



Závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě ve věci neudělení mezinárodní ochrany

A. Závěry šetření

Šetřila jsem postup odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra v řízeních o žádostech o mezinárodní ochranu 78 příslušníků Čínské lidové republiky hlásících se ke křesťanskému náboženskému vyznání. Nejprve jsem se zaměřila na průtahy OAMP v těchto řízeních, které jsem shledala ve všech posuzovaných případech.¹ Poté, co došlo k vydání meritorních rozhodnutí a mezinárodní ochrana formou azylu byla udělena osmi z žadatelů (ostatním nebyla udělena žádná z forem mezinárodní ochrany), jsem své šetření zaměřila také na postup OAMP v těchto řízeních a na odůvodnění meritorních rozhodnutí.

Dne 31. října 2018 jsem vydala zprávu o šetření, ve které jsem konstatovala následující pochybení OAMP.²

- (1) OAMP ve svých rozhodnutích činí nedůvodné rozdíly mezi úspěšnými a neúspěšnými žadateli o mezinárodní ochranu (část C.1 zprávy).
- (2) OAMP pochybil ve způsobu hodnocení věrohodnosti jednotlivých žadatelů (část C.2 zprávy). Při posuzování věrohodnosti je klíčovou povinností správního orgánu postupovat jednotlivě, objektivně a nestranně při zohlednění skutečností významných pro posouzení samotné žádosti o mezinárodní ochranu a své negativní závěry náležitě odůvodnit. OAMP tuto povinnost porušil.
- (3) OAMP nepodnikl žádné kroky vedoucí k identifikaci možných obětí mučení či jiných forem špatného zacházení (část C.3 zprávy).
- (4) OAMP pochybil ve vztahu k naplnění požadavků ohledně důkazního břemene a důkazního standardu v řízení o mezinárodní ochraně (část C.4 zprávy).
- (5) Posouzení možnosti vnitřního přesídlení ze strany OAMP je v jednotlivých rozhodnutích naprosto nedostatečné, neboť neodpovídá podmínkám kladeným na takové posouzení kvalifikační směrnici a judikaturou (část C.5 zprávy).
- (6) OAMP nesprávně pracoval s informacemi o zemi původu žadatelů o azyl (část C.6 zprávy).
- (7) OAMP pochybil tím, že v řízení opakovaně ustanovil tlumočnickem osobu, která není zapsána do seznamu tlumočnicků, aniž by řádně posoudil splnění podmínek podle § 24 zákona o znalcích a tlumočnících (část C.7 zprávy o šetření).

1 Šetření vedené pod sp. zn. VOP 6741/2017/BZ. Závěrečné stanovisko dostupné z <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/6562>.

2 Na tomto místě pouze stručně shrnuji jednotlivá pochybení, v podrobnostech plně odkazuji na jednotlivé části zprávy o šetření.



- (8) OAMP pochybil tím, že žadatelům nechal přetlumočit pouze některé pasáže meritorních rozhodnutí, přestože požadovali tlumočení celého textu (část C.8 zprávy o šetření).

B. Vyjádření úřadu

Ministr vnitra Jan Hamáček se k mým zjištěním vyjádřil 1. února 2019.³ K výtkám týkajícím se meritorního hodnocení případů uvedl: „*Považuji v tuto chvíli za předčasné se vyjadřovat k posouzení merita daných případů. Odboru azylové a migrační politiky již bylo doručeno několik rozsudků krajských soudů, z nichž některé žalobu žadatelů zamítly, a následně byla ze strany žalobce podána kasační stížnost. Ač jsou rozhodnutí pravomocná, nejde o rozhodnutí vykonatelná, a případy tak nelze považovat za ukončené. Nelze tak s určitostí tvrdit, že odbor azylové a migrační politiky pochybil při meritorním posuzování daných žádostí. Ve věci merita o tomto přísluší rozhodnout soudu.*“

K argumentaci ohledně procesu ustanovení tlumočnicků ve správním řízení ministr uvedl, že OAMP sám nevybírá a neoslovuje tlumočníky pro každý správní úkon ve věci mezinárodní ochrany, ale má dlouhodobě uzavřenou smlouvu s agenturou, která zvítězila v řádném výběrovém řízení. Zákon o azylu⁴ nestanoví povinnost, aby v rámci správního řízení ve věci mezinárodní ochrany využíval OAMP pouze soudní tlumočníky. Pokud není při správním úkonu přítomen soudní tlumočník, ale tlumočník jiný, je s ním vždy pro konkrétní správní úkon sepsáno ustanovení a slib tlumočníka dle příslušných právních předpisů, což garantuje dodržení všech jeho povinností a řádné tlumočení z jeho strany. Zároveň ministr doplnil, že u řady jazyků a dialektů by nebylo ani objektivně možné zajistit přítomnost soudního tlumočníka, což by mohlo vést k poškození práva žadatelů na vedení správních úkonů v jazyce, ve kterém jsou schopni se dorozumět.

S výhradou ohledně nevyhovění žádosti právních zástupců o překlad rozhodnutí do čínského jazyka ministr rovněž nesouhlasí. Je dle něj dlouholetou a nerozpornou praxí OAMP, že rozhodnutí jsou předávána osobně účastníkovi za přítomnosti tlumočníka a žadatel má právo na přetlumočení celého obsahu rozhodnutí. Tato praxe plně odpovídá zákonu, ze kterého v žádném případě neplyne právo na pořízení překladu rozhodnutí na náklady správního orgánu. Doplnil, že v zájmu jasnosti právní úpravy bude zákon o azylu při nadcházející novelizaci výslovně doplněn o ustanovení, podle kterého se rozhodnutí vyhotovuje pouze v českém jazyce.

Vzhledem k tomu, že se ministr k podstatě zprávy o šetření, tedy k výtkám směřujícím proti meritornímu posouzení jednotlivých žádostí, nevyjádřil, zaslala jsem mu opakovanou výzvu k vyjádření. V ní jsem vysvětlila právní základ svého postupu, zejména fakt, že zákon o veřejném ochránci práv předpokládá, že mohu provádět šetření úřadů i v situacích,

³ Vyjádření č. j. MV-34166-7/OAM-2018.

⁴ Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů.



kdy šetřené případy jsou zároveň projednávány soudy, a že je ministerstvo vnitra povinno se mnou v rámci šetření spolupracovat.

Na výzvu ministr zareagoval dne 26. března 2019 sdělením, že „není možné, aby ministerstvo vyjádření poskytlo, a to ze dvou důvodů. Drtivá většina spisů se nachází na příslušných soudech, ministerstvo je nemá k dispozici, elektronicky vedeme pouze zlomek obsahu spisu. Dále si dovoluji nesouhlasit se závěrem, že Vaše šetření jsou systémová a přesahují rozměr individuálních případů stěžovatelů. Jiné případy „čínských křesťanů“ než ty, které jsou předmětem Vašeho šetření, se neobjevily a rovněž charakter zjištění se dle mého názoru váže ke sledovaným případům, které sice vykazují individuální odlišnosti, ale přesto jde o typově podobné případy. Využitelnost zjištění a nutnost zpracovávat tak rozsáhlá vyjádření, jak požadujete, pro typově stejné případy, není nyní odůvodněná.“ Dodal, že „[m]inisterstvo je v daných případech žalovanou stranou a není jeho povinností spolupracovat proti sobě s žalobcem“. Závěrem navrhl „odložení debaty o správnosti věcného posouzení žádostí až do konečného skončení soudních řízení, a to včetně případných řízení o kasační stížnosti“.

C. Závěrečné hodnocení

C.1 Systémové nedostatky v posuzování žádostí o mezinárodní ochranu

Předesílám, že lze pouze velmi obtížně naplnit účel šetření a dosáhnout nápravy zjištěných pochybení správního orgánu za situace, kdy se ministr k obsáhlým a závažným zjištěním popsaným v mé zprávě odmítá přes opakovanou výzvu vyjádřit. Takový postup považuji za zásadní projev nespolupráce a bránění ve výkonu činnosti svěřené mi zákonem.

Argument ministra, že ministerstvo nemá povinnost spolupracovat proti sobě s žalobcem, je zcela nemístný. Na základě zákona o veřejném ochránci práv je mým úkolem působit k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí státní správy, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy či před jejich nečinností, a tím přispívat k ochraně základních práv a svobod.⁵ V souladu s § 9 písm. d) zákona o veřejném ochránci práv mohou jednat z vlastní iniciativy. **Nevystupuji jako žalobkyně ani jako účastník řízení** v žádném z probíhajících soudních řízení týkajících se žádostí o mezinárodní ochranu. Veřejný ochránce práv je nezávislým a nestranným státním orgánem, který stojí mimo veřejnou správu, a zákonem je naopak povolán k tomu, aby činnost veřejné správy kontroloval a dohlížel na ni. Skutečnost, že žadatelé navrhli soudu mnou vydanou zprávu o šetření jako důkaz (což je jejich zákonné právo, do něhož mi nepřísluší zasahovat), ze mě žalobkyni ani stranu před soudem nečiní.

Skutečnost, že většinu posuzovaných případů projednávají soudy, zároveň nijak nebrání tomu, abych se v souladu se zákonem o veřejném ochránci práv postupem Ministerstva vnitra zabývala. Ustanovení § 12 odst. 2 písm. d) zákona o veřejném ochránci práv mi dává **možnost odložit podnět** v případě, že věc, jíž se týká, je projednávána soudem nebo byla

⁵ Srov. § 1 odst. 2 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv.



soudem rozhodnuta. Nejedná se však **v žádném případě o povinnost** takový podnět odložit a je plně na uvážení veřejného ochránce práv v každém jednotlivém případě, zda se bude podnětem zabývat i v takové situaci. Stejně jako v mnoha jiných případech, i v případě žadatelů o mezinárodní ochranu z Číny jsem se rozhodla této možnosti nevyužít a šetření i přes podané žaloby provést. Návrh ministra na odložení věcné debaty do skončení všech řízení o žalobách či kasačních stížnostech nelze přijmout – za situace, kdy vyhodnotím jako účelné i přes probíhající soudní řízení šetření provést, je povinností šetřenoho orgánu se mnou v rámci tohoto šetření spolupracovat. To zahrnuje také komunikaci ve lhůtách, které stanoví zákon o veřejném ochránci práv. Naopak zmíněný zákon mi nedává žádnou možnost zahájené šetření „odložit“ na několik měsíců až let v závislosti na skončení soudního přezkumu.

Má šetření nejsou samoučelná a závěry z nich nejsou automaticky nahraditelné soudními rozhodnutími. Témata, jimiž se v šetření zabývám, stejně jako shledaná pochybení správních orgánů, jsou často systémového charakteru a přesahují rozměr individuálního případu stěžovatele. V návaznosti na závěry z mnou provedených šetření mnohdy dojde ke změně zjištěné nevhodné praxe úřadů, případně správní orgán prvního stupně či odvolací orgán svá rozhodnutí v rámci přezkumného řízení zruší. Přezkum ze strany správních soudů je navíc dán rozsahem žalobních bodů uplatněných žalobci, které se v konkrétních aspektech nemusejí shodovat s tématy, jimiž jsem se v šetření zabývala já. Rozsudek soudu se vždy týká individuálního případu, zatímco mé šetření bylo vedeno systémově a rozhodovací praxi Ministerstva vnitra hodnotilo komplexně.

V šetření jsem se zabývala postupem odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra při posouzení žádostí o mezinárodní ochranu v mnoha desítkách vzájemně si podobných případů. **Shledala jsem řadu zásadních systémových nedostatků v přístupu OAMP k výkladu základních institutů azylového práva** a v jeho postupu v jednotlivých řízeních. Skutečnost, že zjištění, k nimž jsem dospěla, se týkají takového množství rozhodovaných případů, a nejedná se tedy o ojedinělý exces, mé závěry činí o to závažnějšími. Domnívám se, že ministr, jehož resortu se tato zjištění týkají, by jim měl přikládat odpovídající váhu.

Dle ministra vnitra není možné vést o případech věcnou debatu mimo jiné proto, že většina spisů v listinné podobě se momentálně nachází na soudech. Avšak právě vzhledem k tomu, že šetření bylo vedeno systémově, a neváže se tedy podrobně k dílčím otázkám jednotlivých případů, není absence konkrétních spisů překážkou pro to, aby se ministr k mým zjištěním vyjádřil a abychom o pochybeních a možnostech jejich nápravy vedli věcnou debatu. Ministerstvo samo běžně připravuje věcná vyjádření k případům, např. v rámci řízení o kasačních stížnostech, aniž by zároveň mělo k dispozici správní spis. Stejně tak k ústnímu jednání na soudě se pracovníci ministerstva připravují, ačkoliv konkrétní spis se již nachází na příslušném soudě.

Ministr zároveň dle svého vyjádření nepovažuje mnou provedené šetření za systémové a přesahující rozměr individuálních případů. S tímto jeho závěrem zásadně nesouhlasím. Zpráva o šetření vznikla po důkladném studiu všech 78 vydaných rozhodnutí a k nim náležejícího spisového materiálu. Jednotlivé obecné závěry, k nimž jsem po analýze těchto dokumentů dospěla, jsou vždy pro ilustraci podloženy odkazy na konkrétní rozhodnutí,



v nichž k vytýkaným pochybení došlo. Většina zjištěných závažných pochybení se váže ke všem rozhodnutím.

Pochybení OAMP se týkají především těchto oblastí: posouzení věrohodnosti žadatelů, vyhodnocení důkazního standardu a důkazního břemene, práce s informacemi o zemi původu, posouzení možnosti vnitřního přesídlení žadatelů, identifikace obětí mučení či špatného zacházení. Díky množství posouzených případů, jež zahrnovaly jak případy, v nichž byl azyl udělen, tak případy neudělení žádné z forem mezinárodní ochrany, vyšlo zároveň najevo, že OAMP činil při svém rozhodování nedůvodné rozdíly mezi úspěšnými a neúspěšnými žadateli.

Posouzení věrohodnosti

Ve všech rozhodnutích zcela chybí jasné a přezkoumatelné závěry, z nichž by bylo zřejmé, která konkrétní tvrzení jednotlivých žadatelů považuje OAMP za nevěrohodná. Posouzení věrohodnosti není ani dostatečně individualizováno, neboť odůvodnění rozhodnutí se soustředí pouze na společné znaky všech žádostí a ve všech rozhodnutích je téměř stejné. Zároveň posouzení věrohodnosti nevychází ze spolehlivě zjištěného skutkového stavu založeného na konkrétních důkazech a skutečnostech významných ve vztahu k podmínkám pro udělení mezinárodní ochrany.

OAMP hodnotí věrohodnost neobjektivně, často pouze na základě vlastních domněnek a subjektivních názorů a soustředí se na irelevantní skutečnosti. Nehodnotí vůbec vnější konzistentnost a hodnověrnost výpovědí na podkladě informací o zemi původu, nerozlišuje, z jaké církve a provincie žadatel pochází a do jaké míry se liší postupy čínských orgánů podle těchto faktorů. V důsledku toho není dodržen požadavek na jednotlivé (individuální) posouzení žádostí. OAMP svým postupem porušil požadavky vyplývající z článku 4 odst. 5 Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2011/95/EU, ze dne 13. prosince 2011⁶ (dále jen „kvalifikační směrnice“), článku 10 odst. 3 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU, ze dne 26. června 2013⁷ (dále jen „procedurální směrnice“), a z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu.

Důkazní břemeno a důkazní standard

Své závěry o neexistenci přiměřené pravděpodobnosti pronásledování neopírá OAMP o relevantní informace o zemi původu vztahující se ke konkrétním skutkovým okolnostem jednotlivých případů, a zároveň se dostatečně nezaměřuje na hodnocení budoucího rizika pronásledování. V rozporu s článkem 4 odst. 4 kvalifikační směrnice nepřikládá OAMP

6 Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2011/95/EU, ze dne 13. prosince 2011, o normách, které musejí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (přepracované znění).

7 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU, ze dne 26. června 2013, o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (přepracované znění).



patričnou váhu skutečnosti, že někteří ze žadatelů podle svých tvrzení byli mučeni či vystaveni závažnému násilí, tedy jednání, jež lze považovat za pronásledování.

Práce s informacemi o zemi původu

Ačkoli zprávy o situaci křesťanů v Číně shromážděné OAMP byly do značné míry po obsahové stránce relevantní, v rozporu s článkem 4 odst. 3 písm. a) a c) kvalifikační směrnice nepokrývaly celou řadu otázek nutných pro posouzení potřeby mezinárodní ochrany:

- otázku bezpečnosti návratu do některých provincií, která je nutná pro posouzení možnosti vnitřního přesídlení (o kterou se jinak OAMP v odůvodnění opíral);
- informace o újmě, která hrozí věřícím z některých církví;
- otázku, zda mohou být v centrální evidenci vedeni i žadatelé, kteří byli jen krátce zadržováni místními úřady, která je rovněž nutná pro posouzení přiměřené pravděpodobnosti pronásledování v případě návratu či reálného nebezpečí vážné újmy;
- otázku, co hrozí bývalým žadatelům o mezinárodní ochranu, jejichž případy byly medializovány, v zahraničí.

Naprostá většina informací o zemi původu byla nadto zastaralá, neboť ke dni vydání rozhodnutí existovaly minimálně o rok aktuálnější zprávy. Byl tak porušen i požadavek článku 8 odst. 2 procedurální směrnice na obstarání aktuálních a přesných informací o zemi původu. Navíc z toho důvodu nemohl OAMP odpovídajícím způsobem naplnit požadavek azylového práva, aby posoudil budoucí riziko v případě návratu žadatelů do vlasti.

OAMP využil pro všechny žadatele totožné informace o zemi původu, s výjimkou informace OAMP, která obsahuje obecné informace o církvi, k níž se konkrétní žadatel hlásí. Tato informace o konkrétní církvi však není zařazena ve všech spisech – o některých církvích neměl OAMP k dispozici dostatek konkrétních informací nebo dokonce žádné. OAMP nesplnil požadavek sdíleného důkazního břemene, kdy je povinen důkazy shromáždit ve spolupráci s žadatelem. K zjištění skutečného stavu věci totiž nevyužil zprávy předkládané žadateli, a to jak v případech, kdy neměl žádné informace o církvi, z níž žadatel pocházel, tak i v případech, kdy měl pouze obecnou informaci OAMP o církvi žadatele, ale žadatel předkládal další zprávy o své církvi. Shromážděné podklady neumožňovaly jednotlivé posouzení věci v rozporu s článkem 4 odst. 3 písm. c) kvalifikační směrnice.

Hodnocení možnosti vnitřního přesídlení

Posouzení možnosti vnitřního přesídlení ze strany OAMP je v jednotlivých rozhodnutích naprosto nedostatečné, neboť neodpovídá podmínkám kladeným na takové posouzení kvalifikační směrnici a judikaturou. Strohé konstatování, že problémy žadatelů byly omezeny pouze na určité území, bez dalšího nepostačuje k přijetí závěru o možnosti



žadatelů předejít pronásledování přestěhováním se na jiné místo v rámci Číny. Závěr o možnosti vnitřního přesídlení nebyl vůbec posouzen na podkladě informací o zemi původu, ale byl pouhou domněnkou OAMP nepodloženou důkazy. Takový závěr je nepřekoumatelný.

Identifikace obětí mučení či jiných forem špatného zacházení

V případě některých žadatelů, kteří tvrdili, že před odchodem z Číny byli vystaveni mučení či špatnému zacházení, OAMP tato tvrzení zpochybňuje, aniž by žadatelům nabídl provedení lékařského či psychologického vyšetření, anebo je o této možnosti alespoň informoval. Svým postupem tak OAMP porušil článek 18 odst. 1 procedurální směrnice⁸ a § 10 odst. 5 zákona o azylu.⁹

Rozdíly mezi úspěšnými a neúspěšnými žadateli

OAMP formuloval odůvodnění jednotlivých rozhodnutí tak, že nelze rozlišit, proč v konkrétních případech byla či nebyla udělena mezinárodní ochrana. Je nezbytné, aby bylo z jednotlivých odůvodnění zřejmé, že OAMP posoudil individuální okolnosti konkrétního žadatele a své závěry o důvodnosti, nebo naopak nedůvodnosti jeho žádosti vztáhl k těmto individuálním okolnostem. Takové úvahy v jednotlivých rozhodnutích zpravidla chybí. Ve skutečnosti se celé pasáže odůvodnění beze změny opakují, v příkrém rozporu s požadavkem na individualizaci rozhodnutí. OAMP s obdobnými případy nakládal odlišně a mezi žadateli učinil nedůvodné rozdíly. Svým postupem porušil zásadu legitimního očekávání zakotvenou v § 2 odst. 4 správního řádu.

V podrobnostech ohledně jednotlivých vyjmenovaných pochybení OAMP plně odkazují na obsah mé zprávy. Ministr vnitra mé závěry nijak nevyvrátil, resp. odmítl se k nim jakkoliv vyjádřit, proto na nich nadále trvám.

Vzhledem k charakteru a rozsahu nezákonného a chybného postupu OAMP v posuzovaných případech jsem dospěla k závěru, že mé šetření neodhalilo „pouze“ nedostatky ve vztahu k několika žadatelům z Číny a jejich specifickým skutkovým okolnostem. Díky analýze téměř osmdesáti případů mé šetření ukázalo zcela zásadní obecné nedostatky v práci pracovníků OAMP posuzujících žádosti o mezinárodní ochranu a v jejich metodickém vedení. V hodnocení případů z jejich strany chyběla znalost a schopnost aplikace základních institutů azylového práva. S pojmy jako věrohodnost, důkazní břemeno, možnost vnitřního přesídlení či informace o zemi původu je v rozhodnutích nakládáno zcela odlišně, než požaduje zákon o azylu, procedurální směrnice a ustálená judikatura.

⁸ „Členské státy stanoví, že má být se souhlasem žadatele provedena jeho lékařská prohlídka ohledně známek, které by mohly vycházet z pronásledování nebo vážné újmy v minulosti, pokud to rozhodující orgán považuje za vhodné pro posouzení žádosti o mezinárodní ochranu podle článku 4 směrnice 2011/95/EU. Alternativně mohou členské státy stanovit, že takovou lékařskou prohlídku si zajistí žadatel.“

⁹ „Ministerstvo informuje žadatele o udělení mezinárodní ochrany o možnosti zajistit si lékařské vyšetření zaměřené na zjištění známek pronásledování nebo vážné újmy.“



Na tato závažná zjištění by mělo Ministerstvo vnitra zareagovat důsledným proškolením všech pracovníků posuzujících žádosti o mezinárodní ochranu a systematickým metodickým dohledem nad jejich prací. Jsem si vědoma toho, že v minulosti proběhla spolupráce mezi Právnickou fakultou Karlovy univerzity a Ministerstvem vnitra, jejímž cílem bylo školení některých pracovníků ministerstva v azylovém právu. Tuto iniciativu velice oceňuji a považuji za nezbytné, aby i nadále pokračovala a aby byly do školení pracovníků zahrnuty také jiné kompetentní subjekty, například Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR), do jehož mandátu mimo jiné spadá vzdělávací činnost v oblasti uprchlického práva. Nabízím rovněž zapojení právníků Kanceláře veřejného ochránce práv, kteří se specializují na oblast azylu a kteří se v tomto tématu dlouhodobě podílejí mimo jiné na vzdělávání soudců v rámci Justiční akademie.

Četná školení (také v on-line formě) nabízí též Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu (EASO)¹⁰. Na jeho internetových stránkách www.easo.europa.eu jsou volně k dispozici tematické praktické příručky, které mají sloužit právě jako vzdělávací nástroj pro pracovníky úřadů, kteří v jednotlivých členských státech posuzují žádosti o mezinárodní ochranu. Část z nich je volně dostupná také v češtině,¹¹ část potom v angličtině. Zároveň EASO nabízí členským státům výukový program *EASO Training Curriculum*, jehož absolvování by mohlo být pro další činnost pracovníků OAMP velice užitečné.¹²

Úřad EASO rovněž vypracoval praktický a stručný checklist,¹³ který vede pracovníka posuzujícího žádost o mezinárodní ochranu jednotlivými kroky v řízení tak, aby proběhlo v souladu s procedurální směrnici. Doporučuji, aby Ministerstvo vnitra tento jednostránkový materiál přeložilo a zavedlo jej do rozhodovací praxe OAMP.

Zároveň považuji za důležité, aby vedení OAMP nastavilo interní systém kontroly kvality rozhodnutí ve věcech mezinárodní ochrany odlišně, než je tomu doposud. Vzhledem k rozsahu a množství pochybení, která v rámci mého šetření vyšla najevo, je zřejmé, že aktuálně na OAMP jednotlivá rozhodnutí účinnou systematickou kontrolou kvality neprocházejí, případně je tato kontrola zcela neefektivní.

10 Úřad byl zřízen Nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 439/2010, ze dne 19. května 2010, o zřízení Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu. Jeho cílem formulovaným v článku 1 nařízení je „pomoci k lepšímu provádění společného evropského azylového systému, posílit praktickou spolupráci mezi členskými státy v oblasti azylu a poskytnout nebo koordinovat operativní podporu členským státům, jejichž azylový a přijímací systém je vystaven mimořádnému tlaku“.

11 Např. Praktická příručka úřadu EASO: Osobní pohovor a Praktická příručka úřadu EASO: Posuzování důkazů; obě dostupné z <https://easo.europa.eu/practical-tools>.

12 Bližší informace o tomto programu jsou k dispozici v českém jazyce pod tímto odkazem https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/EASO_Training_Catalogue_2018_CS.pdf.

13 Volně ke stažení pod odkazem <https://easo.europa.eu/file/easo-flowchart-practicioners-qualification-international-protection-2018pdf>.



C.2 Ustanovování tlumočnicků ve správním řízení

Ministr nesouhlasí s tím, že by byl postup OAMP při ustanovování tlumočnicků v rozporu se zákonem. Odboru azylové a migrační politiky zprostředkovává tlumočnický v konkrétních řízeních agentura, která zvítězila ve výběrovém řízení.

Podstata mé výtky však nespočívala v tom, že by OAMP nemohl k zajištění tlumočnických služeb využívat agenturu. Má výhrada směřovala k tomu, že (ať už sám OAMP nebo externí agentura) musí při volbě tlumočnicka pro správní řízení splnit požadavky zákona o znalcích a tlumočnících,¹⁴ což se v řadě posuzovaných případů nestalo.¹⁵

V souladu s § 2 odst. 1 zákona o znalcích a tlumočnících **mohou tlumočnickou činnost vykonávat pouze tlumočníci zapsaní do seznamu znalců a tlumočnicků**. Odstavec 2 poté umožňuje ustanovit nezapsané osoby pouze za podmínek stanovených v § 24 zákona o znalcích a tlumočnících. Jak uvádí komentář k tomuto ustanovení: „*Osobní vymezení výkonu znalecké a tlumočnické činnosti na osoby zapsané v příslušných seznamech je významným prvkem kontroly výkonu této činnosti. Vzhledem k tomu, že do seznamu znalců a tlumočnicků i znaleckých ústavů se zapisují pouze osoby, které splnily zákonné podmínky pro zápis a prošly dalším výběrem, má toto vymezení bezprostřední vliv na garantování odbornosti a nestrannosti výkonu znalecké a tlumočnické činnosti. To je ostatně jeden ze základních prostředků, kterým tento zákon přispívá k ochraně práva účastníků řízení na spravedlivý proces*“ (důraz doplněn).¹⁶ Zároveň dodává: „*Lze tedy shrnout, že znalcem nebo tlumočnickem oprávněným vykonávat činnost podle tohoto zákona může být jen znalec nebo tlumočnick zapsaný do seznamu, pokud není na základě zákonného zmocnění v § 24 ustanoven orgánem veřejné moci ad hoc (pro jednotlivý případ)*“.¹⁷

Ustanovit tlumočnickem někoho jiného než člověka zapsaného do seznamu tlumočnicků je tedy možné, avšak jde o **výjimku z obecného pravidla**, již lze učinit pouze za naplnění podmínek § 24 zákona o znalcích a tlumočnících. Dle tohoto ustanovení může orgán veřejné moci ustanovit tlumočnickem osobu, která není zapsána do seznamu a má potřebné předpoklady pro provedení tlumočnického úkonu, **pouze za splnění některé z vyjmenovaných podmínek**:

- není-li pro některý jazyk tlumočnick do seznamu zapsán,
- nemůže-li tlumočnick zapsaný do seznamu úkon provést,

14 Zákon č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících, ve znění pozdějších předpisů.

15 Ve zprávě jsem chybný postup ilustrovala např. na ustanovení pana L. M. ze dne 2. září 2015, č. j. OAM-751/ZA-ZA05-2015; ze dne 23. února 2016, č. j. OAM-145/ZA-ZA11-2016, ze dne 28. dubna 2016, č. j. OAM-396/ZA-ZA11-2016; ze dne 6. ledna 2016, č. j. OAM-1124/ZA-ZA11-2015; či pana P. K. ze dne 11. května 2016, č. j. OAM-446/ZA-ZA11-2016; ze dne 23. března 2016, č. j. OAM-291/ZA-ZA11-2016; ze dne 19. května 2016, č. j. OAM-470/ZA-ZA11-2016.

16 DÖRFL, Luboš. Zákon o znalcích a tlumočnících. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009, s. 12.

17 Tamtéž.



- jestliže by provedení úkonu tlumočnickem zapsaným do seznamu bylo spojeno s nepřiměřenými obtížemi nebo náklady.

První z těchto podmínek dopadá na situace, kdy v seznamu znalců a tlumočnicků není zapsán nikdo pro obor nebo jazyk, který je nutný k zodpovězení otázky důležité pro dokazování nebo překlad. Druhá situace nastane zejména tehdy, pokud je v seznamu oborů potřebný obor uveden, ale znalec nebo tlumočnick nemůže provést úkol. Poslední ze zákonem předpokládaných situací odráží obecnou zásadu ekonomie řízení.¹⁸

K míře odůvodnění potřebné pro ustanovení tlumočnicka na základě § 24 zákona o znalcích a tlumočnickách se vyjádřil také Nejvyšší správní soud k námitce účastníka řízení, že ustanovení tlumočnicka *ad hoc* nebylo ve správním řízení náležitě odůvodněno: „*Usnesení krajského ředitelství policie ze dne 16. 6. 2015 skutečně jen uvádí, že nebylo možné ustanovit tlumočnickem osobu zapsanou do seznamu, proto správní orgán přistoupil k ustanovení „výše jmenovaného“, který není zapsán do seznamu, má potřebné odborné předpoklady, aby provedl tlumočnický úkon, a který s ustanovením vyslovil souhlas. Přitom důvodem pro ustanovení tlumočnicka nezapsaného do seznamu byla skutečnost, že provedení úkonu takovým tlumočnickem by bylo spojeno s nepřiměřenými náklady.*“¹⁹

O takovém postupu Nejvyšší správní soud uvedl: „*Takto strohé odůvodnění už krajskému ředitelství policie vytkl i krajský soud a Nejvyšší správní soud se k této výtce připojuje.*“²⁰ V citovaném případě posuzovaném Nejvyšším správním soudem nedostatečné odůvodnění ustanovení tlumočnicka napravil odvolací správní orgán, který do rozhodnutí o odvolání doplnil, že: „*[ž]alovaná se jako odvolací správní orgán v předložené věci s námitkou stěžovatele vypořádala a přiblížila, že ve Zlínském kraji jsou tlumočnické z jazyka vietnamského pouze dvě osoby a že zajišťování tlumočnicků z jiného kraje by bylo nejen časově, ale i finančně náročné.*“²¹ Takové odůvodnění již považoval Nejvyšší správní soud za dostatečné.

OAMP však v posuzovaných případech žádným způsobem neodůvodnil, proč nepostupoval podle § 2 zákona o znalcích a tlumočnickách a neustanovil některého ze zapsaných tlumočnicků. Takový postup byl jak v rozporu se zákonem, tak i s citovanou judikaturou.

Důvod, proč OAMP (případně externí agentura, která patrně faktický výběr tlumočnicka provedla) v jednotlivých případech shledal, že jsou splněny podmínky pro ustanovení tlumočnickem osoby, která není v seznamu tlumočnicků zapsána, nevysvětlil ani ministr ve svém vyjádření. Odůvodnění tohoto postupu nelze dovodit ani z okolností případů. Všichni žadatelé hovoří čínským jazykem. V České republice je do seznamu tlumočnicků zapsáno 33 tlumočnicků čínského jazyka. OAMP mohl přikročit k ustanovení jiné osoby

18 DÖRFL, Luboš. Zákon o znalcích a tlumočnickách. 1.vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009, s. 151.

19 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. listopadu 2016, č. j. 8 Azs 115/2016-37, bod 32.

20 Tamtéž, bod 33.

21 Tamtéž.



tlumočníkem pouze tehdy, pokud žádný z 33 tlumočnicků nemohl úkon provést, případně pokud by bylo ustanovení některého z nich spojeno s nepřiměřenými obtížemi nebo náklady. Pokud k takové situaci došlo, měl ji OAMP uvést v odůvodnění rozhodnutí o ustanovení tlumočníka podle § 24 zákona o znalcích a tlumočnících, což neučinil.

Pochybení tedy spočívá v tom, že OAMP žádným způsobem neodůvodnil, proč zvolil výjimku ze zákonného postupu a ustanovil tlumočnický osoby nezapsané v seznamu tlumočnicků. Fakt, že OAMP uzavřel smlouvu s agenturou, která mu tlumočnický dodává, jej nezavazuje povinnosti ustanovit tlumočnický zapsaného v seznamu, případně na odůvodnění postupu podle § 24 zákona o znalcích a tlumočnících. Je na OAMP jako na zadavateli, aby upravit podmínky spolupráce s agenturou tak, aby byly v souladu se zákonem.

C.3 Předání rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany

S mým závěrem o tom, že OAMP pochybil tím, že žadatelům nechal přetlumočit pouze některé pasáže meritorních rozhodnutí, přestože požadovali tlumočení celého textu, ministr nesouhlasil. Uvedl, že je dlouhodobou praxí OAMP, že je žadateli předáváno rozhodnutí vyhotovené v českém jazyce a v případě jeho zájmu je mu přetlumočen celý obsah rozhodnutí. Tato praxe dle něj plně odpovídá zákonu, ze kterého v žádném případě neplyne právo na pořízení překladu rozhodnutí na náklady správního orgánu. Zároveň uvedl, že v rámci příští novely doplní do textu zákona o azylu, že se rozhodnutí vyhotovuje pouze v českém jazyce.

Na tomto místě bych ráda upozornila, že jsem ve zprávě uvedla, že „[j]e nepochybné, že předání rozhodnutí přeloženého do jazyka, kterému je cizinec schopen porozumět, by bylo nejvhodnějším postupem, jenž by nejvíce přispěl k tomu, aby se žadatel o udělení mezinárodní ochrany mohl řádně seznámit s odůvodněním rozhodnutí“. Zároveň jsem však dodala, že **pokud OAMP nepořídí takový překlad, avšak zajistí tlumočení rozhodnutí, bude takový postup dostačující.** Nepožadovala jsem, aby OAMP vyhotovoval jednotlivá rozhodnutí v jiném než českém jazyce, a návrh ministra na doplnění zákona o azylu tedy nepovažuji za nutný.

Ministr mě ve svém vyjádření ujistil, že vždy, když o to žadatel projeví zájem, je mu přetlumočen celý obsah rozhodnutí. Z tvrzení některých žadatelů, kteří se na mě obrátili po vydání meritorních rozhodnutí,²² však vyplynulo, že jim byly přetlumočeny pouze části rozhodnutí, ačkoliv požadovali tlumočení rozhodnutí celého. Nepovažuji jejich tvrzení za zcela nevěrohodná, je však možné, že se jednalo o ojedinělé excesy v jinak ustálené zákonné praxi OAMP při tlumočení rozhodnutí.

Vzhledem k těmto případům považuji za důležité zdůraznit, že **tlumočení podstatných částí rozhodnutí**, které obsahují hodnocení žadatelovy situace, situace v zemi původu a další informace podstatné pro meritorní posouzení jeho žádosti, **je nezbytné vždy.**

22 Např. žadatelé s evidenčními čísly xxxx, xxxx, xxxx a xxxx.



Pouze pokud by žadatel výslovně uvedl, že tlumočení těchto částí rozhodnutí nepožaduje, je možné od tlumočení upustit.

Zároveň v případě, že bude žadatel požadovat tlumočení také dalších pasáží rozhodnutí, případně rozhodnutí celého, je povinností OAMP mu vyhovět, což se dle vyjádření ministra také běžně děje. Vzhledem k tomu, že v některých z šetřených případů pracovníci OAMP tuto praxi nenaplnili, považuji za vhodné je na ni v rámci školení upozornit a zároveň dohlédnout na důsledné naplňování této povinnosti při předání a tlumočení celého rozhodnutí.

Právo žadatele na tlumočení celého rozhodnutí plyne z jeho práva jednat v řízení ve věci mezinárodní ochrany v mateřském jazyce nebo v jazyce, jímž je schopen se dorozumět.²³ Toto právo velice úzce souvisí také s právem na účinný opravný prostředek. Pro zachování práva na účinný opravný prostředek, tedy pro možnost obrátit se ve věcech mezinárodní ochrany prostřednictvím žaloby na krajský soud, je nezbytná znalost obsahu rozhodnutí, proti kterému se účastník řízení brání. Pouze pokud zná obsah rozhodnutí, může uplatnit adekvátní žalobní námítky a zároveň je náležitě odůvodnit. V individuálním případě přitom může být pro účinnou realizaci tohoto práva nezbytné seznámení žadatele s obsahem dalších částí rozhodnutí, které považuje za nezbytné pro adekvátní formulaci a zdůvodnění svých žalobních námitek. Trvám tedy na svém závěru, že v případě, kdy účastník řízení výslovně projeví zájem o tlumočení celého rozhodnutí, je povinností OAMP mu toto tlumočení zprostředkovat.

Považuji také za vhodné, aby v případě, že dojde k ministrem avizovanému zpřesnění zákona o azylu ohledně jazyka vyhotovení textu rozhodnutí, byla do zákona výslovně zakotvena rovněž skutečnost, že obsah takového rozhodnutí je žadateli při jeho předání tlumočen do jazyka, jímž je schopen se dorozumět.

Podotýkám rovněž, že v některých situacích neprobíhá předání rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany za přítomnosti tlumočníka, ale rozhodnutí je žadatelům rovnou zasíláno.²⁴ I v těchto případech však žadatelům z článku 12 odst. 1 písm. f) procedurální směrnice plyne právo na seznámení s výsledkem řízení v jazyce, jemuž rozumí, nebo o němž lze důvodně předpokládat, že mu rozumí, nezastupuje-li je nebo nepomáhá-li jim právní poradce nebo jiný poradce. Pokud by ministerstvo zahrnuło do textu zákona ustanovení o tom, že rozhodnutí se vyhotovuje v českém jazyce, bude třeba pro tyto případy doplnit zákonnou úpravu tak, aby bylo jejich právo na seznámení s obsahem rozhodnutí zachováno v souladu s požadavkem procedurální směrnice.

23 Ustanovení § 22 odst. 1 zákona o azylu; článek 12 odst. 1 písm. a), b) a f) procedurální směrnice.

24 Srov. § 11a odst. 3 zákona o azylu.



D. Opatření k nápravě

S ohledem na výše uvedené argumenty a v souladu s § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv jako opatření k nápravě navrhuji, aby Ministerstvo vnitra:

- Přijalo opatření proti systémovým nedostatkům v posuzování žádostí o mezinárodní ochranu a v aplikaci základních institutů azylového práva. Jde zejména o posuzování věrohodnosti žadatelů o mezinárodní ochranu, identifikaci možných obětí mučení či jiných forem špatného zacházení, hodnocení možnosti vnitřního přesídlení žadatelů či o práci s informacemi o zemi původu.
- Zajistilo důsledné proškolení všech pracovníků oddělení mezinárodní ochrany ve výše uvedených základních otázkách azylového práva, a to zejména na základě materiálů a výukových programů nabízených EASO, případně také ve spolupráci s akademickou obcí, UNHCR, do jehož mandátu mimo jiné spadá vzdělávací činnost v oblasti uprchlického práva (v tomto ohledu nabízím také možnost využít právníky Kanceláře veřejného ochránce zabývající se azylovým právem).
- Přeložilo a zavedlo do praxe pracovníků OAMP posuzujících žádosti o mezinárodní ochranu *checklist* EASO dostupný na stránkách <https://easo.europa.eu/file/easo-flowchart-practicioners-qualification-international-protection-2018pdf>.
- Zavedlo, případně výrazně zefektivnilo systém kontroly kvality rozhodnutí ve věcech mezinárodní ochrany.
- Postupovalo při ustanovování tlumočnicků v rámci řízení o mezinárodní ochraně v souladu se zákonem o znalcích a tlumočnících. V případě, že ministerstvo při výběru tlumočnicků spolupracuje s agenturou, je třeba, aby nastavilo podmínky této spolupráce tak, aby byly v souladu se zákonem o znalcích a tlumočnících. V případě, že agentura dodá tlumočnicka, který není zapsán v seznamu tlumočnicků, a zároveň nebudou splněny podmínky pro ustanovení tlumočnicka postupem dle § 24 zákona o znalcích a tlumočnících, nelze tohoto tlumočnicka ustanovit. Pokud ministerstvo v konkrétním případě dospěje k závěru, že je nutné ustanovit tlumočnicka postupem podle § 24 zákona o znalcích a tlumočnících, musí toto své rozhodnutí vždy náležitě odůvodnit.
- V případě, že OAMP v nadcházející novele zákona o azylu navrhne doplnění ustanovení, podle kterého se rozhodnutí vyhotovuje pouze v českém jazyce, žádám, aby návrh novely zároveň obsahoval, že má žadatel současně právo na přetlumočení rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany do jazyka, jímž je schopen se dorozumět. A dále, že je osobám, jimž se rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany pouze zasílá, zachováno právo na seznámení s výsledkem řízení v jazyce, jemuž rozumí.

Žádám ministra vnitra, aby mi podle § 20 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv sdělil, zda a jaká opatření k nápravě provedl. Odpověď očekávám v souladu s tímto ustanovením ve lhůtě 30 dnů od doručení stanoviska.



Pokud Ministerstvo vnitra nepřijme opatření k nápravě nebo provedená opatření nebudou považovat za dostatečná, podle ustanovení § 20 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv vyrozumím vládu, případně mohu o svých zjištěních informovat veřejnost včetně sdělení jmen osob oprávněných jednat jménem úřadu.

Brno 21. června 2019

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