



Záruky pro neregulární migranty zbavené osobní svobody

*Výňatek z 19. všeobecné zprávy CPT,
publikované v roce 2009*

Úvodní poznámky

75. Ve věcné části své sedmé všeobecné zprávy zveřejněné v roce 1997 popisuje výbor CPT poměrně podrobně svůj postoj k zárukám a podmínkám, týkajícím se cizích státních příslušníků zbavených osobní svobody na základě cizinecké legislativy („zajišťování cizinci“) a vyjadřuje svůj názor na vyhošťování těchto osob.¹ Výbor CPT od té doby opakovaně navštívil řadu zařízení pro zajištění cizinců, jakož i policejní cely a vězeňská zařízení, do kterých mnohé státy nadále umísťují zajištěné cizince. Tyto návštěvy bohužel často utvrzovaly výbor v názoru, že zajištění cizinci jsou obzvláště zranitelnou skupinou vůči různým formám špatného zacházení, ať už v době zajištění, během pobytu na policejní cele, nebo při jejich vyhoštění.

S ohledem na zranitelnost této skupiny osob zaměřoval výbor CPT pozornost během svých návštěv právě na zacházení se zajišťovanými cizinci. Výbor kromě toho pokračoval ve vypracovávání standardů, jejichž výsledkem jsou například zásady pro leteckou deportaci cizích státních příslušníků, včetně zajištěných cizinců obsažené ve 13. obecné zprávě.²

76. V této 19. všeobecné zprávě vyjadřuje výbor CPT své názory na záruky, které by měly být zajišťovaným neregulárním migrantům poskytnuty, přičemž klade zvláštní důraz na děti.³ Termín „zajišťování neregulární migrantů“ označuje osoby, které byly zbaveny osobní svobody podle cizinecké legislativy buď z důvodu nelegálního vstupu na území státu (nebo pokusu o vstup), nebo z důvodu vypršení platnosti povolení k pobytu v dané zemi.

Je třeba připomenout, že žadatelé o azyl nejsou neregulární migranti, i když se jimi dotčené osoby mohou stát v případě, že jim azyl nebude udělen a jejich povolení k pobytu v daném státě pozbude platnosti. Vždy když jsou žadatelé o azyl zbaveni osobní svobody v době do rozhodnutí o jejich žádosti, mělo by jim být poskytnuto široké spektrum záruk v souladu s jejich postavením, přičemž tyto záruky by měly být širší než záruky pro neregulární migranty, o nichž se hovoří v následujících odstavcích.⁴

¹ Viz body 24 až 36 dokumentu CPT / Inf (97) 10.

² Viz body 27 až 45 dokumentu CPT / Inf (2003) 35.

³ Neznamená to, že děti jsou jedinou zranitelnou skupinou. Za zranitelné se považují například i starší osoby a ženy bez doprovodu.

⁴ Některé mezinárodní záruky pro žadatele o azyl vycházejí ze Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951 a jeho protokolu z roku 1967. Další záruky stanoví právní předpisy Evropské unie, zejména směrnice Rady 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl. Použitelnost těchto

Neregulární migranti zbavení osobní svobody

77. Během svých návštěv výbor CPT konstatoval, že mnohé členské státy Rady Evropy vyvíjí značné úsilí na zlepšení životních podmínek zajištěných neregulárních migrantů. Stále se však setkává s velkým počtem případů, kdy zařízení používaná k zajišťování neregulárních migrantů a někdy i žadatelů o azyl zbavených osobní svobody jsou naprosto nevhodná. Ilustrativním příkladem může být nepoužívaný sklad, ve kterém je pouze nedostatečné nebo úplně chybějící sociální zařízení, který je přečpaný lůžky nebo matracemi položenými na podlaze a v němž je ubytováno přes sto osob. Tito lidé jsou zavřeni celé týdny, až měsíce ve špatných hygienických podmínkách bez možnosti jakýchkoliv aktivit a bez možnosti vycházek. Delegace výboru CPT kromě toho nadále nachází neregulární migranty i v policejních celách, kde jsou zajišťováni v podmínkách, které jsou sotva přijatelné pro dvacet čtyřhodinový pobyt, natožpak na několik týdnů.

V některých zemích jsou neregulární migranti zajišťováni ve věznicích. Podle názoru výboru CPT nejsou vězeňská zařízení vzhledem ke své povaze vhodným místem pro zajišťování osob, které nebyly obviněny ani odsouzeny za spáchání trestného činu. Je zajímavé, že vedoucí zaměstnanci a členové personálu v několika věznicích, které výbor CPT navštívil, často shodně tvrdili, že nejsou dostatečně vybaveni, ani odborně vyškoleni k dohlížení nad neregulárními migranty. V této souvislosti výbor znovu zdůrazňuje, jaký mimořádně náročný úkol mají pracovníci zařízení pro zajištění cizinců. Měli by být proto pečlivě vybíráni a měla by být jim poskytnuta odpovídající odborná příprava.

78. Ačkoli v členských státech Rady Evropy existuje mnoho zařízení pro zajištění neregulárních migrantů, nebyl ještě vypracován komplexní právní nástroj s působností pro celý evropský kontinent,⁵ který by stanovil minimální standardy a záruky pro neregulární migranty zbavené osobní svobody, odpovídající konkrétním potřebám této skupiny osob.

Evropská vězeňská pravidla z roku 2006 se vztahují na cizí státní příslušníky, kteří jsou ve věznicích ve výkonu trestu odnětí svobody. V komentáři k pravidlům se však zdůrazňuje, že zajištění cizinci by zásadně neměli být umístováni do věznic. Z tohoto důvodu také pravidla neupravují specifické potřeby a postavení neregulárních migrantů, například pokud jde o otázky, které jsou spojeny s postupy při přípravě a provádění vyhoštění. Je třeba připomenout, že v souladu s článkem 5 odst. 1 písm. f) Evropské úmluvy o ochraně lidských práv lze zbavit svobody neregulární migranty, pokud se proti nim vede řízení o vyhoštění nebo vydání nebo s cílem zabránit jejich nepovolenému vstupu na území státu. To znamená, že účel zajištění je v případě neregulárních migrantů výrazně odlišný od účelu držení osob ve vazbě nebo od účelu výkonu trestu odnětí svobody u odsouzených.

79. Životní podmínky zajištěných neregulárních migrantů by měly odpovídat povaze zbavení jejich osobní svobody, měly by zahrnovat co nejméně omezení a režim nabízející různé aktivity. Zajištění neregulární migranti by měli mít například možnost udržovat smysluplné kontakty s vnějším světem (včetně možnosti často telefonovat a přijímat návštěvy) a jejich volnost pohybu uvnitř zařízení, ve kterém jsou zadržováni, by měla být omezena co nejméně. I kdyby podmínky zajištění ve věznicích splňovaly tyto požadavky - což rozhodně neplatí v každém případě - podle názoru výboru CPT je zajišťování neregulárních migrantů ve vězeňském prostředí z výše uvedených důvodů ze své podstaty nesprávné.

právních předpisů je však omezena pouze na členské státy EU. Je třeba se zmínit i Obecné zásady o ochraně lidských práv v kontextu zrychleného azylového řízení přijaté Výborem ministrů Rady Evropy dne 1. července 2009.

⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech členských států při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, stanoví mimo jiné normy vztahující se na neregulární migranty zbavené osobní svobody. Směrnice je použitelná ve většině členských států EU a v některých dalších zemích a měla by být promítnuta do vnitrostátních právních předpisů do konce roku 2010.

80. Obecněji lze konstatovat, že orgány v některých zemích se běžně uchylují k zajišťování cizinců za účelem správního vyhoštění, někdy bez časového omezení nebo soudního přezkumu. Nepochybně tak hrozí riziko, že automatické zajišťování ve správním řízení za takových podmínek bude mj. v rozporu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva. Podle názoru výboru CPT by státy měly vykonávat svou pravomoc zbavovat neregulérní migranty osobní svobody selektivním způsobem. K zajištění by měly přistoupit až po důkladném posouzení jednotlivých případů.

Základní práva v prvních stádiích zbavení osobní svobody

81. Výbor CPT zastává názor, že zajišťování neregulérní migranti by hned od okamžiku zajištění měli mít tři základní práva, stejně jako ostatní kategorie zadržovaných osob. Je to: (1) právo na přístup k právní pomoci, (2) právo na přístup k lékaři a (3) právo informovat o svém zajištění příbuzného nebo třetí osobu vlastního výběru.

82. Právo na přístup k právní pomoci by mělo zahrnovat právo hovořit s právním zástupcem bez přítomnosti třetí osoby, jakož i právo na přístup k právnímu poradenství v otázkách týkajících se pobytu, zajištění a vyhoštění či předání. To také znamená, že pokud si neregulérní migranti nemohou dovolit zaplatit právního zástupce, měli by mít přístup k bezplatné právní pomoci.

Dále by měl všechny nově příchozí zajištěné osoby neprodleně vyšetřit lékař nebo plně kvalifikovaná zdravotní sestra pod dohledem lékaře. Právo na přístup k lékaři by mělo zahrnovat právo na vyšetření lékařem podle vlastního výběru, a to na žádost dotčené osoby. V takovém případě však může být po zajištěné osobě požadováno, aby si hradila sama náklady na toto vyšetření.

Informování příbuzného nebo třetí osoby dle vlastního výběru o zajištění je značně ulehčeno, když je neregulérním migrantům umožněno ponechat si v době zajištění mobilní telefony nebo k nim alespoň mají umožněn přístup.

83. Kromě těchto tří základních práv uznávají mezinárodní smlouvy právo zajištěného neregulérního migranta požádat o konzulární pomoc, ale jelikož ne všichni neregulérní migranti mají zájem o kontaktování národních úřadů, výkon tohoto práva je třeba ponechat na dotčené osobě.

84. Je nezbytné, aby se nově příchozím neregulérním migrantům okamžitě poskytly informace o těchto právech v jazyce, kterému rozumí. Proto by se všem měl poskytnout dokument obsahující vysvětlení postupu používaného v jejich případě a stanovující jasně a srozumitelně jejich práva. Tento dokument by měl být k dispozici v nejčastěji používaných jazycích zajišťovaných osob a v případě potřeby by měla být zajištěna možnost použít služby tlumočnicka.

Obecné záruky v době zbavení osobní svobody

85. Každé zbavení osobní svobody by mělo být provedeno pouze na základě řádného individuálního rozhodnutí příslušného orgánu, jež by mělo být v zařízení, kde je dotyčná osoba zajištěna, snadno k dispozici. Rozhodnutí by mělo být vydáno hned, nebo co nejdříve po zbavení svobody. Tento základní požadavek se týká i neregulérních migrantů zbavených svobody. Základní záruky pro osoby, které jsou zajištěny donucovacími orgány, se dále posílí, když se o každé zajištěné osobě bude vést zvláštní a podrobný protokol, zaznamenávající všechny okolnosti detence dané osoby a všechny s tím související úkony.

86. Zajištění neregulérní migranti by měli mít právo využít účinný opravný prostředek umožňující jim obrátit se na soudní orgán, aby urychleně přezkoumal zákonnost jejich zajištění. Součástí tohoto soudního přezkumu by mělo být ústní jednání se zajištěnou právní pomocí, která by se v případě osob bez dostatečných finančních prostředků měla poskytnout bezplatně a s tlumočením (je-li třeba). Zajišťování neregulérní migranti měli být výslovně poučeni o tomto opravném prostředku. Potřebu dalšího zajištění by měl pravidelně přezkoumávat nezávislý orgán.

87. Měly by být přijaty postupy, které zajištěným neregulérním migrantům umožní průběžně se radit s právníkem, lékařem a přijímat návštěvy zástupců nevládních organizací, rodinných příslušníků nebo jiných osob dle vlastního výběru, a udržovat s nimi telefonický kontakt.

Pokud jsou zajišťovaní cizinci členy jedné rodiny, je třeba vyvinout veškeré potřebné úsilí k zabránění jejich rozdělení.

88. Je v zájmu neregulérních migrantů i personálu zařízení pro zajištění cizinců, aby byl přijat domovní řád, jehož kopie by měly být k dispozici v patřičných jazykových verzích. Domovní řád by měl mít především informativní charakter a měl by obsahovat co nejširší spektrum otázek, práv a povinností relevantních pro každodenní život zajištěných osob. Domovní řád by měl obsahovat informace o disciplinárním řízení a o právu zajištěných osob vyjádřit se k porušením, kterých se údajně dopustili, a odvolat se proti jakýmkoli uloženým sankcím k nezávislému orgánu. Bez takového řádu existuje riziko, že se vytvoří neoficiální (a nekontrolovaný) disciplinární systém.

Pokud je z bezpečnostních důvodů nebo z důvodu ochrany samotného neregulérního migranta třeba přistoupit k jeho izolaci, měly by tento postup doprovázet účinné záruky. Dotyčná osoba by měla být informována o důvodech takového opatření, měla by mít možnost vyjádřit se k němu ještě před jeho provedením a napadnout jej před příslušným orgánem.

89. Nezávislé monitorování zařízení pro zajištění neregulérních migrantů je důležitým prvkem prevence špatného zacházení a obecněji i zajištění uspokojivých podmínek v zařízeních. Aby byly monitorovací návštěvy skutečně efektivní, měly by být časté a neohlášené. Kromě toho by kontrolní orgány měly mít oprávnění hovořit s migranty bez přítomnosti třetí osoby a prozkoumat všechny aspekty týkající se zacházení s těmito osobami (materiální podmínky jejich zajištění, záznamy o zajištění a jinou dokumentaci, výkon práv osob zbavených svobody, zdravotní péči atd.).

Záruky týkající se zdraví

90. Posouzení zdravotního stavu neregulérních migrantů v době omezení jejich svobody je základní povinností jak ve vztahu ke každému zajišťovanému jednotlivci, tak ve vztahu ke skupině neregulérních migrantů jako celku. Duševní a fyzické zdraví neregulérních migrantů může být negativně ovlivněno jejich předchozími traumatickými zážitky. Zpřetrhání osobních vazeb a ztráta kulturního prostředí, na které byli zvyklí, a nejistota ohledně budoucnosti mohou mít dále za následek zhoršení jejich duševního stavu, včetně zintenzivnění již existujících příznaků deprese, úzkosti a posttraumatické poruchy.

91. Jako minimum je ve všech zařízeních pro zajištění cizinců třeba zajistit každodenní přítomnost člena zdravotnického personálu s uznanou odbornou kvalifikací. Tato osoba by měla provádět zejména vstupní vyšetření nově příchozích osob (zejména na přítomnost přenosných nemocí včetně tuberkulózy), přijímat žádosti o návštěvu lékaře, zajistit poskytování a distribuci léků na lékařský předpis, vést zdravotní dokumentaci a dohlížet na všeobecné hygienické podmínky.

92. Lékařské tajemství by se mělo samozřejmě dodržovat stejně jako ve vnějším prostředí; je třeba zejména zajistit, aby nezdravotnický personál neměl přístup ke zdravotnické dokumentaci, naopak by tato dokumentace měla být uzamčena zdravotní sestrou nebo lékařem. Kromě toho by se všechna lékařská vyšetření měla provádět mimo doslech a - pokud lékař v konkrétním případě nerozhodne jinak - mimo dohled dozorujícího personálu.

V případě, že jazyková bariéra brání lékařskému nebo ošetřujícímu personálu provést řádné diagnostické vyšetření, měla by vždy být zajištěna možnost bezodkladně využít služeb kvalifikovaného tlumočnicka. Zajištění neregulární migranti by dále měli být plně informováni o léčbě, která se jim nabízí.

Další tři důležité záruky

93. Zákaz mučení a nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání znamená i zákaz vrátit osobu do země, existují-li závažné důvody se domnívat, že by v ní byla osoba reálně vystavena nebezpečí mučení nebo jiných forem špatného zacházení. Z tohoto důvodu by neregulární migranti měli mít snadný přístup k azylovému řízení (nebo k jiným řízením souvisejícím s jejich pobytem), které jim zaručí důvěrnost a objektivní a nezávislou analýzu stavu lidských práv v ostatních zemích. Mělo by být provedeno i individuální posouzení nebezpečí špatného zacházení v případě vyhoštění do země původu nebo třetí země. Výbor CPT znepokojuje skutečnost, že v některých zemích zákon omezuje lhůtu k podání žádosti o azyl na určitý počet dní ode dne vstupu na území státu nebo nástupu do zařízení pro zajištění cizinců. Žádosti předložené po tomto termínu se neberou v úvahu. Takový přístup zvyšuje možnost, že osoby budou vyhoštěny či předány do státu, kde jim hrozí reálné nebezpečí mučení nebo jiných forem špatného zacházení.

94. V této souvislosti má výbor CPT vážné pochybnosti o politice některých států, které zadržují na moři lodě přepravující neregulární migranty a vracejí je do severní nebo severozápadní Afriky. Praxe s podobnými důsledky údajně existuje i na některých evropských pozemních hranicích.

Státy, které praktikují takovou politiku nebo postupy, se vystavují riziku porušování základní zásady „*non-refoulement*“ (zásada nenavracení), která je součástí mezinárodního práva v oblasti ochrany lidských práv, jakož i práva Evropské unie. To platí zejména tehdy, pokud státy, do kterých jsou navraceni neregulární migranti, neratifikovaly Ženevskou úmluvu o právním postavení uprchlíků z roku 1951.

95. V souladu s příručkou Dvacet pokynů pro nucené navrácení, které přijal Výbor ministrů 4. května 2005, by v každém jednotlivém případě mělo být vydáno rozhodnutí o vyhoštění na základě rozhodování v souladu s vnitrostátními právními předpisy a postupy a s mezinárodními závazky v oblasti lidských práv. Rozhodnutí o vyhoštění by se mělo písemně předat dotyčné osobě. Kromě toho by mělo být možné se proti tomuto rozhodnutí odvolat a vyhoštění by nemělo být provedeno dříve, než bude rozhodnutí o případném odvolání doručeno. Právní pomoc a asistence tlumočnicka by měla být zaručena i v této fázi řízení.

96. Za třetí, ve vztahu k jakémukoliv místu, kde se nacházejí osoby zbavené osobní svobody orgány veřejné moci, výbor CPT soustavně doporučuje, aby každá známka zranění osoby, která namítala špatné zacházení, jakož i příslušná tvrzení této osoby a lékařské závěry (pokud jde o určení, zda zjištěná zranění odpovídají tvrzením dané osoby) lékař řádně zaznamenal ve formuláři určeném pro tento účel. Podobný záznam by měl být proveden i v případě, že osoba nenamítala špatné zacházení, ale existují důvody domnívat se, že k němu mohlo dojít. Měly by existovat postupy zajišťující, aby v každém případě, kdy lékař zaznamená zranění, která odpovídají tvrzením dotčené osoby o údajném špatném zacházení (nebo která dokonce i při absenci takového tvrzení jasně poukazují na špatné zacházení), lékař takový záznam systematicky poskytoval příslušným soudům nebo orgánům činným v trestním řízení.

Doplňkové záruky vztahující se k dětem

97. Výbor CPT je toho názoru, že je třeba vyvinout maximální úsilí k tomu, aby nedocházelo ke zbavování osobní svobody nezletilých migrantů.⁶ V souladu se zásadou „nejlepšího zájmu dítěte“ vyjádřenou v článku 3 Úmluvy OSN o právech dítěte je zajištění dětí, včetně těch bez doprovodu a odloučených od rodin,⁷ jen málokdy ospravedlnitelné a podle výboru rozhodně nemůže být odůvodněno jen tím, že nebylo rozhodnuto o pobytovém statusu dítěte.

Dochází-li ve výjimečných případech k zajištění nezletilých dětí, mělo by zbavení osobní svobody trvat co nejkratší možnou dobu. Je třeba vyvinout maximální úsilí k okamžitému propuštění dětí bez doprovodu a dětí odloučených od rodin ze zařízení pro zajištění osob a k jejich umístění do vhodnější péče. Dále by se vzhledem ke zranitelnosti dítěte měly v každém případě jeho zajištění poskytnout dodatečné záruky, zejména pokud jde o děti odloučené od rodičů nebo od jiných o ně pečujících osob, nebo pokud jsou bez doprovodu rodičů, pečujících osob nebo příbuzných.

98. Jakmile se úřady dozví o přítomnosti dítěte, měly by v co nejkratším čase zajistit, aby odborně způsobilá osoba provedla s dítětem vstupní pohovor v jazyce, kterému dítě rozumí. Měly by být vyhodnoceny okolnosti, které činí děti obzvláště zranitelnými, jako je věk, zdraví, psychosociální faktory a další důvody pro jeho ochranu, včetně důvodů spojených s násilím, obchodováním s lidmi nebo traumatem. Dětem bez doprovodu nebo odloučeným dětem zbaveným osobní svobody by se měl poskytnout urychlený a přístup k bezplatné právní a jiné odpovídající pomoci, včetně určení poručníka nebo zákonného zástupce. Měly by být zavedeny monitorovací mechanismy ke sledování kvality poručenství.

99. V zařízeních, ve kterých jsou zajišťovány děti, by měly být učiněny kroky k zajištění pravidelné přítomnosti sociálního pracovníka a psychologa a jeho individuálního kontaktu s dětmi. Další zárukou proti špatnému zacházení je genderově vyvážený personál; přítomnost personálu mužského i ženského pohlaví může mít příznivý účinek z hlediska etických aspektů zajištění dětí a také z hlediska vytváření normálního prostředí v místech, kde jsou děti zajišťovány. Dětem zbaveným osobní svobody by se mělo nabídnout široké spektrum konstruktivních aktivit (se zvláštním důrazem na to, aby se dítěti umožnilo pokračovat ve vzdělávání).

100. S cílem omezit riziko zneužívání by měly být zvlášť upraveny prostory tak, aby byly vhodné k pobytu dětí. Měly by se například oddělit od prostorů určených pro dospělé, s výjimkou případů, kdy je v zájmu dítěte, aby bylo umístěno spolu s dospělými. To je vhodné například tehdy, když se děti nacházejí ve společnosti svých rodičů či jiných blízkých příbuzných. V takovém případě je třeba vynaložit maximální úsilí k zabránění rozdělení rodiny.

⁶ Pokud není zcela jisté, zda konkrétní neregulární migrant je nezletilý (tj. mladší 18 let), mělo by se s ním zacházet jako s nezletilým, dokud se neprokáže opak.

⁷ "Děti bez doprovodu" (často označované také jako nezletilí bez doprovodu) jsou děti, které jsou odloučeny od obou rodičů i ostatních příbuzných, a které nejsou v péči dospělé osoby, jež je povinna se o ně starat buď na základě práva, nebo podle zvyklostí. „Děti odloučené od rodičů“ jsou děti, které jsou odloučené od obou rodičů nebo od osoby, která měla primární péči o dítě buď na základě práva, nebo podle zvyklostí, ale nemusí být odloučeny i od ostatních příbuzných. Mohou k nim proto patřit děti v doprovodu ostatních dospělých členů rodiny.