



Zpráva o šetření ve věci zajištění zranitelných osob za účelem vyhoštění ve věci paní A.

Dne 1. října 2019 se na mě obrátila právnička Organizace pro pomoc uprchlíkům, z. s., s podnětem ohledně své klientky, paní A., nar. xxxx (alias paní B.) z Japonska (dále jen „stěžovatelka“), která byla od července téhož roku zajištěna v zařízení pro zajištění cizinců Bělá-Jezová za účelem správního vyhoštění do Japonska. Právní zástupkyně uvedla obavy o zdravotní stav stěžovatelky a poukázala na to, že Policie České republiky (dále jen „policie“) se podle jejího názoru dostatečně nevypořádala s podklady, které poukazují na závažnost jejího psychického stavu, jenž se z důvodu zbavení svobody neustále zhoršuje. Nadto policie neidentifikovala stěžovatelku jako potenciálně zranitelnou osobu, a sice jako oběť obchodování s lidmi.

Rozhodla jsem se ve věci zahájit šetření, jehož cílem bylo zjistit, nakolik zbavení svobody ovlivňuje skutečně zdravotní stav stěžovatelky a jestli policie při rozhodování o zajištění cizinky dostatečně zohlednila informace o tomto zdravotním stavu a informace o tom, že stěžovatelka uvádí, že byla vystavena obchodování s lidmi.

A. Shrnutí závěrů

Zjistila jsem, že policie pochybila v následujících bodech:

- **v řízení o vyhoštění a zajištění nemá obecně vytvořen a implementován účinný mechanismus, jak identifikovat oběti obchodování s lidmi** a jak přistupovat k jejich tvrzením o tom, že byly oběti obchodování s lidmi (viz část C.1.1);
- **neprovedla potřebné kroky k ověření skutečnosti, zda stěžovatelka je obětí obchodování s lidmi**, jakmile se dozvěděla informace o tom, že by tomu tak mohlo být (viz část C.1.1);
- **včas neidentifikovala zranitelnost stěžovatelky**, pokud jde o její zdravotní potíže a postižení – porucha autistického spektra, porucha příjmu potravy (viz části C.1.1 a C.1.2).
- **neposoudila včas, že v případě stěžovatelky se zajištění v jeho průběhu stalo nezákonným a rozporným se závazky plynoucími z čl. 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv, neboť s přihlédnutím ke specifické situaci stěžovatelky dosáhly jeho podmínky úrovně špatného zacházení** (viz část C.2);
- **obecně nemá v rozporu s návratovou směrnicí nastaven účinný mechanismus pro identifikaci různých forem zranitelnosti** v rámci řízení podle zákona o pobytu cizinců; zdůrazňuji, že účinný mechanismus pro odhalení různých forem zranitelnosti nemůže být omezen pouze na prvotní fázi řízení (tj. první rozhodnutí o zajištění); i při **prodlužování zajištění je policie povinna zkoumat, nevyplynuly-li nové skutečnosti, které by mohly mít vliv na zákonnost dalšího trvání zajištění** z hlediska požadavků plynoucích z čl. 3 Evropské úmluvy o lidských právech, a za tímto účelem opět nařídít výslech či jednání s vyhošťovaným cizincem, komunikovat se SUZ, Zdravotnickým zařízením MV, případně provést další potřebné dokazování a **pokusit se zjistit víc o aktuální situaci a její závažnosti** (viz část C.2).



B. Skutková zjištění

V rámci šetření jsme se já nebo mí spolupracovníci spojili s Ředitelstvím cizinecké policie, s představiteli Správy uprchlických zařízení (dále jen „SUZ“) i vyšetřující lékařkou v Psychiatrické nemocnici E. Pro účely šetření jsem kromě této komunikace využila rovněž všechna rozhodnutí vydaná Policií ČR.

Stěžovatelku zadržela policie dne 6. července 2019 při krádeži jídla v supermarketu.¹ Při zadržení stěžovatelka uvedla: „*Lituji toho, co jsem udělala, měla jsem hlad, proto jsem ukradla jídlo v obchodě. Toto je vše, co mohu k věci uvést.*“² Napoprvé stěžovatelka uvedla falešné jméno (B., nar. yyyy), jež zpochybnil japonský konzul. Poté stěžovatelka upřesnila, že její jméno je A., nar. xxxx, což bylo potvrzeno podle jejích otisků prstů.³ Japonský konzul vyslovil domněnku, že neuvádí-li svoji pravou identitu, jde patrně o osobu v minulosti stíhanou. Později se potvrdilo, že stěžovatelka je v Japonsku stíhána pro porušení pasových předpisů, neboť „*nelegálně dostala další pasy osob z japonské ambasády v Koreji dne 15. července 2016.*“⁴

Během podání vysvětlení a v protokolu o vyjádření účastníka správního řízení vedeného policií den po svém zadržení stěžovatelka neuvedla informace o tom, že byla obětí obchodování s lidmi, ani o svém zdravotním stavu či postižení. Po tomto datu se policie v dalších rozhodnutích již pouze odvolává na tato vyjádření stěžovatelky a její písemná podání.⁵ Jakožto osamělá žena byla stěžovatelka umístěna do zařízení pro zajištění cizinců Bělá-Jezová, které by mělo být uzpůsobeno pro zranitelné osoby.⁶ Pro přehlednost dále uvedu samostatně zjištění týkající se toho, že stěžovatelka tvrdila, že je obětí obchodování s lidmi, a její poruchy příjmu potravy (bulimie či anorexie) a postižení (porucha autistického spektra).

B.1 Zdravotní stav stěžovatelky

B.1.1 Informace o tom, že stěžovatelka byla obětí obchodování

Ačkoliv stěžovatelka uvedla, že přijela z Belgie, podle informací, které mám od její právní zástupkyně, předtím pobývala delší dobu v Holandsku na základě statusu osoby, která žádá

1 Rozhodnutí o správním vyhoštění ze dne 7. července 2019, č. j. KRPA-250355-21/ČJ-2019-000022-SV, a úřední záznam, který ze spisu ve vztahu k zajištění zahrnul Městský soud v Praze do rozhodnutí ze dne 20. srpna 2019, č. j. 1 A 46/2019-38.

2 Protokol o podání vysvětlení ze dne 7. července 2019, citovaný v rozhodnutí o prodloužení zajištění ze dne 1. prosince 2019, č. j. KRPA-250355-81/ČJ-2019-000022.

3 Srov. např. rozhodnutí o prodloužení zajištění ze dne 1. prosince 2019, č. j. KRPA-250355-81/ČJ-2019-000022.

4 Rozhodnutí o prodloužení zajištění ze dne 3. října 2019, č. j. KRPA-250355-53/ČJ-2019-000022, str. 6. Jde o informaci z Interpolu Tokio.

5 To vyplývá z textu všech rozhodnutí, tj. rozhodnutí o vyhoštění, rozhodnutí o zajištění a dvou navazujících rozhodnutí o prodloužení zajištění. Spis cizinecké policie jako celek jsem prozatím k dispozici neměla.

6 To zdůrazňuje i policie v rozhodnutí o prodloužení zajištění ze dne 3. října 2019, č. j. KRPA-250355-53/ČJ-2019-000022, když se vypořádává se zdravotním stavem stěžovatelky.



o ochranu jakožto oběť obchodování s lidmi.⁷ Právní zástupkyně to zjistila z karty pojištěnce, kterou měla stěžovatelka u sebe. Informaci o tom, že je obětí obchodování s lidmi, uvedla stěžovatelka v odvolání proti rozhodnutí ve věci správního vyhoštění.

Právní zástupkyně nevěděla, z jakého důvodu bylo řízení stěžovatelky v Holandsku ukončeno, z informací od stěžovatelky jí však vyplynulo, že holandská policie se nakonec rozhodla, že buď nebude ve stíhání pokračovat, anebo do stíhání stěžovatelka nebude zahrnuta jako spolupracující osoba. Další informace o uvedeném řízení v Holandsku nemám k dispozici.

Stěžovatelka byla na podnět právní zástupkyně v kontaktu i s organizací La Strada (organizací, která se obchodování s lidmi dlouhodobě věnuje), jež s ní provedla podrobný pohovor. Podle právní zástupkyně pracovníci La Strady nedovedli ani potvrdit, ani vyvrátit, jestli stěžovatelka skutečně byla obětí obchodování s lidmi. Pracovník La Strady právní zástupkyni sdělil, že s tímto typem obchodování a s případy z Japonska nemají mnoho zkušeností.

Další informace o tom, jak se měla stěžovatelka stát obětí obchodování, vyplývají z informací, které stěžovatelka sdělila lékařům během hospitalizace od 25. července 2019. Tyto informace měla policie k dispozici ve výstupní zprávě po první hospitalizaci. Stěžovatelka lékařům sdělila, že je obětí mafie, a popsala podrobně svůj životní příběh. V průběhu života docházela k různým psychologům či psychiatrům a jeden z nich jí stanovil diagnózu Aspergerův syndrom (jedna z forem poruch autistického spektra). V japonské společnosti jsou však duševní obtíže považovány za ostudu. Ačkoliv měla různou medikaci, názvy si nepamatuje a vždy ji přestala brát, protože ji „rozjela,“ například začala pít. Během studií pracovala a poté hodně cestovala. Asi před dvěma lety byla na vstupním pohovoru v jedné firmě, během pohovoru však vypila čaj a usnula. Probudila se znásilněná a začali ji nutit k prostituci pod pohrůzkou zveřejnění jejích nahých fotek na internetu. V Japonsku je to velká ostuda. S falešnou identitou ji poslali do Turecka a odsud do Maroka, neboť mluví francouzsky. Odtamtud se jí podařilo utéct a našla si práci jako au-pair. Pobývala ve Spojeném království, poté i ve Francii.⁸

Ve svém odvolání proti rozhodnutí o uložení správního vyhoštění stěžovatelka nabídla, že by mohla podstoupit další pohovory s cílem určit, je-li obchodovanou osobou. Policie tyto pohovory neprovedla a v rozhodnutí o zamítnutí odvolání pouze uvedla, že stěžovatelka měla dostatek příležitostí k pohovorům, a odkázala na její setkání s psychologem, lékařská vyšetření a sociální práci s ní v rámci zařízení.⁹

7 Ve smyslu směrnice Rady 2004/81/ES ze dne 29. dubna 2004 o povolení k pobytu pro státní příslušníky třetích zemí, kteří jsou oběťmi obchodování. Tuto informaci mi právní zástupkyně potvrdila telefonicky a vyplývá také z jejích podání. Obdobný status byl transponován i do českého práva v § 42e zákona o pobytu cizinců, je však poměrně obtížné na toto povolení k pobytu v praxi dosáhnout. Obecně platí, že podle této směrnice náleží povolení k pobytu osobě, která spolupracuje během vyšetřování či soudního řízení proti osobám, jež se podílejí na obchodování s lidmi. Vedení určité formy trestního řízení vůči pachatelům je tedy podmínkou také pro trvání tohoto povolení k pobytu (čl. 8 odst. 2 uvedené směrnice). Právní zástupkyně vyjádřila domněnku, že možná obchodování s lidmi z Japonska není pro holandské orgány v trestním řízení dostatečně zajímavé.

8 Lékařské zprávy má k dispozici právní zástupkyně stěžovatelky.

9 Rozhodnutí ze dne 31. října 2019, č. j. CPR-28913-4/ČJ-2019-930310-V241., s. 6.



B.1.2 Zdravotní stav stěžovatelky v průběhu zajištění

Pro posouzení zdravotního stavu stěžovatelky vycházím zejména z lékařských zpráv stěžovatelky přiložených právní zástupkyní a okopírovaných záznamů z osobního spisu, sociálního spisu a zdravotnické dokumentace vedených o stěžovatelce v zařízení pro zajištění cizinců. Podle těchto záznamů již dne 9. července 2019 stěžovatelka nespolupracovala během vstupního vyšetření v zařízení pro zajištění cizinců. Dále jsou pak záznamy k její osobě s různými incidenty vedeny téměř každý den v průběhu jejího zajištění, jak bude uvedeno níže. Záznamy ukazují, že zdravotní potíže měla stěžovatelka s kolísavou intenzitou po celou dobu zajištění.

Některé z incidentů se týkají jídla, jiné potyček s dalšími klienty. V říjnu 2019 bylo lékařskou zprávou potvrzeno, že stěžovatelka trpěla poruchou příjmu potravy (zpráva z nemocnice F. ze dne 16. října 2019).

Z osobního spisu a z vyjádření vedoucí ZC Bělá-Jezová vyplývá, že v prvním týdnu po přijetí stěžovatelky do zařízení pro zajištění cizinců doporučilo Zdravotnické zařízení Ministerstva vnitra součinnost s psychologem a zvýšený dohled stěžovatelky. Psycholožka po domluvě s vedením nevystupovala před stěžovatelkou jako psycholožka. Její pohovory se stěžovatelkou proběhly ve dnech 12. července, 17. července, 2. srpna, 7. srpna a 12. srpna 2019. Podle vyjádření vedoucí ZC zhruba po této době již klientka psychologickou pomoc odmítala. Pohovory s psycholožkou nejprve probíhaly poklidně a stěžovatelka měla možnost si promluvit o potížích, které pociťuje v zařízení (komunikace s lékařem, funkčnost internetu, potíže s hlukem v noci buď od strážné služby,¹⁰ anebo od dalších zajištěných,¹¹ později nejvíc potíže s nákupem jídla¹²). Psycholožka vždy doporučila klientku vyslechnout, ačkoliv je náročná v komunikaci, a opakovaně pokládá otázky, ačkoliv již na ně dostala odpověď. Také v posledním záznamu konstatovala, že ji v podstatě nelze přimět k pravidelnosti braní medikace.

Dále budou záznamy z osobního a sociálního spisu řazeny chronologicky.

- 10. července 2019 – pro cizínku je zdravotnickým zařízením vyžádána výživná strava.
- 24. července 2019 – stěžovatelka vulgárně napadla u výdeje stravy zaměstnance, z neznámého důvodu.
- 25. až 31. července 2019 hospitalizace: Hospitalizace stěžovatelky v Psychiatrické nemocnici E. byla nařízena pro „výraznou paranoiditu, kverulantství, brachiální agresi vůči personálu, poruchy příjmu potravy, poruchy chování (krade ostatním klientům věci, vulgární gesta bez zjevné příčiny, výkyvy v náladě ...)“. V průběhu hospitalizace, na jejímž počátku byla pacientka omezena ochrannými pásy a byla jí aplikována uklidňující látka, jelikož pacientka odmítala stravu, přistoupili lékaři „k parenterální rehydrataci“ a během víkendu s nimi začala stěžovatelka spolupracovat. V lékařské zprávě se uvádí, že pokud je jí vše vysvětleno, potravu

¹⁰ Pohovor ze dne 12. července.

¹¹ Pohovor ze dne 17. července.

¹² Pohovory ze dnů 7. a 12. srpna.



přijímá v přiměřeném množství a nezvrací ji. Nakonec lékař se stěžovatelkou dohodl návrat do ZZC, neboť ji shledal „stabilizovanou.“ Uvedl, že stěžovatelka má po svých zážitcích obavu z léků, které ji uspávají. Již zde jsou uvedeny hypalbnemické otoky, sinusová bradykardie, vše v souvislosti s poruchou příjmu potravy.

Po propuštění z hospitalizace byla stěžovatelka dne 2. srpna 2019 podle vyjádření psychologů klidná.

Nicméně už za dva další dny začínají být ve spisu další záznamy o potížích:

- 4. srpna 2019 poškrábala kuchařku, když jí chtěla odebrat igelitový sáček. Tři dny poté si odmítla vyzvednout dopis. Stěžuje si u psychologů, že není vyhověno jejím žádostem nakoupit si jídlo přes internet (opakovaně se domlouvala, jak si nakoupit levněji trochu víc jídla).
- 14. srpna 2019 má konflikt se strážnou službou. Uvádí, že strážník kouřil na balkóně.
- 19. srpna 2019 u ní našli větší počet nashromážděných igelitových sáčků a rozbila sklo na hlásiči požáru.
- 27. srpna 2019 je další incident u výdeje jídla, když nejdříve požádá o výživnou stravu místo normální a poté se natáhne a přes okénko si podá kousek masa a ihned ho sní.
- 28. srpna 2019 je na vlastní žádost odvezena opět do Psychiatrické nemocnice E. Lékařka shledala objektivní váhový úbytek, exhauci pacientky, chronický průjem a možnou poruchu příjmu potravy, oboje v souvislosti s exogenní zátěží (tj. zajištěním v ZZC). Diagnóza byla stanovena jako reakce na těžký stres a poruchy přírůstku, poruchy příjmu potravy, smíšené a jiné poruchy osobnosti. Ve zprávě lékařka uvedla, že pacientka je zjevně velmi strádající pobytem v ZZC v rámci své osobní charakteristiky se sníženou frustrační tolerancí. Přímou konstatovala, že by bylo vhodné její propuštění.
- 30. srpna 2019 se stěžovatelka dožaduje, aby ji přijal lékař v ZZC. Když je jí vysvětleno, že tam momentálně není, kope do nábytku.
- 30. září 2019 – poslední návštěva Psychiatrické nemocnice E. S ošetřující lékařkou z psychiatrické nemocnice E. se telefonicky spojila pověřená pracovnice Kanceláře veřejného ochránce práv, aby zjistila celkový náhled ošetřující lékařky na případ stěžovatelky. Z rozhovoru vyplynulo, že u stěžovatelky je po poslední návštěvě podle lékařky patrný další úbytek na váze. Podle lékařky, jak to popsala i ve zprávě, je stěžovatelka manipulativní osobnost, která je nevyrovnaná. Na dotaz, jestli úbytek na váze může stěžovatelku ohrozit na zdraví či životě, lékařka uvedla, že si přesně nepamatuje, ale stěžovatelka byla vysoká zhruba 170 cm. Váha 40 kg je v jejím případě už skutečně hodně nízká a může vést k dalším zdravotním potížím, bude-li se dále snižovat. Ona osobně nedovede posoudit, do jaké míry stěžovatelka odmítá jíst, aby se dostala ven ze zařízení, a do jaké míry jde o poruchu přijímání stravy. Diagnostiku poruch příjmu stravy neprováděla, neboť obvykle vyžaduje i určitou délku pozorování. Diagnostiku jsou schopni udělat během hospitalizace, ale terapeutická práce s osobami s poruchou příjmu potravy probíhá na metabolických jednotkách, např. v nemocnici H., nikoli v jejich psychiatrické nemocnici.



- 2. října 2019 byla opět upravena strava.
- 4. října 2019 stěžovatelka na dvorku snědla klobouček neznámé houby.
- 10. října 2019 jednal o stavu stěžovatelky vedoucí Kanceláře veřejného ochránce práv JUDr. Pavel Pořízek, Ph.D., s vedoucí zařízení Bělá-Jezová, která mu potvrdila své obavy o zdravotní stav stěžovatelky. Sdělila, že dlouhodobě informuje lékaře ze Zdravotnického zařízení MV, který v zařízení ordinuje, o zhoršujícím se zdravotním stavu, avšak podle něj klientka zdravotní péči odmítá. Pokud nedojde ke zkolabování, nemůže tak proti její vůli nic dělat. Kontrolu stavu stěžovatelky sociálními pracovníky ztěžuje, že stěžovatelka si nepřeje být nikým obtěžována. Stěžovatelka navštěvuje zdravotní ordinaci nepravdělně, například aby si zajistila zvýšené přiděly jídla. Podle lékaře stěžovatelka některou medikaci užívat nechce anebo jen podle svého uvážení. Základním zdrojem jejích potíží je podle lékaře skutečnost, že je držena v zařízení pro zajištění cizinců, a bylo by vhodné ji propustit. Vedoucí zařízení dále uvedla, že klientka navštěvuje kurz vaření, avšak podle organizátora této aktivity zjevně jen proto, aby měla neomezený přístup k jídlu, které zkonzumuje, jakmile má možnost kontaktu s jídlem. Byla přistižena, jak si ingredience dává do tašky. Sociální pracovníci mají ten názor, že klientka má problémy s příjmem potravy, opakovaně si totiž žádá o přídavky, a přitom je stále velmi slabá. Potíže s jídlem a špatný psychický stav má stěžovatelka od svého příjezdu, ale v poslední době se její stav výrazně zhoršil.
- 17. října 2019 závěry z vyšetření vyžádaného SUZ v nemocnici F.:¹³ „těžká proteinokalorická malnutrice v. s. při mentální anorexii, mírná anémie, lehká hypokalémie.“ Podle závěru jsou zde indikace „s ohledem na rychle progredující těžkou malnutrici k nutriční podpoře včetně případné sondové enterální nebo parenterální výživy v kombinaci s psychiatrickou léčbou základního onemocnění. Podmínkou zahájení navrhované léčby je však její souhlas, který t. č. odmítá udělit. V případě další progresu malnutrice hrozí závažné komplikace až smrt. Negativní vliv detenčního řízení na dekompenzaci poruchy příjmu potravy je velmi pravděpodobný.“ Podle závěrů z Psychiatrické kliniky nemocnice z 16. 10.: „chronické psychiatrické obtíže mohou být výsledkem komorbidní poruchy osobnosti dekompenzované zvýšeným stresem. Pacientka v důsledku dlouhodobých obtíží a malnutrice má sníženou frustrační toleranci, je vs. i kognitivně oslabena a proměnlivá anamnéza traumatických událostí může být výsledkem paranoidně persekční symptomatiky.“
- Po návratu stěžovatelky do zařízení jsou záznamy v lékařské dokumentaci ze dnů 23., 24. a 25. října 2019, kdy si stěžovatelka vyzvedla u lékaře trvalou medikaci, včetně nutridrinků. Stěžovatelka si také žádala o medikaci proti průjmu (Endiaron).
- 29. října 2019 jela stěžovatelka na jednání Městského soudu v Praze o její žalobě proti rozhodnutí o prodloužení zajištění. Během jednání byla žaloba zamítnuta. Soud měl k dispozici i výše uvedenou lékařskou zprávu ze dne 17. října 2019, avšak v rozhodnutí na ni neodkazuje. Podle vyjádření cizinecké policie stěžovatelka

13 Stěžovatelka byla vyšetřena přímo v ambulanci pro poruchy výživy a metabolismu nemocnice F.



cestu na jednání brala jako výlet a doprovázející policisté žádné zvracení nepozorovali.

- 30. října 2019 se dožadovala opět nákupu jídla přes internet.
- 2. listopadu 2019 ji napadla jiná klientka v televizní místnosti, neboť si stěžovala na únik tepla a chtěla zavřít dveře.
- 4. listopadu 2019 učinila další nákup, načež dne 5. listopadu 2019 obvinila pracovníky zařízení, že ji okradli o 7,- Kč (později, dne 14. listopadu 2019, se ukázalo, že za tyto peníze pracovník nakoupil igelitovou tašku, takže jí peníze byly vráceny). Stěžovala si téhož dne i na hluk v televizní místnosti, ostatní si naopak stěžovali, že jim přepíná programy.
- 6. listopadu 2019 odmítala opustit ordinaci lékaře a zdravotní sestry ji vyvedly tak, že ji nesly pod pažemi. Téhož dne si stěžuje, že je v depresi ze zajištění, v minulosti to řešila s psychologem, ale tady by jí psycholog předepsal léky, takže komunikaci s ním odmítá.
- 11. listopadu 2019 učinila další nákup. Téhož dne je ve zdravotnické dokumentaci záznam, že jí lékař nabídl, aby se zvažila, ale to odmítla.
- 12. listopadu 2019 užívá trvalou medikaci.
- 14. listopadu 2019 chce vidět nabídku jednoho supermarketu. Když dovezou nákup, jde nejprve na toaletu, pak si stěžuje, že je tam moc horká voda (což pracovník ověří a vyvrátí). Poté mu ukradne ze stolu sušenku a podle záznamu opětovně překračuje jeho osobní zónu. Požaduje, aby jí pracovníci okopírovali obaly od sýrů, a opět si vezme sušenku. Kancelář opustí asi po hodině a půl.
- 19. listopadu 2019 pracovníci klientům oznámí, že toaletní papír se bude vydávat individuálně pro každého zvlášť. Stěžovatelka se rozčiluje, že jí to nebude stačit kvůli jejím zdravotním potížím. Téhož dne dorazí další objednávka jídla a stěžovatelka vezme pracovníkům další sušenky. Poté byla agresivní a dožadovala se, aby jí vrátili její pero.
- 20. listopadu 2019 je jí předán nákup, tentokrát je nespokojena, že 9,- Kč zbylo a že pracovník nakoupil oplatky a ne sušenky.
- 21. listopadu 2019 má konflikt s dalšími klientkami – ona jim nadává, že po sobě nechávají vodu, když perou, a neuklízí záchody, ony ji obviňují, že jim krade jídlo a šourá nohama. Téhož dne žádá o víc toaletního papíru. Sociální pracovníci žádají zdravotnické zařízení, jestli lze napsat žádost, že jí šest rolí na měsíc nepostačuje kvůli průjmu. Lékař však vzkáže, že takové doporučení nepodepíše, raději stěžovatelku vyšetří kvůli průjmu. Stěžovatelka se rozpláče a k lékaři nejde.
- 25. listopadu 2019 jiní klienti podávají stížnost na stěžovatelku, že se dožaduje jejich vydaného jídla a nechává znečištěné WC. Téhož dne stěžovatelka opět objednává nákup, snaží se domluvit si, aby byly nakoupeny levnější potraviny, bude-li to možné, a žádá nákup přes internet. Téhož dne je kontrola ubytovacího řádu, v jejím pokoji je veliký nepořádek, ale stěžovatelka si jej odmítne uklidit.



- 26. listopadu 2019 se chce opět domluvit na zvýšení přídělu toaletního papíru. Pracovníci jí doporučí, ať na nákup toaletního papíru využije své peníze, ale to odmítne.
- 27. listopadu 2019 si stěžuje na hluk, který dělají jiné klientky během nočního klidu. Téhož dne na ni podává stížnost jiná klientka kvůli tomu, že po sobě nechává znečištěnou toaletu a že chodí na jejich toaletu. Stěžovatelka se táže, proč by tam nemohla chodit. Ještě téhož dne nahlášena hádka mezi stěžovatelkou a toutéž klientkou (bouchání dveřmi, hluk a smích), obě jsou ošetřeny ve zdravotnickém zařízení. Stěžovatelce sociální pracovníci doporučí, ať tyto věci neřeší s klientkami sama.
- 30. listopadu 2019 vešla stěžovatelka na pokoj k jiné klientce, která ji pak tahala za vlasy.
- 3. prosince 2019 stěžovatelka žádala nákup potravin z letáků, což pracovníci odmítli s tím, že si má vybrat z nabídkového listu stanoveného zařízením. Téhož dne schovala stěžovatelka ovladače od televize, odmítla je vrátit, poté je položila na hydrant. U večere pak stěžovatelka brala dalším klientům jídlo z talířů a snědla ho. Pak snědla svoje jídlo, vyžádala si přídavek a následně žádala další. Ten jí pracovnice odmítla dát s tím, že už nic dalšího není. Stěžovatelka se vrátila pro chleby na stole, kde stála klientka z Ukrajiny (se kterou už měla konflikt), uhodila ji zezadu a ta jí to oplatila. Téhož dne vešla opakovaně na pokoj jiným klientkám. Lékař zjistil, že má bouli na hlavě, a přivolal záchrannou lékařskou službu k ošetření a ke kontrole. Nebylo zřejmé, kdo potyčku vyvolal.
- 4. prosince 2019 si na ni stěžovala jiná klientka, že jí ukradla mýdlo a ručník. Měla spor s dalšími klientkami, které si stěžovaly, že se dlouhé hodiny dívá na svůj program a neumožní jim se podívat na vysílání v jejich jazyce. Z kamerového systému je zaznamenáno, že se klientky přetahovaly o ovladač a o přepínání programů.
- další záznamy ze zdravotnického zařízení byly až do vyhoštění o tom, že poslední týden stěžovatelka brala každý den trvalou medikaci.
- poslední záznam je o propuštění stěžovatelky ze zařízení, načež následoval výkon vyhoštění dne 9. prosince 2019.

Realizaci vyhoštění byli přítomni dva pověřeni pracovníci Kanceláře veřejného ochránce práv v rámci sledování vyhoštění. Podle jejich úředního záznamu ze sledování vyhoštění nebylo jisté, jestli stěžovatelka o realizaci vyhoštění dopředu věděla, či nikoli. Právní zástupkyně mi však potvrdila, že tuto zprávu stěžovatelce nesdělila.

Vedoucí ZZC Bělá-Jezová mnou pověřeným spolupracovníkům v rámci rozhovoru u sledování vyhoštění zopakovala, že stěžovatelka krade jídlo ostatním cizincům, vyvolává potyčky (mj. kvůli televizi) a ostatní si na ni stěžují, že po sobě nechává znečištěné toalety. Vedoucí zařízení sdělila, že v posledním týdnu stěžovatelka pravidelně docházela pro medikaci. V minulosti však nacházeli na jejím pokoji nespoknuté prášky, takže není jisté, jestli je i nyní polykala.



Z úředního záznamu o sledování vyhoštění vyplývá, že po snídani v den vyhoštění šla stěžovatelka na toaletu. Stěžovatelka odmítala podepsat poučení eskortované osoby a vystupovala během vyhošťování velmi nepředvídatelně, překračovala osobní prostor.

Z úředního záznamu ze sledování vyhoštění lze zdůraznit to, že **potvrzení o zdravotní způsobilosti cizinky** podstoupit leteckou eskortu **nebylo přiloženo ve spisu**. Policisté se obrátili na lékaře, aby jim toto potvrzení vydal, ten jim ale vzkázal, že **žádné potvrzení jim nevydá** a v dané věci se již vyjádřil. Nejdříve za lékařem zašel jeden z policistů, poté jej opakovaně navštívila další přítomná policistka a vrátila se nakonec s potvrzením v ruce. Mí spolupracovníci neměli možnost zkontrolovat, jestli toto potvrzení obsahovalo i razítko a podpis lékaře, nicméně pokud ano, toto potvrzení bylo získáno dodatečně bez dalšího vyšetření stěžovatelky lékařem v den realizace vyhoštění.

V tomto smyslu jsem se obrátila na Zdravotnické zařízení MV se žádostí o vysvětlení a zaslání tohoto potvrzení a další závěry k samotné realizaci vyhoštění budou v závislosti na obsahu vyjádření zdravotnického zařízení součástí zprávy o sledování vyhoštění.¹⁴

B.1.3 Shrnutí skutkového stavu: zdravotní stav

Výše uvedené záznamy samy o sobě bez dalšího neprokazují poruchu příjmu stravy. Nicméně s ohledem na lékařské zprávy, které tyto potíže potvrdily, zapadá většina jednání stěžovatelky, týkajících se objednávek jídla, krádeží jídla, opakovaného znečištění toalet či zvýšeného používání toaletního papíru, do toho, že se jednalo o osobu s bulimií či mentální anorexií, jak bylo ostatně potvrzeno i specializovaným lékařským pracovištěm. Další problematické aspekty osobnosti stěžovatelky mohly být součástí její osobnosti, ale mohlo se rovněž jednat buď o projevy poruchy příjmu potravy, nebo i jiného psychického postižení, se zhoršením projevů a stavu v důsledku stresu spojeného se zajištěním. Psychologická péče přitom byla stěžovatelce poskytována pouze zhruba první dva měsíce zajištění.

Skutečnost, že stěžovatelka nespolupracovala, mohla rovněž tak být projevem poruchy příjmu stravy a naznačuje, že v ZZC Bělá-Jezová neměla vytvořeny dostatečně vhodné podmínky pro to, aby svůj stav byla schopna a ochotna řešit a aby příprava na správné vyhoštění probíhala důstojným způsobem. Z lékařských zpráv opakovaně vyplývá, že zvýšený stres, který zhoršoval poruchu příjmu stravy i psychické problémy stěžovatelky, a v důsledku tedy způsobil vážné zhoršení jejího zdravotního stavu, měl pravděpodobně souvislost s jejím zajištěním v ZZC. Podobně z lékařských zpráv vyplývá, že tento stres mohl způsobit i chronické psychiatrické obtíže a že výsledkem traumatických událostí může být paranoidně persekucní symptomatika (lékařská zpráva ze dne 16. října 2019).

¹⁴ Výzva je evidovaná pod sp. zn. 82/2019/NZ, ze dne 7. února 2020.



B.2 Rozhodování policie a soudů o správním vyhoštění a zajištění

B.2.1 Rozhodnutí ve věci správního vyhoštění a zajištění (7. 7. 2019)

Stěžovatelka byla zadržena dne 6. července 2019 a den poté policie vydala jak rozhodnutí o správním vyhoštění stěžovatelky, tak rozhodnutí o jejím zajištění za účelem správního vyhoštění podle § 124 zákona o pobytu cizinců. V závazném stanovisku Ministerstva vnitra, v němž se posuzuje, zda by neohrožilo porušení zásady nenavracení, bylo uvedeno, že vycestování stěžovatelky je možné.¹⁵ Ministerstvo v tomto stanovisku vychází z informací získaných policií.¹⁶ První rozhodnutí o zajištění ze dne 7. července 2019 neobsahuje žádnou zmínku, která by naznačovala možnou zranitelnost (ať už z pohledu zdravotního postižení, skutečnosti, že se jedná o obchodovanou osobu, či zhoršeného zdravotního stavu). Tyto skutečnosti nejsou zaznamenány ani v předávacím protokolu, který policie vystavuje před zajištěním cizince. Stěžovatelka podle částí protokolu o provedeném výsledku citovaných v rozhodnutí o zajištění tyto skutečnosti v den zadržení vůbec neuvedla. V těchto prvních rozhodnutích je zjištěno, že stěžovatelka vystupovala pod falešnou identitou.

B.2.2 Rozhodnutí soudu ve věci prvního zajištění (20. 8. 2019)

První rozhodnutí soudu o žalobě proti zajištění ze dne 20. srpna 2019, č. j. 1 A 46/2019-38, bylo vydáno po hospitalizaci stěžovatelky v Psychiatrické nemocnici E. (25. až 31. července 2019). Soud sice z lékařské zprávy citoval, konstatoval však, že jde o skutečnosti, které vyšly najevo teprve po vydání rozhodnutí policie, a žalobu zamítl. Pokud šlo o námitku, že po návratu do vlasti by stěžovatelce hrozilo špatné zacházení, městský soud odkázal na závazné stanovisko Ministerstva vnitra. Proti tomuto rozhodnutí podala stěžovatelka kasační stížnost, o níž rozhodl Nejvyšší správní soud dne 13. listopadu 2019 tak, že ji zamítl (viz níže).¹⁷ Nejvyšší správní soud rozhodoval již v době, kdy původní rozhodnutí o zajištění „vypršelo“ a stěžovatelka byla zajištěna na základě rozhodnutí o prodloužení zajištění ze dne 3. října 2019.

B.2.3 Rozhodnutí policie o prodloužení zajištění (3. 10. 2019)

V době rozhodování o prodloužení zajištění měla policie k dispozici lékařské zprávy z Psychiatrické nemocnice E. (z hospitalizace v době 25. až 31. července 2019, z 28. srpna 2019 a ze dne 30. září 2019) a byla k dispozici rovněž vyjádření stěžovatelky (zpráva z hospitalizace v červenci 2019, odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění) naznačující obchodování s lidmi, když uvedla, že byla v minulosti znásilněna a byla obětí mafie.

15 Závazné stanovisko bylo vydáno v tentýž den, kdy se uskutečnilo podání vysvětlení stěžovatelky a jednání v rámci řízení ve věci správního vyhoštění, tedy 7. července 2019.

16 Na problematičnost vydávání závazných stanovisek a jejich častou nízkou kvalitou jsem upozornila v šetření sp. zn. 6610/2015/VOP/HL, www.eso.ochrance.cz. Ta vyplývá i z toho, že ministerstvo si ve spolupráci s policií často neobstará dodatečné informace potřebné pro posouzení otázky nenavracení.

17 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. listopadu 2019, č. j. 6 Azs 170/2019-50, dostupné z www.nssoud.cz.



Ve vztahu k otázce obchodování s lidmi policie uvedla, že ze stěžovatelčina „dosavadního jednání, jež silně znevěrohodňuje [její] osobu, má správní orgán za to, že i toto [její] sdělení, učiněné dodatečně až do odůvodnění odvolání, je účelovým a nezakládá se na pravdě. Vzhledem k tomu, že se jedná o zcela zásadní životní situaci, která, pokud by se zakládala na pravdě, měla by výrazný dopad na [její] situaci současnou. **Je tedy nepravděpodobné, že by [se stěžovatelka] o těchto skutečnostech správnímu orgánu nezmínila již mnohem dříve.**“¹⁸ Pokud jde o nevěrohodnost, opřela se policie o zprávu z Psychiatrické nemocnice E., z níž vyplývají prvky paranoie stěžovatelky. Dále policie uvedla, že kdyby byla obětí obchodování s lidmi, jistě by byla požádala o mezinárodní ochranu.

Ve vztahu ke zdravotní péči policie na str. 13 konstatuje, že stěžovatelka se nachází v zařízení, „kam jsou umísťovány zejména zranitelné osoby, (...) protože svými standardy odpovídá zajištění cizinců, které lze považovat za zranitelné osoby“. Dále konstatovala, že: „nelze Vás nyní propustit z toho důvodu, že to špatně psychicky snášíte. I v případě, že by bylo dáno najisto, že jste svou individualitou zranitelnější, než je běžné, ze strany správního orgánu je Vám umístěním právě v takovémto zařízení (...) **poskytnuta maximální možná šetrnost.**“

B.2.4 Rozhodnutí soudu o prodloužení zajištění (29. 10. 2019)

Stěžovatelka se dne 16. října 2019 podrobila vyšetření v nemocnici F., v níž lékaři konstatovali, že skutečně trpí poruchou příjmu potravy (viz výše), přičemž „v případě dalšího **progrese malnutrice hrozí závažné komplikace až smrt. Negativní vliv detenčního řízení na dekompenzaci poruchy příjmu potravy je velmi pravděpodobný.**“ Ačkoliv se stěžovatelka odmítla zvážit, tyto závěry se opíraly o rozbor krve. Krátce po obdržení těchto zpráv je právní zástupkyně zaslala jak policii, tak Městskému soudu v Praze, který nařídil jednání k posouzení žaloby proti rozhodnutí o prodloužení zajištění ze dne 3. října 2019.

Jednání u soudu proběhlo dne 29. října 2019. Městský soud ve svém rozhodnutí uvedenou lékařskou zprávu nezmínil. Uvedl pouze, že lékař ze ZZC Bělá-Jezová se vyjádřil v tom smyslu, že stav stěžovatelky je vážný, ale aktuálně není v bezprostředním ohrožení života.¹⁹ Proti tomuto rozsudku podala stěžovatelka kasační stížnost, o níž Nejvyšší správní soud doposud nerozhodl.²⁰

B.2.5 Rozhodnutí policie o odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění (31. 10. 2019)

Proti rozhodnutí o vyhoštění podala stěžovatelka odvolání, o němž policie rozhodla 31. října 2019, krátce po jednání soudu.²¹ Pokud jde o obavu účastnice, že by jí hrozila v zemi původu reviktimizace (opětovného vykořisťování), policie uvedla, že toto riziko je formulováno ve spekulativní rovině. Opět bylo stěžovatelce přičteno k tíži, že se o této

18 Rozhodnutí č. j. KRPA-250355-53/ČJ-2019-000022, s. 12.

19 Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. října 2019, č. j. 4 A 65/2019-77.

20 Kasační stížnost je vedena pod sp. zn. 7 Azs 417/2019.

21 Rozhodnutí č. j. CPR-28913-4/ČJ-2019-930310-V241.



skutečnosti zmínila teprve v odvolání proti vyhoštění a že tuto skutečnost nedoložila žádnými důkazy. Podle policie nelze spravedlivě požadovat, aby o nelegálně pobývajících cizincích ze vzdálených a kulturně odlišných zemích policie zjišťovala informace svědčící v jejich prospěch, jde-li o údaje, které může znát jen samotný cizinec a jeho rodina. Podle názoru policie je argumentace stěžovatelky v tomto směru účelová. V odvolání uvedla stěžovatelka také to, že je ochotna vypovídat a zúčastnit se odborného pohovoru s některou ze specializovaných organizací. K tomu policie uvedla, že jí bylo poskytnuto několik specializovaných a odborných pohovorů v rámci hospitalizace, ale i v ZZC (v rámci zdravotní, sociální i psychologické péče).

Ve vztahu ke zdravotnímu stavu (v uvedené době byla nejaktuálnější zpráva z nemocnice F. ze dne 16. října 2019, v níž lékaři konstatovali, že „v případě dalšího progresu malnutrice hrozí závažné komplikace až smrt“, viz výše) konstatovala policie, že: „účastnice řízení si plně uvědomuje svůj zdravotní stav a [...] odmítá se léčit. V případě správního vyhoštění [...] jí bude v zemi jejího původu poskytnuta plnohodnotná zdravotní péče, z hlediska praktického dostatečná a vhodná pro její léčbu, dá se říci, že plnohodnotnější než je [stěžovatelce] poskytnuta v zařízení pro zajištění cizinců.“ Navíc stěžovatelka trpí uvedenými potížemi od svých dvaceti let, proto má policie za to, že její zdravotní stav není tak život ohrožující.

B.2.6 Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věci žaloby proti prvnímu zajištění (13. 11. 2019)

Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti rozsudku městského soudu ze dne 20. srpna 2019 zamítl.²² Pokud jde o otázku obchodování s lidmi, vytkl stěžovatelce, že tuto skutečnost neuvedla ihned při prvním kontaktu s policií a dostatečně nevysvětlila, proč tak nemohla učinit.²³

Pokud však jde o to, jestli městský soud mohl a měl přihlédnout ke zdravotním zprávám pořízeným po dni rozhodnutí správního orgánu, poukázal zde na právní úpravu zákona o pobytu cizinců, který situaci zranitelných osob neupravuje.²⁴ Ustanovení návratové směrnice týkající se zdravotní péče poskytované zranitelným osobám jsou podle Nejvyššího správního soudu naplněny, neboť stěžovatelka se nachází v zařízení, které je pro pobyt zranitelných osob vybaveno.²⁵

Nejvyšší správní soud se rovněž zabýval tím, lze-li zohlednit aktuální informace o zdravotním stavu, není-li situace zranitelných osob upravena v zákoně, a jaký dopad mohou mít na zajištění. Nicméně z čl. 16 návratové směrnice²⁶ vyplývá povinnost věnovat v případě zajištění zvláštní pozornost zranitelným osobám, které jsou definovány v čl. 3

22 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. listopadu 2019, č. j. 6 Azs 170/2019-50, dostupné z www.nssoud.cz.

23 Tamtéž, body 43–47.

24 Tamtéž, body 33–34.

25 Tamtéž, bod 35 rozsudku.

26 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.



bodů 9 jako „nezletilé osoby, nezletilé osoby bez doprovodu, zdravotně postižené osoby, starší lidi, těhotné ženy, rodiče samoživitele s nezletilými dětmi a osoby, které byly mučeny, znásilněny nebo vystaveny jiné závažné formě psychického, fyzického nebo sexuálního násilí“. Tuto zvláštní pozornost podle Nejvyššího správního soudu stěžovatelka dostala umístěním do specializovaného zařízení. Nicméně NSS poukázal na to, že ačkoliv čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Evropská úmluva o lidských právech“) obecně nepožaduje propustit osobu ze zajištění ze zdravotních důvodů, ukládá **státům povinnost chránit fyzickou a psychickou integritu osoby zbavené svobody**.²⁷ Podle NSS ačkoli ze zákona o pobytu cizinců ani z návratové směrnice nevyplývá, že by špatný zdravotní stav sám o sobě měl být překážkou zajištění cizince, je potřeba „posoudit, zda podmínky zajištění **s přihlédnutím ke specifické situaci každého zajištěného cizince této úrovně špatného zacházení nedosahují**.“²⁸

Nejvyšší správní soud pak posoudil zprávy, které mohl mít k dispozici městský soud v době svého rozhodnutí (tedy v podstatě pouze lékařskou zprávu z hospitalizace v Psychiatrické nemocnici E. v červenci 2019).

Podle něj se v závěru této zprávy uvádí, že stěžovatelka je stabilizována, ke konci hospitalizace navazovala kontakt, dodržovala společenský odstup, měla spontánní projev bez jakékoli agrese apod.²⁹ Z těchto skutečností podle Nejvyššího správního soudu nemohl městský soud dovodit, „že by na ni zajištění mělo dopady dosahující úrovně krutého, nelidského či ponižujícího zacházení ve smyslu čl. 3 Úmluvy. Propouštěcí zpráva se nezmiňuje o tom, že by výlučným důvodem zdravotních potíží stěžovatelky bylo její zajištění, lékaři se jinak nevyjádřili o nevhodnosti jeho dalšího trvání.“³⁰ Nejvyšší správní soud se vyjádřil pouze k první lékařské zprávě pokrývající hospitalizaci stěžovatelky.

B.2.7 Rozhodnutí policie o posledním prodloužení zajištění (1. 12. 2019)

I v tomto případě se rozhodnutí opíralo o informace původně získané od stěžovatelky ve dnech 6. a 7. července 2019. Z tohoto rozhodnutí také vyplývá, že se stěžovatelkou byl bez přítomnosti právního zástupce sepsán protokol o podání vysvětlení dne 11. listopadu 2019, jehož obsah se však nepromítl do rozhodnutí o prodloužení zajištění.

Ve vztahu k otázce, jestli je obchodovanou osobou, policie v rozhodnutí uvedla, že dosavadní jednání „silně znevěrohodňuje osobu [stěžovatelky] (...), správní orgán má za to, že i toto Vaše sdělení učiněné dodatečně až do odůvodnění odvolání je účelovým a nezakládá se na pravdě. Vzhledem k tomu, že se jedná o zcela zásadní životní situaci, která pokud by se zakládala na pravdě, měla by výrazný dopad na Vaši situaci současnou. Je tedy nepravděpodobné, že byste se o těchto skutečnostech nezmínila již mnohem dříve, a to nejméně v otázkách směřujících k důvodům Vašeho pobytu na našem území (útěk před mafií, nikoliv turismus) a k možnostem naše území opustit (...). I sdělení o Vaší trase cesty (z Japonska do Bruselu) je zcela odlišné od Vašeho následného popsání Vašeho úniku

27 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. listopadu 2019, č. j. 6 Azs 170/2019-50, bod 39.

28 Tamtéž, bod 37.

29 Tamtéž, bod 41.

30 Tamtéž, bod 42.



z Japonska.“ Dále policie konstatovala, že si stěžovatelka v mnohém protiřečí a ze zprávy Psychiatrické nemocnice E. je patrné, že u ní byly zjištěny prvky paranoie. Policie explicitně uvedla, že stěžovatelku pro nevěrohodnost jejích tvrzení nepovažuje za zranitelnou jako oběť obchodování s lidmi.

K otázce zdravotního stavu policie opět uvedla, že zdravotní stav jí nepřísluší hodnotit, nadto je umístěna v zařízení zaměřeném na zranitelné osoby. I pokud policie připustí, že zajištění může být silným stresovým faktorem, s vidinou předání do Japonska (podle policie kvůli zatýkácímu rozkazu vůči její osobě), nelze stěžovatelku propustit pouze proto, že to špatně psychicky snáší. Navíc hodnocení zdravotního stavu policii nepřísluší a je plně v režii lékařů, u kterých je v zajištění v péči. Z výstupní zprávy (z psychiatrické nemocnice) je podle policie patrné, že stěžovatelka v zařízení nespolupracuje, projevuje se agresivně bez zjevné příčiny a sama vyvolává konflikty a má mnoho požadavků. Pokud jde o dovětek, že pobytem v zařízení strádá, uvedla policie, že lékařská péče stěžovatelce není odepřena a řeší ji s lékařkou Psychiatrické nemocnice E. nastavením vhodné medikace. Pokud by ze zdravotních důvodů nebylo možné v ZZC stěžovatelku umístit, je ošetřující lékař povinen takové stanovisko vyslovit a na základě něj by pak policie musela jednat. Jako poslední zprávy pak policie zmiňuje ty z 30. září 2019, k lékařským zprávám z nemocnice F. z 16. října 2019 se policie v rozhodnutí nevyjádřila, přestože je měla k dispozici.

C. Právní hodnocení

C.1 Zranitelné osoby v zákoně o pobytu cizinců

Zákon o azylu vymezuje určité kategorie zranitelných osob, které vyžadují zvláštní ochranu a ohledy. Mezi tyto **zranitelné skupiny** patří mimo jiné rodiny (rodiče) s dětmi, těhotné ženy a dále několik dalších skupin osob, které z většiny naplňují rovněž ženy – **oběti obchodování s lidmi** či osoby, které byly znásilněny nebo podrobeny jiným vážným formám (mj. sexuálního) násilí.³¹ Důsledkem, který zákon o azylu se zranitelností těchto osob spojuje, je mimo jiné nastavení podstatně přísnějších podmínek pro možnost jejich zbavení svobody. To je možné, pouze pokud opakovaně závažným způsobem porušily povinnost, která jim byla uložena v rámci alternativ k zajištění (tzv. zvláštní opatření).³² V praxi to znamená, že **k zajištění** těchto osob **v zásadě nedochází** a zranitelné ženy či rodiny s dětmi jsou zpravidla umístěny v pobytových střediscích (spolu s ostatními žadateli o mezinárodní ochranu). **Výjimkou** jsou případy, kdy je osoba zajištěna za účelem správního vyhoštění a **o mezinárodní ochranu požádá až v detenci**.

Oproti tomu v **zákoně o pobytu cizinců**, jímž se řídí zajištění za účelem správního vyhoštění nebo předání na základě nařízení Dublin III, **žádné vymezení zranitelných osob nenalezneme**. Podle tohoto zákona tak mohou být v případě naplnění podmínek pro zajištění zbavení svobody všichni cizinci včetně žen či rodin s dětmi bez ohledu na to, jaké mají další charakteristiky, traumata či zdravotní situaci. Skutečnost, že se jedná

31 Jedná se o transpozici závazků plynoucích z přijímací směrnice (čl. 10 a 11 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu).

32 Ustanovení § 46a odst. 3 zákona o azylu.



o osobu s vážnými zdravotními potížemi, s postižením nebo oběť obchodování s lidmi není zákonem nijak zohledněna a Policie České republiky, která rozhoduje o zajištění cizinců podle zákona o pobytu cizinců, tyto aspekty zranitelnosti do svých úvah **při rozhodování o zajištění v praxi nijak nepromítá**. Na rozdíl od zákona o azylu nevymezuje definici zranitelných osob ani neukládá policii brát tuto okolnost ve vztahu k zajištění cizinců v potaz.

Přesto je identifikace zranitelných osob nezbytná s ohledem na přímý účinek čl. 6 návratové směrnice,³³ aby mohly být jejich potřeby zohledněny.³⁴ Návratová směrnice definuje zranitelné osoby v čl. 3 odst. 9 a pro účely směrnice se jimi rozumí „nezletilé osoby, nezletilé osoby bez doprovodu, zdravotně postižené osoby, starší lidé, těhotné ženy, rodiče samoživitelé s nezletilými dětmi a osoby, které byly mučeny, znásilněny nebo vystaveny jiné závažné formě psychického, fyzického nebo sexuálního násilí.“ Jedná se o obdobnou úpravu vymezení zranitelných osob, jakou nalezneme rovněž v unijním azylovém acquis. Vedle toho pak návratová směrnice stanoví v čl. 6 odst. 3 povinnost věnovat „zvláštní pozornost“ zranitelným osobám v případech jejich detence. Ani tato povinnost není v rámci ustanovení zákona o pobytu cizinců nijak transponována.

Povinnost zohlednit zranitelnost cizince ve vztahu k jeho zajištění v režimu zákona o pobytu cizinců vyplývá rovněž z Evropské úmluvy o lidských právech a judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále též „ESLP“). V určitých situacích může vést vystavení dané osoby podmínkám zajištění k porušení závazků plynoucích z čl. 3 (a v důsledku toho i čl. 5) Evropské úmluvy o lidských právech i v případě obecně uspokojivých materiálních podmínek panujících v zařízení pro zajištění cizinců. Pozitivní závazky státu vůči zajištěným cizincům totiž mohou být v jednotlivých případech širší právě v důsledku zranitelnosti konkrétní osoby, což ESLP opakovaně judikoval ve vztahu k různým zranitelným skupinám (například rodinám s dětmi a nezletilým bez doprovodu,³⁵ vážně nemocným osobám³⁶ či osobám náležejícím k sexuálním menšinám³⁷). Z dalších mezinárodněprávních lidskoprávních závazků České republiky vyplývají obdobné závěry rovněž ve vztahu k dalším kategoriím zranitelných osob (např. obětmi obchodu s lidmi³⁸ či těhotným ženám³⁹). Nezbytnost identifikace těchto

33 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí.

34 Na přímý účinek uvedeného ustanovení poukázal i NSS ve shora citovaném rozsudku č. j. 6 Azs 170/2019-50.

35 S odkazem na extrémní zranitelnost dětí přitom zároveň ESLP doposud ve všech posuzovaných případech konstatoval nepřiměřenost zajištění. Srov. např. rozsudek ESLP ze dne 5. dubna 2011 ve věci *Rahimi proti Řecku*, stížnost č. 8687/08, odst. 101, dále rozsudek ze dne 19. ledna 2012 ve věci *Popov proti Francii*, stížnosti č. 39472/07 a 39474/07, či skupinu rozsudků ze dne 12. července 2016 ve věcech *A. B. a ostatní proti Francii*, stížnost č. 11593/12, *R. M. a ostatní proti Francii*, stížnost č. 33201/11, *R. C. a V. C. proti Francii*, stížnost č. 76491/14, *A. M. a ostatní proti Francii*, stížnost č. 24587/12, a *R. K. a ostatní proti Francii*, stížnost č. 68264/14. Blíže též SMYTH, Ciara. *European Asylum Law and the Rights of the Child*. New York: Routledge, 2014, s. 212–216.

36 Srov. rozsudek ESLP ze dne 20. prosince 2011 ve věci *Yoh-Ekale Mwanje proti Belgii*, stížnost č. 10486/10, odst. 124.

37 Srov. rozsudek ESLP z 5. července 2016 ve věci *O. M. proti Maďarsku*, stížnost č. 9912/15.

38 Vysoký komisař OSN pro lidská práva dospívá k závěru, podle něhož by státy neměly oběti obchodu s lidmi za žádných okolností vystavovat imigrační detenci. Srov. Office of the High Commissioner for Human Rights. *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking*. E/2002/68/Add.1 20 May 2002,



osob i závazky vyplývající z čl. 3 Evropské úmluvy o lidských právech připomněl i NSS: „Ačkoliv čl. 3 Úmluvy obecně nepožaduje propustit osobu ze zajištění ze zdravotních důvodů, ukládá státům povinnost chránit fyzickou a psychickou integritu osoby zbavené svobody.“

Stávající **praxe cizinecké policie tyto závazky vůči zranitelným osobám dostatečně nepromítá**. Zranitelnost cizinců není v rámci aplikace stávajících institutů zákona o pobytu cizinců systémově identifikována ani zohledňována, a to jak při rozhodování o zajištění, tak v průběhu trvání zajištění. To lze přičíst mimo jiné právě absenci odpovídající zákonné úpravy.

Mám za to, že i v nyní posuzovaném případě **nedovedla policie včas identifikovat zranitelnost stěžovatelky**, jak pokud jde o otázku, jde-li o obchodovanou osobu, tak pokud jde o její zdravotní potíže a postižení (poruchu autistického spektra). Dále uvedu, jaké principy se u identifikace těchto osob uplatní.

Navíc policie v rozporu s požadavky plynoucími z čl. 3 Evropské úmluvy o lidských právech neposoudila včas, „*zda podmínky zajištění s přihlédnutím ke specifické situaci každého zajištěného cizince této úrovně špatného zacházení nedosahují*“ (srov. cit. rozsudek Nejvyššího správního soudu⁴⁰).

C.1.1 Identifikace obětí obchodování s lidmi

Z toho, jak probíhalo mé šetření ve věci stěžovatelky, se mi **jeví, že policie nemá v řízení o vyhoštění a zajištění vytvořen účinný mechanismus**, jak tyto osoby identifikovat a jak přistupovat k jejich tvrzením o tom, že byly **obětí obchodování s lidmi**.

Úmluva Rady Evropy o obchodování s lidmi⁴¹ požaduje, aby oběti obchodování s lidmi byly identifikovány i kvůli tomu, že oběti **nesmějí být stíhány či potrestány za trestné činy**,

doporučení č. 2, odst. 6. Dostupné z: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Traffickingen.pdf>. Důvodem je, že mezi oběti tohoto zločinu je prokázán velmi častý výskyt závažných psychických potíží (mimo jiné deprese, posttraumatické stresové poruchy, úzkosti či sebepoškození). Zajištění může významně přispět k prohloubení těchto problémů a vést k další traumatizaci. Srov. např. SUKRAN, Altun, et al. Mental health and human trafficking: responding to survivors' needs. BJPsych International, 2017, Vol. 14, No. 1, s. 21–23. Dále LEVINE, James A. Mental health issues in survivors of sex trafficking. Cogent Medicine, 2017, Vol. 4, No. 1.

39 Podle Výboru OSN pro odstranění diskriminace žen by těhotné ženy a kojící matky obecně neměly být zajištěny. UN Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (CEDAW), General recommendation No. 32 on the gender-related dimensions of refugee status, asylum, nationality and statelessness of women, 5 November 2014, CEDAW/C/GC/32, odst. 49. Dostupné z: <https://www.refworld.org/docid/54620fb54.html>. Rovněž zvláštní zpravodajka OSN pro lidská práva migrantů zdůraznila, že zajištění má podle dostupných zdrojů na těhotné ženy a jejich děti závažný dopad. Srov. Report of the Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants: Migrant Workers. Commission on Human Rights, 30 December 2002, E/CN.4/2003/85, odst. 50. Dostupné z: <https://www.refworld.org/docid/45377ac50.html>. K otázce imigrační detence těhotné ženy v posledním měsíci těhotenství se vyjádřil také ESLP, který v konkrétním případě shledal porušení čl. 3 Evropské úmluvy o lidských právech. Srov. rozsudek ESLP ze dne 31. července 2012 ve věci Mahmudi a další proti Řecku, stížnost č. 14902/10.

40 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. listopadu 2019, č. j. 6 Azs 170/2019-50.

41 Podle čl. 26 této úmluvy (ustanovení o nepotrestání): „*Každá smluvní strana zavede, v souladu se základními zásadami svého právního řádu, ustanovení umožňující neuložení trestu obětem za jejich zapojení do nezákonných činností v tom rozsahu, ve kterém k němu byly donuceny.*“



jichž se dopustily v důsledku toho, že byly obchodované.⁴² Velmi často se však v praxi s obchodovanými osobami nakládá jako s pachateli trestných činů spíše než jako s oběťmi, například jsou po návratu do vlasti stíhány za používání falešných dokumentů.⁴³ Včasná identifikace má dále význam i proto, že mezi oběťmi tohoto zločinu je prokázán velmi častý výskyt **závažných psychických potíží** (mimo jiné deprese, posttraumatické stresové poruchy, úzkosti či sebepoškozování).⁴⁴ Zajištění může významně přispět k prohloubení těchto problémů a vést k další traumatizaci. Podle Vysokého komisaře OSN pro lidská práva by státy za žádných okolností neměly oběti obchodování s lidmi vystavovat imigrační detenci.⁴⁵

V případech, kdy jde o oběť obchodování, je celkem běžné, že se – podobně jako stěžovatelka v tomto případě – při **prvním kontaktu** s policií cizího státu, nadto s osobami čistě mužského pohlaví, **nesvěří se svými zkušenostmi** a tím, že byla sexuálně napadena či obtěžována.⁴⁶ V doporučeních globálního programu proti obchodování s lidmi se proto uvádí: „*Velmi účinným způsobem, jak podpořit oběti z obchodování, je umožnit jim určitou dobu k promyšlení, dobu, kdy bude osoba mít přístup ke službám a poradenství, aniž by musela okamžitě uvést policii svůj status.*“⁴⁷ V těchto případech je obvykle nutné přizpůsobit další zjišťování skutkového stavu tomu, že se jedná o velmi citlivou oblast, například provést doplňující pohovor s osobou stejného pohlaví, ideálně takovou, která je zaškolená pro vedení pohovoru se zranitelnými osobami.⁴⁸

42 Podobně srov. též i manuál Úřadu vysokého komisaře pro lidská práva (OHCHR).

43 OBSE: Trafficking in Human Beings: Identification of Potential and Presumed Victims. A Community Policing Approach, SPMU Publication Series Vol. 10, 2011, Vídeň. Část: Why is Victim Identification Important? Dostupné z: <https://www.osce.org/secretariat/78849?download=true> (přístup dne 10. února 2020).

44 Srov. např. SUKRAN, Altun, et al. Mental health and human trafficking: responding to survivors' needs. *BJPsych International*, 2017, Vol. 14, No. 1, s. 21–23. Dále LEVINE, James A. Mental health issues in survivors of sex trafficking. *Cogent Medicine*, 2017, Vol. 4, No. 1.

45 Office of the High Commissioner for Human Rights. *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking*. E/2002/68/Add.1 20 May 2002, doporučení č. 2, odst. 6; dostupné z <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Traffickingeng.pdf>

46 Uvedené jsem konstatovala rovněž v dopisu ministru vnitra ze dne 19. března 2018, sp. zn. 1908/18/VOP/PJ, který se týkal jiného případu, jímž jsem se zabývala: „*Jsem si vědoma skutečnosti, že při mém prvotním zajištění Policií České republiky podle zákona o pobytu cizinců stěžovatelka skutečnosti o tom, že se stala obětí obchodování s lidmi, neuvedla. Domnívám se však (mimo jiné i s ohledem na zkušenost s jinými obdobnými případy obětí sexuálního násilí a obchodování s lidmi), že tato skutečnost sama o sobě není důvodem pro závěr, že by tvrzení stěžovatelky byla nevěrohodná. Není nikterak výjimečné, že oběti obchodování s lidmi tuto skutečnost při prvotním kontaktu se státními orgány (obzvláště jejich represivními složkami) neuvedou či zatají s ohledem na trauma, které prodělaly a které jim způsobuje o této zkušenosti hovořit (obzvláště jedná-li se o ženy, které se staly obětí nuceného poskytování sexuálních služeb). Teprve poté, co naváží důvěru s právním zástupcem, psychologem či sociálním pracovníkem, který jim poskytne odbornou pomoc a vysvětlí jejich situaci a význam toho, aby všechny skutečnosti správním orgánům uvedly, se odhodlají o prožitém traumatu vypovídat.*“

47 United Nations. Office on Drugs and Crime. *Global Programme against Trafficking in Persons: Toolkit to Combat Trafficking in Persons*. New York, 2006; dostupné z https://www.unodc.org/pdf/Trafficking_toolkit_Oct06.pdf, s. 113 a další důvody pro umožnění promyslet si, jestli se se svými zážitky dotýčný svěří, jsou uvedeny tamtéž na s. 120–121.

48 Tamtéž.



Skutečnost, že policie považovala vyjádření stěžovatelky o tom, že je obětí obchodování s lidmi, za nedůvěryhodné, protože je stěžovatelka neuvedla hned při prvním kontaktu s policií, je v rozporu s uvedenou dobrou praxí a mezinárodními doporučeními. S ohledem na informace, že stěžovatelka byla navíc v zemi původu stíhána pro porušení pasových pravidel, se také nabízí obava, jestli jí – pokud skutečně byla obchodovanou osobou – nehrozí kriminalizace, které by jako oběť obchodu s lidmi neměla být vystavena. Z toho důvodu **bylo ze strany policie namísto věnovat identifikaci** toho, jestli stěžovatelka skutečně byla obchodovanou osobou, **mnohem větší péči.**

Vyhledala jsem informace o tom, jak si stojí Japonsko v boji s obchodovanými osobami a jaké způsoby obchodování s lidmi jsou v zemi běžné. Podle zprávy Ministerstva zahraničních věcí Spojených států Obchodování s lidmi 2019, Japonsko,⁴⁹ platí: „*Překupníci vystavují japonské občany – především děvčata ve věku teenagerů, která utekla z domova – sexuálnímu vykořisťování (sex trafficking). Enjo Kosai neboli služby „randění“ a různé varianty obchodování „JK“ business⁵⁰ se nadále využívají k sexuálnímu vykořisťování japonských dětí. Velmi dobře organizované sítě prostitutek se zaměřují na zranitelné japonské dívky a ženy – často buď ty, které žijí v nuzných podmínkách, nebo které mají kognitivní postižení – na veřejných prostranstvích, jako jsou stanice metra, oblíbená místa pro scházení mládeže, školy nebo online, a poté je vykořisťují v komerčních nevěstincích, obchodních prostorách či centrech reflexologie. Některé skupiny se vydávají za agentury zprostředkující práci v modelingu či pro herce a používají podvodné náborové praktiky, aby přinutily japonské muže, ženy nebo dívky podepsat vágní smlouvy, a pak jim vyhrožují soudní cestou anebo zveřejněním kompromitujících fotografií, aby je přinutily účastnit se na pornografických filmech.“⁵¹ Zpráva dále popisuje, nakolik se japonská společnost snaží s fenoménem sexuálního vykořisťování vypořádat. Ačkoli jsou zde patrné velké snahy stíhat a odsoudit pachatele, zatím nejsou dostatečně úspěšné a mnoho pachatelů končí s nepřiměřeně nízkými tresty.⁵² Potíže jsou i s identifikací obětí vykořisťování.⁵³*

49 Zpráva *Trafficking in Persons 2019*, Japan, ze dne 20. června 2019, dostupná z: <https://www.ecoi.net/en/document/2010835.html> (přístup dne 4. listopadu 2020).

50 Všechny tyto názvy se používají pro randění děvčat s postaršími pány za peníze. Srov. Tomohiro Osaki: Notorious 'JK' business exploits troubled high school girls for sex, The Japan times, 14. listopadu 2014, dostupné z: <https://www.japantimes.co.jp/news/2014/11/04/national/social-issues/notorious-jk-business-exploits-troubled-high-school-girls-sex/> (přístup dne 10. února 2020)

51 Neoficiální překlad poslední části zprávy Trafficking Profile.

52 Zpráva se nejvíce zaměřuje na obchodování s migrujícími pracovníky, i přesto poukazuje celkově na to, jak se nedaří stíhat a odsoudit překupníky. Cituji z úvodu zprávy: „*Úřady měly nadále vážnou a soustavnou snahu během celého monitorovaného období, a proto Japonsko zůstalo v 1. stupni (Tier 1). Tyto snahy zahrnovaly zavedení inspekce práce programu Technical Intern Training Program (TITP) a stíhání a odsouzení více překupníků než v předchozím monitorovaném období. Ačkoliv Japonsko minimální standardy splňovalo, úřady opět nedovedly identifikovat ani jediný případ obchodování s lidmi v TITP, a to přesto, že existují četné zprávy o nucené práci migrujících pracovníků v Japonsku, kteří jsou pod tento program zahrnuti.(...) Úřady nadále stíhaly překupníky podle zákonů a navrhovaly nižší tresty, nakonec soudy tato stíhání odložily místo toho, aby obviněné odsoudily, a rovněž odložily potrestání většiny pachatelů odsouzených pro obchodování. Někteří překupníci byli potrestáni pouze pokutami.*“

53 Zpráva zmiňuje v části Stíhání (Prosecution) i potíže s identifikací a ochranou obětí obchodování, například uvádí, že „*donucovací orgány nadále identifikovaly stovky dětí vykořisťovaných v poskytování sexuálních služeb za úplatu, aniž by je formálně označily za oběti obchodování s lidmi, a mnoho případů, kde podezření ze sexuálního vykořisťování dětí nebo nucených prací vedlo k uložení pokut anebo ztrátám licence spíše než k vyšetřování*



Ve světle těchto informací se příběh stěžovatelky nejeví jako zcela nepravděpodobný.

Nicméně za současného skutkového stavu jej nelze zasadit do kontextu země původu a konfrontovat s dostupnými informacemi, neboť **policie ani jiný státní orgán se tomuto aspektu nevěnovaly v žádném podrobném zaznamenaném výsledku či pohovoru**. Kusé informace, které jsou zaznamenány pouze v lékařských zprávách a podáních právní zástupkyně stěžovatelky, k tomuto posouzení nepostačují. Stěžovatelka dokonce nabízela, že by podstoupila další pohovory ve vztahu k této skutečnosti. Policie však její návrh odmítla s tím, že jí bylo poskytnuto několik specializovaných a odborných pohovorů, a to zdravotní, sociální a psychologická péče.⁵⁴ Tyto pohovory však měly zcela jiný účel, nikoli identifikaci oběti obchodování s lidmi.

Neztotožňuji se ani se závěry policie, kdy stěžovatelku ve vztahu k otázce obchodování s lidmi opakovaně shledává nevěrohodnou z důvodu, že nepodala žádost o mezinárodní ochranu. Jednak tyto závěry podle mého názoru kontrastují s tím, že stěžovatelka byla žadatelkou o status oběti obchodování s lidmi v Holandsku, jak na to poukázala její právní zástupkyně (viz výše). Za těchto okolností nebylo logické, aby zde rovněž žádala o mezinárodní ochranu. Vedle toho je však třeba zdůraznit, že zdaleka ne každá oběť obchodu s lidmi zároveň naplňuje definici uprchlíka či osoby, již má být poskytnuta doplňková ochrana, přestože v některých případech tomu tak může být. Hodnocení věrohodnosti tvrzení o obchodování s lidmi na základě skutečnosti, zda dotyčná osoba zároveň podá žádost o mezinárodní ochranu, či nikoli, je proto zcela zavádějící. Identifikaci obětí obchodu s lidmi je třeba provádět na základě k tomu relevantních informací, které jsou správní orgány povinny zjistit a důsledně vyhodnotit, a za využití k tomu odpovídajících postupů.

C.1.2 Identifikace osob s postižením či zdravotními potížemi

Při prvotních úkonech policie v rámci řízení o správním vyhoštění je velmi obtížné identifikovat určité druhy postižení či zdravotních potíží, které nejsou na první pohled viditelné. Například osoba s určitými duševními onemocněními se může jevit jako nespolupracující či agresivní, a přesto nemusí být u prvotních úkonů patrné, že důvody nespolupráce jsou hlubší.

Pokud budu vycházet z obecných informací dostupných o mentální anorexii či bulimii – o něž šlo podle lékařských zpráv v tomto případě – za určitých okolností u osob s tímto psychickým onemocněním nastupuje také nespolupráce: „**Vyhublost a zvýšená sebekontrola v jídle přinášá nemocným do určité míry uspokojení, proto je velmi obtížné je přimět ke spolupráci. V průběhu nemoci přibývají závažné psychické i somatické komorbidity, které často vyžadují akutní intervenci. [...] [S] rozvojem problémů sice přibývají**

a trestnímu stíhání.“ Pokud jde o uvedený obchod ‘JK business’, „během monitorovaného období úřady identifikovaly celkem 137 takových provozů v celé zemi (114 v roce 2017); ale neuvedly, že by jediné z těchto zařízení zavřely kvůli porušování vyhlášky (14 zavřely v roce 2017), nicméně zadržely 69 jedinců, kteří se měli na blízce nespécifikované trestné činnosti související s tímto typem obchodu podílet. Některé úřady údajně nevěděly o tom, že se jedná o trestný čin a nebyly si jisté, jak jej stíhat, často s odkazem na nepřiměřeně vysoké důkazní standardy.“

⁵⁴ Rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí o uložení správního vyhoštění ze dne 31. října 2019, č. j. CPR-28913-8/ČJ-2019-930310-V241, s. 6



zdravotních a psychických problémů, ale také promotivujících faktorů, které mohou znamenat zlom v ambivalenci nemocného a v jeho léčbě. Dlouhodobé studie ukazují, že více než 60 % nemocných se nakonec vyléčí, i když otázkou zůstává, za jakou cenu. Změna nevhodných návyků vyžaduje dlouhodobou a trpělivou práci, která nebývá uspokojivá ani pro pacienta, ani pro jeho terapeuta. Pro nemocného je někdy snazší přijmout nálepku nevyléčitelně nemocného, nebo se schovat za jinou diagnózu, kterou mu jeho nespoluprací unavený a frustrovaný terapeut může nabídnout.“⁵⁵

V žádné lékařské zprávě se lékaři blíže nevěnovali ani tvrzení stěžovatelky, že má podezření též na Aspergerův syndrom. Přitom také tato skutečnost mohla být důležitá pro vysvětlení chování stěžovatelky i léčbu poruchy příjmu stravy. Jde-li o osobu s poruchou autistického spektra (což nebylo vyvráceno ani zpochybňováno), je nutné přihlédnout k častým sensorickým obtížím, včetně častých obtíží se stravou těchto osob. Podle odborníků se objevují příznaky autismu mnohem častěji u osob, které se potýkají s poruchami příjmu stravy, včetně anorexie, bulimie nebo poruchy kompulzivního přejídání se (*binge eating disorder*). Podle K. McCallum jsou mezi pacienty trpícími poruchami příjmu stravy osoby s příznaky poruchy autistického spektra (PAS) vystaveni vyššímu riziku.⁵⁶

Při zařizování péče o pacienty s poruchou příjmu stravy, kteří mají současně poruchu autistického spektra, je potřebné přihlédnout k tomu, že tito mohou „nepřípustně napadat další, nevnímat zranitelnost jiných osob či neakceptovat jejich pohled na věc.“⁵⁷

S ohledem na uvedené mám pochyby o tom, zda projevy nespolupráce stěžovatelky, její agresivita, potyčky či krádeže jídla v zařízení (i v obchodě v době prvotního zadržení stěžovatelky policií) nebyly spíše projevy jejího postižení, případně jejího psychického stavu vyplývajícího z poruchy příjmu stravy, než projevem nedůvěryhodnosti stěžovatelky jako osoby, jak to opakovaně prezentovala policie. I v tomto případě nebyla stěžovatelka dostatečně včas identifikována jako osoba s těmito potížemi.

Diagnostika u obou onemocnění je však zdoluhavá i u osob, které nemají jiný kulturní a jazykový původ. Z toho důvodu je podle mého namístě v těchto případech, kdy se jedná o zajištěné cizince, důsledná spolupráce policie s ubytovatelem, který cizincům poskytuje rovněž sociální služby a je s nimi v každodenním kontaktu, a rovněž se zdravotním zařízením, které může některé z těchto potíží rovněž vyzorovat.

55 Tamtéž.

56 McCallum, K. CEDS When Autism Spectrum Traits Complicate Eating Disorders Treatment, leden 2019; dostupné z <https://www.edcatalogue.com/autism-spectrum-traits-complicate-eating-disorders-treatment/>. Autorka odkazuje na studii Mari-Bauset, S., Zazpe, I., Mari-Sanchis, A., Llopis-González, A., & Morales-Suárez-Varela, M. (2014). Food selectivity in autism spectrum disorders: A systematic review. *Journal of Child Neurology*, 29(11), s. 1554–1561.

57 Tamtéž.



C.2 Nedostatečná reflexe potřeb stěžovatelky

Některé z incidentů stěžovatelky v ZZC se týkaly jídla, jiné potyček s dalšími klienty. Nejpozději v říjnu 2019 bylo lékařskou zprávou potvrzeno, že stěžovatelka trpěla poruchou příjmu stravy (zpráva z nemocnice F. z 16. října 2019).⁵⁸ Zároveň tato lékařská zpráva jednoznačně upozornila na těžkou a rychle progredující malnutrici stěžovatelky, nezbytnost psychiatrické léčby poruchy příjmu potravy stěžovatelky a skutečnost, že v případě dále postupující malnutrice stěžovatelce hrozí závažné komplikace až smrt. Zároveň tato lékařská zpráva dala zhoršování zdravotního stavu stěžovatelky a její poruchy příjmu potravy do jasné souvislosti s faktem jejího zajištění.

Přesto se ze spisu nejeví, že by se na základě těchto okolností výrazně změnil přístup k ní v rozhodnutích policie, s tou výjimkou, že policie opětovně poukázala na to, že stěžovatelka má k dispozici lékařskou péči v zařízení. Po celou dobu byla ze strany policie značně akcentována nespolupráce stěžovatelky.⁵⁹

Závěry policie ve vztahu ke zdravotnímu stavu stěžovatelky pokládám za problematické. Byť se mi jeví, že sociální pracovníci v ZZC Bělá-Jezová, které je určeno zranitelným osobám, vyvíjeli značné úsilí, aby stěžovatelce byla poskytnuta maximální možná péče, je sporné, zda se jim to mohlo podařit s nástroji, které mají k dispozici, a v tom stavu, ve kterém se stěžovatelka v dané chvíli nacházela, patrně v důsledku samotného faktu omezení na svobodě (jak vyplývá z lékařských zpráv). I zařízení pro zajištění cizinců, které je přizpůsobeno zranitelným osobám, může narazit na zjevné limity plynoucí ze samotné povahy tohoto zařízení, pokud zde osobám s tak specifickými potížemi, jako měla v tomto případě stěžovatelka, není poskytnuta řádná a dostatečně intenzivní psychologická (respektive spíše psychiatrická, jak vyplynulo z lékařské zprávy z října 2019) a další odpovídající expertní podpora.

Za této situace měla podle mého názoru Policie ČR další zajištění stěžovatelky s ubytovatelem i lékařem projednat a zvážit po pečlivé úvaze, jestli jsou tito schopni s ohledem na limity dané samotnou povahou zařízení a jeho vybavením dostat zvýšeným požadavkům na podmínky zajištění pro takovéto osoby.

Již na základě lékařských zpráv a informací, které měla policie k dispozici při **prvním rozhodování o prodloužení zajištění** dne 3. října 2019, byla **policie povinna věnovat mnohem větší pozornost** zdravotnímu a psychickému stavu stěžovatelky a vyhodnocení schopnosti daného zařízení pro zajištění cizinců zajistit stěžovatelce takové podmínky a odbornou péči, aby byla chráněna její fyzická a psychická integrita, jak vyžaduje judikatura Nejvyššího správního soudu a závazky plynoucí z čl. 3 Evropské úmluvy o lidských právech (srov. výše). Domnívám se, že **zásadní pochybnosti** o tom, zda tomu tak v případě stěžovatelky bylo, vyplývaly **již** ze závěrů lékařské zprávy z Psychiatrické nemocnice E. ze dne **28. srpna 2019**, kde lékařka explicitně doporučila propuštění stěžovatelky ze zajištění s ohledem na její zdravotní a psychický stav.

58 Hypalibunemické otoky a sinusová bradykardie, vše v souvislosti s poruchou příjmu potravy, byly nicméně uvedeny již ve zprávě o hospitalizaci stěžovatelky v Psychiatrické nemocnici E. v červenci 2019.

59 Viz níže část, která popisuje rozhodnutí cizinecké policie a soudů ve věci zajištění a vyhoštění (část 1.3).



Skutečnost, že další zajištění stěžovatelky představovalo **porušení závazků plynoucích z čl. 3 Evropské úmluvy o lidských právech**, pak podle mého názoru již **zcela jednoznačně ukázala lékařská zpráva** z vyšetření v nemocnici F. **ze dne 16. října 2019**. Rovněž toto odborné stanovisko výslovně poukázalo na souvislost zajištění stěžovatelky se zhoršováním jejího zdravotního stavu a psychiatrického onemocnění a zároveň zdůraznilo hrozící závažné komplikace až smrt stěžovatelky v případě pokračujícího zhoršování tohoto stavu. Nejpozději v tom okamžiku, kdy obdržela od právní zástupkyně stěžovatelky tuto lékařskou zprávu, tedy **policie měla vyhodnotit pokračující zajištění stěžovatelky jako porušení čl. 3 Evropské úmluvy o lidských právech a stěžovatelku ze zajištění neprodleně propustit**. Nejenže tak neučinila další bezmála měsíc a půl po doručení této lékařské zprávy, ale namísto toho rozhodla dne 1. prosince 2019 o dalším prodloužení jejího zajištění.

Při prodlužování zajištění a rovněž v průběhu jeho trvání by měla být samozřejmostí spolupráce mezi policií a Zdravotnickým zařízením MV a rovněž SUZ. Jedině tak lze ze strany policie prakticky zajistit naplnění výše uvedených požadavků plynoucích z čl. 3 Evropské úmluvy o lidských právech.

Otázkou spolupráce mezi Policií ČR a Správou uprchlických zařízení, na základě které by SUZ jakožto provozovatel ZZC předávala policii informace týkající se prodloužení zajištění, jež se vztahují ke zdravotnímu stavu zajištěné osoby, se však zabývám v jiném šetření. V tomto šetření se policie k mým dotazům vyjádřila následovně: *„Správa uprchlických zařízení není tím subjektem, který by měl disponovat informacemi o zdravotním stavu zajištěného cizince. Uvedené informace podléhají lékařskému tajemství a disponuje s nimi zdravotnický ústav. Cizinec prochází lékařskou prohlídkou při umisťování do zařízení pro zajištění cizinců. Po celou dobu pobytu v zařízení pro zajištění cizinců je cizinec pod dohledem zdravotnického ústavu. Policie při rozhodování o prodloužení zajištění cizince není povinna si vyžadovat informace o zdravotním stavu cizince. Nejsme názoru, že by předávané informace o zdravotním stavu zajištěného cizince měl vyhodnocovat zpracovatel rozhodující o prodloužení doby zajištění, neboť k tomu nemá odborné vzdělání, nýbrž by toto měl posoudit lékař, zda je další zajištění možné, a v případě, že byl shledán důvod, pro který není cizinec schopen dalšího zajištění, informovat policii v zařízení pro zajištění cizinců. V každém konkrétním případě, kdy by došlo k takové změně zdravotního stavu cizince, který by jeho další zajištění nedovoloval, se postupuje individuálně s ohledem na specifika konkrétního případu. Ze strany Ředitelství služby cizinecké policie není zvažována možnost úpravy předávání takovýchto informací.“*⁶⁰

V kontextu této odpovědi se tedy jeví, že když policie odkazuje na maximálně uzpůsobené ubytovací podmínky ve specializovaném zařízení pro zajištění cizinců, ve skutečnosti se neopírá o poznatky získané od samotného provozovatele zařízení. Od lékaře pak očekává, že sám stanoví, je-li další zajištění možné, a bude o tom informovat policii. Toto vyjádření **však kontrastuje s její praxí, kdy na lékařské zprávy, které doporučovaly ukončení zajištění, nereagovala** propuštěním stěžovatelky, neboť ta nebyla *„v bezprostředním ohrožení života“*. Dokonce ani opakovaná vyjádření lékařů, že zajištění by mělo být pokud možno ukončeno, policie nevyložila tak, že by zbavení svobody ukončila.

60 Dopis ze dne 9. ledna 2020, č. j. CPR-26908-3/ČJ-2019-930310-228.



Již skutečnost, že v právní úpravě zákona o pobytu cizinců je zohledněna pouze zranitelnost dětí a rodin s dětmi, vede v praxi k tomu, že policie nemá na první pohled důvod, ale ani explicitní zákonný podklad na úrovni vnitrostátního zákona pro to, aby zranitelné osoby identifikovala při rozhodování o zajištění. Zároveň pak nejsou stanovena žádná pravidla, za jaké (byť i mimořádné) situace by bylo namíste volit jinou cestu než zbavení svobody, například uložení tzv. zvláštních opatření (alternativ k detenci) s cílem uskutečnit vyhoštění, avšak v důstojných podmínkách odpovídajících míře a druhu zranitelnosti dotčené osoby.

Tomuto aspektu se věnuji samostatně v jiném svém šetření zaměřeném na alternativy k zajištění.⁶¹ Na tuto problematickou situaci způsobenou nevyhovující právní úpravou jsem po svých zkušenostech upozornila i v rámci nyní projednávané novelizace zákona o pobytu cizinců, avšak mé připomínce (vznesené nad rámec návrhu zákona) Ministerstvo vnitra nevyhovělo.⁶²

Již výše jsem uvedla, že identifikace zranitelnosti stěžovatelky nebyla v tomto případě včasná a účinná. Zároveň však konstatuji, že při prodlužování zajištění policie v tomto případě nezjišťovala ani neověřovala skutkový stav týkající se její situace, vyjádřila se sice k písemným podkladům, které však vždy shledala nevěrohodnými na základě prvotních úkonů v zajištění z doby, kdy potíže stěžovatelky ještě nebyly známy. Opožděnou identifikaci potřeb stěžovatelky pak přičítala na vrub její nevěrohodnosti a odmítala ji zohlednit jinak než umístěním do ZZC Bělá-Jezová, kam by stěžovatelka beztak spadala jakožto osamělá žena.

Ve většině případů sice nečiní potíže to, že při prodlužování zajištění policie vychází z písemných podkladů a vlastních kroků činěných při realizaci vyhoštění, ale **v případě zranitelných osob**, kdy nastanou výjimečné okolnosti jako v nynějším případě, **je namíste opět nařídit výslech či jednání s vyhošťovaným cizincem a pokusit se zjistit víc o aktuální situaci** a její závažnosti přímo od něj, položením podrobnějších otázek.

Uzavírám tedy, že **policie by měla mít nastavený účinný mechanismus pro odhalení různých podob zranitelnosti i v rámci řízení podle zákona o pobytu cizinců**. Tento mechanismus může být založen na užší spolupráci s dalšími aktéry (SUZ, lékaři), kteří jsou v každodenním kontaktu se zajištěnými cizinci a mohou vypořádat i na první pohled skrytá postižení, onemocnění a další potíže relevantní z pohledu zbavení svobody. Zároveň při prodlužování zajištění by měla policie zkoumat, nevyplynuly-li nové skutečnosti, které by naznačovaly nutnost zajištění ukončit.

61 Šetření z vlastní iniciativy vedené pod sp. zn. 3127/2019/VOP/AK.

62 Č. j. MV-45817-7/OBP-2019. Připomínky VOP byly zaslané pod č. j. KVOP-49240/2019-S, ve vypořádání je tato připomínka nad rámec návrhu evidována pod č. Z50.



D. Informace o dalším postupu

Zprávu o šetření zasílám plk. Milanovi Majerovi, řediteli Služby cizinecké policie Policie České republiky, a podle § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv žádám, aby se ve lhůtě **30 dnů od jejího doručení** vyjádřil ke zjištěným pochybením a informoval mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje moje dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

O svých zjištěních a závěrech informuji rovněž právní zástupkyni stěžovatelky.

Brno 18. února 2020

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