



FINANCOVÁNO  
EVROPSKOU UNIÍ  
AZYLOVÝ, MIGRAČNÍ  
A INTEGRAČNÍ FOND



**Veřejný ochránce práv**  
OMBUDSMAN

Sp. zn. 36/2016/VOP/VS  
Č. j. KVOP-24240/2017  
Datum 13. září 2017

Vážený pan  
genmjr. Mgr. Bc. Tomáš Tuhý  
policejní prezident  
Policie ČR – Policejní prezidium České republiky  
Strojnická 27  
170 89 Praha 7 – Holešovice

Vážený pane policejní prezidente,

využívám svého sankčního oprávnění<sup>1</sup> vůči Ředitelství služby cizinecké policie a informuji Vás o tom, že nejsem spokojena s plněním mnou navrženého opatření týkajícího se poutání eskortovaných osob. Zároveň žádám o Vaše vyjádření k tomuto tématu.

Pověření zaměstnanci Kanceláře veřejného ochránce práv (dále také „KVOP“) provádějí sledování realizace správního vyhoštění, předání nebo průvozu zajištěných cizinců a trestu vyhoštění cizinců od roku 2011.<sup>2</sup> Doposud zmonitorovali realizaci 45 vyhoštění, předání nebo průvozů ve smyslu zákona o veřejném ochránci práv a návratové směrnice.<sup>3</sup> Během provedených sledování vyzozorovali praxi paušálního a rutinního poutání eskortovaných osob bez náležitě individualizovaného odůvodnění. Na tuto skutečnost jsem již v minulosti opakovaně upozorňovala já i můj předchůdce JUDr. Pavel Varvařovský.<sup>4</sup>

### **Obecné poznatky k poutání eskortovaných osob**

Pouta jsou podle § 52 písm. p) zákona o policii<sup>5</sup> jedním ze zákonem povolených donucovacích prostředků. Jejich použití v rámci eskort je nicméně omezeno na situace, kdy vznikne důvodná obava, „že může být ohrožena bezpečnost osob, majetku nebo ochrana veřejného pořádku anebo že se osoba pokusí o útěk“.<sup>6</sup> **Oprávnění nemá za žádných okolností charakter preventivního opatření<sup>7</sup> a každé použití pout musí**

---

1 V souladu s § 21a odst. 5 ve spojení s § 20 odst. 2 písm. a) zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

2 Dle § 1 odst. 6 zákona o veřejném ochránci práv.

3 Čl. 8 odst. 6 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES, ze dne 16. prosince 2008, o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí.

4 Např. zpráva o šetření veřejného ochránce práv ze dne 18. srpna 2015, sp. zn. 5/2015/NZ/OV; dostupné

z <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4384>; Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv 2011 ze dne 22. března 2012, sp. zn. 1/2012/PDCJ; dostupné

z [https://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/zpravy\\_pro\\_poslaneckou\\_snemovnu/Souhrnna\\_zprava\\_VOP\\_2011.pdf](https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Souhrnna_zprava_VOP_2011.pdf).

5 Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

6 Podle § 53 odst. 1 a § 54 zákona o policii ve spojení s čl. 2 odst. 6 závazného pokynu policejního prezidenta č. 159/2009, o eskortách, střežení osob a o policejních celách, ve znění pozdějších předpisů.

7 Tuto skutečnost zdůrazňuje také Důvodová zpráva k zákonu č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky. In: Beck – online.

**sledovat legitimní účel a zásadu přiměřenosti.**<sup>8</sup> Eskortující policista může pouta cizinci nasadit pouze na dobu nezbytně nutnou. Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva lze vyvodit obecný závěr, že donucovací opatření nemohou být užívána jen proto, že legislativa užití takových opatření obecně dovoluje. Paušální a rutinní nasazování pout eskortovaným cizincům je dle názoru Ústavního soudu nepřijatelné a neoprávněné.<sup>9</sup>

Plošné poutání cizinců zasahuje také do jejich práva na lidskou důstojnost zakotvenou v čl. 7 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 3 Evropské úmluvy o ochraně práv a základních svobod.<sup>10</sup> Evropský soud pro lidská práva ve věci *Kummer proti České republice* uvedl, že „aby mohlo nasazení pout spadat do působnosti článku 3, musí stejně jako jakékoli jiné zacházení dosáhnout určité minimální míry závažnosti“. Zejména u plošného, ničím neodůvodněného poutání některých zranitelných osob (nezletilí, senioři, ženy nebo osoby se zdravotním postižením) může ke špatnému zacházení docházet. Doporučení Rady Evropy rovněž uvádí, že poutání musí představovat **přiměřenou reakci na skutečný nebo rozumně předpokládaný odpor osoby.**<sup>11</sup>

Problematikou paušálního poutání a absenci odůvodnění použití pout v rozhodnutí o eskortě se zabýval také můj předchůdce JUDr. Pavel Varvařovský. Zdůraznil, že pouta jsou donucovacím prostředkem a lze je použít pouze ve výjimečných případech. Poutání cizinců by mělo představovat krajní prostředek, nikoli pravidelné nebo často vyskytující se jednání eskortujících policistů. Zároveň pro případ použití pout musí existovat způsob zpětné kontroly. Pouhé vyznačení použití pout v rozhodnutí o eskortě je nedostačující a nedokáže reflektovat oprávněnost jejich užití. Nepopírám skutečnost, že rozhodnutí o eskortě není správním rozhodnutím ve smyslu části druhé správního řádu. Nicméně pro účely zpětného přezkumu použití donucovacích prostředků je nevyhnutelné uvést konkrétní skutkové okolnosti, které vedly vedoucího eskorty k rozhodnutí nasadit vyhošťované osobě pouta.

V letech 2011, 2014, 2016 a také v roce 2017 zaměstnanci KVOP analyzovali rozhodnutí o eskortě anebo byli sami přítomni realizaci eskorty cizinců za účelem zjištění způsobu používání pout. V období od února do dubna 2011 byla z celkových 92 provedených eskort<sup>12</sup> nasazena pouta ve 45 případech; ve zbylých případech buď pouta nasazena nebyla (22), nebo nebylo užití pout řádně vyznačeno (25). V roce 2014 zaměstnanci KVOP analyzovali celkem 180 rozhodnutí o eskortě,<sup>13</sup> z toho ve 158 případech byla pouta použita. V červnu 2016 bylo zkoumáno 65 rozhodnutí o eskortě cizinců,<sup>14</sup> kdy byla celkem

---

8 Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 23. listopadu 2003, Hénaf proti Francii, č. 65436/01, bod 56, nebo rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 16. prosince 1997, Raninen proti Finsku, č. 20972/92, bod 56, nebo rozsudek Evropského soudního dvora pro lidská práva ze dne 25. července 2013, Kummer proti České republice, č. 31233/11, bod 63–64.

9 Nález Ústavního soudu ze dne 27. 10. 2015, sp. zn. I. ÚS 860/15. Bod 78–79; dostupné na [http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=1-860-15\\_1](http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=1-860-15_1) (rozhodnutí publikované pouze v NALUS).

10 Pozn. čl. 7 odst. 2 Listiny základních práv a svobod: „Nikdo nesmí být mučen ani podroben krutému, nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestu.“; čl. 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv: „Nikdo nesmí být mučen nebo podrobován nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu.“

11 Rada Evropy. Twenty Guidelines on Forced Return Strasbourg © Council of Europe 2005; dostupné z [http://www.coe.int/t/dg3/migration/archives/Source/MalagaRegConf/20\\_Guidelines\\_Forced\\_Return\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dg3/migration/archives/Source/MalagaRegConf/20_Guidelines_Forced_Return_en.pdf).

12 Analýza rozhodnutí o eskortě ze Zařízení pro zajištění cizinců Běla-Jezová.

13 Analýza rozhodnutí o eskortě ze Zařízení pro zajištění cizinců Běla-Jezová.

14 Analýza rozhodnutí o eskortě ze Zařízení pro zajištění cizinců Běla-Jezová, Drahonice a Vyšní Lhoty.

41 cizincům nasazena pouta. Od listopadu 2016 do konce července 2017 bylo zaměstnanci KVOP zmonitorováno celkem 18 realizací správního a soudního vyhoštění. Navráčeno bylo celkem 24 osob, přičemž 16 z nich byla nasazena pouta, z toho dvěma ženám. **Ani v jednom z těchto 16 rozhodnutí o eskortě nebylo nikterak zdůvodněno rozhodnutí vedoucího eskorty použít pouta.**

Zaměstnanci KVOP vyzorovali, že počet případů, kdy byla pouta cizinci nasazena, je v průměru vyšší, když realizaci nuceného návratu prováděli policisté krajských ředitelství nebo policisté ze zařízení pro zajištění cizinců. Naopak pokud jde o realizaci nucených návratů policisty z oddělení doprovodu letadel Ředitelství služby cizinecké policie, je použití pout spíše výjimkou, což oceňuji. Přičítám to mimo jiné důkladnému školení policistů na domácí, a především mezinárodní úrovni. Policisté z oddělení doprovodu letadel uvedli, že pouta pro ně představují až krajní prostředek, a to v případě, že nelze použít jiných mírnějších donucovacích opatření.

### **Přiložení pout vyhošťované osobě během realizace správního vyhoštění**

Ve dnech 19. - 20. prosince 2016 provedli pověřeni zaměstnanci KVOP sledování správního vyhoštění pana A., a to ze Zařízení pro zajištění cizinců Balková na hraniční přechod mezinárodního letiště Tbilisi v Gruzii. Zprávu ze sledování vyhoštění přikládám přílohou.

Ve zprávě ze sledování vyhoštění pana A. jsem upozornila na vyskytující se nedostatky v průběhu realizace nuceného návratu, mimo jiné na automatické spoutání vyhošťovaného cizince během eskorty policisty ze zařízení pro zajištění cizinců, a doporučila jsem Ředitelství služby cizinecké policie přijmout opatření k nápravě, která směřují k omezení paušálního poutání vyhošťovaných cizinců a používání pout jako preventivního opatření. V navrženém opatření jsem požadovala, aby eskortující policisté individuálně vyhodnocovali s ohledem na princip přiměřenosti nutnost použití pout u eskortovaných osob a aby každé rozhodnutí o nasazení pout bylo patřičně odůvodněno.

Ve vyjádření uvedl ředitel Služby cizinecké policie plk. Mgr. Milan Majer skutečnosti týkající se minulosti vyhošťované osoby, které dle jeho názoru vedly k existenci oprávněných důvodů pro přiložení pout. Šlo o opakované rozhodnutí o správním vyhoštění cizince a odsouzení cizince za trestný čin maření výkonu úředního rozhodnutí. Podstatou spáchaného trestného činu bylo neopuštění území České republiky ve stanovené lhůtě. Ředitel Služby cizinecké policie ve svém vyjádření dále také uvádí, že „**rozhodnutí o přiložení pout vychází pouze z aktuální situace**“ [důraz doplněn]. Z toho ale plyne, že skutečnosti týkající se cizincovy minulosti by neměly mít vliv na rozhodnutí o použití pout. Co se týká samotného průběhu eskorty, cizinec od začátku spolupracoval s eskortujícími policisty, verbálně ani fyzicky nebránil realizaci vyhoštění a průběh jeho pobytu v Zařízení pro zajištění cizinců Balková byl zcela bezproblémový. Nadto okamžikem předání cizince policistům z oddělení doprovodu letadel na Letišti Václava Havla Praha byla pouta cizinci sundána. Otázkou proto zůstává, co vedlo eskortující policisty ze zařízení pro zajištění cizinců k rozhodnutí nasadit cizinci pouta.

Nezpochybnuji oprávnění velitele eskorty rozhodnout o přiložení pout eskortované osobě v případě splnění zákonných podmínek. Jako velitel je současně odpovědný za celý průběh eskorty a zároveň také za bezpečnost osob zúčastněných na eskortě. Jsem si vědoma existující obavy z hrozby sankce, která by mohla vedoucího eskorty v případě zmaření eskorty postihnout. Nicméně tato skutečnost nesmí vést k **rutinnímu poutání bez uvedení relevantních důvodů. Je nutné vždy posuzovat aktuální situaci s přihlédnutím**

**k informacím o cizinci, které si může policie zjistit předem od Správy uprchlických zařízení.**

Současný stav, kdy policista v rozhodnutí o eskortě pouze vyznačí, zda byla pouta použita či nikoliv, a to bez individuálního odůvodnění, je nepřijatelný. Důvodná obava z ohrožení bezpečnosti musí být vždy podložena. V opačném případě se o důvodnou obavu nejedná. V některých případech se zaměstnanci Kanceláře veřejného ochránce práv setkali s rozhodnutími o eskortě, která obsahovala také pokyny k eskortě. Tyto pokyny ale pouze kopírují ustanovení zákona o polici a nejedná se o konkrétní skutkové okolnosti, které by odůvodňovaly přiložení pout v konkrétním případě. Jedná se pouze o obecné pravidlo vztahující se ke každé prováděné eskortě. **V rozhodnutí o eskortě je tak třeba uvádět vždy konkrétní skutkové okolnosti, které legitimizují zásah do osobní svobody a lidské důstojnosti cizince.** Jako příklad lze uvést aktuální agresivitu vyhošťované osoby, pokus o útěk nebo konfliktní chování cizince v průběhu zajištění. Pouhá obava, že osoba může utéct, nebo skutečnost, že osoba neodcestovala v minulosti na základě výjezdního příkazu, nejsou dostačujícími důvody pro přiložení pout.

Rozhodnutí o eskortě obsahuje také kolonku „záznam o průběhu eskorty“, která bývá doplněna slovy „bez závad“ nebo „BZ“ bez ohledu na to, zda byla osoba spoutána, nebo ne. Ovšem spoutání osoby v sobě automaticky reflektuje skutečnost, že k nějaké závadě došlo, jelikož musel být použit donucovací prostředek. **V kolonce „záznam o průběhu eskorty“ nebo v jiné samostatné kolonce by měl tedy velitel eskorty v případě spoutání eskortované osoby vždy uvést konkrétní skutkové okolnosti, které jej vedly k použití pout.** Takové rozhodnutí bude sloužit nejenom ke zpětné kontrole zákonnosti přiložení pout, ale také k posílení ochrany policistů v případě podání stížnosti na průběh eskorty.

**Navrhuji tedy, aby policisté provádějící eskorty osob:**

- (1) poutali eskortované osoby pouze v odůvodněných případech;**
- (2) v rozhodnutí o eskortě uvedli konkrétní skutkové okolnosti, které vedly ke spoutání osob.**

Vážený pane policejní prezidente, Vaše vyjádření k výše uvedeným návrhům a informace o konkrétních opatřeních, která přijmete k jejich naplnění, uvítám do **30 dnů** od doručení tohoto dopisu.

S pozdravem

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., v. r.  
veřejná ochránkyně práv  
(dopis je opatřen elektronickým podpisem)

## **Příloha**

Zpráva ze sledování vyhoštění pana A. ze dne 4. dubna 2017