

#IBELONG



Studie o situaci osob
BEZ STÁTNÍ PŘÍSLUŠNOSTI
v České republice

« Já jsem viditelný, ale když člověk nemá na nic právo, tak ten člověk je nikdo, prostě neexistuju jako normální člověk.

DMITRY

Na obálku publikace byly použity citace Dmitryho a Anny, osob bez státní příslušnosti, s nimiž byly v rámci výzkumu vedeny rozhovory (jména byla změněna z důvodu ochrany soukromí).

Studie o situaci osob **BEZ STÁTNÍ PŘÍSLUŠNOSTI** v České republice



PODĚKOVÁNÍ

© Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR) 2020
Autoři: Daniel Topinka, Linda Janků, Tomáš Janků (SocioFactor, s.r.o.)

Vedení projektu za UNHCR: Kristýna Andrllová, kancelář UNHCR v České republice
Autoři i UNHCR děkují všem participantům za ochotu sdílet a zveřejnit své osobní příběhy.

Tato publikace je určena k obecné distribuci. Všechna práva vyhrazena. Jakákoli reprodukce a překlad pro nekomerční účely jsou povoleny za předpokladu, že UNHCR bude uveden jako zdroj.

ISBN 978-953-95763-7-8

Názory vyjádřené v této publikaci jsou názory autorů a nemusí nutně představovat názory UNHCR.

© UNHCR, Praha, 2020
Fotografie na obálce: © UNHCR

Layout & design: BakOS DESIGN

OBSAH

Seznam zkratek	6
Předmluva	7
Shrnutí	8
1. Úvod	10
1.1 Kontext a účel studie	10
1.2 Metodologie	10
2. Absence státní příslušnosti ve světě a zapojení UNHCR	12
2.1 Pojem osob bez státní příslušnosti	12
2.2 Příčiny absence státní příslušnosti	13
2.3 Důsledky absence státní příslušnosti	13
2.4 Zapojení UNHCR v ochraně osob bez státní příslušnosti	14
3. Právní analýza postavení osob bez Státní příslušnosti v České republice	15
3.1 Mezinárodní a regionální právní rámec	15
3.2 Vnitrostátní právní předpisy týkající se identifikace a ochrany osob bez státní příslušnosti	16
3.3 Vnitrostátní právní předpisy týkající se prevence a snižování případů absence státní příslušnosti v České republice	21
4. Sociodemografická analýza osob bez státní příslušnosti v České republice	23
4.1 Osoby bez státní příslušnosti ve statistikách Ministerstva vnitra ČR	23
4.1.1 Cizinci s povoleným pobytem	23
4.1.2 Osoby bez státní příslušnosti s přiznanou mezinárodní ochranou	26
4.2 Osoby bez státní příslušnosti ve statistikách Českého statistického úřadu	27
4.2.1 Populační census: Sčítání lidu, domů a bytů	27
4.2.2 Průřezová statistika „Cizinci“	28
4.3 Limity statistických dat a odhad počtu osob bez státní příslušnosti v České republice	29

5. Apatrismus a migrační situace dotazovaných osob bez státní příslušnosti	31
5.1 Nejistý pobytový status	31
5.2 Snahy o právní řešení situace	31
5.3 Hodnocení řízení dle § 8 písm. d) zákona o azylu	32
5.4 Praxe státních orgánů očima osob bez státní příslušnosti	33
5.5 Chybějící osobní doklady	35
6. Dopady apatrimu do života osob bez státní příslušnosti	37
6.1 Zajištění živobytí a zaměstnání	37
6.2 Zabezpečení ve stáří	39
6.3 Bydlení	39
6.4 Doručování pošty	40
6.5 Dopad na rodinný život	40
6.6 Zdravotní péče	41
6.7 Detence	42
6.8 Identita osob bez státní příslušnosti a její rozpad	44
6.9 Životní strategie a plány	45
7. Závěry	46
8. Doporučení	49
8.1 Právní úprava	49
8.2 Školení	49
8.3 Statistická oblast	50
8.4 Zajištění přístupu k pomoci	51
Seznam literatury	52
Příloha: Medailonky osob bez státní příslušnosti	53

SEZNAM ZKRATEK

CIS	Cizinecký informační systém
ČR	Česká republika
ČSÚ	Český statistický úřad
ISEO	Informační systém evidence osob
MV	Ministerstvo vnitra
OSN	Organizace spojených národů
SLBD	Sčítání lidu, domů a bytů
UNHCR	Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky
Úmluva z roku 1951	Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951
Úmluva z roku 1954	Úmluva o právním postavení osob bez státní příslušnosti z roku 1954
Úmluva z roku 1961	Úmluva o omezení případů bezdomovectví z roku 1961

PŘEDMLUVA

Předkládaná Studie o situaci osob bez státní příslušnosti v České republice byla vypracována v roce 2018 a zobrazuje stav událostí ke konci roku 2018. Od té doby došlo v tematice osob bez státní příslušnosti v České republice k jistému vývoji.

První oblastí, v níž od konce roku 2018 došlo k určitým změnám je **rozhodování o žádostech o určení osoby bez státní příslušnosti** podaných podle § 8 písm. d) zákona o azylu.¹

Druhá oblast se týká **právního postavení žadatelů o určení osoby bez státní příslušnosti**. První judikatura poskytla důležité vodítko pro jeho objasnění a tím i k nápravě mezer v právní úpravě řízení o určení osoby bez státní příslušnosti, které nebylo samostatně vymezeno.

Text vložený do právní analýzy studie tyto změny shrnuje a posuzuje jejich dopad na právní postavení osob bez státní příslušnosti. Tento souhrn se omezuje na přehled založený na poznatcích získaných z činnosti UNHCR. Vložený text a v něm uvedená fakta tedy nejsou nedílnou součástí této studie podložené výzkumem.

Ze shrnutí a zhodnocení těchto změn vyplývá, že **závěry a doporučení týkající se absence právní úpravy postavení žadatelů i uznaných osob bez státní příslušnosti a nedostatečných právních záruk vůči oběma kategoriím zůstávají platné**

V ostatních oblastech (platná právní úprava, statistiky a sociální služby) zůstávají popsána fakta a zjištění beze změn, tudíž i zde přetrvává platnost příslušných závěrů a doporučení.

červen 2020

¹ Zákon č. 325/1999 Sb. o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

SHRNUTÍ

Předkládaná studie si klade za cíl prozkoumat fenomén absence státní příslušnosti v České republice, kde mu doposud bylo věnováno jen málo pozornosti, a kde se proto neprávem zdá, že neexistuje. Studie se zaměřuje na absenci státní příslušnosti v kontextu migrace a je založena jak na kvalitativní analýze rozhovorů s osobami bez státní příslušnosti v různých situacích, tak na teoretickém výzkumu, aby patřičně objasnila a ukotvila sebrané výpovědi. Výsledkem je tedy kombinace analýzy právních předpisů a statistik s výpověďmi konkrétních osob, které ukazují lidskou tvář skrytou za nálepkou „neobčana“ a dopadů, který tato okolnost může mít na každodenní život.

Statistický výzkum provedený v rámci studie ukázal, že určit přesný počet osob bez státní příslušnosti žijících v České republice je obtížné. Bylo tak možné provést pouze kvalifikovaný odhad. Ve veřejně dostupných oficiálních statistikách jsou osoby bez státní příslušnosti sice evidovány, avšak tyto informace jsou mnohdy neúplné či vnitřně rozporné. Evidované počty v nedávných statistikách např. nezahrnují osoby bez státní příslušnosti pobývací bez oprávnění k pobytu. Ke zkreslení dochází též v důsledku nekoncepčnosti při zařazování osob pod statistické kódy osob bez státní příslušnosti. Stávající systém statistické evidence tedy není schopen tuto kategorii odpovídajícím způsobem zachytit, a vede tak k částečnému zneviditelnění osob bez státní příslušnosti. Na základě výsledků provedené analýzy a bez ohledu na pobytový status lze dospět závěru, že na území České republiky může celkově pobývat až 1500 osob bez státní příslušnosti.

Závazky vyplývající z Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti z roku 1954 (dále též Úmluva z roku 1954)², jejíž je Česká republika smluvní stranou, nebyly zaneseny do vnitrostátních právních předpisů. Na zákonné úrovni chybí definice osob bez státní příslušnosti i účinný mechanismus pro jejich identifikaci. Přestože Úmluva z roku 1954 takový výslovný požadavek neobsahuje, je důrazně doporučeno, aby smluvní strany tímto zajistily naplňování svých závazků. Vnitrostátní právní předpisy neobsahují ani ustanovení upravující právní postavení osob bez státní příslušnosti a žadatelů o přiznání tohoto postavení. Tato situace má závažné negativní dopady na právní jistotu osob bez státní příslušnosti i na předvídatelnost a zákonnost postupu správních orgánů a soudů. Neexistence specifického postupu k určování osob bez státní příslušnosti má negativní dopad rovněž do oblasti jejich statistické evidence. Povědomí odborné veřejnosti, tedy úředníků, právníků a sociálních pracovníků o situaci osob bez státní příslušnosti a jejich právním postavení je nedostatečné.

Stávající právní rámec nenabízí možnost efektivního řešení specifické právní situace osob bez státní příslušnosti, ať už cestou naturalizace, nabytím či potvrzením státní příslušnosti, či úpravou jejich pobytu na území. Část z nich tak upadá do nelegálního postavení a nemůže dosáhnout na trvalé řešení své situace prostřednictvím řízení o určení postavení osoby bez státní příslušnosti. Možnost podat žádost o přiznání postavení dle Úmluvy z roku 1954 je minimalisticky upravená v § 8 písm. d) zákona o azylu a její funkčnost je omezená. Z vedených rozhovorů například vyplývá, že příslušné řízení v praxi není uplatňováno. Ministerstvo vnitra na tyto žádosti v průběhu uplynulých dvou let totiž nijak nereagovalo a situaci osob bez státní příslušnosti dosud neřeší.³ V některých případech přitom žadatelé byli i během řízení o žádosti opětovně zajištěni za účelem správního vyhoštění. Důvěra ve využití tohoto řízení je mezi účastníky rozhovorů (dále též „participanty“) tedy malá.

² Valné shromáždění OSN, *Úmluva o právním postavení osob bez státní příslušnosti*, 28. září 1954, OSN, *Treaty Series*, vol. 360, str. 117, v češtině dostupná na: https://www.unhcr.org/cz/wp-content/uploads/sites/20/2016/12/Umluva_bezdomovectvi_1954.pdf.

³ Aktuální změny v praxi Ministerstva vnitra jsou uvedeny v předmluvě k této studii a v textu vloženém do právní analýzy studie (pozn. UNHCR, červen 2020).

Dopady nevyřešené právní situace na život osob bez státní příslušnosti jsou závažné. Propad do neregulérní pobytové situace bez potřebných dokladů participantům znemožňuje působení na trhu práce, čímž přicházejí o finanční prostředky a jsou ohroženi ztrátou bydlení. Stávají se závislými na nelegálním zaměstnání, bydlí v provizorních podmínkách, případně končí na ulici. V rámci výkonu nelegální práce jsou ohroženi vykořisťováním a špatnými pracovními podmínkami. Tyto obecné negativní jevy dále prohlubuje nedostupnost prostředků právní ochrany. Životy participantů navíc zásadně ovlivňuje absence osobních dokladů a nemožnost prokázat svou identitu. Ta je překážkou v přístupu k některým právům a základním službám, znemožňuje například i přebírání doručované pošty.

Osoby bez státní příslušnosti, které v době rozhovorů nedisponovaly stabilním povolením k pobytu, byly ohroženy opakovaným zbavením svobody v rámci neúspěšných snah státu o realizaci jejich vyhoštění. Několik participantů výzkumu popsalo situaci, kdy se v důsledku nedosažitelnosti právního řešení své situace ocitli v koloběhu ukládání správního vyhoštění, zajištění, případně trestu vyhoštění a vyhošťovací vazby. Jejich život v důsledku provází neustálá obava z umístění do detence a/nebo deportace.

Dopady nejistého postavení osob bez státní příslušnosti do oblastí soukromého a rodinného života jsou značné a mnohdy stresující. Promítají se do napětí v partnerských vztazích, trvalých obav, života ve strachu a nemožnosti plánovat budoucnost. Základními životními strategiemi většiny participantů je snaha nalézt si základní zdroj obživy a zajistit bydlení. Další aspirace ustupují do pozadí. Odkládáno je založení rodiny, nenaplněny zůstávají i jiné potřeby. Studie ukázala, že kombinace všech těchto okolností znamená značnou psychickou zátěž. Participanté se potýkají se stresem, stavy úzkosti, nespavostí a dalšími příznaky.

Fakt, že je jedinec osobou bez státní příslušnosti, působí rovněž jako bariéra v navazování sociálních kontaktů. Část participantů vnímá svůj status jako stigma, vyhýbají se rozhovorům a vysvětlování své situace, neboť se setkávají s nepochopením. Dlouhodobé vystavení této situaci má rovněž nepříznivý dopad na sebepojetí a identitu některých osob bez státní příslušnosti. Participanté popisovali pocity vyčlenění, marginalizace, neviditelnosti a absence jakékoliv opory v životě. Pociťují faktickou nedosažitelnost jakýchkoli práv a silně vnímají nespravedlnost situace, v níž se ocitli a kterou nezavinili.

1 ÚVOD

1.1 Kontext a účel studie

Účel této studie je dvojitý. Zaprvé analyzuje český legislativní a institucionální rámec ve vztahu k mezinárodním standardům týkajícím se tématu absence státní příslušnosti. Zadruhé studie mapuje praktické důsledky současné úpravy pro osoby bez státní příslušnosti žijící v zemi, které vycházejí z jejich vlastních svědectví a příběhů. Shromážděná data a osobní výpovědi vytvářejí přesvědčivý obraz, který slouží jako základ pro formulaci hlavních zjištění a doporučení.

Téma života a postavení osob bez státní příslušnosti je v České republice (dále též ČR) nezpracované a doposud stálo mimo odbornou pozornost úřadů, akademiků či občanské společnosti. Protože se jedná o první výzkum v České republice, je tato studie explorativní. Výzkum vychází z kvalitativní metodologie, kdy analyzuje výpovědi vybraných osob bez státní příslušnosti. Poznatky shrnuté v této studii jsou tedy založeny zejména na informacích získaných z těchto rozhovorů. Vedle toho je analyzován legislativní rámec a dostupná statistická data o osobách bez státní příslušnosti v České republice, čímž jsou poznatky získané z rozhovorů zasazeny do širšího kontextu.

1.2 Metodologie

Pro výzkum byla zvolena kvalitativní metoda založená na analýze polostrukturovaných rozhovorů.

Výběr participantů z řad osob bez státní příslušnosti byl tzv. kritériální. Prvním kritériem bylo, že situace osoby byla vyhodnocena jako absence státní příslušnosti ve smyslu definice v Úmluvě z roku 1954 a v některých případech dokonce potvrzena v jejich dokladech totožnosti. Druhým kritériem, zajišťujícím pestrost vzorku, byla doba, po kterou jsou participanté osobami bez státní příslušnosti. Zohledněny přitom byly hlavní životní etapy, v nichž byl tento status participantům připsán: absence státní příslušnosti od narození, po dobu více než 20 let nebo méně než 20 let. V rámci každé z kategorií jsme vyhledávali minimálně čtyři participanty. Ze zvolené kvalitativní metody výzkumu a kontextu provedení studie vyplývá, že polostrukturované rozhovory nebyly vedeny s reprezentativním vzorkem osob bez státní příslušnosti pobývajících v zemi. Cílem rozhovorů bylo ukázat přítomnost, různé aspekty a především lidskou stránku života osob bez státní příslušnosti.

V rámci dotazování mezi osobami bez státní příslušnosti bylo realizováno 13 rozhovorů s celkem 15 osobami.⁴ Jednalo se o tři ženy a 12 mužů. Participanté podle svých vyjádření pocházeli z Gruzie, Kazachstánu, Lotyšska, Iráku, Íránu, Ruska a Ukrajiny. Dále se jednalo o Palestince dříve pobývajících v Sýrii, Saudské Arábii a Libanonu. Jeden z participantů se narodil již na území České republiky. Dva participanté byli v době výzkumu zbaveni svobody, rozhovory s nimi proto byly vedeny v zařízení pro zajištění cizinců.

⁴ Dva z rozhovorů byly provedeny s manželskými páry.

Před prováděním rozhovorů byl vymezen následující základní okruh témat.

Tabulka 1 Tematické okruhy otázek

Tematické okruhy otázek pro rozhovory s osobami bez státní příslušnosti
Migrační historie a současný stav
Okolnosti vzniku apatristu
Sebepojetí
Dopady apatristu na každodenní život
Možnost řešení situace a dosavadní snahy
Zkušenost se zbavením svobody
Struktury pomoci, identita a vztahy

Rozhovory s participanty probíhaly v období **od července do listopadu 2018**. V rámci analýzy rozhovorů jsme využili metodu deskriptivního kódování a tzv. subcoding, neboli metodu vytváření subkódů,⁵ a narativní analýzy. Nad rámec samotných rozhovorů jsme při jejich analýze sekundárně pracovali i s dokumenty (správními a soudními rozhodnutími), které s námi participanti sdíleli.

⁵ Saldaña, J. *The coding manual for qualitative researchers*. London: SAGE, 2006.

2 ABSENCE STÁTNÍ PŘÍSLUŠNOSTI VE SVĚTĚ A ZAPOJENÍ UNHCR

S miliony osob bez státní příslušnosti zůstává apatrimus celosvětovým problémem. Značný počet těchto osob jsou děti, které žádný stát neuznává za své občany a které se tak ocitají v právním vakuu s vyhlídkami na život na okraji společnosti.

2.1 Pojem osob bez státní příslušnosti

Definice osoby bez státní příslušnosti je stanovena v čl. 1 odst. 1 Úmluvy z roku 1954, který stanoví, že osobou bez státní příslušnosti se rozumí „osoba, kterou žádný stát v rámci aplikace svých právních předpisů nepovažuje za svého občana“. Komise pro mezinárodní právo dospěla k závěru, že definice obsažená v čl. 1 odst. 1 je součástí mezinárodního práva obyčejového. Tato studie se zaměřuje na osoby, jejichž situace spadá do uvedené definice.⁶

Státní občanství označuje formální pouto mezi osobou a státem, které nemusí být efektivním nebo skutečným spojením.⁷ K určení, zda je jednotlivec považován za státního příslušníka či nikoli, je nutné nejen přihlížet k zákonům upravujícím státní příslušnost států, s nimiž může mít osoba určité spojení, ale také k postupům států při uplatňování nebo provádění těchto zákonů.⁸ Kromě toho musí být státní příslušnost ve vztahu ke kritériím stanoveným Úmluvou z roku 1954 posuzována aktuálně k momentu posuzování, nikoli historicky anebo výhledově.⁹ To znamená, že pro určení, zda je osoba bez státní příslušnosti, není relevantní, zda už je vůči ní vedeno řízení o naturalizaci anebo má možnost získat občanství určitého státu. Pokud je naopak v okamžiku určování vůči osobě vedeno řízení o odnětí, pozbytí nebo vzdání se občanství, je daná osoba stále státním příslušníkem. Pokud je absence státní příslušnosti důsledkem dobrovolného vzdání se státního občanství, nesmí být dotyčná osoba vyloučena z ochrany Úmluvy z roku 1954.¹⁰

V rámci České republiky jsou pro zkoumání přístupů a problémů souvisejících s absencí státní příslušnosti rovněž relevantní kategorie osob registrovaných jako „neznámá/nezjištěná státní příslušnost“. Jsou proto do této studie rovněž zahrnuty.

⁶ UNHCR, *Handbook on Protection of Stateless Persons* (zkráceně česky *Příručka UNHCR*) uvádí, že „osoby spadající do rámce čl. 1 odst. 1 Úmluvy z roku 1954 jsou někdy nazývány ‚de iure‘ osoby bez státní příslušnosti“, UNHCR, *Handbook on Protection of Stateless Persons*, 30. června 2014, dostupné na: <https://www.refworld.org/docid/53b676aa4.html>, odst. 7. Jednotlivci, kteří mají státní příslušnost, ale nacházejí se mimo zemi své státní příslušnosti a kterým je odepřena diplomatická a konzulární ochrana přiznávaná ostatním občanům tohoto státu, jsou označováni jako „de facto“ osoby bez státní příslušnosti. Viz UNHCR, *Expert Meeting – The Concept of Stateless Persons under International Law* („Prato Conclusions“), květen 2010, str. 5-8, dostupné na: <http://www.refworld.org/docid/4ca1ae002.html>. Termín „de iure“ nefiguruje v žádné mezinárodní smlouvě a není v této studii používán. I přesto je třeba zdůraznit, že tato studie nezahrnuje „de facto“ osoby bez státní příslušnosti.

⁷ Příručka UNHCR, pozn. 6, odst. 54.

⁸ Příručka UNHCR, pozn. 6, odst. 23-24.

⁹ Příručka UNHCR, pozn. 6, odst. 50.

¹⁰ Příručka UNHCR, pozn. 6, odst. 51.

2.2 Příčiny absence státní příslušnosti

Absence státní příslušnosti může být způsobena mnoha faktory a může se objevit i v migračním kontextu. Většina osob bez státní příslušnosti však hranice nikdy nepřekročila a ocitla se bez státní příslušnosti v zemi, v níž dlouhodobě pobývá nebo kde se narodila. Některé příčiny mají právně-technický charakter, například pokud je absence státní příslušnosti způsobena mezerami v zákonech upravujících státní občanství nebo pokud existují rozpory mezi zákony o státním občanství relevantních zemí. Každý stát si totiž sám nastavuje zákony upravující státní příslušnost a je přitom omezen pouze několika málo mantinely, které ukládá mezinárodní právo a mezinárodní lidskoprávní závazky. Dvě základní právní zásady upravující udělování státního občanství při narození jsou *ius sanguinis* (státní občanství po rodičích) a *ius soli* (státní občanství místa narození). Navzájem nejednotné uplatňování těchto zásad představuje jeden z možných zdrojů rozporů v příslušných právních úpravách, které mohou vyústit v absenci státní příslušnosti dítěte. Pokud se například narodí dítě na území státu *ius sanguinis* rodičům se státní příslušností státu *ius soli*, může narazit na obtíže při získání jakéhokoli státního občanství, pokud vnitrostátní právní předpisy příslušných dvou států neobsahují žádné záruky, které by takovému dítěti umožnily občanství získat. Apatrismus může nastat i později v životě. Některé právní systémy upravují mechanismy automatického pozbývání státního občanství například z důvodu dlouhodobé nepřítomnosti v zemi. Jiné státy vyžadují, aby se osoba vzdala své stávající státní příslušnosti před získáním státní příslušnosti jiného státu. Odnětí státní příslušnosti rozhodnutím státu může mít rovněž za následek vznik apatrismu, pokud neexistují dostatečné záruky, které by takovému důsledku zamezily.

Další významná příčina absence státní příslušnosti souvisí s rozpadem a rozlukou států, spory o hranice, postoupením státního území anebo vznikem nových států. V Evropě se například mnoho lidí ocitlo bez státní příslušnosti po rozpadu Sovětského svazu a Socialistické federativní republiky Jugoslávie. Kromě těchto základních příčin je třeba zmínit diskriminaci v zákonech upravujících státní občanství nebo v jejich praktické aplikaci vůči určitým částem populace, většinou menšinám¹¹ a dále případy svévolného zbavení státní příslušnosti. Všechny tyto faktory rovněž významně přispívají ke vzniku apatrismu a jeho přetrvávání. Určité skupiny nebo populace žijící na území jednoho či více států mohou být zbaveny státního občanství nebo jim občanství může být odepráno například na základě etnicity nebo náboženského vyznání. Příklady takových populací jsou Rohingové v Myanmaru, bidúni ve státech Arabského zálivu anebo části romské populace v Evropě.

Příčinou absence státní příslušnosti se rovněž může stát diskriminace z genderových důvodů. Podle některých zákonů o státním občanství ženy nemohou přenést státní příslušnost na své děti. Ženy navíc mohou ztratit své občanství z důvodu sňatku nebo rozvodu. Nemožnost žen přenést svoji státní příslušnost na děti je přitom obzvlášť problematická v případech, kdy jsou děti nemanželské nebo kdy je otec neznámý, zemřel, odešel nebo se jedná o cizince, který nemůže své státní občanství přenést nebo k tomu nechce podniknout potřebné procesní kroky. V současné době ve svých zákonech upravujících udělování státního občanství dětem dosud ženy diskriminuje 27 států. Tyto země se nacházejí téměř ve všech částech světa, většinu lze však nalézt na Blízkém východě či v severní a subsaharské Africe.¹²

2.3 Důsledky absence státní příslušnosti

Většina osob bez státní příslušnosti čelí obtížím snad v každém aspektu svého života. Často se stává, že osoby bez státní příslušnosti nedosáhnou ani na svá základní lidská práva. Přestože požívání lidských práv není formálně podmíněno existencí státního občanství, mnoho států ochranu lidských práv zajišťuje pouze svým státním příslušníkům nebo osobám, které v zemi legálně pobývají, což je pro osoby bez státní příslušnosti často nedosažitelné.

¹¹ Pro více informací viz zpráva UNHCR „*This is Our Home*“ *Stateless Minorities and their Search for Citizenship*, 3. listopadu 2017, dostupné na: <https://www.refworld.org/docid/59e4a6534.html>.

¹² UNHCR, *Background Note on Gender Equality, Nationality Laws and Statelessness* 2014, 8. března 2014, dostupné na: <http://www.refworld.org/docid/532075964.html>.

Osoby bez státní příslušnosti mohou čelit překážkám v přístupu ke vzdělání nebo zdravotní péči, při vstupu na trh práce, cestování do zahraničí nebo ve vztahu k možnosti vlastnit půdu či jiný majetek. Osoby bez státní příslušnosti v některých zemích nemusí mít možnost zaregistrovat narození svého dítěte, získat doklad totožnosti, otevřít si bankovní účet, zdědit majetek nebo se oženit a vdát. Takové vyloučení ze společenského a ekonomického života činí osoby bez státní příslušnosti náchylnými vůči zneužívání a strádání. Lidé a populace bez státní příslušnosti tak patří k nejvíce marginalizovaným a nejzranitelnějším skupinám na světě. Osoby bez státní příslušnosti navíc mohou být opakovaně či dlouhodobě zajišťovány za účelem vyhoštění do zemí, odkud přišly nebo kde dříve pobývaly, neboť často nemají žádné osobní doklady a/nebo se v zemi zdržují neregulérně. Jako „neobčany“ je nicméně žádná z těchto zemí nemá povinnost přijmout, takže fakticky není, kam je vrátit.

2.4 Zapojení UNHCR v ochraně osob bez státní příslušnosti

Jako specializovaná agentura Organizace spojených národů pověřená ochranou uprchlíků se UNHCR zabývá tématem osob bez státní příslušnosti již od roku 1951, kdy zahájila svoji činnost, a to kvůli mnoha uprchlíkům, kteří se ocitli bez státní příslušnosti.¹³ V této funkci se UNHCR podílel na přípravě Úmluvy z roku 1954. Aby mohl vykonávat funkce stanovené v člancích 11 a 20 Úmluvy o omezení případů bezdomovectví z roku 1961 (dále též „Úmluva z roku 1961“),¹⁴ především zabývat se případy osob, které spadají do její působnosti a pomáhat jim v přístupu k jejich právům, byl rezolucemi Valného shromáždění OSN č. 3274 (XXIX) z roku 1974 a č. 31/36 z roku 1976 UNHCR rozšířen mandát i na tuto agendu. Avšak až rezolucí č. 50/152 z roku 1995 svěřilo Valné shromáždění OSN do mandátu UNHCR obecnou zodpovědnost za osoby bez státní příslušnosti, což bylo následně přijato závěrem č. 78 Výkonného výboru UNHCR. Nakonec Valné shromáždění OSN v rezoluci č. 61/137 z roku 2006 schválilo závěr Výkonného výboru UNHCR č. 106, kterým byly vytyčeny čtyři základní oblasti činnosti UNHCR v rámci ochrany osob bez státní příslušnosti: identifikace, prevence a snižování počtu osob bez státní příslušnosti a jejich právní ochrana.¹⁵

Padesáté výročí Úmluvy z roku 1961, připomínané v roce 2011, a oslavy šedesátého výročí Úmluvy z roku 1954 o tři roky později poskytly mezinárodnímu společenství nové podněty k řešení situace osob bez státní příslušnosti za podpory UNHCR.¹⁶ V listopadu 2014 zahájil UNHCR desetiletou kampaň za ukončení apatristu do roku 2024. Navazující globální akční plán stanovuje základní rámec 10 činností, které mají státy za podpory UNHCR a dalších zúčastněných stran podniknout. Kampaň usiluje o větší politický závazek vyřešit stávající významné situace absence státní příslušnosti, zabránit vzniku nových případů a lépe identifikovat a chránit populace osob bez státní příslušnosti. Na základě svého mandátu k ochraně práv osob bez státní příslušnosti vydal UNHCR v červnu 2014 interpretační právní pokyny určené vládám, nevládním organizacím, právníkům, rozhodcům, soudcům a dalším, kteří se zabývají problematikou osob bez státní příslušnosti. Tyto pokyny se týkají definice osob bez státní příslušnosti, procedury k jejich určení a postavení takto určených osob podle vnitrostátních právních předpisů a jsou dostupné ve formě *Příručky o ochraně osob bez státní příslušnosti* (dále též „Příručka“).¹⁷ Pokyny UNHCR ohledně prevence a snižování počtu osob bez státní příslušnosti jsou formulovány v samostatných směrnících.¹⁸

Tato studie je součástí snah UNHCR o zviditelnění problematiky apatristu a jeho posunutí mezi hlavní advokační témata v České republice.

¹³ Valné shromáždění OSN, *Statut Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky*, 15. prosince 1950, A/RES/428(V), odst. 6(A)(ii), dostupný na: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3628.html>; a čl. 1A odst. 2 *Úmluvy o uprchlících* z roku 1951. Oba dokumenty zmiňují osoby bez státní příslušnosti, které splňují definici uprchlíka.

¹⁴ Valné shromáždění OSN, *Úmluva o omezení případů bezdomovectví*, 30. srpna 1961, v češtině dostupná na: https://www.unhcr.org/cz/wp-content/uploads/sites/20/2016/12/Umluva_bezdomovectvi_1961.pdf.

¹⁵ *Příručka UNHCR*, pozn. 6, odst. 4.

¹⁶ Včetně setkání ministrů v Ženevě v prosinci 2011, na němž řada států učinila závazky. Viz UNHCR, *Ministerial Intergovernmental Event on Refugees and Stateless Persons – Pledges 2011*, říjen 2012, dostupné na: <https://www.refworld.org/docid/50aca6112.html>.

¹⁷ *Příručka UNHCR*, pozn. 6.

¹⁸ UNHCR, *Guidelines on Statelessness No. 4: Ensuring Every Child's Right to Acquire a Nationality through Articles 1-4 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness*, 21. prosince 2012, HCR/GS/12/04, dostupné na: <http://www.refworld.org/docid/50d460c72.html>.

3.1 Mezinárodní a regionální právní rámec

Na mezinárodní úrovni byly přijaty dvě úmluvy upravující problematiku absence státní příslušnosti: Úmluva o právním postavení osob bez státní příslušnosti z roku 1954 a Úmluva o omezení případů bezdomovectví z roku 1961.¹⁹

Úmluva z roku 1954 je hlavním mezinárodním nástrojem zaměřeným na ochranu osob bez státní příslušnosti. Stanovuje právní definici osoby bez státní příslušnosti a určuje základní soubor zásad, jak k nim přistupovat. Úmluva z roku 1954 vstoupila v platnost v roce 1960 a v současné době má 94 smluvních stran.²⁰ Česká republika přistoupila k Úmluvě z roku 1954 dne 19. května 2004, přičemž učinila výhradu k článkům 27 a 28. Přestože jednotlivá ustanovení Úmluvy z roku 1954 z většiny nebyla začleněna do vnitrostátních právních předpisů, Úmluva má jako celek ve vnitrostátním právním řádu přímý účinek.

Úmluva z roku 1961 je základním mezinárodním nástrojem, který stanovuje pravidla pro udělování a odnímání státního občanství tak, aby zároveň docházelo k předcházení a snižování počtu případů apatristmu. Stanovením těchto pravidel a záruk Úmluva z roku 1961 provádí článek 15 Všeobecné deklarace lidských práv, který uznal, že „každý má právo na státní příslušnost“. Úmluva z roku 1961 vstoupila v platnost v roce 1975 a v současné době má 75 smluvních stran.²¹ Česká republika k ní přistoupila 19. prosince 2001.

Směrnice k absenci státní příslušnosti č. 4 vydané UNHCR (dále jen „Směrnice“)²² se zabývají předcházení případů absence státní příslušnosti po narození v souladu s pravidly uvedenými v Úmluvě z roku 1961. Jak výše zmíněná Příručka, tak tato Směrnice byly sepsány na základě konzultací s mezinárodními odborníky a širokým spektrem zúčastněných stran. Oba dokumenty jsou v této studii použity pro objasnění právních závazků a doporučených postupů vyplývajících z obou úmluv. Rovněž ostatní mezinárodní lidskoprávní nástroje obsahují ustanovení týkající se tématu státní příslušnosti a její absence. Mezi nimi například Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (MPOPP),²³ Úmluva o právech dítěte,²⁴ Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen (CEDAW),²⁵ a Mezinárodní úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace (ICERD)²⁶ obsahují ustanovení o právu na státní občanství,²⁷ rovném zacházení s muži a ženami²⁸ a zákazu diskriminace.²⁹ Česká republika je smluvní stranou všech uvedených lidskoprávních úmluv.

¹⁹ Valné shromáždění OSN, *Úmluva o právním postavení osob bez státní příslušnosti*, New York, 28. září 1954, Organizace spojených národů, *Treaty Series*, vol. 360, str. 117, v češtině dostupná na: https://www.unhcr.org/cz/wp-content/uploads/sites/20/2016/12/Umluva_bezdomovectvi_1954.pdf. Valné shromáždění OSN, *Úmluva o omezení případů bezdomovectví*, 30. srpna 1961, v češtině dostupná na: https://www.unhcr.org/cz/wp-content/uploads/sites/20/2016/12/Umluva_bezdomovectvi_1961.pdf.

²⁰ K prosinci 2018. Databáze UN Treaty Collection, dostupné na: <https://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=5&subid=A&clang=en>.

²¹ K prosinci 2018. Databáze UN Treaty Collection, dostupné na: <https://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=5&subid=A&clang=en>.

²² UNHCR, *Guidelines on Statelessness No. 4: Ensuring Every Child's Right to Acquire a Nationality through Articles 1-4 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness*, pozn. 18.

²³ Valné shromáždění OSN, *Mezinárodní pakt o občanských a politických právech*, 16. prosince 1966, Organizace spojených národů, *Treaty Series*, vol. 999, str. 171, v češtině dostupná na: https://www.osn.cz/wp-content/uploads/2015/03/mezinar.pakt-abc.a.polit._prava_.pdf.

²⁴ Valné shromáždění OSN, *Úmluva o právech dítěte*, 20. listopadu 1989, Organizace spojených národů, *Treaty Series*, vol. 1577, str. 3, v češtině dostupná na: <https://www.osn.cz/wp-content/uploads/2015/03/umluva-o-pravech-ditete.pdf>.

²⁵ Valné shromáždění OSN, *Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen*, 18. prosince 1979, Organizace spojených národů, *Treaty Series*, vol. 1249, str. 13, v češtině dostupná na: <https://www.osn.cz/wp-content/uploads/2015/03/umluva-o-odstraneni-vsech-forem-diskriminace-zen.pdf>.

²⁶ Valné shromáždění OSN, *Mezinárodní úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace*, 21. prosince 1965, Organizace spojených národů, *Treaty Series*, vol. 660, str. 195, v češtině dostupná na: <https://www.osn.cz/wp-content/uploads/2015/03/umluva-ras.diskriminace.pdf>.

²⁷ Čl. 24 MPOPP, čl. 7 Úmluvy o právech dítěte, čl. 9 CEDAW, čl. 5 písm. d) iii) ICERD.

²⁸ Čl. 3 a 23 MPOPP, čl. 2 písm. a) a 3 CEDAW.

²⁹ Čl. 2 a 26 MPOPP, čl. 2 Úmluvy o právech dítěte.

Kromě těchto nástrojů se k tématu vztahuje též *Úmluva o právním postavení uprchlíků* z roku 1951, která výslovně zmiňuje uprchlíky bez státní příslušnosti, a implicitně i její *Protokol o právním postavení uprchlíků* z roku 1967 (dále společně jen „Úmluva z roku 1951“).³⁰ Osoba bez státní příslušnosti, která je zároveň uprchlíkem, musí být chráněna Úmluvou z roku 1951 a mezinárodním uprchlickým právem, které nabízí vyšší úroveň ochrany.³¹ Česká republika přistoupila k Úmluvě z roku 1951 dne 11. května 1993.

Na evropské úrovni nese klíčový význam Evropská úmluva o státním občanství (ECN), která vstoupila v platnost v roce 2000 a která má v současné době 21 smluvních stran. Česká republika ji ratifikovala dne 19. března 2004. V článku 4 ECN uvádí, že relevantní vnitrostátní pravidla každé ze smluvních stran by měla vycházet ze zásady předcházení případů absence státní příslušnosti. Přestože je záběr ECN širší a pokrývá celou řadu otázek ohledně nabývání i pozbývání občanství, ECN zároveň obsahuje obdobné záruky jako Úmluva z roku 1961. Článek 6 odst. 2 ECN tak ukotvuje záruku proti případům nenabytí státní příslušnosti při narození, která je podobná, byť ne totožná, se zárukou uvedenou v Úmluvě z roku 1961. Ustanovení čl. 6 odst. 1 písm. b) dále stanoví, že nalezenci by měli nabýt občanství, pokud by jinak zůstali bez státní příslušnosti. Článek 6 odst. 4 písm. g) určuje, že smluvní strany by osobám bez státní příslušnosti měly usnadnit nabytí občanství. Článek 7 ECN o ztrátě státního občanství ze zákona (*ex lege*) nebo z iniciativy státu pak rovněž obsahuje pojistku proti absenci státní příslušnosti. Kromě ECN je na evropské úrovni v tématu prevence apatristu a ochrany osob bez státní příslušnosti stále více důležitá též Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „EÚLP“). EÚLP obecně vymezuje práva, která mají požívat všechny osoby spadající do jurisdikce státu, neohledně na to, zda jsou jeho státní příslušníci, cizí státní příslušníci nebo osoby bez státní příslušnosti. Ačkoli EÚLP výslovně nechrání právo na státní občanství, Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“) ve své rozhodovací praxi uznal, že dopad odmítnutí občanství na identitu jednotlivce jej řadí do působnosti článku 8 EÚLP, který zakotvuje právo na respektování soukromého a rodinného života.³² Podle ESLP článek 8 zakládá aktivní povinnost smluvních států zajistit dostupnou a účinnou proceduru nebo kombinaci existujících postupů umožňujících osobám bez státní příslušnosti zjistit svůj status z hlediska absence státní příslušnosti a stabilizovat svůj pobyt s ohledem na ochranu svého soukromého života.³³

3.2 Vnitrostátní právní předpisy týkající se identifikace a ochrany osob bez státní příslušnosti

WPři přistoupení k Úmluvě z roku 1954 Česká republika učinila výhradu (označenou jako prohlášení), podle níž průkaz totožnosti dle čl. 27 a cestovní doklad dle čl. 28 Úmluvy budou vydávány pouze osobám bez státní příslušnosti, kterým byl v České republice povolen trvalý pobyt. Tato výhrada má značný dopad na okruh potenciálních beneficentů práv dle čl. 27 a čl. 28 Úmluvy a jejich praktický užitek pro osoby bez státní příslušnosti žijící v České republice. Trvalý pobyt lze obecně získat nejdříve po pěti letech povoleného pobytu na území a podmínkou je mimo jiné přiložit k žádosti platný cestovní doklad.³⁴ Výhrada České republiky k Úmluvě z roku 1954 se vedle toho vztahuje rovněž k čl. 23, který upravuje veřejnou podporu a pomoc, a čl. 24 odst. 1 písm. a), který upravuje odměňování a pracovní podmínky. Ve vztahu k těmto ustanovením výhrada stanoví, že budou aplikovány v rozsahu, v jakém to umožňují vnitrostátní právní předpisy.

³⁰ Viz Valné shromáždění OSN, *Úmluva o právním postavení uprchlíků*, 28. července 1951, Organizace spojených národů, *Treaty Series*, vol. 189, str. 137, čl. 1(A) odst. 2 (Definice pojmu „uprchlík“), v češtině dostupná na: https://www.unhcr.org/cz/wp-content/uploads/sites/20/2016/12/Umluva_1951_a_Protokol_1967.pdf.

³¹ Příručka UNHCR, pozn. 6.

³² Viz rozsudek ve věci *Genovese v. Malta*, stížnost č. 53124/09, Rada Evropy: Evropský soud pro lidská práva, 11. října 2011, dostupný na: <https://www.refworld.org/cases,ECHR,509ea0852.html>.

³³ Rozsudek ve věci *Hoti v. Croatia*, stížnost č. 63311/14, Rada Evropy: Evropský soud pro lidská práva, 26. dubna 2018, dostupný na: <https://www.refworld.org/cases,ECHR,5ae1b4e94.html>.

³⁴ Viz § 70 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Cestovním dokladem je dle § 108 zákona o pobytu cizinců cestovní pas či jiný mezinárodní cestovní doklad, případně též cestovní průkaz totožnosti. Ten je vydáván českými správními orgány pouze za určitých specifických podmínek vymezených v § 114 zákona o pobytu cizinců.

Český překlad Úmluvy z roku 1954 ve znění zveřejněném ve Sbírce mezinárodních smluv obsahuje několik jazykových nesrovnalostí.³⁵ Úmluva z roku 1954 je, stejně jako Úmluva o právním postavení uprchlíků, postavena na konceptu postupné gradace práv garantovaných definovaným osobám v návaznosti na jejich přítomnost a vazbu na území státu. V rámci toho Úmluva z roku 1954 mimo jiné rozlišuje postavení osob bez státní příslušnosti zákonně se zdržujících (*lawfully in*) a zákonně pobývajících (*lawfully staying*) na území státu. Jejich český překlad však mezi těmito dvěma kategoriemi nerozlišuje a oba pojmy překládá shodně jako osoby bez státní příslušnosti „oprávněně se zdržující“ na území. Nepřesnost se projevuje rovněž u překladu definice osoby bez státní příslušnosti v čl. 1 Úmluvy z roku 1954, kdy v českém znění není dostatečně promítnut obsah pojmu „operation of its law.“ Český překlad hovoří pouze o právních předpisech dotyčného státu (*law*), avšak nezahrnuje aspekt praktické aplikace těchto předpisů (*operation*), což je však zásadní pro výklad definice osoby bez státní příslušnosti jako otázky smíšeného právně-faktického charakteru.³⁶

Vnitrostátní právní úprava neupravuje právní postavení osob bez státní příslušnosti nacházejících se na území. Obsah a závazky České republiky plynoucí z mezinárodních smluv jsou nicméně součástí českého právního řádu. To je stanoveno v čl. 10 Ústavy České republiky, který zároveň stanoví aplikační přednost mezinárodní smlouvy v případě, že tato smlouva stanoví něco jiného než zákon. Za určitých okolností je tak v praxi možné uvedenou absenci úpravy týkající se osob bez státní příslušnosti překlenout za přímého použití textu Úmluvy z roku 1954. Absence vnitrostátního provedení mezinárodních závazků vůči osobám bez státní příslušnosti však má závažné negativní dopady na právní jistotu těchto osob a na předvídatelnost a zákonnost postupu správních orgánů a soudů, kterým chybí jasné zákonné vymezení této oblasti. Na úrovni zákona není v českém právním řádu nikde promítnuta **definice** osoby bez státní příslušnosti dle čl. 1 Úmluvy z roku 1954. Z hlediska zákona o pobytu cizinců spadají osoby bez státní příslušnosti pod obecnou kategorii cizinců, aniž by byla jakkoli reflektována jejich specifická situace.

Osobám bez státní příslušnosti nesvědčí ani žádná zvláštní úprava týkající se řešení jejich **pobytového statusu** na území České republiky. Jsou odkázány na využití existujících typů pobytových oprávnění a postupů pro jejich získání. Musí tak vždy splnit všechny požadavky stejně jako cizinci, kteří jsou státními příslušníky jiných zemí. To může být problematické mimo jiné z hlediska čl. 6 Úmluvy z roku 1954. Toto ustanovení vymezuje pojem „za stejných okolností“ tak, že jakékoli požadavky stanovené konkrétní osobě za účelem získání určitého práva musí být splněny osobou bez státní příslušnosti, s výjimkou požadavků, které ze své podstaty osoba bez státní příslušnosti splnit nemůže. Toto pravidlo se vztahuje na situace, kdy zákon vyžaduje, aby osoby bez státní příslušnosti předložily určité doklady, například platné cestovní doklady, které nemají a nemohou mít. Nemohou tedy splnit ani podmínky pro získání povolení k pobytu.³⁷

Česká republika nezavedla specifické řízení o **určení právního postavení osoby bez státní příslušnosti**. Existuje pouze zmínka v § 8 písm. d) zákona o azylu s účinností od 15. prosince 2015,³⁸ která stanoví, že Ministerstvo vnitra „rozhoduje o žádostech podaných podle Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti.“ Procesní úprava, kterou se toto rozhodování o určení právního postavení osoby bez státní příslušnosti má řídit, ani právní postavení těchto osob během řízení a po jeho skončení, však již upraveny nejsou.³⁹ To může mít za následek nutnost hledání *ad hoc* řešení v jednotlivých případech.

³⁵ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 108/2004 Sb.m.s., o sjednání Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti.

³⁶ Příručka UNHCR, pozn. 6.

³⁷ Na tento závazek upozornil mimo jiné ESLP v rozhodnutí ve věci *Hoti proti Chorvatsku* ze dne 26. 4. 2018, stížnost č. 63311/14, dostupné na: <http://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-182448>, odst. 137.

³⁸ Novelizace byla provedena zákonem č. 314/2015 Sb.

³⁹ Z důvodové zprávy k zákonu č. 314/2015 Sb. vyplývá, že úprava řízení ve věci mezinárodní ochrany bude použita analogicky: „Písmeno d) zakotvuje působnost ministerstva i pro rozhodování o žádostech podaných podle Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti, pro které se rovněž použije mechanismů řízení ve věci mezinárodní ochrany. Pro takto vzácné žádosti není vhodné vytvářet speciální řízení; jak bylo uvedeno již výše, pro tato řízení se použijí mechanismy řízení ve věci mezinárodní ochrany, a to včetně vyloučení některých ustanovení správního řádu, jak předpokládá § 9.“

Ministerstvo vnitra od ledna 2019 vydalo několik rozhodnutí o žádostech o určení osoby bez státní příslušnosti. Ve většině z nich Ministerstvo vnitra potvrdilo, že dotyčný žadatel je osobou bez státní příslušnosti dle definice v Úmluvě z roku 1954. Nadále však zůstávají případy osob, které podaly žádost před více než rokem či dvěma a dosud o ní rozhodnuto nebylo.

Vydání rozhodnutí osvědčujících apatristus žadatelů však za stávající situace a právní úpravy nemá žádný dopad na právní postavení těchto osob. Jedná se pouze o osvědčení skutečnosti, že se jedná o osobu bez státní příslušnosti ve smyslu definice dle Úmluvy z roku 1954. Rozhodnutí nezahrnuje udělení pobytového oprávnění, ani nijak nevymezuje právní postavení dotyčné osoby a nezakládá jí žádná práva. Osoby bez státní příslušnosti, které se v době podání žádosti dle § 8 písm. d) zákona o azylu nacházely v neregulérním postavení a nedisponují již dříve uděleným pobytovým oprávněním, jsou tak i po vydání rozhodnutí **ponechány v neregulérním postavení a bez účinného přístupu k právům dle Úmluvy z roku 1954**. Negativně se tak projevuje ve studii popsaná absence právní úpravy týkající se právního postavení takto uznaných osob.

Ministerstvo vnitra při předání těchto rozhodnutí dotyčné osoby bez státní příslušnosti informuje, že jim z vydávaného rozhodnutí nevyplývají žádná práva, a ohledně dalšího řešení jejich pobytové situace je odkazuje na cizineckou policii. Cizinecká policie pak těmto osobám vydá (mnohdy opakovaně) **rozhodnutí o správním vyhoštění**. V rámci řízení o správním vyhoštění nicméně Ministerstvo vnitra uznaným osobám bez státní příslušnosti vydává **negativní závazné stanovisko k možnosti vycestování** a konstatuje existenci překážek k vycestování z důvodu mezinárodních závazků České republiky.⁴⁰ Vydávání negativního stanoviska k možnosti vycestování představuje nový vývoj, neboť v případě osob bez státní příslušnosti, kterým apatristus nebyl osvědčen rozhodnutím vydaným dle § 8 písm. d) zákona o azylu, Ministerstvo vnitra překážky vycestování v závazných stanoviscích neshledává.

Na základě negativního závazného stanoviska vydaného v rámci řízení o správním vyhoštění je **pak možné získat vízum za účelem strpění** dle § 33 odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Po dobu řízení o žádosti o vydání víza za účelem strpění žadatel nemá právo pobývat na území, a nedisponuje ani jinými právy, včetně sociálních práv. Vízum za účelem strpění představuje **nejnižší a nejméně stabilní pobytový institut, který zákon o pobytu cizinců zná**. Toto vízum opravňuje k pobytu nad 90 dní, se kterým není automaticky spojeno právo pracovat a vykonávat výdělečnou činnost.⁴¹ Držitel víza za účelem strpění nedostává cizinecký pas⁴² a není za zákona účasten veřejného zdravotního pojištění⁴³. Vízum za účelem strpění automaticky zaniká, jakmile jeho držitel vycestuje z území České republiky.⁴⁴ Držitel víza není oprávněn na území požádat o jiný typ dlouhodobého víza či dlouhodobého pobytu.⁴⁵ Doba platnosti dlouhodobého víza za účelem strpění je maximálně jeden rok, poté je třeba žádat o jeho prodloužení či přechod na dlouhodobý pobyt za účelem strpění.⁴⁶ Jeho parametry neodpovídají doporučení UNHCR ohledně pobytového statusu, který by měly státu osobám bez státní příslušnosti na svém území přiznávat.⁴⁷ Je rovněž

⁴⁰ Závazné stanovisko Ministerstva vnitra je povinnou součástí řízení o správním vyhoštění. Srov. § 120a zákona o pobytu cizinců (zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů).

⁴¹ Poté, co je vízum za účelem strpění uděleno, může jeho držitel usilovat o získání povolení k zaměstnání (automaticky mu však přiznáno není).

⁴² Držitelům víza za účelem strpění může být vydán pouze cestovní průkaz totožnosti dle § 114 odst. 6 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Cestovní průkaz totožnosti však není mezinárodně uznávaným cestovním dokladem a vycestování s ním není do většiny států světa bez dalšího možné.

⁴³ Zákaz účasti ve veřejném zdravotním pojištění znamená nutnost hradit si komerční zdravotní pojištění pro cizince. Pokud k tomu dotyčná osoba nedisponuje potřebnými finančními prostředky, zůstává bez zdravotního pojištění a je tím pro ni omezena dostupnost zdravotní péče.

⁴⁴ Srov. § 62 odst. 4 zákona o pobytu cizinců.

⁴⁵ Výjimkou je situace, kdy by se stal rodinným příslušníkem občana EU nebo České republiky. Možnost požádat o přechodný pobyt rodinného příslušníka v návaznosti na unijní směrnici 2004/38/ES není dotčena (srov. § 87b zákona o pobytu cizinců). Stejně tak může nejdříve po šesti měsících pobytu na základě víza za účelem strpění žádat o dlouhodobý pobyt za účelem sloučení rodiny, pokud naplňuje podmínky unijní směrnice 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny státních příslušníků třetích zemí, kteří pobývají v Evropské unii (srov. § 42a odst. 5 zákona o pobytu cizinců).

⁴⁶ Srov. § 33 odst. 5 a § 42 zákona o pobytu cizinců.

⁴⁷ UNHCR doporučuje minimální dobu platnosti pobytu v délce dvou let, preferovaná doba platnosti je však pět a více let, přičemž s udělením povolením by měla být rovněž spojena zrychlená možnost naturalizace v souladu s čl. 32 Úmluvy. *Příručka UNHCR*, pozn. 6, odst. 148.

sporné, zda ve všech ohledech naplňuje rozsah práv, které uznaným osobám náležejí dle Úmluvy z roku 1954.⁴⁸ Jedná se o **výrazně nižší standard, než jaký je přiznáván uznaným uprchlíkům.**

Uznané **osoby bez státní příslušnosti tak nemají po vydání rozhodnutí** dle § 8 písm. d) zákona o azylu přinejmenším do doby, než získají vízum za účelem strpění dle výše popsaného postupu, **přístup k právům dle Úmluvy z roku 1954**, čímž je popřena deklaratorní povaha rozhodnutí o určení osoby bez státní příslušnosti.⁴⁹ **Ani možnost získání víza za účelem strpění není dostupná všem uznaným osobám bez státní příslušnosti.** Ti, kterým byl dříve uložen trest vyhoštění,⁵⁰ nemají možnost legalizace pobytového statusu ani výše popsaným způsobem. Jsou tak **trvale ponechání bez přístupu k právům dle Úmluvy z roku 1954.**⁵¹

Další vývoj nastal ve vztahu k **právnímu postavení osob, které jsou žadateli o určení postavení osoby bez státní příslušnosti.** Zákon o azylu právní postavení těchto osob nijak neupravuje. V březnu a v dubnu 2019 o této otázce dvakrát rozhodoval Nejvyšší správní soud.⁵² V obou případech dal zapravdu stěžovatelům – žadatelům o určení osoby bez státní příslušnosti. **Nejvyšší správní soud** konstatoval nezákonnost postupu Ministerstva vnitra, které těmto osobám odmítalo přiznat během řízení o jejich žádostech dle § 8 písm. d) zákona o azylu jakékoli právní postavení a nereagovalo na jejich žádosti o vydání průkazu žadatele.

Nejvyšší správní soud konstatoval **povinnost Ministerstva vnitra uplatnit analogii s úpravou zákona o azylu týkající se mezinárodní ochrany nejen ve vztahu k procesním aspektům** řízení o žádostech o určení osoby bez státní příslušnosti dle § 8 písm. d) zákona o azylu, **ale rovněž ve vztahu k právům žadatelů.** Ministerstvo vnitra tak mělo dle Nejvyššího správního soudu v řízení o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti postupovat podle zákona o azylu a analogicky ve smyslu jeho § 57⁵³ vydat stěžovatelům průkaz žadatele. Výslovně uvedl, že „by bylo nespravedlivé, aby si žalovaný mohl vybrat pro aplikaci pouze ta ustanovení zákona o azylu, která mu vyhovují, [...] jinými slovy volit si procesní i hmotněprávní pravidla *ad hoc* a tím pádem netransparentně.“⁵⁴ Svůj závěr Nejvyšší správní soud podpořil odkazem na důvodovou zprávu, podle níž se v řízení o žádostech dle § 8 písm. d) zákona o azylu použijí „mechanismy řízení o mezinárodní ochraně“.⁵⁵ Odkázal rovněž na čl. 25 Úmluvy z roku 1954 a Příručku UNHCR, „podle které jsou práva podle Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti formulována téměř totožně s Úmluvou o právním postavení uprchlíků, a proto se doporučuje, aby se jednotlivcům, kteří čekají na určení statusu osoby bez státní příslušnosti, dostalo stejných standardů zacházení jako žadatelům o azyl.“⁵⁶

Implementace rozsudků v praxi Ministerstva vnitra a jeho důsledky pro právní postavení žadatelů o určení osoby bez státní příslušnosti podle § 8 písm. d) zákona o azylu však **prozatím není plně prováděna. Dle dostupných informací žadatelé ani na základě citovaných rozsudků dosud nemají faktický přístup k právům plynoucím z postavení žadatele** o mezinárodní ochranu. Jedná se mimo jiné o právo být pojištěn v rámci veřejného

⁴⁸ Jedná se o standard přiznávaný osobám zákonně pobývajícím (*lawfully staying*) na území dotyčného státu. Srov. *Příručka UNHCR*, pozn. 6, odst. 150.

⁴⁹ *Příručka UNHCR*, pozn. 6, odst. 16.

⁵⁰ Často se tak děje v důsledku nemožnosti vycestovat na základě dříve uloženého správního vyhoštění, čímž je naplněna skutková podstata trestného činu maření výkonu úředního rozhodnutí.

⁵¹ Srov. § 56 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, podle něhož se vízum za účelem strpění nevydává osobám evidovaným v evidenci nežádoucích osob (zde jsou evidovány mj. osoby s uloženým správním vyhoštěním a trestem vyhoštění). Výjimku toto ustanovení zákona o pobytu cizinců přiznává pouze osobám, jimž v řízení o správním vyhoštění vydalo Ministerstvo vnitra negativní závazné stanovisko k možnosti vycestování. V rámci trestního vyhoštění podobné závazné stanovisko vydáváno není.

⁵² Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. března 2019, sp. zn. 4 Azs 365/2018 a rozsudek ze dne 9. dubna 2019, sp. zn. 7 Azs 488/2018. Dostupné z: www.nssoud.cz

⁵³ § 57 odst. 1 zákona o azylu stanoví: „Ministerstvo vydá žadateli o udělení mezinárodní ochrany průkaz žadatele o udělení mezinárodní ochrany nejpozději do 3 dnů od poskytnutí údajů k žádosti o udělení mezinárodní ochrany.“

⁵⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. března 2019, sp. zn. 4 Azs 365/2018, odst. 9, a rozsudek ze dne 9. dubna 2019, sp. zn. 7 Azs 488/2018, odst. 11.

⁵⁵ Důvodová zpráva k zákonu č. 314/2015 Sb., který do zákona o azylu přinesl úpravu § 8 písm. d).

⁵⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. března 2019, sp. zn. 4 Azs 365/2018, odst. 9, a rozsudek ze dne 9. dubna 2019, sp. zn. 7 Azs 488/2018, odst. 11

zdravotního pojištění či být ubytován v pobytových střediscích provozovaných Správou uprchlických zařízení. Ministerstvo vnitra žadatelům pouze (některým až po urgencích) vydává listinný dokument formátu A4, který je nazván jako průkaz žadatele, nejedná se však o formát průkazu v podobě dokladu, jenž je standardně vydáván žadatelům o mezinárodní ochranu. Dokument, který dotyční žadatelé obdrželi, může sloužit pro základní identifikaci a prokázání totožnosti v různých životních situacích. Není však doprovázen žádným poučením a vysvětlením právního postavení a rozsahu práv spojených s postavením žadatele a tímto průkazem, které Ministerstvo vnitra standardně vydává žadatelům o mezinárodní ochranu.

aktualizováno červen 2020

Do vnitrostátní právní úpravy **správního vyhoštění** nejsou promítnuty záruky týkající se vyhoštění osob bez státní příslušnosti zakotvené v čl. 31 Úmluvy z roku 1954. Zákon o pobytu cizinců upravuje otázku **správního vyhoštění** cizinců v § 119 a násl., kdy na osoby bez státní příslušnosti dopadá stejná právní úprava důvodů a podmínek **správního vyhoštění**, jaká platí pro ostatní cizince.⁵⁷ Nejvyšší správní soud ve své rozhodovací praxi potvrdil nesoulad této úpravy s Úmluvou z roku 1954 i aplikační přednost této Úmluvy.⁵⁸

Závazky plynoucí z čl. 31 Úmluvy z roku 1954 dostatečně nepromítá ani úprava **trestu vyhoštění**. Trestní zákoník stanoví, že trest vyhoštění se neudělí, jestliže se nepodařilo zjistit státní příslušnost pachatele.⁵⁹ Podle vnitrostátní judikatury však toto ustanovení není uplatňováno ve vztahu k osobám bez státní příslušnosti.⁶⁰ Úprava upuštění od výkonu trestu vyhoštění rovněž neupravuje postup trestního soudu ve vztahu k posouzení otázky, zda je osoba bez státní příslušnosti.⁶¹ Uplatnění tohoto ustanovení i samotného čl. 31 Úmluvy tak může být částí osob bez státní příslušnosti odepřeno.

Vedle toho právní úprava nijak neumožňuje řešit situaci osoby bez státní příslušnosti, kterou navzdory snaze správních orgánů nelze vyhostit. Těmto osobám ze strany Ministerstva vnitra nejsou přiznány překážky vycestování,⁶² které jsou předpokladem pro získání víza za účelem strpění. Další překážkou získání tohoto typu víza je, že ho lze udělit pouze osobám, které nefigurují v evidenci nežádoucích osob – tuto podmínku přitom osoby s uděleným **správním vyhoštěním** nebo **trestem vyhoštění** nesplňují.

⁵⁷ Osob bez státní příslušnosti se specificky týká jen § 121 zákona o pobytu cizinců, který stanoví: „Vysloví-li jiný stát souhlas s přijetím osoby bez státního občanství, může být vyhoštěna na základě **správního vyhoštění** do tohoto státu.“ Toto ustanovení tak vymezuje pouze praktický aspekt realizace **správního vyhoštění** osoby bez státní příslušnosti, avšak nijak nereflektuje zvláštní úpravu důvodů a podmínek vyhoštění osob bez státní příslušnosti.

⁵⁸ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 19.04.2018, č.j. 9 Azs 361/2017 – 33.

⁵⁹ Viz § 80 odst. 3 písm. a) zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁰ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 16. 12. 2010, sp. zn. 6 Tdo 1457/2010, publ. pod č. 30/2011 Sb. NS.

⁶¹ Viz § 350h odst. 4 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů.

⁶² Viz § 179 zákona o pobytu cizinců.

3.3. Vnitrostátní právní předpisy týkající se prevence a snižování případů absence státní příslušnosti v České republice

Otázku nabývání státního občanství osobami bez státní příslušnosti upravuje čl. 32 Úmluvy z roku 1954. Ten stanoví, že smluvní státy „budou pokud možno co nejvíce usnadňovat asimilaci a naturalizaci osob bez státní příslušnosti. Zejména se vynasnaží urychlit řízení o naturalizaci a co nejvíce snížit poplatky za toto řízení a jeho náklady.“ Za účelem předcházení vzniku případů apatristu byla na půdě OSN sjednána Úmluva o omezení případů bezdomovectví z roku 1961.⁶³ Česká republika přistoupila k Úmluvě z roku 1961 dne 19. prosince 2001.⁶⁴ Neučinila při tom žádnou výhradu.

Úprava nabývání a pozbývání českého státního občanství je na vnitrostátní úrovni obsažena v zákoně o státním občanství České republiky (dále jen „zákon o státním občanství“).⁶⁵ Jako základní pravidlo platí, že česká státní příslušnost je získána automaticky při narození, pokud ji má alespoň jeden z rodičů, bez ohledu na to, kde se dítě narodí. Zákon o státním občanství obecně provádí závazky plynoucí z Úmluvy z roku 1961, avšak v některých ohledech se v promítnutí těchto závazků projevují dílčí nedostatky.

Ustanovení § 5 zákona o státním občanství stanoví, že dítě, které se narodí na území a jinak by se stalo osobou bez státní příslušnosti, automaticky nabývá české státní občanství, pokud jsou oba jeho rodiče osobami bez státní příslušnosti a alespoň jeden z nich měl na území České republiky ke dni narození dítěte povolen pobyt na dobu delší než 90 dnů.⁶⁶

Ustanovení § 29 zákona o státním občanství dále upravuje situace, kdy dítě narozené na českém území nenabude státní příslušnost svých rodičů a nenabylo ani státní příslušnost podle § 5 zákona o státním občanství. V takovém případě je české státní občanství dítěti uděleno pouze na základě podané žádosti, pokud alespoň jeden z jeho rodičů měl na území České republiky ke dni narození dítěte povolen pobyt na dobu delší než 90 dnů.

Česká republika tedy upravuje možnost udělení státní příslušnosti dětem, kterým by jinak hrozila její absence, v závislosti na okolnostech rodičů buď ze zákona, nebo na základě podané žádosti. První možnost stanovená v § 5 zákona o státním občanství se omezuje na případy dětí narozených rodičům bez státní příslušnosti, z nichž alespoň jeden má ke dni narození dítěte povolen dlouhodobý pobyt v ČR. Rodiče, kteří na dítě nemohou přenést svoje státní občanství z jiného důvodu než proto, že oni sami jsou apatridé, musejí podat žádost podle § 29 zákona. Takové žádosti bude nicméně vyhověno rovněž pouze pokud alespoň jeden z rodičů má ke dni narození dítěte povolen dlouhodobý pobyt v ČR. Tato podmínka však není v souladu s Úmluvou z roku 1961, neboť nespadá do taxativního výčtu možných důvodů zamítnutí žádosti vymezených v jejím čl. 1 odst. 2.

Zákon o státním občanství navíc v § 29 odst. 4 obsahuje podmínku, podle níž Ministerstvo vnitra dětem, jejichž oba rodiče zároveň nejsou osobami bez státní příslušnosti, neudělí státní občanství v případě, že se dítě ocitlo bez státní příslušnosti pouze v důsledku toho, že jeho rodič neučinil bez závažných důvodů vůči orgánům země své státní příslušnosti úkon, na základě kterého by dítě nabylo státní občanství daného státu narozením.⁶⁷ Ani tato podmínka však nespadá do taxativního výčtu možných důvodů zamítnutí žádosti, jež jsou vymezeny v čl. 1 odst. 2 Úmluvy z roku 1961, a proto s ní není v souladu.

⁶³ V rámci českého překladu této úmluvy byl pro absenci státní příslušnosti zvolen termín „bezdomovectví“, který bývá někdy v českém prostředí užíván jako ekvivalent pojmu „apatristus“. V rámci této studie jej však pro označení situace osob bez státní příslušnosti nepoužíváme z důvodu jeho zavádějícího významu, který v češtině primárně označuje osoby žijící bez přístřeší, tzv. na ulici (stírá se tak rozdíl mezi anglickými pojmy „homeless“ a „stateless“).

⁶⁴ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 43/2002 Sb. m. s., o přístupu České republiky k Úmluvě o omezení případů bezdomovectví.

⁶⁵ Zákon č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

⁶⁶ Podle důvodové zprávy k zákonu o státním občanství má podmínka povolení k pobytu alespoň jednoho z rodičů předejít situacím, kdy se dítě narodí na území při pouhém průjezdu rodičů nebo kdy rodiče na území pobývají neregulérně.

⁶⁷ § 29 odst. 4 zákona o státním občanství České republiky.

Článek 2 Úmluvy z roku 1961 pojednávající o nalezencích je v českém zákoně o státní příslušnosti proveden ve dvou ustanoveních. První z nich se týká dětí mladších tří let nalezených na území ČR, u nichž se nepodařilo zjistit jejich totožnost. Takové děti nabydou české státní občanství v den, kdy byly nalezeny, pokud se během šesti měsíců neprokáže, že jsou státními příslušníky jiného státu.⁶⁸ Druhé ustanovení se týká nalezenců starších tří let, jejichž totožnost se nepodařilo zjistit z důvodu jejich nízkého věku nebo zdravotního postižení. Tyto děti mohou získat české občanství na základě žádosti podané opatrovníkem, ledaže by během následujících šesti měsíců bylo zjištěno, že jsou státními příslušníky jiného státu.⁶⁹ V případech nalezenců není stanoven maximální věk pro možnost získání státního občanství ČR, tato ustanovení tedy odpovídají požadavkům Úmluvy z roku 1961.

Zákon o státním občanství nepředpokládá ztrátu občanství České republiky z důvodu nabytí jiné státní příslušnosti. Je tedy umožněno dvojí občanství. Jediný způsob pozbytí státního občanství České republiky je prohlášením, tedy dobrovolným projevem vůle vzdát se státního občanství. Zákon přitom obsahuje pojistku před vzdáním se státního občanství České republiky v případě, že by dotyčný zároveň nenabyl státní občanství jiné. Stanoví, že pokud byl osobě vydán doklad o tom, že pozbude státní občanství České republiky, dojde k tomu až dnem, kdy tato osoba doručí doklad o nabytí státního občanství cizího státu.⁷⁰ Toto ustanovení je v souladu s čl. 7 odst. 1 písm. a) Úmluvy z roku 1961.

Závazek usnadnění naturalizace osob bez státní příslušnosti vymezený v čl. 32 Úmluvy z roku 1954 je do zákona o státním občanství promítnut stejným způsobem, jako ve vztahu k uprchlíkům dle Úmluvy z roku 1951. Toto usnadnění spočívá v možnosti prominout podmínku alespoň pětiletého povolení k trvalému pobytu před podáním žádosti⁷¹ a rovněž podmínku, aby osoba v posledních třech letech nepředstavovala významnou zátěž pro sociální systém.⁷²

⁶⁸ § 10 zákona o státním občanství.

⁶⁹ § 30 zákona o státním občanství.

⁷⁰ § 40 odst. 9 zákona o státním občanství.

⁷¹ § 15 odst. 1 písm. h) zákona o státním občanství.

⁷² § 15 odst. 5 zákona o státním občanství.

4 SOCIODEMOGRAFICKÁ ANALÝZA

OSOB BEZ STÁTNÍ PŘÍSLUŠNOSTI V ČESKÉ REPUBLICE

Z hlediska statistiky náleží osoby bez státní příslušnosti v souladu se zákonem o pobytu cizinců do kategorie cizinců. Data o cizincích se v ČR sledují jen do okamžiku, než je jim uděleno české občanství. Níže uvedená data o osobách bez státní příslušnosti v ČR vycházejí z veřejně dostupných stavových dat blíže popsanych dále v textu a jejich jednotlivá grafická znázornění byla vytvořena autory této studie.

V České republice dosud neexistuje jeden základní registr, z něhož by bylo možné získávat většinu informací o cizincích. Základní a zároveň nejaktuálnější data o počtech cizinců žijících v ČR poskytuje Ministerstvo vnitra (dále také MV).⁷³ Souhrnné statistiky o počtu cizinců jsou pravidelně zveřejňovány také Českým statistickým úřadem (dále také ČSÚ). Data zveřejňovaná ČSÚ čerpají kromě Ministerstva vnitra i z jiných resortů a jsou publikována v průřezové statistice „Cizinci“⁷⁴. Důležitým zdrojem statistických dat je také populační census (dále také jako „Sčítání lidu, domů a bytů“). Získávání a spojování statistických informací z jednotlivých registrů, které primárně slouží potřebám jednotlivých ministerstev, se ukázalo být problematické. V některých případech se objevují odlišné počty stejně definovaných cizinců v různých zdrojích (registrech).⁷⁵ Veškeré statistiky navíc poskytují informace pouze o cizincích s určitým typem povolení k pobytu nebo s přiznanou mezinárodní ochranou. Základní informace o nelegální migraci poskytuje MV ve své každoroční zprávě o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území ČR⁷⁶. Evidované případy zachycených cizinců v neregulérním postavení nicméně představují pouze část skutečného rozsahu nelegální migrace, který lze odhadovat na základě speciálních výzkumů a expertních odhadů.⁷⁷

4.1 Osoby bez státní příslušnosti ve statistikách Ministerstva vnitra ČR

4.1.1 Cizinci s povoleným pobytem

Statistiky o osobách bez státní příslušnosti s povoleným pobytem na území ČR jsou veřejně dostupné pouze od roku 2007 do současnosti.⁷⁸ Námi sledované osoby se nalézají pod kódem státní příslušnosti „osoba bez státní přísl.“, dále se mohou nalézat rovněž pod kódem „XXX – neuvedený nebo neznámý stát“ a také v některých letech uváděným kódem „nezjištěno“. Zvláštní kategorii osob bez státní příslušnosti tvoří osoby statisticky řazené pod státní příslušnost Palestina. Graf č. 1 znázorňuje vývoj počtu osob bez státní příslušnosti a osob s neuvedenou či nezjištěnou státní příslušností. Při srovnání sledovaných let je možné zachytit dva významné nárůsty v počtu osob bez státní příslušnosti – první na konci roku 2008 (téměř o jednu čtvrtinu) a druhý na konci roku 2011 (kdy přibyla necelá pětina osob). Největší meziroční pokles počtu osob bez státní příslušnosti s povoleným pobytem byl naopak zaznamenán v roce 2014, a to o jednu osminu (viz Tabulka č. 2). Za celé sledované období početně převládali muži nad ženami, a to většinou v poměru 60:40.

⁷³ To spravuje i dva hlavní registry – Cizinecký informační systém (CIS) a Informační systém evidence osob (ISEO).

⁷⁴ ČSÚ. *Průřezová statistika Cizinci*. Český statistický úřad [online]. 2018. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/cizinci/cizinci-pocet-cizincu>.

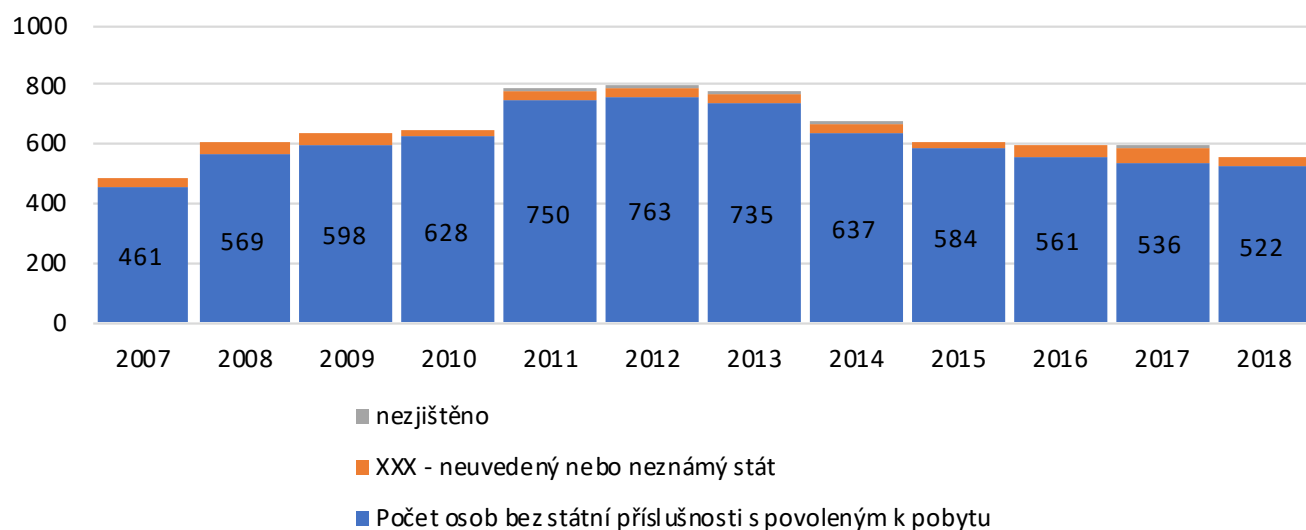
⁷⁵ LEONTIYEVA, Y., CHYTIL, D. Statistika a výzkumy imigrantů aneb jak srovnávat nesrovnatelné. IN KREJČÍ, J., LEONTIYEVA, Y. (eds.). *Cesty k datům. Zdroje a management sociálněvědních dat v České republice*. Praha: Sociologické nakladatelství SLON, 2012, s. 352.

⁷⁶ Podle této zprávy bylo v roce 2017 při nelegální migraci na území ČR odhaleno celkem 4 738 osob, což je oproti roku 2016 pokles o 9,9 %.

⁷⁷ ČSÚ. *Koncepce výběru a zpracování statistických údajů...* op. cit. TOPINKA, D. Uvážení v nelegálnosti. *Sociální studia* 3 (1), 2006, s. 73–88.

⁷⁸ Všechny níže představené údaje jsou čerpány ze statistických listů k 31. 12. daného roku (pouze v případě roku 2018 se jedná o statistický list k 30. 6.).

Graf 1 Počet osob bez státní příslušnosti s povolením k pobytu a osob s neuvedenou či nezjištěnou státní příslušností v letech 2007 až 2018 (k 31.12.; rok 2018 k 30.6.)



Zdroj: MV ČR, Cizinci 3. zemí se zaevidovaným povoleným pobytem na území České republiky a cizinci zemí EU + Islandu, Norska, Švýcarska a Lichtenštejnska se zaevidovaným pobytem na území České republiky v letech 2011-2018; Statistika Cizinecké policie v letech 2007-2010.

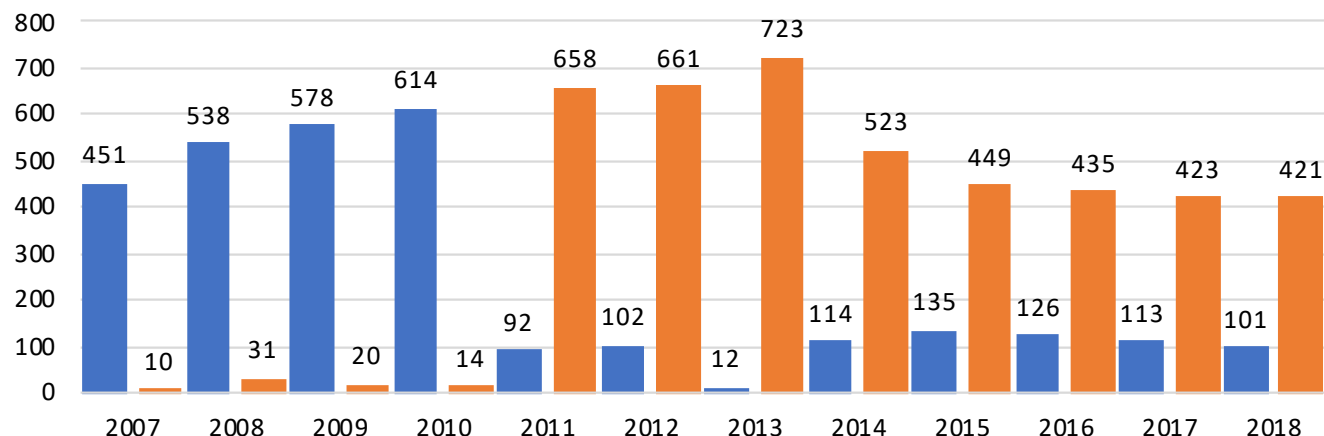
Tabulka 2 Počet osob bez státní příslušnosti s povolením k pobytu a osob s neuvedenou či nezjištěnou státní příslušností v letech 2007 až 2018 (k 31.12.; rok 2018 k 30.6.)

Roky	Počet osob bez státní příslušnosti s povolením k pobytu	XXX - neuvedený nebo neznámý stát	Nezjištěno	Celkem	Meziroční nárůst / pokles
2007	461	27	0	488	
2008	569	40	0	609	24.8%
2009	598	35	0	633	3.9%
2010	628	23	0	651	2.8%
2011	750	24	2	776	19.2%
2012	763	29	2	794	2.3%
2013	735	29	2	766	-3.5%
2014	637	32	1	670	-12.5%
2015	584	24	0	608	-9.3%
2016	561	34	0	595	-2.1%
2017	536	48	3	587	-1.3%
2018	522	39	0	561	-4.4%

Zdroj: MV ČR, Cizinci 3. zemí se zaevidovaným povoleným pobytem na území České republiky a cizinci zemí EU + Islandu, Norska, Švýcarska a Lichtenštejnska se zaevidovaným pobytem na území České republiky v letech 2011-2018; Statistika Cizinecké policie v letech 2007-2010.

Graf č. 2 znázorňuje vývoj počtu osob bez státní příslušnosti s povolením pobytu dle typu pobytu. Zde je především zajímavý zlomový rok 2011, ve kterém došlo k obratu v podobě nárůstu počtu osob s trvalým pobytem. Tato skutečnost pravděpodobně souvisí se změnou statistického vykazování sběru dat a přenesení působnosti rozhodování o jednotlivých typech pobytů z cizinecké policie na odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra.

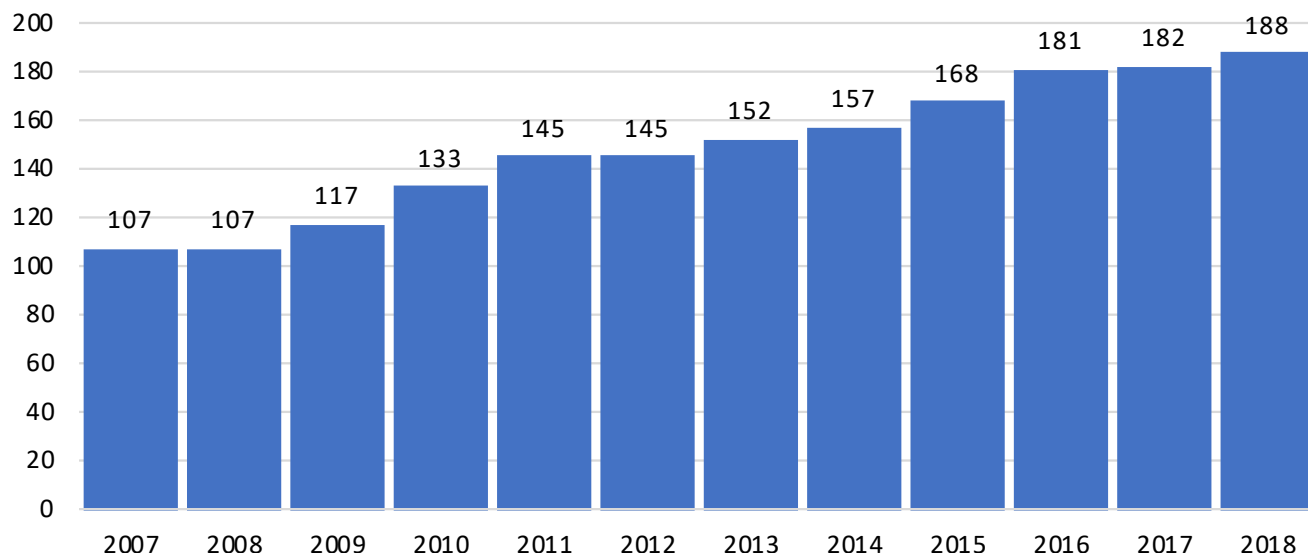
Graf 2 Osoby bez státní příslušnosti s povolením k pobytu dle typu pobytu v letech 2007 až 2018 (k 31.12.; rok 2018 k 30.6.)



Zdroj: MV ČR, Cizinci 3. zemí se zaevidovaným povoleným pobytem na území České republiky a cizinci zemí EU + Islandu, Norska, Švýcarska a Lichtenštejnska se zaevidovaným pobytem na území České republiky v letech 2011-2018; Statistika Cizinecké policie v letech 2007-2010.

V rámci statistické evidence cizinců s povoleným pobytem jsou Palestinci vykazováni zvlášť. Nejsou tedy zahrnuti mezi osoby bez státní příslušnosti. Z grafu č. 3 je zřejmé, že počet Palestinců pobývajících na území ČR trvale roste. Na konci roku 2018 bylo evidováno celkem 188 osob. Palestinci mají v nadpoloviční většině trvalý pobyt a z hlediska pohlaví převládají muži. Přinejmenším část Palestinců statisticky evidovaných v této kategorii jsou přitom pravděpodobně osobami bez státní příslušnosti ve smyslu Úmluvy z roku 1954 a představují tedy relevantní skupinu pro účel této studie.

Graf 3 Počet Palestinců v letech 2012 až 2018 (k 31.12.; rok 2018 k 30.6.)

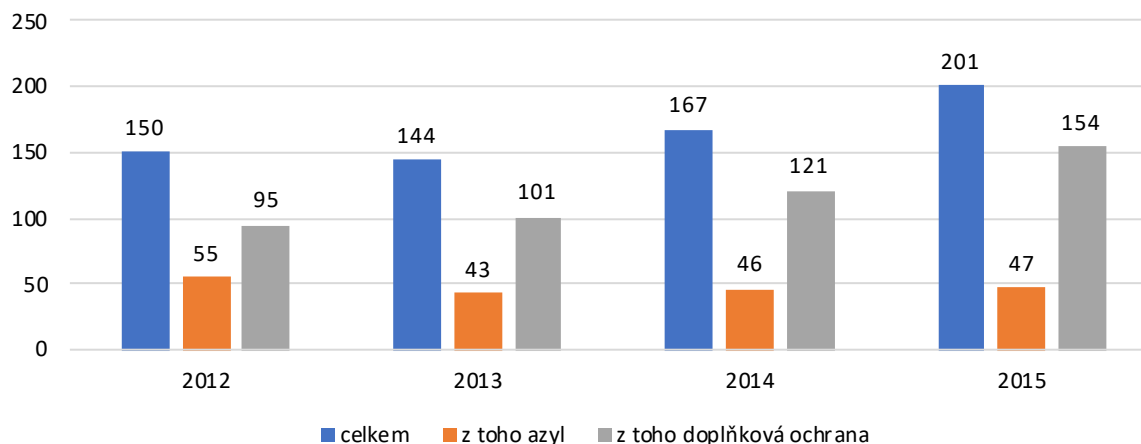


Zdroj: MV ČR, Cizinci 3. zemí se zaevidovaným povoleným pobytem na území České republiky a cizinci zemí EU + Islandu, Norska, Švýcarska a Lichtenštejnska se zaevidovaným pobytem na území České republiky v letech 2007-2018.

4.1.2 Osoby bez státní příslušnosti s priznanou mezinárodní ochranou

Je obtížné určit přesný počet osob bez státní příslušnosti pobývajících na území ČR na základě mezinárodní ochrany. Počty osob s platnou mezinárodní ochranou žijících v jednotlivých letech v ČR jsou zveřejněny jen pro období let 2012 až 2015.⁷⁹ Znázorňuje je graf č. 4. Ke konci roku 2015 bylo evidováno 201 osob, přičemž převládaly osoby bez státní příslušnosti s udělenou doplňkovou ochranou oproti počtu osob s azylem.

Graf 4 Osoby bez státní příslušnosti s platnou mezinárodní ochranou v letech 2012 - 2015 (k 31. 12.)

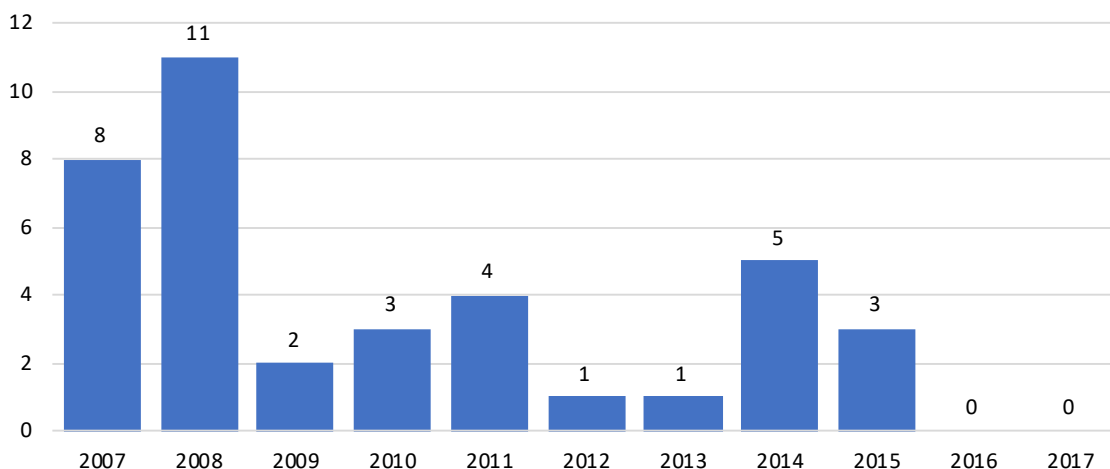


Zdroj: MV ČR, Osoby s platnou mezinárodní ochranou za roky 2012 až 2015 (k 31. 12.)

Další potenciálně relevantní kategorií při mapování absence státní příslušnosti jsou osoby s nezjištěným občanstvím. Mezi nimi bylo na konci roku 2012 evidováno 8 azylantů a žádná osoba s doplňkovou ochranou, na konci let 2013 až 2015 pak celkem 4 azylanti a žádný držitel doplňkové ochrany. V rámci kategorie Palestinců se vyskytuje pouze jediná osoba, která získala azyl v roce 1994.

Graf č. 5 znázorňuje počty udělených azylů osobám bez státní příslušnosti v průběhu let 2007 až 2017. Za toto období byl azyl udělen v celkem 38 případech, což představuje relativně klesající trend ve srovnání s kladnou rozhodovací praxí stran doplňkové ochrany.

Graf 5 Počet osob bez státní příslušnosti, jimž byl udělen azyl v letech 2007 - 2017

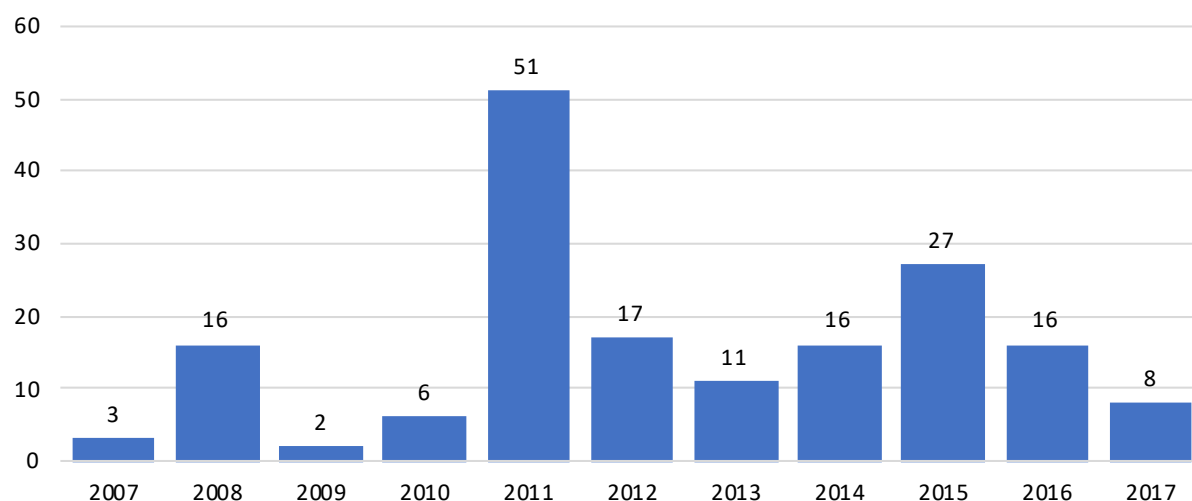


Zdroj: MV ČR, Mezinárodní ochrana v České republice: roční statistický přehled 2017

⁷⁹ Ve zprávách z předchozích období je tento údaj zachycen pouze ve formě souhrnných přehledů, ze kterých není možné vyseparovat informace za jednotlivá léta. Od roku 2015 již ministerstvo počty osob s platnou mezinárodní ochranou nezveřejňuje vůbec.

Doplňková ochrana byla v letech 2007 až 2017 udělena 173 osobám bez státní příslušnosti (viz graf č. 6), z toho 101 mužům a 72 ženám. Osoby spadající pod kód „nezjištěno“ ani osoby evidované v kategorii Palestina ve sledovaném období doplňkovou ochranu neobdržely.

Graf 6 Počet osob bez státní příslušnosti, jimž byla udělena doplňková ochrana v letech 2007 - 2017



Zdroj: MV ČR, Mezinárodní ochrana v České republice: roční statistický přehled 2017

4.2 Osoby bez státní příslušnosti ve statistikách Českého statistického úřadu

4.2.1 Populační census: Sčítání lidu, domů a bytů

Sčítání lidu, domů a bytů (dále také SLDB) pravidelně realizuje ČSÚ. Z jeho výsledků lze rovněž získat dílčí informace o osobách bez státní příslušnosti. Po vzniku samostatné České republiky se SLDB konalo dvakrát, a to v roce 2001 a 2011⁸⁰.

V rámci SLDB bylo u cizinců zjišťováno státní občanství, kde bylo možné zaznačit i variantu „osoba bez státního občanství“. Na základě tohoto údaje můžeme říci, že v roce 2001 pobývalo na území ČR 2 544 osob bez státního občanství, které se k této charakteristice přihlásily. Nejčastěji zastoupenou věkovou kategorií byly osoby bez státní příslušnosti do 19 let, druhou nejpočetnější osoby ve věku 30 až 39 let (viz tabulka č. 3).

Tabulka 3 Věkové skupiny obyvatel bez státního občanství dle SLDB 2001

Státní občanství	Obyvatelstvo celkem	Věkové skupiny					
		do 19	20 – 29	30 – 39	40 – 49	50 – 59	60+ vč. nezj.
Bez státního občanství	2 544	525	465	484	416	285	369

Zdroj: ČSÚ, SLDB 2001, Tab. 5 Obyvatelstvo podle věku a podle státního občanství

⁸⁰ Shromažďované údaje o počtu obyvatel v roce 2001 zahrnovaly všechny osoby, které měly v rozhodný okamžik sčítání na území ČR trvalý nebo dlouhodobý pobyt, bez ohledu na to, zda v době sčítání byly v místě svého pobytu přítomny. V roce 2011 se do počtu obyvatel započítávaly všechny osoby, které měly v rozhodný okamžik místo obvyklého pobytu na území ČR (místo, kde osoba obvykle tráví období svého každodenního odpočinku bez ohledu na dočasnou nepřítomnost), přičemž pro zahrnutí osoby bylo rozhodující kritérium jednoho roku pobytu, případně úmysl dlouhodobého pobytu na území ČR.

Při SLDB 2011 bylo osob bez státního občanství zaznamenáno výrazně méně. Za osobu bez státního občanství se tehdy prohlásilo 1 502 osob (viz tabulka č. 4). Stejně jako v SLDB 2001 byla nejvíce zastoupena věková kategorie osob bez státní příslušnosti do 19 let.

Tabulka 4 Věkové skupiny obyvatel bez státního občanství dle SLDB 2011

Státní občanství	Obyvatelstvo celkem	Věkové skupiny					
		do 19	20 – 29	30 – 39	40 – 49	50 – 59	60+ vč. nezj.
Bez státního občanství	1 502	497	203	275	219	159	149

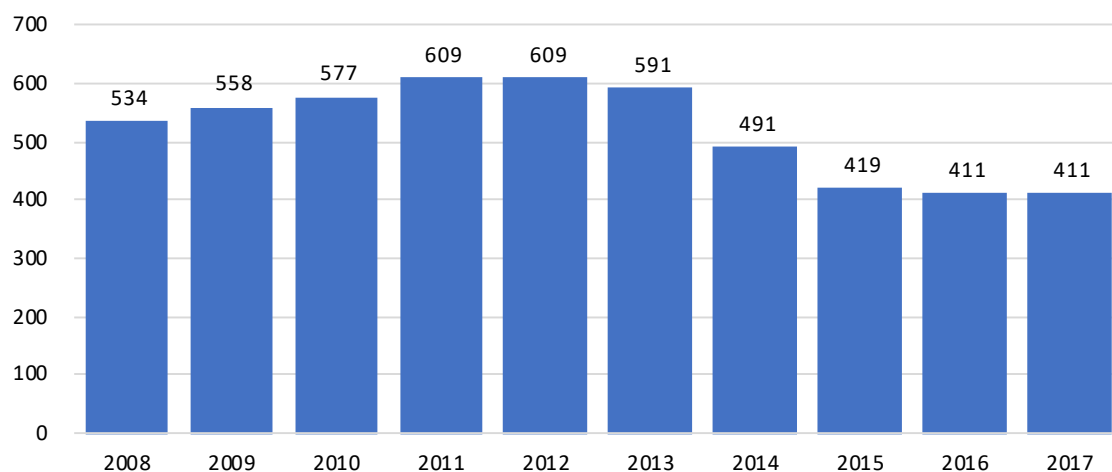
Zdroj: ČSÚ, SLDB 2011, Tab. 5 Obyvatelstvo podle věku a podle státního občanství

Tyto údaje ale musíme považovat za pouze orientační s ohledem na existující omezení při sběru dat. Při SLDB byla sečtena pouze část cizinců (například v roce 2001 to bylo pouze přibližně 60 % z těch, které v té době evidovala cizinecká policie⁸¹). Sčítání dále mohlo být ovlivněno jazykovou bariérou, případně nedůvěrou cizinců v poskytování osobních údajů státním institucím. Takové zkreslení je pravděpodobné zejména u nelegálně pobývajících cizinců. Počet sečtených osob bez státní příslušnosti mohla ovlivnit i skutečnost, že se dotyční někdy odmítají přihlásit k tomuto statusu a do archů se zaznamenávali jako občané „svého“ domovského státu. Někteří naopak mohli v rozhodné době disponovat občanstvím, ale zařadili se pod kategorii osob bez státní příslušnosti.

4.2.2 Průřezová statistika „Cizinci“

Určení přesného počtu osob bez státní příslušnosti na základě veřejně dostupných dat ČSÚ se při jejich zpracování také ukázalo jako obtížné. Osoby bez státní příslušnosti jsou zařazovány pod souhrnnou kategorií „cizinci bez státního občanství + ostatní + nezjištěno“. Počty v těchto souhrnných kategoriích v rámci jednotlivých let napříč dostupnými statistikami však navzájem nekorespondují.⁸² ČSÚ se zároveň řídí odlišnou definicí zaznamenávaného cizince.⁸³ Pro účel této studie proto ČSÚ vytvořil výčet osob bez státní příslušnosti s povoleným pobytem (bez osob, které požívají mezinárodní ochranu) za období let 2008 až 2017 (viz graf č. 7).

Graf 7 Osoby bez státní příslušnosti v letech 2008 až 2017 (k 31.12.)



Zdroj: ČSÚ

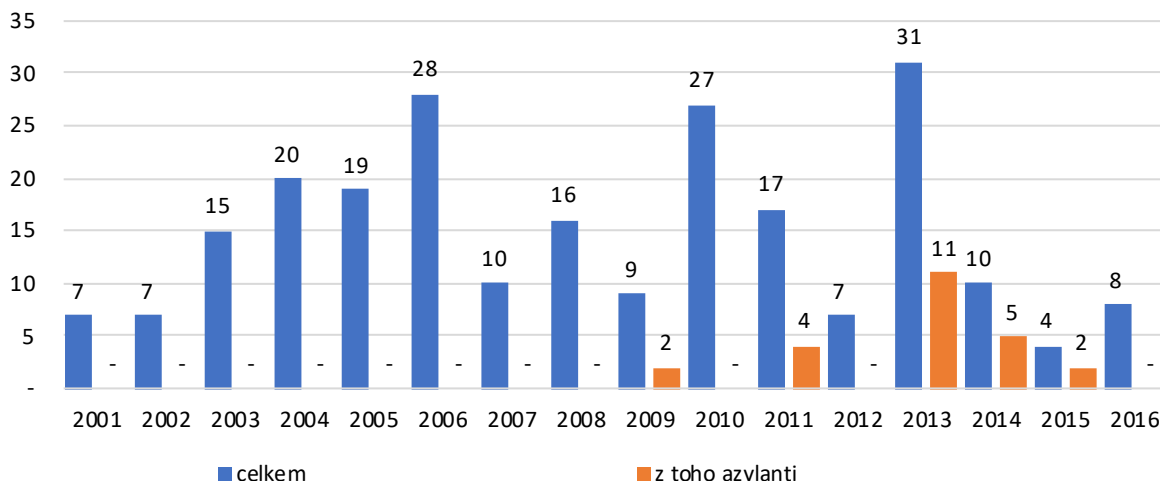
⁸¹ ČSÚ. *Koncepce výběru a zpracování statistických údajů*, pozn. 59, s. 30.

⁸² Jedná se především o čtyři datové zdroje: R04 Cizinci v ČR podle státního občanství v letech 1994 - 2017 (k 31. 12.); R07 Cizinci s pobytem nad 12 měsíců podle státního občanství v letech 2008 - 2017 (k 31. 12.); T01 Cizinci celkem podle státního občanství v letech 2008 - 2017 (k 31. 12.); T14 Cizinci podle kategorií pobytu, pohlaví a občanství v letech 2008 - 2017 (k 31. 12.)

⁸³ Statistika ČSÚ pracuje s třemi kategoriemi počtů uváděných cizinců, které označuje jako Cizinci bez azylantů, Cizinci včetně azylantů a Cizinci s pobytem nad 12 měsíců. Metodika ČSÚ pak vysvětluje, které skupiny cizinců z hlediska typů pobytových oprávnění na území ČR pod každou z těchto tří kategorií spadají.

Nižší počty uváděných osob bez státní příslušnosti oproti statistikám MV mohou být způsobeny mírně odlišnou metodologií a kategorizací statisticky evidovaných dat v rámci ČSÚ.⁸⁴ Oproti tomu údaje týkající se osob bez státní příslušnosti s udělenou mezinárodní ochranou s veřejně dostupnými údaji MV korespondují. V grafu č. 8 jsou zaneseny údaje o počtech nabytí státního občanství v ČR osobami bez státní příslušnosti v letech 2001 až 2016.

Graf 8 Nabývání státního občanství ČR u osob bez státní příslušnosti v letech 2001 - 2016



Zdroj: ČSÚ, R91 Státní občanství ČR nabytá během let 2001 až 2016 – podle předchozího státního občanství, pramen: Ministerstvo vnitra

4.3 Limity statistických dat a odhad počtu osob bez státní příslušnosti v České republice

Provedená analýza jasně ukazuje, že určit na základě zveřejňovaných statistik přesný počet osob bez státní příslušnosti je komplikované. Existující dostupná data o osobách bez státní příslušnosti jsou málo validní. Mezi hlavní limity způsobující zkreslení dat patří:

- 1 **Nedostatečná propojenost registrů obsahujících údaje o osobách bez státní příslušnosti.**
- 2 **Nevhodné nastavení číselníků včetně absence odpovídající kategorie pro označení absence státní příslušnosti do daného formuláře.**
- 3 **Statistická evidence pouze osob bez státní příslušnosti s pobytočným oprávněním.**
- 4 **Nejednoznačné metodické postupy pro určení, zda dotyčná osoba má být zanesena do kategorie „osoba bez státní příslušnosti“ či nikoli.**

Nekonzistentnost v evidovaném počtu osob bez státní příslušnosti je možné ilustrovat na datech z roku 2011. Ve statistikách MV bylo uvedeno, že na území státu pobývalo 750 osob bez státní příslušnosti (nezahrnuty osoby bez státní příslušnosti s přiznanou mezinárodní ochranou). Oproti tomu v rámci SLBD 2011 se za osoby bez státního občanství prohlásilo 1 502 účastníků šetření a ČSÚ ve své statistice uvádí za tento rok 609 osob bez státní příslušnosti. Informace o osobách bez státní příslušnosti s přiznaným typem mezinárodní ochrany jsou za rok 2011 nedostupné.

⁸⁴ Odchylka se v jednotlivých letech pohybuje od 6,2 % až po 34,2 %.

Jak již bylo uvedeno, počty osob bez státní příslušnosti žijících na území ČR neregulérně ve statistických evidencích nefigurují. Rovněž o dalších životních událostech osob bez státní příslušnosti máme pouze kusé informace. Kategorie Palestinců je evidována odděleně, přestože v rámci ní se také nacházejí osoby bez státní příslušnosti. Mimo to ve statistikách zcela chybí veřejně dostupné informace o počtu žádostí o určení osoby bez státní příslušnosti za jednotlivé roky dle § 8 písm. d) zákona o azylu.

Odhad celkového počtu osob bez státní příslušnosti žijících v České republice lze učinit z následujících závěrů. Přestože je velmi obtížné zjistit přesný počet evidovaných osob bez státní příslušnosti žijících v České republice s pobytovým oprávněním, lze dovodit, že se jejich počet pohybuje v rozmezí kolem 700 až 800 osob. Skutečný počet osob bez státní příslušnosti je však s ohledem na výše uvedené limity této evidence pravděpodobně vyšší. Nedostatek informací o osobách bez potřebné dokumentace ukazuje, že v zemi může existovat početně významná skupina, která není ve statistikách zachycena. Pro její odhad lze využít výsledek sčítání lidu z roku 2011, podle něhož zde celkem pobývá přibližně 1500 osob bez státní příslušnosti. Navzdory tomu, že i tento údaj je ovlivněn několika výše popsány limity, domníváme se, že představuje užitečný referenční rámec, neboť přinejmenším zčásti umožnil zachytit i ty osoby bez státní příslušnosti, pobývající na území ČR bez oprávnění k pobytu. Na základě toho dospíváme k odhadu, že v zemi může celkově pobývat až 1 500 osob bez státní příslušnosti.

5.1 Nejistý pobytový status

Většina participantů má za sebou již mnohaletý pobyt na území České republiky. Sedm z patnácti osob bez státní příslušnosti, s nimiž byly provedeny výzkumné rozhovory, do Česka přicestovalo již v průběhu 90. let. Jeden se v České republice narodil. Průměrná doba jejich pobytu na území ČR činí 16 let. Většina z nich přicestovala s platným povolením ke vstupu a cestovním dokladem. Přibližně každý druhý přijel na území České republiky za účelem vyhledání mezinárodní ochrany, další přicestovali zpravidla za prací či z důvodu sloučení s rodinou.

Většina participantů měla v minulosti na území ČR různé typy pobytových oprávnění. Části z nich však tato povolení nebyla prodloužena, případně byla zrušena, často z důvodů souvisejících s jejich postavením jako osob bez státní příslušnosti (nemožnost předložit doklad apod.). Jiní nikdy neuspěli ve snaze o získání platného povolení k pobytu a na území ČR pobývali či pobývají legálně pouze v rámci probíhajících řízení o mezinárodní ochraně, případně o správním vyhoštění či během doby strávené ve vyhošťovací vazbě nebo ve výkonu trestu. Celkem 11 participantů požádalo v nějakém okamžiku svého pobytu na území ČR o mezinárodní ochranu, z toho víc než polovina opakovaně. Průměrná doba, kterou participanté strávili v řízení o mezinárodní ochraně, se pohybuje kolem sedmi let. Pouze jeden participant byl se svou žádostí o mezinárodní ochranu úspěšný, a to z důvodu ozbrojeného konfliktu v Sýrii, odkud pocházel.

V době konání výzkumných rozhovorů disponovali aktuálně platným povolením k pobytu pouze tři participanté. Zbývajících 12 osob pobývalo na území buď neoprávněně, nebo byl jejich pobyt oprávněný po přechodnou dobu v rámci uděleného výjezdního příkazu či z důvodu probíhajícího řízení o správním vyhoštění. Celkem devět participantů podalo žádost o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti v souladu s Úmluvou z roku 1954 dle § 8 písm. d) zákona o azylu.

5.2 Snahy o právní řešení situace

Poznatky získané ze zkoumaných případů poukazují na nedostatečnou schopnost stávajícího právního rámce reagovat na specifika postavení osob bez státní příslušnosti a umožnit těmto osobám legalizovat jejich pobytovou situaci. V případě osob, které v minulosti měly určitý typ pobytového oprávnění, se ukazuje nemožnost jejich pobyt znovu upravit. S obdobným problémem se setkáváme i u neúspěšných žadatelů o mezinárodní ochranu.

« Já se snažím, ale prostě, nikdo mi neotvírá nějaké dveře. Že by řekl: „Hele my vám dáme šanci a vyřešte tu situaci.“ Já chci prostě jen tu šanci.

Cesta k legálnímu pobytu je pro osoby bez státní příslušnosti v migrační situaci značně omezená. Zaprvé je o většinu typů pobytových oprávnění třeba žádat mimo území České republiky na zastupitelském úřadě a zadruhé je třeba k žádosti předložit cestovní doklad. To je nereálné. Participanté nemohou vycestovat za hranice České republiky, protože obvykle nemají cestovní doklad, který je třeba předložit se žádostí o pobytové oprávnění. Zároveň naráží na neochotu původního domovského státu nebo následnického státu vpustit osobu, která není jeho občanem, na své území. Participanté tedy nemohou z České republiky ani vycestovat, ani nemohou nalézt řešení na území České republiky.

Podle stávající právní úpravy by většina participantů mohla uvažovat pouze o podání žádosti o dlouhodobé vízum za účelem strpění.⁸⁵ Zde je však třeba prokázat, že žadatel nemůže z důvodů nezávislých na své vůli opustit území ČR. Pro osoby bez státní příslušnosti to znamená prokázat, že nemají státní příslušnost a že je tedy žádná země nepřijme zpět na své území. To je však v praxi velmi obtížné, neboť ambasády příslušných států často s dotyčným odmítají komunikovat a vydat mu potvrzení o tom, že není jejich státním příslušníkem. Ani v případech, kdy participanti disponují jednoznačnými dokumenty potvrzujícími, že jsou osobami bez státní příslušnosti, však není zajištěno, že mohou vízum za účelem strpění získat. Mnohým z nich bylo z důvodů nemožnosti vycestovat z České republiky uloženo správní vyhoštění, případně i trest vyhoštění, a nemohou proto splnit podmínku nebytí uvedení v evidenci nežádoucích osob.

Skutečnost, že v případě dané osoby nebylo ani opakovaně možné realizovat rozhodnutí o vyhoštění, nezakládá automaticky zákonný důvod pro vyjmutí daného jednotlivce z evidence nežádoucích osob, ani pro udělení víza za účelem strpění nebo jiné řešení pobytové situace. Taková osoba se pak ocitá v právně neřešeném postavení, kdy je jí formálně i nadále uložena povinnost opustit území, kterou dotyčný musí splnit, aniž by byla zohledněna faktická nemožnost tuto povinnost naplnit. S ohledem na nedostatek jiných možností řešení bezvýchodné pobytové situace se část participantů opakovaně uchyluje k podávání žádostí o mezinárodní ochranu. S ohledem na to, že toto řízení není určeno k ochraně jejich práv, pokud nejsou zároveň uprchlíci, nebývají se svou žádostí úspěšní.

« Mám problém v tom, že nemůžu dostat pas, protože jsem bez státní příslušnosti. Nemám žádné doklady a pořád dostávám vízum na vycestování, ale vycestovat nemůžu.

« Přemýšlel jsem o tom už nejméně stokrát, jak by se to dalo vyřešit. Ale skutečně z toho není cesta ven.

Z rozhovorů vyplývá, že participanti se i navzdory mnohdy dlouholetým pobytům v ČR jen velmi obtížně orientují ve své pobytové a právní situaci. Rozumí sice tomu, že čelí obtížím s upravením svého pobytového statusu, ale důvody, procesní detaily a další okolnosti zůstávají nepochopeny. Vše je příliš komplikované. Participantův poukazují na bezvýchodnost své situace a nechápou, proč jim za těchto okolností není otevřena legální cesta, jak situaci řešit.

« Já už jsem si zvykla, že musím čekat. (...) Možná, že tam pro mě někde něco bude v těch zákonech. Já jsem nic neudělala, já jsem nikomu neublížila. Nikam jsem neuprchla, prostě jsem jenom přijela a měla smůlu.

5.3 Hodnocení řízení dle § 8 písm. d) zákona o azylu

S ohledem na výše uvedené limity v možnostech právního řešení pobytové situace se pro většinu participantů ukázalo jako jedna z mála možností podat žádost o určení právního postavení osoby bez státní příslušnosti.

Z provedených rozhovorů s osobami bez státní příslušnosti však vyplynulo, že řízení dle § 8 písm. d) zákona o azylu nevedlo k očekávanému výsledku. K listopadu 2018 Ministerstvo vnitra ani na jednu z podaných žádostí nereagovalo. Čtyři z participantů přitom své žádosti podali již v průběhu roku 2017, avšak nedostali žádnou odpověď. Ministerstvo zůstalo nečinné i v případech, kdy se participantův proti nečinnosti a průtahům v řízení bránili soudní cestou. V případě jednoho z participantů správní soud již v listopadu 2017 rozhodl o tom, že se ministerstvo v řízení dopustilo nezákonných průtahů a nařídil mu vydat ve věci rozhodnutí.⁸⁶ Bezmála rok poté však dotyčný od ministerstva stále neobdržel žádnou reakci.

⁸⁵ V úvahu by teoreticky připadala rovněž žádost o trvalý pobyt z důvodů hodných zvláštního zřetele. Ten je však udělován na základě uvážení správního orgánu a zcela výjimečně.

⁸⁶ Rozsudek Městského soudu v Praze z 29. listopadu 2017, věc č. 10A 155/2017. Rozsudek není veřejně dostupný.

Participantů rovněž zdůrazňovali, že během řízení nemají nijak upraven svůj právní status a nebyl jim vydán žádný doklad, kterým by se mohli prokázat jako žadatelé o určení osoby bez státní příslušnosti. Participantů v této souvislosti vyjadřovali nepochopení a zmařenou naději, že v rámci řízení o určení osoby bez státní příslušnosti budou jejich situace a pobyt alespoň v nějaké podobě upraveny.

« *Poslední naděje, kterou jsem měl, byla v řízení o určení osob bez státní příslušnosti [pozn. řízení dle § 8 písm. d) zákona o azylu]. A spolu s ní jsem podal žádost o vízum za účelem strpění. A po 30 dnech ji zamítli proto, že moje jméno je na tom seznamu [evidence nežádoucích osob – pozn.]. A pak mi právnička řekla, že na mou stateless žádost ministerstvo nereaguje. A poté už žádnou naději nemám. Teď už žádnou naději nemám.*

« *Alespoň kdyby mi dali nějaký pobyt, když jsem podal tu žádost. Aby mi dali nějaký druh pobytu do doby, než rozhodnou. (...) To je to, na co čekám. Jakýkoli typ víza, abych se zde mohl volně pohybovat. To je vše. Teď jsem zaseknutý.*

Podání žádosti o určení osoby bez státní příslušnosti zároveň dotyčné osoby nechrání před opakovaným ukládáním správního vyhoštění a zbavením svobody za účelem neúspěšných pokusů o jeho realizaci. Dva z rozhovorů v rámci výzkumu se konaly v zařízení pro zajištění cizinců, kde byli participantů aktuálně zajištěni. V obou případech se přitom jednalo o osoby, které před více než rokem podaly žádost dle § 8 písm. d) zákona o azylu a které byly již v minulosti opakovaně zbaveny svobody v rámci neúspěšných snah o realizaci jejich vyhoštění. Jinému participantovi pak bylo v době, kdy měl podanou žádost dle § 8 písm. d) zákona o azylu, uloženo v pořadí již třetí správní vyhoštění. Ani v jednom z těchto případů nebyla okolnost podané žádosti nijak zohledněna.

Vedle toho z rozhovorů vyplynulo, že nejednoznačná úprava postupu Ministerstva vnitra v případě podání žádosti dle § 8 d) zákona o azylu, stejně jako nedostatek informovanosti o samotné existenci tohoto řízení, může odrazovat další potenciální žadatele od toho, aby svou situaci řešili a tuto žádost podali. Jedna z participantek popsala, že existuje více lidí bez státní příslušnosti, kteří svou situaci aktivně neřeší, protože nevědí jak.

« *Já vím, že nejsem jediná taková [osoba bez státní příslušnosti – pozn.]. Je tady víc lidí, ale oni jsou tak... Kdybyste pro ně něco dělali, tak oni by se i objevili, protože oni sedí a... I já, kdyby nebylo mého přítele, tak bych taky jen tak seděla, protože prostě nevíš, kam jít. Nevíš. (...) Je víc takových lidí, ale oni prostě sedí a nic nedělají, protože nevědí, co mají dělat.*

5.4 Praxe státních orgánů očima osob bez státní příslušnosti

Z analýzy vyplývá, že situace participantů jako osob bez státní příslušnosti není ze strany státních orgánů dostatečně reflektována. Úřady podle vyjádření participantů nechtějí brát na zřetel jejich specifickou situaci, jednotliví pracovníci se zdráhají řešit jejich případy a postupují vůči nim nejednotně. Z interakcí se státními orgány mnohdy číší bezradnost a chybějící jednoznačně vymezený standardní postup či vodítko, které by v praxi umožňovalo se v situaci lépe orientovat a jednat s větší jistotou.

« *Já jenom na cizinecké policii říkám, že nemám žádné občanství, vůbec žádné. Oni: „Jak to? Vždyť jste se narodil tam, tak jste měl mít nějaké.“ Říkám: „No, nemám.“ A oni: „Vůbec nemáte? Někde jste měl musel stejně. Když jste Rus, tak třeba ruský?“ Já nemám žádný. (...) Já už o tom nemůžu mluvit. Prostě je to strašný, to vysvětlování. Člověk to nechápe, je to všechno na hlavu.*

« **Tazatel:** *Když jste od cizinecké policie dostal to rozhodnutí [o správním vyhoštění – pozn.], označilo vás jako osobu bez státní příslušnosti?*

Participant: *Ne, neoznačilo mě jako osobu bez státní příslušnosti. Říká, že jsem Palestinec.*

Tazatel: *A vy jste jim řekl, že jste osobou bez státní příslušnosti...?*

Participant: *Tolikrát! Ale i u té azylové žádosti, kterou jsem podával, mě odmítli označit za osobu bez státní příslušnosti, řekli, že tam musím dát to, co říká můj pas. Můj pas je palestinský, takže jsem pro ně Palestinec. Řekli, že tam nemohou napsat, že jsem bez státní příslušnosti.*

Tazatel: *Takže oni vás považují za státního občana Palestiny?*

Participant: *Vysvětloval jsem jim to mnohokrát a od začátku jsem jim říkal, že ten pas, co mám, je dočasný pas, nemám na něm ani palestinské národní identifikační číslo, takže to nijak neprokazuje moje státní občanství. Ale nevím, možná potřebují nějaký důkaz, možná je to ani vůbec nezajímá. Opravdu nevím, jak pracují. Ale jsem si jistý, že ministerstvo vnitra to ví, že jsem bez státní příslušnosti. Tím jsem si skutečně jistý, že to ví a vědí o celé mé situaci.*

V tomto ohledu se negativně projevuje zmíněná neexistence účinného mechanismu pro určení osob bez státní příslušnosti, který by jejich postavení osvědčil a postavil najisto pro účel další komunikace se státními orgány. Osoby bez státní příslušnosti musely opakovaně vysvětlovat svou situaci a snažit se úřady přesvědčit, že nemají žádné státní občanství. Takové snahy participantů popsali jako značně frustrující a výsledek takové snahy za nejistý. Na tvrzenou a často i písemně dokládanou absenci státní příslušnosti správní orgány reagují různě.

« (...) někdy mi dali výjezdní vízum, že můžu opustit stát. Ale jak já můžu odpustit stát, když jim tvrdím, že nemám občanství, nemám kam vycestovat a nemám ani jak vycestovat. A je to prostě nezajímá, oni řeknou „to je váš problém“.

« Je to strašně moc komplikované, vlastně se ani nesnažím to vysvětlovat. Snažil jsem se to vysvětlit policii, ale je to nezajímá. Protože je zajímavá jen to, co mají ve svém systému.

Ze zkoumaných rozhodnutí správních orgánů, poskytnutých participanty, vyplývá, že jako osoby bez státní příslušnosti je v rozhodnutích systematicky označováno pouze devět z nich. V dalších šesti případech jsou tyto osoby nadále označovány státní příslušností země, odkud původně pocházejí nebo na jejímž území naposledy pobývaly před příchodem do ČR. Je tomu tak i přesto, že státní příslušnost těchto zemí nemají a v části případů disponují i doklady, které tento fakt potvrzují. Jak je ukázáno níže, v daných rozhodnutích přitom chybí přezkoumatelné zachycení úvah správního orgánu ve vztahu k této otázce.

Tento problém lze ilustrovat na případě jednoho z participantů. Ten byl v rozhodnutí o správním vyhoštění označen státní příslušností země, z níž před více než 20 lety do České republiky přišel. Měsíc nato byl zajištěn za účelem správního vyhoštění a v rozhodnutí již cizinecká policie (bez jakéhokoli vysvětlení ve vztahu k otázce státní příslušnosti) jeho státní příslušnost označila jako „XXX“. O dalších osm měsíců později policie vydala další rozhodnutí o správním vyhoštění, kde ho již označila jako osobu „bez státní příslušnosti“. Tento participant zároveň v té době u ministerstva vnitra podával žádost o vízum za účelem strpění. V rozhodnutí o této žádosti jej Ministerstvo vnitra označilo jako státní příslušnost „nezjištěna“. Ani v jednom z uvedených rozhodnutí správní orgány nic neuvádějí k odůvodnění kvalifikace státní příslušnosti žadatele. Všechna rozhodnutí přitom byla vydána v průběhu jednoho roku. Dotyčný v nich figuroval prostřednictvím čtyř různých kvalifikací státní příslušnosti, přestože za celou dobu nenastala v tomto ohledu žádná faktická změna. Zastupitelský úřad země původu již o několik let dříve potvrdil, že dotyčný není občanem daného státu. Vzhledem k tomu, že informace poskytované zastupitelskými úřady mají

někdy zásadní význam pro určení absence státní příslušnosti⁸⁷ a Irák byl jedinou zemí, s níž měl participant relevantní vztah, bylo možné v „rozumné míře“ prokázat, že žádný stát ho na základě aplikace svých právních předpisů nepovažuje za svého občana.⁸⁸

Netransparentnost a nahodilost postupu správního orgánu při kvalifikaci státní příslušnosti tohoto participanta zdůraznil i Nejvyšší správní soud, když rozhodoval o žalobě proti jeho zajištění: „V řízení o zajištění je stěžovatel na některých dokumentech identifikován jako státní příslušník Iráku (...), na jiných dokumentech (...) však již u státního občanství stěžovatele figurují pouze znaky „XXX“, které indikují nezjištěnou státní příslušnost.“⁸⁹ Součástí spisu cizinecké policie přitom dle soudu byla zpráva vydaná zastupitelským úřadem Iráku v ČR, podle níž „je zřejmé, že stěžovatel není občanem Iráku“, neboť se v ní „uvádí, že zástupci velvyslanectví republiky Irák v Praze při konzulární návštěvě stěžovatele (...) zjistili, že se nejedná o iráckého občana, nemá žádný vztah k irácké republice a nemluví iráckým dialektem.“⁹⁰

Vedle toho rozhovory i poskytnutá rozhodnutí ukázaly, že ani v těch případech, kdy státní orgány participanty označují jako osoby bez státní příslušnosti, se do jejich praxe nepromítají závazky plynoucí z Úmluvy z roku 1954 a nejsou zohledňována specifika právního postavení osob bez státní příslušnosti.

Výpovědi participantů poukazují na zásadní význam, který by legislativně upravená procedura k určení osob bez státní příslušnosti měla jak pro jednotlivce, tak pro zúčastněné správní orgány tím, že oběma stranám zajistí spravedlnost, transparentnost a srozumitelnost.⁹¹

5.5 Chybějící osobní doklady

Zásadním problémem, s nímž se participanty potýkají, je absence průkazu totožnosti a/nebo mezinárodně uznávaného cestovního dokladu.

Někteří mají mezinárodně uznaný cestovní doklad – český cizinecký pas, palestinský pas či pas lotyšských ne-občanů. Praktická využitelnost a rozsah práv spojený s určitým typem dokladu se nicméně liší. Jiní participanty mají k dispozici pouze provizorní doklad vydávaný českými úřady – cestovní průkaz totožnosti – s výjezdním příkazem či vízem za účelem strpění. Tento doklad nemá strojově čitelnou zónu a možnosti vycestovat s ním do zahraničí jsou velmi omezené. Situace tak v důsledku brání snaze naplnit příkaz státu a vycestovat z území České republiky.

Několik participantů nedisponuje žádným platným dokladem totožnosti ani cestovním dokladem. Ukázalo se, že absence dokladu, kterým by se daná osoba mohla prokázat, má fatální důsledky v jejich každodenním životě a vyvolává mnoho stresových situací. Problém s dokladem je zásadní nejen pro identifikaci, ale i dostupnost práv, služeb a přístup k úřadům. Nemožnost prokázat svoji totožnost se tak stává alfou a omegou života těchto participantů. Někdy se snaží prokazovat jinými „doklady“, které alespoň nějakým provizorním způsobem zachycují jejich identitu. Jeden z participantů si tak například při propuštění ze zařízení pro zajištění cizinců tajně ponechal svoji kartičku ubytovaného klienta, aby měl u sebe alespoň nějaký identifikační doklad, který by nějakým způsobem prokázal jeho totožnost.

⁸⁷ Příručka UNHCR, pozn. 6, odst. 96.

⁸⁸ Tamtéž, odst. 91 a 92.

⁸⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. listopadu 2017, sp. zn. 1 Azs 283/2017, odst. 20.

⁹⁰ Tamtéž, odst. 21.

⁹¹ Příručka UNHCR, pozn. 6, odst. 71.

« Musíte něco mít, aby vám pomohli. Musíte mít nějaký doklad, abyste mohli jít do jakéhokoli úřadu.

« Musíš tady mít doklad, protože jiná možnost není.

« Aspoň cokoli, nemusí jako občanovi, ale ať mi dají aspoň nějaký doklad, abych mohl začít znovu. Dají mi doklad, a jestli mě tady nechtějí v Čechách, dají mi nějaký doklad a já půjdu do jiného státu a začnu pracovat tam. (...) Já chci cokoliv. Cokoliv, abych mohl začít znovu.

Někteří z participantů na území pobývají či opakovaně pobývali na základě probíhajícího řízení o správním vyhoštění. Po dobu tohoto řízení je cizinec dle zákona oprávněn setrvat na území, o čemž cizinecká policie vydává písemné potvrzení. Pro některé z participantů je to v daný okamžik jediný doklad, který u sebe mají. Jeho používání v každodenním životě jim však způsobuje značné problémy, neboť se nejedná o standardní průkaz totožnosti s fotkou.



DOPADY APATRISMU DO ŽIVOTA OSOB BEZ STÁTNÍ PŘÍSLUŠNOSTI

« **Tazatel:** *Vy jste říkal, že jste již 25 let bez státní příslušnosti. Jaké překážky vám to působí v životě?*

Participant: *Spíš se mě zeptejte, jaké překážky mi to nepůsobí. Já myslím, že úplně všechny.*

Tento výrok dokládá rozsah a složitost dopadů, které má status osoby bez státní příslušnosti na běžný život. V rámci analýzy jsme tyto dopady hierarchizovali s využitím Maslowovy pyramidy potřeb.⁹² Na nejnižší úrovni se nalézají fyziologické potřeby, na ně navazují potřeby bezpečí a jistoty, následně potřeby lásky, přijetí a sounáležitosti. Další úroveň tvoří potřeby uznání a úcty a pyramidu potřeb uzavírá potřeba seberealizace.

Participant s ohledem na svou situaci artikulovali především problémy v oblasti zajišťování potřeb spadajících do tří nejnižších stupňů: 1) fyziologické potřeby, 2) potřeby bezpečí a jistoty, a 3) potřeby lásky, přijetí a sounáležitosti. Jednalo se o témata spojená s výkonem práce, zajištěním živobytí, bydlením, zdravotní a sociální péčí a rodinným životem. Jedná se o potřeby, které jsou základní. Naopak byla patrná absence artikulovaných potřeb na dvou nejvyšších úrovních (potřeby uznání a úcty, potřeba seberealizace). Pokud se participant k těmto tématům nějakým způsobem vyjadřovali, činili tak pouze v podobě projekcí – obvykle přání a snů mřících do budoucna, v jejichž splnění však často ani nevěřili (například získání dalšího vzdělání, výkon kvalifikované práce).

6.1 Zajištění živobytí a zaměstnání

Možnosti pracovního uplatnění a zajištění živobytí se odvíjejí od aktuálního pobytového statusu jednotlivých participantů. Podle něj lze popsat dvě základní kategorie osob.

V první kategorii se nalézají osoby, které mají určité povolení k pobytu či jiné, tomu odpovídající právní postavení na území ČR. Osoby s povoleným pobytem mohou vykonávat zaměstnání buď bez dalšího omezení, nebo na základě povolení k zaměstnání od úřadu práce. Totéž platí i pro žadatele o mezinárodní ochranu po uplynutí prvních šesti měsíců od podání žádosti. Tato kategorie participantů nezmiňovala ve vztahu ke svému působení na trhu práce či k provozovanému podnikání výraznější problémy.

Do druhé kategorie náleží osoby, které v zemi pobývají bez oprávnění k pobytu. Tyto osoby nemají povoleno vykonávat zaměstnání či jinou výdělečnou činnost a nepracují tedy buď vůbec, nebo pracují příležitostně bez povolení. Někteří z participantů se v této situaci nacházejí dlouhodobě. I pokud zde část svého pobytu pobývali oprávněně a pracovali legálně, vlivem dalších okolností (často souvisejících s jejich postavením osoby bez státní příslušnosti) se posléze propadli do ilegality a dále byli nuceni se živit prací načerno, případně o možnost obživy přišli úplně, protože je dřívější zaměstnavatel odmítl zaměstnat bez povolení.

Z rozhovorů vyplývá, že situace osob bez státní příslušnosti pracujících nelegálně je v mnoha ohledech obdobná jako situace ostatních nelegálně pracujících cizinců. Jedná se o nestabilní práci ve znevýhodněných podmínkách, které provází zranitelné postavení a ohrožení vykořisťováním. Co je však odlišné, je skutečnost, že osoby bez státní příslušnosti nemají k dispozici varianty řešení, které obvykle mohou využít ostatní cizinci. Ti zpravidla mohou volit návrat do země původu, kde mají garantováno určité právní postavení jako občané daného státu. Oproti tomu osoby bez státní příslušnosti tuto šanci často nemají, protože nikde nejsou považovány za státního občana.

⁹² Maslowova pyramida představuje hierarchii lidských potřeb, kterou zformuloval americký psycholog Abraham Harold Maslow v roce 1943.

Pokud je těmto osobám uloženo správní vyhoštění a jsou zajištěny za účelem jeho realizace, po uplynutí maximální zákonné lhůty jsou zase propuštěny, protože vyhoštění nemohlo být vykonáno, a dále žijí na území ČR. Z hlediska získávání prostředků základní obživy jsou opětovně odkázány na prostředky z vykonávání nelegální práce a celý koloběh začíná nanovo. Náhlý přechod do režimu zbavení svobody přitom bývá provázen ztrátou dosavadních pracovních příležitostí a vybudovaného zázemí a nutností. Po propuštění ze zajištění si tak musejí hledat opět nové příležitosti, což bývá zejména v prvních týdnech obtížné.

Participant opakovaně popisovali úskalí vykonávání nelegální práce spočívající v nestabilních a znevýhodněných podmínkách. Chybějící doklady a absence legálního statusu vytváří okolnosti, za nichž jsou mnohem snáze vykořisťovatelní. S ohledem na své zranitelné postavení participant hovořili o častém porušování svých práv či různých formách vykořisťování ze strany zaměstnavatelů. Příkladem je vyplácení nižší mzdy, nezaplacení odměny za vykonanou práci, práce v rizikových podmínkách bez zajištění vhodných pomůcek či nucené přesčasy.

Z rozhovorů zároveň vyplynulo, že vzhledem k časté absenci jakýchkoli dokladů a celkové společenské a ekonomické marginalizaci osoby bez státní příslušnosti v zásadě nemají možnost bránit svá práva a obrátit se na soud či jiné úřady v případě, že se vůči nim zaměstnavatel dopustil nezákonného jednání. Participant nemají pocit, že by jim byly dostupné jakékoli prostředky obrany.

« **Participant:** *Naposled jsem pracoval pro jednoho pána, měl jsem dostat 7 000 Kč a on mi nic nedal...*

Tazatel: *Takže se vám někdy stane, že vám nezaplatí?*

Participant: *Stalo se mi to už hodněkrát. Naposled těch 7 000 Kč.*

Tazatel: *Máte pocit, že se tomu můžete bránit?*

Participant: *Nemůžu dělat vůbec nic. Co můžu dělat? Stěžovat si?*

(smutný smích – pozn.) A to není poprvé. Už jsem si zvykl.

« **Participant:** *Občas v práci na mě tlačí, hodně. Prostě nevydržím. Víte co, já mám svůj limit, když na mě hodně tlačí, tak to už nevydržím prostě. (...) Když děláš bez smlouvy načerno, tak na tebe lidi mnohem víc tlačí.*

Tazatel: *Tím myslíte, že máte horší podmínky?*

Participant: *No, já nemám žádné podmínky.*

Jeden z participantů reagoval na nevyplacení odměny za vykonanou práci v době, kdy musel živit několik členů rodiny, snahou domoci se svých práv protiprávní cestou. Jeho reakce nakonec vyústila v trestní postih, který dále zkomplikoval jeho životní situaci.

Podle rozhovorů jsou osoby bez státní příslušnosti často odkázány na fyzicky náročnou práci obnášející vyšší riziko úrazu. Participant v této souvislosti popisovali důsledky, mezi které patří vyčerpání, vleklé zdravotní problémy a hazardování se svým zdravím.

«*Vykonávám fyzickou práci. Občas na stavbách, moc těžká práce. Z toho mě bolí všechno. Z toho občas v noci nemůžu spát, protože já se mockrát budím. Když jsi tak unavený, že ani nemůžeš spát. (...) Bolí mě záda, ale strašně, bolí mě kolena, strašně taky. (...) Já беру hodně lbalgin, každý týden potřebuju jednu krabici minimálně. Žiju na lbalginu. (...) Vstávám minimálně dvakrát každou noc. Občas vstávám z bolesti ze zubů nebo s kolenem. Chápeš, hrůza... Páteř mě hrozně bolí. (pláč – pozn.)*

Možnost získat prostředky obživy v situaci, kdy jsou participanté odkázáni na nelegální práci, se vyznačuje značnou nejistotou a nárazovostí. Co se týče druhu zaměstnání, participanté si nemohou nijak vybírat. Jsou závislí na zprostředkování či nabídce svých známých, přátel a dalších osob. Vykonávají především pomocné práce a vyrovnávají se s tím, že nemají příležitost vykonávat lepší práci. Znemožněné šance přitom zpravidla považují za přímý důsledek své absence státní příslušnosti a s tím spojených omezení.

«*Záleží, kdo mi zavolá. Maluju, svařuju, pracuju na stavbách. Tak žiju, někdy několik dnů bez jídla.*

«*Žiju ze dne na den. Další den nevím, jak to bude, co bude. Možná budu pracovat, brigádu někde, nebo něco takového. Dělam, co můžu, abych přežil.*

«*Dělám, co můžu, občas dělám na nádobí, občas dělám v restauraci, pracuju, co můžu. (...) Já jsem pracovitý, mám rád práci a pracuji 9 let. Já nemůžu žít bez práce. Mohl bych dělat něco lepšího, ale nejde to, nemám ty doklady, mám strach. Jsem ten bezdomovec.*

6.2 Zabezpečení ve stáří

Participanté, kteří jsou již ve věku kolem 60 let a výše, tedy blízském důchodovém věku, nemají v důsledku dřívějšího nelegálního zaměstnání možnost si do nároku na starobní důchod započítat všechna odpracovaná léta. Naráží také na nemožnost obstarat si potvrzení o odpracované době mimo území ČR. Dvěma participantům, kteří již z důvodu věku a zdravotních obtíží nejsou schopni pracovat, finančně vypomáhají rodinní příslušníci žijící v ČR či v zahraničí. Jeden z participantů, který má povolen pobyt na území České republiky, požívá invalidní důchod.

V souvislosti se zabezpečením na stáří hraje významnou roli faktor věku participantů, což je patrné z líčení jejich každodenního života a formulování přání a plánů do budoucna. Participanté ve vyšším věku mají značný strach z nezajištěné budoucnosti, až nebudou schopni vykonávat zaměstnání a tím nebudou mít k dispozici žádné prostředky na pokrytí svých základních potřeb, jako je bydlení a strava. Ti, kteří v Česku pracují či přinejmenším nějakou dobu pracovali nelegálně, tuto situaci považují za nevýhodnou a nespravedlivou. Vykonávali často náročnou manuální práci, zpravidla i špatně placenou či bez jistoty vyplacení jakékoli odměny. Někteří pokládají nemožnost pracovat legálně za křivdu, která jim brání nabýt ve svém životě základní jistoty, mít k dispozici dostatek finančních zdrojů a alespoň nějaký výhled do budoucna.

6.3 Bydlení

Stejně jako v případě zaměstnání i ve vztahu k bydlení hraje významnou roli pobytový status osoby bez státní příslušnosti a s tím související finanční situace. Jak již bylo uvedeno, 12 z 15 participantů nemělo v době provedení rozhovoru povolený pobyt na území. V rozhovorech s nimi dominantně zaznívaly obavy z ohrožení bezdomovectvím a obecně nemožnost zajistit si stabilní a legální bydlení na základě smluvního vztahu.

Někteří z participantů žijí, případně se čas od času ocitnou na ulici. V době realizace výzkumu jeden z participantů žil již šest měsíců na ulici a další měli zkušenost s opakovaným dočasným bezdomovectvím v rozmezí týdnů.

« Venku žiju jako bezdomovec, dlouho jsem žil venku na ulici. Žiju v Praze, buď různě u kamarádů, nebo pod mostem.

« Nemůžu si pronajmout bydlení. Nemůžu... (povzdech – pozn.). Umíte si představit, jaké to je, bez víza nemůžete udělat nic.

Jiní podle možností přebývají u svých přátel. Pokud se na území ČR nacházejí jejich rodinní příslušníci (typicky rodiče, dospělé děti či partnerka/manželka) disponující pobytovým statutem a zajištěným bydlením, participant se uchylují právě k nim. Občasné přitom pociťují, že jsou blízkým na obtíž.

« Opravdu nevím, co dělat. Můžu jen doufat v to nejlepší. Připravuji se na nejhorší, ale doufám v to nejlepší. A to je vše. Možná najdu někoho jiného, u koho budu moct bydlet, pokud se můj kamarád odstěhuje.

Další participant, kterým se nepodařilo zajistit si ubytování u svých přátel či rodiny, volili možnost bydlet na ubytovně. V ní je však vyžadováno předložení dokladu totožnosti, což někteří participant popsali jako zásadní překážku dostupnosti této služby. Pro tento účel například nelze použít potvrzení policie o probíhající správním vyhoštění.

6.4 Doručování pošty

Dopady postavení osoby bez státní příslušnosti se mnohdy týkají zdánlivých banalit. Jedním z aspektů, který souvisí s předchozím tématem bydlení, je komplikace s doručováním pošty. Jak bylo vidět, participant jsou vytlačováni na nenahlášené adresy, současně však musí mít adresu pro příjem důležité pošty zasílané úřady. Výzkum tak poukázal na poměrně paradoxní situaci – nelegální pobyt má mít legální adresu. Tento problém zasahuje jak participanty žijící na ulici, tak ty, kteří zrovna mají zajištěno bydlení, pokud na této adrese nejsou přihlášení. To, zda budou v daném místě připsáni alespoň na poštovní schránku, nezávisí na rozhodnutí jich samých, ale na ochotě majitele bytu.

Pokud se participantům přes veškerou snahu nedaří nalézt ubytování, kde by mohli být přihlášení a přebírat úřední poštu, někteří hledají řešení v podobě zajištění právního zastoupení. Pokud se jim to podaří, veškerou poštu směřují do sídla svého právního zástupce. Ne všichni si však toto řešení mohou zvolit, neboť nemají stabilní přístup k bezplatné právní pomoci. Někteří se také snaží situaci řešit tak, že se dohodli na přebírání pošty na adrese někoho ze svých známých či blízkých v místě, kde sami ve skutečnosti nebydlí.

Doručování pošty dále komplikuje absence dokladů totožnosti. Bez možnosti předložit poštovnímu doručovateli odpovídající identifikační doklad nemůže dojít k převzetí doporučeného dopisu. To se děje i v momentech, kdy jsou participant v nějakém místě oficiálně hlášeni k pobytu, případně jsou alespoň připsáni na poštovní schránku. Nemožnost převzetí důležité pošty se stává významnou překážkou v komunikaci s úřady.

6.5 Dopad na rodinný život

Při zkoumání dopadů postavení osoby bez státní příslušnosti na rodinný život je zapotřebí rozlišovat mezi orientační rodinou, ze které participant pochází, a prokreační rodinou, kterou participant založil.

Orientační rodina je participanty spojována zejména s finanční podporou a pomocí při zajištění bydlení, tedy základními potřebami. Přijímanou pomoc zpravidla považují za nepatřičnou, avšak vynucenou okolnostmi vzniklé situace. Někteří participant se před rodiči stydí za svoji situaci, považují ji za osobní selhání. Před svými rodinami pak své problémy raději zamlčují a svůj život v Česku idealizují, aby předešli jejich starostem nebo potřebě pomáhat. Zároveň někteří participant pociťují vůči svým rodičům či sourozencům určité závazky, které by měli

splnit, avšak stávající situace jim to znemožňuje. Jedná se například o nárazovou finanční pomoc (úhrada léků pro rodiče, peníze na studia pro své sourozence), nebo také splnění posledních přání rodičů a možnost postarat se o ně ve stáří.

« Nejvíc, co mě šťve, co nemůžu zkousnout, je moje matka. Ve 21. století, kdy lidé létají třeba na Mars, já se na zeměkouli nemůžu dostat z jednoho bodu A do bodu B, abych se mohl podívat na své rodiče, abych se o ně mohl postarat. Ta lhostejnost, to je taková prasárna, to není nic lidského.

Vedle toho participanti akcentovali okruh témat spojovaných s prokreační rodinou, tedy především úvahy nad založením vlastní rodiny. Pokud již neměli partnery nebo děti ještě předtím, než se stali osobami bez státní příslušnosti, participanti vyslovovali přání založit rodinu, ale pouze v případě, že by se vyřešila jejich situace týkající se absence občanství a s tím spojená pobytová situace. Tím by se stabilizoval jejich život. V takovouto možnost však příliš nevěří, a proto raději volí (dobrovolně nebo jsou vnějšími okolnostmi nuceni si zvolit) život bez rodiny a dětí. Toto rozhodnutí vysvětlují zejména s ohledem na pravděpodobné negativní dopady na partnery a děti a vlastní neschopnost jim zajistit standard běžného života.

« Já nejsem ženatý, prostě nechci. Nechci, aby se mi narodily děti, aby se pak nacházely v té situaci jako já. V té situaci, kterou jsem měl od svého táty.

« Alespoň jedno dítě. Kdybych už žil jako normální člověk a měl normální práci a takové věci, alespoň jedno dítě bych chtěl. (...) Ale prostě to je... Teďka ne.

« Rád bych a rád bych měl rodinu, ale v takové situaci hrozně těžký. To je jediný moje přání, mít rodinu.

Participant, který již má rodinu a žije se svou partnerkou a třiletým synem, pak vlivem ztráty oprávněného pobytu přehodnotil další rozšiřování své rodiny, přestože by to bylo jeho velké přání. S ohledem na absenci dokladů současně ani nemůže s matkou svého dítěte uzavřít sňatek, proto žijí v nesezdaném soužití.

6.6 Zdravotní péče

Dalším tématem, se kterým se participanti každodenně potýkali, je nemožnost čerpat zdravotní péči a disponovat zdravotním pojištěním. Ti, kteří měli pobytový status, případně se nalézali v řízení o mezinárodní ochraně, měli ve většině případů zajištěno zdravotní pojištění. V části případů se však jednalo o komerční pojištění, které nehradí velkou část úkonů a je svázáno dalšími omezeními. Participanti, kteří nedisponovali žádným pobytovým statusem, až na jeden případ neměli možnost si zajistit zdravotní pojištění. Společně s absencí finančního zázemí a hotovosti pro úhradu zdravotní péče toto zároveň uváděli za příčinu, proč zdravotní péči raději nevyhledávají, ani když ji akutně potřebují. Zcela neřešena zůstává z těchto důvodů potřeba psychologické či psychiatrické pomoci, přestože je zcela evidentní. Participanty často provází stres, úzkosti, chronická nespavost či dokonce sebevražedné úmysly.

Několik participantů také popsalo případy odmítnutí poskytnutí zdravotní péče, protože neměli žádný doklad, povolení k pobytu či zdravotní pojištění. V jednom případě byla na participanta, který v obtížné situaci vyhledal pomoc zubaře, ještě před samotným zákrokem přivolána policie, na což zareagoval útekem a hrozivým pokusem o samoléčbu, při níž se sám pokusil vytrhnout si kleštěmi zub, který se roztříštil a způsobil masivní zánět.

6.7 Detence

Celkem devíti z 15 participantů bylo v průběhu jejich pobytu na území ČR uděleno správní vyhoštění, většině z nich přitom opakovaně. Pět participantů rovněž v minulosti soud uložil trest vyhoštění. Ve třech případech bylo jediným důvodem uložení trestu vyhoštění maření dříve uloženého správního vyhoštění. Dvěma participantům byl přitom trest vyhoštění z tohoto důvodu uložen opakovaně, jednomu třikrát a druhému celkem pětkrát. Za maření dříve vydaných rozhodnutí o vyhoštění byli rovněž oba odsouzeni i k trestu odnětí svobody v délce 10 měsíců a jednoho roku.

Sedm participantů má zkušenost se zbavením svobody v podobě zajištění za účelem správního vyhoštění, a to zpravidla v jeho maximální zákonné délce 180 dní. Čtyři participanté byli kromě toho zbaveni svobody i ve vyhošťovací vazbě při snaze o realizaci uloženého trestu vyhoštění. Ve třech případech se jednalo o vazbu v délce jednoho roku, ve čtvrtém případě v délce 10 měsíců. Ani jedno zbavení svobody nevedlo k realizaci vyhoštění.

Zkušenost se zbavením svobody je pro participanty traumatizující, zvláště kvůli celkovému bezvýchodnému kontextu, ve kterém se opakované pobyty v detenci odehrávají. Poznamenává ho především fakt absence státní příslušnosti, který je zásadní a nelze ho ovlivnit.

« *Poslední krok byl, když mě zajistili v Balkové [zařízení pro zajištění cizinců – pozn.]. Byl jsem tam zajištěn a říkal jsem si, že toto je poslední krok, teď už si musí uvědomit, že mě nemohou nikam dát, nikam poslat. (...) A pak jsem si uvědomil, že vědí, co se děje, ale nikdy s tím nebudou chtít nic udělat.*

« *(...) nikdy jsem nečekal, že by se to mohlo stát. Ale víte... Celá ta situace je pro mě velmi citlivá... Jsem strašně zklamáný. Pokaždé myslím na svou rodinu a... (pláč – pozn.). Tak to je. nedokážu o tom ani víc mluvit.*

Situaci lze ilustrovat na příběhu jednoho participanta, který pobývá na území ČR více než dvacet let. Jeho neúspěšná žádost o mezinárodní ochranu koncem 90. let vyústila v nelegální pobyt, který ukončilo zadržení a následný pobyt v detenčním zařízení. Ten byl provázen neúspěšnou snahou o získání cestovního dokladu jeho země původu, v rámci níž participant zjistil, že vlivem změny právní úpravy přestal být občanem země, z níž před mnoha lety odešel. Od té doby prošel mnohaletým pobytem v zařízeních pro zajištění cizinců a rovněž ve vyhošťovací vazbě a výkonu trestu z důvodu maření rozhodnutí o vyhoštění. Participant v rozhovoru uvedl celkovou dobu sedmi let a tří měsíců, kdy byl zbaven svobody za účelem vyhoštění. Nevybavuje si, kolikrát byl celkem zadržen.

« *Celkem sedm let, ani nevím kolikrát. Dvakrát jsem byl v roce 2012, v roce 2013 a potom tři měsíce do 2014 na vyhošťovací vazbě, šest měsíců v Praze... furt, šest měsíců, tři měsíce, jsem byl ve vyhošťovací vazbě.*

Opakovaná propouštění z detence a následná zadržení se promítají do celkové životní nepohody a nejistoty. Participant žije trvale v obavách z toho, že bude znovu zajištěn. To se také stává a cyklus se opakuje podle stejného scénáře. Participant je kontrolován policií, poté je zadržen z důvodu neoprávněného pobytu a po uložení dalšího správního vyhoštění je zajištěn do zařízení pro zajištění cizinců. Rozhodnutí o správním vyhoštění ale nemůže být vykonáno, protože není možné vystavit náhradní cestovní doklad. Participant se pak znovu ocitá na svobodě, dokud se celá situace nezopakuje.

Příběhy těchto participantů mají shodné rysy. Začínají ztrátou legálního pobytu a tím, že dotyčný v době stanovené ve výjezdním příkazu nemůže vycestovat z území ČR. Nastupují intervence státu a je rozhodnuto o správním vyhoštění. V té době se již většinou projeví, že se jedná o osobu bez státní příslušnosti, kterou není kam vyhostit. To znamená, že nezáleží na tom, zdali jedinec chce nebo nechce stát opustit. Jednoduše nemůže. Celá situace obvykle ústí v zajištění, výsledek je však vždy obdobný. Pokusy o vyhoštění nevedou k nalezení řešení. Státní orgány mají potíže s tím, jak danou situaci řešit, chybí jim k tomu účinné právní nástroje.

« Já mám obavu, že se to může stát třeba i toho dvacátého, kdy mi končí to výjezdní vízum. To mám pokaždé, když mi končí vízum, mám to vždycky na měsíc. Na psychiku je to hrozné. Člověk, který někoho napadne, dostane jeden trest. Ale já, který jsem neudělal nikomu nic, každý měsíc čekám, že se bude něco špatného dít. A teď mi ještě vyhrožují, že mě zavřou na rok. Proč by mě zavírali, co jsem provedl?

Po určité době dospívají participanté k názoru, že je jejich situace neřešitelná. Nemají možnost legálně upravit svůj pobyt a propadají se do koloběhu dalšího ukládání vyhoštění a opakovaného zbavení svobody. Uváznutí na území ČR se obvykle mění v mnohaleté neregulérní pobyty. Uvědomění si bezvýchodnosti dané situace ústí v rezignaci.

« Tím to skončilo. Sešli se se mnou dvakrát a pak si uvědomili, že se mnou není žádná cesta, jak to vyřešit (...). A tehdy jsem ztratil naději. (...) Je to jako bychom se točili v kruhu.

« (...) řekli, že mě pustí ven z detence. Ale když mě pustili, přišli za mnou v jedenáct večer a řekli, že další den v sedm ráno mě propustí, takže v dobu, kdy každý spí a ještě předtím, než je snídaně. A nedali mi výjezdní příkaz ani nic jiného, jen mi vydali pas a pustili mě ven. Takže mě tam zavřeli proto, že jsem pobýval nelegálně, a pak mě pustili ven zase nelegálního, aniž by mi cokoli dali nebo mi alespoň řekli, co se děje s mým případem, jaké mají výsledky... Nic.

Shromážděné výpovědi poukazují, že důsledkem života v cyklu, který se točí mezi obdobím stráveným v ústraní, opakovaným zbavením svobody anebo obavami z něj, je rozpad základních životních rámců – časových, prostorových i sociálních. Životy participantů strukturují momenty zbavení svobody a propuštění. Výsledkem je uzpůsobení životní strategie, která je zaměřena na přežití a naplnění výhradně základních životních potřeb. Participanté se pohybují na okraji společnosti, v marginalizaci a separaci. Život se odehrává v trvalém provizoriu. To vede až k psychickému nastavení, kdy participanté žijí v permanentním „zbavení svobody“. Jejich existence je živořením.

« Vždy mě pustí z detence a na začátku jsem na ulici, spím na ulici, vybírám jídlo z popelnic. Pak se s někým domluvím a seženu nějakou práci, chodím do práce a vydělám nějaké peníze, takže si pak můžu někde přes známé sehnat bydlení. Nejde to legálně, nemám žádnou smlouvu, ale bydlím vždycky u někoho, v nějakém pokoji v bytě u kamarádů a podobně. A tak chvíli bydlím, někde pracuju, zaběhne se to a pak mě znovu kontrolují a chytí, znovu zajistí, tím ztratím bydlení, práci i všechno. Pak mě z detence zase pustí a zase to začne nanovo. Zase skončím na ulici, napřed spím venku, pod mostem. Pak se mi zase pomalu podaří si vydělat nějaké peníze a najít bydlení, a pak mě zase zavřou. Tak je to stále dokola. Po každém propuštění musím začít znovu od nuly.

6.8 Identita osob bez státní příslušnosti a její rozpad

Identita jedince v individuální rovině odpovídá na otázku, kdo jsem, a v sociální rovině vyjadřuje vztahy s druhými lidmi a příslušnost k sociálním skupinám.⁹³ Poskytuje základní rámec pro porozumění tomu, kdo vlastně jsme a kam míříme. V rozhovorech pozorujeme, že identita osob bez státní příslušnosti je vystavena velkému tlaku, především zcela zásadním narušením sociální identity, což má značné důsledky i pro identitu individuální.

Participantů během rozhovorů pochybují o hodnotě svého života, provází je sebeobviňování, pocity selhání, zmaru a rezignace. Mnozí si připadají zbyteční.

- « *Kdybych byl jako normální člověk a existoval, tak mám alespoň nějaká práva. Ale pokud já jsem nikdo, jako takové zombie, tak nemám žádné právo mluvit, nebo stěžovat si, nemám žádné právo. Tak já si o tom myslím. Cokoliv se se mnou stalo, tak je moje chyba.*
- « *Nic nemůžeš, vůbec. Je to strašný. Nemůžeš to ani sám pochopit. (...) Já jako idiot tady přežívám, opravdu přežívám. Je to peklo. Uvázl jsem na mrtvém bodě. Prostě roky utíkají a já jsem v háji.*
- « *To nikdo nechápe, prostě. Když to počítám, tak to byl můj život, měl jsem nejhorší na světě.*

O své situaci se mnozí raději druhým ani nezmiňují. Nejsou s to ji vysvětlit, současně se za ni stydí. Bytí bez státní příslušnosti s sebou nese stigma. Nejedná se o téma, které by bylo diskutováno s přáteli či více veřejně.

Téměř všichni participantů popisovali různě se projevující psychické potíže to, a jak ovlivňují jejich jednání i celkové zdraví. Mluvili o pocitech rozčarování a celkové bezradnosti, stresu, úzkosti či chronické nespavosti. Někteří uvedli, že jejich reakce bývají více podrážděné, provází je ztráta kontroly (například při komunikaci s úřady) nebo pocity bezcennosti. V krajních případech participantů projevují sebevražedné úmysly.

- « *Díky bohu, že mám silnou vůli, ale to je strašný tlak, jak dlouho to člověk vydrží, tak to člověk neví.*
- « *No... špatně spím, a pak jsem nervózní z toho, jsem nervózní a nemůžu spát, a pak musím přemýšlet, jaký mám strach z toho, co se se mnou může stát a... víte co. (...) Já jsem člověk, který fakt jako žije ve strachu. To jsem já. Těší mě. (...) Pořád na to musím myslet, vstávám ve tři hodiny ráno. Nevím, co dělám, chodím přes byt, pak jdu spát zase, nemůžu pořádně spát, spím, pak vstávám. Takový. Já jsem už dlouho nespál normálně, například dvanáct hodin nebo od půlnoci do osmi, to nejde.*
- « *Špatně to snáším, dost často mám srdeční potíže, protože je to všechno na mě a nic dobrého v té situaci není.*
- « *Dřív jsem byl takový, že jsem dokázal rozesmát i mrtvolu, byl jsem vtipný, vše jsem bral sportovně, dneska mě třeba dokáže vytočit cokoliv.*
- « *Občas uvažuji nad cenou, proč vůbec žiji. Mám tady mámu, dobrou rodinu, tak to je jediná věc, která mě zastavuje, abych skončil život, nic víc. Opravdu, v tomto životě nic nemám.*

⁹³ Pojemem „identita“ se rozumí vícerozměrný pojem používaný ve společenských vědách, např. psychologii, sociologii nebo antropologii, který nemá oficiální definici. Uvedený popis je zjednodušení přizpůsobené účelům této studie a jejím zjištěním.

Participantů zažívají přímé důsledky rozpadu státní identity. Prožitek ztráty státní identity komentují jako zradu nebo podvod, chybějící opěrný bod a jistotu života. Někteří svou identitu přímo vymezují jako identitu osoby bez státní příslušnosti. Z většiny je to však identita, která je jim připisována, případně vyplývá z životní situace, které čelí. Někteří se jí brání, ale nakonec většinou rezignují a definují se skrze ni.

« Cítím se, jako bych byl nikdo. To je ono. Osoba bez státní příslušnosti je nikdo. Je to někdo, kdo neexistuje. To je to, jak se cítím.

« Já jsem viditelný, ale když člověk nemá na nic právo, tak ten člověk je nikdo. Prostě neexistuju jako normální člověk.

« Strašně to působí. Katastrofa. Cítím to v sobě tak, že nejsem úplný člověk.

6.9 Životní strategie a plány

Hlavní životní strategie participantů se orientuje na nalezení trvalého řešení jejich situace. Někteří v plánech do budoucna vidí variantu případného návratu do země původu nebo dřívějšího obvyklého pobytu. Touto možností se zabývají především ti, kteří mají v zemi, ze které přišli, rodinu, vůči níž mají nějaké závazky. Přesto myšlenky o návratu provází značné pochyby. U ostatních se ve vztahu k tématu případného nuceného návratu projevují obavy, že by mohli být vystaveni návratu do prostředí, kam nepatří, případně kde by byli vystaveni újmě. Návrat na místo, se kterým se nijak neidentifikují, považují za nemožný.

Většina participantů je přesvědčena, že hledání řešení v návratu do dřívější domovské země je spíše hypotetické. Mnohem reálnější představa se zakládá na zlegalizování pobytu a nalezení životní stability v Česku.

I přes mnohé potíže si participantů vytvořili za dobu pobytu, která mnohdy přesahuje desítku let, k ČR blízký vztah. Zvládli český jazyk na komunikační úrovni, adaptovali se. Intervenující proměnou do jejich života se stala ztráta státní příslušnosti. Řešením je podle participantů legální status, který jim umožní návrat k běžným životním způsobům a opuštění provizoria, ve kterém velká část z nich žije. Sem jsou situovány veškeré představy o budoucnosti. To dokládá, že preferovaným řešením absence státní příslušnosti by bylo případné získání českého občanství, pokud by v tomto směru byla legislativně upravena reálná cesta.

« Já vám to řeknu, já znám Prahu víc než místo, kde jsem se narodil. Já se tady cítím dobře, za každé situace.

« **Tazatel:** Takže chápu to dobře, že identitou se už cítíte víc jako Čech?

Participant: (přikyvuje – pozn.) Vždyť mě už se i sny zdají česky, v češtině.

Závěry učiněné z právní a statistické analýzy lze rozdělit do následujících čtyř základních skupin:

1 Limity statistické evidence a odhad počtu osob bez státní příslušnosti

Osoby bez státní příslušnosti jsou do určité míry evidovány ve veřejně dostupných statistikách. Určit přesný počet a získat další informace o těchto osobách je však velmi obtížné. Data vedená jednotlivými institucemi se od sebe liší. Toto zkreslení je zapříčiněno následujícími faktory: 1) nepropojeností registrů, 2) v některých případech špatně nastavenými číselníky, 3) chybovostí ve vyplňování statistických výkazů a zařazování osob bez státní příslušnosti pod jiné kódy státní příslušnosti, 4) vyčleněním samostatné kategorie Palestinců. Vzhledem k tomu, že oficiální statistiky navíc nezachycují osoby žijící v zemi v neregulérně, což se týká mnoha osob bez státní příslušnosti bez jakýchkoli dokladů, fenomén apatristu jimi nemůže být zachycen kompletně. Takto nastavený systém vytváří z nejvíce zranitelných osob bez státní příslušnosti kategorii v podstatě neviditelnou, což dále přispívá k nízkému povědomí o jejich přítomnosti a nutnosti se jejich situací zabývat. Triangulací dat získaných v rámci výzkumu nicméně lze odhadnout, že na území České republiky celkem pobývá až 1500 osob bez státní příslušnosti.

2 Nedostatky vnitrostátního provedení závazků plynoucích z Úmluvy z roku 1954

V České republice není na zákonné úrovni upraveno právní postavení osob bez státní příslušnosti ani žadatelů o přiznání tohoto statusu. V první řadě ve vnitrostátních právních předpisech neexistuje definice osoby bez státní příslušnosti, což způsobuje další právní a statistické nesrovnalosti. Zadruhé není jasné upraveno řízení pro určování apatristu, které by otevřelo cestu k jednomu z možných trvalých řešení pro osoby bez státní příslušnosti v migračním kontextu. Tyto nedostatky ve vnitrostátním provedení závazků plynoucích z Úmluvy z roku 1954 mají závažné důsledky na možnost osob bez státní příslušnosti fakticky dosáhnout na svá práva i na zákonnost postupu správních orgánů a soudů. V neposlední řadě z uznání absence státní příslušnosti v rámci stávajících řízení nevyplývá žádné zákonné postavení či pobyt. Rovněž povědomí správních orgánů i soudů o právním postavení osob bez státní příslušnosti, které dosud nebyly uznány za svébytnou skupinu, zůstává spíše nízké.

3 Absence mechanismu pro identifikaci osob bez státní příslušnosti a zajištění ochrany jejich práv

Řízení upravené v § 8 písm. d) zákona o azylu, podle něhož lze podat žádost o přiznání postavení dle Úmluvy z roku 1954 je ve své praktické účinnosti omezeno. K listopadu 2018 fakticky existovalo pouze na papíře a v praxi nebylo nijak naplňováno. Dle informací zjištěných během výzkumu Ministerstvo vnitra dosud neučinilo v žádném ze zahájených řízení žádný úkon. Podání žádosti dle § 8 písm. d) zákona o azylu tak v současné době nezajišťuje naplnění závazků státu plynoucích z Úmluvy z roku 1954.

V několika případech se ukázalo, že osoby, které podaly žádost dle § 8 písm. d) zákona o azylu, byly během trvání řízení zajišťovány a bylo jim uděleno (další) správní vyhoštění. Projevuje se tak absence zákonné garance, že řízení o vyhoštění nebude probíhat do doby pravomocného rozhodnutí o této žádosti. Ze zákonné úpravy rovněž není zřejmé, co pro žadatele toto řízení a jeho výsledek budou znamenat. Nedostatečná transparentnost v těchto otázkách představuje bariéru pro podání těchto žádostí a snahu osob bez státní příslušnosti dosáhnout uznání svého právního postavení.

4 Nedostatky ve vnitrostátním promítnutí požadavků čl. 1 Úmluvy z roku 1961

Nabývání státního občanství České republiky dětmi, které se narodí na území a jinak by byly (či jsou) osobami bez státní příslušnosti, je v zákoně o státním občanství České republiky vystaveno dodatečným podmínkám, které jdou nad rámec vymezený čl. 1 Úmluvy z roku 1961. Konkrétně se jedná o podmínku, aby alespoň jeden z rodičů takového dítěte měl na území České republiky ke dni jeho narození povolen pobyť na dobu delší než 90 dnů. V případě dětí, jejichž oba rodiče nejsou osobami bez státní příslušnosti, je pak stanovena rovněž podmínka, že dítě se neocitlo bez státní příslušnosti pouze v důsledku toho, že jeho rodič neučinil bez závažných důvodů vůči orgánům země své státní příslušnosti úkon, na základě kterého by dítě nabylo státní občanství daného státu narozením.

Závěry učiněné z polostrukturovaných rozhovorů s osobami bez státní příslušnosti lze dále rozdělit následovně:

1 Problémy spojené s řešením právního a pobytového postavení osob bez státní příslušnosti

Sebrané výpovědi potvrdily, že stávající právní rámec nenabízí možnost efektivního a trvalého řešení situace osob bez státní příslušnosti bez platných dokladů v migračním kontextu. Část osob bez státní příslušnosti tak upadá do opakovaných období neregulérního postavení a nemá možnost dosáhnout na trvalé řešení své nepříznivé situace.

2 Nedostupnost možnosti získat doklad totožnosti a cestovní doklad

Česká republika má výhrady k článkům 27 a 28 Úmluvy z roku 1954, které se týkají cestovních dokladů a dokladů totožnosti. Ukázalo se však, že právě absence dokladů je pro osoby bez státní příslušnosti jedním z nejpalčivějších problémů. Nemožnost řádně se identifikovat vyvolává řadu potíží a je překážkou v přístupu k řadě práv i ke zcela praktickým věcem, jako například možnosti přebírat doručenou poštu.

Zároveň se na základě provedeného výzkumu ukazuje, že i kdyby jedinec v ČR získal postavení osoby bez státní příslušnosti, nemůže prakticky cestovat do zahraničí, pokud zároveň nedostane cizinecký pas, což je dle učiněné výhrady k čl. 28 Úmluvy vyhrazeno jen osobám, které získají trvalý pobyt. V důsledku učiněných výhrad tak může docházet k patové situaci, kdy osoba bez státní příslušnosti nebude moci po přiznání tohoto právního postavení vyjet z území ČR.

3 Rozhodnutí o vyhoštění a opakovaná zbavení svobody

Osoby bez státní příslušnosti jsou ohroženy opakovaným zbavením svobody v rámci neúspěšných snah státu o realizaci jejich vyhoštění. Většina participantů výzkumu má zkušenost se zbavením svobody za účelem vyhoštění, v několika případech opakovaně. Někteří byli odsouzeni k trestu vyhoštění (většinou za maření předchozích rozhodnutí správních orgánů opustit zemi) a vyhošťovací vazby. Jejich životy provází neustálá obava ze zajištění a umístění do detence. V pozadí se pak projevuje rovněž (spíše teoretická) obava z vyhoštění na místo, kde jedinec nemá žádné vazby a kam nepatří.

4 Dopady na každodenní život osob bez státní příslušnosti

Základní životní strategií většiny participantů je nalézt si nějaký zdroj obživy a mít kde bydlet. Další aspirace ustupují do pozadí. Odkládáno je například založení rodiny, nenaplněny zůstávají i jiné potřeby. Participanté, kteří jsou dlouhodobě vystaveni neregulérnímu postavení, vnímají, že ztratili svá nejlepší léta a žijí v neustálém životním provizoriu, aniž by se dočkali efektivní pomoci. Svoji situaci vnímají jako nespravedlivou. Propad do neregulérního postavení participanty posouvá do situací beznaděje. Ztráta legálního pobytu znamená omezení v mnoha aspektech života. Znemožňuje působení na trhu práce, dotýká se přícházi o stabilní příjem, což ohrožuje jeho bydlení. Osoby bez státní příslušnosti, které nemají k dispozici zdroje pomoci, se tak stávají závislými na nelegálních formách zaměstnávání, bydlí v provizorních podmínkách, případně končí na ulici.

5 Dopady apatrismu na soukromý a rodinný život a identitu

Dopady výše popsaných problémů do oblasti soukromého a rodinného života se promítají do napětí v partnerských vztazích, trvalých obav, života ve strachu a omezených možností plánovat budoucnost. Značně stresující je situace pro rodiče, kteří vidí svoje potíže jako problém celé rodiny, jenž má zásadní dopady na život dětí. Fakt, že je jedinec osobou bez státní příslušnosti, působí rovněž jako bariéra v navazování sociálních kontaktů a vytváření přátelských vazeb. Část participantů vnímá svůj status jako stigma, vyhýbá se rozhovorům a vysvětlování své situace.

Mezi důsledky apatrismu a s tím spojeného nejistého právního postavení patří též značná psychická zátěž. Participantů se potýkají se stresem, stavy úzkosti a dalšími příznaky, které signalizují přítomnost závažných a současně neléčených zdravotních potíží. Dlouhodobé vystavení této situaci má rovněž nepříznivý dopad na sebepojetí a identitu osob bez státní příslušnosti. Popisují pocity vyčlenění, marginalizace, neviditelnosti a absence jakékoliv opory v životě. Jsou si vědomi faktické nedosažitelnosti jakýchkoli práv a silně pociťují frustraci ze situace, kterou nemohou vyřešit.

8 DOPORUČENÍ

8.1 Právní úprava

UNHCR doporučuje, aby na zákonné úrovni byla přijata komplexní právní úprava řádně implementující závazky, které České republice vůči osobám bez státní příslušnosti vyplývají z mezinárodního práva, zejména ze dvou Úmluv týkajících se absence státní příslušnosti:

- zavést definici osoby bez státní příslušnosti odpovídající čl. 1 Úmluvy z roku 1954,
- upravit jasné a transparentní řízení pro určení osob bez státní příslušnosti včetně příslušných procesních záruk,
- upravit právní postavení žadatelů během tohoto řízení obdobně jako u žadatelů o mezinárodní ochranu, v souladu s Příručkou UNHCR,⁹⁴
- upravit právní postavení a související práva osob po určení statusu osoby bez státní příslušnosti, aby účinně vedla k trvalému řešení v podobě získání státního občanství, v souladu s Příručkou UNHCR.⁹⁵

UNHCR dále doporučuje přijmout změnu právní úpravy vyhoštění tak, aby vůči osobám bez státní příslušnosti zajistila provedení závazků podle Úmluvy z roku 1954. Vhodné je zejména:

- změnit právní úpravu správního vyhoštění v zákoně o pobytu cizinců tak, aby osoby bez státní příslušnosti nepodléhaly stejným pravidlům jako ostatní cizinci,
- změnit § 80 odst. 3 písm. a) trestního zákoníku, který upravuje trest vyhoštění tak, aby se kromě již nyní zakotvené nemožnosti zjistit státní příslušnost vztahoval i na situaci, kdy byla osoba uznána za osobu bez státní příslušnosti.

Dále UNHCR doporučuje upravit zákon o státním občanství České republiky tak, aby byl v souladu s čl. 1 Úmluvy z roku 1961, zejména:

- odstranit z § 5 a § 29 odst. 1 podmínku platného povolení k pobytu jednoho z rodičů na dobu delší než 90 dnů,
- zrušit podmínku vymezenou v § 29 odst. 4, která udělení státního občanství dítěti váže na aktivitu rodičů.

8.2 Školení

UNHCR doporučuje zajistit odpovídající proškolení příslušných rozhodců ohledně mezinárodněprávních závazků České republiky ve vztahu k osobám bez státní příslušnosti a jejich možné implementace za stávající právní úpravy. Školení by mělo být poskytnuto ve spolupráci s UNHCR prioritně následujícím skupinám osob:

- úředníkům Ministerstva vnitra, kteří rozhodují o žádostech dle § 8 písm. d) zákona o azylu,
- příslušníkům cizinecké policie, kteří rozhodují o správním vyhoštění a zajištění cizinců,
- soudcům a asistentům správních soudů, kteří mají pravomoc přezkoumávat zákonnost postupu Ministerstva vnitra a cizinecké policie.

⁹⁴ Příručka UNHCR, pozn. 6, odst. 145.

⁹⁵ Příručka UNHCR, pozn. 6, odst. 148.

8.3 Statistická oblast

Jako **krátkodobá opatření** UNHCR formuluje následující doporučení:

- Zavést do všech statistických číselníků samostatný kód „osoba bez státní příslušnosti“.

Z důvodu, že se jedná o obzvláště zranitelnou skupinu osob, je nutné ve všech číselnících napříč všemi registry operovat s kategorií „bez státní příslušnosti“, aby došlo k jejímu zviditelnění, které může zabránit celkové marginalizaci této skupiny. S tím souvisí i neslučování tohoto kódu s dalšími zbytkovými kódy. Je rovněž vhodné minimalizovat užívání kategorie „nezjištěno“, která postrádá výpovědní hodnotu a která představuje nedostatečný nástroj pro identifikaci osob bez státní příslušnosti.

- Metodicky definovat kategorii „osoba bez státní příslušnosti“ pro státní úředníky a příslušníky policie za účelem jejího určování.

Je vhodné rovněž zajistit odpovídající zachycení sledovaných osob pod kód „osoba bez státní příslušnosti“. V současnosti i v případech, kdy již daný kód figuruje v některých výkazech, nebývá správně vyplňován, a tím dochází k dalšímu zkreslení dat. UNHCR doporučuje metodické vedení pověřených osob, které mají získávání a zanášení dat do statistické evidence cizinců na starosti, a zvýšení jejich povědomí o existenci fenoménu osob bez státní příslušnosti.

- Zveřejňovat informace o počtu žádostí o určení osoby bez státní příslušnosti pro jednotlivé roky dle § 8 písm. d) zákona o azylu.

Měsíční statistické zprávy o mezinárodní ochraně zveřejňované MV by měly obsahovat počty žádostí podaných v řízení o určení osoby bez státní příslušnosti, které mají být posuzovány a rozhodovány stejnými rozhodci jako v azylových věcech. Tento krok by poukázal na počet osob bez státní příslušnosti nebo osob s neznámou státní příslušností v migračním kontextu, jejichž právní postavení zůstává nevyřešeno.

Jako **dlouhodobá opatření** UNHCR dále doporučuje:

- spolehlivě zachycovat kompletní statistická data týkající se řízení o určení statusu osoby bez státní příslušnosti.

Pouze účinný a jasně definovaný mechanismus pro identifikaci osob bez státní příslušnosti v migračním kontextu může dlouhodobě přispět k nápravě některých stávajících limitů statistické evidence těchto osob.

- provést komplexní výzkum zaměřený na *in situ*⁹⁶ populaci osob bez státní příslušnosti v České republice.

Pro doplnění této studie, jejíž zaměření se omezovalo především na absenci státní příslušnosti v migračním kontextu, by měla vláda zadat její výzkum v kontextu dopadajícím na celou populaci. Pouze spolehlivé informace a údaje o absenci státní příslušnosti *in situ*, které se zabývají jejími příčinami i rozsahem, mohou spolehlivě ukázat celý rozsah tohoto prakticky neviditelného jevu. Rozsáhlejší studie by měla oslovit usazené komunity přistěhovalců a jejich druhé generace, tj. děti narozené v České republice, jakož i etnické menšiny, jejichž přístup k informacím a státním orgánům může být omezen.

⁹⁶ Znamenající „ve své vlastní zemi“ nebo zemi narození. Jak je vysvětleno v *Příručce UNHCR* (odst. 58), pojem „vlastní země“ je převzat z čl. 12 odst. 4 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a jeho výkladu z pera Výboru OSN pro lidská práva.

8.4 Zajištění přístupu k pomoci

S ohledem na sociální vyloučení, jemuž čelí část osob bez státní příslušnosti, UNHCR doporučuje:

- rozšířit výčet oprávněných osob v § 4 odst. 1 zákona o sociálních službách⁹⁷ o osoby, jimž bylo přiznáno postavení osob bez státní příslušnosti, a o žadatele o přiznání tohoto postavení,
- začlenit do systému pomoci formy cílených intervencí sociálně-preventivního charakteru vůči osobám bez státní příslušnosti,
- zajistit cílené vzdělávání pro pracovníky v sociálních službách zaměřených na cizince, aby měli k dispozici informace o sociální situaci osob bez státní příslušnosti a byly schopni na ni adekvátně reagovat.

⁹⁷ Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů.

SEZNAM LITERATURY

ČSÚ. *Metodické vysvětlivky Sčítání lidu, domů a bytů*. Český statistický úřad [online]. 2003.

Dostupné z: https://www.czso.cz/csu/czso/13-6116-03--metodicke_vysvetlivky

ČSÚ. *Koncepce výběru a zpracování statistických údajů spojených s migrací a integrací cizinců na území České republiky*. Český statistický úřad [online]. 2010.

Dostupné z: https://www.czso.cz/documents/11292/27325699/Koncepce_stat_udaju_2010.pdf/

ČSÚ. *Metodika SLDB 2011*. Český statistický úřad [online]. 2015.

Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/metodika-sldb-2011>

ČSÚ. *Metodika - nabývání státního občanství ČR*. Český statistický úřad [online]. 2016.

Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/cizinci/metodika-nabyvani-statniho-obcanstvi-cr>

ČSÚ. *Metodika počtu cizinců*. Český statistický úřad [online]. 2017.

Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/cizinci/cizinci-pocet-cizincu>

ČSÚ. *Průřezová statistika Cizinci*. Český statistický úřad [online]. 2018.

Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/cizinci/cizinci-pocet-cizincu>

LEONTIYEVA, Y., CHYTIL, D. Statistika a výzkumy imigrantů aneb jak srovnávat nesrovnatelné. IN KREJČÍ, J., LEONTIYEVA, Y. (eds.). *Cesty k datům. Zdroje a management sociálněvědních dat v České republice*. Praha: Sociologické nakladatelství SLON, 2012, s. 325–353.

MIKEŠ, P. *Aplikace mezinárodního práva v právním řádu ČR pohledem teorie a soudní praxe*. Praha: Wolters Kluwer, 2012.

MV. *Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území české republiky v roce 2017*. Ministerstvo vnitra. [online]. 2018. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zpravy-o-situaci-v-oblasti-migrace-a-integrace-cizincu-v-ceske-republice-za-roky-2001-2016.aspx>

SALDAÑA, J. *The coding manual for qualitative researchers*. London: SAGE, 2006.

TOPINKA, D. Uvázni v nelegálnosti. *Sociální studia* 3 (1), 2006, s. 73–88.

PŘÍLOHA:

MEDAILONKY OSOB BEZ STÁTNÍ PŘÍSLUŠNOSTI

Poznámka: jména a některé další osobní údaje participantů jsou změněny



Jméno: Igor

Země narození: Sovětský svaz (Kazachstán)

Příjezd do ČR: 2000 | **Osobou bez státní příslušnosti:** 2012 | **Současný právní status:** žádný

Igor žije v České republice od svých 18 let. Prožil zde polovinu svého života. Již šest let nemá státní občanství, ambasáda země původu mu o tom vydala potvrzení.

Je původem z Kazachstánu. Důvodem odchodu ze země byly stupňující se nenávistné nálady a diskriminace vůči ruské menšině, ke které jeho rodina patří. Poté, co byl zabit jeho otec, přicestovali s matkou a sestrou na základě krátkodobého víza a s platnými cestovními doklady do České republiky a požádali zde o azyl. Řízení trvalo několik let a azyl jim nakonec nebyl udělen.

Igor zde pak měl několik dalších let dlouhodobý pobyt za účelem podnikání. Jeho matka a sestra zde mezitím získaly trvalý pobyt. Igor začal žít se svou přítelkyní, která je původem Ukrajinka a rovněž zde pobývá na základě trvalého pobytu. Igor se však poté stal obětí podvodu zprostředkovatele, který nabízel za úplatu vyřízení prodloužení k pobytu. O dlouhodobý pobyt tak nakonec přišel. Pak již bylo obtížné získat jiné pobytové oprávnění. Zároveň mu končila platnost cestovního pasu země původu. Když si však šel na ambasádu zařídit nový cestovní pas, pracovníci ambasády mu sdělili, že mu Kazachstán nový doklad již nevydává. Ukázalo se, že jej již nepovažuje za svého občana.

Igor poté znovu požádal o mezinárodní ochranu. Při podání žádosti s ním policie zahájila řízení o správním vyhoštění. V něm Igor uvedl, že se domnívá, že je osobou bez státní příslušnosti. Policie však na to ve svém rozhodnutí nijak nereagovala a uložila mu správní vyhoštění na tři roky. Jeho vykonatelnost byla odložena, dokud nebude rozhodnuto o mezinárodní ochraně.

Rovněž druhá žádost o mezinárodní ochranu byla nakonec po několika letech zamítnuta. Igor zde celou dobu žije se svou přítelkyní. Jsou spolu již 10 let a před třemi lety se jim narodil syn, který zde má rovněž trvalý pobyt. Igor se chce s partnerkou oženit a rádi by měli druhé dítě. Za jeho současné pobytové situace a absence dokladů to však není možné.

Po skončení řízení o mezinárodní ochraně Igor dostal výjezdní příkaz. Vycestovat však nemůže, nemá kam. Zároveň zde má celou rodinu a prožil zde celý svůj dospělý život. Neumí si představit, že by měl opustit svého syna a partnerku. Snažil se žádat o vízum za účelem strpění i trvalý pobyt, avšak neúspěšně.

« V Kazachstánu nic nemám. Nemám občanství, nemám pas, já nevím, jak tam můžu odjet. A nevím, proč neberou v úvahu, že tady mám rodinu...

Nyní žije ve velké nejistotě a permanentním strachu z toho, že bude zajištěn na základě dříve uděleného správního vyhoštění. Bojí se, že tím způsobí trauma svému synovi a rodině. Má podanou žádost o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti dle § 8 písm. d) zákona o azylu. Ministerstvo vnitra však na ni dosud nereagovalo.

V rozhodnutích je označován jako státní příslušník Kazachstánu.



Jméno: Dmitry

Země narození: Sovětský svaz (Rusko)

Příjezd do ČR: 2001 | **Osobou bez státní příslušnosti:** od 1991 | **Současný právní status:** žádný

Dmitry žije v České republice 17 let. Přijel ve svých 44 letech s platným vízem a pasem Sovětského svazu. Narodil se v pracovním táboře na Sibiři, doklady o svém narození nemá. Část života prožil na Ukrajině se svými rodiči. Další část života prožil v Ruské federaci, kde měl manželku a děti. Situace se pak pro ně zhoršila a Dmitry s manželkou odjeli do České republiky. O děti bylo postaráno, ty s nimi neodjely.

Po příjezdu požádal o mezinárodní ochranu, řízení o ní bylo zastaveno. Mezitím však vypršela platnost jeho sovětského pasu. Od té doby se neúspěšně snažil získat nový cestovní pas jak od ambasády Ukrajiny, tak Ruské federace. Ani jedna ze zemí, ke které měl vazbu, jej však nepovažuje za svého občana a odmítly mu vydat jakýkoli doklad.

Poté zde žil několik let v ilegalitě a snažil se živit prací na černo. Vždy dělal těžké manuální práce, měl několik úrazů. Vycestovat nemohl a získat povolení k pobytu v České republice také ne. Jeho manželka již zemřela, s dětmi není řadu let v kontaktu.

V roce 2011 bylo Dmitrymu uloženo správní vyhoštění na tři roky. Nemohl jej však naplnit, protože nemohl vycestovat ani do Ruské federace, ani na Ukrajinu. V roce 2013 byl Dmitry odsouzen trestním soudem za to, že nenaplnil rozhodnutí o správním vyhoštění, k trestu vyhoštění na dva roky. O osm měsíců později byl znovu odsouzen za maření uloženého trestu vyhoštění, tentokrát k trestu vyhoštění na tři roky. Po dalších dvou letech, v roce 2015, byl znovu odsouzen za maření těchto rozhodnutí, tentokrát k trestu vyhoštění na pět let a odnětí svobody v délce 10 měsíců.

Po výkonu trestu odnětí svobody byl dál držen ve vězení, tentokrát v rámci vyhošťovací vazby. V ní strávil dalších 10 měsíců, během kterých se jej policie neúspěšně snažila vyhostit. Po několika měsících ve vazbě podal v březnu 2017 žádost o určení osoby bez státní příslušnosti dle § 8 písm. d) zákona o azylu. Ministerstvo vnitra ani trestní soud na ni nereagovaly. Po dalších pěti měsících pak trestní soud rozhodl o přerušení výkonu trestu vyhoštění z důvodu, že vyhoštění není možné uskutečnit.

Dmitry se opět ocitl na svobodě v ilegalitě, nadále bez jakékoli šance řešit svou pobytovou situaci. Vízum za účelem strpění ani jiné pobytové oprávnění nemůže získat, neboť je z důvodu opakovaných rozhodnutí o vyhoštění v evidenci nežádoucích osob. O mezinárodní ochranu žádal ještě několikrát, vždy neúspěšně. Vycestovat nemůže.

Ministerstvo vnitra stále nereagovalo na jeho žádost o určení osoby bez státní příslušnosti dle § 8 písm. d) zákona o azylu. Obrátil se proto na soud, který mu dal v listopadu 2017 zapravdu. Shledal nezákonné průtahy v řízení o jeho žádosti a přikázal ministerstvu do 30 dnů rozhodnout. Ani poté se však nic nestalo a ministerstvo na žádost ani na rozhodnutí soudu nijak nereagovalo.

V roce 2018 byl kontrolován cizineckou policií a bylo mu uloženo další správní vyhoštění na tři roky. Byla mu uložena alternativa k zajištění – povinnost se každý týden hlásit na cizinecké policii. Tu po nějaké době vlivem nedorozumění nesplnil a byl znovu zajištěn za účelem správního vyhoštění. V době realizace tohoto výzkumu se Dmitry nacházel v zařízení pro zajištění cizinců, původní délka zajištění mu byla prodloužena a celkem stráví v detenci maximální délku šest měsíců.

Na jeho žádost o určení osoby bez státní příslušnosti ministerstvo vnitra dosud nijak nereagovalo.

V rozhodnutích je označován jako státní příslušník Ruské federace.



Jméno: Ahmad

Země narození: Saudská Arábie

Příjezd do ČR: 2013 | **Osobou bez státní příslušnosti:** od narození | **Současný právní status:** žádný

Ahmad přijel do České republiky před pěti lety. Přijel ve svých 22 letech na základě turistického víza s palestinským pasem. Do Evropy jel žádat o mezinárodní ochranu. Narodil se v Saudské Arábii rodičům, kteří jsou palestinskými uprchlíky bez státní příslušnosti. I on je od narození bez státní příslušnosti. V zemi pobýval do svých 21 let jako student, pak již nemohl zůstat legálně. Saudská Arábie osobám bez státní příslušnosti v jeho situaci žádnou možnost nenabízí. Palestinci žijící v ilegalitě zde čelí systematické diskriminaci, nemohou vlastnit žádný majetek, uzavřít sňatek nebo být ošetřeni v nemocnici. Jejich děti se narodí bez dokladů.

« Děti nedostanou rodný list, protože nejsou narozené v manželství. Nemohou pak chodit do školy. Je to nejhorší situace. Ano, žijete, nikdo vás nedá do vězení, ale je to nejhorší situace. Zabíjí vás pomalu.

V té době měl Ahmad v Saudské Arábii posledním rokem povolení k pobytu. Rozhodl se proto dříve, než mu pobyt vyprší, ze země odjet a požádat o ochranu jiný stát.

V České republice dvakrát neúspěšně žádal o mezinárodní ochranu. Poté byl nucen vycestovat. Požádal tedy o dobrovolný návrat. Ukázalo se však, že jeho vycestování není možné. Zpět do Saudské Arábie se nemůže dostat bez vstupního víza, které mu však země opakovaně odmítá vydat. Nemůže vycestovat ani do Palestiny. Nenarodil se tam a nikdy tam nežil. Jeho matka je původem z pásma Gazy, administrativa Západního břehu jej neeviduje a nemá přiděleno palestinské identifikační číslo. Přestože mu ambasáda vydala palestinský pas, ten jej bez dalšího neopravňuje ke vstupu do země. Vstup na palestinské území je navíc možný jedině přes Jordánsko. Ani to však Ahmadovi nechce povolit vstup, neboť v jeho situaci nemá záruku, že by z území Jordánska vycestoval. Ahmad je tedy v patové situaci.

« Já jsem se narodil s dvěma prokletími – palestinským pasem a navíc narozen v Saudské Arábii. Je to nejhorší kombinace. Časem jsem si to uvědomil. Ale to jsem nemohl vědět. Nevím, co dělat.

V roce 2017 bylo Ahmadovi uloženo správní vyhoštění na dva roky. Po několika měsících byl zajištěn do zařízení pro zajištění cizinců. Zde znovu usiloval o dobrovolný návrat a spolupracoval s ministerstvem vnitra. Po měsíci byl však propuštěn, neboť se ukázalo, že nemá kam vycestovat. I přesto nadále nemá možnost svou pobytovou situaci nijak řešit. Žádal o zrušení uloženého správního vyhoštění, avšak bezúspěšně. Jeho žádost o vízum za účelem strpení byla zamítnuta, neboť je z důvodu uloženého správního vyhoštění v evidenci nežádoucích osob.

V březnu 2018 podal žádost o určení postavení osoby bez státní příslušnosti dle § 8 písm. d) zákona o azylu. Ministerstvo vnitra na ni dosud nereagovalo.

Měsíc poté dostal od policie další správní vyhoštění, tentokrát na tři roky. Patová situace nadále trvá a Ahmad se obává dalšího zajištění.

V rozhodnutích je označován jako státní příslušník Palestiny.



Jméno: Anna

Země narození: Sovětský svaz (Ukrajina)

Příjezd do ČR: 2008 | **Osobou bez státní příslušnosti:** od 2015 | **Současný právní status:** žádný

Anna žije v České republice 10 let. Je původem z Ukrajiny. Jako mladá se vdala za Bulhara a odešla za ním. V Bulharsku žila mnoho let a měla tam trvalý pobyt. S manželem měli dceru. Anna později požádala o bulharské státní občanství. Po mnoha letech se zároveň rozešla s manželem, který ji fyzicky týral a bil. Ve svých 45 letech tak odešla do České republiky za prací i se svou dcerou, která zde studovala.

Anna mezitím získala od Bulharska příslib státního občanství. Podmínkou však bylo, aby se vyvázala z ukrajinského občanství. V roce 2011 se tedy vzdala ukrajinského občanství. Celý proces ale ukrajinským orgánům trval dlouho a Ukrajina jí potvrdila vyvázání ze státního občanství až v roce 2015. To pak Anna doložila bulharským orgánům. Bulharsko však nakonec řízení po dlouhé době zastavilo a Anna bulharské občanství nezískala. Od roku 2015 je tedy osobou bez státní příslušnosti.

« Donutili mě se vzdát jediného občanství. Je to problém Bulharska a Ukrajiny, Ukrajina chce, aby všichni měli jen jedno občanství. A tak já jsem se ho vzdala, protože oni [Bulhaři – pozn.] to po mě chtěli. (...) Myslela jsem, že Bulhaři něco dělají, ale oni nic nedělali. Každého půl roku jsem tam nosila nový výpis z rejstříku trestů a čekala. Snažila jsem se. Mám i potvrzení, že jsem jim to nosila, každého půl roku. (...) Nevidím, kde jsem udělala chybu. Co jsem udělala špatně? A udělala jsem vůbec chybu? Necítím se tak.

Po nějaké době Anně vypršela platnost bulharského průkazu trvalého pobytu. O ukrajinský pas mezitím přišla. Nemá tedy žádný platný doklad a její další možnosti řešení pobytové situace jsou omezené. Nemůže si prodloužit trvalý pobyt v Bulharsku, již 10 let tam nežije a nemá tam žádné vazby, a nemá ani pobytové oprávnění v České republice. Má zde však celou svou rodinu. Žije tady se svou dcerou a jejím manželem, kteří čekají dítě. Několik let zde má také přítele, který je českým občanem.

Nakonec se rozhodla podat žádost o mezinárodní ochranu, ve které žádala o pomoc s řešením své situace jako osoby bez státní příslušnosti. Řízení však bylo zastaveno s tím, že příslušné k posouzení žádosti je dle dublinského systému Bulharsko. V říjnu 2018 pak na radu právní zástupkyně podala žádost určení osoby bez státní příslušnosti dle § 8 d) zákona o azylu.

V rozhodnutích je označována jako osoba bez státní příslušnosti.



Jméno: Mikhail

Země narození: Sovětský svaz (Gruzie)

Příjezd do ČR: 1991 | **Osobou bez státní příslušnosti:** od 1991 | **Současný právní status:** žádný

Mikhail žije v České republice od svých 18 let. Narodil se v Gruzii, původem je Osetinec. Koncem 80. let odešel ve svých 14 letech s rodiči z Gruzie do Ruska z důvodu rostoucího napětí kolem autonomie Jižní Osetie. Od té doby se snažil vedle studia pracovat a podporovat svou rodinu a nemocnou matku. S ohledem na svůj původ však čelil problémům a nakonec se rozhodl odejít.

« Jak ti lidi [z Gruzie – pozn.] odcházeli do Ruska, tak Rusům se to nelíbilo. Mě se třeba snažili vytlačit ze své země. Byl jsem ještě malý kluk, ani jsem nebyl zletilý. Párkrát jsem dostal napadení od policie a odešel jsem, protože jsem říkal: „Celý SSSR se pomátí!“ Jenže to jsem netušil, že budu mít tady ten problém, že nebudu mít občanství.

Do České republiky přijel Mikhail za prací v roce 1991 před rozpadem Sovětského svazu. Prvních několik let zde měl povolen pobyt a byl zaměstnán u Gruzince, kterého znal z dřívějška. Ten ho však vykořisťoval a nutil k otrocké práci, za kterou mu neplatil. Po několika letech vypršela platnost Mikhailova sovětského pasu a jeho pobyt již nešlo prodloužit. Z otrocké práce se Mikhail nakonec vymanil, avšak svou pobytovou situaci nedokázal vyřešit. Neměl žádné doklady.

Pokusil se požádat o azyl v Německu, to jej ale vrátilo do České republiky. Požádal tedy o azyl v České republice. Po několika letech bylo řízení zastaveno. Poté musel Mikhail vycestovat. Ukázalo se však, že to není možné. Nepodařilo se mu získat cestovní doklad od gruzínské ani ruské ambasády. Ani jeden stát ho nepovažuje za svého občana. Má sice rodný list z Gruzie, ale ambasáda mu sdělila, že v Gruzii není evidován a odmítá jej ztotožnit. Obě země mu písemně potvrdily, že není jejich občanem.

V roce 2014 dostal správní vyhoštění na jeden rok, další pak v roce 2016 na dva roky. V řízení o vyhoštění vysvětloval, že i přes svou snahu nemohl vycestovat, protože jej ani jeden stát neuznává jako svého občana. Stále se snaží komunikovat s ruskou i gruzínskou ambasádou, avšak bez úspěchu. Policie mu vydala cestovní průkaz totožnosti (provizorní doklad vydávaný českými orgány, který slouží k vycestování cizince z území). Mikhail s ním však vycestovat nemůže.

Snaží se dostat do Ruské federace. Žijí tam stále jeho rodiče, kteří po rozpadu Sovětského svazu získali ruské občanství. Matka je nemocná, Mikhail by se o ni chtěl postarat před smrtí. Není to však možné. Jeho žádost o vstupní vízum ruská ambasáda zamítla. Rusko neuznává cestovní průkaz totožnosti, který Mikhail od policie dostal. Mohl by vycestovat s cizineckým pasem, avšak ten mohou dostat pouze cizinci s povoleným trvalým pobytem v České republice. Mikhail je tedy v patové situaci.

« Ve 21. století, kdy lidé létají třeba na Mars, já se na zeměkouli nemůžu dostat z jednoho bodu A do bodu B, abych se mohl podívat na své rodiče, abych se o ně mohl postarat. Ta lhostejnost, to je taková prasárna, to není nic lidského. Veškerá lidskost je zkosena. Když normálnímu člověku tohle řeknete, tak se zamyslí a řekne: „Ježíš, uděláme nějakou výjimku a pošleme ho tam.“ Ale ta výjimka není, člověk se stal evidenčním číslem. Podívají se do počítače: „Tomuhle číslu chybí tohle, takže tomu my to nevydáme.“ Z lidí se stávají jenom složky a čísla. Nic jiného, žádné city.

V srpnu 2018 Mikhail podal žádost o určení osoby bez státní příslušnosti dle § 8 písm. d) zákona o azylu. Ministerstvo vnitra na ni zatím nereagovalo.

V rozhodnutích je označován jako státní příslušník Gruzie.

APATRISMUS

« Já jsem si dřív myslela,
že když nemáš občanství,
tak to znamená, že jsi všude doma.
Když nemáš občanství, tak jsi světoobčan, ne?
Tak se tomu rozumí. Ale to tak není.
Ty nejsi doma nikde. Nikdy nikde.

ANNA