

Zpráva o šetření z vlastní iniciativy ve věci vydávání závazných stanovisek v řízení o správním vyhoštění – země původu Irák, Somálsko, Afghánistán, Sýrie

Obsah zprávy

A. Předmět a výsledek šetření	1
B. Skutková zjištění a hodnocení věci ochránkyní	2
B.1 Statistické údaje k 34 případům s kompletní spisovou dokumentací.....	4
B.2 Pochopení cizinců, co pro ně znamená řízení o správním vyhoštění	4
B.3 Použití protokolu o podání vysvětlení pro účely řízení o správním vyhoštění	8
B.4 Určování věku.....	10
B.5 Zastoupení dětí	13
B.6 Identifikace jazyka, jímž cizinec mluví.....	16
B.7 Právní pomoc	18
B.7.1 Právní pomoc pro vyhošťované cizince v unijním a mezinárodním právu....	18
B.7.2 Zjištěná praxe při poučení o právní pomoci a při jejím poskytování.....	21
B.8 Vydávání závazných stanovisek k otázce, zda vycestování cizince je možné	26
B.8.1 Judikatura správních soudů k otázce důvodů znemožňujících vycestování..	31
B.8.2 Získání podkladů pro vydání závazného stanoviska	33
B.8.3 Odůvodnění závazného stanoviska	36
B.8.4 Založení zpráv, z nichž se vychází v závazném stanovisku, do spisu	60
B.8.5 Lhůta pro vydání závazného stanoviska	60
B.9 Poučení o právu podat žádost o mezinárodní ochranu	61
B.10 Hromadné vyhošťování.....	63
C. Závěry	64

A. Předmět a výsledek šetření

Na základě § 1 odst. 6 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejném ochránci práv“), provádí ochránce sledování vyhoštění cizinců. Podle § 178d odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně dalších předpisů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), jsou ochránci, mimo jiné, zasílána všechna rozhodnutí o udělení správního vyhoštění. Uvedená ustanovení představují implementaci závazku České republiky v čl. 8 odst. 6 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (dále jen „návrátová směrnice“), podle něhož jsou členské státy povinny zavést „účinný systém pro sledování nuceného navracení“.

Na základě monitoringu rozhodnutí o správním vyhoštění jsem zjistila, že jsou opakovaně vydávána rozhodnutí o správním vyhoštění státních příslušníků Afghánistánu, Iráku, Somálska a Sýrie, aniž byly shledány jakékoli důvody znemožňující jejich vycestování. S ohledem na to, že jde o země původu, v nichž je bezpečnostní situace dlouhodobě



neuspokojivá, rozhodla jsem se zahájit šetření z vlastní iniciativy podle § 9 písm. d) zákona o veřejném ochránci práv, týkající se těchto případů. Smyslem tohoto šetření je prozkoumat pečlivost posuzování rizika tzv. *refoulement* v řízení o správním vyhoštění, tedy zda v případě navrácení státních příslušníků těchto zemí do jejich vlasti jim nehrozí pronásledování nebo vážná újma ve smyslu § 179 zákona o pobytu cizinců, čl. 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků či čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod.

B. Skutková zjištění a hodnocení věci ochránkyní

V dané věci jsem se dne 12. listopadu 2015 obrátila na ředitele odboru azylové a migrační politiky (dále též „OAMP“) PhDr. Tomáše Haišmana a na ředitele Služby cizinecké policie plk. Mgr. Milana Majera se žádostí o zaslání vybraných spisů cizinců z těchto zemí původu.

Řediteli OAMP jsem dále položila otázky:

- v jaké lhůtě obvykle vydává závazná stanoviska (zda v řádu hodin či dnů);
- jaké informace má OAMP k dispozici od policie v době vydávání závazného stanoviska (zda například také informace, ze které části země cizinec pochází, jaké je jeho vyznání, politické názory či informace o zvýšené zranitelnosti cizince);
- ze kterých informací o zemích původu ve vztahu k uvedeným zemím obvykle OAMP vychází;
- zda v případě vydání nového závazného stanoviska posuzuje závazné stanovisko jiný pracovník OAMP.

Ředitel OAMP ve svém vyjádření č. j. MV-181230-2/OAM-2015, ze dne 10. prosince 2015, uvedl následující:

„Ministerstvo vnitra plně respektuje ustanovení § 120a odst. 3 zákona o pobytu cizinců a závazná stanoviska vydává v naprosté většině případů v řádu hodin. Je nutné zde rovněž vzít v úvahu, že výsledek řízení o správním vyhoštění, jehož podkladem je závazné stanovisko, má vliv na případné omezení svobody dotyčného cizince (zajištění na 48 hodin, případně následné umístění do zařízení pro zajištění cizinců), tudíž nelze vydání závazného stanoviska příliš oddalovat. Pouze tehdy, pokud si vydání závazného stanoviska vyžaduje doplnění podkladů ze strany policie (např. místní šetření nebo výslech rodinných příslušníků u odkazů na rodinné závazky), může se jeho vydání prodloužit na dny, případně i týdny. Ministerstvo vnitra se vždy snaží vycházet ze spolehlivě zjištěného stavu věci. Považuji za nezbytné zmínit, že závazné stanovisko nemá žádný vliv na rozhodnutí o správním vyhoštění v tom smyslu, zda bude cizinci uloženo či nikoli; projeví [se] toliko ve výroku stran překážek vycestování cizince, což má dopady pouze na vykonatelnost daného rozhodnutí o správním vyhoštění.

V době vydávání závazného stanoviska má Ministerstvo vnitra k dispozici protokol z výslechu cizince pořizený v průběhu řízení o správním vyhoštění. Dle mého názoru tak jsou k dispozici všechny potřebné informace. Je na cizinci samotném, aby relevantní údaje, které by mohly bránit v možnosti jeho vycestování, do protokolu uvedl. Podotýkám, že cizinec je v rámci výslechu na tyto skutečnosti explicitně policií dotazován.



Informace o zemích původu jsou obdobné jako v řízení o mezinárodní ochraně, čerpány z veřejně přístupných zdrojů (např. Human Rights Watch, Freedom House, Amnesty International, OSN, Rada bezpečnosti OSN, UNHCR, Ministerstvo zahraničních věcí Ministerstvo zahraničních věcí Velké Británie).

S ohledem na skutečnost, že služby na vydávání závazných stanovisek jsou drženy dvanáct hodin denně (8.00 – 20:00) sedm dní v týdnu, a ke dni 4. prosince 2015 jich bylo od začátku tohoto roku vydáno 3138, nelze – mj. i [z] důvodu zákonného požadavku vydat stanovisko bezodkladně – předem určit, který konkrétní pracovník bude opakované závazné stanovisko k danému cizinci vydávat. Všichni pracovníci mají nicméně přístup ke všem vydaným závazným stanoviskům v jejich elektronické formě, tudíž mají možnost se vždy s předchozími stanovisky, ač vydanými jiným pracovníkem, seznámit. Závazné stanovisko, a to i opakované, vždy vychází především z aktuálních informací, které Ministerstvo vnitra k cizinci a k zemi jeho původu v době jeho vydání má, bez ohledu na to, zda jeho zpracovatel k cizinci zpracovával předchozí závazné stanovisko či nikoli.“

Řediteli Služby cizinecké policie jsem zaslala jiné specifické otázky. Ředitel Služby cizinecké policie odpověděl prostřednictvím vyjádření prvního náměstka policejního prezidenta plk. Mgr. Martina Vondráška č. j. CPR-41366-6/ČJ-2015-930310-228, ze dne 10. prosince 2015:

- (1) Ve kterých případech obvykle policie žádá Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky, aby vydalo nové závazné stanovisko k případu vyhošťovaného cizince podle § 120a odst. 2 zákona o pobytu cizinců?

Policie žádá o vydání nového závazného stanoviska podle § 120a odst. 2 zák. č. 326/1999 Sb. v případě, že cizinec požádá policii o vydání nového rozhodnutí, kterým bude stanoveno, že jeho vycestování není možné, protože u cizince vznikl důvod znemožňující vycestování po nabytí právní moci rozhodnutí o správním vyhoštění. Dalším případem je, pokud policie z vlastní činnosti zjistí, že u cizince, který má vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění, nastaly důvody znemožňující jeho vycestování. Pak z moci úřední zahajuje nové řízení o překážce vycestování. Přesto drtivá většina případů je na žádost cizince.

- (2) Které podklady zasílá policie ministerstvu společně s žádostí o vydání závazného stanoviska?

Společně se žádostí o vydání závazného stanoviska k možnosti vycestování policie zasílá protokol, který je s cizincem sepsán v rámci řízení o správním vyhoštění. V případě, že je v rámci řízení o správním vyhoštění cizince více účastníků, zasílá všechny protokoly a rovněž podklady, které by se mohly jakkoliv dotknout otázky vycestování. V rámci protokolů se správní orgán cizince přímo dotazuje na veškeré okolnosti související s jeho vycestováním a návratem do domovského státu.

- (3) Jaká obvykle bývá lhůta, v níž policie obdrží závazné stanovisko od ministerstva?

Policie České republiky (dále také „policie“) obvykle obdrží závazná stanoviska od ministerstva v rámci správního řízení I. stupně v průběhu několika hodin.



Ke dni 21. 1. 2016 mi bylo zasláno 34 rozhodnutí o správním vyhoštění státních příslušníků Iráku, Somálska, Sýrie a Afghánistánu, včetně spisů vedených k závazným stanoviskům ze strany OAMP k těmto případům. Zvoleny byly případy, kdy OAMP neshledal v závazném stanovisku žádné důvody znemožňující vycestování. V těchto případech jsem měla k dispozici kompletní spisovou dokumentaci k těmto řízením, jak ze strany Policie České republiky v řízení o správním vyhoštění, tak ze strany OAMP při vydávání závazných stanovisek.

Jelikož jsem si vědoma toho, že od října 2015 byla přijata opatření na nápravu tehdejší situace, vyžádala jsem si také další spisy, které měly časově pokrývat úsek po ukončení vysoké obsazenosti zařízení pro zajištění cizinců. Tyto spisy posoudím v další zprávě v rámci tohoto šetření.

V průběhu šetření jsem narazila ve spisech i na jiné problematické aspekty, které však, podle mého názoru, úzce souvisejí s tím, jak jsou posouzeny důvody znemožňující vycestování. Z toho důvodu se má zpráva o šetření věnuje i dalším aspektům nad rámec výše uvedených otázek.

V této části mé zprávy shrnuji skutková zjištění z šetření a zároveň mé hodnocení věci.

B.1 Statistické údaje k 34 případům s kompletní spisovou dokumentací

Složení dle státní příslušnosti:

Afghánistán – 8 případů

Irak – 15 případů

Sýrie – 7 případů

Somálsko – 4 případy

Složení dle věku (k okamžiku zahájení šetření):

Zletilí – 30

Nezletilí (méně než 15 let) – 1

Nezletilí (15 – 18 let) – 3

B.2 Pochopení cizinců, co pro ně znamená řízení o správním vyhoštění

Z některých posuzovaných spisů lze usuzovat, že cizinci si nebyli vědomi toho, co obnáší řízení o správním vyhoštění a že jeho důsledkem je hrozba návratu do jejich země původu. Minimálně ve fázi konání pohovoru v rámci řízení o správním vyhoštění nebylo některým účastníkům řízení zřejmé, že jim hrozí nucený výkon vyhoštění do země původu, neboť zjevně předpokládali, že cílem vyhoštění je, aby opustili území České republiky, nikoli území Evropské unie. V praxi na tento pohovor (vyjádření účastníka řízení) navazuje v krátké lhůtě také samotné rozhodnutí o správním vyhoštění. Uvádím jako příklad několik citací z vyjádření účastníků:

Vyjádření pana pana A., nar. xxx, z Iráku:

„ot: Z jakého důvodu jste vycestoval z Iráku?“

od: Je to válka v Iráku. Pořád nám vyhrožují smrtí bojovníci islámského státu, že nás zabijí, já jsem muslim. V našem městě jsou bojovníci islámského státu, proto jsem utekl. (...)



ot: Jestliže Vám bude uděleno správní vyhoštění, vycestujete?

od: Ano vycestuji, budu to respektovat.

ot: Co by pro Vás znamenalo případné vyhoštění z území členských států Evropské unie?

od: Nevím, chci žádat o azyl v Německu.

Vyjádření pana B., nar. xxx, Irák:

„ot: Z jakého důvodu jste přicestoval do států Evropské unie?

od: Z Iráku jsem odcestoval, protože je tam válka a špatné životní podmínky, bál jsem se zde o život kvůli Islámskému státu. (...)

ot: Chcete do svého domovského státu vycestovat dobrovolně?

od: Nechce. (...)

ot: Jaký je Váš cíl cesty?

od: Chci se dostat do Anglie, mám tam sestru, která tam žije 9 let.

ot: Proč jste si nezařídil vízum do Anglie?

od: Protože vím, že je v žádném případě Iráčanům nedávají. (...)

ot: V případě vydání rozhodnutí o správním vyhoštění máte povinnost vycestovat z území. Do jakého státu vycestujete?

od: Pojedu přes Německo do Anglie. (...)

ot: Žádáte o doplnění svého vyjádření nebo chcete uvést nějaké další skutečnosti k předmětné věci?

od: Žádné doplnění nemám, pouze se odtud chci rychle dostat do Anglie.“

Pan C., nar. xxx z Iráku uvedl:

„ot: Chcete požádat o mezinárodní ochranu v České republice?

od: Ne. Chci žádat v Německu.

ot: Z jakého důvodu jste přicestoval do států Evropské unie?

od: V Evropě je svoboda, můžu zde žít v bezpečí.

ot: Jaký je Váš cíl cesty?

od: Německo. (...)

ot: Chcete do svého domovského státu vycestovat dobrovolně?

od: Ne, nechci o Iráku ani slyšet.

ot.: Můžete vycestovat do nějakého jiného státu, kde byste byl oprávněn pobývat?

od: Ne.

ot: V případě vydání rozhodnutí o správním vyhoštění máte povinnost vycestovat z území. Do jakého státu vycestujete?



od: Německo.“

(na toto vyjádření nenásledovalo žádné upřesnění ze strany policie, že v případě výkonu rozhodnutí může být cizinec vyhoštěn i do Iráku, následovaly otázky týkající se peněžní hotovosti, kterou měl cizinec u sebe).

Pan D., nar. xxx z Afghánistánu v pohovoru uvedl, že má nevlastní matku v Německu, jíž byl udělen azyl, a jede za ní.¹ V pohovoru uvedl:

„ot: Máte v na území EU nějaké příbuzné, případně někoho z rodiny a jaké vazby to jsou?

od: V Německu mám matku E., 52 let a bratra jménem F., 20 let, kteří jsou azylanty ve Frankfurtu nad Mohanem. (...)

ot: Máte platný cestovní doklad nebo můžete si tento zajistit či Vám jej může někdo zaslat?

od: Platný cestovní doklad nemám, ani si jej nemůžu zajistit.

ot: Jakou lhůtu potřebujete k případnému vycestování z území ČR?

od: Žádnou vycestuji ihned do Německa.“

Podobných případů bylo v posuzovaných spisech mnohem více. Konkrétně jsem měla pochybnosti o porozumění účelu pohovoru ve 28 z 34 spisů.² Z výše citovaných pohovorů je zřejmé, že účastníci řízení předpokládali, že po ukončení řízení budou vpuštěni na území, aby dále pokračovali do své cílové země. Výše uvedení cizinci (i mnozí další ve spisech) otevřeně přiznávají, že mohou okamžitě opustit území České republiky a jet do Německa či jiné evropské země a zjevně mají za to, že tím učiní zadost rozhodnutí o vyhoštění. Vyčnívá případ nezletilého (!) G., kterého se dotázali: „Jste si plně vědom svého protiprávního jednání v souvislosti s Vaším neoprávněným pobytem na území České republiky a možných důsledků z něj vyplývajících?“ Odpověděl: „Vím, že bych měl mít vízum, ale nevím, jaké následky mi hrozí.“

Cizinci jsou v průběhu řízení několikrát poučeni o různých skutečnostech, nejpозději při zahájení řízení o správním vyhoštění by však měli být poučeni i o tom, co toto řízení pro ně znamená.³

Porozumění důsledkům rozhodnutí o správním vyhoštění by mohla pomoci efektivní právní pomoc, která však v létě a začátkem podzimu roku 2015 nebyla často cizincům

1 S ohledem na rodinnou situaci žadatele a na to, že jeho datum narození naznačuje, že byl na hraně zletilosti (kdyby bylo datum stanoveno 31. 12. 1997, byl by ještě nezletilým), a že v případě podání žádosti o mezinárodní ochranu mohlo být využito dublinské řízení za účelem sloučení s jeho matkou.

2 Srov. případy XXXXX (anonymizován výčet 28 konkrétních případů).

3 K zahájení řízení z moci úřední ve smyslu § 46 odst. 1 správního řádu uvádí závěr č. 62 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 26. 11. 2007 následující: „V oznámení o zahájení řízení o správním deliktu podle § 46 odst. 1 správního řádu správní orgán popíše skutek, o kterém bude v řízení jednáno, a správní delikt, který je v tomto skutku spatřován. V průběhu řízení může dojít ke změně skutkových zjištění, musí však být jednáno o skutku, pro který bylo zahájeno řízení. (...) V oznámení o zahájení ostatních řízení podle § 46 odst. 1 správního řádu správní orgán uvede věc, o které bude v řízení jednáno. Popis věci tvoří obecné vymezení práv nebo povinností, o kterých bude v řízení rozhodováno, a též dosavadní skutková zjištění. Pokud by mělo být v tomto řízení rozhodováno o dalších právech nebo povinnostech v oznámení o zahájení řízení neuvedených, musí správní orgán umožnit účastníkům řízení ve vztahu k této části předmětu řízení uplatnit jejich procesní práva.“



v zařízeních pro zajištění cizinců dostupná. Jak jsem konstatovala ve vyhodnocení své systematické návštěvy ze dne 13. října 2015, sp. zn. 24/2015/NZ/OV: „Nedostatek informovanosti je způsoben i nedostatkem právní pomoci, která je v zařízení jednotlivým lidem dostupná vlastně náhodně podle toho, zda se o ní a o její povaze dozví. Cizinci ubytovaní v tělocvičnách a buňkách vůbec nevěděli o nabídce bezplatné právní pomoci. Přitom potřeba právní pomoci cizincům umístěným v tzv. příjmových částech zařízení (tělocvična), s ohledem na existenci velice krátkých lhůt, např. pro žádost o mezinárodní ochranu, je zvláště naléhavá. Cizinci ubytovaní na budovách byli o možnosti bezplatného právního poradenství poskytovaného v zařízení v průměru 3x za 14 dnů informováni na nástěnce (nikoliv však v jazyce arabském a perském). Přestože je dle vedení zařízení o využívání bezplatné právní konzultace mezi cizinci malý či dokonce žádný zájem, velká část cizinců přesto žádala zaměstnance Kanceláře, aby jim vysvětlili jejich situaci a smysl českojazyčného rozhodnutí o zajištění.“

Není potřeba, aby v krátkém horizontu, který policejní orgán má k provedení pohovoru, informoval podrobně cizince o tom, jak funguje Schengenský prostor (respektive Evropská unie)⁴ a nařízení Dublin III, ale postačí, když mu stručně vysvětlí, že rozhodnutí o správním vyhoštění může mít ten následek, že bude cizinec vyhoštěn do země původu. S ohledem na možný výpadek bezplatné právní pomoci v budoucnu (neboť tato je zajištěna převážně dobrovolnickými organizacemi) vnímám jako důležité, aby i cizinci, kteří se k právníkovi včas nedostanou, věděli, co může následovat po pohovoru v řízení o správním vyhoštění.

V jednom spisu (pan H., nar. xxx ze Sýrie) jsem narazila na informaci o skutečnosti, že policie požádá o zařazení záznamu do informačního systému smluvních států (informace z 23. června 2015, list č. 25 ve spisu), v němž je vysvětleno, které státy tvoří společný schengenský prostor a že dotčené osobě bude odepřen vstup na území všech těchto států. Tato informace mi připadá jako užitečná pro vysvětlení důsledků vyhoštění. Vysvětluje totiž, že na základě uloženého vyhoštění má cizinec povinnost opustit všechny státy Schengenského prostoru. Nicméně narazila jsem na ni v jediném z posuzovaných spisů.

Jako problematickou vnímám také praxi, kdy v některých spisech bylo zahájeno řízení o povinnosti opustit území podle § 50a zákona o pobytu cizinců a poté bylo rozhodnuto v tomtéž řízení o uložení správního vyhoštění podle § 119 zákona o pobytu cizinců.⁵ Šlo o ojedinělé případy a je možné, že v těchto případech byl pouze v protokolu překlep, nicméně takto není možno ověřit, zda tito cizinci byli poučeni o tom, že se s nimi vede řízení o správním vyhoštění či pouze řízení o povinnosti opustit území. Tato řízení mají přitom pro cizince zásadně odlišné důsledky.⁶ Cizinci nevědí, jaký je rozdíl mezi těmito instituty, ale o tom, jaký bude možný důsledek řízení, by měli být aspoň rámcově informováni. V oznámení o zahájení řízení musí být uveden předmět řízení,⁷ který může

4 srov. směrnice Rady 2001/40/ES ze dne 28. května 2001 o vzájemném uznávání rozhodnutí o vyhoštění státních příslušníků třetích zemí

5 Srov. například tyto případy: pan CH., nar. xxx, st. přísl. Irák. Řízení zahájeno 4. 9. 2015 „podle ustanovení § 50a odst. 3 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb.“ Podobný postup jsem zaznamenala u paní I. z Iráku.

6 Na řízení podle § 50a zákona o pobytu cizinců nenavazuje zákaz pobytu ani s ním není spojen výkon nuceného opuštění území, tedy faktický výkon vyhoštění, na rozdíl od § 119.

7 Podle § 46 odst. 1 správního řádu: „Řízení z moci úřední je zahájeno dnem, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení účastníkovi uvedenému v § 27 odst. 1 doručením oznámení nebo ústním prohlášením, a není-li správnímu



být dodatečně upřesněn, ale nemůže dojít k zásadnímu rozšíření nebo změně oproti jeho vymezení v oznámení o zahájení správního řízení.⁸

B.3 Použití protokolu o podání vysvětlení pro účely řízení o správním vyhoštění

Narazila jsem na případy, kdy nejprve s účastníkem řízení byl sepsán protokol o podání vysvětlení podle § 167 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, v němž je skutečně podrobně zkoumáno, zda si cizinec uvědomuje nelegálnost svého pobytu na území, jeho cesta do České republiky, nebo co mu hrozí v případě návratu. Potom je sice zahájeno řízení o správním vyhoštění, ale v pohovoru v tomto řízení jsou mu položeny jen dvě doplňující otázky, které se ani nezaměřují na to, co by mu hrozilo v případě nuceného návratu do vlasti.

Jde například o případ pana J., nar. xxx, z Iráku, jemuž po zahájení řízení o správním vyhoštění byly položeny tyto tři otázky: „**Máte kde bydlet na Iráku?** Nemám, moje rodina žije v Bagdádu. **Máte v ČR nějaké kulturní vazby?** Nemám. **Žádáte doplnění výpovědi nebo chcete uvést nějaké další skutečnosti k předmětné věci?** Nežádám doplnění.“ V tomto případě podrobné vylíčení toho, co by cizinci v případě návratu hrozilo, bylo již v podání vysvětlení. Rovněž v případě pana K., nar. xxx, ze Sýrie byly všechny otázky položeny v rámci podání vysvětlení a v samotném pohovoru v rámci řízení o správním vyhoštění mu byla položena jediná otázka: „Skutečně nežádáte žádné doplnění Vašeho vysvětlení sepsaného v protokolu dne 23. 06. 2015 nebo chcete uvést nějaké další skutečnosti k předmětné věci?“ V případě pana L., nar. xxx, z Iráku byl rovněž sepsán velmi podrobný protokol o podání vysvětlení a protokol o vyjádření účastníka správního řízení obsahoval shrnutí zjištění a dále tuto větu podepsanou cizincem: „Odvolávám se na protokol se mnou sepsaný dne 04. 09. 2015, a to protokol o podání vysvětlení. Dále se k věci nechci vyjádřit a nežádám dalších doplnění.“ Podobně v případě paní I., nar. xxx, z Iráku byl podrobný pohovor pouze v protokolu o podání vysvětlení a v protokolu účastníka řízení byl pouze odkaz na protokol o podání vysvětlení. Také jsem tuto praxi zaznamenala v případech pana pan H. ze Sýrie a pana M. z Iráku.

Takovou praxi považuji za problematickou, neboť před podáním vysvětlení není účastník řízení poučen o svých právech a povinnostech, které má v průběhu správního řízení, a navíc není poučen ani o tom, že je vedeno řízení o správním vyhoštění (i když, jak jsem uvedla výše, mám pochybnosti o tom, že důsledkům řízení o správním vyhoštění rozuměli i cizinci, s nimiž bylo vedeno řádné řízení o vyhoštění, a měli plně možnost se v jeho rámci vyjádřit k mnoha otázkám).

Z některých spisů mi vyplývá, že pohovor v rámci řízení o správním vyhoštění byl doslova zkopírován z podání vysvětlení, neboť se zde opakují přesné formulace otázek i odpovědí.⁹

orgánu tento účastník znám, pak kterémukoliv jinému účastníkovi. Oznámení musí obsahovat označení správního orgánu, **předmět řízení**, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby.“

8 Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 1 Afs 58/2009-541. Pro podrobnosti srov. též závěr č. 62 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 26. 11. 2007 k otázce vymezení předmětu správního řízení.



Tato praxe je ještě pochybnější. Naznačuje, že policie ve vztahu k cizinci pořídila pouze podání vysvětlení a žádný pohovor v řízení o správním vyhoštění s ním už nevedla. Použití záznamu o podání vysvětlení jako klíčového důkazu je konstantní judikaturou Nejvyššího správního soudu považováno za procesní pochybení spočívající v použití nezákonných důkazů a způsobuje nezákonnost správního rozhodnutí.¹⁰

V jednom případě mám podezření, že byl zkopírován protokol o podání vysvětlení u jednotlivých rodinných příslušníků,¹¹ ačkoli podle protokolu po podání vysvětlení nebyli tito cizinci přítomni podání vysvětlení druhého cizince. Podání vysvětlení se lišilo asi ve třech větech, kde tito cizinci uváděli své jméno, datum narození a původní trvalé

9 V případě pana L. byl ve vyjádření účastníka pouze odkaz na podání vysvětlení a v případě pana N. je protokol účastníka řízení zjevně pouze kopií protokolu o podání vysvětlení. Podobnou praxi jsem zaznamenala v případě pana L., nar. xxx ze Sýrie, pana N. z Iráku, pana K., pan P. z Iráku a pan O. a Iráku.

10 Srov. např. rozsudek ze dne 25. května 2016, č. j. 1 Azs 81/2016-33, bod 17, www.nssoud.cz. Srov. též rozsudek č. j. 4 Ads 177/2011-120, ze dne 27. dubna 2012: „Podklady pro vydání rozhodnutí podle § 50 odst. 1 správního řádu mohou být zejména návrhy účastníků, důkazy, skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci, jakož i skutečnosti obecně známé. Podle § 137 odst. 4 správního řádu nelze použít jako důkazní prostředek záznam o podání vysvětlení. Jak judikatura opakovaně dovodila, platí pro správní trestání obdobné principy jako pro trestání soudní. Možnosti použití úředního záznamu k dokazování jsou velmi přesně vymezeny právě v trestním řádu (§ 158 odst. 5 trestního řádu): úřední záznam, v němž je zachyceno vysvětlení osoby získané před zahájením trestního stíhání, neslouží jako důkazní prostředek (s výjimkou podle § 314d odst. 2 trestního řádu), nýbrž jen jako podklad k úvaze, zda osoba, která vysvětlení poskytla, má být vyslechnuta jako svědek (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 96/2008-115, publikovaný pod číslem 1856/2009 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu). Z uvedeného plyne, že protokoly o podaném vysvětlení stěžovatelky paní N. a pana P. ze dne 11. 11. 2009 nemohly být v řízení o uložení za spáchání správního deliktu použity jako důkazní prostředek.“ (důraz doplněn)

11 Pan Q. a paní R., oba z Afghánistánu. Cituji z protokolu pana Q.: „**Jmenuji se Q., narodil jsem se v roce xxx den ani měsíc nevím, státní příslušnost mám Afghánistán a trvalé bydliště mám na adrese yyy Afghánistán.** V Evropské unii jsem nežádal v žádné zemi o mezinárodní ochranu. V Afghánistánu bylo naše bydliště v blízkosti válečné oblasti Pákistánu. **Od dětství žiji u svého strýce pana S., který pochází stejně jako já z Afghánistánu.** V Iránu jsme měli problémy, bydleli jsme zde celou dobu „na černo“, neměli jsme práci, tudíž ani finanční prostředky, neměli jsme možnost obstarat si žádné doklady, a iránská vláda nás proto chtěla vrátit zpět do Afghánistánu. Proto jsme se rozhodli odcestovat do Německa, žádné konkrétní místo jsme vybrané neměli, v České republice zůstat nechceme. Z Iránu jsme odjeli asi před dvěma měsíci. Za cestu jsme zaplatili převaděči, kterého nám zajistil náš strýc žijící v Iránu, a to přibližně 3 000 EUR, zbytek doplatil strýc, nevím kolik. Z Teheránu jsme jeli s převaděčem osobním automobilem na hranice s Tureckem, kde jsme pak asi 4 dny pokračovali pěšky přes hranici do Turecka. Asi 10 dní jsme byli v Turecku, kde si nás převzal další převaděč, který nás dopravil na nákladní loď, která nás převezla společně s dalším převaděčem do Řecka. Po vylodění v Řecku jsme šli do tábora, kde jsme zůstali 15 – 16 dní. V táboře jsme dostali nějaké papíry, se kterými nás odvezla loď do Athén. Z Athén jsme jeli vlakem na hranice Makedonie, kde jsme zůstali asi 10 dnů. Poté opět strýc z Iránu zaplatil, nevím kolik, hlavnímu převaděči v Iránu a ten pak kontaktoval převaděče v Řecku, který nás převedl do Makedonie, tam jsme pokračovali pěšky až na srbské hranice, kde nám poradila srbská hraniční policie, kudy máme přejít do Maďarska. Asi tři dny jsme přecházeli hranici do Maďarska. Další čtyři dny jsme byli někde u maďarských hranic. V Maďarsku nás chytila policie a převezli nás do tábora v Budapešti, kde jsme byli asi čtyři dny. Tábor jsme mohli volně opouštět. Převaděč nás telefonicky kontaktoval – poslal SMS, abychom odjeli vlakem a na konečné zastávce vystoupili a dále měli pokračovat vozidlem taxi na určenou adresu ze SMS. Na tomto místě jsme zůstali jeden den, než si nás zde vyzvedli dva černoši (Pakistánci nebo Afghánistánci) a odvedli nás k nákladnímu autu, kam jsme měli nastoupit. Řidiče jsme neviděli. Následně přicházeli další skupiny, zřejmě také běženců. Jednalo se o vozidlo, ve kterém jsme byli později zadrženi. Do vozidla jsme nastoupili asi před polední hodinou. Byli jsme tak unavení, že jsme většinu cesty prospali, takže nevíme, zda kamion někdy zastavil. V kamionu bylo horko, bylo nám na zvracení, děti zlobily. Za cestu v kamionu jsme si nic neplatili, myslíme si, že cestu zaplatil strýc v Iránu. Pokud bychom měli jít do zařízení pro zajištění cizinců v České republice, chceme, aby naše děti zůstali s námi.“ Od tohoto podání vysvětlení se podání vysvětlení paní R. liší pouze v tučně vyznačených větech. Jedno podání vysvětlení bylo sepsáno v 19:00 (s paní R.), druhé ve 23:00 (s jejím synovcem, panem Q.).



bydliště v Afghánistánu. Zbýlý text je doslova stejný. Nezdá se mi pravděpodobné, že by dva cizinci sdělili policii stejnými slovy totéž i v přesném pořadí vět.

B.4 Určování věku

Ve smyslu Úmluvy o právech dítěte je dítětem každá lidská bytost mladší osmnácti let, pokud podle právního řádu, jenž se na dítě vztahuje, není zletilosti dosaženo dříve (čl. 1 Úmluvy). Na zajištění dětí mezinárodní úmluvy kladou daleko přísnější nároky než na zajištění ostatních cizinců.¹²

Zákon o pobytu cizinců rozlišuje mezi dětmi mladšími patnácti let a dětmi ve věku 15 až 18 let. Dítě starší patnácti let je ve smyslu zákona o pobytu cizinců procesně způsobilé, je-li schopno projeviti svou vůli a samostatně jednat (§ 178 zákona o pobytu cizinců). Věkový rozdíl má dopad například na možnost omezit dítě na svobodě podle ustanovení o zajištění cizince (§ 124 a násl. zákona o pobytu cizinců), neboť děti starší patnácti a mladší osmnácti let mohou být zajištěny v zařízeních pro zajištění cizinců. Děti mladší patnácti let mohou v zařízení pro zajištění cizinců pobývat pouze tehdy, jsou-li ubytovány společně se svými rodiči (srov. § 140 zákona o pobytu cizinců). U obou těchto kategorií však zákon upravuje maximální dobu zajištění (respektive ubytování) tak, že nesmí přesáhnout 90 dnů (§ 125 zákona o pobytu cizinců). Proto má určení věku cizince, který je ve věku blízkém zletilosti, zásadní dopad na jeho další postavení. Jakmile dítě překročí práh zletilosti, může být zajištěno až na dobu 180 dnů.

Z tohoto pohledu je problematické stanovení data narození na 0. 0. nebo 1. 1. daného roku. Takový věk bývá udáván u cizinců, kteří nevědí přesné datum svého narození, ale pouze rok. V těchto případech však hrozí, že za zletilé budou považovány i sedmnáctileté děti, které teprve v průběhu roku nabydou zletilost. S problematickým určením věku (datum narození 0.0.1997 nebo 1. 1. 1997) jsem se setkala i v posuzovaných případech. Cizinci s takto uvedeným datem jsou na hranici zletilosti a takové stanovení věku v době zajištění přímo ovlivňuje maximální délku zajištění podle zákona o pobytu cizinců. Určením data narození k 1. 1. nebo k 0. 0. v případech, kdy cizinci neznají přesné datum narození, tak může dojít k zajištění cizince až na délku 180 dnů. Hrozí, že tak dlouhému omezení na svobodě bude vystaveno i dítě, na něž může mít takové omezení na svobodě do budoucna značně nepříznivý psychický dopad.¹³

Ve většině případů jsem se setkala s tím, že v rámci řízení o správním vyhoštění byli cizinci bez dokladů jednou otázkou dotázáni i na svůj věk, respektive na to, kdy se narodili. Často odpověděli tak, že den a měsíc svého narození neznají, ale narodili se v roce XX.¹⁴ Například pan D. z Afghánistánu, který na dotaz „uveďte svou totožnost – jméno, příjmení,

12 Podle Úmluvy o právech dětí „zatčení, zadržení nebo uvěznění dítěte se provádí v souladu se zákonem a používá se pouze jako krajní opatření a na co nejkratší možnou dobu“ (čl. 37 písm. b) Úmluvy) a „každé takové dítě [musí být] umístěno odděleně od dospělých, ledaže by se uvážilo, že neoddělovat je od dospělých je v jeho vlastním zájmu, a s výjimkou závažných okolností musí mít právo udržovat písemný a přímý styk se svou rodinou“ (čl. 37 písm. c) Úmluvy).

13 srov. moji zprávu o šetření sp. zn. 1192/2015/VOP/HL, ze dne 18. 4. 2016, ve věci zajištění dětí v zařízení pro zajištění cizinců

14 srov. například vyjádření účastníka řízení pana D.



datum narození a bydliště“ odpověděl, že se narodil v roce 1997, byl v doplňující otázce tázán „znáte přesné datum svého narození?“. Takový postup považují za dobrou praxi (avšak k tomuto případu viz také dále) s ohledem na to, jaký zásadní dopad má věk cizince na jeho další postavení v řízení.¹⁵

V pěti posuzovaných případech bylo datum narození stanoveno na 0. 0. 1997 nebo 1. 1. 1997, a jednalo se tak o cizince, z nichž někteří mohli být dětmi. Za dobrou praxi považují, že ve dvou případech Ředitelství služby cizinecké policie zrušilo rozhodnutí o vyhoštění z důvodu, že v nich nebyl od počátku dětem ustanoven opatrovník a protože s nimi nebylo jednáno jako s dětmi. Citují z rozhodnutí pana T., nar. xxx: „Ředitelství služby cizinecké policie zastává názor, že v případech, kdy cizinec nezná přesné datum svého narození, pouze rok narození, pak má být ve prospěch cizince udáváno datum narození 31. 12. příslušného roku, a to i přesto, že takový cizinec o sobě uvádí, že je starší 18-ti let.“

Naproti tomu nebyla z obdobného důvodu zrušena rozhodnutí o správním vyhoštění pana O.¹⁶ a pana U. ze Somálska. Pan U. ve vyjádření účastníka řízení uvedl také datum narození 1. 2. 1989 a poté bylo jako datum narození na jednom místě ve spisu uvedeno také 1. 1. 1992 (například v rozhodnutí o eskortě ze dne 13. srpna), jinde ve spisu je jako datum narození uvedeno 1. 1. 1997. Ze spisu není zřejmé, jakým způsobem policie k těmto rozporným údajům dospěla a dále se nesnažila uvedený rozpor prozkoumat.

Pan V., nar. Oxxx, ze Somálska ve vyjádření účastníka řízení uvedl, že se narodil v roce xxx, ale neví měsíc ani rok. Po celou dobu řízení mu bylo jako datum narození stanoveno 0. 0. 1997, a bylo s ním tedy jednáno jako se zletilým, bez opatrovníka. V jeho případě byla také překročena sedmidenní lhůta zákona o pobytu cizinců k vydání rozhodnutí o správním vyhoštění. Řízení o vyhoštění bylo totiž zahájeno 12. srpna 2015, pohovor proběhl 20. srpna 2015. Teprve 30. září 2015 byla kopie pohovoru zaslána odboru azylové a migrační politiky se žádostí o vyhotovení závazného stanoviska. Tentyž den bylo zasláno závazné stanovisko. V mezidobí neprobíhaly s cizincem žádné úkony. Ze spisu vyplývá, že více než měsíc tak byl cizinec zajištěn, aniž měl informace o tom, jak pokračuje řízení o vyhoštění, nebo co s ním bude.¹⁷ Rozhodnutí o vyhoštění bylo vydáno 9. 11. 2015, tři měsíce po zadržení cizince, který dost možná v době zadržení nebyl zletilý. Po celou dobu byl cizinec omezen na svobodě. V prosinci 2015 ředitelství zrušilo rozhodnutí o vyhoštění

15 Pan D. odpověděl: „Neznám ani den ani měsíc svého narození, vím pouze, že jsem se narodil v roce xxx.“

16 Jeho rozhodnutí o vyhoštění bylo zrušeno z jiného důvodu, neboť neměl reálnou možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Toto rozhodnutí také vítám, neboť praxe uvádění e-mailové adresy, na kterou mají možnost cizinci se k podkladům pro vydání rozhodnutí vyjádřit do pěti dnů, o čemž jsou navíc poučeni na formuláři v českém jazyce, je skutečně zarážející. Přesto zde po zrušení rozhodnutí patrně dalším postupem hrozí ustanovení opatrovníka z důvodu neznámého pobytu a uložení nového správního vyhoštění, ačkoli tento cizinec možná byl v době řízení nezletilý a jednal bez podpory opatrovníka. Je pravdou, že pan O. uváděl ve vyjádření účastníka řízení, že byl narozen yyy, avšak tento rozpor ve věku, kdy na ostatních místech ve spisu je uvedeno datum xxx nebyl v řízení upřesňován.

17 Cizinec dokonce podal odvolání proti vyhoštění a řízení o něm bylo zastaveno podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu jako zjevně právně nepřipustné, neboť prvostupňové rozhodnutí dosud nebylo vydáno. Lze si tedy představit, že cizinec se kontaktoval s právníkem, kterému tvrdil, že žádné dokumenty nedostal, a tak právní zástupce z opatrnosti podal odvolání, neboť nemohl předpokládat, že po více než měsíci a půl ještě cizinci rozhodnutí o vyhoštění nebylo vůbec vydáno.



z toho důvodu, že cizinci nebyl ustanoven opatrovník. Postup ředitelství velmi vítám, neboť zřejmě i bez námitek v odvolání samo usoudilo, že se patrně jedná o nezletilého cizince, jemuž měl být opatrovník od počátku ustanoven. Považuji však nežádoucí, že nezletilý musel na toto rozhodnutí čekat čtyři měsíce a celou dobu zajištění zřejmě žil ve velké nejistotě.

Pan D., nar. xxx, z Afghánistánu uvedl, že nezná den ani měsíc svého narození, ví pouze, že se narodil v roce 1997. Z Afghánistánu cestoval s nevlastní sestrou a jejím synem a s nevlastním bratrem.¹⁸ V potvrzení požadavku na umístění klienta do ZZC Bělá-Jezová, ze dne 8. 8. 2015, není o těchto příbuzných zmínka a je zde uvedeno „samostatně muž“. Přitom tento žadatel byl jedním z těch, kteří v relevantní době byli na rozmezí věku 17 a 18 let. Z naší databáze monitorovaných rozhodnutí vyplývá, že nevlastní sestře pana D. (paní E.) i jeho nevlastnímu bratrovi (F., nar. yyy) bylo v témže období uloženo vyhoštění a rovněž byli oba zajištěni. Pokud by tedy bylo datum narození pana D. v době zajištění stanoveno 31. 12. 1997, mohl být považován za osobu nezletilou, kterou doprovází jeho nevlastní sestra paní E., případně jeho nevlastní bratr F., a nikoli za samostatného muže.¹⁹ Navíc však tento cizinec uvedl, že má matku azylantku v Německu. Není zřejmé, zda tam požívá mezinárodní ochranu, či o ni žádá, avšak přesto, pokud by byl cizinec považován za nezletilého a požádal o mezinárodní ochranu, byla zde možnost zahájit s ním dublinské řízení a sloučit ho s matkou.²⁰

Bohužel jsem narazila i na případy, kdy není ze spisu zřejmé, zda a jak byl zjišťován věk cizince. Výše jsem již uvedla případ pana U.. V případě pana W. z Afghánistánu v prvotním úředním záznamu ze dne 6. 9. 2015 není zmínka o dotazu na věk cizince. V úředním záznamu o zajištění cizince podle § 27 odst. 2 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky,²¹ je jako datum narození uvedeno 31. 12. 1982. Rok narození 1982 je uveden rovněž v dotazu na osobu do různých databází a rozhodnutích o eskortě. V oznámení o zahájení správního řízení ze dne 7. 9. 2015 je uvedeno datum narození 0. 0. 1996, aniž by bylo zřejmé, z jakého důvodu bylo změněno. V protokolu o vyjádření účastníka správního řízení z téhož dne pak je nadále uvedeno 0. 0. 1996, nicméně cizinec ve svém vyjádření nikde rok narození ani svůj věk nezmiňuje ani na něj není dotázán. Téhož dne v požadavku na umístění cizince do zařízení pro zajištění cizinců je již uvedeno datum narození 0. 0. 1998 (v tom případě by v době zajištění cizinec byl nezletilým bez doprovodu) a ve všech následujících dokumentech opět 0. 0. 1996.

Doporučuji proto ve všech případech se důsledně ptát nejen na totožnost, ale také na věk cizinců. Vítám výklad Ředitelství služby cizinecké policie, že tam, kde cizinec nezná přesné datum svého narození, se má stanovit na 31. 12. běžného roku.

18 vyjádření účastníka řízení ze dne 7. 8. 2015

19 Ze spisu není zřejmé, kdy přesně byl pan D. ze zajištění propuštěn, zda tedy byl zajištěn déle než 90 dnů, z monitoringu se jeví, že doba zajištění stanovená na 60 dnů nebyla poté prodloužena.

20 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (přepřacované znění).

21 dále jen „zákon o policii“



B.5 Zastoupení dětí

V případě pana Q., nar. xxx, cizinci, který byl nezletilý, nebyl ustanoven opatrovník. Pan AD. cestoval se svým strýcem S., nar. xxx, a jeho rodinou, u které bydlel od svého dětství v Íránu. Po celou dobu zajištění nebyl pan Q. vůbec zastoupen ani v řízení o vyhoštění, ani v řízení o zajištění, a to ani orgánem sociálně-právní ochrany dětí (dále jen „OSPOD“), ani svým strýcem. Z některých dokumentů dokonce není patrné, že byl strýcem doprovázen. Například v potvrzení požadavku na umístění klienta do ZZC Bělá Jezová od SUZ, ze dne 8. 8. 2015, č. j. UT-19693/2015/02, se v sociální anamnéze neuvádí rodina jeho strýce. Naproti tomu v hlášení o zajištění cizince do ZZC Bělá-Jezová vydaném policií dne 12. 8. 2015, č. j. KRPC-112903-26/ČJ-2015-020023, již je strýc žadatele uveden jako osoba, s níž je Q. společně zajištěn. I přesto další úkony v řízení probíhaly s cizincem bez účasti jeho strýce.

Naproti tomu v obdobném případě byl pan X., nar. xxx, ze Sýrie považován za zákonného zástupce mladistvého G., nar. xxx. Ve spisu je založeno prohlášení, že „po celou dobu ze Sýrie do Evropy cestoval se [svým] synovcem mladistvým G.“, že se celou dobu o svého synovce staral a vykonával péči zákonného zástupce. Rozhodnutí o zajištění v tomto druhém případě mělo dva účastníky řízení, pana X. i jeho synovce. Do doby, než byl za zákonného zástupce považován pan X., byl jeho synovci ustanoven opatrovníkem OSPOD.

Právní úprava v zákoně o pobytu cizinců je v tomto ohledu nedokonalá. Podle § 29 odst. 1 správního řádu každý je způsobilý činit v řízení úkony samostatně (dále jen „procesní způsobilost“) v tom rozsahu, v jakém mu zákon přiznává svéprávnost. Ve vztahu k dětem správní řád zakotvuje v § 29 odst. 4, že „v řízení, jehož účastníkem je nezletilé dítě, které je schopno formulovat své názory, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn názor nezletilého dítěte ve věci. Za tím účelem správní orgán poskytne dítěti možnost, aby bylo vyslyšeno buď přímo, nebo prostřednictvím zástupce nebo příslušného orgánu sociálně-právní ochrany dětí. Vyžaduje-li to zájem dítěte, lze jeho názor zjistit i bez přítomnosti rodičů nebo jiných osob zodpovědných za výchovu dítěte. V takovém případě správní orgán k úkonu přibere jinou vhodnou dospělou osobu. K názoru dítěte správní orgán přihlíží s přihlédnutím k jeho věku a rozumové vyspělosti“.

Podle § 178 zákona o pobytu cizinců se pro účely tohoto zákona za procesně způsobilého považuje „cizinec starší 15 let, který je schopen projevit svou vůli a samostatně jednat“. Při stanovení procesní způsobilosti by tak správní orgán měl nejdřív posoudit, zda dítě starší 15 let je schopno projevit svou vůli a samostatně jednat. Jelikož řízení o vyhoštění či zajištění má zásadní dopad na život dětí, právní úprava jako pojistku pro děti bez doprovodu v těchto případech stanoví, že pro tato řízení jim bude stanoven opatrovník.²² Tato právní úprava byla do zákona vložena zákonem č. 428/2005 Sb. ve vztahu k zajištění cizince a poté zákonem č. 427/2010 Sb. ve vztahu k vyhoštění. Důvodová zpráva k zákonu č. 428/2005 Sb. odkazovala na závazky vyplývající z Úmluvy o právech dítěte.²³

²² ustanovení § 119 odst. 9 a § 124 odst. 5 zákona o pobytu cizinců

²³ „Úmluva o právech dítěte (vyhlášena pod č. 104/1991 Sb.) považuje za dítě každou osobu mladší 18 let, pokud podle právního řádu, který se na dítě vztahuje, nebylo zletilosti dosaženo dříve. Podle článku 37 úmluvy lze dítě



Tato ustanovení se však v zákoně vztahují pouze k nezletilým bez doprovodu,²⁴ naopak ve vztahu k nezletilým s doprovodem obdobná pojistka v zákoně není, ačkoli z důvodové zprávy nevyplývá důvod pro rozlišení mezi nezletilými bez doprovodu a nezletilými s doprovodem. V praxi může dojít (a dochází) k různému výkladu ustanovení, kdy jednou je s cizincem zacházeno jako s osobou s plnou procesní způsobilostí a zákonný zástupce (ani OSPOD, ani jeho rodinný příslušník) mu není ustanoven, podruhé je doprovázející rodinný příslušník jeho zástupcem nebo účastníkem řízení.

Dítětem podle Úmluvy je každé dítě mladší osmnácti let,²⁵ tedy i osoby, které ve smyslu zákona o pobytu cizinců již mají plnou procesní způsobilost. Jedním ze základních principů Úmluvy o právech dítěte²⁶ je ohled na nejlepší zájem dítěte.²⁷ Při zajištění nejlepšího zájmu dítěte se státy „zavazují zajistit dítěti takovou ochranu a péči, jaká je nezbytná pro jeho blaho, přičemž berou ohled na práva a povinnosti jeho rodičů, zákonných zástupců nebo jiných jednotlivců právně za něho odpovědných, a činí pro to všechna potřebná zákonodárná a správní opatření“.²⁸ Podle čl. 5 Úmluvy o právech dítěte „státy, které jsou smluvní stranou úmluvy, se zavazují respektovat odpovědnost, práva a povinnosti rodičů nebo, v odpovídajících případech a v souladu s místním obyčejem, členů širší rodiny nebo obce, zákonných zástupců nebo jiných osob právně odpovědných za dítě, které směřují k zabezpečení jeho orientace a usměrňování při výkonu práv podle úmluvy v souladu s jeho rozvíjejícími se schopnostmi“.²⁹ Všeobecný komentář k Úmluvě č. 7³⁰ uvádí:

zadržet jen na základě zákona, přičemž toto opatření se používá jako **krajní a na nejkratší nutnou dobu**. Navrhované ustanovení si klade za cíl dosažení souladu zákona s Úmluvou. Zákon nepředpokládá zajištění dítěte mladšího 15 let, děti této věkové kategorie bez doprovodu budou řešeny podle jiného právního předpisu – zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně právní ochraně dětí; zákon č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních (umístění do diagnostického ústavu na základě rozhodnutí soudu). Pro případy zajištění cizince ve věku 15 až 18 let bez doprovodu zákon stanovuje zajištění jako opatření **výjimečného charakteru** směřujícího k zabezpečení rozhodnutí o správním vyhoštění, **pro hájení jeho práv vždy bude ustanoven opatrovník**. Současně se stanoví povinnost Policie České republiky činit úkony směřující k realizaci správního vyhoštění urychleně v zájmu minimalizace doby pobytu takového cizince v zařízení, resp. omezení osobní svobody takového cizince.“ (důraz doplněn)

24 Ustanovení § 180c zákona o pobytu cizinců: „Pro účely tohoto zákona se rozumí nezletilým cizincem bez doprovodu cizinec ve věku 15 až 18 let, který přicestuje na území **bez doprovodu zletilé osoby odpovídající za něj podle právního řádu** platného na území státu, jehož občanství cizinec mladší 18 let má, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, na území státu jeho posledního bydliště, a to po takovou dobu, po kterou se skutečně nenachází v péči takové osoby; nezletilým cizincem bez doprovodu se rozumí i cizinec mladší 18 let, který byl ponechán bez doprovodu poté, co přicestoval na území.“ (důraz doplněn)

25 čl. 1 Úmluvy o právech dítěte

26 publ. pod č. 104/1991 Sb.

27 Podle čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte „zájem dítěte musí být předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí, ať už uskutečňované veřejnými nebo soukromými zařízeními sociální péče, soudy, správními nebo zákonodárnými orgány.“

28 čl. 3 odst. 2 Úmluvy o právech dítěte

29 K osobě zástupce dítěte (opatrovníka) uvádí všeobecný komentář č. 6 z roku 2005 o zacházení s dětmi bez doprovodu a odloučenými dětmi mimo jejich zemi původu: „V případě odloučeného dítěte by měl být opatrovníkem obvykle ustanoven doprovázející dospělý rodinný příslušník nebo ten, kdo o rodinu pečuje, nikoli však primárně (*non-primary family caretaker*), pokud zde nejsou indikace, že by to nebylo v nejlepší zájmu dítěte, například v případech, kdy doprovázející dospělý vystavil dítě zneužívání. (...)“ Bod 34 všeobecného komentáře.

30 Všeobecný komentář (CRC) č. 7. Zavedení práv dětí do praxe v útlém věku dětí (early childhood), CRC/C/GC/7/Rev.1, 20. 9. 2006, bod 16.



„**Rodiče/primární poskytovatelé péče** (primary caregivers) a **nejlepší zájmy dítěte**. Odpovědnost rodičů a dalších primárních poskytovatelů péče se váže na požadavek, aby jednali v nejlepším zájmu dítěte. Článek 5 uvádí, že úlohou rodičů je poskytnout vhodné pokyny a vedení při tom, když ‚dítě uplatňuje svá práva stanovená... v Úmluvě‘. To se týká stejnou měrou mladších i starších dětí.“³¹

Dalším významným principem Úmluvy je právo dítěte být vyslyšeno v řízení, které se ho týká (čl. 12 odst. 2 Úmluvy).³² Tento princip je zajištěn § 29 odst. 4 správního řádu.

V současné době tak vnitrostátní právní úprava chrání práva nezletilých bez doprovodu, jež v řízení mají podporu ze strany orgánu sociálně-právní ochrany dětí, a to za účelem zajištění souladu s Úmluvou o ochraně práv dítěte. Avšak děti, které přicestují za doprovodu svého dospělého příbuzného, podobnou podporu nemají, a to ani ze strany orgánu sociálně-právní ochrany dětí (neboť nejsou nezletilými bez doprovodu), ani ze strany svého příbuzného. Zároveň by měla policie ve velice krátkém čase posoudit, zda tyto děti jsou schopny projevit svou vůli a samostatně jednat, nebo zda jsou procesně nezpůsobilé. V takovém případě jim policie musí ustanovit opatrovníka z řad příbuzných.

Jelikož v zaslaných spisech jsem se s tímto problémem setkala pouze ve dvou případech, pokusila jsem se zjistit dodatečně, jaká je praxe v dalších rozhodnutích o správním vyhoštění, která mi byla zaslána v rámci monitoringu. Z nich vyplývá, že přístup k této otázce není jednotný. V některých případech jsou cizinci zastoupeni doprovázejícími dospělými cizinci.³³ V dalších případech je dospělý doprovázející příbuzný druhým účastníkem řízení.³⁴ Objevují se i případy, byť výjimečně, kdy s cizincem cestuje dospělý příbuzný, avšak není považován ani za zástupce nezletilého, ani za druhého účastníka řízení.³⁵

Jsem přesvědčena, že v nejlepším zájmu dítěte je poskytnutí podpory ze strany jeho doprovázejících dospělých příbuzných, kteří o něj na cestě pečovali, a to i v té podobě, aby byli přítomni právním úkonům společně s dítětem a pomohli mu zorientovat se či jej usměrnili při výkonu jeho práv. Právě z tohoto důvodu byla změněna právní úprava při zajištění či vyhoštění nezletilých bez doprovodu. Není však žádný důvod, proč v tomto případě zvolit jiný přístup k nezletilým bez doprovodu a k nezletilým s doprovodem.

31 Článek 5 však obsahuje též koncept postupně se vyvíjející způsobilosti dítěte (evolving capacities). Ibid, bod 17. To však neznamená, že rodiče či zákonní zástupci by měli být zbaveni možnosti dítě vést.

32 Podle čl. 12 Úmluvy o právech dítěte: „1. Státy, které jsou smluvní stranou úmluvy, zabezpečují dítěti, které je schopno formulovat své vlastní názory, právo tyto názory svobodně vyjadřovat ve všech záležitostech, které se jej dotýkají, přičemž se názorům dítěte musí věnovat patřičná pozornost odpovídající jeho věku a úrovni. 2. Za tímto účelem se dítěti zejména poskytuje možnost, aby bylo vyslyšeno v každém soudním nebo správním řízení, které se jej dotýká, a to buď přímo, nebo prostřednictvím zástupce anebo příslušného orgánu, přičemž způsob slyšení musí být v souladu s procedurálními pravidly vnitrostátního zákonodárství.“

33 XX., nar. XX, ze Sýrie. V textu rozhodnutí je přímo uvedeno, že cizinec byl „svěřen strýci rodiči“. YY., nar. XX, ze Sýrie, který je zastoupen svým zletilým bratrem.

34 pan Y., nar. xxx, ze Sýrie (druhým účastníkem řízení je dospělý bratr), AA., nar. xxx, ze Sýrie (účastníky řízení jsou její rodiče), pan AB., nar. xxx, ze Sýrie (účastníkem řízení je jeho strýc, se kterým cestuje), pan AC., nar. xxx, ze Sýrie (účastníkem řízení je jeho doprovázející dospělý bratr).

35 pan AD., nar. xxx, ze Saúdské Arábie, který podle skutkového stavu cestuje se svým dospělým bratrem, aby se v České republice léčil, avšak bratr jej ani nezastupuje, ani není účastníkem řízení.



Úmluvě o právech dítěte rozhodně lépe odpovídá přístup, kdy dospělý cizinec může vystupovat v řízení o vyhoštění a pomoci svému nezletilému příbuznému při formování jeho názoru či jej přímo zastupovat.

S ohledem na nejednotnou praxi žádám policii, aby mi sdělila, zda existuje metodika, jak v těchto případech postupovat, tedy jak zjistit, zda je dítě schopno projevit svou vůli a samostatně jednat za účelem zjištění procesní způsobilosti (§ 178 zákona o pobytu cizinců); a v případě, že toho je schopno, zda zletilý příbuzný a) má vystupovat jako zástupce dítěte; b) vystupuje jako účastník řízení, či c) dítě v řízení vystupuje samo bez jakékoli účasti jeho dospělého příbuzného.

B.6 Identifikace jazyka, jímž cizinec mluví

V řízeních vedených s cizinci může klíčovou roli sehrát tlumočnick. Správnost překladu a tlumočení mnohdy ovlivňuje nejen to, zda cizinec rozumí tomu, co se v řízení děje, ale také, zda správní orgán získá od cizince relevantní informace pro účely řízení.

Podle čl. 37 odst. 4 Listiny základních práv a svobod: „Kdo prohlásí, že neovládá jazyk, jímž se vede jednání, má právo na tlumočnicka.“³⁶ V řízeních zahájených z moci úřední bývá účastníkům řízení tlumočnick ustanoven³⁷ a nenarazila jsem v posuzovaných případech na spis, kde by tlumočnick ustanoven pro řízení o správním vyhoštění nebyl. Ze spisů však jen zřídka vyplývá, jakým způsobem se zjišťoval jazyk, kterým se cizinec dorozumí. Narazila jsem na dobrou praxi v jednom případě (pan W. z Afghánistánu), kdy krátce po jeho zajištění policie komunikovala telefonicky s tlumočnickými s cílem ověřit jazyk cizince a sepsala o tom úřední záznam do spisu dne 6. 9. 2015.

Z některých spisů však vyplývá, že v průběhu řízení jsou cizincům předkládány písemnosti i ve dvou cizích řečech, například jsem narazila na případy cizinců ze Somálska, kteří o některých skutečnostech byli poučeni anglickými poučeními, ale poté jim byl ustanoven tlumočnick z arabského jazyka.³⁸ Nadto u těchto somálských cizinců mám neoficiální zprávu od dobrovolníka, který jezdil v relevantní době poskytovat služby do zařízení pro zajištění cizinců, že minimálně paní AG. arabský jazyk neovládala, neboť jejím mateřským jazykem je somálština. Kromě toho mluví také anglicky, což lze dovodit také ze záznamu s účastníkem řízení, kde uvádí, že byla učitelkou angličtiny.

Abych ověřila například skutečnost, že cizinci z Iráku rozuměli dobře tlumočnickovi, který byl v řízení přítomen, dotázali se mnou pověření pracovníci během systematické návštěvy ZZC Drahonice dne 16. února 2016 několika cizinců (pan A., nar. xxx, pan J., nar. xxx, pan N., nar. xxx, pan AE., nar. xxx) na porozumění tlumočnickovi v průběhu řízení. Setkání

36 Jednacím jazykem podle správního řádu je český jazyk (§ 16 správního řádu). Jednou z výjimek je situace, kdy účastník řízení prohlásí, že neovládá jazyk, jímž se vede jednání. Podle § 16 odst. 3 správního řádu takový účastník řízení „má právo na tlumočnicka zapsaného v seznamu tlumočnicků, kterého si obstará na své náklady. V řízení o žádosti si žadatel, který není občanem České republiky, obstará tlumočnicka na své náklady sám, nestanoví-li zákon jinak“.

37 srov. závěr č. 46 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 6. 11. 2006 (Realizace práva na tlumočnicka v řízení zahajovaném z moci úřední a náklady na tlumočení).

38 paní AG., pan O., oba ze Somálska



s cizinci však bylo za přítomnosti tlumočnicka Správy uprchlických zařízení, který byl právě tou dobou přítomen, avšak i zde byla komunikační bariéra, neboť arabština nebyla prvním jazykem tohoto tlumočnicka. Tito cizinci shodně uvedli nepříjemnou zkušenost z období těsně po začátku zajištění, která spočívala v tom, že na začátku od policie dostali nějaké dokumenty, kterým nerozuměli, a pak několik dní čekali, než přijede tlumočnick, aby jim porozuměli. Po nahlédnutí do spisů jsem zjistila, že pan J. a pan N. byli oba hned od počátku poučeni v arabském jazyce. Pan A. byl poučen za pomoci poučení v anglickém znění (*Instruction to a person in custody a Rights of a person restricted in their freedom*) a poté v českém jazyce (*Poučení osoby při umístění do cely ve smyslu ustanovení zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky*). K podpisům posledně jmenovaného cizince k anglickému či českému poučení není připojen podpis tlumočnicka, což naznačuje, že se mohlo jednat o cizince, který podepsal nějaké dokumenty, kterým ale nerozuměl. Po konfrontaci se spisem tedy lze vyjádření cizinců potvrdit s jistotou pouze u jednoho z uvedených čtyř cizinců.

I přesto toto podezření odpovídá mým poznatkům z dalších posuzovaných spisů (viz níže bod C.7.2). V některých případech na začátku cizinci dostali poučení v českém nebo anglickém jazyce a tato poučení byla podepsána pouze cizincem bez dalšího podpisu tlumočnicka. Různí cizinci, kteří mluvili arabsky, dostali poučení zajištěné osoby předávané při prvotním zajištění podle zákona o policii, buď v českém, nebo anglickém, nebo v arabském jazyce.³⁹ Praxe v používání jazyků písemných poučení tedy není jednotná, ačkoli existují různé jazykové verze. Podle spisů obvykle k poučení v anglickém jazyce nebyl přizván tlumočnick, který by poučení dále přetlumočil do rodného jazyka cizince. Ze spisů však až na výjimky nevyplývá, zda byl cizinec schopen se anglicky domluvit a zda tomuto poučení tedy rozuměl.

Doporučuji proto praxi při předávání písemných verzí poučení sjednotit, zvláště za situace, kdy už jiné jazykové verze existují, a tudíž jde spíše o důslednost předávání těchto poučení ve správné jazykové verzi.

Identifikace jazyka má úzkou spojitost s poučením cizinců o jejich právech včetně práva na právní pomoc.

Uvědomuji si, že pro policii musí být v krátkém časovém horizontu poměrně nesnadné zjistit jazyk cizince. Pro určení jazyka dotčeného cizince hned zpočátku lze doporučit několik postupů.

Ve Spojených státech amerických některé imigrační soudy využívají tzv. Language ID Card (karta na určení jazyka).⁴⁰ Na této kartě je v různých jazycích, seřazených podle oblasti (Evropa, Asie apod.), napsána tato věta: „Czech. Ukažte na váš jazyk. Bude zavolán tlumočnick. Tlumočení je pro vás bezplatné. Čeština.“ Tím, že cizinec na danou větu ukáže,

³⁹ Pozn. jedná se o jiné cizince z Iráku, než se kterými bylo setkání zaměstnanců VOP zmíněné výše. Například pan L., nar. xxx, z Iráku, dostal poučení v českém jazyce, která mu poté přeložila tentýž den ustanovená tlumočnice. Naproti tomu v ten samý den zajištěný P., nar. xxx (jinou hlídkou téhož oddělení policie), byl poučen anglickým a poté i arabským písemným poučením.

40 srov. příklad této karty v příloze. [cit. 2016-07-25]. Dostupné z: <https://www.supremecourt.ohio.gov/JCS/interpreterSvc/telephonic/languageIDCard.pdf>



mohou také příslušné úřady identifikovat, k jakému jazyku potřebují zajistit tlumočení. Tato karta má rozsah dvou A4 a lze ji, podle mého názoru, snadno mít s sebou pro případné využití i v terénu. Jiným možným způsobem, jak určit jazyk či zemi původu, je ukázat cizinci mapu a nechat jej ukázat, odkud pochází, nebo vlajky klíčových zemí původu. V případě, že i poté bude jazyk neurčen, lze využít tlumočnicka nebo případně lingvistu na telefonu pro bližší stanovení jazyka. Také je potřeba hned zpočátku identifikovat, zda se jedná o osobu gramotnou či nikoli, zejména za situace, kdy mají být předávána písemná poučení či jestli má být využita výše uvedená karta na určení jazyka. Pro negramotné osoby výše uvedená karta nemá vhodné využití a je potřebné případný jazyk zjistit telefonicky. Po identifikaci jazyka by bylo vhodné učinit záznam do spisu o zjištěných jazykových kompetencích cizince a o jeho gramotnosti, který bude použitelný v celém dalším řízení.

B.7 Právní pomoc

B.7.1 Právní pomoc pro vyhošťované cizince v unijním a mezinárodním právu

Právní pomoci se podrobně věnoval můj předchůdce JUDr. Pavel Varvařovský ve zprávě o šetření ve věci rozhodování o správním vyhoštění formou příkazů na místě ICP Praha-Ruzyně, sp. zn. 2207/2011/VOP/PP, ze dne 21. března 2012.

Právem na bezplatnou právní pomoc v řízení o vyhoštění se zabývá několik mezinárodních dokumentů. Rozhodnutí Výboru ministrů Rady Evropy „Dvacet pokynů pro nucené navrácení“ ze září 2005⁴¹ v principu 5 o opravném prostředku proti rozhodnutí o vyhoštění uvádí, že tento opravný prostředek musí nabízet požadované procesní záruky a musí mít, mimo jiné, následující charakteristiky: „2. – lhůty pro využití opravného prostředku nesmí být nepřiměřeně krátké; – opravný prostředek musí být dostupný, což znamená zejména to, že pokud ten, kdo se má rozhodnutí o vyhoštění podřídit, nemá dostatečné prostředky, aby si uhradil nezbytnou právní pomoc, měla by mu/jí být poskytnuta zdarma, v souladu s příslušnými vnitrostátními pravidly o právní pomoci.“

Evropský soud pro lidská práva v několika rozsudcích shledal, že nedostatečný přístup k právní pomoci v kontextu řízení o zadržení cizince může zpochybnit, zda měl cizinec přístup k soudnímu řízení ve smyslu čl. 5 odst. 4 Úmluvy o ochraně lidských práv.⁴² Nedostatečný přístup k právní pomoci v kontextu vyhoštění (nebo předávání podle nařízení Dublin III) může znamenat, že stěžovatel nemá k dispozici účinný prostředek nápravy podle čl. 3 ve spojení s čl. 13 Úmluvy, jak ESLP zdůraznil v rozsudku M.S.S. proti Belgii a Řecku: „Soud připomíná, že pro posouzení účinnosti opravného prostředku je rozhodující jeho dostupnost. (...) 319. Navíc, i když stěžovatel zcela zjevně nemá prostředky na zaplacení právníka, nedostal žádnou informaci o přístupu k organizacím, které právní

41 COMMITTEE OF MINISTERS OF EUROPE [online]. Twenty guidelines on forced return, 2005. [cit. 2016-07-25]. Dostupné z: http://www.coe.int/t/dg3/migration/archives/Source/MalagaRegConf/20_Guidelines_Forced_Return_en.pdf, přístup dne 9. března 2016

42 V rozsudku ve věci P., C. a S. proti Spojenému království ze 16. července 2002, stížnost č. 56547/00, § 89-91, v jiném než imigračním kontextu Soud při posouzení čl. 6 Úmluvy konstatoval, že tam, kde se stěžovatel soudí bez pomoci právníka a sám vede svůj případ, může vyvstat otázka, zda toto řízení bylo spravedlivé. Důležité je pro posouzení je zohlednit závažnost toho, o co stěžovatel v řízení bojuje.



poradenství a pomoc nabízejí. Kromě toho je zde také nedostatek právníků na seznamu pro účely systému právní pomoci (...), a proto celý systém v praxi nefunguje. Na rozdíl od Vlády má Soud za to, že tato situace také představuje překážku v dostupnosti opravného prostředku a také spadá pod čl. 13 Úmluvy, zejména jde-li o žadatele o azyl.⁴³ Význam právního zastoupení je však neméně důležitý i tam, kde se nejedná o žadatele o azyl, ale o vyhošťované cizince obecně.

V kontextu čl. 5 odst. 4 Úmluvy zdůraznil ESLP nutnost dostupnosti právní pomoci pro odvolání proti rozhodnutí o vyhoštění v rozsudku Čonka proti Belgii.⁴⁴ Dostupnost opravného prostředku znamená, že stěžovatelé musejí mít reálnou možnost využít tento opravný prostředek.⁴⁵ V tomto případě Soud shledal, že když se právník o případu klientů dozvěděl 1. 10. 1999 (v pátek v noci) a cizinci měli být vyhoštěni 5. 10. 1999, absence právního zastoupení představovala překážku v přístupu k účinnému opravnému prostředku v kontextu omezení stěžovatelů na svobodě. V rozsudku ze dne 23. července 2013 ve věci Suso Musa proti Maltě, stížnost č. 42337/12, ESLP konstatoval: „ (...) Soud zaznamenal zjevný nedostatek systému, který by umožňoval zajištěným cizincům mít účinný přístup k právní pomoci. Skutečnost, že vláda byla schopna předložit pouze jeden případ, kdy cizinec využil právní pomoc – i když na maltské pobřeží přijíždějí za poslední desetiletí tisíce přistěhovalců, kteří jsou následně zadrženi a kteří nemají žádné prostředky pro obživu, i podle Vlády, tento nedostatek pouze zdůrazňuje. Soud poznamenává, že i když orgány nejsou povinny poskytnout bezplatnou právní pomoc v kontextu řízení o zajištění cizince (viz případ Lebedev proti Rusku, stížnost č. 4493/04, § 84, rozsudek ze dne 25. října 2007), **nedostatek právní pomoci**, zejména tam, kde je právní zastoupení požadováno ve vnitrostátním právu pro účely čl. 5 odst. 4, **může zpochybnit dostupnost opravného prostředku** podle tohoto ustanovení (...).“

Návratová směrnice požaduje zajistit na žádost bezplatnou právní pomoc v řízení o opravném prostředku proti rozhodnutí o navrácení. Ve své preambuli se návratová směrnice odvolává na citovaných „Dvacet pokynů pro nucené navrácení“ Rady Evropy.⁴⁶ Podle čl. 13 odst. 3 a 4 návratové směrnice: „Dotčený státní příslušník třetí země **musí mít možnost získat právní poradenství, právní zastoupení** a v případě potřeby jazykovou pomoc. Členské státy na **žádost zajistí bezplatné poskytnutí potřebné právní pomoci nebo zastoupení v souladu s příslušnými vnitrostátními právními předpisy či pravidly týkajícími se právní pomoci** a mohou stanovit, že se na bezplatnou právní pomoc nebo zastoupení vztahují podmínky stanovené v čl. 15 odst. 3 až 6 směrnice 2005/85/ES.“⁴⁷

43 rozsudek velkého senátu ze dne 21. ledna 2011 ve věci M.S.S. proti Belgii a Řecku, stížnost č. 30696/09, body 318-319.

44 V tomto případě, který se týkal kolektivního vyhoštění romských rodin z Belgie, Soud vytkl vnitrostátním orgánům, že informaci o opravných prostředcích dostali cizinci vytištěnu malým písmem v jazyce, kterému nerozuměli, byl přítomen pouze jeden tlumočnický pro velký počet cizinců a za této situace neměli stěžovatelé reálnou šanci kontaktovat telefonicky právníka z uzavřeného tranzitního zařízení, neboť zde již neměli k ruce tlumočnicka. Navíc jim na policii nebo v zařízení nebyla právní pomoc nabídnuta.

45 bod 46 téhož rozsudku

46 srov. preambule bod 3

47 Směrnice 2005/85/ES (tzv. procedurální směrnice) byla zrušena směrnicí 2013/32/EU. Podle čl. 53 věty druhé této směrnice se „odkazy na zrušenou směrnici se považují za odkazy na tuto směrnici v souladu se srovnávací



Právo na právní pomoc v návratové směrnicí je upraveno v kontextu prostředků právní nápravy, tedy v kontextu odvolacího řízení proti rozhodnutí o návratu (vyhoštění); (rozsudek Soudního dvora EU ze dne 11. prosince 2014 ve věci Boudjlida v. Préfet des Pyrénées-Atlantiques, C-249/13). Z užití pojmu „možnost“ v čl. 13 odst. 3 vyplývá, že příslušné orgány samy nemusejí poskytovat právní poradenství za předpokladu, že cizinci mohou toto poradenství či zastoupení okamžitě získat mimo správní orgány.⁴⁸ Soudní dvůr EU upřesnil, že právo na bezplatnou právní pomoc návratová směrnice přiznává až pro odvolací řízení, nicméně že **cizinec musí mít možnost kdykoli se obrátit na právního zástupce již v prvostupňovém řízení** za předpokladu, že výkon jeho práva nebude mít dopad na řádný výkon návratového řízení (shora citovaný rozsudek ve věci Boudjlida, body 64 – 65).

Kromě návratové směrnice se právní pomoci věnuje i čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod „Každý má právo na právní pomoc v řízení před soudy, jinými státními orgány či orgány veřejné správy, a to od počátku řízení“, přičemž tato zásada je provedena do § 4 odst. 2 správního řádu, do tzv. poučovací povinnosti. Nejvyšší správní soud tuto zásadu upřesnil následovně: „Přiměřenost poučení o hmotných právech znamená, že účastníkům řízení se musí dostat poučení zejména o těch procesních právech, která spadají pod právo na spravedlivý proces.“⁴⁹ Ve zprávě 2207/2011/VOP/PP veřejný ochránce práv shledal, že pokud cizinci podléhající příkazu na místě nebyli o právu na právní pomoc poučeni, byla

tabulkou obsaženou v příloze III“. Těmto ustanovením tak odpovídají podle srovnávací tabulky čl. 21 odst. 2 písm. a) a b), čl. 21 odst. 3 až 5 a čl. 22 odst. 2 procedurální směrnice „Článek 21: „2. Členské státy mohou stanovit, že právní a procesní informace uvedené v článku 19 a právní pomoc a zastoupení uvedené v článku 20 se bezplatně poskytnou: a) pouze osobám, které nemají dostatečné finanční prostředky nebo b) pouze prostřednictvím služeb poskytovaných právními poradci nebo jinými poradci, kteří jsou vnitrostátním právem výslovně určeni k tomu, aby žadatelům pomáhali nebo je zastupovali.

Členské státy mohou stanovit, že bezplatnou právní pomoc a zastoupení podle článku 20 poskytnou pouze v řízení o opravném prostředku podle kapitoly V u soudu prvního stupně a nikoli pro následné opravné prostředky podle vnitrostátního práva, včetně nového projednání nebo jiného přezkumu v rámci opravných prostředků.

Členské státy mohou rovněž stanovit, že bezplatná právní pomoc a zastoupení podle článku 20 se neposkytuje žadatelům, kteří se v souladu s čl. 41 odst. 2 písm. c) již nenacházejí na jejich území.

3. Členské státy mohou stanovit pravidla pro podávání a vyřizování žádostí o bezplatné poskytnutí právní a procesní informace podle článku 19 a o bezplatnou právní pomoc a zastoupení podle článku 20.

4. Členské státy mohou rovněž stanovit: a) pro bezplatné poskytování právních a procesních informací podle článku 19 a poskytování bezplatné právní pomoci a zastoupení podle článku 20 peněžní nebo časová omezení, pokud tato omezení svévolně neomezují přístup k poskytnutí právních a procesních informací a právní pomoci a zastoupení; b) že ohledně poplatků a jiných nákladů nebude žadatelům poskytnuto příznivější zacházení, než je zacházení obecně poskytované v záležitostech týkajících se právní pomoci vlastním státním příslušníkům.

5. Členské státy mohou požadovat, aby jim žadatel zcela nebo částečně uhradil vynaložené náklady, pokud se jeho finanční situace značně zlepšila nebo pokud bylo rozhodnutí o těchto nákladech přijato na základě nepravdivých informací, které žadatel předložil.“

Článek 22 odst. 2: „Členské státy mohou povolit, aby právní pomoc nebo zastoupení v řízeních podle kapitoly III a kapitoly V poskytovaly žadatelům nevládní organizace v souladu s vnitrostátním právem.“

48 Srov. zpráva VOP sp. zn. 2207/2011/VOP/PP, ze dne 21. března 2012. Odkazoval se zde na akademické názory např. HAILBRONER, K. (Ed.). EU Immigration and Asylum Law. München: Verlag C. H. Beck oHG, 2010, s. 1538. ISBN 9789004222236.

49 rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. října 2010, č. j. 1 As 51/2010-214, www.nssoud.cz



tím porušena poučovací povinnost ve správním řízení (tito cizinci byli poučeni pouze před podáním vysvětlení, které však poučení o právu na právní pomoc neobsahuje).

Případem, kdy v době vydání rozhodnutí o správním vyhoštění a v průběhu odvolací lhůty nebyla cizincům k dispozici žádná právní pomoc, se již zabýval také Nejvyšší správní soud.⁵⁰ Konstatoval, že zákon o pobytu cizinců sice v § 144 odst. 3 upravuje možnost cizinců v zařízení pro zajištění cizinců obrátit se na právníka, avšak „zákon o pobytu cizinců nedává žádnou záruku, že právní pomoc bude cizinci poskytnuta nebo že ji získá včas, neboť v něm není zakotvena obecná povinnost příslušného státního orgánu zajistit cizincům právní poradenství či právní pomoc tak, aby neutrpěli žádnou újmu. Tento legislativní nedostatek je evidentní zejména v případech zajištěných cizinců či cizinců nacházejících se v přijímacím či pobytovém středisku, jimž bylo doručeno rozhodnutí vydané v řízení podle zákona o pobytu cizinců a kteří mají velmi krátkou lhůtu na sepsání a podání odvolání či žaloby ke správnímu soudu proti takovému rozhodnutí“. V případě, kdy cizinec nemá k dispozici právní poradenství, nerozumí českému jazyku, nemá právní erudici a zároveň je ubytován v přijímacím (uzavřeném) zařízení, Nejvyšší správní soud konstatoval, že takový cizinec prokázal, že „překážkou pro včasné podání odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění byly závažné důvody, které nastaly bez jeho zavinění“ a jsou splněny podmínky pro prominutí zmeškání úkonu podle § 41 odst. 4 správního řádu.⁵¹

Z mezinárodního a unijního práva tak nelze jednoznačně dovodit moment, od kterého musí být cizinci v kontextu jeho zajištění a řízení o vyhoštění dostupná právní pomoc. Nicméně jedná se často o velice rychlé řízení s krátkou lhůtou k podání opravného prostředku, kde lhůta pro vydání rozhodnutí činí 7 dnů a odvolací lhůta pouze 5 dnů. Možnost požádat o navrácení lhůty (viz dále) je v praxi (i v případech, že cizincům není dostupná právní pomoc) neúčinná. Proto v jednotlivých případech, kdy cizinci není včas dostupná bezplatná právní pomoc, může tato skutečnost ovlivnit účinnost opravného prostředku (srov. rozsudky ESLP ve věcech Čonka a M. S. S. uvedené výše a rozsudek SDEU ve věci Boudjlida).

B.7.2 Zjištěná praxe při poučení o právní pomoci a při jejím poskytování

Včasná právní pomoc ovlivňuje také porozumění cizinců vážnosti pohovoru v rámci řízení o správním vyhoštění a účelu řízení o správním vyhoštění (viz výše, bod C.2). Při posuzování dostupnosti právní pomoci jsem se ve spisech zaměřila na to:

50 rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. června 2015, č. j. 4 Azs 122/2015-23, www.nssoud.cz

51 „V řízení před správními orgány tedy nebylo prokázáno poskytnutí právního poradenství stěžovateli při sepsávání odvolání tak, aby opravný prostředek proti uložení správního vyhoštění mohl být podán v zákonné lhůtě. Tato pětidenní lhůta je přitom natolik krátká, že stěžovatel, který neměl právní vzdělání a v rozhodné době byl omezen na osobní svobodě pobytem v přijímacím středisku, si nemohl potřebnou právní pomoc zajistit jiným způsobem. Dále neobstojí ani argument, že stěžovatel měl po přetlumočení obsahu rozhodnutí o správním vyhoštění nebo později možnost v zákonné lhůtě podat blanketní odvolání, které mohlo být následně doplněno. Stěžovatel totiž při nedostatku odborné erudice nemohl vědět, že může takový jednoduchý úkon učinit, a to obzvláště za situace, kdy mu podle jeho tvrzení měla být pracovníky přijímacího střediska zdůrazňována nutnost sepsání odvolání v češtině za pomoci osoby s právníkům vzděláním. Efektivní právní pomoc nemohla stěžovateli zajistit ani tlumočnice při překladu rozhodnutí o správním vyhoštění, neboť její úlohou ve správním řízení nebylo poskytování právních rad, nýbrž pouze překladu z češtiny do francouzského jazyka.“



- zda byli cizinci informováni o právu na bezplatnou právní pomoc,
- zda ze spisu vyplývá jejich včasný kontakt s právníky.

Poučení o právu na bezplatnou právní pomoc

V průběhu řízení o správním vyhoštění a v průběhu omezení na svobodě je cizinec – podle textu poučení založených ve spisech – informován o právní pomoci různými způsoby.

Protokol o vyjádření účastníka řízení obsahuje poučení o tom, že účastník správního řízení má právo dle § 33 odst. 1 správního řádu „dát se zastupovat zmocněncem na základě plné moci“. Pokud je poučení formulováno v této podobě i ústně, nemusí cizinci z něj vyplynout, že má právo na bezplatnou právní pomoc a že existuje možnost o takovou právní pomoc požádat. Tuto skutečnost můj předchůdce vytýkal již ve zprávě z ledna 2014 citované výše a nezdá se, že by v tomto ohledu došlo k jakémukoli posunu. V případech omezení na svobodě jsou všechny osoby umístované do cely podle zákona o policii poučeny o svém právu „kontaktovat právního zástupce a právo na poskytnutí právní pomoci, právo informovat o své situaci osobu blízkou nebo jí určenou“. Nejpodrobněji o právu na bezplatnou právní pomoc mluví *Poučení zajištěné osoby (Instruction to a Person in Custody)*, jehož česká verze zní: „Máte právo zajistit si na vlastní náklady právní pomoc a mluvit s právním zástupcem bez přítomnosti třetí osoby. Potřebujete-li v tom pomoci, požádejte policii. V některých případech je tato pomoc bezplatná, policie Vám poskytne bližší informace.“⁵² Toto podrobné poučení však nebylo podle spisů předáváno systematicky, na rozdíl od prvotního poučení o zajištění podle zákona o policii psaného v odrážkách, kde se poučení o právní pomoci omezuje na právo kontaktovat právního zástupce a právo na poskytnutí právní pomoci.⁵³

Ve spisech, které jsem měla k dispozici, se ve většině případů dostalo cizincům poučení o právu na právní pomoc hned při prvotním omezení na osobní svobodě podle § 27 zákona o policii. Ani zde však praxe při předávání poučení nebyla konzistentní. Jednak se lišila v tom, které poučení cizinec obdržel, jednak nebyl systematicky u poučení přítomen tlumočnick a poučení v těchto případech nebylo vždy cizinci předáno v jazyce, jemuž rozumí. V některých případech lze zpochybnit, zda cizinec vůbec měl možnost poučení porozumět.

V jednom případě nebyl cizinec při počátečním zajištění podle zákona o policii prokazatelně poučen, neboť ve spisu není založeno poučení s podpisem cizince.⁵⁴ Tento cizinec v den zajištění podle zákona o policii (21. srpna 2015) prokazatelně nedostal informace o důvodech svého zadržení a ani nebyl prokazatelně poučen o svých právech.⁵⁵ Den po zajištění bylo zahájeno řízení o správním vyhoštění a v tento moment již byl cizinec

52 Anglická verze: „You have the right to get a lawyer at your own cost and consult with him with no third person present. Should you need any help in this respect, ask the Police. The lawyer’s assistance is free in some cases, the Police will inform you. You have the right for information on the reasons of your custody.“

53 Nebylo předáno například těmto cizincům: pan L., nar. xxx, st. příslušnost Irákpan W., nar. xxx, st. přísl. Afghánistán, pan R., nar. xxx, st. přísl. Irák a dalším.

54 pan C., nar. xxx, st. přísl. Irák.

55 V ten den podle záznamu policie zajistila celkem 40 cizinců, což mohlo způsobit, že nebyla policie schopna ve všech případech kapacitně zvládnout poučení.



poučen při zahájení řízení i o právu na právní pomoc v českém jazyce za přítomnosti tlumočnicka do jazyka arabského.

Dalších 33 cizinců v posuzovaných spisech bylo o možnosti právního zastoupení poučeno ihned při počátečním zajištění podle zákona o policii, nicméně v mnoha případech není zřejmé, zda tomuto poučení porozuměli. V **sedmi** případech **nejsou** poučení **podepsána**, ale jsou pouze založena ve spisu, a tak není průkazné, zda poučení bylo skutečně cizinci předáno.⁵⁶ Tito cizinci všichni podepsali pozdější poučení, například poučení osoby při umístění do cely ve smyslu zákona o policii,⁵⁷ přesto by bylo vhodné, aby již první poučení o omezení svobody bylo cizinci podepsáno. Jedenáct cizinců toto poučení obdrželo **v českém jazyce bez přítomnosti tlumočnicka**.⁵⁸ Tato poučení jsou sice podepsána, ale lze do značné míry zpochybnit, že cizinci věděli, co podepisují, a že tedy byli poučeni například o právu na právní pomoc. Z dalších spisů vyplývá, že policie má k dispozici tato poučení také v jazyce arabském či anglickém.

Někteří cizinci byli poučováni o svých právech anglickou verzí poučení, rovněž bez tlumočnicka.⁵⁹ Tato varianta se jeví jako vhodná v době, kdy ještě není identifikován jazyk cizince a je zřejmé, že cizinec rozumí také anglicky. Bohužel z obsahu spisů není možno druhou skutečnost ověřit. Policie vždy vede poměrně podrobný zápis o okolnostech zajištění. Bylo by vhodné, aby součástí tohoto zápisu byla také zmínka o tom, jakým jazykem cizinec mluví (viz výše část B.6). Jako na dobrou praxi poukazují na případy pan W. a pan Al., v nichž je samostatný záznam o tom, že se policie telefonicky spojila s tlumočnickem do jazyka paštského a za jeho pomoci zjistila, že cizinec hovoří tímto jazykem. Bohužel v těchto případech na toto zjištění nenavazovalo, že by bylo uvedeným cizincům poučení předáno v tomto jazyce a z dalších spisů nevyplývá, zda policie má k dispozici poučení i v jazyce paštském.

V některých případech mám pochybnosti o tom, zda cizinci mohli ještě poučení reflektovat s ohledem na to, jaké veškeré úkony a v jakém časovém rozpětí s nimi byly provedeny. Jako příklad uvádím případ p. AJ., nar. xxx, ze Sýrie. Ten byl zadržen v Praze na Florenci 30. 6. v 1:00 hodin a poté byl převeden na služebnu 1:20 hodin, kde mu byly sejmuty otisky prstů. Podle úředního záznamu pak byl v 4:00 hodin téhož dne předán DS OCP OPKPE Praha k provedení dalších úkonů. Byl umístěn na policejní celu. Dále je zde záznam, že k některým úkonům byl vydán z cely v 9:45 hodin. Z cely byl předán v 15:35 hodin téhož

56 Jedná se o tyto cizince: pan J., nar. xxx, st. příslušnost Irák, pan V., nar. xxx, st. přísl. Somálsko, pan M., xxx st. přísl. Irák, pan AP., nar. xxx, st. příslušnost Sýrie, pan L., nar. xxx, st. příslušnost Irák, pan AM., nar. xxx, st. přísl. Irák, pan N., narxxx, st. příslušnost Irák.

57 Podle českého znění tohoto poučení má cizinec právo „kontaktovat právního zástupce a právo na poskytnutí právní pomoci, právo informovat o své situaci osobu blízkou nebo jí určenou“.

58 pan O., nar. xxx, st. příslušnost Irák, pan V., nar. xxx, st. příslušnost Irák, pan K., nar. xxx, st. příslušnost Irák, pan W., xxx, st. přísl. Afghánistán (v tomto případě byl podle spisu na telefonu tlumočnick, je tedy možné, že jeho prostřednictvím bylo tlumočeno i poučení), pan X., nar. xxx, st. přísl. Sýrie, pan Y., nar. xxx, st. přísl. Sýrie, paní I., nar. xxx, st. přísl. Irák, pan M., xxx st. přísl. Irák, pan G., nar. xxx, st. příslušnost SýrieAH., narxxx, st. příslušnost Irák, pan W., narxxx, st. přísl. Afghánistán (v tomto případě byl podle spisu na telefonu tlumočnick, je tedy možné, že jeho prostřednictvím bylo tlumočeno i poučení),

59 Například cizinec AK., nar. xxx. O právní pomoci je cizinec v angličtině informován takto „you are entitled to the following rights: (...) - right to contact your advocate and the right to be provided legal assistance“. Z tohoto poučení tedy přímo nevyplývá čtenáři, že má právo na poskytnutí bezplatné právní pomoci.



dne. Podle záznamu „strava nebyla osobě poskytnuta“. Teprve poté je zde záznam „strava podána 30. 6. 2015 15:24“. (list č. 10 spisu). Od 14:05 do 15:05 hodin byl s cizincem zaznamenán protokol o podání vysvětlení. V 15:10 hodin byl poučen o zahájení správního řízení o správním vyhoštění. V 15:20 hodin podepsal rozhodnutí o zajištění za účelem správního vyhoštění podle § 124 zákona o pobytu cizinců (s poučením o možnosti podat žalobu do 30 dnů). Od 15:30 do 16:15 hodin trval pohovor v rámci řízení o správním vyhoštění (vyjádření účastníka řízení). Následně si policie vyžádala závazné stanovisko odboru azylové a migrační politiky, které jí bylo zasláno 17:18 hodin, a cizinec s ním byl seznámen. Poté bylo vyhotoveno rozhodnutí o uložení správního vyhoštění a také s ním byl cizinec ještě téhož dne seznámen (s poučením o možnosti podat odvolání do 5 dnů). Poté byl cizinec seznámen s tím, že má povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč do 15 dnů (s poučením o možnosti podat odvolání do 15 dnů). Poté byl cizinec ještě téhož dne poučen o možnosti vyzkoušet příbuzné osoby o zajištění, možnosti vyzkoušet diplomatickou misi nebo konzulární úřad, o EURODAC a možnosti žádat o výmaz těchto údajů, o možnosti využít dobrovolný návrat a teprve poté v tentýž den je informován o možnosti podat žádost o mezinárodní ochranu s tím, že tato lhůta uplyne vypršením sedmi dnů. Zajištění na policejní cele bylo údajně ukončeno 23:30 hodin téhož dne. V průběhu jednoho dne, kdy cizinec byl zajištěn nad ránem kolem půl druhé a úkony s ním probíhaly průběžně celý den, byl cizinec seznámen se třemi správními rozhodnutími, z nichž každé má jinou formu obrany (odvolání, žaloba, žádost o výmaz) a jiné lhůty pro tuto obranu. Za těchto okolností si nejsem jista, zda má kdokoli kapacitu si všechny tyto informace zapamatovat, když mu byly předloženy na písemnostech v českém jazyce pouze s ústním přetlumočením.

Doporučuji sjednotit praxi v tom, které poučení má být při prvotním zajištění použito a cizincům předáváno. Pokud policii vyplyne původ cizince při zajištění (například po ověření jazyka s tlumočnickem na telefonu) doporučuji, aby cizinci byla poučení předávána v jeho jazyce, minimálně do doby, než bude k dispozici tlumočnick na místě.

Rozumím tomu, že jde o velmi rychlé řízení, jehož rychlost je dána i snahou omezit osobu co nejkratší dobu na svobodě, nicméně možná by bylo vhodné základní informace v poučeních shrnout na formulářích v jazyce, jemuž cizinec rozumí, aby si je mohl v klidu sám znovu pročíst.

Rovněž doporučuji inspirovat se praxí, která je již běžná u žadatelů o mezinárodní ochranu, jimž se při prvotním poučení⁶⁰ předává **seznam nevládních organizací poskytujících právní pomoc cizincům a kontakty na ně**.⁶¹ Tento seznam lze doplnit i o kontakty na advokáty pro případ, že by cizinec byl ochoten a schopen si právního zástupce zaplatit. Jsem si vědoma toho, že do zařízení pro zajištění cizinců nyní již pravidelně docházejí pracovníci nevládních organizací. Nicméně v době zajištění podle § 124 a násl. zákona o pobytu

60 Poučení předávané žadatelům o mezinárodní ochranu. [cit. 2015-07-23]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/pouceni-pro-zadatele-o-udeleni-mezinarodni-ochrany.aspx>

61 Seznam vybraných organizací zabývajících se cizineckou problematikou lze nalézt i na webových stránkách ochránce. Z těchto organizací lze dále vytipovat ty, které pravidelně poskytují poradenství v zařízeních pro zajištění cizinců. [cit. 2015-07-23]. Dostupné z: http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Letaky/ORGANIZACE_zabyvajici_cizineckou_problematikou-_I_15.pdf



cizinců již musí být zahájeno řízení o správním vyhoštění, a v této době tedy již většina cizinců poskytla vyjádření účastníka řízení v řízení o správním vyhoštění. Ve spisech, které jsem měla k dispozici, toto vyjádření bylo zpravidla jediným podkladem pro vydání závazného stanoviska a také pro následné rozhodnutí o správním vyhoštění. Obvykle tak cizinci v této době ještě neměli možnost se ani spojit s právníky nevládních organizací dojíždějících do zařízení pro zajištění cizinců, a to mohlo značně omezit možnost, aby tito právníci byli přítomni u pohovoru pro účely správního vyhoštění.

Reálný přístup cizinců k právní pomoci

Ani jeden z cizinců v posuzovaných spisech neměl k dispozici právního zástupce od počátku, ani při provádění pohovoru, který je podkladem pro vydání závazného stanoviska a ani při předání rozhodnutí o správním vyhoštění. Cizinci, kteří byli nezletilými bez doprovodu, měli ustanoveného zástupce orgánu sociálně-právní ochrany dětí,⁶² ale ani tito neměli jiného právního zástupce. Ze spisů nelze zjistit najisto, zda byla cizincům dostupná právní pomoc v době, kdy běžela pětidenní odvolací lhůta. Ve většině případů ze spisů vyplývá kontakt s právníkem teprve dlouho po uplynutí pětidenní lhůty pro podání odvolání ve věci vyhoštění či sedmidenní lhůty pro podání žádosti o mezinárodní ochranu. Pouze v jednom případě je zřejmý kontakt s právníkem ještě v pěti dnech po vydání rozhodnutí o vyhoštění, zde však odvolání bylo zamítnuto jako opožděné, neboť k němu nebyl připojen podpis cizince, který byl dodán až dodatečně.⁶³

Pokud bylo odvolání proti vyhoštění v některých případech podáno, bylo podáno vždy po uplynutí doby pěti dnů a všichni odvolatelé argumentovali tím, že neměli přístup k právníkovi v době předání rozhodnutí a v době běhu odvolací lhůty. Z toho lze usuzovat, že většina cizinců neměla v relevantní době přístup k právní pomoci, což potvrzují i mé poznatky ze systematické návštěvy zařízení Bělá-Jezová, která proběhla v době, kdy většině uvedených cizinců byla rozhodnutí o vyhoštění předávána.⁶⁴ Jelikož jsem si vědoma toho, že od října 2015 bylo přijato mnoho opatření na nápravu tehdejší situace, vyžádala jsem si další spisy, které měly časově pokrývat úsek po ukončení vysoké obsazenosti zařízení pro zajištění cizinců. Tyto spisy posoudím v další zprávě v rámci tohoto šetření.

V případech, kdy cizinci v pozdějších fázích kontaktovali bezplatného poradce nevládních organizací, tito právníci podávali opožděná odvolání proti rozhodnutím o správním vyhoštění současně se žádostí o navrácení v předešlý stav a prominutí zmeškané lhůty. Ani v jednom případě jim nebylo vyhověno, a to navzdory tomu, že okolnosti těchto případů se jevily být podobné jako v případě rozhodovaném Nejvyšším správním soudem uvedeném

62 pan AL., nar. xxx., st. př. Afghánistán

63 Případ pana U: ze Somálska.

64 Vyhodnocení systematické návštěvy ze dne 13. října 2015, sp. zn.: 24/2015/NZ/OV: „Nedostatek informovanosti je způsoben i nedostatkem právní pomoci, která je v zařízení jednotlivým lidem dostupná vlastně náhodně podle toho, zda se o ní a o její povaze dozví. Cizinci ubytovaní v tělocvičně a buňkách vůbec nevěděli o nabídce bezplatné právní pomoci. Přitom potřeba právní pomoci cizincům umístěným v tzv. příjmových částech zařízení (tělocvična), s ohledem na existenci velice krátkých lhůt, např. pro žádost o mezinárodní ochranu, je zvláště naléhavá. Cizinci ubytovaní na budovách byli o možnosti bezplatného právního poradenství poskytovaného v zařízení v průměru 3x za 14 dnů informováni na nástěnce (nikoliv však v jazyce arabském a perském). Přestože je dle vedení zařízení o využívání bezplatné právní konzultace mezi cizinci malý či dokonce žádný zájem, velká část cizinců přesto žádala zaměstnance Kanceláře, aby jim vysvětlili jejich situaci a smysl českojazyčného rozhodnutí o zajištění.“ Dostupné z:

www.eso.ochrance.cz



výše (sp. zn. 4 Azs 122/2015). Vítám, že ve vybraných případech bylo poté zahájeno přezkumné řízení, v jehož rámci odvolací správní orgán rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušil a řízení zastavil, i když převážně z jiných důvodů, než namítali cizinci v odvoláních. Zamítnutí žádosti o navrácení v předešlý stav bylo většinou odůvodněno tím, že při převzetí rozhodnutí byl účastník řízení o možnosti odvolání poučen, měl možnost podat odvolání do protokolu při osobním převzetí a že poučení proběhlo za přítomnosti do jeho mateřského jazyka. Navíc v zařízení měl cizinec možnost si právní pomoc prostřednictvím pracovníků zařízení zajistit a jejich prostřednictvím podat odvolání v zákonné lhůtě.⁶⁵ Argument o přítomnosti tlumočnicka však Nejvyšší správní soud nepovažoval za dostatečný stejně jako argument, že cizinec mohl odvolání podat sám ústně do protokolu za situace, kdy nebyla aktuálně k dispozici cizinci právní pomoc.⁶⁶

Ze spisů tak vyplývá, že většina cizinců chtěla uplatnit opravný prostředek, avšak učinila tak opožděně, a proto jejich odvolání nebylo podrobně posuzováno. Mám za to, že včasný přístup k právní pomoci mohl v mnoha případech vést k včasnému podání odvolání a následně i k důkladnějšímu posouzení okolností jednotlivých případů. Absence právní pomoci v těchto případech, podle mého názoru, vedla k tomu, že stěžovatelé **neměli reálnou možnost** využít opravný prostředek. Navíc jsem přesvědčena, že v mnoha případech byly naplněny podmínky pro navrácení v předešlý stav a prominutí zmeškání odvolací lhůty tak, jak je definoval ve shora citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud.

Doporučuji rozhodování o žádosti o navrácení v předešlý stav v případech, kdy na místě nebyla reálně dostupná právní pomoc, uvést do souladu s citovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu.

B.8 Vydávání závazných stanovisek k otázce, zda vycestování cizince je možné

Podrobné úvahy k vydávání závazných stanovisek v řízení o správním vyhoštění předestřel můj zástupce v zprávě ze dne 7. ledna 2014, sp. zn. 65/2012/VOP/AT. Smyslem vydávání závazných stanovisek a vůbec posuzování otázky, zda vycestování cizince je možné, je dodržet zásadu *non-refoulement*. Tato zásada vyplývá z mezinárodních úmluv o ochraně lidských práv, mimo jiné z čl. 3 Úmluvy o ochraně základních práv a svobod, z čl. 3 Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání, z čl. 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků (dále jen „Ženevská úmluva“), nebo z čl. 6 a 7 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech.

Čl. 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků stanoví: „1. Žádný smluvní stát nevyhostí jakýmkoli způsobem nebo nevrátí uprchlíka na hranice zemí, ve kterých by jeho život či osobní svoboda byly ohroženy na základě jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské vrstvě či politického přesvědčení.“ Výjimky z možnosti vyhostit uprchlíka jsou stanoveny v odstavci druhém, výhodu zákazu vyhoštění nemůže požadovat uprchlík, který „z vážných důvodů může být považován za nebezpečného v zemi, ve které se nachází, nebo který poté, co byl usvědčen konečným rozsudkem ze zvláště těžkého trestného činu, představuje nebezpečí pro společnost této země“.

⁶⁵ srov. např. odůvodnění zamítnutí žádosti ve věci pana AK., narxxxz Iráku, písemnost č. 40 ve správním spisu

⁶⁶ viz výše, pozn. pod čarou 46



V závazných stanoviscích odbor azylové a migrační politiky často uvádí tuto argumentaci: „Jmenovanému se rovněž nepodařilo prokázat, že by právě jemu v případě návratu do vlasti hrozilo vážné ohrožení života nebo lidské důstojnosti z důvodu svévolného násilí v situacích mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu, neboť v takové situaci by využil svého práva na podání žádosti o mezinárodní ochranu v členském státě EU, přes které do České republiky přicestoval, případně v České republice jako takové, což ale neučinil, přestože mu v tom nebránily žádné závažné a objektivní překážky (...) výslovně prohlásil, že v České republice nechce zůstat ani zde žádat o mezinárodní ochranu a neuvedl žádnou překážku či důvod, který by mu znemožnil vycestování z území České republiky. Na území přicestoval nelegálně z Maďarska, a to zcela bez jakéhokoliv pobytového oprávnění, bez cestovního dokladu, tedy zcela vědomě se zde nacházel a pohyboval neoprávněně, přičemž jeho cílovou zemí byl jiný členský stát Evropské unie (...), proto lze tak pochybovat o pravdivosti jím tvrzených obav z návratu. V případě následného podání žádosti o mezinárodní ochranu (...) bude samozřejmě tato prozkoumána v rámci standardního řízení ve smyslu zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, v platném znění.“⁶⁷ Jak bylo výše zmíněno, zásada *non-refoulement* se vztahuje ve stejné míře na ty, kteří nepodalí formální žádost o azyl či mezinárodní ochranu, ale jimž hrozí vyhoštění. Postoj, podle něž pouze ze skutečnosti, že cizinec nepodal žádost o mezinárodní ochranu, se vyvozuje, že jeho obavy z návratu nejsou věrohodné, a neposouzení obav cizince z návratu do vlasti, v níž probíhá ozbrojený konflikt, je v rozporu s tím, jak zásadu *non-refoulement* chápe mezinárodní právo.

Podle vyjádření EXCOM⁶⁸ k principu *non-refoulement* dne 23. srpna 1977 základní součástí postavení uprchlíka a azylu je ochrana před návratem do země, kde má osoba odůvodněné obavy z pronásledování.⁶⁹ Jedná se o jedno ze základních ustanovení Úmluvy, k němuž nelze vznést žádné výhrady.⁷⁰ Skutečnost, že k Ženevské úmluvě nebo k protokolu z roku 1967 přistoupilo přes 70 států, je navíc indikátorem, že princip *non-refoulement* je široce uznáván,⁷¹ a podle doktríny je obecně uznávaným principem mezinárodního práva.⁷² Zákaz navrácení osob do země, kde jim hrozí pronásledování, se vztahuje na jakoukoli formu nuceného návratu, včetně deportace, vyhoštění (*expulsion*), extradice, neformálního

67 Závazné stanovisko pana xxxxxxxxPodobná, často doslovně stejná argumentace je také v závazném stanovisku pana xxxx,, (tedy ve všech dosud posuzovaných 34 případech).

68 Výkonný výbor (EXCOM) byl založen ECOSOC na žádost Valného shromáždění OSN rezolucí 672 (XXV) ze 30. dubna 1958. Výkonný výbor je formálně nezávislý na UNHCR a funguje jako samostatný orgán Spojeným národů. Je v něm zastoupeno 57 států, přičemž zasedání se účastní stálý zástupce OSN v Ženevě a vysocí představitelé členských států. Při výkonu svého mandátu přijímá „Závěry o mezinárodní ochraně“, jimiž reaguje na konkrétní aspekty práce UNHCR. Závěry Výkonného výboru nejsou formálně závazné, ale jsou důležitým nástrojem interpretace Ženevské úmluvy. LAUTERPACHT, E., BETHLEHEM, D. [online]. The scope and content of the principle of non-refoulement: Opinion. 2001, s. 10-11. [cit. 2016-02-06]. Dostupné z: <http://www.unhcr.org/3b33574d1.html>

69 EXCOM UNHCR [online]. Note on Non-Refoulement (Submitted by the High Commissioner) EC/SCP/2, International Protection (SCIP), 23 August 1977, 28. zasedání, Sub-committee of the whole on international protection, bod 1. [cit. 2016-15-02]. Dostupné z: <http://www.unhcr.org/3ae68ccd10.html>.

70 tamtéž

71 Tamtéž, bod 5. K dnešnímu datu je počet států, které k Úmluvě přistoupily, ještě vyšší. Srov. UN Treaty Series. Dostupné z: <https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=080000028003002e>.

72 tamtéž, bod 11



předání nebo mimořádného předání (*rendition*) a neumožnění vstupu na hranicích.⁷³ To vyplývá z toho, že čl. 33 odst. 1 Ženevské úmluvy uvádí zákaz vyhostit uprchlíka „jakýmkoli způsobem“; podstatné je, zda daná osoba bude vystavena riziku navrácení do země, kde by byl ohrožen její život či svoboda z azylově relevantních důvodů (čili, kde by čelila pronásledování z těchto důvodů).⁷⁴

Výkonný výbor UNHCR dodal, že tento „princip se uplatní bez ohledu na to, zda osoba byla či nebyla formálně uznána uprchlíkem“. Je jednoduché uplatnit zákaz *refoulement* tam, kde žadatel podal žádost o uznání uprchlíkem či byl již uznán uprchlíkem.⁷⁵ Nicméně i tam, kde osoba nepodala formální žádost, aby byla uznána uprchlíkem, se plně uplatní princip non-*refoulement*,⁷⁶ neboť „**formální uznání postavení uprchlíka má jen deklaratorní povahu**. Skutečnost, že osoba nebyla formálně uznána uprchlíkem, by neměla zakládat sama o sobě předpoklad, že tato osoba uprchlíkem není a není chráněna principem *non-refoulement*“.⁷⁷

V Rezoluci o azylu pro osoby čelící nebezpečí pronásledování doporučil Výbor ministrů Rady Evropy dne 29. září 1967 členským státům, aby postupovaly „v obzvláště liberálním a humanitárním duchu ve vztahu k osobám, které hledají na jejich území azyl. 2. Měly by postupovat v obdobném duchu, aby dále zajistily, že nikdo nebude vystaven zamítnutí vstupu na hranici, odmítnutí, **vyhoštění** nebo jakémukoli podobnému opatření, které by mělo za následek, že tyto osoby **budou nuceny vrátit se do země nebo zůstat v zemi, kde by byly vystaveny nebezpečí pronásledování z důvodů své rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo politického názoru**“.⁷⁸

Skutečnost, že se zásada *non-refoulement* nevztahuje pouze na žadatele o mezinárodní ochranu, ale na **všechny cizince, kteří čelí navrácení do země**, kde by jim mohlo hrozit pronásledování či jiná vážná újma, je ještě silněji patrná z judikatury Evropského soudu

73 UNHCR. Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-*refoulement* Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol. Ženeva, 26. ledna 2007, Bod 7. [cit.2016-15-02]. Dostupné z <http://www.unhcr.org/4d9486929.pdf>. Srov. též LAUTERPACHT, E., BETHLEHEM, D., cit. výše, bod 69.

74 Podrobněji k otázce, zda „ohrožení života či svobody“ má být vykládáno totožně jako „pronásledování“ v čl. 1A Ženevské úmluvy viz LAUTERPACHT, E., BETHLEHEM, D., cit. výše, body 122-135. Autoři dospěli k názoru, že toto slovní spojení lze vykládat dokonce širěji než jen jako pronásledování.

75 EXCOM UNHCR. Note on Non-*Refoulement*, cit. výše, bod 15

76 tamtéž, body 16 až 17

77 Tamtéž, bod 19. „In the field of non-*refoulement*, particular regard should be had to the fact that a determination of refugee status is only of a declaratory nature. It should not, therefore, be assumed that merely because a person has not been, formally recognized as a refugee he does not possess refugee status and is therefore not protected by the principle of non-*refoulement*.“ Srov. UNHCR [online]. Příručka k postupům pro určování právního postavení uprchlíků a vybraná doporučení UNHCR z oblasti mezinárodní ochrany, 2006. Překlad: UNHCR Praha. [cit. 2016-16-02]. Dostupné z: <http://www.unhcr-centraleurope.org/cz/pdf/zakladni-informace/pravni-dokumenty/prirucky-doporuceni-a-stanoviska-unhcr/prirucka-k-postupum-pro-urcovani-pravniho-postaveni-uprchliku-a-vybrana-doporuceni-unhcr-z-oblasti.html>, bod 28: „Osoba je uprchlíkem ve smyslu Úmluvy z r. 1951, jakmile naplní kritéria obsažená v definici v ní obsažené. To musí nezbytně nastat před tím, než je formálně rozhodnuto o jejím právním postavení uprchlíka. Proto uznání jejího právního postavení jako uprchlíka z ní uprchlíka nečiní, ale prohlašuje ji za něho. Nestává se tudíž uprchlíkem, protože je takto uznána, ale je takto uznána, protože je uprchlíkem.“

78 tamtéž, bod 9



pro lidská práva („ESLP“).⁷⁹ V rozsudku Soering proti Spojenému království Evropský soud pro lidská práva konstatoval, že „rozhodnutí smluvní strany vydat prchající osobu může mít za následek aplikaci čl. 3 Úmluvy, a tím založit odpovědnost tohoto státu podle Úmluvy, pokud existují **podstatné důvody domnívat se, že dotčená osoba, jestli bude vydána, bude čelit skutečnému nebezpečí, že bude vystavena mučení, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestu v žádající zemi**. Založení této odpovědnosti zahrnuje přezkum podmínek v přijímací zemi, zda nejsou v rozporu s čl. 3 Úmluvy. (...) Jestli lze mluvit o odpovědnosti podle Úmluvy, jde o odpovědnost vydávající smluvní strany z důvodu jejího jednání, jež mělo za přímý následek vystavení jedince nepovolenému zacházení“.⁸⁰ V rozsudku Chahal proti Spojenému království pak ESLP upřesnil, že zákaz mučení, nelidského či ponižujícího trestu nebo zacházení má absolutní povahu. Od zákazu navrácení do země, kde cizinci hrozí mučení, nelidské či ponižující zacházení nebo takový trest, se nelze odchýlit ani tam, kdy cizincem je osoba nebezpečná či pro vyhošťující stát jakkoli nežádoucí.⁸¹ V tomto ohledu čl. 3 Úmluvy o základních lidských právech a svobodách skýtá širší ochranu než čl. 33 Ženevské úmluvy.

Zásada *non-refoulement* se vztahuje na všechny cizince, kteří jsou nuceni navrátit se do země, kde by jim hrozilo pronásledování, mučení, nelidské či ponižující zacházení či jiná vážná újma, **bez ohledu na skutečnost, zda podali formální žádost o postavení uprchlíka** (čili žádost o mezinárodní ochranu). Tuto skutečnost odráží i znění § 120a a § 179 zákona o pobytu cizinců, jejichž smyslem je na vnitrostátní úrovni zajistit všem vyhošťovaným cizincům ochranu dle zásady *non-refoulement*.⁸² Rovněž tato povinnost vyplývá z návratové směrnice a z jejího čl. 5: „Při provádění této směrnice členské státy náležitě zohlední a) nejvlastnější zájem dítěte, b) rodinný život a c) zdravotní stav dotčeného státního příslušníka třetí země a **održují zásadu nenavrácení**.“ (důraz doplněn). Soudní dvůr EU to potvrdil v rozsudku ze dne 11. prosince 2014, ve věci C-249/13, Khaled Boudjlida proti Préfet des Pyrénées-Atlantiques, bod 49: „[P]okud příslušný vnitrostátní orgán zamýšlí přijmout rozhodnutí o navrácení, musí nutně respektovat povinnosti stanovené článkem 5 směrnice 2008/115 a v této věci dotčenou osobu vyslechnout. 50. V tomto ohledu dotčená osoba musí s příslušným vnitrostátním orgánem při svém výslechu spolupracovat tak, aby mu poskytla všechny relevantní informace o své osobní a rodinné situaci, a zejména **informace, které mohou odůvodnit nepřijetí rozhodnutí o navrácení**.“ V rozsudku Mahdi pak Soudní dvůr uvedl, že v rozhodnutích o návratu by měl státní orgán zohlednit i jiné skutečnosti než jen samotný neoprávněný pobyt cizince.⁸³

79 S ohledem na poměrně rozsáhlou judikaturu ESLP se pro stručnost zde nebudu věnovat principu *non-refoulement* v dalších mezinárodních úmluvách (MPOPP, CAT), ačkoli i tyto úmluvy jsou pro otázku relevantní.

80 rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Soering proti Spojenému království ze dne 7. července 1989, stížnost č. 14038/88, bod 91

81 rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Chahal proti Spojenému království ze dne 15. listopadu 1996, stížnost č. 22414/93, body 79-80

82 srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 9. 2010, č. j. 6 Azs 15/2010-82

83 „Podle bodu 6 odůvodnění téže směrnice by členské státy měly zajistit, aby se ukončení neoprávněného pobytu státních příslušníků třetích zemí provádělo ve spravedlivém a transparentním řízení. Rovněž podle tohoto bodu odůvodnění a v souladu s obecnými zásadami unijního práva by rozhodnutí přijatá podle směrnice 2008/115 měla být přijímána **individuálně** a měla by být založena na objektivních kritériích, a měly by se tudíž **zohlednit i jiné skutečnosti než samotný neoprávněný pobyt**.“ (srov. rozsudek Mahdi, C-146/14 PPU, bod 40, důraz doplněn)



Podobné závěry dovedl též Nejvyšší správní soud. V rozsudku ze dne 6. 1. 2015, č. j. 8 Azs 110/2014-53, se NSS vyjádřil, zda je nutné, aby žadatel pro účely posouzení zásady non-refoulement podal žádost o mezinárodní ochranu, a konstatoval, že posouzení dodržení této zásady v rozhodnutí o správním vyhoštění musí obstát samo o sobě: „Správní orgán nemůže v řízení o uložení správního vyhoštění rezignovat na řádné zjištění skutkového stavu s tím, že obdobné otázky budou řešeny v řízení o mezinárodní ochraně, ale musí posoudit podmínky, které mu ukládá § 120a ve spojení s § 179 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky. Rozhodnutí o správním vyhoštění musí obstát samo o sobě.“ (právní věta II k citovanému rozsudku). Nejvyšší správní soud pak v rozsudku č. j. 5 Azs 7/2016-22, ze dne 25. února 2016, dodal, že „[o]bzvláště za situace, kdy stěžovatel nepodal žádost o mezinárodní ochranu, musí být možné překážky vycestování posouzeny stejně důkladně, jako by tomu bylo v řízení o mezinárodní ochraně, neboť důvody znemožňující vycestování uvedené v § 179 zákona o pobytu cizinců odpovídají důvodům pro udělení doplňkové ochrany (...) a právě v případech, kdy stěžovatel nepodal žádost o mezinárodní ochranu, představuje takové posouzení jedinou zárukou, že nedojde k porušení principu non-refoulement, zakotveného mj. v čl. 3 Úmluvy, resp. v čl. 4 a 19 Listiny základních práv Evropské unie a v čl. 5 návratové směrnice), který má absolutní povahu a stanoví státům povinnost nenavrátit cizince na území státu, ve kterém mu hrozí trest smrti (poprava), mučení, nebo jiné nelidské či ponižující zacházení nebo trestání (...), včetně případů, kdy je taková újma způsobena všeobecným nerozlišujícím násilím panujícím v zemi, do níž má být cizinec navrácen“. Ještě jednoznačnějším způsobem to vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 4. 2016, č. j. 9 Azs 28/2016-31: „Soud tuto argumentaci považuje za zcela nepřipadnou. Prakticky jediným důvodem pro závěr o neexistenci skutečného nebezpečí vážné újmy je to, že stěžovatel nepožádal o mezinárodní ochranu, aniž by se ministerstvo jakkoli zabývalo aktuální situací v Iráku ve vztahu ke stěžovatelovým tvrzením ohledně výhrůžek smrti. Takovýto přístup je dle soudu **nepřípustný, neboť neumožňuje posouzení, zda v případě navrácení do země původu nedojde k porušení principu non-refoulement.**“ (důraz doplněn)

Z výše uvedené doktríny, ale i judikatury Nejvyššího správního soudu, vyplývá, že i u cizince, který nepodal žádost o mezinárodní ochranu, mohou existovat důvody znemožňující vycestování, a dokonce toto posouzení musí být stejně důkladné, jako by bylo v řízení o mezinárodní ochraně. V téměř všech uvedených případech navíc v době, kdy bylo vydáváno závazné stanovisko, byl cizinec teprve čerstvě poučen o možnosti podat žádost o mezinárodní ochranu, a plynula mu ještě sedmidenní lhůta k podání této žádosti. Odbor azylové a migrační politiky tedy dovedl nevěrohodnost tvrzení cizince v době, kdy tito cizinci měli stále možnost o mezinárodní ochranu v průběhu několika nadcházejících dnů požádat. K tomu přistupuje i otázka, do jaké míry byli cizinci skutečně informováni o důsledku toho, že nepodají žádost o mezinárodní ochranu a vůbec o tom, co to znamená podat žádost o mezinárodní ochranu. Této otázce se věnuji samostatně v části C.9.

I v případech, kdy se cizinec rozhodne nepodat žádost o mezinárodní ochranu, musejí být posouzeny důvody znemožňující vycestování do vlasti v plném rozsahu. Věrohodnost tvrzení cizinců je jistě nutné v rámci tohoto posouzení zkoumat, ale s ohledem na krátkost pohovorů lze tak učinit pouze v omezené míře. Tudíž za nevěrohodnou lze považovat



například výpověď, která se zcela míjí se situací v zemi původu, jak plyne ze zpráv o této zemi. To, že cizinec nepodal žádost o mezinárodní ochranu, bez dalšího nepostačuje, aby jeho obavy z návratu byly považovány za nevěrohodné, pokud jinak uvádí skutečnosti, které zapadají do rámce toho, co je známo o situaci v jeho vlasti.

Z případů vyniká jeden, který se týkal nezletilého AL., nar. xxx, pocházejícího z Chapliar – Jalalabad v Afghánistánu. Uvedl, že odešel ze strachu před Talibánem a z důvodu válečného konfliktu v Afghánistánu. Byl na něj vyvíjen nátlak, aby bojoval v řadách Talibánu, jinak přijde o život. I jeho rodiče mu řekli, aby před Talibánem utekl. Na konci výpovědi cizinec uvedl „chtěl bych, aby mi byl udělen azyl, chtěl bych zde o azyl požádat“.⁸⁴ V průběhu podání vysvětlení dne 10. 12. 2014 cizinec výslovně řekl, že chce požádat o azyl, avšak s tímto údajem nenaložila policie, alespoň podle spisu, který mám k dispozici, jako s prohlášením o úmyslu požádat o mezinárodní ochranu. Ve spisu je později založen dopis ředitelky Zařízení pro děti – cizince ze dne 8. 1. 2015, podle nějž pan AL. dne 19. 12. 2014 podepsal prohlášení, že je osobou starší 18 let, a poté 27. 12. 2014 ze zařízení utekl při společné vycházce. Po tomto prohlášení bylo zahájeno řízení o správním vyhoštění, jež bylo vedeno s opatrovníkem. V závazném stanovisku, které bylo vydáno dlouho po jeho útěku (19. 6. 2015) mu odbor azylové a migrační politiky vytkl, že o mezinárodní ochranu nepožádal „jeho cílem bylo dostat se do Spolkové republiky Německo, kde chtěl požádat o mezinárodní ochranu. V případě, že by měl skutečné obavy z návratu do vlasti, mohl využít jiných institutů či jiných správních řízení, aby zlegalizoval svůj pobyt na území ČR“. Kladu si otázku, zda by tento cizinec uprchl i v případě, pokud by s údajem, že chce požádat o azyl, bylo nakládáno jako s prohlášením o mezinárodní ochraně, a že by s ním neprodleně poté bylo zahájeno řízení o mezinárodní ochraně.

B.8.1 Judikatura správních soudů k otázce důvodů znemožňujících vycestování

Judikatura správních soudů se k otázce závazných stanovisek vydávaných v řízení o správním vyhoštění (ale i v kontextu zajištění cizinců) vyjadřuje čím dál tím častěji. Lze z ní zjistit několik problematických bodů při řízení o správním vyhoštění.

Za prvé, je důležité, aby v průběhu řízení o správním vyhoštění byl **dostatečně zjištěn skutkový stav ve vztahu k důvodům znemožňujícím vycestování**.

Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 6 As 48/2013-33, ze dne 26. 7. 2013: „V protokolu o vyjádření účastníka správního řízení (...) odpověděl stěžovatel záporně na otázku Je vám známa nějaká překážka nebo důvod, který by Vám znemožňoval vycestování z území České republiky? Žalobce tedy odpovídal na dotaz, zda mu nějaká okolnost brání opustit Českou republiku. Žádnou otázku, která by se týkala přímo překážek vycestování do země původu, tedy do Číny, mu správní orgán nepoložil.“ Podobně v rozsudku ze dne 6. ledne 2015, č. j. 8 Asz 110/2014-53, Nejvyšší správní soud vytkl žalovanému: „Pokud stěžovatel v úvodním pohovoru zmínil skutečnosti, které by potenciálně mohly být relevantní z hlediska § 179 zákona o pobytu cizinců, bylo na správním orgánu, aby stěžovateli **položil doplňující otázky, na základě nichž by mohl vyhodnotit, zda jsou stěžovatelovy obavy důvodné a věrohodné**. Správní orgán, ale nijak nereagoval na tvrzení stěžovatele, že se

⁸⁴ protokol o podání vysvětlení ze dne 10. 12. 2014.



obává o život z důvodu aktivního členství v opoziční politické straně, a pohovor bez dalšího ukončil. Sám se tak připravil o možnost dostat požadavkům na řádné zjištění skutkového stavu a náležitě posoudit splnění podmínek § 179 zákona o pobytu cizinců.“ (důraz doplněn)

Za druhé, závazné stanovisko musí být **dostatečně odůvodněno**. Ministerstvo vnitra při vydávání závazného stanoviska by mělo uvést, o které informace z úřední činnosti mu známé opírá své stanovisko, a tyto informace musejí být součástí správního spisu. V případném soudním řízení pak soud posuzuje **obsah, relevanci a věrohodnost použitých informací o zemi původu**. V právní větě k rozsudku ze dne 6. 1. 2015, č. j. 8 Azs 110/2014-53, shrnul NSS své závěry takto: „Soud musí mít možnost ověřit obsah, relevanci a věrohodnost informací o zemi původu, na nichž je založeno závazné stanovisko k posouzení podmínek § 179 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, vydané v rámci řízení o uložení správního vyhoštění. Tyto informace proto musí být součástí správního spisu.“⁸⁵ Některé ze skutečností, které by měl správní orgán posoudit v závazném stanovisku, naznačil Nejvyšší správní soud také v rozsudku ze dne 14. 4. 2016, č. j. 9 Azs 2/2016-71: „Ve stanovisku absentuje posouzení, **do které části Iráku je vlastně vycestování stěžovatele možné**. Žalovaná ani nezjišťovala, v **jaké konkrétní části** Iráku stěžovatel **bydlí**, popř. se zdržuje. Skutečnost, že v Iráku je válečný a nepřehledný stav, jí v době rozhodování nepochybně známa byla. Vypořádání těchto otázek nevyplývá ani z napadeného rozhodnutí o prodloužení doby zajištění, ani z původního rozhodnutí o zajištění stěžovatele, ani ze stanoviska ministerstva, na které žalovaná bez jakéhokoli komentáře toliko odkázala.“ Již výše jsem uvedla také judikaturu, která považuje za nepřijatelné, pokud závazné stanovisko dovodí pouze ze skutečnosti, že cizinec nepodal žádost o mezinárodní ochranu, že neexistují důvody znemožňující vycestování (rozsudky č. j. 8 Azs 110/2014-53, 5 Azs 7/2016-22, 9 Azs 28/2016-31).

Otázce, zda je vycestování možné, se přitom musí správní orgán (zde policie) věnovat nejen v rozhodnutí o správním vyhoštění, ale také ji musí zohlednit při rozhodování o zajištění cizince, neboť z této otázky vyplývá, zda bude vyhoštění alespoň potenciálně možné (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. listopadu 2011, č. j. 7 As 79/2010-150 a také rozsudky, např. ze dne 20. ledna 2016, č. j. 1 Azs 275/2015-29). Posledně zmíněný rozsudek se týkal zajištění jednoho z cizinců zahrnutého do mého šetření a Nejvyšší správní soud zde shledal: „[J]iž v době vydání rozhodnutí žalovaného bylo obecně známou skutečností, že na značné části Irácké republiky dochází k intenzivním bojům v konfliktu s tzv. Islámským státem. Jde tedy o skutečnosti, ke kterým byl žalovaný při rozhodování o zajištění za účelem vyhoštění stěžovatele (v komparaci se stručným závazným stanoviskem ministerstva) povinen přihlídnout a přezkoumatelným způsobem je konkrétně, byť předběžně, vyhodnotit (...) správní orgán vycházel z obsahu rozhodnutí o správním vyhoštění a závazného stanoviska ministerstva, která však odkazuje na podkladové informace z různých zdrojů (mj. z úřední činnosti nebo databanky ČTK). Tyto podklady však nejsou součástí spisového materiálu, resp. není zřejmé, ze které úřední činnosti správního orgánu.“ (bod 22 rozsudku) Nejvyšší

⁸⁵ Podle novějšího rozsudku ze dne 27. 1. 2016, č. j. 6 Azs 114/2015-38, pokud tyto informace nejsou součástí správního spisu, musí si je soud vyžádat od správního orgánu, který závazné stanovisko vydal, aby posoudil jejich relevantnost a věrohodnost.



správní soud tak dovodil, že ve spisu týkajícím se zajištění cizince musejí být založeny také zprávy, o které se opírá závazné stanovisko, a v rozhodnutí o zajištění se musejí závěry z toho vyplývající rovněž zohlednit.

B.8.2 Získání podkladů pro vydání závazného stanoviska

V minulosti jsme já i moji předchůdci upozorňovali na to, že při posuzování důvodů znemožňujících vycestování je potřebné, aby Ministerstvo vnitra při vydávání závazného stanoviska mělo k dispozici dostatečné informace pro posouzení rizika vážné újmy v zemi původu. Z toho vychází i výše citovaná judikatura Nejvyššího správního soudu.

Ve výzvě k vyjádření jsem položila odboru azylové a migrační politiky otázku, jaké informace má k dispozici od policie v době vydávání závazného stanoviska, zda má například informace o tom, ze které části země cizinec pochází, jakého je vyznání, jaké jsou jeho politické názory, případně zda má k dispozici informace, které by mohly naznačovat zvýšenou zranitelnost v případě návratu (těhotné ženy, děti, osoby se zdravotním postižením apod.). Ředitel odboru azylové a migrační politiky mi odpověděl, že Ministerstvo vnitra má k dispozici protokol z výsledku cizince, pořízený v průběhu řízení o správním vyhoštění, a že dle jeho názoru tak jsou k dispozici všechny potřebné informace. Je na cizinci samotném, aby relevantní údaje, které by mohly bránit v možnosti jeho vycestování, do protokolu uvedl. Ředitel OAMP rovněž podotkl, že cizinec v rámci výsledku na tyto skutečnosti explicitně policií dotazován. I z předložených spisů vyplynulo, že stěžejním podkladem pro vypracování závazného stanoviska je fotokopie protokolu o vyjádření účastníka řízení. V předložených spisech to byl dokonce jediný podklad, který měl OAMP k dispozici od policie.

V mnoha případech však tento podklad neobsahoval všechny potřebné informace pro vydání závazného stanoviska. To bylo způsobeno buď tím, že v průběhu pohovoru se zajištěným cizincem nebyly kladeny relevantní otázky, nebo že ze spisu vyplývaly i další důležité skutečnosti, které ale odboru azylové a migrační politiky nebyly zaslány, neboť nebyly prezentovány v průběhu jednání s účastníkem řízení.

Narazila jsem na případy, kdy cizinci nebyla položena **žádná otázka, která by se týkala možných překážek návratu.**⁸⁶ V mnoha případech se policie cizince dotázala – ve vztahu k důvodům znemožňujícím vycestování – „Je vám známa nějaká překážka nebo důvod, který by vám znemožňoval vycestování z území České republiky?“⁸⁷ Ve své zprávě ze dne 7. ledna 2014, sp. zn. 65/2012/VOP/AT, jsem poukázala na to, že nepostačuje, když je v průběhu vyjádření účastníka řízení ve vztahu k důvodům znemožňujícím vycestování položena pouze tato otázka. Za nedostatečnou takovou otázku považoval i Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 6 As 48/2013-33, ze dne 26. 7. 2013: „V protokolu o vyjádření

⁸⁶ Srov. např. vyjádření účastníka řízení p. Al., nar xxx, z Afghánistánu. Přitom tento cizinec v úvodním vyjádření uvedl, že v jeho části země původu (Besudu) probíhá občanská válka, a z Besudu odjel kvůli ní. Dále též vyjádření účastníka řízení p. Q., nar. xxx, z Afghánistánu. U tohoto cizince zase z vyjádření vyplývalo, že žil v Iránu se svým strýcem, nebylo ani zjišťováno, proč nežil s rodiči, kdy opustil Afghánistán, a jak dlouho tedy žil v Iránu, nebo z jakého důvodu původně Afghánistán opustil. Rovněž srov. vyjádření tety Q., paní R., nar. xxx, z Afghánistánu.

⁸⁷ V případě pana T., narxxx, z Afghánistánu to byla jediná otázka týkající se možných důvodů znemožňujících vycestování.



účastníka správního řízení (...) odpověděl stěžovatel záporně na otázku Je vám známa nějaká překážka nebo důvod, který by Vám znemožňoval vycestování z území České republiky? Žalobce tedy odpovídal na dotaz, zda mu nějaká okolnost brání opustit Českou republiku. Žádnou otázku, která by se týkala přímo překážek vycestování do země původu, tedy do Číny, mu správní orgán nepoložil.⁸⁸ Takto byla otázka položena například T., nar. xxx, z Afghánistánu:

„ot: Je Vám známa nějaká překážka nebo důvod, který by Vám znemožňoval vycestování z území ČR?

od: Žádná taková překážka není.

ot. Jakou lhůtu potřebujete k případnému vycestování z území ČR?

od: Žádnou, vycestuji ihned do Německa.“

Z kontextu těchto dvou odpovědí po sobě následujících je zcela zřejmé, že cizinec otázku nepochopil tak, že se ho ptají, co mu hrozí, když se vrátí do Afghánistánu, ale zda existují nějaké překážky bránící odjezdu z České republiky.

Na rozdíl od předchozí zprávy z ledna 2014 však mohu konstatovat určité zlepšení, neboť v některých případech nebyla cizinci položena pouze tato obecná otázka, ale byl dále také dotazován na to, zda má nějaké politické či náboženské problémy v zemi původu. Zaznamenala jsem jako dobrou praxi následující otázky:

Máte ve své rodné vlasti nějaký politický nebo náboženský problém?⁸⁹

Hrozí Vám ve své vlasti nějaké stíhání?

Co by pro Vás znamenalo případné vyhoštění z území členských států Evropské unie?⁹⁰

Brání Vám něco v návratu do domovského státu?⁹¹

Máte ve své vlasti nějaký politický, náboženský nebo jiný problém? Jaký?⁹²

Hrozí Vám ve Vaší domovské zemi nějaké trestní stíhání, nějaké týrání či útrapy?⁹³

88 Podobně v rozsudku ze dne 6. ledna 2015, č. j. 8 Azs 110/2014-53, Nejvyšší správní soud vytkl žalovanému: „Pokud stěžovatel v úvodním pohovoru zmínil skutečnosti, které by potenciálně mohly být relevantní z hlediska § 179 zákona o pobytu cizinců, bylo na správním orgánu, aby stěžovateli položil doplňující otázky, na základě nichž by mohl vyhodnotit, zda jsou stěžovatelovy obavy důvodné a věrohodné. Správní orgán ale nijak nereagoval na tvrzení stěžovatele, že se obává o život z důvodu aktivního členství v opoziční politické straně, a pohovor bez dalšího ukončil. Sám se tak připravil o možnost dostat požadavkům na řádné zjištění skutkového stavu a náležitě posoudit splnění podmínek § 179 zákona o pobytu cizinců.

89 například případ pana L., Irák, nebo pan N., nebo pana A.

90 Případ pana A., Irák. V tomto případě však cizinec otázku buď nepochopil, nebo nerozuměl, co se myslí vyhoštěním z Evropské unie, neboť odpověděl: „Nevím, chci žádat o azyl v Německu.“

91 případ pana O., podání vysvětlení ze dne 11. 9. 2015

92 pan AH., podání vysvětlení ze dne 4. 9. 2015

93 případ pana A., protokol o vyjádření účastníka řízení ze dne 4. 9. 2015



V některých případech ze spisu vyplývaly další skutečnosti relevantní pro posouzení důvodů znemožňujících vycestování, které nebyly odboru azylové a migrační politiky postoupeny. Například v případě paní AG. bylo možné z lékařské zprávy založené ve spisu zjistit, že dvě její nezletilé děti zemřely v boji. To je dost důležitá informace pro posouzení obav z návratu, přesto však nebyla odboru azylové a migrační politiky postoupena. V některých případech byly otázky kladeny pouze v rámci podání vysvětlení podle § 167 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců ve spojení s § 137 odst. 1 správního řádu ještě před zahájením správního řízení o vyhoštění, a ne již v rámci pohovoru v řízení o správním vyhoštění, který často proběhl vzápětí s odstupem několika hodin. Problematické to bylo tehdy, když protokol o podání vysvětlení nebyl zaslán odboru azylové a migrační politiky jako podklad pro vydání závazného stanoviska, ačkoli obsahoval důležité informace pro posouzení rizika *refoulement*.

V případě pana AJ., nar. xxx, ze Sýrie sice byl obsah protokolu o podání vysvětlení shrnut v krátkém textu v protokolu o vyjádření účastníka řízení, avšak jedno relevantní vyjádření bylo zkráceno, a význam tak byl trochu posunut. V rámci podání vysvětlení cizinec uvedl:

ot: Máte ve své rodné vlasti nějaký politický problém?

od: Byl jsem unesen ozbrojenci a moje rodina za mě musela složit finanční částku asi 4 000 dolarů a ukradli mně auto.

ot: Hrozí Vám ve své rodné vlasti nějaké trestní stíhání? Hrozí něco Vaší rodině?

od: Budu muset nastoupit na vojnu.

Tyto informace byly ve vyjádření účastníka řízení přeformulovány následovně: „Nemám ve své rodné vlasti žádný politický ani náboženský problém. V mé rodné vlasti mně nehrozí žádné trestné stíhání, byl jsem pouze unesen a moje rodina musela zaplatit výkupné.“

Význam toho, co cizinec skutečně řekl, se tím posunul a bylo by transparentnější zaslat odboru azylové a migrační politiky přímé vyjádření cizince v protokolu o podání vysvětlení. Informace o nutnosti nastoupit na vojnu se v přepisu úplně ztratila, ačkoli v kontextu Sýrie (viz níže) je mimořádně důležitá. Důsledkem bylo, mimo jiné, i to, že se odbor azylové a migrační politiky k hrozbě narukování do války vůbec nevyjádřil.

Doporučuji, aby v případě, kdy policie bezprostředně po zajištění podle zákona o policii od účastníka řízení žádá pouze podání vysvětlení, byl i protokol o podání vysvětlení automaticky zaslán odboru azylové a migrační politiky pro účely vydání závazného stanoviska. V některých případech se tak již děje.⁹⁴

Existují i případy, kdy cizinec uvede okolnost, která může nezasvěcenému posluchači připadat podružná, avšak v kontextu posouzení důvodů znemožňujících vycestování má zásadní význam. Pan K., nar. xxx, ze Sýrie uvedl jako místo trvalého pobytu Damascus – Alyarmok – Camp, XXXX Street. Tento cizinec se prokazoval platným cestovním dokladem. Při znalosti i obecných informací o Sýrii je zřejmé, že Alyarmok – Camp je ve skutečnosti

⁹⁴ Např. případ pana K., nar. xxx, ze Sýrie, kde většina otázek byla tomuto cizinci položena v podání vysvětlení, a ve vyjádření účastníka řízení byla jediná doplňující otázka: „Skutečně nežádáte žádné doplnění vašeho vysvětlení sepsaného v protokolu dne 23. 06. 2015 nebo chcete uvést nějaké další skutečnosti k předmětné věci?“



tábor Al Jarmouk v Damašku, v němž žijí Palestinci. Jde o tábor, který byl ostřelován vládními vojsky a kam vtrhl také Islámský stát, takže mnoho osob tam žijících bylo vystaveno přímému nebezpečí vážné újmy (viz níže).⁹⁵ Bez znalosti těchto informací zdánlivě adresa trvalého bydliště nemá tak zásadní význam pro samotnou policii, avšak, podle mého názoru, měly s ohledem na tuto adresu následovat otázky týkající se toho, zda cizinec není Palestincem, neboť ti jsou v současné Sýrii vystaveni riziku vážné újmy ve zvýšené míře, či zda zažil uvedené útoky na tábor Al Jarmouk.

Podobně cizincům z Afghánistánu nebyly položeny doplňující otázky, které byly bezpochyby relevantní pro hodnocení možnosti návratu do země, a to například konkrétní místo pobytu v Afghánistánu u cizinců pana Al., pana W. a pana Q., kteří pocházeli z Besudu, avšak nebylo zřejmé, z kterého Behsudu (Hesa-e-Awal-eBehsud nebo Markaz-e-Behsud), přičemž bezpečnostní situace v těchto částech se v době posuzování značně lišila. U cizinců z Afghánistánu navíc nebyla vůbec zkoumána jejich kmenová příslušnost, která může mít v některých provinciích dopad na jejich zranitelnost, nebo konkrétní důvody jejich obav ze zabití či okolnosti zabití jejich rodinných příslušníků v minulosti (blíže viz část o Afghánistánu v bodu C.8.3).

V případech cizinců ze Somálska je důležité znát také jejich klanovou příslušnost (viz dále informace o Somálsku) a také, podobně jako u jiných zemí, oblast, ze které cizinci pocházejí. Klanová příslušnost však nebyla zjišťována ani u jednoho z posuzovaných cizinců. V případě pana U. a pana O. není ze spisu ani zřejmé, ze které části Somálska pocházejí a za těchto okolností hodnotit možnost návratu se jeví takřka jako iluzorní. Pan V. ze Somálska pak jako důvod útěku uvedl „problémy se sousedy“, což v kontextu jiné země může vynívat jako problém, který není azylově relevantní. V případě Somálska, kde jsou sousedské spory často rovněž založeny na principu příslušnosti k jinému klanu, však bylo namístež položit tomuto cizinci doplňující otázky (viz dále).

Odborným pracovištěm, které má dostatečnou erudici pro posuzování rizika porušení zásady *non-refoulement*, je odbor azylové a migrační politiky. V případech, kdy se jeví, že cizinci nebyly položeny všechny otázky nutné k posouzení důvodů znemožňujících vycestování, by si měl právě tento odbor vyžádat doplnění od policie, která má obvykle účastníka řízení k dispozici po dobu zajištění. Avšak ani v jednom ze spisů závazných stanovisek zaslaných odborem azylové a migrační politiky nevyplývalo, že by si pracovníci OAMP vyžádali upřesnění či doplnění informací od policie.

B.8.3 Odůvodnění závazného stanoviska

Návratová směrnice upravuje náležitosti rozhodnutí o navrácení takto: „Rozhodnutí o navrácení, a pokud jsou vydávána, rozhodnutí o zákazu vstupu a rozhodnutí o vyhoštění se vydávají v písemné podobě a uvádějí se v nich **věcné i právní důvody** a informace o dostupných prostředcích právní nápravy.“ Tento požadavek je úzce spjat s pozitivní

⁹⁵ Podle zprávy generálního tajemníka OSN z 22. května 2015 se ISIL dostal do tábora Yarmouk v Damašku, kde v důsledku zhoršení situace bylo na životě ohroženo 18 000 lidí včetně 3 500 dětí. Na tábor letecky zaútočily také vládní složky, v důsledku čehož zahynulo 12 civilistů, několik budov bylo vážně porušeno a ačkoliv nejsou k dispozici přesné údaje, tisíce civilistů zůstává v táboře a tisíce jich uprchlo do okolních oblastí. Tyto informace uvádím níže v části hodnotícím situaci v Sýrii.



povinností vyplývající z práva být slyšen, na něž navazuje povinnost správních orgánů uvést „podrobné odůvodnění svých rozhodnutí“. Judikatura Soudního dvora EU vychází z toho, že při odůvodňování rozhodnutí musí být náležitá pozornost věnována připomínkám dotčené osoby, „přičemž povinnost odůvodnit rozhodnutí dostatečně specifickým a konkrétním způsobem, aby dotčená osoba mohla pochopit důvody zamítnutí její žádosti, představuje důsledek zásady dodržování práva na obhajobu“.⁹⁶

Ve své zprávě bych se ráda věnovala také tomu, jakým způsobem je posouzeno navracení do vybraných zemí původu, tedy do Iráku, Somálska, Sýrie a Afghánistánu. Přitom je nezbytné vyjít jak ze zpráv, které ve svých závazných stanoviscích zohledňuje odbor azylové a migrační politiky, ale také je nutné posoudit, zda jsou tyto zprávy dostatečným podkladem pro závazné stanovisko.

(1) Případy ze Somálska

Somálská arabská republika se obecně považuje za zhroucený stát (*failed state*), v němž obvykle není možné domct se ochrany proti hrozícímu pronásledování či vážné újmě. Do šetření jsem zahrнула čtyři případy ze Somálska, v nichž nebyly shledány žádné důvody znemožňující vycestování. Tři z uvedených cizinců byli zadrženi na Rozvadově společně 13. srpna, ze spisů není zřejmé, zda jsou příbuzně spřízněni, ačkoli cizinka AG. má podobné jméno jako pan O., avšak v pohovoru v řízení o správním vyhoštění se navzájem o sobě nezmiňují (pan O., nar. xxx, tvrdí, že jeho rodiče jsou v zemi původu, paní AF. zase uvádí, že její děti a manžel čekají v zemi původu, až se ona usadí v Evropě). S nimi byl zadržen také U., nar. xxx, který ale v pohovoru uvedl datum narození yyy. Další cizinec na hranici zletilosti (pan V., nar. xxx) byl zadržen 12. srpna v Praze na nádraží, kam se dostal náhodou, když v Německu přestoupil omylem na autobus do Prahy místo do Švédska, kde jej čeká celá rodina. Jednalo se tedy o čtyři samostatně cestující osoby ze Somálska, které zřejmě nemají příbuzenský vztah, z nichž jedna byla žena, a minimálně dva byli v době zadržení na hranici zletilosti.

Pro posouzení rizika *refoulement* je potřebné uvést aspoň základní skutečnosti o životních příbězích cizinců.

Paní **AG.**, nar. xxx, pochází z Mogadiša a žila v Qoryolet (xxxxxx) v Somálsku. Somálsko opustila v dubnu 2015 kvůli strachu z Islámského státu,⁹⁷ mířila do Německa. Nemůže se vrátit domů, protože by ji mohli zabít. Na škole učila somálštinu a angličtinu. Islámský stát volal k nim do školy, kde pracovala a vyhrožoval jim zabitím. Dvě učitelky již zabili.⁹⁸ Její manžel a děti zůstali v Somálsku a chtěli by za ní přijet. Doklady, které se u ní našly, našla podle svých slov na ulici v Řecku.

Pan **V.** uvedl, že neví den ani měsíc narození, ví jen, že se narodil v roce xxx v Kismayo. Uvedl jména svých rodičů a také to, že žijí v Etiopii. Také má dvanáct sourozenců. Také uvedl, že mířil do Švédska, kde má teď celou rodinu, otci tam byl udělen azyl a matka o azyl

96 rozsudek ze dne 22. 11. 2012 ve věci C-277/11, M. proti Minister for Justice, Equality and Law Reform, Irsku, Attorney General

97 protokol o vyjádření účastníka v řízení o správním vyhoštění ze dne 13. srpna 2015

98 protokol o vyjádření účastníka v řízení o správním vyhoštění ze dne 14. srpna 2015



požádala. Ve vyjádření účastníka se policie nezabývala otázkou rozporu mezi tím, že rodiče žijí v Etiopii a jsou také ve Švédsku (není také zřejmé, zda cizinec neřekl, že rodiče žili v Etiopii a poté odjeli do Švédska). V Somálsku ani Etiopii nemá kde bydlet. Byl dotázán na to, zda mu je známa překážka, která by mu znemožňovala vycestování z České republiky. Ke své vlasti uvedl, že politický problém tam nemá, ale měl pouze problémy se sousedy. Nebyl dotázán, o jaké problémy se jednalo.⁹⁹ Odmítl vyplnit žádost o ověření totožnosti, „jelikož se do Somálska vrátit nechce“.¹⁰⁰

Pan **U.**, nar. xxx nebo yyy, ze Somálska odcestoval v roce 2009, v témže roce se dostal do Řecka, kde žil v komunitě Somálců. Cestovní doklady nikdy neměl. Uvedl, že v Somálsku žije jeho matka a tři sourozenci, ale vrátit se tam nechce, obává se zabití. Jeho otec byl také zabit (nebylo zjišťováno, z jakého důvodu), cítí se tam v nebezpečí kvůli vnitřní situaci v zemi.¹⁰¹ V řízení nebylo zjišťováno, ze které části Somálska pan U. pochází.

Pan **O.**, nar. xxx (ve vyjádření účastníka řízení uvádí datum narození yyy). V jeho domovském státě žije jeho matka, otec a 7 sourozenců. V žádném případě se tam nemůže vrátit, má překážku z důvodu nebezpečí zabití kvůli probíhajícímu válečnému konfliktu. V Evropské unii nemá žádné příbuzné.¹⁰² V řízení nebylo zjišťováno, ze které části Somálska pan U. pochází.

K bezpečnostní situaci v Somálsku se podrobně vyjadřuje zpráva Evropského azylového podpůrného úřadu z února 2016.¹⁰³ Uvědomuji si, že tato zpráva je aktuálnější než rozhodnutí o správním vyhoštění, jež byla vydávána v roce 2015, nicméně tato zpráva vychází z dalších zdrojů, které v relevantním období byly k dispozici. Zpráva nejdříve shrnuje politický vývoj. Po vytvoření Somálské republiky v roce 1960 se jí v roce 1969 zmocnil vojenským pučem Siad Barre. Jeho režim padl v roce 1991 a v zemi vypukla válka klanů. V roce 1991 se prohlásil za nezávislý stát Somaliland, v roce 1998 Puntland. Po mnoha pokusech o mírová jednání v srpnu 2004 byl ustanoven dočasný parlament a prezidentem dočasné federální vlády byl zvolen Abdullahi Yusuf. V červnu 2006 koalice islámských soudů (Unie islámských soudů) převzala kontrolu nad Mogadišu a částí jižního a středního Somálska. V prosinci 2006 vstoupily do země etiopské ozbrojené síly podporované západem a převzaly kontrolu nad Mogadišu. V únoru 2007 Rada bezpečnosti OSN oprávnila Africkou unii k rozmístění mírové mise AMISOM a následně do Mogadišu vstoupil malý kontingent jednotek Africké unie.¹⁰⁴ Po stažení etiopských jednotek ze Somálska v roce 2009 obsadilo Baidoa, části jižního a středního Somálska, včetně Mogadišu, militantní mládežnické hnutí bývalé Unie islámských soudů Al-Shabaab. V roce

99 protokol o vyjádření účastníka v řízení o správním vyhoštění ze dne 20. srpna 2015

100 K tomuto případu, kde rozhodnutí o vyhoštění bylo nakonec zrušeno, viz také výše v části o určování věku.

101 protokol o vyjádření účastníka v řízení o správním vyhoštění ze dne 14. srpna 2015

102 protokol o vyjádření účastníka v řízení o správním vyhoštění ze dne 14. srpna 2015

103 EASO [online]. EASO Country of Origin Information Report Somalia Security Situation, únor 2016. [cit. 2016-04-07]. Dostupné z: <https://coi.easo.europa.eu/administration/easo/PLib/EASO-Somalia-Security-Feb2016.pdf>

104 tamtéž, s. 14



2010 tak ovládalo většinu jižního a středního Somálska, koncem roku 2011 skupina začala ztrácet na síle.¹⁰⁵

Bezpečnostní situaci v Somálsku hodnotí zpráva jako proměnlivou s tím, že jsou rozdíly mezi různými regiony. Somaliland je považován za relativně klidný, zatímco situace v Puntlandu a některých částech středního a jižního Somálska je méně stabilní a je ohrožována meziklanovými boji, boji v rámci klanů a útoky Al-Shabaabu. S odkazem na zprávu Dánské imigrační služby EASO dodává, že situace v jiným a středním Somálsku je „proměnlivá a nepředvídatelná, zejména jde-li o bezpečnostní situaci“.¹⁰⁶

Nejaktuálnější stanovisko Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR) k cizincům ze Somálska pochází z června 2014 a vztahuje se k jižnímu a střednímu Somálsku.¹⁰⁷ Z této oblasti pocházejí minimálně dva z cizinců, jejichž spisy jsem posuzovala. Ve vztahu k nuceným návratům UNHCR v tomto stanovisku „vyzývá státy, aby se zdržely nuceného navracení osob do oblastí Jižního a Středního Somálska, které jsou ovlivněny vojenskými zásahy a/nebo hrozícím vysídlením, zůstávají křehké a nebezpečné po nedávných vojenských zásazích, nebo zůstávají pod kontrolou nestátních skupin“.¹⁰⁸

Zpráva EASO z července 2015¹⁰⁹ o aplikaci čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice ve státech EU uvádí rovněž informaci o tom, jak jednotlivé země EU hodnotily ozbrojený konflikt v Somálsku. Toto posouzení je relevantní, jelikož vážná újma v zákoně o pobytu cizinců je definována stejně jako důvody pro udělení doplňkové ochrany podle zákona o azylu, a jedním z těchto důvodů je vážná újma ve smyslu čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice. Ve vztahu k Somálsku zpráva uvádí: „Ke konci roku 2014 aspoň čtrnáct členských států považovalo situaci v Jižním a Středním Somálsku za situaci **vnitřního ozbrojeného konfliktu**, jedenáct z nich mělo za to, že ozbrojený konflikt byl na celém území Jižního a Středního Somálska. Hlavními důvody pro toto posouzení byly: činnost Al-Shabaab-u na převážné části země; vláda ztratila kontrolu nad situací; neschopnost vlády ochránit lidi. (...) Dva členské státy shledaly, že situace v Jižním a Středním Somálsku jsou také mezinárodním ozbrojeným konfliktem.“¹¹⁰ Státy zaujaly dva přístupy. Podle prvního „[v] Mogadišu je úroveň násilí dostatečně vysoká, aby civilista čelil skutečnému nebezpečí vážné újmy již z důvodu pouhé přítomnosti na území. Ve zbytku Jižního a Středního Somálska je situace posuzována tak, že nedosahuje dostatečně vysoké úrovně násilí. Avšak jedinci se musí být schopni vrátit z Mogadišu do své oblasti, odkud pocházejí. Jelikož cesty

105 tamtéž, s. 15

106 Tamtéž, s. 28. Původní zpráva, z níž je tato informace čerpána: DANISH IMMIGRATION SERVICE [online]. South Central Somalia: Country of Origin Information for Use in the Asylum Determination Process, Report from the Danish Immigration Service's fact finding mission to Nairobi, Kenya and Mogadishu, Somalia 2.-12. květen 2015, září 2015. [cit. 2016-07-14]. Dostupné z: https://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/E7BE9811-3CA0-4F86-BD27-749FB153B73A/0/Somalia_FFM_report_2015.pdf

107 UNHCR [online]. UNHCR Position on Returns to Southern and Central Somalia. červen 2014. [cit. 2016-04-08]. Dostupné z: http://www.ecoi.net/file_upload/1930_1403598415_53a04d044.pdf

108 tamtéž, s.3

109 EASO [online]. EASO The Implementation of Article 15(c) QD in EU Member States. červenec 2015. Dostupné z: http://www.asylumlawdatabase.eu/sites/www.asylumlawdatabase.eu/files/aldfiles/EASO_The-Implementation-of-Art-15c-QD-in-EU-Member-States.pdf [cit. 2016-04-08].

110 tamtéž, s. 18



jsou považovány za nebezpečné, **doplňková ochrana je udělována** na základě čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice **všem osobám z Jižního a Středního Somálska**. Druhý přístup států vycházel z toho, že úroveň násilí není dostatečně vysoká, aby kvůli ní čelil civilista skutečnému nebezpečí vážné újmy pouze kvůli své přítomnosti, avšak je **potřeba zvážit individuální okolnosti případů**, například:

- cestování do regionu původu (riziko ze strany Al Shabaabu na silničních uzávěrách);
- ženy cestující bez mužského doprovodu (riziko sexuálního násilí);
- osoby příslušející k minoritním klanům nebo bez klanové podpory či podpory rodiny si nemají možnost opatřit živobytí v Mogadišu kromě ubytování v tábore pro vnitřně přesídlené osoby, v nichž jsou nevyhovující podmínky a nedodrжуje se ani minimální humanitární standard;
- osoby bez předchozí zkušenosti s životem v Somálsku (pronásledování kvůli skutečnému nebo přisuzovanému politickému názoru nebo vyznání).¹¹¹

K navrácení osob do Somálska se vyjádřil nedávno také Evropský soud pro lidská práva ve věci R. H. proti Švédsku.¹¹² ESLP zde posuzoval stížnost mladé ženy, která pochází z Mogadišu, ve své vlasti nebyla již téměř deset let a ztratila kontakt na své příbuzné. Nemohla proto pro případ návratu hledat oporu u nějakého muže či rodiny, a tak čelila tomu, že by se musela uchýlit do uprchlického tábora. Ve své vlasti podle svých slov čelila nucenému sňatku, kteroužto skutečnost ale migrační orgány zpochybnily, neboť ji uvedla pozdě. Rovněž podle vládních orgánů uvedla několikrát různá jména a data narození (podle stěžovatelky se lišilo jen hláskování a jednou přidala jméno svého dědečka). Také uváděla různé skutečnosti ohledně důvodu pro opuštění Somálska. V případě stěžovatelky ESLP neshledal, že její navrácení do Mogadišu by představovalo porušení čl. 3 Úmluvy. Odůvodnil to tím, že stěžovatelka, ačkoli je žena a toto by jí mohlo vystavit nebezpečí, nebude zřejmě z Mogadišu, které je jejím původním bydlištěm, nucena po Somálsku cestovat.¹¹³ Vyšel z toho, že v roce 2013 judikoval, že al-Shabaab v té době nebyl ve městě u moci, město nebylo vystaveno frontálním bojům nebo ostřelováním a počet úmrtí civilistů klesl, a tedy samotný návrat do města nepředstavoval porušení čl. 3 Úmluvy.¹¹⁴ Dále ESLP posoudil vývoj situace do roku 2015 a dospěl k závěru, že od září 2013 se tato situace nezhoršila, naopak některé informace poukazují na zlepšení situace. Nerozlišující bombardování a vojenské útoky zmiňované v rozsudku Soudu z roku 2011 byly nahrazeny útoky al-Shabaabu proti vybraným cílům – politikům, policistům, vládním úředníkům a těm, kteří jsou spojováni s nevládními či mezinárodními organizacemi – tedy proti „běžným civilistům“ či navrátilcům. Mnoho lidí se do města vrací díky novým ekonomickým příležitostem.¹¹⁵ K tomuto rozsudku je potřeba tedy dodat, že se týkal navrácení ženy

111 tamtéž, s. 18-20

112 rozsudek ze dne 10. září 2015, stížnost č. 4601/14

113 bod 62 rozsudku

114 bod 64 rozsudku

115 Bod 67 rozsudku. Soud zde vyšel z dokazování, které proběhlo ve Spojeném království v rozsudku ve věci MOJ a Ors, který byl v rozsudku ESLP rovněž citován.



do Mogadišu, odkud nebude tato nucena cestovat dál a kde má (podle Soudu) dostatečnou podporu ze strany rodiny.¹¹⁶

Již ze skutečnosti, že pouze u dvou ze čtyř osob je zřejmé, odkud v Somálsku pocházejí, vyplývá, že posoudit reálnost vážné újmy v případě jejich návratu do země původu není snadné. Nadto také individuální okolnosti, které by byly důležité pro pečlivé posouzení případů dotčených čtyř cizinců (viz výše zpráva EASO z července), nelze ze spisů zjistit (např. příslušnost ke klanům, předchozí zkušenosti cizinců, jejich rodinné a klanové zázemí v Somálsku, možnost paní AG. nechat se doprovodit na cestě z Mogadišu do jejího města a podobně).

Paní AG. pochází z jižního Somálska, z regionu Lower Shabelle¹¹⁷ sousedícího s regionem Benadir, v němž se nachází i hlavní město Mogadišu. V tomto regionu se nachází i město Qoryooley, z něhož paní AG. pochází.¹¹⁸ Ve vztahu k tomuto regionu tedy stanovisko UNHCR z roku 2014 nedoporučuje návraty a rovněž některé země Evropské unie všem osobám z této oblasti udělovaly doplňkovou ochranu (viz výše zpráva EASO z července 2015)

Region Lower Shabelle je nazýván „semeništěm činnosti Al-Shabaabu“.¹¹⁹ Al-Shabaab své útoky směřuje na veřejná místa, jako jsou trh v Janaale, trh v Afgooye, které mají na svědomí mnoho úmrtí nejen mezi vojáky, ale také mezi civilisty.¹²⁰ V červnu 2015 tato skupina napadla také místní policejní stanici a úřady místní samosprávy v Qoryooley.¹²¹ Militanti také obsadili některá města (Mubarak, Awdhegle, Janale, vesnice El Salindi, Kuntuwa, Buulo Mareer) a v důsledku bojů s vládními jednotkami zde byly i oběti na lidských životech. Koncem listopadu 2015 napadli militanti vojenskou základnu v Qoryooley, načež vládní jednotky tento útok opětovaly.¹²² Město Qoryooley bylo osvobozeno v březnu 2014 jednotkami AMISOM/SNAF, které od května 2015 měly ve městě stálé zastoupení. Podle zprávy EASO Al-Shabaab se v části Lower Shabelle rozměnilo mezi místní obyvatelstvo, ale má skryté zastoupení v celém regionu.¹²³ Tento region byl konfliktem nejvíce ovlivněn v květnu až září 2015.¹²⁴ K bezpečnostní situaci zpráva EASO zmiňuje, že oběti na životech civilistů se zvýšily v důsledku operací AMISOM v červenci 2015. V červenci 2015 bylo AMISOMem zabito údajně 22 civilistů ve městě

116 Jelikož výpověď stěžovatelky považoval i ESLP za nevěrohodnou, včetně vyjádření, že nemá ve své vlasti potřebnou podporu rodiny a podporu ze strany mužů, neuvěřil Soud ani tomu, že by byla nucena vrátit se do uprchlického tábora. Body rozsudku 72-74.

117 Uvádí Low Shabelle, ale plný název regionu zní Lower Shabelle. Srov. EASO [online]. EASO Country of Origin Information Report Somalia Security Situation, únor 2016. [cit. 2016-04-07]. Dostupné z: <https://coi.easo.europa.eu/administration/easo/PLib/EASO-Somalia-Security-Feb2016.pdf> s. 47 a n.

118 Přesné znění názvu města viz zpráva EASO Country Information Report Somalia Security Situation, s. 47.

119 tamtéž, s. 47

120 tamtéž, s. 47

121 tamtéž, s. 48

122 tamtéž, s. 48

123 tamtéž, s. 49

124 tamtéž, s. 49



Merka, včetně žen a dětí. Na cestách mezi hlavními městy v regionu je mnoho silničních zátaras využívaných ozbrojenými skupinami k vybírání peněz. Na cestě mezi některými městy jsou zprávy o okrádání i znásilňování průchozích, některé kontrolní body kontroluje milicie Biyomaal. Somálské vládní síly již vykonaly několik operací, aby silniční zátarasy z cest odstranily.¹²⁵ V prosinci ozbrojenci Al Shabaab opět ovládli město Qoryoley, přičemž byli zabití 4 civilisté. Ozbrojenci Al Shabaab zaútočili na policejní stanici i administrativní budovy ve městě. Z města se stáhly vládní vojska poté, co byly v boji poraženy, a spojily se s AMISOMem za městem.¹²⁶ Již 30. prosince vládní vojska získala znovu kontrolu nad městem.¹²⁷ Z uvedeného je však patrné, jak nestabilní je situace ve městě, odkud cizinka pochází. Podle výroční zprávy Human Rights Watch za rok 2014 „Al-Shabaab se zaměřuje převážně na rekrutování dětí, nucené sňatky a útoky na školy. OSN zdokumentovala rekrutování dětí a jejich nasazování do boje i ze strany vládních vojsk a spřízněných milicí“.¹²⁸ Útoky na školy se vyskytují ve výčtu incidentů, které do přehledu různých porušení lidských práv za leden 2016 zahrnul Vysoký komisař OSN pro uprchlíky.¹²⁹ Tento přehled uvádí, že v lednu 2016 „v jižním a středním Somálsku hlavními porušeními, které byly nahlášené, byly zabití (77), fyzické útoky / útoky, které neskončily smrtí (34), únosy (12), obchodování s lidmi (9), mučení (9), nelegální zatčení a nelegální detence (7), domácí násilí (6), znásilnění (6), pokus o znásilnění (5), ženská obřízka (3), nucené sňatky (3), domovní prohlídky /nelegální a způsobující škodu či krádež (3), ohrožení na životě nebo na zdraví (3), **útoky na školy** a zdravotnická zařízení (2), nucené rozdělení rodin (2), zastrasování (2), zmizení (1), nucený přesun (1) a sexuální obtěžování (1)“.

Výpověď cizinky o útocích „Islámského státu“ se ve světle uvedených informací jeví jako věrohodná a naznačuje, že by zde mohlo být skutečné nebezpečí vážné újmy v podobě ohrožení života v důsledku nestabilní bezpečnostní situace. Minimálně takto mělo být závazné stanovisko vyhodnoceno, dále se pak mohlo zabývat třeba možnostmi vnitřního přesídlení cizinky s ohledem na její etnicitu a příslušnost ke klanu (k čemuž však ve spisu nejsou žádné informace).

Pan V. pochází z Kismayo, města v regionu Lower Jubba v jižním Somálsku. V tomto regionu je rovněž stejnojmenný okres, z informací cizince není zřejmé, zda pochází z města, či okresu Kismayo. Podle zprávy EASO region Lower Jubba byl vyhodnocen jako region, v němž se situace v období červen 2014 až červen 2015 zhoršila.¹³⁰ Kismayo je podle Dánské imigrační služby jedno z nejvíce komplikovaných měst v Somálsku, pokud jde

125 tamtéž, s. 49

126 Shabelle news [online]. Al shabaab overruns Qoryoley town after raid. 27. prosince 2015. [cit. 2016-04-08]. Dostupné z: <http://shabellenews.com/?p=21223&>

127 Shabelle news [online]. Govt deploys more troops to Qoryoley following Al shabaab attack. 30. prosince 2015. [cit. 2016-04-08]. Dostupné z: <http://shabellenews.com/?p=21408&>

128 Human Rights Watch [online]. World Report 2015: Somalia Events of 2014. [cit. 2016-04-08]. Dostupné z: <https://www.hrw.org/world-report/2015/country-chapters/somalia>

129 UNHCR [online]. SOMALIA. Incidents and violations recorded by the Protection & Return Monitoring Network. prosinec 2015. [cit. 2016-04-08]. Dostupné z: http://www.ecoi.net/file_upload/4765_1459765543_incidentsandviolationsprmn-allsomalia.pdf

130 EASO Country of Origin Information Report Somalia Security Situation, únor 2016. [cit. 2016-04-07]. Dostupné z: <https://coi.easo.europa.eu/administration/easo/PLib/EASO-Somalia-Security-Feb2016.pdf>, s. 29.



o klanové složení, což bylo v důsledku masivního vysídlení obyvatelstva v posledních 25 letech. V Kismayo proto vzniká nejvíc klanových konfliktů z jižního a středního Somálska vůbec.¹³¹ Bezpečnostní situace v Kismayo je proměnlivá, neboť vládní složky i AMISOM jsou často napadány Al-Shabaab-em, což vede často k úmrtím civilistů. Cílem útoků jsou jednak ozbrojené složky AMISOM a Jubbalandu, ale také základny armády (v srpnu, říjnu a listopadu 2015), vládní úředníci v Kismayo nebo také základny Al-Shabaabu a jejich stanoviště (únor, duben 2015). Několik operací ze strany dočasné správy Jubba bylo vedeno s cílem zvýšit bezpečnost v Kismayo (v květnu a srpnu 2015), avšak druhá z nich rovněž vedla ke ztrátám na lidských životech.¹³² Důsledkem násilí v regionu je, že bezpečnostní situace je proměnlivá, i když aktuálně se mírně zlepšila. V oblastech, které ovládá Al-Shabaab, je hlášeno násilí na civilistech, nucené rekrutování dětí do války, nucené sňatky nebo únosy nevěst příslušníky Al-Shabaab. Al-Shabaab rovněž nepovoluje humanitárním organizacím, aby v oblasti působily. V jednom z měst držených Al-Shabaabem byl v dubnu 2015 veřejně popraven muž za urážku proroka Mohameda.¹³³

Ze spisu pana V. není zřejmé víc, než že měl problém se sousedy. Není jisté, zda tyto problémy vyplývaly z klanového boje v jeho části země, jak by to naznačovaly informace o zemi původu. K povaze těchto problémů měla směřovat aspoň jedna otázka v pohovoru, aby bylo možné tvrzené nebezpečí ověřit na podkladě informací o zemi původu. I bez toho však je z popsaných skutečností zřejmé, že oblast Kismayo není dostatečně bezpečná pro návrat. Opět zde byla možnost zabývat se vnitřním přesídlením v rámci Somálska, k čemž však nejsou ve spisu dostatečné informace například ohledně příslušnosti cizince ke klanu (což v podmínkách Somálska je klíčová informace).

U dalších dvou Somálců není zřejmé, z jaké části Somálska pocházejí, uvádějí pouze obavy z válečného konfliktu či vnitřní situace, u níž je z výše uvedeného zřejmé, že ta je proměnlivá a různá podle konkrétní části Somálska.

Podle mého názoru **nebyly** v jednotlivých případech **zjištěny dostatečné informace pro posouzení rizika v případě návratu**, zejména konkrétní místo pobytu cizinců v zemi původu, jejich příslušnost ke klanům, možná podpora ze strany rodiny. Z toho důvodu nebylo ani možné dostatečným způsobem posoudit možnost vnitřního přesídlení dotčených cizinců. Ani v jednom případě odbor azylové a migrační politiky **nevedl, na základě kterých konkrétních zpráv** o zemi původu dospěl k závěrům ve svých závazných stanoviscích.¹³⁴ Tudíž nelze posoudit, které zprávy byly použity, ani zda byly k posouzení vybrány relevantní, aktuální a důvěryhodné zdroje. Posouzení neobsahuje **žádné odůvodnění**, které by jakkoli reflektovalo situaci v zemi původu, a omezuje se na konstatování, že cizinci nepodalí žádost o mezinárodní ochranu, tudíž se jim nepodařilo prokázat, že by jim v případě návratu do vlasti hrozila vážná újma. Mám za to, že **uvedená**

131 tamtéž, s. 31

132 tamtéž, s. 31

133 tamtéž, s. 33

134 Shodně uvedl: „Správní orgán vycházel z [výpovědí cizinců] na pozadí informací ohledně politické a ekonomické situace a stavu dodržování lidských práv v Somálské federativní republice, které jsou mu známy z jeho úřední činnosti.“



závazná stanoviska nenaplnila požadavky, jež na ně klade výše citovaná judikatura Nejvyššího správního soudu.

(2) Případy z Afghánistánu

Pan **AI.**, nar. xxx, pochází z provincie Majdan Wardak – Besud (Behsud) v Afghánistánu. Podle jeho slov v Besudu probíhá občanská válka, kterou vede Islámský stát. Uvedl, že mu je 18 let, ale přesné datum narození neví, pouze rok narození (1996).¹³⁵ Nebyla mu položena žádná doplňující otázka, která by se týkala toho, co mu hrozí v případě návratu do vlasti.

Pan **W.**, nar. xxx, z oblasti Majdan Wardak uvedl, že se narodil ve městě XXXX. V Afghánistánu probíhá občanská válka, kterou vede Islámský stát. Z tohoto důvodu odjel z Afghánistánu v červenci 2015 do Íránu a poté do Turecka a Evropy.

Pan **Q.**, nar. xxx, z Behsudu uvedl, že se narodil v roce xxx, den ani měsíc neví. V Afghánistánu bylo jeho bydliště v blízkosti válečné oblasti Pákistánu. Od dětství žije u svého strýce AE., původem rovněž z Afghánistánu. V Íránu však měli problémy, bydleli tam celou dobu načerno, neměli práci ani žádné finanční prostředky a hrozilo jim vyhoštění do Afghánistánu.¹³⁶ Z toho důvodu se rozhodli odcestovat do Německa. Na dotaz, zda vycestuje po propuštění z Evropské unie, cizinec odpověděl, že ne, chce se dostat do Německa a nechce se vrátit do svého domovského státu. Cizinec nebyl dotázán, co by mu hrozilo v případě návratu do vlasti.

S Q. cestovala také jeho teta **R.**, nar. xxx, (manželka jeho strýce) původem z Heratu v Afghánistánu. Rovněž žila v blízkosti válečné oblasti Pákistánu a z Afghánistánu jako dítě utekla se svými rodiči do Íránu. V Íránu žila odmala až doposud. V Íránu se seznámila se svým manželem, který rovněž pochází z Afghánistánu. V Íránu měli problémy, bydleli celou dobu načerno, neměli práci ani finanční prostředky, neměli možnost obstarat si žádné doklady, a iránská vláda je proto chtěla vrátit do Afghánistánu. Cizinka přicestovala se svým manželem, třemi nezletilými dětmi ve věku 1, 8 a 11 let a synovcem.

Pan D., nar. xxx, uvedl, že doma v Afghánistánu mu zavraždili otce a strýce kvůli sporu o vodu. Z toho důvodu se cizinec obával o svůj život a uprchl z Afghánistánu. Pochází z XXX. V Německu je v postavení azylanta jeho nevlastní matka paní E..¹³⁷ Jeho biologická matka ho v dětství opustila a po zavraždění jeho otce jej adoptovala teta, kterou dnes považuje za svou matku.¹³⁸ Z Afghánistánu s ním cestovala jeho nevlastní sestra . se synem AK. a jeho nevlastní bratr F..

Pan **AH.**, nar. xxx, z Paktika, uvedl, že z Afghánistánu utekl asi před 1,5 rokem do Pákistánu, po 8 měsících pak dál do Turecka, kde strávil 10 měsíců. Poté pokračoval směrem

135 protokol o vyjádření účastníka řízení ze dne 7. 9. 2015

136 protokol o podání vysvětlení ze dne 7. 8. 2015

137 protokol o podání vysvětlení ze dne 7. 8. 2015

138 protokol o vyjádření účastníka řízení ze dne 7. 8. 2015



do Německa za svým bratrem, který tam požádal o azyl.¹³⁹ Nebyl dotázán, co přesně mu hrozí v případě návratu do Afghánistánu, na dotaz, zda mu je známa překážka nebo důvod, který by mu znemožnil vycestování z ČR, odpověděl, že žádná taková překážka není, a v návaznosti na to v další odpovědi dodal, že chce jet do Německa požádat o azyl.

Pan T., nar. xxx, původem z Heratu v Afghánistánu, se narodil a žil v Iránu. V červenci 2014 jej z Iránu vyhostili, protože neměl žádné doklady. Avšak v Afghánistánu nechtěl zůstat, protože se tam bojí o život. Jeho otec tam má nepřátele, kteří se snažili ublížit otci i synovi. Proto opět utekl do Iránu, kde se schovával před policií do doby, než mu otec zařídil převezení do Německa. V řízení uvedl, že je mu „18 let a to ví s naprostou jistotou“.¹⁴⁰ Nebyly mu položeny žádné otázky, které by specifikovaly nebezpečí, které mu hrozí v případě návratu do vlasti, kromě otázky, zda je mu známa překážka znemožňující vycestování z území ČR. Když odpověděl, že žádná taková překážka není, na navazující otázku, jakou lhůtu potřebuje k vycestování, odpověděl, že žádnou, vycestuje ihned do Německa.

Pan AL., nar. xxx, z XXXX - Jalalabad v Afghánistánu uvedl, že odešel ze strachu před Talibánem a z důvodu válečného konfliktu v Afghánistánu. Byl na něj vyvíjen nátlak, aby bojoval v řadách Talibánu, jinak přijde o život. I jeho rodiče mu řekli, aby před Talibánem utekl. Na konci výpovědi cizinec uvedl „chtěl bych, aby mi byl udělen azyl, chtěl bych zde o azyl požádat“.¹⁴¹

U závazných stanovisek z Afghánistánu OAMP uvádí podrobnější odůvodnění citující tyto zprávy o zemi původu: UNHCR ze dne 6. 8. 2013, Informaci australského Migračního přezkumného tribunálu a Azylového přezkumného tribunálu ze dne 7. 3. 2013, Výroční zprávu Human Rights Watch ze dne 29. 1. 2015, Výroční zprávu Amnesty International 2014/15 ze dne 25. 2. 2015, Tiskové zprávy mise UNAMA ze dne 9. 7. 2014 a aktuální obsah databanky ČTK „Země světa – Afghánistán“.

Z uvedených zdrojů cituje OAMP následující informace: „Z výše citovaných informačních zdrojů vyplývá, že v Afghánistánu zůstává napjatá bezpečnostní situace. Dle Informace Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR) je bezpečnostní situace v Afghánistánu nadále nepředvídatelná a civilisté jsou nejvíce postiženi důsledky konfliktu. Středisko strategických a mezinárodních studií uvedlo, že „... ještě dlouho po roce 2014 zřejmě na mnoha územích Afghánistánu nebude existovat ani malá naděje na zajištění místní bezpečnosti – tedy s výjimkou určitých mírových dohod, které dávají povstalcům de facto kontrolu nad vysoce rizikovými oblastmi“. V září roku 2012 generální tajemník OSN sdělil, že „... v porovnání s rekordním počtem incidentů v roce 2011 bylo zaznamenáno určité zlepšení bezpečnostní situace. Tento mírný pokrok ovšem nevedl k tomu, že by veřejnost vnímala bezpečnostní situaci jako lepší, ani neodráží zlepšení institucionálních struktur nutných pro dlouhodobou stabilitu. Vnitřní dynamika začarovaného kruhu ozbrojených konfliktů se změnila jen málo“. V červnu 2013 zvláštní zástupce generálního

139 Protokol o podání vysvětlení ze dne 8. 8. 2015. Informace, že bratr o azyl teprve požádal vyplývá z protokolu o vyjádření účastníka řízení ze dne 8. 8. 2015.

140 protokol o podání vysvětlení ze dne 7. 8. 2015.

141 protokol o podání vysvětlení ze dne 10. 12. 2014



tajemníka pro Afghánistán informoval, že bezpečnostní situace se pro civilisty od začátku roku 2013 zhoršila. Ve zprávě UNAMA (červenec 2014) se uvádí, že počet obětí konfliktu mezi civilisty v Afghánistánu vzrostl, přičemž pozemní operace a střety mezi stranami ozbrojeného konfliktu v zemi původu jmenovaného se staly hlavní příčinou úmrtí a zranění afgánských civilistů a odsunuly tak na druhé místo improvizované výbušné zařízení. Zvláštní vyslanec Generálního tajemníka OSN pro Afghánistán ve svém tiskovém prohlášení uvedl, že povaha konfliktu v Afghánistánu se v roce 2014 mění s tím, jak eskalují pozemní střety v oblastech obývaných civilisty a jejich dopady na ně jsou devastující.¹⁴²

Z těchto informací pak OAMP dovedl, že „jmenovanému se nepodařilo prokázat, že by právě jemu v případě návratu do vlasti hrozilo vážné ohrožení života nebo lidské důstojnosti z důvodu svévolného násilí v situacích mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu“.

V době, kdy byla závazná stanoviska vydávána, bylo k dispozici i Doporučení UNHCR k potřebě mezinárodní ochrany pro žadatele z Afghánistánu ze dne 6. srpna 2013, HCR/EG/AFG/13/01,¹⁴³ které odbor azylové a migrační politiky uvedl jako jeden z použitých zdrojů informací. Jednou z kategorií osob, u nichž UNHCR v té době vidělo zvýšené riziko, že by mohli být pronásledováni ve smyslu Ženevské úmluvy, byli „3. Muži a chlapci v braneckém věku“.¹⁴⁴ Obavu z nuceného nástupu k Talibánu uvedl pan AH. z XXXX – Jalalabad v Afghánistánu. Jalalabad je hlavním městem provincie **Nangarhar**.¹⁴⁵ Podle zprávy Novinářů bez hranic z července 2015 „Taliban a teď i členové Islámského státu rozesívají teror v několika severovýchodních provinciích včetně Badakhšanu, **Nangarharu**, Baghlanu a Nuristanu“.

Doporučení UNHCR v části o mužích či chlapcích ve věku k vojenskému odvodu dále uvádí:

„V oblastech, kde protivládní složky vykonávají efektivní kontrolu, jsou hlášeny různé způsoby nuceného naboru bojovníků, včetně nuceného narukování.¹⁴⁶ V tradiční podobě mobilizace do války nazvané *lashkar* každá domácnost má přispět mužem v braneckém věku.¹⁴⁷ V oblastech, kde protivládní složky vykonávají efektivní kontrolu i v místech, kde

142 Viz závazné stanovisko ve věci pana Q., narxxx, Afghánistán, ve věci pan D., nar. xxx, Afghánistán, ve věci pana AH., nar. xxx, Afghánistán a další.

143 [cit. 2016-04-28]. Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/51ffdca34.html>

144 tamtéž, s. 40

145 RSF - Reporters Sans Frontières. Taliban and Islamic State extend news “black holes” in Afghanistan, 7. 7. 2015 [cit. 2016-04-29]. Dostupné z: http://www.ecoi.net/local_link/307112/430731_en.html

146 Například v průzkumu v provincii Helmand z března 2010 Mezinárodní rady bezpečnosti a rozvoje (ICOS) 34 % zpovídaných uvedla, že muži se připojili k Talibánu, protože k tomu byli přinuceni. ICOS, Operace Moshtarak: Jakou lekci nás naučila, květen 2010, <http://www.icosgroup.net/2010/report/operation-moshtarak-lessons-learned/>, s. 7. Evropský azylový podpůrný úřad cituje množství místních anonymních zdrojů, které dokládají použití výhrůžek, zastrásování a násilí Talibánem pro účely nuceného nabírání do bojů. EASO, Afghanistan: Strategie Talibánu – Nabírání do vojny, červenec 2012, <http://www.refworld.org/docid/4ffc30a82.html>, pozn. p. č. 110 (místní korespondent v Helmandu), 113 (místní korespondent na východě Afghánistánu) and pozn. p. č. 115 (místní kontakt v Khostu).

147 Landinfo, Afghanistan: Lidská práva a bezpečnostní situace, 9. září 2011, <http://www.refworld.org/docid/4e8eadc12.html>, p. 7.



sídlí vnitřně přesídlené osoby v Afghánistánu, jsou hlášeny případy výhrůžek a zavražďování, které mají donutit potenciální bojovníky, aby se přidali k povstalcům.¹⁴⁸ Lidem, kteří se verbování vzdávají, podle zpráv hrozí, že budou označeni za vládního špiona a budou potrestáni nebo zabití.¹⁴⁹ Existují zprávy o rodinách, které jsou napojeny na povstalece a své chlapce odevzdávají protivládním složkám jako sebevražedné atentátníky s nadějí, že získají v příslušné protivládní složce patřičné postavení.¹⁵⁰ Také vůdci Afghánské místní policie údajně nuceně nabírali nové členy, včetně dospělých mužů a dětí, do složek Afghánské místní policie.¹⁵¹

Ve světle výše uvedeného se UNHCR domnívá, že, s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem daného případu, **muži a chlapci v braneckém věku**, kteří žili v oblastech pod efektivní kontrolou protivládních složek nebo v oblastech, kde o kontrolu nad územím bojují provládní a protivládní složky, mohou potřebovat mezinárodní ochranu v podobě statusu uprchlíka z důvodu jejich příslušnosti k určité sociální skupině. S přihlédnutím ke konkrétním okolnostem jednotlivých případů muži a chlapci v braneckém věku žijící v oblastech, kde mají vůdci Afghánské místní policie dostatečně silné postavení, aby nuceně nabírali lidi z místních komunit do Afghánské místní policie, mohou také potřebovat mezinárodní ochranu v podobě statusu uprchlíka rovněž z důvodu jejich příslušnosti k určité sociální skupině. Muži a chlapci, kteří se vzdávají nucenému narukování, mohou rovněž potřebovat mezinárodní ochranu statusu uprchlíka z důvodu jejich (přisuzovaného) politického názoru. S ohledem na konkrétní okolnosti daného případu také rodinní příslušníci mužů nebo chlapců s tímto profilem mohou potřebovat mezinárodní ochranu na základě jejich spojitosti s jedinci, kteří jsou v ohrožení.“

Za těchto okolností se jeví, že v případě pana AH. mělo být jeho tvrzení, že se obával nuceného narukování k Talibánu, pečlivě posouzeno, neboť na základě výše uvedených zpráv, které byly v dané době již dostupné, se jeví, že jeho tvrzení mohou být podložena a opírat se o realitu, a že mu skutečně hrozí pronásledování v případě návratu do vlasti a do jeho provincie.

148 Například UNAMA cituje vůdce vesnice v oblasti provincie Balkh, který uvádí, že „Talibán také povolává mladé muže do povstalecké armády jejich hnutí a vyhrožuje, že zabije ty, kteří nejsou ochotni jejich hnutí sloužit“, UNAMA, půlroční zpráva 2012: Ochrana civilistů v ozbrojeném konfliktu, červenec 2012, <http://www.refworld.org/docid/502233982.html>, s. 18., viz také Výzkumná a hodnotící jednotka k Afghánistánu (Antonio Giustozzi), Třicet let konfliktu: Kdo podněcuje mobilizaci proti vládě v Afghánistánu 1978-2011, leden 2012, <http://www.refworld.org/docid/4f157c6a2.html>, s. 55; a Landinfo, Afghanistan: Lidská práva a Bezpečnostní situace, 9. září 2011, <http://www.refworld.org/docid/4e8eadc12.html>, s. 7.

149 Landinfo, Afghanistan: Lidská práva a bezpečnostní situace, 9. září 2011, <http://www.refworld.org/docid/4e8eadc12.html>, s. 8.

150 Evropská unie: Evropský azylový podpůrný úřad (EASO), EASO zpráva o zemi původu. Afghánistán. Strategie Talibánu – Nabírání do války, červenec 2012, <http://www.refworld.org/docid/4ffc30a82.html>, s. 29.

151 V roce 2011, UNAMA dostala zprávy o nuceném nabírání místních obyvatel vedoucími místních policejních složek, včetně dětí, v některých okrajích provincií Paktika, Farah a Uzurgan. V okrsku Shah-Wali-Kot v provincii Uruzgan, místní vůdce Afghánských policejních složek údajně požadoval, aby mu každá rodina dala jednoho syna, který se k jednotce připojí; kvůli tomu mnoho rodin údajně uprchlo ze svých domovů, aby se nucenému nabírání do policejních složek vyhnulo. UNAMA, půlroční zpráva 2012: Ochrana civilistů v ozbrojeném konfliktu, červenec 2012, <http://www.refworld.org/docid/502233982.html>, s. 6, 34.



Další výše zmínění cizinci hrozbu nuceného narukování neuvedli, ačkoli jsou ve věku blízkém věku vojenského odvodu. Mnoho cizinců uvádělo obavy z bezpečnostní situace v Afghánistánu a z probíhajícího konfliktu. **Ohrožení života v situaci ozbrojeného konfliktu** může však za určitých okolností rovněž představovat vážnou újmu ve smyslu § 179 odst. 2 písm. c) zákona o pobytu cizinců.

Doporučení UNHCR k potřebě mezinárodní ochrany pro žadatele z Afghánistánu ze dne 6. srpna 2013 k otázce probíhajícího konfliktu na území Afghánistánu a případné potřebě doplňkové ochrany uvedlo:

„... ve světle toho, že Afghánistán je i nadále ovlivněn vnitrostátním ozbrojeným konfliktem a s ohledem na informace [uvedené výše] v tomto Doporučení, žadatelé pocházející z oblastí ovlivněných konfliktem mohou, s ohledem na konkrétní okolnosti případu, mít potřebu doplňkové ochrany ve smyslu čl. 15 písm. c) z důvodů existence vážného individuálního ohrožení jejich života nebo osoby kvůli nerozlišujícímu násilí. Ve světle ozbrojeného konfliktu v Afghánistánu musí být při posuzování ohrožení života nebo osoby z důvodu nerozlišujícího násilí v určité části zemi zohledněny počty úmrtí civilistů, počet bezpečnostních incidentů, i vážná porušení mezinárodního humanitárního práva, jež mohou představovat ohrožení na životě nebo nedotknutelnosti člověka. Toto hodnocení se ale neomezuje na přímý dopad násilí, ale zahrnuje i důsledky násilí, které jsou dlouhodobé a nepřímé, včetně dopadu konfliktu na dodržování lidských práv a rozsahu, jímž konflikt ovlivňuje schopnost státu chránit lidská práva. V kontextu konfliktu Afghánistánu jsou tedy relevantními faktory tyto: i) kontrola civilního obyvatelstva protivládními složkami, včetně kontroly, která spočívá v zakotvení paralelního soudního systému a včetně vymýcení nelegálních odsouzení, nebo kontrola prostřednictvím hrozeb a zastrašování civilistů, omezeními na svobodě pohybu, či použitím vyhrožování a nelegálního zdanění; ii) nucené nabírání do boje, iii) dopad násilí a nebezpečí na humanitární situaci, která se projevuje nejistotou v dodávkách jídla, chudobou, či ničením domácností; iv) zvýšenou úroveň organizovaného zločinu a schopností válečníků (warlordů) a podplacených vládních úředníků působit beztrestně v oblastech ovládaných vládou; v) systematické omezení přístupu ke vzdělávání a základní zdravotní péči v důsledku nebezpečí a vi) systematické omezení možnosti podílet se na veřejném životě, zejména pro ženy.“

Výše uvedené posouzení odbor azylové a migrační politiky v závazném stanovisku vůbec neprovedl, z posouzení není ani zřejmé, zda oblast, z níž cizinci pocházejí, ovládají protivládní nebo vládní složky, zda tam hrozí některý z faktorů uvedený v bodech i)-vi).

Některým z cizinců nebyly položeny relevantní otázky (například pan AH., nar. xxx). Jeden cizinec uvedl, že jeho otec byl zabit kvůli sporu o vodu (D., nar. xxx, z XXXX). Podle informací ze zprávy Evropského azylového podpůrného úřadu z ledna 2015 (dostupné v době řízení o správním vyhoštění cizince) je Burka jedním z okrsků provincie Baghlan na severovýchodě země.¹⁵² Tatáž zpráva uvádí: „V provincii byla odpovědnost

152 EASO [online]. Zpráva s informacemi o zemi původu: Afghánistán – bezpečnostní situace, leden 2015. [cit. 2016-04-29]. Dostupná z: <https://easo.europa.eu/wp-content/uploads/Afghanistan-security-situation-EN.pdf>, s. 109.



za bezpečnost převedena na afghánské bezpečnostní síly v červnu 2013. Nyní je situace považována Afghánskou sítí analytiků za nejistou. V roce 2013 byla provincie vystavena násilí ve velké míře, což vedlo k tomu, že Afghánská síť analytiků zvažovala možnost, že Baghlan může být baštou povstalců. V roce 2014 se počet násilných činů připisovaných ozbrojeným opozičním složkám ještě zvýšil, ačkoli není známé, v jakém poměru.“ Podle této zprávy v roce 2014 byla provincie vystavena celkem 355 ohlášeným násilným incidentům (z toho 14 jich připadalo na okrsek Burka).¹⁵³ Zpráva dále uvádí, že „zatímco Talibán i nadále prováděl ‚klasické‘ povstalecké operace, jeho strategie v Baghlanu se naopak vyvíjela. V současné době nesoustřeďuje velké množství bojovníků v jednom okrsku, aby zabránil leteckým útokům a přepadům. Naopak jeho strategie preferuje malé skupiny, které napadají místní úřady a získávají vliv v místních sociálních strukturách. Z tohoto důvodu nemusí nutně k vysokému množství útoků přispívat také velké množství bojovníků. Talibán se snaží získat podporu obyvatelstva, například deklarovaným bojem proti korupci místní vlády. Útoky se objevují hlavně na veřejnosti. Takže bomby mohou být umístěny v kiosku, nebo blízko mešity, jako v okrsku Barka (neboli Burka), kde nedaleko mešity vybuchla bomba 20. září 2014 a zabila šest civilistů“.¹⁵⁴ U toho cizince bylo tedy namísto vypořádat se s vysokou mírou násilí a postupně vzrůstajícím vlivem Talibánu v oblasti, odkud pochází. Boj o vodu ve skutečnosti mohl být bojem mezi různými kmenovými skupinami,¹⁵⁵ avšak cizinec na důvod boje o vodu a další okolnosti nebyl vůbec dotazován.

Tři cizinci (pan Al., pan W. a pan Q.) pocházejí z provincie Wardak, přičemž dva z nich jsou z Besudu (nebo Behsudu), avšak ze spisů není zřejmé, zda z Hesa-e-Awal-e-Behsudu nebo Markaz-e-Behsudu.¹⁵⁶ Zpráva Evropského azylového podpůrného úřadu k provincii Wardak uvádí: „Wardak zakusil vysokou míru úmrtí civilistů kvůli probíhajícímu konfliktu, uloženým minám a nevybuchlé municí. Provincie má rovněž vysoký počet různých bezpečnostních incidentů. Hlavními etnickými skupinami žijícími v provincii Wardak jsou Paštúni, dále Tádžikové a Hazarové. Provincie Wardak má rovněž obyvatelství Kučů a nomádů, jejichž počty se z různých důvodů mění. Na jaře migrace Kučů často způsobuje násilné střety v okrscích Behsudu osídlených převážně Hazary.“¹⁵⁷ Tabulka s počty nahlášených incidentů uvádí, že v období od 1. 1. do 31. 10. 2014 provincie Wardak byla vystavena celkem 501 bezpečnostním incidentům (například 10 únosů, 15 atentátů, 254 ozbrojených útoků a podobně), podle konkrétního okrsku.¹⁵⁸ Zdroje, z nichž tato zpráva čerpá, uvádějí, že většina bezpečnostních útoků se soustředí na dálnici I a o něco méně na dálnici II, zatímco okrajové části provincie jsou bezpečnostním útočištěm pro povstalce. Cesta

153 tamtéž, s. 110

154 tamtéž, s. 111

155 Srov. STORAY KARIMI AND MARKETAK HULPACHOVA for Tehran Bureau. The rising costs of water: dire consequences for Afghans in battle with Iranians, 15. 10. 2015, [cit. 2016-07-14]. Dostupné z: <https://www.theguardian.com/world/iran-blog/2015/oct/15/afghanistan-iran-herat-water-battle>. Tento článek popisuje boj kvůli vodě v jiné části země, kde jsou lidé, kteří se snaží vybudovat vodovod nebo nabrat si vodu, střílení Iránci.

156 tamtéž, s. 51

157 tamtéž, s. 51-52

158 tamtéž, s. 52



do Kandaharu je často vystavena útokům vojenských konvojů a konvojů s dodávkami. Podle Landinfo je údajně až polovina aktivit povstalců zaměřena na tuto dálnici. Kvůli tomu je tato cesta také často uzavřena a také na ní byla vztyčena nová kontrolní stanoviště. Proto je pro posouzení bezpečnosti v této provincii důležité vědět, ze kterého okrsku přesně cizinec pochází, neboť úroveň bezpečnosti se tam značně liší. Behsudské okrsky Wardaku podle této zprávy jen zřídka zaznamenají aktivitu povstalců, jejich hlavním problémem jsou srážky kočovníků Kučiů a Hazarů, kteří jsou obyvateli této části provincie. Nicméně v roce 2014 bylo uneseno pět vládních zaměstnanců v červnu a byly zde zprávy o potyčkách mezi ANSF (Afghánské národní bezpečnostní složky) a povstalci v červenci.¹⁵⁹ I v tomto případě bych tedy očekávala posouzení intenzity ozbrojeného konfliktu v této části země a minimálně úvahu, zda cizinec měl možnost vnitřního přesídlení do bezpečnější části země. Nehledě na to, že mělo být upřesněno vhodnými otázkami, ze kterého Behsudu vlastně cizinci pocházejí.

Jeden z cizinců, který žil dlouhodobě v Iránu, pochází původně z Heratu. Ve vztahu k této provincii zpráva EASO uvádí: „Zhodnocení bezpečnostní situace v provincii Herat je výzvou, neboť tentýž zdroj v průběhu šesti měsíců zhodnotil situaci v provincii odlišně. Nejprve, v květnu 2014 byl Herat považován za relativně klidnou provincii v západním Afghánistánu, ačkoli protivládní složky, včetně Talibánu, byly aktivní v mnoha okrscích a povstalci zde často útočili. Ovšem v září 2014 byl Herat v kontextu západního Afghánistánu považován naopak za neklidnou provincii, kde protivládní ozbrojené povstalecké složky působily v mnoha odlehlých okrscích. Poté v říjnu 2014 byla situace v Heratu opět považována za stabilizovanou, ačkoli v průběhu posledních několika let protivládní složky zvýšily svou činnost v mnoha jeho odlehlých okrscích.“¹⁶⁰ Tudíž i v této části země byla situace dlouhodobě proměnlivá a bylo namístě posoudit aktuální bezpečnostní stav.

Vcelku jsem dospěla k závěru, že ani těmto cizincům nebyly kladeny dostatečné otázky (ohledně konkrétní povahy potíží, které je vedly k odchodu z vlasti, ohledně jejich přesného místa trvalého pobytu či jejich kmenové příslušnosti, případně o důvodech smrti jejich rodinných příslušníků). V závazných stanoviscích vůbec nebyla hodnocena povaha ozbrojeného konfliktu v Afghánistánu a v jednotlivých jeho částech.

(3) Případy z Iráku

Pan **AM.**, nar. xxx, z Bagdádu (yyyyy), uvedl, že politický problém nemá a vycestoval z ekonomických důvodů. Také uvedl, že mu není znám žádný důvod, který by mu znemožňoval vycestování, nechce v České republice zůstat, ale chce pokračovat do Německa.¹⁶¹

Pan **B.**, nar. xxx, přicestoval s manželkou, která je v 6. měsíci těhotenství (**AN.**, nar. xxx). Bydlel v Mosulu, ale Irák opustil kvůli hrozbě Islámského státu, který je nutí, aby k nim narukoval. Báł se také o život své manželky. K porušení českých zákonů byl podle svých slov donucen situací, cestuje do Velké Británie, kde žije jeho sestra, vízum do Británie však

159 tamtéž, s. 52-54

160 tamtéž, s. 148

161 protokol o podání vysvětlení ze dne 4. 9. 2015



v žádném případě nedávají.¹⁶² Je psychicky unaven a bojí se o manželku. V Iráku je navíc špatná bezpečnostní a životní situace, a není tam ani práce.¹⁶³ Jeho manželka uvedla, že žili v XXX, což je vesnice bez názvů ulic a Irák opustila kvůli hrozbě ze strany Islámského státu, který nutí manžela, aby narukoval. Také uvedla, že je tam válka a zvláště teď, když je těhotná, se obávala o svůj život.

Pan **AO.**, nar. xxx, z Bagdadu-Zaidu (resp. Zainone). Ve spisu chyběly příslušné listy spisu s vyjádřením účastníka řízení. Podle shrnutí z rozhodnutí o správním vyhoštění v průběhu tohoto vyjádření řekl, že z Iráku odcestoval, „protože v jeho bydlišti došlo několikrát k bombovým útokům, při kterých zemřela jeho matka. Měl strach o život“.¹⁶⁴

Pan **N.**, nar. xxx, z Bagdádu k prokázání své totožnosti předložil zaměstnanecké karty z americké a anglické firmy, u nichž v Iráku pracoval jako řidič. Ve vlasti nemá politický problém, ale vycestoval proto, že si myslel, že jej chtějí zabít. Tuto skutečnost nerozvedl a ani na ni dál nebyl dotazován.¹⁶⁵

Pan **C.**, nar. xxx,¹⁶⁶ do Evropské unie přicestoval, protože „v Evropě je svoboda“ a může zde žít v bezpečí. V návratu do domovského státu mu hrozí to, že „je tam ohrožen [jeho] život, jako u každého, kdo tam bydlí“.

Pan **O.**, nar. xxx, z Basry, xxx, na dotaz, zda mu něco brání v návratu do domovského státu, odpověděl, že tam má problém kvůli strachu z milicí, jelikož je sunita a jeho bratra v Iráku zabily šíitské milice, které jej pronásledují. Je uprchlíkem na území Iráku.¹⁶⁷

Pan **K.**, nar. xxx, opustil Irák, protože tam není bezpečno, bojuje se tam, zejména šíité a sunité s tzv. Islámským státem. Chtěl se dostat do Evropy, kde se neválčí a je zde bezpečno.¹⁶⁸ Dále uvedl, že je sunita, šíitské milice jej pronásledují, a zbytek jeho rodiny žije v Iráku, ale budou se snažit dostat do Turecka.

Pan **A.**, nar. xxx, z Basry, uvedl, že politický problém nemá, z Iráku vycestoval kvůli válce. Vyhrožují jim smrtí bojovníci Islámského státu, že je zabijí, a přímo v jeho městě se bojovníci Islámského státu nacházejí. Z tohoto důvodu uprchl.¹⁶⁹

Pan **L.**, nar. xxx, z Bagdadu, xxx, dělal v Iráku těžkou práci, ze které je nemocen. V Německu si chtěl vyléčit záda a pak se vrátit do Iráku. Ve své vlasti nemá politický ani náboženský problém, nehrozí mu tam ani trestní stíhání.

162 protokol o vyjádření účastníka řízení ze dne 13. 8. 2015

163 protokol o vyjádření účastníka řízení ze dne 14. 8. 2015

164 rozhodnutí o správním vyhoštění ze dne 27. 6. 2015

165 protokol o podání vysvětlení ze dne 4. 9. 2015

166 protokol o vyjádření účastníka řízení ze dne 8. září 2015

167 úřední záznam o podání vysvětlení ze dne 11. 9. 2015

168 úřední záznam o podání vysvětlení ze dne 11. 9. 2015

169 protokol o podání vysvětlení ze dne 4. 9. 2015



Pan **J.**, nar. xxx, z Mosulu ve své vlasti nemá politický problém, cestoval do Finska, protože je v Iráku válka. Ve vycestování z území České republiky mu nic nebrání, neboť chce vycestovat do Finska.¹⁷⁰

Pan **M.**, nar. xxx (nar. yyy), se narodil v Bagdádu, kde pracoval v supermarketu jako obchodník. Ve vlasti má náboženský problém, neboť je tam skupina Shia a ti s nimi bojují. I policie se jich bojí.¹⁷¹

Paní **I.**, nar. xxx, z Bagdádu uvedla, že z Iráku vycestovala s manželem a dětmi (3 synové a dcera).¹⁷² Na dotaz, zda je jí známa překážka nebo důvod, který by jí znemožňoval vycestování z České republiky, odpověděla, že nikoli, chce jet do Německa a pak do Švédska.¹⁷³

Pan **P.**, nar. xxx, z xxxx uvedl, že jeho otec již nežije a ve vlasti měl strach o svůj život kvůli válce.¹⁷⁴ V odvolání proti správnímu vyhoštění však doplnil, že představitelé ISIS mu vyhrožovali a dostal výhrůžný dopis, ve kterém byla vložena kulka. Oblast, odkud pochází, je bombardována koalicí a je pod kontrolou Islámského státu.

Pan **AH.**, nar. xxx z xxxx v Iráku z něj odcestoval kvůli válce a protože byl bez práce. Na dotaz, zda ve své vlasti měl politický, náboženský či jiný problém, uvedl, že neměl žádný problém.¹⁷⁵

Z výše uvedených shrnutí vyplývá, že většina cizinců z Iráku uváděla jako hlavní problém potíže plynoucí z války. Uvedení cizinci pocházeli z Bagdádu, Mosulu, Basry (jeden uvedl xxx) a xxxxx. Uváděli buď obavu z hrozby Islámského státu a hrozbě narukování (pan B. z Mosulu), obavy ze šíitských milic (pan K., pan O., M.), či z Islámského státu obecně (pan A. z Basry). Jeden cizinec uvedl, že v jeho oblasti byly bombové útoky, při nichž zahynula jeho matka (pan V. z Bagdádu), další pracoval pro americkou a britskou firmu a obával se zabití, protože mu vyhrožovali (pan N. rovněž z Bagdádu). Dva cizinci neuvedli ani obavy z války (pan L. z Bagdádu a paní I.).

V některých závazných stanoviscích k Iráku nebyly odborem azylové a migrační politiky citovány žádné zprávy o zemi původu (pan C., pan B., paní AN., pan J., pan pan O., pan K., pan V.). V dalších sedmi případech¹⁷⁶ byl odkaz na tyto zprávy o zemi původu: Výroční zpráva Amnesty International 2014/2015 z 25. 2. 2015, Výroční zpráva Human Rights

170 úřední záznam o podání vysvětlení ze dne 6. 9. 2015

171 Protokol o podání vysvětlení ze dne 4. 9. 2015. Vyjádření účastníka řízení nebylo sepsáno, byl pouze poučen a bylo tam napsáno, že se použije protokol o podání vysvětlení.

172 Podle pozdějšího rozhodnutí o propuštění cizinky měly její děti 2, 4, 6 a 12 let. 5. listopadu vydalo Ředitelství rozhodnutí o propuštění po dvou měsících, neboť do té doby Velvyslanectví Irácké republiky nijak nereagovalo na žádost o ověření totožnosti cizinky a jejího manžela.

173 Protokol o podání vysvětlení ze dne 4. 9. 2015. Vyjádření účastníka řízení nebylo sepsáno, byl pouze poučen a bylo tam napsáno, že se použije protokol o podání vysvětlení.

174 protokol o vyjádření účastníka správního řízení ze dne 4. 9. 2015

175 protokol o vyjádření účastníka správního řízení ze dne 4. 9. 2015

176 Všechny těchto sedm závazných stanovisek bylo vyhotoveno 4. 9. 2015 v Havířově; s tím může souviset zcela shodný seznam zpráv o zemích původu.



Watch 2014 ze dne 29. 1. 2015, informace MZV č. j. 98835/2015-LPTP, ze dne 23. 6. 2015, a obsah databanky ČTK „Země světa-Irák“ – aktuální znění.

Použitá zpráva Amnesty International¹⁷⁷ ve vztahu k vnitřnímu ozbrojenému konfliktu uvádí: „Vládní složky a šíitské milice vyzbrojené a podporované vládou páchaly válečné zločiny a porušovaly lidská práva, namířené proti sunitským komunitám. V Anbaru, Mosulu a dalších oblastech pod vládou IS vládní síly prováděly nerozlišující letecké útoky, používaly barelové bomby, které zabíjely nebo zranily civilisty. V září premiér Al-Abadi vyzval ozbrojené složky, aby ukončily všechny útoky na oblasti osídlené civilisty, avšak letecké útoky v oblastech kontrolovaných IS pokračovaly, přičemž nebylo možné vyloučit ani oběti na životech civilistů.

Ozbrojené složky a šíitské milice unášely sunity nebo je zadržovaly a prováděla množství poprav, které proběhly bez soudu a beztrestně. V oblastech, kde znovu získaly kontrolu po Islámském státu, také ničily domovy a obchody sunitského obyvatelstva, jakožto pomstu za tvrzenou podporu Islámského státu členy těchto komunit. Složky KRG Peshmerga také ničily jakožto odplatu domovy sunitských arabských obyvatel v oblastech, které znovu získaly po Islámském státu.“

Výroční zpráva Human Rights Watch za rok 2014, mimo jiné, uvádí:

„Dodržování lidských práv v Iráku se v roce 2014 zhoršilo. Sebevražedné útoky, bombové útoky na auta a atentáty byly častější a častěji končily smrtí, v období od ledna do prosince bylo zabito víc než 12 000 osob a zraněno víc než 22 000. (...) Konflikt se rozšířil na sever poté, co Islámský stát, extremistická skupina známá též jako ISIS, převzala 10. 6. kontrolu nad městem Mosul, iráckým druhým největším městem. Skupina páchá v Iráku početná zvěrstva, včetně neustálého bombardování aut, sebevražedných útoků v oblastech obydlených civilisty, popravy bez spravedlivého procesu, mučení v detencích, diskriminaci žen, nucených sňatků, sexuálních útoků a zotročování některých jezidských žen a dívek, ničení náboženského majetku, zabíjení a únos členů některých náboženských a etnických menšin - Šíitů a Jezídů – v provincii Nineveh. Vládní ozbrojené složky a provládní milice útočili na civilisty v oblastech obydlených sunity nebo v oblastech, kde žijí sunité i šíité, přičemž útoky obnášely také únosy, popravy bez spravedlivého procesu, a tyto složky byly rovněž zodpovědné za svévolná zatčení, zmizení a mučení.

Útoky na civilisty

Jak vládní síly, tak ozbrojené skupiny byly zodpovědné za útoky, které byly zaměřeny vůči civilistům nebo je plošně poškozovaly. Nerozlišující bombardování ze vzduchu i ze strany dělostřelectva zabilo mnoho civilistů v období od února do prosince. Sedmnáct leteckých útoků, z nichž v šesti byly použity tzv. barelové pumy, které zabily jen v první polovině července minimálně 75 lidí.

Špatné zacházení ze strany ozbrojených složek

177 [cit. 2016-07-25], dostupná z: <http://www.refworld.org/docid/54f07dde15.html>



ISIS se zmocnil severoiráckého města Mosul dne 10. června, přičemž zabíjel, unášel a vyhrožoval civilistům, zejména těm, co pocházejí z náboženských či etnických menšin. Údajně zabil minimálně 40 šíitských Turkmenů, včetně dětí, a vydal výnosy zakazující kurdským, jezidským a křesťanským zaměstnancům, aby se vrátili do svých zaměstnání pro vládu. Podle vůdci šabackých a šíitských Turkmenů, ISIS zabil sedm Šabaků a alespoň čtyři Turkmence věznil. ISIS popravil bez spravedlivého procesu mnoho zadržených šíitských bezpečnostních úředníků. V největším ohlášeném incidentu ISIS zajal více než tisícovku vojáků, kteří uprchli z tábora Speicher, blízko Tikritu a poté popravil bez procesu minimálně 800 z nich. Další protivládní sunitské ozbrojené skupiny, které bojovaly proti vládě, včetně Ba'athistů, armády Naqshabandi, Islámské armády, Jeish al-Mujahideen a skupin s bojovníky z místních komunit rovněž páchaly zločiny na civilistech, přičemž někdy bojovaly na straně ISISu, jinde proti ISISu. V únoru bojovníci z Vojenské rady, skupina místních vojenských vůdců, zadrželi a popravili 17 členů SWATu v Ramadi.“

S ohledem na výše uvedené citace mi není zřejmé, zda odbor azylové a migrační politiky vůbec zvažoval otázku, zda nejde o ozbrojený konflikt takového rozsahu, že již pouhý návrat do některých částí země může vést k individuálnímu ohrožení na životě vrácených cizinců ve smyslu rozsudku Soudního dvora EU ve věci Elgafaji v. Staatssecretaris van Justitie, C-465/07).¹⁷⁸ Podle zprávy Evropského podpůrného azylového úřadu z července 2015, citované výše, koncem roku 2014 tři členské státy EU považovaly úroveň nerozlišujícího násilí v některých centrálních částech Iráku za takovou, že každý civilista tam navracený byl vystaven vážnému nebezpečí pouze z důvodu přítomnosti na území. Pět dalších států požadovalo, aby bylo nebezpečí individualizováno a posouzeno s ohledem na konkrétní okolnosti případu, a jeden členský stát nepovažoval situaci za situaci nerozlišujícího násilí ve smyslu uvedeného rozsudku.¹⁷⁹ V prosinci 2014 se situace změnila, takže pouze jeden stát měl za to, že celé území Iráku je vystaveno vysokému riziku nerozlišujícího násilí, zatímco osm dalších států shledávalo, že se toto týká pouze některých částí Iráku, kdežto v jiných částech je potřeba individuální posouzení ve vztahu ke konkrétním okolnostem případu.¹⁸⁰

178 „Článek 15 písm. c) směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany, ve spojení s čl. 2 písm. e) téže směrnice, musí být vykládán v tom smyslu, že:

- existence vážného a individuálního ohrožení života nebo nedotknutelnosti žadatele o podpůrnou ochranu není podřízena podmínce, že žadatel předloží důkazy, že v ohrožení je konkrétně on sám, z důvodu skutečností, které jsou příznačné pro jeho osobní situaci;
- existence takového ohrožení může být **výjimečně považována za prokázanou, pokud míra svévolného násilí, kterou se vyznačuje probíhající ozbrojený konflikt**, posuzovaná příslušnými vnitrostátními orgány rozhodujícími o žádosti o podpůrnou ochranu nebo soudy členského státu, kterým bylo předloženo rozhodnutí o zamítnutí takové žádosti, dosáhne **natolik vysoké úrovně, že existují závažné důvody domnívat se, že by civilista byl v případě vrácení do dotyčné země nebo případně regionu vystaven – z pouhého důvodu své přítomnosti na území této země nebo regionu – reálnému nebezpečí uvedeného ohrožení.**“ (důraz doplněn)

179 EASO [online]. The Implementation of Article 15(c) QD in EU Member States. EASO Practical Guides Series, červenec 2015. [cit. 2016-05-30]. Dostupné z: <http://www.refworld.org/pdfid/55bf1f794.pdf>, s. 17.

180 tamtéž



Avšak v posuzovaných případech, jejichž shrnutí jsem uvedla výše, odbor azylové a migrační politiky a) vůbec nehodnotil, z jaké části Iráku cizinec pochází; b) vůbec neposuzoval a ani nehodnotil skutečnosti uváděné cizinci, například hrozbu narukování do války, obavy z milic, obavy z důvodu, že příbuzní cizince již zemřeli a podobně. Mám přitom za to, že by bylo potřeba dobře odůvodnit, které části Iráku odbor azylové a migrační politiky považuje za dostatečně bezpečné, nebo přinejmenším za tak bezpečné, že v nich jsou pronásledování či vážné újmě vystaveni jen konkrétní skupiny osob. Žádná taková úvaha však v závazných stanoviscích nezazněla. Místo toho se plně opírala o úvahu, že když cizinec nepožádal o mezinárodní ochranu, zřejmě se nemá čeho obávat. Takový postup nepovažuji za pečlivé posouzení toho, zda cizincům hrozí vážná újma v případě návratu do jejich země původu, a **nenaplnuje tedy opět požadavky judikatury Nejvyššího správního soudu.**

(4) Případy ze Sýrie

Pan G., nar. xxx, z Damašku přicestoval s pasem, který potvrdil jeho totožnost, společně se svým strýcem X.. Řízení o správním vyhoštění probíhalo za přítomnosti OSPOD. Uvedl, že ze Sýrie odjel před třemi měsíci, odletěl do Turecka, kde pracoval v továrně, která vyrábí plastové předměty. Důvodem odjezdu ze Sýrie byla válka, rodiče o něj měli strach a za 6 měsíců měl narukovat do války.

Pan X., nar. xxx, z Damašku přicestoval z Libanonu. Tam žil dva roky, ale neměl tam práci a živil se z peněz za prodaný taxík. Přicestoval s cestovním dokladem, společně se synovcem G. přes Řecko, Srbsko, Maďarsko. Tam mu sňali otisky prstů a on něco podepsal za přítomnosti tlumočnicka, ale tlumočnick mu neuměl pořádně vysvětlit obsah písemnosti. O azyl však nežádali. Cestoval do Německa, kde žije jeho bratr a známí. V odpovědi na dotaz: „Máte ve své rodné vlasti nějaký politický/náboženský problém?“ není dokončena jeho odpověď: „Nemám žádné problémy ve vlasti. V Sýrii jen ta ...“ Jeho životní úroveň v Sýrii byla velmi dobrá. V reakci na otázku „Je Vám známa nějaká překážka nebo důvod, který by Vám znemožňoval vycestování z území České republiky?“ odpověděl, že žádná překážka neexistuje, ihned by odcestoval. V závazném stanovisku se uvádí, že cizinec „zmínil současnou válku“, avšak tuto zmínku jsem v pohovoru nenalezla, kromě načaté nedokončené věty. V případě pana X. i jeho synovce bylo vedeno dublinské řízení ohledně předání do Maďarska. Jelikož se v zákonné lhůtě nepodařilo transfer realizovat, byli pan G. i jeho strýc X. propuštěni.

Pan K., nar. xxx, z Damašku přicestoval rovněž s cestovním dokladem. Je ženatý, bezdětný, jeho žena však zůstala u svých rodičů. Na dotaz, zda má ve své rodné vlasti nějaký politický problém, či zda mu tam hrozí trestné stíhání, uvedl, že ne. V Sýrii nemá kde bydlet.¹⁸¹ Cizinec mimo jiné uvedl, že adresou trvalého bydliště v jeho státě je „Alyarmok – Camp, xxxx Street.“¹⁸² Cizinec byl zhruba po týdnu propuštěn ze zajištění, neboť v předmetné době nebyly k dispozici lety do Sýrie a nebyla známa další země, která by jej přijala.¹⁸³

181 Protokol o podání vysvětlení ze dne 23. 6. 2015. Vyjádření účastníka nebylo po zahájení řízení sepsáno, pouze se odkázalo na protokol o podání vysvětlení z téhož dne.

182 protokol o podání vysvětlení ze dne 23. 6. 2015

183 srov. příkaz k propuštění cizince ze zařízení pro zajištění cizinců ze dne 1. 7. 2015



Pan AP., nar. xxx, narozený v Aleppu (později upřesněno, že pochází z Halabu, ul. xxxxx), přicestoval také s cestovním dokladem. Ten však byl propadlý a nebylo možné jej prodloužit, neboť cizinec odmítal nastoupit do armády. Ze Sýrie vycestoval asi před dvěma a půl lety, protože nechtěl nastoupit do armády a protože utíkal před režimem. V Turecku se živil pomocnými pracemi, ale chtěl pokračovat do Evropy, aby tam mohl studovat. Také uvedl, že v Sýrii zuří válka. Tuto skutečnost cizinec uvedl v průběhu pohovoru opakovaně. Na dotaz, jaká je jeho intenzita vazeb k Sýrii, uvedl: „Sýrie je můj domov, a pokud by tam nebyla válka, ani by mě nenapadlo utíkat do Evropy.“ Tento cizinec zjevně rozuměl tomu, co vyhoštění pro něj může potenciálně znamenat. Na dotaz, jaký dopad by pro něj mělo vydání rozhodnutí o správním vyhoštění: „Pokud bych se musel vrátit do Sýrie za současné situace, mělo by to pro mě strašné následky, musel bych narukovat do armády.“¹⁸⁴ Zároveň cizinec uvedl, že jeho otec už je mrtev.¹⁸⁵

Pan H., nar. xxx, z Damašku (Harrasta) vystudoval Fakultu informatiky na Aleppské univerzitě. Tuto skutečnost v řízení také doložil svými dokumenty. Také on cestoval s cestovním dokladem. Uvedl, že před 8 měsíci přišel bombardováním o dům. Poté utekl do Libanonu, kde se živil jako programátor. V Sýrii pracoval na ministerstvu školství jako správce sítě a v soukromé firmě xxx. Ze Sýrie odcestoval v říjnu 2014. Není mu známa žádná překážka, která by znemožňovala vycestování z České republiky, neboť chce jet do Německa.¹⁸⁶

Pan AA., nar. xxx, s trvalým pobytem na ruské ambasádě v Aleppu, rovněž přicestoval s cestovním dokladem. Uvedl, že jeho otec už nežije. Pracoval v Sýrii jako opravář aut. Ve své vlasti byl unesen ozbrojenci a jeho rodina za něj musela složit finanční částku asi 4 000 dolarů a rovněž mu ukradli auto. Také se obává, že v případě návratu bude muset nastoupit do vojenské služby.¹⁸⁷ V tomto případě vyjádření účastníka řízení bylo velmi stručné, bylo tam například uvedeno „nemám ve své rodné vlasti žádný politický ani náboženský problém. V mé rodné vlasti mně nehrozí žádné trestné stíhání, byl jsem pouze unesen a moje rodina musela zaplatit výkupné“ a protokol o podání vysvětlení nebyl vůbec zaslán odboru azylové a migrační politiky k závaznému stanovisku.

Pan Y., nar. xxx, z Hrytanu, xxxx. Uvedl, že pracoval jako herec. Kvůli válce se rozhodl vycestovat ze Sýrie do Německa. Na vojně ještě nebyl. Byla mu položena jen jedna doplňující otázka, a to zda existují důvody, které by mu bránily ve vycestování z České republiky.¹⁸⁸ K tomu uvedl, že má strach z války. Cizinec byl propuštěn z toho důvodu, že nejsou dostupné jakékoli lety do Sýrie, a tedy nebyly zákonné důvody pro pokračující zajištění cizince

Cizinci ze Sýrie, jejichž spisy jsem měla k dispozici, pocházeli z Damašku, Aleppa, Halabu (Barakat) a Hrytanu (xxxx). Většinou uvedli, že utekli z obav z války, další se obávali

184 úřední záznam o podání vysvětlení ze dne 23. 6. 2015

185 Tento záznam byl zkopírován do vyjádření účastníka řízení o správním vyhoštění dne 24. 6. 2015.

186 Protokol o podání vysvětlení ze dne 23. 6. 2015. V protokolu o vyjádření účastníka řízení se plně odkázal na protokol o podání vysvětlení z téhož dne.

187 protokol o podání vysvětlení ze dne 30. 6. 2015

188 protokol o vyjádření účastníka řízení ze dne 6. 8. 2015



narukování do vojenské služby (pan AA., pan G., pan AP., implicitně pan Y.¹⁸⁹), jeden byl unesen ozbrojenci a rodina musela za něj platit výkupné (pan AA.), někteří v důsledku bombardování přišli o domov (pan H.) či jim zahynuli rodinní příslušníci (pan AP.).

V závazných stanoviscích se odbor azylové a migrační politiky buď odkázal pouze na „informace ohledně politické a ekonomické situace a stav dodržování lidských práv v Sýrii, které jsou mu známy z jeho úřední činnosti“ bez bližšího upřesnění (pan X., pan AA., pan G., pan K., pan AP., pan H.), nebo se v jednom případě odkázal na tyto zprávy: Zpráva generálního tajemníka OSN o realizaci rezoluce Rady bezpečnosti č. 2139 (2014), č. 2165 (2014) a č. 2191 (2014) z 22. 5. 2015, zpráva Freedom House - Svoboda ve světě 2015 - Sýrie ze dne 28. 1. 2015 a informace z databanky České tiskové kanceláře Země světa – Sýrie, aniž by z nich citoval.

Zpráva generálního tajemníka OSN ze dne 22. května 2015¹⁹⁰ uvádí jako hlavní vývoj: „V dubnu na území celé Syrské arabské republiky pokračoval rozvinutý konflikt a úroveň násilí byla nadále vysoká. Pokračovalo nerozlišující bombardování ze vzduchu včetně použití barelových bomb vládními vojsky a nerozlišující ostřelování ze strany nestátních ozbrojených skupin a extremistických teroristických organizací, které jsou označeny jako teroristické skupiny také rezolucí Rady bezpečnosti OSN. To vedlo ke smrti, zraněním a vysídlení civilistů i k ničení majetku a infrastruktury. Strany konfliktu nadále porušovaly své povinnosti vyplývající z mezinárodního humanitárního práva a závazky na ochranu civilistů.“

Ve vztahu k lidským právům tato zpráva uvádí: „25. V průběhu posuzovaného období Úřad vysokého komisaře OSN pro lidská práva (OHCHR) nadále dostával informace o případech arbitrární detence, mučení a úmrtích osob ve vládních detenčních zařízeních vedených syrskými ozbrojenými složkami v Damašku a Homsu a tyto případy dokumentoval. Také obdržel tvrzení o nelidském zacházení a mučení ve Státní bezpečnostní pobočce v Al-Khatib v Damašku, v komplexu letecké vojenské rozvědky v Harastě v Damašku a v pobočce letecké vojenské rozvědky v Homsu. Dne 18. dubna syrské ozbrojené složky údajně vpadly do úřadů Syrské národní strany mládeže (provládní strany), fyzicky napadly jejího generálního tajemníka a údajně zatkly jednu její členku, která je od té doby nezvěstná. Zdroje OHCHR uvedly, že 21. dubna vládní bezpečnostní složky zatýkaly v oblasti Rukn el Din v Damašku a svévolně zatkly několik mladých mužů v jejich domovech. Také tito muži jsou nezvěstní. 26. Dne 10. dubna ISIL údajně uneslo asi 50 civilistů ze sunitských a ismailských komunit po přepadení vesnice al-Mabouga. Unesení civilisté byli převezeni do oblastí ovládaných ISIL dále na východ od Hamy.“

Zpráva se vyjadřuje i k oblastem, z nichž pocházeli cizinci z posuzovaných spisů. Z Damašku pocházejí pan G., pan X., pan K. (konkrétně z tábora Yarmouk), pan H..

Ohledně Damašku uvádí, že zde v dubnu nestátní ozbrojené složky několikrát zaútočily, což vedlo k úmrtím civilistů a ke škodám na jejich majetku, zpráva uvádí několik útoků

189 Dovedil to sám odbor azylové a migrační politiky z vyjádření, že dosud nebyl na vojně.

190 [cit. 2016-05-26], dostupná z: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2015/368



s přesnými údaji o obětech.¹⁹¹ V dalších částech Damašku byly střety nestátních ozbrojených složek a teroristických skupin, které rovněž vedly k mnoha úmrtím a zraněním. ISIL se rovněž dostal do tábora Yarmouk v Damašku, kde v důsledku zhoršení situace bylo na životě ohroženo 18 000 lidí včetně 3 500 dětí.¹⁹² Na tábor letecky zaútočily také vládní složky, v důsledku čehož zahynulo 12 civilistů, několik budov bylo vážně poškozeno, a ačkoliv nejsou k dispozici přesné údaje, tisíce civilistů zůstává v táborech a tisíce jich uprchlo do okolních oblastí. Také na venkově poblíž Damašku vládní složky útočily, což rovněž vedlo k úmrtím, například v několika útocích na vesnici Zibdin použily minimálně 1000 improvizovaných plynových zápalných lahví, což vedlo k úmrtí osmi civilistů a zranění dalších 50.¹⁹³

Z Aleppa pocházeli pan AP. a pan AA.. Ohledně Aleppa zpráva uvádí, že útoky vládních složek i nestátních ozbrojených složek, které byly vedeny nerozlišujícím způsobem, způsobily smrt civilistů, zničení majetku a přerušení poskytování základních služeb. Podle OHCHR alespoň 100 civilistů, včetně 22 dětí, bylo zabito jen v druhé polovině dubna v důsledku útoku vládních sil proti nestátním ozbrojeným složkám, které ovládaly části města. Útok na školu v oblasti Ansari dne 14. dubna vedl k více než tuctu úmrtí civilistů, dne 3. května místní vzdělávací orgány ukončily veškeré vzdělávání ve východním Aleppu poté, co byl proveden další útok na školu. Více než 40 budov bylo zničeno či vážně narušeno v důsledku leteckých útoků a barelovému bombardování v období od prosince 2014 do dubna 2015.¹⁹⁴ Nestátní ozbrojené složky rovněž několikrát zaútočily na Aleppo, což také vedlo k úmrtím asi 100 civilistů v dubnu a květnu a k ještě početnějším zraněním. Kvůli značnému nárůstu ozbrojeného konfliktu ukončily také organizace OSN všechny mise, které nejsou kritické.¹⁹⁵

I pokud by odbor azylové a migrační politiky ve vztahu k cizincům z těchto dvou měst použil pouze tuto jedinou zprávu, je těžké pochopit z odůvodnění závazných stanovisek, proč neshledal, že situaci v těchto městech lze považovat za ozbrojený vnitrostátní konflikt takové úrovně, že již pouhé navrácení do těchto částí Sýrie lze považovat za „vážné ohrožení života nebo lidské důstojnosti z důvodu svévolného násilí v situacích mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu“ (srov. rozsudek Soudního dvora EU ve věci Elgafaji v. Staatssecretaris van Justitie, C-465/07).¹⁹⁶ Podle zprávy Evropského podpůrného azylového úřadu z července 2015 koncem roku 2014 minimálně osm členských států Evropské unie považovalo **úroveň nerozlišujícího násilí na celém území Sýrie za tak vysokou, že pouhá přítomnost civilistů na území jej vystavovala reálnému nebezpečí**. Jeden členský stát shledával, že takové nebezpečí bylo **pouze ve větších městech v Sýrii a v bojových oblastech**, zatímco jinde se musely k nebezpečí přidat i další individuální prvky. V dalších pěti státech se tato okolnost ani nezvažovala, neboť zde byla poskytována ochrana z jiných důvodů, například podle čl. 15 písm. b) kvalifikační směrnice,

¹⁹¹ tamtéž, bod 11

¹⁹² tamtéž, bod 12

¹⁹³ tamtéž, bod 13

¹⁹⁴ tamtéž, bod 7

¹⁹⁵ tamtéž, bod 8

¹⁹⁶ cit. výše



či podle Úmluvy o právním postavení uprchlíků.¹⁹⁷ To potvrzují i statistiky Ministerstva vnitra z azylového řízení za rok 2015 v České republice, v nichž nefiguruje žádná zamítnutá žádost o mezinárodní ochranu pro občany Sýrské arabské republiky.¹⁹⁸ I pro případ, že by Ministerstvo vnitra neshledávalo na celém území Sýrie situaci tak závažnou, s ohledem na výše citované úryvky zprávy generálního tajemníka OSN, kterou měl správní orgán k dispozici a v jednom případě na ni explicitně odkázal, se měl odbor azylové a migrační politiky vypořádat přinejmenším s otázkou, zda existuje pro dotčené cizince alternativa vnitřního přesídlení a zda v Sýrii existuje bezpečné místo, kam by se cizinci pocházející z těchto míst mohli uchýlit před násilím.

Dodávám, že na návraty do Sýrie se vztahuje i nedávný rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci L. M. a další proti Rusku,¹⁹⁹ kde stěžovatelé rovněž pocházeli z Aleppa a Damašku. Bylo to poprvé, co se aktuálně Soud věnoval návratům do Sýrie, jelikož jak sám uvádí „většina Evropských zemí v současnosti nevykonává nucené návraty do Sýrie.“ Soud k tomu uvedl: „124. (...) stěžovatelé pocházejí z Aleppa a Damašku, kde jsou boje obzvláště intenzivní. M.A. odkázal na to, že jeho příbuzné zabily ozbrojené milice, které ovládají část města, kde žil, a že se obává, že by mohl být zabit také. L. M. je Palestinec bez státní příslušnosti. Podle UNHCR „téměř všechny oblasti, které poskytují útočiště vysokým počtům Palestinských uprchlíků, jsou přímo ovlivněny konfliktem“. Tato skupina osob podle UNHCR potřebuje mezinárodní ochranu. Soud dále shledává, že stěžovatelé jsou **mladí muži**, kteří podle Human Rights Watch rovněž mohou být **zvláště ohroženi detencí a vystavení špatnému zacházení**.“ S ohledem na uvedené konstatoval Soud, že navrácení stěžovatelů do Sýrie (a to nejen onoho Palestinského uprchlíka bez státní příslušnosti, ale i dalších stěžovatelů, mladých mužů) by bylo **porušením článků 2 a/nebo 3 Úmluvy**. Při posouzení situace mladých mužů Soud odkázal na stanovisko Human Rights Watch.²⁰⁰ Mám za to, že uvedený rozsudek lze v plné míře vztáhnout na všechny posuzované případy, neboť všichni cizinci buď pocházejí z Damašku či Aleppa, nebo jsou alespoň mladými muži (nejstaršímu cizinci ze Sýrie, jehož spis jsem posuzovala, bylo v době rozhodování 34 let, všichni ostatní byli mladší).

Jeden z cizinců (pan K.) uvedl, že adresou jeho bydliště byl „Camp Alyarmok“, tedy, jak to vyplývá i z výše citovaných informací ze zprávy generálního tajemníka OSN, tábor osídlený Palestinci, do nějž pronikl ISIL a kde v důsledku zhoršení situace bylo na životě ohroženo 18 000 osob. Na tento tábor letecky útočily i vládní složky (viz výše), a tisíce civilistů tak z něj uprchlo. Tyto informace odbor azylové a migrační politiky v závazném stanovisku

197 EASO [online]. The Implementation of Article 15(c) QD in EU Member States. EASO Practical Guides Series, červenec 2015. [cit. 2016-05-30]. Dostupné z: <http://www.refworld.org/pdfid/55bf1f794.pdf>, s. 22.

198 V roce 2015 ze 150 žádostí o mezinárodní ochranu syrských občanů byl v 29 případech udělen azyl, ve 101 případech byla udělena doplňková ochrana a 20 řízení bylo zastaveno, žádná žádost nebyla meritorně zamítnuta.

199 stížnosti č. 40081/14, 40088/14 a 40127/14, ze dne 15. října 2015

200 Podle zprávy Human Rights Watch o Sýrii za rok 2015: „Syrské bezpečnostní složky nadále svévolně zadržovaly osoby a pravidelně je vystavovaly špatnému zacházení a mučení a mnohdy tyto osoby zmizely v rozsáhlé síti detenčních zařízení po celé Sýrii. Mnoho zadržovaných byli mladí muži ve svých dvaceti a třiceti letech, ale zadržovány byly i ženy a děti či starší osoby. V některých případech jedinci hlásili, že bezpečnostní složky zadržely jejich rodinné příslušníky, včetně dětí, aby je přinutily k tomu, aby se jim nahlásili. Dne 30. srpna Sýrská síť lidských práv, místní monitorující skupina, odhadla, že vláda aktuálně zadržuje zhruba 85 000 lidí v podmínkách, které lze přirovnat nucenému zmizení.“



vůbec nereflekoval, ačkoli uvedenou zprávu měl k dispozici. Není divu, že v tomto případě cizinec odmítl podepsat i samotné závazné stanovisko.

B.8.4 Založení zpráv, z nichž se vychází v závazném stanovisku, do spisu

V rozsudku ze dne 6. ledna 2015, č. j. 8 Azs 110/2014-59 Nejvyšší správní soud vytkl ministru vnitra, že zprávy využití v závazném stanovisku nebyly založeny ve spisu o správním vyhoštění. Podobně ani v jednom z posuzovaných spisů nebyly zprávy o zemích původu, z nichž odbor azylové a migrační politiky vycházel při vydání závazného stanoviska, součástí spisů policie o správním vyhoštění. V případě soudního přezkumu by tedy soud neměl možnost zkontrolovat jejich obsah a rovněž stěžovatel byl zkrácen o účinnou možnost obrany (viz bod 35 rozsudku). Doporučuji proto, aby odbor azylové a migrační politiky současně se závazným stanoviskem zasílal policii zprávy o zemi původu, a to minimálně v tom rozsahu, aby se cizinec mohl seznámit s tím, o jaké informace se opírá závazné stanovisko, a aby se mohl k obsahu zpráv případně vyjádřit.

Aby dostal této povinnosti, není potřeba faxovat celé znění zpráv o zemi původu, je možné policii dát k dispozici například nejčastěji používané zprávy o zemi původu a poté zasílat pouze ty, které policie ještě k dispozici nemá. Případně lze vyznačit relevantní části zpráv o zemi původu, aby bylo seznamování s podklady rozhodnutí snadnější.

B.8.5 Lhůta pro vydání závazného stanoviska

Podle § 120a odst. 3 zákona o pobytu cizinců: „Ministerstvo vydá závazné stanovisko **bezodkladně.**“ Ve zprávě ze dne 7. ledna 2014, sp. zn. 65/2012/VOP/AT, můj zástupce konstatoval, že „s ohledem na formalistické odůvodňování závazných stanovisek vyvstala otázka, zda tato praxe nesouvisí s příliš krátkou lhůtou pro vydání závazného stanoviska“. (...) „Požadavek bezodkladného vydání stanoviska však nemůže znamenat, že OAMP bude postupovat zcela formálně bez náležitého zjištění situace v zemi původu. (...) **Vydání stanoviska v řádu několika hodin je žádoucí pouze v jednoznačných a jednoduchých případech.** Podobně interpretuje lhůtu ‚bez zbytečného odkladu‘ i J. Vedral, dle kterého vydání rozhodnutí bezodkladně znamená vydání rozhodnutí v řádu dnů, nikoliv hodin. **Lhůta pro vydání závazného stanoviska ‚bezodkladně‘ tak nemůže být interpretována na úkor řádného zjištění skutkového stavu, a zejména situace v zemi původu.**“

V 33 z 34 posuzovaných případů bylo závazné stanovisko vydáno v tentýž den, kdy bylo vyžádáno.²⁰¹ Jednalo se přitom o problematiku země původu, cizinci pocházeli z různých částí zemí a někteří z nich uváděli i konkrétní důvody, čeho se v případě návratu obávají (nuceného narukování k Islámskému státu, smrti z rukou bojovníků islámského státu, kteří obsadili město ve vlasti cizince a podobně). Lze tedy očekávat, že důkladné zhodnocení možnosti vycestovat v těchto případech požadovalo minimálně srovnat bezpečnostní a politickou situaci v konkrétní části země s individuálním případem cizince. Navíc v některých z těchto případů OAMP uváděl, že konzultoval při vydání závazného stanoviska několik zpráv, které čítají i desítky stran.

²⁰¹ Výjimkou byl případ pana D. z Afghánistánu.



Absurdně působí například případ pana A. z Iráku, který na otázku, proč vycestoval, uváděl: „Je to válka v Iráku. Pořád nám vyhrožují smrtí bojovníci Islámského státu, že nás zabijí, já jsem muslim. V našem městě jsou bojovníci islámského státu, proto jsem utekl.“ Podle spisového materiálu policie zaslala fax odboru azylové a migrační politiky se žádostí o vydání závazného stanoviska dne 4. 9. v 18:08, odůvodněné závazné stanovisko bylo odfaxováno v 18:27 hodin téhož dne a je v něm konstatováno, že správní orgán přihlédl k Výroční zprávě Amnesty International 2014/2015 ze dne 25. 2. 2015, Výroční zprávě Human Rights Watch 2015 ze dne 29. 1. 2015, Informaci MZV České republiky, č. j. 98835/2015-LPTP ze dne 23. 6. 2015, a obsahu databanky ČTK „Země světa – Irák, aktuální znění“. Jen zprávy Amnesty International a Human Rights Watch, které jsou veřejně dostupné, celkem čítají 8 stran, když přihlédneme k dalším neveřejným zprávám a k tomu, že se odbor azylové a migrační politiky měl seznámit a vyhodnotit i případ cizince a bezpečnostní situaci v části země, odkud pocházel (Basra), není možné stihnout odůvodnit závazné stanovisko během pouhých dvaceti minut.

Tentýž den, 4. 9. policie žádala rovněž o závazné stanovisko například i k panu N. z Iráku. Tento cizinec pocházel z jiné části Iráku (Bagdádu) a na dotaz, zda má ve vlasti politický problém, uvedl: „Politický problém nemám, ale vycestoval jsem proto, že jsem si myslel, že mě chtějí zabít.“ (na uvedenou otázku nenavazovala další otázka policie, která by žádala o upřesnění, rovněž OAMP si další upřesnění nevyžádal. Cizinec uváděl, že pracoval jako řidič u zahraničních firem). Závazné stanovisko bylo vyžádáno faxem v 18:13 hodin. Závazné stanovisko bylo vydáno a odfaxováno v 18:43 hodin. Obě závazná stanoviska podle podpisu vyhotovil tentýž pracovník OAMP. Za předpokladu, že prvních dvacet minut (do 18:27 hodin) se věnoval tento pracovník prvnímu případu, vyhodnocení okolností druhého případu mu trvalo plných 16 minut. Pracovník tak doslova naplnil požadavek policie, aby vypracování závazného stanoviska bylo „PILNÉ“.

B.9 Poučení o právu podat žádost o mezinárodní ochranu

V rámci šetření jsem rovněž srovnala, v jakém jazyce bylo cizincům předáváno poučení ve smyslu § 3b zákona o azylu a zda k poučení byl přizván tlumočník. V těchto případech již obvykle nejde o první kontakt policie s cizincem, neboť cizinec je již tzv. „přezajištěn“ podle zákona o pobytu cizinců. Podle spisů k tomuto poučení obvykle dochází bezprostředně po vydání rozhodnutí o zajištění podle § 124 zákona o pobytu cizinců. V posuzovaných spisech to bylo obvykle ještě před přesunem cizince do zařízení pro zajištění cizinců, avšak poté, co policie měla možnost za přítomnosti tlumočnicka již s cizincem delší dobu mluvit. Na rozdíl od prvotních poučení popsanych výše, při poučení o této možnosti byl vždy cizinci dostupný tlumočník. Poučení bylo v 19 případech ve spisu založeno na formuláři v českém jazyce a bylo cizincům přetlumočeno přítomným tlumočnickem.²⁰² V dalších osmi případech byl cizincům k dispozici i dokument v arabštině a navíc i tlumočník do arabského jazyka. Ostatní případy se týkaly buď cizinců nezajištěných, či nepoučených.

²⁰² Z toho v případech dvou cizinců ze Somálska se objevily pochybnosti o tom, zda tito cizinci rozuměli arabskému jazyku. Jednou tuto výtku posuzoval i Nejvyšší správní soud v případě č. j. 8 Azs 7/2016-33, ze dne 23. února 2016, avšak této námitce nevyhověl.



Ze 34 případů jsem narazila na čtyři případy, kdy cizinci byli zajištěni,²⁰³ avšak nebyli poučeni o možnosti požádat o mezinárodní ochranu. Ve dvou případech se jednalo o cizince zajištěné podle § 129 zákona o pobytu cizinců za účelem předání do jiné evropské země podle nařízení Dublin III.²⁰⁴ Pan A. D. ze Sýrie sice nebyl poučen o možnosti podat žádost o mezinárodní ochranu, avšak již po dvou dnech zajištění byl propuštěn na svobodu.²⁰⁵ Poslední případ, kdy cizinec nebyl poučen, vzbuzuje vážné pochybnosti o legálnosti zajištění, neboť se mohlo jednat o nezletilého cizince.²⁰⁶ V tomto případě mohla absence poučení uvedeného cizince výrazně postihnout. Měla sice za následek, že nezačala běžet sedmidenní lhůta pro podání žádosti, ale zároveň mohla znamenat, že cizinec o této možnosti nevěděl.

Ze spisů nelze zjistit, kteří cizinci ve skutečnosti chtěli podat žádost o mezinárodní ochranu, ale poskytnutému poučení neporozuměli, nebo nerozuměli důsledkům, pokud o mezinárodní ochranu nepožádají. Mnoho cizinců v pozdějším stádiu uvádělo, že neměli v předmětné době žádný přístup k právní pomoci (dovozuji to z právních podání vyhotovených pracovníky nevládních organizací, založených ve spisech). Již výše jsem uvedla, že po počátečním zajištění je cizinci předáváno mnoho poučení v krátkém časovém rozpětí po sobě. Samozřejmě rozumím tomu, že jde o velmi rychlé řízení vedené snahou omezit osobu co nejkratší dobu na svobodě. Doporučuji proto do budoucna, aby důležité informace byly shrnuty na formuláři v jazyce, jemuž cizinec rozumí a který tomuto cizinci zůstane, aby si jej mohl v klidu sám znovu pročíst.

Ze 34 spisů je ve 24 případech zřejmé, že k cizinci se po určité době dostal právník, který mu sepsal právní podání (nejčastěji žalobu proti zajištění). Pouze v jednom případě bylo odvolání proti správnímu vyhoštění podáno včas v pětidenní lhůtě, avšak v tomto případě nebyl připojen podpis cizince, který podával odvolání. Ten byl doložen až v dalším podání, a proto bylo i toto odvolání považováno za opožděné.²⁰⁷ Žádost o navrácení v předešlý stav byla podána celkem v patnácti z uvedených případů a obvykle bylo požádáno o prominutí pětidenní lhůty k podání odvolání proti správnímu vyhoštění. Ze spisů je patrné, že právníci, kteří se po dlouhé době dostali v jednom okamžiku k mnoha cizincům, jako první právní kroky činili opatření proti správnímu vyhoštění a zajištění cizinců. V žádosti o navrácení lhůty však často poukazovali na to, že pro cizince již není možné podat žádost

203 Narazila jsem rovněž na případy, kdy cizincům bylo uloženo vyhoštění, avšak zajištění nebyli, a proto také k poučení nedošlo. Tento postup je v souladu se zákonem. Bohužel i v těchto případech byl v závazném stanovisku uplatněn stěžejní argument, že když cizinec o azyl nepožádal, zřejmě mu po návratu do vlasti nic nehrozí.

204 případ pana G. ze Sýrie a pan X. ze Sýrie

205 Ve spisu se uvádí: „Z důvodu objektivních příčin spočívajících v nedostupnosti letu do Sýrie není v současné době realizace správního vyhoštění výše uvedeného cizince do země původu možná. Není možný ani návrat do jiné třetí bezpečné země, ve které by měl cizinec povolen pobyt, neboť žádnou jinou tuto zemi nevěděl. Vzhledem k těmto skutečnostem neshledáváme žádné zákonné důvody pro další zajištění cizince.“ (č. l. 39).

206 Pan U. ze Somálska. Jako jeho datum narození se uvádí 0. 0. xxx. Datum 0. 0. se obvykle uvádí u cizinců, kteří nevědí, kdy přesně v daném roce se narodili. Tato praxe je kritizována, neboť takto do kategorie zletilých mohou spadnout cizinci, kteří byli narozeni později v běžném roce a ve skutečnosti jsou biologicky ještě dětmi. Z tohoto důvodu také toto rozhodnutí bylo posléze v přezkumném řízení z vlastní iniciativy Ředitelství služby cizinecké policie zrušeno, avšak teprve 4. 12. 2015, přičemž cizinec byl zajištěn od 13. srpna 2015.

207 Případ pana U. ze Somálska. V tomto případě pětidenní lhůta končila v sobotu, a proto připadla až na nejbližší pracovní den, tedy pondělí.



o mezinárodní ochranu. Ze spisů vyplývá, že v jednom případě byla podána žaloba na nezákonný zásah pro neumožnění podat žádost o mezinárodní ochranu s tím, že cizinec projevil úmysl podat žádost o mezinárodní ochranu po uplynutí sedmidenní lhůty.²⁰⁸ Ani v jednom případě nebylo žádosti o navrácení v předešlý stav vyhověno, ačkoli tyto žádosti byly vždy odůvodněné absencí právní pomoci v době, kdy bylo cizincům předáno rozhodnutí o vyhoštění a odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 Azs 122/2015. Policie tento postup odůvodnila tím, že cizinec měl vždy možnost podat odvolání v jednoduché formě sám bez právní pomoci ústně při převzetí rozhodnutí a poté je doplnit.

Pro doplnění dodávám, že na základě opožděného odvolání v jednom případě policie sama rozhodnutí o vyhoštění zrušila z jiných než namítaných důvodů, a to protože cizinec mohl být nezletilý a nebyl v řízení zastoupen OSPOD.²⁰⁹ Ve čtyřech dalších případech policie sama zahájila přezkumné řízení.²¹⁰

B.10 Hromadné vyhošťování

Vyjádření pan K., nar. xxx, v úředním záznamu o podání vysvětlení ze dne 11. 9. 2015 bylo doslova totožné s vyjádřením pana O., nar. xxx. Oba cizinci byli zajištěni společně ve stejný den. Lze se domnívat, že během podání vysvětlení se vyjadřovali oba a uvedené je souhrnem toho, co oba uvedli. Tento text pak byl pouze zkopírován do vyjádření účastníka řízení o správním vyhoštění ze dne 11. 9. 2015, ačkoli jsou uvedené různé časy (15:10 hodin u pana O. a 15:35 hodin u pana K.). Za této situace mám vážné pochyby, zda byl s každým z uvedených cizinců veden individuální pohovor v rámci řízení o správním vyhoštění. Rovněž rozhodnutí o správním vyhoštění jsou totožná, změněny jsou pouze identifikační údaje cizinců.

Hromadné vyhošťování je v rozporu s čl. 4 protokolu č. 4 k Úmluvě o ochraně lidských práv a svobod. „Hromadné vyhošťování cizinců je zakázáno.“ Hromadnost vyhoštění Evropský soud pro lidská práva definoval tak, že se jím „rozumí jakékoli opatření donucující cizince, jako skupinu opustit zemi, vyjma případů, kdy je takové opatření přijato na základě přiměřeného a objektivního přezkoumání konkrétní věci každého z jednotlivých cizinců v dané skupině“.²¹¹ Podle velkého komentáře k Úmluvě o lidských právech a svobodách však ESLP ve věci *Sultani proti Francii*²¹² své závěry ve věci Čonka korigoval a uvedl,

208 Případ pana J. z Iráku. Jde o případ, který posuzoval i Ústavní soud v rozhodnutí sp. zn. IV. ÚS 3509/15. O žalobě dosud nebylo rozhodnuto (rozhodovat bude Městský soud v Praze pod sp. zn. 8A 224/2015).

209 Pan T. z Afghánistánu.

210 Ve dvou případech proto, že cizincům nebylo oznámeno zahájení řízení o správním vyhoštění. Následně byla tato vada řízení napravena tak, že zahájení řízení bylo zasláno ustanoveným opatrovníkům (neboť cizinci byli mezitím propuštěni) a vyhoštění bylo cizincům znovu uloženo, avšak doručeno opatrovníkům (případ manželů pana B. z Iráku a paní N. z Iráku). V dalších dvou případech cizinci neměli reálnou možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, a to byl důvod zrušení. Podle mých vědomostí, zde nové rozhodnutí poté vydáno nebylo (případ paní M. a pana M. ze Somálska).

211 Rozsudek ESLP ze dne 5. 2. 2002 ve věci Čonka proti Belgii, č. stížnosti 51564/99, § 59, překlad převzat z: KMEC, J. KOSAŘ, D., KRATOCHVÍL, J., BOBEK, M. Evropská úmluva o lidských právech. Praha : C. H. BECK, 2012, ISBN 978-80-7400-365-3, s. 1385.

212 rozsudek ESLP ze dne 20. 9. 2007, stížnost č. 45223/05, § 81-84



že „skutečnost, že několik žadatelů obdrželo podobná rozhodnutí o vyhoštění, sama o sobě nestačí k učinění závěru, že došlo k hromadnému vyhoštění“.²¹³ Nicméně v případě, že jsou doslovně totožná vyjádření dvou různých účastníků řízení, naznačuje to, že pohovor byl veden ve skupině a že ani jeden z cizinců neměl možnost uvést své individuální důvody, proč by neměl být vyhoštěn. Za této situace mám za to, že může nastat vážná pochybnost o tom, zda vyhošťování v případě těchto cizinců (kvůli tomu, že nebylo individualizované) není hromadné.

C. Závěry

Na základě výše popsaných zjištění a úvah jsem ve smyslu ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv dospěla k následujícím závěrům.

Ve vztahu k Policii České republiky:

- (1) Ze spisů se jeví, že cizinci nerozuměli v průběhu řízení o správním vyhoštění účelu tohoto vyhoštění (část B.2). Pokud tomu tak skutečně bylo, naznačuje to možné porušení poučovací povinnosti podle správního řádu ze strany Policie České republiky.
- (2) V některých posuzovaných případech Policie České republiky pochybila tím, že pro účely řízení o správním vyhoštění jako klíčový důkazní prostředek využila protokoly o podání vysvětlení, tedy nezákonný důkaz. Některé spisy naznačují, že protokoly o podání vysvětlení byly zkopírovány do vyjádření účastníka řízení, a tím je zpochybněno, zda s cizinci byl vůbec veden pohovor v rámci správního řízení (srov. část B.3).
- (3) Jako dobrou praxi vítám postup Ředitelství služby cizinecké policie, která opakovaně zrušila rozhodnutí, kde cizinci na pokraji zletilosti, byli považováni za zletilé, neboť jim bylo stanoveno datum narození 0. 0. nebo 1. 1. běžného roku. Přesto v některých případech policie neurčila po dobu správního řízení o správním vyhoštění datum narození cizince, respektive ve spisu neodůvodnila změny údaje o datu narození. To mohlo mít dopad i na právní postavení cizince, a tím vést k nezákonnému postupu například při zajištění cizince (viz část B.4).
- (4) Narazila jsem na nejednotnou praxi v tom, zda v cizineckém řízení s dítětem ve věku 15 až 18 let, které přicestuje za doprovodu svého rodinného příslušníka, má tento rodinný příslušník být zákonným zástupcem dítěte, účastníkem řízení dítěte, či zda má dítě vystupovat samostatně bez jakékoli účasti doprovázejícího rodinného příslušníka v řízení. Doporučuji uvedenou praxi sjednotit (část B.5) a dovoluji si požádat o zaslání metodiky pro určování, zda je dítě schopno projevit svou vůli a samostatně jednat (§ 178 zákona o pobytu cizinců) a jak v takových případech postupovat.
- (5) Ze spisů policie nebylo možné vždy identifikovat, které jazyky cizinec ovládá. To může v konkrétních případech znamenat, že je jednání vedeno v jazyku, kterému

²¹³ tamtéž



dostatečně nerozumí (případ paní AG.). Doporučuji zavést opatření k dostatečné identifikaci jazyka cizince a jazyk cizince vždy poznamenat do spisu. (část B.6)

- (6) Zjistila jsem nejednotnou praxi policie při předávání poučení cizincům (pokud jde o jazykové verze poučení, přítomnost tlumočnicků při poučení, nebo které konkrétní poučení bude cizincům předáno), a tím v některých případech možné porušení poučovací povinnosti cizinců. Tento nedostatek jsem zjišťovala pouze v kontextu poučení o právu na právní pomoc. Nedostatečné poučení zde mohlo vést k omezení přístupu k právní pomoci, a tím i k omezení účinného přístupu k opravnému prostředku. Doporučuji uvedenou praxi sjednotit a zároveň předávat všem cizincům seznam organizací, které poskytují právní pomoc v cizineckém právu, případně též kontakt na advokáty.
- (7) V případech, kdy cizinci žádali o navrácení v předešlý stav a prominutí zmeškané lhůty u opožděných odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění, nebyla respektována judikatura Nejvyššího správního soudu. Tím mohlo dojít k odepření práva na opravný prostředek v kontextu správního vyhoštění. Zároveň konstatuji dobrou praxi, kdy v přezkumném řízení Ředitelství Služby cizinecké policie napravilo jiné nedostatky, které ve správních řízeních vyvstaly.
- (8) V rámci pohovorů vedených s cizinci v řízení o správním vyhoštění nebyly všem cizincům kladeny relevantní otázky týkající se důvodů znemožňujících vycestování. Narazila jsem však i na dobrou praxi, kdy byl cizinec dotazován na politické problémy v zemi původu či byla otázka položena tak, že má sdělit, čeho se obává v případě návratu do domovského státu. Nedostatečné otázky v tomto ohledu mohou v některých případech vést k tomu, že není dostatečně posouzeno riziko vážné újmy v případě návratu cizince do jeho země původu, a tak přispět k porušení čl. 3 Úmluvy.
- (9) Shledala jsem pochybení v tom, že součástí spisu nejsou zprávy o zemi původu, které OAMP použil pro vyhotovení závazného stanoviska. Tato praxe je v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu (část B.8.4).
- (10) Neshledala jsem ve většině případů konkrétní pochybení, které by se týkalo poučení o možnosti podat žádost o mezinárodní ochranu. Přesto bych doporučila, aby cizincům bylo předáváno toto poučení v jejich jazyce s vysvětlením důsledků žádosti o mezinárodní ochranu tak, aby měli možnost si je v klidu prostudovat a zvážit podání žádosti o mezinárodní ochranu v České republice (část B.9).
- (11) Narazila jsem na případ, kdy záznamy o podání vysvětlení dvou různých cizinců zajištěných ve stejný den byly doslovně okopírovány a poté okopírované do vyjádření účastníka řízení o správním vyhoštění. Tento případ vzbuzuje vážné pochybnosti o tom, zda s cizinci byly vedeny samostatné pohovory v rámci podání vysvětlení i řízení o správním vyhoštění. Řízení o správním vyhoštění musí být individualizované, hromadné vyhošťování cizinců je zakázáno (část B.10).

Ve vztahu k odboru azylové a migrační politiky:

- (1) Při získávání podkladů pro závazná stanoviska jsem v posuzovaných spisech narazila na to, že ačkoli z pohovorů předávaných OAMP policií nevyplývaly relevantní informace pro posouzení důvodů znemožňujících vycestování (např. místo pobytu



cizince v zemi původu, povaha potíží, kvůli kterým ze země uprchl, příslušnost cizince ke klanu či kmeni a podobně), nepoložil OAMP policii v žádném z posuzovaných případů doplňující otázky. Mám za to, že v mnoha případech tak nebyl zjištěn dostatečně skutkový stav pro účely zhotovení závazného stanoviska, a v některých případech by tak mohlo dojít k porušení čl. 3 Úmluvy (část B.8.3).

- (2) Shledala jsem pochybení při odůvodnění závazných stanovisek (část B.8.3), když
- odůvodnění bylo založeno na tom, že obavy cizince, který nepodal žádost o mezinárodní ochranu, z návratu do země, nejsou věrohodné. Tento přístup je v rozporu s mezinárodním právem i s konstantní judikaturou Nejvyššího správního soudu, podle níž u cizinců, kteří nepodali žádost o mezinárodní ochranu, musejí být možné překážky vycestování posouzeny stejně důkladně, jako by tomu bylo v řízení o mezinárodní ochraně. Tím mohlo v konkrétních případech dojít k porušení čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv,
 - v odůvodnění některých závazných stanovisek nebylo uvedeno, z jakých zpráv o zemi původu OAMP vycházel,
 - obsah zpráv o zemi původu, které byly při vyhotovení závazného stanoviska využity, nebyl zohledněn při posouzení důvodů znemožňujících vycestování,
 - OAMP se v žádném z posuzovaných případů nezabýval otázkou možného ozbrojeného konfliktu v zemi původu (ačkoli všechny posuzované zemi jsou násilím tohoto typu postiženy) a v žádném případě se nezabýval možností vnitřního přesídlení v rámci země původu.

- (3) Ačkoli zákonná lhůta pro vydání závazného stanoviska je „bezodkladně“, v některých případech bylo vyhotovení závazného stanoviska v extrémně krátké lhůtě na úkor kvality závazného stanoviska a ze spisu bylo zřejmé, že v tak krátké lhůtě není možné jakékoli reálné hodnocení situace v zemi původu na půdorysu konkrétního příběhu dotčeného cizince. V některých případech bylo třístránkové závazné stanovisko vyhotoveno v průběhu dvaceti až třiceti minut a to vzbuzovalo podezření, že závazná stanoviska byla předpřipravena a případy nebyly vůbec individuálně posouzeny (část B.8.5).

Kombinace výše uvedených pochybení mohla v některých případech vést k porušení čl. 3 Úmluvy.

- (4) Shledala jsem pochybení v tom, že OAMP nezaslal společně se závazným stanoviskem Policii České republiky zprávy o zemi původu, které pro vyhotovení závazného stanoviska použil, aby se tyto mohly stát součástí správního spisu o správním vyhoštění (část B.8.4).

Zprávu o šetření zasílám řediteli OAMP PhDr. Tomáši Haišmanovi a řediteli Služby cizinecké policie plk. Mgr. Milanu Majerovi a žádám, aby se ve lhůtě **60 dnů** od jejího doručení vyjádřili ke zjištěným pochybením a doporučením a informovali mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko.

Brno 3. srpna 2016



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

Příloha

Tabulka na identifikaci jazyka cizince používaná ve Spojených státech amerických (část B.6 zprávy)