



Závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě ve věci umístění cizince do části s přísným režimem nad 30 dnů

Ve zprávě o šetření¹ z vlastní iniciativy jsem se zabýval umístěním cizince A. (nar. xxx, st. přísl. Čadská republika) do části s přísným režimem a zkoumal jsem navazující zdravotnickou péči a sociální práci s cizincem. Dospěl jsem k závěru, že všechny tři zúčastněné složky, a sice Ředitelství služby cizinecké policie (ŘSCP), Zdravotnické zařízení Ministerstva vnitra (ZZMV) a Správa uprchlických zařízení (SUZ), pochybily a jednotlivá pochybení ve svém souhrnu dosáhla úrovně ponižujícího zacházení.

Zkoumal jsem, zda a jak ŘSCP průběžně přezkoumalo důvody pro prodloužení umístění cizince do části s přísným režimem. Dospěl jsem k závěru, že ŘSCP při rozhodnutí o prodloužení umístění cizince do části s přísným režimem nedostatečně zohlednilo specifickou situaci cizince, jeho možnou zranitelnost a jeho individuální potřeby.

Zaměřil jsem se na úroveň poskytnuté zdravotní péče ze strany ZZMV v průběhu umístění cizince do části s přísným režimem. Uzavřel jsem, že ZZMV pochybilo, jelikož zdravotníci ne navštívili cizince bezodkladně po jeho umístění na přísný režim. Dále jsem ZZMV vytkl neodůvodněné průtahy při zajištění externího psychiatrického vyšetření.

Také jsem posuzoval, jak zaměstnanci SUZ pracovali s cizincem v průběhu jeho umístění do části s přísným režimem, a dospěl jsem k závěru, že sociální pracovníci nezohlednili individuální potřeby cizince a nedostatečně reagovali na jeho specifickou situaci.

Vyzval jsem proto zúčastněné složky, aby se ke zprávě o šetření vyjádřily a sdělily, jaká opatření k nápravě přijaly.

A. Vyhodnocení vyjádření úřadu a navržená opatření k nápravě

ŘSCP uvedlo, že nezastává názor, že v daném případě překročilo umístění cizince na přísný režim dobu nezbytně nutnou pro dosažení sledovaného účelu, a to zejména s ohledem na jeho agresivní chování po dobu zajištění. Přislíbilo ale, že v případě, kdy bude zajištěný cizinec umístěn do části s přísným režimem po dobu delší 48 hodin, bude policie důsledněji zjišťovat a zkoumat individuální okolnosti konkrétního případu a dalších důvodů setrvávání na přísném režimu.

ZZMV uvedlo, že s mými závěry nesouhlasí, ale v rámci dohody se SUZ a PČR zavedlo provádění zdravotní kontroly ze strany ZZMV ihned po umístění cizince na přísný režim. Za přijetí tohoto opatření děkuji.

SUZ uvedla, že nesouhlasí s mými závěry, odmítá závěry o porušení článku 3 Úmluvy a naopak považuje práci sociálních pracovníků s cizincem za velmi profesionální. Je ale otevřena diskusi o konkrétních opatřeních a odborných doporučeních, jež by mohla následně implementovat.

1 Zpráva o šetření ve věci umístění na přísný režim nad 30 dnů ze dne 28. března 2023, sp. zn. 7889/2021.



Oceňuji, že dotčené subjekty přijaly některá z mnou navržených opatření. Také vítám, že je SUZ otevřena debatě o konkrétních opatřeních. Jelikož však zúčastněné složky nesouhlasily s mými závěry v otázce porušení článku 3 Úmluvy, vydávám závěrečné stanovisko podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

ŘSCP navrhuji, aby přijalo toto opatření k nápravě:

- (A) Zkoumat a zohledňovat možnou zranitelnost cizince v případě umístění cizince do části s přísným režimem.

ZZMV navrhuji, aby přijalo toto opatření:

- (B) V případě doporučení psychologa bezodkladně zajistit externí odborné vyšetření cizince.

SUZ navrhuji, aby přijala toto opatření:

- (C) Zajistit proškolení sociálních pracovníků na rozpoznávání cizinců, kteří mohou spadat do kategorie zranitelných osob, a práci s nimi.

Všem zúčastněným složkám navrhuji, aby:

- (D) Zavedly funkční a efektivní systém předávání informací o možné zranitelnosti cizince umístěného na přísný režim. Předávání informací mezi psychologem, SUZ, ŘSCP i ZZMV musí probíhat bez zbytečného odkladu.

B. Odůvodnění

Postupně shrnu jednotlivé závěry ze zprávy o šetření, jakož i obsah vyjádření ŘSCP, SUZ a ZZMV. Nakonec připojím své závěrečné hodnocení postupu těchto složek.

B.1 Pochybení ŘSCP

Shledal jsem, že dlouhodobé umístění cizince do části s přísným režimem, kdy měl možnost pobývat na čerstvém vzduchu maximálně 1 hodinu denně, neměl prakticky přístup ke smysluplnému lidskému kontaktu a byl pod neustálým dohledem policie, dosáhlo úrovně *de facto* samovazby.² Dospěl jsem k závěru, že policie měla nejpozději dne 4. října 2021, kdy obdržela druhou zprávu psychologa o duševním stavu cizince, dostatečné informace o tom, že cizinec může být zranitelnou osobou.

Zjištění psychologa o duševním stavu cizince však policie v rozhodnutí o prodloužení umístění cizince do části s přísným režimem dostatečně nezohlednila. Při svém rozhodování pominula zásadní informace o tom, že cizinec vykazuje symptomy poruchy osobnosti, případně další komorbidit, a může tedy být zranitelnou osobou. Policie naopak využila pouze tu část psychologické zprávy, která svědčila pro další umístění cizince v části s přísným režimem.

2 Proto jsem na tento případ použil standardy Výboru CPT, Vězeňská pravidla Nelsona Mandely (OSN) a judikaturu Evropského soudu pro lidská práva k samovazbě.



B.1.1 Závěr šetření

Pokud policie v rozhodnutí o prodloužení umístění cizince na přísný režim nezohlednila zásadní informace o jeho duševním stavu, možné psychiatrické diagnóze a pochybnosti psychologa o schopnostech cizince porozumět právní povaze jeho situace, nemohla splnit zákonné požadavky na přezkum rozhodnutí.³ Nedostatečný přezkum umístění do části s přísným režimem vedl k nepřiměřené a bezúčelné samovazbě. Taková samovazba představuje zásadní zásah do osobní svobody cizince, který v této situaci představoval porušení článku 7 Listiny a čl. 5 odst. 1 Úmluvy.

B.1.2 Vyjádření ŘSCP

ŘSCP uvedlo, že nezastává názor, že umístění cizince v části s přísným režimem po dobu 38 dnů překročilo dobu nezbytnou pro dosažení účelu sledovaného úkonu, a to zejména k jeho agresivnímu chování po dobu zajištění. Uvedlo ale, že v případě, že bude zajištěný cizinec umísťován do části přísného režimu po dobu delší 48 hodin, policie v ZZC Balková bude důsledněji zjišťovat a zkoumat individuální okolnosti konkrétního případu a dalších důvodů setrvání na přísném režimu.

B.1.3 Závěrečné hodnocení

Oceňuji, že policie navrhla důslednější zjišťování a zkoumání individuálních okolností konkrétního případu.

Považuji za nezbytné, aby policie informace o možné zranitelnosti cizince v části s přísným režimem, zahrnula do rozhodování o umístění či prodloužení umístění cizince v části s přísným režimem.

B.2 Pochybení ZZMV

B.2.1 Bezprostřední návštěva zdravotníka v části s přísným režimem

Cizinec byl umístěn do části s přísným režimem poté, co neuposlechl výzvy policistů a vytlačoval je z pokoje. Při tomto zákroku cizinec policisty pokousal a poškrábal. Policisté byli následně ošetřeni zdravotníky ZZMV. Zdravotník cizince bezprostředně po umístění na přísný režim nenavštívil, stalo se tak až následujícího dne. S ohledem na standardy Výboru CPT⁴ jsem shledal pochybení v tom, že zdravotník nenavštívil cizince bezprostředně po umístění do části s přísným režimem.

ZZMV přislíbilo, že v ZZC Balková zavede provádění kontroly ihned po umístění klienta na přísný režim zajištění. Toto opatření považuji za dostatečné a oceňuji, že k němu ZZMV přistoupilo. **Tento bod považuji za vypořádaný.**

3 Viz § 135 odst. 5 zákona o pobytu cizinců.

4 Rada Evropy. Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (CPT). Pořizování záznamů a podávání zpráv o lékařských zjištěních o špatném zacházení. Výňatek z 23. všeobecné zprávy CPT, CPT/Inf(2013)29-part. [online], 2013. [cit 2022-30-12], str. 2. Dostupné z <https://rm.coe.int/16806ccc36>.



B.2.2 Zajištění externích psychiatrických vyšetření

Chování cizince po dobu jeho zajištění v ZC Balková bylo podivné, což byl také důvod, proč pracovníci SUZ nařídili u cizince zvýšený monitoring a následně, po jeho umístění na přísný režim, zajistili psychologické intervence.

První psychologická intervence proběhla dne 17. září 2021. Součástí zprávy bylo i konstatování, že cizinec projevuje symptomy poruch chování s přidruženými psychiatrickými diagnózami. Dále psycholog uvedl, že „jeho způsob přizpůsobení izolaci a dlouhodobé chování v ZC svědčí o pravděpodobně přidružených psychologických problémech, které by zasluhovaly examinaci psychiatrem“.

Druhá intervence proběhla dne 30. září 2021 a součástí zprávy byly i následující závažné závěry: „Pravděpodobná porucha osobnosti či i další komorbidity. U klienta je velmi vhodná psychiatrická diagnostika pro stanovení míry, zda je klient schopen dostatečně porozumět a vyhodnocovat svou situaci – případně k němu stanovit další vhodný postup. Klient v současnosti nemá (a ani nechce mít) kapacity spolupracovat s pracovníky ZC a vůbec porozumět právní povaze problémů, které ho do současné situace přivedly.“

SUZ tyto závěry psychologického vyšetření zaslala e-mailem ZZMV do jednoho dne od provedení psychologické intervence. Rozhodnutí o zajištění externího vyšetření bylo v kompetenci ZZMV. Přestože závěry psychologa byly již v první zprávě o psychologické intervenci zásadní, ZZMV zajistilo externí psychologické vyšetření až dne 8. října 2021. Externí vyšetření bylo nezbytné pro posouzení nejen zdravotního stavu, ale i možné zranitelnosti cizince.

B.2.3 Závěr šetření

Dospěl jsem k závěru, že v situaci, kdy byl cizinec umístěn v části s přísným režimem po výjimečně dlouhou dobu a kdy ZZMV mělo informace o jeho možné duševní poruše či jiné psychiatrické diagnóze, mělo jednat bezodkladně. Tím, že nezajistilo včasné externí vyšetření, přispělo k prodloužení umístění cizince v části s přísným režimem, a to v situaci, kdy zde bylo závažné podezření, že se jedná o cizince zranitelného, pro kterého by umístění na přísný režim nemuselo být vhodné a účelné.

B.2.4 Vyjádření ZZMV

ZZMV uvedlo, že zdravotník navštívil cizince v části s přísným režimem opakovaně a cizinec nikdy s personálem nekomunikoval a nic nepožadoval. Dále uvedlo, že na základně psychologické intervence ze dne 18. září 2021 zajistilo externí vyšetření klienta dne 8. října 2021. Ze závěru zprávy z psychiatrického vyšetření vyplynulo, že klient nejeví známky závažného psychického onemocnění, jeho jednání se jeví jako účelové a vědomé a cizinec je schopen pobytu na mírném režimu a odletu.

B.2.5 Závěrečné hodnocení

Byť ZZMV ve svém vyjádření uvedlo některé okolnosti případu, které je třeba vzít v potaz, mé závěry o včasnosti zajištění externího psychiatrického vyšetření se tímto nemění.

Situace cizince byla výjimečná. Cizinec nekomunikoval se sociálními pracovníky, se zdravotníky ani s policisty. Jedinou osobou, se kterou cizinec komunikoval, byl psycholog, který s cizincem vedl dvě psychologické intervence. Na základě těchto intervencí mělo ZZMV a další složky v zařízení dostatek indicií, aby se začalo zabývat možnou zranitelností cizince.

Domnívám se, že to, že cizinec od zdravotníků ZZMV nic nežádal, není v tomto případě relevantní. Dle judikatury Nejvyššího správního soudu není podstatné, zda osoba svou zranitelnost přímo namítá. Nemusí totiž o své zranitelnosti ani vědět či na ni nechce poukazovat.⁵ Obdobně pro posouzení zranitelnosti cizince v tomto případě nehraje roli, zda si sám na cokoli stěžoval nebo po zdravotnících něco žádal.

Je právě na zdravotnících ZZMV, kteří jsou zkušenými odborníky, aby objektivně vyhodnotili okolnosti konkrétního případu cizince a včas zvolili vhodný postup. V situaci, kdy mělo ZZMV informace od psychologa o tom, že se na přísném režimu nachází cizinec, který vykazuje symptomy poruchy chování s přidruženou psychiatrickou diagnózou, či dokonce není schopen porozumět právní povaze problémů, které ho do dané situace přivedly, nelze nezbytnost externího psychiatrického vyšetření odvozovat od toho, zda samotný cizinec o pomoc požádá. Takové vyšetření je nezbytné zajistit bezodkladně.

Výsledek externího vyšetření byl navíc nezbytným předpokladem pro posouzení vhodnosti a účelnosti umístění cizince v části s přísným režimem. K tomu, aby domněnka zranitelnosti byla postavena najisto, bylo zásadní, aby ZZMV konalo bezodkladně a zajistilo externí vyšetření cizince. Vyšetření mohlo dát jasnou odpověď na otázku, zda je zranitelnou osobou, ale i poskytnout nezbytné informace dalším zúčastněným složkám, které rozhodovaly o prodloužení jeho umístění v části s přísným režimem.

Je také nepodstatné, že při externím psychiatrickém vyšetření lékařka neshledala u cizince známky akutního psychického onemocnění, které by zakládalo důvod pro okamžitou hospitalizaci. Moje výtky směřují k rychlosti zajištění externího vyšetření ze strany ZZMV a toto se nemění v závislosti na následné diagnóze externího odborníka.

ZZMV mělo v procesu posouzení zranitelnosti cizince zásadní roli, protože bylo odpovědné za zajištění externího psychiatrického vyšetření. Jelikož takové vyšetření cizince zajistilo až po 21 dnech od prvního doporučení psychologa, přispělo k jeho nepřiměřeně dlouhému a bezúčelnému držení v části s přísným režimem.

B.3 Pochybení SUZ

Mé šetření mne přivedlo k závěru, že sociální pracovníci SUZ nevyvinuli dostatečné úsilí při sociální práci s cizincem, a to v době jeho umístění v části s přísným režimem.

SUZ měla informace o možné psychiatrické diagnóze cizince a sami sociální pracovníci iniciovali psychologické intervence u cizince, jelikož jeho podivné chování vyvolávalo obavy o jeho duševní zdraví. Přestože sociální pracovníci docházeli za cizincem na přísný režim téměř každý den, cizinec s nimi nekomunikoval. Práce s cizincem byla bezpochyby náročná.

⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.08.20221, sp. zn. Azs 218/2021–71, bod 28.



To však nezbavuje SUZ odpovědnosti aktivně hledat a zkoušet další cesty k řešení výjimečné situace cizince jakožto potenciálně zranitelné osoby dlouhodobě umístěné na přísný režim. Práce SUZ s takovou osobou má zásadní význam, jelikož kontakt cizince se sociálním pracovníkem je často jediným smysluplným kontaktem izolované osoby s vnějším světem a s děním v zařízení.

Jelikož byl cizinec v době svého umístění na přísný režim možnou zranitelnou osobou, měla SUZ reagovat na jeho specifické potřeby a vyvinout odpovídající úsilí k jeho aktivizaci.

B.3.1 Závěr šetření

Dospěl jsem k závěru, že sociální pracovníci dostatečně nevyužili dalších možností, jak cizince aktivizovat či s ním navázat kontakt. Doporučení psychologa mělo vést k rozšíření sociální práce s cizincem, hledání a zkoušení možných alternativ vedoucích k zapojení a aktivizaci cizince **či ke zvýšené spolupráci s psychologem či tlumočnickem.**

B.3.2 Vyjádření SUZ

Ve svém vyjádření SUZ poukázala na to, že cizinec veškeré sociální pohovory odmítal a jeho specifické potřeby bylo velice těžké zjistit. Zdůraznila, že cizinec odmítl komunikovat se sociálním pracovníkem, ať už s tlumočnickem nebo bez něj, sociální pracovníky nevyhledával. Dále uvedla, že cizincův rodný jazyk byla angličtina, jíž sociální pracovníci vládli na dostatečné úrovni; pouze jeden sociální pracovník si nebyl zcela jist svými komunikačními dovednostmi, a proto se rozhodl využít služeb tlumočnicka.

Dále SUZ uvedla, že nenachází konkrétní opatření, které by mohla přijmout. Uvedla, že mnou předkládané příklady (vyšší počet návštěv psychologa, přítomnost tlumočnicka u sociálního rozhovoru) nedokládám např. posudkem na poli sociální práce. Na tomto základě SUZ odmítla mé závěry o ponižujícím zacházení a naopak vyzdvihla profesionalitu práce zaměstnanců SUZ s cizincem.

B.3.3 Závěrečné hodnocení

Mé závěry o nezbytné úrovni sociální práce s cizincem se zakládají na dvou východiscích: jednak na tom, že cizinec byl možnou zranitelnou osobou, o čemž měli zaměstnanci SUZ dostatečné informace, jednak na výjimečně dlouhém umístění v části s přísným režimem dosahujícím úrovně samovazby.

Umístění na přísný režim může mít negativní dopad na duševní zdraví jakéhokoliv jednotlivce. Tento negativní dopad může nastat prakticky okamžitě, ale s narůstající délkou samovazby a neurčitostí jejího trvání se zhoršuje.⁶

U osob, které mohou trpět závažným duševním onemocněním, mohou být dopady o to závažnější. Proto i Výbor OSN v Pravidlech Nelsona Mandely uvádí, že by ukládání samovazby

6 Samovazba. opt. cit, bod 53.



mělo být zakázáno v případě vězňených osob s duševním nebo tělesným postižením, pokud by se tímto jejich stav zhoršil.⁷

Obdobně, pokud již k umístění cizince do části s přísným režimem dojde, mělo by být doprovázeno usilovnou **snahou personálu o vyřešení problémů, jež k němu vedly**. Je nezbytné, aby byly cizinci zajištěny podněty pro udržení jeho duševního zdraví. Cílem práce SUZ by měl být návrat cizince do části s mírným režimem.

SUZ o možné zranitelnosti cizince věděla nejpozději dne 18. září 2021, kdy byl cizinec umístěn v části s přísným režimem po dobu 14 dnů.⁸ V době před potvrzením či vyvrácením možné závažné psychiatrické diagnózy cizince měli sociální pracovníci s klientem jako s možnou zranitelnou osobou pracovat.

Oceňuji snahu sociálních pracovníků pravidelně navštěvovat cizince a zjišťovat jeho potřeby. Ze záznamů vyplývá, že cizinec skutečně neprojevoval jakékoliv snahy o spolupráci. V průběhu těch 38 dnů, které cizinec strávil v izolaci, se sociálním pracovníkům nepodařilo navázat žádný vztah. Pokud tedy cizinec reagoval vstřícněji k návštěvě psychologa či tlumočnicka, SUZ mohla využít jejich služeb častěji. Nadto bych rád poukázal na skutečné jazykové schopnosti cizince a (ne)zbytečnost zajištění tlumočení ze strany SUZ. SUZ uvádí, že nebylo nezbytné zajistit tlumočnicka, jelikož cizinec mluvil anglicky a tento jazyk ovládají zaměstnanci SUZ na dostatečné úrovni.

Cizinec pocházel z Čadské republiky, kde jsou oficiální jazyky francouzština a arabština. SUZ s cizincem komunikovala, alespoň dle dokumentace, převážně ve francouzském a arabském jazyce.⁹ Obdobně další složky v zařízení komunikovaly s cizincem arabsky.¹⁰

Jediný dokument, který uvádí, že byl cizinec schopen komunikovat anglicky, je závěrečné vypořádání uschovaných peněžních prostředků zajištěného cizince a nákladů spojených se správním vyhoštěním. Zde je uvedeno, že cizinec byl seznámen s dokumentem v jazyce anglickém, kterému rozumí. Cizinec tento dokument odmítl podepsat.

Nemohu se tedy ztotožnit s tvrzením SUZ, že nebylo nezbytné zajistit tlumočnicka.

Setrvávám proto na svých závěrech. Přestože SUZ vyvinula částečné úsilí při sociální práci s cizincem, toto neodpovídalo mimořádnosti a závažnosti situace.

7 Pravidla OSN o minimálních standardech zacházení s vězňenými osobami. Příloha rezoluce Valného shromáždění OSN č. 70/175, přijaté dne 17. 12. 2015. Dostupné z https://www.ochrance.cz/uploads-import/ochrana_osob/ZARIZENI/Veznice/Pravidla-Nelsona-Mandely.pdf.

8 Výbor CPT doporučuje, aby byla samovazba ukládána nejvýše po dobu 14 dnů. Samovazba, opt. cit, bod 65.

Dle pravidel Nelsona Mandely je samovazba delší než 15 dnů dlouhodobá samovazba, která by měla být zásadně zakázána. Pravidla OSN o minimálních standardech zacházení s vězňenými, opt. cit, pravidlo 44.

9 Vstupní pohovor byl prováděn za asistence francouzského tlumočnicka na telefonu. Souhlas s vedením osobních údajů a záznam o vstupním pohovoru mu byl předán ve francouzské jazykové mutaci. Dotazník pro osoby vstupující do ZC byl cizinci předán v arabském jazyce.

10 Cizinec byl seznámen se záznamem o umístění cizince do části s přísným režimem za pomoci arabského tlumočnicka. Doplnění ŘSCP ze dne 25. října 2022, č. j. CPR-2137-4/čj-2022-930308-228.



C. Výzva ke zjednání nápravy

Závěrečné stanovisko zasílám řediteli ŘSCP plk. Mgr. Aleši Benediktovi, řediteli ZZMV Ing. Miroslavu Červenkovi a řediteli SUZ Mgr. et Mgr. Pavlu Bacíkovi a žádám, aby mi podle § 20 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv sdělili, zda provedli navržená opatření k nápravě. Odpověď bych rád obdržel v zákonné lhůtě 30 dnů od doručení stanoviska.

Pokud ŘSCP, ZZMV a SUZ nepřijme navržená opatření k nápravě nebo provedená opatření nebudou považovat za dostatečná, podle § 20 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv vyrozumím nadřízený úřad.

Brno 13. listopadu 2023

JUDr. Vít Alexander Schorm
zástupce veřejného ochránce práv
(podepsáno elektronicky)