

**ВЕНГЕРСКИЙ ХЕЛЬСИНКСКИЙ КОМИТЕТ**

# **Информация о странах в процедурах убежища**

**Качество как юридическое требование  
в ЕС**

**Габор Дьюлай**

**Обновленная версия, 2011 г.**

**Венгерский хельсинкский комитет**

**В финансировании Проекта участвовал  
Европейский фонд беженцев**

**ВЕНГЕРСКИЙ ХЕЛЬСИНКСКИЙ КОМИТЕТ**

**Информация о странах  
в процедурах убежища  
- Качество как  
юридическое требование  
в ЕС**

**Обновленная версия, 2011 г.**

**Габор Дьюлай**

*«[...] необходимо придерживаться следующих правил при использовании информации о стране происхождения. ИСП должна быть как можно более (1) релевантной, (2) надежной и сбалансированной, (3) актуальной и подтвержденной разными источниками, (4) прозрачной и прослеживаемой (см. критерии использования ИСП в процедуре убежища в публикации Г. Дьюлай, «Информация о странах в процедурах убежища: качество как юридическое требование в ЕС», Будапешт, 2007 г.»*

*Решение Верховного административного суда*

*Чешской Республики*

*№ 5 Azs 55/2008-71 от 31 июля 2008 г.*

Copyright © 2011 Венгерский Хельсинкский комитет. Все права сохраняются.

Настоящий отчет и его разделы могут распространяться и воспроизводиться без официального разрешения в целях некоммерческих исследований, частного изучения и в сообщениях о новостях, при условии указания авторов данного материала и владельца авторских прав.

Данный отчет отражает ситуацию по состоянию на 30 июня 2011 г.

Мнения, выраженные в этой публикации, являются мнениями Венгерского Хельсинкского комитета и не обязательно отражают взгляды исследователей, принявших участие в этой работе, других проектных партнеров или Европейской Комиссии.

Данное исследование подготовлено в рамках проекта «ИСП в юридической практике», выполненного Венгерским Хельсинкским комитетом (партнеры проекта: Региональное представительство УВКБ ООН в Центральной Европе, Международная ассоциация судей беженского права (МАСБП), Французский национальный суд по вопросам убежища (CNDA), Австрийский Красный Крест/АККОРД, Центр документации о беженцах (Ирландия), Чешская юридическая академия).

Проект совместно финансировали Европейская Комиссия, Австрийский Красный Крест и УВКБ ООН.

Автор: Габор Дьюлай

ISBN: 978-963-89380-2-2

Корректор: Санджай Кумар  
Фото на обложке: Габор Дьюлай  
Дизайн, макет и печать: Юдит Ковач / Createch Ltd.

***Издатель:***

Венгерский Хельсинкский комитет  
Bajcsy-Zsilinszky ut 36–38.  
H–1054 Budapest, Hungary  
[www.helsinki.hu](http://www.helsinki.hu)

# Содержание

Рабочее резюме .....	6
<b>I. Введение .....</b>	<b>8</b>
<b>II. Методология .....</b>	<b>11</b>
II.1 Цель .....	11
II.2 Методология исследования и отчетности .....	11
<b>III. Системы стандартов качества ИСП в Европе .....</b>	<b>13</b>
III.1 УВКБ ООН .....	13
III.2 АККОРД и Сеть ИСП .....	13
III.3 МАСБП .....	14
III.4 Общие руководящие принципы ЕС .....	15
III.5 Краткие выводы .....	15
<b>IV. Источники юридических критериев .....</b>	<b>16</b>
IV.1 Законодательство .....	16
IV.2 Судебная практика .....	16
<b>V. Основной стандарт: обязательное использование ИСП .....</b>	<b>18</b>
V.1 Законодательство .....	18
V.2 Судебная практика .....	19
V.3 Краткие выводы .....	24
<b>VI. Стандарт 1: юридическая релевантность ИСП .....</b>	<b>25</b>
VI.1 Конкретные указания в отношении юридической релевантности ИСП ..25	
VI.1.1 Законодательство .....	25
VI.1.2 Судебная практика .....	26
VI.2 Индивидуальная оценка .....	26
VI.2.1 Законодательство .....	26
VI.2.2 Судебная практика .....	27
VI.3 Обязательная оценка «фактической» правовой практики.....	29
VI.3.1 Законодательство .....	29
VI.3.2 Судебная практика .....	30
VI.4 Краткие выводы.....	31
<b>VII. Стандарт 2: надежность и сбалансированность источников...32</b>	
VII.1 Объективность и беспристрастность .....	32
VII.1.1 Законодательство .....	32
VII.1.2 Судебная практика .....	32
VII.2 Многообразие источников .....	33
VII.2.1 Законодательство .....	33
VII.2.2 Судебная практика .....	34
VII.3 Конкретные указания по выбору и анализу источников ...	36
VII.3.1 Законодательство .....	36
VII.3.2 Судебная практика .....	37
VII.4 Краткие выводы .....	41
<b>VIII. Стандарт 3: точность исследований и выбор актуальной информации..... 42</b>	
VIII.1 Получение объективной, беспристрастной и точной информации .....	42
VIII.1.1 Законодательство .....	42
VIII.1.2 Судебная практика .....	43
VIII.2 Актуальность информации .....	44
VIII.2.1 Законодательство .....	44
VIII.2.2 Судебная практика .....	45
VIII.3 Краткие выводы .....	47
<b>IX. Стандарт 4: прозрачность обработки и передачи информации .....</b>	<b>48</b>
IX.1 Законодательство .....	48
IX.2 Судебная практика .....	49
IX.3 Краткие выводы .....	53
<b>Список участников.....</b>	<b>54</b>
<b>Приложение .....</b>	<b>55</b>

# Рабочее резюме

В последние годы информация о странах происхождения (ИСП) стала одним из основных пунктов европейской повестки дня по вопросам убежища, частично в результате впечатляющего прогресса информационных технологий. Она уже далеко ушла вперед от той вспомогательной роли, которую играла в 1990-е годы, и ее ключевое значение как постоянно доступного объективного доказательства широко признают все действующие лица, работающие в данной сфере. УВКБ ООН, неправительственные организации, судебные и административные органы в сфере убежища выработали руководящие принципы, обобщающие основные стандарты качества и требования, относящиеся к ИСП. Кроме того, профессиональные стандарты постепенно укоренились в национальном законодательстве и законодательстве Сообщества в сфере убежища, а также в судебной практике Европейского суда по правам человека и национальных судов.

Данное исследование направлено на создание комплексной картины того, как существующие стандарты качества при изучении и оценке ИСП появляются в форме юридических требований в рамках существующей системы – либо как обязательные правовые нормы, либо как руководящие принципы судебной практики. Как таковое, исследование предназначено для того, чтобы дать инструмент и набор конкретных примеров политикам, законодателям, адвокатам, судьям и преподавателям, работающим в этой области. Четыре стандарта, выбранные для определения структуры данного отчета, установлены в практике Австрийского центра исследований и документации в сфере информации о странах происхождения и по вопросам убежища (АККОРД) и общеевропейской «Сети ИСП».

Это второе, обновленное издание публикации 2007 года, которое было выпущено под таким же названием. С момента выхода первого издания в законодательстве некоторых стран произошли важные изменения, и использование информации о странах как доказательства широко признается неотъемлемым элементом процесса принятия решений в отношении убежища. Кроме того, большое число решений, принятых судами в последнее время, способствовало дальнейшему кристаллизации норм качества ИСП в форме правовых критериев.

## 1. Релевантность

*Стандарт.* ИСП должна быть тесно связана с юридическим существом ходатайства о предоставлении убежища (т.е. с опасениями стать жертвой преследований / риском нанесения серьезного вреда и отсутствия защиты) и объективно отражать (подтверждать или опровергать) важные факты, относящиеся к нему.

*Основные выводы.* Юридическая релевантность как всеобъемлющий стандарт качества ИСП недостаточно отражена в законодательстве и судебной практике в сфере убежища на европейском и национальном уровне. Между тем, в Директиве о квалификации установлены два критерия, которые могут быть тесно связаны с этой нормой: критерий индивидуального рассмотрения ходатайств и критерий оценки фактической правовой практики, а не просто изучения существующего законодательства страны происхождения. Оба этих обязательных стандарта уже отражены в судебной практике некоторых старших европейских судов, рассматривающих дела об убежище. Тем не менее, ссылка на индивидуализацию встречается гораздо чаще, чем второй критерий, а в определенных случаях она даже прямо связана с индивидуальной оценкой ИСП (в отличие от использования лишь общей информации, не относящейся к конкретному делу).

Эти довольно элементарные принципы могут эффективно содействовать улучшению толкования юридически релевантной ИСП в странах, где эти два вопроса еще не обсуждаются широко и не уточнены в юридической практике. В качестве образцовой практики на европейском уровне можно упомянуть венгерское и австрийское законодательство в сфере убежища, а также судебную практику Польши и Чехии, потому что в них предложено сжатое определение юридической релевантности в отношении информации о странах, соответствующее уже существующим профессиональным стандартам.

## 2. Надежность и сбалансированность

*Стандарт.* Учитывая неизбежную пристрастность источников, ИСП должна основываться на широком спектре источников разных видов, причем с учетом политического и идеологического контекста, в котором функционирует каждый источник, а также его мандата, методов подачи информации и намерений, стоящих за его публикациями.

*Основные выводы.* Критерий использования сбалансированных и надежных источников ИСП в процедурах убежища сейчас четко закреплен как в законодательстве, касающемся убежища, так и в судебной практике ЕС. Ее главное конкретное воплощение – требование использовать различные источники ИСП, как предусмотрено в Директиве о процедурах и отражено в решениях ЕСПЧ и ряда старших судов. Релевантное прецедентное право большей частью отказывается устанавливать «порядок предпочтений» разных видов источников информации. ЕСПЧ, а также некоторые национальные суды недавно установили стандарты оценки источников. Более того, оказывается, что за последние несколько лет ряд национальных судов усилил бдительность даже в отношении «официальных» источников (уровня ЕС и отдельных государств), и общей нормой постепенно становится тщательная проверка, а не автоматическое принятие такой информации.

## 3. Точность и актуальность

*Стандарт.* ИСП получают и подтверждают из целого ряда источников, при этом должное внимание уделяют отысканию и фильтрации значимой и актуальной информации из выбранных источников, избегая искажения ее сути.

*Основные выводы.* Эта методологическая норма постепенно появилась как в законодательстве государств-членов ЕС, так и в их судебной практике. Будучи значительно более «техническим», чем стандарт релевантности и надежности, этот стандарт больше ограничен в сфере применения общими требованиями (такими, как «точная и актуальная информация», оговоренная в Директиве о процедурах), а не конкретными методологическими указаниями. Все в большем количестве решений европейских судов отмечается неправомерное усечение отчетов с ИСП или неоправданное «предпочтение», отдаваемое определенным документам в ущерб остальным, как причина отмены решений низших инстанций.

Актуальность – один из ключевых элементов точности, которая интерпретируется и Директивой о квалификации, и Европейским судом о правах человека как требование оценивать факты, относящиеся к стране происхождения, «на момент принятия решения». Национальные суды в своих выводах широко отражают обязанность использовать актуальную ИСП в процессе принятия решений по вопросам убежища. В практике некоторых административных судов это требование превалирует над собственно обязанностью изучать законность административных решений и, таким образом, дополняет ее; это указывает на тенденцию, в соответствии с которой суды сейчас тоже должны выдавать или по крайней мере обновлять материалы с ИСП.

## 4. Прозрачность и возможность отыскания

*Стандарт.* Учитывая роль ИСП как решающего доказательства, ее следует – как общий принцип – предоставлять всем участникам процедуры определения статуса беженца, главным образом с помощью прозрачного метода ссылок. Первоисточники и отчеты поэтому должны быть доступны для отыскания, а их содержание и смысл не должны искажаться при пересказе или переводе.

*Основные выводы.* Прозрачная система обработки информации о странах и указания ссылок на нее в решениях и досье по делам стала широко поддерживаемой и соблюдаемой нормой в профессиональных кругах специалистов по ИСП. Между тем, государства-члены ЕС, во-первых, не выработали общую позицию по правилам и системам создания ссылок, а, во-вторых, не определили общие стандарты в отношении прозрачности информации в процедурах убежища. В Директиве о процедурах, впрочем, установлены некоторые важные основные требования (например, фактическое и юридическое обоснование решений по ходатайствам о предоставлении убежища, а также доступ консультантов к информации, хранящейся в досье их клиентов, если решение подлежит изучению апелляционными органами).

Пойдя намного дальше законодателей, старшие суды некоторых государств-членов ЕС установили четкие и конкретные стандарты в этом отношении. В судебной практике часто подчеркивается право лиц, ищущих убежища, знать и реагировать на материалы с ИСП, служащие основой для принятия решений по их ходатайствам. Как представляется, суды также рассматривают прозрачность ИСП (которая часто становится решающим доказательством) как предварительное условие действительного и эффективного судебного пересмотра. На основании четких норм, установленных в судебной практике большого числа государств-членов ЕС, всем субъектам механизма принятия решений по вопросам убежища предлагается принять эти стандарты на следующем этапе создания Общей европейской системы убежища.



# I. Введение

«ИСП» - одна из таинственных аббревиатур, очень часто используемых теми, кто работает в сфере права и практики по вопросам убежища. Ее значение – «информация о странах происхождения» - и важность за последние годы значительно изменились.

ИСП всегда считалась надлежащим способом предоставления «объективного элемента» или фактических доказательств в процедуре определения статуса беженца, и в этом качестве ее важность никогда не оспаривалась. Вместе с тем, еще не так давно ИСП считалась «мягким» вопросом, касающимся реальных «твердых» вопросов беженского права, но в то же время спрятанным далеко за ними. Исследование ИСП значило не более чем ознакомление с несколькими докладами о правах человека, выпущенными в печатном варианте и часто датированными предыдущими годами.

С конца девяностых годов прошлого века характер ИСП как доказательства в определении статуса беженца по ряду причин изменился. Благодаря **прогрессу информационных технологий** и всемирной доступности Интернета тысячи докладов и газетных статей можно получить одним щелчком кнопки. Можно найти подробную информацию даже о том, что вчера случилось где-то за тысячи километров. Интернет открыл широкий диапазон возможностей для использования ИСП как определяющего фактического доказательства в процедурах рассмотрения ходатайств о предоставлении убежища, что позволяет соответствующим органам рассматривать утверждения лиц, ищущих убежища, гораздо более детально, нежели прежде.

Поэтому не стало неожиданностью, что в последние несколько лет **интерес к ИСП возрос**. ИСП уже не считают не более чем интересным побочным вопросом беженского права, а рассматривают как один из ведущих вопросов европейской повестки дня в сфере убежища. В Гаагской программе<sup>1</sup>, где очерчено будущее систем убежища в Европе, сделан особый акцент на практическое сотрудничество между государствами-членами ЕС и прямо установлена такая цель, как «совместный сбор, оценка и применение информации о странах происхождения». Руководящие принципы, касающиеся ИСП, разработаны Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), Австрийским Красным Крестом/Австрийским центром исследований и документации в сфере информации о странах происхождения и по вопросам убежища (АККОРД), Международной ассоциацией судей беженского права (МАСБП) и органами убежища государств-членов ЕС. В Европейской учебной программе в сфере убежища (ЕПУ)<sup>2</sup> целый модуль посвящен исследованиям и использованию информации о странах, а количество публикаций, в которых рассматривается этот вопрос, с момента первого издания данного исследования в 2007 г. умножилось. Совместный сбор и предоставление ИСП определены как одна из ключевых задач Европейского бюро поддержки в сфере убежища (ЕБПУ).<sup>3</sup>

Поскольку исследования ИСП стали более сложной задачей, а потребность в этой услуге быстро возросла, эта работа стала **самостоятельной профессией**, а не каким-то дополнительным упражнением для практиков беженского права и тех, кто принимает решения в этой сфере. За последнее десятилетие практически все европейские органы, отвечающие за вопросы убежища, создали подразделения, специализирующиеся на исследованиях ИСП, и их примеру последовали многие неправительственные организации и суды<sup>4</sup>. Количество семинаров и встреч, посвященных исключительно этому вопросу, из года в год увеличивается.

Такое изменение роли и усиление значимости ИСП способствовало росту спроса на **систематизированные стандарты качества**. Будучи решающим элементом большинства дел, касающихся убежища, это требует четких правил исследования, документирования и использования, позволяющих избежать вынесения неоправданных решений на основе недостаточной или ошибочной ИСП, что в худшем случае приводит к принудительной высылке. Учитывая это, все ключевые действующие лица в европейской сфере убежища уже установили

<sup>1</sup> Гаагская программа: укрепление свободы, безопасности и справедливости в Европейском Союзе, Европейский Совет, 2005/С 53/01.

<sup>2</sup> <http://www.asylum-curriculum.eu/>

<sup>3</sup> Регламент (ЕУ) № 439/2010 Европейского Парламента и Совета от 19 мая 2010 г. о создании Европейского бюро поддержки в сфере убежища, ст. 4.

<sup>4</sup> См., например, 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, International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), April 2006, <http://www.icmpd.org/typo3conf/ext/icmpd/secure.php?u=0&file=1224&t=1193301720&hash=e8920ce5b73301683273dbc4b6d7933b>

структурированные стандарты качества, которые – что необычно в такой противоречивой сфере, как убежище – в целом совпадают по содержанию.

В последнее время эти стандарты качества, как представляется, проникают в законодательство Сообщества и национальные законы, а также в соответствующую судебную практику, в силу этого чаще **принимая форму юридических требований**, а не просто образцовой практики. В настоящем исследовании поставлена цель создать всестороннюю картину правовых критериев, касающихся стандартов качества ИСП в ЕС, с намерением помочь политикам, практикам беженского права и особенно судьям в эффективном применении и дальнейшем совершенствовании этих норм в будущем.

Настоящая публикация представляет собой **обновленную версию** книги с таким же названием, которая вышла в 2007 году, и охватывает все события, происшедшие в сфере законодательства и судебной практики с того времени. Первое издание этого исследования удостоилось значительного и почетного внимания на всех уровнях европейского сообщества специалистов в сфере убежища и, по сообщениям, содействовало укреплению стандартов качества ИСП в различных государствах-членах ЕС. Такой заметный интерес, широкий спектр отзывов, полученных из множества стран, и быстрое развитие ситуации послужили мотивами для подготовки обновленного издания, а также его переводу на семь языков (не считая англоязычного оригинала).

## II. Методология

### II.1 Цель

Данное исследование ориентировано на конкретные **основные стандарты качества**, касающиеся исследования и использования информации о странах, которые отражены в правовых нормах и судебной практике Европейского Союза. С этой целью были рассмотрены законы, касающиеся вопросов убежища, и другие правовые акты, а также соответствующие решения апелляционных органов и высших инстанций (административных, квазисудебных и судебных) во всех государствах-членах ЕС. Исследование было призвано показать, как стандарты качества ИСП в последние годы трансформировались в **систему юридических требований**, выйдя далеко за рамки простых методических указаний или рекомендаций «мягкого» права, которые в результате не затрагивались.

Задачи данной инициативы состоят в следующем:

- дать политикам и законодателям учреждений ЕС и государств-членов Союза, а также судьям представление о том, как основные действующие лица толкуют стандарты качества ИСП и каковы соответствующие правовые обязательства;
- содействовать общему, основанному на правах и ориентированному на качество толкованию в этом отношении;
- расширить адвокационные возможности неправительственных организаций и УВКБ ООН в этой сфере;
- создать дополнительное учебное пособие для преподавателей в сфере ИСП.

Учитывая поставленные задачи, **никаких конкретных рекомендаций** в отчете не дано. С другой стороны, всем вышеупомянутым целевым группам рекомендуется использовать данное исследование как источник вдохновения и конкретной информации о существующей образцовой практике при разработке проектов новых законов, принятии или пересмотре решений о статусе беженца, формулировании принципов защиты или проведении тренингов.

Принимая во внимание цель исследования, данный отчет имеет четко выраженный **европейский акцент**, что, естественно, не означает, что универсальные нормы (такие, как установлены УВКБ ООН и другими органами системы ООН) будут считаться менее важными.

### II.2 Методология исследования и отчетности

Методические рекомендации, разработанные автором и координаторами исследования, сопровождались **двумя анкетами**, одна из которых касалась национального законодательства, а вторая – судебной практики. Исследовательскую деятельность систематически вели **местные исследователи** (как организации, так и отдельные лица). Среди исследователей – как в издании 2007 г., так и в обновленной версии 2011 г. - был обеспечен надлежащий баланс работников неправительственных, правительственных, судебных и научных учреждений. Большинство исследователей уже имели многолетний опыт и значительные навыки работы с ИСП. В ряде стран местные специалисты или другие компетентные контактные лица подтвердили, что законодательства или судебной практики, имеющей отношение к данному исследованию, не существует. В таких случаях дальнейшее исследование не проводилось.

Перед исследователями была поставлена задача полностью охватить действующее национальное законодательство, однако возможности для исследования судебной практики значительно варьировались от страны к стране. Невозможно, конечно, получить доступ ко всей судебной практике по делам, касающимся убежища, всех государств-членов ЕС, главным образом потому, что во многих странах эти решения не обнародуются и не предоставляются даже в таких целях. Тем не менее, основываясь на значительном опыте исследователей в этой области, были предприняты успешные усилия по выявлению хотя бы «ведущих» или особенно значимых дел в государствах-членах, где необходимой судебной практики нет или она доступна лишь частично.

Поскольку методика обозначения судебных решений в европейских странах тоже различается, была введена **система общих кодов**. По этой системе все материалы национальной судебной практики обозначаются именем Интернет-домена страны и двузначным номером (например, ES-03), и все эти коды приведены в общей таблице в Примечании. Номера присвоены бессистемно и не отражают ни степень важности, ни хронологический порядок. Что касается

судебной практики Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ), то применяются общепринятые сокращенные формы (например, «дело Маматкулова»). Полные наименования всех решений приведены в Приложении.

На всем протяжении отчета широко распространенная аббревиатура «ИСП» и термин «**информация о странах**» используются как синонимы. В соответствии с практикой УВКБ ООН и различных профессиональных организаций термин «информация о странах происхождения» заменен вторым из вышеупомянутых терминов, показывая, что релевантная информация может охватывать и третьи страны (транзита или предыдущего убежища).

Все выделения сделаны автором отчета. Перевод с других языков, кроме английского, неофициальный.

## III. Системы стандартов качества ИСП в Европе

Учитывая факторы, изложенные во «Введении», все основные действующие лица европейской сферы убежища чувствовали потребность в едином мнении о стандартах качества ИСП, что часто приводило к разработке официальных руководящих принципов. В данной главе вкратце описано, как эти разные действующие лица строят упомянутые нормы, и каковы основные требования к качеству. Различные руководящие документы представлены в хронологическом порядке.

### III.1 УВКБ ООН

УВКБ ООН опубликовало свой доклад **«Информация о странах происхождения: к расширению международного сотрудничества»**<sup>5</sup> в феврале 2004 г. Этот документ можно считать первой масштабной инициативой по формализации основных стандартов качества ИСП, так как в обширной совокупности руководящих принципов и стратегических документов УВКБ ООН, опубликованных в последние десятилетия, содержались лишь косвенные ссылки на некие принципы.

С точки зрения основных стандартов качества Агентство ООН по делам беженцев определяет свою позицию и дает указания по трем основным направлениям:

- **цель** информации о странах происхождения<sup>6</sup>;
- **источники** (анализ надежности<sup>7</sup>, выбор и оценка источников<sup>8</sup>, конкретные указания по источникам в стране происхождения<sup>9</sup>);
- **прозрачность** и конфиденциальность<sup>10</sup>.

Хотя этот доклад, несомненно, стал вехой в процессе формализации стандартов качества ИСП, в нем применен подход, ориентированный на вопросы практического сотрудничества между государствами, и поэтому он не предназначен для создания комплексной структуры таких норм или соотнесения их с процессом исследования.

### III.2 АККОРД и Сеть ИСП

Австрийский центр исследований и документации в сфере информации о странах происхождения и по вопросам убежища (АККОРД) сыграл роль первопроходца в систематизации стандартов качества ИСП в Европе. Учебное пособие **«Изучение информации о странах происхождения»**<sup>11</sup>, подготовленное Центром совместно с другими европейскими экспертными организациями и опубликованное в 2004 году, стало первым в истории документом, направленным на выработку полной и всеохватной структуры принципов качества в этой сфере на основе вышеупомянутого доклада УВКБ ООН, правовой базы ЕС по вопросам убежища, соответствующей судебной практики и передового опыта исследований ИСП в Европе и Канаде. Будучи в первую очередь средством обучения, этот документ выходит за рамки меморандума о позиции и включает широкий спектр подробных практических рекомендаций.

Четыре основных стандарта качества при исследовании и использовании ИСП – в этой интерпретации – связаны с различными фазами процесса исследования и могут быть вкратце изложены так (здесь с каждой нормой соотнесена конкретная задача):

**1. Релевантность.** ИСП должна быть тесно связана с юридическим существом ходатайства о предоставлении убежища (т.е. с опасениями стать жертвой преследований / риском нанесения

<sup>5</sup> «Информация о странах происхождения: к расширению международного сотрудничества», УВКБ ООН, 2004 г. – исправленный вариант доклада, подготовленного УВКБ ООН по проекту Европейского фонда беженцев «Предоставление информации о странах происхождения и сопутствующих сведений», JAI/2002/ERF/010 (далее по тексту - «Меморандум о позиции» УВКБ ООН), <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=403b2522a&page=search>.

<sup>6</sup> Там же, пп. 9-14.

<sup>7</sup> Там же, пп. 47-50.

<sup>8</sup> Там же, пп. 24-27.

<sup>9</sup> Там же, пп. 35-37.

<sup>10</sup> Там же, пп. 28-34.

<sup>11</sup> «Изучение информации о странах происхождения. Учебное пособие», Австрийский Красный Крест, 2004 г. (далее – «Пособие АККОРД»), <http://www.coi-training.net/content/>.

серьезного вреда и отсутствия защиты) и объективно отражать (подтверждать или опровергать) важные факты, относящиеся к нему.

- Трансформация юридически релевантных обстоятельств ходатайства о предоставлении убежища в **вопросы** об ИСП и темы для исследования ИСП.

**2. Надежность и сбалансированность.** Учитывая неизбежную пристрастность источников, ИСП должна основываться на широком спектре источников разных видов, причем с учетом политического и идеологического контекста, в котором функционирует каждый источник, а также его мандата, методов подачи информации и намерений, стоящих за его публикациями.

- Определение совокупности надежных и сбалансированных **источников**, которые могут дать ответы на ранее поставленные вопросы об ИСП.

**3. Точность и актуальность.** ИСП получают и подтверждают из целого ряда источников, при этом должное внимание уделяют отысканию и фильтрации значимой и актуальной информации из выбранных источников, избегая искажения ее сути.

- Эффективное **исследование** необходимой информации с использованием ранее выбранных источников.

**4. Прозрачность.** Учитывая роль ИСП как решающего доказательства, ее следует – как общий принцип – предоставлять всем участникам процедуры определения статуса беженца, главным образом с помощью прозрачного метода ссылок.

- Передача и **документирование** результатов исследования.

Сейчас эти стандарты составляют основу большинства тренингов по ИСП, которые проводятся по всей Европе, в частности, как для правительственных целевых групп, так и для НПО. Более, концепция четырех стандартов была принята и в Европейской учебной программе в сфере убежища. Эта структура норм, как представляется, также популярна в судебной власти: например, Высокий суд Чехии прямо упомянул их по меньшей мере в двух решениях (в одном из которых была дана конкретная ссылка на первое издание этой книги как на источник).<sup>12</sup> Успех этого толкования, вероятно, объясняется его четкостью, простотой и полным охватом «процесса ИСП» - от исходных правовых проблем до заключительных методологических вопросов.

Дополняя вышеперечисленные нормы, в «Пособии АККОРД» указаны четыре процедурных стандарта качества: равенство сторон, использование общедоступных материалов, беспристрастность и нейтральность исследований, защита личных сведений о заявителе.

### Ш.3 МАСБП

В 2006 году Международная ассоциация судей беженского права (МАСБП) тоже выпустила свой программный документ под названием **«Судебные критерии оценки информации о странах происхождения (ИСП): контрольный перечень»**<sup>13</sup>. Этот руководящий документ является свидетельством растущего интереса судей беженского права к ИСП и в высшей степени отражает стандарты, уже определенные в вышеупомянутом документе УВКБ ООН и «Пособии АККОРД». Контрольный перечень МАСБП, однако, построен на более специализированном подходе, направленном на то, чтобы дать судьям указания в отношении того, что следует учитывать при оценке ИСП как доказательства. Соответственно, в этом документе поставлено более сильное ударение на правовых вопросах и оценке результатов исследований, тогда как о самой процедуре исследования практически ничего не сказано.

МАСБП обобщает основные вопросы по качеству ИСП следующим образом:

- **Релевантность и достаточность** информации

1. Насколько данная ИСП релевантна для рассматриваемого дела?
2. Достаточно ли источник ИСП охватывает рассматриваемый вопрос (вопросы)?
3. Насколько актуальной или временно релевантной является ИСП?

- **Источник** информации

4. Достаточно ли материал ИСП подтверждается источниками?
5. Основана ли ИСП на общедоступных и открытых источниках?
6. Подготовлена ли ИСП на эмпирической основе по обоснованной методике?

<sup>12</sup> См. CZ-20 и CZ-22

<sup>13</sup> «Судебные критерии оценки информации о странах происхождения (ИСП): контрольный перечень», доклад на 7-й Двухлетней всемирной конференции МАСБП, Мехико, 6-9 ноября 2006 г., сделанный членами рабочей группы COI-CG (далее – «Контрольный перечень МАСБП»), <http://www.iarlj.nl/cms/images/stories/forms/WPPapers/Hugo%20StoreyCountryofOriginInformationAndCountryGuidanceWP.pdf>

- **Характер / тип информации**

7. Обеспечена ли в ИСП беспристрастность и независимость?

8. Сбалансирована ли ИСП, не допущен ли чересчур избирательный подход?

- **Предыдущее рассмотрение судами**

9. Рассматривали ли данную ИСП другие национальные суды?

Этот документ также прямо упоминается судами как комплексный источник толкования требований к качеству ИСП.<sup>14</sup>

### III.4 Общие руководящие принципы ЕС

В соответствии с целями, определенными Гаагской программой, проектная группа, в которую входят органы, отвечающие за вопросы убежища, восьми европейских стран<sup>15</sup>, в 2008 г. разработала «**Общие руководящие принципы ЕС по обработке информации о странах происхождения (ИСП)**».<sup>16</sup> Эта инициатива представляла собой исключительно важный шаг в процессе создания прочной системы стандартов качества ИСП в Европе, так как она стала первой такой инициативой, реализуемой от имени государств-членов ЕС. Отдельные критерии качества определены в этом документе следующим образом:

- **Релевантность:** уместность для рассматриваемого вопроса, факта, события или ситуации.

- **Надежность:** достоверность для рассматриваемого вопроса, факта, события или ситуации.

- **Актуальность:** обновленная или самая последняя доступная информация, причем рассматриваемые события после ее появления не изменились.

- **Объективность:** отсутствие влияния эмоций, личных предубеждений, интересов или предвзятости.

- **Точность:** соответствие утверждения, мнения или информации фактической реальности или истине.

- **Возможность отыскания:** степень, в которой можно определить первичный и (или) исходный источник информации.

- **Прозрачность:** качество информации очевидно, недвусмысленно и понятно.

### III.5 Краткие выводы

Как уже пояснялось, все основные действующие лица европейской сферы убежища (правительства, НПО, судебная власть, УВКБ ООН) выработали некоторые стандарты качества в связи с информацией о странах. Сравнение этих документов дает основание предполагать отсутствие значительных расхождений в отношении содержания этих стандартов качества. Очевидные различия обусловлены в основном широкой сферой применения и степенью полноты вышеупомянутых документов, а не фундаментальными расхождениями в подходах или выводах.

Признавая с профессиональной точки зрения, что все эти стандарты в равной степени важны, мы выбрали для построения данного исследования систему, предложенную в «Пособии АККОРД», учитывая ее исчерпывающий характер (она в равной мере включает аспекты права, исследования и документирования) и четкую структуру (она включает только четыре основных стандарта, которые в хронологической последовательности охватывают весь процесс исследований). Таким образом, четыре нормы, представленные в данном отчете, основаны на аналогичных стандартах, разработанных в «Пособии АККОРД» и применяемых в практике работы различных центров по исследованию ИСП.

<sup>14</sup> См., например, решение SI-05 Административного суда Словении.

<sup>15</sup> Германия, Дания, Нидерланды, Бельгия, Франция, Польша, Великобритания и Швейцария.

<sup>16</sup> «Общие руководящие принципы ЕС по обработке информации о странах происхождения (ИСП)», апрель 2008 г. – далее «Общие руководящие принципы ЕС», <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48493f72.html>

## IV. Источники юридических критериев

Следуя тенденциям, описанным во «Введении», каждая из упомянутых здесь норм качества уже проникла в определенной степени в законодательство и судебную практику ЕС в сфере убежища. В данной главе кратко обобщены источники этих юридических требований, после чего рассматривается вопрос о том, как в них можно найти основные стандарты качества ИСП.

Как отмечалось в главе II, цель настоящего отчета состоит в том, чтобы проанализировать основные стандарты качества ИСП, уже существующие в ЕС в форме юридических требований, и описать постепенно зарождающееся общее толкование этих норм. Эта цель четко определяет выбор источников, упомянутых ниже, поэтому общие источники «мягкого» права и научную литературу мы не затрагиваем, а делаем особый акцент на общие европейские стандарты и национальную практику, представляющую интерес.

### IV.1 Законодательство

В Европейском Союзе нет имеющего обязательную силу законодательного акта по стандартам качества информации о странах. Вместе с тем, определенные требования в этом отношении установлены как в **Директиве о квалификации**<sup>17</sup>, так и в **Директиве о процедурах**<sup>18</sup>. Эти директивы создают ясно очерченные обязательства для государств-членов ЕС и могут поэтому считаться единственными региональными инструментами, определяющими стандарты качества ИСП с **юридически обязательным действием**. Государства-члены ЕС должны были перенести положения Директивы о квалификации и Директивы о процедурах в свое национальное законодательство соответственно до 10 октября 2006 г. и 1 декабря 2007 г.<sup>19</sup> Процесс переработки этих директивы – проходивший на момент публикации этого отчета – вряд ли изменит основное содержание рассматриваемых положений.<sup>20</sup>

Учитывая, что сроки переноса давно прошли, а данные правила имеют обязательный характер, было решено, что способ переноса выходит за рамки данного исследования. Представляется более целесообразным сосредоточить внимание на «примерах надлежащей практики» тех государств-членов ЕС, в которых действует более развитое законодательство, отражающее стандарты качества ИСП, и которые поэтому выходят за рамки базовых норм, установленных вышеупомянутыми директивами, или дают каким-то образом конкретную их интерпретацию.<sup>21</sup> Хотя эти национальные законы, несомненно, не создают правовых обязательств для других государств-членов ЕС, на них, учитывая цель Общей европейской системы убежища, можно ссылаться как на образцовую практику и ожидать, что они положительно повлияют на законодателей других стран Евросоюза.

В данной публикации внимание сосредоточено на том, как нормы качества ИСП обретают форму авторитетных юридических требований; таким образом, руководящие документы, циркуляры, программные заявления и т.д., не имеющие очевидной силы закона, анализироваться не будут.

### IV.2 Судебная практика

**Европейский суд (ЕСд)** – главное судебное учреждение Европейского Союза и, как таковой, он отвечает за обеспечение единообразного толкования и применения законодательства Сообщества. В этом отношении ЕСд может вырабатывать соответствующую судебную практику в отношении стандартов ИСП, отраженных в различных положениях двух вышеупомянутых

<sup>17</sup> Директива Совета 2004/83/ЕС от 29 апреля 2004 г. о минимальных стандартах для квалификации и статуса граждан третьих стран или лиц без гражданства в качестве беженцев или лиц, нуждающихся в иной форме международной защиты, и содержании предоставляемой защиты (далее – «Директива о квалификации»).

<sup>18</sup> Директива Совета 2005/85/ЕС от 1 декабря 2005 г. о минимальных стандартах для процедур государств-членов по предоставлению и отмене статуса беженца (далее – «Директива о процедурах»).

<sup>19</sup> Директива о квалификации, ст. 38(1); Директива о процедурах, ст. 44.

<sup>20</sup> Стоит отметить, однако, что переработанные предложения Европейской Комиссии по Директиве о процедурах, поданные в 2009 и 2011 гг., направлены на расширение некоторых норм, важных для прозрачности информации о странах (однако итог этого процесса на момент написания отчета еще невозможно было предсказать).

<sup>21</sup> См. главу II.1 о цели настоящего отчета.



директив. На момент проведения этого исследования, однако, ЕСд еще не принимал решений ни по одному делу в этой области.

Другой основной общеевропейский судебный орган, **Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ), обладает широким диапазоном соответствующей судебной практики.** Хотя ЕСПЧ не следит за применением законодательства ЕС (и, следовательно, вышеупомянутых директив), он выработал значительное прецедентное право в отношении статьи 3 Европейской конвенции о правах человека<sup>22</sup> (запрещение пыток, бесчеловечного и унижающего достоинство обращения и наказания). Многие из этих решений связаны с вопросом принудительного возвращения и международной защиты, и поэтому на них регулярно ссылаются и в контексте убежища. Эти решения создают конкретные обязательства исключительно для государства-ответчика; вместе с тем, они устанавливают последующие принципы, которые должны соблюдать все государства, подписавшие Конвенцию, в аналогичных процедурах.

Тенденции в отношении роли и важности ИСП, освещенные во «Введении», можно в полной мере проследить путем анализа дел, рассмотренных ЕСПЧ по статье 3. В своих соответствующих решениях по делам начала 1990-х годов (дела Вилвараджа и Крус Вараса) Суд не хотел устанавливать стандарты ИСП и не выработал никакой дополнительной (не говоря уже о противоположной) информации о стране, сославшись исключительно на знания и опыт государств в этой сфере. В середине девяностых эта практика существенно изменилась, когда было принято этапное решение по делу Чахал, где ЕСПЧ сам провел сбор информации и впервые сослался на широкий спектр основных стандартов ИСП. Такие же тенденции наблюдались позднее, в делах Хилал и Н. Дело Салах Ших 2007 г., опять-таки можно считать имеющим решающее значение с точки зрения анализируемого вопроса. В этом деле Суд рассматривал беспрецедентно обширный массив ИСП и установил соответствующие стандарты качества со значительно большей определенностью, нежели в предыдущих решениях. С того времени эта тенденция сохранилась и нашла отражение в различных других решениях.

Повышенное внимание судебной власти к ИСП как к основному доказательству также очевидно, когда речь идет о национальной судебной практике, пусть даже с большей изменчивостью. Судебная практика в сфере убежища во многих государствах-членах ЕС включает рассмотрение широкого спектра ИСП и обсуждение стандартов качества, относящихся к ней. Кроме того, некоторые страны (такие как Австрия, Ирландия и Чешская Республика) выработали особенно богатое и прогрессивное прецедентное право в данном контексте. С другой стороны, судьи разных стран ЕС все еще неохотно занимаются этим вопросом на систематической основе. Это, как представляется, чаще имеет место в странах, где система судебного пересмотра дел о предоставлении убежища децентрализована, а специализации в судебной власти нет (как в Италии).<sup>23</sup> Различные национальные судебные традиции тоже могут быть причиной определенного нежелания рассматривать данную тему. Самый показательный пример такого подхода – Франция, где Апелляционный совет по делам беженцев (CRR) не обязан отдельно упоминать в свое решении различные элементы рассматриваемого дела и не должен объяснять, почему определенные элементы, по его решению, не имеют доказательной силы<sup>24</sup>. Региональные различия в этом отношении тоже интересны: помимо юрисдикций общего права (Великобритания и Ирландия), наибольшее внимание этому вопросу уделяют центрально-европейские судьи.

Опять-таки, хотя судебные решения, упомянутые в настоящем исследовании, не создают юридических обязательств для судей других государств-членов ЕС, их нельзя игнорировать, и поэтому на них нужно ссылаться как на образцовую практику в качестве примеров для всей судебной власти ЕС, памятуя о цели будущей Общей европейской системы убежища.

<sup>22</sup> Конвенция Совета Европы 1950 г. о защите прав человека и основных свобод.

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

<sup>24</sup> См. решение FR-02 Государственного совета.

## V. Основной стандарт: обязательное использование ИСП

Перед тем, как проводить подробный анализ того, как главные субстантивные стандарты качества ИСП отражены в законодательстве и судебной практике Европейского Союза, следует посмотреть, существует ли в государствах-членах ЕС общий принцип использования ИСП в определении статуса беженца. Хотя такое требование нельзя рассматривать как стандарт качества как таковой, оно может служить основой для всех последующих норм и отражает растущее значение и роль информации о странах.

### V.1 Законодательство

В пп. (а) п. 3 ст. 4 Директивы о квалификации установлено четкое требование об использовании ИСП в процедуре определения статуса беженца:

3. Оценка ходатайства о международной защите осуществляется индивидуально и учитывает следующее:  
(а) **все существенные факты, касающиеся страны происхождения**, имеющиеся на момент принятия решения по ходатайству, в том числе законы и нормативные акты страны происхождения и способы их применения;

В п. 2 ст. 8 Директивы о процедурах также подтверждается, что получение информации о странах является условием «надлежащего рассмотрения» ходатайств о предоставлении убежища.

Эти обязательные положения ясно отражают все большее осознание необходимости использования ИСП в качестве доказательства, и сейчас они в той или иной форме присутствуют в законодательстве практически всех государств-членов ЕС. Некоторые государства приняли правовые нормы, предусматривающие обязательное изучение ИСП в процедурах принятия решений по ходатайствам о предоставлении убежища, не перенося при этом в свое законодательство приведенную выше формулировку из Директивы о квалификации буквально. Например, соответствующее положение в законодательстве **Литвы** выглядит следующим образом<sup>25</sup>:

(63) Государственный служащий Управления миграции, рассматривающий по существу ходатайство о предоставлении убежища, поданное лицом, ищущим убежища, которое имеет право на пользование временным территориальным убежищем, (...)  
(63.5) собирает необходимую информацию о стране происхождения данного лица, ищущего убежища.

Законодательство **Румынии** связывает обязательное использование ИСП с профессиональной готовностью лиц, принимающих решения<sup>26</sup>:

(1) Решение в отношении удовлетворения ходатайства о предоставлении убежища принимается после проведения надлежащего изучения обстоятельств заявителя специально назначенными должностными лицами, имеющими соответствующую подготовку в сфере убежища. Последнее предполагает: (...)  
b. Изучение информации о стране происхождения, полученной из различных источников, которая необходима для оценки личных обстоятельств лица, ищущего убежища.

**Венгерский** Закон об убежище не только предусматривает использование ИСП, но и указывает ее источник (центр исследований ИСП, действующий под эгидой органа, отвечающего за вопросы убежища)<sup>27</sup>:

(2) Орган по делам беженцев и – в случае необходимости – Суд получает доклад ведомства, отвечающего за предоставление информации о странах, под руководством Министра.

В **австрийском** законодательстве также указано, что<sup>28</sup>:

<sup>25</sup> Процессуальные нормы, регламентирующие рассмотрение ходатайств иностранцев о предоставлении убежища, принятие решений и приведение их в действие (утверждены Приказом Министра внутренних дел Литовской Республики № IV-361, 2004 г.), раздел 63.5.

<sup>26</sup> Закон об убежище № 122/2006, раздел 13 (1) (b).

<sup>27</sup> Закон об убежище № LXXX, 2007 г., раздел 41 (2) – вступает в силу с 1 января 2008 г.

(1) Данный орган делает все возможное в рамках своего статуса, чтобы на всех этапах процедуры обеспечить: представление информации, имеющее значение для принятия решения, дополнение неполной информации, касающейся фактов, изложенных в подтверждение ходатайства, приведение доказательств для обоснования такой информации, полноту приведенных доказательств и, в общем случае, предоставление всех необходимых пояснений для подтверждения ходатайства. При необходимости доказательства также должны быть получены средствами, предусмотренными статусом Органа.

Хотя этот принцип не содержит прямого упоминания об обязательности использования ИСП, его все равно можно понимать как косвенное указание на эту необходимость<sup>29</sup>.

В **итальянском** законодательстве также подчеркивается необходимость использования ИСП, в частности, прямо упоминается фаза процедуры убежища, касающаяся судебного пересмотра.<sup>30</sup>

Каждое заявление рассматривается с учетом точной и актуальной информации об общей ситуации, существующей в странах происхождения лиц, ищущих убежища, и, где это необходимо, в странах, через которые они следовали транзитом, подготовленной Национальной комиссией по вопросам убежища на основании данных, предоставленных УВКБ ООН и Министерством иностранных дел либо полученных Комиссией самостоятельно. Национальная комиссия по вопросам убежища обеспечивает постоянное обновление этой информации и предоставление ее территориальным комиссиям по соответствию требованиям [...], а также судебным органам, компетентным осуществлять пересмотр отрицательных решений.

В законодательстве **Великобритании**, в дополнение к положениям, перенесенным из законодательства ЕС, указано, что ИСП:

[...] предоставляется персоналу, отвечающему за рассмотрение ходатайств и принятие решений, и может предоставляться ему в форме сводного отчета с информацией о странах.

Раздел 22(2) Закона **Словении** о международной защите предусматривает следующее:<sup>31</sup>

В ходе процедуры убежища компетентный орган проверяет утверждения заявителя на основании [общей и конкретной] информации о странах [...].

Вместе с тем, раздел 22(4) предусматривает исключение из этого правила:

Если достоверность утверждений заявителя в целом не установлена, то ответственный орган не рассматривает информацию о стране происхождения, упомянутую в предыдущем параграфе.

Это вызывающее беспокойство положение законодательства, прямо стимулирующее органы убежища проводить оценку достоверности абстрактно, без рассмотрения объективной информации о странах, противоречит ранее процитированному общему правилу, установленному Директивой о квалификации и Директивой о процедурах, и судебному толкованию данного вопроса, которое становится все более решающим.<sup>32</sup>

Кроме правовых норм касательно обязательного использования ИСП, в законодательстве ряда государств (например, Австрии, Венгрии, Литвы, Великобритании и др.) предусмотрены правила в отношении подготовки материалов ИСП государственными органами.

## V.2 Судебная практика

Растущее внимание и изменяющееся отношение **ЕСПЧ** к информации о странах уже упоминались в разделе IV.2. В свете этой тенденции не удивительно, что в последних решениях Суд прямо определяет анализ ИСП как обязательное условие оценки риска обращения,

<sup>28</sup> Закон об убежище 2005 г., раздел 18 (1).

<sup>29</sup> Главным образом, если его читать в связи с разделом 60 этого же закона, который предусматривает создание службы документации о странах и введение правил ее работы. См. соответствующую информацию в главах VI.1.1, VIII.1.1 и VIII.2.1.

<sup>30</sup> Законодательный указ № 25 от 28 января 2008 г. с изменениями, внесенными Законодательным указом № 159/08 «Перенос Директивы Совета 2005/85/ЕС о минимальных стандартах для процедур государств-членов по предоставлению и отмене статуса беженца, раздел 8(3)».

<sup>31</sup> Закон о международной защите, раздел 22(2)

<sup>32</sup> Ср. с главой V.2 (в том числе о судебной практике Словении).

подпадающего под действие статьи 3 ЕКПЧ в случаях высылки. В деле Маматкулова Суд отметил:<sup>33</sup>

В соответствии с установившимся прецедентным правом Суда экстрадиция государством-участником может вызвать вопрос по статье 3 и, следовательно, ответственность данного государства по Конвенции, если доказано существование веских оснований считать, что данное лицо в случае экстрадиции подвергнется в принимающей стране обращению, противоречащему статье 3. Возникновение такой ответственности неизбежно влечет за собой оценку условий в принимающей стране, противоречащих нормам статьи 3 Конвенции. (...)

Этот принцип повторен и в деле Салах Ших<sup>34</sup>:

Возникновение ответственности высылающего государства по статье 3 неизбежно влечет за собой оценку условий в принимающей стране, противоречащих нормам статьи 3 Конвенции (...).

Обязательное использование ИСП, как общая норма, прослеживается в судебной практике ряда государств-членов ЕС. В качестве типичного примера можно привести решение, вынесенное Высшим судом **Чехии** еще в 1994 году (CZ-01):

Обязанностью административного органа является оценка имеющихся доказательств положения дел в стране происхождения (...). Для получения доказательств этот орган может привлечь дипломатический или консульский персонал, воспользоваться компьютерной базой данных УВКБ ООН, где имеется обширный массив информации в отношении соблюдения прав человека в отдельных странах, либо запросить какую-либо наднациональную организацию, специализирующуюся по вопросам защиты прав человека.

Эта норма, еще раз подтвержденная в том же году в решении CZ-02, особенно интересна не только тем, что она датируется более ранним числом, нежели большая часть массива европейской судебной практики, прямо касающейся вопросов ИСП, но и тем, что в ней административный орган, принимающий решения, четко назначен ответственным за сбор информации о странах. В соответствующем решении Регионального суда г. Брно (CZ-16) также установлена четкая и общеприменимая норма:

Ответчик обязан собрать информацию о стране происхождения лица, ищущего убежища, в ходе проведения процедур предоставления убежища.

Приведенное выше положение было конкретизировано в более позднем решении Верховного административного суда (CZ-09), где, в частности, было отмечено, что

(...) задачей [административного органа] является рассмотрение аргументов, выдвинутых лицом, ищущим убежища

(...), в точном контексте реалий нигерийского общества.

а затем упомянуто отсутствие документальных доказательств как препятствие для принятия правильного решения. В решении CZ-19 Верховный административный суд привел дополнительное обоснование обязанности административных органов собирать и использовать ИСП:

Принцип, в соответствии с которым административный орган должен действовать так, чтобы констатировать, что в фактических обстоятельствах дела отсутствуют какие-либо необоснованные сомнения, имеет специфические особенности в делах об убежище, учитывая обычную недостаточность свидетельств, которые могли бы доказать достоверность утверждений заявителя. Вместе с тем, доказывать или опровергать правдивость утверждений заявителя должен административный орган [...]. Информация о стране происхождения в отношении защиты прав человека играет существенную роль в рассмотрении обстоятельств дела.

В решении от 2008 г. (CZ-23) Верховный административный суд подчеркнул еще один оттенок обязанности административного органа оценивать ИСП, постановив, что ИСП включает также информацию, представленную заявителем:

---

<sup>33</sup> Пункт 67.

<sup>34</sup> Пункт 136.

В случае, если заявитель представил в ходе административного разбирательства как доказательство статьи из газет, ответчику нужно было бы при проведении собеседования на предмет предоставления убежища выяснить факты, содержащиеся в этих статьях, и установить, не противоречат ли они ИСП, собранной ответчиком. [...] ответчику следовало бы выяснить цель, с которой были опубликованы эти статьи, например, для оценки их релевантности предмету дела.

В 2009 г. в решении CZ-25 Верховного административного суда был установлен четкий стандарт, в соответствии с которым ИСП является неотъемлемым компонентом для обоснования вывода в отношении отсутствия достоверности:

Ответчик обосновал свои сомнения в отношении достоверности утверждений заявителя только предполагаемыми противоречиями в показаниях последнего (при этом некоторые из них оказались необоснованными) и не подкрепил эти сомнения объективной и достаточно точной ИСП. В этом контексте Суд замечает, что обязанность устанавливать фактические обстоятельства дела в отношении страны происхождения в разбирательстве по вопросам международной защиты лежит на ответчике.

Судебная практика Высокого административного суда **Австрии** также требует обязательного использования ИСП в процедура рассмотрения ходатайств о предоставлении убежища. Конкретизируя решение, принятое в 1998 году (АТ-01), Суд в деле АТ-08 постановил:

В каждом случае оценки общей ситуации в стране происхождения органы убежища обязаны использовать имеющуюся информацию, в частности, отчеты, подготовленные международными организациями, занимающимися проблемами беженцев, и учитывать эту информацию при принятии решений.

В деле АТ-10 Высокий административный суд решил, что

(...) практика, при которой органы власти в первой инстанции довольствуются необоснованными и объективно неверными утверждениями, не исследуя фактическую ситуацию, существующую в стране происхождения лица, ищущего убежища, является неправомерной.

критикуя таким образом практику возложения обязанностей по оценке информации о стране происхождения на органы второй инстанции.

Суды **Великобритании** также в ряде случаев решали, что ходатайство о предоставлении убежища должно рассматриваться в контексте ИСП. Еще в 1997 году Апелляционный суд установил соответствующую норму в деле УК-09:

В отправлении правосудия по делам об убежище суд (будь то специальный судья или апелляционный суд) обязан не только рассмотреть вопрос о том, имеет ли данное лицо, ищущее убежища, субъективные опасения, необходимые для того, чтобы считать его лицом, имеющим право на убежище, но и установить, что данные опасения являются вполне обоснованными. Установление обоснованности опасений предполагает применение объективного стандарта, стандарта, который будет зависеть от положения дел в данной конкретной стране, а также обстоятельств данного лица, ищущего убежища.

В британской судебной практике также отмечается необходимость использования информации о странах при оценке достоверности утверждений лица, ищущего убежища. В деле УК-10 Иммиграционный апелляционный суд постановил, что

(...) выводы о достоверности можно сделать, в сущности, только на основе полного понимания целостной картины ситуации. На наш взгляд, такую оценку невозможно провести, не рассматривая ходатайство в контексте базовой информации о стране происхождения. Другими словами, доказательная ценность свидетельств должна оцениваться в свете того, что известно об условиях в стране происхождения заявителя.

Этот принцип был подтвержден в различных более поздних решениях<sup>35</sup>.

Соответствующая **ирландская** судебная практика последних лет отражает вопросы и точки зрения, аналогичные позиции британских судей. Например, в деле IE-01 Верховный суд Ирландии сослался на процитированный выше пункт решения по делу УК-09.

Общий принцип использования ИСП в процедурах убежища и основные вопросы, с которыми он связан, уже появлялись в ставшем вехой решении (IE-03) Высокого суда Ирландии в 2000 г.

---

<sup>35</sup> УК-03, УК-04 и др.

Говоря буквально, существует всего два вопроса. Во-первых, могла ли возникнуть такая ситуация с заявителем либо могли ли иметь место его (ее) опасения сами по себе, учитывая то, что мы знаем из имеющейся информации о стране происхождения? Во-вторых, правдив ли сам заявитель? Если его (ее) рассказ соответствует тому, что известно о стране происхождения, это значит, что заложена основа для правильных мер вмешательства.

В деле IE-04 (2001 г.) Суд пошел дальше и установил четкую обязанность учитывать ИСП, приняв решение о том, что<sup>36</sup>

[Министр] должен учитывать соответствующий справочный материал о стране гражданства заявителя.

Помимо установления такой общей нормы Высокий суд Ирландии в деле IE-06 (2001 г.) установил также прямую связь между ИСП и оценкой «личной достоверности» (которая уже упоминалась как вопрос первостепенной важности в деле IE-03):

Очевидно, что знание условий, существующих в стране происхождения заявителя, является важным элементом оценки достоверности утверждений заявителя.

Довольно четкое указание было сформулировано по вышеупомянутому вопросу в одном из более поздних решений (IE-14, 2005 г.):

(...) член суда обязан сослаться на имеющуюся информацию о стране происхождения, когда это возможно и когда такая информация о стране происхождения может иметь значение для оценки достоверности. Недостаточно лишь прямого утверждения о том, что заявитель неправдив. Кроме того, тот факт, что член суда не считает второстепенные аспекты или аспекты, не являющиеся ключевыми для основных вопросов, достоверными, является недостаточным для того, чтобы обосновать неблагоприятный вывод в отношении достоверности, как правило, с целью отклонения заявления.

Вышеупомянутым решением Высокий суд Ирландии установил показательный прецедент того, как следует основывать оценку достоверности на фактических соображениях, и связал его с соответствующими факторами использования информации о стране, избегая как такового обособленного анализа личной правдоподобности как «абстрактного» вопроса. В деле IE-15 этот вопрос рассматривался с другой точки зрения, в частности, судья постановил, что, не умаляя значения, которое должно придаваться общему стандарту, уже установленному как британской, так и ирландской судебной практикой, его

(...) нельзя трактовать так, чтобы в каждом случае, независимо от того, насколько недостоверными признаны утверждения заявителя в контексте «чистого правдоподобия», член суда был обязан проводить бесцельную работу, а именно рассматривать значительные объемы информации о стране происхождения (...). Такая информация, особенно с учетом вывода, в отношении которого было отказано в разрешении с учетом достоверности, не могла бы добавить ничего значительного, что могло бы повлиять на оценку общей достоверности по настоящему делу.

Такая же аргументация приведена в решении IE-20. Читая эти решения в совокупности, можно заключить, что, Высокий суд Ирландии считает обязательным использовать ИСП в оценке достоверности и основывать на ней соответствующие решения. Нецелесообразно, однако, заниматься продолжительными исследованиями и анализом ИСП, если очевидна личная неправдивость заявителя.

Верховный административный суд **Польши** также принял практику, в соответствии с которой ИСП является неотъемлемым элементом установленной процедуры рассмотрения дел об убежище. В решении PL-15 Суд постановил:

Установление статуса беженца требует, прежде всего, оценки утверждений заявителя, однако эта оценка не может считаться полной и правильной, если она была проведена без учета общей социальной, политической и правовой ситуации в стране происхождения. Надлежащее судебное рассмотрение административных актов требует, чтобы досье по административному делу в отношении статуса беженца содержало актуальные и полные материалы о ситуации в стране происхождения заявителя, необходимые как неотъемлемый элемент для анализа существенных оснований для предоставления статуса беженца.

---

<sup>36</sup> Дополнительную информацию см. также в делах IE-07 и IE-08.

Этот же принцип Суд подчеркнул в решении PL-04.

Верховный суд **Словении** в своем решении SI-07 от 2010 г. подтвердил важность использования информации о странах при отклонении ходатайств о предоставлении убежища по причине недостоверности:

Оценка органа, выносящего решение, в которой данный орган отверг бы сомнения в существовании достаточных оснований считать, что заявитель мог бы подвергнуться негуманному обращению, должна учитывать общую ситуацию в рассматриваемой стране, а также личные обстоятельства заявителя. В свете того, что заявитель постоянно заявлял, что в стране происхождения он будет убит, невозможно основывать отрицательное решение о предоставлении дополнительной защиты только на том выводе, что заявитель в целом был неправдивым.

Административный суд Словении, следуя принципу, отраженному в его предыдущем решении SI-01 где подчеркивалась обязательность использования ИСП, сослался на широкий спектр судебной практики ЕСПЧ в обосновании своего решения SI-06 (2010 г.):

[...] Заявитель обязан согласованно изложить обстоятельства и представить возможные доказательства [...]. Только в случае, если он или она не выполнит это обязательство, орган, принимающий решение, может отклонить заявление [...]. Орган, принимающий решение, не установил [в настоящем деле], что заявитель не выполнил это обязательство. Это значит, что бремя доказывания перенесено на Министерство, которое должно устранить сомнения в отношении достаточности доказательств, поданных заявителем [...]. При этом необходимо, чтобы Министерство использовало ИСП [...]. Министерство не сделало этого в ходе процедуры, несмотря на предоставление заявителем определенной ИСП в административном порядке. В новом (последующем) административном разбирательстве несогласованность в заявлениях заявителя не может быть достаточной причиной для отклонения ходатайства о предоставлении убежища как явно необоснованного. Юридическое основание этой нормы заключается в практике ЕСПЧ, который проводит тщательную проверку обстоятельств дела. Даже если в ходе такой проверки ЕСПЧ обнаружил в утверждениях заявителя противоречия, не считающиеся решающими, это не значит, что разбирательство на этом заканчивается [...]. Более того, после решения по делу 1991 г. Крус Варас и др. (п. 75) ЕСПЧ больше не выносит решения исключительно на основе доказательств, представленных сторонами. В случае необходимости он получает доказательства по собственной инициативе [...]. Проверка, проводимая органом по делам убежища, должна быть по крайней мере такой же, как проверка со стороны ЕСПЧ.

В своем этапном решении 2010 г. (IT-02) Верховный суд **Италии** подтвердил, что бремя доказывания в отношении предоставления информации о стране делится между лицом, ищущим убежища, и рассматривающим органом:

[орган по вопросам убежища] и судья должны сотрудничать с заявителем, ходатайствующим о международной защите, с целью получения информации о стране происхождения.

Обосновывая свое решение, Суд сослался как на действующее итальянское законодательство,<sup>37</sup> так и на «Руководство УВКБ ООН»<sup>38</sup>.

Миграционный апелляционный суд **Швеции** также рассмотрел вопрос о разделении бремени доказывания в решении SE-07:

В отношении сложностей, которые заявитель может испытывать с подтверждением своего ходатайства доказательствами, Миграционное бюро – а в некоторых случаях и миграционный суд – может в определенных ситуациях разделять с заявителем обязанность установления обстоятельств дела, в частности, путем представления информации о стране, несмотря на то, что первоначально бремя доказывания лежит на заявителе. [...] При определении достоверности [утверждения заявителя] не могут противоречить известным фактам, таким как релевантная и актуальная информация о стране.

Миграционный суд г. Гетеборга также указал в решении SE-02, что

[информация о стране происхождения] имеет крайне важное значение для того, чтобы Миграционное бюро могло правильно оценить точность и достоверность ходатайства о предоставлении убежища.

В последние годы Верховный суд **Испании** (ES-04), Государственный совет **Нидерландов**

<sup>37</sup> Законодательный указ № 25 от 28 января 2008 г. с изменениями, внесенными Законодательным указом № 159/08 «Перенос Директивы Совета 2005/85/ЕС о минимальных стандартах для процедур государств-членов по предоставлению и отмене статуса беженца, раздел 8(3)». Полную ссылку см. в главе V.1

<sup>38</sup> «Руководство по процедурам и критериям определения статуса беженцев (согласно Конвенции 1951 года и Протоколу 1967 года о статусе беженцев)», HCR/IP/4/Eng/REV.1, УВКБ ООН 1979 (переработанное издание: 1992), <http://www.unhcr.org/publ/PUBL/3d58e13b4.pdf>

(NL-02), Постоянный апелляционный совет по делам беженцев **Бельгии** (BE-02) и Административный суд **Словении** (SI-01) подкрепили принцип обязательности использования ИСП в принятии решений по делам об убежище. Можно упомянуть также постановления **венгерского** (HU-04), **словацкого** (SK-02, SK-16, SK-17, SK-22) и **литовского** (LT-01, LT-03) судов, где отсутствие ИСП считается основной причиной аннулирования решения, принятого в низшей инстанции или – если это делалось от имени лица, ищущего убежища – отклонения апелляции (HU-05). В решении SK-22 Верховный суд Словакии прямо распространил обязанность использовать ИСП на процедуру оценки права на дополнительную защиту.

### **V.3 Краткие выводы**

ИСП сегодня является неотъемлемым элементом процедур убежища – этот факт отражен и в законодательстве, и в судебной практике. Как в Директиве о квалификации, так и в Директиве о процедурах установлена четкая обязанность в этом отношении, и количество государств-членов ЕС, принявших более детальные правила в своем законодательстве об убежище, постоянно растет. ЕСПЧ усилил внимание к этому вопросу, и его постоянно расширяющееся участие в противопоставлении ИСП, подготовленной государствами, материалов, полученных собственными силами, хорошо отражено в национальной судебной практике. Ряд национальных судов (причем часто это наивысшие судебные инстанции) подтвердил, что ИСП – обязательное условие любой надлежащей процедуры, касающейся убежища. В некоторых решениях судов разных стран подчеркивается необходимость разделения бремени доказывания между лицом, ищущим убежища, и органом, рассматривающим его ходатайство, в этом отношении. Постоянно растущий массив судебной практики подкрепляет принцип, гласящий, что отрицательные выводы о достоверности должны в большинстве случаев подтверждаться надлежащей информацией о странах.



## VI. Стандарт 1: юридическая релевантность ИСП

**ИСП – которая часто является единственным фактическим доказательством в процедурах убежища – должна быть тесно связана с правовым существом ходатайства (т.е. с опасениями стать жертвой преследований / риском нанесения серьезного вреда и отсутствия защиты) и должна объективно отражать (подтверждать или опровергать) относящиеся к нему факты. ИСП становится нерелевантной, если она отражает только общие опасения или связана исключительно со второстепенными элементами ходатайства о предоставлении убежища.**

Изложенный выше критерий юридической релевантности, установленный в профессиональной практике<sup>39</sup>, недостаточно отражен ни в законодательстве ЕС по вопросам убежища, ни в национальных законах в этой сфере. Вместе с тем, как Директива о квалификации, так и Директива о процедурах предусматривают два общих требования, которые могут быть связаны с вопросом юридической релевантности ИСП: **индивидуальную оценку ходатайств о предоставлении убежища и обязательное изучение «фактической» правовой практики в стране происхождения.** Некоторые государства-члены ЕС выходят за рамки этих двух стандартов и применяют в этом отношении более сложную правовую практику.

### VI.1 Конкретные указания в отношении юридической релевантности ИСП

#### VI.1.1 Законодательство

Хотя вышеупомянутые принципы образуют два важных элемента юридической релевантности<sup>40</sup>, они не дают полного ее определения. Тем не менее, два государства-члена ЕС уже приняли прогрессивное законодательство, в котором конкретно отмечено, что именно может считаться юридически релевантной ИСП. Недавно принятое в **Венгрии** постановление Правительства по вопросу убежища<sup>41</sup> можно считать показательной законодательной практикой в этом отношении:

(...) может считаться релевантной информация:

- a) которая относится к индивидуальным обстоятельствам заявителя;
- b) которая описывает или анализирует фактическую ситуацию в стране происхождения заявителя, беженца, лица, пользующегося дополнительной или временной защитой, либо в третьей стране, важной для признания или аннулирования этого статуса; и
- c) которая помогает решить по существу, имеют ли место в деле заявителя, беженца, лица, пользующегося дополнительной или временной защитой, вполне обоснованные опасения стать жертвой преследования или риск нанесения серьезного вреда либо следует ли считать в деле заявителя, беженца, лица, пользующегося дополнительной или временной защитой, данную страну безопасной страной происхождения (...) или безопасной третьей страной (...).

Соответствующие разделы **австрийского** Закона об убежище, первопроходца в этом отношении, выглядят следующим образом<sup>42</sup>:

- (1) Федеральное бюро по вопросам убежища управляет службой документации о странах. Служба документации о странах регистрирует имеющие значение факты о странах происхождения, а также источники информации, в контексте процедур определения статуса беженца.
- (2) Документация о странах представляет собой совокупность фактов, которые имеют значение:
  - 1) для проверки наличия фактов, которые могут означать опасность преследования с точки зрения федерального законодательства;
  - 2) для оценки достоверности утверждений лиц, ищущих убежища;
  - 3) для принятия решения о том, является ли определенное государство безопасным в значении раздела 39 (безопасная страна происхождения) или раздела 4 (безопасная третья страна).

<sup>39</sup> См. также UNHCR Position Paper («Меморандум о позиции» УВКБ ООН), п. 13; IARLJ Checklist («Контрольный перечень» МАСБП), пп. 14-20.

<sup>40</sup> Подробности см. в главах VI.2 и VI.3.

<sup>41</sup> Постановление Правительства № 301/2007 (XI.9.) о приведении в действие Закона об убежище № LXXX (2007 г.), раздел 71, вступает в силу с 1 января 2008 г.

<sup>42</sup> Закон об убежище 2005 г., раздел 60 (2)

Такое четкое определение может оказать большую помощь всем категориям пользователей ИСП (лицам, принимающим решения, юристам-практикам и т.д.), потому что оно содействует и эффективности, и общему толкованию того, какую именно ИСП следует считать ключевым доказательством. Поэтому законодателям других государств-членов ЕС нужно следовать показательной законодательной практике Венгрии и Австрии по данному конкретному вопросу.

### **VI.1.2 Судебная практика**

Европейские суды с большой неохотой дают какие-либо общие указания о том, что именно следует понимать под юридически релевантной ИСП. Хотя они регулярно высказывают такие взгляды по отдельным делам (т.е. является ли определенная информация релевантной в данном процессе или нет), попытки сформулировать общеприменимые нормы довольно случайны. Верховный административный суд Польши дал образцовую формулировку того, что такое юридически релевантная ИСП, в решении PL-16:

Таким образом, следует отметить, что информация, полезная для принятия решения по конкретному делу в ходе процедуры, где компетентный орган по долгу службы – отказав в предоставлении статуса беженца – изучает основания для предоставления разрешения на допустимое пребывание, не может занимать слишком общую позицию. Наоборот, он должен сослаться на конкретную ситуацию заявителя. Другими словами, исходный материал, собранный в ходе вышеупомянутой процедуры, должен включать информацию, как можно более связанную с сутью ходатайства (реальными опасениями подвергнуться обращению, оправдывающему защиту) и объективно отражающую (подтверждающую или опровергающую) юридически значимые факты, указанные в ходатайстве. Релевантной можно считать только информацию, касающуюся личных обстоятельств заявителя.

В этом отношении можно упомянуть также о чешской судебной практике. Верховный административный суд постановил по делу CZ-08:

В процедуре предоставления убежища административному органу часто приходится принимать решение в отсутствие доказательств. В таких обстоятельствах необходимо учитывать характер страны происхождения, то, как в стране осуществляется государственная власть, возможность реализации политических прав и другие обстоятельства, которые могли бы повлиять на основания для предоставления убежища. Если известно, что права человека не соблюдаются, гражданам отказывается в возможности сменить правительство, проводятся противозаконные казни, пропадают люди, часто применяются пытки и т.д., то эти факторы необходимо учитывать в пользу лица, ищущего убежища. И наоборот, если страна происхождения – демократическое государство, соблюдающее закон, то лицо, ищущее убежища, должно привести достоверные доказательства того, что оно действительно является жертвой преследований.

Хотя в этой цитате не указывалось прямо, какую именно ИСП следовало считать релевантной, там приведен перечень вопросов, которые можно понимать как таковые. В решении CZ-22 этот же суд квалифицировал как релевантную информацию о стране, изученную по данному делу, [...] поскольку в ней описаны в общем вопросы, конкретно упомянутые лицом, ищущим убежища, в его ходатайстве о предоставлении международной защиты, а также в последующих собеседованиях.

Региональный суд г. Брно установил в деле CZ-16 следующую общую норму:

Ответчик обязан собрать информацию о стране происхождения лица, ищущего убежища, в ходе процедуры рассмотрения ходатайства. Она включает информацию о политических тенденциях в соответствующий период времени, об отношении государственной власти к расовым, религиозным и политическим вопросам.

Из очень ограниченного числа законодательных и судебных ссылок на комплексное определение юридической релевантности очевидно, что желателен дальнейший прогресс в этом отношении.

## **VI.2 Индивидуальная оценка**

### **VI.2.1. Законодательство**

Хотя это далеко не комплексный подход к юридической релевантности, в п. 3 ст. 4 Директивы о квалификации установлена норма, которая может быть полезной в этом отношении:

3. Оценка ходатайства о международной защите осуществляется **индивидуально** и учитывает следующее:  
(с) **личную позицию и обстоятельства** заявителя, в том числе такие факторы, как биографические данные, пол и возраст, для того чтобы оценить, приведут ли на основании личных обстоятельств заявителя действия, которым заявитель подвергнулся или может быть подвергнут, к его преследованию или нанесению серьезного вреда;

Этот же принцип отражен в п. 2(а) ст. 8 Директивы о процедурах:

2. Государства-члены обеспечивают, чтобы решения определяющих органов в отношении ходатайств о предоставлении убежища принимались после проведения надлежащей проверки. С этой целью государства-члены обеспечивают, чтобы:

(а) каждое заявление рассматривалось отдельно, а решение по нему принималось объективно и беспристрастно;

Хотя в этих положениях не упомянута ИСП как таковая, принцип, на котором они основаны, касается всего процесса доказательной оценки, один из основных элементов которого – оценка информации о стране происхождения. С точки зрения ИСП индивидуальная процедура означает, что **информация, используемая и упоминаемая в процессе принятия решений, не может быть слишком общей и должна всегда отражать личные обстоятельства каждого лица, ищущего убежище**. Следовательно, в этом контексте критерий индивидуализации не означает персонифицированный или общий характер опасений заявителя, а, скорее, заставляет власти учитывать ИСП, которая отражает индивидуальную ситуацию, на которую ссылается заявитель. Во многих государствах-членах это – сейчас формализованное – требование не может принести ничего нового. В то же время, правило не использовать единые «текстовые модули ИСП» в различных решениях о статусе беженца станут общеприменимыми во всех странах. Для некоторых государств-членов ЕС обязанность проводить индивидуальную оценку несет в себе изменение, главным образом, в отношении дополнительной защиты, где чаще применяется только подход, зависящий от конкретной страны. В двух вышеупомянутых директивах две эти сферы не различаются в данном аспекте.

Государства-члены ЕС перенесли вышеупомянутый критерий в свое национальное законодательство. В этом отношении можно упомянуть практику **Венгрии**, поскольку она не только переносит общую норму об индивидуальном рассмотрении, но и прямо упоминает это требование как условие представления релевантной ИСП<sup>43</sup>.

В Законе **Словении** о международной защите<sup>44</sup> различается «общая» и «конкретная» ИСП, а также указано следующее:

При установлении оснований для международной защиты государственное должностное лицо уделяет особое внимание рассмотрению: [...]

– общей информации о стране происхождения, особенно о социальной и политической ситуации в ней и о принятом законодательстве;

– конкретной, детальной и всесторонней информации о стране происхождения, которая касается данного конкретного случая. Эта информация также может включать порядок применения законов и нормативных актов в стране происхождения; [...]

Такая прямо выраженная дифференциация в законодательстве практически уникальна в европейском масштабе.

## VI.2.2 Судебная практика

**ЕСПЧ** уже ссылаясь на необходимость рассмотрения конкретной, индивидуальной информации в своем решении по делу Чахала<sup>45</sup>, где – на основе материала, представленного ответчиком – он установил факт улучшения условий в стране и регионе происхождения, но в то же время подчеркнул недостаточность такой общей информации.

В деле Венкададжаласарма ЕСПЧ опять-таки подчеркнул необходимость индивидуальной оценки информации о стране<sup>46</sup>:

<sup>43</sup> Постановление Правительства № 301/2007 (XI.9.) о приведении в действие Закона об убежище № LXXX (2007 г.), раздел 71(а), вступает в силу с 1 января 2008 г.; см. подробную информацию в разделе VI.1.1.

<sup>44</sup> Закон о международной защите, раздел 23(1).

<sup>45</sup> Пункт 91.

Суд согласился бы с заявителем в том, что ситуация в Шри-Ланке все еще нестабильна, как показывают последние события на политическом фронте. (...) Хотя стабильность и определенность являются факторами, которые следует учитывать в оценке Судом ситуации в принимающей стране, тот факт, что мирные переговоры еще не завершились успехом, не мешает Суду изучить личные обстоятельства заявителя в свете нынешней общей ситуации (...).

Отсутствие информации личного характера было отмечено Судом и в деле Маматкулова, когда Суд, в отношении замечаний заявителя о практике применения в Узбекистане пыток и плохого обращения, установил, что<sup>47</sup>

(...) хотя эти выводы описывают общую ситуацию в Узбекистане, они не подтверждают конкретные утверждения, сделанные заявителями по рассматриваемому делу, и требуют подкрепления другими доказательствами.

В более новом решении, по делу Саади, ЕСПЧ также подчеркнул:

[...] если в источниках [ИСП], доступных Суду, описана общая ситуация, то конкретные утверждения заявителя в конкретном случае требуют подтверждения другими доказательствами.

Индивидуальная оценка ходатайств о предоставлении убежища и использование с этой целью ИСП, важной для конкретного дела, как представляется, являются широко принятыми нормами в судебной практике государств-членов ЕС. Четкая и компактная формула того, как эту норму следует понимать, приведена в польской судебной практике. В своем образцовом толковании в ранее процитированном решении PL-16 Верховный административный суд подчеркнул, что индивидуализация и четкая привязка к личным обстоятельствам является главным условием получения юридически релевантной ИСП.<sup>48</sup>

Региональный административный суд Варшавы подчеркнул в деле PL-10, что определение статуса беженца требует, в первую очередь, оценки утверждений лица, ищущего убежища, а не ситуации в стране происхождения, ссылаясь на «Справочник» УВКБ ООН и последующую судебную практику Верховного административного суда Польши в этом отношении. Поэтому Суд постановил, что

(...) общие замечания о социально-политической ситуации (...), доклады организаций и заявления из прилагаемых выводов научных экспертов важны лишь при условии того, что обстоятельства, которые в них описаны, могут непосредственно применяться к заявителю.

Верховный административный суд Чехии также привел четкую формулировку этого стандарта в своем недавнем решении CZ-21:

Хотя Суд согласен с тем, что общая ситуация в стране происхождения описана во многих отчетах, обязательно необходимо придавать большее значение отчетам, в которых рассматривается ситуация с правами человека в стране назначения и непосредственно освещаются основания предполагаемого реального риска бесчеловечного или жестокого обращения. Релевантность отчета и придаваемое ему значение должны зависеть от степени, в которой он охватывает вопросы, рассмотренные в конкретном разбирательстве. Отчету, в котором изложены общие социально-экономические соображения, а некоторым конкретным вопросам внимание не уделено, обычно придают меньшее значение.

Принцип, лежащий в основе этой нормы, вероятно, наиболее четко выражен в судебной практике Постоянного апелляционного совета по делам беженцев Бельгии (BE-05):

Совет напоминает, что процедура определения статуса беженца имеет целью не отвлеченную констатацию ситуации с правами человека в данной стране, а скорее дифференцированную оценку того, имеет ли лицо, ищущее убежища, основания опасаться преследований (...).

Отражая вышеизложенные принципы, многочисленные старшие европейские суды, аннулируя принятое в низшей инстанции решение о статусе беженца, ссылаются на отсутствие важной для дела, конкретной ИСП или на использование общей информации, слабо связанной или

---

<sup>46</sup> Пункт 67.

<sup>47</sup> Пункт 73.

<sup>48</sup> См. полную цитату в главе VI.1.2.

вообще не связанной с данным конкретным делом. В этом отношении можно упомянуть судебную практику **Венгрии** (HU-01, HU-05, HU-06, HU-08), **Чешской Республики** (CZ-05, CZ-06, CZ-10), **Австрии** (AT-07), **Болгарии** (BG-03), **Словакии** (SK-09, SK-18, SK-19), **Словении** (SI-04), Бельгии (BE-12) и **Швеции** (SE-01). В то же время, в решениях Апелляционного совета по делам беженцев **Франции** (FR-01) и Иммиграционного апелляционного суда **Великобритании** (UK-05) использована такая же аргументация, но в связи с материалами, представленными апеллянтом при отклонении апелляции. Последнее из этих решений может представлять особый интерес, так как в нем резко критикуется практика представления судьям обширных материалов по ИСП без указания релевантных ее частей, важных для конкретного дела:

Мы сожалеем о практике подачи огромных пачек не относящихся к делу документов, особенно в делах, финансируемых государством, а полномочий для того, чтобы потребовать от судебного органа прочитать всю эту массу документов, нет, если только не привлечь к ним его внимание.

Вышеупомянутое **словацкое** решение (SK-09) тоже можно считать особенно интересным, поскольку Региональный суд Кошице вышел за рамки простого требования о рассмотрении индивидуальной ИСП, постановив, что

... Выдержки из источников информации о стране происхождения невозможно обобщить, не ссылаясь на их связь с конкретными обстоятельствами дела, что послужило для органа, принимающего решения, основой для рассмотрения и принятия решения по данному делу.

В решении SI-09 Верховный суд **Словении** провел интересное различие между «конкретной» (индивидуальной) и «общей» ИСП:<sup>49</sup>

(...) информация, которая образует конкретную ИСП, является детальной, всесторонней и касается исключительного данного дела, следовательно, она связана с конкретными субъективными обстоятельствами или событиями, непосредственно касающимися заявителей, того, что с ними произошло, или же используется для проверки утверждений заявителя относительно личных обстоятельств и причин преследования. Общая ИСП, доступная всем, представляет собой широко известные факты, и доказывать ее не нужно, поэтому, в принципе, [...] предварительное сопоставление этой информации с заявителем (который должен знать о положении дел в стране, из которой он прибыл) излишне.

Хотя большинство вышеупомянутых решений касаются определения статуса беженца в общем, соответствующая **венгерская** судебная практика (HU-05, HU-06, HU-08) и решение Высокого административного суда **Болгарии** (BG-03) устанавливают такую же норму, что и для применения концепции безопасной страны происхождения<sup>50</sup>. Поскольку требование об индивидуализации в некоторых странах менее четко выражено и менее широко принято при оценке права на дополнительные формы защиты или при применении понятий «безопасной страны», чем в обычной процедуре определения статуса беженца, то вышеупомянутые решения определенно важны.

## **VI.3 Обязательная оценка «фактической» правовой практики**

### **VI.3.1 Законодательство**

Еще одно обязательное положение законодательства ЕС в сфере убежища, на которое можно сослаться в связи с юридической релевантностью ИСП, установлено в пп. (а) п. 3 ст. 3 Директивы о квалификации и выглядит следующим образом:

3. Оценка ходатайства о международной защите осуществляется индивидуально и учитывает следующее:
  - (а) все существенные факты, касающиеся страны происхождения, имеющиеся на момент принятия решения по ходатайству, в том числе законы и нормативные акты страны происхождения и способы их применения;

<sup>49</sup> Ср. Закон о международной защите, раздел 23(1) – полная цитата в главе VI.2.1

<sup>50</sup> В этих юрисдикциях, на момент вынесения вышеупомянутых решений, применение понятия «безопасная страна происхождения» также предполагает оценку права заявителя на дополнительную защиту (еще не полностью в соответствии с общепринятой в ЕС ее концепцией).

Директива о процедурах развивает этот принцип в связи с понятиями «безопасная страна происхождения»<sup>51</sup> и «безопасная третья страна»<sup>52</sup>. Эти положения обязывают государства-члены ЕС не только изучать, что именно закон гласит в определенной стране, но и оценивать, в какой степени и каким образом данные положения применяются. С точки зрения специалиста по ИСП важность этого положения заключается в том, что оно препятствует использованию лицами, принимающими решения, в качестве фактического доказательства исключительно текста законов стран происхождения. Хотя такие правовые нормы могут отвечать принципам прав человека или, как представляется, обеспечивать защиту от преследований и другого вида вреда, на практике это часто не так.

Государства-члены ЕС перенесли вышеупомянутый критерий в свое национальное законодательство. Можно упомянуть о довольно особенной законодательной инициативе в **Словении**, где законодатель решил привязать «нормативные акты страны происхождения» к понятию «общая» ИСП, а «порядок их применения» - к «конкретной» ИСП.<sup>53</sup> Этот подход может быть спорным в свете того, что сами по себе законодательные положения (например, существование «моральных преступлений» или криминализация уклонения от военной службы либо гомосексуализма) могут составлять ИСП, имеющую большое индивидуальное значение для заявителя, тогда как информация о том, как нормы в отношении прав человека, предусмотренные в законодательстве, применяются на практике, могут также носить довольно общий характер.

### VI.3.2 Судебная практика

В отношении этого вопроса **ЕСПЧ** установил четкий стандарт в своем недавнем решении по делу **Муминова**:

[...] существование национальных законов и присоединение к международным договорам, гарантирующие соблюдение основных прав, в принципе, сами по себе не достаточны для обеспечения надлежащей защиты от риска жестокого обращения там, где, [...] по информации надежных источников, органы власти применяют или допускают практику, явно противоречащую принципам Конвенции.

Критерий обязательного изучения «фактической» правовой практики меньше присутствует в европейской судебной практике, нежели критерий индивидуальной оценки. **Муниципальный суд Будапешта (Венгрия)** подтвердил соответствующую норму в решении по делу **HU-07**:

(...) **Муниципальный суд Будапешта** уже постановил в нескольких руководящих решениях, что безопасными странами происхождения могут считаться только те страны, где вышеупомянутые международные юридические документы, которые устанавливают основные гарантии прав человека, применяются на практике и где на основе такой социально-правовой системы лицо, ищущее убежища, может получить доступ к эффективной защите.

Суд поэтому подверг критике простое изучение правовых норм страны происхождения также по другим делам и использует этот аргумент, аннулируя административные решения, предписывающие оценку практического применения данных положений (**HU-02**, **HU-08**) или реальной ситуации, с которой лицо, ищущее убежища, столкнулось бы по возвращении (**HU-04**).

**Высший административный суд Австрии** установил свою соответствующую норму в решении по делу **AT-16**:

Сама по себе ссылка на то, что положения турецкого законодательства (например, нормативный акт о деревенских сторожах) не предусматривают принудительного найма, неуместна для того, чтобы сделать вывод о фактической угрозе для лица, ищущего убежища, вследствие его отказа работать деревенским сторожем. При вынесении решения о подвергании опасности лица, которое отказалось занять такую должность, следует учитывать фактическую практику найма, которой следуют местные органы власти.

В **словацкой** судебной практике вышеупомянутый принцип также подчеркивается и применяется как основание для отмены административных решений. **Региональный суд Братиславы** в решении по делу **SK-05** постановил, что

<sup>51</sup> Директива о процедурах, ст. 30(4) и Приложение II.

<sup>52</sup> Там же, статьи 27 (1) и 36 (2).

<sup>53</sup> Закон о международной защите, раздел 23(1) – полная цитата в главе VI.2.1

... простая ссылка на [соответствующую] статью Конституции [страны происхождения] не может считаться надлежащим рассмотрением дела<sup>54</sup>.

а в решении по делу SK-14 отметил, что

... орган первой инстанции должен также попытаться выяснить, соблюдаются ли на практике [в стране происхождения] основные права и свободы, провозглашенные Конституции.

Соответствующее решение из **польской** судебной практики (PL-01) не касается вопроса правовых норм, а отмечает, что сам по себе факт существования судебных органов не является аргументом, достаточным для констатации факта существования защиты внутри страны:

Одно лишь существование судов ничего не доказывает. Для того, чтобы обосновать тезис об эффективности внутренней защиты, следует доказать, что суды работают надлежащим образом.

Упоминание на данную норму присутствует и в решении Федерального административного суда **Германии** по делу DE-01:

(...) Апелляционный суд нарушил свою обязанность гарантировать право быть заслушанным в соответствии с законом и уточнить факты в силу своего статуса, построив свое заключение по вопросу азербайджанского гражданства заявителей только на основе процитированного законодательства [страны происхождения], «на своем собственном юридическом опыте» (...) и не расследовав правовую ситуацию и правовую практику [в стране происхождения] (...).

В **Бельгии** Совет по тяжбам иммигрантов (CIL) раскритиковал в решении BE-12 «теоретический анализ ситуации» и «гипотетические выводы» и упомянул эти факты как причины отмены административного решения.

#### **VI.4 Краткие выводы**

Юридическая релевантность, как один из основных стандартов качества ИСП в определении статуса беженца, недостаточно отражен в законодательстве и судебной практике в сфере убежища на европейском и национальном уровне. Тем не менее, в Директиве о квалификации установлены два критерия, которые могут тем или иным образом быть связаны с этой нормой: критерий индивидуального рассмотрения ходатайств и критерий оценки фактической правовой практики, а не просто изучения существующего законодательства страны происхождения. Оба этих обязательных стандарта уже отражены в судебной практике некоторых старших европейских судов, рассматривающих дела об убежище. Тем не менее, ссылка на индивидуализацию встречается намного чаще, чем второй критерий, а в определенных случаях она даже прямо связана с индивидуальной оценкой ИСП (в отличие от использования лишь общей информации, не относящейся к конкретному делу).

Эти довольно элементарные принципы могут эффективно содействовать улучшению интерпретации этой нормы в странах, где два вышеупомянутых вопроса еще не обсуждались широко и не уточнялись в правовой практике.

Передовой практикой на европейском уровне можно считать законодательство об убежище Венгрии и Австрии, так как в нем приведено сжатое определение юридической релевантности в отношении информации о странах, в соответствии с уже существующими профессиональными стандартами.

---

<sup>54</sup> Этот же аргумент повторен в решении по делу SK-04

## VII. Стандарт 2: надежность и сбалансированность источников

Осознавая неизбежность пристрастности источников, исследователи и пользователи ИСП должны обращаться к целому ряду источников различных типов (например, к международным организациям, правительственным источникам, НПО, средствам массовой информации). Следует учитывать политический и идеологический контекст, в котором действует источник, а также его мандат, направление деятельности, методы изложения информации, финансовую базу и намерения, стоящие за его публикациями, и оценивать всю информацию соответствующим образом.

Вышеупомянутый профессиональный стандарт<sup>55</sup> намного более четко отражен в директивах ЕС об убежище и в национальном законодательстве некоторых стран, чем стандарт юридической релевантности. Причиной этого может очевидная потребность в обоснованной (и поэтому едва ли уязвимой) ИСП, которую признают все участники процедуры определения статуса беженца.

### VII.1 Объективность и беспристрастность

#### VII.1.1 Законодательство

Первой четкой нормой, установленной законодательством ЕС в связи с надежностью источников, является объективность и беспристрастность. В соответствии с пп. (а) п. 2 ст. 8 Директивы о процедурах,

2. Государства-члены обеспечивают, чтобы решения определяющих органов в отношении ходатайств о предоставлении убежища принимались после проведения надлежащей проверки. С этой целью государства-члены обеспечивают, чтобы:

(а) каждое заявление рассматривалось отдельно, а решение по нему принималось **объективно и беспристрастно**;

С точки зрения специалиста по ИСП эти критерии означают, что источники (и информация, которую они предоставляют) выбираются **без какого бы то ни было предубеждения или предпочтения определенного подхода**. Такой подход препятствует исследованиям по ИСП, нацеленным на информацию, которая служит исключительно цели принятия или отклонения ходатайства о предоставлении международной защиты, вместе с тем содействуя уравновешенному и беспристрастному отношению. На время написания этого отчета лишь несколько государств-членов ЕС включили эти нормы в свое законодательство об убежище.

#### VII.1.2 Судебная практика

ЕСПЧ еще не определил нормы в отношении того, как установить объективность источника информации. Вместе с тем, в своем ключевом решении по делу Салах Ших он уже ссылался на критерии надежности и объективности<sup>56</sup>:

(...) В отношении материалов, полученных по собственной инициативе, Суд считает, что, учитывая абсолютный характер защиты, предоставляемой статьей 3, необходимо обеспечить, чтобы оценка, проведенная властями государства-участника, была надлежащей и достаточно подтвержденной внутренними материалами, а также материалами, полученными из других, **надежных и объективных источников**, (...)

Хотя объективность и беспристрастность, как представляется, являются основной нормой в судебной практике по делам об убежище во всей Европе, суды и судебные органы крайне редко ссылаются на это требование в конкретной связи с источниками ИСП. Любопытно, однако, ознакомиться с формулировкой, которую они используют в этом контексте. Высокий суд **Ирландии** в решении по делу IE-05 использовал интересный термин «источники, надежные в международном масштабе», Постоянный апелляционный совет по делам беженцев **Бельгии** (BE-

<sup>55</sup> См. также «Меморандум о позиции» УВКБ ООН», пп. 24-27; «Контрольный перечень» МАСБП, пп. 49–60.

<sup>56</sup> Пункт 136.



06, BE-07) упомянул о «серьезности и надежности», а Гражданский суд г. Лечче (**Италия**) в решении по делу IT-01 сослался на «организации, объективно и серьезно занимающиеся вопросами беженцев». В одном из своих соответствующих решений (NL-01) Государственный совет **Нидерландов** постановил, что

(...) доклад о стране[, изданный Министерством иностранных дел,] должен содержать беспристрастную, объективную и глубокую информацию (...),

тогда как в других решениях (NL-02, NL-04) он установил требование об использовании «объективных» источников.

Совет по тяжбам иммигрантов **Бельгии** минимум в двух решениях (BE-18 и BE-19) постановил, что отчеты с ИСП, представленные отделом ИСП этого административного органа (“CEDOCA”), сами по себе являются гарантией объективности, и такой информации следует отдавать предпочтение перед общими статьями и сообщениями в средствах массовой информации. Причина такой позиции состоит в том, что отчеты CEDOCA готовят

[...] непредвзятые государственные служащие, не имеющие личной заинтересованности в воспроизведении неверной информации [...].

Суд по вопросам убежища и иммиграции **Великобритании** в решении UK-11 (по одному из «национальных руководящих» дел<sup>57</sup>) изучил требование к объективности в совершенном ином контексте:

Акцент, который мы делаем на оценку на основе объективных обстоятельств, побуждает нас сделать еще одно замечание. Среди практиков и судей все еще широко распространена практика обращения к «объективным свидетельствам о странах», когда они имеют в виду лишь справочную информацию о странах. На наш взгляд, называть такие свидетельства «объективными» означает скрывать необходимость проведения лицом, выносящим решение, проверки таких свидетельств на предмет их соответствия вышеупомянутым стандартам ИСП. Такая практика, как представляется, происходит из различия между свидетельствами, касающимися отдельного заявителя (так называемыми «субъективными свидетельствами») и свидетельствами об условиях в стране (так называемыми «объективными свидетельствами»), однако, как показывает наше дальнейшее обсуждение дела апелланта, [...] даже это различие может вызвать путаницу, когда стоит вопрос о том, имеют ли субъективные опасения апелланта под собой объективные основания. Надеемся, что вышеописанная практика прекратится.

Приведенная выше – довольно необычная – аргументация особенно ценна, так как она подчеркивает неабсолютный характер объективности и необходимость проведения тщательной проверки любого источника ИСП (даже так называемой «официальной» информации). Этот подход отражен в других решениях судов ряда стран, касающихся оценки конкретных источников.<sup>58</sup>

## **VII.2 Многообразие источников**

### **VII.2.1 Законодательство**

В развитие общей нормы об объективности и беспристрастности пп. (b) п. 2 ст. 8 Директивы о процедурах устанавливает более конкретное правило использования различных источников:

2. Государства-члены обеспечивают, чтобы решения определяющих органов в отношении ходатайств о предоставлении убежища принимались после проведения надлежащей проверки. С этой целью государства-члены обеспечивают, чтобы: (...)

(b) информация, получаемая из различных источников, таких как Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), была актуальной и точной, так же как и информация о ситуации в стране происхождения заявителя и, если необходимо, в странах, которые он пересекал; а также, чтобы эта информация была доступна сотрудникам, отвечающим за рассмотрение ходатайства и принятие решения по нему;

<sup>57</sup> Устанавливающие прецедент решения, призванные дать авторитетные указания по определяющим вопросам, часто встречаются в отдельных делах об убежище, имея целью обеспечить большую согласованность в принятии решений по вопросам убежища. Эта специальная система существует в Великобритании с 2004 года.

<sup>58</sup> Ср. главу VII.3.2

Такое же требование установлено в связи с национальным определением безопасных стран происхождения в п. 5 ст. 30 вышеупомянутой директивы.

На время подготовки этого отчета лишь несколько стран перенесли это конкретное требование в свое законодательство об убежище, и на данный момент **Венгрия** является государством-членом ЕС, которая предусматривает конкретные указания в отношении фактического смысла этого требования, в соответствии с существующей профессиональной «добросовестной практикой» и в сочетании с предыдущим стандартом объективности<sup>59</sup>:

- (8) Центр информации о странах осуществляет сбор информации и подготовку отчетов на объективной, беспристрастной и точной основе. С этой целью он:
- а) использует различные источники информации;
  - б) в равной мере и в максимальной степени пользуется правительственными, неправительственными и международными источниками информации.

Румынское законодательство об убежище также предполагает использование различных типов источников, однако это требование поставлено косвенно<sup>60</sup>.

### VII.2.2 Судебная практика

С начала 1990-х годов **ЕСПЧ**, оценивая информацию о странах в делах, касающихся статьи 3, постепенно все больше акцентирует внимание на многообразии источников. Как уже упоминалось в главе IV.2, сейчас Суд далеко отошел от своей первоначальной практики основываться, главным образом, на «профессиональном опыте» государств-ответчиков и на предоставленных ими материалах. Хотя практика уже просматривается в более выраженном обязательстве пользоваться различными источниками, конкретные принципы были заложены только в деле *Салах Ших*<sup>61</sup>:

(...) В отношении материалов, полученных по собственной инициативе, Суд считает, что, учитывая абсолютный характер защиты, предоставляемой статьей 3, необходимо обеспечить, чтобы оценка, проведенная властями государства-участника, была надлежащей и достаточно подтвержденной внутренними материалами, а также **материалами, полученными из других, надежных и объективных источников**, таких как, к примеру, другие государства-участники и прочие государства, учреждения системы ООН и заслуживающие доверия неправительственные организации. (...) Было бы слишком узким подходом по статье 3 по делам, касающимся иностранцев, стоящих перед угрозой высылки или экстрадиции, если бы Суд, как международный суд по правам человека, учитывал бы только материалы, предоставленные властями заинтересованного государства-участника, **не сравнивая их с материалами, полученными из других, надежных и объективных источников** (...).

В соответствии с практикой ЕСПЧ различные европейские суды в последние годы стали уделять значительное внимание этому требованию. Высокий суд **Ирландии** очень четко выразился в решении по делу *IE-07*<sup>62</sup>:

Оценка информации о странах происхождения, поступающей из различных источников, - функция Трибунала.

В соответствующем решении (UK-08) Апелляционный суд **Великобритании** установил свой стандарт с такой же ясностью:

(...) задача судьи – не выбирать конкретную оценку без сравнения ее с другими оценками, а сделать качественную оценку и придти к сбалансированному обзору этих материалов.

Бывшее Независимое федеральное бюро по вопросам убежища **Австрии** неоднократно подчеркивало важность использования различных источников информации в процедуре определения статуса беженца.<sup>63</sup> Впоследствии Административный суд также подтвердил это общее требование в решении *AT-18*:

<sup>59</sup> Постановление Правительства № 301/2007 (X1.9.) о приведении в действие Закона об убежище № LXXX (2007 г.), раздел 70(8), вступает в силу с 1 января 2008 г.

<sup>60</sup> Решение 1251/2006 об утверждении Методических норм по применению Закона № 122/2006 об убежище в Румынии, раздел 16 (3) – подробнее см. в разделе VII.3.1.

<sup>61</sup> Пункт 136.

<sup>62</sup> См. также *IE-09*, подробнее в разделе VII.3.2.

<sup>63</sup> См., например, *AT-11*, *AT-12* и *AT-15*

Представленная ИСП была бы достаточным основанием для принятия решения только в том случае, если бы она была получена в результате обширного исследования, охватывающего достаточный объем отчетов о стране из разных источников, и если бы эти источники не приводили доказательств «проблем», с которыми сталкиваются данные меньшинства. [...] В данном конкретном случае невозможно установить, какими источниками пользовалось государственное бюро документации. Отчеты Швейцарского совета по делам беженцев были опущены, даже несмотря на то, что заявитель представил их в ходе судебного разбирательства. Сам этот факт ставит под сомнение полноту расследования, подрывая основной аргумент решения, а именно то, что оценка ситуации в стране основывалась на глубоком научном докладе, подготовленном государственным бюро документации.

В решении АТ-19 Административный суд подчеркнул необходимость обязательного использования разных источников в конкретном контексте, а именно в случае, когда административный орган хочет оспорить выводы УВКБ ООН в отношении определенных условий в странах и групп риска:

Исходя из преобладающего прецедентного права Административного суда, рекомендации международных организаций имеют индикативное действие. Это значит, [...] что они не обязывают суд предоставлять убежище или альтернативную форму защиты. По сути, суд должен учесть оценку, проведенную УВКБ ООН, и заявить, представив доказательства, почему и на основании каких отчетов о стране он не следует мнению УВКБ ООН.

Вышеизложенную позицию занял и Миграционный апелляционный суд **Швеции** в решении SE-03, постановив, что

... рекомендации УВКБ ООН должны, естественно, сопоставляться с другой информацией о странах происхождения.

Миграционный суд г. Готенбурга установил более общий стандарт в решении SE-02, постановив, что

... в большинстве случаев представляется необходимым, чтобы Миграционное бюро исследовало и описывало информацию, полученную из нескольких источников.

Региональный суд г. Брно (**Чешская Республика**) также установил конкретные стандарты, отметив в решении по делу CZ-16, что

... ответчик основывает свою оценку не только на информации, исходящей от государственных учреждений (докладах по странам Государственного департамента США, Министерства иностранных дел Чехии, Министерства внутренних дел Великобритании, Чешского пресс-бюро и др.), но и на информации, предоставленной неправительственными организациями (такими как «Международная амнистия», «Хьюман Райтс Уотч» и др.),

а в решении по делу CZ-17 – что

... в отношении надлежащей оценки фактов необходимо, чтобы административный орган включал в свою доказательную оценку как отчеты неправительственных организаций, наблюдающих за ситуацией [в стране происхождения], так и [соответствующие] руководящие принципы УВКБ ООН (...), используя эти отчеты как основу для принятия решения.

Верховный административный суд **Чешской Республики** впоследствии также следовал этим стандартам. В решении CZ-30 он заключил:

Административный орган обязан собрать достаточный объем релевантной информации, полученной, в принципе, из различных источников, с тем, чтобы обеспечить их взаимное сопоставление на предмет определения степени их достоверности и точности.

В решении CZ-22 указано также:

Баланс и многообразие источников обеспечиваются благодаря использованию зарубежных и отечественных, государственных и негосударственных источников.

В решении CZ-28 Верховный административный суд уточнил критерии выполнения этого требования:

Что касается жалобы истца на то, что в разбирательстве не был использован конкретный материал с ИСП, то Суд замечает, что априори невозможно упрекнуть Министерство [внутренних дел] в неиспользовании конкретного отчета о стране происхождения. А именно, невозможно использовать все существующие отчеты. Достаточно того, что Министерство собирает ИСП в том объеме и с тем качеством, что это позволяет получить достаточную, сбалансированную и достоверную информацию о ситуации в стране происхождения, особенно в отношении соображений, касающихся обстоятельств данного дела.

В решении CZ-30 этот же суд дополнил этот принцип так:

Часто желательно использовать отчеты, представленные неправительственными организациями. При этом, однако, априори невозможно заявить, что, если в данном случае административный орган не использовал такую ИСП, то он не собрал достаточно доказательств для принятия решения.

Таким образом, данное чешское судебное толкование предполагает более гибкий подход к критерию многообразия источников.<sup>64</sup>

Бывший Постоянный апелляционный совет по делам беженцев Бельгии неоднократно упоминал, пусть даже и опосредованно, о важности диверсификации источников ИСП. Вместо того, чтобы установить точную норму, этот бельгийский орган использовал данный аргумент при отклонении или принятии апелляции, хваля многообразие использованных источников (BE-06, BE-07) или критикуя отсутствие такового (BE-01). В решении BE-15 Совет по тяжбам иммигрантов постановил, что одной лишь критики в отношении полноты источников, используемых административным органом, недостаточно для опровержения точности данной информации.

Окружной суд г. Цволле (**Нидерланды**) в решении NL-05 заключил, что не достаточно основывать решение в отношении убежища на имеющемся официальном отчете о стране, подготовленном Министерством иностранных дел Нидерландов, если в других источниках имеется информация, подтверждающая ходатайство, и что в такой ситуации эти другие источники следует учитывать.

Необходимость использования различных источников с целью получения сбалансированной картины ситуации в стране происхождения прослеживается также в судебной практике **Германии** и **Словакии**<sup>65</sup>.

### **VII.3 Конкретные указания по выбору и анализу источников**

#### **VII.3.1 Законодательство**

В Директиве о процедурах практически ничего не говорится о том, что конкретно означает беспристрастность или многообразие источников. Указаны, однако, два конкретных, наиболее важных источника: **УВКБ ООН**<sup>66</sup> и **Совет Европы**<sup>67</sup> (причем последний только в связи с национальным определением безопасных стран происхождения). Кроме того, предлагается использовать информацию, предоставленную **другими государствами-членами ЕС**<sup>68</sup>.

Нежелание ЕС и его государств-членов отличать «предпочтительные» источники можно понять, учитывая сложность (и даже невозможность) создания всеобъемлющего, сбалансированного и неизменного списка наиболее полезных и надежных источников ИСП. С другой стороны, весьма полезными могли бы быть некоторые более конкретные указания о том, какие типы источников следует использовать. В этом отношении можно упомянуть законодательство об убежище **Румынии**<sup>69</sup>:

(3) В соответствии с разделом 13 (1) (b) Закона государственные служащие, в обязанности которых входит изучение информации из страны происхождения заявителей, изучают любую информацию из открытых источников, Интернет-источников, библиотек, заключений специалистов в данной области, отчетов и материалов учреждений, центров и организаций, специализирующихся на этой тематике, материалов,

<sup>64</sup> Ср. чешскую судебную практику по оценке источников в главе VII.3.2

<sup>65</sup> Подробнее см. в разделе VII.3.2.

<sup>66</sup> Директива о процедурах, статьи 8 (2) (b) и 30 (5).

<sup>67</sup> Там же, статья 30 (5).

<sup>68</sup> Там же, статья 30 (5).

<sup>69</sup> Решение 1251/2006 об утверждении Методических норм по применению Закона № 122/2006 об убежище в Румынии, раздел 16 (3).

выпущенных Министерством иностранных дел Румынии, а также из любых других источников, которые могут содействовать оценке ситуации в стране происхождения.

В законодательстве **Литвы** по вопросам убежища не только перечислены разные виды источников, но и установлен порядок предпочтений среди них:<sup>70</sup>

33. Отчеты о ситуации в третьих странах и странах происхождения могут основываться на информации, полученной из разных источников. Эта информация оценивается по источникам, начиная с наиболее достоверного, в следующем порядке:

- 33.1. информация, полученная от дипломатических миссий и консульств Литовской Республики;
- 33.2. информация, полученная от УВКБ ООН;
- 33.3. информация, полученная от других международных организаций;
- 33.4. информация, полученная от неправительственных организаций;
- 33.5. сообщения средств массовой информации;
- 33.6. прочая информация.

Такой «абсолютный» порядок предпочтений не только противоречит пониманию большинства специалистов по ИСП, но и большей части соответствующего судебного толкования в европейских судах.<sup>71</sup>

### VII.3.2 Судебная практика

В решении по делу Салах Ших **ЕСПЧ** привел базовый перечень типов источников, которые следует использовать для сравнения с собственными материалами<sup>72</sup>, а именно:

(...)к примеру, другие государства-участники и прочие государства, учреждения системы ООН и заслуживающие доверия неправительственные организации (...).

С того времени это утверждение повторялось в целом ряде решений. В решении по делу **NA** (2008 г.) Суд привел беспрецедентные правовые рекомендации в отношении того, как следует оценивать источники ИСП:

Оценивая такие материалы, следует учитывать их источник, в частности, его **независимость, достоверность и объективность**. В отношении отчетов релевантными показателями являются **авторитет и репутация автора, серьезность расследований**, с помощью которых они были составлены, **согласованность сделанных в них выводов и подтверждение их другими источниками**.

Представляется, что судьи – как и законодатели – довольно неохотно рекомендуют использовать «предпочтительные» источники или дают указания о том, как проверят или анализировать источники. В тех же редких случаях, когда они это делают, несомненно, наиболее часто в качестве источника упоминается УВКБ ООН, а в некоторых случаях упоминаются и другие известные поставщики ИСП («Международная амнистия», «Хьюман Райтс Уотч», Министерство внутренних дел Великобритании). Вместе с тем, эти предложения неизменно даются в виде примера или рекомендации, а не четкого указания.

На национальном уровне особый интерес представляет опять-таки **чешская** судебная практика. В решении **CZ-01** 1994 г. (гораздо раньше основной релевантной судебной практики в Европе) Высокий суд Чехии установил следующий стандарт:<sup>73</sup>

Для получения доказательств орган может привлечь дипломатический или консульский персонал, воспользоваться компьютерной базой данных УВКБ ООН, где имеется обширный массив информации в отношении соблюдения прав человека в отдельных странах, либо запросить какую-либо наднациональную организацию, специализирующуюся по вопросам защиты прав человека.

<sup>70</sup> Регламент, регулирующий изучение ходатайств иностранцев о предоставлении убежища, принятие и исполнение решений (утвержден Приказом Министра внутренних дел Литовской Республики № 1V-361 от 2004 г. (раздел 3.3).

<sup>71</sup> Ср. главу VII.3.2

<sup>72</sup> Пункт 136.

<sup>73</sup> См. также CZ-02.

В решении CZ-30 Верховный административный суд Чехии ясно занял следующую позицию: государственное и негосударственное происхождение информации о странах само по себе не влияет на ее качество. Суд заявил следующее:

Вообще говоря, в том, что касается достоверности, релевантности и многообразия информации, невозможно различить ИСП, подготовленную государствами или учреждениями, контролируемые государством, с одной стороны, и ИСП, подготовленную негосударственными субъектами или организациями, не связанными непосредственно с государством, с другой стороны. [...] В некоторых случаях ИСП, подготовленная государством, может быть недостаточной, искаженной, односторонней, мотивированной особыми интересами, связанными с внешней политикой конкретного государства, тогда как ИСП, предоставленная некоторыми негосударственными организациями, действующими в данной стране или на данной территории, напротив, может быть объективной и ценной. Вместе с тем, может быть и наоборот: негосударственная ИСП может страдать недостатками, например, из-за одностороннего подхода к определенным проблемам в стране происхождения [...]. Обобщение нежелательно.

Это же решение содержит указания о том, как поступать с противоречивой информацией, поступившей из разных источников:

Административный орган не должен игнорировать существенные различия в разных источниках информации; наоборот, он обязан устранять возможные конфликты между разными материалами с ИСП. Например, он обязан оценить их, в частности, на предмет их объективности, точности и полноты, проверить их общую оценку, обеспечить как можно большую объективность описания ситуации в стране происхождения и обстоятельств, касающихся убежища.

Последний из этих стандартов, давно устоявшийся в практике специалистов по ИСП, имеет очень большое значение, учитывая его пока что недостаточное присутствие в судебной практике.

Суды в целом воздерживаются от рекомендаций по поводу предпочтительного использования определенного типа источника, подход которого соответствует обязательству содействовать диверсификации источников, упомянутому выше. Интересное исключение – решение Высокого административного суда **Австрии** по делу АТ-09:

В каждом случае оценки общей ситуации в стране происхождения органы убежища обязаны использовать имеющуюся информацию, в частности, отчеты, подготовленные международными организациями, занимающимися проблемами беженцев, (...)

Хотя требование о том, что достоверный источник ИСП должен иметь некую «хорошую международную репутацию», не чуждо европейским судам, рассматривающим дела об убежище<sup>74</sup>, столь явное предпочтение, отдаваемое международным поставщикам информации (по сравнению с правительственными источниками или местными НПО), выглядит скорее единичным случаем.

Суды редко берутся анализировать надежность того или иного источника. Тем не менее, некоторые суды уже сформулировали весьма интересные мнения в этом отношении. Административный суд Люнебурга (**Германия**) в решении по делу DE-04 обсудил практику использования только ИСП, подготовленной МИД Германии, подвергнув эти отчеты беспрецедентной критике и указав важные соображения для анализа источников:

С методологической точки зрения не достаточно, чтобы общая перспектива учитывала только отчеты по стране, подготовленные Министерством иностранных дел, такие, например, как «Вьетнам - целевая страна для немецкой помощи в целях развития», «Германия – один из самых важных двусторонних доноров Вьетнама» (...). Кроме того, самый последний отчет по стране, подготовленный Министерством иностранных дел (за 28 августа 2005 г.) не включает, на наш взгляд, ни двусторонний отчет за 2005 год (...), ни доклад о соблюдении прав человека за 2004 год Государственного департамента США (февраль 2005 г.). МИД ссылается исключительно на соответствующие отчеты за предыдущий год. Не упомянуты и не включены доклад о правах человека № 28, выпущенный «Обществом за людей в опасности» (28 апреля 2005 г.), и годовой доклад «Международного общества за права человека» за 2004 год. Есть сомнения в отношении того, были ли учтены другие отчеты, опубликованные в средствах массовой информации. Следовательно, информационная ценность отчетов МИД по стране крайне ограничена, поскольку последние события во Вьетнаме, о которых сообщали другие источники, в недостаточной степени учтены и описаны.

Соответственно, учитывая особые отношения между Германией и Вьетнамом и недостаточную информационную ценность отчетов МИД по стране, необходимо включить и оценить, причем

<sup>74</sup> См., например, решение Высокого суда Ирландии по делу IE-05 и его норму в отношении «источников, надежных в международном масштабе», упомянутую в разделе VII.1.2.

сбалансированными судебными средствами, другие свидетельства – если возможно, из широкого спектра источников.

Хотя это решение еще нельзя считать особым мнением в немецкой судебной практике, его следует, несомненно, похвалить за формулирование четкого представления о том, что необходимо учитывать при анализе надежности источника в конкретном контексте, а также за косвенное указание на то, что даже поставщики информации с наилучшей репутацией работают по конкретному мандату и с неизбежной пристрастностью. В недавнем решении DE-05 Высокий суд Нижней Саксонии в определенной мере одобрил этот общий вывод, постановив, что

Отчеты и заключения по странам, подготовленные Министерством иностранных дел, образуют значительную, фактографическую основу для принятия решений в процессе рассмотрения ходатайств о предоставлении убежища. Формулирование выводов на основании заявлений Министерства иностранных дел предполагает рассмотрение судом фактов и доказательств [...]. Вместе с тем, в исключительных случаях суды могут быть обязаны проводить более детальное изучение утверждения Министерства иностранных дел, если возникают сомнения о достоверности той или иной информации, которая использовалась для формулирования этого утверждения [...].

Эту позицию одобрил Высокий суд **Ирландии**, в связи с другими аналогичными правительственными источниками (решение по делу IE-09):

Я не считаю, что полностью полагаться на отчеты - не говоря уже о выдержках из отчетов – подаваемые правительствам, Государственному департаменту США или Министерству иностранных дел Великобритании, всегда является достаточным способом удовлетворения необходимости установления и оценки соответствующих обстоятельств, существующих в стране происхождения конкретного заявителя. Причины составления этих отчетов и их подоплека могут серьезно ограничивать их ценность как независимых индикаторов ситуации в стране происхождения конкретного заявителя.

В решении по делу PL-11 Региональный административный суд Варшавы рассматривает вопрос анализа источников в весьма специфическом случае использования сомнительных источников при оценке применимости положений об исключении. **Польский** суд представил в своих решениях различные аспекты анализа источников, касающихся одной стороны вооруженного конфликта:

Суд не согласен с заявителем, который оспаривает, в принципе, любую возможность построения оценки по делам чеченцев, ищущих убежища, на российских источниках и информационных агентствах. Несомненно, Российская Федерация, как сторона конфликта в Чечне, по очевидным причинам заинтересована в подаче этого конфликта наиболее благоприятным для себя способом и в соответствии со своими политическими интересами, следовательно, как правильно отметило Управление по делам беженцев, «отчеты и данные из российских СМИ необходимо оценивать очень осторожно». Это не значит, однако, что им всегда следует отказывать в правдивости; это значит лишь, что сначала необходимо провести различие между информацией и ее оценкой, представленной в этих источниках, и сопоставить эти факты с обстоятельствами, изложенными заявителем, а также с другими имеющимися источниками. Во-вторых, оценивая факты с точки зрения причин применения положений об исключении, необходимо учитывать, что они должны интерпретироваться строго.

Тот подчеркнутый заявителем факт, что в информации, представляемой российскими информационными агентствами, используется определенный стиль изложения, например, задержанный боец «якобы сказал» или люди «якобы умерли/исчезли», не доказывает, что эти источники являются ненадежными и недостоверными. Наоборот, агентство этим делает четкую и надежную оговорку о том, что представленная информация не подтверждена и не поддержана в других источниках, и это значит, что в такой процедуре убежища, если не проведена дальнейшая проверка и информация, представленная с такой «оговоркой», не подкреплена другими доказательствами, ее нельзя считать достоверным доказательством и она не может служить основанием («веской причиной») для применения положения об исключении.

Суд по вопросам убежища и иммиграции **Великобритании** в решении UK-12 впечатляюще подробно указал, какой фактор он считает релевантным для целей оценки источников информации:

44. Материалы НПО, таких как «Международная амнистия», «Хьюман Райтс Вотч» и многие другие, могут быть избирательными и в определенной мере зависят – в смысле значения, которое им можно придать – от репутации источника. Иммиграционные судьи знают, что основной массив базовых доказательств, которые им представляют, поступает из источников, имеющих особый интерес или особые планы. Об этом следует помнить, оценивая значение, которое будет придаваться базовым доказательствам.

45. Что касается таких доказательств, как письма Верховного комиссариата Великобритании, то справедливо будет сказать, что Верховные комиссариаты и посольства, работающие под эгидой Министерства иностранных

дел и по делам Содружества. Оно, как и ответчик, является подразделением исполнительной ветви власти. В данном случае доказательства в виде вышеупомянутых писем были получены по специальному запросу ответчика. Мало что известно о процессе сбора информации, посредством которого были получены исходные данные, или степени, в которой они фильтровались. Не ясно также, изучались ли несколько источников, а не один, и исследовались ли конкурирующие взгляды. Все это определяет, какое значение следует придать данным доказательствам. Иммиграционным службам не следует спешить с выявлением недобросовестности с обеих сторон, даже при том, что они должны рассматривать доказательства непредвзято и пытливо, чтобы придать им соответствующее значение. [...]

197. В оценке полученной информации о странах происхождения, включая отчеты экспертов, в контексте убежища самоочевидно, что мы должны обеспечить максимальную объективность наших рассуждений и выводов. Рассмотренные нами отчеты экспертов, информация Верховного комиссариата Великобритании и основная часть данных, содержащихся в информации о странах происхождения, основана, главным образом, на анализе обоснованных заключений, личных наблюдений и выводов, которые часто делаются после тщательного просмотра всей имеющейся информации. Заключение и выводы в таких ситуациях, таким образом, включают сильный элемент субъективности. По этой причине мы попытались взглянуть, где возможно, на объективные цифры, вытекающие из всей совокупности информации, которой мы располагаем. При оценке риска, которая является нашей конечной целью, анализ этих цифр станет отправной точкой для получения наиболее объективного результата. Основываясь на объективности этих цифр, если они достоверны, мы можем перейти к оценке многих отчетов экспертов и других материалов, представленных нам. [...]

203. Отчет УВКБ ООН был очень актуальным и своевременным. Мы согласны с тем, что [...] программа защиты УВКБ ООН шире, чем просто оценка статуса беженцев или дополнительной защиты. Вместе с тем, эти отчеты готовят люди, имеющие непосредственный опыт работы по основным рассматриваемым вопросам, поэтому мы придаем им большое значение в данном деле.

Верховный административный суд **Чешской Республики** в решении CZ-24 даже подверг тщательной проверке отчет Европейской Комиссии 2007 года о подготовке Турции к вступлению в ЕС:

[...] Этот отчет построен на информации, собранной и проанализированной Европейской Комиссией; кроме того, была использована информация, предоставленная турецким правительством, государствами-членами ЕС, данные отчетов Европейского Парламента и многочисленных международных и неправительственных организаций. [...] Хотя этот отчет содержит главу о защите прав человека и национальных меньшинств, его цель состоит прежде всего в оценке хода подготовки к членству в ЕС. [...] Отчет не предназначен для использования в разбирательствах по поводу убежища, проводимых государствами-членами ЕС. Он представляет собой политически очень деликатный документ, в котором необходимо взвешивать каждое предложение, чтобы не спровоцировать нежелательный дипломатический конфликт. [...] Не следует забывать, что данный отчет сформулирован дипломатическим языком, который не позволяет раскрыть истинное положение дел в стране происхождения. Вместе с тем, прямолинейный вывод регионального суда низшей инстанции о том, что этот отчет вообще не должен использоваться, следует исправить. Данный отчет [...] может быть одним из средств доказывания в производстве по вопросу международной защиты. [...] Тем не менее, специфический характер вышеупомянутого отчета необходимо отразить на этапе свободной оценки доказательств [...]. На этом этапе следует учесть, что это – дипломатический документ, не созданный для целей разбирательств по вопросу убежища и не ориентированный на освещение обстоятельств и фактов, актуальных для предоставления международной защиты. [...] Поэтому данный отчет можно использовать только как вспомогательное доказательство, рассматриваемое вместе с ИСП, в которой отсутствуют вышеупомянутые недостатки. Отчет о ходе подготовки Турции к вступлению в ЕС может служить для проверки информации, изложенной в других отчетах, собранных административным органом.

**Бельгийский совет по тяжбам иммигрантов (CIL)** заключил в решении BE-13, что сам по себе тот факт, что определенные материалы ИСП основаны в первую очередь на информации, предоставленной самой страной происхождения, вызывает сомнения относительно их объективности. Совет (как и его предшественник, Постоянный апелляционный совет по делам беженцев) выразил также взгляды – довольно противоречивые – на то, как оценивать анонимность источника.<sup>75</sup>

Административный суд **Словении** в решении SI-08 привел интересный (и довольно необычный) пример сравнения достоверности двух международных источников (а именно УВКБ ООН и Совета Безопасности ООН):

УВКБ ООН, как специализированная организация, играющая важную роль в жизни международного сообщества, имеет особую обязанность согласно статье 35 Конвенции 1951 г. Учитывая, что деятельность УВКБ ООН носит намного более неполитический характер по сравнению с Советом Безопасности ООН, ИСП, предоставляемая УВКБ ООН, имеет намного большее значение как доказательство, нежели информация Совета Безопасности ООН, так как последний выполняет функции, которые в большей мере касаются политики и безопасности.

<sup>75</sup> Подробно см. в главе IX.2



В этих примерах из судебной практики подчеркивается важность анализа источников, в том числе оценки мандата и мотивации источника, даже если это самые уважаемые правительственные источники и как таковые – с точки зрения специалиста по ИСП – обладают высокой ценностью.

#### **VII.4 Краткие выводы**

Критерий использования сбалансированных и надежных источников ИСП в процедурах определения статуса беженца сейчас четко закреплен как в законодательстве, касающемся убежища, так и в судебной практике ЕС. Его главное конкретное воплощение – требование использовать различные источники ИСП, как предусмотрено в Директиве о процедурах и отражено в решениях ЕСПЧ и ряда старших судов. Релевантное прецедентное право большей частью отказывается устанавливать «порядок предпочтений» разных видов источников информации. ЕСПЧ, а также некоторые национальные суды недавно установили стандарты оценки источников. Более того, оказывается, что за последние несколько лет ряд национальных судов усилил бдительность даже в отношении «официальных» источников (уровня ЕС и отдельных государств), и общей нормой постепенно становится тщательная проверка, а не автоматическое принятие такой информации.

## VIII. Стандарт 3: точность исследований и выбор актуальной информации

Точную ИСП получают и подтверждают из разных источников, при этом должное внимание уделяют отысканию и фильтрации значимой и актуальной информации из выбранных источников, избегая искажения ее сути. Процесс исследований должен отражать высокие профессиональные стандарты и не допускать пристрастности или предвзятости.

Предыдущий стандарт – надежность – касается выбора и анализа источников, тогда как говоря о точности, мы имеем в виду получение релевантной информации из выбранных источников (т.е. это основной стандарт качества самого процесса исследований). Всем известно, что исследования в сфере ИСП требуют определенного умения работать с Интернетом, а также других коммуникационных технических и методологических навыков. Дополняя эти общие требования, европейская профессиональная практика установила более сложный стандарт – точность<sup>76</sup>, который основывается, главным образом, на принципе перекрестной проверки или подтверждения (из широкого круга источников) и на беспристрастном выборе актуальной информации. В определенной мере эти требования отражены как в законодательстве ЕС, так и в национальной практике.

### VIII.1 Получение объективной, беспристрастной и точной информации

#### VIII.1.1 Законодательство

В пп. (b) п. 2 ст. 8 Директивы о процедурах установлен довольно общий стандарт точности, который можно толковать в сочетании с требованием об объективности и беспристрастности, изложенным в пп. (a) п. 2 ст. 8:

2. Государства-члены обеспечивают, чтобы решения определяющих органов в отношении ходатайств о предоставлении убежища принимались после проведения надлежащей проверки. С этой целью государства-члены обеспечивают, чтобы:

(a) каждое заявление рассматривалось отдельно, а решение по нему принималось **объективно и беспристрастно**;

(b) информация, получаемая из различных источников, таких как Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), была актуальной и **точной**, так же как и информация о ситуации в стране происхождения заявителя и, если необходимо, в странах, которые он пересекал; а также, чтобы эта информация была доступна сотрудникам, отвечающим за рассмотрение ходатайства и принятие решения по нему;

Стандарт объективности уже анализировался в связи с надежностью и сбалансированностью источников; он может, однако, касаться и выбора информации. С точки зрения специалиста по ИСП это значит, что недостаточно только подобрать объективные и относительно беспристрастные источники; нужно также объективно и непредвзято исследовать саму информацию.

Интересно, что в разных национальных законах об убежище эти критерии отражаются по-разному. Например, в законодательстве **Венгрии**<sup>77</sup> и **Люксембурга**<sup>78</sup> используется формулировка, аналогичная приведенной в Директиве, со ссылкой и на объективность/беспристрастность, и на точность. В **румынском** законодательстве об убежище<sup>79</sup> упомянута лишь объективность как общий стандарт принятия решений. В Законе об убежище **Австрии** установлен стандарт объективности в связи с «обработкой» информации (т.е. здесь дается ссылка в этом отношении не на выбор источников, а на объективные исследования ИСП), который дополняется требованием о «научном» подходе<sup>80</sup>:

<sup>76</sup> См. также «Контрольный перечень» МАСБП, пп. 21-24.

<sup>77</sup> Постановление Правительства № 301/2007 (X1.9.) о приведении в действие Закона об убежище № LXXX (2007 г.), раздел 70(8), вступает в силу с 1 января 2008 г.

<sup>78</sup> Закон об убежище и дополнительных формах защиты от 5 мая 2005 г., раздел 18.

<sup>79</sup> Закон № 122/2006 об убежище в Румынии, раздел 13 (1) (a).

<sup>80</sup> Закон об убежище 2005 г., раздел 60 (2).

(2) (...) Собранные факты необходимо обобщить по каждой стране, объективно и научно обработать (общий анализ) и документировать в общей форме. (...)

### VIII.1.2 Судебная практика

Европейские суды часто ссылаются на объективность и сбалансированность в отношении выбора источников ИСП. Вместе с тем, они редко делают это в связи с процессом исследований и выбором информации из данных источников. Такой ограниченный подход можно понять, поскольку довольно легко оценить, можно ли считать группу выбранных поставщиков информации сбалансированной или достаточной обширной, а вот установить, отражал ли сам процесс исследований высокие методологические стандарты, судье практически невозможно.

Высокий административный суд **Австрии** сослался на требование о «точности» в решении по делу AT-10, что в данном конкретном случае означало необходимость учета региональных различий в стране происхождения.

Кроме таких общих норм, судебная практика все в большей степени показывает, что вводящий в заблуждение, оторванный от контекста выбор информации не допускается, и такой подход должен приводить к отмене решений низших инстанций. В одном из недавних решений (CZ-11) Верховный административный суд **Чехии** подчеркнул (формулируя этим самый четкий стандарт в этом отношении), что:

(...) положение лица, ищущего убежища, в стране его происхождения, должно оцениваться объективно, поскольку в противном случае имеет место процессуальное нарушение (...). Прежде всего, не допустимо действовать так, чтобы принимались во внимание только те факты и выводы из отчетов, которые соответствуют окончательному решению административного органа. В рассматриваемом деле Верховный административный суд установил, что метод использования информации о стране происхождения необъективен, потому что истец избирательно указал только определенные аспекты ходатайства и не рассмотрел остальную информацию, имеющую значение для данного дела. (...)  
(...) по мнению Верховного административного суда, [орган использовал ИСП] избирательно, так как он не принял во внимание основополагающую информацию (...)

Этот же стандарт впоследствии был подкреплён в решениях CZ-26 и CZ-27.

В **румынской** судебной практике также неоднократно (RO-02, RO-03) высказывалась критика в отношении того, что

ИСП толкуется с очевидными искажениями и вне контекста,

и это использовалось как аргумент для аннулирования административных решений. По мнению Регионального административного суда Варшавы (**Польша**), то, что орган первой инстанции не учел и не приложил к делу соответствующую часть отчета, в иных отношениях учтенного в данном деле (PL-12),

(...) не только вызывает серьезные сомнения в отношении правильности выводов, сделанных этим органом, и делает его решение неконтролируемым для Суда, но и оправдывает утверждение заявителя о том, что данный орган использовал указанный отчет избирательно.

В решении AT-20 Административного суда **Австрии** критикуется очевидный пример намеренно искаженной ИСП:

Отчет о калечащих операциях на женских половых органах (КОЖПО) цитировался в пояснительном заявлении второй инстанции: «Полиция готова сотрудничать и сотрудничала с целью прекращения этой практики», однако следующая часть предложения, в которой отмечается отсутствие государственной защиты в разных частях страны, была опущена. В целом предложение выглядит так: «Полиция готова сотрудничать и сотрудничала с целью прекращения этой практики, однако способность полиции своевременно и эффективно действовать в отдаленных населенных пунктах сильно ограничена».

Постоянный апелляционный совет по делам беженцев **Бельгии** в решении BE-04 отмечал, что источники «толкуются с искажением», а в **Болгарии** Софийский городской административный суд в решении BG-04 раскритиковал «избирательное и неточное» цитирование ИСП. Высокий суд **Ирландии** подошел к вопросу нежелательного избирательного цитирования с другой стороны:

В ситуации, где (...) существует значительный объем информации о стране происхождения, с помощью избирательных цитат обеспечить поддержку любого предложения. По этой причине важно рассматривать информацию о стране происхождения в целом и учитывать общий принцип или суть ее.

В решении IE-19 Высокий суд подчеркнул различие между свободой оценивания доказательств и произвольным выбором информации о странах:

Хотя суд согласен с тем, что определение значения, которое следует придавать (если следует) конкретной информации о стране происхождения, является целиком и полностью задачей Апелляционного суда по делам беженцев, последний не должен произвольно отдавать предпочтение одному элементу ИСП над другим.

Высокий суд также раскритиковал неоправданную избирательность в подходе к ИСП в решении IE-22:

В деле, которое рассматривается Судом, я нахожу также, что Комиссар избирательно подошел к той части параграфа, которую он процитировал в поддержку своего решения, опустив остальную часть, что значительно изменило выбранную им фразу. Более того, он не провел рациональный анализ конфликта и не указал причины, которые обосновали бы предпочтение, отданное им одному мнению над другим на основании этого анализа.

## **VIII.2 Актуальность информации**

### **VIII.2.1 Законодательство**

Подпункт (b) п. 2 ст. 8 Директивы о процедурах предусматривает еще один конкретный стандарт, имеющий отношение к точности исследований по ИСП, а именно стандарт актуальности:

2. Государства-члены обеспечивают, чтобы решения определяющих органов в отношении ходатайств о предоставлении убежища принимались после проведения надлежащей проверки. С этой целью государства-члены обеспечивают, чтобы:

(...)

(b) информация, получаемая из различных источников, таких как Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), была **актуальной** и точной, так же как и информация о ситуации в стране происхождения заявителя и, если необходимо, в странах, которые он пересекал; а также, чтобы эта информация была доступна сотрудникам, отвечающим за рассмотрение ходатайства и принятие решения по нему;

В этом положении не уточняется, что имеется в виду под словом «актуальная», а вот в пп. (a) п. 3 ст. 4 Директивы о квалификации даны дополнительные указания по этому требованию:

3. Оценка ходатайства о международной защите осуществляется индивидуально и учитывает следующее:

(a) все существенные факты, касающиеся страны происхождения, **имеющиеся на момент принятия решения** по ходатайству, в том числе законы и нормативные акты страны происхождения и способы их применения;

Читая приведенные выше два положения в совокупности, можно сделать вывод, что ИСП, используемая при определении статуса беженца, должна относиться к периоду, как можно более близкому к моменту принятия решения (независимо от того, какая это инстанция – первая или более высокая, и от того, какое это решение – административное или судебное). С точки зрения специалиста по ИСП, могут иметь место исключения из правила «максимальной актуальности». Если определены события, упомянутые лицом, ищущим убежища, происходили не перед его бегством, а, к примеру, за несколько лет до того, то ИСП, датируемая тем периодом – т.е. в иных отношениях полностью устаревшая – все равно будет точной. Еще одним исключением может быть культурная или историческая информация (например, об обрядах бракосочетания в одном из африканских племен или о календаре, используемом в разных исламских странах), которая часто не меняется со временем. В таких случаях норма актуальности не может толковаться очень строго.

Закон об убежище **Австрии** выходит за рамки базового требования, установленного Директивами, и устанавливает строгое правило в связи с документацией о странах, направленное на изъятие всей устаревшей информации и даже предусматривающее пересмотр результатов проведенного на ее основе анализа<sup>81</sup>

<sup>81</sup> Закон об убежище 2005 г., раздел 60 (2).

(2) (...) Документация подлежит корректировке в отношении фактов, которые более не соответствуют фактической ситуации. Результаты анализа, проведенного на основании этих фактов, подлежат исправлению. (...)

Кроме того, закон даже призывает пользователей ИСП уведомлять службу документации о такой информации<sup>82</sup>:

(7) Федеральное бюро по вопросам убежища должно быть уведомлено, если пользователь заметил (...), что определенная информация в документации о стране не соответствует или более не соответствует реальным фактам. Другие лица уполномочиваются информировать Федеральное бюро по вопросам убежища о таких фактах.

Аналогичное положение предусмотрено в **венгерском законодательстве**<sup>83</sup>:

(9) Центр информации о странах регулярно обновляет информацию, которая в нем хранится,  
а) посредством получения актуальной информации и  
б) посредством корректирования устаревшей информации, которая уже не отражает реальную ситуацию.

В положении о ежегодных отчетах Министерства внутренних дел об ИСП **литовское законодательство** об убежище предусматривает также, что<sup>84</sup>

[...] при изменении в ситуации в третьих странах или странах происхождения готовятся новые отчеты, которые утверждает Министр внутренних дел или уполномоченное должностное лицо.

### **VIII.2.2 Судебная практика**

Вопрос актуальности информации о странах широко рассматривается европейскими судами. **ЕСПЧ** прямо установил норму в отношении актуальности информации в решении по делу Чахала<sup>85</sup>:

(...) соответствующим моментом времени должен быть момент рассмотрения дела Судом. Следовательно, хотя историческое положение дел представляет интерес тем, что оно может пролить свет на нынешнюю ситуацию и вероятное направление ее развития, решающее значение имеют именно нынешние условия.

Хотя Суд не дал подробных указаний о том, как обеспечивать актуальный характер ИСП, он четко определил, что анализ должен относиться к положению дел на момент принятия решения. Этот принцип также подчеркивается в делах Ахмеда<sup>86</sup> и Венкададжаласармы<sup>87</sup>.

В решении по делу Салах Ших Суд подкрепил свой стандарт актуальности<sup>88</sup>:

(...) оценивая заявленный риск обращения, противоречащего статье 3, в отношении иностранцев, стоящих перед угрозой высылки или экстрадиции, необходимо провести полную и **актуальную оценку**, поскольку ситуация в стране назначения с течением времени может измениться.

В своем решении по делу Саади (2008 г.) ЕСПЧ еще раз подчеркнул:

С учетом даты подготовки материала существование риска следует оценивать, прежде всего, со ссылкой на те факты, которые были или должны были быть известны Договаривающемуся Государству на момент высылки. Вместе с тем, если заявитель на момент изучения Судом дела еще не был экстрадирован или депортирован, то соответствующим моментом времени будет момент рассмотрения дела Судом.

В последние годы национальные суды также постепенно разработали стандарт, предусматривающий использование актуальной ИСП. Судья Высокого суда **Ирландии** установил общий стандарт в решении IE-21, заявив:

<sup>82</sup> Закон об убежище 2005 г., раздел (7)

<sup>83</sup> Постановление Правительства № 301/2007 (XI.9.) о приведении в действие Закона об убежище № LXXX (2007 г.), раздел 70(9), вступает в силу с 1 января 2008 г.

<sup>84</sup> Регламент, регулирующий изучение ходатайств иностранцев о предоставлении убежища, принятие и исполнение решений (утвержден Приказом Министра внутренних дел Литовской Республики № 1V-361 от 2004 г. (раздел 32).

<sup>85</sup> Пункт 86.

<sup>86</sup> Пункт 43.

<sup>87</sup> Пункт 63.

<sup>88</sup> Пункт 136.

[...] мне представляется особенно важным, чтобы решения основывались на как можно более актуальной и авторитетной информации.

Тот факт, что

отчеты об ИСП относятся как к периоду, когда истец покинул свою страну, так и ко времени принятия административным органом решения о международной защите,

привели Верховный административный суд **Чешской Республики** в решении CZ-22 к выводу о том, что требование об актуальности соблюдено. Этот же суд в решении CZ-07 выразил аналогичное мнение<sup>89</sup> и, кроме того, постановил, что недостаточно основывать отказы на информации, которая лишь частично является актуальной:

(...) Верховный административный суд обнаружил грубое нарушение элементарных принципов, которые касаются пределов административного усмотрения, в том, что из процитированных отчетов, которые использовались с целью отказать в предоставлении убежища (...), только один (...) касался войны и послевоенной ситуации в Ираке, которая оказала решающее влияние на выезд заявительницы из своей страны.

В решении CZ-29 Верховный административный суд уточнил этот стандарт, постановив, что релевантные, но устаревшие отчеты с ИСП, не обязательно следует исключать из оценки дела, однако их следует рассматривать

[...] только в связи с другим отчетом аналогичного содержания и объема, который отразил бы текущее положение дел в конкретных местах страны за период с [дата публикации устаревшего отчета] и временем, когда заявитель покинул страну, и (или) временем принятия решения ответчиком и региональным судом [низшей инстанции].

Еще один интересный пример, который перекликается с упомянутым выше стандартом ЕСПЧ, установленным в делах Салах Ших и Саади, - дело UK-02, в котором Иммиграционный апелляционный суд **Великобритании** обсуждал вопрос актуальности в контексте второго ходатайства о предоставлении убежища:

Доказательства, датируемые периодом до вынесения определения первым судьей, возможно, были бы вполне уместными, если бы они были ему представлены. Этого, однако, сделано не было, и судья вынес свое определение без них. Ситуация в стране апеллянта на момент этого определения вряд ли имела значение для принятия решения о том, нарушит ли права человека апеллянта его высылка на момент вынесения второго определения. Представителям апеллянта нужно было порекомендовать собрать актуальные доказательства, а не полагаться на материалы, которые (согласно гипотезе) теперь довольно устарели.

В решении по делу PL-08 Региональный суд Варшавы (**Польша**) установил ценные стандарты в отношении вышеупомянутого вопроса (некоторым образом подтверждая принцип, заложенный в решении UK-02, но применяя его к апелляционным органам):

Задача Суда – оценить соответствие административных решений законодательству. Решающим фактором в этом отношении является дата выдачи решения. Если же доказательный материал, изученный при принятии данного решения, относится к периоду, который имел место за несколько месяцев или лет до выдачи решения, то, если апелляционный орган не дополнит данные о фактах сведениями о развитии событий в стране происхождения заявителя, это будет нарушением административной процедуры.

Миграционный апелляционный суд **Швеции** учел этот стандарт в решении SE-04, постановив:

Оценка такого дела, как это, должна проводиться на основе обстоятельств, существующих на момент ее проведения. [...] Следовательно, в дальнейшем Миграционный апелляционный суд будет оценивать дело [...] с учетом самой последней информации о стране происхождения, имеющей отношение к делу.

Иной подход был применен Федеральным административным судом **Германии**, который в деле DE-02 постановил в связи с периодическими отчетами, выпускаемыми Министерством иностранных дел Германии, что

---

<sup>89</sup> Еще раз подтвержденное в решениях CZ-13 и CZ-18

(...) административные суды, рассматривающие вопросы убежища, принципиально обязаны по должности выяснять, имеется ли новый отчет о стране и учтены ли в нем значительные изменения политической ситуации в соответствующей стране, которые важны с точки зрения права в сфере убежища.

Это довольно элементарное, но в высшей степени важное требование о том, что всегда следует использовать самый последний по времени отчет данного источника, подчеркивается и в **польской** судебной практике (PL-07).

Верховный суд **Словакии** подчеркнул в решении SK-22 необходимость использования актуальной ИСП в принятии решений о праве на дополнительную защиту.

В отличие от определения в общих чертах значения актуальной ИСП, многие суды выражают мнение об отсутствии актуальности информации, относящейся к определенному периоду. В этом контексте ИСП, давность которой превышала четыре года, признавалась неприемлемой в **австрийской** судебной практике (AT-21); **польские** (PL-03, PL-05), **чешские** (CZ-29) и **австрийские** (AT-02) суды признали ИСП, относящуюся к периоду двухлетней давности, устаревшей; информация, относящаяся к прошлому году, считалась неприемлемой в решениях **польского** (PL-06) и **словенского** (SI-02) суда. Требование использовать актуальную ИСП и ее отсутствие на момент принятия решения либо ИСП, относящуюся к времени, когда лицо, ищущее убежища, покинуло страну происхождения, часто упоминают как основание для отмены решений низших инстанций – пусть даже без менее конкретных деталей<sup>90</sup>.

Рассматривая несколько иной вопрос, касающийся актуальности информации, Верховный административный суд **Литвы** в решении LT-04 подчеркнул полезность материалов по ИСП, которые готовятся на основе информации, охватывающей более длительный период времени, так как

данные о состоянии прав человека в соответствующем регионе за более длительный период отражают релевантность и тенденции развития ситуации.

### **VIII.3 Краткие выводы**

Этот методологический стандарт постепенно появляется как в законодательстве государств-членов ЕС, так и в их судебной практике. Будучи значительно более «техническим», чем стандарт релевантности и надежности, этот стандарт больше ограничен в сфере применения общими требованиями (такими, как «точная и актуальная информация», оговоренная в Директиве о процедурах), а не конкретными методологическими указаниями. Все в большем количестве решений европейских судов отмечается неправомерное усечение отчетов с ИСП или неоправданное «предпочтение», отдаваемое определенным документам в ущерб остальным, как причина отмены решений низших инстанций.

Актуальность – один из ключевых элементов точности, которая интерпретируется и Директивой о квалификации, и ЕСПЧ как требование оценивать факты, относящиеся к стране происхождения, «на момент принятия решения». Национальные суды в своих выводах широко отражают обязанность использовать актуальную ИСП в процессе принятия решений по вопросам убежища. В практике некоторых административных судов это требование превалирует над собственно обязанностью изучать законность административных решений и, таким образом, дополняет ее; это указывает на тенденцию, в соответствии с которой суды сейчас тоже должны выдавать или по крайней мере обновлять материалы с ИСП.

<sup>90</sup> См. AT-03, AT-04, AT-05, AT-06, BG-02, SE-01, SI-03, SK-03, SK-04, SK-10.

## IX. Стандарт 4: прозрачность обработки и передачи информации

Поскольку ИСП часто является решающим фактором в процедурах убежища, ее следует предоставлять всем участвующим в этих процедурах сторонам, главным образом – как минимальный стандарт – через прозрачную и согласованную систему ссылок. Первоисточники и отчеты поэтому должны быть доступны для отыскания, причем следует обеспечить, чтобы их содержание и смысл не искажались при пересказе или переводе.

Соблюдение вышеуказанного стандарта прозрачности является ключевым фактором для обеспечения юридической безопасности при определении статуса беженца – тесно связанной с процессуальной нормой «**равноправия сторон**» - так как оно позволяет лицу, ищущему убежища, получать доступ к информации, на основании которой принимается решение по его ходатайству. Кроме того, этот стандарт служит интересам органов, рассматривающих ходатайства, поскольку снабженная четкими ссылками и поддающаяся отысканию ИСП составляет намного «более сильное» поддерживающее доказательство в возможной процедуре обжалования. Следует подчеркнуть, что результаты изучения ИСП могут основываться на имеющих отношение к делу вопросах и отражать высокие методологические стандарты; эти критерии остаются неконтролируемыми без обеспечения прозрачности используемой информации.

Применение **прозрачного метода обработки ИСП и создания ссылок на нее** (последнее включает указание источника, названия, даты информации и в конечном итоге периода, к которому относится источник, номера страницы/пункта, веб-ссылки и т.д.) стало повсеместно принятой нормой для специалистов по ИСП в их повседневной работе. Хотя сводки результатов исследований, часто на национальном языке системы убежища, могут быть более удобными для пользователя (или даже могут требоваться национальным законодательством данной страны), следует обеспечить, чтобы смысл первоисточников не искажался в процессе пересказа или перевода. В случае сложных отчетов по ИСП или сводных ответов на запросы используемые первоисточники следует прилагать или иным способом предоставлять, чтобы можно было проверить точность сводки или найти более подробную информацию. Практика государств-членов ЕС в отношении прозрачности информации о странах в значительной степени варьируется. Это расхождение часто отражает более общие и существующие издавна различия в административных и судебных традициях и, как таковое, вряд ли изменится очень скоро.

### IX.1 Законодательство

В свете вышеупомянутого расхождения в подходах государств-членов ЕС к прозрачности ИСП не удивительно, что эти профессиональные стандарты практически не отражены в законодательстве ЕС об убежище. Вместе с тем, Директива о процедурах все же включает важные положения, которые могут иметь опосредованное влияние на содействие прозрачности в данном контексте. В п. 2 ст. 9 Директивы о процедурах предусматривается:

2. В случае отказа в предоставлении убежища государства-члены также обеспечивают, чтобы **в решении в письменном виде излагались фактические и юридические основания отказа**, а также информация о том, каким образом можно обжаловать отрицательное решение.

Поскольку противоречия между утверждениями лиц, ищущих убежища, и ИСП часто оказываются решающей причиной для отказа, приведенное выше положение может положительно влиять на прозрачность ИСП, используемой в процессе принятия решений по делам об убежище. Предполагая прогрессивный подход к этому критерию, можно ожидать улучшения в тех государствах-членах ЕС, где в административных решениях все еще не приводится подробная аргументация (и ссылки на ИСП отсутствуют).

Кроме того, п. 1 ст. 16 Директивы о процедурах обеспечивает **доступ консультантов к информации, хранящейся в досье их клиента**, при условии, что она подлежит изучению апелляционными органами:

1. Государства-члены обеспечивают, чтобы консультант по правовым вопросам или иной консультант, который признается таковым или допускается как таковой по национальному законодательству и который согласно



законодательству консультирует или представляет интересы заявителя, имел доступ к хранящейся в досье заявителя информации, указанной в разделе V, которая проверяется органами при рассмотрении ходатайства, если эта информация важна для рассмотрения ходатайства.

Государства-члены могут делать исключения в тех случаях, когда раскрытие информации или источников может представить угрозу национальной безопасности, безопасности организаций или лиц, владеющих такой информацией, или безопасности лиц, которых эта информация касается, либо повредить интересам следствия, касающимся рассмотрения ходатайств о предоставлении убежища компетентными органами государств-членов, или международным отношениям государств-членов. В таких случаях доступ к информации или источникам предоставляется органам, упомянутым в разделе V, за исключением ситуаций, где такой доступ исключен по причинам национальной безопасности.

Учитывая решающую роль информации о странах в принятии решений, вероятно, что материалы ИСП будут регулярно подпадать под действие вышеупомянутого положения.

На момент написания этого отчета в национальных законах об убежище практически не было конкретных положений, которые устанавливали бы конкретные стандарты по прозрачности ИСП и созданию ссылок на нее. Показательное и замечательно точное исключение есть в **бельгийском** законодательстве, где установлены высокие стандарты прозрачности в конкретном случае получения информации от специалиста или экспертного учреждения<sup>91</sup>:

Генеральный комиссар или один из его (ее) заместителей может в своем решении основываться на информации, полученной от лица или учреждения по телефону или электронной почте.

В таком случае в административном досье должны быть определены причины, по которым имело место обращение к данному лицу или учреждению, а также причины для предположения о надежности данного лица или учреждения.

На основе полученной информации готовится письменная сводка, в которой указывается фамилия лица, с которым проводился телефонный разговор, краткое изложение его (ее) деятельности или функций, номер его (ее) телефона, дата телефонного разговора, а также обзор вопросов, поставленных во время разговора, и ответов, данных на них вышеупомянутым лицом.

В **шведском** законодательстве в сфере убежища установлен более общий стандарт прозрачности.<sup>92</sup>

[...] [Обязанность Миграционного бюро] заключается в обеспечении максимальной общедоступности актуальной информации Бюро о странах происхождения. [...]

Кроме этих немногих правил, касающихся убежища, во многих странах общее законодательство об административных процедурах или производстве в административных судах предоставляет лицу, ищущему убежища (и его законному представителю), право доступа к ИСП, используемой как доказательство в его деле.

## IX.2 Судебная практика

В отличие от законодателей, ряд старших европейских судов выработал последовательную судебную практику, где подчеркивается важность прозрачности и возможности отыскания информации о странах.

Четкие нормы установлены в этом отношении в **ирландской** судебной практике. В деле IE-11 Высокий суд установил общий стандарт по принципу «равноправия сторон», который может иметь большое значение при обсуждении существующей нормы прозрачности:

Если вопрос может быть важным для определения [Апелляционного суда по делам беженцев], то он должен быть объективно поставлен заявителю с тем, чтобы заявитель имел возможность ответить на него. Если это означает, что вопрос ставится самим Судом, то обязательство сделать это лежит на Суде. Даже если после слушания, когда член Суда рассматривает свое определение, если вопрос, который не был поднят, либо был поднят в сколько-нибудь значимой степени, либо был достаточно рассмотрен на слушании, представляется члену Суда имеющим большое значение для определения Суда, то сохраняется обязанность Суда довести вопрос до сведения заявителя с тем, чтобы предоставить последнему возможность ответить на него. Это имеет место независимо от того, касается ли вопрос фактов, изложенных в доказательстве заявителем, вопросов в

<sup>91</sup> Королевский указ от 11 июля 2003 г. о процедуре рассмотрения Генеральным комиссаром по делам беженцев и лиц без гражданства и ее функционировании, раздел 26.

<sup>92</sup> Положение 2007:996 об основных обязанностях и организации Миграционного бюро, раздел 2(7).

отношении информации о стране происхождения, на которые может ответить либо заявитель, либо его консультанты, или юридических вопросов, на которые, скорее всего, смогут ответить только консультанты заявителя.

В деле IE-18 Высокий суд решил, что непредставление ИСП может быть доказуемым основанием для судебного пересмотра, а затем в деле IE-13 уточнил:

Там, однако, где, как здесь, в решении нет доказательств того, что была учтена информация о стране происхождения, благоприятная для дела заявителя, и, в равной мере, как следствие, нет разумного объяснения того, почему ходатайство было отклонено, мне кажется, что есть как минимум доказуемые основания для мнения заявителя о том, что лицо, принявшее решение, не учло важные для дела соображения.

Верховный суд **Испании** впоследствии подтвердил требование о прозрачности в своих решениях. В деле ES-01 Суд ясно выразил свою позицию (которую подтвердил, практически без изменений, в решениях по делам ES-02 и ES-03):

[И орган первой инстанции, и орган второй инстанции] обосновал отказ допустить заявителя к процедуре тем, что имеющаяся информация не означает, что органы санкционировали преследования, о которых утверждает лицо, ищущее убежища, или заняли по отношению к ним пассивную позицию, но при этом ни один из вышеупомянутых органов не представил сведения о такой «имеющейся информации» и не приложил никаких документов или иных материалов, из которых можно было бы установить источник или содержание такой информации. Следовательно, такая информация может считаться только добровольной и нерелевантной для обоснования отказа в допуске к процедуре.

В другом этапном решении (ES-04) Верховный суд подчеркнул, что при проведении исследования в отношении объективных обстоятельств, изложенных лицом, ищущим убежища

(...) – для того, чтобы заявитель имел обязательно необходимые элементы для своей защиты – если административный орган ставит под сомнение правдоподобие утверждений заявителя, так как они не соответствуют имеющейся объективной информации о стране происхождения, желательно, чтобы этот орган указал на данное противоречие и раскрыл в досье дела источники, которые учитывались при вынесении такого решения.

Верховный административный суд **Польши** также установил четкий стандарт прозрачности, отметив в решении по делу PL-13:

Источники информации, служащие основой для заявлений в отношении фактов, должны быть указаны в досье дела вместе с переводом фрагментов, важных для дела.

(...)

Недостатки в доказательном материале делают невозможной проверку Судом выводов и оценок, изложенных в решении. (...) Общая ссылка на неуказанные данные, источниками которых являются центр информации о странах происхождения и отчет «Хьюман Райтс Уотч», не удовлетворяет критерию указания доказательств, на основании которых были построены выводы в отношении упомянутых фактов (...). Отсутствие доказательств, на которых были построены выводы в отношении упомянутых фактов, не только лишает Суд возможности контроля над оценкой достоверности этих доказательств, но и делает невозможным для заявителя оспаривание их достоверности.

В решении по делу PL-06 Региональный административный суд Варшавы отметил:<sup>93</sup>

Следует подчеркнуть, что нет необходимости переводить все тексты отчетов правозащитных организаций, включая отчеты УВКБ ООН, касающиеся информации о стране происхождения. Тем не менее, для принятия надлежащего решения важно перевести и включить в доказательства основные фрагменты, которые имеют значение для оценки существующего положения, (...)

Управление по делам беженцев Польши в решении по делу PL-03 подвергло критике тот факт, что орган первой инстанции не разъяснил, что означает определенная аббревиатура (обозначающая источник), и не указал Интернет-адрес источника.

Конституционный суд **Словении** констатировал в решении SI-11 следующее:

---

<sup>93</sup> Подтверждено в PL-03 и PL-04.

Поскольку Министерство внутренних дел не позволило заявителю изложить свое мнение о фактах и обстоятельствах, релевантных для принятия решения (включая материалы по ИСП), то оно нарушило право заявителя на равную защиту прав, предусмотренное в статье 22 Конституции.

Верховный суд **Словении** также подчеркнул в решении SI-10, что то, что

[...] орган, выносящий решение, изучил ряд общих материалов по ИСП, полученных в ходе административной процедуры, но не предоставил эту информацию заявителю, не отвечает соответствующим положениям Закона об общей административной процедуре.

Та же самая линия проводится в **шведской** судебной практике. В решении SE-06 Миграционный апелляционный суд подверг критике действия Миграционного суда:

[...] Миграционный суд [нижней инстанции] не указал, откуда была получена [использованная ИСП], и не дополнил дело материалами, включающими данную информацию. Миграционный суд построил свое решение на этой информации, не дав ни одной из сторон возможности изложить свои взгляды на нее. Поскольку эта информация, которая была добавлена в дело, не может считаться общеизвестной, ее следовало предоставить, согласно [соответствующему положению] Закона об административном судопроизводстве, как минимум заявителю до вынесения определения по делу.

Этот же суд использовал аналогичный аргумент в решении SE-05, отменяя решение нижней инстанции. Миграционный суд г. Готенбурга также указал в решении SE-02:

[...] лица, ищущие убежища, имеют, согласно Административному закону, право доступа к [информации, находящейся в материалах их дела], и реагирования на нее. Этот принцип распространяется также на релевантные разделы информации о стране происхождения, которые образуют основу решения Миграционного бюро [...] [в редких случаях] информация о странах происхождения исключается из общего доступа ввиду ее официальной секретности [...] [Информация о странах происхождения] критически важна для того, чтобы Миграционное бюро могло правильно оценить точность и достоверность ходатайств о предоставлении убежища. Аналогичным образом она важна для обеспечения доступа заявителя к информации, на которой административный орган основывает свое решение, и возможности заявителя отреагировать на эту информацию.

**Словацкая** судебная практика также последовательна в установлении стандарта возможности отыскания, самая четкая формула которого была установлена в решении по делу SK-13 Региональным судом Братиславы:

Заявления лица, ищущего убежища, должны рассматриваться в свете информации о стране происхождения. Орган первой инстанции обязан разъяснить в своем решении, какие факты судья принял во внимание как основу для принятия решения и как судья изучал имеющиеся доказательства.

Отсутствие четких ссылок на ИСП было подвергнуто критике словацкими судами в решениях SK-01 и SK-08.

Муниципальный суд Будапешта (**Венгрия**) установил аналогичный стандарт в своей судебной практике. В решении по делу HU-05 Суд использовал термин «пунктуально снабженная ссылками» ИСП и подчеркнул, что такую же норму необходимо применять в этом отношении органов разбирательства и законных представителей:

(...) не допустимо принимать какие-либо ссылки общего характера, в случае информации о стране происхождения, учитывая ответственность и идентификацию; законный представитель должен отметить, с указанием ссылок и подробностей, на каких основаниях он оспаривает соответствующую часть административного решения.

Что касается **чешской** судебной практики, то самая четкая формула была представлена в решении по делу CZ-15 (отсутствие прозрачности и возможности отыскания было раскритиковано также в решениях CZ-12 и CZ-14):

(...) в дополнение к тому, что административный орган не указывает [упомянутую «справочную информацию»], он не цитирует ее и не дает никаких пояснений о том, как он ее учитывал при оценке доказательств. Отсутствие такого учета делает невозможным пересмотр решения, и этот недостаток должен быть принят Судом во внимание по должности.

В решении АТ-22 Конституционный суд **Австрии** отменил решение низшей инстанции частично потому, что

[...] замечания [по ситуации в стране происхождения] делались без цитирования источников и без указания момента времени, к которому относится данная информация о стране.

Отсутствие надлежащих ссылок и возможности отыскания ИСП представляется причиной отмены ненадлежащего решения этим же судом в решении АТ-21. Административный суд Австрии также раскритиковал в решении АТ-17 то, что

[...] суд второй инстанции основал свои заявления об отчетах о стране происхождения на весьма общих утверждениях, не указывая соответствующие места в этих обширных материалах и не приводя цитаты.

Как и в **чешской** судебной практике, самая четкая формула была приведена в решении CZ-15 (хотя отсутствие прозрачности и возможности отыскания также было раскритиковано в решениях CZ-12 and CZ-14):

[...] помимо того, что административный орган не указывает [упомянутую «базовую информацию»], он не цитирует ее и не дает никаких объяснений в отношении соображений, которыми он руководствовался при оценке доказательной базы. Отсутствие этих соображений лишает данное решение возможности пересмотра, и этот недостаток должен быть учтен Судом по должности.

Чешский Верховный административный суд также установил довольно общий стандарт в решении CZ-22, где он постановил, что в данном деле

Критерий возможности отыскания удовлетворяется не только путем включения отчетов в материалы дела, но и благодаря их доступности через Интернет.

Высокий административный суд **Болгарии** по делу BG-01 признал неприемлемой простую ссылку на «последнюю информацию» (без указания ее источника).

Постоянный апелляционный совет по делам беженцев **Бельгии** выносил различные решения в отношении оценки анонимных источников. В решении по делу BE-03 Совет постановил, что, поскольку орган первой инстанции основывает свое решение на информации, полученной из анонимного источника, то

невозможно сформулировать определенное мнение о его заявлениях, как невозможно установить и отсутствие достоверности без дальнейших исследований.

С другой стороны, в решении по делу BE-09 он указал, что

анонимность источника сама по себе не делает данную информацию недостоверной, (...) возможно, то, что органы власти не разглашают свои источники, делается в интересах лица, ищущего убежища (...)

Совет по тяжбам иммигрантов (правопреемник вышеупомянутого совета) также выразил разные мнения по данному вопросу: в решении BE-14 он подверг критике достоверность используемых анонимных устных источников, заявив, что в случае невыполнения требований, установленных в законе<sup>94</sup> (например, в письменном отчете о беседе не указано имя источника, его телефон и функции), предоставленная информация не может считаться действительным основанием для определенного вывода. Вместе с тем, в решениях BE-16 и BE-17 он подтвердил, что анонимность источника сама по себе не делает его недостоверным.<sup>95</sup>

Соответствующий стандарт, установленный Государственным советом Нидерландов в решении по делу NL-01, отражает вышеупомянутую дилемму между прозрачностью и защитой источников:

<sup>94</sup> Королевский указ от 11 июля 2003 г. о процедуре рассмотрения Генеральным комиссаром по делам беженцев и лиц без гражданства и ее функционировании, раздел 26. – см. соответствующую цитату в главе Chapter IX.1

<sup>95</sup> Не делая далеко идущих выводов, интересно отметить, что все «критические» решения были приняты франкоязычной палатой Совета, тогда как голландскоязычной палатой был принят иной подход – по крайней мере, если исходить из материалов судебной практики, находящихся в распоряжении автора.

(...) в отчете по стране [изданном Министерством иностранных дел] должна быть представлена беспристрастная, объективная и глубокая информация, с указанием – если это возможно и при условии, что это безопасно – источников, из которых она получена.

Совершенно особое мнение – по сравнению с изложенной выше обширной судебной практикой – выразил Высокий административный суд Берлина (**Германия**) в решении по делу DE-03. В отношении прозрачности отчетов по странам, составляемых Министерством иностранных дел Германии, Суд, считая их «официальным заявлением», решил:

В принципе, участники [процедуры определения статуса беженца] не имеют права знать, как и на каком основании было сформулировано заявление Министерства иностранных дел. Суды также не обязаны уточнять это, если только серьезные и относящиеся к делу сомнения в отношении точности заявлений не дают основание для такого уточнения в индивидуальном порядке. Такое основание возникает, если в представлении истца четко показано, что Министерство иностранных дел манипулировало своими источниками (...).

### **IX.3 Краткие выводы**

Прозрачная система обработки информации о странах и указания ссылок на нее в решениях и досье по делам стала широко поддерживаемой и соблюдаемой нормой в профессиональных кругах специалистов по ИСП. Между тем, государства-члены ЕС, во-первых, не выработали общую позицию по правилам и системам создания ссылок, а, во-вторых, не определили общие стандарты в отношении прозрачности информации в определении статуса беженца. В Директиве о процедурах, впрочем, установлены некоторые важные основные требования (например, фактическое и юридическое обоснование решений по ходатайствам о предоставлении убежища, а также доступ консультантов к информации, хранящейся в досье их клиентов, если решение подлежит изучению апелляционными органами).

Пойдя намного дальше законодателей, старшие суды некоторых государств-членов ЕС установили четкие и конкретные стандарты в этом отношении. В судебной практике часто подчеркивается право лиц, ищущих убежища, знать и реагировать на материалы с ИСП, служащие основой для принятия решений по их ходатайствам. Как представляется, суды также рассматривают прозрачность ИСП (которая часто становится решающим доказательством) как предварительное условие действительного и эффективного судебного пересмотра. На основании четких норм, установленных в судебной практике большого числа государств-членов ЕС, всем участникам процедуры определения статуса беженца предлагается принять данные стандарты на следующем этапе создания Общей европейской системы убежища.

# Список участников

## Издание 2007 года

### *Старший координатор исследования*

Габор Дьюлай (Венгерский Хельсинкский комитет)

### *Координатор исследования*

Агата Фориш (Польский Хельсинкский фонд по правам человека)

### *Научный ассистент*

Магдалина Вальгер (Венгерский Хельсинкский комитет)

### *Ассистент по публикации*

Тициано Томассини (Венгерский Хельсинкский комитет)

### *Исследователи*

Австрия: Ванесса Принц (АККОРД)

Бельгия: Томас Езекель, Юдит Танчош

Болгария: Мария Янкова Иванова-Вранеску (Софийский городской суд)

Чехия: Хана Тотова (Общество граждан, помогающих мигрантам – SOZE)

Эстония: Свен Рандлейд (Управление по делам гражданства и миграции)

Финляндия: Сари Сирва (Университет Турку)

Франция: Вера Зедерман (Апелляционный совет по делам беженцев– CRR),  
Габор Дьюлай (Венгерский Хельсинкский комитет)

Германия: Михаэль Калькман (Informationsverbund Asyl)

Венгрия: Джулия Минк (Университет ELTE/ Центрально-европейский университет),  
Габор Дьюлай (Венгерский Хельсинкский комитет)

Ирландия: Джон Стэнли (Центр документации о беженцах)

Италия: Даниэла ди Радо (Итальянский совет по делам беженцев)

Литва: Эгле Самучовайте (Литовское общество Красного Креста)

Нидерланды: Фемке Фогелаар (Голландский совет по делам беженцев)

Польша: Агата Фориш (Польский Хельсинкский фонд по правам человека),  
Агата Эвертинска (Управление по делам иностранцев)

Румыния: Стефан Леонеску (Румынский национальный совет по делам беженцев)

Словакия: Катарина Файнорова (Лига прав человека)

Словения: Вита Хабьян (Информационно-правовой центр для НПО – PIC)

Испания: Марта Сайнс де Баранда (АССЕМ)

Швеция: Карин Чубала

Великобритания: Али Бендегани (Юридический центр для беженцев)

ЕСПЧ: Джулия Минк (Университет ELTE/ Центрально-европейский университет)

### *Контактные лица*

Кипр: Мария Киприяну (Надзорный орган по делам беженцев)

Дания: Ян Ольсен (Датская иммиграционная служба)

Греция: Спирос Кулочерис (Греческий совет по делам беженцев)

Латвия: Даче Зварте (Управление по делам гражданства и миграции)

Люксембург: Жаклин Гиллу-Жак (Министерство иностранных дел)

Мальта: Катрин Камиллери (Иезуитская служба беженцев)

Португалия: Габриэла Тьяго, Карла Рамос (Управление по вопросам убежища и беженцев)

## Обновленное издание 2011 г.

*Старший координатор исследования*

Габор Дьюлай (Венгерский Хельсинкский комитет)

*Координатор исследования*

Тудор Росу (Венгерский Хельсинкский комитет)

### *Исследователи*

Австрия: Андреа Якобер (Австрийский Красный Крест/АККОРД)  
Бельгия: Томас Езекель  
Болгария: Валерия Иларева (Юридическая клиника для беженцев и мигрантов)  
Чехия: Вера Паздерова (Верховный административный суд)  
Германия: Михаэль Калькман (Informationsverbund Asyl und Migration)  
Венгрия: Борбала Ивани, Габор Дьюлай (Венгерский Хельсинкский комитет)  
Ирландия: Джон Стэнли  
Италия: Даниэла ди Радо (Итальянский совет по делам беженцев)  
Литва: Лауринас Биекса (Литовское общество Красного Креста)  
Нидерланды: Хиске ван ден Берг (Голландский совет по делам беженцев)  
Польша: Агата Фориш  
Португалия: Жоау Васконселуш  
Румыния: Бьянка Альбу (Иезуитская служба беженцев в Румынии)  
Словакия: Катарина Файнорова (Лига прав человека)  
Словения: Бостян Залар (Административный суд)  
Испания: Рейес Кастильо (АССЕМ)  
Швеция: Джон Панофски (Административный суд г. Готенбурга)  
Ноа Тунбьер (Административный суд г. Мальме)  
Великобритания: Стефани Хабер, Элизаберт Уильямс  
(Консультационная служба по исследованиям в сфере убежища)  
ЕСПЧ: Хана Лупакова (бывшая Тотова)

### *Контактные лица*

Дания: Анне-Лизе Ульф Шиллинг (Секретариат Апелляционного совета по делам беженцев)  
Швейцария: Райнер Маттерн (Шведский совет по делам беженцев)

### *Выражаем благодарность следующим лицам:*

Андреа Якобер, Рейнхольд Явари, Анна Ладурнер, Борис Панхольцль, Кэрол Дойл, Марк Янсен, Николас Оукшотт, Жером Камю, Йенс Ведстед-Хансен, Эльна Сондергаард, Каталин Альбу, Натаса Андреу, Дора Немеег, Анико Галь, Золтан Пожар-Сентмиклоши, Мигель Санчес-Рубио, Борбала Ивани, Юлия Иван, Анита Водал, Анико Баконьи, Груша Матевчич, Айдин Коллард, Эльвира Шабо

# Приложение

Сокращенно	Полное название решения ЕСПЧ	Дата
Вилвараджа	Вилвараджа и другие против Соединенного Королевства	30 октября 1990 г.
Крус Варас	Крус Варас против Швеции	20 марта 1991 г.
Чахал	Чахал против Соединенного Королевства	15 ноября 1996 г.
Хилал	Хилал против Соединенного Королевства	6 марта 2001 г.
Н.	Н. против Финляндии	26 июля 2005 г.
Салах Ших	Салах Ших против Нидерландов	11 января 2007 г.
Маматкулов	Маматкулов и Аскарлов против Турции	4 февраля 2005 г.
Венкададжала сарма	Венкададжаласарма против Нидерландов	17 февраля 2004 г.
Ахмед	Ахмед против Австрии	17 декабря 1996 г.
Муминов	Муминов против России	11 декабря 2008 г.
Саади	Саади против Италии	28 февраля 2008 г.
Гафоров	Гафоров против России	21 октября 2010 г.
Н.А.	Н.А. против Соединенного Королевства	17 июля 2007 г.

Код	Решение/постановление	Год	Национальный суд / судебный орган	Страна
AT-01	98/01/0602	1999	Высокий административный суд	Австрия
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	Независимое федеральное бюро по вопросам убежища (УБАС)	
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	Высокий административный суд	
AT-17	GZ 2004/20/0215 2004	2004		
AT-18	GZ 2007/19/0279 2007	2007		
AT-19	GZ 2006/01/0930	2006		
AT-20	GZ 2006/01/0793	2006		
AT-21	GZ U378/10	2010	Конституционный суд	
AT-22	GZ U305/08	2009		
BE-01	04-3503/F1761	2005	Постоянный апелляционный совет по делам беженцев	Бельгия
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	Совет по тяжбам иммигрантов (CIL)	
BE-12	26112-(PC)	2009		
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-19	25562	2009		
BG-01	No. 1400 of 18 February 2003	2003	Высокий административный суд	Болгария
BG-02	No. 2968 of 31 March 2004	2004		
BG-03	No. 3253 of 13 April 2004	2004		
BG-04	3581/2010	2010		
CZ-01	6 A 636/1993	1994	Софийский городской административный суд	Чешская Республика
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	Верховный административный суд		
CZ-08	6 Azs 50/2003-89	2004			
CZ-09	5 Azs 202/2004	2004			
CZ-10	6 Azs 371/2004-52	2004			
CZ-11	2 Azs 41/2007	2007			
CZ-12	Az 22/2003	2003			Региональный суд г. Праги
CZ-13	52 Az 48/2003	2003	Региональный суд г. Градец-Краловы		
CZ-14	36 Az 418/2003	2003	Региональный суд г. Брно		
CZ-15	55 Az 663/2003	2004			
CZ-16	36 Az 263/2004	2005			
CZ-17	55 Az 52/2004	2005			
CZ-18	Az 316/2006	2007			
CZ-19	4 Azs 99/2007-93	2008			
CZ-20	5 Azs 55/2008-71	2008			
CZ-21	1 Azs 105/2008-81	2009			
CZ-22	2 Azs 31/2010-64	2010	Верховный административный суд		
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	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		Федеральный административный суд	Германия
DE-02	1 B 217.02 (M7433)	2004			
DE-03	OVG 3 B 15.95 (M0178)	2003	Высокий административный суд г. Берлина		
DE-04	1 A 296/02 (M7468) 2005	2000	Административный суд г. Люнебурга		
DE-05	2 LB 643/07	2009	Высокий административный суд г. Нидерзахсена		
ES-01	2098/2002 (appeal no.)	2005	Верховный суд	Испания	
ES-02	3213/2002 (appeal no.)	2005			
ES-03	7108/2000 (appeal no.)	2004			
ES-04	7130/2000 (appeal no.)	2004			
ES-05	94/2001 (appeal no.)	2002			Национальный суд
FR-01	394962, Mlle. B	2002	Апелляционный совет по вопросам убежища (CPR)	Франция	
FR-02	174085, Mlle. R.	1998			Государственный совет Франция
HU-01	24.K.33839/2005/7	2005	Муниципальный суд г. Будапешта	Венгрия	
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 July 2006	2006	Высокий суд	Ирландия	
IE-02	Adam and Ors. v Minister for Justice, Equality and Law Reform, 5 April 2001	2001			
IE-03	Camara v Minister for Justice, Equality and Law Reform, 26 July 2000	2000			
IE-04	Zgnat'ev v Minister for Justice, Equality and Law Reform, 29 March 2001	2001			
IE-05	Zgnat'ev v Minister for Justice, Equality and Law Reform, 17 July 2001	2001			
IE-06	A(F) v Minister for Justice, Equality and Law Reform, 21 December 2001	2001			
IE-07	Manuel Rose v Minister for Justice, Equality and Law Reform, 2 October 2002	2002			
IE-08	Traore v Refugee Appeals Tribunal, 14 May 2004	2004			
IE-09	H(D) v Refugee Applications Commissioner, 27 May 2004	2004			
IE-10	Biti v John Ryan and Refugee Appeals Tribunal, 24 January 2005	2005			
IE-11	Idiakheua v Minister for Justice, Equality and Law Reform, 10 May 2005	2005			

IE-12	Imoh v Refugee Appeals Tribunal, 24 June 2005	2005		
IE-13	Muia v Refugee Appeals Tribunal, 11 November 2005	2005		
IE-14	Sango v The Minister for Justice and Ors., 24 November 2005	2005		
IE-15	Imafu v Minister and Ors., 9 December 2005	2005		
IE-16	IE-16 Ngantchang v Refugee Appeals Tribunal, 21 December 2005	2005		
IE-17	Kikumbi and Anor. v Refugee Applications Commissioner and Ors., 7 February 2007	2007		
IE-18	Bisong v Minister for Justice, Equality and Law Reform, 25 April 2005	2005		
IE-19	S v Refugee Applications Commissioner Unreported, 4 July 2007	2007		
IE-20	O v Refugee Appeals Tribunal, Unreported, 23 January 2009	2009		
IE-21	A v Refugee Appeals Tribunal, Unreported, 24 June 2008	2008		
IE-22	S v Refugee Applications Commissioner, Unreported, 11 July 2008	2008		
IE-23	A v Refugee Appeals Tribunal, Unreported, 29 October 2009	2009		
IT-01	O. v The Central Commission for the Recognition of Refugee Status and The Ministry of the Interior, 1601/2003	2003	Гражданский суд г. Лечче	Италия
IT-02	27310/2010	2010	Верховный кассационный суд	
LT-01	A6-626-03	2003	Верховный административный суд	Литва
LT-02	A5-17/2004	2004	Административный суд Вильнюсского округа	
LT-03	III12-12-04	2004	Административный суд Вильнюсского округа	
LT-04	A-146-821/2008	2008	Верховный административный суд	
NL-01	200303977, NAV 2002/02	2001	Государственный совет	Нидерланды
NL-02	NL-02 200407775/1	2005		
NL-03	05/14268	2006	Суд г. Арнхема	
NL-04	200305368/1	2004	Государственный совет	
NL-05	10/16182	2010	Окружной суд Цволле	
PL-01	1134-1/S/02	2002	Управление по делам беженцев	Польша
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	Региональный административный суд г. Варшавы	
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	Верховный административный суд	
PL-15	PL-15 II OSK 126/07	2008		
PL-16	PL-16 II OSK 1227/07	2008		
RO-01	3402/30.05.2005	2005	Местный суд сектора 5, г. Бухарест	Румыния
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	Миграционный апелляционный суд	Швеция
SE-02	UM 207-06	2007	Миграционный суд г. Готенбурга	
SE-03	MIG 2008:12	2008	Миграционный апелляционный суд	
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	Административный суд	Словения
SI-02	SI-02 U 1332/2003	2003		
SI-03	SI-03 U 439/2004	2004		
SI-04	SI-04 U 509/2005	2005		
SI-05	U 2189/2006-8	2006		
SI-06	U 531/2009-8 2009	2009		
SI-07	Up 47/2010	2010	Верховный суд	
SI-08	U 1516/2010-29	2010	Административный суд	
SI-09	Up 408/2008	2008	Верховный суд	

SI-10	Up 251/2008	2008		
SI-11	Up-968/05-11	2005	Конституционный суд	
SK-01	9 Szaz 41/2006	2006	Региональный суд г. Братиславы	Словакия
SK-02	2 Szaz/1/2006	2006		
SK-03	11 Szaz 5/2005	2005		
SK-04	9 Szaz 36/2005	2005		
SK-05	10 Szaz 43/2005	2005		
SK-06	10 Szaz 40/2005	2005		
SK-07	10 Szaz 32/2005	2005		
SK-08	1 Szaz 2/03	2003	Региональный суд г. Кошице	
SK-09	5 Szaz 7/04	2004		
SK-10	9 Szaz/16/2004	2004	Региональный суд г. Братиславы	
SK-11	10 Szaz/27/2004	2004		
SK-12	11 Szaz 39/2004	2004		
SK-13	11 Szaz 28/2004	2004		
SK-14	11 Szaz 9/2003	2003		
SK-15*	10 Szaz/20/2006	2006	Региональный суд г. Кошице	
SK-16	5Szaz/18/2010-72	2010		
SK-17	1 Sža/12/2010	2010	Верховный суд	
SK-18	10Szaz 6/2006-1357	2007	Региональный суд г. Братиславы	
SK-19	1 Sža/49/2009	2009	Верховный суд	
SK-20	10Szaz 6/2006-1357	2007	Региональный суд г. Братиславы	
SK-21	10Szaz 56/2006-109	2008		
SK-22	8 Sža 29/2008	2008	Верховный суд	
SK-23	5 SzazKS 152/2006	2007		
UK-01	Karnakaran v Secretary of State for the Home Department [2000] Imm AR 271	2000	Апелляционный суд	Великобритания
UK-02	Justin Surenduran Deevaseelan vs The Secretary of State for the Home Department [2002] UKIAT 00702	2002	Иммиграционный апелляционный суд	
UK-03	Ahmed (R v IAT, ex parte Sardar Ahmed) [1999] INLR 473	1999		
UK-04	Y v SSHD [2006] EWCA Civ 1223	2006	Апелляционный суд	
UK-05	RB (Credibility - Objective evidence) Uganda [2004] UKIAT 00339	2004	Иммиграционный апелляционный суд	
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	Суд по вопросам убежища и иммиграции	
UK-08	Safet Pajaziti v The Secretary of State for the Home Department [2005] EWCA Civ 518	2005	Апелляционный суд	
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	Иммиграционный апелляционный суд	
UK-11	TK (Tamils – LP updated) Sri Lanka CG [2009] UKAIT 00049	2009	Суд по вопросам убежища и иммиграции	
UK-12	LP (LTTE area – Tamils – Colombo – risk?) Sri Lanka CG [2007] UKAIT 00076	2007		

\* Только в издании 2007 г.

## Полезные ссылки

**www.ecoi.net** содержит актуальную и общедоступную информацию о странах происхождения, причем особый акцент делается на потребности лиц, ищущих убежища, консультантов беженцев и лиц, принимающих решения по ходатайствам о предоставлении убежища и других форм международной защиты. Доступ к информации обеспечивается комплексной системой поиска и файлами по темам и вопросам, результат чего – тематически структурированная информация по темам и вопросам, связанным с убежищем, для ряда целевых стран. Сайт ведет центр АККОРД.

**www.coi-training.net** предоставляет возможности по обучению, в том числе электронному, в области ИСП, и содержит соответствующую информацию для всех целевых групп на разных языках. Основан на учебном пособии, разработанным центром АККОРД и партнерами Сети ИСП.

**www.refugeelawreader.org** – The Refugee Law Reader («Хрестоматия по беженскому праву») – первая комплексная интерактивная типовая программа для изучения такой сложной и быстроразвивающейся области, как международное право в сфере убежища и беженцев. Хрестоматия рассчитана на преподавателей, юристов, адвокатов и студентов широкого круга национальных юрисдикций. Предусмотрена гибкая структура курса, которую можно легко адаптировать под самые разные учебные и ресурсные потребности. Обеспечивается также доступ к полным текстам новейших юридических материалов, документов и научных комментариев. В целом «Хрестоматия по беженскому праву» является полноценной учебной программой 48-часового курса по международному беженскому праву и содержит свыше 600 документов и материалов. В настоящее время Хрестоматия существует на четырех языках (английском, французском, испанском и русском) и включает региональные разделы (Европа, Африка, Азия и Латинская Америка). Издатель: Венгерский Хельсинкский комитет. Редакционная коллегия: Мэриэллен Фуллертон (главный редактор), Экуру Аукот, Розмари Бирн, Б.С. Чимни, Маделин Гарлик, Элспет Гилд, Лира Якулевиене, Больдисар Наги, Луис Пераль, Йенс Ведстед-Хансен.

**www.refworld.org** содержит обширный набор отчетов, касающихся ситуации в странах происхождения, политических документов и заявлений, документов, касающихся международной и национальной правовой базы. Информация выбирается и компонуется из глобальной сети местных отделений УВКБ ООН, правительств, международных, региональных и неправительственных организаций, академических институтов и судебных органов. Сайт ведет УВКБ ООН.

В последние годы информация о странах (ИСП) стала одним из главных пунктов европейской повестки дня по вопросам убежища, частично в результате впечатляющего прогресса информационных технологий. Она уже далеко ушла вперед от той вспомогательной роли, которую играла в 1990-е годы, и ее ключевое значение как постоянно доступного объективного доказательства широко признают все действующие лица, работающие в данной сфере. УВКБ ООН, неправительственные организации, судебные и административные органы в сфере убежища выработали руководящие принципы, обобщающие основные стандарты качества и требования, относящиеся к ИСП. Кроме того, профессиональные стандарты постепенно укоренились в национальном законодательстве и законодательстве Сообщества в сфере убежища, а также в судебной практике Европейского суда по правам человека и национальных судов.

Данное исследование направлено на создание комплексной картины того, как существующие стандарты качества при изучении и оценке ИСП появляются в форме юридических требований в рамках существующей системы – либо как обязательные правовые нормы, либо как руководящие принципы судебной практики. Как таковое, исследование предназначено для того, чтобы дать инструмент и набор конкретных примеров политикам, законодателям, адвокатам, судьям и преподавателям, работающим в этой области.

Это второе, обновленное издание публикации 2007 года, которое было выпущено под таким же названием.