



FINANCOVÁNO
EVROPSKOU UNIÍ
AZYLOVÝ, MIGRAČNÍ
A INTEGRAČNÍ FOND



ombudsman
veřejný ochránce práv

Sp. zn. 7/2018/NZ/AL; 13/2018/NZ/VS
Č. j. KVOP-54326/2018
Datum 21. leden 2019

Vážený pan
plk. Mgr. Jan Švejdar
policejní prezident
Policejní prezidium České republiky
Strojnická 935/27
170 89 Praha 7

Vážený pane policejní prezidente,

využívám svého sankčního oprávnění¹ vůči Ředitelství služby cizinecké policie a informuji Vás o tom, že nejsem spokojena s plněním mnou navržených opatření týkajících se poutání vyhošťovaných osob během realizace správního vyhoštění.

Dne 16. ledna 2018 provedli pověření zaměstnanci Kanceláře veřejného ochránce práv (dále jen „Kancelář“) sledování výkonu rozhodnutí o správním vyhoštění pana A. a pana B. . Dne 28. února 2018 zaměstnanci Kanceláře sledovali další výkon rozhodnutí o správním vyhoštění. V tomto případě byli vyhošťovanými osobami pan C. a pan D. Všichni cizinci byli eskortováni ze Zařízení pro zajištění cizinců Balková (dále jen „zařízení“) na Letiště Václava Havla Praha a jejich vyhoštění proběhlo v rámci tzv. dobrovolného návratu s asistencí Oddělení dobrovolných návratů Odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra České republiky. Z obou sledování jsem vypracovala zprávy², ve kterých jsem Ředitelství služby cizinecké policie doporučila totožná opatření k nápravě, a to používat donucovací prostředky pouze ve skutečně individuálně odůvodněných případech. Nejsem spokojena s naplňováním zmíněných navržených opatření, a proto se nyní obracím na Vás.

Pověření zaměstnanci Kanceláře provádějí sledování realizace správního vyhoštění, předání nebo průvozu zajištěných cizinců a trestu vyhoštění cizinců od roku 2011.³ V období od 1. ledna 2018 do 31. prosince 2018 pověření zaměstnanci Kanceláře sledovali výkon 53 rozhodnutí o správním či soudním vyhoštění ve smyslu zákona o veřejném ochránci práv a tzv. návratové směrnice.⁴ Během provedených sledování vyzorovali, že praxe paušálního a rutinního poutání eskortovaných osob bez náležitě individualizovaného odůvodnění v některých případech nadále přetrvává. A to navzdory tomu, že jsem na tento závažný problém opakovaně, spolu s mým předchůdcem JUDr. Pavlem Varvařovským, upozorňovala.⁵

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 Zpráva ze sledování vyhoštění vydaná 2. května 2018, sp. zn. 7/2018/NZ/AL; Zpráva ze sledování vyhoštění vydaná dne 21. března 2018, sp. zn. 13/2018/NZ/VS.

3 Podle § 1 odst. 6 zákona o veřejném ochránci práv.

4 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.

5 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 Projekt Podpora účinného systému sledování nucených návratů, registrační číslo AMIF/8/02, je spolufinancován v rámci národního programu Azylového, migračního a integračního fondu.

Obecné poznatky k poutání eskortovaných osob

Pouta jsou podle § 52 písm. p) zákona o policii⁶ jedním ze zákonem povolených donucovacích prostředků. Nicméně použití pout je v rámci eskort 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“.⁷ Odborná literatura tuto obavu příkladmo odůvodňuje okolnostmi, které se „týkají např. osoby omezované na svobodě (nebezpečný pachatel, recidivista, pachatel s historií útěků, intoxikovaná osoba, osoba silně rozrušená), které se týkají jejího jednání (agresivně se chovající osoba, pachatel, jemuž hrozí vysoký trest) nebo jiných okolností, které odůvodňují obavu z výše uvedeného jednání. Použití pout v těchto případech má výrazně preventivní charakter a jeho smyslem je upřednostnit jejich použití před použitím důraznějších donucovacích prostředků.“⁸

Každé použití pout musí vždy sledovat legitimní účel, zásadu přiměřenosti a nezbytnosti.⁹

Zásada přiměřenosti, která představuje mantinely pro činnost policistů, je obsažena i v ustanovení § 11 zákona o policii.

Z uvedené konstantní judikatury Evropského soudu pro lidská práva lze dovést obecný závěr, že donucovací opatření nemohou být užívána jen proto, že legislativa užití takových opatření obecně dovoluje.

Podle „Doporučení“ Rady Evropy poutání musí představovat **přiměřenou reakci na skutečný nebo rozumně předpokládaný odpor osoby**.¹⁰ Paušální a rutinní nasazování pout eskortovaným cizincům je i dle názoru Ústavního soudu nepřijatelné a neoprávněné.¹¹ Výbor OSN proti mučení se zabýval 6. periodickou zprávou České republiky o plnění závazků, které jí plynou z Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání. **Ve své závěrečné zprávě ze dne 16. května 2018 Výbor OSN vyjadřuje své znepokojení nad zdejšími poutáními vyhošťovaných osob bez rozlišování.**¹² Domnívám se, že je vcelku pochopitelné, proč je Výbor OSN proti mučení v tomto případě znepokojen. Spoutání bez legitimního odůvodnění může citelně zasáhnout důstojnost člověka.

z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Souhrnna_zprava_VOP_2011.pdf.

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

7 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.

8 VANGELI, Benedikt. Zákon o Policii České republiky, 2. vydání. In: *Beck-online [online]*; s. 220-221.

9 Pro bližší informace viz rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 23. listopadu 2003, Hénař 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.

10 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.

11 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 (rozhodnutí publikované pouze v NALUS).

12 Committee against Torture: Concluding observations on the sixth periodic report of the Czech Republic. United Nations. Vydáno dne 16. května 2018.

Dostupné z: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/CZE/CAT_C_CZE_CO_6_31240_E.pdf.

Respekt k důstojnosti druhého¹³ propojuje jako úhelný kámen celý systém ochrany lidských práv a drží je tak pohromadě. Podle Evropského soudu pro lidská práva jsou lidská důstojnost a svoboda dokonce samotnou podstatou Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen jako „Evropská úmluva“).¹⁴ 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“. To je základní práh pro aplikaci článku 3 Evropské úmluvy. Práh pro aplikaci článku 3 se posuzuje vždy individuálně ve vztahu ke každému jednotlivému případu. Hranice citlivosti překročení tohoto prahu se navíc mění v čase (tzv. princip evolutivní interpretace Evropské úmluvy), v závislosti na vývoji společenského cítění k určitým chráněným zájmům. Zejména u plošného, ničím neodůvodněného poutání některých zranitelných osob (nezletilí, senioři, ženy nebo osoby se zdravotním postižením) může k překročení „prahu“, a tím ke špatnému zacházení, docházet.¹⁵

Lidská důstojnost, jako Evropskou úmluvou prostupující hodnota, je chráněna také v článku 8 Evropské úmluvy. Soukromý život je široce vykládaný pojem zahrnující ochranu psychické, fyzické a morální integrity.¹⁶ Evropský soud pro lidská práva dovodil, že fyzické a psychické špatné zacházení, které neprošlo testem prahu pro aplikaci článku 3, může vést k porušení článku 8.¹⁷ Takové jednání, třebaže nenaplnuje určitou míru závažnosti pro aplikaci článku 3, je totiž v demokratické společnosti stále neakceptovatelné.¹⁸ Pokud tak určité jednání má nepříznivý dopad na psychickou integritu druhého, může rovněž zasáhnout i do práva na ochranu soukromého života. Neodůvodněné, a tím neoprávněné, poutání má potenciál narušit psychickou integritu, a porušit tak i článek 8 Evropské úmluvy.

Příložená pout vyhošťovaným osobám během realizace správního vyhoštění ve dnech 16. ledna a 28. února 2018

V obou zprávách ze sledování vyhoštění jsem upozornila na vyskytující se nedostatky v průběhu realizace nuceného návratu, mimo jiné na automatické spoutání vyhošťovaných cizinců během eskorty policisty ze zařízení pro zajištění cizinců. Ve zprávách jsem doporučila Ředitelství služby cizinecké policie přijmout opatření k nápravě, která směřují k omezení pašálního poutání vyhošťovaných cizinců a používání pout jako preventivního opatření.

Vyzvala jsem ředitele Služby cizinecké policie, aby se vyjádřil k individuálním okolnostem případu a uvedl, zda a jakým způsobem navržené opatření realizoval. Ředitel Služby cizinecké policie plk. Mgr. Milan Majer ve svých vyjádřeních s odkazem na ustanovení § 54 zákona o policii shrnul oprávnění eskortujících policistů a uvedl, že nelze z pozice

13 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 nebo trestu.“

14 Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Christine Goodwin proti Spojenému království* ze dne 11. 7. 2002, č. 28957/95, bod 90.

15 Viz rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Istratii a další proti Moldavsku* ze dne 27.3.2007, č. 8721/05 a další bod 57.

16 Viz např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Botta proti Itálii* ze dne 24. února 1998, č. 21439/93.

17 Pro srovnání např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Costello-Roberts proti Spojenému království* ze dne 25. března 1993, č. 13134/87.

18 V posuzování zásahu do rodinného a soukromého života se opět zkoumá legalita, legitimita a proporcionalita zásahu podle čl. 8 odst. 2 Evropské úmluvy.

nadřízeného služebního funkcionáře eskortujícímu policistovi nařídít, zda má, či nemá přiložit pouta.¹⁹ V žádném ze svých vyjádření nezohlednil individuální okolnosti případu, dokonce se k nim ani nevyjádřil, i když jsem jej o to výslovně žádala. Zároveň také plně odkázal na sdělení policejního prezidenta, které bylo odpovědí na sankci vydanou k obdobnému případu.²⁰

V tomto sdělení Váš předchůdce uvádí, že „*zásada přiměřenosti definovaná v § 11 zákona o policii stanoví takové mantinely pro činnost policistů, které znamenají, že ani použití pout podle § 54 zákona o policii nemůže být rutinní a paušální. Důvodná obava, že může být ohrožena bezpečnost osob, majetku nebo ochrana veřejného zájmu anebo že se osoba pokusí o útěk, musí plynout z konkrétních skutkových okolností. Tuto obavu lze odůvodnit mimo jiné tím, že se např. eskortovaný v minulosti opakovaně dopustil násilných deliktů, či je-li vinen ze zločinu mimořádné závažnosti, a zejména je-li navíc patrné, že jde o člověka násilnické, výbušné povahy. Dalším důvodem ovšem může být i fakt, že obžalovaný trpí vážnou duševní chorobou, jež u něj v minulosti vedla k velmi nebezpečnému agresivnímu chování a činí jeho reakce nevypočitatelnými. Policisté musí rovněž uvažovat i o nebezpečí agresivní reakce vyhošťovaných osob na průběh konkrétních úkonů, například převoz osob za účelem realizace nuceného návratu, zvláště dopustil-li se cizinec v minulosti protiprávního jednání směřujícího ke zmaření realizace návratu.*“²¹

S takovým obecným vyjádřením sice mohu souhlasit, avšak znovu zdůrazňuji, že eskortující policisté tímto způsobem nepostupovali. Není zřejmé, že by individuálně zhodnotili konkrétní skutkové okolnosti a zda skutečně odůvodňují použití pout.

Přílohou Vám zasílám obě zprávy ze sledování vyhoštění. Zde jsem uvedla důvody, které mě vedly k navržení opatření. Ředitelství služby cizinecké policie se k těmto konkrétním důvodům nevyjádřilo. Obávám se však, že mezi mnou a ředitelstvím došlo k nepochopení. Skutečně není mým cílem, aby nadřízený služební funkcionář nařídil eskortujícímu policistovi, zda má, či nemá přiložit pouta. Myslím, že je zřejmé, že takový postup by šel zcela proti všem zásadám a principům, které jsem ve zprávě předložila – **individuální zhodnocení, přiměřenost a nezbytnost zvoleného opatření.**

Subjektivní obavy eskortujícího policisty z průběhu eskorty, které však nejsou podloženy žádnými konkrétními poznatky, jsou projevem nepochopení zásad použití donucovacích prostředků. Není rozhodné, jak se pouta budou v odborné terminologii nazývat (donucovací prostředek, zajišťovací prostředek, opatření k zajištění bezpečnosti). Účinek pout je na psychiku spoutané osoby, bez ohledu na zvolenou terminologii, stejný. Cizinci, kteří dobrovolně opouštějí území České republiky, jsou nekonfliktní, dodržují vnitřní řád, po celou dobu pobytu v zařízení jsou bezproblémoví, nemají historii násilných deliktů, nejsou násilnické či výbušné povahy a po celou dobu svého dobrovolného návratu jsou zcela klidní, mohou oprávněně zažívat skutečné pokoření a potupu, jsou-li bez jakéhokoliv skutečného odůvodnění spoutáni.

19 Sdělení ředitele služby cizinecké policie ze dne 18. dubna 2018, CPR-10415-2/ČJ-2018-930310-228, a 21. května 2018, č.j. CPR-14198-2/ČJ-2018-930310-228.

20 Sdělení Policejního prezidenta ze dne 20. října 2017, č. j. PPR-25937-3/ČJ-2017-990220,

21 Sdělení policejního prezidenta, s. 3 a 4.

Jak uvádím ve svých početných zprávách ze sledování vyhoštění, nikdy nerozporuji oprávnění eskortujícího policisty přiložit pouta. Rozporuji však jeho rozhodnutí přiložit pouta bez vlastní úvahy nad skutečným důvodem a odůvodněností tohoto opatření.

Nakonec i přímé zkušenosti zaměstnanců Kanceláře veřejného ochránce práv se sledováním nucených návratů v jiných členských zemích Evropské unie a četné rozhovory s veliteli těchto zahraničních eskort ukazují, že vlastní úvaha o skutečných důvodech použití donucovacích prostředků je zcela běžným a nezbytným předpokladem pro jejich aplikaci. Zahraniční zkušenosti potvrzují, že používání pout není podmínkou zdárného průběhu eskorty, že stejného cíle lze dosáhnout i použitím pout jen ve skutečně odůvodněných případech, čímž se respektuje důstojnost a základní práva eskortovaného cizince.

S ohledem na uvedené závěry Vás žádám, abyste přijal taková opatření, která do budoucna zaručí, že policisté provádějící eskorty osob budou poutat eskortované osoby pouze v odůvodněných případech.

Vážený pane policejní prezidente, Vaše vyjádření k tomuto případu a žádosti o přijetí odpovídajících opatření uvítám do 40 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 C. a pana D. ze dne 21. března 2018.

Zpráva ze sledování vyhoštění pana A. a pana B. ze dne 2. května 2018.