

Veřejná ochránkyně práv
Mgr. Anna Šabatová, Ph.D.

V Brně dne 2. března 2015
Sp. zn.: 6/2015/SZD/LJ
Vaše sp. zn.: III. ÚS 3289/14

Ústavní soud
Joštova 8
660 83 Brno

Stěžovatelé: 1. B G.
 2. nezletilá A. G.
 3. nezletilý R. G.

všichni toho času v Příjímacím středisku B., Maďarsko

Vyjádření veřejné ochránkyně práv

k ústavní stížnosti proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 18. dubna 2014, č. j. 32 A 34/2014-33, a rozhodnutí Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Jihomoravského kraje, Odboru cizinecké policie ze dne 16. března 2014, č. j. KRPB-68710-30/ČJ-2014-060027-50A

Příloha

Zpráva veřejné ochránkyně práv z návštěvy Zařízení pro zajištění cizinců Bělá-Jezová ze dne 18. února 2015, sp. zn. 24/2014/NZ/OV

Systémem datových schránek

I. Uvedení do problematiky

Dopisem ze dne 29. října 2014 jsem Ústavnímu soudu ve smyslu § 48 odst. 2 zákona o Ústavním soudu¹ nabídl svou pomoc při opatrování podkladů pro rozhodování soudu o ústavní stížnosti pana **B. G.**, nezletilého **A.G.** a nezletilého **R. G.** (dále jen „stěžovatelé“) týkající se omezení osobní svobody stěžovatelů a podmínek jejich pobytu v Zařízení pro zajištění cizinců Bělá-Jezová (dále jen „ZZC“).

Přílohou proto soudu **zasílám zprávu z návštěvy ZZC**, kterou provedli pracovníci Kanceláře veřejného ochránce práv ve dnech 12. a 13. října 2014.

S ohledem na zjištění z návštěvy si rovněž **dovoluji vyjádřit se k ústavní stížnosti stěžovatelů**.

S právní argumentací stěžovatelů se ztotožňuji ve všech bodech podané ústavní stížnosti. S ohledem na poznatky o situaci a podmínkách v ZZC však považuji za vhodné vyjádřit se zejména k otázce možného vystavení stěžovatelů zacházení v rozporu s čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a dále též k otázce zákonnosti zbavení svobody stěžovatelů z hlediska přiměřenosti jejich zajištění v ZZC² a podmínek, jimž zde byli vystaveni.

II. Vystavení stěžovatelů zacházení neslučitelnému s čl. 3 Úmluvy

Čl. 3 Úmluvy stanoví, že „[n]ikdo nesmí být mučen nebo podrobován nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu.“

Otázkou možného porušení závazků státu plynoucích z čl. 3 Úmluvy ve vztahu k zajištění dětí, resp. rodin s dětmi v migrační situaci se Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“) vyjádřil v několika rozsudcích. Ve třech případech ESLP shledal porušení čl. 3 Úmluvy ze strany Belgie, a to v případech *Mubilanzila Mayeka a Kaniki Mitunga proti Belgii*³ (zajištění pětiletého dítěte bez doprovodu v délce bezmála dvou měsíců), *Muskhadzhiyeva a další proti Belgii*⁴ (zajištění matky se čtyřmi dětmi ve věku sedm měsíců a 3, 5 a 7 let v délce jednoho měsíce) a *Kanagaratnam a další proti Belgii*⁵ (zajištění matky se třemi nezletilými dětmi ve věku 8, 11 a 13 let v délce bezmála čtyř měsíců). Dalším byl rozsudek v případě

¹ Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

² V následujícím textu užívám pro označení zbavení svobody všech tří stěžovatelů souhrnně pojem zajištění či detence. Činím tak s vědomím, že nezletilí stěžovatelé b) a c) zde formálně nebyli zajištěni, ale „pouze“ ubytováni ve smyslu § 140 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, podle něhož je provozovatel ZZC „oprávněn ubytovat v části s mírným režimem cizince, vůči kterému má zajištěný cizinec vyživovací povinnost nebo jej má v péči, nelze-li zajistit péči o něj jiným způsobem.“

³ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 12. 10. 2006, *Mubilanzila Mayeka a Kaniki Mitunga proti Belgii*, č. 13178/03. Dále jen *Mubilanzila Mayeka a Kaniki Mitunga proti Belgii*.

⁴ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 10. 1. 2010, *Muskhadzhiyeva a další proti Belgii*, č. 41442/07. Dále jen *Muskhadzhiyeva a další proti Belgii*.

⁵ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 13. 12. 2011, *Kanagaratnam a další proti Belgii*, č. 15297/09. Dále jen *Kanagaratnam a další proti Belgii*.

*Rahimi proti Řecku*⁶, v němž ESLP shledal porušení čl. 3 Úmluvy následkem dvoudenní detence patnáctiletého žadatele o mezinárodní ochranu bez doprovodu. V prozatím posledním rozsudku ve věci *Popov proti Francii*⁷ shledal ESLP porušení čl. 3 Úmluvy následkem zajištění rodiny s dětmi ve věku 5 měsíců a 3 roky v délce patnácti dní.

Ve všech uvedených případech přitom ESLP shledal porušení čl. 3 Úmluvy ve vztahu k dětem zbaveným svobody v rámci administrativní detence.

Obecně platí, že zacházení neslučitelné s čl. 3 Úmluvy musí překročit určitou míru závažnosti, jež je vymezena individuálními okolnostmi případu a zahrnuje hlediska, jako je doba trvání nepříznivého zacházení, jeho fyzické či psychické dopady a v některých případech též pohlaví, věk a zdravotní stav oběti.⁸ V konkrétních případech týkajících se zajištění dětí pak ESLP věnuje pozornost zejména podmínkám zajištění z hlediska jejich uzpůsobení dětem, věku dětí, jejich zranitelnosti a délce trvání zajištění.

Kromě ustanovení čl. 3 Úmluvy ESLP vychází i z relevantních ustanovení Úmluvy o právech dítěte. Její čl. 3 zakotvuje obecný princip nejlepšího zájmu dítěte, jenž musí být „předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí“⁹ a podle něhož jsou státy povinny „zajistit dítěti takovou ochranu a péči, jaká je nezbytná pro jeho blaho“.¹⁰ Dle čl. 37 se zatčení, zadržení nebo uvěznění dítěte „provádí v souladu se zákonem a používá se pouze jako krajní opatření a na nejkratší nutnou dobu“,¹¹ přičemž stát je povinen zajistit, aby „s každým dítětem zbaveným svobody bylo zacházeno s lidskostí a s úctou k vrozené důstojnosti lidské bytosti a způsobem, který bere ohled na potřeby daného věku“.¹²

Podmínky zajištění a jejich uzpůsobení dětem

Při konstatování, že detenční zařízení je svou povahou nevhodné pro pobyt dětí, vycházel ESLP z následujících kritérií,¹³ jejichž výčet zároveň podrobuji hodnocení z pohledu zjištění z návštěvy ZZC.

- Jedná se o **zařízení primárně obývané dospělými osobami** (*adults environment*). Tento aspekt je v případě ZZC nepochybně naplněn. Přestože ZZC je využíváno i k zajištění rodin s dětmi a nezletilých bez doprovodu, jedná se o zařízení primárně určené pro zajištění dospělých. Děti tvoří pouze malou část z celkového počtu zajištěných osob a provoz ZZC není potřebám dětí přizpůsoben (denní režim, výdej jídel pouze ve stanovené časy, stejná strava pro dospělé i pro děti apod.). Rodiny s dětmi jsou v ZZC ubytovány v budově spolu s dalšími samostatně zajištěnými ženami, včetně zranitelných (např.

⁶ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 5. 4. 2011, *Rahimi proti Řecku*, č. 8687/08. Dále jen *Rahimi proti Řecku*.

⁷ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 19. 1. 2012, *Popov proti Francii*, č. 39472/07 a 39474/07. Dále jen *Popov proti Francii*.

⁸ Viz rozsudek *Mubilanzila Mayeka a Kaniki Mitunga proti Belgii*, bod 48.

⁹ Čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte.

¹⁰ Čl. 3 odst. 2 Úmluvy o právech dítěte.

¹¹ Čl. 37 písm. b) Úmluvy o právech dítěte.

¹² Čl. 37 písm. c) Úmluvy o právech dítěte.

¹³ Viz rozsudek *Popov proti Francii*, bod 102.

duševně nemocných) osob. Přes den se tak děti dostávají do styku s cizími dospělými cizinci. V době, kdy mí spolupracovníci navštívili ZZC, byly děti ve venkovním prostoru před budovou mimo jiné vystaveny kontaktu se zajištěnou ženou trpící duševní poruchou, jež se navenek projevovala samomluvou, záchvaty vzteku a křikem. Tyto podmínky mají na zajištěné děti negativní psychologický dopad a dále zhoršují stres vyvolaný již samotným pobytem v detenci. Podmínky a vybavení prostor, kde jsou ubytovány rodiny s dětmi, se nijak neliší od prostor sloužících k ubytování dospělých (s výjimkou možnosti poskytnout nejmenším dětem na pokoj dětskou postýlku).

- V zařízení je **silně patrná přítomnost policie**. Tento aspekt je v ZZC rovněž naplněn. Zajištění cizinci včetně dětí jsou vystaveni stálému dohledu a přítomnosti příslušníků soukromé bezpečnostní agentury oděných ve stejnokroji připomínajícím uniformu ozbrojených bezpečnostních složek. Mezi sebou se dorozumívají vysílačkami, jsou trvale přítomni ve vnitřních i venkovních prostorách jednotlivých budov a provázejí cizince při jakémkoli pohybu po areálu ZZC (cesta do jídelny, k lékaři, na volnočasové aktivity apod.). Jednotlivé budovy ZZC jsou obehnané vysokými ploty s ostnatými dráty a oddělují je uzamčené brány. Všechna okna jsou opatřena mřížemi, stejně jako jednotlivé části chodeb v budovách, kde jsou cizinci ubytováni (tyto mříže se každý večer uzamykají). Celková atmosféra v ZZC je poznamenána vysokou mírou bezpečnostních opatření, jimž jsou děti trvale vystaveny.
- **Absence aktivit, jež by děti zaměstnaly.** V ZZC jsou prováděna opatření a aktivity ve prospěch zajištěných dětí (možnost plnit povinnou školní docházku, vybavení dětského centra v jedné z budov). Tato opatření však musím označit za nedostatečná a ve skutečnosti pouze omezeně dostupná. Děti ubytované v ZZC mají přístup do dětského centra pouze na hodinu až hodinu a půl denně, a to navíc pouze ve dnech, kdy je přítomen jeden z celkem čtyř volnočasových pedagogů působících v ZZC, jenž je jako jediný pověřen prací s dětmi. Ve zbytku doby není pro děti zajištěn žádný zvláštní program a aktivity. Venku před budovou není hřiště ani jiné vybavení pro venkovní aktivity dětí. Není zde ani žádná stříška a rodiny s dětmi jsou tak v případě špatného počasí nuceny trávit čas pouze vevnitř. Zde jsou děti odkázány na pobyt na pokoji či ve společenských místnostech na jednotlivých patrech budovy, jež jsou společné i pro další zajištěné cizince, nejsou nijak uzpůsobeny dětem a v době návštěvy mých spolupracovníků v nich byly špína a nepořádek (viz s. 8 a 15 příložené zprávy).

Souhrn výše popsaných nepříznivých podmínek ESLP označil za zjevně nepřiměřené prostředí pro zajištění malých dětí. Dle soudu tyto podmínky pro děti „nevyhnutelně znamenaly stres a napětí, s obzvlášť traumatickými následky“.¹⁴

K témuž závěru lze dle mého názoru dospět i v případě nezletilých stěžovatelů uvedených pod body 2 a 3 (dále také jen „nezletilí stěžovatelé“), neboť **výše uvedené problematické aspekty jsou dle mých zjištění přítomny i v ZZC**, jež svou povahou a podmínkami v žádném případě není zařízením vhodným pro (byť krátkodobý) pobyt dětí. Znepokojení nad podmínkami zajištěných rodin s dětmi

¹⁴ Rozsudek Popov proti Francii, bod 102.

v ZZC v minulosti vyjádřil rovněž Výbor OSN pro práva dítěte¹⁵ a Výbor OSN proti mučení¹⁶.

Pro úplnost dodávám, že na tomto závěru nic nemění skutečnost, že nezletilí stěžovatelé byli v ZZC zajištěni společně se svým otcem. Rozsah povinností státu vůči dětem v detenci se sice může lišit v závislosti na tom, zda se jedná o nezletilého bez doprovodu nebo o děti zajištěné společně s rodiči,¹⁷ přítomnost rodičů však nezbavuje stát jeho pozitivních závazků plynoucích z čl. 3 Úmluvy a povinnosti zajistit dětem adekvátní podmínky.¹⁸

Věk dětí a jejich zranitelnost

ESLP při konstatování porušení čl. 3 Úmluvy opakovaně poukázal na nízký věk dětí a zdůraznil **extrémní zranitelnost takto malých dětí vůči podmínkám detence**.¹⁹ Věk dětí v těchto případech byl obdobný věku nezletilých stěžovatelů v době jejich zajištění (3 a 6 let). Jedná se přitom zároveň o věk, kdy jsou již děti vnímavé k okolnímu prostředí a podmínkám, jimž jsou v detenci vystaveny.²⁰

V rozsudku *Kanagaratnam a další proti Belgii* nicméně ESLP zdůraznil, že stát musí vždy vycházet z předpokladu, že děti jsou zranitelné již ze své podstaty, bez ohledu na konkrétní věk. Klíčovým hlediskem je proto **nejlepší zájem dítěte** zakotvený v čl. 3 Úmluvy o právech dítěte, jenž musí mít vždy přednost.²¹

Negativní dopad zajištění na psychický a zdravotní stav dětí ESLP presumuje z obecně nevyhovujících podmínek detence pro děti a nevyžaduje lékařský posudek, jenž by tuto skutečnost v individuálních případech doložil.²² V případě *Popov proti Francii* ESLP uvedl, že přestože stěžovateli tvrzené vystavení dětí stresu v důsledku detence nebylo podpořeno žádnými důkazy, soud s ohledem na nevhodnost zařízení

¹⁵ Závěrečná doporučení Výboru pro práva dítěte ke 3. a 4. periodické zprávě České republiky o naplňování Úmluvy o právech dítěte ze dne 17. 6. 2011, bod 63 [dokument doc]. Organizace spojených národů, Výbor pro práva dítěte [cit. 12. 2. 2015]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/assets/ppov/rp/dokumenty/zpravy-plneni-mezin-umluv/material.doc>.

¹⁶ Závěrečná doporučení Výboru proti mučení práva dítěte ke 4. a 5. periodické zprávě České republiky o naplňování Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání ze dne 13. 7. 2012, bod 17 [dokument doc]. Organizace spojených národů, Výbor proti mučení [cit. 12. 2. 2015]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/ppov/rp/dokumenty/zpravy-plneni-mezin-umluv/umluva-proti-muceni-a-jinemu-krutemu--nelidskemu-ci-ponizujicimu-zachazeni-nebo-trestani-17700/>.

¹⁷ Viz rozsudek *Rahimi* proti Řecku, bod 63.

¹⁸ Viz Rozsudek *Muskhadzhiyeva a další* proti Belgii, bod 58. Dále též rozsudek *Kanagaratnam a další* proti Belgii, bod 64.

¹⁹ Viz případy *Muskhadzhiyeva a další* proti Belgii (bod 63 rozsudku), *Popov* proti Francii (bod 103 rozsudku), *Mubilanzila Mayeka a Kaniki Mitunga* proti Belgii (bod 55 rozsudku).

²⁰ ESLP tento aspekt zdůraznil v případě *Muskhadzhiyeva a další* proti Belgii, když konstatoval, že přinejmenším dvě ze zajištěných dětí (ve věku 5 a 7 let) byly ve věku, kdy si již uvědomovaly prostředí, v němž se nacházely. Viz bod 59 rozsudku.

²¹ Viz rozsudek *Kanagaratnam a další* proti Belgii, bod 67. K závěru o upřednostnění nejlepšího zájmu dítěte před hlediskem pobytového statusu jejich rodičů ESLP opakovaně dospěl i v kontextu deportace a práv chráněných čl. 8 Úmluvy. Viz např. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 28. 6. 2011, *Nunez* proti Norsku, č. 55597/09.

²² V případě *Muskhadzhiyeva a další* proti Belgii byl soudu předložen výsledek lékařského vyšetření, jímž byla u dvou dětí během jejich zajištění diagnostikována stresová porucha (viz bod 63 rozsudku). V následujících případech *Kanagaratnam a další* proti Belgii a *Popov* proti Francii však ESLP konstatoval porušení čl. 3 Úmluvy ve vztahu k zajištěným dětem na základě obecně nevyhovujících podmínek detence pro děti, aniž by byl jejich psychický stav předmětem dokazování.

pro děti „nemá pochybnosti o tom, že tato situace v dětech vyvolala úzkost, psychické rozrušení a degradaci obrazu rodičů v jejich očích.“²³

Extrémní zranitelnost dětí a **negativní dopad zajištění na jejich psychiku a zdravotní stav** potvrzuje i řada odborných studií.²⁴ Dle zvláštního zpravodaje OSN pro práva migrantů jsou děti vystavené detenci často traumatizovány a nedokáží pochopit, proč jsou „trestány“, když nespáchaly žádný zločin.²⁵ Výzkumy potvrdily, že i krátkodobé vystavení dětí podmínkám detence v nich vyvolává symptomy deprese a neklidu, nespavost a noční můry, problémy s příjmem potravy a somatické potíže.²⁶ Negativní dopady krátkodobé i dlouhodobé detence (byť realizované v relativně humánních podmínkách) na vývoj a zdraví dítěte zdůraznilo rovněž Parlamentní shromáždění Rady Evropy v rezoluci č. 2020 z roku 2014.²⁷

Výše uvedené skutečnosti potvrzují rovněž poznatky z návštěvy ZZC, kdy z podrobných rozhovorů pověřených pracovníků Kanceláře veřejného ochránce práv se dvěma zajištěnými rodinami s nezletilými dětmi (ve věku 7 a 2,5 roku) vyplynulo, že na dětech je patrný negativní dopad podmínek zajištění v ZZC na jejich psychický stav. Rodiče shodně uvedli, že děti málo jí, zčásti vlivem stresu a zčásti následkem nevhodnosti podávané stravy s ohledem na jejich věk. Rodiče mladšího dítěte uvedli, že v ZZC začalo opět potřebovat dětské pleny, přestože před zajištěním rodiny je již nepoužívalo. Rodiče popsali stres dětí z bezpečnostních opatření a jejich strach z příslušníků bezpečnostní služby pověřené ostrahou ZZC. Matka sedmileté dívky uvedla, že se její dcera v noci budí, zdají se jí zlé sny, často pláče a rodiče jí nejsou schopni vysvětlit, proč se ocitli v zajištění, když nic nespáchali (jednalo se o uprchlíky ze Sýrie). Problémy s kvalitou spánku a usínáním popsali též rodiče dvouapůlletého dítěte.

S ohledem na výše uvedené se **domnívám, že nezletilí stěžovatelé byli s ohledem na svůj věk v mimořádně zranitelném postavení a jejich vystavení podmínkám detence v ZZC tak bylo způsobilé vyvolat porušení práv chráněných čl. 3 Úmluvy.** Pokládám rovněž za podstatné, že stěžovatelé byli zajištěni z důvodu předání do jiného členského státu EU za účelem posouzení jejich žádosti o mezinárodní ochranu,²⁸ a nikoli za účelem vyhoštění. Fakticky se tedy jednalo o žadatele

²³ Rozsudek Popov proti Francii, bod 101.

²⁴ Viz zejména Human Rights and Equal Opportunities Commission. A Last Resort? National Inquiry into Children in Immigration Detention [document pdf]. Sydney, 2004. [cit. 20. 2. 2015]. Dostupné z: https://www.humanrights.gov.au/sites/default/files/document/publication/alr_complete.pdf. Dále též CORLETT, David et al. Captured Childhood: Introducing a New Model to Ensure the Rights and Liberty of Refugee, Asylum Seeker and Irregular Migrant Children Affected by Immigration Detention [dokument pdf]. Melbourne: International Detention Coalition, 2012, s. 48-57. [cit. 20. 2. 2015]. Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/510a604c2.html>. Na řadu odborných materiálů odkazuje rovněž judikatura ESLP (viz např. studie dětského psychiatra prof. J.-Y. Hayeze z Katolické univerzity v Leuvenu, bod 41 rozsudku Kanagaratnam a další proti Belgii).

²⁵ Report of the Special Rapporteur in the human rights of migrants, Francois Crépeau. Human Rights Council, twentieth session, A/HRC/20/24, 2. 4. 2012, bod 38.

²⁶ LOREK, Ann et al. The Mental and Physical Health Difficulties of Children Held within a British Immigration Detention Center: A Pilot Study, s. 578. Child Abuse & Neglect, 2009, 33, s. 573-585.

²⁷ Rada Evropy. Rezoluce č. 2020 (2014), bod 4 [dokument pdf]. Štrasburk: Parlamentní shromáždění [cit. 16. 2. 2015]. Dostupné z: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=21295&lang=en>. A Rada Evropy. Důvodová zpráva k Rezoluci č. 2020 (2014) [dokument pdf]. Štrasburk: Parlamentní shromáždění [cit. 16. 2. 2015]. Dostupné z: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=21130&lang=en>.

²⁸ Viz Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané

o mezinárodní ochranu,²⁹ což dále zvyšuje míru jejich zranitelnosti z hlediska posouzení možného porušení čl. 3 Úmluvy.³⁰

Délka zajištění

Při zohlednění dopadu délky zajištění na možné porušení čl. 3 Úmluvy je směřodátný zejména poslední rozsudek ESLP ve věci *Popov proti Francii*, kde se jednalo o zajištění v délce „pouhých“ 15 dní. Soud shledal, že taková délka detence sice není sama o sobě excesivní, avšak z pohledu dětí mohla být vnímána jako nekonečná s ohledem na podmínky v zařízení, jež nebylo dostatečně přizpůsobeno pro pobyt malých dětí, a konstatoval tak porušení čl. 3 Úmluvy.³¹

Stěžovatelé byli v ZZC zajištěni po dobu celkem 50 dní (od 16. března 2014 do 5. května 2014), **tedy více než trojnásobně dlouho** oproti případu *Popov proti Francii*. Ostatní okolnosti případu (věk dětí, nevhodnost podmínek ZZC pro děti) jsou přitom v případě stěžovatelů obdobné. Domnívám se proto, že délka zajištění stěžovatelů rovněž nasvědčuje tomu, že ve vztahu k nezletilým stěžovatelům došlo k porušení čl. 3 Úmluvy.

Souhrnné zhodnocení porušení čl. 3 Úmluvy

S ohledem na výše uvedené mám za to, že vzhledem k nízkému věku nezletilých stěžovatelů, jejich zranitelnosti, nevhodnosti podmínek ZZC pro pobyt dětí a délce trvání zajištění pro ně měla detence nevyhnutelně škodlivé a traumatizující následky, jež svou povahou a intenzitou představují porušení práva nebyt podroben mučení nebo nelidskému či ponižujícímu zacházení. **V případě nezletilých stěžovatelů tak dle mého názoru došlo k porušení jejich práv chráněných čl. 3 Úmluvy.**

V návaznosti na zjištění z návštěvy ZZC jsem příslušné správní orgány seznámila se svými výhradami a usiluji o zjednání nápravy. Bez ohledu na případné přijetí dílčích opatření navržených ke zlepšení podmínek v ZZC se však domnívám, že **zajištění rodin s dětmi v ZZC představuje porušení práv dětí chráněných čl. 3 Úmluvy za všech okolností**, a to vzhledem k celkově nevhodné povaze tohoto typu zařízení pro pobyt dětí. **K umístění dětí do ZZC, byť v doprovodu rodičů, by proto nemělo vůbec docházet.**

K obdobnému závěru dospívají rovněž autoři komentáře k Úmluvě, podle nichž „detence malých dětí i společně s jejich rodiči je krajně problematická, pokud vůbec možná.“³² V reakci na vývoj kritérií vymezených v tomto ohledu dosavadní judikaturou ESLP a zejména posledním rozsudkem ve věci *Popov proti Francii* konstatují, že „[p]o tomto rozhodnutí **lze pochybovat, zda vůbec někdy detence**

státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (Nařízení Dublin III).

²⁹ Osoby předávané do jiného členského státu ve smyslu nařízení Dublin III nicméně v České republice nejsou *de iure* pokládány za osoby v postavení žadatele o mezinárodní ochranu ve smyslu § 2 odst. 5 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů.

³⁰ V případě *Kanagaratnam a další proti Belgii* ESLP kromě obecné zranitelnosti dětí poukázal rovněž na specifickou zranitelnost dětí, jež jsou žadateli o mezinárodní ochranu, s ohledem na jejich osobní historii a traumatické události, jež pravděpodobně prožily již před svým příchodem do země (viz bod 67 rozsudku).

³¹ Viz rozsudek *Popov proti Francii*, bod 100.

³² KMEC, Jiří, KOSAŘ, David, KRATOCHVÍL, Jan a BOBEK, Michal. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 424. ISBN 978-80-7400-365-3.

takto malých dětí, byť s rodiči, může být v souladu s čl. 3, když zde šlo o relativně krátkou dobu a oddělení určené rodinám.³³

Jak opakovaně konstatoval ESLP, **extrémní zranitelnost dítěte** představuje ve světle absolutní povahy ochrany poskytované čl. 3 Úmluvy rozhodující faktor, který má **přednost před** úvahami nad **statusem nelegálního migranta**.³⁴

III. Zákonnost zásahu do svobody stěžovatelů (přiměřenost zajištění rodiny s dětmi v ZZC) z hlediska čl. 5 Úmluvy

K zajištění stěžovatelů došlo z důvodu vymezeného v čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy. Podle čl. 5 odst. 1 Úmluvy „[n]ikdo nesmí být zbaven svobody kromě následujících případů, pokud se tak stane v souladu s řízením stanoveným zákonem: [...] f) zákonné zatčení nebo jiné zbavení svobody osoby, aby se zabránilo jejímu nepovolenému vstupu na území nebo osoby, proti níž probíhá řízení o vyhoštění nebo vydání“.

Podmínky výkonu zbavení svobody

Samotná skutečnost, že důvod zbavení svobody je obsažen v taxativním výčtu čl. 5 odst. 1 Úmluvy, ještě neznamená, že je z pohledu ESLP takové zbavení svobody zákonné. Musí též existovat určitý vztah mezi důvodem dovoleného zbavení osobní svobody a podmínkami jeho výkonu.³⁵ Posouzení zákonnosti zbavení svobody ve smyslu čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy tak zahrnuje i otázku, zda lze místo výkonu detence a její podmínky pokládat za adekvátní.

V této souvislosti ESLP zohledňuje zejména míru uzpůsobení daného zařízení příslušné kategorii zajištěných osob (žadatelům o azyl, dětem) a dostupnost potřebných služeb (volnočasové aktivity, zdravotní péče, právní poradenství).³⁶ Podmínky zajištění v ZZC, jež jsem výše popsala ve vztahu k porušení čl. 3 Úmluvy, jsou proto relevantní i pro posouzení otázky, zda bylo porušeno právo stěžovatelů chráněné čl. 5 Úmluvy.

Jak je rozvedeno výše, **podmínky v ZZC nelze pokládat za adekvátní pro zajištění rodin s dětmi**. Dle mého hodnocení dokonce tyto podmínky vůči zajištěným dětem zakládají porušení čl. 3 Úmluvy. Představují-li podmínky výkonu zbavení svobody porušení práv chráněných čl. 3 Úmluvy, nelze tyto podmínky pokládat za adekvátní ve smyslu čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy. **Zbavení svobody stěžovatelů** je proto třeba vyhodnotit jako **nezákonné**.

Tento závěr potvrzuje rovněž judikatura ESLP, kdy ve všech případech týkajících se zajištění dětí - migrantů bylo spolu s porušením práv dětí ve smyslu čl. 3 Úmluvy

³³ Tamtéž. (zvýraznění doplněno)

³⁴ Viz např. rozsudek Mubilanzila Mayeka a Kaniki Mitunga proti Belgii, bod 55: „In view of the absolute nature of the protection afforded by Article 3 of the Convention, it is important to bear in mind that this is the decisive factor and it takes precedence over considerations relating to the second applicant's status as an illegal immigrant.“ Dále též rozsudek Popov proti Francii, bod 91.

³⁵ Viz rozsudek Popov proti Francii, bod 118.

³⁶ Rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 29. 1. 2008, Saadi proti Velké Británii, č. 13229/03, bod 78

konstatováno rovněž porušení práv chráněných čl. 5 Úmluvy. Stát, který vystaví dítě podmínkám detence, jež nejsou uzpůsobeny jeho potřebám a zranitelnosti, dle ESLP nedostatečně chrání právo dítěte na svobodu.³⁷

Přiměřenost zajištění rodiny s dětmi

Aby bylo zbavení svobody možno pokládat za zákonné ve smyslu čl. 5 Úmluvy, je třeba při něm zohlednit též princip přiměřenosti. To zahrnuje posouzení, zda bylo v konkrétním případě třeba pokládat jiná, méně přísná opatření než zbavení svobody za nedostatečná k ochraně sledovaného veřejného (či osobního) zájmu.³⁸

ESLP sice tradičně odmítá tento požadavek aplikovat v případech zbavení svobody z důvodu dle čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy,³⁹ ve vztahu k zajištění dětí však dovedl výjimku. V případech zbavení svobody dítěte v migrační situaci tak ESLP vždy individuálně posuzuje nezbytnost tohoto opatření.⁴⁰ Zohledňuje přitom jak princip nejlepšího zájmu dítěte, tak i povinnost státu vzít v úvahu veškeré možnosti alternativních opatření, jež je zakotvena v čl. 37 písm. b) Úmluvy o právech dítěte.⁴¹

Domnívám se, že **zajištění dětí** (resp. rodiny s dětmi) **v ZZC nemůže v testu přiměřenosti obstát.**

Podmínky ZZC nejsou vhodné pro pobyt dětí do té míry, jež je způsobilá založit porušení čl. 3 Úmluvy. Umístění dětí v tomto zařízení proto **není slučitelné s principem nejlepšího zájmu dítěte** ve smyslu čl. 3 Úmluvy o právech dítěte. Praxe zajišťování rodin s dětmi v ZZC rovněž dostatečně **nezohledňuje možnost využití dostupných alternativních opatření.**

Alternativním opatřením může být především umístění rodin s dětmi do jiných zařízení provozovaných Správou uprchlických zařízení, jež jsou pro ně svou povahou příznivějším a vhodnějším prostředím. V úvahu připadá **v první řadě využití pobytových středisek**, jež se v současné době nacházejí v Kostelci nad Orlicí a v Havířově. Tato střediska představují otevřená (resp. polo-otevřená) ubytovací zařízení, jež jsou uzpůsobena pro pobyt rodin s dětmi, včetně pobytu dlouhodobého (v řádu několika měsíců). **V krajních případech**, kdy na základě individuálních okolností existuje vážné nebezpečí útěku a nelze účinně použít mírnější opatření, připadá v úvahu **umístění rodiny s dětmi v přijímacím středisku v Zastávce u Brna**. Přijímací středisko je uzavřeným zařízením, jeho podmínky jsou však uzpůsobeny potřebám zranitelných osob a dětí mnohem lépe než ZZC. Při splnění všech podmínek (individuální posouzení, uplatnění pouze jako krajního opatření a na co možná nejkratší dobu), by tak zajištění rodin s dětmi v přijímacím středisku Zastávka patrně mohlo dostát požadavkům vyplývajícím z Úmluvy.

³⁷ Viz rozsudek Mubilanzila Mayeka a Kaniki Mitunga proti Belgii, bod 103-104.

³⁸ Blíže viz KMEC, Jiří, KOSAR, David, KRATOCHVÍL, Jan a BOBEK, Michal. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 477-478. ISBN 978-80-7400-365-3.

³⁹ Tamtéž, s. 497.

⁴⁰ Pro případ zajištění dítěte bez doprovodu viz rozsudek Rahimi proti Řecku, bod 109. Pro případ zajištění dítěte společně s jeho rodiči viz rozsudek Popov proti Francii, body 119-120.

⁴¹ Blíže viz SMYTH, Ciara. *European Asylum Law and the Rights of the Child*. New York: Routledge, 2014, s. 212-216. ISBN 978-0-415-85501-3.

Závěr o nepřiměřenosti zajištění rodin s dětmi z pohledu práv chráněných čl. 5 Úmluvy podporuje rovněž řada odborných studií a stanovisek orgánů mezinárodních organizací. Podle nich představuje detence dětí v postavení neregulérních migrantů opatření, jež je třeba za všech okolností hodnotit jako nepřiměřené a v rozporu s nejlepšími zájmy dítěte⁴². Dle doporučení Výboru OSN pro práva dítěte by proto státy měly zcela upustit od zajišťování dětí z důvodu jejich pobytového statusu (či statusu jejich rodičů).⁴³ K témuž závěru dospěl ve svém nedávném poradním stanovisku též Meziamerický soud pro lidská práva.⁴⁴

S ohledem na výše uvedené se domnívám, že **zajištění stěžovatelů v ZZC nenaplnilo požadavek přiměřenosti** zásahu do práva na svobodu ve vztahu k cíli sledovanému tímto opatřením a vůči stěžovatelům tak byl porušen čl. 5 Úmluvy.

Pro úplnost dodávám, že případ stěžovatelů není ojedinělý. V průběhu roku 2014 bylo dle mých informací v ZZC zajištěno celkem 48 dětí. Za posledních několik měsíců přitom počet dětí umísťovaných do ZZC rapidně vzrůstá a začátkem února 2015 se zde nacházelo až 51 dětí (z toho 7 bylo formálně zajištěno a dalších 44 zde bylo umístěno se svými rodiči).⁴⁵

IV. Závěr

Domnívám se, že následkem podmínek, jimž byli v průběhu svého nedobrovolného pobytu v ZZC vystaveni nezletilí stěžovatelé (pod bodem 2 a 3), bylo **porušeno právo stěžovatelů** nebýt podroben mučení, nelidskému či ponižujícímu zacházení **chráněné čl. 3 Úmluvy**. Dále se domnívám, že **zajištěním stěžovatelů v ZZC došlo k porušení jejich práv chráněných čl. 5 Úmluvy**, neboť jejich zbavení svobody nedostálo požadavkům zákonnosti a přiměřenosti.

S ohledem na výše uvedené **proto navrhuji, aby Ústavní soud předmětné ústavní stížnosti vyhověl.**

S pozdravem

Mgr. Anna Š a b a t o v á, Ph.D., v. r.
veřejná ochránkyně práv
(elektronicky podepsáno)

⁴² Zajištění dětí společně s jejich rodiči může kromě toho znamenat též porušení práva dítěte nebýt trestáno za postavení nebo skutky svých rodičů ve smyslu čl. 2 odst. 2 Úmluvy o právech dítěte. Viz UN General Assembly. Report of the Special Rapporteur in the human rights of migrants, Francois Crépeau [document pdf]. Human Rights Council, A/HRC/20/24, 2. 4. 2012, bod 38 [cit. 13. 2. 2015]. Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/502e0bb62.html>.

⁴³ The Rights of All Children in the Context of International Migration. Committee of the Rights of the Child, Report of the 2012 Day of General Discussion, bod 78 [cit. 13. 2. 2015]. Dostupné z: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/discussion2012/ReportDGDChildrenAndMigration2012.pdf>.

⁴⁴ Poradní posudek Meziamerického soudu pro lidská práva ze dne 19. 8. 2014. Rights and Guarantees of Children in the Context of Migration and/or in Need of International Protection, č. OC-21/14.

⁴⁵ Počty umístěných dětí vyplývají ze statistických údajů za rok 2014 a leden 2015 poskytnutých Správnou uprchlických zařízení MV v rámci pravidelného monitoringu situace v ZZC. Monitoring provádí nevládní nezisková organizace Asociace pro právní otázky migrace (ASIM), od níž mám tyto údaje k dispozici.