



Veřejný ochránce práv
OMBUDSMAN

OCHRANA PŘED ŠPATNÝM ZACHÁZENÍM 2015

ZPRÁVA VEŘEJNÉ OCHRÁNKYNĚ PRÁV
JAKO NÁRODNÍHO PREVENTIVNÍHO MECHANISMU



Veřejný ochránce práv
OMBUDSMAN

OCHRANA PŘED ŠPATNÝM ZACHÁZENÍM 2015

ZPRÁVA VEŘEJNÉ OCHRÁNKYNĚ PRÁV
JAKO NÁRODNÍHO PREVENTIVNÍHO MECHANISMU

Vysvětlivky



odkaz na webovou stránku



odkaz na tiskovinu

veřejný ochránce práv

dohled nad omezováním osobní svobody

»»»»»» Obsah

Úvodní slovo veřejné ochránkyně práv	5
1. Shrnutí	6
2. Témata prevence špatného zacházení 2015	10
» A/ Mlčenlivost národního preventivního mechanismu	10
» B/ Dítě v detenčním zařízení pro cizince	11
» C/ Nezávislý dozor v zařízení pro zajištění cizinců	11
» D/ Příprava cizince na vycestování z území	12
» E/ Poutání při eskortách	13
» F/ Personální a materiálně-technický standard pro pobytové sociální služby	15
» G/ Špatné zacházení v neregistrovaných zařízeních	15
» H/ Bezpečí při poskytování záchytné služby	17
» I/ Soud a prevence špatného zacházení	17
» J/ Evidence použití omezovacích prostředků	18
3. Systematické návštěvy a doporučení 2015	19
» A/ Věznice	19
» B/ Policejní cely	20
» C/ Zařízení pro zajištění cizinců	21
» D/ Léčebny dlouhodobě nemocných	22
» E/ Neregistrovaná zařízení bez oprávnění k poskytování sociálních služeb	23
4. Další aktivity NPM	26
» A/ Vyjednávání s orgány státu	26
» B/ Připomínková řízení	27
» C/ Vyjádření pro Ústavní soud	27
» D/ Vyjádření vlády ke Zprávě CPT	28
» E/ Odborná setkání, vzdělávání a popularizace	28
» F/ Mezinárodní spolupráce	32
PŘÍLOHA 1: Poslání veřejného ochránce práv	34
PŘÍLOHA 2: Základní informace o národním preventivním mechanismu	35
PŘÍLOHA 3: Deset let prevence špatného zacházení	37



Mgr. Anna Šabatová, Ph.D.
veřejná ochránkyně práv

Veřejný ochránce práv

Údolní 39, 602 00 Brno

informační linka: **+420 542 542 888**
telefon (ústředna): **+420 542 542 111**
e-mail: **podatelna@ochrance.cz**

www.ochrance.cz
www.ochrance.cz/ochrana-osob-omezenych-na-svobode
www.facebook.com/verejny.ochrance.prav
www.twitter.com/ochranceprav

ÚVODNÍ SLOVO

Vážení čtenáři,

otevíváte zprávu o mé činnosti na poli prevence špatného zacházení v roce 2015, desátém roce úkolu veřejného ochránce práv působit jako národní preventivní mechanismus České republiky. Zprávu jsme připravili s cílem informovat o provedených systematických návštěvách a dalších našich aktivitách, ale také nabídnout vizi, co je v prevenci špatného zacházení právě nyní v České republice důležité, jaká témata jsou tak říkajíc na stole. Budu potěšena, když se po orientačním prolisťování začnete do první kapitoly, která se věnuje jednotlivým tématům a souvislostem. Můžete se divit, můžete s námi polemizovat a následně třeba také diskutovat.

Úroveň monitoringu a efektivita souvisejících prací – formulace doporučení, legislativních připomínek, osvěty – jsou pro nás stálou výzvou. Proto průběžně přehodnocujeme metody práce, aktivně spolupracujeme se zahraničními kolegy a vztahujeme se k principům fungování národního preventivního mechanismu, jak je stanoví Opční protokol k Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání. Pilířem je zde nezávislost – funkční i finanční. Za významnou považujeme také nedotknutelnost shromážděných důvěrných informací.

Postupně získáváme trpělivost a snažíme se vynakládat úsilí koncepčně a dlouhodobě. Učíme se tomu od Evropského výboru pro zabránění mučení a nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestání (CPT), který v evropském regionu působí již 25 let. Jeho doporučení formují české podmínky omezení svobody právě z dlouhodobého pohledu, přičemž v roce 2015 jsme z pozice národních expertů přispěli k dialogu vlády s CPT nad jeho poslední zprávou pro Českou republiku. Z úrovně OSN zase chceme připomínat jasnou zprávu Podvýboru pro prevenci mučení a jiného krutého, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání (SPT) o pojetí konceptu prevence mučení a špatného zacházení: Jde o víc, než jen o dodržení právních závazků. Představuje mnohostranné a mezioborové úsilí, které zahrnuje – nebo by mělo – maximum možného z toho, co v dané situaci může přispět ke snížení pravděpodobnosti nebo rizika, že dojde k mučení nebo špatnému zacházení.

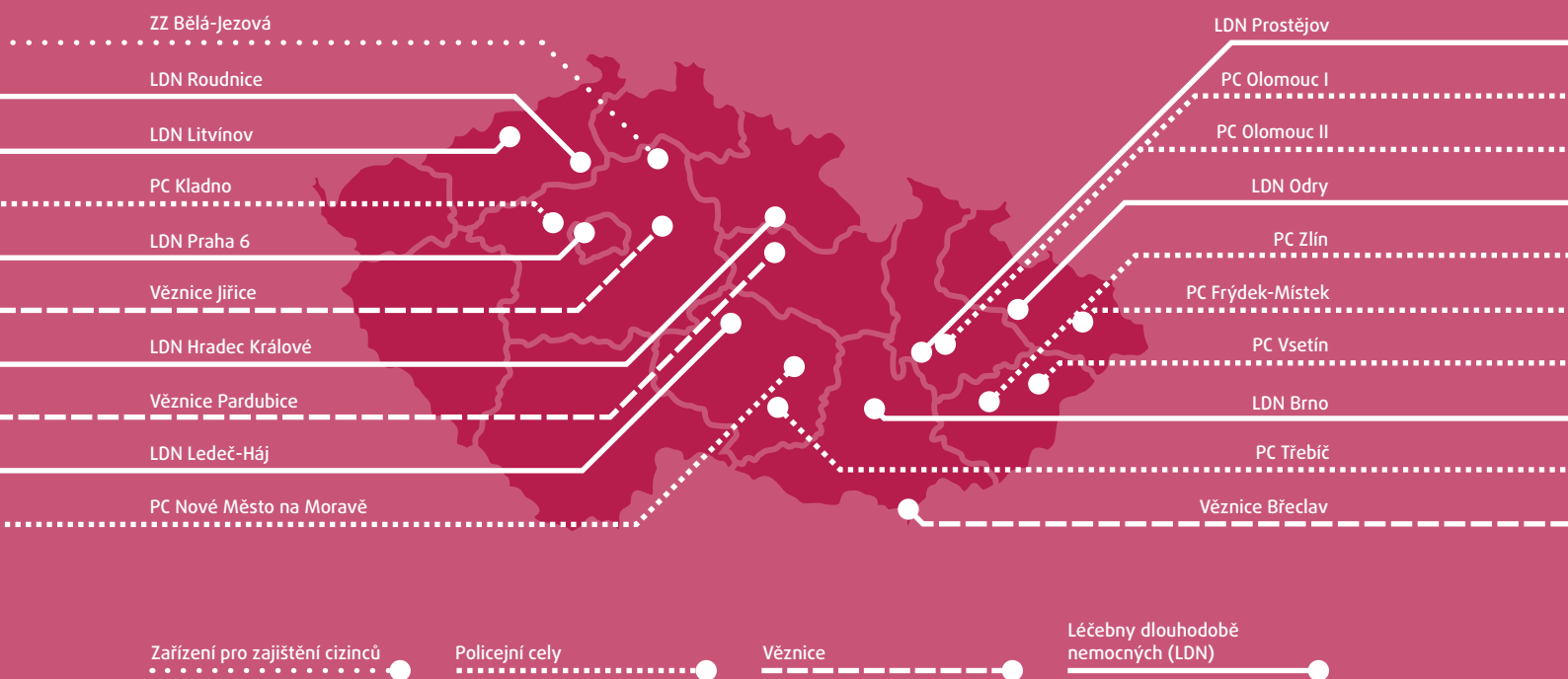
Zveme tedy i Vás k tomuto úsilí. Pokud se Vám zpráva líbí, budeme rádi, budete-li ji šířit dál. Najdete ji také na webu, stejně jako tematické souhrnné zprávy. Prozkoumejte také evidenci stanovisek ochránce ([ESO](#)).

Přeji inspirativní čtení

Anna Šabatová

»»»»»» 1. Shrnutí

Navštívená zařízení 2015



22



systematických návštěv provedl
tým ochránkyň v roce 2015

(3 věznice, 8 policejních zařízení, 8 léčeben
dlouhodobě nemocných, 3 návštěvy zařízení
pro zajištění cizinců)

6x



využila ochránkyň svého
sankčního oprávnění
a informovala o zjištěných
pochybeních veřejnost

Poprvé se s návrhem na přijetí opatření
obrátila také přímo na vládu.

Agendu národního preventivního mechanismu
zajišťovalo v roce 2015

7



právníků

4



tlumočníci

14



externích expertů (7 lékařů, 6 zdravotních sester a penolog)

10 událostí roku 2015

1

Ochrádkyně vydala dvě tematické souhrnné zprávy o poznatcích ze systematických návštěv: Zprávu z návštěv ubytovacích zařízení poskytujících péči bez oprávnění a Zprávu z návštěv domovů pro seniory a domovů se zvláštním režimem.



2

Ochrádkyně šestkrát připomínkovala témata týkající se prevence špatného zacházení v připravovaných právních předpisech. Systémová doporučení v oblasti prevence špatného zacházení byla předmětem jednání s představiteli Ministerstva zdravotnictví, Ministerstva práce a sociálních věcí, Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy a Ministerstva vnitra a s generálním ředitelem Vězeňské služby ČR.

3

V zájmu lidí ohrožených špatným zacházením v ubytovacích zařízeních poskytujících péči bez oprávnění se ochrádkyně obrátila přímo na vládu a uspěla. Vláda uložila ministryni práce a sociálních věcí podniknout kroky k zajištění dostupnosti sociálních služeb pro seniory a nemocné. Do připravované Národní strategie rozvoje sociálních služeb na roky 2016–2020 má být zapracován plán opatření k řešení dostupnosti služeb, aby se zabránilo dalšímu rozvoji neregistrovaných zařízení.

4

Některá z témat, která zastřešují **dřívější doporučení a návrhy opatření k nápravě**, se v roce 2015 posunula směrem ke svému řešení. Jde o zajištění bezpečí při poskytování zachytné služby, ustavení nezávislého dozoru v zařízeních pro zajištění cizinců a definování personálního a materiálně-technického standardu pro pobytové sociální služby.

5

Vyvstala i **nová naléhavá témata**, jako je nevhodnost ubytování dětí-cizinců v detenčním zařízení, zacházení s vězni se zdravotním postižením či duševním onemocněním či mlčenlivost národního preventivního mechanismu.

6

U témat přípravy cizince na ukončení pobytu v zařízení pro zajištění cizinců a u problému plošného poutání při eskortách **ochránkyně propojila poznatky získané v rámci mandátu národního preventivního mechanismu a z provádění sledování vyhoštění.**

7

Zvláštní pozornost si vynutila kritická situace v Zařízení pro zajištění cizinců Bělá-Jezová. Během 12 měsíců proběhly 4 návštěvy tohoto zařízení, přičemž stav v létě a na podzim 2015 naplňoval znaky špatného zacházení, především s dětmi. Ochránkyně intenzivně vyjednávala s ministrem vnitra o zjednání nápravy a případ medializovala.

8

Dialog a výměna zkušeností s kolegy z evropských národních preventivních mechanismů dlouhodobě přispívají ke vzdělávání pracovníků Kanceláře a rozvoji metody práce. V roce 2015 vyslala ochránkyně své kolegy desetkrát na zahraniční vzdělávací akce či studijní návštěvu, anebo se jich účastnila sama.

9

Pro zvýšení povědomí o problematice špatného zacházení uspořádala ochránkyně 2 tiskové konference, vydala 12 tiskových zpráv a 48 internetových aktualit. K navázání odborného dialogu a šíření osvěty ve vztahu k úřadům, zařízením a odborníkům uspořádala dva kulaté stoly a konferenci. Na dalších 30 akcích se pracovníci Kanceláře aktivně podíleli. Podařilo se prohloubit dialog se státním zastupitelstvím, Ústavnímu soudu nabídnout dvě vyjádření k projednávaným stížnostem a účastnit se na expertní úrovni přípravy vyjádření vlády ke Zprávě CPT.

10

Rok 2015 byl desátým rokem působení veřejného ochránce práv jako národního preventivního mechanismu České republiky. Výročí připomíná zvláštní příloha této zprávy i dvojjazyčný leták.

»»»»» 2. Témata prevence špatného zacházení 2015



K předcházení mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání předkládá národní preventivní mechanismus příslušným orgánům doporučení s cílem zlepšit zacházení s osobami zbavenými svobody a podmínky, v nichž jsou drženy, a vede o realizaci doporučení dialog [ve smyslu čl. 19 písm. b) a čl. 22 OPCAT].

Tato kapitola nabízí informaci o devíti tématech, která v roce 2015 buď nově vyvstala, anebo na základě dřívějšího vyjednávání získala ucelenou podobu. Jejich prosazování si vyžádalo značné úsilí, které nezřídka vedlo k úspěchu.

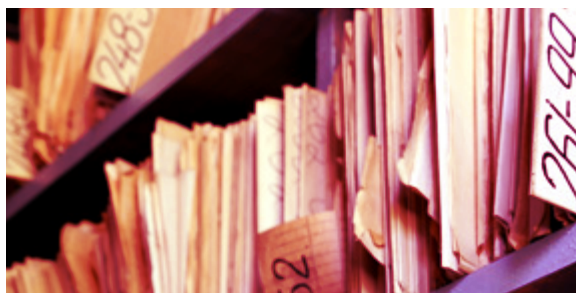
A/ Mlčenlivost národního preventivního mechanismu

Deset let provádění systematických návštěv a komunikace jak s navštívenými zařízeními, tak i s orgány státní správy, samosprávy a orgány činnými v trestním řízení nastolilo otázku mlčenlivosti. Některé případy zjištěného špatného zacházení došly pozornosti veřejnosti a úřadů, které žádají podrobnosti a podklady. Jeden případ již došel i do soudní síně a je možné, že pracovníci Kanceláře, kteří provedli systematickou návštěvu, budou povoláni svědčit. Vyvstala právní otázka vztahu zákona a Opčního protokolu (OPCAT) při stanovení rozsahu mlčenlivosti.

Veřejný ochránce práv je podle zákona vázán povinností mlčenlivosti. Prolomení mlčenlivosti je obecně možné, po předchozím souhlasu předsedy Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. Zákon dále stanoví, že státní orgány, včetně orgánů činných v trestním řízení, jsou oprávněny nahlížet do spisů ochránce nebo mu tyto spisy odejmout jen na základě zákona a se souhlasem ochránce, a odepře-li ochránce souhlas, se souhlasem předsedy Poslanecké sněmovny. Ve vztahu k činnosti národního preventivního mechanismu vystupuje však do popředí požadavek článku 21 odst. 2 OPCAT. „Důvěrné informace shromážděné národním preventivním mechanismem podléhají režimu utajení. Žádné osobní údaje nesmí být zveřejněny bez výslovného souhlasu příslušné osoby.“

Z Opčního protokolu plyne povinnost utajit shromážděné důvěrné informace a nezveřejňovat osobní údaje bez souhlasu osob, k jejichž ochraně vystupuje. Z hlediska smyslu a účelu Opčního protokolu jsou důvěrnými veškeré informace, které souvisí s ochranou osob omezených na svobodě nebo jiných osob (například svědků) před odvetnými akcemi provozovatelů zařízení nebo státních orgánů. Naplno se zde uplatňuje základní zásada mezinárodního humanitárního práva „nečiň škodu“, kdy kontrola dodržování lidských práv nesmí zhoršit postavení konkrétního jednotlivce. V této konkrétní oblasti tedy veřejného ochránce práv nelze mlčenlivosti zprostit.

Podle Ústavy je OPCAT součástí právního řádu, a stanoví-li něco jiného než zákon, použije se OPCAT. Mohou tedy nastat situace, kdy nelze mlčenlivost ochránce prolomit.



B/ Dítě v detenčním zařízení pro cizince

Ochrádkyně opakovaně upozornila, že podmínky, ve kterých žijí děti ubytované spolu se zajištěnými rodiči v Zařízení pro zajištění cizinců Bělá-Jezová, představují porušení základních práv dítěte a špatné zacházení. Zařízení jsme navštívili čtyřikrát v průběhu dvanácti měsíců.

Zjištění z podzimu 2014


Rodiny s dětmi jsou ubytovávány odděleně od ostatních, nicméně jde o typické detenční zařízení s bezpečnostními prvky v podobě vysokých plotů s ostnatým drátem, uniformovanou bezpečnostní agenturou, přísným režimem, minimálním materiálním herním a aktivizačním uzpůsobením pro děti.

- Hlavním doporučením ochrádkyně bylo neumísťovat rodiny s dětmi do Zařízení pro zajištění cizinců Bělá-Jezová.
- Po neúspěšném vyjednávání se Správou uprchlických zařízení informovala ochrádkyně Ministerstvo vnitra, že podmínky pro pobyt dětí mohou představovat porušení čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a nejsou ani slučitelné s principem nejlepšího zájmu dítěte ve smyslu čl. 3 Úmluvy o právech dítěte.

Vývoj v roce 2015

V průběhu roku úřady reagovaly především na dramatický nárůst počtu cizinců, které do zařízení v Bělá-Jezové umístily. Původní kapacita 270 lůžek byla navýšena na 700, lidé přebývali v obytných buňkách, stanech a tělocvičně. V srpnu se v zařízení za ostnatým drátem nacházelo 659 osob, z toho 147 dětí. V říjnu bylo z 397 umístěných 100 dětí.

- Špatné zacházení s dětmi přetrvávalo a ještě se stupňovalo (viz str. 21). Zacházení zjištěné v polovině roku 2015 bylo možné označit za ponižující.
- V reakci na naléhavá doporučení veřejné ochrádkyně práv nepřijala Správa uprchlických zařízení dostatečná opatření, pouze situaci zmírnila. Ochrádkyně informovala Ministerstvo vnitra a veřejnost.

 informace o sankčních postupech a zprávy z návštěv najdete na našem webu pod odkazem bit.ly/zarizeni_cizinci a tiskovou zprávu na bit.ly/Bela_Jezova



Do zařízení pro zajištění cizinců umísťuje Policie České republiky osoby, které zajistila za účelem výkonu správního vyhoštění či proto, že mají být předány do jiného státu. V zařízení pro zajištění cizinců musejí na základě rozhodnutí Ministerstva vnitra setrvat rovněž osoby, které v tomto zařízení požádaly o mezinárodní ochranu. Na děti se rozhodnutí o detenci nevztahuje, ale jsou spolu se zajištěnými rodiči v zařízení ubytovány.

I když se postupně podmínky v Zařízení pro zajištění cizinců Bělá-Jezová zlepšily (zvýšení počtu sociálních pracovníků, zajištění tlumočnicků, odstraňování prvků demonstrace moci ze strany střežících osob, herní prvky pro děti apod.), principiální problém umísťování dětí do zařízení detenční povahy přetrvával.

C/ Nezávislý dozor v zařízení pro zajištění cizinců

Veřejná ochrádkyně práv dlouhodobě upozorňuje na nedostatek oprávnění státního zastupitelství vykonávat dozor v zařízeních pro zajištění cizinců.

Státní zastupitelství vykonává dozor nad dodržováním právních předpisů v místech, kde je podle zákonného oprávnění omezována osobní svoboda. Rozsah, podmínky a oprávnění státních zástupců při výkonu dozoru upravují speciální zákony.

Zákon o pobytu cizinců, který upravuje výkon zajištění, však dozorová oprávnění státního zastupitelství neupravuje. Dozor svěřuje Ministerstvu vnitra, které tak plní jak roli provozovatele zařízení (prostřednictvím své organizační složky – Správy uprchlických zařízení), tak i dozorového orgánu.

V důsledku absence nezávislého dozorového orgánu vybaveného adekvátními pravomocemi Česká republika nenaplnuje článek 13 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod zakotvující právo na účinný prostředek nápravy u osob, u nichž se zasahuje do osobní svobody a soukromého a rodinného života a jež jsou ohroženy špatným zacházením.

Zavedení nezávislého dozoru nad dodržováním právních předpisů v zařízeních pro zajištění cizinců justičním orgánem nesoudního typu zcela nezávislým na Ministerstvu vnitra ochránkyně znovu doporučila v návaznosti na zjištěné špatné zacházení v Zařízení pro zajištění cizinců Bělá-Jezová v roce 2015.

D/ Příprava cizince na vycestování z území

Ochránkyně upozornila na systémové nedostatky v oblasti přípravy zajištěných cizinců na vycestování z území a informování o propuštění ze zařízení: cizinci nebyli na opuštění zařízení připravováni a nedostali ani informace o jeho datu a čase. Dlouhodobým úsilím se podařilo dosáhnout změny zákona a doufejme i praxe zacházení s cizinci.

Šetření dokládají, že samo zbavení osobní svobody v zařízení pro zajištění cizinců, umocněné vyhlídkou nuceného vycestování z České republiky, kde cizinci nezdávka žili několik let, je silně stresující. Cizinci se často obávají o svůj další osud, nemají informace, co s nimi bude. Stres skutečně může způsobovat komplikace při samotném výkonu vyhoštění či předání. Příprava naproti tomu napomáhá cizinci vyrovnat se s nastalou situací, snižuje riziko sebepoškození, sebevraždy, či dalšího jednání, které by znemožňovalo realizaci vycestování z území. Krizovým situacím totiž lze předcházet a eliminovat je. Velmi důležité jsou pro cizince také pomoc a rady související s prvními okamžiky pobytu na svobodě, či reintegraci v zemi původu. Sami si je opatřit nemohou.

Datum a čas výkonu předání musí být vyhošťovanému či předávanému cizinci dopředu známy. Umožní

mu to přichystat se za pomoci personálu detenčního zařízení na opuštění zařízení, vyrovnat se s nastalou situací, informovat rodinu a blízké, právního zástupce, uspořádat si osobní věci a záležitosti, rozloučit se s osobami, s nimiž v zařízení navázal přátelské vztahy apod.

Správa uprchlických zařízení, která zaměstnává sociální pracovníky a deklaruje také poskytování psychologických a poradenských služeb, však přípravu neprováděla. Zákon o pobytu cizinců ani jiný předpis z oblasti cizineckého práva výslovně nestanovil povinnost připravovat cizince na opuštění zařízení a informovat ho o jeho datu a čase. Legitimní požadavek cizince být s dostatečným předstihem informován o všech procesech, které jsou s vyhoštěním či předáním spojeny, a to v jazyce, kterému rozumí, však vyplývá z řady mezinárodních standardů zacházení s osobami v cizinecké detenci.

Doporučení ochránkyně

→ **Standardizovat postupy pro práci s cizinci, kteří opouštějí zařízení:** Měli by obdržet alespoň kontaktní údaje na organizace, které jim mohou pomoci v prvních chvílích po návratu do země původu (nocleh, kontakt s úřady), pokud jim nelze přímo zprostředkovat pomoc. Mnohdy se totiž cizinci navrací do zemí původu po několika letech, a pokud nemohou využít pomoci rodiny či přátel, často se nemají kam vrátit.

→ **Předem informovat zajištěného cizince o datu a čase propuštění ze zařízení.**



Cizinci mají mít informace o datu a čase svého vyhoštění

Řešili jsme případ cizince, který měl být předán do jiného členského státu Evropské unie na základě nařízení Dublin III. O termínu předání nevěděl předem. V 1:40 ráno na dveře jeho ložnice zaklepal úředník Ministerstva vnitra s policisty a oznámil mu, že bude ihned eskortován do Itálie, která je příslušná k posuzování jeho žádosti o mezinárodní ochranu. Dříve byl pouze povšechně informován o mechanismech fungování nařízení Dublin III a věděl, že bude v budoucnu předán do Itálie. Datum a hodinu realizace předání mu však nesdělili z obavy o maření či ztěžování předání. Z vyjádření úřadů, stejně jako z nashromážděné dokumentace (osobní spis z pobytu v zařízení, lékařská dokumentace) však nevyplynula žádná rizika odůvodňující takovou obavu.

Ochráňkyně doporučení uplatnila i v připomínkách k projednávaným návrhům na změnu zákonů. Zajištění přípravy cizince na opuštění zařízení je od prosince 2015 výslovně zakotvenou povinností Správy uprchlíků zařízení. Policie a Ministerstvo vnitra musejí informovat zajištěného cizince o datu, čase a důvodu jeho propuštění ze zařízení pro zajištění cizinců, či z azylového zařízení, a to nejpozději 24 hodin předem,

pokud neexistuje důvodná obava, že cizinec bude mářit nebo ztěžovat vycestování z území. Pokud policie či ministerstvo datum a čas neznají včas, informují cizince bez zbytečného odkladu poté, co informaci získají.



Názoru ochráňkyně o potřebě připravovat a informovat cizince dal nepřímo zapravdu Ústavní soud v nálezu ze dne 27. října 2015, sp. zn. I. ÚS 860/15

E/ Poutání při eskortách

Ochráňkyně kritizuje plošné používání pout při eskortování cizinců policií.

Paušální přístup policistů k poutání při eskortách vyplynul ze sledování vyhoštění. V rámci systematických návštěv zařízení pro zajištění cizinců v roce 2014 proto ochráňkyně zanalyzovala 180 rozhodnutí o eskortě. Analýza plošné používání pout potvrdila:

- Policista odpovědný za plánování eskort ve všech případech stanovil, že eskortované osobě mohou být přiložena pouta. V každém rozhodnutí bylo použití pout odůvodněno takto: „Je důvodná obava, že může být ohrožena bezpečnost osob, majetku nebo ochrana veřejného pořádku, anebo že se osoba pokusí o útěk.“
- Policie pouta skutečně užíla při 158 z celkových 180 eskort. Ve 22 případech pouta nakonec použita nebyla, jak vyplývá z ručně vepsaných a ničím neodůvodněných poznámek velitele eskorty do rozhodnutí o eskortě.

Použití pout může být velmi ponižující. Zvláště žadatelé o mezinárodní ochranu v jiném členském státě Evropské unie, kteří jsou v České republice zajištěni za účelem předání dle nařízení Dublin III, prohlašovali, že nejsou zločinci a že se ničeho trestného nedopustili. Účel poutání nechápali a užití pout považovali za hrubý zásah do své důstojnosti. Nikoliv ojediněle jsou rovněž poutání rodiče před svými dětmi.



Pouta byla použita v 88 % všech eskort.

Poutáno bylo 89 % mužů, 79 % žen a 50 % nezletilých.



Právní rozbor

Pouta (též poutací pás, nebo předváděcí řetízky) jsou donucovacím prostředkem podle zákona o Policii České republiky. Policista je oprávněn použít donucovací prostředek, který umožní dosažení účelu sledovaného zákroku, přičemž musí dbát na to, aby tím dané osobě nezpůsobil újmu zřejmě nepřiměřenou povaze a nebezpečnosti jejího protiprávního jednání.

Pouta a prostředky k zamezení prostorové orientace lze užít mj. vůči zajištěné osobě, „je-li důvodná obava, že může být ohrožena bezpečnost osob, majetku nebo ochrana veřejného pořádku, anebo že se osoba pokusí o útěk“. Jde tedy do jisté míry o užití donucovacího prostředku z preventivních důvodů.

O přiložení pout eskortované osobě rozhoduje velitel eskorty. Odůvodněnost užití pout musí vždy posoudit individuálně. Policisté pak musejí dbát o to, aby jejich jednáním nikomu nevznikla bezdůvodná újma a aby jejich postup nepřekročil míru nezbytnou k dosažení účelu sledovaného úkonem.

Popsané paušální odůvodňování užití pout v rozhodnutích o eskortách neumožňuje objektivně vyhodnotit, zda přiložení pout v tom kterém případě splňovalo zákonné podmínky.



Evropský soud pro lidská práva se případy užití pout či jiného donucovacího opatření zabýval například ve věci *Hénaf proti Francii* (bod 56), či ve věci *Kummer proti České republice* (bod 63-64). Poukázat lze i na případ *Raninen proti Finsku* (bod 56). Soud shledal, že užití pout není porušením Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, pokud bylo toto opatření uloženo v souvislosti se zákonným zatčením nebo zadržením a není provázeno užitím fyzické síly nebo vystavením dané osoby veřejnosti způsobem, který nelze za daných okolností důvodně považovat za nezbytný a přiměřený. V tomto ohledu je důležité, zda existuje důvod domnívat se, že se daná osoba bude zatčení bránit nebo bude chtít uprchnout, způsobit zranění či škodu nebo zničit důkazy. Soud vždy přikládá velký význam okolnostem každého případu a zkoumá, zda bylo použití donucovacích prostředků nezbytné. Z judikatury Soudů však lze vyvodit obecný závěr, že donucovací opatření nelze užívat jen na základě toho, že to právní úprava obecně dovoluje. Užití veškerých donucovacích opatření musí sledovat legitimní účel a musí být přiměřené.



Řešení

Veřejná ochránkyně práv doporučila zamezit paušálnímu poutání eskortovaných cizinců a zajistit užívání donucovacích prostředků pouze v odůvodněných případech.

Předpokladem řádného použití pout při eskortě cizince je právě jeho systematická příprava na opuštění zařízení a včasné vyrozumění o datu, čase a důvodu opuštění zařízení, neexistují-li důvodné obavy, že bude mařit nebo ztěžovat vycestování z území.

Ochránkyně doporučila policii:

- **Vytvořit účinný systém výměny informací o eskortovaných osobách mezi policií a Správou uprchlických zařízení.** Účelem je získávání relevantních informací o cizinci, nashromážděných v průběhu jeho pobytu v zařízení a přípravy na opuštění. Ty případně mohou legitimizovat užití pout při eskortě.
- **Vždy přísně individuálně vyhodnocovat užití pout při eskortě, a to s ohledem na princip přiměřenosti.** Důvodná obava o ohrožení bezpečnosti musí být podepřena konkrétními skutečnostmi. V opačném případě se o důvodnou obavu nejedná a užití donucovacího prostředku není legitimní. Navíc pro účely následné kontroly neexistuje jiné řešení, které by zajistilo (alespoň částečnou) přezkoumatelnost odůvodněnosti poutání.



F/ Personální a materiálně-technický standard pro pobytové sociální služby

Systematické návštěvy zařízení sociálních služeb pro seniory ukázaly, že některá registrovaná zařízení neměla dostatečné materiální podmínky pro poskytování péče nebo měla nedostatek personálu, což vedlo ke špatnému zacházení s klienty.

Podmínky pro registraci k poskytování sociálních služeb upravuje zákon o sociálních službách. Požadavky na personální, materiální a technické zajištění konkrétního druhu služeb však nestanoví zcela jasně a předvídatelně, proto splnění podmínek registrace nezaručuje bezpečné a kvalitní poskytování sociálních služeb. Současně právní úprava neposkytuje vždy dostatečnou oporu pro zrušení registrace při zjištění zmíněných nedostatků.

Ochránkyně proto doporučila Ministerstvu práce a sociálních věcí, aby personální a materiálně-technické standardy poskytování pobytových sociálních služeb vymezilo prováděcím předpisem. To předpokládá vložení příslušného zmocnění do zákona o sociálních službách.

Ministerstvo ochránkyni přislíbilo, že registrační podmínky upraví „velkou novelou“ zákona o sociálních službách s účinností od 1. ledna 2017. S ohledem na očekávaný rozsah úprav se ochránkyně obává, že se plánovaná účinnost bude muset posouvat. Proto využila svého oprávnění obrátit se přímo na Poslaneckou sněmovnu Parlamentu České republiky a navrhla dílčím poslaneckým návrhem do zákona o sociálních službách vložit potřebné zmocnění k vydání prováděcího předpisu.

G/ Špatné zacházení v neregistrovaných zařízeních

V letech 2012–14 proběhly návštěvy devíti ubytovacích zařízení, která poskytovala sociální služby bez náležitého oprávnění. V roce 2015 ochránkyně pokračovala v úsilí o zastavení tohoto fenoménu, který je provázen špatným zacházením.

Proč je poskytování péče v ubytovacích zařízeních bez oprávnění nebezpečné?

Tzv. neregistrovaná zařízení obcházejí systém povinné registrace a kontroly sociálních služeb. Jak se ukázalo, zaměřují se na zranitelné osoby z řad seniorů, osob s postižením a s duševní poruchou a zneužívají jejich závislosti na poskytovaných službách. Do jisté míry využívají nedostatku legálních služeb.

Proč špatné zacházení?

Ve všech navštívených zařízeních ochránkyně konstatovala špatné zacházení. Spočívalo, podle okolností, v nedostatečné a nevyhovující stravě a absenci prevence podvýživy, v laickém poskytování ošetrovatelské péče (včetně ošetřování ran), omezování volného pohybu klientů, v ledabylém nakládání s léky, prohlubování inkontinence, nedůstojných hygienických podmínkách a nerespektování soukromí.

Jak lze problém řešit?

Řešením je ukončení činnosti fungujících zařízení (v krajním případě stíháním jejich představitelů) a zajištění dostupnosti řádných sociálních služeb. V prvním kroku ochránkyně každé navštívené zařízení vyzvala, aby neprodleně vytvořilo podmínky pro úspěšné zaregistrování sociální služby, anebo činnost ukončilo.

Zařízení ale doporučení nerespektovala...

Vzhledem k tomu, že většina zařízení doporučení nevyhověla, byla ochránkyně nucena informovat veřejnost o svých zjištěních. Pro zvýšení osvěty v této oblasti navíc připravila informační leták a zřídila zvláštní internetovou stránku na svém webu. Veřejnost na tyto zprávy reagovala velmi citlivě a požaduje řešení.

Zpráva o ubytovacích zařízeních poskytujících péči bez oprávnění

Počátkem roku 2015 ochránkyně vydala zprávu ze systematických návštěv ubytovacích zařízení poskytujících péči bez oprávnění. Popsala v ní nejen svá zjištění, ale poskytla rovněž podrobný právní rozbor včetně např. postavení praktických lékařů. Formulovala také doporučení občanům, úřadům i politikům. Zprávu ochránkyně zaslala desítkám státních orgánů včetně orgánů činných v trestním řízení, projednala ji s Ministerstvem práce a sociálních věcí, nejvyšším státním zástupcem, představiteli krajských úřadů a informovala poslance.



Co může a má dělat stát?

Provozování neregistrovaného zařízení představuje správní delikt, který mohou stíhat a pokutovat krajské úřady. Vedle toho je povinností státních orgánů zamezit špatnému zacházení.

- V případě všech navštívených zařízení se ochránkyně obrátila na příslušný krajský úřad s podnětem k zahájení řízení o správním deliktu neoprávněného poskytování sociálních či zdravotních služeb. Postup krajských úřadů pak ochránkyně dál sledovala a podnítila jejich metodické vedení Ministerstvem práce a sociálních věcí.
- Ve čtyřech případech se ochránkyně obrátila na orgány činné v trestním řízení k posouzení, zda zjištěné zacházení nedosahuje intenzity trestného činu. Podněty ochránkyně směřovaly k možnému spáchání trestného činu neoprávněného podnikání a trestného činu omezování osobní svobody a v jednom případě i trestného činu ublížení na zdraví z nedbalosti a trestného činu neposkytnutí pomoci.



Zpráva o ubytovacích zařízeních poskytujících péči bez oprávnění

- Popisuje naše zjištění z návštěv 9 zařízení.
- Vysvětluje, proč je nebezpečné tolerovat poskytování sociálních služeb mimo pravidla, registraci a kontrolu.
- Obsahuje doporučení a rady pro zájemce o sociální služby, lékaře, úřady, opatrovníky, orgány činné v trestním řízení.



Publikaci najdete na našem webu bit.ly/zarizeni_bez_opravneni



Ochránkyně uspěla u vlády

Existence neregistrovaných zařízení je částečně důsledkem nedostupnosti registrovaných sociálních služeb, a to jak pobytových, tak terénních. Po jednání s ministerstvy se ochránkyně obrátila přímo na vládu a docílila toho, že vláda uložila ministru práce a sociálních věcí podniknout kroky k zajištění dostupnosti sociálních služeb pro seniory a nemocné. Do připravované Národní strategie rozvoje sociálních služeb na roky 2016-2020 má být zapracován plán opatření k řešení dostupnosti služeb, aby se zabránilo dalšímu rozvoji neregistrovaných zařízení. Vláda také přijala celkové doporučení ochránkyně na systematické řešení problematiky neregistrovaných zařízení sociálních služeb tak, aby stát garantoval, že senioři nebudou vystavováni špatnému zacházení.



Usnesení vlády č. 786 ze dne 5. října 2015

H/ Bezpečí při poskytování záchytné služby

Série systematických návštěv protialkoholních záchytných stanic, uskutečněná v letech 2013 a 2014, ukázala řadu problémů týkajících se bezpečnosti a rizika špatného zacházení. Ochrádkyně o tom pojednala v souhrnné zprávě:

- **Jedním z klíčových problémů na záchytných stanicích je zajištění bezpečnosti.** Riziko spočívá především v nemožnosti personálu rychle reagovat na agresivitu zachycených. To je dáno zejména nedostatkem personálu (nízký počet pracovníků, převaha ženského personálu), jakož i materiálním vybavením (chybí signalizace z pokojů, místnosti pro samostatné umístění agresivních jedinců).
- **Na většině záchytných stanic byly závažné nedostatky v používání omezovacích prostředků** (neoprávněnost použití omezovacího prostředku, nedostatečný dohled nad omezeným, o použití rozhoduje neoprávněná osoba, excesivní doba trvání omezení, mezery v dokumentaci).
- **Ochrádkyně doporučuje lepší zákonné vymezení podmínek omezení osobní svobody člověka na záchytné stanici.**
- Značná část nedostatků, plynoucích z návštěv záchytných stanic, je dána nedostatečnou právní úpravou, včetně nejednoznačného zakotvení záchytné služby.

Svá doporučení proto ochrádkyně adresovala rovněž Ministerstvu zdravotnictví a projednala je v roce 2015 při osobních jednáních. Výsledkem je, že část návrhů ochrádkyně je obsažena ve vládním návrhu zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek. Nicméně nedošlo na všechny, a tak lze očekávat, že v praxi řada problémů přetrvá. Vydání prováděcích předpisů o materiálních a personálních podmínkách záchytné služby bude ochrádkyně nadále sledovat.

Realizace má dojít již letité doporučení ochrádkyně výslovně v zákoně zakotvit zásadu subsidiarity použití omezovacího prostředku.



Souhrnnou zprávu o návštěvách záchytných stanic najdete na našem webu bit.ly/zachytky

I/ Soud a prevence špatného zacházení

Svou roli v boji se špatným zacházením mají také soudní orgány. Upozorňuje na to Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (CPT), například v souvislosti s ochranou vazebně stíhaných osob [12. všeobecná zpráva CPT/Inf (2002) 15, bod 45].

Obecně, každé fyzické předvedení osoby omezené na svobodě před soudce je příležitostí, kdy osoba podrobená špatnému zacházení může podat stížnost. A i bez výslovné stížnosti může soudce přijmout potřebná opatření, když jsou zde známky špatného zacházení (viditelná zranění, celkový vzhled osoby a její chování). CPT považuje za důležité, aby stížnost na špatné zacházení soudce písemně zaznamenal, bezprostředně zajistil (soudní) lékařskou prohlídku a učinil nezbytné kroky k řádnému vyšetření stížnosti. V případě, kdy nejde o výslovnou stížnost, ale vlastní podezření soudce, měl by nařídít lékařskou prohlídku, kdykoli jsou zde důvody domnívat se, že osoba, kterou před něj předvedli, byla obětí špatného zacházení.

Soud nebyl slepý k následkům zranění vězně

Na ochrádkyni se obrátila soudkyně soudu, který se zabýval trestní věcí již odsouzeného muže A. E. Když se s ním setkala v soudní síni, shledala jeho zjev jako velmi zbídačený – byl po operaci hlavy, neboť mu policista při zatýkání prorazil lebku úderem zbraní. Věc v některých ohledech spadala do působnosti ombudsmana, a tak ochrádkyně zahájila šetření, které se týkalo přiměřenosti policejního zásahu a poskytování zdravotní péče ve věznici. Šetření neodhalilo pochybení příslušníků pořádkových sil ani vězeňské služby; rovněž ochrádkyně ověřila, že vyšetřování vzniku vážného zranění bylo zahájeno včas. Vyvstaly však otázky týkající se taktiky policejního postupu a vnitřních kontrolních mechanismů policie, které ochrádkyně předložila vedení policie.

Citlivost soudkyně k projevům možného špatného zacházení s osobou omezenou na svobodě je třeba na jednu stranu ocenit, na druhou stranu by měla být pravidlem.

J/ Evidence použití omezovacích prostředků

Ochrádkyně již řadu let doporučuje Ministerstvu zdravotnictví navrhnout změnu právní úpravy tak, aby poskytovatelům zdravotních služeb zákon ukládal vést evidenci používání omezovacích prostředků a vyhodnocovat ji. I v roce 2015 bylo téma předmětem jednání s ministerstvem a připomínkování návrhů právních předpisů.



Nyní se o použití omezovacího prostředku povinně pořizuje záznam do zdravotnické dokumentace pacienta.

K vyhodnocování praxe poskytovatele zdravotních služeb a ke snižování potřeby použití omezovacích prostředků je však zapotřebí evidence používání omezovacích prostředků (specific register). Její vedení je třeba upravit zákonem, protože poskytovatelé nedbají pouhého doporučení v metodice ministerstva.

Omezovací prostředky se v České republice používají nejen v psychiatrické péči, ale i v jiných oborech. Podmínky pro použití stanoví zákon o zdravotních službách.

Použití omezovacího prostředku představuje extrémně zátěžovou situaci jak pro pacienta, tak pro zdravotníky; obě skupiny jsou ohroženy úrazy a traumaty. To samo o sobě, spolu se vždy přítomným nebezpečím zneužití pro usnadnění péče, zakládá oprávněný požadavek na důkladné sledování a pravidelné vyhodnocování používání omezení.

Jak ochrádkyně zjistila řadou systematických návštěv, poskytovatelé zdravotních služeb nyní způsob práce s omezovacími prostředky zjišťují a vyhodnocují jen výjimečně. Vnitřní evaluace by přitom mohla přinést identifikaci slabých míst v zajištění péče a plnění právních povinností, aby poskytovatel mohl stanovit opatření k nápravě do budoucna, s cílem posílit ochranu důstojnosti a zdraví pacientů a posílit bezpečnost práce personálu.

Zavedení zveřejňování zpráv o používání omezovacích prostředků za rok by posílilo transparentnost a umožnilo měření a porovnání postupů (benchmarking).



Naplnění doporučení ochrádkyně se přiblížilo v roce 2015, když Ministerstvo zdravotnictví vzalo na vědomí připomínku k návrhu nové právní úpravy (zákonu o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek, sněmovní tisk 508). Vládní návrh však stanoví evidenci pouze jako souhrn číselných údajů („počty případů použití omezovacích prostředků za kalendářní rok“), bez možnosti navázání na konkrétní případy, které by pak bylo možné vyhodnocovat a poučit se z nich. Evidence rovněž neusnadní kontrolu používání omezovacích prostředků. Návrh podle názoru ochrádkyně přinese administrativní zátěž, jejímž výsledkem bude pouhá statistika.

Česká republika tak nevyslyšela opakované doporučení Evropského výboru pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (CPT) a nevyužila příležitost plnit svůj mezinárodní závazek působit preventivně proti špatnému zacházení.

»»»»»» 3. Systematické návštěvy a doporučení 2015



Základním úkolem národního preventivního mechanismu je pravidelně zkoumat zacházení s osobami zbavenými svobody s cílem posílit jejich ochranu proti mučení, krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání. Proto předkládá příslušným orgánům doporučení a vede s nimi dialog o možných prováděcích opatřeních [srov. čl. 19 písm. a) a b) a čl. 22 OPCAT].

Tato kapitola přináší informaci o provedených systematických návštěvách, případně o vypracovaných a předložených zprávách. Text je uspořádán podle typu omezení svobody. Vzhledem k zaměření činnosti ochránkyně v roce 2015 pojednává o podmínkách výkonu trestu odnětí svobody ve věznicích, zacházení v policejních celách a o zajištění cizinců. Omezení osobní svobody v důsledku závislosti na poskytované péči bylo zastoupeno sérií návštěv léčených dlouhodobě nemocných. Stručná informace dále provází uzavíranou problematiku zacházení v ubytovacích zařízeních bez oprávnění k poskytování sociálních služeb a konečně také systémová doporučení navazující na významnou sérii návštěv zařízení sociálních služeb pro seniory.

A/ Věznice

Dokončena série návštěv věznic

V roce 2015 dokončila ochránkyně sérii návštěv sedmi věznic typu ostraha, započatou v roce 2014. Pracovníci Kanceláře provedli 3 systematické návštěvy, z toho jednu následnou návštěvu. Vedle právníků Kanceláře se každé systematické návštěvy jako externí spolupracovník ochránkyně účastnil lékař. Toto úsilí završilo vydání souhrnné zprávy počátkem roku 2016.

Základní problémové okruhy, ke kterým ochránkyně shromáždila poznatky a bude předkládat systémová doporučení:

- stav personálu ve věznicích a podmínky pro jeho práci
- přeplněnost věznic
- zaměstnávání odsouzených
- systém zajištění zdravotních služeb

- odsouzení trvale pracovní nezařaditelní (nemocní nebo s postižením)
- bezpečnost
- návštěvy
- kázeňské odměny a tresty (motivační činitele)

Nedobré podmínky pro výkon trestu odsouzených se zdravotním postižením či duševním onemocněním označila ochránkyně ve dvou věznicích za špatné zacházení. Problémy spočívaly v materiálních



podmínkách i v nedostatečném zajištění asistence osobám závislým na pomoci druhých. Problematické je i samotné zákonné vymezení specifické kategorie „odsouzených trvale pracovně nezařaditelných“. Zdůrazňuje nemožnost pracovního zařazení, ačkoli primárním kritériem určujícím specifické zacházení by měly být potřeby plynoucí z nepříznivého zdravotního stavu a nesoběstačnosti. Odsouzení se zdravotním postižením a dlouhodobě nemocní jsou ve vězení zvlášť zranitelnou skupinou a ochránkyně bude žádat zjednáání nápravy.



Více viz Zpráva z návštěv věznic nebo jednotlivé zprávy z našich šetření.
Obojí najdete na našem webu: bit.ly/VOP_veznice

Realizovaná doporučení ochránkyně za rok 2015

V roce 2015 pokračoval dialog veřejné ochránkyně práv s generálním ředitelem Vězeňské služby ČR. Při třech pracovních setkáních projednali jak aktuální témata vzešlá z individuálních podnětů z věznic (v roce 2015 jich Kancelář vyřídila 293), tak i poznatky ze systematických návštěv. Diskutovanými tématy byla např. možnost snížení ceny telefonních hovorů pro vězněné tak, aby se posílil kontakt s osobami blízkými, anebo zajištění tlumočnicka vězněným cizincům u lékařského vyšetření.

Vytvoření spravedlivého a racionálního systému vyřizování žádostí odsouzených o přemístění do jiné věznice. Dlouhodobé doporučení ochránkyně se konečně podařilo naplnit. S účinností od poloviny října

2015 platí nová vnitřní pravidla, podle kterých se žádost o přemístění zamítnutá z kapacitních důvodů automaticky zařadí do pořadníku. Pokud se v cílové věznici uvolní kapacita a odsouzený bude mít nadále zájem, bude přemístěn.

Odsouzení se opět mohou mýt v teplé vodě dvakrát týdně. Na doporučení veřejné ochránkyně práv byla povinnost věznic umožnit odsouzeným sprchovat se teplou vodou nejméně dvakrát týdně zapracována do novely řádu výkonu trestu odnětí svobody (vyhláška č. 345/1999 Sb.). Od začátku března 2015 se tak změnil dosavadní přechodný stav, který odsouzeným zaručoval koupání v teplé vodě pouze jednou za týden.

Připomínky ke koncepci vězeňství

V průběhu roku 2015 se na půdě Ministerstva spravedlnosti připravovala Koncepce vězeňství do roku 2025. Jako expert se do prací zapojil také právník Kanceláře a mimo jiné prezentoval základní důrazy veřejné ochránkyně práv:

→ Znepokojení ze současného nastavení trestní politiky. Je třeba analyzovat dopady nového trestního zákoníku s ohledem na stále vzrůstající počet

vězněných osob, protože věznice počínají být opět přeplněné.

→ **Doporučení reformovat systém poskytování zdravotních služeb ve vězních.** Nyní vykazuje problémy s dostupností a kvalitou péče, což souvisí s nedostatkem lékařů motivovaných k práci ve vězních. Podle ochránkyně je zapotřebí provést analýzu pojetí vězeňského zdravotnictví.

B/ Policejní cely

Zjištění z návštěv

8



systematických návštěv policejních zařízení provedli pracovníci Kanceláře v roce 2015.

Zjistili například tyto problémy:

— Ne vždy dostane umístěná osoba formulář poučení o právech a povinnostech. Případně ho policie vydá jen na výslovnou žádost. Ochránkyně upozorňuje,

že není možné, aby si umístěná osoba pamatovala všechny informace, které jsou předmětem poučení. Na jeho vydání má právo a stanoví to i vnitřní předpis policie.

— Při umísťování do cely policie mnohdy plošně odebírá zdravotní pomůcky. Brýle, popř. jiné zdravotní pomůcky, je nutno umístěným zásadně ponechávat. Zákon je umožňuje odebrat pouze v individuálních případech poté, co byl k tomu zjištěn „zvláštní“ důvod. Tento „zvláštní“ důvod pro odebrání je nutné uvést v dokumentaci.

- Policie v několika případech neposkytla umístěným stravu, na kterou měli nárok, anebo neposkytla stravu v hodnotě, na kterou má osoba právo.

Školení policistů pokračuje

Na základě dohody s policejním prezidentem připravila ochránkyně vzdělávací program zaměřený na ochranu práv osob umístěných v policejních celách. Cílem školení je posílení prevence špatného zacházení, především v bodech, kde je při systematických návštěvách pravidelně zjišťováno pochybení. V říjnu 2014 proběhlo pilotní školení a v roce 2015 proškolili právníci Kanceláře vedoucí pracovníky policejních útvarů v deseti krajích České republiky. Obsah školení vychází z české právní úpravy a dále ze Standardů CPT a judikatury Evropského soudu pro lidská práva.

C/ Zařízení pro zajištění cizinců

Zařízení pro zajištění cizinců Bělá-Jezová bylo do podzimu 2015 jediným zařízením administrativní detence cizinců v České republice. Zařízení bylo v hledáčku ochránkyně od systematické návštěvy na podzim 2014. Rok 2015 přinesl další tři návštěvy, intenzivní jednání o nápravě zjištěných problémů a celkem dvakrát sankční kroky ochránkyně.

Závažná pochybení v roce 2014

Systematická návštěva v říjnu 2014 odhalila, že

- podmínky pro pobyt dětí, které byly v zařízení ubytovány spolu s rodiči omezenými na svobodě, mohou představovat porušení čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a nejsou ani slučitelné s principem nejlepšího zájmu dítěte ve smyslu čl. 3 Úmluvy o právech dítěte;
- některé restrikce spojené s každodenním životem umístěných cizinců nebyly legitimní.

Správa uprchlických zařízení Ministerstva vnitra a Policie České republiky splnily pouze některá doporučení a návrhy opatření k nápravě. Ochránkyně proto musela trvat na následujících opatřeních:

- **nepoužívat pouta při eskortách plošně;**
- **zlevnit telefonní hovory změnou poskytovatele telekomunikačních služeb;**
- **zajistit přístup na internet;**
- **systematicky připravovat cizince na opuštění zařízení;**
- **neumísťovat rodiny s dětmi do Zařízení pro zajištění cizinců Bělá-Jezová.**

Pro naplnění těchto doporučení musela ochránkyně oslovit přímo ministra vnitra (sankční postup podle zákona o veřejném ochránci práv).

Výrazné zhoršení v roce 2015

V průběhu roku 2015 násobně stoupl počet osob umístovaných do zařízení pro zajištění cizinců. Ochránkyně zařízení opakovaně osobně navštívila s právníky Kanceláře a tlumočníky.

Zacházení, které návštěvou zjistila, bylo možné označit za ponižující, a to zejména vůči umístěným dětem.

Cizinci byli omezeni na svobodě, a přitom absolutně postrádali informaci o své právní situaci. Docházelo k rozdělování bližších či vzdálenějších rodin. Úzkost cizinců prohlubovala skutečnost, že se nemohli spojit se svými příbuznými. Materiální podmínky i právní pomoc v zařízení byly nedostatečné. Lidé vnímali zacházení a podmínky, ve kterých byli drženi, jako

659



osob se v srpnu 2015 nacházelo v Zařízení pro zajištění cizinců Bělá-Jezová. Původní kapacita zařízení (270 lůžek) nestačila, proto lidé přebývali také v obytných buňkách, stanech a tělocvičně.

velmi ponižující. Panovalo napětí a nepřátelství – mezi umístěnými a personálem. Rodiče se cítili být pokoreni před svými dětmi, například proto, že byli policií přepravováni v poutech.

Ochránkyně situaci vyhodnotila jako akutní humanitární problém. Zařízení nebylo po materiální, organizační ani personální stránce připraveno poskytovat služby tolika osobám. Svou zprávu ochránkyně adresovala s velkou naléhavostí všem dotčeným úřadům a rovněž ministru vnitra, ministryni práce a sociálních věcí, ministryni školství, mládeže a tělovýchovy, ministru spravedlnosti a ministru pro lidská práva.

Správa uprchlických zařízení však nepřijala dostatečná opatření, pouze situaci zmírnila. Protože špatné

zacházení s umístěnými cizinci přetrvávalo, ochránkyně využila sankčního oprávnění podle zákona o veřejném ochránci práv a o svých zjištěních informovala veřejnost.

Následně ochránkyně dvakrát osobně jednala s ministrem vnitra a obdržela informace o opatřeních, díky kterým se podmínky v Zařízení pro zajištění cizinců Bělá-Jezová postupně zlepšily (zvýšení počtu sociálních pracovníků, zajištění tlumočnicků, odstraňování prvků demonstrace moci ze strany střežících osob, herní prvky pro děti apod.). Přetrvával však principiální problém umístování dětí do zařízení detenční povahy.



informace o sankčních postupech a zprávy z návštěv najdete na našem webu pod odkazem bit.ly/zarizeni_cizinci a tiskovou zprávu na bit.ly/Bela_Jezova

D/ Léčebny dlouhodobě nemocných

Systematické návštěvy osmi léčeben

V roce 2015 se uskutečnila série návštěv osmi léčeben dlouhodobě nemocných. Návštěvy provedli právníci Kanceláře a externě spolupracující lékaři a zdravotní sestry. Před zahájením návštěv proběhl nábor expertů. Zvláštní pomoc ochránkyni poskytly Česká asociace sester, Česká alzheimerovská společnost a Česká společnost paliativní medicíny. V rámci přípravy programu šetření a tréninku monitorujícího týmu proběhly tři exkurze do zařízení s velmi dobrou praxí a stáž u sociálních pracovníků v nemocnici.

Předmět šetření v léčebně: dodržování práva na soukromí a respektování důstojnosti člověka, specifické potřeby osob s demencí, míra a způsob zajištění bezpečnosti pacientů a dále některá ošetrovatelská témata, jakými jsou podvýživa, hydratace, péče o proleženiny, mikční režim, zvládání bolesti.

Co jsme kontrolovali?

- zajištění bezpečí, soukromí a důstojných podmínek
- zohlednění specifických potřeb lidí trpících demencí
- používání tišících léků a omezovacích prostředků
- prevenci a zvládání bolesti, podvýživy, úrazů
- personální zabezpečení péče

Spolupráce s experty byla klíčová. Propojení právního a medicínského pohledu na zacházení s osobami omezenými na svobodě v důsledku závislosti na dlouhodobé péči se ukázalo být velmi důležité. Napomohlo, že se experti účastnili jak přípravy programu návštěv, tak i následného hodnocení. Po ukončení série návštěv ochránkyně také uspořádala dva kulaté stoly s odborníky a představiteli navštívených zařízení. Projednala s nimi zjištění, hodnocení a doporučení. Zřejmí je, spolu se systémovými doporučeními, v roce 2016 v tematické souhrnné zprávě.

Zjištění z návštěv

V případě jedné léčebny ochránkyňe konstatovala špatné zacházení. Ze systematických návštěv dále vyplynulo, že jedním z klíčových problémů je **nedostatek soukromí pacientů** (při provádění hygieny na lůžku se nepoužívají zástěny, chybí místnost pro soukromý rozhovor s lékařem, na jednom pokoji bývá až šest lůžek, personál neklepe před vstupem do pokoje, pacienti nemají k dispozici uzamykatelný prostor pro své osobní věci).

Závažné nedostatky se týkají **používání omezovacích prostředků**. U pacientů, jejichž zdravotní stav hrozí nutností použít omezovací prostředek, nejsou vypracovávány plány zvládnutí neklidu a prevence použití omezení (jak neklidu u konkrétního pacienta předcházet, jak na něj reagovat, když nastane) a strategie použití omezovacího prostředku co nejšeterněji a nejbezpečněji. Tyto problémy, obecný nedostatek ošetřovatelského personálu a častá praxe, že lékař indikuje omezovací prostředky do budoucna (nikoliv v okamžiku nebezpečí), může vést k jejich zneužití.

Léčebny často nevedou řádně dokumentaci o podání **medikace s tlumícím efektem (neklidové)**, která může za určitých podmínek taktéž představovat omezovací prostředek. Ochránkyňe kritizovala, když podání léků nikoli pravidelně, ale v návaznosti na předem předvídané komplikace, lékaři předepisují velmi vágně („při neklidu“) a ponechávají tak široký prostor pro uvážení ošetřujícího personálu. Po podání neklidové medikace personál do dokumentace často neuvádí čas podání, popis situace předcházející podání a následný efekt léčiva. I zde se tak otevírá prostor pro možné zneužití.

V oblasti **ošetřovatelské péče** ochránkyňe nejčastěji doporučovala systematicky sledovat riziko podvýživy, více podporovat samostatnost pacientů v oblasti vyměšování a standardizovat zvládnutí bolesti. V léčebnách část pacientů umírá. Přesto jim zpravidla není poskytována systematická a standardizovaná **paliativní péče** a mnohdy chybí vhodná komunikace s blízkými pacienta. V žádném ze zařízení nepracovali s nástrojem „dříve vysloveného přání“ a mnohdy jej ani neznali.

Jaké jsou zásadní problémy v léčebnách?

- nedostatek soukromí pacientů
- způsob používání omezovacích prostředků
- rizikové používání léků s tlumícím efektem
- nedostatek personálu pro ošetřovatelskou péči



E/ Neregistrovaná zařízení bez oprávnění k poskytování sociálních služeb

V roce 2015 ochránkyňe pokračovala v řešení problému špatného zacházení v ubytovacích zařízeních, která poskytují sociální služby bez náležitého oprávnění. Tzv. neregistrovaná zařízení obcházejí systém povinné registrace a kontroly sociálních služeb. Zaměřují se na zranitelné osoby z řad seniorů, osob s postižením a s duševní poruchou a vytvářejí podmínky, které ve všech devíti zkoumaných případech v nějaké míře naplňovaly znaky špatného zacházení.

V roce 2015 ochránkyňe informovala veřejnost o situaci ve čtyřech navštívených zařízeních, která na základě jejích doporučení nezjednala nápravu. Konkrétně šlo o zařízení Penzion pro seniory Atrium v Liberci, Domov na kopci v Červeném Újezdu, Penzion Jiřinka v Brně a Penzion Spokojeného stáří v Luhačovicích.

Pro informování i varování odborné i široké veřejnosti ochránkyňe vydala Zprávu o návštěvách ubytovacích zařízení poskytujících péči bez oprávnění. Zprávu předložila všem dotčeným státním orgánům, včetně orgánů činných v trestním řízení, a požádala Ministerstvo práce a sociálních věcí o omezení činnosti takových zařízení a pomoc ohroženým lidem. Následně se ochránkyňe obrátila i na vládu. Pro bližší informace viz stranu 15.

F/ Zařízení sociálních služeb pro seniory

Sankční zveřejnění

V roce 2015 veřejná ochránkyně práv informovala veřejnost o neuspokojivé situaci v zařízení sociálních a zdravotních služeb Sociální a zdravotní centrum Letiny. V zařízení proběhly systematické návštěvy v srpnu 2013 a září 2014. Dialog ochránkyně s vedením nevedl k nápravě zjištěného závažného špatného zacházení (pro podrobnosti viz Zprávu veřejné ochránkyně práv jako národního preventivního mechanismu za rok 2014, str. 22).

 tiskovou zprávu o Letinách najdete na našem webu: bit.ly/Zarizeni_Letiny



Situace v sankcionovaném zařízení byla z pohledu ochránkyně skutečně vážná. Jednalo se o teprve druhou sankci zveřejněním v oblasti sociálních služeb, přičemž od roku 2006 proběhlo 128 návštěv těchto zařízení!

Podle názoru ochránkyně je povinností státu zamezit zjištěnému špatnému zacházení, i když k němu dochází v (soukromém) zařízení sociálních služeb. Závislost na poskytované péči staví uživatele do zvlášť zranitelného postavení, ve kterém si nemohou sami zajistit ochranu.

Dále ochránkyně aktivizovala Krajský úřad Plzeňského kraje coby registrující orgán, Krajskou pobočku Úřadu práce ČR v Plzni, příslušnou k provádění inspekce sociálních služeb a řízení o správních deliktech, a Ministerstvo práce a sociálních věcí. Jejich postup dále sleduje.

Systémová doporučení 2015

Souhrnná zpráva Domovy pro seniory a domovy se zvláštním režimem

V roce 2015 vydala ochránkyně souhrnnou zprávu o poznatcích ze systematických návštěv 14 (registrovaných) zařízení pobytových sociálních služeb pro seniory. Vedle popisu zjištění obsahuje zpráva doporučení k dosažení žádoucího standardu péče a související komentář. Hlavním cílem zprávy je vysvětlit čtenářům z praxe sociálních služeb, že i na místech předurčených k péči o člověka může být ohroženo právo na život, právo nebýt podroben špatnému zacházení, právo na osobní svobodu či právo na soukromý a rodinný život.

Zpráva je dostupná na internetových stránkách a již dvakrát vyšla i tiskem. Dosavadní kladná odezva na tento soubor poznatků o současné praxi poskytování pobytových sociálních služeb seniorům a o potřebném standardu zacházení vedla k zahájení promyšlené prezentace zprávy mezi odbornou veřejností.



Zpráva z návštěv domovů pro seniory a domovů se zvláštním režimem

- Popisuje zjištění z návštěv 14 zařízení.
- Obsahuje popis dobré i špatné praxe a doporučení, která mohou sloužit jako vodítko.
- Důvodem špatného zacházení je nejčastěji nedostatek personálu a neznalost správné praxe.
- Soustředí se především na podmínky seniorů s demencí.



zprávu najdete na našem webu bit.ly/domovy_seniori



Doporučení adresovaná ministerstvům

Na základě poznatků z provedených návštěv ochránkyně formulovala doporučení pro Ministerstvo práce a sociálních věcí a Ministerstvo zdravotnictví a požádala o jejich realizaci. Cílem je předcházet špatnému zacházení zlepšením systémového rámce poskytování pobytových služeb pro seniory.

- K zajištění potřeb seniorů v oblasti zdravotní ošetrovatelské péče: připravit řešení financování zdravotní péče poskytované klientovi pobytového zařízení sociálních služeb.
- K zabránění dalším pochybením při práci s tlumicími léky: doplnit stávající doporučený postup Ministerstva práce a sociálních věcí, aby zohlednil užití léků jako opatření omezujícího pohyb; a také metodicky vést inspekci, aby různé režimy práce s tlumicí medikací dokázala v praxi rozeznávat.
- K zamezení provozování zařízení, jejichž podmínky brání poskytování služeb v soukromí a jejichž personál je poddimenzovaný: definovat vyhláškou personální a materiálně-technický standard poskytování pobytových sociálních služeb.
- K rozvoji služeb přizpůsobených specifickým potřebám osob trpících syndromem demence: vypracovat Plán Alzheimer.

»»»»»» 4. Další aktivity NPM



Při působení k posílení ochrany před mučením, krutým, nelidským a ponižujícím zacházením nebo trestáním národní preventivní mechanismus předkládá doporučení s cílem zlepšit zacházení s osobami zbavenými svobody a podmínky, v nichž jsou drženy, dále předkládá návrhy a vyjádření ohledně platných nebo navrhovaných právních předpisů, vede dialog s orgány státu a veřejného života a rozšiřuje povědomí o svých zjištěních a doporučeních [ve smyslu čl. 19 písm. b) a c) a čl. 22 OPCAT].

V této části pojednává zpráva o dalších aktivitách doplňujících samotné provádění systematických návštěv. Prevence špatného zacházení si vyžaduje důsledné připomínání a prosazování předchozích doporučení a návrhů opatření k nápravě a aktivní přístup k dialogu se státními orgány i odbornou a laickou veřejností. Rok 2015 byl v tomto ohledu plodný a snad i úspěšný. Předně ochránkyně pokračovala ve vyjednávání s úřady a vznesla řadu připomínek k návrhům právních předpisů. Dále úspěšně nabídla své expertní poznatky – dvakrát ve vztahu k Ústavnímu soudu a pak při přípravě vyjádření vlády ke Zprávě CPT. Velké úsilí se skrývá za odbornými setkáními, vzděláváním a prací na popularizaci. Mezinárodní spolupráce především s evropskými národními preventivními mechanismy přinesla, jako i v minulosti, výborné obohacení a zkušenosti. Krátká informace o evaluaci a zveřejňování zpráv ze systematických návštěv je zařazena pro zajímavost především čtenářů z řad kolegů ze zahraničí.

A/ Vyjednávání s orgány státu

Naplnování systémových doporučení a prevence špatného zacházení obecně jsou tématem jednání veřejné ochránkyně práv s vrcholnými představiteli státní správy. V roce 2015 se uskutečnila tato jednání:

- **s náměstkem ministra zdravotnictví** o bezpečnosti poskytování záchytné služby a o kontrole používání omezovacích prostředků;
- **s náměstkem ministra školství, mládeže a tělovýchovy** o poznatcích ze systematických návštěv a o požadavku ochránkyně, aby standardy kvality pro výkon ústavní výchovy a preventivně výchovné péče přijalo ministerstvo formou vyhlášky, a mohly se tak stát nástrojem pro kontrolu poskytované péče;
- **s ministrem zdravotnictví** o zacházení s malými dětmi v kojeneckých ústavech, transformaci psychiatrické péče a kontrole používání omezovacích prostředků;
- **s ředitelem odboru Ministerstva práce a sociálních věcí** o situaci v ubytovacích zařízeních poskytujících sociální služby bez oprávnění, o selháních systému registrace při prevenci špatného zacházení v pobytových sociálních službách, o reakci na špatné zacházení v zařízení sociálních služeb v Letinách a o právní úpravě nedobrovolného pobytu v zařízeních sociálních služeb;
- **s ministryní školství, mládeže a tělovýchovy** o sjednocení systému péče o ohrožené děti a o standardech kvality ústavní výchovy;
- **s ministrem vnitra** dvakrát o nápravě situace v Zařízení pro zajištění cizinců Bělá-Jezová;
- **s ředitelem Správy uprchlických zařízení Ministerstva vnitra** o tomtéž;
- **s generálním ředitelem Vězeňské služby ČR** třikrát nad tématy vzešlými z individuálních podnětů z věznic a poznatky ze systematických návštěv;
- **vystoupení na zasedání vlády** – úspěch návrhu ochránkyně na přijetí opatření k zabránění dalšímu rozvoji neregistrovaných zařízení a k zajištění dostupnosti řádných sociálních služeb pro seniory a nemocné.

B/ Připomínková řízení

Ochrádkyně reaguje na vládní návrhy právních předpisů předložené do připomínkového řízení a je zvána na jednání Legislativní rady vlády. V roce 2015 připomínkovala následující návrhy:

- Návrh novely zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů, a zákona č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby
Téma připomínky: redukce typů věznic, možnost soudního přezkumu rozhodnutí o zařazení
- Návrh novely zákona č. 95/2004 Sb., o podmínkách získávání a uznávání odborné způsobilosti a specializované způsobilosti k výkonu zdravotnického povolání lékaře, zubního lékaře a farmaceuta
Téma připomínky: zařazení dětské a dorostové psychiatrie mezi základní obory vzdělávání lékařů
- Návrh novely zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, a zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních
Téma připomínky: zákonné podmínky tzv. sociální detence
- Návrhy novel zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, a zákona č. 325/1999 Sb., o azylu

Téma připomínky: příprava cizince na opuštění zařízení, informování o datu a čase vyhoštění, dozor státního zastupitelství v zařízení pro zajištění cizinců

- Návrh novely zákona č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách
Téma připomínky: zákonné podmínky výkonu chirurgických kastrací
- Návrh zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek a návrh novely zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování
Téma připomínky: subsidiarita použití omezovacího prostředku, evidence použití omezovacích prostředků, bezpečnost zachytné služby, úhrada za poskytnutí zachytné služby

Ochrádkyně poskytla připomínky rovněž k

- návrhu Vyjádření vlády České republiky ke Zprávě pro vládu České republiky o návštěvě České republiky, kterou vykonal Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání ve dnech 1. až 10. dubna 2014.



C/ Vyjádření pro Ústavní soud

Veřejná ochrádkyně práv Ústavnímu soudu na jeho žádost poskytla dvě vyjádření jako pomoc při opatřování podkladů pro rozhodování o ústavních stížnostech.

V prvním případě se vyjádřila k omezení osobní svobody rodin s dětmi a k podmínkám jejich pobytu v zařízení pro zajištění cizinců. Opakované návštěvy Zařízení pro zajištění cizinců Bělá-Jezová přinesly poznatky o podmínkách a zacházení, které podle názoru ochrádkyně představovaly špatné zacházení, a to právě ve vztahu k rodinám s dětmi. O této ústavní stížnosti (sp. zn. III. ÚS 3289/14) nebylo doposud rozhodnuto.

Druhé vyjádření se týkalo ústavní stížnosti směřující proti zásahu Policie České republiky v průběhu pokusu o vyhoštění zajištěného cizince. Stěžovatel považoval postup policie za ponižující a nelidské zacházení. Ochrádkyně poskytla Ústavnímu soudu své poznatky týkající se přípravy cizinců na opuštění zařízení pro zajištění cizinců, jejich neinformování o realizaci správního vyhoštění či předání a praxi poutání cizinců při policejních eskortách. Ústavní soud v nález ze dne 27. října 2015, sp. zn. I. ÚS 860/15, zohlednil argumentaci ochrádkyně.

D/ Vyjádření vlády ke Zprávě CPT

V roce 2014 proběhla v České republice periodická návštěva Evropského výboru pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (CPT). Při přípravě vyjádření vlády ke zprávě o návštěvě proběhlo několik tematických setkání představitelů dotčených ministerstev a zařízení.

Pracovníci Kanceláře na jednáních působili jako experti v oblasti práv osob omezených na svobodu, s cílem vysvětlovat kontext doporučení a standardů CPT. Zpráva byla v roce 2015 také předmětem širší odborné diskuse a její doporučení jsou důležitým podnětem pro práci ochránkyně.

Standardy CPT byly rovněž tématem aktuálního soudního rozhodnutí, konkrétně závaznost mezinárodního soft-law pro výklad pojmu mučení, nelidského a ponižujícího zacházení. Ústavní soud v nálezu ze dne 27. října 2015, sp. zn. I. ÚS 860/15, § 59, dovedl, že doporučení a výklad pojmů poskytnutý expertními orgány mezinárodních organizací vzniklých na základě mezinárodní smlouvy, konkrétně CPT, mají autoritativní povahu a každá odchylka ze strany orgánů veřejné moci musí být velmi důkladně a přesvědčivě odůvodněna.

E/ Odborná setkání, vzdělávání a popularizace

Tato část představuje aktivity, jež buď přímo souvisí s prováděním návštěv (kulaté stoly s experty a představiteli navštívených zařízení), nebo využívají poznatků z nich a ve formě odborné diskuse nebo vzdělávacích akcí mají za cíl prevenci špatného zacházení.

Kulatý stůl Individuální a systémová doporučení pro dlouhodobou péči, Brno

Po provedení série návštěv léčen dlouhodobě nemocných proběhlo pracovní setkání monitorujícího týmu: právníků, zdravotních sester i lékařů. Cílem setkání bylo ze získaných poznatků vytvořit jasná doporučení a standardy, které bude možné představit v souhrnné zprávě ochránkyně. Experti dále nabídli svůj pohled na průběh návštěv a na priority prevence špatného zacházení a monitoringu v oblasti poskytování péče.

Kulatý stůl Zacházení v léčebnách dlouhodobě nemocných, Brno

Setkání navazovalo na sérii 8 systematických návštěv léčen dlouhodobě nemocných. U kulatého stolu se sešli zástupci navštívených léčen, právníci a expertní spolupracovníci Kanceláře a další odborníci z řad zdravotníků. Předmětem odborné diskuse byl standard zacházení, který odpovídá požadavku na prevenci špatného zacházení s osobami odkázanými na péči v léčebnách. Zástupci navštívených zařízení mohli dále vyjádřit svůj názor na právní hodnocení ochránkyně a praktické zkušenosti s realizací doporučení. Ochránkyně současně získala zpětnou vazbu k průběhu návštěv. Závěry kulatého stolu slouží jako další podklad pro souhrnnou zprávu ochránkyně.

Konference Výzvy prevence špatného zacházení, Olomouc

Konferenci uspořádala ochránkyně ve spolupráci s Právnickou fakultou Univerzity Palackého v Olomouci. Řečníci z Kanceláře veřejného ochránce práv představili 10 let monitoringu špatného zacházení. Dalším tématem byla definice mučení v mezinárodních smluvních dokumentech a možné dopady absence definice mučení v trestním zákoníku na efektivitu stíhání této trestné činnosti v České republice. Představeno bylo i aktuální téma: závaznosti mezinárodního soft-law pro výklad pojmu mučení, nelidského a ponižujícího zacházení národními orgány.

Setkávání se státními zástupci

Státní zastupitelství vykonává dozor nad dodržováním právních předpisů v místech, kde se vykonává vazba, trest odnětí svobody, zabezpečovací detence a ochranná nebo ústavní výchova. V roce 2014 uzavřela veřejná ochránkyně práv dohodu s nejvyšším státním zástupcem, na jejímž podkladě obě instituce spolupracují. V roce 2015 prezentovali právníci Kanceláře aktuální poznatky a priority ochránkyně na dvou pracovních setkáních státních zástupců.

Další příležitosti pro odborný dialog

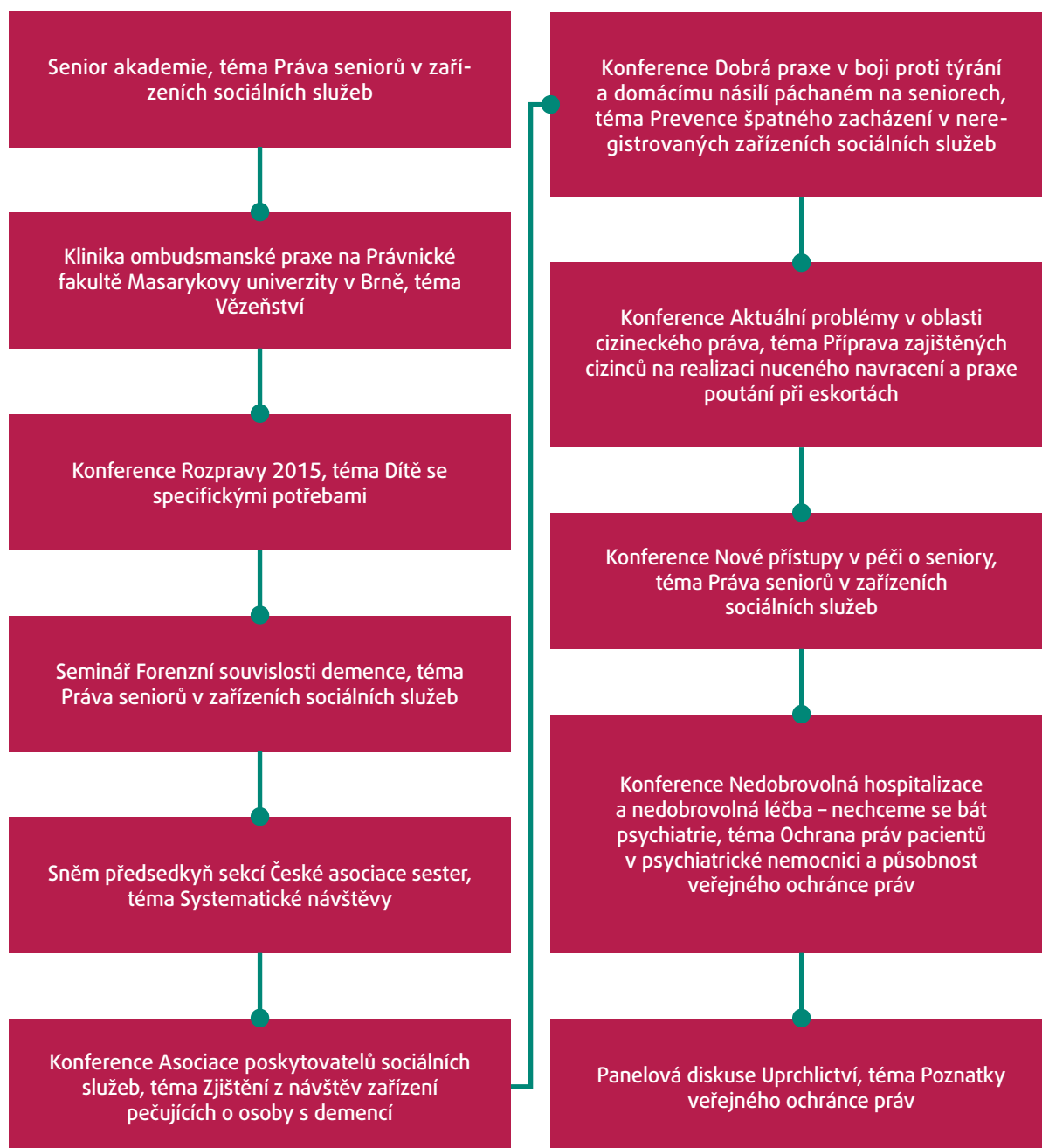
— V únoru 2015 zorganizovala ochránkyně v Praze neformální setkání expertů působících v různých službách pro ohrožené děti. Tématem setkání bylo naplňování specifických potřeb dětí, návaznost služeb zdravotních a sociálních a výchovně léčebný režim.

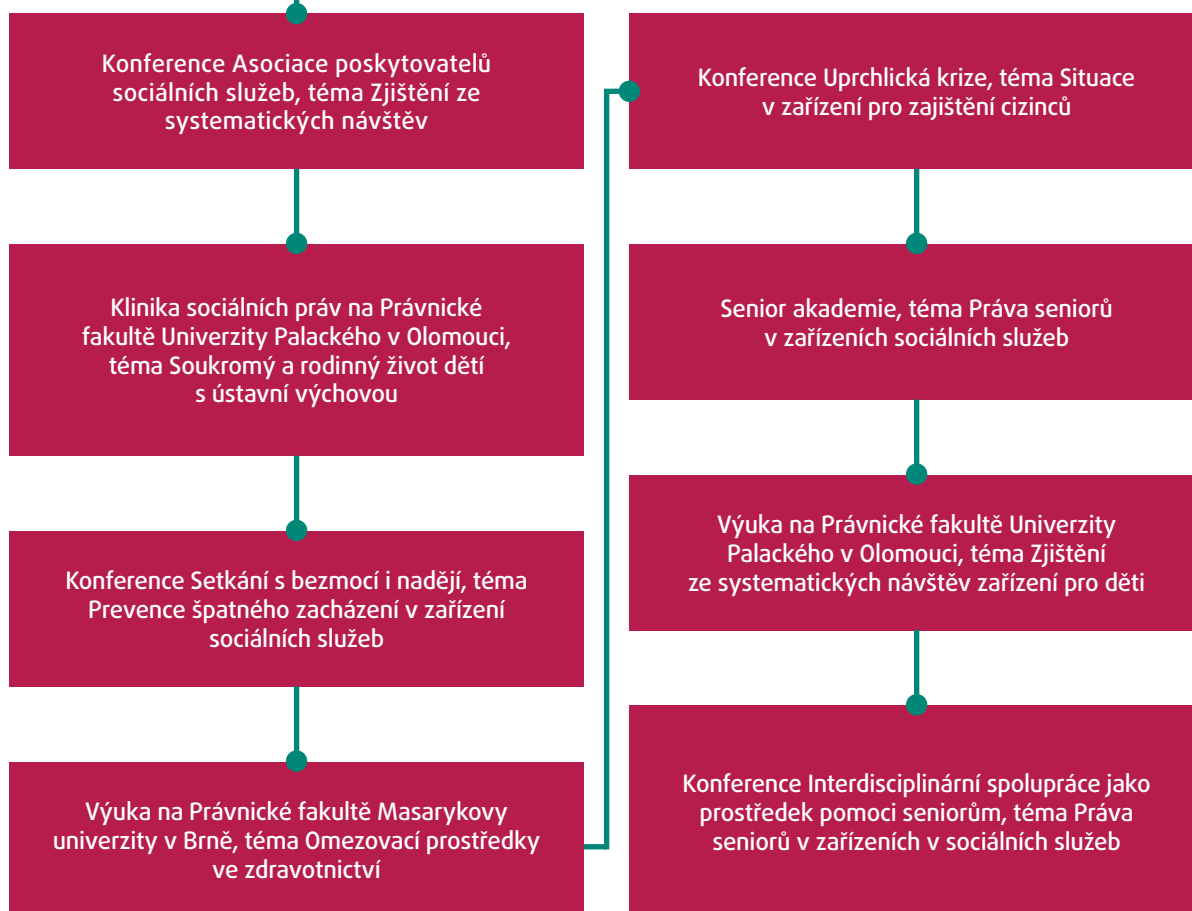
- V rámci přípravy systematických návštěv léčených dlouhodobě nemocných podnikli pracovníci Kanceláře exkurze do léčených při Nemocnici v Bílovci, Gerontologickém centru v Praze a Ústřední vojenské nemocnici v Praze. Tam proběhla také několikadenní stáž zaměřená na sociální práci v nemocnici.
- Pracovníci Kanceláře se pravidelně účastní setkání Výboru proti mučení Rady vlády pro lidská práva a Rady pro inspekci kvality sociálních služeb.
- V průběhu roku 2015 se právníci Kanceláře účastnili jako experti prací na Konceptu vězeňství do roku 2025 a na přípravě změn právních předpisů v souvislosti s nedobrovolným pobytem v zařízeních sociálních služeb (tzv. sociální detence).

Školení pro policisty střežící cely

V roce 2015 proběhlo deset školení pro policisty odpovědné za střežení osob umístěných v policejních celách. Cílem školení je posílit prevenci špatného zacházení, především v bodech, kde je při systematických návštěvách zjišťováno pochybení policie.

Akce s vystoupením pracovníků Kanceláře





Příspěvky do časopisu Sociální služby

Právníci Kanceláře přispívají každý měsíc do odborného časopisu Sociální služby. Podněty k prevenci špatného zacházení se tak dostávají ke čtenářům z řad pracovníků v zařízeních omezení svobody, kde k němu může fakticky docházet. V roce 2015 články pojednávaly například o významu lékařského posudku při uzavírání smlouvy o sociální službě, o podmínkách poskytování sociálních služeb osobám s omezenou svéprávností, právu na náležitou lékařskou péči nebo postavení zdravotně-sociálního pracovníka při zajištění komplexní péče pacientům léčeným dlouhodobě nemocných.



Média a komunikace s veřejností

- Na webu www.ochrance.cz zaujímá agenda národního preventivního mechanismu samostatnou sekci. Jsou v ní k dispozici všechny souhrnné zprávy i další dokumenty obsahující zjištění a doporučení ochránce, včetně prezentací ze vzdělávacích a osvětových akcí a informačních letáků.

V roce 2015 vyšlo k tématům národního preventivního mechanismu



- Z devíti tiskových konferencí uspořádaných v roce 2015 věnovala veřejná ochránkyně práv tři tématům špatného zacházení.
- Zjištění z návštěv zařízení pro zajištění cizinců v Bělé-Jezové a zařízení sociálních služeb v Letinách patřila mezi mediálně nejsledovanější témata ochránkyně v roce 2015.
- Výročí 10 let činnosti jako národního preventivního mechanismu připomíná speciální informační leták.



F/ Mezinárodní spolupráce

Výměna zkušeností s NPM Maďarska a Rakouska

V lednu 2015 navštívila veřejná ochránkyně práv institut ombudsmana v Rakousku. Jednalo se o první setkání nad agendou národního preventivního mechanismu.

V březnu 2015 proběhla v Brně dvoudenní návštěva pracovníků nově zřízeného národního preventivního mechanismu Maďarska (tedy ombudsmana). Návštěva byla koncipována především jako studijní pro maďarské kolegy, ale vzhledem k šíře původního mandátu maďarského ombudsmana přinesli hosté inspirativní zkušenosti také pro nás.

Studijní cesty do zahraničí

Skupina právníků Kanceláře se zúčastnila exkurze do německé ženské věznice v Chemnitz, a to společně s pracovníky probační a mediační služby Ústeckého kraje.

Závěr roku přinesl příležitost upřádat studijní cesty ke kolegům. Pracovníci Kanceláře podnikli návštěvy národních preventivních mechanismů Maďarska, Španělska a Gruzie a studovali metodu provádění návštěv, organizaci práce a způsob nastolování jednotlivých témat ze široké oblasti předcházení špatnému zacházení.

Výměna zkušeností, především z oblasti sociální práce s odsouzenými, pokračovala reciproční návštěvou ve věznici ve Světlé nad Sázavou.

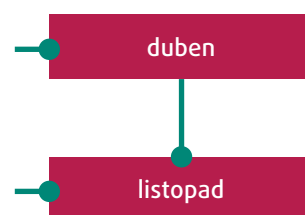
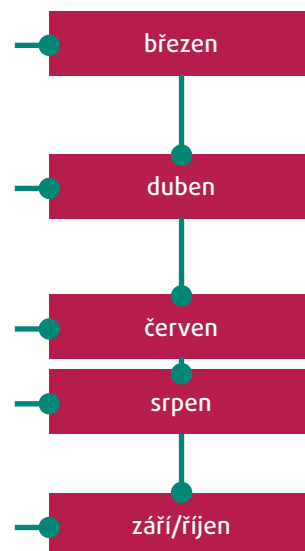
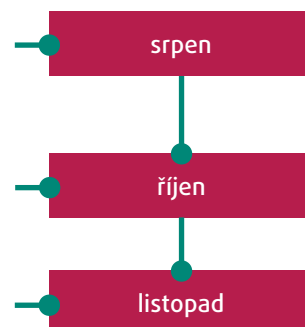
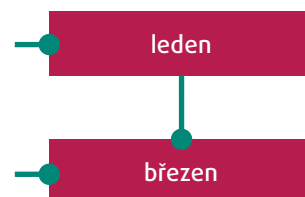
Zahraniční konference a semináře

- Štrasburk. Veřejná ochránkyně práv se osobně zúčastnila mezinárodní konference k 25 letům činnosti CPT.
- Vídeň. Právník Kanceláře se účastnil Konference o efektivním využívání doporučení národních preventivních mechanismů při zlepšování podmínek v zařízeních, kde jsou lidé omezeni na svobodě. V diskusním příspěvku především sdílel zkušenost s pořádáním kulatých stolů v návaznosti na sérii provedených návštěv a cíleným školením policistů.
- Riga a Bristol. Ze zahraničních školicích akcí využili pracovníci Kanceláře bristolské univerzity k předcházení špatnému zacházení se ženami ve věznicích a workshop o implementaci mandátu národního preventivního mechanismu do činnosti veřejných ochránců práv.
- Visegrád. Setkání ombudsmanů zemí Visegrádské čtyřky mělo za téma roli ombudsmanů v ochraně práv nejohroženějších sociálních skupin a ochránkyně na něm představila své poznatky rovněž z agendy národního preventivního mechanismu.

Krátká setkání

Agenda národního preventivního mechanismu byla jedním z témat setkání veřejné ochránkyně práv s ombudsmankou Chorvatska v Brně. Skrze veškerou svou působnost se chorvatská ombudsmanka hodlá vložit do tématu ochrany práv seniorů, k čemuž jí ochránkyně poskytla své výstupy z let 2014 a 2015.

Při příležitosti studijní cesty do České republiky navštívili Kancelář egyptští právníci působící v oblasti ochrany lidských práv. Agenda národního preventivního mechanismu byla jedním z diskutovaných témat.



G/ Vyhodnocování a zveřejňování zpráv zasílaných do navštívených zařízení

V průběhu deseti let změnila zpráva ze systematické návštěvy několikrát podobu. Motivem změn byla zpravidla snaha o zvýšení přehlednosti a srozumitelnosti, a ostatně i atraktivnosti textu pro čtenáře – představitele a pracovníka navštíveného zařízení. Také v roce 2015 proběhla evaluace formální stránky zprávy, za pomoci externího lektora. Právníci prošli dvoudenním tréninkem zaměřeným na precizní formulování a maximální srozumitelnost textu. Vznikla nová grafická podoba zprávy s vylepšenou strukturou textu. Cílem zprávy není pouze sdělit doporučení na podkladě předložených důkazů o zjištěných problémech.

Zpráva má čtenáře také přesvědčit a motivovat k žádoucí změně postupu a předejít zbytečné frustraci a opozici plynoucím z kritiky a možných nedorozumění. Zprávou věc nekončí, nýbrž se začíná vyjednávání o naplnění doporučených opatření, a k tomu je vhodné nastolit co nejlepší podklad.

Jednotlivé zprávy z návštěv doposud nebyly veřejné, ledaže ochránce věc medializoval jako sankci za nenaplnění jeho doporučení. Od roku 2016 bude ochránkyně v souladu se zákonem zprávy z návštěv po ukončení vyjednávání se zařízením zveřejňovat.



Oddělení dohledu nad omezováním osobní svobody

»»»»» PŘÍLOHA 1: Poslání veřejného ochránce práv



Veřejný ochránce práv (ombudsman) podle zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, chrání osoby před **jednáním úřadů a dalších institucí**, pokud je toto jednání v rozporu s právem, neodpovídá **principům demokratického právního státu a dobré správy** nebo jsou úřady nečinné. Shledá-li pochybení v činnosti úřadu a nedojde-li následně k nápravě, může informovat nadřízený úřad či veřejnost.

Od roku 2006 plní ochránce úkoly **národního preventivního mechanismu** podle Opčního protokolu k Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání. Cílem systematických návštěv je posílit ochranu osob omezených na svobodě před **špatným zacházením**. Návštěvy jsou prováděny jak na místech omezení svobody z moci úřední, tak i v zařízeních, kde je poskytována péče, na níž jsou její příjemci závislí. Svá zjištění a doporučení týkající se podmínek v určitém typu zařízení ochránce zobecňuje v souhrnných zprávách z návštěv a na jejich základě formuluje obecné standardy zacházení. Návrhy na zlepšení zjištěného stavu a odstranění případného špatného zacházení ochránce směřuje jak k samotným zařízením a jejich zřizovatelům, tak i k ústředním orgánům státní správy.

V roce 2009 byl ochránce pověřen rolí **národního tělesa pro rovné zacházení a ochrany před diskriminací** (equality body) v souladu s právem Evropské unie. Přispívá tedy k prosazování práva na rovné zacházení

se všemi osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ, národnost, pohlaví, sexuální orientaci, věk zdravotní postižení, náboženské vyznání, víru nebo světový názor. Za tím účelem poskytuje pomoc obětem diskriminace, provádí výzkum, zveřejňuje zprávy a vydává doporučení k otázkám souvisejícím s diskriminací a zajišťuje výměnu dostupných informací s příslušnými evropskými subjekty.

Od roku 2011 ochránce rovněž **sleduje zajištění cizinců a výkon správního vyhoštění**.

K jeho **zvláštním oprávněním** patří právo podávat Ústavnímu soudu návrhy na zrušení podzákonných právních předpisů, právo vedlejšího účastnictví před Ústavním soudem v řízení o zrušení zákona či jeho části, právo podat žalobu k ochraně veřejného zájmu či návrh na zahájení kárného řízení s předsedou či místopředsedou soudu. Ochránce také může doporučit vládě přijmout, změnit či zrušit zákon.

Ochránce je **nezávislý a nestranný**, z výkonu své funkce je zodpovědný pouze Poslanecké sněmovně, která ho zvolila. Má jednoho, stejným způsobem zvoleného, **zástupce**, kterého může pověřit částí své působnosti. Se svými poznatky ochránce průběžně seznamuje veřejnost prostřednictvím internetu, sociálních sítí, odborných seminářů, kulatých stolů a konferencí. Nej důležitější zjištění a doporučení shrnuje **zpráva o činnosti veřejného ochránce práv** předkládaná každoročně Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR.

»»»»»» PŘÍLOHA 2: Základní informace o národním preventivním mechanismu

“

Ochránce provádí systematické návštěvy míst, kde se nacházejí nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě veřejnou mocí nebo v důsledku závislosti na poskytované péči, s cílem posílit ochranu těchto osob před mučením, krutým, nelidským, ponižujícím zacházením nebo trestáním a jiným špatným zacházením.

”

(§ 1 odst. 3 zákona č. 349/1999 Sb.)

Od roku 2006 působí veřejný ochránce práv jako národní preventivní mechanismus podle Opčního protokolu k Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (OPCAT; č. 78/2006 Sb. m. s.).

Mandát ochránce pokrývá všechna místa omezení svobody, a to i místa tzv. detence de facto, kde je omezení důsledkem závislosti na poskytované péči a kde je primárním účelem pobytu poskytování péče (sociální, výchovné či zdravotní). Systematické návštěvy probíhají v zařízeních se soukromým i veřejným zřizovatelem.

Při výběru míst, která navštíví, má ochránce absolutní svobodu. Interně stanovuje plán návštěv na rok s tím, že jej někdy operativně doplňuje v reakci na aktuální závažné informace. Při stanovení plánu navazuje ochránce na uplynulé období, přičemž s cílem působit proti špatnému zacházení co nejefektivněji provádí jak návštěvy jednotlivé, tak i v tematických sériích, završené systémovými návrhy a doporučeními. Návštěvy jsou zásadně neohlášené. Počet návštěv za rok závisí na velikosti zvolených zařízení a rozsahu šetření. Aby byla zjištění reprezentativní, volí ochránce zařízení velká i malá, veřejná i soukromá, v centrech i na venkově.

Provádění návštěv zajišťují na základě zadání ochránce pracovníci Kanceláře veřejného ochránce práv. Tvoří je jednak skupina právníků soustředěných do samostatného oddělení Kanceláře a jednak externí

spolupracovníci dalších profesí. Nejčastěji ochránce spolupracuje s lékaři a zdravotními sestrami, dále pak psychology, sociálními pracovníky a speciálními pedagogy. Zvláštní téma zpracovávali také klinický farmaceut a nutriční terapeut. Nábor expertů Kancelář organizuje před větší sérií návštěv a je otevřený zájmu odborné veřejnosti s tím, že zvláštní spolupráci ochránce navázal s Českou asociací sester, Českou alzheimerovskou společností a Českou společností paliativní medicíny. Pracovníci Kanceláře mají k dispozici veškeré potřebné školení a stáže, zaměřené na právě sledovaná témata. Jejich technické zázemí zahrnuje služební multivan a osobní auta pro cestování, ubytování, počítače a fotoaparáty. Pracují podle speciálních metodik a mají oddělenou spisovou dokumentaci.

Monitorující tým má veškerá potřebná oprávnění pro provedení návštěvy: přístup do všech prostor zařízení dle svého přání, hovoří v soukromí se všemi osobami dle svého výběru a má přístup do dokumentace včetně zdravotnické.

Po návštěvě zařízení, či po souvisejících návštěvách více zařízení, vypracuje ochránce zprávu o svých zjištěních, jejíž součástí mohou být doporučení nebo návrhy opatření k nápravě. Když získá ochránce poznatky, které lze zobecnit, vydává souhrnnou zprávu. V ní formuluje systémová doporučení a návrhy k prevenci špatného zacházení a někdy také standardy správného zacházení, které mohou sloužit jako návod i nenavštíveným zařízením. Plnění doporučení ochránce sleduje a vyjedná o nich s navštíveným

zařízením, jeho zřizovatelem nebo s příslušnými úřady. Pokud ochránce neshledá vyjádření těchto subjektů dostatečným, může vyrozumět nadřízený úřad a není-li takového úřadu, vládu, a může o svých zjištěních informovat veřejnost. Od roku 2016 ochránce zveřejňuje na internetu zprávy z jednotlivých návštěv (po uzavření věci); do té doby byly až na výjimky veřejné pouze zprávy souhrnné.

Vedle provádění návštěv spočívá preventivní působení ochránce k zabránění špatnému zacházení v řadě dalších aktivit:

- Vybrané souhrnné zprávy vydává tiskem a distribuuje subjektům, které mohou úroveň zacházení v institucích ovlivnit.
- S využitím poznatků ze systematických návštěv připomínkuje připravované právní předpisy.
- Účastní se odborné diskuse a působí v pracovních a poradních orgánech.
- Pravidelně se setkává k odborné diskusi s pracovníky státního zastupitelství, kteří vykonávají dozor nad dodržováním právních předpisů na některých místech omezení svobody.
- Uskutečňuje a podporuje osvětu v oblasti prevence špatného zacházení: vydává tiskové zprávy a informační materiály, přispívá do odborných i populárních periodik, pořádá vzdělávací akce a na externích se aktivně podílí.
- Usiluje o aktivní přispění spolupráci národních preventivních mechanismů v Evropě.



»»»»»» PŘÍLOHA 3:

Deset let prevence špatného zacházení



A/ Úspěchy a výzvy prevence špatného zacházení

U příležitosti Dne lidských práv v roce 2015 uspořádala veřejná ochránkyně práv tiskovou konferenci o 10 letech provádění systematických návštěv. Představila svou vizi úspěchů a výzev v prevenci špatného zacházení. Cíl byl jasný: přiblížit tento poněkud abstraktní pojem veřejnosti a nabídnout dotčeným orgánům témata pro jejich vlastní boj se špatným zacházením.

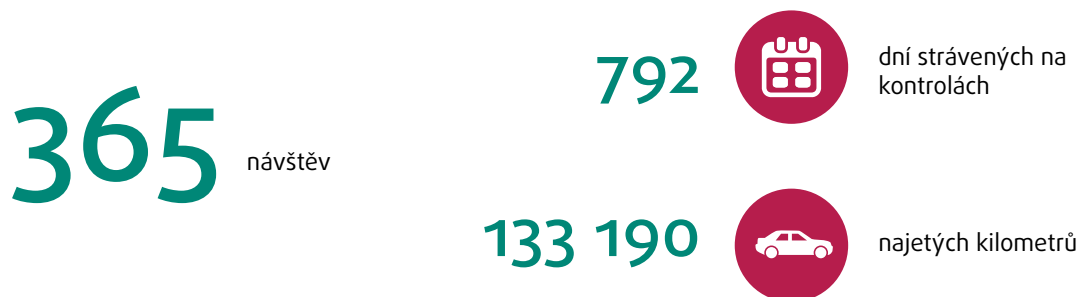
Úspěchy

- **Společnost už ví, že péči o své blízké nemá hledat v ubytovnách, které poskytují služby nezákonně.** Ve všech navštívených zařízeních byli ubytováni lidé – senioři, lidé s duševním onemocněním, lidé s postižením – vystaveni špatnému zacházení.
- **Zákon stanoví pravidla pro používání tlumicích léků a jiného omezení v pohybu (např. kurty).** Do roku 2012 byly ve zdravotnictví omezovací prostředky používány bez zákonné úpravy. Přetrvává nutnost zajistit její respektování a to, že se k restrikcím bude přistupovat skutečně až jako ke krajnímu nástroji zvládnutí nebezpečného chování pacientů.
- **Zařízení pro seniory používají náš standard prevence ignorování bolesti a zanedbávání ošetrovatelské péče.** I v oblasti ošetrovatelské péče je nutné pracovat na prevenci špatného zacházení, které má někdy i systémový ráz.
- **Vzniklo poučení pro zadrženého v policejní cele, že může kontaktovat rodinu, advokáta a lékaře.** Naplnění základních pojistek před špatným zacházením je stálým tématem systematických návštěv policejních cel.
- **Napomohli jsme vzniku standardu pro poskytování péče dětem v domovech a výchovných ústavech.** Ochránce nechce nahrazovat vnitroresortní kontrolní mechanismus. Standardy jsou vodítkem pro jeho činnost, jež doposud chybělo.
- **Podmínky v zařízení pro zajištění cizinců se v roce 2015 zlepšily.** Bohužel předcházela krizová situace poznamenaná špatným zacházením s umístěnými včetně mnoha dětí. O nápravě veřejná ochránkyně práv intenzivně jednala s ministrem vnitra.
- **Odsouzení se zase mohou mýt v teplé vodě dvakrát týdně.** Návrat k základnímu standardu zacházení s vězni je výsledkem také tlaku ochránkyně.

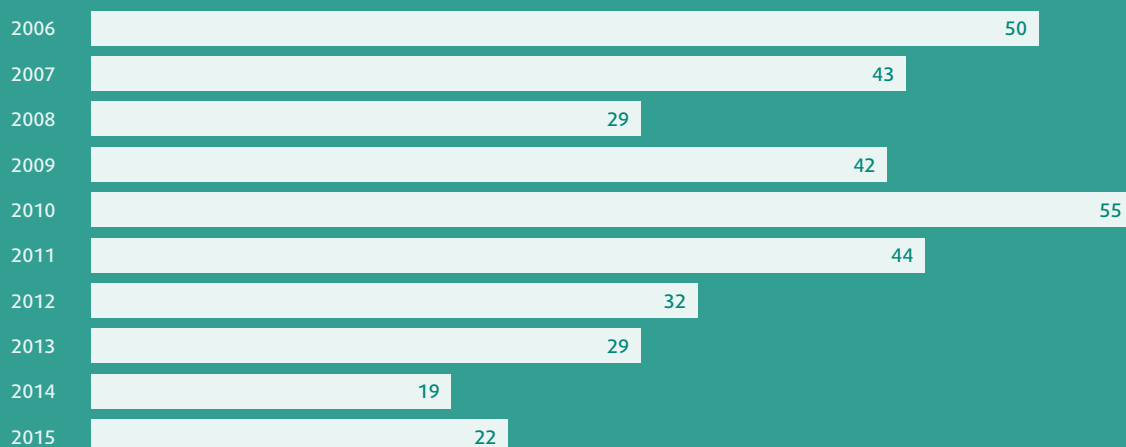
Výzvy

- **Vyřizování stížností klientů sociálních služeb nezávislým orgánem.** Uživatelé sociálních služeb jsou mimořádně zranitelnou skupinou osob, přičemž dosáhnout ochrany a naplnění práv u soudu je pro ně náročné a zdoluhavé a nezávislý stížnostní mechanismus není zřízen.
- **Dostatek personálu v zařízeních pro seniory, dlouhodobě nemocné a lidi s postižením a ocenění jeho práce.** Dosažení tohoto cíle by umožnilo odbourat restriktivní opatření a neosobní režim v řadě institucí. Bez dostateku personálu není možné poskytovat péči skutečně individualizovanou a odpovídající odborným požadavkům na předcházení pádům, bolesti, podvýživě a zhoršování psychického stavu včetně poruch chování.
- **Malé děti musí vyrůstat v rodině a ne v ústavu.**
- **Péče pro osoby s duševním onemocněním či postižením, pro umírající a pro jejich blízké musí být dostupná v komunitě.** Ústavní zařízení vždy představuje zvýšené riziko špatného zacházení, a to ať už v důsledku zneužití zranitelnosti klienta nebo v podobě vynucených hospitalizací.
- **Náprava přeplněnosti věznic a hromadného ubytování vězňů.**
- **Důstojné podmínky pro vězně dlouhodobě nemocné a s postižením.**

B/ 10 let v číslech



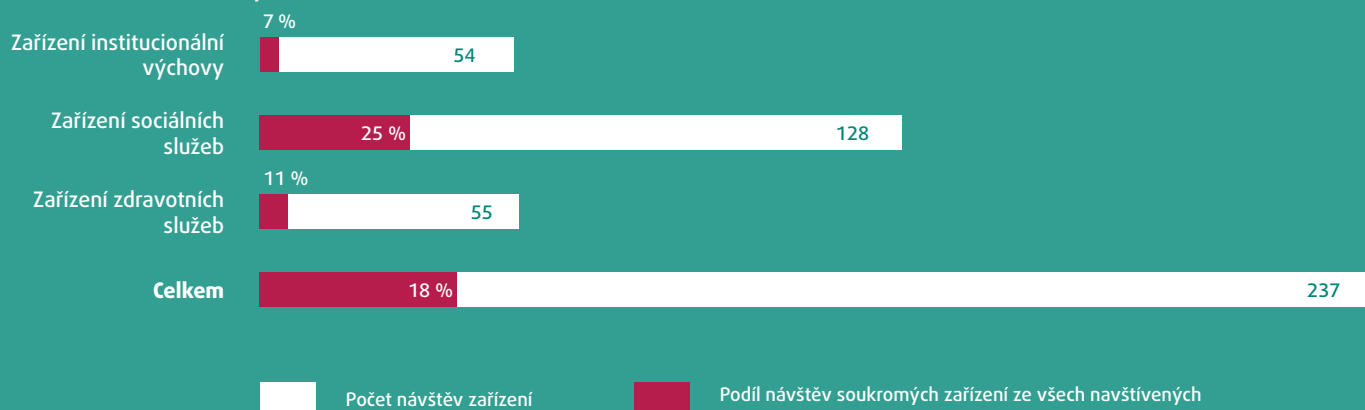
Počet provedených návštěv zařízení



Počet provedených návštěv podle typu zařízení



Podíl soukromých zařízení



C/ Vydané souhrnné zprávy

Pokud ochránce provede systematické návštěvy zařízení jednoho typu a získá poznatky, které lze zobecnit, zpracovává shrnující zprávu. Informuje tak veřejnost o situaci v určité oblasti omezení svobody, komentuje učiněná zjištění z hlediska špatného zacházení a jeho prevence, přináší příklady dobré praxe a formuluje požadovaný standard zacházení i prevence, formuluje systémová doporučení a návrhy opatření k nápravě. Deset let přineslo 23 souhrnných zpráv:

- Zpráva z návštěv zařízení, v nichž se vykonává ústavní a ochranná výchova (2006)
- Zpráva z návštěv věznic (2006)
- Zpráva z návštěv ústavů sociální péče pro tělesně postižené dospělé (2006)
- Zpráva z návštěv policejních zařízení (2006)
- Zpráva z návštěv léčeben dlouhodobě nemocných (2006)
- Zpráva z návštěv zařízení pro zajištění cizinců (2006)
- Zpráva z návštěv zařízení, v nichž se vykonává ústavní a ochranná výchova (2007)
- Zpráva z návštěv zařízení sociálních služeb pro seniory (2007)
- Zpráva z návštěv psychiatrických léčeben (2008)
- Zpráva z návštěv domovů pro osoby se zdravotním postižením (2009)*
- Zpráva z návštěv vazebních věznic (2010)*
- Zpráva z návštěv policejních cel (2010)

- Zpráva z následných návštěv psychiatrických léčeben (2010)*
- Zpráva z návštěv cizineckých zařízení (2010)
- Zpráva z návštěv školských zařízení pro výkon ústavní a ochranné výchovy (2012)
- Zpráva z návštěv kojeneckých ústavů (2013)
- Zpráva z návštěv středisek výchovné péče (2013)
- Zpráva z návštěv diagnostických ústavů (2013)
- Zpráva z návštěv dětských psychiatrických nemocnic (2013)
- Zpráva z návštěv protialkoholních záchytných stanic (2014)
- Zpráva z návštěv ubytovacích zařízení poskytujících péči bez oprávnění (2015)*
- Zpráva z návštěv domovů pro seniory a domovů se zvláštním režimem (2015)*
- Zpráva z návštěv věznic (2016)*

*zpráva je k dispozici také v angličtině

OCHRANA PŘED ŠPATNÝM ZACHÁZENÍM 2015

ZPRÁVA VEŘEJNÉ OCHRÁNKYNĚ PRÁV JAKO NÁRODNÍHO PREVENTIVNÍHO MECHANISMU

Redakční rada

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D.; Mgr. David Slováček;

Mgr. Marie Lukasová; Mgr. Barbora Kubíková

Editorka

Mgr. Bc. Monika Stachoňová

Vydala Kancelář veřejného ochránce práv v roce 2016

Grafický návrh, sazba, produkce: Omega Design, s.r.o.

ISBN 978-80-87949-31-3