

Informace o zemích v azylovém řízení

Právní požadavek kvality v Evropské unii

Gábor Gyulai



Projekt spolufinancovaný
Evropským uprchlickým fondem

2011, aktualizované vydání

Informace o zemích v azylovém řízení – právní požadavek kvality v Evropské unii

2011, aktualizované vydání

Gábor Gyulai



„[...] při používání informací o zemích původu je nutné dodržovat následující pravidla. Informace o zemi původu musí být v maximální možné míře (1) relevantní, (2) důvěryhodné a vyvážené, (3) aktuální a ověřené z různých zdrojů, a (4) transparentní a dohledatelné (srov. kritéria pro nakládání s informacemi o zemích původu v azylovém řízení, in: GYULAI, G.: Country Information in Asylum Procedures: Quality as a Legal Requirement in EU, Budapest, 2007).”

*Rozsudek českého Nejvyššího správního soudu
čj. 5 Azs 55/2008-71 ze dne 31. července 2008.*

© Maďarský helsinský výbor (Hungarian Helsinki Committee), 2011. Všechna práva vyhrazena.

Tato zpráva a její části mohou být šířeny a rozmnožovány bez formálního povolení pro účely nekomerčního výzkumu, soukromého studia a zpravodajství za předpokladu, že je při citaci tohoto dokumentu řádně odkázáno na autory a držitele autorských práv.

Tato studie odráží stav k 30. červnu 2011.

Názory vyjádřené v této publikaci představují názory Maďarského helsinského výboru a neodrážejí nutně názory těch, kdo prováděli výzkum a přispěli do této studie, ani partnerů projektu nebo Evropské komise.

Tato studie byla vypracována v rámci projektu COI in Judicial Practice (Informace o zemích původu v soudní praxi). Projekt byl veden Maďarským Helsinským výborem, jako partneři se projektu zúčastnili Regionální zastoupení UNHCR pro střední Evropu, Mezinárodní asociace soudců uprchlického práva, francouzský Národní azylový soud (CNDA), Rakouský Červený kříž/ ACCORD, Uprchlícké dokumentační středisko v Irsku a česká Justiční akademie.

Projekt finančně podpořila Evropská komise, rakouský Červený kříž a UNHCR.



Autor

Gábor Gyulai

ISBN 978-963-89380-8-4

Korektury anglického vydání: Sanjay Kumar

Design, sazba a tisk: Judit Kovács | Createch Ltd.

Překlad do českého jazyka: Hana Lupačová a Věra Pazderová

Vydal

Maďarský helsinský výbor (Hungarian Helsinki Committee)

Bajcsy-Zsilinszky út 36-38.

H-1054 Budapešť, Maďarsko

www.helsinki.hu

Obsah

Shrnutí.....	7
I. Úvod.....	11
II. Metodika	13
II.1 Cíl	13
II.2 Metodika výzkumu a získávání informací.....	13
III. Systémy standardů kvality informací o zemích v Evropě	15
III.1 UNHCR	15
III.2 ACCORD a evropská síť „COI Training Network“	16
III.3 IARLJ	17
III.4 Společné pokyny EU.....	18
III.5 Shrnutí	18
IV. Zdroje právních kritérií	19
IV.1 Právní úprava.....	19
IV.2 Judikatura	20
V. Základní standard: Povinné používání informací o zemích	22
V.1 Právní úprava.....	22
V.2 Judikatura.....	24
V.3 Shrnutí	29
VI. Standard 1: Právní relevantnost informací o zemích	30
VI.1 Konkrétní vodítka pro právní relevantnost informací o zemích	30
VI.1.1 Právní úprava.....	30
VI.1.2 Judikatura.....	31
VI.2 Individuální posouzení	32
VI.2.1 Právní úprava.....	32
VI.2.2 Judikatura.....	33
VI.3 Povinné posouzení „skutečné“ právní praxe.....	36
VI.3.1 Právní úprava.....	36
VI.3.2 Judikatura.....	36
VI.4 Shrnutí	38

VII. Standard 2: Důvěryhodnost a vyváženost zdrojů	39
VII.1 Objektivnost a nestrannost	39
VII.1.1 Právní úprava.....	39
VII.1.2 Judikatura.....	40
VII.2 Různorodost zdrojů	41
VII.2.1 Právní úprava.....	41
VII.2.2 Judikatura.....	42
VII.3 Konkrétní vodítka pro výběr a posouzení zdrojů	44
VII.3.1 Právní úprava.....	44
VII.3.2 Judikatura.....	45
VII.4 Shrnutí	50
VIII. Standard 3: Přesné vyhledání a výběr aktuálních informací	51
VIII.1 Získání objektivních, nestranných a přesných informací	51
VIII.1.1 Právní úprava.....	51
VIII.1.2 Judikatura.....	52
VIII.2 Aktuálnost informací	54
VIII.2.1 Právní úprava.....	54
VIII.2.2 Judikatura.....	55
VIII.3 Shrnutí	57
IX. Standard 4: Transparentní zpracování a předávání informací	58
IX.1 Právní úprava.....	59
IX.2 Judikatura.....	60
IX.3 Shrnutí	64
Seznam přispěvatelů	65
Příloha	68

Shrnutí

V uplynulých letech se informace o zemích (dále též „IZ“) staly jedním z hlavních témat evropské azylové agendy, částečně v důsledku nebyvalého pokroku informačních technologií [pozn. překl.: Vzhledem k nejednotné úpravě v rámci Evropské unie je v publikaci používán termín „azyl“ nebo „žádost o azyl“, a nikoli termín „mezinárodní ochrana“ či „žádost o mezinárodní ochranu“, který zná český zákon o azylu]. Na rozdíl od 90. let, kdy informace o zemích hrály pouze doplňkovou roli, je jejich klíčová úloha jakožto vždy dostupných objektivních důkazů nyní široce uznávána všemi aktéry na tomto poli. UNHCR, nevládní organizace, soudy i azylové správní úřady shodně vypracovaly pokyny, které shrnují hlavní standardy kvality a požadavky vztahující se k IZ. Kromě toho odborné standardy postupně zakořenily také ve vnitrostátní a evropské legislativě, stejně tak jako v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva a vnitrostátních soudů.

Tato studie si klade za cíl vytvořit komplexní obrázek o tom, jakým způsobem se obsahové standardy kvality pro výzkum a posuzování IZ objevují ve formě autoritativních právních požadavků v rámci současného systému, ať již jako závazné právní předpisy nebo vůdčí soudní praxe. Tato studie je zamýšlena jako pomůcka a soubor konkrétních příkladů pro tvůrce politik, zákonodárce, advokáty, soudce a školitele, kteří jsou aktivní na tomto poli. Předkládaná studie je založena na čtyřech standardech, které byly vytvořeny v praxi Rakouského centra pro výzkum ve věcech azylu a pro vyhledávání a dokumentaci informací o zemích (Austrian Centre for Country of Origin and Asylum Research and Documentation, ACCORD) a evropské sítě „COI Training Network“.

Toto je druhé aktualizované vydání publikace vydané v roce 2007 pod stejným názvem. Od doby prvního vydání se v právních předpisech některých zemí udály důležité změny a používání informací o zemích jako důkazů je v současné době široce uznáváno jako neoddelitelná součást rozhodování ve věcech azylu. Kromě toho velký počet nedávných soudních rozhodnutí přispěl k další krystalizaci požadavků kvality IZ do podoby právních kritérií.

1. Relevantnost

Standard: IZ se musí úzce vztahovat k právní podstatě žádosti o azyl (tj. strachu z pronásledování/ nebezpečí utrpění vážné újmy a nedostatku ochrany) a musí objektivně odrážet (potvrzovat nebo vyvracet) důležité skutečnosti, které se k tomu váží.

Hlavní zjištění: Právní relevantnost jakožto komplexní standard kvality IZ se nedostatečně odráží v evropské i vnitrostátní právní úpravě a judikatuře. Přitom kvalifikační směrnice stanovila dvě kritéria, která jsou s touto normou úzce spojena: individuální posouzení žádosti a posouzení skutečné právní praxe namísto pouhého pohledu na psané právo v zemi původu. Oba tyto závazné standardy našly nyní odraz v judikatuře některých vrcholných evropských soudů zabývajících se azylovými případy. Nicméně judikatura výrazně častěji odkazuje na individuální posouzení než na druhé z těchto kritérií a

v některých případech dokonce výslovně požaduje individuální posouzení IZ (na rozdíl od použití pouze obecných informací, které se nevztahují k danému případu). Tyto spíše základní principy mohou účinně přispět ke zlepšení výkladu právně relevantních IZ v zemích, v nichž tato dvě témata nebyla dosud předmětem široké diskuse, ani nebyla blíže objasněna v právní praxi.

Maďarské a rakouské azylové právní předpisy spolu s polskou a českou judikaturou lze označit za příkladnou praxi na evropské úrovni, neboť poskytují ucelenou definici právní relevance ve vztahu k informacím o zemích, která je v souladu s již existujícími odbornými standardy.

2. Důvěryhodnost a vyváženost

Standard: Vzhledem k nevyhnutelné zaujatosti zdrojů, je třeba, aby IZ pocházely z různých typů zdrojů a aby byl brán zřetel na politické a ideologické souvislosti, v nichž každý zdroj působí, stejně tak jako na jeho mandát, metodiku získávání informací a záměr stojící za jeho publikací.

Hlavní zjištění: Kritérium používání vyvážených a důvěryhodných zdrojů IZ v azylovém řízení má v současné době pevný základ jak v právní úpravě, tak v judikatuře EU. Převtělilo se v konkrétní podobě do požadavku používat rozmanité a různé zdroje, který předvídá procedurální směrnice a který nalezl odezvu v judikatuře jak ESLP, tak vícero vrcholných soudů. Většina relevantní judikatury odmítá určit preferované pořadí různých druhů zdrojů. ESLP i některé vnitrostátní soudy nedávno vytvořily standardy pro posuzování zdrojů informací. Navíc v průběhu posledních několika let mnoho vnitrostátních soudů je zřejmě obezřetnějších při používání „oficiálních“ (státních, evropských) zdrojů a místo automatického přitakání takovým informacím se postupně stává obecným standardem, že přistupují k jejich pečlivé kontrole..

3. Přesnost a aktuálnost

Standard: IZ musí být získány a potvrzeny z různých zdrojů a náležitá pozornost musí být věnována nalezení a výběru relevantních a aktuálních informací z vybraných zdrojů bez jakéhokoli zkreslení obsahu.

Hlavní zjištění: Tento metodický standard se postupně objevil jak v právních předpisech, tak judikatuře členských států EU. Protože je tento standard „techničtější“ než relevantnost a důvěryhodnost, je jeho obsah více omezen na obecné požadavky (např. „přesné a aktuální informace“, které uvádí procedurální směrnice), spíše než na konkrétní metodické pokyny. Stále více evropských soudních rozhodnutí uvádí jako důvod pro zrušení rozhodnutí nižší instance případy, kdy došlo ke zkreslení IZ jejich záměrným zkrácením nebo neodůvodněným „upřednostněním“ určitých textů na úkor ostatních.

Aktuálnost je klíčovým prvkem přesnosti a je vykládána jak kvalifikační směrnici, tak ESLP jako požadavek na posouzení skutečností týkajících se země původu „v době rozhodování o žádosti“. I v judikatuře vnitrostátních soudů se často odráží povinnost používat aktuální IZ v rozhodnutích týkajících se azylu. V praxi některých správních

soudů tento požadavek převažuje, a doplňuje tak povinnost zkoumat pouze zákonnost správních rozhodnutí, což naznačuje trend, podle kterého se nyní také očekává, že soudy budou samy vyhledávat nebo alespoň aktualizovat materiály týkající se IZ.

4. Transparentnost a dohledatelnost

Standard: Vzhledem ke své roli rozhodujícího důkazu musí být IZ – v zásadě – k dispozici všem stranám zúčastněným na procesu rozhodování o přiznání postavení uprchlíka, především pomocí transparentního způsobu odkazování. Původní zdroje a zprávy by proto měly být dohledatelné a jejich obsah a význam by neměl být zkrácen v rámci procesu parafrázování nebo překládání.

Hlavní zjištění: Transparentní systém zpracování a odkazování na informace o zemích v rozhodnutích a soudních spisech se stal široce podporovaným a uznávaným požadavkem v odborných kruzích zabývajících se IZ. Členské státy EU dosud nevydaly společný postoj týkající se pravidel a systémů odkazování ani nestanovily společné standardy ve vztahu k transparentnosti informací v azylovém řízení. Procedurální směrnice však stanoví některé důležité základní požadavky (např. skutkové i právní odůvodnění rozhodnutí a přístup poradců k informacím ve spisu jejich klientů, pokud tyto mohou být přezkoumávány odvolacími orgány).

Mnohem dále než zákonodárci šly vrcholné soudy několika členských států, když v této oblasti stanovily jasné a konkrétní standardy. Soudy často zdůrazňují právo žadatelů o azyl znát a mít možnost reagovat na materiály obsahující IZ, které slouží jako podklad pro rozhodování jejich žádosti. Zdá se, že soudy také vnímají transparentnost IZ (které jsou často rozhodujícím důkazem) jako předpoklad pro efektivní a účinný soudní přezkum. Na základě jasných požadavků stanovených v judikatuře velkého počtu členských států EU, jsou všichni zainteresovaní v rozhodovacím procesu v oblasti azylu nabádáni k přijetí těchto standardů v další fázi vytváření Společného evropského azylového systému.

I. Úvod

„IZ” je jednou z tajemných zkratk, kterou velmi často používají ti, kteří pracují v oblasti azylového práva a praxe. Její význam – informace o zemích původu – stejně tak jako její důležitost se v uplynulých letech podstatně změnily.

IZ byly vždy považovány za vhodný způsob, jak zajistit „objektivní prvek” nebo skutkové důkazy v řízení o přiznání postavení uprchlíka, a v tomto ohledu nebyla jejich důležitost nikdy zpochybňována. Nicméně není to tak dávno, kdy byly IZ považovány pouze za vedlejší záležitost, která se sice k uprchlickému právu vztahuje, avšak zůstává vzdálena jeho skutečně klíčovým otázkám. Vyhledávání IZ spočívalo pouze v konzultaci těch několika málo zpráv o lidských právech dostupných v tištěné podobě, které často pocházely z předešlých let.

Koncem 90. let se povaha IZ jakožto důkazů v řízení o přiznání postavení uprchlíka z mnoha důvodů změnila. Díky **pokroku informační technologie** a celosvětové dostupnosti internetu jsou nyní k dispozici tisíce zpráv kliknutím na jedno tlačítko. Je možné najít podrobné informace dokonce o něčem, co se stalo včera na místě vzdáleném tisíce kilometrů daleko. Internet otevřel široký horizont možností použití IZ pro zjišťování skutkových důkazů v azylovém řízení, které umožňují příslušným orgánům ověřit tvrzení žadatelů o azyl mnohem podrobněji než kdykoliv předtím.

Není proto překvapením, že se v posledním desetiletí **zájem o IZ zvýšil**. IZ již nejsou považovány za zajímavou vedlejší záležitost uprchlického práva, naopak se nyní staly jedním z hlavních bodů evropské azylové agendy. Již Haagský program z roku 2005,¹ který nastínil budoucnost azylových systémů v Evropě, kladl zvláštní důraz na praktickou spolupráci mezi členskými státy EU a výslovně odkázal na cíl „společného shromažďování, vyhodnocování a používání informací o zemích původu”. Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR) a rakouský Červený kříž/ACCORD společně s evropskou sítí pro školení o informacích o zemích (COI Training Network), Mezinárodní asociací soudců uprchlického práva (IARLJ) a azylovými orgány členských států EU vypracovaly směrnice vztahující se k IZP. Evropské azylové kurikulum (EAC)² věnuje vyhledávání a využívání informací o zemích celý modul a počet publikací zabývajících se touto problematikou se od doby prvního vydání této studie v roce 2007 znásobil. Společné shromažďování a poskytování IZ by mělo být jedním z hlavních úkolů Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu (EASO).³

Vzhledem k tomu, že se výzkum IZ stal komplexnějším úkolem a poptávka po této službě rychle narostla, stalo se z něj **povolání v pravém slova smyslu** namísto pouze doplňkové činnosti pro praktiky zabývající se uprchlickým právem a rozhodující

¹ Haagský program: Posilování svobody, bezpečnosti a práva v Evropské unii, Evropská rada 2005/C 53/01.

² <http://www.asylum-curriculum.eu/>

³ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 439/2010 ze dne 19. května 2010 o zřízení Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu, článek 4.

úředníky. V posledním desetiletí téměř všechny evropské azylové úřady zřídily oddělení věnující se výzkumu IZ, stejně tak učinily mnohé nevládní organizace a některé soudy.⁴ Počet seminářů a setkání určených výhradně této otázce rok od roku narůstá.

Tato změna role a znásobení významu IZ vytvořily vyšší poptávku po **systematických standardech kvality**. Jakožto rozhodující prvek většiny azylových případů vyžadují IZ pevná pravidla pro vyhledávání, dokumentaci a používání, aby se zabránilo nesprávným rozhodnutím vydaným na základě nedostatečných nebo chybných IZ, která mohou v nejhorším případě vést k *refoulement*. V důsledku toho všichni hlavní aktéři v evropské oblasti azylu vytvořili strukturované standardy kvality, které se většinou shodují ve svém obsahu, což je neobvyklé v často kontroverzní oblasti azylového práva.

V nedávné době se zdá, že tyto standardy kvality pronikají i do unijních a vnitrostátních právních předpisů, stejně jako do judikatury, a tak se častěji objevují **ve formě právních požadavků**, namísto pouhé příkladné praxe nebo politických vodítek. Tato studie si klade za cíl vypracovat ucelený přehled o právních kritériích týkajících se standardů kvality IZ v EU a má napomoci tvůrcům politik, odborníkům z praxe uprchlického práva a zejména soudcům účinně uplatňovat a dále zlepšovat tyto standardy do budoucna.

Tato publikace je **aktualizovanou verzí** knihy se stejným titulem, která vyšla v roce 2007, a zahrnuje veškerý vývoj právní úpravy a judikatury od té doby. První vydání této studie získalo velkou pozornost a uznání odborníků zabývajících se evropským azylovým právem na všech úrovních a podle ohlasů přispělo ke zlepšení standardů kvality IZ v jednotlivých členských státech EU. Mimořádný zájem, široký rozsah zpětné vazby získaný z mnoha zemí a rychlý vývoj situace byly podnětem pro přípravu tohoto aktualizovaného vydání, stejně jako pro jeho překlad do sedmi jazyků (kromě původní anglické verze).

⁴ Viz například Srovnávací studii o systémech informací o zemích původu (Comparative Study on Country of Origin Information Systems – Study on COI Systems in Ten European Countries and the Potential for Further Improvement of COI Cooperation), zpracovanou Centrem pro rozvoj migrační politiky (International Centre for Migration Policy Development, ICMPD)] v dubnu 2006. <http://www.icmpd.org/typo3conf/ext/icmpd/secure.php?u=0&file=1224&t=1193301720&hash=e8920ce5b73301683273dbc4b6d7933b>

II. Metodika

II.1 Cíl

Tato studie se zaměřuje na konkrétní **obsahové standardy kvality**, které se vztahují k vyhledávání a používání informací o zemích a které jsou obsaženy v právních předpisech a judikatuře v Evropské unii. Za tímto účelem byly zkoumány zákony a jiné právní předpisy týkající se azylu, jakož i relevantní rozsudky odvolacích a vyšších kvazi-soudních i soudních instancí ve všech členských státech. Výzkum měl za cíl ukázat, jak se standardy kvality IZ v posledních letech přeměnily v **systém právních požadavků**, který je vzdálen pouhým metodickým pokynům a doporučením, kterými se proto tato studie nezabývá.

Cíle předkládané studie jsou následující:

- poskytnout tvůrcům politik a zákonodárcům v institucích Evropské unie i členských států, stejně tak jako soudcům přehled o tom, jak jsou standardy kvality IZ vykládány klíčovými aktéry a jaké jsou příslušné právní povinnosti;
- podpořit v tomto ohledu společný výklad založený na právech a zaměřený na kvalitu;
- posílit v této oblasti možnosti prosazování těchto standardů ze strany nevládních organizací a UNHCR; a
- vytvořit doplňkovou pomůcku pro vzdělávání a výzkum v oblasti uprchlického práva a školitele IZ.

S ohledem na vytyčené cíle nejsou v této zprávě stanovena **žádná konkrétní doporučení**. Na druhou stranu, všechny výše zmíněné cílové skupiny jsou vybízeny, aby využívaly tuto studii jako zdroj inspirace, stejně jako konkrétních informací o stávajících vzorových postupech při přípravě nových právních předpisů, rozhodování nebo přezkoumávání rozhodnutí o přiznání statusu uprchlíka, stanovování zásad pro prosazování těchto standardů nebo pořádání školení.

Vzhledem ke svému cíli má tato zpráva zřetelně **evropské zaměření**, které ovšem neznamená, že univerzální požadavky (jako jsou ty stanovené UNHCR či jinými orgány OSN) by byly považovány za méně důležité.

II.2 Metodika výzkumu a získávání zpráv

Metodické pokyny vypracované autorem a koordinátory výzkumu byly doplněny **dvěma dotazníky**, jedním zaměřeným na vnitrostátní právní předpisy a druhým na judikaturu. Výzkumná činnost byla systematicky prováděna **místními výzkumnými pracovníky** (organizacemi nebo jednotlivci). Mezi výzkumnými pracovníky, kteří se podíleli na vydání z roku 2007 i aktualizovaném vydání v roce 2011, byli rovnoměrně zastoupeni pracovníci nevládních organizací, státní správy, soudních a akademických institucí.

Většina z nich již měla dlouholeté zkušenosti a značné odborné znalosti při využívání IZ. V několika zemích místní odborníci nebo jiné kontaktní osoby potvrdili neexistenci právních předpisů nebo judikatury relevantní pro současný výzkum. V takových případech žádný další výzkum nebyl prováděn.

Zatímco výzkumní pracovníci byli vyzváni, aby do výzkumu zahrnuli veškeré vnitrostátní právní předpisy, možnosti pro výzkum judikatury se v jednotlivých zemích výrazně lišily. Není samozřejmě možné mít přístup k úplné judikatuře týkající se azylu všech členských zemí EU, hlavně proto, že v mnoha zemích nejsou tyto rozsudky zveřejňovány ani zpřístupněny pro účely výzkumu. Nicméně díky značným zkušenostem výzkumných pracovníků v této oblasti se úspěšně podařilo odhalit alespoň „vůdčí“ nebo zvláště důležité případy v členských státech, v nichž příslušná judikatura není přístupná nebo je přístupná jen částečně.

Vzhledem ke skutečnosti, že se způsob odkazů na soudní rozhodnutí v jednotlivých evropských zemích liší, zavedli jsme **společný kódovací systém**. Všechna vnitrostátní rozhodnutí jsou proto označena internetovou doménou dané země doplněnou o dvojmístné číslo (např. ES-03), všechny tyto kódy jsou pak uvedeny ve společné tabulce v příloze této zprávy. Přidělená čísla jsou náhodná a neodráží význam ani chronologické pořadí. Pokud jde o judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, jsou použity běžně užívané zkratky (např. Mamatkulov). Plné odkazy na všechny rozsudky jsou uvedeny v příloze.

V celé zprávě jsou zkratka „IZ“ a pojem „**informace o zemích**“ užívány jako synonyma. V souladu s praxí UNHCR a různých odborných organizací byl pojem „informace o zemích původu“ nahrazen pojmem „informace o zemích“, což naznačuje, že příslušné informace mohou zahrnovat rovněž třetí země (tj. země tranzitu nebo dřívějšího azylu).

Všechna zdůraznění jsou doplněna autorem této zprávy. Překlady z jiných jazyků než češtiny jsou neoficiální.

III. Systémy standardů kvality v Evropě

Na základě faktorů popsaných v úvodu všichni hlavní aktéři v evropské oblasti azylu pocítovali potřebu se důkladně zamyslet nad standardy kvality IZ, což často vyústilo ve vytvoření formálních pokynů. Tato kapitola stručně ukazuje, jak různí aktéři tyto standardy strukturují a jaké jsou hlavní požadavky na kvalitu. Různé pokyny jsou uvedeny v chronologickém pořadí.

III.1 UNHCR

UNHCR zveřejnil v únoru 2004 dokument Informace o zemích původu: k posílení mezinárodní spolupráce.⁵ Tento dokument může být považován za první významnou iniciativu k formalizaci obsahových standardů kvality IZ, neboť celá řada doporučení a koncepčních dokumentů, které byly vydány UNHCR v uplynulých desetiletích, pouze nepřímo odkazovala na některé zásady.

Z hlediska obsahových standardů kvality definuje UNHCR svůj postoj a poskytuje návod ve třech hlavních oblastech:

- **Cíl** informací o zemích původu;⁶
- **Zdroje** (hodnocení důvěryhodnosti,⁷ výběr a hodnocení zdrojů⁸ a zvláštní pokyny pro zdroje v zemi původu⁹);
- **Transparentnost** a důvěrnost.¹⁰

Přestože tento dokument představuje bezpochyby milník v procesu utváření standardů kvality IZ, soustředí se ve svém přístupu na praktické otázky spolupráce mezi státy, a proto nemá v úmyslu vytvořit ucelenou strukturu těchto standardů nebo je spojit s výzkumem.

⁵ Country of Origin Information: Towards Enhanced International Cooperation, UNHCR, 2004 – doplněná verze zprávy vypracované UNHCR v rámci projektu Evropského uprchlického fondu „Poskytování informací o zemích původu a související informace“, JAI/2002/ERF/010 – dále jen „stanovisko UNHCR“, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=403b2522a&page=search>

⁶ Tamtéž, odst. 9–14.

⁷ Tamtéž, odst. 47–50.

⁸ Tamtéž, odst. 24–27.

⁹ Tamtéž, odst. 35–37.

¹⁰ Tamtéž, odst. 28–34.

III.2 ACCORD a evropská síť „COI Training Network“

Rakouské centrum pro výzkum ve věcech azylu a pro vyhledávání a dokumentaci informací o zemích (Accord) hrálo v Evropě roli průkopníka v systematizaci standardů kvality IZ. Jeho vzdělávací manuál **Vyhledávání informací o zemích původu**¹¹ připravený ve spolupráci s ostatními evropskými odbornými organizacemi a zveřejněný v roce 2004 byl vůbec prvním dokumentem, jehož cílem bylo vypracovat úplnou a komplexní strukturu kvalitativních zásad v této oblasti na základě výše uvedeného dokumentu UNHCR, evropského azylového *acquis*, relevantní judikatury a stávajících vzorových postupů v oblasti vyhledávání IZ v Evropě a v Kanadě. Vzhledem k tomu, že se jedná především o vzdělávací pomůcku, překračuje rozsah stanoviska a zahrnuje širokou škálu podrobných praktických doporučení.

Čtyři obsahové standardy kvality vyhledávání a používání IZ jsou – v tomto výkladu – spojeny s různými fázemi procesu vyhledávání a lze je shrnout následovně (s uvedením konkrétního úkolu ke každému z nich):

1. **Relevantnost:** IZ musí úzce souviset s právní podstatou žádosti o azyl (tj. strachem z pronásledování/nebezpečím utrpění vážné újmy a nedostatečnou ochranou) a musí objektivně odrážet (potvrdit či vyvrátit) důležité skutečnosti s tím spojené.
 - Přeformulování právně významných skutečností žádosti o azyl v **otázkách** týkajících se IZ a tématu pro vyhledávání.
2. **Důvěryhodnost a vyváženost:** Vzhledem k nevyhnutelné zaujatosti zdrojů, je třeba, aby IZ pocházely z různých typů zdrojů a aby byl brán zřetel na politické a ideologické souvislosti, v nichž každý zdroj funguje, stejně tak jako na jeho mandát, metodiku získávání informací a záměr stojící za jeho publikacemi.
 - Identifikace souboru spolehlivých a vyvážených **zdrojů**, které mohou poskytnout odpovědi na předem stanovené otázky týkající se IZ.
3. **Přesnost a aktuálnost:** IZ musí být získány a potvrzeny z různých zdrojů a náležitá pozornost musí být věnována nalezení a výběru relevantních a aktuálních informací z vybraných zdrojů bez jakéhokoli zkreslení obsahu.
 - Účinné **vyhledávání** potřebných informací s využitím dříve vybraných zdrojů.
4. **Transparentnost:** Vzhledem ke své roli rozhodujícího důkazu musí být IZ – v zásadě – k dispozici ve všech fázích procesu rozhodování o přiznání postavení uprchlíka, především pomocí transparentního způsobu odkazování.
 - Sdělování a **dokumentace** výsledků výzkumu.

Tyto standardy představují v současné době základ většiny vzdělávacích aktivit souvisejících s IZ v celé Evropě, a to zaměřených na cílové skupiny jak státních orgánů, tak i nevládních organizací. Kromě toho byla tato koncepce čtyř standardů přijata i evropským azylovým kurikulem. Tato struktura standardů se zdá být oblíbená rovněž u soudů: např. český Nejvyšší správní soud na ně výslovně odkázal nejméně ve dvou rozsudcích (v jednom z nich přímo odkázal na první vydání této knihy).¹² Úspěch tohoto

¹¹ Vyhledávání informací o zemích původu – Vzdělávací manuál, rakouský Červený kříž, 2004 – dále jen „Příručka ACCORD“, <http://www.coi-training.net/content/>

¹² Viz rozhodnutí CZ-20 a CZ-22.

výkladu pravděpodobně spočívá v jeho srozumitelnosti, jednoduchosti a zahrnutí celého „procesu práce s IZ“ od prvotních právních otázek po závěrečné metodické otázky.

Pro doplnění výše uvedených standardů příručka ACCORD dále specifikuje čtyři procedurální standardy kvality: rovnost zbraní, využívání veřejně dostupných materiálů, nestrannost a neutralitu vyhledávání a ochranu osobních údajů žadatele.

III.3 IARLJ

V roce 2006 také Mezinárodní asociace soudců uprchlického práva (IARLJ) vydala stanovisko s názvem **Soudní kritéria pro posuzování informací o zemi původu (IZ): Kontrolní seznam**.¹³ Tato příručka je důkazem zvyšujícího se zájmu ze strany soudců uprchlického práva o IZ a z velké části odráží standardy, které již byly definovány ve stanovisku UNHCR a příručce ACCORD. Kontrolní seznam IARLJ však přistupuje k dané otázce více specializovaně, jeho cílem je poskytnout vodítka pro soudce v tom, co vzít v úvahu při hodnocení IZ jakožto důkazů. Proto tento dokument klade větší důraz na právní otázky a vyhodnocování výsledků vyhledávání, přičemž však spíše mlčí o samotném procesu vyhledávání.

IARLJ shrnuje hlavní otázky kvality IZ takto:

- **Relevantnost a vhodnost informací**
 1. Jaký význam mají IZ pro daný případ?
 2. Pokrývá zdroj IZ relevantní otázku(y) dostatečně?
 3. Jak aktuální nebo časově relevantní jsou IZ?
- **Zdroj informací**
 4. Pochází IZ z dostatečného množství zdrojů?
 5. Jsou IZ získány z veřejně dostupných a přístupných zdrojů?
 6. Byly IZ zpracovány na empirickém základě za pomoci správné metodiky?
- **Povaha/typ informací**
 7. Vykazují IZ nestrannost a nezávislost?
 8. Jsou IZ vyvážené a ne příliš selektivní?
- **Předchozí soudní přezkum**
 9. Byly dané IZ již podrobeny soudnímu přezkumu jinými vnitrostátními soudy?

Také na tento dokument nyní výslovně odkazují soudy jako na komplexní zdroj výkladu kvalitativních požadavků na IZ.¹⁴

¹³ Judicial Criteria for Assessing Country of Origin Information (COI): A Checklist, stanovisko pro 7. bienále světové konference IARLJ, Mexico City, 6.–9. listopad 2006, zpracováno členy pracovní skupiny COI-CG – dále jen „kontrolní seznam IARLJ“, <http://www.iarlj.org/conferences/mexico/images/stories/forms/WPPapers/Hugo%20StoreyCountryofOriginInformationAndCountryGuidanceWP.pdf>

¹⁴ Viz např. rozsudek Správního soudu Slovinska SI-05.

III.4 Společné pokyny Evropské unie

V souladu s cíli stanovenými v Haagském programu skupina azylových úřadů z osmi evropských zemí¹⁵ vytvořila v roce 2008 Společné pokyny Evropské unie pro zpracování informací o zemích původu (IZ).¹⁶ Tato iniciativa představuje velmi důležitý krok v procesu vytváření spolehlivého systému standardů kvality IZ v Evropě, neboť se jedná o první iniciativu tohoto druhu ze strany členských států. Jednotlivá kvalitativní kritéria jsou v tomto dokumentu definována následovně:

- **Relevantnost:** informace vztahující se k dané věci, skutečnosti, události nebo situaci.
- **Důvěryhodnost:** důvěryhodné informace ve vztahu k dané věci, skutečnosti, události nebo situaci.
- **Aktuálnost:** aktuální nebo nejnověji dostupné informace a informace o tom, zda se dané události nezměnily od zveřejnění informace o nich.
- **Objektivnost:** informace neovlivněné emocemi, osobními předsudky, zájmy či podjatostí.
- **Přesnost:** soulad tvrzení, názoru nebo informace s objektivní skutečností nebo pravdou.
- **Dohledatelnost:** do jaké míry lze identifikovat primární nebo původní zdroj informací.
- **Transparentnost:** informace jsou svou povahou jasné, jednoznačné a srozumitelné.

III.5 Shrnutí

Jak již bylo uvedeno výše, všichni hlavní aktéři v evropské oblasti azylu (vlády, nevládní organizace, soudy a UNHCR) vypracovali nějaký druh standardů kvality v souvislosti s informacemi o zemích. Při porovnání těchto dokumentů je patrné, že mezi nimi neexistují žádné významné rozdíly ve vztahu k obsahu standardů kvality. Zdánlivé rozdíly jsou především důsledkem odlišného rozsahu a míry komplexnosti těchto dokumentů, spíše než že by svědčily o zásadně odlišných přístupech a zjištěních.

Ačkoli uznáváme, že z odborného hlediska jsou všechny tyto standardy stejně důležité, pro strukturu této studie jsme vybrali systém navržený příručkou ACCORD z důvodu její úplnosti (rovnoměrně zahrnuje aspekty práva, výzkumu a dokumentace) a jasné struktury (zahrnuje pouze čtyři obsahové standardy, které chronologicky pokrývají celý proces vyhledávání). Proto jsou čtyři standardy – předkládané v této zprávě – založeny na podobných požadavcích, které uvádí příručka ACCORD a které jsou používány v praxi různých center pro vyhledávání IZ.

¹⁵ Německo, Dánsko, Nizozemsko, Belgie, Francie, Polsko, Spojené království a Švýcarsko.

¹⁶ Common EU Guidelines for Processing Country of Origin Information (COI), duben 2008 – dále jen „Společné pokyny Evropské unie“, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48493f72.html>

IV. Zdroje právních kritérií

V návaznosti na trendy popsané v úvodu každé z příslušných kritérií kvality již do jisté míry proniklo do azylové právní úpravy a soudní praxe v rámci EU. Tato kapitola stručně shrnuje zdroje těchto právních požadavků před tím, než bude popsáno, jak z těchto zdrojů obsahové standardy kvality IZ získat.

Jak již bylo řečeno v kapitole II, tato zpráva si klade za cíl analyzovat obsahové standardy kvality IZ, které již existují v podobě právních požadavků v rámci EU, a popsat postupně se rodící společný výklad těchto norem. Tento cíl jasně určuje výběr zdrojů uvedený níže, proto obecné zdroje *soft law* (nezávazné dokumenty) a akademická literatura nejsou zmíněny, naopak zvláštní důraz je kladen na společné evropské standardy a vnitrostátní postupy.

IV.1 Právní úprava

Evropská unie nemá závazný právní předpis týkající se standardů kvality informací o zemích. Avšak jak **kvalifikační**,¹⁷ tak **procedurální směrnice**¹⁸ stanoví v této oblasti několik požadavků. Tyto směrnice stanoví jasné povinnosti členských států, a proto mohou být považovány za jediné regionální nástroje určující standardy kvality IZ, které jsou právně závazné. Členské státy byly povinny transponovat do vnitrostátního práva ustanovení kvalifikační směrnice do 10. října 2006 a ustanovení procedurální směrnice do 1. prosince 2007.¹⁹ Proces přepracování těchto směrnic – probíhající v době zveřejnění této zprávy – pravděpodobně nezmění hlavní obsah dotčených ustanovení.²⁰

Vzhledem k tomu, že lhůty pro transpozici těchto směrnic již dávno uplynuly, a vzhledem k závaznosti těchto pravidel, je způsob provedení daných směrnic ponechán stranou zájmu této studie. Důležitější se jeví více se zaměřit na „příklady dobré praxe“ těch členských států, které mají propracovanější právní předpisy odrážející standardy kvality IZ, a proto přesahující rámec základních norem stanovených směrnicemi nebo poskytující jejich specifický výklad.²¹ Přestože tyto vnitrostátní právní předpisy

¹⁷ Směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany – dále jen „kvalifikační směrnice“.

¹⁸ Směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odmítání postavení uprchlíka – dále jen „procedurální směrnice“.

¹⁹ Kvalifikační směrnice, článek 38 odst. 1; procedurální směrnice, článek 44

²⁰ Stojí však za pozornost, že návrhy na změnu připravené Evropskou komisí v letech 2009 a 2011 měly za cíl rozšířit některé normy týkající se transparentnosti informací o zemích (ale výsledek tohoto procesu je v současné době zatím nepředvídatelný).

²¹ Viz kapitolu II.1 pojednávající o cíli této zprávy.

samozejmě nevytváří právní závazky pro ostatní členské státy, s ohledem na cíl Společného evropského azylového systému však na ně může být odkazováno jako na příklady dobré praxe a mohou také pozitivně inspirovat zákonodárce v jiných zemích EU.

Předkládaná publikace se zaměřuje na to, jakým způsobem se standardy kvality IZ objevují ve formě autoritativních právních požadavků, a proto pokyny, oběžníky, politické dokumenty a další dokumenty bez právní závaznosti nebudou analyzovány.

IV.2 Judikatura

Soudní dvůr Evropské unie (SDEU) je hlavním soudním orgánem Evropské unie, a jako takový má na starosti zajištění jednotného výkladu a uplatňování práva Unie. V tomto ohledu má proto SDEU pravomoc vyvinout judikaturu týkající se standardů IZ, které jsou obsaženy v příslušných ustanoveních dvou výše uvedených směrnic. Nicméně v době psaní této studie SDEU ještě nerozhodl žádný případ, který by se k této otázce vztahoval.

Další významný celoevropský soudní orgán, **Evropský soud pro lidská práva (ESLP)**, má celou řadu významných rozsudků. I když ESLP nedohlíží na uplatňování právních předpisů EU (a tedy ani výše uvedených směrnic), vytvořil značné množství judikatury týkající se čl. 3 Evropské úmluvy o lidských právech²² (zákaz mučení, nelidského a ponižujícího zacházení a trestání). Mnoho z těchto rozsudků souvisí s otázkami nuceného navrácení a mezinárodní ochrany, a proto je na ně pravidelně odkazováno také v oblasti azylu. Tyto rozsudky vytvářejí konkrétní povinnosti pouze pro žalovaný stát, avšak stanovují také zásady, které by měly být následně dodržovány všemi signatářskými státy v podobných případech.

Směry vývoje ve vztahu k úloze a významu IZ, jež byly popsány v úvodu, je možné dokonale sledovat prostřednictvím analýzy rozsudků Evropského soudu pro lidská práva k článku 3. Ve svých rozsudcích z počátku devadesátých let (Vilvarajah a Cruz Varas) se Soud zdráhal stanovit rozsah standardů pro IZ a nevyhledával žádné další (natož nesouhlasné) informace o zemích, naopak zdůrazňoval pouze znalosti a zkušenosti jednotlivých států v této oblasti. Tato praxe se výrazně změnila v polovině devadesátých let s průlomovým rozsudkem ve věci Chahal, kdy ESLP sám informace shromažďoval a poprvé odkázal na celou řadu obsahových standardů IZ. Stejně tendence pokračovaly dále v rozsudcích Hilal a N. Rozsudek Salah Sheekh z roku 2007 je pak možno považovat za další klíčové rozhodnutí z hlediska analyzované problematiky. Ve věci Salah Sheekh posuzoval Soud nebývalé velké množství IZ a stanovil příslušné standardy kvality mnohem zřetelněji než v předchozích rozhodnutích. Toto směřování pokračuje v různých jiných rozhodnutích dodnes.

Zvýšená pozornost soudních orgánů ve vztahu k IZ jakožto klíčovému důkazu je patrná i při zkoumání vnitrostátní judikatury, i když se zde objevují větší rozdíly. Azylová judikatura mnoha členských států posuzuje celou řadu IZ a zabývá se standardy kvality,

²² Úmluva Rady Evropy o ochraně lidských práv a základních svobod z roku 1950, dále též „EÚLP“ nebo „Úmluva“.

kteře jsou s nimi spojeny. Navíc, některé země (např. Rakousko, Irsko, Slovensko nebo Česká republika) vyvinuly v této oblasti zvláště bohatou a pokrokovou judikaturu. Naopak v některých jiných zemích EU soudci dosud váhají zabývat se touto otázkou systematicky. Tento případ se zdá být častější v zemích, kde je systém soudního přezkumu azylových případů decentralizovaný a kde v rámci soudnictví neexistuje specializace (např. v Itálii).²³ Důvodem pro určitou zdrženlivost mohou být rovněž různé národní právní tradice. Nejvíce zřetelným příkladem specifických právních tradic je Francie, kde Národní azylový soud (CNDA) nemá povinnost samostatně uvést ve svém rozhodnutí jednotlivé součásti spisu, které zkoumá, ani není povinen sdělit, proč určitým prvkům nepřikládá ve svém rozsudku důkazní váhu.²⁴ V tomto ohledu jsou zajímavé také regionální rozdíly: kromě zemí common law (Spojené království a Irsko) zřejmě největší pozornost této problematice věnují středoevropští soudci.

Opět i zde platí, že, zatímco soudní rozhodnutí uvedená v této studii nevytváří právní povinnosti pro soudce v ostatních členských státech, nelze je přehlížet, a proto by na ně mělo být odkazováno jako na příklady dobré praxe pro soudní orgány v celé EU, a to s ohledem na cíl budoucího Společného evropského azylového systému.

²³ Gábor Gyulai and Tudor Roșu, *Structural Differences and Access to Country Information (COI) at European Courts Dealing with Asylum*, Hungarian Helsinki Committee, July 2011, <http://helsinki.hu/en/structural-differences-and-access-to-country-information-coi-at-european-courts-dealing-with-asylum>

²⁴ Viz rozsudek FR-02 francouzské Státní rady.

V. Základní standard: Povinné používání informací o zemích

Než bude provedena podrobná analýza toho, jak se hlavní obsahové standardy kvality IZ odrážejí v právních předpisech a judikatuře v rámci EU, stojí za to prozkoumat, zda v členských státech existuje obecná zásada používání IZ v řízení o přiznání postavení uprchlíka. I když takový požadavek nelze sám o sobě považovat za standard kvality, může sloužit jako základ pro všechny další požadavky a je odrazem rostoucího významu a zvýšení role informací o zemích.

V.1 Právní úprava

Článek 4 odst. 3 písm. a) kvalifikační směrnice stanoví jasný požadavek používat IZ v řízení o přiznání postavení uprchlíka:

3. Posouzení žádosti o mezinárodní ochranu se provádí jednotlivě a jsou při něm zohledněny
 - a) **všechny významné skutečnosti týkající se země původu** v době rozhodování o žádosti, včetně právních předpisů země původu a způsobu jejich uplatňování [...].

Článek 8 odst. 2 procedurální směrnice dále potvrzuje, že získání informací o zemích je podmínkou „přiměřeného posouzení“ žádostí o azyl.

Tato závazná ustanovení jasně odráží zvyšující se povědomí o nutnosti používání IZ jako důkazu a v současné době se v určité formě objevují v právních předpisech v podstatě všech členských států EU. Některé země přijaly právní ustanovení, která předpokládají povinné shromažďování a posuzování IZ v azylovém řízení, která ale přímo netransponují nebo nejdou nad rámec znění kvalifikační směrnice. Například příslušné ustanovení v **litevském** zákoně zní takto:²⁵

63. Úřední osoba odboru migrace posuzující žádost o azyl žadatele, který má právo užívat dočasného územního azylu, je povinna: [...]
- 63.5 shromažďovat potřebné informace o zemi původu žadatele o azyl.

Azylová legislativa **Rumunska** spojuje povinné používání IZ s odbornou připraveností rozhodců:²⁶

- (1) O žádosti o azyl se rozhodne poté, co byly náležitě přezkoumány okolnosti případu žadatele zvláště určenými úředními osobami, které jsou kvalifikovány v oblasti azylu. To předpokládá: [...]
- b. posouzení informací o zemi původu získaných z různých zdrojů, které jsou nezbytné k vyhodnocení osobní situace žadatele o azyl.

²⁵ Procesní pravidla upravující posuzování žádostí cizinců o azyl, rozhodování a výkon rozhodnutí (schválena usnesením ministra vnitra Litevské republiky č. 1V-361 z roku 2004), § 63.5.

²⁶ Zákon č. 122/2006, o azylu, § 13 odst. 1 písm. b).

Maďarský zákon o azylu nejen předpokládá používání IZ, ale také upřesňuje jejich zdroj (středisko pro vyhledávání IZ, které je podřízeno azylovému správnímu orgánu):²⁷

- (2) Azylový správní orgán a – v případě potřeby – soud si vyžádají zprávu od agentury odpovědné za poskytování informací o zemích, která je podřízena ministru.

Také **rakouské** právo stanoví, že:²⁸

- (1) Úřad je povinen *ex officio* usilovat o to, aby zajistil ve všech fázích řízení, aby informace týkající se rozhodnutí byly předloženy nebo aby neúplné informace, které by mohly objasnit okolnosti uvedené v žádosti, byly doplněny, aby byly označeny důkazy na podporu těchto informací nebo aby nabízené důkazy byly úplné a obecně, aby bylo poskytnuto jakékoliv vysvětlení, které je vyžadováno pro podporu žádosti. Pokud je to nutné, důkazy mají být pořízeny *ex officio*.

I když tento princip výslovně nezmiňuje povinné používání IZ, může být přesto chápán jako nepřímý pokyn k jejich použití.²⁹

Rovněž **italské** právní předpisy zdůrazňují nutnost používání IZ a výslovně zmiňují tuto nutnost ve vztahu k fázi soudního přezkumu v rámci azylového řízení:³⁰

Každá žádost je zkoumána z hlediska přesných a aktuálních informací o celkové situaci panující v zemích původu žadatelů o azyl a případně v zemích, přes které projíždějí; tyto informace jsou zpracovány Národní komisí pro otázky azylu na základě údajů poskytnutých UNHCR či Ministerstvem zahraničních věcí nebo údajů, které Komise získala sama. Národní komise pro otázky azylu zajišťuje, aby byly tyto informace neustále aktualizovány a aby byly k dispozici místním komisím příslušným pro posouzení žádosti [...] a soudním orgánům příslušným v rámci přezkumu rozhodnutí o zamítnutí žádosti.

Právní předpisy **Spojeného království** kromě ustanovení transponujících právní předpisy EU stanoví, že IZ

[...] musí být k dispozici pracovníkům odpovědným za posuzování žádosti a vydávání rozhodnutí a mohou jim být poskytnuty v podobě souhrnné zprávy o zemích.

Ustanovení § 22 odst. 2 **slovenského** zákona o mezinárodní ochraně stanoví, že³¹ v [azylovém] řízení musí příslušný úřad ověřit tvrzení žadatele na základě [obecných i specifických] informací o zemi původu [...].

Avšak § 22 odst. 4 stanoví výjimku z tohoto pravidla:

Pokud žadatel není shledán celkově věrohodným, příslušný orgán neposoudí informace o zemi původu uvedené v předchozím odstavci.

²⁷ Zákon č. LXXX z roku 2007, o azylu, § 41 odst. 2 – účinný od 1. ledna 2008.

²⁹ Zákon o azylu z roku 2005, § 18 (1).

²⁹ Většinou ve spojení s § 60 téhož zákona, který počítá se zavedením oddělení pro dokumentaci zemí a stanovuje pravidla související s jeho provozem. Viz příslušné údaje v kapitolách VI.1.1, VIII.1.1 a VIII.2.1.

³⁰ Legislativní výnos č. 25 ze dne 28. ledna 2008 ve znění legislativního výnosu č. 159/08 transponujícího směrnici Rady 2005/85/ES o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odmítnání postavení uprchlíka, čl. 8 odst. 3.

³¹ Zákon o mezinárodní ochraně, § 22 odst. 2.

Toto znepokojující právní ustanovení, které výslovně nabádá azylové orgány provádět hodnocení věrohodnosti *in abstracto* bez ohledu na objektivní informace o dané zemi, je v rozporu s dříve citovanými obecnými pravidly stanovenými v kvalifikační a procedurální směrnici, stejně tak jako s převažujícím výkladem této otázky v soudní praxi.³²

Kromě ustanovení o povinném používání IZ obsahuje řada vnitrostátních právních předpisů (např. v Rakousku, Maďarsku, Litvě, Spojeném království atd.) pravidla pro přípravu materiálů obsahujících IZ státními orgány.

V.2 Judikatura

Již v kapitole IV.2 jsme se zmínili o narůstající pozornosti, kterou informacím o zemích věnuje **ESLP**, a o změně jeho postoje k této otázce. Ve světle těchto tendencí proto nepřekvapí, že Soud v nedávných rozsudcích výslovně definuje analýzu IZ jako podmínku *sine qua non* pro posouzení rizika, že bude s danou osobou zacházeno ve smyslu čl. 3 EÚLP v případech vyhoštění. Ve věci *Mamatkulov* Soud zdůraznil:³³

Je již ustálenou judikaturou, že extradice provedená signatářským státem může aktivovat použití čl. 3, a tím založit odpovědnost státu podle Úmluvy, pokud existují závažné důvody se domnívat, že v případě, že bude daná osoba vydána v rámci extradice, existuje skutečné nebezpečí, že bude v přijímajícím státě vystavena zacházení, které je v rozporu s článkem 3. Založení takovéto odpovědnosti nevyhnutně zahrnuje posouzení podmínek v dožadujícím státě podle standardů stanovených článkem 3 Úmluvy. [...]

Tento princip byl zopakován také v rozsudku *Salah Sheekh*:³⁴

Založení odpovědnosti vyhošťujícího státu podle článku 3 nevyhnutně zahrnuje posouzení podmínek v přijímajícím státě podle standardů stanovených článkem 3 Úmluvy. [...]

Povinné používání IZ jakožto obecného standardu lze vystopovat v judikatuře řady členských států EU. Jako vzorovou praxi je možno uvést rozsudek českého vrchního soudu, který již v roce 1994 (CZ-01) judikoval:

V řízení o přiznání postavení uprchlíka je povinností správního orgánu provést dostupné důkazy o situaci ve státě, jehož státní příslušnost žadatel má. K tomu může sloužit např. možné využití diplomatické nebo konzulární osoby, počítačové databáze [UNHCR], kde je soustředěno značné množství poznatků o [dodržování] lidských práv v jednotlivých zemích, nebo dotaz na instituce nadnárodního charakteru, zaměřující se na ochranu lidských práv.

Tento standard, zopakovaný v rozsudku CZ-02 v témže roce, je zvláště zajímavý nejen z toho důvodu, že předchází většině evropské judikatury, která se výslovně zabývá IZ, ale také proto, že jasně stanoví odpovědnost správního orgánu za shromáždění informací o zemích. Jasný a obecně použitelný standard stanoví také rozsudek Krajského soudu v Brně (CZ-16):

³² Viz kapitolu V.2 (včetně slovinské judikatury).

³³ Bod 67.

³⁴ Bod 136.

Žalovaný v řízení o udělení azylu má shromáždit poznatky o zemi původu žadatele o udělení azylu.

Toto pravidlo bylo dále rozvinuto v novějším rozsudku Nejvyššího správního soudu (CZ-09), který poukázal na to, že

[...] je úkolem [správního orgánu] zasadit uváděné důvody [...] do přesného rámce reálií nigerijské společnosti,

a následně uvedl, že nedostatek důkazů je překážkou dosažení správného rozhodnutí. V rozsudku CZ-19 Nejvyšší správní soud blíže odůvodnil, proč je povinností správního orgánu shromáždit a používat IZ:

[...] zásada tzv. materiální pravdy má v řízení o udělení azylu svá specifika spočívající v pravidelné nedostatečnosti důkazů prokazujících věrohodnost žadatelových tvrzení. Je však na správním orgánu, aby prokázal či vyvrátil pravdivost žadatelových tvrzení, [...]. Elementární roli při zjišťování skutkového stavu věci hrají zprávy o stavu dodržování lidských práv v zemi původu žadatele.

V rozsudku z roku 2008 (CZ-23) Nejvyšší správní soud dále upřesnil povinnost správního orgánu posoudit IZ tak, že se tato povinnost vztahuje i na informace předložené žadatelem:

Jestliže tedy stěžovatel předkládal ve správním řízení jako důkazy pro svá tvrzení novinové články, bylo třeba, aby žalovaný při pohovoru zjistil, jaké konkrétní skutečnosti tyto články popisují, resp. zda v nich popsané skutečnosti neodporují zjištěním o situaci v zemi původu vyplývajícím z jím opatřených podkladů. [...] žalovaný [měl] zjišťovat konkrétní účel jejich vydání apod. tak, aby mohl posoudit jejich relevanci k předmětu řízení.

V roce 2009 zavedl rozsudek Nejvyššího správního soudu CZ-25 jasný standard, podle něhož jsou IZ nezbytné k prokázání závěru o nedostatku věrohodnosti:

Žalovaný své pochybnosti o věrohodnosti tvrzení stěžovatele opřel pouze o jím tvrzené rozpory ve výpovědích stěžovatele (z nichž některé se ukázaly jako neopodstatněné – viz výše), aniž by své subjektivní pochybnosti podložil objektivními a dostatečně přesně zaměřenými informacemi o zemi původu. V této souvislosti zdejší soud rovněž konstatuje, že odpovědnost za náležité zjištění reálií o zemi původu nese ve věcech mezinárodní ochrany žalovaný.

Také judikatura **rakouského** Správního soudního dvora vyžaduje povinné používání IZ v azylovém řízení. Na základě závěrů přijatých v dřívějším rozhodnutí z roku 1998 (AT-01) Správní soudní dvůr rozhodl v rozsudku AT-08, že:

Kdykoliv je hodnocena celková situace v zemi původu, azylové orgány jsou povinny používat dostupné informace, zejména zprávy, které jsou vytvořeny mezinárodními organizacemi zabývajícími se uprchlíky, a vzít tyto informace v úvahu při rozhodování.

V rozsudku AT-10 Správní soudní dvůr konstatoval, že

[...] je nezákonné, pokud se v rámci řízení v prvním stupni úřady spokojí s nepodloženými a objektivně nesprávnými tvrzeními, aniž by zkoumaly skutečnou situaci v zemi původu žadatele o azyl.

Tímto rozhodnutím tak Správní soudní dvůr kritizoval praxi, kdy je hodnocení informací o zemích ponecháno až orgánům druhého stupně.

Rovněž soudy **Spojeného království** při různých příležitostech rozhodly, že posuzování žádostí o azyl by mělo být provedeno v kontextu IZ. Již v roce 1997 stanovil příslušný standard Odvolací soud v rozsudku UK-09:

Při rozhodování ve věcech azylu, je tribunál (ať již se jedná o specializovaného rozhodce nebo odvolací tribunál) povinen vzít v úvahu nejen to, zda má jednotlivý žadatel o azyl subjektivní strach nutný pro vznik nároku na azyl, ale musí navíc dospět k závěru, že tento strach je odůvodněný. Posouzení toho, zda je strach odůvodněný či ne, spočívá v použití objektivního standardu; standardu, který bude záviset na situaci v dané zemi, jakož i na okolnostech případu jednotlivého žadatele o azyl.

Judikatura Spojeného království dále poukazuje na nutnost používání informací o zemích při posuzování věrohodnosti žadatele o azyl. V rozsudku UK-10 Imigrační odvolací tribunál konstatoval, že

[...] závěr o věrohodnosti může být skutečně proveden pouze na základě úplného pochopení celého obrazu daného případu. Domníváme se, že posouzení žádosti nemůže být provedeno bez zasazení tvrzení do kontextu podkladových informací o zemi původu. Jinými slovy, síla důkazů musí být posuzována ve světle toho, co je známo o podmínkách v zemi původu žadatele.

Různá pozdější rozhodnutí³⁵ tento princip podpořila.

Příslušná **irská** judikatura se v posledních letech zabývá podobnými otázkami a názory jako soudci ve Spojeném království. Například irský Nejvyšší soud v rozsudku IE-01 vyjádřil souhlas s výše citovaným odstavcem rozsudku UK-09.

Obecnou zásadu používání IZ v azylovém řízení a hlavní otázky, k nimž se má používání IZ vztahovat, již stanovil Vrchní soud Irska ve významném rozsudku IE-03 v roce 2000:

Jednoduše řečeno, jsou zde pouze dvě otázky. Za prvé, mohl se žadatelův příběh stát nebo mohly se jeho obavy naplnit vzhledem k tomu, co víme z dostupných informací o zemi původu? Za druhé, je žadatel věrohodný? V případě, že je jeho příběh v souladu s tím, co je známo o zemi původu, pak základ pro správné závěry byl položen.

V rozsudku IE-04 z roku 2001 šel soud dále a stanovil jasnou povinnost používat IZ, když rozhodl, že:³⁶

[Ministr] musí brát v úvahu relevantní podklady vztahující se k zemi státní příslušnosti žadatele.

Kromě vymezení tohoto obecného standardu, irský Vrchní soud v rozsudku IE-06 z roku 2001 také stanovil jasnou souvislost mezi IZ a hodnocením „osobní věrohodnosti“ (na níž odkázal jako na otázku zásadního významu již v rozsudku IE-03):

Je jasné, že znalost podmínek v zemi původu žadatele je důležitým prvkem při hodnocení věrohodnosti žadatele.

³⁵ Rozhodnutí UK-03, UK-04 atd.

³⁶ Viz také rozhodnutí IE-07 a IE-08.

Výše uvedené závěry soud jasně rozvinul v pozdějším rozsudku (IE-14) z roku 2005:

[...] Je povinností člena tribunálu odkazovat na dostupné informace o zemi původu, pokud je to možné a pokud mohou být tyto informace relevantní pro posouzení věrohodnosti; není dostatečné, učinit pouze „holé“ prohlášení, že žadatel není věrohodný. Dále není dostatečné k učinění negativního závěru o celkové věrohodnosti, jenž vede k zamítnutí žádosti, pokud člen tribunálu shledá nevěrohodnými jen některé dílčí nevýznamné otázky nebo otázky, které nejsou podstatné.

Rozhodnutím citovaným shora založil irský Vrchní soud precedent ve vztahu k tomu, jakým způsobem má být posuzování věrohodnosti založeno na základě zvážení faktů, a spojil toto posuzování s použitím příslušných informací o zemích, což má zabránit izolované analýze osobní věrohodnosti pouze v abstraktní rovině. Tato otázka byla řešena z jiného úhlu pohledu v rozhodnutí IE-15, kde soud rozhodl, že, aniž by byl snížen obecný standard, který již byl stanoven judikaturou Spojeného království a Irska,

[...] nemůže být tento požadavek rozšířen tak, že v každém případě, bez ohledu na to do jaké míry je žadatel shledán nevěrohodným, musí člen tribunálu provést posouzení značného množství informací o zemi původu, byť by bylo zbytečné [...]. Tyto informace, zejména s ohledem na zjištění nevěrohodnosti, nemohou přinést nic, co by mělo skutečný význam, a mohlo tak ovlivnit hodnocení celkové věrohodnosti v tomto případě.

Stejnou argumentaci lze nalézt i v rozhodnutí IE-20. Pokud se podíváme na všechny tyto rozsudky dohromady, lze usuzovat, že podle irského Vrchního soudu existuje povinnost používat IZ při hodnocení věrohodnosti a založit na nich související rozhodnutí. Je však zbytečné provádět rozsáhlý výzkum IZ a jejich analýzu, pokud je žadatel zjevně nevěrohodný.

Také judikatura Nejvyššího správního soudu Polska zastává názor, podle něhož jsou IZ nezbytným prvkem řádného azylového řízení. V PL-15 soud rozhodl, že:

Posouzení statusu uprchlíka vyžaduje především vyhodnocení tvrzení žadatele, toto vyhodnocení však nelze považovat za úplné a správné, pokud nebylo provedeno s ohledem na obecnou společenskou, politickou a právní situaci v zemi původu. Řádný soudní přezkum správních aktů vyžaduje, aby správní spis obsahoval aktuální a úplné materiály k situaci v zemi původu žadatele, které jsou nezbytné pro analýzu hmotněprávních důvodů pro udělení statusu uprchlíka.

Soud zdůraznil stejný princip v rozsudku PL-04.

Nejvyšší soud **Slovenska** v roce 2010 v rozsudku SI-07 potvrdil důležitost používání informací o zemích v případech, kdy je žádost o azyl zamítna z důvodu nedostatku věrohodnosti:

Při posouzení rozhodujícím orgánem, kdy daný orgán neakceptuje jakoukoli pravděpodobnost existence závažných důvodů se domnívat, že by žadatel mohl být podroben nelidskému zacházení, je třeba brát v úvahu celkovou situaci v dané zemi a také osobní situaci žadatele. S ohledem na skutečnost, že žadatel konzistentně tvrdil, že by byl zabit ve své zemi, není možné založit rozhodnutí o neudělení doplňkové ochrany na pouhém zjištění, že žadatel je obecně nevěrohodný.

Také Nejvyšší soud **Španělska** (ES-04), Státní rada **Nizozemska** (NL-02) a Stálá odvolací rada pro uprchlíky v **Belgii** (BE-02) v posledních letech potvrdily princip povinného používání IZ v azylových řízeních. Dále lze odkázat na rozhodnutí **maďarských** (HU-04), **slovenských** (SK-02, SK-16, SK-17, SK-22) a **litevských** (LT-01, LT-03) soudů, v nichž byl nedostatek IZ hlavním důvodem pro zrušení rozhodnutí nižší instance nebo pro zamítnutí odvolání podaného žadatelem o azyl (HU-05). V rozsudku SK-22 Nejvyšší soud Slovenské republiky výslovně rozšířil povinnost používat IZ také na posuzování nároku na udělení doplňkové ochrany.

V.3 Shrnutí

IZ jsou v dnešní době nepostradatelnou součástí azylového řízení, což se odráží jak v právních předpisech, tak judikatuře. Kvalifikační i procedurální směrnice stanoví v tomto ohledu jasnou povinnost a rostoucí počet členských států přijal podrobnější pravidla ve svých azylových předpisech. Také ESLP více zaměřil svou pozornost na tuto problematiku a jeho přístup, kdy konfrontuje informace o zemích předložené státy s informacemi o zemích pořízenými *proprio motu*, našel svůj odraz ve vnitrostátní judikatuře. Řada vnitrostátních soudů (často ty nejvyšší soudní instance) potvrdila, že IZ jsou podmínkou *sine qua non* každého řádného azylového řízení. Některá významná rozhodnutí z různých zemí zdůrazňují v tomto ohledu sdílení důkazního břemene žadatelem o azyl a azylovým orgánem. Rostoucí počet rozsudků potvrzuje zásadu, podle níž negativní rozhodnutí o věrohodnosti musí být podložena ve většině případů náležitými informacemi o zemích.

VI. Standard 1: Právní relevantnost informací o zemích

Informace o zemích – které jsou často jediným skutkovým důkazem v azylovém řízení – se musí úzce vztahovat k právní podstatě žádosti o azyl (tj. strachu z pronásledování/nebezpečí utrpění vážné újmy a nedostatku ochrany) a musí objektivně odrážet (potvrzovat nebo vyvracet) důležité skutečnosti, které se k tomu váží. IZ nejsou relevantní, pokud obsahují pouze obecné poznatky nebo pokud se vztahují pouze k nevýznamným prvkům žádosti o azyl.

Výše uvedené kritérium právní relevantnosti, jak bylo vytvořeno odborníky,³⁹ není dostatečně obsaženo v azylových právních předpisech Evropské unie ani jednotlivých států. Nicméně, jak kvalifikační, tak procedurální směrnice předpokládají dva obecné požadavky, které mohou být vztaženy k otázce právní relevantnosti IZ: individuální posouzení žádostí o azyl a povinné zkoumání „skutečně“ právní praxe v zemi původu. Některé členské státy jdou nad rámec těchto dvou standardů a užívají v této oblasti propracovanější kritéria.

VI.1 Konkrétní vodítka pro právní relevantnost informací o zemích

VI.1.1 Právní úprava

Zatímco výše uvedené zásady zakotvují dva důležité prvky právní relevantnosti,⁴⁰ neposkytují její úplnou definici. Avšak dva členské státy již přijaly pokrokové právní předpisy, které konkrétně stanoví, co lze považovat za právně relevantní IZ. **Maďarské** nařízení vlády o azylu lze považovat za příkladnou legislativní praxi v této oblasti:⁴¹

[...] za relevantní mohou být považovány informace,

- a) které se vztahují k individuální situaci žadatele,
- b) které popisují nebo analyzují aktuální situaci v zemi původu žadatele, uprchlíka, beneficiáře doplňkové či dočasné ochrany, nebo ve třetí zemi, která je relevantní pro přiznání nebo odnětí těchto statusů, a

³⁹ Viz také stanovisko UNHCR, bod 13 a Kontrolní seznam IARLJ, body 14-20.

⁴⁰ Viz pro podrobnosti kapitoly VI.2 a VI.3.

⁴¹ Nařízení vlády č. 301/2007 (XI.9.) o provedení zákona č. LXXX z roku 2007 o azylu, § 71.

- c) které napomáhají k rozhodnutí ve věci samé, zda v případě žadatele, uprchlíka, beneficiáře doplňkové či dočasné ochrany existuje odůvodněný strach z pronásledování nebo nebezpečí vážné újmy nebo zda v případě žadatele, uprchlíka, beneficiáře doplňkové či dočasné ochrany je danou zemi třeba považovat za bezpečnou zemi původu [...] nebo bezpečnou třetí zemi [...].

Příslušné ustanovení **rakouského** zákona o azylu, které je průkopníkem v této souvislosti, zní takto:⁴²

- (1) Spolkový azylový úřad spravuje oddělení pro dokumentaci zemí. Oddělení pro dokumentaci zemí eviduje relevantní skutečnosti o zemích původu pro azylové řízení, jakož i zdroje těchto informací.
- (2) Účelem dokumentace zemí je sběr faktů, které jsou relevantní
 1. pro zjištění, zda existují skutečnosti, které mohou nasvědčovat nebezpečí pronásledování ve smyslu federálního zákona;
 2. pro hodnocení věrohodnosti tvrzení žadatelů o azyl a
 3. pro rozhodnutí, zda je určitý stát bezpečný ve smyslu § 39 (bezpečné země původu) nebo § 4 (bezpečné třetí země).

Taková jednoznačná definice může být velkým přínosem pro všechny skupiny uživatelů IZ (osoby rozhodující ve věcech azylu, advokáty atd.), neboť podporuje jak efektivnost, tak společný výklad toho, jaký druh IZ by měl být považován za klíčový důkaz. Doporučujeme proto zákonodárným orgánům v jiných členských státech, aby příkladnou legislativní praxi Maďarska a Rakouska v této konkrétní otázce následovaly.

VI.1.2 Judikatura

Evropské soudy jsou poměrně zdrženlivé poskytnout jakýkoli obecný návod na to, co je třeba chápat jako právně relevantní IZ. Zatímco pravidelně vyslovují závěry v tomto směru v jednotlivých případech (tj. zda určité informace byly relevantní v daném řízení), pokusy formulovat obecně platné standardy jsou spíše ojedinělé. Nejvyšší správní soud **Polska** poskytl vzorovou definici toho, co je možné považovat za právně relevantní IZ v rozsudku PL-16:

Je proto třeba zdůraznit, že informace, které jsou užitečné pro rozhodnutí v konkrétním případě v řízení, v němž správní orgán *ex officio* – poté, co odmítl přiznat postavení uprchlíka – zkoumá důvody pro udělení povolení k strpění pobytu, nemohou být příliš obecné. Měly by se naopak vztahovat k individuální situaci žadatele. Jinými slovy, zdrojový materiál shromážděný v průběhu řízení by měl obsahovat informace, které se co nejlépe dotýkají právní podstaty žádosti (skutečný strach ze zacházení, jež odůvodňuje ochranu) a objektivním způsobem odrážejí (potvrzují či vyvracejí) právně významné skutečnosti uvedené v žádosti. Pouze informace týkající se osobní situace žadatele lze považovat za relevantní.

V tomto směru je možno odkázat rovněž na **českou** judikaturu. Nejvyšší správní soud v rozsudku CZ-08 uvedl, že:

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,

⁴² Zákon o azylu z roku 2005, § 60 odst. 2.

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, mizením osob, častému používání mučení atd., pak tyto skutečnosti musí správní orgán zohlednit v situaci důkazní nouze, a to ve prospěch žadatele o azyl. Naopak, je-li země původu žadatele o azyl právním státem s demokratickým režimem, je na žadateli o azyl, aby věrohodně doložil, že je skutečně pronásledován.

Přestože tento úryvek výslovně nestanoví, jaký druh IZ má být považován za relevantní, poskytuje seznam řady otázek, který lze takto chápat. Tentýž soud v rozsudku CZ-22 posoudil informace o zemích zkoumané v daném případě jako relevantní,

[...] neboť vypovídají v obecné rovině o tom, co v rovině konkrétní stěžovatel vypověděl v žádosti o mezinárodní ochranu a v následných pohovorech.

Krajský soud v Brně stanovil následující obecný standard v rozsudku CZ-16:

Žalovaný v řízení o udělení azylu má shromáždit poznatky o zemi původu žadatele o udělení azylu, o vývoji politické situace v rozhodné době a o postojích státní moci k otázkám rasovým, náboženským, politickým.

Z velmi omezeného počtu odkazů na komplexní definici právní relevantnosti v právních předpisech i soudních rozhodnutích je zřejmé, že další pokrok v tomto ohledu je žádoucí.

VI.2 Individuální posouzení

VI.2.1. Právní úprava

I přes absenci komplexního přístupu k právní relevanci stanoví čl. 4 odst. 3 kvalifikační směrnice standard, který může být v této souvislosti užitečný:

3. Posouzení žádosti o mezinárodní ochranu se provádí **jednotlivě** a jsou při něm zohledněny: [...]
 - c) **konkrétní postavení a osobní situace** žadatele, včetně takových faktorů jako jsou původ, pohlaví a věk, aby na základě osobní situace žadatele bylo možno posoudit, zda by jednání, kterým žadatel byl nebo mohl být vystaven, mohla být považována za pronásledování nebo vážnou újmu;

Tentýž princip je zakotven v článku 8 odst. 2 písm. a) procedurální směrnice:

2. Členské státy zajistí, aby rozhodující orgán rozhodl o žádostech o azyl po přiměřeném posouzení. Za tímto účelem členské státy zajistí, aby
 - a) žádosti byly posuzovány **jednotlivě**, objektivně a nestranně a aby o nich bylo stejným způsobem rozhodováno;

I když tato ustanovení výslovně nezmiňují IZ, princip, na němž jsou založeny, je platný pro celý proces vyhodnocování důkazů, jehož hlavním prvkem je posouzení informací o zemích. Z hlediska IZ posuzování žádostí jednotlivě znamená, že **informace použité a uvedené v rozhodnutí nesmí být příliš obecné a zároveň by měly vždy odrážet individuální situaci každého žadatele o azyl**. Proto se v této souvislosti kritérium individualizace nevztahuje k osobnímu či obecnému charakteru strachu žadatele, ale

požaduje se, aby úřady zvážily IZ, které odráží individuální situaci uvedenou žadatelem. V mnoha členských státech tento – nyní formálně zakotvený – požadavek nepřináší nic nového. Zároveň je však implicitní zákaz používání stejných „blokových pasáží informací o zemích“ v různých rozhodnutích o postavení uprchlíka zaznamenáníhodným zlepšením standardů kvality. V některých členských státech přinesla povinnost individuálního posouzení změnu především v souvislosti s doplňkovou ochranou, kde byly častěji používány informace pouze ve vztahu k dané zemi bez individuálního vztahu k žadateli. Kvalifikační a procedurální směrnice v tomto směru mezi oběma oblastmi nerozlišují.

Členské státy EU transponovaly výše uvedené kritérium do svých vnitrostátních právních předpisů. Praxe **Maďarska** si v tomto ohledu zasluhuje zvláštní pozornost, neboť kromě transpozice obecného standardu individuálního posouzení, výslovně zmiňuje tento požadavek jako podmínku pro získání relevantních IZ.⁴³

Slovenský zákon o mezinárodní ochraně⁴⁴ rozlišuje mezi „obecnými“ a „zvláštními“ IZ a uvádí, že:

Při posuzování důvodů pro udělení mezinárodní ochrany je správní orgán povinen zvážit zejména [...]

- všeobecné informace o zemi původu, zejména pokud jde o sociální a politickou situaci a přijaté právní předpisy;
- konkrétní, podrobné a do hloubky zpracované informace o zemi původu, které výslovně odkazují na konkrétní individuální případ. Tyto informace mohou zahrnovat i způsob provádění právních a správních předpisů země původu; [...].

Toto výslovné rozlišování v právních předpisech je poměrně unikátní v rámci evropského srovnání.

VI.2.2 Judikatura

ESLP zmínil nutnost zvážit specifické individuální informace již ve svém rozsudku *Chahal*,⁴⁵ kdy – na základě materiálů poskytnutých žalovaným – sice potvrdil zjištěné zlepšení podmínek v zemi a regionu původu, ale zároveň zdůraznil nedostatečnost těchto obecných informací.

V rozsudku *Venkadajalarma* ESLP opět zdůraznil potřebu individuálního posouzení informací o zemi:⁴⁶

Soud souhlasí s žadatelem, že situace na Srí Lance není ještě stabilní, jak dokládá poslední vývoj na politické scéně [...]. Přestože stabilita a jistota jsou faktory, které soud vezme v úvahu při hodnocení situace v přijímajícím státě, skutečnost, že mírová jednání nebyla dosud úspěšně ukončena, nebrání tomu, aby soud zkoumal individuální situaci žadatele s ohledem na současnou celkovou situaci [...].

⁴³ Nařízení vlády č. 301/2007 (XI.9.), o provedení zákona č. LXXX z roku 2007, o azylu, § 71 písm. a, viz plnou citaci v kapitole VI.1.1.

⁴⁴ Zákon o mezinárodní ochraně, § 23 odst. 1.

⁴⁵ Bod 91.

⁴⁶ Bod 67.

Na nedostatek informací individuálního charakteru poukázal Soud také v rozsudku *Mamatkulov*, když s ohledem na tvrzení žadatele ve vztahu k mučení a špatnému zacházení v Uzbekistánu uvedl, že:⁴⁷

[...] I když tato zjištění popisují obecnou situaci v Uzbekistánu, nepodporují konkrétní tvrzení žadatelů v projednávaném případě, a proto vyžadují podložení dalšími důkazy.

V nedávném rozsudku *Saadi ESLP* dále zdůraznil, že:

[...] Kde dostupné zdroje [IZ] popisují obecnou situaci, vyžadují konkrétní tvrzení žadatele v daném případě potvrzení jinými důkazy.

Individuální posouzení žádostí o azyl a používání IZ vztahujících se k jednotlivým případům se jeví být obecně uznávaným standardem v judikatuře členských států EU. Jasnou a kompaktní definici toho, jak má být tento požadavek chápán, poskytuje **polská** judikatura. Ve výše citovaném rozsudku PL-16 Nejvyšší správní soud zdůraznil, že individualizace a jasná návaznost na osobní situaci žadatele jsou stěžejní pro získání právně relevantních IZ.⁴⁸

Krajský správní soud ve Varšavě v rozsudku PL-10 rovněž zdůraznil, že posouzení statusu uprchlíka vyžaduje především hodnocení tvrzení žadatele o azyl, a nikoli pouze situace v zemi původu, a odkázal především na Příručku UNHCR a následnou judikaturu Nejvyššího správního soudu v této oblasti. Krajský správní soud proto rozhodl, že

[...] obecné poznatky o sociálně-politické situaci [...], zprávy organizací a posudky znalců z akademických kruhů jsou relevantní pouze do té míry, do jaké mohou být okolnosti, které popisují, použity přímo ve vztahu k žadateli.

Také český Nejvyšší správní soud poskytl jasnou formulaci tohoto standardu ve svém nedávném rozsudku CZ-21:

Soud připouští, že situací v zemi původu se zabývá větší počet zpráv, je nezbytné upřednostnit ty, které se zabývají stavem lidských práv v zemi původu a přímo uvádějí okolnosti rozhodné pro posouzení reálnosti hrozby nelidského či krutého zacházení. Relevance a váha zprávy je závislá na tom, do jaké míry se přímo věnuje otázkám posuzovaným v daném řízení. Zprávy, která obecně popisuje socioekonomické podmínky v zemi původu a nepojednává o specifických otázkách, jež musí být v řízení objasněny, pak bude zpravidla příznána menší váha.

Princip, na němž je založen tento standard, je zřejmě nejjasněji vyjádřen v rozhodnutí Stálé odvolací rady pro uprchlíky Belgie (BE-05):

Rada připomíná, že řízení o určení postavení uprchlíka nemá za cíl *in abstracto* posoudit stav lidských práv v dané zemi, ale případ od případu posoudit, zda žadatel o azyl má důvody se obávat pronásledování [...].

S ohledem na výše uvedené zásady řada vyšších soudních instancí v evropských zemích ruší rozhodnutí nižší instance v řízení o statusu uprchlíka kvůli nedostatku IZ vztahujících se konkrétně k posuzovanému případu nebo kvůli použití pouze obecných

⁴⁷ Bod 73.

⁴⁸ Viz plnou citaci v kapitole VI.1.2.

informací se slabou nebo žádnou vazbou na daný případ. V této souvislosti lze odkázat na judikaturu **Maďarska** (HU-01, HU-05, HU-06, HU-08), **České republiky** (CZ-05, CZ-06, CZ-10), **Rakouska** (AT-07), **Bulharska** (BG-03), **Slovenska** (SK-09, SK-18, SK-19), **Slovinska** (SI-04), **Belgie** (BE-12) a **Švédsko** (SE-01). Stejně tak rozhodnutí francouzské Odvolací rady pro uprchlíky (FR-01) a Imigračního odvolacího tribunálu Spojeného království (UK-05) používají stejné odůvodnění, ovšem ve vztahu k materiálům předloženým odvolatelem, když zamítají odvolání. Posledně zmíněná rozhodnutí stojí za zvláštní pozornost, neboť přísně kritizují postup žadatelů předkládajících obrovské množství IZ rozhodujícím orgánům, aniž by poukazovali na konkrétní relevantní části vztahující se k danému případu:

Neschvalujeme praxi, kdy je předkládáno obrovské množství irrelevantních dokumentů, zejména v případech financovaných z veřejných prostředků; po rozhodujícím orgánu nemůže být v takovém případě vyžadováno přečíst celé takovéto svazky, pokud na ně není výslovně odkázáno.

Výše uvedený slovenský rozsudek SK-09 může být také považován za obzvláště zajímavý, neboť Krajský soud v Košicích zašel dále než k pouhému požadavku posouzení individualizovaných IZ, když rozhodl, že

citace z informací o zemích původu nelze shrnout, aniž by bylo odkázáno na jejich vztah s konkrétními skutečnostmi daného případu, které sloužily rozhodujícímu orgánu jako základ pro posouzení a rozhodnutí daného případu.

V rozsudku SI-09 Nejvyšší soud **Slovinska** uvedl zajímavé rozlišení mezi „konkrétními“ (individualizovanými) a „obecnými“ IZ:⁴⁹

[...] Informace, které představují konkrétní IZ, jsou podrobné, důkladné a vztahují se výhradně k danému případu, proto jsou spojeny s konkrétními subjektivními okolnostmi nebo událostmi, přímo souvisejí s žadateli a s tím, co se jim stalo, nebo jsou to informace, které slouží k ověření tvrzení žadatele o jeho osobní situaci a důvodech pronásledování. Obecné IZ, které jsou přístupné všem, jsou skutečnosti obecně známé, které nemusí být prokázány, proto v zásadě [...] není nutná předchozí konfrontace žadatele (který by měl být informován o situaci v zemi, z níž pochází) s těmito informacemi.

Zatímco se většina citovaných rozhodnutí zabývá řízením o určení postavení uprchlíka obecně, **maďarské** rozsudky (HU-05, HU-06, HU-08) a rozsudek Nejvyššího správního soudu **Bulharska** (BG-03) stanovují shodný standard pro použití konceptu bezpečné země původu.⁵⁰ Výše uvedené rozsudky jsou zvláště důležité vzhledem k tomu, že požadavek individualizace je v některých zemích méně jasný a méně obecně přijímaný při posuzování nároku na doplňkové formy ochrany nebo při použití konceptů „bezpečných zemí“ než v běžném řízení o určení postavení uprchlíka.

⁴⁹ Srov. Zákon o mezinárodní ochraně, § 23 odst. 1 – plná citace v kapitole VI.2.1.

⁵⁰ V těchto zemích v době vydání citovaných rozhodnutí bylo používání konceptu bezpečné země původu spojeno také s posouzením nároku žadatele na doplňkovou ochranu (dosud ne plně v souladu se společným evropským konceptem bezpečných zemí).

VI.3 Povinné posouzení „skutečné“ právní praxe

VI.3.1 Právní úprava

Další závazné ustanovení právních předpisů EU v oblasti azylu, na něž lze odkázat v souvislosti s právní relevancí IZ, je uvedeno v čl. 4 odst. 3 písm. a) kvalifikační směrnice a zní takto:

3. Posouzení žádosti o mezinárodní ochranu se provádí jednotlivě a jsou při něm zohledněny:
 - a) všechny významné skutečnosti týkající se země původu v době rozhodování o žádosti, včetně právních předpisů země původu a **způsobu jejich uplatňování**;

Procedurální směrnice dále upřesňuje stejný princip v souvislosti s koncepty bezpečné země původu⁵¹ a bezpečné třetí země.⁵² Tato ustanovení ukládají členským státům **povinnost zkoumat nejen to, co stanoví zákony v určité zemi, ale posoudit do jaké míry a jakým způsobem jsou příslušná ustanovení uplatňována**. Z pohledu odborníků zabývajících se IZ spočívá význam tohoto ustanovení v tom, že brání rozhodujícím orgánům používat výhradně text zákonů země původu jako skutkový důkaz. Přestože takové právní předpisy mohou být v souladu se zásadami ochrany lidských práv nebo vzbuzovat dojem, že zajišťují ochranu před pronásledováním a jinými druhy újmy, v praxi často v tomto ohledu selhávají.

Členské státy EU transponovaly výše uvedené kritérium do svých vnitrostátních právních předpisů. Poněkud zvláštní právní výklad lze najít ve **Slovinsku**, kde se zákonodárce rozhodl spojit „právní předpisy země původu“ s konceptem „obecných“ IZ a „způsob, jakým jsou uplatňovány“ s konceptem „konkrétních IZ“.⁵³ Tento přístup může být sporný vzhledem k tomu, že pouhá ustanovení právních předpisů (např. existence „mravnostních trestných činů“ či kriminalizace vyhýbání se vojenské službě nebo homosexuality) mohou představovat IZ, které mají významný individuální dopad na žadatele, zatímco informace o tom, jak jsou standardy lidských práv zakotvené v právních předpisech uplatňovány v praxi, mohou mít poměrně obecný charakter.

VI.3.2 Judikatura

ESLP stanovil k této otázce jasné pravidlo ve svém nedávném rozsudku Muminov:

[...] přijetí vnitrostátního práva a přistoupení k mezinárodním smlouvám, jež zaručují dodržování základních práv, v zásadě nepostačují samy o sobě k zajištění dostatečné ochrany proti nebezpečí špatného zacházení, pokud [...] důvěryhodné zdroje zachycují popis jednání ve zjevném rozporu se zásadami Úmluvy, jež úřady strpěly nebo k němuž se samy uchylují.

Povinnost zkoumat, jakým způsobem je právo ve skutečnosti uplatňováno, se ve vnitrostátní judikatuře objevuje méně často než požadavek individuálního posouzení. **Maďarský** Městský soud připomenul podobný požadavek, který vyvinul ve svém rozhodnutí HU-07:

⁵¹ Procedurální směrnice, článek 30 odst. 4 a Příloha II.

⁵² Tamtéž, článek 27 odst. 1 a článek 36 odst. 2.

⁵³ Zákon o mezinárodní ochraně, § 23 odst. 1 – plná citace v kapitole VI.2.1.

[...] Městský soud již v několika zásadních rozsudcích shledal, že za bezpečnou zemi původu lze považovat pouze takovou zemi, kde jsou výše uvedené mezinárodní právní nástroje, které stanoví záruky základních lidských práv, uplatňovány v praxi a kde právní a sociální systém zajišťuje žadateli o azyl přístup k účinné ochraně.

Tentýž soud poté vytkl úřadům, že zkoumají pouze právní ustanovení v zemi původu, i v dalších případech a použil tento argument pro zrušení správních rozhodnutí, přičemž uložil úřadům, aby posuzovaly uplatňování daných předpisů v praxi (HU-02, HU-08) nebo zhodnotily skutečnou situaci, které by žadatel o azyl čelil po návratu (HU-04).

Rakouský Správní soudní dvůr stanovil své požadavky v rozhodnutí AT-16:

Samotný odkaz na to, že ustanovení tureckých předpisů (tedy právní úprava vesnických hlídek) neupravují nucené odvody, nepostačuje pro vyvození závěru o tom, co skutečně hrozí žadateli o azyl, který odmítl ve vesnické hlídce pracovat. Při posuzování ohrožení osoby, která odmítla takovou funkci přijmout, je nutno zkoumat skutečnou praxi místních úřadů při odvodech.

Slovenská judikatura také zdůrazňuje výše uvedenou zásadu a používá ji jako důvod pro zrušení správních rozhodnutí. Krajský soud v Bratislavě v rozhodnutí SK-05 rozhodl, že

pouhý odkaz na [relevantní] článek Ústavy [země původu] nemůže být považován za řádné posouzení případu,⁵⁴

a v rozhodnutí SK-14 rozhodl, že

správní orgán prvního stupně se rovněž pokusí zjistit, zda jsou základní práva a svobody podle Úmluvy [v zemi původu] dodržovány i v praxi.

Relevantní rozsudek v judikatuře **polského** druhostupňového orgánu (PL-01) se nedotýkal otázky právních předpisů, ale spíše toho, že samotná existence soudních orgánů *per se* nepostačuje k prokázání vnitrostátní ochrany:

Sama skutečnost, že v zemi existují soudy, nic neprokazuje. Aby byla prokázána teze, že vnitrostátní ochrana je dostatečná, mělo by být prokázáno, že tyto soudy řádně fungují.

Dále se standardem vnitrostátní ochrany zabýval **německý** Spolkový správní soud ve věci DE-01:

[...] odvolací soud porušil povinnost zajistit v souladu se zákonem právo na ústní jednání a objasnit skutkový stav *ex officio*, pokud si sám učinil úsudek ve věci ázerbájdžánského občanství stěžovatelů pouze z citovaných předpisů [země původu] „na základě své vlastní znalosti práva“ a bez zjišťování právní situace a právní praxe [v zemi původu] [...].

Belgická Soudní cizinecká rada (CIL) kritizovala „teoretickou analýzu situace“ a „hypotetické závěry“ v rozsudku BE-12 a považovala je za důvod pro zrušení správního rozhodnutí.

⁵⁴ Tentýž argument je zopakován v rozhodnutí SK-04.

VI.4 Shrnutí

Právní relevantnost jakožto komplexní standard kvality IZ se nedostatečně odráží v evropské i vnitrostátní právní úpravě a judikatuře. Přitom kvalifikační směrnice stanovila dvě kritéria, která jsou s touto normou úzce spojena: individuální posouzení žádosti a posouzení skutečné právní praxe namísto pouhého pohledu na „psané právo“ v zemi původu. Oba tyto závazné standardy našly nyní odraz v judikatuře některých vrcholných evropských soudů zabývajících se azylovými případy. Nicméně judikatura výrazně častěji odkazuje na individuální posouzení než na druhé z těchto kritérií a v některých případech dokonce výslovně požaduje individuální posouzení IZ (na rozdíl od použití pouze obecných informací, které se nevztahují k danému případu). Tyto spíše základní principy mohou účinně přispět ke zlepšení výkladu právně relevantních IZ v zemích, v nichž tato dvě témata nebyla dosud předmětem široké diskuse, ani nebyla blíže objasněna v právní praxi.

Maďarské a rakouské azylové právní předpisy spolu s polskou a českou judikaturou lze označit za příkladnou praxi na evropské úrovni, neboť poskytují ucelenou definici právní relevance ve vztahu k informacím o zemích, která je v souladu s již existujícími odbornými standardy.

VII. Standard 2: Důvěryhodnost a vyváženost zdrojů

Uživatelé IZ i ti, kdo IZ vyhledávají, by si měli být vědomi toho, že všechny zdroje informací jsou nevyhnutelně určitým způsobem zaujaté, a měli by proto ověřit vícero různých druhů zdrojů (např. z mezinárodních organizací, vládních i nevládních zdrojů nebo médií). Měli by brát zřetel jak na politické a ideologické souvislosti, v nichž zdroj informací působí, stejně tak jako na jeho mandát, cíle, metodiku získávání informací, finanční zázemí a záměr stojící za jeho publikací, a na základě těchto okolností by měly být posuzovány i dané informace.

Tento odborný požadavek⁵⁵ je mnohem jasněji formulován v evropských azylových směrnících a některých vnitrostátních právních úpravách členských států EU než požadavek právní relevantnosti. Důvodem pro to může být zjevná potřeba solidních (a těžko zpochybnitelných) IZ, které akceptují všichni aktéři na poli posuzování žádostí o mezinárodní ochranu.

VII.1 Objektivnost a nestrannost

VII.1.1 Právní úprava

Prvním jasným požadavkem zakotveným v evropské právní úpravě, který souvisí s důvěryhodností zdroje informací, je objektivnost a nestrannost. Podle čl. 8 odst. 2 písm. a) procedurální směrnice:

2. Členské státy zajistí, aby rozhodující orgán rozhodl o žádostech o azyl po přiměřeném posouzení. Za tímto účelem členské státy zajistí, aby
 - a) žádosti byly posuzovány jednotlivě, **objektivně a nestranně** a aby o nich bylo stejným způsobem rozhodováno

Z pohledu odborníka zabývajícího se IZ tato kritéria znamenají, že zdroje informací (a v nich uvedené informace) jsou vybírány **bez jakékoliv předpojatosti a bez upřednostnění určitého přístupu**. Tím lze předejít riziku, že IZ budou vyhledávány pouze za účelem podpořit či zamítnout žádost o mezinárodní ochranu, naopak je

⁵⁵ Viz též Stanovisko UNHCR, body 24–27; Kontrolní seznam IARLJ, body 49-60; Společné pokyny Evropské unie, 2. kapitola.

preferován vyvážený a předsudky nezatížený přístup. V době přípravy této komparativní studie jen v několika členských státech EU byl tento požadavek zakotven ve vnitrostátních azylových předpisech.

VII.1.2 Judikatura

ESLP dosud nevytvořil pravidla, na základě nichž by bylo možné zjistit, zda je zdroj informací objektivní. Nicméně, ve svém zásadním rozsudku Salah Sheekh již kritérium důvěryhodnosti a objektivnosti naznačil:⁵⁶

[...] Pokud jde o materiály získané *proprio motu*, Soud se domnívá, že vzhledem k absolutní povaze ochrany podle čl. 3 musí být přesvědčen, že posouzení orgány smluvního státu je adekvátní a dostatečně podložené místními materiály, jakož i materiály pocházejícími z dalších **důvěryhodných a objektivních** zdrojů [...].

I když jsou objektivnost a nestrannost zřejmě základním požadavkem v azylové judikatuře v celé Evropě, soudy a soudní orgány se pouze zřídka na tuto normu odvolávají přímo v souvislosti se zdroji IZ. Je ovšem zajímavé posoudit formulace, které v uvedeném kontextu používají. **Irský** Vrchní soud v rozhodnutí IE-05 použil termín „mezinárodně uznávané důvěryhodné zdroje“, **belgická** Stálá odvolací rada pro uprchlíky (BE-06, BE-07) „serióznost a důvěryhodnost“, zatímco **italský** Civilní soud v Lecce v rozhodnutí IT-01 odkazoval na „organizace zabývající se uprchlíky objektivním a seriózním způsobem“. Nizozemská Státní rada v příslušném rozsudku (NL-01) rozhodla, že

[...] informace pro zprávy o zemích [vydané Ministerstvem zahraničních věcí] je nutno získávat nestranným, objektivním a informovaným způsobem [...],

zatímco v dalších svých rozsudcích (NL-02, NL-04) stanovila požadavek používat „objektivní“ zdroje.

Belgická Soudní cizinecká rada nejméně ve dvou svých rozsudcích (BE-18 a BE-19) rozhodla, že skutečnost, že jsou zprávy o zemích připraveny odborem informací o zemích správního orgánu („CEDOCA“), sama o sobě zaručuje jejich objektivnost a takové informace by měly být upřednostněny před obecnými články a zprávami z médií. Tento závěr odůvodnila tím, že zprávy CEDOCA jsou sestaveny

[...] nestrannými úředníky, kteří nemají žádný osobní zájem na tom, aby se reprodukovaly nesprávné informace [...].

Britský Azylový a imigrační tribunál posuzoval požadavek objektivnosti v úplně odlišném kontextu v rozhodnutí UK-11 (tzv. country-guidance case):⁵⁷

Vzhledem k důležitosti, kterou přikládáme posuzování na základě objektivního skutkového stavu, bychom rádi učinili ještě jednu poznámku. Je stále ještě rozšířenou praxí, že se právníci i soudci odkazují na „objektivní důkazy o zemích“, když mají na mysli podkladové informace

⁵⁶ Bod 136 rozsudku.

⁵⁷ Precedenční rozsudky, které se snaží poskytnout autoritativní vodítko k zásadním otázkám, jsou často využívány v jednotlivých azylových případech, a to s cílem zajistit větší souladnost rozhodování ve věcech azylu. Tento speciální systém je ve Spojeném království zaveden od r. 2004.

o zemích. Podle nás nazývat takové důkazy „objektivními“ zamlžuje povinnost rozhodujícího orgánu podrobit takové důkazy analýze s cílem zjistit, zda vyhovují nárokům kladeným na IZ, které jsme právě zmínili. Tato praxe má zřejmě původ v rozlišování důkazů vztahujících se ke konkrétnímu žadateli (tzv. „subjektivní důkazy“) od důkazů o podmínkách v zemi původu (tzv. „objektivní důkazy“); nicméně, jak ukazují další úvahy o případu stěžovatele [...], i toto odlišení může vést ke směšování, pokud je sporné, zda subjektivní obavy stěžovatele mají objektivní základ. Doufáme, že tato praxe bude ukončena.

Tato argumentace – byť poměrně nezvyklá – je obzvláště cenná, neboť zdůrazňuje, že objektivnost nemá absolutní povahu, a vyzdvihuje nutnost posuzovat jakýkoliv zdroj IZ obezřetně (a to včetně tzv. „oficiálních“ informací). Obdobný přístup našel odezvu v různých soudních rozhodnutích mnoha zemí právě ve vztahu k posuzování konkrétních zdrojů informací.⁵⁸

VII.2 Různorodost zdrojů

VII.2.1 Právní úprava

Kromě obecného standardu objektivity a nestrannosti čl. 8 odst. 2 písm. b) procedurální směrnice zakotvuje také přesnější pravidlo o používání různých a rozmanitých zdrojů:

2. Členské státy zajistí, aby rozhodující orgán rozhodl o žádostech o azyl po přiměřeném posouzení. Za tímto účelem členské státy zajistí, aby
 - [...]
 - b) byly získávány přesné a aktuální informace z různých zdrojů, např. z Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR), týkající se obecné situace v zemích původu žadatelů o azyl a případně v zemích jejich průjezdu, a aby tyto informace měli k dispozici pracovníci odpovědní za posuzování žádostí a rozhodování o nich;

Tentýž požadavek je zakotven pro účely určení vnitrostátního seznamu bezpečných zemí původu podle čl. 30 odst. 5.

Nad rámec nezbytné transpozice tohoto pravidla přijalo **Maďarsko** příkladnou právní úpravu, v níž vymezuje, co má v praxi znamenat použití různých zdrojů ve spojení s předchozím požadavkem objektivnosti:⁵⁹

- (8) Středisko pro vyhledávání IZ získává informace a připravuje zprávy o zemích objektivním, nestranným a precizním způsobem. Za tím účelem
 - a) používá různé zdroje informací,
 - b) rovnoměrně a v co nejvyšší míře používá vládní, nevládní a mezinárodní zdroje informací.

Rumunská právní úprava také zmiňuje použití různých zdrojů informací, i když méně přímočarým způsobem.⁶⁰

⁵⁸ Viz kapitola VII.3.2.

⁵⁹ Nařízení vlády č. 301/2007 (XI.9.) o provedení zákona LXXX z roku 2007 o azylu, § 70 odst. 8.

⁶⁰ Rozhodnutí 1251/2006 o schválení metodických norem k provedení zákona č. 122/2006 o azylu v Rumunsku, § 16 odst. 3 – podrobnosti viz v kapitole VII.3.1.

VII.2.2 Judikatura

Od začátku devadesátých let **ESLP** postupně kladl čím dál tím víc důrazu na rozmanitost zdrojů při posuzování informací o zemích v případech týkajících se článku 3 Úmluvy. Jak již bylo uvedeno v části IV.2, Soud hodně pokročil od své předchozí praxe, kdy se spoléhal hlavně na „odborné znalosti“ žalovaných smluvních států a na materiály předkládané těmito státy. I když v praxi Soudu byla již určitou dobu patrná snaha používat množství různých zdrojů, konkrétní zásady uvedl Soud teprve ve svém rozsudku Salah Sheekh.⁶¹

[...] Pokud jde o materiály získané *proprio motu*, Soud se domnívá, že vzhledem k absolutní povaze ochrany podle čl. 3 musí být přesvědčen, že posouzení orgány smluvního státu je adekvátní a dostatečně podložené místními materiály, jakož i **materiály pocházejícími z dalších důvěryhodných a objektivních zdrojů**, jako například dalších smluvních a nesmluvních států, orgánů OSN a renomovaných nevládních organizací. [...] byl by příliš přísným přístup, pokud by Soud jako mezinárodní soud lidských práv vzal při posuzování čl. 3 v případech cizinců, kteří čelí vyhoštění nebo extradici, v potaz pouze materiály, které mu poskytnou vnitrostátní orgány daného smluvního státu a **neporovnal je s materiály z dalších důvěryhodných a objektivních zdrojů**. [...]

V rozsudku Gaforov z roku 2010 Soud potvrdil, že se tento požadavek vztahuje i na vnitrostátní orgány a soudy:

[...] [žádný z vnitrostátních soudů] nechal do úvahy obsáhlé relevantní informace různých nezávislých nevládních organizací, na které odkazoval žadatel a které byly součástí soudních spisů, [což je jeden z důvodů, které vedly Soud k závěru, že] vnitrostátní orgány neposoudily dostatečně riziko, že žadatel bude vystaven mučení nebo špatnému zacházení v případě jeho extradice.

V souladu s praxí ESLP začaly postupně v posledních letech různé evropské soudy klást značný důraz na tento požadavek. **Irský** Vrchní soud v rozsudku IE-07 velmi jasně rozhodl, že⁶²

posouzení informací o zemích původu z různých zdrojů je na Tribunálu.

V příslušném rozhodnutí (UK-08) britský Odvolací soud uvedl tentýž požadavek stejně jednoznačně:

[...] je úkolem rozhodujícího orgánu nevybírat konkrétní hodnocení bez srovnání s jinými hodnoceními, čímž posoudí kvalitu těchto dokumentů a získá vyvážený přehled o jejich obsahu.

Bývalý **rakouský** Nezávislý spolkový azylový senát opakovaně zdůraznil význam používání množství různých informačních zdrojů v azylovém řízení.⁶³ Později i Správní soudní dvůr potvrdil tento obecný požadavek v rozhodnutí AT-18:

⁶¹ Bod 136.

⁶² Viz také rozsudek IE-09, více podrobností v kapitole VII.3.2.

⁶³ Viz například rozhodnutí AT-11, AT-12 a AT-15.

Předložené IZ by byly dostatečným podkladem pro rozhodnutí, pokud by byly výsledkem obsáhlého hledání informací v dostatečném počtu zpráv o zemích z různých zdrojů a pokud by tyto zdroje neobsahovaly žádné důkazy o „problémech“, kterým čelí dotčené menšiny. [...]

V projednávané věci nelze zjistit, které zdroje oddělení pro dokumentaci o zemích použilo. Zprávy Švýcarské uprchlické rady však opomenulo, i když je žadatel v průběhu řízení předkládal. Již tato skutečnost vede ke zpochybnění základního argumentu, na němž se zakládá rozhodnutí, tedy že posouzení situace v zemi bylo založeno na podrobné zprávě zpracované vědeckým způsobem oddělením pro dokumentaci o zemích.

V rozhodnutí AT-19 Správní soudní dvůr zdůraznil povinnost používat různé zdroje ve specifickém kontextu, konkrétně tehdy, když správní úřad chce napadnout závěry UNHCR týkající se podmínek v určité zemi a postavení rizikových skupin:

Podle převážné judikatury Správního soudního dvora doporučení mezinárodních organizací mají naznačující povahu. To znamená [...], že nezavazují soud, aby udělil azyl nebo alternativní formu ochrany. Soud ve skutečnosti musí vzít v úvahu posouzení UNHCR a musí s uvedením důkazů odůvodnit, proč a na základě jakých zpráv o zemích stanovisko UNHCR nenásleduje.

Takové stanovisko zopakoval i **švédský** Migrační odvolací soud v rozhodnutí SE-03, když rozhodl, že

Doporučení UNHCR musí být přirozeně posouzeno ve světle dalších informací o zemích původu.

Migrační soud v Göteborgu stanovil obecnější pravidlo v rozhodnutí SE-02, když rozhodl, že

ve většině případů se zdá být nezbytné, aby si Migrační rada obstarala a popsala informace pocházející z různých zdrojů.

Český Krajský soud v Brně rovněž stanoví konkrétní požadavky, když v rozsudku CZ-16 uvedl, že

žalovaný přitom bude vycházet z informací poskytnutých státními institucemi (např. Zprávy MZV USA, MZV ČR, MV VB, ČTK apod.) ale i nevládních organizací (např. Amnesty International, Human Rights Watch, apod.) [...],

a v rozhodnutí CZ-17, že

s ohledem na řádné zjištění skutkového stavu je třeba, aby správní orgán doplnil dokazování jednak zprávami nevládních organizací, které sledují situace v [zemi původu] a také [relevantním] stanoviskem UNHCR, tyto zprávy potom učinil podkladem pro své rozhodnutí.

Český Nejvyšší správní soud později také potvrdil tyto požadavky. V rozhodnutí CZ-30 dospěl k závěru, že

povinností správního orgánu je opatřit si přiměřené množství relevantních informací, a to zpravidla pokud možno z vícero zdrojů tak, aby bylo lze jejich vzájemnou konfrontací zjistit míru jejich věrohodnosti a přesnosti.

Rozsudek CZ-22 dále upřesnil:

Vyváženost a pluralitu zdrojů zaručuje to, že jsou k dispozici zprávy zahraniční i domácí, pocházející z vládních i nevládních zdrojů.

V rozhodnutí CZ-28 Nejvyšší správní soud blíže rozvinul kritéria pro splnění tohoto požadavku:

Nejvyšší správní soud k námitce stěžovatelky, že ve správním řízení nebyly použity některé stěžovatelkou specifikované zprávy o zemi původu, konstatuje, že nelze *a priori* ministerstvu [vnitřně] vyčítat, že nepoužilo tu či onu konkrétní zprávu o zemi původu. Nikdy totiž nelze vycházet ze všech dostupných zpráv. Postačí, když ministerstvo opatří zprávy v takovém množství a obsahové kvalitě, že to poskytne dostatečnou, vyváženou a věrohodnou informaci o situaci v zemi původu, a to především z hlediska těch otázek, jež se vztahují k okolnostem posuzovaného případu.

V rozhodnutí CZ-30 tentýž soud dodal k těmto zásadám, že:

Použití zpráv výše uvedených nestátních organizací je samozřejmě často žádoucí, ale není možné *a priori* konstatovat, že pokud je správní orgán při svém rozhodování nepoužil, neopatřil si dostatečné podklady pro rozhodnutí.

České soudy tedy ve své judikatuře uplatňují flexibilnější přístup k posuzování různorodosti použitých zdrojů.⁶⁴

Bývalá **belgická** Stálá odvolací rada pro uprchlíky opakovaně odkazuje na význam používání různých zdrojů IZ, i když méně přímo. Belgická Rada nestanovila konkrétní standard, ale použila tento argument při zamítnutí žaloby nebo zrušení rozhodnutí, přičemž buď vyzdvihla použití různých zdrojů (BE-06, BE-07), nebo naopak zkritizovala nesplnění tohoto požadavku (BE-01). V rozhodnutí BE-15 Soudní cizinecká rada shledala, že k vyvrácení přesnosti informací nepostačuje pouze kritizovat použité zdroje informací proto, že nejsou komplexní.

Nizozemský Obvodní soud ve Zwolle dospěl v rozhodnutí NL-05 k závěru, že není dostatečné založit rozhodnutí ve věci azylu na dostupných oficiálních zprávách o zemích připravených holandským Ministerstvem zahraničních věcí, pokud další zdroje obsahují informace ve prospěch žádosti žadatele. V takových případech by měla být vzata v potaz také situace popsaná v těchto dalších zdrojích.

Nutnost používat dostatek různých zdrojů, aby dotčený orgán získal vyvážený přehled o situaci v zemi původu, se objevuje také v **německé** a **slovenské** judikatuře.⁶⁵

VII.3 Konkrétní vodítka pro výběr a posouzení zdrojů

VII.3.1 Právní úprava

Procedurální směrnice mlčí o tom, co ve skutečnosti znamenají nestrannost nebo požadavek různých zdrojů. Uvádí ovšem dva konkrétní zdroje zásadního významu: **UNHCR**⁶⁶ a **Radu Evropu**⁶⁷ (posléze zmíněný zdroj pouze v souvislosti s určením

⁶⁴ Viz česká judikatura o posuzování zdrojů v kapitole VII.3.2.

⁶⁵ Viz rozhodnutí DE-04 (podrobnosti v kapitole VII.3.2) a rozhodnutí SK-20.

⁶⁶ Procedurální směrnice, čl. 8 odst. 2 písm. b) a čl. 30 odst. 5.

⁶⁷ Procedurální směrnice, čl. 30 odst. 5.

vnitrostátního seznamu bezpečných zemí původu). Navíc navrhuje použití informací poskytnutých **dalšími členskými státy**.⁶⁸

Je pochopitelné, že Evropská unie a členské státy EU se zdráhají určit „upřednostňované“ zdroje vzhledem k tomu, jak obtížné (či dokonce nemožné) je vytvořit komplexní, vyvážený a závazný seznam nejužitečnějších a nejdůvěryhodnějších zdrojů IZ. Na druhou stranu by mohlo být mimořádně užitečné mít k dispozici trochu konkrétnější nápoředu, jaké druhy zdrojů by se měly používat. Lze odkázat na **rumunskou** azylovou právní úpravu.⁶⁹

- (3) V souladu s § 13 odst. 1 písm. b) zákona úřední osoba příslušná k posouzení informací o zemích původu žadatelů posoudí různé informace dostupné ve veřejných zdrojích, internetových zdrojích, knihovnách, znaleckých posudcích z dané oblasti, zprávách a materiálech různých institucí, středisek a organizací specializovaných na toto téma a materiálech vydaných rumunským Ministerstvem zahraničních věcí, jakož i jakékoliv další zdroje, které mohou přispět k posouzení situace v zemi původu.

Litevská úprava azylu kromě vyjmenování různých druhů zdrojů stanovuje jejich přednostní pořadí:⁷⁰

33. Zprávy o situaci ve třetích zemích a zemích původu mohou být založeny na informacích z různých zdrojů. Informace jsou posuzovány podle následujících zdrojů, od nejdůvěryhodnějších, v tomto pořadí:
- 33.1. informace získané z diplomatických misí a konzulátů Litevské republiky;
 - 33.2. informace získané od Úřadu UNHCR;
 - 33.3. informace získané od dalších mezinárodních organizací;
 - 33.4. informace získané od nevládních organizací;
 - 33.5. zprávy médií;
 - 33.6. další informace.

Takové „absolutní“ stanovení pořadí významu je v rozporu nejen s chápáním většiny odborníků zabývajících se IZ, ale také v rozporu s většinovým výkladem evropských soudů.⁷¹

VII.3.2 Judikatura

V rozhodnutí Salah Sheekh ESLP uvedl základní seznam druhů zdrojů, které by měly být použity pro srovnání s vnitrostátními dokumenty, konkrétně⁷²

[...] například zprávy dalších smluvních a nesmluvních států, orgánů OSN a renomovaných nevládních organizací. [...]

⁶⁸ Procedurální směrnice, čl. 30 odst. 5.

⁶⁹ Rozhodnutí č. 1251/2006 o schválení metodických norem k provedení zákona č. 122/2006 o azylu v Rumunsku, § 16 odst. 3.

⁷⁰ Procesní pravidla upravující posouzení žádostí cizinců o azyl, rozhodování a provádění rozhodnutí (schválené nařízením č. IV-361 z roku 2004 Ministerstva vnitra Litevské republiky), § 33.

⁷¹ Viz kapitola VII.3.2.

⁷² Bod 136.

Toto posouzení od té doby Soud zopakoval v mnoha dalších rozsudcích. V rozsudku NA. z roku 2008 Soud poskytl bezprecedentní soudní vodítka k tomu, jak by měly být posuzovány zdroje IZ:

Při posuzování takových materiálů je nutné vzít v potaz zdroj informace, zejména **nezávislost, důvěryhodnost a objektivitu** autora zprávy. Pokud jde o zprávy, pro jejich posouzení jsou relevantními **kritérii autorita a pověst autorů zprávy, serióznost** provedených šetření, návaznost a souvislost závěrů a skutečnost, zda uvedená tvrzení jsou potvrzena i jinými zdroji.

Soudci – podobně jako zákonodárci – se zřejmě zdráhají navrhnout použití „upřednostňovaných“ zdrojů anebo poskytnout návod, jak prověřit či analyzovat zdroje. Kromě ojedinělých případů je nejčastěji citovaným zdrojem bezpochyby UNHCR, i když v některých případech jsou zmiňovány i zprávy některých dalších známých poskytovatelů IZ (jako například Amnesty International, Human Rights Watch nebo Ministerstvo vnitra VB). Ovšem tato doporučení mají spíše povahu příkladu nebo doporučení než závazného vodítka.

Na vnitrostátní úrovni je opětovně mimořádně zajímavá **česká** judikatura. V rozsudku CZ-01 z roku 1994 (tedy z doby předcházející relevantní evropské judikatuře) Vrchní soud stanovil tato kritéria:⁷³

K [obstarání důkazů správnímu orgánu] může sloužit např. možné využití diplomatické nebo konzulární osoby, počítačové databáze (CR) [UNHCR], kde je soustředěno značné množství poznatků o [dodržování] lidských práv v jednotlivých zemích, nebo dotaz na instituce nadnárodního charakteru, zaměřující se na ochranu lidských práv.

V rozhodnutí CZ-30, český Nejvyšší správní soud jasně zaujal stanovisko, že kvalita informací není *per se* ovlivněna tím, zda je autorem zprávy státní či nestátní organizace:

Obecně nelze z hlediska jejich důvěryhodnosti a informační relevance a bohatosti klást zásadní dělící mezí zprávy pocházející od státních či státem kontrolovaných institucí na straně jedné a zprávy nevládních či se státem přímo nesouvisejících organizací. [...] V některých případech mohou být zprávy „státního“ původu nedostatečné, zkršené, jednostranné, motivované např. specifickými zahraničněpolitickými zájmy určitého státu a naopak např. zprávy určitých organizací nestátních, které v příslušné zemi původu či lokalitě působí, mohou být objektivní a obsahově hodnotné. [...] Paušalizovat v tomto ohledu v žádném případě nelze.

Tentýž rozsudek obsahuje návod k zacházení s rozpornými informacemi z různých zdrojů:

Obsahové rozpory v jednotlivých informačních zdrojích nesmí správní orgán ignorovat, naopak, je povinen se s nimi vypořádat, tj. vyhodnotit je zejména z hlediska jejich objektivit, přesnosti a úplnosti a snažit se jejich celkovým posouzením co možná nejvíce přiblížit k objektivnímu popisu situace v zemi původu a azylově relevantních okolností.

Posledně uvedený požadavek, který odborníci v oblasti IZ považují za zavedenou praxi, je mimořádně důležitý, i když je prozatím pouze v omezené míře zastoupen v judikatuře.

⁷³ Viz také CZ-02.

Soudy obecně neuvádějí doporučení, jak nejlépe použít konkrétní druh zdroje informací; tento přístup je v souladu s výše popsaným závazkem podporovat používání různorodých zdrojů informací. Rozsudek AT-09 **rakouského** Správního soudního dvora představuje zajímavou výjimku:

Kdykoli je posuzována obecná situace v zemi původu, očekává se, že azylové úřady použijí dostupné informace, zejména zprávy mezinárodních organizací zabývajících se uprchlickými otázkami, [...]

I když požadavek, že náležitý zdroj IZ by měl do určité míry mít „dobrou mezinárodní pověst“ není evropským azylovým soudům cizí,⁷⁴ takové jasné upřednostnění mezinárodních autorů zpráv (oproti zdrojům vládním a nevládním) je spíše ojedinělé.

Soudy se málokdy odhodlají analyzovat důvěryhodnost konkrétních zdrojů. I přesto některé soudy již vyslovily v tomto ohledu velmi zajímavá stanoviska. **Německý** Správní soud v Lüneburgu se v rozsudku DE-04 zabýval tím, nakolik se lze plně spoléhat na IZ vytvořené německým Cizineckým úřadem, přičemž nebyvalým způsobem tyto zprávy zkritizoval a naznačil důležité faktory pro analýzu zdrojů:

Z metodického pohledu nepostačuje pro vytvoření si celkového obrázku posoudit pouze zprávy o zemích připravené Cizineckým úřadem, neboť „Vietnam je cílovou zemí německé politiky rozvojové pomoci“, „Německo je jedním z nejvýznamnějších bilaterálních dárců Vietnamu“ [...]. Kromě toho nejnovější zpráva o zemi vytvořená Cizineckým úřadem (z 28. 8. 2005) nezahrnula obsah dvouleté zprávy z roku 2005 [...], ani zprávy o dodržování lidských práv z roku 2004 MZV USA z 28. 2. 2005. Cizinecký úřad se odkazuje spíše na příslušné zprávy z minulého roku. Zpráva o lidských právech č. 28 vydaná „Společností ohrožených lidí“ z 28. 4. 2005 a výroční zpráva 2004 vydaná ISHR (Mezinárodní společnost pro lidská práva) nejsou ani zmíněny, ani obsaženy. Je diskutabilní, zda byly vzaty v potaz zprávy z médií. Informační hodnota zpráv Cizineckého úřadu je tedy velmi omezená, neboť aktuální vývoj ve Vietnamu, o němž referují jiné zdroje, není dostatečně zaznamenán a popsán.

Tudíž, zejména s ohledem na zvláštní vztah mezi Německem a Vietnamem a nedostatečnou informační hodnotu zpráv o zemích sestavených Cizineckým úřadem, musí být doplněny další důkazy – je-li to možné, z široké škály zdrojů – a tyto musí soud vyváženým způsobem zahrnout do hodnocení.

I když tento rozsudek lze považovat spíše za disentní hlas v německé judikatuře, zaslouží si jistě uznání, neboť vyslovil jasný názor na to, co by se mělo vzít v úvahu při posuzování důvěryhodnosti zdroje ve specifickém kontextu, a nepřímou poukázal na to, že i nejrenomovanější poskytovatelé informací pracují na základě konkrétního mandátu a jsou jistým způsobem podjatí. V pozdějším rozsudku DE-05 Vrchní soud Dolního Saska do jisté míry podpořil tento obecný závěr, když rozhodl, že:

Zprávy o zemích a stanoviska Cizineckého úřadu poskytují důležitý skutkový podklad pro rozhodovací proces v azylovém řízení. Soud posoudí skutkový stav a důkazy, aby dovedl závěry z vyjádření Cizineckého úřadu [...]. Ovšem soudům může ve výjimečných případech vyvstat povinnost podrobněji zkoumat vyjádření Cizineckého úřadu, pokud jsou pochybnosti o důvěryhodnosti jednotlivých informací, které byly použity pro konkrétní závěr úřadu ve zprávě [...].

⁷⁴ Viz například rozsudek irského Vrchního soudu IE-05 a kritérium v něm uvedené o „mezinárodně uznávaných důvěryhodných zdrojích“ v kapitole VII.1.2.

Toto stanovisko je podpořeno **irským** Vrchním soudem ve spojení s dalšími obdobnými vládními zdroji (IE-09):

Nemyslím si, že spoléhání se pouze na zprávy nebo dokonce na úryvky zpráv obstaraných ministerstvy Spojených států amerických nebo Spojeného království za všech okolností postačuje pro splnění povinnosti zjistit a vyhodnotit relevantní okolnosti v zemi původu konkrétního žadatele. Důvody pro sestavení těchto zpráv a jejich pozadí by mohly vážným způsobem omezit jejich hodnotu jako nezávislého ukazatele okolností v zemi původu konkrétního žadatele.

V rozhodnutí PL-11 se Krajský správní soud ve Varšavě zabýval otázkou analýzy zdrojů, a to ve velmi specifickém případě, kdy pro posouzení vylučovací klauzule byly použity problematické zdroje informací. **Polský** soud ve svých rozsudcích představil různé aspekty analýzy zdrojů týkajících se stran ozbrojeného konfliktu:

Soud nesohlasí s žadatelem, který zpochybňuje v zásadě jakoukoliv možnost založit posouzení případů čečenských žadatelů o azyl na zprávách z ruských zdrojů a ruských informačních služeb. Není pochyb o tom, že Ruská federace, jako jedna ze stran konfliktu v Čečensku, má ze zjevných důvodů zájem prezentovat tento konflikt v co nejlepším světle pro sebe a v souladu s těmito politickými zájmy. Proto, jak správně uvádí Uprchlíká rada, „příběhy a data z ruských médií musí být posouzeny s mimořádnou opatrností“. Neznamená to ovšem, že obvykle bude zpochybněna věrohodnost těchto zpráv, ale pouze, že je nutné rozlišovat mezi informacemi a mezi hodnocením prezentovaným v těchto zprávách a konfrontovat tato fakta se skutečnostmi uváděnými žadatelem i s dalšími dostupnými zdroji. Za druhé, při samotném posuzování faktů pro účely vylučovacích klauzulí je nutné mít na paměti, že tyto zprávy musí být vykládány restriktivně.

Skutečnosti zdůrazňované žadatelem, že informace prezentované ruskými tiskovými agenturami používají určitý styl jazyka, například, že zadrženy útočník „údajně řekl“ nebo lidi „měli zemřít/zmizet“, neprokazuje, že tyto zdroje jsou nedůvěryhodné nebo nepoužitelné, ale naopak je jasnou a spolehlivou výhradou ze strany tiskové agentury potvrzující, že informace nebyla ověřena či potvrzena z jiných zdrojů, a tudíž v takovém azylovém řízení, pokud není tato informace ověřena a informace byla prezentována s takovou výhradou a dále nebyla potvrzena, nemůže být tato zpráva považována za vhodný důkaz a nemůže sloužit jako důvod („závažný důvod“) pro aplikaci vylučovací klauzule.

Britský Azylový a imigrační tribunál v rozhodnutí UK-12 popsal až působivě podrobně, jaká kritéria považuje za relevantní pro účely hodnocení zdrojů:

44. Dokumenty vytvořené nevládními organizacemi, jako jsou například Amnesty International a Human Rights Watch, mohou být selektivní a na pověsti toho kterého zdroje záleží, do jaké míry se jim má přikládat význam. Imigrační soudci si jsou vědomi toho, že množství podkladových důkazů, které jim jsou předkládány, pochází ze zdrojů se specifickým zájmem nebo je vydáno za specifickým účelem. To je nutné mít na paměti při hodnocení toho, jakou váhu přikládat jednotlivým důkazům.

45. Pokud jde o důkazy, jako jsou dopisy od Britské vysoké komise, je pravdou, že vysoké komise a zastupitelské úřady jsou pod patronátem Ministerstva zahraničí a Společenství národů (Commonwealth). To je, podobně jako žalovaný, součástí moci výkonné. V tomto případě důkazy v dopisech byly obstarány na zvláštní požadavek žalovaného. Víme jen málo o tom, jak byly informace získány, odkud pocházejí surová data, nebo do jaké míry byla filtrována. Také

není jasné, zda bylo přihlédnuto pouze k jednomu zdroji nebo k protichůdným názorům. To vše ovlivňuje také váhu, kterou lze přikládat těmto důkazům. Imigrační soudci by neměli automaticky předpokládat, že zde scházela dobrá víra, i když musí přistupovat k důkazům s otevřenou a tázavou myslí a přikládat důkazům náležitou váhu. [...]

197. Při posuzování informací o zemích původu, včetně znaleckých posudků v azylovém kontextu, je samo sebou, že bychom měli být co neobjektivnější ve svém úsudku a závěrech. Znalecké zprávy, informace z Britské vysoké komise a množství informací obsažených ve zprávách o zemi původu, které jsme vzali v potaz, je do značné míry založeno na analýze kvalifikovaných názorů, osobních pozorováních a dedukci, kterou často dosáhneme teprve po rozsáhlém studiu všech dostupných informací. Závěry a dedukce v takové situaci mají silný prvek subjektivity. A z toho důvodu jsme se snažili, pokud to bylo možné, podívat se na objektivní číselná data, která z celého souhrnu informací vyplývají. Při posuzování rizika, což je náš hlavní úkol, analýza těchto číselných dat bude dobrým počátečním bodem, který nás dovede k co neobjektivnějšímu výsledku. Proti objektivitě těchto dat, pokud jsou důvěryhodná, můžeme postavit všechny znalecké posudky a jiné zprávy, které nám byly předneseny. [...]

203. Zpráva UNHCR byla velmi aktuální a čerstvá. Souhlasíme s tím, že [...] činnost UNHCR v oblasti ochrany se zaměřuje na širší okruh situací než na pouhé posouzení statusu uprchlíka či doplňkové ochrany. Ovšem, tyto zprávy připravili pracovníci, kteří mají přímou zkušenost s otázkami podstatnými pro naše účely, a z toho důvodu jim přikládáme v tomto případě značnou váhu.

Český Nejvyšší správní soud v rozhodnutí CZ-24 podobně podrobil kontrole dokonce Hodnotící zprávu Evropské komise z roku 2007 o dosaženém pokroku Turecka pro účely přistoupení k EU:

[...] tato zpráva vychází z informací shromážděných a analyzovaných Evropskou komisí, přičemž byly využity i informace poskytnuté vládou Turecké republiky, členskými státy EU, údaje obsažené ve zprávách Evropského parlamentu a četných mezinárodních a nevládních organizací. [...] Ačkoliv hodnotící zpráva obsahuje kapitoly týkající se ochrany lidských práv a práv menšin, jejím smyslem je především posoudit míru pokroku v přípravě na členství v EU. [...] Hodnotící zpráva není určena k užití v azylovém řízení orgány členských států EU. Tato zpráva sama představuje politicky velmi citlivý dokument, v němž je třeba pečlivě vážit každou větu, aby nezavdala příčinu k nevídané diplomatické roztržce [...]. Nelze ani opomenout, že zpráva je napsána diplomatickým jazykem, který neumožňuje rozšifrovat skutečný stav v zemi původu. [...] Jednoznačný závěr krajského soudu, že hodnotící zprávu nelze vůbec použít, je nicméně třeba korigovat. Hodnotící zpráva [...] totiž může být samozřejmě jedním z důkazních prostředků v řízení o udělení mezinárodní ochrany. [...] Specifický charakter hodnotící zprávy se však musí projevit ve fázi volného hodnocení důkazů [...], 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 jeví relevantních pro udělení mezinárodní ochrany [...]. Hodnotící zprávu lze proto použít toliko podpůrně spolu s jinými zprávami o zemi původu, které netrpí výše popsanými deficity. Hodnotící zpráva může sloužit pro ověření informací uvedených v těchto jiných zprávách o zemi původu shromážděných správním orgánem.

Belgická Soudní cizinecká rada v rozhodnutí BE-13 dospěla k závěru, že pouhá skutečnost, že některé zprávy obsahující IZ jsou založeny hlavně na informacích poskytnutých samotnou zemí původu, vede k pochybnostem o jejich objektivnosti. Rada

(jakož i její předchůdce, Stálá odvolací rada pro uprchlíky) také vyslovila – poněkud protichůdné – názory na to, jak posuzovat anonymitu zdroje.⁷⁵

Slovinský Správní soud v rozhodnutí SI-08 nabídl poměrně zajímavý (a nezvyklý) příklad porovnání důvěryhodnosti dvou mezinárodních zdrojů (UNHCR a Rady bezpečnosti OSN):

UNHCR jako specializovaná organizace s důležitou rolí v mezinárodním společenství má zvláštní odpovědnost podle čl. 35 Úmluvy z roku 1951. Kvůli povaze UNHCR s mnohem méně politickým charakterem než má Rada bezpečnosti OSN přikládáme mnohem větší váhu IZ vytvořeným UNHCR než těm pocházejícím od Rady bezpečnosti OSN, neboť Rada bezpečnosti má zejména politickou a bezpečnostní funkci.

Citovaná judikatura podtrhuje důležitost analýzy zdrojů, včetně posouzení mandátu zdroje a jeho pohnutek, a to i v případě věhlasných vládních a mezinárodních zdrojů. Z pohledu odborníků na IZ je proto uvedená judikatura mimořádně hodnotná.

VII.4 Shrnutí

Kritérium používání vyvážených a důvěryhodných zdrojů IZ v azylovém řízení má v současné době pevný základ jak v právní úpravě, tak v judikatuře EU. Převtělilo se v konkrétní podobě do požadavku používat rozmanité a různé zdroje, který předvídá procedurální směrnice a který nalezl odezvu v judikatuře jak ESLP, tak vícero vrcholných soudů. Většina relevantní judikatury odmítá určit preferované pořadí různých druhů zdrojů. ESLP i některé vnitrostátní soudy nedávno vytvořily standardy pro posuzování zdrojů informací. Navíc v průběhu posledních několika let mnoho vnitrostátních soudů je zřejmě obezřetnějších při používání „oficiálních“ (státních, evropských) zdrojů a místo automatického přitakání takovým informacím se postupně stává obecným standardem, že přistupují k jejich pečlivé kontrole.

⁷⁵ Pro podrobnosti srov. kapitolu IX.2.

VIII. Standard 3: Přesné vyhledání a výběr aktuálních informací

Přesné IZ jsou získány a porovnány z různých zdrojů s tím, že náležitá pozornost musí být věnována nalezení a výběru relevantních a aktuálních informací z vybraných zdrojů bez jakéhokoli zkreslení obsahu. Při vyhledávání by se mělo postupovat v souladu s vysoce odbornými standardy a bez jakékoliv podjatosti nebo unáhlených závěrů.

Zatímco předchozí standard důvěryhodnosti se zabývá výběrem a analýzou zdrojů, přesnost se týká obstarání relevantních informací z vybraných zdrojů (je tedy klíčovým standardem kvality samotného postupu při vyhledávání). Je obecně známo, že vyhledávání IZ vyžaduje určitou schopnost používat internet, jakož i další komunikační, technické a metodické dovednosti. Praxe evropských odborníků⁷⁶ vytvořila obecnější normu přesnosti, která doplňuje tyto obecné požadavky a která je založena především na principu křížového ověřování a porovnávání (z rozmanitých zdrojů) a na nepodjatém výběru aktuálních informací. Jak evropské právo, tak národní praxe do jisté míry odrážejí tyto požadavky.

VIII.1 Získání objektivních, nestranných a přesných informací

VIII.1.1 Právní úprava

Článek 8 odst. 2 písm. b) procedurální směrnice stanoví poměrně obecný požadavek přesnosti, který lze vyložit ve spojení s požadavkem objektivnosti a nestrannosti v čl. 8 odst. 2 písm. a):

2. Členské státy zajistí, aby rozhodující orgán rozhodl o žádostech o azyl po přiměřeném posouzení. Za tímto účelem členské státy zajistí, aby
 - a) žádosti byly posuzovány jednotlivě, **objektivně a nestranně** a aby o nich bylo stejným způsobem rozhodováno;
 - b) byly získávány **přesné** a aktuální informace z různých zdrojů, např. z Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR), týkající se obecné situace v zemích původu žadatelů o azyl [...]

⁷⁶ Viz také Kontrolní seznam IARLJ, body 21–24.

Standard objektivnosti byl již analyzován ve spojení s důvěryhodností a vyvážeností zdrojů; lze jej ovšem vztáhnout také k výběru informací. Z pohledu odborníka zabývajícího se IZ to znamená, že samo o sobě nepostačuje vybírat objektivní a obecně nepodjaté zdroje, informace samotné by měly být také vyhledávány objektivně a nestranně.

Není bez zajímavosti, že různé vnitrostátní azylové zákony tato kritéria transponovaly různým způsobem. **Maďarské**⁷⁷ a **lucemburské**⁷⁸ právo například používají znění podobné směrnici a požadují jak objektivnost/nestrannost, tak přesnost. **Rumunská** azylová právní úprava⁷⁹ zmiňuje objektivnost pouze jako obecný požadavek při rozhodování. **Rakouský** zákon o azylu stanoví požadavek objektivnosti ve vztahu ke „zpracování“ informací (a neodkazuje tedy na výběr zdrojů informací, ale spíše na objektivní vyhledávání IZ, a dále tento požadavek doplňuje nutností postupovat „vědeckým způsobem“:⁸⁰

- (2) [...] Vyhledaná fakta je nutné pro každou zemi shrnout, objektivně a vědeckým způsobem zpracovat (obecná analýza) a zaznamenat v obecné formě. [...]

VIII.1.2 Judikatura

Evropské soudy často odkazují na objektivnost a vyváženost ve vztahu k výběru zdrojů IZ. Nicméně pouze zřídka totéž činí ve vztahu k procesu vyhledání a výběru informací z daných zdrojů. Tento zdrženlivý přístup je pochopitelný, neboť zatímco je poměrně snadné vyhodnotit, zda lze považovat skupinu vybraných zdrojů informací za vyváženou a dostatečně širokou, je v podstatě nemožné pro soudce posoudit, zda samotný proces hledání probíhal v souladu s metodickými standardy.

Rakouský Správní soudní dvůr připomenul požadavek „přesnosti“ v rozhodnutí AT-10, který v tomto konkrétním případě znamenal zohlednění charakteristik jednotlivých regionů země původu.

Kromě zmiňování obecných norem soudní praxe čím dál tím víc poukazuje na to, že nekorektní výběr informací nesouvisejících s kontextem případu a vynechání důležitých částí zpráv IZ není povoleno a že takový postup by měl vést ke zrušení rozhodnutí orgánů nižších stupňů. V rozhodnutí CZ-11 **český** Nejvyšší správní soud zdůraznil (a formulovat tak jasný požadavek), že

[...] situace v zemi původu žadatele o azyl by měla být zjišťována objektivně, v opačném případě je totiž naplněna výše uvedená procesní vada [...]. Nelze především postupovat tak, že ze zpráv, které jsou k dispozici, se budou brát v úvahu pouze ty skutečnosti a ta zjištění, která odpovídají konečnému rozhodnutí správního orgánu. Nejvyšší správní soud v posuzované věci shledal, že způsob použití informací o zemi původu obsažených ve výše uvedených informacích neodpovídal požadavku objektivity, neboť stěžovatel selektivně vyzdvihнул pouze určitá tvrzení a nevypočítal se s dalšími informacemi, které jsou v daném případě relevantní. [...]

⁷⁷ Nařízení vlády č. 301/2007 (XI.9.) o provedení zákona LXXX z roku 2007 o azylu, § 70 odst. 8 – v účinnosti od 1. ledna 2008.

⁷⁸ Zákon z 5. května 2005 o azylu a o doplňkových formách ochrany, § 18.

⁷⁹ Zákon č. 122/2006 o azylu v Rumunsku, § 13 odst. 1 písm. a).

⁸⁰ Zákon o azylu z roku 2005, § 60 odst. 2 .

[Správní orgán používající IZ] při rozhodování vycházel z výše uvedených zpráv, ale s těmito pracoval selektivně, neboť zcela pominul podle názoru Nejvyššího správního soudu zásadní informace [...]

Tentýž požadavek byl později potvrzen v rozhodnutích CZ-26 a CZ-27.

Rumunská judikatura také opakovaně kritizovala (RO-02, RO-03) praxi, kdy interpretace IZ je zjevně zkratkovitá a vzdálená od kontextu daného případu

a tento argument vedl ke zrušení správních rozhodnutí. Podle **polského** Krajského správního soudu ve Varšavě skutečnost, že správní orgán I. stupně opomněl posoudit a založit do spisu relevantní část zprávy, která byla jinak zvažována v daném případě (PL-12),

[...] nejenže vede k vážným pochybnostem, pokud jde o správnost závěrů, k nimž správní orgán dospěl, a tedy činí rozhodnutí nepřezkoumatelným, ale také vede k závěru o opodstatněnosti námitek žadatele, že správní orgán používá danou zprávu selektivně.

Rozsudek AT-20 **rakouského** Správního soudního dvora kritizuje zjevný příklad záměrně zkreslených IZ:

Zpráva o ženské obřízce (FGM) byla citována v odůvodnění rozhodnutí II. stupně: „Policie je ochotna spolupracovat na tom, aby tato praxe přestala, a také tak činí“, ovšem následující část věty popisující absenci ochrany ze strany státu v různých částech země byla vynechána. Původní věta zněla: „Policie je ochotna spolupracovat na tom, aby tato praxe přestala, a také tak činí, avšak schopnost policie včas a účinně zakročit v odlehlejších komunitách je značně omezená.“

Belgická Stálá odvolací rada pro uprchlíky v rozhodnutí BE-04 mluví o „nekorrektním výkladu“ zdrojů informací, kdežto Správní soud v Sofii v **Bulharsku** kritizoval „selektivní a nepřesné“ citování IZ v rozhodnutí BG-04. **Irský** Vrchní soud přistoupil k otázce nežádoucích selektivních citací z jiného úhlu pohledu:

V případech, kdy [...] je k dispozici značný objem informací o zemi původu, lze z nich vybrat takové citace, které podpoří jakýkoliv závěr. Z toho důvodu je důležité posuzovat informace o zemích původu jako celek a zohlednit jejich obecné zásady nebo podstatu.

V rozhodnutí IE-19 Vrchní soud zdůrazňuje rozdíl mezi volným hodnocením důkazů a svévolným výběrem informací o zemích:

Zatímco tento soud připouští, že bylo plně na Uprchlíckém odvolacím tribunálu, aby určil (případnou) váhu, která má být přikládána jakékoliv informaci o zemi původu, není na tribunálu, aby svévolně upřednostnil konkrétní informaci o zemi původu před jinou.

Vrchní soud dále kritizoval neoprávněnou selektivnost při citaci IZ v rozhodnutí IE-22:

V případě posuzovaném tímto soudem také já shledávám, že správní orgán si vybral části odstavce, které se rozhodl citovat ve prospěch svého rozhodnutí, a vynechal tu část, která značně měnila celkové vyznění vybrané pasáže. Navíc se ani nepokusil racionálně analyzovat protichůdné informace a neodůvodnil, proč na základě této analýzy upřednostnil jedno stanovisko před druhým.

VIII.2 Aktuálnost informací

VIII.2.1 Právní úprava

Článek 8 odst. 2 písm. b) procedurální směrnice předvídá další konkrétní požadavek relevantní pro přesnost vyhledávání IZ, konkrétně požadavek aktuálnosti:

2. Členské státy zajistí, aby rozhodující orgán rozhodl o žádostech o azyl po přiměřeném posouzení. Za tímto účelem členské státy zajistí, aby
 - [...]
 - b) byly získávány přesné a **aktuální** informace z různých zdrojů, např. z Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR), týkající se obecné situace v zemích původu žadatelů o azyl a případně v zemích jejich průjezdu, a aby tyto informace měly k dispozici pracovníci odpovědní za posuzování žádostí a rozhodování o nich;

I když toto ustanovení neupřesňuje, co znamená „aktuální“, čl. 4 odst. 3 písm. a) kvalifikační směrnice poskytuje jisté vodítko k tomu, jak tento požadavek vykládat:

3. Posouzení žádosti o mezinárodní ochranu se provádí jednotlivě a jsou při něm zohledněny
 - a) všechny významné skutečnosti týkající se země původu v **době rozhodování o žádosti**, včetně právních předpisů země původu a způsobu jejich uplatňování

Při výkladu obou výše uvedených ustanovení ve vzájemné souvislosti lze dovodit, že IZ používané v azylovém řízení by se měly vztahovat k období, které je co nejbližší okamžiku vydání rozhodnutí (bez ohledu na to, zda je rozhodnutí vydáno v prvním či vyšším stupni nebo zda jde o správní či soudní rozhodnutí). Z pohledu odborníků zabývajících se IZ mohou existovat určité výjimky z pravidla „co nejaktuálnějších informací“. Pokud se některé události, které žadatel popisuje, nestaly před jeho či jejím odjezdem, ale již dávno předtím, IZ z této doby – i když by jinak byly zastaralé – mohou být stále považovány za aktuální. Další výjimkou mohou být kulturní či historické informace (například svatební obřad afrických domorodých kmenů anebo kalendář používaný v muslimských zemích), které se často v čase nemění. V takových případech norma aktuálnosti nemůže být vykládána příliš přísně.

Rakouský azylový zákon jde nad rámec obecného požadavku stanoveného směrnici a stanoví přísná pravidla pro informace o zemích, která mají za cíl vyřadit jakékoliv zastaralé informace, a dokonce zakotvuje zrevidování analýz založených na těchto informacích:⁸¹

- (2) [...] Zprávy musí být opraveny v částech odkazujících na informace, které již neodpovídají aktuální situaci. Analýza založená na těchto informacích musí být opravena. [...]

Dále pobízejí uživatele IZ, ať o takových informacích oddělení pro dokumentaci zemí uvědomí:⁸²

- (7) Pokud si uživatel IZ povšimne, že [...] určité informace ve zprávě o zemi nadále neodpovídají aktuální situaci, uvědomí o tom Spolkový azylový úřad. Další osoby jsou oprávněné o těchto skutečnostech Spolkový azylový úřad informovat.

⁸¹ Zákon o azylu z roku 2005, § 60 odst. 2.

⁸² Zákon o azylu z roku 2005, § 60 odst. 7.

Podobné ustanovení je zakotveno v **maďarské** právní úpravě:⁸³

- (9) Středisko pro vyhledávání informací o zemích pravidelně aktualizuje uložené informace
 - a. tím, že získává aktuální informace, a
 - b. tím, že opraví zastaralé informace, které neodpovídají skutečné situaci.

Ve směrnici týkající se výročních zpráv o zemích vydávaných Ministerstvem vnitra **litevské** azylové právní předpisy také stanoví, že:⁸⁴

[...] V případě změny situace ve třetích zemích budou připraveny nové zprávy a budou schváleny Ministerstvem vnitra nebo oprávněnou úřední osobou.

VIII.2.2 Judikatura

Otázkou aktuálnosti informací o zemích se evropské soudy široce zabývají. ESLP stanoví výslovně požadavek aktuálnosti informací v rozsudku Chahal:⁸⁵

[...] předmětným časovým okamžikem je doba posuzování případu Soudem. Přestože nás zajímají i minulé stanoviska, pokud mohou osvětlit současnou situaci a její možný vývoj, jsou rozhodující současné podmínky.

I když Soud neposkytuje podrobné vodítko toho, jak zajistit aktuální povahu IZ, jasně určil, že analýza se má zaměřit na situaci v době rozhodování. Tento princip je rovněž připomenut v rozhodnutích Ahmed⁸⁶ a Venkadajalasarma.⁸⁷

V rozhodnutí Salah Sheekh Soud dále požadavek aktuálnosti podpořil:⁸⁸

[...] při posuzování tvrzeného rizika zacházení v rozporu s čl. 3 ve vztahu k cizincům, kteří mají být vyhoštěni nebo vydáni, je nutné úplné a **ex nunc posouzení** situace v cílové zemi, neboť ta se může v průběhu času měnit.

V rozsudku Saadi z roku 2008 ESLP znovu zdůraznil, že:

Pokud jde o rozhodné datum, existence rizika musí být posuzována primárně s odkazem na ty skutečnosti, které byly známy nebo měly být známy smluvnímu státu v době vyhoštění. Pokud však žadatel ještě nebyl vydán nebo vyhoštěn v době posuzování případu Soudem, rozhodná bude doba posuzování případu Soudem.

Vnitrostátní soudy také v posledních letech postupně vyvinuly požadavek na použití aktuálních IZ. Soudce **irského** Vrchního soudu stanovil obecný požadavek v rozhodnutí IE-21, když uvedl:

[...] zdá se mi obzvláště důležité, aby rozhodnutí byla založena na co nejaktuálnějších a nejměrodatnějších informacích.

⁸³ Nařízení vlády č. 301/2007 (XI.9.) o provedení zákona LXXX z roku 2007 o azylu, § 70 odst. 9 – v účinnosti od 1. ledna 2008.

⁸⁴ Procesní pravidla upravující posouzení žádostí cizinců o azyl, rozhodování a provádění rozhodnutí (schválené nařízením č. IV-361 z roku 2004 Ministerstva vnitra Litevské republiky), § 32.

⁸⁵ Bod 86.

⁸⁶ Bod 43.

⁸⁷ Bod 63.

⁸⁸ Bod 136.

Skutečnost, že

se [zprávy o IZ] vztahují k době, kdy stěžovatel zemi opouštěl, i k době, kdy bylo vydáno rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany,

vedla **český** Nejvyšší správní soud v rozhodnutí CZ-22 k závěru, že požadavek aktuálnosti byl splněn. Tentýž soud v rozsudku CZ-07 vyjádřil podobný názor⁸⁹ a nadto rozhodl, že nepostačovalo, když bylo zamítnutí založeno na informacích, které byly pouze částečně aktuální:

[...] Nejvyšší správní soud shledal závažná porušení elementárních zásad dotýkajících se mezí volnosti správního uvážení, když z uvedených zpráv, na základě nichž došlo k rozhodnutí o neudělení azylu [...], pouze jedna jediná [...] postihovala válečnou a poválečnou situaci v Iráku, jež měla na odchod stěžovatelky ze své vlasti zásadní vliv.

V rozhodnutí CZ-29 Nejvyšší správní soud dále tento požadavek doladil s tím, že relevantní a zastaralé zprávy obsahující IZ by neměly být nezbytně vyloučeny z posuzování případu, ale musí být vyhodnoceny

[...] jen ve spojení s další zprávou obdobného rozsahu, která by aktuálně zachycovala situaci ve sledovaných oblastech [od doby vydání uvedené již neaktuální zprávy] do doby odjezdu stěžovatele, respektive k období rozhodování žalovaného a krajského soudu.

Dalším zajímavým příkladem je rozhodnutí UK-02, ve kterém **britský** Imigrační odvolací tribunál – v reakci na standardy zmíněné v rozhodnutích Salah Sheekh a Saadi – rozebral otázku aktuálnosti v kontextu opakované žádosti o azyl:

Důkazy z doby před rozhodnutím rozhodce v prvním stupni by mohly být relevantní, pokud by mu byly nabídnuty: ale nebyly, a on tedy rozhodl bez těchto důkazů. Není pravděpodobné, že by byla situace v zemi odvolatele v době prvního rozhodnutí relevantní pro závěr o tom, zda by vyhoštění odvolatele v době rozhodnutí rozhodce ve druhém stupni porušilo jeho lidská práva. Ti, kdo zastupují odvolatele, by mu lépe poradili, kdyby pro něj sesbírali aktuální důkazy, spíše než se odkazovali na materiál, který je (*ex hypothesi*) nyní již zastaralý.

V rozhodnutí PL-08, Krajský správní soud ve Varšavě v **Polsku** stanovil užitečné požadavky k výše uvedeným otázkám (tím jakoby připomenul princip již zmíněný v rozhodnutí UK-02, ale vztáhl jej na odvolací orgány):

Úkolem Soudu je posoudit zákonnost správních rozhodnutí. V tomto ohledu je relevantní datum, kdy bylo rozhodnutí vydáno. Ale pokud by se důkazní materiály posouzené v tomto rozhodnutí vztahovaly k době několika měsíců nebo let před vydáním rozhodnutí, je vadou správního řízení, pokud odvolací orgán nedoplní informace s vědomím, jak se situace v zemi původu žadatele vyvíjí.

Švédský Migrační odvolací soud podle tohoto požadavku postupoval v rozhodnutí SE-04, když rozhodl, že:

Případ, jako je tento, musí být posouzen na základě okolností v době posuzování. [...] V dalším tedy Migrační odvolací soud posoudí případ [...] s odkazem na neaktuálnější informace o zemích původu relevantní pro daný případ.

⁸⁹ Dále potvrzený i v rozhodnutích CZ-13 a CZ-18.

Tento koncept dále vyložil **německý** Spolkový správní soud, když v rozhodnutí DE-02 rozhodl ve vztahu k pravidelným zprávám vydávaným německým Cizineckým úřadem, že

[...] správní soudy zabývající se azylovými věcmi jsou obecně povinny zjišťovat *ex officio*, zda nová zpráva o zemi původu je dostupná a zda podává popis zásadních změn politické situace v dané zemi, které by byly relevantní z pohledu azylového práva.

Tento obecný ale velmi důležitý požadavek používání vždy nejnovějších zpráv dostupných z daného zdroje je rovněž připomínán v **polské** judikatuře (PL-07).

Slovenský Nejvyšší soud zdůraznil v rozhodnutí SK-22 nezbytnost používat aktuální IZ při posuzování nároku na udělení doplňkové ochrany.

Aniž by definovaly význam aktuálnosti IZ obecně, mnoho soudů se vyjadřuje k aktuálnosti informací z určitého období. V tomto kontextu byly informace o zemích starší čtyř let shledány nepřijatelnými v judikatuře **rakouských** soudů (AT-21). V judikatuře **polských** (PL-03, PL-05), **českých** (CZ-29) a **rakouských** (AT-02) soudů byly za zastaralé považovány IZ starší dvou let; zatímco informace z předchozího roku byly považovány za nepřijatelné v rozhodnutích **polských** (PL-06), **slovenských** (SK-16) a **slovinských** (SI-02) soudů. Požadavek aktuálnosti a nedostatek aktuálních IZ v době rozhodování nebo v době, kdy žadatel opustil svou zemi původu, je často důvodem pro zrušení rozhodnutí nižšího stupně, i když někdy v rozhodnutích nenajdeme další podrobnosti.⁹⁰

Trochu odlišnou otázkou týkající se aktuálnosti informací se zabýval Nejvyšší správní soud **Litvy** v rozhodnutí LT-04, v němž zdůraznil užitečnost materiálů obsahujících IZ, které jsou připraveny na základě informací pokrývajících delší časové období, neboť

informace o stavu lidských práv v daném regionu po delší dobu odrážejí relevantnost a trendy vývoje situace.

VIII.3 Shrnutí

Tento metodický standard se postupně objevil jak v právních předpisech, tak judikatuře členských států EU. Protože je tento standard „techničtější“ než relevance a důvěryhodnost, je jeho obsah více omezen na obecné požadavky (např. „přesné a aktuální informace“, které uvádí procedurální směrnice), spíše než na konkrétní metodické pokyny. Stále více evropských soudních rozhodnutí uvádí jako důvod pro zrušení rozhodnutí nižší instance případy, kdy došlo ke zkreslení IZ jejich záměrným zkrácením nebo neodůvodněným „upřednostněním“ určitých textů na úkor ostatních.

Aktuálnost je klíčovým prvkem přesnosti a je vykládána jak kvalifikační směrnicí, tak ESLP jako požadavek na posouzení skutečností týkajících se země původu „v době rozhodování o žádosti“. I v judikatuře vnitrostátních soudů se často odráží povinnost používat aktuální IZ v rozhodnutích týkajících se azylu. V praxi některých správních soudů tento požadavek převažuje, a doplňuje tak povinnost zkoumat pouze zákonnost správních rozhodnutí, což naznačuje trend, podle kterého se nyní také očekává, že soudy budou samy vyhledávat nebo alespoň aktualizovat materiály týkající se IZ.

⁹⁰ Viz rozhodnutí AT-03, AT-04, AT-05, AT-06, BG-02, SE-01, SI-03, SK-03, SK-04, SK-10, SK-21, SK-23.

IX. Standard 4: Transparentní zpracování a předávání informací

Vzhledem ke své roli rozhodujícího důkazu musí být IZ – v zásadě – k dispozici všem stranám zúčastněným na procesu rozhodování o přiznání postavení uprchlíka, především pomocí transparentního způsobu odkazování. Minimálním standardem by měly být především transparentní odkazy na zdroje informací s ustálenou formou. Původní zdroje a zprávy by proto měly být dohledatelné a jejich obsah a význam by neměl být zkreslen v rámci procesu parafrázování nebo překládání.

Klíčovým faktorem pro zajištění právní jistoty v řízení o určení statusu uprchlíka je dodržování výše uvedeného standardu transparentnosti, který je úzce spojen s procesní zásadou **rovnosti zbraní**. Tento standard umožňuje žadateli přístup k informacím, na základě kterých bylo o jeho žádosti rozhodnuto. Navíc je tento standard v zájmu státních orgánů, neboť dobře dohledatelné IZ s přesnými odkazy představují mnohem „silnější“ podkladové důkazy v případném odvolacím řízení. Mělo by být zdůrazněno, že i když jsou výsledky vyhledávání IZ založeny na relevantních otázkách a odrážejí vysoké metodické standardy, splnění těchto kritérií nelze ověřit, jsou-li zprávy netransparentní.

V odborných kruzích jsou **transparentní způsob zpracování IZ a použití transparentních odkazů** (to znamená uvedení zdroje, názvu, data informace a případně období, na něž se zdroj odkazuje, čísla strany nebo odstavce, webových stránek atd.) považované za obecně uznávanou normu dennodenně používanou v práci. Zatímco shrnutí výsledků vyhledávání, které jsou často v národním jazyku daného právního systému, může být pro uživatele přehlednější (nebo dokonce může být vyžadováno vnitrostátní právní úpravou), je nutno dbát na to, aby smysl textu v původním zdroji informace nebyl v procesu parafrázování nebo překladu zkreslen. V případě složitých zpráv obsahujících IZ nebo shrnutí odpovědí na dotazy vnitrostátních orgánů by měly být připojeny původní zdroje nebo by měl být přístup k nim zajištěn jiným způsobem, aby bylo možné ověřit přesnost shrnutí nebo nahlédnout do těchto zdrojů pro více podrobností.

Praxe různých členských států EU se značně liší, pokud jde o transparentnost informací o zemích. Tato rozlišnost často odráží obecnější a déle trvající rozdíly ve správních a soudních tradicích a jen stěží bude možné ji okamžitě změnit.

IX.1 Právní úprava

Vzhledem k nejednotnosti v přístupu jednotlivých členských států k transparentnosti IZ, není překvapivé, že odborné standardy jsou jen vzácně upraveny v azylovém právu EU. Ovšem procedurální směrnice obsahuje několik důležitých ustanovení, která mohou nepřímo pobízet k transparentnosti i v tomto kontextu. Článek 9 odst. 2 procedurální směrnice stanoví, že

2. Členské státy rovněž zajistí, aby v případě zamítnutí žádosti bylo **rozhodnutí věcně a právně odůvodněno** a písemně byla poskytnuta informace o opravných prostředcích proti zamítavému rozhodnutí.

Vzhledem k tomu, že často je hlavním důvodem pro zamítnutí rozhodnutí rozpor mezi výpovědí žadatele a IZ, výše uvedené ustanovení může pozitivním způsobem ovlivnit transparentnost IZ používaných při rozhodování o žádosti o azyl. Pokud budeme předjímat postupné rozšiřování tohoto standardu, můžeme očekávat zlepšení i v těch členských státech, kde doposud správní rozhodnutí neobsahují podrobné odůvodnění (a neodkazují se na IZ).

Nadto čl. 16 odst. 1 procedurální směrnice **zajišťuje přístup poradců k informacím uvedeným ve spisu jejich klienta**, pokud tyto mohou být přezkoumány odvolacími orgány:

1. Členské státy zajistí, aby právní zástupce nebo jiný poradce, který je podle vnitrostátních právních předpisů jako takový přípustný nebo povolený a který v souladu s těmito předpisy žadatelé o azyl pomáhá nebo ho zastupuje, měl přístup k informacím uvedeným ve spisu žadatele, které mohou posuzovat orgány uvedené v kapitole V, jsou-li tyto informace důležité pro posouzení žádosti.

Členské státy mohou učinit výjimku, pokud by vyjádření informací nebo zdrojů ohrozilo bezpečnost státu, bezpečnost organizací nebo osob poskytujících informace nebo bezpečnost osob, jichž se informace týkají, nebo pokud by byly ohroženy zájmy šetření v souvislosti s posuzováním žádostí o azyl příslušnými orgány členských států nebo mezinárodní vztahy členských států. V těchto případech mají přístup k dotyčným informacím nebo zdrojům orgány uvedené v kapitole V, pokud není přístup vyloučen z důvodu bezpečnosti státu.

S ohledem na zásadní roli informací o zemích v rozhodovacím procesu, lze předvídat, že dokumenty obsahující IZ budou pod toto ustanovení obvykle spadat.

V době psaní této studie autoři našli ve vnitrostátní azylové legislativě pouze velmi málo konkrétních ustanovení, která by stanovila kritéria transparentnosti a odkazování se na IZ. Příkladem a obzvláště precizní výjimkou lze nalézt v **belgickém právu**, jež stanoví vysoké požadavky transparentnosti, a to konkrétně v případě získávání informací od znalců či institucí:⁹¹

Obecná komise nebo její zástupce či zástupkyně se může ve svém rozhodnutí opřít o informace obstarané telefonicky nebo e-mailem od jiné osoby nebo instituce.

⁹¹ Královský zákon z 11. července 2003, který stanoví řízení před Obecnou komisí pro uprchlíky a osoby bez státní příslušnosti a fungování této komise, § 26.

Ve správním spisu v takovém případě upřesní důvody, proč se komise s danou osobou nebo institucí spojila, a důvody, proč ji lze považovat za důvěryhodnou.

Na základě poskytnutých informací sepíše písemné shrnutí, v němž uvede jméno kontaktované osoby, popis jejich činností nebo její funkce, její telefonní číslo, datum telefonické konverzace, jakož i přehled otázek položených v průběhu hovoru a odpovědi kontaktované osoby na ně.

Švédská azylová právní úprava stanoví obecnější požadavek transparentnosti:⁹²

[...] [Povinností Migrační rady] je zajistit, aby aktuální informace o zemi původu Rady byly co nejdříve dostupné veřejnosti. [...]

Kromě těchto několika pravidel stanovených zvláště v azylových právních předpisech mnoha zemí je přístup žadatelů (a jejich zástupců) k IZ použitým jako důkaz v jejich případech upraven v obecných předpisech o správním nebo soudním řízení.

IX.2 Judikatura

Na rozdíl od zákonodárců mnoho vrcholných evropských soudů ve své již ustálené judikatuře vyzdvihlo důležitost transparentnosti a dohledatelnosti informací o zemích.

Irský Vrchní soud v rozhodnutí IE-11 stanovil obecný požadavek na dodržování principu „rovnosti zbraní“, který může nabýt důležitosti právě při pojednání o transparentnosti:

Pokud může některá záležitost být relevantní pro posouzení [Uprchlíckého odvolacího tribunálu], pak musí být férově předložena žadateli, aby měl možnost na ni odpovědět. Jde-li o záležitost předkládanou samotným tribunálem, pak tato povinnost náleží tribunálu. Dokonce i když po jednání, v době, kdy soudce tribunálu posuzuje věc a narazí na otázku, kterou dosud nikdo nezmínil nebo nevznesl zásadnějším způsobem, či která nebyla dostatečně rozebrána při jednání a která má značný význam pro rozhodnutí tribunálu, je tribunál povinen na tuto záležitost upozornit žadatele, aby měl žadatel možnost se jí zabývat. To platí bez ohledu na to, zda se tato otázka týká faktů předložených v důkazech žadatele nebo informací o zemi původu, které může osvětlit žadatel sám nebo jeho poradci, nebo dokonce i právních otázek, na které pravděpodobně budou reagovat poradci žadatele.

V rozhodnutí IE-18 Vrchní soud rozhodl, že v soudním přezkumu může být důvodnou námitka, že žadatel nebyl seznámen s IZ. To dále Vrchní soud upřesnil v rozhodnutí IE-13, kde uvedl:

Ovšem nastane-li situace jako v tomto případě, kdy nebyla v rozhodnutí žádná zmínka o tom, že byly zváženy také informace o zemi původu ve prospěch případu žadatele, a kde z téhož důvodu rovněž nebylo rozumně vysvětleno, proč tyto informace nebyly akceptovány, mám za to, že je důvodná námitka žadatele, že správní orgán neposoudil všechna relevantní hlediska věci.

Španělský Nejvyšší soud poté také ve svých rozsudcích připomenul požadavek transparentnosti. V rozhodnutí ES-01 jasně vyjádřil své stanovisko (posléze také uplatněné v rozhodnutích ES-02 a ES-03):

[Orgány obou stupňů] odůvodnily zamítnutí žádosti o připuštění do řízení tím, že dostupné informace nenaznačují, že by orgány schvalovaly nebo byly nečinné v otázce pronásledování

⁹² Nařízení 2007/996 o základních povinnostech a o organizaci Migrační rady, § 2 odst. 7.

tvrzeného žadatelem, ovšem podrobnosti o těchto „dostupných informacích“ nepředložily, ani do spisu nedoložily dokumenty nebo zprávy, z nichž by bylo možné zjistit zdroj takových informací nebo jejich obsah. Tudíž takové informace nelze než považovat za neopodstatněné a za nedostatečný podklad pro rozhodnutí o nepřipuštění do řízení.

V dalším zásadním rozhodnutí (ES-04) Nejvyšší soud zdůraznil, že při zjišťování informací o objektivních okolnostech tvrzených žadatelem,

[...] – pokud žadatel předložil nezbytné důkazy na obhajobu svých tvrzení – a pokud správní orgán zpochybňuje autentičnost jeho tvrzení, neboť tyto neodpovídají dostupným objektivním informacím o zemi původu, je žádoucí, aby tento orgán označil rozpory a ve spisu založil zdroje informací, které svědčí takovému závěru.

Polský Nejvyšší správní soud také stanovil jasný standard transparentnosti v rozhodnutí PL-13, v němž uvedl, že:

Zdroje informací, které slouží jako podklad pro zjištění skutkového stavu, musí být založeny ve spisu, a to včetně překladu částí, které jsou pro případ důležité. [...]

Vady v pokladových materiálech znemožňují soudu ověření závěrů a hodnocení v rozhodnutí. [...] Obecný odkaz na blíže nespecifikované informace ze střediska informací o zemích původu a ze zprávy Human Rights Watch nesplňuje požadavek, aby byly uvedeny důkazy, na nichž bylo založeno rozhodnutí o skutkovém stavu [...]. Absence důkazů, na základě kterých byl zjištěn skutkový stav, nejenže znemožňuje Soudu kontrolu posouzení věrohodnosti důkazů, ale také znemožňuje žadateli zpochybňovat věrohodnost těchto důkazů.

V rozhodnutí PL-06 Krajský správní soud ve Varšavě uvedl, že:⁹³

Je nutné zdůraznit, že není potřeba překládat celé texty zpráv lidskoprávních organizací, včetně zpráv UNHCR, jež se vztahují k informacím o zemi původu. Ovšem je to nutné pro učinění správného rozhodnutí o tom, co přeložit a které úryvky zpráv použít jako důkazy pro posouzení aktuální situace [...].

Polská Uprchlická rada kritizovala v rozhodnutí PL-03, že správní orgán I. stupně nevysvětlil, co znamenala zkratka (odkazující se na zdroj informace), ani neuvedl internetovou adresu zdroje.

Slovinský Ústavní soud v rozhodnutí SI-11 rozhodl, že:

Jelikož Ministerstvo vnitra neumožnilo žadateli, aby se vyjádřil ke skutečnostem a okolnostem relevantním pro rozhodnutí [včetně zpráv obsahujících IZ], porušilo právo žadatele na rovnou ochranu práv v řízení podle čl. 22 Ústavy.

Slovinský Nejvyšší soud v rozhodnutí SI-10 také zdůraznil skutečnost, že pokud

[...] rozhodující správní orgán posuzoval několik obecných zdrojů IZ, jež si obstaral v průběhu správního řízení, ovšem neseznámil žadatele s těmito informacemi, postupoval tak v rozporu s [příslušnými ustanoveními] obecného řádu o správním řízení.

Švédská judikatura zastává ten samý postoj. Migrační odvolací soud kritizoval v rozhodnutí SE-06, že

[...] Migrační soud [nižšího stupně] ani neuvedl, z jakého zdroje [použité IZ] pocházely či byly získány, ani nedoplnil k případu žádné zprávy, které by dotčené informace obsahovaly. Migrační soud dále založil svůj rozsudek na informacích, aniž by dal stranám příležitost

⁹³ Poté potvrzeno v rozhodnutích PL-03 a PL-04.

se k nim vyjádřit. Jelikož informace, které k případu použil, nemohly být považovány za skutečnosti obecně známé, měl s nimi být podle [příslušných ustanovení] zákona o obecném správním řízení před posouzením případu seznámen minimálně žadatel.

Tentýž soud použil podobný argument, když zrušil rozhodnutí nižšího soudu v rozhodnutí SE-05. Migrační soud v Göteborgu také zdůraznil v rozhodnutí SE-02, že

[...] žadatelé o azyl mají právo podle správního řádu, aby měli přístup k [informacím ve spisu] a aby na ně mohli reagovat. Tento princip se vztahuje také na relevantní části informací o zemi původu, které jsou podkladem pro rozhodnutí Migrační rady ... [...]. [Jen zřídka se stává, že] informace o zemích původu nejsou součástí veřejné domény, neboť byly oficiálně vyhrazené jako utajené [...] [Informace o zemích původu] jsou nepostradatelné, aby Migrační rada byla schopna korektně posoudit přesnost a věrohodnost azylových žádostí. Obdobně je důležité, aby měl žadatel přístup k informacím, na základě nichž správní orgán založil své rozhodnutí, a aby měl možnost na ně reagovat.

Slovenská judikatura také stanoví standard dohledatelnosti, přičemž nejjasnější formulaci použil v rozhodnutí SK-13 Krajský soud v Bratislavě:

Vyjádření žadatele o azyl musí být posuzována ve světle informací o zemi původu. Správní orgán I. stupně je povinen vysvětlit ve svém rozhodnutí, které skutečnosti správní orgán vzal v úvahu jako podklad pro své rozhodnutí a jakým způsobem posuzoval dostupné důkazy.

Slovenské soudy odsoudily praxi, kdy v rozhodnutích scházely jasné odkazy na IZ, v rozsudcích SK-01 a SK-08.

Maďarský Městský soud stanoví podobný standard ve své judikatuře. V rozhodnutí HU-05 soud použil termín IZ „s přesnými odkazy“ a zdůraznil, že stejná norma bude použita v tomto ohledu pro další správní orgány a právní zástupce:

[...] nelze akceptovat obecné odkazy; v případě informací o zemi původu právní zástupce uvede přesné odkazy a podrobnosti o tom, které části příslušného správního rozhodnutí napadá, a tím zajistí řádnou identifikaci zdroje.

V rozhodnutí AT-22 také **rakouský** Ústavní soud zrušil rozhodnutí nižšího stupně částečně i proto, že

[...] se vyjadřoval [k situaci v zemi původu] bez citace zdrojů a bez uvedení období, k němuž se informace o zemi vztahovaly.

Nesprávné odkazy a nedohledatelnost IZ se objevují jako důvod pro zrušení nesprávného rozhodnutí v rozsudku AT-21 téhož soudu. Rakouský Správní soudní dvůr v rozhodnutí AT-17 kritizoval, že

[...] správní orgán druhého stupně založil svá vyjádření o zprávách o zemích na obecných tvrzeních, aniž by uvedl konkrétní pasáže v objemných materiálech nebo zprávy citoval.

Pokud jde o **českou** judikaturu, nejjasněji se soudy vyjádřily v rozhodnutí CZ-15 (přičemž netransparentnost a nedohledatelnost odsoudily soudy i v rozhodnutích CZ-12 a CZ-14):

[...] správní orgán však [uvedené „podkladové informace“] nejen nespecifikuje, ale ani je necituje, neuvádí, jakými úvahami byl veden při hodnocení důkazů. Absence těchto úvah pak činí rozhodnutí nepřezkoumatelným a k této vadě musel soud přihlídnout z úřední povinnosti.

Český Nejvyšší správní soud také stanovil obecný požadavek v rozhodnutí CZ-22, v němž rozhodl, že v tomto případě

podmínka dohledatelnosti [informací] je splněna nejen tím, že jsou zařazeny do spisu, ale také přístupností na internetu.

Bulharský Vrchní správní soud v rozhodnutí BG-01 považoval za nepřijatelný pouhý odkaz na „aktuální informace“ (bez upřesnění zdroje).

Bývalá **belgická** Stálá odvolací rada pro uprchlíky se v několika rozsudcích zabývala posuzováním anonymních zdrojů. V rozhodnutí BE-03 Rada rozhodla, že, jelikož správní orgán založil své rozhodnutí na informacích z anonymního zdroje,

[...] nebylo možné učinit si jasný názor o tvrzení nebo dospět k závěru o nevěrohodnosti žadatele bez dalšího vyhledání informací.

Na druhou stranu v rozhodnutí BE-09 Rada zdůraznila, že

anonymita zdroje *per se* neznamená, že konkrétní informace je nedůvěryhodná, [...] může být v zájmu žadatele, aby správní orgány o svých zdrojích mlčely [...].

Soudní cizinecká rada (následovník Rady) také zaujala různá stanoviska k této otázce: v rozhodnutí BE-14 kritizovala důvěryhodnost anonymních ústních zdrojů a shledala, že pokud nejsou splněny zákonné požadavky⁹⁴ (např. jméno zdroje, telefonní číslo a funkce nejsou zaznamenány v písemném shrnutí konverzace), poskytnutá informace nemůže být dostatečným podkladem pro konkrétní rozhodnutí. Naproti tomu v rozhodnutích BE-16 a BE-17 potvrdila, že anonymní zdroj nezpůsobuje *per se* jeho nedůvěryhodnost.⁹⁵

Relevantní standard stanovený **nizozemskou** Státní radou v rozhodnutí NL-01 odrážel výše uvedené dilema mezi transparentností a ochranou zdroje informací:

[...] pro zprávy o zemi [vydané Ministerstvem zahraničních věcí] budou informace obstarány nestranným, objektivním a informovaným způsobem, přičemž bude označeno – je-li to možné a je-li to bezpečné – z jakých zdrojů byly informace získány.

Oponující hlas – ve srovnání s výše uvedenou rozsáhlou judikaturou – zazněl ze strany Vrchního Správního soudu v Berlíně v **Německu** v rozhodnutí DE-03. Pokud jde o transparentnost zpráv o zemích připravených německým Cizineckým úřadem, když posuzoval jeho „oficiální stanoviska“, soud shledal, že:

V zásadě nemají účastníci [řízení o statusu uprchlíka] nárok dozvědět se, jakým způsobem a na jakém základě bylo stanovisko Cizineckého úřadu vyhotoveno. Ani soudy nejsou povinny to zjišťovat, ledaže pro to zavdají příčinu vážné a konkrétní pochyby vztahující se k přesnosti tvrzení v daném případě. Takový důvod nastal, pokud žadatel v podání koherentním způsobem prokáže, že Cizinecký úřad se svými zdroji manipuloval [...].

⁹⁴ Královský zákon z 11. července 2003, který stanoví řízení před Obecnou komisí pro uprchlíky a osoby bez státní příslušnosti a fungování této komise, § 26 – viz příslušnou citaci v kapitole IX.1.

⁹⁵ Je zajímavé, že všechny „zásadní“ rozsudky pocházejí z frankofonního senátu Rady, zatímco podle judikatury k dispozici autoru této zprávy – holandsky mluvící senát dospěl k opačnému závěru. Z tohoto zjištění však nečiní autor zprávy žádný závěr.

IX.3 Shrnutí

Transparentní systém zpracování a odkazování na informace o zemích v rozhodnutích a soudních spisech se stal široce podporovaným a uznávaným požadavkem v odborných kruzích zabývajících se IZ. Členské státy EU dosud nevydaly společný postoj týkající se pravidel a systémů odkazování ani nestanovily společné standardy ve vztahu k transparentnosti informací v azylovém řízení. Procedurální směrnice však stanoví některé důležité základní požadavky (např. skutkové i právní odůvodnění rozhodnutí a přístup poradců k informacím ve spisu jejich klientů, pokud tyto mohou být přezkoumávány odvolacími orgány).

Mnohem dále než zákonodárci šly vrcholné soudy několika členských států, když v této oblasti stanovily jasné a konkrétní standardy. Soudy často zdůrazňují právo žadatelů o azyl znát a mít možnost reagovat na materiály obsahující IZ, které slouží jako podklad pro rozhodování jejich žádosti. Zdá se, že soudy také vnímají transparentnost IZ (které jsou často rozhodujícím důkazem) jako předpoklad pro efektivní a účinný soudní přezkum. Na základě jasných požadavků stanovených v judikatuře velkého počtu členských států EU, jsou všichni zainteresovaní v rozhodovacím procesu v oblasti azylu nabádáni k přijetí těchto standardů v další fázi vytváření Společného evropského azylového systému.

Seznam přispěvatelů

Vydání z roku 2007

Hlavní koordinátor celého výzkumu

Gábor Gyulai (Maďarský Helsinský výbor)

Koordinátor části výzkumu

Agata Forys (Polská Helsinská nadace pro lidská práva)

Asistent pro výzkum

Magdeleine Walger (Maďarský Helsinský výbor)

Asistent pro publikaci

Tiziano Tomassini (Maďarský Helsinský výbor)

Výzkum provedli

- Belgie: Thomas Jézéquel, Judit Tánccos
- Bulharsko: Maria Yankova Ivanova-Vranesku (Městský soud v Sofii)
- Česká Republika: Hana Tóthová (Sdružení občanů zabývajících se emigranty)
- Estonsko: Sven Randlaid (Rada pro občanství a migraci)
- Finsko: Sari Sirva (Univerzita v Turku)
- Francie: Vera Zederman (Uprchlíká odvolací rada – CRR), Gábor Gyulai (Maďarský helsinský výbor)
- Irsko: John Stanley (Uprchlíké dokumentační středisko)
- Itálie: Daniela di Rado (Italská uprchlická rada)
- Litva: Egle Samuchovaitė (Litevský Červený kříž)
- Maďarsko: Júlia Mink (Univerzita ELTE / Středoevropská univerzita), Gábor Gyulai (Maďarský helsinský výbor)
- Německo: Michael Kalkmann (Azylová informační síť)
- Nizozemí: Femke Vogelaar (Nizozemská Rada pro uprchlíky)
- Polsko: Agata Forys (Polská Helsinská nadace pro lidská práva), Agata Ewertyńska (Cizinecký úřad)
- Rakousko: Vanessa Prinz (ACCORD)
- Rumunsko: Ștefan Leonescu (Rumunská národní rada pro uprchlíky)
- Slovensko: Katarína Fajnorová (Liga za lidské práva)
- Slovinsko: Vita Habjan (Právně-informační středisko pro nevládní organizace – PIC)
- Spojené království: Ali Bandegani (Uprchlíké právní centrum)
- Španělsko: Marta Sainz de Baranda (ACCSEM)

Švédsko: Karin Czubala
 ESLP: Júlia Mink (Univerzita ELTE / Středoevropská univerzita)

Kontaktní osoby

Dánsko: Jan Olsen (Dánská imigrační služba)
 Kypr: Maria Kyprianou (Uprchlický odvolací orgán)
 Litva: Dace Zvarte (Úřad pro občanství a pro migrační otázky)
 Lucembursko: Jacqueline Guillou-Jacques (Ministerstvo zahraničních věcí)
 Malta: Katrine Camilleri (Jezuitská služba pro uprchlíky)
 Portugalsko: Gabriela Tiago, Carla Ramos (Azylový a uprchlický úřad)
 Řecko: Spyros Koulocheris (Řecká rada pro uprchlíky)

2011 aktualizace

Hlavní koordinátor celého výzkumu

Gábor Gyulai (Maďarský helsinský výbor)

Koordinátor výzkumu

Tudor Roșu (Maďarský helsinský výbor)

Výzkum

Belgie: Thomas Jézéquel
 Bulharsko: Valeria Ilareva (Právní klinika pro uprchlíky a migranty)
 Česká republika: Věra Pazderová (Nejvyšší správní soud)
 Irsko: John Stanley
 Itálie: Daniela di Rado (Italská uprchlická rada)
 Litva: Laurynas Biekša (Litevský Červený kříž)
 Maďarsko: Borbála Ivány, Gábor Gyulai (Maďarský helsinský výbor)
 Německo: Michael Kalkmann (Azylová a migrační informační síť)
 Nizozemí: Hiske van den Bergh (Nizozemská rada pro uprchlíky)
 Polsko: Agata Forys
 Portugalsko: João Vasconcelos
 Rakousko: ACCORD/ Rakouský Červený kříž
 Rumunsko: Bianca Albu (Rumunská národní rada pro uprchlíky)
 Slovensko: Katarína Fajnorová (Liga za lidské práva)
 Slovinsko: Boštjan Zalar (Správní soud)
 Spojené království: Stephanie Huber, Elizabeth Williams (Poradenství ve výzkumu ve věcech azylu)

- Španělsko: Reyes Castillo (ACCEM)
Švédsko: John Panofsky (Správní soud v Göteborgu), Noah Tunbjer (Správní soud v Malmö)
ESLP: Hana Lupačová (roz. Tóthová)

Kontaktní osoby

- Dánsko: Anne-Lise Ulf Schilling (Sekretariát Uprchlické odvolací rady)
Švýcarsko: Rainer Mattern (Švýcarská uprchlická rada)

Poděkování pro

Andrea Jakober, Reinhold Jawhari, Anna Ladurner, Boris Panhölzl, Carol Doyle, Mark Jansen, Nicholas Oakeshott, Jérôme Camus, Jens Vedsted-Hansen, Elna Søndergaard, Cătălin Albu, Natasa Andreou, Dóra Németh, Anikó Gál, Zoltán Pozsár-Szentmiklósy, Miguel Sánchez Rubio, Borbála Ivány, Júlia Iván, Anita Vodál, Anikó Bakonyi, Gruša Matevžič, Aideen Collard BL

Příloha

Zkrácená forma	Název rozsudku ESLP	Datum
Vilvarajah	Vilvarajah a další proti Spojenému království	30. října 1990
Cruz Varas	Cruz Varas proti Švédsku	20. března 1991
Chahal	Chahal proti Spojenému království	15. listopadu 1996
Hilal	Hilal proti Spojenému království	6. března 2001
N	N proti Finsku	26. července 2005
Salah Sheekh	Salah Sheekh proti Nizozemí	11. ledna 2007
Mamatkulov	Mamatkulov a Askarov proti Turecku	4. února 2005
Venkadajalasarma	Venkadajalasarma proti Nizozemí	17. února 2004
Ahmed	Ahmed proti Rakousku	17. prosince 1996
Muminov	Muminov proti Rusku	11. prosince 2008
Saadi	Saadi proti Itálii	28. února 2008
Gaforov	Gaforov proti Rusku	21. října 2010
NA	NA proti Spojenému království	17. července 2007

Kód	Rozsudek/rozhodnutí	Rok	Vnitrostátní soud /jiný soudní orgán	Země
AT-01	98/01/0602	1999	Správní soudní dvůr	Rakousko
AT-02	2004/01/0245	2005		
AT-03	2005/01/0290	2005		
AT-04	2001/01/0164	2002		
AT-05	2000/01/0348	2001		
AT-06	2000/20/0245	2002		
AT-07	2001/01/0164	2002		
AT-08	2004/21/0134	2004		
AT-09	2002/01/0060	2003		
AT-10	2000/20/0020	2002		
AT-11	223.315/0-VIII/23/01	2003	Nezávislý spolkový azylový senát (UBAS)	
AT-12	227.558/10-I/02/04	2004		
AT-13	225.992/8-I/02/05	2005		
AT-14	218.974/11-I/02/06	2006		
AT-15	219.896/7-I/02/04	2004		
AT-16	2003/20/0486	2004	Správní soudní dvůr	
AT-17	GZ 2004/20/0215	2004		
AT-18	GZ 2007/19/0279	2007		
AT-19	GZ 2006/01/0930	2006	Ústavní soud	
AT-20	GZ 2006/01/0793	2006		
AT-21	GZ U378/10	2010		
AT-22	GZ U305/08	2009		

Kód	Rozsudek/rozhodnutí	Rok	Vnitrostátní soud /jiný soudní orgán	Země	
BE-01	04-3503/F1761	2005	Stálá odvolací rada pro uprchlíky	Belgie	
BE-02	04-3388/F1755	2005			
BE-03	04-2399/R12893	2005			
BE-04	04-0629/F2275	2006			
BE-05	02-0266/F1595	2003			
BE-06	02-0920/R11111	2003			
BE-07	98-0886/R8485	2000			
BE-08	05-1554/W11129	2005			
BE-09	04-1402/W10502	2005			
BE-10	00-1754/W6924	2001			
BE-11	05-0979/W11535	2006			
BE-12	26112-(PC)	2009	Soudní cizinecká rada (CIL)		
BE-13	39180-(PC)	2010			
BE-14	11829-(PC)	2008			
BE-15	1622	2007			
BE-16	22583	2009			
BE-17	22582	2009			
BE-18	22185	2008			
BE-18	25562	2009			
BG-01	č. 1400, 18. února 2003	2003	Vrchní správní soud	Bulharsko	
BG-02	č. 2968, 31. března 2004	2004			
BG-03	č. 3253, 13. dubna 2004	2004			
BG-04	3581/2010	2010	Městský správní soud v Sofii		
CZ-01	6 A 636/1993	1994	Vrchní soud	Česká republika	
CZ-02	6 A 592/1993	1994			
CZ-03	7 A 539/1995	1998			
CZ-04	6 A 780/2000-32	2002			
CZ-05	5 A 516/1999-54	2001			
CZ-06	6 A 781/2000-21	2002			
CZ-07	4 Azs 467/2004-89	2005			Nejvyšší správní soud
CZ-08	6 Azs 50/2003-89	2004			
CZ-09	5 Azs 202/2004-59	2004			
CZ-10	6 Azs 371/2004-52	2004			
CZ-11	2 Azs 41/2007-94	2007			
CZ-12	47 Az 22/2003	2003			Krajský soud v Praze
CZ-13	52 Az 48/2003	2003			Krajský soud v Hradci Králové
CZ-14	36 Az 418/2003	2003	Krajský soud v Brně		
CZ-15	55 Az 663/2003	2004			
CZ-16	36 Az 263/2004	2005			
CZ-17	55 Az 52/2004	2005			
CZ-18	56 Az 316/2006	2007			

Kód	Rozsudek/rozhodnutí	Rok	Vnitrostátní soud /jiný soudní orgán	Země
CZ-19	4 Azs 99/2007-93	2008	Nejvyšší správní soud	Česká republika
CZ-20	5 Azs 55/2008-71	2008		
CZ-21	1 Azs 105/2008-81	2009		
CZ-22	2 Azs 31/2010-64	2010		
CZ-23	1 Azs 59/2008-53	2008		
CZ-24	1 Azs 105/2008-81	2009		
CZ-25	5 Azs 40/2009-74	2009		
CZ-26	2 Azs 41/2007-94	2007		
CZ-27	1 Azs 41/2009-59	2009		
CZ-28	7 Azs 19/2009-110	2009		
CZ-29	4 Azs 83/2008-69	2009		
CZ-30	2 Azs 128/2006-65	2007		
DE-01	1 B 12.04 (M7626)	2004	Spolkový správní soud	Německo
DE-02	1 B 217.02 (M7433)	2003		
DE-03	OVG 3 B 15.95 (M0178)	2000	Vrchní správní soud v Berlíně	
DE-04	1 A 296/02 (M7468)	2005	Správní soud v Lüneburgu	
DE-05	2 LB 643/07	2009	Vrchní správní soud (Dolní Sasko)	
ES-01	2098/2002 (č. věci)	2005	Nejvyšší soud	Španělsko
ES-02	3213/2002 (č. věci)	2005		
ES-03	7108/2000 (č. věci)	2004		
ES-04	7130/2000 (č. věci)	2004		
ES-05	94/2001 (č. věci)	2002		
FR-01	394962, Mlle. B.	2002	Uprchlíká odvolací rada (CRR)	Francie
FR-02	174085, Mlle. R.	1998	Státní rada	
HU-01	24.K.33839/2005/7	2005	Městský soud v Budapešti	Maďarsko
HU-02	24.K.33469/2004/16	2004		
HU-03	6K/34029/2005/8	2005		
HU-04	6K/31468/2005/8	2005		
HU-05	6K/31128/2005/8	2005		
HU-06	24.K.33469/2004/16	2004		
HU-07	6.K.35121/2005/14	2005		
HU-08	18.Kpk.45276/2002/2	2002		
IE-01	Atanasov v Refugee Appeals Tribunal, 7. července 2006	2006	Nejvyšší soud	Irsko
IE-02	Adam and Ors. v Minister for Justice, Equality and Law Reform, 5. dubna 2001	2001		
IE-03	Camara v Minister for Justice, Equality and Law Reform, 26. července 2000	2000	Vrchní soud	
IE-04	Zgnačev v Minister for Justice, Equality and Law Reform, 29. března 2001	2001		

Kód	Rozsudek/rozhodnutí	Rok	Vnitrostátní soud /jiný soudní orgán	Země
IE-05	Zgnat'ev v Minister for Justice, Equality and Law Reform, 17. července 2001	2001	Vrchní soud	Irsko
IE-06	A(F) v Minister for Justice, Equality and Law Reform, 21. prosince 2001	2001		
IE-07	Manuel Rose v Minsiter for Justice, Equality and Law Reform, 2. října 2002	2002		
IE-08	Traore v Refugee Appeals Tribunal, 14. května 2004	2004		
IE-09	H(D) v Refugee Applications Commissioner, 27. května 2004	2004		
IE-10	Biti v John Ryan and Refugee Appeals Tribunal, 24. ledna 2005	2005		
IE-11	Idiakheua v Minister for Justice, Equality and Law Reform, 10. května 2005	2005		
IE-12	Imoh v Refugee Appeals Tribunal, 24. června 2005	2005		
IE-13	Muia v Refugee Appeals Tribunal, 11. listopadu 2005	2005		
IE-14	Sango v The Minister for Justice and Ors., 24. listopadu 2005	2005		
IE-15	Imafu v Minister and Ors., 9. prosince 2005	2005		
IE-16	Ngangtchang v Refugee Appeals Tribunal, 21. prosince 2005	2005		
IE-17	Kikumbi and Anor. v Refugee Applications Commissioner and Ors., 7. února 2007	2007		
IE-18	Bisong v Minister for Justice, Equality and Law Reform, 25. dubna 2005	2005		
IE-19	S v Refugee Applications Commissioner Unreported, 4. července 2007	2007		
IE-20	O v Refugee Appeals Tribunal, Unreported, 23. ledna 2009	2009		
IE-21	A v Refugee Appeals Tribunal, Unreported, 24. června 2008	2008		
IE-22	S v Refugee Applications Commissioner, Unreported, 11. července 2008	2008		
IE-23	A v Refugee Appeals Tribunal, Unreported, 29. října 2009	2009		
IT-01	1601/2003	2003	Civilní soud v Lecce	Itálie
IT-02	27310/2010	2010	Nejvyšší kasační soud	
LT-01	A6-626-03	2003	Nejvyšší správní soud	Litva
LT-02	A5-17/2004	2004		
LT-03	III12-12-04	2004	Správní soud okresu Vilnius	
LT-04	A-146-821/2008	2008	Nejvyšší správní soud	

Kód	Rozsudek/rozhodnutí	Rok	Vnitrostátní soud /jiný soudní orgán	Země	
NL-01	200303977, NAV 2002/02	2001	Státní rada	Nizozemí	
NL-02	200407775/1	2005			
NL-03	05/14268	2006	Soud v Arnhemu		
NL-04	200305368/1	2004	Státní rada		
NL-05	10/16182	2010	Okresní soud ve Zwolle		
PL-01	1134-1/S/02	2002	Uprchlická rada	Polsko	
PL-02	723-1/S/05	2005			
PL-03	171-2/S/2004	2004			
PL-04	547-1/S/2004	2004			
PL-05	V SA/Wa 1236/04	2004	Krajský správní soud ve Varšavě		
PL-06	V SA/Wa 1873/04	2005			
PL-07	V SA/Wa 3467/04	2005			
PL-08	V SA/Wa 2138/04	2005			
PL-09	V SA/Wa 1887/04	2005			
PL-10	V SA/Wa 2139/04	2005			
PL-11	V SA/Wa 918/06	2006			
PL-12	V SA/Wa 2616/05	2006			
PL-13	V SA 610/00	2000			
PL-14	II OSK 1551/06	2007	Nejvyšší správní soud		
PL-15	II OSK 126/07	2008			
PL-16	II OSK 1227/07	2008			
RO-01	3402/30.05.2005	2005	Místní obvodní soud č. 5, Bukurešť	Rumunsko	
RO-02	3221/05.05.2006	2006			
RO-03	3220/05.05.2006	2006			
SE-01	B.E. v Migration Court, no. MIG 2006:7	2006	Migrační odvolací soud	Švédsko	
SE-02	UM 207-06	2007	Migrační soud v Göteborgu		
SE-03	MIG 2008:12	2008	Migrační odvolací soud		
SE-04	MIG 2009:27	2009			
SE-05	UM 2089-09	2009			
SE-06	UM 5901-08	2009			
SE-07	MIG 2007:12	2007			
SI-01	U 696/2006	2006	Správní soud	Slovinsko	
SI-02	U 1332/2003	2003			
SI-03	U 439/2004	2004			
SI-04	U 509/2005	2005			
SI-05	U 2189/2006-8	2006			
SI-06	U 531/2009-8	2009			
SI-07	Up 47/2010	2010			Nejvyšší soud
SI-08	U 1516/2010-29	2010			Správní soud
SI-09	Up 408/2008	2008			Nejvyšší soud
SI-10	Up 251/2008	2008			Nejvyšší soud
SI-11	Up-968/05-11	2005			Ústavní soud

Kód	Rozsudek/rozhodnutí	Rok	Vnitrostátní soud /jiný soudní orgán	Země	
SK-01	9 Sz 41/2006	2006	Krajský soud v Bratislavě	Slovensko	
SK-02	2 Sz/1/2006	2006			
SK-03	11 Sz 5/2005	2005			
SK-04	9 Sz 36/2005	2005			
SK-05	10 Sz 43/2005	2005			
SK-06	10 Sz 40/2005	2005			
SK-07	10 Sz 32/2005	2005			
SK-08	1 Sz 2/03	2003			Krajský soud v Košicích
SK-09	5 Sz 7/04	2004	Krajský soud v Bratislavě		
SK-10	9 Sz/16/2004	2004			
SK-11	10 Sz/27/2004	2004			
SK-12	11 Sz 39/2004	2004			
SK-13	11 Sz 28/2004	2004			
SK-14	11 Sz 9/2003	2003	Krajský soud v Košicích		
SK-15*	10 Sz/20/2006	2006			
SK-16	5Sz/18/2010-72	2010	Nejvyšší soud		
SK-17	1 Sza/12/2010	2010			
SK-18	10Sz 6/2006-1357	2007			
SK-19	1 Sza/49/2009	2009			
SK-20	10Sz 6/2006-1357	2007			
SK-21	10Sz 56/2006-109	2008			
SK-22	8 Sza 29/2008	2008			
SK-23	5 SzoKS 152/2006	2007			
UK-01	Karnakaran v Secretary of State for the Home Department [2000] Imm AR 271	2000		Odvolací soud	Spojené království
UK-02	Justin Surenduran Deevaseelan vs The Secretary of State for the Home Department [2002] UKIAT 00702	2002		Imigrační odvolací tribunál	
UK-03	Ahmed (R v IAT, ex parte Sardar Ahmed) [1999] INLR 473	1999			
UK-04	Y v SSHD [2006] EWCA Civ 1223	2006	Odvolací soud		
UK-05	RB (Credibility – Objective evidence) Uganda [2004] UKIAT 00339	2004	Imigrační odvolací tribunál		
UK-06	ZN (Warlords – CIPU list not comprehensive) Afghanistan [2005] UKIAT00096	2005			
UK-07	(Educated women – Chaldo-Assyrians – risk) Iraq CG [2006] UKAIT 00060	2006	Azylový a imigrační tribunál		
UK-08	Safet Pajaziti v The Secretary of State for the Home Department [2005] EWCA Civ 518	2005	Odvolací soud		
UK-09	Manzeke v. The Secretary of State for the Home Department [1997] EWCA Civ 1888	1997			
UK-10	Milan Horvath v The Secretary of State for the Home Department [1997] INLR 7	1997	Imigrační odvolací tribunál		

Kód	Rozsudek/rozhodnutí	Rok	Vnitrostátní soud /jiný soudní orgán	Země
UK-11	TK (Tamils – LP updated) Sri Lanka CG [2009] UKAIT 00049	2009	Azylový a imigrační tribunál	Spojené království
UK-12	LP (LTTE area – Tamils – Colombo – risk?) Sri Lanka CG [2007] UKAIT 00076	2007		

* Pouze ve verzi z roku 2007.

Užitečné internetové stránky

www.ecoi.net poskytuje aktuální a veřejně dostupné informace o zemích původu se zaměřením obzvláště na potřeby advokátů žadatelů o azyl, právních poradců žadatelů a úředních osob rozhodujících o žádostech o azyl a o jiných formách mezinárodní ochrany. Přístup k informacím je usnadněn komplexním vyhledávačem, vícejazyčným tezaurem a speciálním tématickým řazením u vybraných zemí. Stránky ecoi.net koordinuje ACCORD.

www.coi-training.net poskytuje školení o informacích o zemích a příležitosti k e-learningu a další informace pro všechny cílové skupiny v různých jazycích, na základě školícího manuálu, který vyvinul ACCORD a partneři sítě pro školení o informacích o zemích (COI Training Network).

www.refugeelawreader.org – Refugee Law Reader je prvním vyčerpávajícím studijním plánem pro studium složité a rychle se vyvíjející oblasti mezinárodního azylového a uprchlického práva. Reader byl vytvořen pro použití profesorů, právníků, advokátů a studentů působících v různých jurisdikcích. Struktura kurzu je flexibilní a může být snadno upravena pro konkrétní potřebu školení a pro potřebu získání zdrojů informací. Reader také umožňuje přístup k celým textům aktuálních základních právních materiálů, nástrojů a komentářů akademiků. Celkově je Refugee Law Reader sestaven tak, aby poskytl plný studijní plán pro 48-hodinový kurz mezinárodního uprchlického práva a obsahuje více než 600 dokumentů a materiálů. Reader je nyní dostupný ve čtyřech jazykových verzích (anglická, francouzská, španělská a ruská) a obsahuje také kapitoly zaměřené na regiony (evropský, africký, asijský a latinskoamerický). Vydavatel: Maďarský helsinský výbor; redakční rada: Maryellen Fullerton (hlavní redaktor), Ekuru Aukot, Rosemary Byrne, B.S. Chimni, Madeline Garlick, Elspeth Guild, Lyra Jakulevičienė, Boldizsár Nagy, Luis Peral, Jens Vedsted-Hansen.

www.refworld.org obsahuje širokou sbírku zpráv týkajících se situace v zemích původu, stanoviska, doporučení a dokumenty týkající se mezinárodní a vnitrostátní právní úpravy. Informace jsou vybírány a sestaveny z celosvětové sítě místních úřadů UNHCR, vlád, mezinárodních, regionálních a nevládních organizací, akademických institucí a soudních orgánů. Stránky provozuje UNHCR.

V uplynulých letech se informace o zemích (dále též „IZ“) staly jedním z hlavních témat evropské azylové agendy, částečně v důsledku nebývalého pokroku informačních technologií. Na rozdíl od 90. let, kdy informace o zemích hrály pouze doplňkovou roli, je jejich klíčová úloha jakožto vždy dostupných objektivních důkazů nyní široce uznávána všemi aktéry na tomto poli. UNHCR, nevládní organizace, soudy i azylové správní úřady shodně vypracovaly pokyny, které shrnují hlavní standardy kvality a požadavky vztahující se k IZ. Kromě toho odborné standardy postupně zakořenily také ve vnitrostátní a evropské legislativě, stejně tak jako v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva a vnitrostátních soudů.

Tato studie si klade za cíl vytvořit komplexní obrázek o tom, jakým způsobem se obsahové standardy kvality pro výzkum a posuzování IZ objevují ve formě autoritativních právních požadavků v rámci současného systému, ať již jako závazné právní předpisy nebo vůdčí soudní praxe. Tato studie je zamýšlena jako pomůcka a soubor konkrétních příkladů pro tvůrce politik, zákonodárce, advokáty, soudce a školitele, kteří jsou aktivní na tomto poli.

Toto je druhé aktualizované vydání publikace vydané v roce 2007 pod stejným názvem.

