



Zpráva o šetření z vlastní iniciativy ve věci neudělení mezinárodní ochrany

Od léta 2015 do léta 2016 požádalo v České republice o mezinárodní ochranu 78 příslušníků Čínské lidové republiky hlásících se ke křesťanskému náboženskému vyznání, v jejichž řízeních nedošlo ani po uplynutí zákonné lhůty k vydání rozhodnutí. V říjnu 2017 jsem proto zahájila šetření z vlastní iniciativy, ve kterém jsem se zaměřila na postup odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra (dále jen „OAMP“) z hlediska možných průtahů. Na základě provedeného šetření jsem zjistila, že ve všech šetřených případech došlo ze strany OAMP ke vzniku neodůvodněných průtahů.¹

V průběhu února 2018 došlo poté k vydání meritorních rozhodnutí o všech žádostech. Mezinárodní ochrana formou azylu byla udělena osmi z žadatelů, ostatním žadatelům nebyla udělena žádná z forem mezinárodní ochrany. Kopie těchto rozhodnutí mi pracovníci OAMP zaslali.

S ohledem na obsah rozhodnutí a kopií spisů, které jsem měla k dispozici z dřívějšího šetření zaměřeného na průtahy, jsem se rozhodla zahájit šetření z vlastní iniciativy zaměřené na tato meritorní rozhodnutí a jejich odůvodnění ze strany OAMP.

Obsah

A. Shrnutí závěrů	2
B. Skutková zjištění.....	4
C. Právní hodnocení	5
C.1 Rozdíl v odůvodnění mezi pozitivními a negativními rozhodnutími	5
C.2 Důkazní břemeno a posouzení věrohodnosti.....	11
C.3 Identifikace obětí mučení a jiných forem špatného zacházení	27
C.4 Posouzení přiměřené pravděpodobnosti pronásledování	32
C.5 Možnost vnitřního přesídlení	36
C.6 Práce s informacemi o zemi původu ze strany OAMP.....	38
C.7 Ustanovování tlumočnicků ve správním řízení	46
C.8 Předání rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany.....	48
D. Informace o dalším postupu	50

1 Šetření vedené pod sp. zn. 6741/2017/VOP/BZ.



Součástí této zprávy o šetření je i příloha **Informace o čínských křesťanech vyplývající ze zdrojů informací, ze kterých při posuzování vycházel OAMP**, s následujícím obsahem:

- A. Registrace náboženských skupin
- B. Neregistrované (domácí) církve
- C. Trestněprávní úprava
- D. Praxe při uplatňování předpisů
 - D.1 Nezákonné detence
 - D.2 Zacházení s vězni
- E. Vnitřní přesídlení
 - E.1 Povinnost registrace „hukou“
 - E.2 Přístup k neregistrovaným církvím v jednotlivých provinciích

A. Shrnutí závěrů

Zjistila jsem, že se OAMP dopustil následujících pochybení. Výčet jednotlivých pochybení uvádím vždy spolu s odkazem na část, ve které jsou následně podrobněji rozebrána.

(1) OAMP ve svých rozhodnutích činí nedůvodné rozdíly mezi úspěšnými a neúspěšnými žadateli o mezinárodní ochranu (část C.1):

- 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 chybějí. Ve skutečnosti se celé pasáže odůvodnění beze změny opakují, v příkrém rozporu s požadavkem na individualizaci rozhodnutí.
- Po srovnání obsahu některých spisů jsem zjistila, že OAMP s obdobnými případy nakládal odlišně a mezi žadateli učinil nedůvodné rozdíly. Svým postupem OAMP porušil zásadu legitimního očekávání zakotvenou v § 2 odst. 4 správního řádu.

(2) OAMP pochybil ve způsobu hodnocení věrohodnosti jednotlivých žadatelů (část C.2). 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:

- V odůvodnění jednotlivých rozhodnutí chybějí jasné a přezkoumatelné závěry, z nichž by bylo zřejmé, která konkrétní tvrzení jednotlivých žadatelů považuje OAMP za nevěrohodná.



- Posouzení věrohodnosti není dostatečně individualizováno, neboť odůvodnění rozhodnutí se soustředí pouze na společné znaky všech žádostí a ve všech rozhodnutích je téměř stejné.
- 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 irrelevantní 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 posouzení žádostí.

(3) OAMP nepodnikl žádné kroky vedoucí k identifikaci možných obětí mučení či jiných forem špatného zacházení (část C.3):

- 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 OAMP porušil čl. 18 odst. 1 procedurální směrnice a § 10 odst. 5 zákona o azylu.

(4) Ve vztahu k naplnění požadavků ohledně důkazního břemene a důkazního standardu v řízení o mezinárodní ochraně (část C.4) OAMP pochybil:

- 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 čl. 4 odst. 4 kvalifikační směrnice nepřikládá OAMP patřičnou váhu skutečnosti, že někteří ze žadatelů podle svých tvrzení byli mučeni či vystaveni závažnému násilí, tedy jednání, jež lze považovat za pronásledování.

(5) Posouzení možnosti vnitřního přesídlení ze strany OAMP je v jednotlivých rozhodnutích naprosto nedostatečné, neboť neodpovídá podmínkám kladeným na takové posouzení kvalifikační směrnicí a judikaturou (část C.5):

- 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 nepřezkoumatelný.

(6) OAMP nesprávně pracoval s informacemi o zemi původu žadatelů o azyl (část C.6):



- Ačkoli zprávy o situaci křesťanů v Číně shromážděné OAMP byly do značné míry po obsahové stránce relevantní, v rozporu s čl. 4 odst. 3 písm. a) a c) kvalifikační směrnice nepokrývaly celou řadu otázek nutných pro posouzení potřeby mezinárodní ochrany: a) otázku bezpečnosti návratu do některých provincií, která je nutná pro posouzení možnosti vnitřního přesídlení (o kterou se jinak OAMP v odůvodnění opíral), b) informace o újmě, která hrozí věřícím z některých církví, c) 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, d) otázku, co hrozí bývalým žadatelům o mezinárodní ochranu v zahraničí, jejichž případy byly medializovány.
 - Naprostá většina informací o zemi původu byla zastaralá, neboť kromě zprávy Ministerstva vnitra Spojeného království o čínských křesťanech existovaly ke dni vydání rozhodnutí minimálně o rok aktuálnější zprávy. Byl tak porušen i požadavek čl. 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 po návratu žadatelů do vlasti.
 - OAMP využil pro všechny žadatele totožné informace o zemi původu, s výjimkou informace OAMP, která se vždy vztahuje k obecným informacím o konkrétní církvi. O dalších náboženstvích však 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, neboť ke zjištění skutečného stavu věci nevyužil zprávy předkládané žadateli, a to jak v případech, kdy neměl žádné informace o církvi, z níž žadatel pocházel, ale i v případech, kdy měl pouze obecnou informaci OAMP o církvi žadatele, ale žadatel předkládal další zprávy o své víře. Shromážděné podklady neumožňovaly jednotlivé (individuální) posouzení věci v rozporu s čl. 4 odst. 3 písm. c) kvalifikační směrnice.
- (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).**
- (8) OAMP pochybil tím, že žadatelům nechal přetlumočit pouze některé pasáže meritorních rozhodnutí, přestože požadovali tlumočení celého textu (část C.8).**

B. Skutková zjištění

Relevantní skutková zjištění, která vyplynula ze spisové dokumentace, textu posuzovaných rozhodnutí, případně z podkladů poskytnutých některými žadateli, kteří se na mě obrátili s individuálními podněty, uvádím pro přehlednost v části C současně s jejich právním hodnocením. Dospěla jsem k závěru, že k objasnění skutkového stavu není třeba využít dalších tzv. vyšetřovacích oprávnění, kterými podle § 15 zákona o veřejném ochránci práv¹ disponuji.



C. Právní hodnocení

C.1 Rozdíl v odůvodnění mezi pozitivními a negativními rozhodnutími

Na úvod považuji za důležité zdůraznit, že všichni ze skupiny čínských křesťanů požádali o mezinárodní ochranu z téhož důvodu (pronásledování pro své náboženské vyznání). Toto náboženské vyznání je ve všech případech křesťanstvím (liší se v příslušnosti ke konkrétní církvi), žadatelé pocházejí z různých provincií téhož státu a všichni se obávají pronásledování ze strany čínských státních orgánů. Také informace o zemi původu, založené ve správních spisech vedených k těmto žádostem, ze kterých OAMP při rozhodování vycházel, jsou prakticky totožné.

Proto jsem se podrobněji zaměřila na to, jakým způsobem OAMP individualizoval posouzení jednotlivých žádostí a jak ve svých rozhodnutích objasnil, proč u 70 žadatelů neshledal důvody pro udělení mezinárodní ochrany, zatímco u zbývajících osmi žadatelů dospěl k závěru o odůvodněnosti jejich obav z pronásledování a mezinárodní ochranu formou azylu jim udělil.

Podle čl. 10 odst. 3 procedurální směrnice² mají totiž členské státy povinnost zajistit, aby „byly žádosti posuzovány jednotlivě, objektivně a nestranně a aby o nich bylo stejným způsobem rozhodováno“.³

Podle § 2 odst. 4 správního řádu⁴ správní orgán dbá, „aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly“.

Odborná literatura zásadu legitimního očekávání vysvětluje příměrem: „Pokud by například správní orgán v deseti obdobných případech devíti žádostem o určité povolení nevyhověl a desáté žádosti ano (a podle § 68 odst. 4 by rozhodnutí nemuselo být odůvodněno), bylo by podle § 2 odst. 4 třeba toto rozhodnutí odůvodnit, aby nebylo pochyb o tom, že není porušena zásada legitimního očekávání.“⁵ Rozhodování v souladu s § 2 odst. 4 správního řádu „má navíc zaručit i tzv. materiální ekvitu, tedy rovnost adresátů veřejné správy v hmotných právech a povinnostech, které jim vznikají v důsledku rozhodnutí správních orgánů“.⁶

Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) tuto zásadu vysvětlil tak, že „účastníci právních vztahů mohou legitimně očekávat, že státní orgány budou ve skutkově a právně

2 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), (dále jen „procedurální směrnice“).

3 Otázce individualizace rozhodnutí v souvislosti s posuzováním věrohodnosti jednotlivých žadatelů se podrobněji věnuji v části C.2.

4 Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

5 JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D.: *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, ISBN 978-80-7400-607-4, s. 21–32.

6 Tamtéž.



srovnatelných případech rozhodovat, ve svém celkovém vyznění, stejně“.⁷ Zároveň uvedl, že „naopak postoj státního orgánu, který se vyznačuje zásadní odlišností přístupu k projednávaným věcem, svojí podstatou identickým, tomuto principu právního státu hrubě odporuje“.⁸

Zároveň Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že „pokud v okamžiku rozhodování správního orgánu existují jiná jeho rozhodnutí pojednávající o skutkově týchž či obdobných případech, je nutno chránit víru účastníků, že správní orgán bude také v jejich případě rozhodovat stejným způsobem“.⁹ V tomto rozhodnutí Nejvyšší správní soud dále uvedl, že „pokud pak správní orgán zamýšlí rozhodnout v obdobném či shodném případě jiným způsobem, může tak učinit pouze, jak stanoví § 2 odst. 4 správního řádu, pokud je to důvodné“.¹⁰

Po prostudování jednotlivých rozhodnutí o mezinárodní ochraně jsem dospěla k závěru, že své povinnosti rozhodovat podobné případy stejně OAMP v případě skupiny žadatelů z Číny nedostál. Naopak, na základě velmi podobných skutkových okolností a v kontextu totožných informací o zemi původu došlo v některých případech k udělení mezinárodní ochrany, naprostá většina žádostí však byla zamítnuta. Jsem si vědoma toho, že rozhodování o mezinárodní ochraně je velmi komplexní a složité a je při něm třeba zohlednit mnoho individuálních nuancí.¹¹ Není přitom nutné, aby OAMP v případě skupiny žadatelů jednotlivé členy této skupiny v konkrétních rozhodnutích porovnával a poměřoval odůvodněnost jejich obav z pronásledování. Z přijatých rozhodnutí musí však být vždy jasně patrné, co k odlišným rozhodnutím správní orgán v jednotlivých případech vedlo. Tak tomu v posuzovaných rozhodnutích není. Ve skutečnosti se celé pasáže odůvodnění beze změny opakují, aniž by byly přizpůsobeny konkrétním okolnostem případu. Naopak části obsahující individualizaci odůvodnění neudělení ochrany v řadě případů takřka chybějí, v příkrém rozporu s požadavkem na individualizaci rozhodnutí.

C.1.1 Odůvodnění rozhodnutí ze strany OAMP

Následující argumentace zpochybňující motivaci a věrohodnost žadatelů je obsažena ve všech (pozitivních i negativních) rozhodnutích.¹²

7 Rozsudek NSS ze dne 27. září 2007, čj. 7 As 29/2007-58 (všechna citovaná rozhodnutí NSS jsou k dispozici na www.nssoud.cz).

8 Srov. také nálezy Ústavního soudu ze dne 25. listopadu 1999, sp. zn. III. ÚS 470/97 (všechna citovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou k dispozici na www.nalus.usoud.cz).

9 Rozsudek NSS ze dne 16. března 2010, čj. 1 Afs 50/2009-233, bod 24.

10 Tamtéž, bod 26.

11 Odlišné rozhodnutí v obdobných případech může být za určitých okolností zcela legitimní. Jak uvedl i NSS v rozsudku ze dne 21. února 2007, čj. 1 Azs 105/2006-59: „Ke skutkovým základům případu (k azylovému příběhu), které jsou v daném případě totožné, totiž mohou přistupovat další okolnosti (časové, místní), jež ovlivňují rozhodování žalovaného. Vliv na rozhodování může mít například fakt, že žádosti o udělení azylu založené na stejných důvodech nebyly podány ve shodnou dobu; mohla se změnit politická situace v zemi původu, právní předpisy upravující azylové řízení, jakož i náhled žalovaného a soudů na relevantnost důvodů uváděných žadateli o azyl.“

12 Posouzením vlivu těchto argumentů na věrohodnost žadatelů o mezinárodní ochranu se podrobněji zabývám níže v části C.2.4.



Ve všech rozhodnutích OAMP poukazuje na fakt, že jednotliví žadatelé přicestovali do České republiky v rámci organizované skupiny souvěrců, které předtím neznali, a to na základě víza, při žádosti o něž uvedli nepravdivé skutečnosti a doložili padělané dokumenty. O těchto nepravdivých skutečnostech zároveň žadatelé neinformovali české orgány z vlastní iniciativy, ale teprve poté, co je s nimi konfrontoval OAMP. Dále OAMP uvádí, že jednotliví žadatelé neuvedli žádné bližší informace o lidech, kteří jim pomáhali zajistit vízum a kteří je nasměrovali do přijímacího střediska v Zastávce u Brna. Ve všech případech OAMP uzavřel, že má za to, že příjezd žadatelů byl naplánován ze strany třetích osob, jež za úplatu zajistily vydání víz na základě nepravdivých informací.

Zároveň OAMP ve všech případech poukazuje na skutečnost, že byl žadatelům bez problémů v Číně vydán cestovní pas (včetně otisků prstů a fotografie), což by zřejmě nebylo možné, pokud by byli intenzivně pronásledováni čínskými státními orgány.

Dále se ve všech rozhodnutích uvádí, že všichni žadatelé přicestovali v rozmezí od července 2015 do srpna 2016 (ne předtím ani potom), byť měli být pronásledováni dlouhodobě. To má podle OAMP vylučovat spontánnost a individuální útěk z Číny před pronásledováním, ale naopak to svědčí o organizovanosti cesty do České republiky. Nikdo ze žadatelů podle OAMP neuvedl konkrétní důvod, proč vycestoval právě ve výše uvedeném období, a ne dříve.

OAMP také ve všech rozhodnutích zopakoval, že si jednotliví žadatelé po uplynutí zákonné lhůty šesti měsíců v České republice našli zaměstnání, opustili pobytová střediska a přihlásili se k pobytu na privátních adresách, často přímo v ubytovacích kapacitách svých nových zaměstnavatelů.

O nedostatečné individualizaci a odůvodnění rozdílného závěru o důvodech pro udělení mezinárodní ochrany svědčí také skutečnost, že i ve všech osmi rozhodnutích, jimiž byla mezinárodní ochrana udělena, OAMP uzavřel: „Fakt, že žadatel[ka] přicestoval[a] do ČR v rámci organizované skupiny, bez konkrétních objektivních důvodů spojených s konkrétním okamžikem je[jí]ho odjezdu z vlasti, tak správní orgán opětovně utvrzuje v závěru, že důvody jmenované[ho] k odjezdu z vlasti byly zcela jiné, než se snaží správnímu orgánu tvrdit, a to s vysokou pravděpodobností důvody ekonomické, a ne útěk před údajným náboženským pronásledováním.“¹³ Považuji za naprostý excés, že se taková formulace objevuje v rozhodnutích, jimiž byl žadatelům udělen azyl. Totožný závěr formulovaný v negativních rozhodnutích navíc působí jako důvod, proč mezinárodní ochrana nakonec nebyla udělena.

Považuji za problematické, že je celá výše uvedená argumentace obsažena jak v pozitivních, tak i v negativních rozhodnutích. V rozhodnutích, kterými azyl nebyl udělen, tyto argumenty působí jako klíčové pro negativní závěr OAMP o žádosti. V pozitivních

13 Srov. všech osm pozitivních rozhodnutí: rozhodnutí ze dne 12. února 2018, č. j. OAM-96/ZA-ZA11-P15-2016, s. 22; rozhodnutí ze dne 7. února 2018, č. j. OAM-445/ZA-ZA11-VL13-2016, s. 16; rozhodnutí ze dne 1. února 2018, č. j. OAM-855/ZA-ZA05-K07-2015, s. 17; rozhodnutí ze dne 7. února 2018, č. j. OAM-475/ZA-ZA11-VL13-2016, s. 23; rozhodnutí ze dne 1. února 2018, č. j. OAM-125/ZA-ZA11-ZA16-2016, s. 22; rozhodnutí ze dne 1. února 2018, č. j. OAM-205/ZA-ZA11-K07-2016, s. 16; rozhodnutí ze dne 1. února 2018, č. j. OAM-256/ZA-ZA11-ZA16-2016, s. 19; rozhodnutí ze dne 7. února 2018, č. j. OAM-872/ZA-ZA02-P15-2015, s. 20.



rozhodnutích přitom došlo k udělení azylu bez zdůvodnění, proč vyjmenované okolnosti nakonec v hodnocení OAMP nesehrály žádnou roli.

Ve skutečnosti se ani po prostudování všech rozhodnutí nedá zjistit, z jakého důvodu byla některým žadatelům mezinárodní ochrana udělena a některým nikoliv.

Odlišení úspěšných žadatelů od neúspěšných

Zdůrazňuji, že ani v jednom případě OAMP nezpochybnil, že je daný žadatel členem církve, o které to tvrdí. Snažila jsem se důkladným prostudováním jednotlivých rozhodnutí identifikovat nějakou logiku či vzorec v rozhodování OAMP, abych zjistila, jaké okolnosti odůvodnily udělení, resp. neudělení mezinárodní ochrany, což se mi však nepodařilo.

V případě osmi žadatelů, kterým OAMP mezinárodní ochranu udělil, bylo součástí odůvodnění: „Původcem negativního jednání vůči jmenované[mu] byly přitom zcela jednoznačně čínské bezpečnostní složky a dle správního orgánu s ohledem na výše citované informace o situaci v oblasti lidských práv v Číně a zejména stavu náboženské svobody nelze očekávat, že by žadatelce [žadatel] v případě, že by se na ně obrátil[a], byly případné nadřízené čínské složky ochotné a schopné poskytnout ochranu jejich [jeho] základních lidských práv před nezákonným jednáním jim složek podřízených.“¹⁴

Rovněž neúspěšní žadatelé však v průběhu celého řízení vyjadřovali obavu z policejního násilí a uváděli, že byli sledováni či kontaktováni čínskými bezpečnostními složkami, někteří byli dokonce již vzati do vazby a vyslýcháni, přičemž tyto výsledky měly podobný průběh jako v případě úspěšných žadatelů.¹⁵ Není tak vůbec jasné, jak mohl správní orgán na základě v zásadě obdobných individuálních okolností a týchž zpráv o zemi původu v jejich případě dospět k závěru, že žádost o mezinárodní ochranu je nedůvodná. Pokud jde o zatčení a vyslýchání těchto neúspěšných žadatelů, OAMP o něm pouze uvedl: „jednání policistů vůči žadatelce [žadatel] překročilo akceptovatelnou míru a šlo zcela evidentně o porušení služebních povinností i zákona z jejich strany, jednalo se o jediný konkrétní incident“.¹⁶ K této argumentaci považuji za nutné zdůraznit, že i jediný incident může představovat pronásledování, je-li svou povahou dostatečně závažný,¹⁷ čímž se budu podrobněji zabývat níže v části C.4. Nadto také dva z úspěšných žadatelů¹⁸ uváděli rovněž „pouze“ jeden konkrétní incident se státními orgány, kterému v zemi původu čelili.

V této souvislosti však upozorňuji, že přestože je pro přiznání postavení uprchlíka obecně vyžadováno, aby měl žadatel odůvodněný strach z toho, že on sám bude vystaven pronásledování, existence tohoto odůvodněného strachu nemusí být nezbytně založena

14 Srov. příslušný text jednoho ze závěrečných odstavců všech osmi pozitivních rozhodnutí.

15 Srov. např. skutkové okolnosti v případech žadatelů s evidenčními čísly xxxx, xxxx, xxxx, xxxx, xxxx, xxxx, xxxx či xxxx.

16 Srov. např. rozhodnutí ze dne 1. února 2018, č. j. OAM-1114/ZA-ZA11-ZA16-2015; s. 24, rozhodnutí ze dne 1. února 2018, č. j. OAM-681/ZA-ZA12-ZA16-2016, s. 23, rozhodnutí ze dne 12. února 2018, č. j. OAM-182/ZA-ZA11-P15-2016, s. 25; rozhodnutí ze dne 12. února 2018, č. j. OAM-255/ZA-ZA11-ZA16-2016, s. 29; rozhodnutí ze dne 7. února 2018, č. j. OAM-396/ZA-ZA11-P15-2016, s. 19, a mnohá další.

17 Podle čl. 9 odst. 1 písm. a) kvalifikační směrnice: „Aby bylo jednání považováno za pronásledování ve smyslu čl. 1 odst. A Ženevské úmluvy, musí být svou povahou nebo opakováním dostatečně závažné[...].“

18 Žadatelé ev. č. xxxx a xxxx.



pouze vlastní zkušenosti žadatele. Tímto aspektem se budu podrobněji zabývat v části C.4 v souvislosti s hodnocením přiměřené pravděpodobnosti pronásledování žadatelů.

Další zásadní pochybení OAMP ve vztahu k individualizaci posouzení jednotlivých žádostí a respektování zásady legitimního očekávání se týká otázky posouzení možnosti vnitřního přesídlení (podrobněji se otázce vnitřního přesídlení věnuji v části C.5). Ačkoliv v případě úspěšných žadatelů se OAMP možností vnitřního přesídlení v rámci Číny nezabýval, neboť uzavřel, že původcem pronásledování jsou čínské státní bezpečnostní složky, a pronásledování z důvodu jejich náboženského vyznání tak hrozí na území celého státu, v případě neúspěšných žadatelů o azyl uvádí OAMP opakovaně možnost vnitřního přesídlení jako řešení pronásledování v určitém regionu. Z odůvodnění přitom opět nevyplývá žádná odlišnost oproti žadatelům, jimž byl azyl udělen.

Ilustrace nedostatečného odlišení rozhodnutí na konkrétních případech

Pro konkrétní demonstraci výše uvedených závěrů jsem vybrala několik skupin rozhodnutí, z nichž je patrné, že žadatelé přicestovali do České republiky tímž způsobem, pocházejí ze stejné provincie v Číně, hlásí se ke stejné církvi a všichni v řízení uváděli konkrétní incidenty, při kterých byli konfrontováni čínskými bezpečnostními složkami z důvodu svého náboženského vyznání. Přesto některým z nich mezinárodní ochrana udělena byla a některým nikoliv.

Konkrétně jde například o skupinu tří žadatelů, a to žadatele s evidenčním číslem xxxx a s evidenčním číslem xxxx, kterým mezinárodní ochrana udělena byla, a žadatelku s evidenčním číslem xxxx, jejíž žádost byla naopak zamítnuta. Všem třem je mezi 25 a 35 lety, pocházejí z provincie Henan a hlásí se k církvi Da Zanmei,¹⁹ přičemž v průběhu řízení popisovali svá zatčení a problémy s policií v Číně, jejichž průběh byl obdobný.²⁰ Všichni také přicestovali do České republiky na základě turistického víza, při žádosti o které uvedli nepravdivé informace, což přiznali poté, co s nimi byli konfrontováni správními orgány v České republice. Všichni začali půl roku po podání žádosti pracovat a našli si ubytování v soukromí. V případě prvních dvou žadatelů OAMP uvedl, že nelze vyloučit důvodnost jejich žádostí o mezinárodní ochranu, přičemž původcem pronásledování jsou zcela

19 Jde o církev, ke které OAMP, jak jsem zjistila, neopatřil žádné informace. Ani mým spolupracovníkům se bližší informace o církvi a pronásledování jejích členů nepodařilo dohledat (srov. část C.6).

20 **Žadatel e. č. xxxx** při prvním pohovoru dne 1. prosince 2015 uvedl: „V prosinci roku 2014 [...] naše shromáždění zřejmě někdo udal k policii. Byl jsem odvezen na policejní stanici, kde jsem byl zadržován a vyslýchán 24 hodin [...]. Policie mě začala tedy mučit [...]. Podruhé jsem byl zadržen policií dne 13. února 2015 [...]. Zde jsem byl zbit, konkrétně mě praštil policista šanonem do hlavy a mezitím mě vyslýchal, chtěl znát jména vůdců naší Domácí církve.“

Žadatel e. č. xxxx v rámci pohovoru dne 9. listopadu 2015 uvedl: „Byl jsem odvezen na policejní stanici [...] kde jsem byl vyslýchán kvůli své víře, byl jsem zbit. Nejdříve mě policista udeřil pěstí do břicha, také mě fackoval. Kopali mě do nohou.“

Žadatelka e. č. xxxx během druhého pohovoru konaného dne 2. prosince 2015 popsala nejprve okolnosti zatčení souvěrců při bohoslužbě, kdy ona unikla díky nastalému zmatku tak, že si rozepla bundu, vysmekla se policistovi a utíkala pryč. Později ji na ulici, kdy byla šířit evangelium, odvedli čtyři policisté na stanici. „Já jsem se ptala, proč nás policie zadržela, policista mi řekl, že bych měla moc dobře vědět, proč mě zadrželi. Pak mě zbili.“ Na dotaz pohovorsty OAMP, jak během zatčení reagovala na dotazy policie, žadatelka uvedla: „Když jsem odpovídala negativně, policista mě kopal a udeřil pěstí do břicha, také mě držel za vlasy. Ležela jsem na zemi a zbilo mě několik policistů [...]. Můj výslech se opakoval po tři dny, několik hodin denně. Pokud jsem neodpovídala nebo moje odpověď policisty neuspokojila, zbili mě. Chtělo se mi zvracet a měla jsem křeče v břiše.“



jednoznačně čínské bezpečnostní složky. V případě žadatelky, již mezinárodní ochrana udělena nebyla, však OAMP konstatoval, že nikdy nebyla z důvodu své příslušnosti ke konkrétní náboženské skupině vystavena pronásledování ve smyslu § 2 odst. 4 zákona o azylu. Dodal také, že svou situaci mohla tato žadatelka řešit vnitřním přesídlením do jiné provincie Číny. Po prostudování těchto rozhodnutí není zřejmé, jaké okolnosti odlišily první dva ze žadatelů natolik, aby jim byla udělena mezinárodní ochrana a další žadatele nikoliv.

Ke stejnému závěru jsem dospěla například také při porovnání rozhodnutí o žádostech žadatelky s evidenčním číslem xxxx, která získala azyl, a žadatele s čísly xxxx a xxxx, kterým mezinárodní ochrana udělena nebyla. Je jim mezi 32 a 44 lety, pocházejí z provincie Henan a hlásí se k církvi Zhao Hui. Všechny také uváděly konkrétní incidenty²¹ mezi nimi a čínskými státními orgány, ke kterým došlo kvůli jejich víře. Ani zde není jasné, proč OAMP dospěl k závěru o nebezpečí pronásledování v případě návratu do vlasti pouze u první jmenované, zatímco u zbývajících posoudil žádosti jako nedůvodné.

Pochybnosti vyvstávají dále například po prostudování rozhodnutí týkajícího se žadatelky s evidenčním číslem xxxx, které byla mezinárodní ochrana udělena, a žadatelky s evidenčním číslem xxxx, které udělena nebyla. Obě jsou přitom opět podobného věku, pocházejí z provincie Shanxi a vyznávají křesťanství církve Quannengshen, obě byly zatčeny čínskou policií z důvodu svého náboženského vyznání.²² Také v jejich případě však OAMP

21 **Žadatelka e. č. xxxx** při pohovoru konaném 26. května 2016 uvedla, že v únoru 2015 čínská policie vtrhla k ní domů a odvedla ji, jejího tatínka a bratra ve víře na policejní stanici. „Začali mě vyslýchat, já jsem jim nechtěla nic říci, tak mi uštědřili několik ran přes obličej.“ Poté dodala, že byla policií obtěžována už dřív. Při jednom procesí v roce 2012 ji a ostatní věřící policisté obestoupili a začali je bít a chytat. „Odvezli nás a nechali stát dlouhou dobu u stěny a vyslýchali [...] mně tehdy přitlačili ruku ke stolu a vzali pásek a začali mě jím bít přes ruku a zranili mě přes klouby, a dodnes tam jsou vidět stopy.“

Žadatelka e. č. xxxx během pohovoru v listopadu 2015 popsala průběh svého prvního zatčení, ke kterému došlo v lednu 2015: „On [policista] mě chytl a začal mě bít. Trval na tom, že mu musím říct, kdo je náš vůdce a jak dlouho věřím, že už nás sledují delší dobu. Vůbec se nestaral o to, co namítám, a dál mě bil, až jsem z toho měla celou oteklou tvář.“

Žadatelka e. č. xxxx při pohovoru 25. května 2016 uvedla, že koncem prosince ji spolu s ostatními věřícími policisté přepadli v bytě, kde měli své setkání. Policisté jim nasadili pouta a v autě, které nemělo sedadla, je převezli na policejní stanici. Jeden z policistů ji v autě chytl za vlasy a udeřil ji do obličeje – začala jí téct krev ze rtu a nosu. Udeřil ji také do obou uší, takže nic neslyšela. „Bylo to pro mě velice složité, že jsem nic neslyšela a bála jsem se. Když to policista uviděl, přišel ke mně, tahal mě za vlasy a špičkou kožené boty mě kopal do holeně. Byla to hrozná bolest, bolelo to, jako by mi tu kost zlomil, ačkoli ji nezlomil. Tahal mě za vlasy a potom mě samotnou odvedl do oddělené místnosti. Roztrhl mi vrchní oblečení. Musela jsem si sundat ponožky a boty a prohledali je, jestli v nich nic není [...]. Poté mě udeřil do obou uší a do tváře [...]. Osahával mě a sahal mi na prsa. Měla jsem pocit, že vůbec nejsem člověk, ale cítila jsem se jako zvíře.“

22 **Žadatelka e. č. xxxx** při prvním pohovoru konaném dne 26. května 2016 uvedla: „Je mnoho toho, co bych chtěla vyprávět. Co se mi všechno stalo.“ Při druhém pohovoru 18. října 2016 upřesnila, že ji spolu se souvěrci z jejich setkání odvezli policisté na stanici: „Seděli jsme ve výslechové místnosti. A on se mě nejdříve zeptal, kde jsou tvoji rodiče, máš na ně nějaký kontakt, tak mladá a už věříš v Boha [...]. Neřekla jsem mu nic o svých rodičích, pořád se mě ptal a já jsem mu neodpověděla a najednou na mě začal být moc zlý [...] hodil knihu na stůl přímo přede mě a dal mi facku z každé strany. A řekl mi, počkej, já tě naučím, ty potřebuješ lekci. A když mě takto uhodil, začala jsem plakat.“ Poté uvedla, že ji spolu s vedoucí místního národního výboru policista zavezl do nějaké administrativní budovy, kde mohla přespát. Úřednice byla stále s ní, nedovolila jí modlit se. „Na druhý den mě ta úřednice vzala do místnosti, která vypadala jako televizní místnost [...] bylo tam přes 20 lidí. Na stupínku tam stál nějaký přednášející, byli tam samí věřící z různých církví a učil nás, že na světě není žádný Bůh [...] Vaším spasitelem je komunistická strana.“

Žadatelka e. č. xxxx v průběhu prvního pohovoru konaném dne 26. května 2016 uvedla, že byla v prosinci 2012 zadržena na místní stanici policie. Její manžel musel zaplatit 10 tisíc juanů a žadatelka byla následně pod dohledem. Při druhém pohovoru konaném dne 17. října 2016 o svém zatčení uvedla: „byla jsem zatčena čínskou policií,



dospěl k diametrálně odlišným závěrům, aniž by bylo zároveň jasné, z jakého důvodu tak učinil.

C.1.2 Závěr

OAMP ve svých rozhodnutích činí nedůvodné rozdíly mezi úspěšnými a neúspěšnými žadateli o mezinárodní ochranu:

- 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 chybějí. Ve skutečnosti se celé pasáže odůvodnění beze změny opakují, v příkrém rozporu s požadavkem na individualizaci rozhodnutí.
- Po srovnání obsahu některých spisů jsem zjistila, že OAMP s obdobnými případy nakládal odlišně a mezi žadateli učinil nedůvodné rozdíly. Svým postupem OAMP porušil zásadu legitimního očekávání zakotvenou v § 2 odst. 4 správního řádu.

C.2 Důkazní břemeno a posouzení věrohodnosti

Řízení ve věci mezinárodní ochrany se vyznačuje jistými specifiky, pokud jde o dokazování skutkových tvrzení žadatele ve vztahu k existenci odůvodněného strachu z pronásledování nebo hrozícího nebezpečí vážné újmy. Tato specifika souvisejí s tím, že v řízení je „často nutno rozhodovat za situace důkazní nouze [...], že jde o prospektivní rozhodování (tj. posuzuje se riziko pronásledování či vážné újmy v budoucnu) a tím, že nesprávné rozhodnutí má pro stěžovatele obzvláště závažné důsledky. Těmto specifikům řízení o mezinárodní ochraně odpovídá i standard a rozložení důkazního břemene, jež jsou vychýleny ve prospěch žadatele o mezinárodní ochranu“.²³

byli tam čtyři policisté, byly jsme tehdy dvě sestry ve víře a oni nás odvedli na policejní stanici a vyslýkali nás a bili nás a uráželi nás, nadávali nám“. Posléze k otázce pohovoristy, aby přesně popsala pronásledování, uvedla: „V roce 2012 jsem šla kázat evangelium, tehdy jsme šly se sestrou ve víře kázat evangelium jedné její příbuzné, když jsme z toho místa odcházely, přijelo bílé auto a zastavilo před námi a vystoupili čtyři muži a jeden z nich měl foťák a ostatní tři měli obušky a vyhrožovali nám, křičeli na nás jsme od policie, ani se nehněte a potom nás vyfotili, pak nám nadávali, potom nás donutili nastoupit do zavazadlového prostoru toho auta. Donutili nás tam nastoupit, napřed jsme nechtěli nastoupit, takže nás dva policisté zbili obušky. A odvezli nás na místní policejní stanici [...] Potom ty dvě policistky odvedly mě i sestru ve víře do jiné místnosti a musely jsme se úplně svléknout. A prováděly osobní prohlídku, okno i dveře byly otevřené a u dveří se dívali ti policisté. Moc jsem se styděla a cítila jsem se ponížena [...] Policista se mě začal plát na stejné otázky a já jsem neodpovídala, takže i mně nasadil pouta a začal mě bít do obličeje. A pořád se mě ptal, a když jsem neodpovídala, tak mě potom chytili za vlasy a pořád mě tahali, hodili mě na zem, pořád jsem se modlila, nechtěla jsem říct žádné informace o shromáždění, ať mě bili sebevíc.“

23 Rozsudek NSS ze dne 30. září 2008, č. j. 5 Azs 66/2008-70.



V rámci řízení lze rozlišovat dvě základní procesní povinnosti, a to břemeno tvrzení a břemeno důkazní. Břemeno tvrzení leží výlučně na žadateli, který „svým tvrzením utváří rámec zjišťování skutkového stavu ve správním řízení“.²⁴

Břemeno důkazní je však již rozloženo mezi žadatele a OAMP. Z toho vyplývá, že „[ž]adatel je povinen prokázat jím tvrzené skutečnosti, je-li to v jeho možnostech, nicméně žalovaný je povinen zajistit k dané žádosti o mezinárodní ochranu maximální možné množství důkazů, a to jak těch, které vyvracejí tvrzení žadatele, tak těch, co je podporují“.²⁵

V řízení ve věci mezinárodní ochrany často dochází k situaci, kdy žadatel nemá k dispozici žádné písemné nebo jiné důkazy, kterými by svá tvrzení doložil. Jediným důkazem, který může žadatel poskytnout, je pak pouze jeho vlastní výpověď.²⁶ S tím, že taková situace nastane, počítá i kvalifikační směrnice, která v čl. 4 odst. 5 stanoví, že jednotlivá tvrzení žadatele za splnění určitých podmínek nevyžadují důkazy.

Stejně i NSS ve své judikatuře opakovaně zdůrazňuje, že „není povinností žadatele o azyl, aby pronásledování své osoby prokazoval jinými důkazními prostředky než vlastní věrohodnou výpovědí. Je naopak povinností správního orgánu, aby v pochybnostech shromáždil všechny dostupné důkazy, které věrohodnost výpovědi žadatele o azyl vyvracejí či zpochybňují“.²⁷ V případě, že ohledně určitých tvrzení přetrvávají pochybnosti správního orgánu o jejich pravdivosti, uplatní se zásada „v pochybnostech ve prospěch žadatele“.²⁸

Naplnění uvedených východisek ze strany OAMP hodnotím níže v jednotlivých částech zprávy.

V případech, kdy je jediným důkazním prostředkem výpověď žadatele, se klíčovým faktorem stává posouzení věrohodnosti žadatele. Jedná se o proces shromažďování relevantních informací od žadatele a jejich následné hodnocení ve světle všech informací,

24 Usnesení NSS ze dne 14. ledna 2009, č. j. 9 Azs 69/2008-79. Tomu odpovídá i § 49a odst. 1 zákona o azylu, podle kterého má žadatel povinnost „v průběhu řízení poskytovat ministerstvu nezbytnou součinnost a uvádět pravdivé a úplné informace nezbytné pro zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti“. Zároveň kvalifikační směrnice stanoví v čl. 4 odst. 1, že „členské státy mohou pokládat za povinnost žadatele předložit co nejdříve všechny náležitosti potřebné k doložení žádosti o mezinárodní ochranu“. Náležitosti, které musí žadatel doložit, jsou specifikovány v čl. 4 odst. 2 kvalifikační směrnice.

25 Rozsudek NSS ze dne 4. ledna 2018, č. j. 10 Azs 254/2017-40.

26 Také příručka UNHCR připouští, že pro žadatele není vždy možné, aby veškerá svá tvrzení i prokázal: „Poté, kdy žadatel vyvinul opravdové úsilí o opodstatnění svého příběhu, je stále ještě možné, že pro některá z jeho prohlášení se nebude dostávat důkazů. [...] Je sotva možné, aby uprchlík ‚dokázal‘ každou část svého příběhu, a pravdou je, že kdyby toto stálo jako požadavek, většina uprchlíků by nebyla uznána.“ Viz UNHCR. *Příručka k postupům a kritériím pro určování právního postavení uprchlíků v souladu s Úmluvou z roku 1951 a s Protokolem z r. 1967 týkající se právního postavení uprchlíků*, doplněné vydání [online]. Ženeva, leden, 1992. Bod 203 [cit. 2018-10-12]. Dostupné z: <https://docplayer.cz/32860220-Prirucka-k-postupum-pro-urcovani-pravniho-postaveni-uprchliku-a-vybrana-doporuceni-unhcr-z-oblasti-mezinarodni-ochrany.html>.

27 Viz např. rozsudek NSS ze dne 21. prosince 2005, č. j. 6 Azs 235/2004-57, rozsudek NSS ze dne 30. září 2008, č. j. 5 Azs 66/2008-70 nebo rozsudek ze dne 24. srpna 2017, č. j. 1 Azs 227/2017-33, bod 32.

28 Zároveň platí, že „[j]sou-li dány skutečnosti, na základě nichž lze předpokládat, že k porušení základních lidských práv a svobod žadatele o azyl došlo, nebo mohlo by s ohledem na postavení žadatele ve společnosti, s přihlédnutím k jeho přesvědčení, názorům, chování atd., dojít, a správní orgán nemá dostatek důkazů o tom, že tomu tak nebylo či nemohlo by v budoucnu být, pak tyto skutečnosti musí správní orgán v situaci důkazní nouze zohlednit, a to ve prospěch žadatele o azyl.“ (viz rozsudek NSS ze dne 24. února 2004, č. j. 6 Azs 50/2003-89).



kteřé má rozhodce k dispozici. Cílem posuzování věrohodnosti je určení, zda tvrzení žadatele lze akceptovat jako pravdivá pro účely posouzení, zda dotyčný žadatel splňuje podmínky pro udělení azylu či doplňkové ochrany.²⁹

C.2.1 Ukazatele věrohodnosti

Neexistuje jednoznačný návod k posuzování věrohodnosti žadatelů o mezinárodní ochranu. Z judikatury a odborné literatury však lze identifikovat několik indikátorů, o které se správní orgán může opřít.³⁰ Mezi tyto indikátory patří:

- vnitřní konzistentnost výpovědi, která neobsahuje výraznější rozpory;
- dostatečná podrobnost a konkrétnost tvrzení žadatele;
- vnější konzistentnost, která zahrnuje soulad výpovědi s informacemi o zemi původu, s dalšími důkazy, s obecně známými skutečnostmi apod.;
- hodnověrnost výpovědi, což znamená, že skutečnosti tvrzené žadatelem lze považovat za rozumné, pravděpodobné a dávající smysl v kontextu dostupných informací (plausibilita).

Zároveň je potřeba pamatovat na to, že při hodnocení věrohodnosti tvrzení žadatele se uplatňuje důkazní standard přiměřené pravděpodobnosti: „Pokud je byt jen přiměřeně pravděpodobné, že tvrzení žadatele je pravdivé či že se určitá skutečnost udála tak, jak uvádí žadatel, žalovaný nesmí toto tvrzení prohlásit za nevěrohodné a vyloučit jej z dalšího posuzování; naopak, musí toto tvrzení vzít v potaz při celkovém posouzení odůvodněnosti žádosti a přiřadit mu patřičnou váhu. Pokud pak tvrzení žadatele splňuje podmínky uvedené v čl. 4 odst. 5 kvalifikační směrnice, je žalovaný povinen z něho vycházet.“³¹ V souladu s čl. 4 odst. 5 kvalifikační směrnice platí, že jednotlivá tvrzení žadatele za splnění určitých podmínek nevyžadují důkazy. Těmito podmínkami jsou: (a) žadatel vynaložil skutečné úsilí, aby svou žádost odůvodnil; (b) žadatel předložil všechny náležitosti, které měl k dispozici, a podal uspokojivé vysvětlení ohledně jiných chybějících náležitostí; (c) prohlášení žadatele byla shledána souvislými a hodnověrnými a nejsou v rozporu s dostupnými zvláštními i obecnými informacemi o případě žadatele; (d) žadatel

29 UNHCR. *Beyond Proof. Credibility Assessment in EU Asylum Systems*. [online]. Brussels. © United Nations High Commissioner for Refugees, May 2013. [cit. 12. 10. 2018]. Dostupné z: <http://www.unhcr.org/51a8a08a9.pdf>, s. 27.

30 Podle doporučení UNHCR je věrohodnost žadatele dána tehdy, pokud v rámci žádosti prezentoval příběh, který je hodnověrný, není v rozporu s obecně známými skutečnostmi, a proto je v konečném důsledku uvěřitelný. (viz UNHCR. *Note on Burden and Standard of Proof in Refugee Claims*. [online]. Geneva. © United Nations High Commissioner for Refugees, December 1998. [cit. 12. 10. 2018]. Dostupné z: <http://www.refworld.org/pdfid/3ae6b3338.pdf>, bod 11. Rovněž z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že „pokud se žadatel o mezinárodní ochranu po celou dobu řízení ve věci mezinárodní ochrany drží jedné dějové linie a jeho výpovědi lze i přes drobné nesrovnalosti označit za konzistentní a za souladné s dostupnými informacemi o zemi původu, je třeba z jeho výpovědi vycházet“. (viz rozsudek NSS ze dne 24. července 2008, č. j. 2 Azs 49/2008-83, nebo rozsudek ze dne 30. září 2008, č. j. 5 Azs 66/2008-70). Srov. také IARLJ. *Assessment of Credibility in Refugee and Subsidiary Protection claims under the EU Qualification Directive. Judicial criteria and standards*. [online]. Haarlem, The Netherlands. © International Association of Refugee Law Judges 2013. [cit. 12. 10. 2018]. Dostupné z: https://helsinki.hu/wp-content/uploads/Credo_Paper_March2013-rev1.pdf, s. 33-34.

31 Rozsudek NSS ze dne 30. září 2008, č. j. 5 Azs 66/2008-70.



požádal o mezinárodní ochranu v nejkratší možné době, ledaže může prokázat dobrý důvod, proč tak neučinil, a dále (e) byla zjištěna celková hodnověrnost žadatele.

C.2.2 Zásady posuzování věrohodnosti

Jak jsem již uvedla, podle čl. 10 odst. 3 procedurální směrnice mají členské státy povinnost zajistit, aby „byly žádosti posuzovány jednotlivě, objektivně a nestranně a aby o nich bylo stejným způsobem rozhodováno“. Požadavek na jednotlivé, objektivní a nestranné posouzení se uplatní i ve vztahu k posuzování věrohodnosti žadatelů o mezinárodní ochranu.

Zásady posuzování věrohodnosti výpovědi žadatele o mezinárodní ochranu lze shrnout následovně:

- je nezbytné zohledňovat individuální a kontextuální okolnosti každého případu;
- posouzení musí vycházet z veškerých dostupných důkazů, nikoliv pouze z nepodložených domněnek a pocitů rozhodce;
- posouzení se musí soustředit pouze na skutečnosti významné pro posouzení nároku na udělení mezinárodní ochrany;
- žadateli musí být dána možnost vyjádřit se ke všem nesrovnalostem nalezeným v jeho výpovědi a
- rozhodnutí musí jednoznačně identifikovat, která tvrzení žadatele byla odmítnuta jako nevěrohodná a z jakého důvodu.

Tyto jednotlivé zásady podrobněji rozvádím níže.

Jednotlivost posouzení

Důraz na jednotlivost posouzení žádosti o mezinárodní ochranu klade i kvalifikační směrnice v čl. 4 odst. 3. V rámci tohoto posuzování mají být (mimo jiné) zohledněny „všechny významné skutečnosti týkající se země původu v době rozhodování o žádosti, včetně právních předpisů země původu a způsobu jejich uplatňování“, ³² jakož i „konkrétní postavení a osobní situace žadatele, včetně takových faktorů jako jsou původ, pohlaví a věk [...]“. ³³ Z toho vyplývá, že věrohodnost každého žadatele je potřeba hodnotit při zohlednění individuálních a kontextuálních okolností jeho případu. ³⁴

Individuální okolnosti jsou ty, které se vztahují přímo k osobě žadatele, mezi něž řadíme „věk, národnost, etnický původ, pohlaví, sexuální orientaci a/nebo genderovou identitu, vzdělání, sociální status, náboženství a kulturní zázemí žadatele, jakož i jeho minulé a současné zkušenosti se špatným zacházením, mučením, pronásledováním, újmou nebo jiným závažným porušováním lidských práv“. ³⁵ Kontextuální okolnosti se naopak týkají

³² Čl. 4 odst. 3 písm. a) kvalifikační směrnice.

³³ Čl. 4 odst. 3 písm. c) kvalifikační směrnice.

³⁴ UNHCR. *Beyond Proof*, op. cit., s. 36.

³⁵ Tamtéž.



situace panující v zemi jeho původu, v jejichž světle je nutné hodnotit i výpověď žadatele.³⁶ Je tedy potřeba zohlednit i „širší právní, institucionální, politický, sociální, náboženský, kulturní kontext, situaci v oblasti lidských práv, úroveň násilí a dostupný stav ochrany“.³⁷

Objektivnost a nestrannost posouzení

Objektivnost posouzení věrohodnosti dle Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (dále jen „UNHCR“) znamená, že „není úlohou rozhodujícího orgánu zpochybňovat žádost o mezinárodní ochranu nebo se horlivě snažit naléznout ukazatele nedostatku věrohodnosti“.³⁸ S odkazem na britské pokyny k posuzování věrohodnosti UNHCR dále uvádí, že „při posouzení věrohodnosti tvrzení nejde o to dojít k negativnímu zjištění a zaměřit se na zamítnutí žádosti. Jedná se o objektivní posouzení věcných skutečností týkajících se podstaty žádosti. [...] Mělo by jít o neutrální posouzení věcných skutečností, v rámci něhož by subjektivita měla být omezena na minimum“.³⁹ Obdobným způsobem se k potřebě objektivního posuzování věrohodnosti vyjadřuje i komentář k zákonu o azylu: „Je ale také třeba ze strany správního orgánu nehledat účelově možné rozpory, které mohou být způsobeny jak tlumočením, tak rozdílným chápáním výrazů v různých kulturách, nervozitou žadatele či i obavou žadatele z toho, že jeho příběh, tak jak jej zažil, není dostačující. Je třeba mít na paměti, že některé nesrovnalosti mohou mít i jiné vysvětlení než účelovost výpovědi.“⁴⁰

Podle UNHCR „by posouzení věrohodnosti mělo vycházet z dostupných relevantních důkazů a nikoliv z intuice či pocitů rozhodce. Spekulativní argument, který nemá podklad v objektivních a spolehlivých zdrojích informací a který odráží vlastní teorii rozhodce o tom, jak žadatel nebo další osoby mohly nebo měly jednat, nebo o tom, jak se některé události mohly nebo měly odehrát, je porušením zásady objektivnosti“.⁴¹ Závěry OAMP o nevěrohodnosti žadatele nebo jeho jednotlivých tvrzení tedy musejí být podloženy konkrétními důkazy a informacemi a nemohou vycházet pouze ze subjektivních spekulativních úvah. To potvrzuje i judikatura, podle které platí, že „[s]právní orgán je povinen vycházet při rozhodování ze spolehlivě zjištěného skutkového stavu [...]. Je porušením této zásady, pokud správní orgán opírá rozhodnutí o vlastní hypotézu, v důsledku kterých znevěrohodňuje výpověď žadatele.“⁴² Vycházet je potřeba zároveň z veškerých dostupných relevantních důkazů a informací předložených žadatelem nebo

36 Příručka UNHCR, op. cit., bod 42.

37 UNHCR. *Beyond Proof*, op. cit., s. 36. Obdobně viz rozsudek NSS ze dne 29. února 2012, č. j. 7 Azs 8/2012-61: „V řízení o udělení azylu musí správní orgán často rozhodovat v důkazní nouzi. Za této situace je nutné i zohlednit charakter země původu žadatele o azyl, způsob výkonu státní moci v ní, možnost uplatňování politických práv a další okolnosti, které mají vliv na naplnění důvodů pro udělení azylu. Je-li například o zemi původu žadatele známo, že stav dodržování lidských práv je špatný, že občanům je upíráno právo na změnu vlády, že dochází k nezákonným popravám, mizení osob, častému používání mučení atd., pak tyto skutečnosti musí správní orgán zohlednit v situaci důkazní nouze, a to ve prospěch žadatele o udělení mezinárodní ochrany.“

38 UNHCR. *Beyond Proof*, op. cit., s. 37.

39 Tamtéž.

40 KOSAŘ, D., MOLEK, P., HONUSKOVÁ, V., JURMAN, M., LUPAČOVÁ, H. *Zákon o azylu. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2010. ISBN 978-80-7357-476-5. s. 397.

41 UNHCR. *Beyond Proof*, op. cit., s. 39.

42 Viz rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 20. března 2008, č. j. 47 Az 6/2007-93, nebo rozsudek NSS ze dne 24. srpna 2017, č. j. 1 Azs 227/2017-33.



shromážděných správním orgánem, a to jak těch, která tvrzení žadatele podporují, tak těch, která je vyvracejí. Věrohodnost naopak nelze hodnotit na základě izolovaných skutečností nebo důkazů vytržených z kontextu.

Zaměření se na podstatné skutečnosti

Při posuzování věrohodnosti je správní orgán povinen soustředit se na ty skutečnosti, které jsou identifikovány jako významné a relevantní ve vztahu k posouzení žádosti o udělení mezinárodní ochrany.⁴³ Tyto významné skutečnosti je třeba chápat jako ty skutečnosti, jež jsou zcela určující pro posouzení naplnění jednotlivých podmínek definice uprchlíka, případně pro posouzení hrozícího nebezpečí vážné újmy.

Co všechno mezi tyto významné skutečnosti patří, bude vždy záležet na konkrétních okolnostech daného případu. Jako pomůcku lze využít manuál britského ministerstva vnitra k posuzování věrohodnosti, který se snaží tyto významné skutečnosti v obecné rovině identifikovat: významná skutečnost se vztahuje k podstatě žádosti a představuje zásadní důvod, proč se jednotlivec obává pronásledování. Pokud někdo například tvrdí, že byl zadržen a bylo s ním špatně zacházeno kvůli jeho politickému nebo náboženskému přesvědčení, musí doložit, že skutečně má takové přesvědčení, že byl zadržen a že mu bylo ublíženo.⁴⁴ Je přitom na rozhodci, aby nejdříve identifikoval všechny tvrzené skutečnosti a rozlišil, které z nich jsou pro žádost podstatné a které nikoliv.

Nutnost soustředit se při hodnocení věrohodnosti pouze na skutečnosti významné pro posouzení žádosti o mezinárodní ochranu se zároveň projevuje v situaci, kdy žadatel lhal, něco zamlčel nebo předložil falešné dokumenty. Pokud tak učinil ve vztahu k otázkám, které nemají vztah ke skutečnostem vztahujícím se k samotné podstatě žádosti, nemůže to mít automaticky vliv na posouzení jeho celkové věrohodnosti nebo věrohodnosti jeho dalších skutkových tvrzení.⁴⁵

Možnost žadatele vyjádřit se ke zjištěným nesrovnalostem

Dříve, než rozhodce dospěje k závěru o nevěrohodnosti některého z tvrzení žadatele, musí žadateli umožnit vyjádřit se ke zjištěným nejasnostem nebo rozporům v jeho tvrzeních, případně k nesrovnalostem s dostupnými informacemi o zemi původu, jakož i k tvrzením,

43 UNHCR. *Beyond Proof*, op. cit., s. 42. Povinnost zaměřit se na podstatné skutečnosti vyplývá i z judikatury: „Uvede-li žadatel o udělení azylu v průběhu správního řízení skutečnosti, jež by mohly nasvědčovat závěru, že opustil zemi původu pro některý z důvodů uvedených v § 12 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, je povinností správního orgánu vést zjišťování skutkového stavu takovým způsobem, aby byly odstraněny nejasnosti o žadatelových skutečných důvodech odchodu ze země původu.“ (viz rozsudek NSS ze dne 19. srpna 2005, č. j. 4 Azs 467/2004-89).

44 „Příklady významných skutečností mohou zahrnovat osobní poměry žadatele, jako např. pohlaví, národnost, etnický původ, členství v politické straně, náboženské přesvědčení, sexuální orientaci a dříve prožité špatné zacházení (zatčení, doba zadržení a mučení, místo a incident výhrůzek nebo násilí ze strany státních či nestátních původců pronásledování). Tento seznam není vyčerpávající a podstatné skutečnosti budou záviset na povaze žádosti o azyl.“ Viz UK Home Office. *Asylum Policy Instruction: Assessing credibility and refugee status*. [online]. Home Office 2015. [cit. 12. 10. 2018]. Dostupné z: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/397778/ASSESSING_CREDIBILITY_AND_REFUGEE_STATUS_V9_0.pdf.

45 UNHCR. *Beyond Proof*, op. cit., s. 39.



kteřá rozhodce považuje za vágní, neurčitá nebo neplauzibilní.⁴⁶ Tuto povinnost implikuje druhá věta čl. 4 odst. 1 kvalifikační směrnice, podle které „[p]ovinností členského státu je posoudit významné náležitosti žádosti ve spolupráci s žadatelem“, a potvrzuje ji i judikatura: „Zjistí-li správní orgán, že výpovědi žadatelů o azyl o týchž skutečnostech si odporují, je jeho povinností poskytnout těmto žadatelům možnost rozporu vysvětlit, jinak je závěr správního orgánu o nevěrohodnosti takových výpovědí v rozporu s § 3 správního řádu z roku 2004.“⁴⁷

Zdůvodnění negativního závěru

V souladu s čl. 11 odst. 2 procedurální směrnice musí být rozhodnutí o zamítnutí žádosti odůvodněno po skutkové a právní stránce. Proto pokud správní orgán dospěje k závěru o nevěrohodnosti, tento závěr a jeho podrobné zdůvodnění se musí promítnout do odůvodnění rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany.⁴⁸ Z odůvodnění by mělo být jasné, která konkrétní tvrzení byla shledána nevěrohodnými a z jakého důvodu. Pokud jsou některá tvrzení považována za věrohodná a jiná nikoliv, je potřeba tato tvrzení v odůvodnění rozhodnutí jednoznačně identifikovat. Pouze v případě, kdy není žádných pochyb o celkové věrohodnosti žadatele ani o věrohodnosti jednotlivých tvrzení, není potřeba se otázce věrohodnosti v odůvodnění rozhodnutí blíže věnovat.

C.2.3 Aplikace uvedených pravidel na případ čínských křesťanů

Samotný pojem věrohodnost se v drtivé většině rozhodnutí objevuje pouze na jednom místě, kdy OAMP poukazuje na to, že žadatelé v rámci řízení o udělení krátkodobého víza k vycestování z Číny uvedli nebo předložili nepravdivé informace, přičemž o tom z vlastní iniciativy neinformovali správní orgány České republiky bezprostředně po zahájení řízení, ale až poté, co byli s těmito informacemi konfrontováni. To podle OAMP „značně snižuje jejich věrohodnost i ve vztahu k dalším tvrzením ohledně důvodů odchodu z vlasti a podání žádosti o mezinárodní ochranu“.

Až na výjimky OAMP v rozhodnutích neodkazuje na žádné konkrétní rozpory, nesrovnalosti či nepřesnosti ve výpovědích žadatelů. Implicitně z odůvodnění rozhodnutí plyne, že OAMP zpochybňuje věrohodnost žadatelů i na základě okolností jejich přicestování do České republiky, následného požádání o mezinárodní ochranu a rychlého nalezení zaměstnání. Dále z rozhodnutí nepřímo vyplývá, že OAMP zpochybňuje věrohodnost tvrzení žadatelů ohledně intenzivního zájmu čínských orgánů o jejich osoby.

Zároveň však v žádném z rozhodnutí OAMP nezpochybňuje věrohodnost žadatelů, pokud jde o jejich příslušnost k deklarovaným církvím. Výpovědi žadatelů podle OAMP alespoň

46 Srov. UNHCR. Beyond Proof, op. cit., s. 44, obdobně viz IARLJ. Assessment of Credibility in Refugee and Subsidiary Protection claims under the EU Qualification Directive, op. cit., s. 35, bod A.4.

47 Rozsudek NSS ze dne 6. února 2008, sp. zn. 1 Azs 18/2007. Obdobně viz bod 199 příručky UNHCR: „I když pro osvětlení žadatelova případu může za normálních okolností stačit již první pohovor s ním, může být třeba nutné i to, aby posuzovatel žádosti objasnil veškeré zjevné nesrovnalosti ve výpovědi a řešil rozpory v něm formou dalšího pohovoru a aby našel vysvětlení jakéhokoliv překrucování či zatajování podstatných faktů.“

48 Srov. rozsudek NSS ze dne 8. dubna 2010, č. j. 1 Azs 7/2010-114: „Výpověď představuje zásadní (a často také jediný) důkazní prostředek, kterým žadatel o mezinárodní ochranu prokazuje odůvodněnost svých obav, a tak musí být případný závěr o nedůvěryhodnosti výpovědi žadatele pečlivě odůvodněn.“



v základních obrysech odpovídají informacím, které by řadový příslušník té které církve mohl mít.

Způsob, jakým OAMP s věrohodností žadatelů pracuje, absolutně neodpovídá výše uvedeným zásadám. V jednotlivých rozhodnutích především chybí jasné a strukturované hodnocení věrohodnosti žadatelů, ze kterého by bylo zcela zřejmé, která konkrétní tvrzení žadatelů považuje OAMP za věrohodná a která nikoliv. Posouzení věrohodnosti by mělo předcházet právnímu hodnocení žádosti a mělo by z něho být zřejmé, která tvrzení byla případně vyhodnocena jako nevěrohodná. OAMP namísto toho na různých místech jednotlivých rozhodnutí pouze naznačuje, že některá z tvrzení žadatelů nepovažuje za zcela pravdivá, v rozhodnutích však chybí jasné formulované závěry ve vztahu k věrohodnosti či nevěrohodnosti konkrétních tvrzení žadatelů. Samotné konstatování, že určitá skutečnost „snižuje věrohodnost žadatele i ve vztahu k jeho dalším tvrzením“, je v kontextu dalšího odůvodnění rozhodnutí nesrozumitelné a zároveň v rozporu s výše uvedenými zásadami posuzování věrohodnosti. Jednak není zřejmé, ve vztahu k jakým konkrétním tvrzením je podle OAMP věrohodnost „snížená“, a zároveň to naznačuje, že OAMP zpochybňuje celkovou věrohodnost žadatelů, přestože následně uznává, že žadatelé jsou členy deklarovaných církví. Pokud tvrzení některých žadatelů vyvolávají dle správního orgánu důvodné pochybnosti o jejich věrohodnosti, je potřeba tato tvrzení v rámci odůvodnění rozhodnutí jednoznačně identifikovat, závěr o nevěrohodnosti pečlivě odůvodnit a dovodit z něj jasné závěry ve vztahu k celkovému posouzení žádosti. V opačném případě trpí rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti.

Klíčovou povinností OAMP při posuzování věrohodnosti i samotné žádosti je přitom soustředit se na skutečnosti rozhodné pro posouzení nároku žadatelů na udělení některé z forem mezinárodní ochrany. Přestože žadatelé v rámci řízení prezentovali obavy z pronásledování z náboženských důvodů, přičemž někteří z nich dokonce popisovali konkrétní incidenty s policejními orgány zahrnující i jednání, jež lze kvalifikovat jako mučení či špatné zacházení, OAMP svou povinnost soustředit se na významné skutečnosti nerespektoval. Skutečnosti, na které se OAMP při posuzování věrohodnosti jednotlivých žadatelů měl zaměřit, zahrnují (1) otázku tvrzeného náboženského přesvědčení žadatelů, resp. jejich příslušnosti k deklarované církvi a (2) okolnosti údajných incidentů s policií. Místo toho se OAMP na několika stránkách rozhodnutí věnuje okolnostem týkajícím se způsobu příchodu žadatelů do České republiky (jeho organizovanosti, způsobu vyřízení víz a cestovních dokladů), podání žádosti o mezinárodní ochranu (nikoliv na letišti, ale až po několika dnech v Zastávce u Brna, za pomoci neznámých osob) nebo nalezení zaměstnání.

Jak jsem již uvedla výše v části C.1, na tyto skutečnosti OAMP poukazuje paušálně ve všech svých rozhodnutích, ve snaze vyzdvihnout společné rysy všech žádostí o mezinárodní ochranu podaných čínskými žadatelí, s cílem zdůvodnit svůj závěr, že všichni žadatelé jsou členy jedné skupiny, jejíž příchod do České republiky byl organizován ze strany neznámých třetích osob a motivován čistě ekonomicky. Z jednotlivých rozhodnutí však není vůbec patrné, jaký význam OAMP těmto skutečnostem přisuzuje a jaké konkrétní právní závěry z nich dovozuje – zda se tím snaží zpochybňovat věrohodnost žadatelů (a ve vztahu k jakým tvrzením), anebo zda tím zpochybňuje odůvodněnost jejich obav z pronásledování. Zároveň se tato argumentace objevuje jak v negativních, tak v pozitivních rozhodnutích, což samo o sobě naznačuje, že se nemohlo jednat o skutečnosti rozhodné ve vztahu



k posouzení podmínek pro udělení či neudělení mezinárodní ochrany. Níže se k těmto skutečnostem jednotlivě vyjádřím a zhodnotím, do jaké míry je lze považovat za relevantní pro rozhodnutí o žádosti o mezinárodní ochranu.

I. Příjezd žadatelů do České republiky

OAMP přikládá velký význam tomu, že žadatelé uvedli nepravdivé informace při podání žádosti o udělení víza ke vstupu do České republiky, což podle něj „snižuje věrohodnost žadatele i ve vztahu k jeho dalším tvrzením“.

Cestovní doklady a další dokumenty, jež má žadatel k dispozici a které uvádějí jeho cestovní trasy, mají svůj význam jako náležitosti potřebné k doložení žádosti o mezinárodní ochranu.⁴⁹ Také *Praktická příručka Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu* (dále jen „EASO“) k posuzování důkazů uvádí, že „[v] cestovních pasech je třeba zkontrolovat vstupní/výstupní razítka, víza, důkazy o návratu do země původu atd. – jednak s cílem potvrdit imigrační minulost žadatele, a jednak kvůli potvrzení žadatelova popisu událostí pro účely posouzení věrohodnosti.“⁵⁰ Je proto legitimní, jestliže se OAMP v rámci řízení věnuje zkoumání způsobu vyřízení vstupních víz.

Nicméně, zohledňuje-li při posuzování věrohodnosti správní orgán pravost předložených dokumentů, musí zároveň zkoumat, nakolik má povaha dokumentů význam z pohledu samotné podstaty žádosti o mezinárodní ochranu. Například pravost dokumentů může zcela zásadně ovlivnit posouzení věrohodnosti v případech, kdy je sporná samotná totožnost žadatele, jeho země původu či v případech, kdy žadatel dokumentem hodlá prokázat odůvodněnost svých obav z pronásledování či vážné újmy. Naproti tomu v situaci, kdy je sporná pravost dokumentů, které žadatel předložil, aby získal vízum do cílové země, avšak z pohledu tvrzeného pronásledování či vážné újmy jsou tyto dokumenty irelevantní, bude i dopad na posouzení věrohodnosti žadatele logicky zanedbatelný.

Falešnými dokumenty, které žadatelé získali od prostředníků a které pak dokládali k žádosti o vízum, byly oddací listy či potvrzení o zaměstnání. Cílem žadatelů tedy jednoznačně bylo zvýšit jejich šance na získání víz a vycestování z Číny, aby pak mohli požádat o mezinárodní ochranu, což i sami během pohovorů potvrdili. Tyto dokumenty se nijak nevztahovaly k odůvodněnosti obav žadatelů z pronásledování nebo hrozcího nebezpečí vážné újmy ani k jejich totožnosti.

Řízení o žádosti o vízum a řízení ve věci mezinárodní ochrany sledují jiné cíle a žadatel komunikuje s odlišnými úřady, kterým poskytuje odlišné informace. Jeho úspěch v řízení závisí na splnění diametrálně odlišných podmínek. Při vyřizování krátkodobého schengenského víza musí žadatel, mimo jiné, prokázat svůj úmysl opustit území členských

49 Čl. 4 odst. 1 a 2 kvalifikační směrnice.

50 EASO. *Praktická příručka úřadu EASO: Posuzování důkazů*. [online]. Malta. © Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu, 2015. [cit. 12. 10. 2018]. Dostupné z: <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/PG%20Evidence%20Assessment%20-%20CS.pdf>, s. 7, sekce 1.3.2.1.



států před skončením platnosti víza, o které žádá. V opačném případě je dán důvod k zamítnutí žádosti o vízum.⁵¹

V případě, že o udělení krátkodobého víza žádá cizinec, který má v úmyslu požádat v České republice o mezinárodní ochranu, musí i on přesvědčivě doložit, že po uplynutí platnosti víza se vrátí do země původu, přestože tomu tak ve skutečnosti není. Zastupitelskému úřadu tedy nemůže přiznat, že skutečným účelem jeho pobytu v České republice je vyhledání ochrany. Sám by tím totiž deklaroval, že nemá úmysl opustit území České republiky, což by s jistotou vedlo k zamítnutí jeho žádosti o vízum.

Pochybnosti ohledně úmyslu žadatele vrátit se do země původu přitom může v zastupitelském úřadu vzbudit i skutečnost, že žadatel nedoloží doklad o zaměstnání nebo existenci rodinných vazeb v zemi původu. Jedná se totiž o dokumenty, které se k žádosti o vízum dokládají právě s cílem osvědčit úmysl žadatele opustit území členských států schengenského prostoru před skončením platnosti víza.⁵²

Současná právní úprava neumožňuje požádat o udělení humanitárního víza za účelem vyhledání ochrany v České republice.⁵³ Osoby, které mají odůvodněný strach z pronásledování, proto zpravidla nemají k dispozici jiný způsob, jak ze země legálně vycestovat, než je krátkodobé schengenské vízum. Právě z toho důvodu je poměrně běžné, že tyto osoby vycestují za pomoci falešných dokladů či víz ke vstupu do bezpečné země, za využití služeb převaděčů, zprostředkovatelů apod. Pro tyto případy ostatně stanoví Ženevská úmluva o právním postavení uprchlíků⁵⁴ v čl. 31, že „[s]mluvní státy se zavazují, že nebudou stíhat pro nezákonný vstup nebo přítomnost takové uprchlíky, kteří přicházejí přímo z území, kde jejich život nebo svoboda byly ohroženy ve smyslu článku 1, vstoupí nebo jsou přítomni na jejich území bez povolení, za předpokladu, že se sami přihlásí bez prodlení úřadům a prokáží dobrý důvod pro svůj nezákonný vstup nebo přítomnost.“

Způsob vyřízení víza v nyní posuzovaných případech nepředstavoval stěžejní aspekt, na němž lze postavit hodnocení věrohodnosti žadatele, jako to činí OAMP, neboť se netýká samotného jádra žádosti, tedy důvodů, které žadatele vedly k vyhledání mezinárodní

51 V souladu s čl. 32 odst. 1 písm. b) nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. července 2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex), platí, že „[a]niž je dotčen čl. 25 odst. 1, žádost o udělení víza se zamítne, existují-li důvodné pochybnosti, pokud jde o pravost podpůrných dokladů předložených žadatelem nebo pokud jde o pravdivost jejich obsahu, o spolehlivost prohlášení učiněných žadatelem nebo pokud jde o jeho úmysl opustit území členských států před skončením platnosti víza, o které žádá.“

52 Viz bod B přílohy II vízového kodexu.

53 Soudní dvůr v rozsudku ze dne 7. března 2017 ve věci C-638/16 PPU, X a X proti État belge, judikoval, že: „na žádost o udělení víza s omezenou územní platností podanou státním příslušníkem třetí země z humanitárních důvodů na základě článku 25 tohoto kodexu u zastupitelského úřadu členského státu určení nacházejícího se na území třetí země, a to s úmyslem podat po příjezdu do tohoto členského státu žádost o mezinárodní ochranu, a pobývat tedy v tomto členském státě déle než 90 dnů během období 180 dnů, se uvedený kodex nevztahuje, nýbrž se na ni za současného stavu práva Evropské unie vztahuje pouze vnitrostátní právo“. S možností požádat o humanitární vízum za účelem následného podání žádosti o mezinárodní ochranu přitom nepočítá ani česká právní úprava.

54 Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951 a protokol týkající se právního postavení uprchlíků ze dne 31. ledna 1967, vyhlášeny sdělením č. 208/1993 Sb. Ministerstva zahraničních věcí o Úmluvě o právním postavení uprchlíků a protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků ze dne 26. 11. 1991.



ochrany. Stejně tak nemá pro výsledek řízení o mezinárodní ochraně zásadnější význam ani informace o osobách, které žadatelům měly zprostředkovat vyřízení víza nebo jednotlivých podpůrných dokumentů nutných k žádosti o vízum.⁵⁵

Nadto z výše uvedeného vyplývá, že pokud žadatelé byli před odchodem z vlasti pronásledováni, mohli mít dobrý důvod ve smyslu čl. 31 Ženevské úmluvy k tomu, aby při vyřizování víza uvedli nepravdivé informace nebo předložili falešné dokumenty, neboť v opačném případě by vízum s velkou pravděpodobností nedostali a nemohli by vycestovat ze země a vyhledat ochranu před pronásledováním.⁵⁶ To odpovídá rovněž tvrzením žadatelů. Tuto okolnost však OAMP ve svém posuzování věrohodnosti žadatelů OAMP nijak nezohlednil.

Pro účely posouzení věrohodnosti je zároveň potřeba zohlednit to, že žadatelé v rámci pohovorů splnili svou povinnost poskytovat OAMP nezbytnou součinnost,⁵⁷ přiznali, které dokumenty předložené při podání žádosti o vízum byly falešné, a uvedli, jakým způsobem si je obstarali. Skutečnost, že tak učinili teprve v momentě, kdy byli ze strany OAMP konfrontováni s jejich žádostí o vízum, je irelevantní. Při podání žádosti o mezinárodní ochranu je povinností žadatele sdělit OAMP (kromě informací o jeho totožnosti) především důvody podání žádosti.⁵⁸ Žadatelům proto nelze v žádném případě vyčítat, že OAMP z vlastní iniciativy a při první možné příležitosti neinformovali o falešných dokumentech předložených při podání žádosti o vízum.

II. Podání žádosti o mezinárodní ochranu

OAMP žadatelům přičítá k tíži, že žádost o mezinárodní ochranu nepodali při první příležitosti, tedy okamžitě po svém příletu na letišti Václava Havla v Praze, ale až v Zastávce u Brna, a to teprve po několika dnech svého pobytu na území.

Časový okamžik podání žádosti o mezinárodní ochranu může být relevantní pro její věcné posouzení.⁵⁹ S časovým okamžikem podání žádosti o mezinárodní ochranu pracuje rovněž čl. 31 Ženevské úmluvy, a to prostřednictvím pojmu „bez prodlení“. Při interpretaci tohoto pojmu lze podpůrně vycházet z výkladu expertní skupiny UNHCR k čl. 31 Ženevské úmluvy,

55 V této souvislosti přitom OAMP poukazuje na údajnou neochotu žadatelů sdělit přesná jména těchto zprostředkovatelů. Někteří žadatelé však vypověděli, že se s prostředníky osobně nesetkali a komunikovali s nimi prostřednictvím internetu nebo sociálních sítí, kde dotyční vystupovali pod různými přezdívkami. Tyto přezdívky přitom mnozí z nich OAMP sdělili, jiní uvedli, že tato jména neznají nebo si je nepamatují. Z toho nelze automaticky dovozovat, že se jedná o projev neochoty spolupracovat se správním orgánem.

56 Dobrý důvod ve smyslu čl. 31 Ženevské úmluvy OSN o právním postavení uprchlíků znamená, že osoby, které prchají před ohrožením svého života nebo svobody nemají jinou legální cestu, jak vstoupit na území státu, kde vyhledávají ochranu.

57 V souladu s § 49a odst. 1 zákona o azylu.

58 Čl. 4 odst. 2 kvalifikační směrnice.

59 Srov. kupř. rozsudek NSS ze dne 20. října 2005, č. j. 2 Azs 423/2004-81 „o azyl je nutno žádat bezprostředně poté, co má k tomu žadatel příležitost, a to nejen z hlediska zeměpisného, ale i časového“; nebo rozsudek NSS ze dne 9. února 2006, č. j. 2 Azs 137/2005-51 „při podání žádosti o azyl s výrazným časovým odstupem po vstupu na území státu, kde mu může být ochrana formou azylu udělena, lze předpokládat, že důvody podání žádosti se již nemusejí shodovat s důvody odchodu ze země původu a naopak se spíše jedná o snahu cizince si v České republice legalizovat pobyt [...]“. Skutečnost, že žadatel požádal o mezinárodní ochranu v nejkratší možné době, případně prokázal dobrý důvod, proč tak neučinil, může být relevantní i z pohledu čl. 4 odst. 5 písm. d) kvalifikační směrnice.



který státům ukládá netrestat uprchlíky pro jejich nezákonný vstup na území za podmínky, že se sami v nejkratší možné době přihlásí úřadům. UNHCR zdůrazňuje, že k příznivějšímu výkladu slovního spojení „bez prodlení“ je vhodné přistoupit v případě uprchlíků, kteří čelí jazykovým či kulturním překážkám, nemají dostatek informací, jsou vyděšeni či z jiného důvodu nejsou schopni okamžitě požádat o mezinárodní ochranu.⁶⁰

Jsem přesvědčena, že podání žádosti o mezinárodní ochranu v řádu několika dnů po příchodu na území České republiky lze v případě žadatelů, kteří nemluví českým jazykem a neznají české prostředí, považovat za podání žádosti v nejkratší možné době. Ostatně i samotný OAMP v jednotlivých rozhodnutích zdůrazňuje, že požádání o mezinárodní ochranu v přijímacím středisku v Zastávce u Brna je podle jeho zkušeností velmi problematickým krokem i pro ty žadatele, kteří dlouhodobě pobývají na území České republiky a jsou schopni komunikovat v některém z češtině příbuzných jazyků.

Je zároveň možné, že žadatelé o možnosti podání žádosti přímo na letišti nemuseli vůbec vědět. Na nedostatečné informování potenciálních uprchlíků o možnosti podání žádosti o mezinárodní ochranu na letišti, jak ukládá čl. 8 odst. 1 procedurální směrnice, jsem ostatně poukázala ve své zprávě z října 2017.⁶¹ V prostorách obou terminálů letiště Václava Havla slouží k informování příchozích cizinců o možnosti požádat o mezinárodní ochranu pouze informační tabule UNHCR, které tam ale byly instalovány teprve v lednu 2017⁶² (v době příchodu žadatelů tam tudíž ještě nebyly) a navíc neobsahují informace v čínském jazyce.

Dále OAMP ve všech rozhodnutích poukazuje na to, že žadatelé nechtěli u pohovoru sdělit konkrétní informace o osobách, které je nasměrovaly do přijímacího střediska v Zastávce u Brna. Tato skutečnost je však zcela irelevantní pro posouzení žádostí.⁶³

III. Organizovanost příchodu žadatelů do České republiky s ekonomickým motivem

Závěru OAMP o organizovaném příjezdu celé skupiny žadatelů do České republiky a o údajných ekonomických motivech se budu věnovat společně na tomto místě. Ani z odůvodnění rozhodnutí totiž není zcela jasné, zda by se podle OAMP mělo jednat o vzájemně související skutečnosti, nebo nikoliv. OAMP nijak blíže nevysvětluje, kdo měl příjezd žadatelů organizovat, z jakého důvodu či s jakým cílem.

Pokud jde o údajnou organizovanost příchodu žadatelů, argumentace OAMP je problematická hned z několika důvodů. Za prvé, závěry OAMP nemají žádnou oporu v objektivních důkazech, ve výpovědích jednotlivých žadatelů nebo shromážděných informacích o zemi původu, ale vycházejí pouze ze subjektivního přesvědčení a ničím

60 Srov. UNHCR. *Revised Guidelines on Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers*. [online]. Ženeva. © United Nations High Commissioner for Refugees, 1993. [cit. 12. 10. 2018]. Dostupné z: <http://www.unhcr.org/protection/globalconsult/3bd036a74/unhcr-revised-guidelines-applicable-criteria-standards-relating-detention.html>, bod 4.

61 Zpráva z návštěvy zařízení ze dne 24. října 2017, sp. zn. 34/2017/NZ/AL.

62 Podle informace od místní kanceláře UNHCR v Praze.

63 Jednotliví žadatelé nadto poskytli OAMP různá vysvětlení toho, jak se dostali do přijímacího střediska. Někteří z nich uváděli, že informace našli na internetu, někteří uvedli, že je do Zastávky u Brna nasměrovali pracovníci neziskové organizace nebo našli pomoc v kostele, v čínské restauraci, na policii atd.



nepodložených domněnek. Namísto toho, aby se OAMP zaměřil na individuální okolnosti každého jednotlivého případu, soustředí se jeho hodnocení pouze na společné znaky, které za použití zcela totožných argumentů vyzdvihuje ve všech svých rozhodnutích.

Za druhé, i pokud by se skutečně prokázalo, že někteří z žadatelů mohli mít i ekonomické motivy k opuštění země nebo že jejich příjezd do České republiky byl organizovaný ze strany třetích osob (zprostředkovatelů/cestovních agentur), nevylučuje je to z možnosti získání mezinárodní ochrany, pokud zároveň splňují podmínky pro udělení azylu nebo doplňkové ochrany. Obdobně komentář k zákonu o azylu uvádí: „Je pak třeba zvážit, zda volba odchodu do konkrétní země je dána legitimní snahou kompenzovat útrapy útěku před pronásledováním alespoň útekem do země s ekonomickým dostatkem. Její legitimitu respektuje i kanadská judikatura, jak ukazuje rozhodnutí kanadského Imigračního odvolacího výboru ve věci Guillermo Lautaro Diaz Fuentes [...]: ‚Rozdíl mezi ekonomickým migrantem a uprchlíkem je někdy těžko určitelný, nesmíme však zapomínat, že je-li osoba uprchlíkem, pak skutečnost, že může být také ekonomickým migrantem, ji tohoto statusu nezabavuje.‘“⁶⁴

Proto i za předpokladu, že by se domněnky OAMP ukázaly být pravdivé, nic to nemění na tom, že se jedná o skutečnosti, které nejsou důležité pro posouzení podmínek pro udělení mezinárodní ochrany. Proto na základě těchto skutečností nelze vyvozovat negativní závěry ve vztahu k věrohodnosti žadatelů.

Okolnosti, které podle OAMP nasvědčují ekonomickým motivům žadatelů k opuštění vlasti, by byly relevantní ve chvíli, kdy by žadatelé neuváděli žádné skutečnosti svědčící o tom, že by mohli být vystaveni pronásledování nebo že jim hrozí vážná újma. Naopak v situaci, kdy všichni žadatelé prezentovali obavy z pronásledování z důvodu náboženství, měl OAMP povinnost zaměřit se na posuzování věrohodnosti ve vztahu k těmto obavám.⁶⁵ OAMP však tuto povinnost nedodržel.

IV. Bezproblémové vycestování ze země

Otázka bezproblémového vycestování žadatelů ze země původu nebo otázka způsobu vyřízení cestovního dokladu může být rovněž relevantní pro posouzení žádosti o mezinárodní ochranu. Zároveň však nelze bez dalšího tvrdit, že tyto skutečnosti vylučují odůvodněnost obav z pronásledování anebo že automaticky vedou k závěru o nevěrohodnosti celé výpovědi žadatele o jeho problémech se státními orgány země původu.

Tento závěr podporuje i Nejvyšší správní soud: „Žalovaný považoval za podstatné, že stěžovatel setrval dva roky po útoku ve své vlasti, aniž měl jakékoliv potíže. Žalovaný dovodil, že se v zemi volně pohyboval, že si prostřednictvím státních orgánů vyřídil vízum

64 KOSAŘ, D., MOLEK, P., HONUSKOVÁ, V., JURMAN, M., LUPAČOVÁ, H. *Zákon o azylu. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2010. ISBN 978-80-7357-476-5. s. 107.

65 I z judikatury vyplývá, že „[u]vede-li žadatel o udělení azylu v průběhu správního řízení skutečnosti, jež by mohly nasvědčovat závěru, že opustil zemi původu pro některý z důvodů uvedených v § 12 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, je povinností správního orgánu vést zjišťování skutkového stavu takovým způsobem, aby byly odstraněny nejasnosti o žadatelových skutečných důvodech odchodu ze země původu.“ (Rozsudek NSS ze dne 19. srpna 2005, č. j. 4 Azs 467/2004-89).



a ze země bez problémů vycestoval. NSS souhlasí se žalovaným, že se může jednat o podstatný argument pro závěr o tom, že neexistuje přiměřená pravděpodobnost pronásledování žadatele o azyl ze strany státních orgánů. Státní orgán, který je příslušný k vydávání cestovních dokladů však nemusí vždy za všech okolností disponovat i informacemi o akcích všech státních složek (ať už vládních, či prezidentských) plánovaných proti určitým subjektům či seznamem tzv. „nepohodlných“ osob. Jinými slovy, nelze bez dalšího tvrdit, že vydání cestovního dokladu orgánem k tomu příslušným automaticky vylučuje nebezpečí pronásledování ze strany státních orgánů. Tuto skutečnost je třeba zohlednit při posouzení přiměřené pravděpodobnosti pronásledování ve smyslu § 12 písm. b) zákona o azylu.“⁶⁶ Obdobně v jiném rozsudku Nejvyšší správní soud výslovně konstatoval, že „založit závěr o nevěrohodnosti celé výpovědi [...] čistě na pochybnostech o okolnostech vycestování ze země nelze. K tomu by bylo nutno identifikovat zásadnější nesrovnalosti ve stěžovatelově výpovědi, případně rozpory mezi jeho výpovědí a dostupnými informacemi o zemi původu atd.“⁶⁷

Především je potřeba zkoumat, kdy a jakým způsobem k vyřízení cestovního dokladu došlo. Pokud si žadatel vyřídil pas ještě předtím, než u něj nastaly deklarované problémy se státními orgány, nebude hrát tato skutečnost žádnou roli ve vztahu k posouzení odůvodněného strachu z pronásledování. Někteří ze žadatelů přitom tvrdili, že si cestovní pas vyřídili v minulosti, kdy zvažovali cestu do zahraničí, a v době předtím, než se měli stát terčem zájmu policie.⁶⁸ OAMP přesto v jednotlivých rozhodnutích nerozlišuje, v jaké době si žadatelé cestovní doklady vyřídili.

Nadto se závěry OAMP o tom, že bezproblémové vycestování ze země naznačuje nezáměr státních úřadů o osoby jednotlivých žadatelů, neopírají o žádné konkrétní informace o zemi původu, ale pouze o vlastní hypotézy OAMP. Takový postup je porušením povinnosti vycházet při rozhodování ze spolehlivě zjištěného skutkového stavu. Pokud chce OAMP vyvozovat závěry o nevěrohodnosti tvrzení žadatelů, že před svým odjezdem z vlasti byli v hledáčku policie, na základě toho, že se jim podařilo bez problémů vycestovat ze země, měl si za účelem posouzení této otázky obstarat relevantní informace. V opačném případě OAMP neunesl svou část důkazního břemene.

V. (Ne)zájem státních orgánů o osobu žadatele

Skutková tvrzení žadatelů týkající se různých incidentů s příslušníky čínské policie jsou významná pro posouzení samotné žádosti o mezinárodní ochranu, a proto musí být ze strany OAMP náležitě posouzena i jejich věrohodnost.

V některých rozhodnutích právě v této části odůvodnění OAMP poukazuje na rozpory ve výpovědích žadatelů anebo na jiné logické nesrovnalosti v jejich popisu určité události⁶⁹

⁶⁶ Rozsudek NSS ze dne 4. ledna 2018, č. j. 10 Azs 254/2017-40, bod 28.

⁶⁷ Rozsudek NSS ze dne 8. dubna 2010, sp. zn. 1 Azs 7/2010-114, bod 22.

⁶⁸ Kupříkladu žadatelka s e. č. xxxx uvedla, že pas si vyřídila v říjnu 2014, zatímco její problémy s policií začaly až v červenci 2015. Stejně i žadatelka s e. č. xxxx si pas vyřídila v prosinci 2014, ale policisté ji hledali až v průběhu roku 2015.

⁶⁹ V případech, kde OAMP nějaké rozpory identifikoval, například v rozhodnutí č. j. **OAM-206/ZA-ZA11-K07-2016** (s. 20) nebo č. j. **OAM-204/ZA-ZA11-K07-2016** (s. 20), uvádí, že „ohledně žadatelkou tvrzených potíží, kterým měla být údajně ve vlasti vystavena, má určité pochybnosti, a to zejména s ohledem na rozpory v jejích výpovědích,



a tyto nesrovnalosti stručně popisuje. Popřípadě uvádí, že ohledně tvrzení týkajícího se incidentu žadatele s policií „má určité pochybnosti“ s ohledem na okolnosti, za jakých k němu mělo dojít, zejména pokud jde o zjevnou nelogičnost popisovaného jednání policie.⁷⁰

Ve většině ostatních případů argumentace OAMP v této části neobsahuje žádné odkazy na konkrétní rozpory či nesrovnalosti ve výpovědích žadatelů.

Odůvodnění negativních rozhodnutí u těch případů, kdy dotyční tvrdili, že byli zadrženi a vystaveni špatnému zacházení, se opírá o to, že se jednalo pouze o ojedinělý incident, k němuž navíc došlo dlouho předtím, než se dotyční žadatelé rozhodli opustit Čínu, což značí, že nebyli dlouhodobě pronásledováni. Naopak v těch případech, kdy dotyční zadrženi nebyli, odůvodňuje OAMP svůj závěr o neexistenci odůvodněných obav z pronásledování či nebezpečí vážné újmy tím, že v případě skutečného zájmu čínských státních orgánů o žadatele, měly tyto dostatek možností podniknout určité represivní kroky vůči žadatelům, a to nejpozději při jejich vycestování ze země, což se však nestalo. Ve všech rozhodnutích se pak objevuje kategorické tvrzení, že žadatelé pouze využili znalostí o problematice pronásledování příslušníků některých náboženských menšin v Číně, aby svými tvrzeními následně vygradovali svůj azylový příběh a vytvořili údajné obavy z návratu do vlasti, přestože oni sami ve skutečnosti ve své vlasti ohrožení nikdy nebyli.

Připomínám, že existence pochybností nepostačuje k závěru o nevěrohodnosti dílčího tvrzení. Z judikatury vyplývá, že OAMP nemůže „ze svého posuzování vyloučit tvrzené

kteří správní orgán jejich podrobným prostudováním zjistil“. Jindy OAMP vysloveně konstatuje nevěrohodnost určitého tvrzení, např. v rozhodnutí č. j. **OAM-87/ZA-ZA11-K07-2016** (s. 26) uvádí: „Tvrzení jmenované o jejím zadržení považuje za nevěrohodné, a to zejména s ohledem na nesrovnalosti v jejích jednotlivých výpovědích.“

70 Kupříkladu v rozhodnutí č. j. **OAM-499/ZA-ZA11-K07-2016** (s. 19) je uvedeno: „Ohledně tvrzení žadatele, že ho policie sledovala a jednoho večera dokonce přišla zatknout, což se jí však nepovedlo, protože on jim neotevřel dveře, má správní orgán určité pochybnosti, neboť podle jeho názoru, pokud by příslušníci čínské policie skutečně přišli jmenovaného zatknout ať již z důvodu jeho náboženského vyznání, či jakéhokoliv jiného důvodu, jistě by pouze nezaklepal na dveře, a poté bez jakéhokoliv dalšího sledování neopustili jeho dům. K závěru, že jmenovaný po tomto nebyl sledován, pak vede správní orgán skutečnost, že ještě ten samý večer vyšel s manželkou z domu, počkali spolu na auto a odjeli do jiného města [...]“.

Podobně v rozhodnutí č. j. **OAM-519/ZA-ZA11-K017-2016** (s. 18) se uvádí: „Určité pochybnosti má pak správní orgán ohledně jí tvrzeného případu, ke kterému mělo dojít během náboženského setkání u sestry dne 20. 12. 2012, kdy měla do domu sestry na základě udání policie, která měla sestře nejdříve zavolat na telefon, a sestra tudíž měla mít podle sdělení žadatelky dostatek času, aby ji varovala. Dále žadatelka událost popsala tak, že utekla přes balkon na střechu, a to i s taškou, do které jí setra dala knihy s Božím slovem. Když po chvilce uslyšela zvuk odjíždějícího auta, vrátila se zpět do bytu, kde našla dceru sestry, jež jí sdělila, aby rychle utekla, že maminku odvedla policie. Ačkoliv sama žadatelka policisty neviděla, a neviděla ani jejich auto, tak věděla, že šlo o policisty, neboť ti měli podle jejího tvrzení od dveří zatelefonovat nahoru do bytu, aby jim byly otevřeny dveře. Správní orgán k uvedenému konstatuje, že podle jeho názoru je velmi nepravděpodobné, aby čínská policie během razie proti věřícím předem oznamovala svou přítomnost, a to tím způsobem, že volají samotným věřícím, aby jim otevřeli dveře. Pokud by je příslušníci čínské policie skutečně přišli zatknout ať již z důvodu jejich náboženského vyznání či jakéhokoliv jiného důvodu, jistě by na sebe neupozorňovali takovýmto způsobem a vnikli do bytu bez jakéhokoli varování.“

Dále v rozhodnutí č. j. **OAM-310/ZA-ZA11-K07-2016** (s. 24) se uvádí: „Nad rámec výše uvedeného správní orgán uvádí, že ohledně tvrzení jmenované o jejím zadržení má určité pochybnosti, a to zejména s ohledem na její vyjádření, že byla několik hodin ze strany policistů mučena mimo jiné elektrickým obuškem, kterým opakovaně dostávala elektrické výboje, aby posléze uvedla, že z tohoto několikahodinového mučení vyvázla pouze s podlitinami, které jí léčila její příbuzná, údajná lékařka, akupunkturou a různými čaji [...]“ OAMP toto tvrzení zpochybňuje tím, že dlouhodobé mučení tímto způsobem by jednak vyžadovalo lékařské ošetření, případně hospitalizaci, a zároveň by na těle jistě zanechalo viditelné stopy.



skutečnosti např. pouze proto, že nelze vyloučit jiný průběh událostí než ten předestřený žadatelem či že existuje alternativní vysvětlení pro určité skutečnosti, které je stejně pravděpodobné⁷¹. OAMP může zcela vyloučit z celkového posouzení pouze ta fakta, „u nichž je postaveno téměř najisto, že se nestaly (tedy neexistuje ani přiměřená pravděpodobnost, že k nim došlo). Ostatní tvrzení musí být součástí celkového posouzení rizika pronásledování, kde jim bude přisouzena váha podle míry pravděpodobnosti, s jakou lze soudit, že odpovídají skutečnosti“⁷². „Pokud se žadatel o mezinárodní ochranu po celou dobu řízení ve věci mezinárodní ochrany drží jedné dějové linie, jeho výpovědi lze i přes drobné nesrovnalosti označit za konzistentní a za souladné s dostupnými informacemi o zemi původu, pak je třeba z takové výpovědi vycházet“⁷³. Je pochybením, pokud OAMP při existenci pochybností o pravdivosti určitých tvrzení dospěje k jednoznačnému závěru, že předmětné tvrzení je nevěrohodné a že k danému incidentu nedošlo, aniž by k tomuto posouzení informace o zemi původu vůbec použil.

Za zcela zásadní pochybení považuji to, že v rozhodnutích chybí jednoznačné závěry OAMP o věrohodnosti či nevěrohodnosti tvrzení žadatelů o jejich problémech s policejními orgány. OAMP pouze naznačuje nevěrohodnost tvrzení ohledně určitého incidentu. Následně však tento incident posuzuje, jako kdyby byl věrohodný, a zpochybňuje jeho způsobilost vyvolat odůvodněný strach z pronásledování či nebezpečí vážné újmy⁷⁴. Takový způsob odůvodnění považuji za zcela nepřezkoumatelný. Ve výsledku není zřejmé, zda k rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany vedla nevěrohodnost tvrzení žadatelů ohledně jejich problémů se státními orgány, anebo zda obavy žadatelů nenaplnily požadovaný důkazní standard – tj. nebyla shledána existence přiměřené pravděpodobnosti pronásledování, resp. reálného rizika vážné újmy (k tomu viz dále část C.4).

Jak je patrné z části C.2.2, při posouzení žádosti o mezinárodní ochranu je potřeba vzít v potaz kontextuální okolnosti týkající se situace panující v zemi původu žadatele a v jejich světle hodnotit výpověď žadatele. U posouzení věrohodnosti je potřeba se soustředit na a) vnitřní nerozpornost výpovědi, b) vnější konzistentnost (soulad) s informacemi o zemi původu a s dalšími důkazy a c) hodnověrnost výpovědi, tedy zda je v kontextu těchto informací pravděpodobné, že se skutečnosti tvrzené žadatelem staly či mohou nastat (viz indikátory věrohodnosti uvedené v úvodu této kapitoly). OAMP se však soustředil pouze na jednu stránku věrohodnosti, a sice na konkrétní rozpory či nesrovnalosti ve výpovědích žadatelů, tedy na vnitřní nerozpornost výpovědi. OAMP přitom v rozhodnutích výslovně neuvádí, že určité tvrzení bylo shledáno nevěrohodným, a ani nezdůvodňuje, jaký to mělo vliv na celkové posouzení žádosti.

V rozhodnutích zcela schází vyhodnocení výpovědí žadatelů na základě dostupných informací o zemi původu. OAMP shrnul informace o zemi původu a uvedl, že si je vědom potíží, kterým věřící v zemi původu čelí. Dále na základě informací o zemi původu

71 Rozsudek NSS ze dne 30. září 2008, čj. 5 Azs 66/2008-70.

72 Tamtéž.

73 Tamtéž. Srov. rovněž rozsudek NSS ze dne 27. března 2008, čj. 4 Azs 103/2007-63.

74 Připomínám, že v případech těch žadatelů, kteří tvrdili, že byli vystaveni špatnému zacházení OAMP uvádí, že „jednání policistů vůči žadatelce [žadatel] překročilo akceptovatelnou míru a šlo zcela evidentně o porušení služebních povinností i zákona z jejich strany, jednalo se o jediný konkrétní incident“.



konstatoval, že je pravděpodobné, že žadatelé patří k určité církvi. Tím však jeho práce s informacemi o zemi původu skončila. Vůbec je nevyužil k vyhodnocení věrohodnosti příběhů žadatelů a k posouzení důvodnosti obav z pronásledování. Například OAMP nevyhledal, zda je, či není běžné, že policie vtrhne na mši církve a nezatkne všechny věřící, ale jen některé, přestože ve vztahu k některým žadatelům dovozuje, že takové jednání úřadů je nepravděpodobné. Ve zdrojích informací o zemi původu, jež jsou obsaženy ve spisu, přitom takové informace dostupné jsou (viz příloha k této zprávě vytvořená za použití informací, které si OAMP opatřil). Tam, kde žadatelé takový průběh událostí uvedli, nadto OAMP zpochybnil jejich obavy z pronásledování pouze v obecné rovině, aniž by přihlédl k církvi, ze které pocházeli (včetně toho, zda jde o zakázanou církev), k provincii, z níž žadatel pochází, a k dalším důležitým kontextuálním informacím vyplývajícím z informací o zemi původu.

C.2.4 Závěr

OAMP pochybil ve způsobu hodnocení věrohodnosti jednotlivých žadatelů. 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:

- V odůvodnění jednotlivých rozhodnutí chybí jasné a přezkoumatelné závěry, z nichž by bylo zřejmé, která konkrétní tvrzení jednotlivých žadatelů považuje OAMP za nevěrohodná.
- Posouzení věrohodnosti není dostatečně individualizováno, neboť odůvodnění rozhodnutí se soustřeďuje pouze na společné znaky všech žádostí a ve všech rozhodnutích je téměř stejné.
- 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 soustřeďuje 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 posouzení žádostí.

C.3 Identifikace obětí mučení a jiných forem špatného zacházení

Předpokladem pro řádné zjištění skutkového stavu může být v některých případech identifikace obětí mučení či jiných forem špatného zacházení, a to zejména tehdy, pokud samotný žadatel uvádí, že byl takovému jednání vystaven. K tomuto účelu mohou typicky sloužit zejména zprávy z lékařského či psychologického vyšetření.

Podle čl. 18 odst. 1 procedurální směrnice „[č]lenské 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.“ V případě, že není provedena lékařská prohlídka v souladu s odst. 1, mají členské státy v souladu s odst. 2 povinnost informovat žadatele, že si takovou prohlídku mohou zajistit z vlastní iniciativy a na vlastní náklady. Zároveň bod 31 odůvodnění procedurální směrnice stanoví, že „[o]patření na vnitrostátní úrovni ke zjišťování a dokumentaci příznaků a známek mučení nebo jiných vážných forem fyzického či psychického násilí, včetně sexuálního násilí, v rámci řízení, na něž se vztahuje tato směrnice, mohou mimo jiné vycházet ze Zásad pro účinné vyšetřování a dokumentaci mučení a jiného krutého, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání (Istanbulský protokol).“⁷⁵

Uvedená ustanovení byla do zákona o azylu transponována pouze zčásti. Podle § 10 odst. 5 zákona o azylu platí, že „[m]inisterstvo informuje žadatele o udělení mezinárodní ochrany o možnosti zajistit si lékařské vyšetření zaměřené na zjištění známek pronásledování nebo vážné újmy.“ Na rozdíl od procedurální směrnice tedy zákon o azylu vůbec nepočítá s možností, že by iniciativa k provedení lékařské prohlídky směřovala od OAMP, který tak má vůči žadateli pouze informační povinnost. Zákon o azylu transponuje pouze čl. 18 odst. 2 procedurální směrnice, který však upravuje toliko náhradní řešení pro případy, kdy z nějakého důvodu nebyla provedena lékařská prohlídka v souladu s odst. 1. Dodávám, že na nevyhovující transpozici čl. 18 jsem upozorňovala již v rámci meziresortního připomínkového řízení k předmětné novele zákona o azylu.⁷⁶

S ohledem na to, že OAMP nese v rámci řízení svou část důkazního břemene, jakož i s ohledem na požadavek eurokonformního výkladu § 10 odst. 5 zákona o azylu, mám za to, že v případě, kdy žadatel o mezinárodní ochranu tvrdí, že v zemi původu byl vystaven mučení, případně jiným formám psychického, fyzického nebo sexuálního násilí, je na správním orgánu, aby iniciativně žadateli nabídl možnost zprostředkovat lékařské či psychologické vyšetření. Takový výklad ustanovení procedurální směrnice uvádí i Justiční analýza k azylovému řízení a principu non-refoulement vydaná EASO ve spolupráci s Mezinárodní asociací soudců azylového práva (dále jen „IARLJ“). Podle ní rozhodující orgán může lékařskou prohlídku opomenout pouze tehdy, pokud není nutné ji provádět,

75 Istanbulský protokol je mezinárodním dokumentem, který stanoví standardy pro dokumentaci mučení a jeho následků. Srov. UN Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR). *Manual on the Effective Investigation and Documentation of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* („Istanbul Protocol“). [online]. Ženeva. OHCHR, 2004. [cit. 28. 8. 2018]. Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/4638aca62.html>.

76 V rámci svých připomínek k navrženému znění § 10 odst. 5 zákona o azylu jsem upozorňovala na to, že „[t]oto ustanovení navíc není v souladu s čl. 18 procedurální směrnice, podle něhož 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. Členské státy mohou stanovit, že takovou lékařskou prohlídku si zajistí sám žadatel, ale i v takovém případě má být hrazena z veřejných prostředků (čl. 18 odst. 1 věta poslední). Možnost zajistit si lékařskou prohlídku z vlastní iniciativy a na vlastní náklady žadatelů je upravena teprve v čl. 18 odst. 2, a to až pro případ, že nebyla v konkrétním případě provedena lékařská prohlídka na náklady státu. Zajištění lékařské prohlídky na vlastní náklady má být tedy až náhradním řešením. Rozpor s procedurální směrnicí dále naznačuje znění § 23c návrhu, který za podklad pro rozhodnutí považuje tuto lékařskou vyšetření, ale s jinými lékařskými vyšetřeními, které by si nechalo provést se souhlasem žadatele ministerstvo na náklady státu, vůbec nepočítá. Proto navrhuji ustanovení doplnit tak, aby byl transponován i čl. 18 odst. 1 procedurální směrnice.“ Dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1608>.



neboť správní orgán je připraven přijmout žadatelovo tvrzení o tom, že mu byla způsobena újma, nebo proto, že mezi známkami mučení a důvody žádosti o mezinárodní ochranu není žádná souvislost.⁷⁷ V každém případě (tedy i u těch žadatelů, kteří v rámci pohovoru výslovně neuvedli, že by v minulosti byli vystaveni vážnému násilí) však má OAMP v souladu s § 10 odst. 5 zákona o azylu obecnou povinnost žadatele informovat o možnosti zajistit si takové vyšetření.

Část žadatelů tvrdila, že po svém zadržení byli na policejní služebně vystaveni různým formám mučení či špatného zacházení. Někteří žadatelé, kteří popisovali násilí, získali azyl, jiní žadatelé, kteří rovněž popisovali fyzické či psychické násilí ze strany policie, však se svou žádostí o mezinárodní ochranu úspěšní nebyli a OAMP jejich tvrzení v tomto ohledu buď zpochybňuje, nebo jim nepřikládá azylovou relevanci.

Kupříkladu v rozhodnutí č. j. OAM-310/ZA-ZA11-K07-2016 (s. 24) OAMP znevěrohodňuje tvrzení žadatelky o tom, že byla po svém zadržení vystavena několikahodinovému mučení elektrickým obuškem, neboť podle OAMP by takové mučení jednak vyžadovalo lékařské ošetření nebo dokonce hospitalizaci, a zároveň by na těle jistě zanechalo viditelné stopy. Žadatelka však uvedla, že vyvázla pouze s podlitinami, které jí léčila její příbuzná akupunkturou a různými čaji.

V případě dotyčné žadatelky a rovněž ani v případech dalších žadatelů, kteří měli být vystaveni mučení či špatnému zacházení, se OAMP nesnažil ověřit pravdivost jejich tvrzení zprostředkováním lékařského či psychologického vyšetření, ačkoliv by to při neexistenci žádných konkrétních důkazů bylo vhodné pro účely posouzení žádosti o mezinárodní ochranu, a v souladu čl. 18 odst. 1 procedurální směrnice tak tedy měl postupovat.

Kromě toho OAMP nenaplnil ani svou povinnost plynoucí z § 10 odst. 5 zákona o azylu (a čl. 18 odst. 2 procedurální směrnice). Poučení o možnosti zajistit si lékařské vyšetření z vlastní iniciativy žadatele totiž není součástí obecného poučení, které při podání žádosti dostává každý žadatel v jazyce, kterému rozumí,⁷⁸ a nebylo ani jinak zaznamenáno ve spisovém materiálu jednotlivých případů.

V citovaném případě OAMP zpochybňuje věrohodnost žadatelky pouze na základě vlastní domněnky o neexistenci známek, jež mučení elektrickým proudem mělo zanechat. Úvaha OAMP v tomto směru je však v přímém rozporu se zásadami obsaženými v Istanbulském protokolu, na který odkazuje procedurální směrnice.

Istanbulský protokol upozorňuje na to, že „nepřítomnost fyzických důkazů o mučení by neměla být chápána tak, že k mučení nedošlo, neboť takové násilné činy vůči osobám často nezanechávají žádné stopy nebo trvalé jizvy“.⁷⁹ Podle Istanbulského protokolu mučitelé někdy záměrně používají techniky, které zabraňují nebo omezují vzniku

77 Justiční analýza odkazuje na rozsudek ESLP ze dne 9. března 2010, ve věci RC proti Švédsku, stížnost č. 41827/07, bod 53. Srov. Evropský azylový podpůrný úřad/Mezinárodní asociace soudců azylového práva (EASO/IARLJ). *Asylum procedures and the principle of non-refoulement*. [online]. © European Asylum Support Office, 2018. Dostupné z: https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/asylum-procedures-ja_en.pdf, s. 96.

78 Viz Ministerstvo vnitra. *Poučení pro žadatele o udělení mezinárodní ochrany*. [online]. Praha. [cit. 2018-10-12]. Dostupné z: www.mvcr.cz/soubor/poucení-pro-žadatele-o-udelení-mezinarodni-ochrany.aspx.

79 Istanbulský protokol, op. cit., bod 161.



viditelných známek poranění.⁸⁰ To je i případ mučení elektrickým proudem,⁸¹ kdy je často používána voda nebo gel za účelem zvýšení účinnosti týrání, zvětšení vstupní plochy elektrického proudu na těle a zabránění detekce popáleniny elektrickým proudem.⁸² Následkem mučení pomocí elektrického proudu jsou podle Istanbulského protokolu obvykle červenohnědé kruhové léze v průměru od 1 do 3 mm, většinou bez zánětu, které mohou mít za následek hyperpigmentovanou jizvu. Vzhledem k tomu, že léze často nejsou snadno rozeznatelné, je potřeba pečlivě zkoumat povrch kůže.⁸³

Známky předchozího mučení tedy nemusejí být vždy na první pohled evidentní (což platí tím spíš, došlo-li k mučení před delší dobou) a ani jejich případná absence není v žádném případě určující ve vztahu k tomu, zda dotyčná osoba v minulosti skutečně byla vystavena mučení, nebo nikoliv.

I v tomto případě platí, že hodnocení tvrzení žadatelů musí vycházet z objektivních a spolehlivých zdrojů informací, nikoliv pouze z vlastní teorie rozhodce o tom, jak se některé události mohly nebo měly odehrát (blíže k hodnocení věrohodnosti viz část C.2.2 této zprávy). Takovým objektivním zdrojem informací by v této situaci mohl být právě lékařský nebo psychologický posudek. OAMP proto pochybil, pokud se při existenci pochyb o pravdivosti tvrzení žadatelů o prožitém mučení nesnažil zprostředkovat lékařskou prohlídku nebo alespoň žadatele o této možnosti neinformoval (jak uvádím již výše) a jejich věrohodnost v tomto ohledu zpochybnil pouze na základě vlastních představ o tom, jaké zdravotní následky a stopy mělo mučení určitým způsobem zanechat. Takový zjednodušující a subjektivní přístup odporuje povinnosti OAMP zjistit skutkový stav způsobem, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu) a posoudit žádost o mezinárodní ochranu jednotlivě, objektivně a nestranně (čl. 10 odst. 3 procedurální směrnice).

Kromě toho procedurální směrnice ukládá státům rovněž povinnost zajistit, aby pracovníci orgánu příslušného k posuzování žádostí o mezinárodní ochranu byli řádně vyškoleni.⁸⁴ Pracovníci provádějící s žadateli pohovor musejí mít obecné znalosti o problémech, které by mohly nepříznivě ovlivnit schopnost žadatele absolvovat pohovor, jako jsou známky toho, že žadatel mohl být v minulosti mučen.⁸⁵ Minimálně z odůvodnění výše citovaného rozhodnutí je patrné, že v tomto konkrétním případě pověřený pracovník neměl patřičné znalosti o rozpoznávání známek mučení elektrickým proudem. Nemám informace o tom, zda a případně jakým způsobem probíhá školení zaměstnanců OAMP o identifikaci zranitelných žadatelů o mezinárodní ochranu, včetně obětí mučení a jiných forem špatného zacházení. Pokud však pracovníci OAMP, kteří provádějí pohovory

⁸⁰ Tamtéž, bod 172.

⁸¹ Tamtéž, bod 175: „některé formy mučení, jako je úraz elektrickým proudem nebo tupý úder, mohou být zpočátku nezjistitelné, ale mohou se prokázat až při následném vyšetření.“

⁸² Tamtéž, bod 212.

⁸³ Tamtéž.

⁸⁴ Srov. čl. 4 odst. 3 procedurální směrnice.

⁸⁵ Srov. čl. 4 odst. 3 a čl. 14 odst. 1 procedurální směrnice.



s žadateli, nejsou schopni identifikovat potenciální oběti mučení či špatného zacházení, nemohou pak účinně splnit ani svou povinnost dle čl. 18 procedurální směrnice.⁸⁶

Pro úplnost upozorňuji na to, že Výbor OSN proti mučení opakovaně kritizuje Českou republiku kvůli neuspokojivé identifikaci domnělých obětí mučení a nezajištění školení zdravotníků či státních úředníků o Istanbulském protokolu.⁸⁷ V posledním závěrečném vyjádření k šesté periodické zprávě z roku 2018 Výbor OSN proti mučení přímo ve vztahu k situaci žadatelů o mezinárodní ochranu doporučuje České republice „přijmout veškerá opatření nezbytná k vytvoření a zavedení standardního postupu pro identifikace a ochranu zranitelných osob, včetně obětí mučení a špatného zacházení“.⁸⁸ Bylo by proto namíste promítnout tato doporučení i do praxe OAMP, jehož pracovníci při své činnosti přicházejí do styku s oběti mučení či jiných forem špatného zacházení. Náležitá identifikace těchto osob je klíčová nejen pro samotné posouzení žádosti o udělení mezinárodní ochrany, ale i pro účely speciálních procesních záruk, které mají být těmto žadatelům jakožto zranitelným osobám garantovány.⁸⁹

C.3.1 Závěr

OAMP nepodnikl žádné kroky vedoucí k identifikaci možných 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 OAMP porušil čl. 18 odst. 1 procedurální směrnice a § 10 odst. 5 zákona o azylu.

86 Tedy informovat tyto osoby o možnosti podstoupit lékařské vyšetření anebo takové vyšetření sami zprostředkovat.

87 V této souvislosti Výbor doporučuje zajistit, aby byl Istanbulský protokol nezbytnou součástí školení pro všechny zdravotnické pracovníky a další státní úředníky zapojené do práce s osobami omezenými na svobodu. (srov. Committee Against Torture. *Concluding observations on the sixth periodic report of Czech Republic*. CAT/C/CZE/CO/6. [online]. Ženeva. © United Nations, CAT, 2018. [cit. 2018-10-12]. Body 38 a 39. Dostupné z: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2FCZE%2FCO%2F6&Lang=en). Obdobné výhrady a doporučení ve vztahu ke školení na rozeznávání známek mučení či jiného špatného zacházení Výbor předestřel již ve svém předchozím vyjádření z roku 2012, kdy odmítl tvrzení státu, že příznaky fyzických a psychických zranění způsobených mučením jsou tak specifické, že zkušený lékař nevyžaduje odbornou přípravu (srov. Committee Against Torture. *Concluding observations on the sixth periodic report of Czech Republic*. CAT/C/CZE/CO/6. [online]. Ženeva. © United Nations, CAT, 2018. [cit. 2018-10-12]. Body 38 a 39. Dostupné z: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2FCZE%2FCO%2F6&Lang=en).

88 Committee Against Torture. *Concluding observations on the sixth periodic report of Czech Republic*, op. cit., bod 21 písm. d).

89 V souladu s čl. 24 odst. 3 procedurální směrnice mají členské státy povinnost zajistit, „aby žadatelům, u nichž bylo zjištěno, že potřebují zvláštní procesní záruky, byla poskytnuta náležitá podpora, jež jim umožní v průběhu azylového řízení požívat práv a plnit povinnosti stanovené v této směrnici“.



C.4 Posouzení přiměřené pravděpodobnosti pronásledování

Důkazním standardem pro zkoumání odůvodněnosti strachu z pronásledování je test přiměřené pravděpodobnosti. Obsah tohoto testu vymezil NSS následovně: „Přiměřená pravděpodobnost nežádoucího důsledku návratu do země původu je dána tehdy, bývá-li tento důsledek v případech obdobných případu žadatele nikoli ojedinělý.“⁹⁰

Ze standardu přiměřené pravděpodobnosti plyne, že OAMP „nemůže ze svého posuzování vyloučit tvrzené skutečnosti např. pouze proto, že nelze vyloučit jiný průběh událostí než ten předestřený žadatelem či že existuje alternativní vysvětlení pro určité skutečnosti, které je stejně pravděpodobné“.⁹¹ Vyloučit z celkového posouzení lze pouze ty skutečnosti, „u nichž je postaveno téměř najisto, že se nestaly (tj. neexistuje ani přiměřená pravděpodobnost, že k nim došlo). Ostatní tvrzení musí být součástí celkového posouzení rizika pronásledování, kde jim bude přisouzena váha podle míry pravděpodobnosti, s jakou lze soudit, že odpovídají skutečnosti. Jiná situace je, pokud je žadatel nevěrohodný ve všech relevantních aspektech své žádosti; v tomto případě (a pouze v tomto případě) může žalovaný bez dalšího posoudit žadatele jako nevěrohodného a nemusí detailně posuzovat jeho jednotlivá dílčí tvrzení“.⁹²

V rámci této části zhodnotím, jakým způsobem OAMP zdůvodňuje neexistenci odůvodněných obav pronásledování v případě těch žadatelů, kterým mezinárodní ochrana nebyla udělena.

OAMP ve všech případech uznává, že žadatelé jsou příslušníky deklarovaných církví a zároveň v každém rozhodnutí uvádí, že po srovnání informací sdělených dotyčným žadatelem/žadatelkou s informacemi o situaci členů náboženských menšin v Číně dospěl k závěru, že tito se obecně mohou stát terčem negativního jednání ze strany čínských státních orgánů či bezpečnostních složek. Následně však OAMP v jednotlivých rozhodnutích konstatuje, že neshledal důvodnost žádosti, „pokud jde o individuální tvrzené pronásledování z důvodu náboženského vyznání [žadatele/žadatelky] nebo jeho budoucí údajnou hrozbu v případě návratu do vlasti“.

Nedůvodnost žádosti v případě těch žadatelů, kteří netvrdili, že byli dříve zatčeni nebo vystaveni špatnému zacházení, dovozuje OAMP právě z toho, že tito žadatelé nebyli osobně vystaveni žádnému negativnímu jednání ze strany čínských bezpečnostních složek. V případě těch žadatelů, kteří uváděli, že byli zatčeni a vystaveni policejnímu násilí, OAMP konstatoval, že nebyli dlouhodobě vystaveni pronásledování, a pokud jde o jediné zadržení, jednání policistů podle OAMP „překročilo akceptovatelnou míru a šlo zcela

90 NSS tento test dále rozvádí: „Neznamená to, že pravděpodobnost, že nežádoucí důsledek nastane, musí být nutně vyšší než pravděpodobnost, že nenastane (tzn. že test přiměřené pravděpodobnosti představuje nižší důkazní standard než v civilních věcech) [tím méně to znamená, že v případě návratu do země původu musí být nastání nežádoucího důsledku prakticky jisté (tzn. že test přiměřené pravděpodobnosti představuje a fortiori i nižší důkazní standard než standard nade vše pochybnost v trestních věcech)], nýbrž to, že k nežádoucímu důsledku v případech obdobných případu žadatele dochází natolik často, že s ním ten, komu takový následek hrozí, musí počítat jako se vcelku běžným jevem, a nikoli jako s jevem toliko výjimečným.“ (rozsudek NSS ze dne 26. března 2008, č. j. 2 Azs 71/2006-82).

91 Rozsudek NSS ze dne 30. září 2008, č. j. 5 Azs 66/2008-70.

92 Tamtéž.



evidentně o porušení služebních povinností i zákona z jejich strany, jednalo se o jediný konkrétní incident“.

Kromě toho OAMP ve všech rozhodnutích odkazuje na možnost řešit případné problémy vnitřním přesídlením v rámci Číny (k tomu viz část C.5) a dále mluví o snadném vyřízení cestovního pasu či bezproblémovém vycestování přes pekingské letiště (k tomu viz část C.2.4).

Způsob, jakým OAMP v rozhodnutích hodnotí existenci přiměřené pravděpodobnosti pronásledování, považuji za chybný. Své závěry o neexistenci odůvodněných obav žadatelů z pronásledování totiž dovozuje pouze na základě zpochybňování tvrzení jednotlivých žadatelů, aniž by tato tvrzení konfrontoval s informacemi vyplývajícími z relevantních zpráv o zemi původu. Tyto zprávy (viz příloha k této zprávě, část E.2 „Přístup k neregistrovaným církvím v jednotlivých provinciích“) přitom vypovídají mimo jiné o tom, že míra, v jaké dochází k pronásledování příslušníků náboženských menšin v Číně, se značně liší jednak v závislosti na tom, z jaké provincie dotýčný pochází, a jednak na tom, k jaké církvi patří nebo jaké v ní zastává postavení.⁹³

Konstatování OAMP, že příslušníci náboženských menšin se mohou stát terčem negativního jednání čínských státních orgánů, je natolik obecné, že z něho nelze dovozovat žádné závěry ve vztahu k přiměřené pravděpodobnosti pronásledování jednotlivých žadatelů (srov. rovněž závěr u posuzování věrohodnosti žadatelů v části C.2.4, kde poukazuji na to, že není jasné, zda OAMP zamítá žádosti kvůli nevěrohodnosti žadatelů, anebo proto, že nebyl naplněn důkazní standard přiměřené pravděpodobnosti pronásledování).

Informace o zemi původu, které si OAMP opatřil (viz část C.6), sice nepokrývají všechny tematické oblasti nutné pro posouzení podaných žádostí, avšak zrovna k otázce naplnění přiměřené pravděpodobnosti pronásledování poskytují mnoho indicií. Například jsou v nich uvedeny statistiky křesťanů, kteří byli za posuzované období zatčeni a zadrženi (viz příloha k této zprávě, část D „Praxe při uplatňování předpisů“ a následně též D.1 „Nezákonné detence“ a D.2 „Zacházení s vězni“), poskytující různé příklady, jak úřady přistupují k neregistrovaným církvím v jednotlivých provinciích (viz příloha, část E „Vnitřní přesídlení“ rozdělená podle incidentů ve zprávách k jednotlivým provinciím). Uvedené informace, zpracované v příloze k této zprávě, přitom vycházejí pouze ze zpráv použitých samotným OAMP, nejde tedy o nové zprávy ve spisech nezahrnuté. Z toho jasně vyplývá, že OAMP informace k dispozici měl, ale pouze je nepoužil k posouzení přiměřené pravděpodobnosti pronásledování.

Kromě nedostatečné práce s informacemi o zemi původu při posuzování přiměřené pravděpodobnosti pronásledování shledávám pochybení i v tom, jakým způsobem OAMP přistupuje k hodnocení tvrzení žadatelů o jejich zadržení a následném špatném zacházení.

Podle čl. 9 odst. 1 kvalifikační směrnice lze za pronásledování ve smyslu Ženevské úmluvy považovat jednání, které je buď a) svou povahou nebo opakováním dostatečně závažné,

⁹³ Tato skutečnost nutně neznamená, že existuje možnost vnitřního přesídlení pro žadatele, neboť OAMP zároveň neurčil, která oblast Číny by pro žadatele mohla být bezpečná (srov. část C.5 týkající se otázky vnitřního přesídlení).



aby představovalo vážné porušení základních lidských práv, zejména práv, od nichž se podle čl. 15 odst. 2 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod nelze odchýlit, nebo b) souběhem různých opatření, včetně porušování lidských práv, který je dostatečně závažný k tomu, aby postihl jednotlivce způsobem podobným způsobu uvedenému v písmenu a). Odstavec 2 článku 9 kvalifikační směrnice obsahuje demonstrativní výčet jednání, která mohou být za pronásledování považována. Mezi tato jednání patří, mimo jiné, použití fyzického nebo psychického násilí, včetně sexuálního násilí;⁹⁴ právní, správní, policejní nebo soudní opatření, která jsou sama o sobě diskriminační nebo jsou prováděna diskriminačním způsobem;⁹⁵ anebo nepřiměřené nebo diskriminační trestní stíhání nebo trestání.⁹⁶

Z kvalifikační směrnice vyplývá, že aby mohlo být určité jednání považováno za pronásledování, nemusí docházet k jeho opakování a žadatel nemusí být tomuto jednání vystaven dlouhodobě. Naopak postačí i jednotlivý akt, jehož povaha je natolik závažná, že jej lze považovat za pronásledování sám o sobě. Svévolné zadržení a následné podrobení žadatele mučení či jiným formám špatného zacházení patří v souladu s čl. 9 odst. 2 kvalifikační směrnice mezi jednání, jež představují pronásledování samy o sobě.

Tam, kde žadatelé uváděli mučení a OAMP považoval jejich tvrzení za nevěrohodné, měl je poučit o možnosti lékařského vyšetření známek mučení (viz část C.3 této zprávy).

Pokud někteří ze žadatelů tvrdili, že před opuštěním Číny byli zadrženi a následně vystaveni fyzickému či psychickému násilí, a tato tvrzení OAMP neodmítl jako nevěrohodná, závěr o neexistenci odůvodněných obav z pronásledování nelze odůvodňovat tím, že se jednalo pouze o ojedinělý incident, který se odehrál před delším časovým obdobím. Právě toto odůvodnění nicméně OAMP v rozhodnutích používá. V souladu s čl. 4 odst. 4 kvalifikační směrnice platí, že „[s]kutečnost, že žadatel již byl pronásledován nebo utrpěl vážnou újmu nebo byl vystaven přímým hrozbám pronásledování nebo způsobení vážné újmy, je závažným ukazatelem odůvodněnosti obav žadatele z pronásledování nebo reálného nebezpečí utrpění vážné újmy, neexistují-li závažné důvody domnívat se, že pronásledování nebo způsobení vážné újmy se již nebude opakovat.“⁹⁷ Z toho vyplývá, že pokud byl žadatel v minulosti vystaven jednání, které lze kvalifikovat jako pronásledování, je dána vyvratitelná domněnka existence odůvodněných obav z pronásledování. V takovém případě je na správním orgánu, aby případně prokázal, že zde jsou zásadní důvody domnívat se, že pronásledování se v případě návratu žadatele do vlasti nebude opakovat. OAMP však tuto domněnku nevyvrátil, neboť svůj závěr o neexistenci odůvodněných obav z pronásledování u jednotlivých žadatelů neopírá o žádné objektivní důkazy nebo relevantní informace o zemi původu, z nichž by vyplývalo, že není pravděpodobné, že by k takovému jednání mohlo v budoucnu znovu dojít.

94 Čl. 9 odst. 2 písm. a) kvalifikační směrnice.

95 Čl. 9 odst. 2 písm. b) kvalifikační směrnice.

96 Čl. 9 odst. 2 písm. c) kvalifikační směrnice.

97 Podobně ESLP konstatoval, že „špatné zacházení v minulosti je přesvědčivým ukazatelem (*strong indication*) o tom, že do budoucna hrozí stěžovateli vážné nebezpečí, že bude vystaven chování v rozporu s čl. 3, pokud jeho popis událostí je obecně konzistentní a věrohodný a zapadá do obecné situace v dotčené zemi původu. V takových případech je na vládě, aby vyvrátila jakékoli pochyby v tomto směru“. Rozsudek velkého senátu ve věci J. K. a další proti Švédsku ze dne 23. srpna 2016, stížnost č. 59166/12.



Pokud jde o ty žadatele, kteří v minulosti nepřišli do osobního kontaktu s policií, resp. nebyli zadrženi, z této skutečnosti nelze automaticky dovozovat neexistenci odůvodněných obav z pronásledování, jak to činí OAMP. Znovu zdůrazňuji, že rozhodování o žádosti o mezinárodní ochranu je prospektivním rozhodováním a OAMP má povinnost posuzovat hrozbu pronásledování či vážné újmy do budoucna. To potvrzuje četná judikatura.⁹⁸ Při hodnocení této budoucí hrozby je samozřejmě potřeba přihlížet k tomu, co žadatel prožil v minulosti, zároveň však platí, že „řízení o mezinárodní ochraně je specifické prospektivním rozhodováním, což znamená, že se posuzuje riziko hrozící žadateli v budoucnu. Pouhá skutečnost, že tedy stěžovatel dosud nebyl násilí (...) podroben, neznamená, že mu takové nebezpečí nehrozí.“⁹⁹

K závěru o existenci přiměřené pravděpodobnosti pronásledování není nezbytně nutné dospět pouze na základě vlastních zkušeností žadatele.¹⁰⁰ Lze tak učinit například i na základě zkušeností osob v podobném postavení, tedy v tomto případě jiných příslušníků náboženských menšin.¹⁰¹ Za tímto účelem žadatelé kromě poskytnutí vlastní výpovědi dokládali OAMP různé zprávy o pronásledování jejich souvěrců, někdy přímo v místě jejich bydliště, případně v provincii, odkud pocházejí. OAMP však v tomto případě nedostal povinnosti sdíleného důkazního břemene. Když žadatelé unesli svoji část důkazního břemene a poskytli, mimo jiné, také informace o zemi původu, jež se týkaly provincie, z níž pocházeli, nebo situace osob v podobném postavení, měl OAMP alespoň tyto informace nechat přeložit a zhodnotit jejich využitelnost. Žadatelé navíc podrobně vysvětlili, které z předkládaných materiálů popisují situaci osob v obdobném postavení (např. v jejich provincii), a tudíž OAMP měl k dispozici informace, které mu umožňovaly vybrat si z předkládaných zpráv pouze ty relevantní. To se však nestalo a OAMP žádný z materiálů předložených žadateli nenechal přeložit a nezařadil je do okruhu zdrojů, z nichž vycházel (viz dále část C.6).

Stejně tak pokud OAMP dovozuje, že žadatelé přišli do styku s policií pouze jednou a bylo tomu dávno, měl zkoumat z informací o zemi původu, za jakých okolností jsou v jednotlivých provinciích takové osoby evidovány a zda jim následně hrozí, že se dostanou

98 Srov. např. rozsudky NSS ze dne 31. ledna 2008, č. j. 4 Azs 47/2007-60, ze dne 9. června 2008, č. j. 5 Azs 18/2008-83, či nově např. ze dne 26. července 2018, č. j. 7 Azs 162/2018-47: „Nejvyšší správní soud již několikrát judikoval, přezkum udělení azylu podle § 12 písm. b) zákona o azylu je postaven na potencialitě pronásledování v budoucnu po případném návratu žadatele do země původu, jedná se tedy, obdobně jako u posuzování skutečného nebezpečí vážné újmy pro účely doplňkové ochrany, o prospektivní rozhodování (...). Samotné ustanovení § 12 písm. b) zákona o azylu pracuje s pojmem strachu jako subjektivním prvkem a odůvodněností strachu z pronásledování jako objektivním prvkem, nestanoví však podmínku faktického pronásledování v minulosti. Je zkoumána možnost budoucího pronásledování, přičemž je využíván standard přiměřené pravděpodobnosti, což znamená, že tato možnost musí být reálná, nikoliv pouze hypotetická.“

99 Rozsudek NSS ze dne 24. srpna 2017, č. j. 1 Azs 227/2017-33.

100 Viz Příručku UNHCR, bod 43: „Tyto úvahy se nemusejí nutně zakládat na vlastních osobních zkušenostech žadatele. To, co se např. stalo jeho přátelům a příbuzným i dalším členům stejné rasové nebo společenské skupiny, může klidně ukazovat, že jeho obavy v tom smyslu, že se dříve nebo později sám stane obětí pronásledování, jsou opodstatněné.“

101 Viz rozsudek NSS ze dne 30. září 2008, sp. zn. 5 Azs 66/2008, podle kterého „žadatel o mezinárodní ochranu pro účely § 12 písm. b) zákona o azylu nemusí dokazovat, že je ve větším ohrožení než kdokoli jiný v jeho azylově relevantní skupině, pokud je tato skupina jako celek terčem pronásledování. Tento závěr vyplývá z definice uprchlíka, která požaduje pouze existenci, odůvodněného strachu z pronásledování, a je v souladu i s judikaturou zahraničních soudů“.



i do centrální evidence osob v hledáčku policie a mohlo by je to při dalším kontaktu s policií ohrozit.

C.4.1 Závěr

Ve vztahu k naplnění požadavků ohledně důkazního břemene a důkazního standardu v řízení o mezinárodní ochraně OAMP pochybil:

- 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 čl. 4 odst. 4 kvalifikační směrnice nepřikládá OAMP patřičnou váhu skutečnosti, že někteří z žadatelů podle svých tvrzení byli mučeni či vystaveni závažnému násilí, tedy jednání, které lze považovat za pronásledování.

C.5 Možnost vnitřního přesídlení

S ohledem na zásadu subsidiarity mezinárodní ochrany lze azyl nebo doplňkovou ochranu udělit pouze v případech, kdy se dotýčný žadatel nemůže domoci efektivní ochrany v zemi svého původu. Z toho důvodu článek 8 odst. 1 kvalifikační směrnice (jehož transpozicí je i § 2 odst. 7 zákona o azylu) stanoví, že „[v] rámci posuzování žádosti o mezinárodní ochranu mohou členské státy dospět k závěru, že určitý žadatel nepotřebuje mezinárodní ochranu, pokud v určité části země původu (a) nemá opodstatněný důvod se obávat pronásledování ani mu nehrozí reálné nebezpečí vážné újmy nebo (b) má přístup k ochraně před pronásledováním nebo vážnou újmou [...] a pokud do této části země původu může bezpečně a legálně odcestovat, je mu do ní umožněn vstup a lze důvodně předpokládat, že se v ní může usadit.“ V souladu s čl. 8 odst. 2 kvalifikační směrnice je v tomto ohledu potřeba opět přihlížet jak k celkové situaci panující v dotyčné části země, tak k osobní situaci žadatele, a to na základě přesných a aktuálních informací z příslušných zdrojů, jako je UNHCR nebo EASO.¹⁰²

Aby bylo možné žadatele odkázat na to, že měl využít možnost vnitřního přesídlení v zemi původu, nestačí tvrdit, že pronásledování žadatele/nebezpečí vzniku vážné újmy je pouze lokálně ohraničené. Správní orgán by měl „zhodnotit především reálnost (faktickou i právní), přiměřenost, rozumnost a smysluplnost tohoto řešení. Je třeba se zabývat zejména její dostupností, celkovými poměry panujícími v zemi původu, osobními poměry žadatele (např. pohlaví, etnická příslušnost, rodinné vazby, zdravotní stav, věk a ekonomická situace), účinností vnitřní ochrany a postavením žadatele po jeho přesunu z hlediska respektování a zajištění základních lidských práv v místě vnitřní ochrany. Rovněž

102 Podle čl. 8 odst. 2 kvalifikační směrnice: „Při posuzování otázky, zda nemá žadatel opodstatněný důvod se obávat pronásledování ani mu nehrozí reálné nebezpečí vážné újmy či zda má v části země původu přístup k ochraně před pronásledováním nebo vážnou újmou v souladu s odstavcem 1, přihlížejí členské státy při rozhodování o žádosti k celkové situaci panující v dotyčné části země a k osobní situaci žadatele v souladu s článkem 4. Členské státy proto zajistí, aby z příslušných zdrojů, jako je úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky a Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu, získávaly přesné a aktuální informace.“



je třeba zvážit bezpečnost žadatele, a to jak při přesunu do cílové části země, tak po jeho přesídlení“.¹⁰³

Z judikatury vyplývá, že v žádném případě nestačí pouze poukázat na to, že žadatel má možnost přesídlit se na jiné místo, jako to učinil OAMP. Možnost vnitřního přesídlení je vždy potřeba hodnotit ve vztahu ke konkrétní oblasti země původu.¹⁰⁴ Z povahy věci pak plyne, že hodnocení možnosti využití vnitřního přesídlení je namístě teprve ve chvíli, kdy správní orgán dospěje k závěru, že žadateli v místě jeho bydliště hrozí pronásledování, resp. nebezpečí vážné újmy.

V souladu s čl. 7. odst. 2 kvalifikační směrnice dále platí, že „[o]chrana před pronásledováním nebo vážnou újmou musí být účinná a nesmí být pouze dočasná. Má se zpravidla za to, že ochrana je poskytována, jestliže subjekty uvedené v odstavci 1 [stát nebo strany/organizace ovládající stát nebo podstatnou část jeho území] učiní přiměřené kroky k zabránění pronásledování nebo způsobení vážné újmy, mimo jiné, zavedením účinného právního systému pro odhalování, stíhání a trestání jednání představujících pronásledování nebo způsobení vážné újmy, a žadatel má k této ochraně přístup.“

Při hodnocení možnosti vnitřního přesídlení je však především potřeba rozlišovat, zda je původcem pronásledování/vážné újmy stát nebo nestátní subjekt. Jak uvádí v bodu 27 odůvodnění kvalifikační směrnice, „[j]e-li původcem pronásledování nebo vážné újmy stát nebo státní subjekt, měla by se uplatnit domněnka, že účinná ochrana není žadateli dostupná“. Obdobně NSS uvádí, že „povinnost pokusit se vyhledat ochranu před pronásledováním či vážnou újmou (resp. vyčerpání dostupné prostředky ochrany) nejprve v zemi původu je nutné v případě pronásledování ze strany státu (resp. osob státem podporovaných) posuzovat odlišně od případů pronásledování nebo vážné újmy způsobených nestátními subjekty. V prvním případě je totiž nutné obzvláště obezřetně zvažovat, zdali výše instančně postavené orgány, či jiní poskytovatelé ochrany, jsou schopny a ochotny poskytnout účinnou ochranu ve smyslu čl. 7 odst. 2 kvalifikační směrnice. Pokud tomu tak není, tak nelze po stěžovateli požadovat, aby se na tyto orgány obracel“.¹⁰⁵ V tomto kontextu je potřeba přihlížet i k celkovému charakteru země původu ve vztahu k dodržování lidských práv. „Je-li zřejmé, že se jedná o bezpečnou zemi původu, v níž je z hlediska standardů předpokládaných zákonem o azylu zabezpečena řádná a fungující ochrana občanů před nežádoucími ingerencemi státu do jejich základních práv a svobod, pak lze důvodně předpokládat, že v takové zemi sice může docházet k jednotlivým excesům, nicméně lze se prostřednictvím správních, soudních či jiných orgánů domáhat nápravy proti nezákonnému zásahu. Takový závěr však nelze učinit

103 Srov. rozsudek NSS ze dne 24. ledna 2008, č. j. 4 Azs 99/2007-93, obdobně též např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 11. září 2015, č. j. 2 Azs 147/2015-52.

104 Srov. rozsudek NSS ze dne 27. října 2011, č. j. 6 Azs 22/2011-108: „Splnění podmínek pro možnost vnitřního přesídlení (dostupnost oblasti, účinnost přesunu jako řešení proti pronásledování či vážné újmy v původní oblasti, absence hrozby navrácení do původní oblasti a minimální standard ochrany lidských práv) je nutné posuzovat kumulativně ve vztahu ke konkrétní oblasti země původu tak, aby bylo z rozhodnutí o mezinárodní ochraně patrné, která konkrétní část země původu je pro žadatele možným útočištěm před hrozící újmou.“

105 Rozsudek NSS ze dne 30. září 2008, sp. zn. 5 Azs 66/2008.



v případě, že se jedná o zemi, ve které se státní orgány opakovaně dopouští závažných porušení lidských práv.”¹⁰⁶

V jednotlivých rozhodnutích o neudělení mezinárodní ochrany OAMP uvádí, že se tvrzené problémy žadatelů s policií vztahovaly pouze na území jednoho konkrétního města, případně provincie, takže je žadatelé mohli řešit vnitřním přesídlením v rámci Číny. V rozporu s výše uvedeným OAMP nepřikládá žádný význam tomu, že žadatelé se obávali pronásledování ze strany státních orgánů (policie). OAMP se v tom případě měl vypořádat s tím, že vnitrostátní ochrana není za těchto okolností pro žadatele zpravidla dostupná.

C.5.1 Závěr

Posouzení možnosti vnitřního přesídlení ze strany OAMP je v jednotlivých rozhodnutích naprosto nedostatečné, neboť neodpovídá podmínkám kladeným na takové posouzení kvalifikační směrnicí 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 nepřezkoumatelný.

C.6 Práce s informacemi o zemi původu ze strany OAMP

Aby bylo možné posoudit riziko hrozící čínským křesťanům po jejich návratu do země původu, bylo nutné učinit si vlastní úsudek o tom, co jim ve vlasti hrozí. Vycházela jsem při tom ze zdrojů informací, které použil i OAMP, avšak z aktuálnější verze, kterou mohl mít OAMP ke dni rozhodnutí rovněž k dispozici. Na rozdíl od soudů neposuzuji situaci ke dni svého posouzení (*ex nunc*) podle čl. 46 odst. 3 procedurální směrnice,¹⁰⁷ neboť nezkoumám, zda žadatelům má být poskytnuta mezinárodní ochrana, ale zda OAMP ve svém posouzení pochybil. Komplexní pojednání týkající se situace křesťanů v Číně vyplývající z informací o zemi původu, ze kterých vycházel OAMP, se nachází v příloze této zprávy.

Práce s informacemi o zemích původu je zásadní součástí rozhodování ve věcech mezinárodní ochrany. Vzhledem k tomu, že většina žadatelů o mezinárodní ochranu přijíždí do cílové země bez důkazů o újmě, které byli vystaveni, právní posouzení žádosti obvykle spočívá ve srovnání objektivních informací o zemi původu s vyjádřeními žadatele. Z tohoto posouzení má pak správní orgán primárně vycházet při:

- posouzení věrohodnosti žadatele (viz část C.2.2 této zprávy),

106 Rozsudek NSS ze dne 29. června 2007, č. j. 4 Azs 195/2006-149. Srov. rovněž rozsudek NSS ze dne 24. února 2004, č. 6 Azs 50/2003-89.

107 „Členské státy pro dosažení souladu s odstavcem 1 zajistí, aby účinný opravný prostředek obsahoval úplné a *ex nunc* posouzení jak skutkové, tak právní stránky, včetně případného posouzení potřeby mezinárodní ochrany podle směrnice 2011/95/EU, a to alespoň v řízeních o opravném prostředku u soudu prvního stupně.“



- posouzení, zda existuje přiměřená pravděpodobnost, že by i v případě návratu do budoucna (*pro futuro*) žadateli hrozila újma, která zakládá důvod pro udělení určité formy mezinárodní ochrany (viz část C.4 této zprávy).

Důležitost informací o zemi původu v rozhodování ve věcech mezinárodní ochrany se proto odráží i v podrobné úpravě práce s těmito informacemi v procedurální i kvalifikační směrnici. Žádosti musejí být posouzeny jednotlivě,¹⁰⁸ musejí při nich být zohledněny všechny významné skutečnosti týkající se země původu v době rozhodování o žádosti, včetně právních předpisů země původu a způsobu jejich uplatňování,¹⁰⁹ přičemž se přihlíží k osobní situaci žadatele, včetně takových faktorů jako jsou jeho původ, pohlaví a věk.¹¹⁰ V případě, že pro své tvrzení nemá žadatel žádné důkazy, ukládá kvalifikační směrnice vycházet primárně z informací o zemi původu, pokud mimo jiné „prohlášení žadatele byla shledána souvislými a hodnověrnými a nejsou v rozporu s dostupnými zvláštními i obecnými informacemi o případě žadatele“.¹¹¹

Informace o zemi původu se využívají nejen pro posouzení rizika v části země, odkud žadatel pochází, ale i k posouzení dostupnosti ochrany ze strany státu, včetně možnosti vnitřního přesídlení. To zdůrazňuje i kvalifikační směrnice, která pro posouzení celkové situace v zemi i osobní situace žadatele požaduje, aby členské státy získaly „z příslušných zdrojů, jako je úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky a Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu, [...] přesné a aktuální informace.“¹¹²

Pracovníci posuzující žádosti musejí mít k dispozici informace o zemi původu, které jsou přesné, aktuální a z různých zdrojů, které se týkají jak obecné situace v zemi původu nebo průjezdu,¹¹³ tak zároveň i umožňují individuální posouzení osobní situace žadatelů založené na výše uvedených faktorech (původ, pohlaví a věk žadatelů).¹¹⁴

OAMP v rozhodnutích poukazuje na to, že pro práci s informacemi o zemi původu vychází z *Pokynů Evropské unie pro zpracování informací o zemi původu*¹¹⁵ a ze *Zprávy Podpůrného*

108 Čl. 4 odst. 3 kvalifikační směrnice.

109 Čl. 4 odst. 3 písm. a) kvalifikační směrnice.

110 Čl. 4 odst. 3 písm. c) kvalifikační směrnice.

111 Čl. 4 odst. 5 písm. c) kvalifikační směrnice.

112 Čl. 8 odst. 2 kvalifikační směrnice.

113 Čl. 8 odst. 2 písm. b) procedurální směrnice: „3. Členské státy zajistí, aby rozhodující orgán rozhodl o žádostech o mezinárodní ochranu po přiměřeném posouzení. Za tímto účelem členské státy zajistí, aby: [...] b) byly získávány přesné a aktuální informace z různých zdrojů, například od Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu a Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR) a od příslušných mezinárodních organizací pro lidská práva, týkající se obecné situace v zemích původu žadatelů a případně v zemích jejich průjezdu, a aby tyto informace měly k dispozici pracovníci odpovědní za posuzování žádostí a rozhodování o nich.“

114 Viz výše čl. 4 odst. 3 písm. c) kvalifikační směrnice.

115 European Union. *Common EU Guidelines for Processing Country of Origin Information (COI)*. [online]. © European union, April 2008. [cit. 2018-10-12]. Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/48493f72.html>.



azylového úřadu k metodice informací o zemích původu.¹¹⁶ Jedná se o relevantní materiály, a proto shrnu jejich požadavky. Informace o zemi původu podle pokynů EU mají být:

- relevantní a spolehlivé – vztahovat se k dané skutečnosti, události či situaci a ve vztahu k nim jsou spolehlivé;
- aktuální – ve vztahu k tomu, jaké informace vůbec jsou k dispozici, a ve vztahu k tomu, že se okolnosti ode dne vydání informace nezměnily;
- objektivní – neovlivněné emocemi, předsudky, zájmy apod.;
- přesné – odpovídající skutečnosti;
- dohledatelné – takže lze ověřit, do jaké míry odpovídají původnímu zdroji informace;
- transparentní – informace je jasná, není dvouznačná a je srozumitelná.¹¹⁷

Zároveň je potřeba informace vzájemně konfrontovat (*cross-checking*).¹¹⁸ Pokud různé zdroje uvádějí rozporné informace, mají být všechny zdroje uvedeny ve zprávě a je potřeba ověřit jejich kvalitu a spolehlivost, aniž by k nim však správní orgán přistupoval zaujatě.¹¹⁹

Ve všech posuzovaných rozhodnutích OAMP použil tyto zprávy o Číně:

- Zpráva Ministerstva vnitra Spojeného království, Čína: Křesťané z března 2016;
- Zpráva Ministerstva zahraničních věcí Spojeného království o lidských právech a demokracii za rok 2015, kapitola IV: prioritní země – Čína ze dne 21. dubna 2016;
- Výroční zpráva Ministerstva zahraničních věcí USA o svobodě vyznání v Číně za rok 2015 ze dne 10. srpna 2016;
- Výroční zpráva China Aid Association 2015: Pronásledování křesťanů a církví v Číně čínskou vládou z března 2016;
- Výroční zpráva Amnesty International 2015/2016 ze dne 24. února 2016;
- Zpráva Freedom House, Svoboda ve světě 2016 – Čína ze dne 27. ledna 2016;
- Výroční zpráva Human Rights Watch 2017, Čína ze dne 12. ledna 2017.

Pro některá náboženství nechal OAMP od svého oddělení koncepcí a zahraničních vztahů vypracovat informace OAMP, které se vztahovaly vždy ke konkrétní církvi. Jedná se o následující informace OAMP: Církev Boha všemohoucího z 23. června 2016, Prává církev

116 EASO. *Country of origin information report methodology*. [online]. © EASO, 2012. [cit. 2018-10-12]. Dostupné z: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e6656a13-d070-4a2b-b2a6-1f84a8267768/language-en>, zpráva není oficiálně dostupná v českém jazyce.

117 Pokyny Evropské unie pro zpracování informací o zemi původu cit. výše, část 3.1.1 Kritéria kvality pro posuzování a ověření informací, s. 12.

118 Tamtéž, část 3.1.2.

119 Tamtéž, část 3.1.3.



Ježíšova z 23. července 2016, Hnutí Znovuzrození z 11. srpna 2016, Křičící z ledna 2017.¹²⁰ Tyto zprávy jsou využitelné převážně pro posouzení věrohodnosti, neboť poskytují pouze základní informace o učení dané církve, zakladatelích a podobně. Ne ke všem náboženstvím byla taková informace vypracována¹²¹ a ani mí spolupracovníci nedohledali v anglickém jazyce informace ke všem zmiňovaným církvím (viz příloha k této zprávě). Navíc se tyto zprávy nevěnují podrobně případné újmě, jež hrozí věřícím po návratu do vlasti. To potvrzuje i OAMP v rozhodnutích, kde uvádí, že uvedené informace OAMP „slouží zejména k porovnání informací sdělených samotným žadatelem ke konkrétní církvi s objektivními informacemi o ní, a to zejména za účelem ověření jeho věrohodnosti“.¹²²

C.6.1 Využití informace Ministerstva zahraničních věcí České republiky

V několika případech OAMP v rámci prvního seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí žadatele seznámil také s informací Ministerstva zahraničních věcí České republiky (dále jen „MZV“) č. j. 98863/2015-LPTP, ze dne 17. června 2015, s názvem *Situace neúspěšných žadatelů o mezinárodní ochranu po návratu do vlasti a Návrat do vlasti po dlouhodobém pobytu v zahraničí*. Zpráva pojednává o tom, co hrozí žadatelům o mezinárodní ochranu po návratu do vlasti poté, co čínské úřady zjistí, že v zahraničí podali žádost o azyl.¹²³ Ani v těchto případech nicméně OAMP informaci nakonec nevyužil jako podklad pro rozhodnutí. OAMP to odůvodnil tím, že „došlo k zastarání podkladů“ a vyřadil ji z posuzovaných podkladů. V dalších případech žadatelé o mezinárodní ochranu sami navrhli, aby tato zpráva byla mezi podklady rozhodnutí zahrnuta.¹²⁴ OAMP to však neučinil s odůvodněním, že ji „nevyužil jako jeden z podkladů pro vydání rozhodnutí, a to zejména z důvodu její zastaralosti, neboť je datována z období, kdy konkrétní žadatelka ještě ani neopustila zemi svého původu. Navíc jde o jediný zdroj ze všech v závěru použitých informací o situaci v Číně, který takto obecné závěry bez dalších konkrétních specifikací činí, a správní orgán nemůže pouze na něm založit své rozhodnutí. [...] Správní orgán [...] připomíná, že všem žadatelům o udělení mezinárodní ochrany, nejen občanům Číny či přímo výše jmenované, je garantována ochrana osobních údajů, především ve vztahu k zemi jejich původu, o čemž byla výše jmenovaná řádně poučena, a je tedy vyloučeno,

120 První viz např. e. č. xxxx (č. j. OAM-87/ZA-ZA11-K07-2016), Prává církev Ježíšova např. e. č. xxxx (č. j. OAM-751/ZA-ZA05-P15-2015), Hnutí znovuzrození např. e. č. xxxx (č. j. OAM-204/ZA-ZA11-K07-2016) (naopak tato informace nebyla využita v obdobném případě e. č. xxxx, č. j. OAM-102/ZA-ZA11-VL13-2015).

121 Ze spisů mi vyplývá, že informace OAMP nebyla vypracována k těmto církvím: Yin Xin Chengyi, Jia Ting Pai neboli Lao Jia Ting, Dazanmeijiaohui neboli Da Zanmei a Sheng Ming Jiao.

122 Například v rozhodnutí ze dne 12. února 2018, č. j. OAM-776/ZA-ZA14-P15-2015 (e. č. xxxx).

123 Informace MZV byla součástí spisů těchto žadatelů: e. č. xxxx (č. j. OAM-751/ZA-ZA05-2015), e. č. xxxx (č. j. OAM-776/ZA-ZA14-2015), e. č. xxxx (č. j. OAM-853/ZA-ZA14-2015), e. č. xxxx (č. j. OAM-884/ZA-ZA14-2015), e. č. xxxx (č. j. OAM-615/ZA-ZA02-2015), e. č. xxxx (č. j. OAM-754/ZA-ZA04-2015), e. č. xxxx (č. j. OAM-750/ZA-ZA04-2015), e. č. xxxx (č. j. OAM-859/ZA-ZA05-2015), e. č. xxxx (č. j. OAM-880/ZA-ZA14-2015), e. č. xxxx (č. j. OAM-809/ZA-ZA02-2015) a e. č. xxxx (č. j. OAM-855/ZA-ZA05-2015). Tato zpráva naopak nebyla založena ve spisu například v případech e. č. xxxx (č. j. OAM-87/ZA-ZA11-K07-2016, e. č. B04333 (č. j. OAM-204/ZA-ZA11-K07-2016), e. č. xxxx (č. j. OAM-206/ZA-ZA11-K07-2016), e. č. xxxx (OAM-491/ZA-ZA11-P15-2016), e. č. xxxx (OAM-490/ZA-ZA11-P15-2016) či e. č. xxxx (OAM-343/ZA-ZA11-P15-2016).

124 Například e. č. xxxx (č. j. OAM-181-ZA-ZA11-P15-2016).



aby jakékoliv čínské orgány byly správním orgánem či jiným způsobem informovány o skutečnosti, že zde žadatelka žádala o mezinárodní ochranu¹²⁵.

Předně musím konstatovat, že tato zpráva mi nepřipadá zastaralejší než ostatní zahrnuté zprávy, z nichž většina pokrývá události roku 2015 (např. zpráva Freedom House vydaná v lednu 2016, kterou OAMP použil, byla vydána rovněž před příjezdem výše uvedené žadatelky). Pokud jde o skutečnost, že zpráva obsahuje závěry odlišné od dalších zpráv ve spisu, pak platí, že v takovém případě není obhajitelné tuto zprávu – nadto ze zdroje, který OAMP jinak běžně využívá – ihned vyřadit. Je namísto toho nutné se s jejím obsahem vypořádat v textu rozhodnutí. Součástí tohoto vypořádání jistě může být i poukaz na to, že své závěry Ministerstvo zahraničních věcí nepodložilo konkrétními případy. Je však namístě také zohlednit, že ačkoli zastupitelský úřad uvedl, že jeho odpovědi jsou jen hypotetické, zároveň kontaktoval čínské kolegy, kteří se „všichni [...] shodli v tom, že k omezení základních práv či k případnému zadržení dojde v případě pravých politicky motivovaných žadatelů a také žadatelů z národnostních menšin [...]“. Zástupce DEU¹²⁶ pak otevřeně hovořil o možnostech „mizení“ takových občanů. I to pak může být teoreticky důvod, proč se žádná organizace nijak významněji nezabývala případem potlačování lidských práv čínských neúspěšných žadatelů o MO po návratu do vlasti“. Takovýto závěr, byť hypotetický, je potřeba konfrontovat s jinými informacemi o zemi původu, jak to požadují i výše citované *Pokyny EU pro zpracování informací o zemi původu*. Kvalitu a spolehlivost zpráv je potřeba zdůvodnit přímo v rozhodnutí, aniž by k nim správní orgán přistupoval zaujatě.

S ohledem na to, že tento dokument jako jediný vyhodnocuje možnost návratu neúspěšných žadatelů o mezinárodní ochranu do vlasti, jde o dokument, který měl být buď do posuzování zahrnut, nebo měl být nahrazen jiným dokumentem, který se touto otázkou zabývá, a to tím spíš, že žadatelé výslovně uváděli obavu z medializace případu a svého následného návratu domů.¹²⁷

C.6.2 Naplnění požadavků na použité zprávy o zemi původu

V dalším textu posoudím, zda použité zprávy o zemi původu splňovaly požadavky stanovené v *Pokynech Evropské unie pro zpracování informací o zemi původu*, tedy zda byly a) relevantní a spolehlivé; b) aktuální; c) objektivní; d) přesné a e) dohledatelné a transparentní.

Relevantnost a spolehlivost zpráv pro posuzované případy

V rámci tohoto kritéria je potřeba posoudit, zda se zprávy vztahují k tvrzeným událostem a skutečnostem a zároveň poskytují informace o obecné situaci v zemi. Mám za to, že většina použitých zpráv je, alespoň pro posouzení obecné situace v zemi původu,

¹²⁵ Citace z výše uvedeného rozhodnutí. Obdobné odůvodnění se objevuje u dalších žadatelů, kteří zprávu navrhli použít.

¹²⁶ Pozn. ze zprávy není patrné, co je DEU, avšak domnívám se, že jde o zástupce Německa. Viz seznam zkratk dostupný z: <https://www.lib.cas.cz/space.40/ZKR/STAT.HTM>.

¹²⁷ Žadatelka e. č. xxxx například doložila zprávu v čínštině, kde popisuje čínský tisk žádosti svých spoluobčanů v České republice.



relevantní. Přehled situace v zemi původu v příloze je zpracován podle aktuálnějších verzí těchto zpráv (které však mohl OAMP použít již v době svého rozhodování) za použití pouze několika málo doplňujících informací k dokreslení. Vyplyvá z něj, že ze zpráv lze získat mnoho hodnotných poznatků k situaci věřících z registrovaných i neregistrovaných církví, k příslušné právní úpravě i její aplikaci v praxi a k možnostem vnitřního přesídlení.

Ze zpráv použitých OAMP není, podle mého soudu, relevantní zpráva Ministerstva zahraničních věcí Spojeného království o lidských právech a demokracii za rok 2015, kapitola IV: prioritní země – Čína, ze dne 21. dubna 2016,¹²⁸ která popisuje politické vztahy Spojeného království a Číny, byť na poli lidských práv, avšak vůbec se nevyjadřuje k situaci křesťanů v Číně. Mám za to, že tato zpráva je tedy ve vztahu k projednávaným případům irelevantní. To nutně neznamená, že musí být z podkladů pro vydání rozhodnutí vyřazena, spíše je namístě velká opatrnost při jejím použití.¹²⁹ Nejeví se však, že by se OAMP ve svém hodnocení opíral pouze o tuto zprávu.

Použité zprávy však, podle mého soudu, neposkytují veškeré informace, které by byly pro posouzení věci nutné. Chybí v nich zejména hodnocení následujících skutečností:

- a) bezpečnosti návratu do některých provincií. Zpráva China Aid se k jednotlivým regionům vyjadřuje nejpodrobněji a z informací v ní obsažených lze částečně vycházet, například vyhledat, ve které provincii se které město nachází, aby bylo možné posoudit, které provincie jsou více nebo naopak méně přísné ke členům neregistrovaných domácích církví. To zjevně OAMP neučinil, neboť v rozporu s ustálenou judikaturou NSS při závěru o možnosti vnitřně přesídlit ani v jednom případě neuvádí, do které části země se mohl žadatel bez problémů přestěhovat.¹³⁰ Navíc ve vztahu k několika provinciím jsou i informace z této zprávy velmi kusé, což však nelze vyložit tak, že tyto oblasti jsou bez dalšího bezpečné. Skutečnost, že se v informacích o zemích původu neuvádí určitá skutečnost či událost, nutně neznamená, že se tato nestala.¹³¹
- b) informace o újmě, která hrozí věřícím z některých církví, respektive jakékoli informace o některých církvích. V případech, kdy OAMP neměl k dispozici žádné informace

128 Ministerstvo zahraničních věcí Spojeného království. *Human Rights and Democracy Report 2015 - Chapter IV: Human Rights Priority Countries – China*. [online]. © UK Foreign and Commonwealth Office, April 2016. [cit. 2018-10-12]. V angličtině dostupné z: <https://www.ecoi.net/en/document/1186639.html>.

129 Obdobně NSS kdysi vyhodnotil jako nepoužitelnou hodnotící zprávu Evropské komise z hlediska kritérií pro přístup Turecka do Evropské unie ze dne 9. listopadu 2005, srov. rozsudek ze dne 4. února 2009, č. j. 1 Azs 105/2008-81: „Specifický charakter hodnotící zprávy se [...] musí projevit ve fázi volného hodnocení důkazů (§ 50 odst. 4 správního řádu), v níž je nezbytné zohlednit, že, se jedná o diplomatický dokument, který není vytvořen pro účely azylového řízení a není zaměřen na analýzu okolností a jevů relevantních pro udělení mezinárodní ochrany [...]. Hodnotící zprávu lze proto použít toliko podpůrně spolu s jinými zprávami o zemi původu, které netrpí výše popsanými deficity.“

130 Rozsudek NSS ze dne 27. října 2011, č. j. 6 Azs 22/2011-108, citovaný výše v části C.5 této zprávy.

131 European Union. *Common EU Guidelines for Processing Country of Origin Information (COI)*. [online]. © European union, April 2008. [cit. 2018-10-12]. Dostupné z: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48493f72.html>, část 3.2.2.



o dané církvi, měl podle mého názoru do větší míry zvážit překlad důkazů navržených žadateli (viz též část C.4 této zprávy).¹³²

- c) zda žadatelé, kteří byli jen krátce zadržováni místními úřady, mohou být někde evidováni na centrální úrovni, a zda je tedy nepravděpodobné, že by bez potíží prošli kontrolami na letišti. O tento argument OAMP opírá vyhodnocení příliš nízké pravděpodobnosti pronásledování a také jím částečně zpochybňuje věrohodnost tvrzení některých žadatelů o pronásledování v minulosti.¹³³
- d) informace, co hrozí bývalým žadatelům o mezinárodní ochranu v zahraničí, jejichž případy byly medializovány, kterou pokrývala jediné zpráva MZV z roku 2015 vyřazená z podkladů rozhodnutí.

Aktuálnost zpráv

Při hodnocení aktuálnosti se zkoumá, zda jsou zprávy aktuální ve vztahu k projednávaným případům (kdy se staly události popisované žadateli) i ve vztahu k hodnocení budoucího rizika v případě navrácení. Všechny uvedené zprávy představují pravidelně vydávané každoroční zprávy hodnotící situaci v Číně.

Kromě zprávy Ministerstva vnitra Spojeného království Čína: Křesťané z března 2016,¹³⁴ u níž aktuálnější verze na tuto problematiku nebyla zpracována, existují u všech dalších zpráv aktuálnější verze než ty, o které OAMP opřel svá rozhodování (ať už verze z roku 2018 vztahující se k roku 2017, nebo minimálně zprávy z roku 2017 věnované roku 2016).¹³⁵ Všechny použité zprávy tedy mohly být nejméně o rok aktuálnější. Uvedené zprávy jsou tak sice aktuální ve vztahu k potížím, které popisovali žadatelé v minulosti (např. v roce 2015), tedy převážně k posouzení věrohodnosti a rizika pronásledování v době odjezdu ze země, avšak nejsou aktuální ve vztahu k posouzení budoucího rizika po návratu. Jak jsem již uvedla výše, azylové právo je přitom založeno na posouzení prospektivního rizika pronásledování či vážné újmy v době, kdy je rozhodováno o žádosti o mezinárodní ochranu. K naplnění tohoto úkolu uvedené zprávy nepostačují. Z informací, které jsem našla (a které byly o rok aktuálnější), přitom vyplývá spíše postupné zpříšňování pravidel registrace církví a zavádění ještě důslednějšího monitorování

132 Například žadatelka e. č. xxxx z církve Dazanmeijiaohui, neboli Da Zanmei, o níž ani OAMP neměl podrobnější informace, předložila jako důkaz zprávu, která podle jejího vyjádření měla obsahovat informace přímo o jejím městě a o opatřeních čínských úřadů, včetně domovních prohlídek. Ve zprávě má být uvedeno, že pokud se zjistí, že je osoba věřící, může být odsouzena k trestu odnětí svobody. Majitelé bytů mají nájemníky udávat. Tyto informace zhruba odpovídají i obecným informacím, které jsou ve spisu založeny (viz příloha k této zprávě), avšak pokud se vztahovaly konkrétně k místu pobytu žadatelky, a ne jen obecně k celé Číně, bylo namístě je nechat přeložit ke srovnání s dalšími informacemi. Z popisu žadatelky není zřejmé, zda se uvedená zpráva týkala i konkrétně její církvi, což však jednou otázkou mohl OAMP zjistit.

133 Dokumenty, které takové riziko vyhodnocují, přitom existují, lze nalézt několik takových hodnocení ze strany Kanadské imigrační rady, která byla dostupná na veřejně známých informačních kanálech www.ecoi.net, www.refworld.org.

134 Ministerstvo vnitra Spojeného království. *Country Information and Guidance China: Christians*. [online]. © UK, March 2016. [cit. 2018-10-12]. V anglické verzi dostupné z: https://www.ecoi.net/en/file/local/1069722/1226_1458120469_cig-china-christians-v-2-0-final.pdf.

135 Ministerstvo zahraničních věcí Spojeného království. *Human Rights and Democracy Report 2016 - Chapter VI: Human Rights Priority Countries – China*. [online]. © UK Foreign and Commonwealth Office, July 2017. [cit. 2018-10-12]. V angličtině dostupné z: <https://www.ecoi.net/en/document/1405050.html>.



náboženských aktivit, zejména po přijetí opatření o náboženských záležitostech (viz příloha k této zprávě, úvodní část, část A. Registrace náboženských skupin, část B. Neregistrované církve a závěr části D. Praxe při uplatňování předpisů).

Objektivnost zpráv

U zprávy Ministerstva zahraničních věcí Spojeného království o lidských právech a demokracii za rok 2015, kapitola IV: prioritní země – Čína, ze dne 21. dubna 2016, mám za to, že tato zpráva nejenže není relevantní, ale je navíc politicky podbarvená a slouží k popisu politických vztahů Spojeného království a Číny. Při případném využití jako důkazního prostředku je tak potřeba zohlednit politický cíl této zprávy (viz výše). V rozhodnutích jsem se však nesetkala s tím, že by odůvodnění OAMP spočívalo primárně na této zprávě.

Přesnost zpráv

Co do přesnosti se mi zprávy jevily sice jako konkrétní, avšak nepokrývaly celou šíři aspektů nutných pro posouzení potřeby mezinárodní ochrany (blíže viz část C.6.2. této zprávy). Obecně se však považuje za vhodné celoroční zprávy doplnit i o aktuální průběžné zprávy, například z tisku nebo online zdrojů, které popisují nejnovější incidenty doposud nepopsané v celoročních zprávách. Tímto způsobem mohl OAMP rovněž doplnit informace o těch provinciích Číny, z nichž žadatelé také pocházeli, ale které nebyly v použitých zprávách vůbec zmíněny. Například někteří žadatelé pocházeli z provincií Shanxi či Guangxi, ale informace o přístupu úřadů k čínským křesťanům v těchto provinciích v použitých zprávách se omezily na dva konkrétní incidenty, z nichž nelze usuzovat na míru nebezpečnosti uvedených oblastí pro další věřící. Rovněž lze z použitých zpráv jen stěží usoudit, které z uvedených církví – kromě největších zakázaných církví (např. Církve všemocného Boha) – spadají mezi zakázané kultury.

V tomto ohledu byly OAMP ze strany žadatelů nabídnuty mnohé další zprávy, které sice byly obecného charakteru, ale v některých případech se týkaly také přímo provincie či církve, z níž dotýčný žadatel pocházel.¹³⁶ V případech, kdy sám OAMP ve svých zprávách jiné podrobnější informace o zacházení s věřícími z dané církve neměl – zejména u církví Jia Ting Pai (Lao Jia Ting), Dazanmeijiaohui (Da Zanmei) a Sheng Ming Jiao, měl navrhované zprávy o nakládání s členy dané církve nechat přeložit a měl v rozhodnutí konkrétně vyjádřit, zda je považuje za relevantní a věrohodné. Tomu OAMP nedostál, neboť z důkazů navrhovaných žadateli nepřeložil ani jednu obecnou zprávu, a to ani v případech, kdy k tématu sám informace neopatřil.

136 OAMP se s jakýmkoli návrhy žadatelů vypořádal tak, že „když sám žadatel [...] výslovně potvrdil, že v žádném z materiálů není osobně zmíněn ani zachycen, a vysvětlil, že jde o důkazy útisku bratrů a sester z jejich církve [...]“, „žádný z materiálů nedokládá jakékoli cílené pronásledování žadatele ze strany čínských státních orgánů ve smyslu zákona o azylu“. Z toho důvodu OAMP „nezajišťoval ani jejich překlad do českého jazyka a spokojil se pouze s popisem jejich obsahu ze strany jmenovaného“, pouze se dotázal na obsah předkládaných materiálů. Na základě popisu žadatelů o obsahu zpráv však mohl vybrat ty, které by mohly být pro další řízení využitelné.



Dohledatelnost a transparentnost zpráv

Mám za to, že některé ze zpráv trpí nedostatkem transparentnosti. Jedná se zejména o zprávu Ministerstva zahraničních věcí Spojeného království o lidských právech a demokracii za rok 2015, kapitola IV: prioritní země – Čína, ze dne 21. dubna 2016, jež vůbec neuvádí použité zdroje.

C.6.3 Závěr

OAMP nesprávně pracoval s informacemi o zemi původu žadatelů o azyl:

- Ačkoli zprávy o situaci křesťanů v Číně shromážděné OAMP byly po obsahové stránce do značné míry relevantní, v rozporu s čl. 4 odst. 3 písm. a) a c) kvalifikační směrnice nepokrývaly celou řadu otázek nutných pro posouzení potřeby mezinárodní ochrany: a) otázku bezpečnosti návratu do některých provincií, která je nutná pro posouzení možnosti vnitřního přesídlení (o kterou se jinak OAMP v odůvodnění opíral), b) informace o újmě, která hrozí věřícím z některých církví, c) 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, d) otázku, co hrozí neúspěšným žadatelům o mezinárodní ochranu, jejich případy byly medializovány, po návratu.
- Naprostá většina informací o zemi původu byla zastaralá, neboť kromě zprávy Ministerstva vnitra Spojeného království o čínských křesťanech existovaly ke dni vydání rozhodnutí minimálně o rok aktuálnější zprávy. Byl tak porušen i požadavek čl. 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 po návratu žadatelů do vlasti.
- OAMP využil pro všechny žadatele totožné informace o zemi původu, s výjimkou informace OAMP, která se vždy vztahuje k obecným informacím o konkrétní církvi. O dalších náboženstvích však 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, neboť ke zjištění skutečného stavu věci nevyužil zprávy předkládané žadateli, a to jak v případech, kdy neměl žádné informace o církvi, z níž žadatel pocházel, ale i v případech, kdy měl pouze obecnou informaci OAMP o církvi žadatele, ale žadatel předkládal další zprávy o své víře. Shromážděné podklady neumožňovaly jednotlivé (individuální) posouzení věci v rozporu s čl. 4 odst. 3 písm. c) kvalifikační směrnice.

C.7 Ustanovování tlumočnicků ve správním řízení

V rámci šetřených řízení o žádostech ve věci mezinárodní ochrany jsem se opakovaně setkala s tím, že správní orgán ustanovil k provedení překladatelských nebo tlumočnických



úkonů tlumočníky čínského jazyka na základě § 24 zákona o znalcích a tlumočnících.¹³⁷ Z těchto rozhodnutí přitom není zřejmé, z jakého důvodu podle § 24 zákona o znalcích a tlumočnících OAMP shledal, že jsou splněny podmínky pro ustanovení osoby, která není zapsaná do seznamu tlumočnicků. Ze spisového materiálu dále nevyplývá, zda OAMP nějaké tlumočníky (a případně které) ze seznamu tlumočnicků oslovil předtím, než dospěl k závěru, že jsou splněny podmínky pro ustanovení osoby, která není zapsána v seznamu tlumočnicků.

Podmínky pro výkon tlumočnické činnosti před orgány veřejné moci upravuje zákon o znalcích a tlumočnících.¹³⁸ Tlumočnickou činnost mohou vykonávat pouze tlumočníci zapsaní do seznamu tlumočnicků, přičemž osoby do tohoto seznamu nezapsané mohou být v řízení před orgány veřejné moci ustanoveny tlumočníky jen výjimečně za podmínek stanovených v § 24 zákona o znalcích a tlumočnících.

Podle tohoto ustanovení může orgán veřejné moci ustanovit tlumočnickem osobu, která není zapsána do seznamu a má potřebné odborné předpoklady pro to, aby provedla tlumočnický úkon, a která s ustanovením vyslovila souhlas, v následujících situacích: 1) v případě, že pro některý jazyk není tlumočnickem do seznamu zapsán, 2) nemůže-li tlumočnickem zapsaný do seznamu úkon provést, nebo 3) jestliže by provedení úkonu tlumočnickem zapsaným do seznamu bylo spojeno s nepřiměřenými obtížemi nebo náklady.

Jak uvedl i můj předchůdce ve zprávě o šetření ze dne 21. března 2012, ve věci sp. zn. 2207/2011/VOP/PP, před případným přibráním tzv. „tlumočnicka na slib“ je povinností správního orgánu zkoumat, zda jsou naplněny předpoklady pro jeho využití na základě některého z důvodů obsažených v § 24 odst. 1 zákona o znalcích a tlumočnících.

Zároveň považuji za důležité zdůraznit, že v České republice je do seznamu tlumočnicků zapsáno 32 tlumočnicků čínského jazyka. K zákonnému ustanovení osoby, která není vedena v seznamu tlumočnicků, mohl tedy OAMP přistoupit pouze v případě, že těchto 32 tlumočnicků nemohlo úkon provést, nebo jestliže by provedení úkonu těmito tlumočníky bylo spojeno s nepřiměřenými obtížemi nebo náklady. Situaci, že by žádný ze zapsaných 32 tlumočnicků nemohl úkon provést, případně že by s provedením úkonu kterýmkoliv z nich byly spojeny nepřiměřené obtíže nebo náklady, považuji za nepravděpodobnou. I pokud by však k takové situaci došlo, což nelze zcela vyloučit (např. pokud by žádný ze zapsaných tlumočnicků v dané oblasti nemluvil dialektem, kterým mluví žadatel), bylo by nutné ustanovení tlumočnicka podle § 24 odst. 1 zákona o znalcích a tlumočnících zdůvodnit konkrétními skutečnostmi, tedy popsat, jakými konkrétními okolnostmi došlo k naplnění § 24 odst. 1 písm. a), b), případně c).

Z reakce Ministerstva vnitra v rámci jiného šetření, kde jsem se rovněž otázkou ustanovování tlumočnicků v řízení o žádosti o mezinárodní ochranu zabývala (sp. zn. VOP/7456/2017/AK), vyšlo najevo, že ministerstvo samo nevybírá a neoslovuje tlumočníky

137 Např. 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.

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



na každý jednotlivý úkon, ale má pro tyto účely uzavřenou smlouvu s agenturou, která zvítězila v řádném výběrovém řízení. Pro případ, že by tomu tak bylo i v případě tlumočnicků čínského jazyka, podotýkám, že OAMP není zproštěn povinnosti postupovat podle § 24 zákona o znalcích a tlumočnících ani tehdy, má-li uzavřenou smlouvu s agenturou, která tlumočnický pro jednotlivé úkony zajišťuje. Naopak, OAMP by měl ve výběrovém řízení agentury nastavit podmínky tak, aby bylo zajištění tlumočnicka v souladu se zákonem o znalcích a tlumočnících.

C.7.1 Závěr

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.

C.8 Předání rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany

Zástupci některých ze žadatelů, kteří se na mě obrátili s individuálními podněty, mě upozornili na procesní pochybení OAMP, ke kterému došlo při předávání meritorních rozhodnutí.

Doložili, že v šetřených případech si někteří žadatelé¹³⁹ o udělení mezinárodní ochrany prostřednictvím svých právních zástupců vyžádali překlad rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany do čínského jazyka.

Vedoucí oddělení mezinárodní ochrany v odpovědi na tuto žádost¹⁴⁰ uvedla, že písemnosti jsou v řízení podle § 16 odst. 1 správního řádu vyhotovovány v českém jazyce. Ustanovení § 22 zákona o azylu umožňuje, aby účastník ve věci mezinárodní ochrany mohl jednat během řízení v mateřském jazyce nebo v jazyce, ve kterém je schopen se dorozumět. Toto oprávnění však rozhodně neznamená, že rovněž spisový materiál ve věci správního řízení je veden v mateřském jazyce žadatele. Dále vedoucí oddělení mezinárodní ochrany poukázala na skutečnost, že byl tlumočnick čínského jazyka přítomen při předání rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany a žadatel(ka) o udělení mezinárodní ochrany tak byl(a) dostatečně obeznámen(a) s obsahem rozhodnutí a poučen(a) o dalších svých právech a povinnostech.

C.8.1 Právní hodnocení

Ve správních řízeních se jedná a písemnosti se vyhotovují v českém jazyce.¹⁴¹ V řízení ve věci mezinárodní ochrany však má účastník právo jednat v mateřském jazyce nebo v jazyce, ve kterém je schopen se dorozumět.¹⁴²

Komentář ke správnímu řádu uvádí, že „příslušný správní orgán je povinen v případech, kdy má být realizováno ústavní právo na pomoc tlumočnicka, zajistit tlumočnicka sám, a to

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

140 Sdělení ze dne 9. března 2018, č. j. OAM-87/ZA-ZA11-2016.

141 Ustanovení § 16 odst. 1 správního řádu.

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



na vlastní náklady tohoto správního orgánu“.¹⁴³ Dále uvádí, že „[t]o se plně týká i pořizování překladu písemností vyhotovených v českém jazyce do úředního jazyku, kterému účastník řízení rozumí.“¹⁴⁴

Evropská komise se ke způsobu tlumočení, resp. překladu rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany vyjádřila ve své zprávě Evropskému parlamentu a Radě o uplatňování původní procedurální směrnice, kde uvedla, že „v Estonsku, Litvě, Bulharsku a Slovinsku je celé rozhodnutí žadateli přečteno prostřednictvím tlumočníka nebo písemně přeloženo, což představuje osvědčený způsob“.¹⁴⁵

Otázkou předání rozhodnutí v jazyce, kterému žadatel o mezinárodní ochranu rozumí, v souvislosti s následným přístupem k účinnému opravnému prostředku, se zabývala také Agentura Evropské unie pro základní práva, která doporučila ve své zprávě k přístupu k účinnému opravnému prostředku, aby byla rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany poskytnuta žadatelům o udělení mezinárodní ochrany v jazyce, kterému rozumí, a to bez ohledu na skutečnost, zda je žadatelům dostupná bezplatná právní pomoc. Jako dobrou praxi agentura uvádí předání rozhodnutí a poskytnutí informací o možnosti využití opravného prostředku osobně v jazyce, kterému žadatel o udělení mezinárodní ochrany rozumí.¹⁴⁶

Je 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. Pokud OAMP nepořídí překlad rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany, avšak při předání rozhodnutí zajistí přítomnost tlumočníka, který žadateli rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany přetlumočí, přičemž si žadatel překlad rozhodnutí nahrává, považují tento postup za dostatečný. Pokud nicméně OAMP místo vyhotovení překladu rozhodnutí zvolí předání rozhodnutí v českém jazyce za přítomnosti tlumočníka, musí být žadateli o udělení mezinárodní ochrany v případě zájmu umožněno seznámit se prostřednictvím tlumočníka s celým textem rozhodnutí, aby byl daný postup srovnatelný s vyhotovením písemného překladu.

S obeznámením s rozhodnutím ve věci mezinárodní ochrany je spojeno právo na účinný opravný prostředek. Nemí-li žadatel o udělení mezinárodní ochrany dostatečně seznámen se zněním rozhodnutí, je mu ztížen přístup k účinnému opravnému prostředku, a to i v případě, že je zastoupen právním zástupcem. Žadateli je totiž fakticky znemožněno v žalobě reagovat na konkrétní tvrzení a vyhodnocení jednotlivých skutečností ze strany OAMP.

143 POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIEGEL, F., MAREK, D.: *Správní řád. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2015. 1. vydání. ISBN 978-80-7400-598-5, s. 98.

144 Tamtéž.

145 Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o uplatňování směrnice 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech pro přiznávání a odnímání postavení uprchlíka.

146 European Union Agency for Fundamental Rights (FRA). *Access to effective remedies: The asylum-seeker perspective*. [online]. Brussels. © FRA, September 2010. [cit. 2018-10-12]. Dostupné z: <http://fra.europa.eu/en/publication/2010/access-effective-remedies-asylum-seeker-perspective>.



C.8.2 Závěr

OAMP pochybil tím, že žadatelům nechal přetlumočit pouze některé pasáže meritorních rozhodnutí, přestože požadovali tlumočení celého textu.

D. Informace o dalším postupu

Zprávu o šetření zasílám ministrovi vnitra Janu Hamáčkovi a podle ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv žádám, aby se ve lhůtě 45 dnů od jejího doručení vyjádřil ke zjištěným pochybením a informoval mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje moje dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

Brno 31. října 2018

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