

# Informacje o krajach pochodzenia w postępowaniu o nadanie statusu uchodźcy

Jakość informacji jako prawny wymóg w UE

**Gábor Gyulai**



**2011 wydanie uaktualnione**

Projekt współfinansowany ze środków  
Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców



# **Informacje o krajach pochodzenia w postępowaniu o nadanie statusu uchodźcy – jakość informacji jako prawny wymóg w UE**

2011 wydanie uaktualnione

**Gábor Gyulai**





*„(...) korzystając z informacji o krajach pochodzenia należy przestrzegać następujących zasad. Informacje muszą być, na tyle na ile jest to możliwe, (1) prawnie doniosłe, (2) wiarygodne i zrównoważone, (3) aktualne i porównane z informacjami pochodzącymi z różnych źródeł oraz (4) przejrzyste i możliwe do zweryfikowania (por. kryteria wykorzystywania COI w postępowaniu azylowym w: Gyulai, G.: Country Information in Asylum Procedures: Quality as a Legal Requirement in the EU, Budapeszt 2007).”*

*Wyrok czeskiego Naczelnego Sądu Administracyjnego  
z dnia 31 lipca 2008 r., 5 Azs 55/2008-71*

Copyright © 2011 Węgierski Komitet Helsiński. Wszelkie prawa zastrzeżone.

Raport lub jego części mogą być rozpowszechniane i powielane bez formalnej zgody w celach prowadzenia niekomercyjnych badań naukowych oraz studiów lub wykorzystywane w informacjach prasowych pod warunkiem prawidłowego wskazania autora i posiadacza praw autorskich.

Raport uwzględnia stan prawny na dzień 30 czerwca 2011 r.

Poglądy zaprezentowane w publikacji są wyłącznie poglądami Węgierskiego Komitetu Helsińskiego i nie odzwierciedlają opinii poszczególnych badaczy, pozostałych partnerów projektu oraz Komisji Europejskiej.

Raport powstał w ramach projektu „COI in Judicial Practice”. Projekt ten był realizowany przez Węgierski Komitet Helsiński, w partnerstwie z Regionalnym Przedstawicielstwem UNHCR na Europę Środkową, IARLJ, Francuskim Krajowym Sądem Prawa Azyłowego (CNDA), Austriackim Czerwonym Krzyżem/ACCORD, Refugee Documentation Centre Ireland i Czeską Akademią Sądowniczą.

Projekt był współfinansowany przez Komisję Europejską, Austriacki Czerwony Krzyż oraz UNHCR.



*Autor*  
Gábor Gyulai

ISBN 978-615-5215-02-5

Tytuł oryginału: *Country Information in Asylum Procedures – Quality as a Legal Requirement in the EU*

Przekład z angielskiego: Agata Foryś  
Korekta wersji angielskiej: Sanjay Kumar  
Projekt, łamanie i druk: Judit Kovács | Createch Ltd.

*Wydawca*  
Węgierski Komitet Helsiński  
Bajcsy-Zsilinszky út 36-38.  
H-1054 Budapest, Hungary  
[www.helsinki.hu](http://www.helsinki.hu)

# Spis treści

Streszczenie.....	7
<b>I. Wprowadzenie.....</b>	<b>11</b>
<b>II. Metodologia .....</b>	<b>13</b>
II.1 Cele i założenia .....	13
II.2 Metodologia badań i raportu.....	13
<b>III. Systemy standardów jakości COI w Europie.....</b>	<b>15</b>
III.1 UNHCR .....	15
III.2 ACCORD i COI Network .....	16
III.3 IARLJ .....	17
III.4 Wspólne wytyczne UE.....	18
III.5 Podsumowanie.....	19
<b>IV. Źródła prawnych kryteriów .....</b>	<b>20</b>
IV.1 Przepisy prawa .....	20
IV.2 Orzecznictwo.....	21
<b>V. Standard podstawowy: Obowiązek korzystania z COI .....</b>	<b>23</b>
V.1 Przepisy prawa .....	23
V.2 Orzecznictwo.....	25
V.3 Podsumowanie.....	31
<b>VI. Standard 1: Prawna doniosłość COI .....</b>	<b>32</b>
VI.1 Szczegółowe wytyczne dotyczące prawnej doniosłości COI .....	32
VI.1.1 Przepisy prawa .....	32
VI.1.2 Orzecznictwo.....	33
VI.2 Zindywidualizowana ocena.....	34
VI.2.1 Przepisy prawa .....	34
VI.2.2 Orzecznictwo.....	36
VI.3 Obowiązek oceny stosowania prawa w praktyce .....	38
VI.3.1 Przepisy prawa .....	38
VI.3.2 Orzecznictwo.....	39
VI.4 Podsumowanie.....	41

<b>VII. Standard 2: Rzetelność i równowaga źródeł</b> .....	42
VII.1 Obiektywizm i bezstronność .....	42
VII.1.1 Przepisy prawa.....	42
VII.1.2 Orzecznictwo.....	43
VII.2 Zróźnicowanie źródeł.....	44
VII.2.1 Przepisy prawa.....	44
VII.2.2 Orzecznictwo.....	45
VII.3 Szczegółowe wytyczne dotyczące doboru źródeł i ich oceny .....	48
VII.3.1 Przepisy prawa.....	48
VII.3.2 Orzecznictwo.....	49
VII.4 Podsumowanie.....	54
<b>VIII. Standard 3: Dokładne wyszukiwanie i wybór aktualnych informacji</b> .....	56
VIII.1 Uzyskiwanie obiektywnych, bezstronnych i precyzyjnych informacji.....	56
VIII.1.1 Przepisy prawa.....	56
VIII.1.2 Orzecznictwo.....	57
VIII.2 Aktualność informacji.....	59
VIII.2.1 Przepisy prawa.....	59
VIII.2.2 Orzecznictwo.....	60
VIII.3 Podsumowanie.....	63
<b>IX. Standard 4: Przejrzyste metody przetwarzania i prezentacji informacji</b> .....	65
IX.1 Przepisy prawa .....	66
IX.2 Orzecznictwo.....	67
IX.3 Podsumowanie.....	72
<b>Lista współpracowników</b> .....	73
<b>Aneks</b> .....	76



# Streszczenie

W ciągu ostatnich lat informacje o krajach pochodzenia (ang. *country of origin information* – COI) stały się jednym z najistotniejszych zagadnień dotyczących azylu w Europie, za co po części odpowiada spektakularny rozwój technologii informacyjnych. Jeszcze w latach dziewięćdziesiątych przypisywano COI jedynie pomocniczą rolę. Obecnie przyjmuje się powszechnie, że informacje o krajach pochodzenia – jako obiektywne i zawsze dostępne dowody – odgrywają kluczową rolę w postępowaniu o nadanie statusu uchodźcy. UNHCR, organizacje pozarządowe, sędziowie, a także organy administracyjne orzekające w postępowaniach uchodźczych wypracowały wytyczne określające podstawowe standardy jakości i wymagania dotyczące COI. Profesjonalne standardy COI zaczęły też stopniowo znajdować odzwierciedlenie w krajowym i europejskim prawie azylowym, a także w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) i sądów krajowych.

Celem niniejszego opracowania jest pokazanie w jaki sposób materialne standardy jakości wyszukiwania i oceny COI pojawiają się w formie prawnych wymogów w obowiązujących systemach prawnych, jako wiążące normy prawne, albo wiodące orzeczenia sądowe. Zmierzają one tym samym do zaprezentowania prawodawcom, twórcom polityk azylowych, adwokatom, sędziom oraz trenerom pracującym na tym polu narzędzi i konkretnych przykładów, które mogą wykorzystać w swojej pracy. Cztery wybrane standardy określające strukturę raportu zostały wypracowane w praktyce *Austrian Centre for Country of Origin and Asylum Research and Documentation* (ACCORD) i ogólnoeuropejskiej sieci *COI Network*.

Obecne wydanie jest drugim, uaktualnionym wydaniem publikacji, która ukazała się w 2007 r. pod tym samym tytułem. Od czasu pierwszego wydania przepisy prawne w niektórych państwach uległy istotnym zmianom, a wykorzystywanie informacji o krajach pochodzenia jako istotnego dowodu jest obecnie powszechnie uznawane za niezbędny element postępowań azylowych. Ponadto wiele wyroków sądowych wydanych w ostatnim czasie przyczyniło się do dalszego wykrystalizowania się norm jakości COI jako kryteriów o charakterze prawnym.

## 1. Prawna doniosłość

Standard: Informacje o krajach pochodzenia muszą być ściśle związane z prawną podstawą wniosku o nadanie statusu uchodźcy (tzn. obawą przed prześladowaniem/ryzykiem doznania poważnej krzywdy i brakiem ochrony) oraz muszą w sposób obiektywny odzwierciedlać (potwierdzać lub obalać) istotne fakty z nią związane.

Główne wnioski: Europejskie i krajowe przepisy azylowe oraz orzecznictwo w niewystarczającym stopniu odzwierciedlają standard prawnej doniosłości. Dyrektywa kwalifikacyjna wprowadziła dwa kryteria, które można powiązać z omawianym standardem: zasadę indywidualnego rozpatrywania wniosków oraz obowiązek oceny sposobu, w jaki prawa kraju pochodzenia są stosowane w praktyce, a nie tylko samej treści przepisów prawnych.

Obie z tych prawnie wiążących norm znajdują odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów wyższych instancji orzekających w sprawach o nadanie statusu uchodźcy. Nawiązania do kryterium indywidualizacji są jednak znacznie częstsze niż do drugiego z wymienionych kryteriów, a w niektórych przypadkach sądy odwołują się nawet wprost do zindywidualizowanej oceny COI (przeciwstawianej wykorzystywaniu ogólnych, niezwiązanych bezpośrednio ze sprawą informacji). Te dwie podstawowe zasady mogą przyczynić się do lepszego zrozumienia prawnej doniosłości informacji o krajach pochodzenia w państwach, w których powyższe kwestie nie były jak dotąd poruszane albo nie zostały wyjaśnione w praktyce stosowania prawa.

Prawo azylowe Węgier i Austrii, wraz z polskim i czeskim orzecznictwem w omawianym zakresie, można uznać za przykłady dobrych praktyk na poziomie europejskim, ponieważ posługują się one spójną definicją prawnej doniosłości informacji o krajach pochodzenia, zgodną z istniejącymi profesjonalnymi standardami.

## 2. Rzetelność i równowaga

Standard: Biorąc pod uwagę nieuniknioną stronniczość źródeł, informacje o krajach pochodzenia muszą opierać się na możliwie wielu źródłach różnego rodzaju, uwzględniając polityczny i ideologiczny kontekst, w którym powstały, misję autorów, sposób uzyskiwania informacji oraz cel ich publikacji.

Główne wnioski: Kryterium korzystania w postępowaniach azylowych ze zrównoważonych i rzetelnych źródeł COI jest obecnie mocno zakorzenione zarówno w prawie, jak i orzecznictwie w Unii Europejskiej. W najbardziej wyraźny sposób odzwierciedla je wymóg wykorzystywania informacji pochodzących z różnych źródeł, przewidziany w Dyrektywie proceduralnej, powtórzony przez ETPC i sądy wyższych instancji w kilku państwach. W większości orzeczeń sądy odrzucają przyjmowanie z góry ustalonej hierarchii rodzajów źródeł. Zarówno ETPC, jak i niektóre sądy krajowe zdefiniowały w ostatnim czasie kryteria oceny źródeł. Wydaje się również, że w ciągu ostatnich lat sądy krajowe zaczęły się baczniej przyglądać nawet „urzędowym” źródłom (np. opracowanym przez władze państw lub UE). Uważana analiza informacji pochodzących z tego typu źródeł, nie zaś automatyczne uznawanie ich za pewnik, staje się coraz bardziej powszechnie przyjętym standardem.

## 3. Precyzja i aktualność

Standard: Precyzyjne informacje o krajach pochodzenia muszą pochodzić z różnych źródeł i znajdować potwierdzenie w źródłach różnego rodzaju. Należy przy tym zwracać szczególną uwagę na wyszukiwanie oraz selekcję istotnych i aktualnych informacji pochodzących z wybranych źródeł, bez zniekształcania ich treści.

Główne wnioski: Omawiany standard pojawiał się stopniowo zarówno w przepisach prawa, jak i w orzecznictwie państw członkowskich UE. Ponieważ ma on bardziej „techniczny” charakter niż standardy prawnej doniosłości i rzetelności, jego zakres ogranicza się raczej do ogólnych wymogów (takich jak wymóg „precyzyjnych i aktualnych

informacji” określony w Dyrektywie proceduralnej) i nie odnosi się do konkretnych metodologicznych wskazań. Sądy krajów europejskich coraz częściej zwracają uwagę na nadużycia polegające na selektywnym wykorzystaniu raportów zawierających COI albo nieuzasadnionym przedkładaniu określonych tekstów ponad inne, uznając je za podstawę uchylecia decyzji organów lub sądów niższej instancji.

Aktualność jest kluczowym elementem dokładności, interpretowanym w Dyrektywie kwalifikacyjnej oraz przez ETPC jako wymóg oceny faktów odnoszących się do kraju pochodzenia „w czasie podejmowania decyzji”. Obowiązek korzystania w postępowaniu azylowym z aktualnych informacji o krajach pochodzenia często pojawia się w orzecznictwie sądów krajowych. W praktyce niektórych sądów administracyjnych wymóg ten jest na tyle istotny, że przeważa on nad ogólną zasadą oceny odnoszącej się wyłącznie do legalności decyzji administracyjnych i stanowi jej uzupełnienie. Zgodnie z tym trendem wobec sądów oczekuje się przedstawienia lub przynajmniej uaktualnienia materiałów zawierających COI.

#### **4. Przejrzystość i możliwość weryfikacji informacji**

Standard: Ze względu na ich decydującą rolę, informacje o krajach pochodzenia muszą być co do zasady dostępne dla wszystkich podmiotów biorących udział w postępowaniu azylowym, w szczególności poprzez zastosowanie przejrzystego systemu odniesień. Powinna zatem istnieć możliwość zidentyfikowania oryginalnych źródeł i raportów, a ich treść i znaczenie nie mogą nie mogą być przeinaczane w trakcie parafrazowania lub tłumaczenia.

Główne wnioski: Przejrzysta metodologia opracowywania informacji o krajach pochodzenia i powoływania się na nie w decyzjach i aktach spraw spotyka się z szerokim poparciem i uznaniem specjalistów zajmujących się COI. Tymczasem państwa członkowskie UE wciąż nie wypracowały wspólnego stanowiska dotyczącego zasad i systemu powoływania się na źródła, ani nie określiły wspólnych standardów w zakresie przejrzystości informacji wykorzystywanych w postępowaniu o nadanie statusu uchodźcy. Dyrektywa proceduralna przewiduje jednak pewne podstawowe, istotne wymogi w tym zakresie, takie jak konieczność uzasadnienia faktycznego i prawnego decyzji oraz dostęp doradców prawnych do informacji zawartych w aktach wnioskodawcy, w sytuacji gdy sprawa ma zostać rozpatrzona przez organ odwoławczy.

Sądy wyższych instancji w kilku państwach członkowskich wypracowały jasne i szczegółowe standardy w tym zakresie, które znacznie wykraczają poza obowiązujące ramy prawne. W orzecznictwie podkreśla się często prawo wnioskodawcy do zapoznania się z materiałami dotyczącymi COI, które stanowią podstawę decyzji, a także możliwość ustosunkowania się do tych materiałów. Sądy zdają się również postrzegać przejrzystość informacji (często stanowiących decydujący dowód w sprawie) jako warunek konieczny skutecznego prawa do rozpatrzenia sprawy przez sąd. Jasne normy wypracowane w orzecznictwie sądów w znaczącej liczbie państw członkowskich powinny stanowić zachętę dla instytucji odpowiedzialnych za podejmowanie decyzji azylowych do przyjęcia tych zasad w kolejnej fazie tworzenia wspólnego europejskiego systemu azylowego.



# I. Wprowadzenie

„COI” jest jednym z tajemniczych skrótów często używanych przez osoby, które zajmują się prawem uchodźczym i stosują je w praktyce. Znaczenie tego skrótu – informacje o krajach pochodzenia (ang. *country of origin information*), a także rola COI podlegały w ciągu ostatnich kilku lat istotnym zmianom.

Informacje o krajach pochodzenia są od dawna uważane za obiektywny element lub dowód co do faktów w postępowaniu o nadanie statusu uchodźcy, i w tym sensie ich rola nie była nigdy poddawana w wątpliwość. Jednakże do niedawna COI były uważane jedynie za „miękką” kwestię, związaną z „twardymi” zagadnieniami prawa uchodźczego i pozostającą w ich cieniu. Wyszukiwanie COI sprowadzało się do sprawdzenia kilku dostępnych drukowanych raportów na temat praw człowieka, często pochodzących sprzed kilku lat.

Od końca lat dziewięćdziesiątych charakter informacji o krajach pochodzenia stanowiących dowód w postępowaniu o nadanie statusu uchodźcy zaczął się zmieniać z kilku powodów. **Rozwój technologii informacyjnych** i dostępu do internetu na całym świecie sprawił, że dostęp do tysięcy raportów i artykułów prasowych można uzyskać za pomocą zaledwie jednego kliknięcia. Dzięki temu można znaleźć szczegółowe informacje nawet na temat zdarzenia, które miało miejsce dzień wcześniej w niedostępnym miejscu odległym o tysiące kilometrów. Internet stworzył szerokie spektrum nowych możliwości wykorzystywania COI jako decydujących dowodów w postępowaniach azylowych, umożliwiając organom administracji uzyskanie potwierdzenia zeznań wnioskodawców o niespotykanym nigdy dotąd stopniu szczegółowości.

Nie jest w związku z tym zaskoczeniem, że **zainteresowanie COI wzrosło** w ciągu ostatniego dziesięciolecia. Informacje o krajach pochodzenia nie są już postrzegane jako ciekawy, ale jednak marginalny problem prawa uchodźczego, lecz stały się jedną z ważniejszych kwestii dotyczących azylu w Europie. Już Program Haski z 2005 r.<sup>1</sup>, który zajmuje się kwestią przyszłości systemów azylowych w Europie, kładzie szczególny nacisk na znaczenie praktycznej współpracy między państwami członkowskimi UE i wskazuje wyraźnie na cel „wspólnego zestawiania, oceniania i stosowania informacji na temat krajów pochodzenia”. Wytyczne poświęcone COI zostały opracowane przez Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców (UNHCR), Austriacki Czerwony Krzyż/ACCORD wraz z *COI Training Network*, Międzynarodowe Stowarzyszenie Sędziów Orzekających w Sprawach Uchodźców (*International Association of Refugee Law Judges*, IARLJ) oraz urzędy azylowe państw członkowskich UE. Ponadto wspólny europejski program szkoleń dla pracowników służb azylowych (*European Asylum Curriculum – EAC*)<sup>2</sup> poświęca kwestiom dotyczącym wyszukiwania i wykorzystywania COI cały odrębny moduł. Od czasu pierwszego wydania niniejszego opracowania w

<sup>1</sup> Program Haski: wzmocnienie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej, 2005/C 53/01

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

2007 r. wielokrotnie wzrosła też liczba publikacji na ten temat. Wspólne gromadzenie i zapewnianie COI jest jednym z głównych zadań Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu (*European Asylum Support Office – EASO*)<sup>3</sup>.

Ponieważ poszukiwanie COI stało się bardziej skomplikowane, a zapotrzebowanie na tego typu usługi rosło w szybkim tempie, wyszukiwanie informacji o krajach pochodzenia stało się samodzielnym, **odrębnym zawodem**, a nie tylko dodatkowym zajęciem prawników i urzędników wydających decyzje. W ciągu ostatniej dekady wyspecjalizowane jednostki zajmujące się wyszukiwaniem COI powstały w urzędach azylowych praktycznie wszystkich państw europejskich, a także w wielu organizacjach pozarządowych i niektórych sądach<sup>4</sup>. Z roku na rok rośnie też liczba seminariów i spotkań poświęconych wyłącznie temu zagadnieniu.

Zmiana roli jaką odgrywają informacje o krajach pochodzenia i ich rosnące znaczenie doprowadziły do wzrostu zapotrzebowania na **usystematyzowanie standardów jakości** COI. Jako że informacje o krajach pochodzenia stanowią decydujący element w większości spraw o nadanie statusu uchodźcy, konieczne jest ściśle określenie zasad poszukiwania, dokumentowania i wykorzystywania COI, tak aby zapobiec podejmowaniu niezasadnych decyzji opartych na niewystarczających lub błędnych informacjach o krajach pochodzenia, których skutkiem może być w najgorszym przypadku naruszenie zasady *non-refoulement*. W rezultacie wszyscy najważniejsi gracze na europejskiej scenie azylowej sformułowali usystematyzowane standardy jakości COI, które – co jest rzadko spotykane w często kontrowersyjnej dziedzinie azylu – generalnie pokrywają się ze sobą.

W ostatnim czasie standardy te w coraz większym stopniu przenikają do unijnych i krajowych aktów prawnych, a także do orzecznictwa, coraz częściej **przybierając formę prawnych wymogów**, a nie jedynie przykładowych praktyk czy niewiążących wytycznych. Niniejsze opracowanie stawia sobie za cel wyczerpujące przedstawienie prawnych kryteriów dotyczących standardów jakości COI w Unii Europejskiej, z zamiarem wsparcia urzędników orzekających w sprawach azylowych i osób zajmujących się prawem uchodźczym w praktyce (w tym w szczególności sędziów), w skutecznym stosowaniu i dalszym rozwijaniu tych norm w przyszłości.

Obecna publikacja jest **uaktualnioną wersją** książki, która ukazała się (w języku angielskim – przyp. tłum.) pod tym samym tytułem w 2007 r. i uwzględnia zmiany jakie zaszły w ustawodawstwie i orzecznictwie od tego czasu. Pierwsze wydanie spotkało się z dużym zainteresowaniem różnych środowisk zajmujących się kwestiami azylu w Europie i według wielu doniesień przyczyniło się do wzmocnienia standardów jakości COI w różnych państwach członkowskich UE. Ogromne zainteresowanie publikacją, pozytywny oddźwięk, z jakim spotkała się w wielu krajach i szybka ewolucja sytuacji skłoniły autora do przygotowania uaktualnionego wydania publikacji oraz przetłumaczenia jej na siedem języków (w tym na polski – przyp. tłum.).

<sup>3</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 439/2010 z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie utworzenia Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu, art. 4

<sup>4</sup> Por. np. *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*, Międzynarodowy Ośrodek Rozwoju Polityki Migracyjnej (ICMPD), kwiecień 2006, <http://www.icmpd.org/typo3conf/ext/icmpd/secure.php?u=0&file=1224&t=1193301720&hash=e8920ce5b73301683273dbc4b6d7933b>

## II. Metodologia

### II.1 Cele i założenia

Przedmiotem opracowania są **materialne standardy jakości** związane z poszukiwaniem i wykorzystywaniem informacji o krajach pochodzenia znajdujące odzwierciedlenie w przepisach prawa i orzecznictwie w Unii Europejskiej. Z tego względu przeanalizowane zostały ustawy dotyczące azylu i inne akty prawne, a także odpowiednie orzeczenia sądów i organów quasi-sądowych wydane w drugiej i wyższych instancjach. Celem badania było pokazanie w jaki sposób standardy jakości COI przekształciły się w ciągu ostatnich lat w **system prawnych wymogów**, daleko wykraczających poza wytyczne czy rekomendacje niemające wiążącego charakteru, które zostały w związku z tym pominięte.

Cele niniejszego opracowania są następujące:

- zapewnienie sędziom oraz osobom odpowiedzialnym za tworzenie prawa i polityk w instytucjach Unii Europejskiej i w państwach członkowskich podstawowych informacji na temat prawnych zobowiązań dotyczących COI oraz sposobu rozumienia standardów jakości informacji przez główne podmioty działające w tym obszarze;
- promowanie wspólnej, opartej na prawach i skoncentrowanej na jakości interpretacji standardów;
- wsparcie potencjału działań rzeczniczych organizacji pozarządowych i UNHCR w tej dziedzinie;
- stworzenie narzędzia edukacyjnego i badawczego, pomocnego w nauczaniu prawa uchodźczego i prowadzeniu szkoleń z zakresu COI.

Biorąc pod uwagę powyższe cele w raporcie nie sformułowano **żadnych konkretnych rekomendacji**. Z drugiej strony jednak zamierzeniem twórców jest zachęcenie wszystkich odbiorców do korzystania z tego opracowania – jako źródła inspiracji, a także konkretnych informacji na temat istniejących praktyk – w trakcie tworzenia prawa, orzekania w sprawach o nadanie statusu uchodźcy, formułowania strategii rzecznictwa albo prowadzenia szkoleń.

Z uwagi na przyjęte założenia raport koncentruje się na **sytuacji w Europie**, co jednak nie oznacza, że normy uniwersalne (np. przyjęte przez UNHCR lub inne agendy ONZ) są z jakiegokolwiek względu uważane za mniej istotne.

### II.2 Metodologia badań i raportu

Metodologia badań opiera się na wytycznych, opracowanych przez autora raportu i koordynatorów badań, oraz na **dwóch kwestionariuszach**: pierwszy z nich koncentrował się na przepisach krajowych, zaś drugi na orzecznictwie. Badania były systematycznie



prowadzone przez **krajowych badaczy** (organizacje lub indywidualne osoby). Podczas doboru badaczy współpracujących przy powstaniu wydania z 2007 r. oraz aktualnej wersji z 2011 r. starano się zachować równowagę między przedstawicielami organizacji pozarządowych, instytucji rządowych, sądów oraz instytucji naukowych. Większość badaczy ma wieloletnie doświadczenie i znaczną wiedzę na temat informacji o krajach pochodzenia. W niektórych państwach krajowi eksperci lub inne kompetentne osoby potwierdziły, że nie istnieją przepisy prawa i brak jakichkolwiek orzeczeń związanych z tematem badań. W tych przypadkach nie prowadzono dalszych badań w danym kraju.

O ile badacze mieli za zadanie dokonać całościowej analizy obowiązujących aktów prawnych, o tyle możliwości zbadania orzecznictwa różniły się znacznie w zależności od kraju. Jest rzeczą oczywistą, że dotarcie do wszystkich wyroków wydanych w sprawach uchodźczych we wszystkich państwach członkowskich jest niemożliwe, głównie ze względu na fakt, że w wielu państwach wyroki nie są publikowane, a w niektórych spośród nich nie można uzyskać dostępu do orzeczeń nawet dla celów badawczych. Korzystając jednak z dużego doświadczenia badaczy z powodzeniem udało się zidentyfikować przynajmniej „wiodące” lub szczególnie istotne orzeczenia, również w tych państwach członkowskich, w których nie ma dostępu do orzecznictwa lub dostęp do niego jest ograniczony.

Ponieważ przyjęte w różnych krajach sposoby przywoływania orzeczeń sądowych różnią się między sobą, w tekście opracowania przyjęty został **wspólny system oznaczania** wyroków. Wszystkie orzeczenia sądów krajowych zostały oznaczone poprzez wskazanie domeny internetowej danego państwa oraz dwucyfrowej liczby (np. ES-03). Lista wszystkich oznaczeń znajduje się w tabeli umieszczonej w aneksie do raportu. Numery zostały nadane wyrokom losowo. Wyroki nie są uporządkowane według skali ważności ani wymienione w porządku chronologicznym. W przypadku orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka używane są powszechnie przyjęte skrótowe formy (np. *Mamatkulov*). Pełne oznaczenia wszystkich wyroków znajdują się również w aneksie.

W angielskiej wersji raportu powszechnie stosowany skrót „**COI**” oraz termin „**country information**” (informacje na temat krajów) są używane zamiennie. Zgodnie z praktyką UNHCR i innych organizacji termin „*country of origin information*” (informacje o krajach pochodzenia) został zastąpiony „informacjami na temat krajów”, co odzwierciedla fakt, że istotne dla wyniku postępowania informacje mogą dotyczyć również krajów trzecich (np. państwa tranzytu albo kraju, w którym wnioskodawca wcześniej uzyskał ochronę). W polskim tłumaczeniu zachowano tradycyjny, powszechnie przyjęty i dzięki temu bardziej zrozumiały termin „informacje o krajach pochodzenia”. Należy jednak pamiętać, że jego znaczenie jest w tym wypadku szersze i może również obejmować informacje dotyczące sytuacji w państwach trzecich (przyp. tłum.).

Wszystkie podkreślenia zostały dodane przez autora raportu. Zawarte w raporcie tłumaczenia nie mają urzędowego charakteru.



# III. Systemy standardów jakości COI w Europie

W oparciu o czynniki zaprezentowane we wprowadzeniu, podmioty odgrywające kluczową rolę w dziedzinie azylu w Europie postanowiły usystematyzować standardy jakości COI, czego skutkiem było opracowanie formalnych wytycznych. Poniższy rozdział pokazuje w jaki sposób poszczególne organizacje uporządkowały normy dotyczące COI oraz jakie główne wymogi dotyczące jakości zostały przez nie przyjęte. Wytyczne są zaprezentowane w porządku chronologicznym.

## III.1 UNHCR

W lutym 2004 r. UNHCR opublikował dokument zatytułowany „Informacje o krajach pochodzenia: w kierunku wzmocnionej współpracy międzynarodowej”<sup>5</sup>. Stanowił on pierwszą ważną inicjatywę zmierzającą do sformalizowania materialnych standardów jakości COI, jako że liczne wcześniejsze wytyczne i inne dokumenty publikowane przez UNHCR w ciągu ostatnich dziesięcioleci jedynie pośrednio odnosiły się do niektórych zasad dotyczących COI.

W odniesieniu do materialnych standardów jakości Biuro Wysokiego Komisarza określa swoje stanowisko i formułuje zalecenia w trzech głównych obszarach:

- Cel informacji o krajach pochodzenia;<sup>6</sup>
- Źródła (ocena rzetelności<sup>7</sup>, wybór i ocena źródeł<sup>8</sup>, szczegółowe wskazówki dotyczące źródeł w krajach pochodzenia<sup>9</sup>);
- Przejrzystość i zasada poufności<sup>10</sup>.

Wprawdzie nie ulega wątpliwości, że dokument ten był kamieniem milowym w procesie formalizacji standardów jakości COI, koncentruje się on jednak głównie na kwestiach dotyczących praktycznej współpracy między państwami i nie stawia sobie

<sup>5</sup> *Country of Origin Information: Towards Enhanced International Cooperation*, UNHCR, 2004 – *an amended version of a report prepared by UNHCR under the European Refugee Fund project “Provision of Country of Origin Information and related information”*, JAI/2002/ERF/010. – dalej: „Stanowisko UNHCR”, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=403b2522a&page=search>

<sup>6</sup> Tamże, par. 9–14

<sup>7</sup> Tamże, par. 47–50

<sup>8</sup> Tamże, par. 24–27

<sup>9</sup> Tamże, par. 35–37

<sup>10</sup> Tamże, par. 28–34

za cel stworzenia całościowego systemu zasad ani określenia ich związku z procesem poszukiwania informacji.

### III.2 ACCORD i COI Training Network

ACCORD (*Austrian Centre for Country of Origin and Asylum Research and Documentation*) odegrał pionierską rolę w usystematyzowaniu standardów jakości COI w Europie. Podręcznik szkoleniowy „**Wyszukiwanie informacji o krajach pochodzenia**”<sup>11</sup>, opracowany przez ACCORD we współpracy z innymi europejskimi organizacjami eksperckimi i wydany w 2004 r., był pierwszym dokumentem stawiającym sobie za cel sformułowanie pełnego i wyczerpującego systemu zasad w tym zakresie przy uwzględnieniu wspomnianego wyżej stanowiska UNHCR, ówczesnego dorobku europejskiego prawa wspólnotowego i orzecznictwa oraz istniejących w Europie i Kanadzie dobrych praktyk w zakresie poszukiwania COI. Choć opracowany został przede wszystkim w celach szkoleniowych, Podręcznik wykracza poza zakres typowego dokumentu programowego i zawiera wiele szczegółowych praktycznych wskazówek.

Według przyjętej w Podręczniku interpretacji cztery materialne standardy wyszukiwania i wykorzystywania COI zostały powiązane z różnymi fazami procesu poszukiwania informacji i mogą być podsumowane w następujący sposób (ze wskazaniem konkretnych zadań odpowiadających poszczególnym standardom):

1. **Prawna doniosłość:** informacje o krajach pochodzenia muszą być ściśle związane z prawną podstawą wniosku o nadanie statusu uchodźcy (tzn. obawą przed prześladowaniem/ryzykiem doznania poważnej krzywdy i brakiem ochrony) oraz muszą w sposób obiektywny odzwierciedlać (potwierdzać lub obalać) istotne fakty z nią związane.
  - Przekształcenie prawnie istotnych faktów zawartych we wniosku azyłowym w **pytania** dotyczące COI i zagadnienia do wyszukania.
2. **Rzetelność i równowaga:** biorąc pod uwagę nieuniknioną stronniczość źródeł, informacje o krajach pochodzenia muszą opierać się na możliwie wielu źródłach różnego rodzaju, uwzględniając polityczny i ideologiczny kontekst, w którym działają, ich misję, metodologię raportowania oraz cel publikacji.
  - Zidentyfikowanie rzetelnych i zrównoważonych **źródeł**, które mogą zawierać odpowiedzi na uprzednio sformułowane pytania.
3. **Dokładność i aktualność:** informacje o krajach pochodzenia muszą pochodzić z różnych źródeł i znajdować potwierdzenie w źródłach różnego rodzaju; należy przy tym zwrócić uwagę na wyszukiwanie oraz wybór istotnych i aktualnych informacji pochodzących z wybranych źródeł, bez zniekształcania ich treści.

<sup>11</sup> *Researching Country of Origin Information – A Training Manual*, Austrian Red Cross, 2004 – dalej: “Podręcznik ACCORD”, <http://www.coi-training.net/content/>

- Skuteczne **wyszukiwanie** potrzebnych informacji z wykorzystaniem wcześniej wybranych źródeł.
4. **Przejrzystość:** biorąc pod uwagę rolę informacji o krajach pochodzenia jako dowodów o decydującym znaczeniu, informacje te muszą być co do zasady dostępne dla wszystkich stron biorących udział w postępowaniu o nadanie statusu uchodźcy, w szczególności poprzez zastosowanie przejrzystego systemu odniesień.
- Prezentacja i **udokumentowanie** wyników wyszukiwania.

Powyższe standardy stanowią podstawę większości szkoleń z zakresu COI prowadzonych obecnie w Europie, skierowanych zarówno do urzędników państwowych, jak i przedstawicieli organizacji pozarządowych. Koncepcja czterech standardów została ponadto przyjęta we wspólnym europejskim programie szkoleń dla pracowników służb azytowych. Omawiana struktura zasad zdaje się również zyskiwać popularność wśród sędziów; np. czeski Naczelny Sąd Administracyjny odwołał się do niej wprost w co najmniej dwóch wyrokach (w jednym z nich Sąd powołuje się bezpośrednio na pierwsze wydanie tej książki jako na źródło)<sup>12</sup>. Popularność powyższej interpretacji wiąże się zapewne z jej jasnością, prostotą i uwzględnieniem całego „procesu wyszukiwania COI” – od wstępnych zagadnień prawnych do końcowych kwestii metodologicznych.

Zgodnie z Podręcznikiem ACCORD uzupełnienie powyższych zasad stanowią cztery proceduralne standardy jakości: zasada „równości broni”, korzystanie z powszechnie dostępnych materiałów, bezstronność i neutralność w procesie wyszukiwania oraz ochrona danych osobowych wnioskodawcy.

### III.3 IARLJ

W 2006 r. Międzynarodowe Stowarzyszenie Sędziów Orzekających w Sprawach Uchodźców (IARLJ) wydało dokument zatytułowany „**Prawne kryteria oceny informacji o krajach pochodzenia (COI): lista kontrolna**”<sup>13</sup>. Stanowi on potwierdzenie rosnącego zainteresowania sędziów orzekających w sprawach azytowych informacjami o krajach pochodzenia i odzwierciedla w dużym stopniu standardy zdefiniowane w Stanowisku UNHCR i Podręczniku wydanym przez ACCORD.

W Liście kontrolnej IARLJ zastosowano bardziej specjalistyczne podejście, jej celem jest bowiem zapewnienie sędziom wytycznych dotyczących kwestii, które powinny zostać uwzględnione podczas oceny COI jako dowodów. W związku z tym omawiany dokument kładzie większy nacisk na zagadnienia prawne oraz ocenę wyników wyszukiwania informacji, natomiast pomija problematykę związaną z samym procesem wyszukiwania.

<sup>12</sup> Por. wyroki CZ-20 i CZ-22

<sup>13</sup> *Judicial Criteria for Assessing Country of Origin Information (COI): A Checklist*, dokument przygotowany na siódmą światową konferencję IARLJ w Meksyku, 6-9 listopada 2006 r. przez członków grupy roboczej *COI-CG Working Party* – dalej: „Lista kontrolna IARLJ”, <http://www.iarlj.org/conferences/mexico/images/stories/forms/WPPapers/Hugo%20StoreyCountryofOriginInformationAndCountryGuidanceWP.pdf>

IARLJ podsumowuje najistotniejsze kwestie dotyczące jakości COI w następujący sposób:

- **Doniosłość i adekwatność** informacji
  1. Czy informacje o kraju pochodzenia są istotne dla rozpatrywanej sprawy?
  2. Czy źródło COI w adekwatny sposób odnosi się do istotnych kwestii?
  3. Czy informacje o kraju pochodzenia są aktualne lub właściwe pod względem czasowym?
- **Źródło** informacji
  4. Czy źródła COI zostały wskazane w zadowalający sposób?
  5. Czy informacje o krajach pochodzenia pochodzą z publicznie dostępnych źródeł?
  6. Czy informacje o krajach pochodzenia mają empiryczną podstawę i zostały przygotowane przy wykorzystaniu rzetelnej metodologii?
- **Rodzaj/typ** informacji
  7. Czy COI charakteryzuje bezstronność i niezależność?
  8. Czy informacje o krajach pochodzenia są zrównoważone oraz nie są nazbyt wybiórcze?
- **Wcześniejsza kontrola sądowa**
  9. Czy analizowane informacje o krajach pochodzenia były wcześniej poddane kontroli sądowej przez inne sądy krajowe?

Sądy odwołują się obecnie bezpośrednio do omawianego dokumentu, uznając go za źródło wskazań dotyczących interpretacji wymogów jakości COI<sup>14</sup>.

### III.4 Wspólne wytyczne UE

Zgodnie z celami określonymi w Programie Haskim, grupa przedstawicieli władz azylowych z ośmiu państw europejskich<sup>15</sup> opracowała w 2008 r. „**Wspólne wytyczne UE dotyczące przetwarzania informacji o krajach pochodzenia**”<sup>16</sup>. Inicjatywa ta stanowiła szczególnie istotny krok w procesie tworzenia systemu standardów jakości COI w Europie i była pierwszą tego typu inicjatywą podjętą przez państwa członkowskie. Poszczególne kryteria oceny jakości informacji zostały zdefiniowane w omawianym dokumencie w następujący sposób:

- **Prawna doniosłość:** (informacje) odnoszące się do danej sprawy, faktu, zdarzenia lub sytuacji.
- **Rzetelność:** (informacje) wiarygodnie przedstawiające daną kwestię, fakt, zdarzenie lub sytuację.

<sup>14</sup> Por. np. wyrok Sądu Administracyjnego Słowenii SI-05.

<sup>15</sup> Niemcy, Dania, Holandia, Belgia, Francja, Polska, Wielka Brytania i Szwajcaria

<sup>16</sup> *Common EU Guidelines for Processing Country of Origin Information (COI)*, kwiecień 2008 – dalej: „Wspólne wytyczne UE”, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48493f72.html>

- **Aktualność:** bieżące lub najnowsze dostępne informacje oraz informacje dotyczące zdarzeń, które nie uległy zmianie od czasu publikacji informacji.
- **Obiektywizm:** (informacje) pozbawione emocji, osobistych poglądów, interesów lub uprzedzeń.
- **Precyzja:** zgodność stwierdzenia, opinii lub informacji z rzeczywistymi faktami lub prawdą.
- **Możliwość weryfikacji:** stopień w jakim pierwotne i/lub oryginalne źródło informacji może zostać zidetyfikowane.
- **Przejrzystość:** informacje są jasne, jednoznaczne i zrozumiałe.

### III.5 Podsumowanie

Jak wyjaśniono powyżej, wszyscy główni aktorzy na europejskiej scenie azylowej (rządy państw członkowskich, organizacje pozarządowe, sędziowie i UNHCR) wypracowali standardy jakości dotyczące informacji o krajach pochodzenia. Porównanie tych dokumentów prowadzi do wniosku, że nie ma w nich zasadniczych rozbieżności co do treści standardów jakości COI. Istniejące różnice wynikają głównie z różnego zakresu i poziomu kompleksowości omawianych dokumentów, a nie z odmiennego podejścia czy wniosków.

Wprawdzie z profesjonalnego punktu widzenia wszystkie z tych standardów należy uznać za równie istotne, jednak system zaproponowany w Podręczniku ACCORD został wybrany jako podstawa struktury tego opracowania. Za jego wyborem przemawia wyczerpujący charakter tego systemu (w równym stopniu odnosi się on do aspektów prawnych, wyszukiwania informacji i dokumentowania procesu wyszukiwania COI) oraz przejrzysta struktura (składają się na niego tylko cztery materialne standardy, w sposób chronologiczny odnoszące się do całego procesu wyszukiwania informacji). Dlatego też cztery normy przedstawione w tym raporcie oparte są na standardach zaprezentowanych w Podręczniku ACCORD i stosowanych w praktyce przez różne ośrodki zajmujące się wyszukiwaniem COI.

## IV. Źródła prawnych kryteriów

W następstwie zmian przedstawionych we wprowadzeniu wszystkie omówione standardy jakości przeniknęły w pewnym stopniu do prawa azylowego i praktyki sądów w Unii Europejskiej. Poniższy rozdział w zwięzły sposób prezentuje źródła tych prawnych wymogów, a następnie pokazuje, jak można w nich odnaleźć materialne standardy jakości COI.

Jak wspomniano w rozdziale II, niniejszy raport analizuje materialne standardy jakości COI, które istnieją już jako prawne wymogi w UE oraz przedstawia rodzącą się stopniowo wspólną interpretację tych norm. Cele opracowania przesądzają o wyborze źródeł prawnych kryteriów i z tego względu pominięte zostały ogólne źródła zasad nie mających prawnie wiążącego charakteru oraz literatura naukowa, szczególną uwagę poświęcono natomiast wspólnym standardom europejskim i praktykom krajowym w tym zakresie.

### IV.1 Przepisy prawa

Unia Europejska nie wypracowała jak dotąd żadnego wiążącego aktu prawnego poświęconego standardom jakości COI. Jednakże zarówno **Dyrektywa kwalifikacyjna**<sup>17</sup>, jak i **proceduralna**<sup>18</sup> zawierają pewne wymogi w tym zakresie. Obie dyrektywy są dla państw członkowskich źródłem jasno określonych obowiązków i są w związku z tym jedynymi regionalnymi instrumentami określającymi standardy jakości COI o **prawnie wiążącym charakterze**. Państwa członkowskie miały obowiązek transponować przepisy dyrektyw do prawa krajowego do 10 października 2006 r. (Dyrektywa kwalifikacyjna) oraz do 1 grudnia 2007 r. (Dyrektywa proceduralna)<sup>19</sup>. Prace nad zmianą dyrektyw – nadal niezakończone w momencie publikacji tego raportu – nie spowodują najprawdopodobniej zasadniczych zmian w treści omawianych przepisów<sup>20</sup>.

Biorąc pod uwagę wiążący charakter omawianych postanowień oraz fakt, że termin ich transpozycji już dawno upłynął, uznano, że omówienie sposobu transpozycji dyrektyw

<sup>17</sup> Dyrektywa Rady 2004/83/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub jako osoby, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony oraz zawartości przyznawanej ochrony – dalej: Dyrektywa kwalifikacyjna

<sup>18</sup> Dyrektywa Rady 2005/85/WE z dnia 1 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w Państwach Członkowskich – dalej: Dyrektywa proceduralna

<sup>19</sup> Dyrektywa kwalifikacyjna, art. 38(1); Dyrektywa proceduralna, art. 44

<sup>20</sup> Warto jednak odnotować, że Komisja Europejska we wnioskach dotyczących przekształcenia Dyrektywy proceduralnej z 2009 i 2011 r. zaproponowała poszerzenie zakresu niektórych norm dotyczących przejrzystości informacji o krajach pochodzenia (ostateczny rezultat prac nad zmianą dyrektywy był jednak niemożliwy do przewidzenia w momencie przygotowywania raportu).

wykraczałoby poza zakres tego opracowania. Bardziej zasadne wydaje się zwrócenie uwagi na „przykłady dobrych praktyk” w państwach członkowskich, które przyjęły bardziej zaawansowane przepisy odzwierciedlające standardy jakości COI, wykraczając tym samym poza minimalne normy przewidziane w dyrektywach lub przewidując ich bardziej szczegółową interpretację<sup>21</sup>. Chociaż przepisy krajowe poszczególnych państw nie mogą z oczywistych względów stanowić źródła prawnych zobowiązań dla pozostałych państw członkowskich, jednak, biorąc pod uwagę cel wprowadzenia wspólnego europejskiego systemu azylowego, można się na nie powoływać jako na przykładowe praktyki i źródło pozytywnej inspiracji dla ustawodawców w innych krajach UE.

Niniejsza publikacja koncentruje się przede wszystkim na tym, w jaki sposób normy jakości COI stanowią prawnie wiążące wymogi; z tego względu dokumenty zawierające różnego rodzaju wytyczne, stanowiska lub wyznaczające kierunki polityki nie mające wyraźnie wiążącego charakteru nie zostały poddane analizie.

## IV.2 Orzecznictwo

**Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE)** jest najważniejszym organem władzy sądowniczej w Unii Europejskiej, który czuwa nad jednolitym stosowaniem oraz jednolitą wykładnią prawa unijnego. W związku z tym można oczekiwać, że w przyszłości wykształci się orzecznictwo TSUE dotyczące standardów COI określonych w przepisach dwóch wymienionych dyrektyw azylowych. Jak dotąd Trybunał nie miał jednak okazji orzekać w tym zakresie.

Drugi ogólnoeuropejski sąd o kluczowym znaczeniu, **Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC)**, może poszczycić się **bogatym orzecznictwem dotyczącym COI**. Wprawdzie ETPC nie ma kompetencji do orzekania w zakresie stosowania prawa UE (w tym także omawianych dyrektyw), wypracował jednak znaczące orzecznictwo poświęcone interpretacji artykułu 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka<sup>22</sup> (zakaz tortur, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania). Wiele z tych wyroków odnosi się do kwestii związanych z wydalaniem i ochroną międzynarodową, i z tego względu są one często wykorzystywane również w sprawach dotyczących azylu. Wyroki ETPC wiążą wyłącznie państwo pozwane, zobowiązując je do określonego działania. Wyznaczają one jednak również zasady, które winny być respektowane przez wszystkie państwa-strony Konwencji w trakcie podobnych postępowań.

Przedstawiony we wstępie rozwój tendencji związanych z rolą i znaczeniem COI można doskonale prześledzić analizując sprawy rozpatrywane przez ETPC dotyczące art. 3 Konwencji. W wyrokach wydanych na początku lat dziewięćdziesiątych (*Vilvarajah* i *Cruz Varas*) Trybunał odnosił się z niechęcią do kwestii wyznaczania standardów COI i nie przedstawiał żadnych dodatkowych (a tym bardziej odmiennych niż zaprezentowane przez pozwane państwo) informacji o krajach pochodzenia, podkreślając jedynie wiedzę i doświadczenie państw w tym zakresie. Praktyka Trybunału uległa znaczącej zmianie w

<sup>21</sup> Por. rozdział II.1, w którym przedstawione zostały założenia raportu

<sup>22</sup> Konwencja Rady Europy o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 1950 r.



połowie lat dziewięćdziesiątych wraz z przełomowym wyrokiem w sprawie *Chachal*, w której ETPC sam zajął się zbieraniem informacji i po raz pierwszy odniósł się do różnego rodzaju materialnych standardów COI. Kontynuacją tej tendencji stanowiły późniejsze wyroki w sprawach *Hilal* oraz *N*. Wyrok w sprawie *Salah Sheekh* z 2007 r. jest kolejnym orzeczeniem o decydującym znaczeniu dla omawianych kwestii. W sprawie *Salah Sheekh* Trybunał analizował niespotykane dotąd bogactwo materiałów dotyczących COI i określił odpowiednie standardy jakości w dużo wyraźniejszy sposób niż we wcześniejszych orzeczeniach. Tendencja ta utrzymuje się w wielu wyrokach wydanych od tego czasu.

Rosnące zainteresowanie sędziów informacjami o krajach pochodzenia, stanowiącymi kluczowy dowód, jest również wyraźnie widoczne w orzecznictwie sądów krajowych, chociaż pomiędzy poszczególnymi państwami występują znaczące różnice. Orzecznictwo azylowe wielu państw członkowskich uwzględnia szerokie spektrum źródeł informacji o krajach pochodzenia oraz określa dotyczące ich standardy jakości. Ponadto w niektórych krajach (takich jak Austria, Irlandia, Słowacja i Czechy) wykształciło się szczególnie bogate i przodujące orzecznictwo w tym zakresie. Z drugiej strony, sędziowie w niektórych krajach UE są jak dotąd niechętni wypracowaniu systemowego podejścia do tej kwestii. Sytuacja ta zdaje się częściej mieć miejsce w państwach, gdzie system sądowej kontroli decyzji wydawanych w sprawach o nadanie statusu uchodźcy jest zdecentralizowany i nie istnieją wyspecjalizowane sądy zajmujące się tego rodzaju sprawami (jak np. we Włoszech)<sup>23</sup>. Ponadto różne tradycje prawne w poszczególnych krajach mogą stanowić przyczynę pewnego rodzaju niechęci. Najbardziej ewidentnym przykładem tego rodzaju podejścia jest Francja, gdzie Krajowy Sąd Prawa Azylowego (CNDA) nie jest zobowiązany do wskazania w swoim orzeczeniu poszczególnych elementów składających się na akta rozpatrywanej sprawy, ani do wykazania dlaczego w jego ocenie pewnym elementom należy odmówić mocy dowodowej<sup>24</sup>. Ciekawe są także różnice w poszczególnych częściach Europy; poza krajami *common law* (Wielka Brytania, Irlandia) sędziowie z Europy Środkowej zdają się poświęcać najwięcej uwagi kwestiom dotyczącym COI.

Wprawdzie wyroki sądów omówione w niniejszym opracowaniu nie stanowią źródła jakichkolwiek prawnych obowiązków dla sędziów w innych państwach członkowskich, nie mogą one być jednak pomijane i należy je traktować jak przykładowe praktyki w całej UE, w szczególności mając na uwadze cel utworzenia wspólnego europejskiego systemu azylowego.

<sup>23</sup> Por. Gyluai G., Roşu T., *Structural Differences and Access to Country Information (COI) at European Courts Dealing with Asylum*, lipiec 2011, [http://helsinki.hu/dokumentum/EN\\_Structural%20differences%20and%20access%20to%20country%20information%20%28COI%29%20at%20European%20courts%20dealing%20with%20asylum.pdf](http://helsinki.hu/dokumentum/EN_Structural%20differences%20and%20access%20to%20country%20information%20%28COI%29%20at%20European%20courts%20dealing%20with%20asylum.pdf)

<sup>24</sup> Por. wyrok Rady Stanu FR-02



## V. Standard podstawowy: Obowiązek korzystania z COI

Przed przystąpieniem do szczegółowej analizy sposobu, w jaki główne materialne standardy jakości COI znajdują odzwierciedlenie w prawie i orzecznictwie sądów w Unii Europejskiej, warto zastanowić się czy w państwach członkowskich istnieje ogólna zasada korzystania z COI w postępowaniu o nadanie statusu uchodźcy. Chociaż wymogu tego nie można traktować jako standardu jakości *per se*, stanowi on jednak podstawę wszystkich dalszych norm i świadczy o rosnącym znaczeniu i roli informacji o krajach pochodzenia.

### V.1 Przepisy prawa

Art. 4 ust. 3 lit. a Dyrektywy kwalifikacyjnej określa jednoznaczny wymóg korzystania z COI w postępowaniu o nadanie statusu uchodźcy:

3. Ocena wniosku o udzielenie międzynarodowej ochrony powinna być przeprowadzana indywidualnie i obejmuje wzięcie pod uwagę:
  - a) **wszystkich odpowiednich faktów, odnoszących się do państwa pochodzenia** w czasie podejmowania decyzji w sprawie wniosku, w tym również ustaw i rozporządzeń państwa pochodzenia oraz sposobów, w jaki są one wykonywane.

Art. 8 ust. 2 Dyrektywy proceduralnej dodatkowo potwierdza, że pozyskiwanie informacji o krajach pochodzenia jest warunkiem „odpowiedniego rozpatrywania” wniosków azylowych.

Te wiążące przepisy pokazują wyraźnie rosnącą świadomość konieczności wykorzystywania COI jako dowodów i pojawiają się one obecnie w tej lub innej formie w aktach prawnych praktycznie wszystkich państw członkowskich UE. Niektóre z nich przyjęły regulacje przewidujące obowiązek zbierania i oceny COI w postępowaniu azylowym, nie decydując się na dosłowną transpozycję przepisu Dyrektywy kwalifikacyjnej, albo wykraczając poza sformułowania w niej zawarte. Przykładowo odpowiedni przepis prawa **litewskiego** ma następujące brzmienie<sup>25</sup>:

63. Urzędnik służby cywilnej Departamentu do spraw Migracji, rozpatrując co do istoty wniosek o nadanie statusu uchodźcy złożony przez wnioskodawcę posiadającego prawo do tymczasowego azylu terytorialnego, powinien: (...)
- 63.5 zebrać niezbędne informacje o kraju pochodzenia wnioskodawcy.

Ustawodawstwo azylowe **Rumunii** wiąże obligatoryjne korzystanie z COI z przygotowaniem urzędników wydających decyzje do pełnienia przez nich tej funkcji<sup>26</sup>:

<sup>25</sup> Zasady proceduralne normujące rozpatrywanie wniosków cudzoziemców o udzielenie azylu, wydawanie decyzji i ich wykonywanie (zatwierdzone przez Zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych Republiki Litwy nr 1V-361 z 2004 r.), par. 63.5

<sup>26</sup> Ustawa nr 122/2006 o azylu, par. 13 (1)(b)

- (1) Decyzja zawierająca rozstrzygnięcie w sprawie wniosku o nadanie statusu uchodźcy jest podejmowana po odpowiednim rozpatrzeniu sytuacji wnioskodawcy przez specjalnie powołanych w tym celu urzędników posiadających kwalifikacje w dziedzinie azylu, co zakłada: (...)
  - b. Wzięcie pod uwagę informacji z kraju pochodzenia, otrzymanych z różnych źródeł i niezbędnych dla oceny osobistej sytuacji wnioskodawcy.

**Węgierska** ustawa azylowa nie tylko przewiduje wykorzystywanie informacji o krajach pochodzenia, ale również dokładnie określa ich źródło (centrum zajmujące się wyszukiwaniem COI działające pod auspicjami urzędu azylowego)<sup>27</sup>:

- (2) Władze azylowe oraz – jeżeli jest to konieczne – Sąd otrzymują raport agencji odpowiedzialnej za zapewnianie informacji o krajach pochodzenia nadzorowanej przez Ministra.

Ponadto zgodnie z prawem **austriackim**<sup>28</sup>

- (1) Organy na wszystkich etapach postępowania podejmują z urzędu starania zmierzające do: uzyskania informacji istotnych dla podjęcia decyzji, uzupełnienia niekompletnych informacji dotyczących okoliczności faktycznych uzasadniających wniosek, wskazania dowodów potwierdzających te informacje lub do ustalenia, że przedstawione dowody są kompletne oraz uzyskania wszelkich wyjaśnień wymaganych dla uzasadnienia dowodu. Jeżeli jest to konieczne, organ zapewnia środki dowodowe *ex officio*.

Chociaż powyższe zasady nie odnoszą się wprost do obowiązku korzystania z COI, można je mimo wszystko rozumieć jako pośrednią wskazówkę w tym zakresie<sup>29</sup>.

W prawie **włoskim** również podkreśla się obowiązek wykorzystywania COI i odnosi się go wyraźnie do etapu sądowej kontroli decyzji azylowych<sup>30</sup>:

Każdy wniosek jest rozpatrywany w świetle precyzyjnych i aktualnych informacji dotyczących ogólnej sytuacji panującej w krajach pochodzenia osób ubiegających się o azyl oraz tam, gdzie jest to konieczne, w krajach, przez które przejeżdżały one tranzytem, opracowanych przez Krajową Komisję do spraw Azylu na podstawie danych przedstawionych przez UNHCR, Ministerstwo Spraw Zagranicznych lub uzyskanych przez samą Komisję. Krajowa Komisja do spraw Azylu zapewnia, że informacje te są stale uaktualniane i udostępniane Terytorialnym Komisjom Kwalifikującym (...) i organom sądowym dokonującym kontroli negatywnych decyzji.

Ustawodawstwo **Wielkiej Brytanii**, poza przepisami wdrażającymi prawo europejskie stanowi, że informacje o krajach pochodzenia

(...) powinny być udostępniane personelowi odpowiedzialnemu za rozpatrywanie wniosków i podejmowanie decyzji i mogą być dostarczane w formie zbiorczych raportów o krajach pochodzenia.

<sup>27</sup> Ustawa LXXX z 2007 r. o azylu, par. 41 (2)

<sup>28</sup> Ustawa o azylu z 2005 r., par. 18(1)

<sup>29</sup> W szczególności w związku z par. 60 Ustawy, przewidującym powołanie centrum dokumentacji informacji o krajach pochodzenia i określającym zasady jego działania. Por. również rozdziały VI.1.1, VIII.1.1 i VIII.2.1.

<sup>30</sup> Dekret Ustawowy nr 25 z 28 stycznia 2008 r., znowelizowany Dekretem Ustawowym 159/08. Transpozycja Dyrektywy Rady 2005/85/WE w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w Państwach Członkowskich, par. 8(3)

Par. 22(2) **słoweńskiej** Ustawy o ochronie międzynarodowej<sup>31</sup> przewiduje, że

W postępowaniu (azyłowym), właściwy organ weryfikuje twierdzenia wnioskodawcy na podstawie (ogólnych i szczegółowych) informacji o krajach pochodzenia (...)

Jednakże art. 22(4) zawiera wyjątek od tej zasady:

Jeżeli ogólna wiarygodność wnioskodawcy nie zostanie ustalona, właściwy organ nie bierze pod uwagę informacji o krajach pochodzenia, o których mowa w poprzednim artykule.

Ten niepokojący przepis, który wprost zachęca organy azyłowe do oceny wiarygodności wnioskodawcy *in abstracto* bez uwzględnienia obiektywnych informacji dotyczących sytuacji w kraju pochodzenia, pozostaje w sprzeczności z omówionymi powyżej ogólnymi zasadami określonymi w Dyrektywie kwalifikacyjnej i proceduralnej, a także z coraz bardziej zdecydowaną sądową interpretacją tej kwestii<sup>32</sup>.

Poza przepisami prawa przewidującymi obowiązek stosowania COI, niektóre ustawodawstwa krajowe (np. Austrii, Węgier, Litwy, Wielkiej Brytanii, itd.) określają zasady dotyczące opracowywania materiałów zawierających COI przez organy państwowe.

## V.2 Orzecznictwo

Rosnące zainteresowanie ETPC informacjami o krajach pochodzenia oraz zmiana nastawienia Trybunału do tej kwestii zostały już wspomniane w rozdziale IV.2. W świetle tej tendencji nie jest zaskoczeniem, że w wydanych w ostatnim czasie wyrokach w sprawach ekstradycyjnych Trybunał jednoznacznie uznaje analizę informacji o krajach pochodzenia za niezbędny element oceny ryzyka traktowania stanowiącego naruszenie art. 3 EKPC. W wyroku w sprawie *Mamatkulov*<sup>33</sup>, Trybunał stwierdził, że

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału ekstradycja przez Państwo-Stronę może rodzić problemy na gruncie art. 3 oraz stanowić podstawę dla uznania odpowiedzialności tego Państwa na podstawie Konwencji, jeżeli istnieją poważne przesłanki aby sądzić, że skarżący, w razie ekstradycji, będzie narażony w kraju przyjmującym na rzeczywiste ryzyko traktowania sprzecznego z art. 3. Stwierdzenie istnienia tej odpowiedzialności jest nieuchronnie związane z oceną warunków panujących w państwie wnioskującym o ekstradycję z perspektywy standardów określonych w art. 3 Konwencji. (...)

Powyższa zasada została także powtórzona w wyroku w sprawie *Salah Sheekh*<sup>34</sup>:

Dla uznania odpowiedzialności Państwa wydającego cudzoziemca na podstawie art. 3 nieodzowna jest ocena warunków panujących w kraju przyjmującym w świetle standardów określonych w art. 3 Konwencji (...)

<sup>31</sup> Ustawa o ochronie międzynarodowej, par. 22(2)

<sup>32</sup> Por. rozdział V.2 (w tym także orzecznictwo słoweńskie)

<sup>33</sup> Par. 67

<sup>34</sup> Par. 136

Obowiązek korzystania z COI, jako ogólny standard, pojawia się w orzecznictwie wielu państw członkowskich UE. Przykładowo **czeski** Wysoki Sąd już w 1994 r. (CZ-01) orzekł, że:

Organ administracji jest zobowiązany do oceny dostępnych dowodów dotyczących sytuacji w kraju pochodzenia (...). W celu uzyskania dowodów organ może zwrócić się do personelu dyplomatycznego lub konsularnego, skorzystać z komputerowej bazy danych UNHCR, zawierającej dużą liczbę informacji na temat przestrzegania praw człowieka w poszczególnych krajach albo może wystosować zapytanie do wyspecjalizowanej międzynarodowej organizacji zajmującej się ochroną praw człowieka.

Standard ten został powtórzony w wyroku CZ-02 z tego samego roku. Wyrok ten jest szczególnie istotny nie tylko dlatego, że pochodzi z dużo wcześniejszego okresu niż większość orzeczeń sądów europejskich bezpośrednio dotyczących COI. Wskazuje on też wyraźnie, iż to organ administracji podejmujący decyzję jest odpowiedzialny za zebranie informacji o krajach pochodzenia. Również w wyroku CZ-16 Sąd Okręgowy w Brnie jasno sformułował ogólną regułę, zgodnie z którą

Strona pozwana jest zobowiązana do zebrania w trakcie postępowania o nadanie statusu uchodźcy informacji o kraju pochodzenia wnioskodawcy.

Zasada ta została następnie rozwinięta w kolejnym wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego (CZ-09), który uznał, że

(...) zadaniem (organu administracji jest) umiejscowienie oświadczeń wnioskodawcy (...) w konkretnych realiach nigeryjskiego społeczeństwa,

a następnie wskazał na brak udokumentowanych dowodów jako na przesłankę uniemożliwiającą podjęcie prawidłowej decyzji. W wyroku CZ-19 Naczelny Sąd Administracyjny przedstawił dalsze uzasadnienie konieczności zbierania i wykorzystywania COI przez organy administracji:

Zasada, zgodnie z którą organ administracji jest zobowiązany do zapewnienia, aby wszystkie okoliczności faktyczne sprawy zostały wyjaśnione i nie budziły nadmiernych wątpliwości, ma szczególne znaczenie w postępowaniu azylowym, co wynika z faktu, że dowody mogące potwierdzić wiarygodność oświadczeń wnioskodawcy są zwykle niewystarczające. Zadaniem organu administracji jest jednak potwierdzenie lub odrzucenie prawdziwości oświadczeń wnioskodawcy (...). Informacje o krajach pochodzenia dotyczące ochrony praw człowieka odgrywają zasadniczą rolę w ocenie okoliczności faktycznych sprawy.

W wyroku z 2008 r. (CZ-23) Naczelny Sąd Administracyjny dodatkowo sprecyzował obowiązki organów administracji związane z oceną COI i uznał, że obejmują one także konieczność wzięcia pod uwagę informacji przedstawionych przez wnioskodawcę:

Jeżeli wnioskodawca przedłożył artykuły prasowe jako dowód w postępowaniu administracyjnym, strona pozwana była zobowiązana do wyjaśnienia w trakcie przesłuchania wnioskodawcy faktów zawartych w tych artykułach oraz ustalenia, czy pozostają one w sprzeczności z informacjami o kraju pochodzenia zebranymi przez organ. (...) Strona pozwana powinna również ustalić cel publikacji tych artykułów, itp., aby móc ocenić ich znaczenie dla rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy.

W 2009 r., w wyroku CZ-25 Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził wyraźnie, że ocena COI jest niezbędna dla uzasadnienia rozstrzygnięcia o braku wiarygodności:

Strona pozwana uzasadniła swoje wątpliwości dotyczące wiarygodności oświadczeń wnioskodawcy powołując się jedynie na rzekome sprzeczności w zeznaniach wnioskodawcy (których część okazała się bezpodstawną) i nie zweryfikowała swoich wątpliwości w oparciu o obiektywne i dostatecznie precyzyjne informacje o kraju pochodzenia. W tym kontekście Sąd zauważa, że obowiązek ustalenia okoliczności faktycznych odnoszących się do państwa pochodzenia w postępowaniu o udzielenie ochrony międzynarodowej spoczywa na stronie pozwanej.

Także w orzecznictwie **austriackiego** Sądu Administracyjnego podkreśla się wymóg obowiązkowego stosowania COI w postępowaniu o nadanie statusu uchodźcy. Nawiązując do wcześniejszego orzeczenia z 1998 r. (AT-01), Sąd uznał w wyroku AT-08, że

Dokonując oceny ogólnej sytuacji w kraju pochodzenia urzędy azylowe są obowiązane do korzystania z dostępnych informacji, w tym zwłaszcza z raportów opracowanych przez organizacje międzynarodowe zajmujące się sprawami uchodźców, oraz brania ich pod uwagę w trakcie podejmowania decyzji.

W wyroku AT-10 Sąd Administracyjny postanowił, że

(...) postępowanie organu pierwszej instancji, który akceptuje bezzasadne i niesłuszne oświadczenia bez zbadania rzeczywistej sytuacji w kraju pochodzenia wnioskodawcy, jest niezgodne z prawem.

Sąd skrytykował jednocześnie praktykę pozostawiania oceny informacji o sytuacji w kraju pochodzenia organowi drugiej instancji.

Również sądy w **Wielkiej Brytanii** stwierdzają przy różnych okazjach, że ocena wniosku o nadanie statusu uchodźcy powinna być dokonywana w kontekście informacji o sytuacji w kraju pochodzenia. Już w 1997 r. w wyroku UK-09 Sąd Apelacyjny sformułował następującą zasadę w tym zakresie:

Orzekając w sprawach azylowych, Trybunał (niezależnie od tego, czy jest to specjalny sędzia czy trybunał odwoławczy) musi nie tylko rozważyć, czy osoba ubiegająca się o nadanie statusu uchodźcy wykazała subiektywną obawę wymaganą do uznania jej za uchodźcę, lecz dodatkowo musi być również przekonany, że obawa ta jest uzasadniona. Stwierdzenie czy obawa jest uzasadniona wymaga zastosowania obiektywnego standardu, który będzie zależny od sytuacji panującej w konkretnym kraju oraz od sytuacji osobistej wnioskodawcy.

W orzecznictwie brytyjskim podkreśla się ponadto konieczność korzystania z informacji o kraju pochodzenia w trakcie oceny wiarygodności cudzoziemca ubiegającego się o azyl. W wyroku UK-10 Imigracyjny Trybunał Apelacyjny stwierdził, że

(...) ustalenia dotyczące wiarygodności można poczynić dopiero mając pełen obraz sytuacji i dobrze ją rozumiejąc. W naszym przekonaniu oceny tej nie można dokonać bez rozważenia wniosku w kontekście informacji na temat państwa pochodzenia. Innymi słowy, wartość dowodowa danego dowodu musi podlegać ocenie w świetle tego, co wiemy na temat warunków panujących w kraju pochodzenia skarżącego.

Zasada ta została potwierdzona w wielu późniejszych wyrokach<sup>35</sup>.

<sup>35</sup> UK-03, UK-04, itd.

W orzecznictwie **irlandzkim** pojawiły się w ciągu ostatnich lat kwestie i poglądy zbliżone do tych, które zostały wyrażone przez sędziów brytyjskich. Na przykład w wyroku IE-01 Sąd Najwyższy Irlandii powołał się na cytowany powyżej fragment wyroku UK-09, próbując postawioną w nim tezę.

Ogólna zasada stosowania COI w postępowaniu azyłowym oraz główne kwestie, do których informacje powinny się odnosić pojawiły się już w przełomowym wyroku (IE-03) Wysokiego Sądu Irlandii z 2000 r.:

Mówiąc wprost: są tylko dwie istotne kwestie. Po pierwsze, czy historia przedstawiona przez wnioskodawcę mogła się zdarzyć, lub inaczej – czy jego zatrzymanie mogło przebiegać w opisany przez niego sposób, biorąc pod uwagę to co wiemy na podstawie dostępnych informacji o kraju pochodzenia? Po drugie, czy wnioskodawca jest wiarygodny? Jeżeli historia jest zgodna ze znanymi faktami na temat państwa pochodzenia, istnieje podstawa do wyciągnięcia odpowiednich wniosków.

W wyroku IE-04 z 2001 r. Sąd poszedł dalej i określił wyraźny obowiązek rozważenia COI stwierdzając, że<sup>36</sup>

(Minister) musi brać pod uwagę odpowiednie materiały dotyczące państwa, którego wnioskodawca jest obywatelem.

Poza sformułowaniem tej ogólnej zasady, Wysoki Sąd Irlandii w wyroku IE-06 z 2001 r. wskazał na jednoznaczny związek pomiędzy COI a oceną „osobistej wiarygodności” (już w wyroku IE-03 Sąd uznał, że jest to kwestia o kluczowym znaczeniu):

Bezspornym jest, że wiedza na temat warunków panujących w kraju pochodzenia wnioskodawcy jest istotnym elementem oceny jego wiarygodności.

Wyraźne wytyczne w tym zakresie zawiera późniejszy wyrok (IE-14) z 2005 r.:

(...) członek Trybunału ma obowiązek powołać się na dostępne informacje o kraju pochodzenia, jeżeli jest to możliwe i gdy takie informacje o kraju pochodzenia mogą mieć znaczenie dla oceny wiarygodności; nie jest również wystarczające samo stwierdzenie, które można określić jako gołosłowne, że wnioskodawca nie jest wiarygodny. Ponadto fakt, że członek Trybunału uznaje pewne pomniejsze kwestie albo kwestie nie mające zasadniczego znaczenia dla istoty sprawy za niewiarygodne jest niewystarczający do przyjęcia niekorzystnych wniosków dotyczących ogólnej wiarygodności i odrzucenia oświadczenia.

Powyższy wyrok Wysokiego Sądu Irlandii ustanawia precedens pokazujący, w jaki sposób ocena wiarygodności powinna się opierać na okolicznościach faktycznych i związanych z nimi istotnych czynnikach przy wykorzystaniu informacji o kraju pochodzenia, a nie na abstrahującej od faktów analizie osobistej wiarygodności jako kwestii mającej „abstrakcyjny” charakter. Problem ten został przedstawiony z innej perspektywy w wyroku IE-15, w którym Sąd uznał, że nie odstępując od zasad przyjętych dotychczas w irlandzkim i brytyjskim orzecznictwie,

(...) nie należy ich rozumieć w ten sposób, że w każdej sprawie, niezależnie od tego jak bardzo niewiarygodny okazał się wnioskodawca w kwestii „czystej wiarygodności”, członek Trybunału musi oddawać się bezcelowemu zajęciu, jakim jest analiza dużej liczby informacji o krajach pochodzenia (...). Takie informacje, zwłaszcza przy uwzględnieniu ustaleń prowadzących do

<sup>36</sup> Por. także wyroki IE-07 oraz IE-08

uznania wnioskodawcy za niewiarygodnego, nie wnoszą nic, co miałyby rzeczywiste znaczenie i mogłoby mieć wpływ na ocenę ogólnej wiarygodności w omawianej sprawie.

Tę samą linię argumentacji można odnaleźć w wyroku IE-20. Porównując omawiane wyroki można stwierdzić, że w opinii Wysokiego Sądu Irlandii korzystanie z informacji o krajach pochodzenia jest konieczne dla analizy wiarygodności oraz uzasadnienia decyzji w tym zakresie. Jeżeli jednak zeznania wnioskodawcy są w sposób oczywisty niewiarygodne, poświęcanie czasu na długotrwałe poszukiwania COI i ich analizę jest bezcelowe.

Także zgodnie z orzecznictwem **polskiego** Naczelnego Sądu Administracyjnego informacje o krajach pochodzenia są koniecznym elementem rzetelnego postępowania o nadanie statusu uchodźcy. W wyroku PL-15 Sąd stwierdził, że

Ustalenie statusu uchodźcy wymaga przede wszystkim oceny oświadczeń ubiegającego się o uznanie tego statusu, ale ocena ta nie może być pełna i prawidłowa jeżeli nie nastąpiła z uwzględnieniem ogólnej sytuacji społecznej, politycznej i prawnej w kraju pochodzenia. Należyta kontrola sądownoadministracyjna zgodności z prawem zaskarżonych aktów wymaga zaś, aby akta sprawy administracyjnej dotyczącej przyznania statusu uchodźcy zawierały aktualne, kompletne materiały o sytuacji w kraju pochodzenia wnioskodawcy, niezbędne do analizy przesłanek materialnoprawnych przyznania statusu uchodźcy.

Sąd podkreślił tę zasadę również w wyroku PL-04.

Najwyższy Sąd **Słowenii** w wyroku SI-07 z 2010 r. potwierdził konieczność korzystania z informacji o kraju pochodzenia w przypadku odmowy nadania statusu uchodźcy z powodu niskiej wiarygodności:

Ocena organu orzekającego w sprawie, w której organ ten oddala wątpliwości dotyczące istnienia poważnych przesłanek dla uznania, że wnioskodawca może być poddany nieludzkiemu traktowaniu, musi uwzględnić ogólną sytuację w danym kraju oraz osobistą sytuację wnioskodawcy. W świetle faktu, że wnioskodawca konsekwentnie utrzymywał, iż zostanie zabity w swoim kraju, niedopuszczalne jest oparcie negatywnej decyzji w zakresie udzielenia ochrony uzupełniającej jedynie na uznaniu wnioskodawcy za generalnie niewiarygodnego.

Sąd Administracyjny Słowenii, podążając śladem swojego wcześniejszego orzeczenia SI-01, w którym zwrócił uwagę na obowiązek korzystania z COI, odniósł się w uzasadnieniu wyroku SI-06 z 2010 r. do bogatego orzecznictwa ETPC i stwierdził:

(...) obowiązkiem wnioskodawcy jest składanie spójnych oświadczeń i ewentualnych dowodów (...). Dopiero jeżeli wnioskodawca nie wypełnia tego obowiązku, organ orzekający w sprawie może odrzucić wniosek (...). Organ orzekający nie ustalił (w rozpatrywanej sprawie), że wnioskodawca nie wywiązał się z omawianego obowiązku. Oznacza to, że ciężar dowodu spoczywa obecnie na Ministerstwie, które powinno rozwiązać wszelkie wątpliwości co do tego, czy dowody przedstawione przez wnioskodawcę są dostateczne (...). Jest w związku z tym konieczne, aby Ministerstwo skorzystało z informacji o kraju pochodzenia (...). Ministerstwo nie uczyniło tego jednak w trakcie postępowania, pomimo że wnioskodawca przedstawił w toku postępowania administracyjnego pewne informacje na temat kraju pochodzenia. W nowym (ponownym) postępowaniu administracyjnym stwierdzenie jakichkolwiek sprzeczności w oświadczeniach wnioskodawcy nie może być wystarczającą przesłanką odrzucenia wniosku o nadanie statusu uchodźcy jako wniosku oczywiście bezzasadnego. Prawne uzasadnienie tej



reguły ma źródło w praktyce ETPC, który stosuje rygorystyczne kryteria oceny. Zgodnie z tymi kryteriami, nawet jeżeli według ETPC w oświadczeniach wnioskodawcy pojawiają się pewne nieścisłości, które nie mają decydującego znaczenia dla sprawy, nie przesądza to jeszcze o jej wyniku (...). Ponadto, od czasu wyroku w sprawie *Cruz Varas i inni* z 1991 r. (par. 75) ETPC nie orzeka już wyłącznie na podstawie dowodów przedstawionych przez strony. W razie konieczności Trybunał zbiera dowody z własnej inicjatywy (...). Kryteria oceny stosowane przez organy azylowe muszą być co najmniej takie same jak w przypadku kontroli dokonywanej przez ETPC.

W 2010 r. w przełomowym wyroku (IT-02) **włoski** Sąd Najwyższy potwierdził, że ciężar dowodu w zakresie zapewnienia informacji o krajach pochodzenia spoczywa zarówno na osobie ubiegającej się o nadanie statusu uchodźcy, jak i na organie rozpatrującym sprawę:

(Organ azylowy) oraz sędzia muszą współpracować z wnioskodawcą ubiegającym się o udzielenie ochrony międzynarodowej w celu uzyskania informacji o kraju pochodzenia.

W uzasadnieniu wyroku Sąd powołał się nie tylko na przepisy obowiązującego we Włoszech prawa<sup>37</sup>, ale także na Podręcznik UNHCR<sup>38</sup>.

**Szwedzki** Apelacyjny Sąd Migracyjny w wyroku SE-07 także odniósł się do kwestii podziału ciężaru dowodu:

Biorąc pod uwagę trudności z jakimi może spotkać się wnioskodawca pragnący przedstawić dowody na poparcie swojego wniosku, Rada do spraw Migracji, a w niektórych sprawach także sąd migracyjny, mogą być w pewnych przypadkach odpowiedzialne (łącznie z wnioskodawcą) za ustalenia faktyczne w sprawie, między innymi poprzez dostarczenie informacji o kraju pochodzenia, pomimo faktu, że ciężar dowodu spoczywa pierwotnie na wnioskodawcy. (...) W trakcie oceny wiarygodności (oświadczenia wnioskodawcy) nie mogą być sprzeczne ze znanymi faktami, takimi jak istotne dla rozstrzygnięcia, aktualne informacje o kraju pochodzenia.

Sąd Migracyjny w Göteborgu podkreślił również w wyroku SE-02, że

(Informacje o krajach pochodzenia) mają decydujące znaczenie dla prawidłowości dokonywanej przez Radę do spraw Migracji oceny zasadności i wiarygodności wniosku o nadanie statusu uchodźcy.

W ciągu ostatnich lat także Sąd Najwyższy **Hiszpanii** (ES-04), **holenderska** Rada Stanu (NL-02) oraz Stała Komisja Odwoławcza do spraw Uchodźców w **Belgii** (BE-02) podkreśliły obowiązek korzystania z COI w trakcie podejmowania decyzji w postępowaniach azylowych. Ponadto w wyrokach sądów **węgierskich** (HU-04), **słowackich** (SK-02, SK-16, SK-17, SK-22) i **litewskich** (LT-01, LT-03) brak informacji

<sup>37</sup> Dekret Ustawowy nr 25 z 28 stycznia 2008 r., znowelizowany Dekretem Ustawowym 159/08. Transpozycja Dyrektywy Rady 2005/85/WE w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w Państwach Członkowskich; por. przypis w rozdziale V.1

<sup>38</sup> *Zasady i tryb ustalania statusu uchodźcy zgodnie z Konwencją dotyczącą statusu uchodźcy z 1951 r. oraz Protokołem dodatkowym do niej z 1967 r.* Podręcznik, Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców, Genewa, styczeń 1992, Warszawa, listopad 2004



o kraju pochodzenia został uznany za główną przyczynę uchylenia decyzji wydanej w niższej instancji lub – jeżeli zaniedbanie leżało po stronie wnioskodawcy – oddalenia wniesionej przez niego skargi (HU-05). W wyroku SK-22 słowacki Sąd Najwyższy rozszerzył zakres obowiązku stosowania COI do oceny przesłanek udzielenia ochrony uzupełniającej.

### V.3 Podsumowanie

Informacje o krajach pochodzenia stanowią obecnie niezbędny element postępowania o nadanie statusu uchodźcy, co znajduje odzwierciedlenie zarówno w ustawodawstwie, jak i orzecznictwie. Dyrektywa kwalifikacyjna i proceduralna stanowią źródło jasno określonych obowiązków w tym zakresie, a rosnąca liczba państw członkowskich zdecydowała się na włączenie do krajowych ustawodawstw azylowych bardziej szczegółowych zasad. Uwaga, jaką przywiązuje ETPC do tej kwestii oraz coraz częstsza praktyka Trybunału polegająca na porównywaniu informacji przygotowanych przez państwa z materiałami zebranymi przez Trybunał z własnej inicjatywy znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów krajowych. Wiele sądów krajowych (będących często sądami najwyższej instancji) potwierdziło, że informacje o krajach pochodzenia są warunkiem koniecznym rzetelnego postępowania azylowego. W niektórych kluczowych wyrokach pochodzących z różnych krajów podkreśla się, że ciężar dowodu w zakresie COI spoczywa zarówno na wnioskodawcy, jak i na organie orzekającym. W orzecznictwie coraz częściej zwraca się także uwagę, że ustalenia dotyczące niskiej wiarygodności muszą co do zasady znajdować potwierdzenie w odpowiednich informacjach o kraju pochodzenia.

## VI. Standard 1: Prawna doniosłość COI

Informacje o krajach pochodzenia – stanowiące w postępowaniu uchodźczym często jedyne dowody co do faktów sprawy – muszą być ściśle związane z prawną podstawą wniosku o nadanie statusu uchodźcy (tzn. obawą przed prześladowaniem/ryzykiem doznania poważnej krzywdy i brakiem ochrony) oraz muszą w sposób obiektywny odzwierciedlać (potwierdzać lub obalać) istotne fakty z nią związane. Informacje o kraju pochodzenia stają się nieistotne, jeżeli dotyczą tylko ogólnych problemów lub odnoszą się wyłącznie do drugorzędnych elementów wniosku o nadanie statusu uchodźcy.

Wypracowane przez praktyków<sup>39</sup> kryterium prawnej doniosłości nie znalazło jak dotąd wystarczającego odzwierciedlenia ani w prawie azylowym UE, ani w krajowych systemach prawnych. Dyrektywa kwalifikacyjna i proceduralna przewidują jednak dwa ogólne wymogi, które można odnieść do kwestii prawnej doniosłości COI: **zasadę indywidualnego rozpatrywania wniosków oraz obowiązek oceny sposobu, w jaki prawa kraju pochodzenia są stosowane w praktyce**. Niektóre państwa członkowskie wykraczają poza te standardy i stosują bardziej szczegółowe kryteria.

### VI.1 Szczegółowe wytyczne dotyczące prawnej doniosłości COI

#### VI.1.1 Przepisy prawa

Chociaż wspomniane powyżej zasady stanowią istotne elementy prawnej doniosłości<sup>40</sup>, nie oddają one jednak w pełni znaczenia tego pojęcia. Dwa państwa członkowskie UE przyjęły już jednak przepisy wykraczające poza podstawowe standardy, które wyraźnie określają jakie informacje o krajach pochodzenia należy uważać za prawnie doniosłe. **Węgierski** Dekret Rządu w sprawie azylu<sup>41</sup> można uznać za wzorcowe ustawodawstwo w tym zakresie:

- (...) za prawnie doniosłe mogą być uznane informacje
  - (a) związane z indywidualną sytuacją danego wnioskodawcy,
  - (b) opisujące lub analizujące rzeczywistą sytuację w kraju pochodzenia wnioskodawcy, uchodźcy albo osoby, która uzyskała ochronę uzupełniającą lub czasową, albo w kraju

<sup>39</sup> Zob. Stanowisko UNHCR, par. 13; Lista kontrolna IARLJ, par. 14–20

<sup>40</sup> Por. rozdział VI.2 i VI.3

<sup>41</sup> Dekret Rządu nr 301/2007 (XI.9.) dotyczący stosowania Ustawy LXXX z 2007 r. o azylu, par. 71

trzecim mającym znaczenie w kontekście udzielenia lub cofnięcia wymienionych form ochrony oraz

- (c) pomocne w podjęciu decyzji czy w sprawie danego wnioskodawcy, uchodźcy albo osoby, która uzyskała ochroną uzupełniającą lub czasową istnieje uzasadniona obawa przed prześladowaniem, ryzyko doznania poważnej krzywdy, lub czy w przypadku wnioskodawcy, uchodźcy albo osoby, która uzyskała ochroną uzupełniającą lub czasową dany kraj może zostać uznany za bezpieczny kraj pochodzenia (...) lub bezpieczny kraj trzeci (...).

Odpowiednie przepisy **austriackiej** ustawy azylowej, pionierskie w tym zakresie, mają następujące brzmienie<sup>42</sup>:

- (1) Federalny Urząd Azylowy odpowiada za prowadzenie dokumentacji dotyczącej państw pochodzenia, gdzie gromadzone są fakty istotne dla rozstrzygnięcia postępowań prowadzonych na podstawie niniejszej ustawy, a także źródła tych informacji.
- (2) Celem dokumentacji dotyczącej państw pochodzenia jest w szczególności gromadzenie faktów, które są istotne
  1. dla ustalenia, czy istnieją fakty wskazujące na ryzyko prześladowania w rozumieniu niniejszej ustawy w określonym kraju;
  2. dla oceny wiarygodności oświadczeń wnioskodawcy oraz
  3. dla podjęcia decyzji, czy dane państwo jest bezpieczne w rozumieniu par. 39 (bezpieczny kraj pochodzenia) lub par. 4 (bezpieczny kraj trzeci).

Taka jednoznaczna definicja może być bardzo pomocna dla wszystkich grup korzystających z COI (urzędników wydających decyzje, prawników, itd.), ponieważ przyczynia się do wzrostu efektywności oraz wspomaga kształtowanie się wspólnej interpretacji odnoszącej się do tego, jakiego rodzaju informacje o krajach pochodzenia powinny być uważane za istotne dowody. Z tego względu należy zachęcić prawodawców w pozostałych państwach członkowskich, aby poszli za przykładem legislacji węgierskiej i austriackiej w tym zakresie.

### VI.1.2 Orzecznictwo

Europejskie sądy dość niechętnie dają ogólne wskazówki dotyczące rozumienia pojęcia prawnie doniosłych informacji o krajach pochodzenia. Chociaż sądy regularnie wypowiadają się na ten temat w indywidualnych sprawach (tj. czy dana informacja jest lub nie jest prawnie doniosła w danym postępowaniu), próby sformułowania standardów o ogólnym charakterze odnotowuje się raczej sporadycznie. **Polski** Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku PL-16 w sposób wzorcowy ujął czym są prawnie doniosłe informacje o kraju pochodzenia:

Należy więc zaznaczyć, że informacje użyteczne dla podjęcia rozstrzygnięcia w indywidualnej sprawie w postępowaniu, w którym organ z urzędu – wobec odmowy nadania statusu uchodźcy – bada przesłanki zgody na pobyt tolerowany, nie mogą być zbyt ogólne. Przeciwnie – powinny one odnosić się do indywidualnej sytuacji wnioskodawcy. Innymi słowy, materiały źródłowe gromadzone w toku postępowania powinny zawierać informacje, które jak najściślej

<sup>42</sup> Ustawa o azylu z 2005 r., par. 60(2)

wiążą się z istotą skargi (realną obawą przed traktowaniem uzasadniającym udzielenie ochrony) i w sposób obiektywny odzwierciedlają (potwierdzają lub zaprzeczają) faktom w niej wskazanym jako mającym znaczenie prawne w sprawie. Za mające znaczenie w sprawie mogą być zaś uznane tylko te informacje, które można powiązać z osobistymi uwarunkowaniami wnioskodawcy.

W tym kontekście można również przywołać **czeskie** orzecznictwo. Naczelny Sąd Administracyjny orzekł w wyroku CZ-08, że

W postępowaniu azylowym organ administracyjny musi często podejmować decyzje nie dysponując żadnymi dowodami. W takich okolicznościach konieczne jest wzięcie pod uwagę charakterystyki kraju pochodzenia, sposobu sprawowania władzy w państwie, możliwości korzystania z praw politycznych oraz innych okoliczności, które mogą mieć wpływ na przesłanki nadania statusu uchodźcy. Jeżeli wiadomo, że prawa człowieka nie są przestrzegane, obywatele nie mają możliwości zmiany władz, dokonuje się bezprawnych egzekucji, ludzie przepadają bez wieści i często stosuje się tortury, itp., czynniki te muszą być uwzględnione na korzyść wnioskodawcy. Jeżeli natomiast kraj pochodzenia jest demokratycznym państwem, w którym prawo jest przestrzegane, na wnioskodawcy spoczywa ciężar uwiarygodnienia twierdzeń, że jest on rzeczywiście ofiarą prześladowania.

Chociaż przytoczony fragment nie określa wprost jakiego rodzaju informacje należy uznać za prawnie doniosłe, jednak wymienia on pewne kwestie, które mogą być za takie uważane. W wyroku CZ-22 ten sam sąd uznał informacje o kraju pochodzenia analizowane w rozpatrywanej sprawie za istotne,

(...) ponieważ generalnie opisują one kwestie konkretnie wskazane przez wnioskodawcę w jego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej oraz w późniejszych wywiadach.

Sąd Okręgowy w Brnie w wyroku CZ-16 zawarł następujący ogólny standard:

Strona pozwana jest zobowiązana do zebrania w trakcie postępowania o nadanie statusu uchodźcy informacji o kraju pochodzenia wnioskodawcy. Powinny one obejmować informacje na temat zmian uwarunkowań politycznych w odpowiednim przedziale czasu oraz dotyczące stosunku władz państwowych do kwestii rasowych, religijnych i politycznych.

Ponieważ odniesienia do pełnej definicji standardu prawnej doniosłości pojawiają się w przepisach prawa oraz orzecznictwie stosunkowo rzadko, dalszy postęp w tym zakresie jest jak najbardziej wskazany.

## VI.2 Zindywidualizowana ocena

### VI.2.1. Przepisy prawa

Art. 4 ust. 3 Dyrektywy kwalifikacyjnej jest wprawdzie daleki od kompleksowego podejścia do prawnej doniosłości, wyznacza jednak standard, który może być przydatny w tym zakresie:

3. Ocena wniosku o udzielenie międzynarodowej ochrony powinna być przeprowadzana **indywidualnie** i obejmuje wzięcie pod uwagę: (...)
- (c) **indywidualnej sytuacji i uwarunkowań osobistych** wnioskodawcy obejmujących takie czynniki, jak pochodzenie, płeć i wiek – w celu dokonania oceny, czy na

podstawie osobistych uwarunkowań wnioskodawcy działania, których doświadczył lub na które mógł być narażony, mogły stanowić prześladowania lub poważną krzywdę.

Ta sama zasada znajduje odzwierciedlenie w art. 8 ust. 2 lit. a Dyrektywy proceduralnej:

2. Państwa Członkowskie zapewniają, aby decyzje organu rozpatrującego w sprawie wniosków o udzielenie azylu były podejmowane po odpowiednim rozpatrzeniu. W tym celu Państwa Członkowskie zapewniają, aby:
  - a) wnioski były rozpatrywane, a decyzje podejmowane **indywidualnie**, obiektywnie i bezstronnie.

Wprawdzie powyższe przepisy nie odwołują się wprost do COI, jednak wyrażone w nich zasady odnoszą się do całego postępowania dowodowego, którego centralnym elementem jest ocena informacji o kraju pochodzenia. Z punktu widzenia COI zindywidualizowane postępowanie oznacza, że **informacje wykorzystywane i powoływane w trakcie podejmowania decyzji nie mogą być zbyt ogólne i powinny zawsze odzwierciedlać indywidualną sytuację danego wnioskodawcy**. Dlatego też w tym kontekście kryterium indywidualizacji nie odnosi się do osobistego czy ogólnego charakteru obawy wnioskodawcy, lecz nakazuje organom wzięcie pod uwagę COI odnoszących się do indywidualnej sytuacji wskazanej przez wnioskodawcę. W wielu państwach członkowskich ten – obecnie już sformalizowany – wymóg może nie wnosić nic nowego. Jednocześnie wyraźny zakaz stosowania jednakowych „modułów tekstowych” zawierających COI w różnych decyzjach wydanych w sprawach dotyczących statusu uchodźcy stanowi mimo wszystko godny odnotowania postęp. W niektórych państwach członkowskich obowiązek indywidualnej oceny wniosku przyniósł zmiany zwłaszcza w zakresie udzielania ochrony uzupełniającej, gdzie analiza sytuacji w danym kraju pochodzenia (a nie indywidualnej sytuacji wnioskodawcy) była częściej spotykana. Dyrektywa kwalifikacyjna i proceduralna nie przewidują żadnych różnic w tym zakresie pomiędzy oceną wniosku o nadanie statusu uchodźcy a oceną przesłanek udzielenia ochrony uzupełniającej.

Państwa członkowskie UE transponowały powyższe kryterium do swoich ustawodawstw krajowych. Ustawodawstwo **Węgier** zasługuje na szczególną uwagę, gdyż poza transpozycją ogólnego standardu indywidualnego rozpatrywania wniosków wspomina także o wymogu indywidualizacji jako o warunku do uznania informacji o kraju pochodzenia za prawnie doniosłe<sup>43</sup>.

**Słowenia** Ustawa o ochronie międzynarodowej<sup>44</sup> wprowadza różnicę pomiędzy „ogólnymi” i „szczególnymi” informacjami o krajach pochodzenia i stwierdza, że

- Ustalając istnienie przesłanek udzielenia ochrony międzynarodowej, urzędnik państwowy uwzględnia zwłaszcza (...)
- Ogólne informacje o kraju pochodzenia, w szczególności dotyczące sytuacji społecznej i politycznej oraz przyjętego ustawodawstwa;

<sup>43</sup> Dekret Rządu nr 301/2007 (XI.9.) dotyczący stosowania Ustawy LXXX z 2007 r. o azylu, par. 71(a), por. cytat w rozdziale VI.1.1

<sup>44</sup> Ustawa o ochronie międzynarodowej, par. 23(1)

- Szczególne, szczegółowe i obszerne informacje na temat kraju pochodzenia, które odnoszą się wyraźnie do konkretnej, indywidualnej sprawy. Informacje te powinny również dotyczyć sposobu, w jaki ustawy i rozporządzenia państwa pochodzenia są wykonywane (...).

Tak wyraźne rozróżnienie zawarte w przepisach prawa stanowi wyjątek w porównaniu z innymi krajami Europy.

## VI.2.2 Orzecznictwo

ETPC wskazał na konieczność uwzględnienia specyficznych, indywidualnych informacji już w wyroku w sprawie *Chachal*<sup>45</sup>, w którym – na podstawie materiałów przedstawionych przez stronę pozwaną – uznał, że sytuacja w kraju i regionie pochodzenia uległa poprawie, ale jednocześnie podkreślił, że tego rodzaju ogólne informacje nie są wystarczające.

W sprawie *Venkadajalasarma*<sup>46</sup> ETPC ponownie podkreślił potrzebę zindywidualizowanej oceny informacji o krajach pochodzenia:

Trybunał jest gotów zgodzić się ze skarżącym, że sytuacja na Sri Lance jest wciąż niestabilna, co ilustrują najnowsze wydarzenia na froncie politycznym (...). Chociaż stabilność i pewność są to czynniki, które powinny zostać wzięte pod uwagę w trakcie dokonywania przez Trybunał oceny sytuacji w kraju przyjmującym, fakt, że negocjacje pokojowe nie zostały pomyślnie zakończone nie stanowi przeszkody do rozważenia przez Trybunał indywidualnej sytuacji skarżącego w świetle aktualnej, ogólnej sytuacji (...)

Trybunał wskazał na brak informacji o indywidualnym charakterze także w sprawie *Mamatkulov*<sup>47</sup>, gdzie odnosząc się do uwag skarżącego dotyczących stosowania tortur i znęcania się w Uzbekistanie stwierdził, że

(...) chociaż stwierdzenia te opisują ogólną sytuację w Uzbekistanie, nie potwierdzają one jednak szczegółowych oświadczeń skarżących w rozpatrywanej sprawie i wymagają potwierdzenia przez inne dowody.

W nowszym orzeczeniu w sprawie *Saadi* ETPC podkreślił ponadto, że

(...) tam, gdzie dostępne źródła (COI) przedstawiają ogólną sytuację, szczegółowe twierdzenia skarżącego w konkretnej sprawie wymagają potwierdzenia przez inne dowody.

Indywidualna ocena wniosków o nadanie statusu uchodźcy oraz korzystanie z informacji o krajach pochodzenia ściśle związanych z daną sprawą zdają się być szeroko akceptowane w orzecznictwie państw członkowskich UE. Jasne i zwięzłe sformułowanie rozumienia tej normy zawiera **polskie** orzecznictwo. We wzorcowej interpretacji przedstawionej w cytowanym powyżej wyroku PL-16 Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że indywidualizacja oraz jasny związek z osobistą sytuacją wnioskodawcy stanowią zasadniczy warunek uzyskania prawnie doniosłych informacji o kraju pochodzenia<sup>48</sup>.

<sup>45</sup> Par. 91

<sup>46</sup> Par. 67

<sup>47</sup> Par. 73

<sup>48</sup> Por. przypis w rozdziale VI.1.2

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku PL-10 podkreślił także, że ocena wniosku o nadanie statusu uchodźcy wymaga przede wszystkim oceny oświadczeń samego wnioskodawcy, a nie sytuacji w kraju pochodzenia. Sąd powołał się przy tym na Podręcznik UNHCR oraz na jednoznaczne orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego w tym zakresie. W rezultacie Sąd uznał, że ogólne uwagi na temat sytuacji społeczno-politycznej, raporty i twierdzenia zawarte w załączonych do akt opiniach ekspertów są istotne dla rozstrzygnięcia sprawy tylko wówczas, jeżeli opisane w nich okoliczności mają bezpośrednie zastosowanie do wnioskodawcy.

Także **czeski** Naczelny Sąd Administracyjny w sposób jasny sformułował omawiany standard w niedawno wydanym wyroku CZ-21:

Chociaż Sąd zgadza się, że ogólna sytuacja w kraju pochodzenia została omówiona w wielu raportach, konieczne jest zwrócenie większej uwagi na raporty dotyczące przestrzegania praw człowieka w kraju docelowym i zajęcie się bezpośrednio domniemanymi przesłankami rzeczywistego ryzyka nieludzkiego lub okrutnego traktowania. Doniosłość i waga raportu musi być zależna od zakresu, w jakim koncentruje się on na kwestiach ocenianych w danym postępowaniu. Raport, który opisuje ogólne czynniki społeczno-ekonomiczne, a nie koncentruje się na określonych szczegółowych kwestiach będzie miał zwykle mniejszą wagę.

Zasada, na której opiera się omawiany standard została być może najbardziej jasno sformułowana w orzecznictwie **belgijskiej** Stałej Komisji Odwoławczej do spraw Uchodźców (BE-05):

Komisja przypomina, że celem postępowania o nadanie statusu uchodźcy nie jest dokonywanie abstrakcyjnych ustaleń dotyczących przestrzegania praw człowieka w danym kraju, lecz indywidualna ocena czy osoba ubiegająca się o azyl ma powody, aby obawiać się przesładowania (...)

Wiele europejskich sądów wyższych instancji uznaje brak odnoszących się do sprawy, konkretnych informacji o krajach pochodzenia lub korzystanie z ogólnych informacji mających niewielki związek ze sprawą lub nie mających z nią żadnego związku za przesłankę uzasadniającą uchylenie decyzji w sprawach o nadanie statusu uchodźcy wydanych w niższej instancji. W tym kontekście wskazać można na orzecznictwo **węgierskie** (HU-01, HU-05, HU-06, HU-08), **czeskie** (CZ-05, CZ-06, CZ-10), **austriackie** (AT-07), **bułgarskie** (BG-03), **słowackie** (SK-09, SK-18, SK-19), **słoweńskie** (SI-04), **belgijskie** (BE-12) i **szwedzkie** (SE-01). Jednocześnie w orzeczeniach **francuskiej** Rady Odwoławczej do spraw Azylu (FR-01) oraz **brytyjskiego** Imigracyjnego Trybunału Apelacyjnego (UK-05) pojawiła się ta sama linia argumentacji, odnosi się ona jednak do materiałów przedstawionych przez wnoszącego odwołanie, które zostało odrzucone. Szczególną uwagę warto zwrócić na ostatnie z wymienionych orzeczeń, ponieważ Trybunał poddaje w nim stanowczej krytyce praktykę przedkładania przez strony obszernych materiałów dotyczących COI bez wskazania, które fragmenty mają bezpośredni związek z rozpatrywaną sprawą:

Ubolewamy nad praktyką składania ogromnych ilości nieistotnych dokumentów zwłaszcza w sprawach finansowanych ze środków publicznych, (ponieważ) nie istnieje prawo nakazujące sędziemu zapoznanie się ze wszystkimi tymi dokumentami, chyba że zwróci się na nie jego uwagę.

Za szczególnie interesujący można ponadto uznać wspomniany już wyrok **słowacki** (SK-09), w którym Sąd Okręgowy w Koszycach wykroczył poza wskazanie wymogu rozważenia indywidualnych informacji o kraju pochodzenia i stwierdził, że

Niedopuszczalne jest streszczanie cytatów ze źródeł informacji o kraju pochodzenia bez wskazania ich związku z konkretnymi faktami sprawy, stanowiącymi dla urzędnika wydającego decyzję podstawę rozpoznania i rozstrzygnięcia danej sprawy.

W wyroku SI-09 Sąd Najwyższy **Słowenii** zaproponował interesujące rozróżnienie pomiędzy „szczególnymi” (indywidualnymi) i „ogólnymi” informacjami o kraju pochodzenia<sup>49</sup>:

(...) informacje stanowiące COI o szczególnym charakterze są szczegółowe, wyczerpujące i związane wyłącznie z daną sprawą, i w związku z tym są one powiązane z konkretnymi podmiotowymi okolicznościami lub zdarzeniami, bezpośrednio związanymi z wnioskodawcami i tym co ich spotkało, lub też służą weryfikacji oświadczeń wnioskodawcy dotyczących sytuacji osobistej i motywów prześladowania. Ogólnodostępne informacje o kraju pochodzenia o ogólnym charakterze są natomiast faktami powszechnie znanymi i nie wymagają udowodnienia, stąd co do zasady (...) konfrontowanie wnioskodawcy (który powinien orientować się w sytuacji kraju, z którego pochodzi) z tymi informacjami nie jest konieczne.

Chociaż większość cytowanych wyroków odnosi się do postępowania o nadanie statusu uchodźcy, w orzecznictwie węgierskim (HU-05, HU-06, HU-08) oraz wyroku Wysokiego Sądu Administracyjnego **Bułgarii** (BG-03) te same kryteria zostały wykorzystane w sprawach dotyczących stosowania pojęcia bezpiecznego kraju pochodzenia<sup>50</sup>. Powyższe wyroki zasługują na uwagę z tego względu, że wymóg indywidualizacji jest w niektórych krajach mniej jasny i rzadziej akceptowany w odniesieniu do oceny przesłanek udzielenia ochrony uzupełniającej lub stosowania koncepcji „bezpiecznego kraju” niż w kontekście postępowania o nadanie statusu uchodźcy.

## VI.3 Obowiązek oceny stosowania prawa w praktyce

### VI.3.1 Przepisy prawa

Art. 4 ust. 3 lit. a Dyrektywy kwalifikacyjnej jest kolejnym wiążącym przepisem europejskiego prawa azylowego, na który warto zwrócić uwagę omawiając prawną doniosłość COI. Stanowi on, że

3. Ocena wniosku o udzielenie międzynarodowej ochrony powinna być przeprowadzana indywidualnie i obejmuje wzięcie pod uwagę:
  - a) wszystkich odpowiednich faktów, odnoszących się do państwa pochodzenia w czasie podejmowania decyzji w sprawie wniosku, w tym również ustaw i rozporządzeń państwa pochodzenia oraz **sposobów, w jaki są one wykonywane**.

<sup>49</sup> Por. Ustawa o ochronie międzynarodowej, par. 23(1), cytowana w rozdziale VI.2.1

<sup>50</sup> W omawianych systemach prawnych w momencie orzekania stosowanie koncepcji bezpiecznego kraju pochodzenia odnosiło się także do prawa do objęcia ochroną uzupełniającą (co nie odpowiadało jeszcze w pełni wspólnemu rozumieniu tego pojęcia w UE).



Dyrektywa proceduralna zawiera dalsze uregulowania związane z tą zasadą i odnosi je do koncepcji bezpiecznego kraju pochodzenia<sup>51</sup> oraz bezpiecznego kraju trzeciego<sup>52</sup>. Omawiane postanowienia zobowiązują państwa członkowskie do **zbadania nie tylko treści przepisów prawnych obowiązujących w danym państwie, lecz także do oceny stopnia i sposobu, w jaki są one stosowane**. Z punktu widzenia COI znaczenie omawianych przepisów polega na tym, że uniemożliwiają one urzędnikom wydającym decyzje korzystanie z tekstów aktów prawnych obowiązujących w krajach pochodzenia jako jedynych dowodów faktycznych w sprawie. Wprawdzie przepisy prawa mogą być zgodne z zasadami dotyczącymi praw człowieka lub mogą pozornie zapewniać ochronę przed prześladowaniami i innymi rodzajami krzywdy, jednak w praktyce często nie spełniają one tej roli.

Państwa członkowskie transponowały to kryterium do swoich krajowych systemów prawnych. Jego nieco osobliwą interpretację można znaleźć w ustawodawstwie **Słowenii**, w którym „rozporządzenia państwa pochodzenia” zostały powiązane z koncepcją „ogólnych” informacji o kraju pochodzenia, a „sposoby, w jaki są one wykonywane” ze „szczególnymi” COI<sup>53</sup>. Podejście to budzi pewne wątpliwości z tego względu, że same przepisy prawa (np. przewidujące karalność „przestępstw o charakterze moralnym”, uchylania się od służby wojskowej lub homoseksualizmu) mogą stanowić informacje o ogromnym znaczeniu dla indywidualnej sprawy danego wnioskodawcy, podczas gdy informacje o tym, jak przewidziane w prawie standardy praw człowieka są stosowane w praktyce mogą mieć bardziej ogólny charakter.

### VI.3.2 Orzecznictwo

**ETPC** odniósł się do omawianej kwestii w niedawnym wyroku w sprawie *Muminov*, w którym stwierdził:

(...) istnienie prawa krajowego i przystąpienie do międzynarodowych traktatów gwarantujących przestrzeganie podstawowych praw nie jest, co do zasady, samo w sobie wystarczające dla zapewnienia odpowiedniej ochrony przed ryzykiem złego traktowania, jeżeli (...) wiarygodne źródła donoszą o praktykach stosowanych przez władze lub przez nie tolerowanych, które są w sposób oczywisty sprzeczne z zasadami wyrażonymi w Konwencji.

Kryterium obowiązku oceny sposobów stosowania prawa w praktyce pojawia się w orzecznictwie rzadziej niż wymóg indywidualnej oceny. **Węgierski Sąd Stołeczny** powtórzył w wyroku HU-07 sformułowany wcześniej standard w tym zakresie:

(...) Sąd Stołeczny uznał już w kilku wiodących wyrokach, że tylko te kraje mogą zostać uznane za bezpieczne kraje pochodzenia, w których wspomniane międzynarodowe instrumenty prawne określające podstawowe gwarancje w zakresie praw człowieka są stosowane w praktyce, a wnioskodawca ma dostęp do skutecznej ochrony w oparciu o istniejący system prawny i społeczny.

<sup>51</sup> Dyrektywa proceduralna, art. 30 ust. 4 i Aneks II

<sup>52</sup> Tamże, art. 27 ust. 1 i art. 36 ust. 2

<sup>53</sup> Ustawa o ochronie międzynarodowej, par. 23(1), cytowana w rozdziale VI.2.1

Także w innych sprawach Sąd skrytykował praktykę polegającą na uwzględnianiu wyłącznie samych przepisów prawa w kraju pochodzenia i wykorzystuje ten argument do uchylania decyzji administracyjnych, zalecając przy tym ocenę stosowania danych przepisów w praktyce (HU-02, HU-08) lub ocenę rzeczywistej sytuacji, w której znajduje się osoba ubiegająca się o nadanie statusu uchodźcy w razie powrotu (HU-04).

**Austriacki** Sąd Administracyjny określił swoje stanowisko w wyroku AT-16:

Samo wskazanie, że tureckie przepisy ustawowe (tj. rozporządzenie o strażach wiejskich) nie przewidują przymusowej rekrutacji, jest niewystarczające do wyciągnięcia wniosku co do faktycznego zagrożenia wnioskodawcy wynikającego z odmowy podjęcia pracy w charakterze strażnika wiejskiego. Rozstrzygając kwestię zagrożenia osoby, która odmówiła przyjęcia takiego stanowiska, należy wziąć pod uwagę rzeczywistą praktykę władz lokalnych w zakresie rekrutacji.

Również w orzecznictwie **słowackim** podkreśla się omawianą zasadę, stanowiącą niekiedy podstawę uchylenia decyzji administracyjnych. Sąd Okręgowy w Bratysławie uznał w wyroku SK-05, że

Powołanie się wyłącznie na (odpowiedni) artykuł Konstytucji (kraju pochodzenia) nie może zostać uznane za prawidłowe rozpatrzenie sprawy<sup>54</sup>,

a także orzekł w wyroku SK-14, że

Organ pierwszej instancji powinien również podjąć próbę ustalenia, czy podstawowe prawa i wolności zagwarantowane w Konstytucji są (w kraju pochodzenia) przestrzegane w praktyce.

Dotycząca omawianej kwestii **polska** decyzja (PL-01) nie odnosi się do przepisów prawa, lecz do samego faktu istnienia władz sądowych i uznaje go za niewystarczający argument dla stwierdzenia, że kraj pochodzenia jest w stanie zapewnić odpowiednią ochronę. Zdaniem Rady do Spraw Uchodźców samo istnienie sądów nie udowadnia niczego, a dla uzasadnienia tezy o skuteczności ochrony krajowej należy udowodnić, że funkcjonują one prawidłowo.

W sprawie analizowanego standardu wypowiedział się także **niemiecki** Federalny Sąd Administracyjny w wyroku DE-01:

(...) sąd odwoławczy naruszył obowiązek zapewnienia prawa do bycia wysłuchanym zgodnie z obowiązującym prawem oraz wyjaśnienia faktów z urzędu poprzez przyjęcie ustaleń co do azerskiego obywatelstwa skarżącego jedynie na podstawie cytowanego ustawodawstwa (kraju pochodzenia) i „swojej znajomości prawa” (...) oraz bez zbadania sytuacji i praktyki stosowania prawa (w kraju pochodzenia) (...)

**Belgijska** Rada Litygacyjna do spraw Imigracji (CIL) skrytykowała w orzeczeniu BE-12 „teoretyczną analizę sytuacji” i „hipotetyczne wnioski” oraz uznała je za podstawę uchylenia decyzji administracyjnej.

---

<sup>54</sup> Sąd powołał się na ten sam argument w wyroku SK-04.

## VI.4 Podsumowanie

Europejskie i krajowe przepisy azyłowe oraz orzecznictwo w niewystarczającym stopniu odzwierciedlają standard prawnej doniosłości. W międzyczasie Dyrektywa kwalifikacyjna wprowadziła dwa kryteria, które można powiązać z omawianym standardem: zasadę indywidualnego rozpatrywania wniosków oraz obowiązek oceny sposobu, w jaki prawa kraju pochodzenia są stosowane w praktyce, a nie tylko samej treści przepisów prawnych. Obie z tych prawnie wiążących norm znajdują odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów wyższych instancji orzekających w sprawach o nadanie statusu uchodźcy. Nawiązania do kryterium indywidualizacji są jednak znacznie częstsze niż do drugiego z wymienionych kryteriów, a w niektórych przypadkach sądy odwołują się nawet wprost do zindywidualizowanej oceny COI (przeciwstawianej wykorzystywaniu ogólnych, niezwiązanych bezpośrednio ze sprawą informacji). Te dwie podstawowe zasady mogą przyczynić się do lepszego zrozumienia prawnej doniosłości informacji o krajach pochodzenia w państwach, w których powyższe kwestie nie były jak dotąd poruszane albo nie zostały wyjaśnione w praktyce stosowania prawa.

Prawo azyłowe Węgier i Austrii, wraz z polskim i czeskim orzecznictwem w omawianym zakresie, można uznać za przykłady dobrych praktyk na poziomie europejskim, ponieważ posługują się one spójną definicją prawnej doniosłości informacji o krajach pochodzenia, zgodną z istniejącymi profesjonalnymi standardami.

## VII. Standard 2: Rzetelność i równowaga źródeł

Mając świadomość nieuniknionej stronniczości źródeł, osoby zajmujące się wyszukiwaniem COI oraz wykorzystujące COI powinny brać pod uwagę różne rodzaje źródeł (takie jak organizacje międzynarodowe, źródła rządowe, organizacje pozarządowe, media). Należy przy tym uwzględnić polityczny i ideologiczny kontekst, w jakim działa dane źródło, a także jego zadania, obszar zainteresowań, metodologię opracowywania raportów, źródła finansowania i intencje stojące za publikacjami, a także poddać wszystkie te informacje odpowiedniej ocenie.

Powyższy profesjonalny standard<sup>55</sup> znajduje odzwierciedlenie w unijnych dyrektywach azylowych i ustawodawstwie krajowym niektórych państw członkowskich w większym stopniu niż kryterium prawnej doniosłości. Jako przyczynę można wskazać oczywiste zapotrzebowanie na dobrze uzasadnione (i stąd trudne do podważenia) informacje o kraju pochodzenia, dostrzegane przez wszystkie podmioty zaangażowane w postępowanie o nadanie statusu uchodźcy.

### VII.1 Obiektywizm i bezstronność

#### VII.1.1 Przepisy prawa

Pierwszymi zasadami związanymi z kryterium wiarygodności źródeł, które zostały zdefiniowane w prawie unijnym, są obiektywizm i bezstronność. Zgodnie z art. 8 ust. 2 lit. a Dyrektywy proceduralnej

2. Państwa Członkowskie zapewniają, aby decyzje organu rozpatrującego w sprawie wniosków o udzielenie azylu były podejmowane po odpowiednim rozpatrzeniu. W tym celu Państwa Członkowskie zapewniają, aby:
  - a) wnioski były rozpatrywane, a decyzje podejmowane indywidualnie, **obiektywnie i bezstronnie**.

W kontekście problematyki dotyczącej COI powyższe kryteria oznaczają, że źródła (oraz informacje w nich zawarte) są wybierane **bez żadnych uprzedzeń czy preferencji dla określonego poglądu**. Takie podejście zapobiega sytuacji, w której wyszukiwanie COI koncentruje się na informacjach, które służą wyłącznie z góry określonemu celowi, jakim jest poparcie lub odrzucenie wniosku o ochronę międzynarodową, i opowiada się

<sup>55</sup> Por. Stanowisko UNHCR, par. 27–29; Lista kontrolna IARLJ, par. 49–60; Wspólne wytyczne EU, rozdział 2

za zrównoważoną i pozbawioną uprzedzeń postawą. W momencie powstawania raportu zaledwie kilka państw członkowskich UE wdrożyło powyższe normy do skrajowego prawa azylowego.

### VII.1.2 Orzecznictwo

ETPC nie określił jak dotąd zasad, według których można by ustalić czy dane źródło informacji jest obiektywne. Jednakże w przełomowym wyroku w sprawie *Salah Sheekh*<sup>56</sup> Trybunał powołał się na kryteria rzetelności i obiektywizmu:

(...) Biorąc pod uwagę absolutny charakter ochrony wynikającej z artykułu 3, Trybunał stoi na stanowisku, że w odniesieniu do materiałów uzyskanych *proprio motu* musi on być przekonany, że ocena dokonana przez władze Państwa-Strony jest odpowiednia i znajduje dostateczne oparcie w materiałach krajowych, jak również w materiałach pochodzących z innych, **wiarygodnych i obiektywnych źródeł** (...).

Podczas gdy obiektywizm i bezstronność stanowią podstawowy standard w orzecznictwie azylowym w całej Europie, sądy i organy sądowe rzadko odnoszą się bezpośrednio do tego wymogu w związku z problematyką źródeł COI. Warto jednak zwrócić uwagę na sformułowania, którymi posługują się w tym kontekście. Wysoki Sąd **Irlandii** w wyroku IE-05 użył interesującego terminu „międzynarodowo wiarygodne źródła”, **belgijska** Stała Komisja Odwoławcza do spraw Uchodźców konsekwentnie (BE-06, BE-07) powołuje się na „powagę i wiarygodność”, podczas gdy Sąd Cywilny w Lecce we **Włoszech** w wyroku IT-01 wspomina o „organizacjach zajmujących się sprawami uchodźców w obiektywny i poważny sposób”. Natomiast **Holenderska** Rada Stanu w orzeczeniu NL-01 uznała, że

(...) raport o kraju pochodzenia (sporządzony przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych) powinien dostarczać informacji w bezstronny, obiektywny oraz wnikliwy sposób (...),

zaś w innych orzeczeniach (NL-02, NL-04) konsekwentnie podkreśla wymóg stosowania „obiektywnych” źródeł.

**Belgijska** Rada Litygacyjna do spraw Imigracji w co najmniej dwóch orzeczeniach (BE-18 i BE-19) uznała, że sam fakt, iż raporty zawierające COI zostały przedstawione przez wydział organu administracji zajmujący się poszukiwaniem COI (CEDOCA) stanowi gwarancję obiektywizmu, a informacje te mają większą wartość niż ogólne artykuły i doniesienia medialne. Argumentem przemawiającym za tym stanowiskiem jest fakt, że raporty CEDOCA są przygotowywane przez

(...) bezstronnych pracowników służby cywilnej, którzy nie mają żadnego osobistego interesu w odtwarzaniu błędnych informacji (...).

**Brytyjski** Trybunał Azylowy i Imigracyjny rozważał wymóg obiektywizmu w zupełnie innym kontekście w wyroku UK-11 („*country guidance case*”<sup>57</sup>):

<sup>56</sup> Par. 136

<sup>57</sup> Precedensowe wyroki, zmierzające do zapewnienia miarodajnych wytycznych na temat kluczowych kwestii, są często spotykane w indywidualnych sprawach azylowych i mają na celu osiągnięcia większej spójności orzecznictwa azylowego. System ten istnieje w Wielkiej Brytanii od 2004 r.

Nacisk jaki kładziemy na ocenę opartą na obiektywnych kryteriach skłania nas do jednego dodatkowego komentarza. Jest wciąż szeroko rozpowszechnioną praktyką powoływanie się przez prawników i sędziów na „obiektywne dowody dotyczące kraju pochodzenia”, podczas gdy mają po prostu na myśli dowody dotyczące sytuacji w kraju pochodzenia. Naszym zdaniem, określanie takich dowodów jako „obiektywne” odwraca uwagę od konieczności dokładnej analizy tych dowodów przez podejmujących decyzje, zmierzającej do stwierdzenia, czy spełniają one wspomniane wyżej standardy w zakresie COI. Źródłem tej praktyki zdaje się być rozróżnienie pomiędzy dowodami odnoszącymi się do indywidualnego wnioskodawcy (tzw. „subiektywne dowody”) oraz dowodami dotyczącymi sytuacji w danym kraju (tzw. „obiektywne dowody”), lecz jak pokazują nasze dalsze rozważania nad sprawą skarżącego (...), nawet to rozróżnienie może być mylące w momencie gdy trzeba będzie rozstrzygnąć czy subiektywne obawy skarżącego mają obiektywne podstawy. Mamy nadzieję, że powyższa praktyka zostanie zaniechana.

Powyższa – dość niecodzienna – argumentacja ma szczególną wartość, ponieważ podkreśla się w niej, że obiektywizm nie ma absolutnego charakteru, a każde źródło powinno być dokładnie sprawdzone (dotyczy to nawet tzw. informacji „urzędowych”). Omawiane podejście pojawiło się także w innych wyrokach sądowych w niektórych krajach w odniesieniu do oceny konkretnych źródeł<sup>58</sup>.

## VII.2 Zróżnicowanie źródeł

### VII.2.1 Przepisy prawa

Poza ogólnym standardem obiektywizmu i bezstronności, art. 8 ust. 2 lit. b Dyrektywy proceduralnej zawiera bardziej konkretną normę dotyczącą korzystania z wielu różnych źródeł:

2. Państwa Członkowskie zapewniają, aby decyzje organu rozpatrującego w sprawie wniosków o udzielenie azylu były podejmowane po odpowiednim rozpatrzeniu. W tym celu Państwa Członkowskie zapewniają, aby: (...)
  - b) otrzymywane były precyzyjne i aktualne informacje z **różnych źródeł**, takich jak Wysoki Komisarz Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR), dotyczące ogólnej sytuacji panującej w krajach pochodzenia osób ubiegających się o azyl oraz tam, gdzie jest to konieczne, w krajach, przez które przejeżdżały one tranzytem, oraz aby takie informacje były udostępniane personelowi odpowiedzialnemu za rozpatrywanie wniosków i podejmowanie decyzji.

Ten sam wymóg został powtórzony w art. 30 ust. 5 w kontekście określania na poziomie krajowym bezpiecznych krajów pochodzenia.

Wykraczając poza obligatoryjną transpozycję tej zasady, **Węgry** przyjęły wzorcowe przepisy definiujące co w praktyce oznacza zróżnicowanie źródeł, w związku z omówionym wcześniej kryterium obiektywizmu<sup>59</sup>:

<sup>58</sup> Por. rozdział VII.3.2

<sup>59</sup> Dekret Rządu nr 301/2007 (XI.9.) dotyczący stosowania Ustawy LXXX z 2007 r. o azylu, par. 70(8)

- (8) Centrum Informacji o Krajach Pochodzenia zbiera informacje i przygotowuje raporty w obiektywny, bezstronny i precyzyjny sposób. W tym celu
- a) korzysta z różnych źródeł informacji,
  - b) w równym stopniu i w maksymalnym zakresie wykorzystuje rządowe, pozarządowe i międzynarodowe źródła informacji.

Także **rumuńskie** ustawodawstwo azylowe sugeruje, choć w bardziej pośredni sposób, korzystanie z różnych typów źródeł<sup>60</sup>.

### VII.2.2 Orzecznictwo

Od początku lat dziewięćdziesiątych **ETPC**, dokonując oceny informacji o krajach pochodzenia w sprawach dotyczących art. 3, zaczął stopniowo kłaść coraz większy nacisk na różnorodność źródeł. Jak już wspomniano w rozdziale IV.2, Trybunał jest obecnie daleki od wcześniejszej praktyki, kiedy to polegał głównie na doświadczeniu pozwanych państw i przedstawionych przez nie materiałach. Chociaż w praktyce można już było zaobserwować rosnące zaangażowanie ETPC w korzystanie z wielu różnych źródeł, jednak Trybunał sformułował konkretne zasady dopiero w sprawie *Salah Sheekh*<sup>61</sup>:

(...) Biorąc pod uwagę absolutny charakter ochrony wynikającej z artykułu 3 Trybunał stoi na stanowisku, że w odniesieniu do materiałów uzyskanych *proprio motu* musi on być przekonany, że ocena dokonana przez władze Państwa-Strony jest odpowiednia i znajduje dostateczne oparcie w materiałach krajowych, jak również w materiałach pochodzących z innych, **wiarygodnych i obiektywnych źródeł**, takich jak np. inne Państwa-Strony lub Państwa niebędące stronami, agendy Organizacji Narodów Zjednoczonych i renomowane organizacje pozarządowe. (...) za zbyt wąskie należałoby uznać podejście, w którym Trybunał będący międzynarodowym sądem praw człowieka, orzekając w sprawach z art. 3 dotyczących cudzoziemców zagrożonych wydaleniem lub ekstradycją, brałby pod uwagę jedynie materiały udostępnione przez władze krajowe pozwanego Państwa-Strony, **nie porównując ich z materiałami pochodzącymi z innych, wiarygodnych i obiektywnych źródeł.** (...)

W wyroku w sprawie *Gafarov* z 2010 r. Trybunał jednoznacznie potwierdził, że wymóg ten ma zastosowanie także do krajowych organów oraz sądów:

(...) (żaden z sądów krajowych) nie wziął w ogóle pod uwagę istotnych informacji pochodzących od niezależnych organizacji pozarządowych, na które powołał się skarżący i włączonych przez te sądy do akt sprawy, (co stanowiło jedną z podstaw do uznania przez Trybunał, że) władze krajowe nie dokonały odpowiedniej oceny ryzyka tortur lub innego niedozwolonego traktowania w sytuacji, gdyby doszło do ekstradycji skarżącego.

Zgodnie z praktyką przyjętą przez ETPC sądy europejskie w ciągu ostatnich lat zaczęły przywiązywać dużą wagę do omawianego wymogu. Wysoki Sąd **Irlandii** stwierdził wyraźnie w wyroku IE-07<sup>62</sup>, że

<sup>60</sup> Decyzja 1251/2006 zatwierdzająca metodologiczne zasady implementacji Ustawy nr 122/2006 o azylu w Rumunii, par. 16(3) – por. rozdział VII.3.1

<sup>61</sup> Par. 136

<sup>62</sup> Por. także wyrok IE-09 oraz rozdział VII.3.2

Ocena informacji o kraju pochodzenia pochodzących z różnych źródeł jest zadaniem Trybunału.

W dotyczącym omawianej kwestii wyroku (UK-08) **brytyjski** Sąd Apelacyjny zaprezentował w równie jasny sposób swoje stanowisko:

(...) zadaniem sędziego nie jest wybór określonej oceny bez wcześniejszego porównania jej z innymi w celu dokonania jakościowej analizy i uzyskania wyważonego obrazu tych materiałów.

Nieistniejąca już **austriacka** Niezależna Federalna Rada do spraw Azylu wielokrotnie podkreślała jak ważne jest korzystanie w postępowaniach o nadanie statusu uchodźcy z wielu różnych źródeł informacji<sup>63</sup>. W późniejszym okresie również Sąd Administracyjny potwierdził ten ogólny wymóg w wyroku AT-18:

Przedstawione informacje o kraju pochodzenia stanowiłyby wystarczającą podstawę do podjęcia decyzji, gdyby były rezultatem wszechstronnego poszukiwania, obejmującego wystarczającą liczbę raportów na temat sytuacji w określonym kraju pochodzących z różnych źródeł, które to źródła nie zawierałyby żadnych dowodów co do „problemów”, z którymi spotykają się dane mniejszości. (...)

W niniejszej sprawie niemożliwe jest ustalenie źródeł, z których korzystało biuro prowadzące dokumentację dotyczącą państw pochodzenia. Raporty Szwajcarskiej Rady Uchodźczej (*Swiss Refugee Council*) zostały pominięte, chociaż wnioskodawca przedstawił je w trakcie rozprawy. Już sam ten fakt rzuca wątpliwość na gruntowność postępowania wyjaśniającego, podważając podstawowy argument przytoczony w decyzji, że ocena sytuacji w kraju pochodzenia była oparta na gruntownym raporcie naukowym opracowanym przez biuro prowadzące dokumentację dotyczącą państw pochodzenia.

W wyroku AT-19 Sąd Administracyjny podkreślił obowiązek korzystania z różnych źródeł w szczególnym kontekście, tzn. w sytuacji, gdy organ administracji chce podważyć wnioski UNHCR dotyczące sytuacji w określonym kraju oraz grup zagrożonych prześladowaniem:

Zgodnie z linią orzecniczą Sądu Administracyjnego, rekomendacje organizacji międzynarodowych mają indykatywny charakter. Oznacza to (...), że nie zobowiązują one sądu do nadania statusu uchodźcy lub innej formy ochrony. W rzeczywistości Sąd musi wziąć pod uwagę ocenę dokonaną przez UNHCR oraz przedstawić dowody dłaczego i na podstawie jakich raportów na temat kraju pochodzenia nie podziela opinii UNHCR.

Powyższe stanowisko powtórzył **szwedzki** Apelacyjny Sąd Migracyjny, który w wyroku SE-03 uznał, że

Rekomendacje UNHCR muszą naturalnie zostać porównane z innymi informacjami na temat sytuacji w kraju pochodzenia.

Sąd Migracyjny w Göteborgu sformułował bardziej ogólny standard w wyroku SE-02, stwierdzając, że

W większości spraw jest konieczne, aby Rada do spraw Migracji znalazła i przedstawiła informacje pochodzące z kilku źródeł.

<sup>63</sup> Por. np. AT-11, AT-12 i AT-15



Również w **Czechach** Sąd Okręgowy w Brnie w wyroku CZ-16 określił konkretne kryteria w omawianym zakresie:

Strona pozwana powinna więc oprzeć swoją ocenę na informacjach pochodzących od instytucji państwowych (raporty Departamentu Stanu USA, czeskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych, brytyjskiego *Home Office*, Czeskiej Agencji Prasowej, itp.), ale także na informacjach przedstawionych przez organizacje pozarządowe (takie jak *Amnesty International*, *Human Rights Watch*, itp.)

oraz w wyroku CZ-17:

Dla prawidłowej oceny faktów konieczne jest, aby organ administracji dokonując oceny dowodów uwzględnił zarówno raporty organizacji pozarządowych monitorujących sytuację w (kraju pochodzenia), jak i (odpowiednie) wytyczne UNHCR (...) oraz wykorzystał te raporty w trakcie podejmowania decyzji.

Czeski Naczelny Sąd Administracyjny także odniósł się do tej kwestii w późniejszym okresie. W wyroku CZ-30 stwierdził, że

Organ administracji jest zobowiązany do zgromadzenia odpowiedniej liczby istotnych informacji, pochodzących co do zasady z różnych źródeł, tak aby możliwa była ich konfrontacja pozwalająca na ustalenie stopnia ich wiarygodności i rzetelności.

W wyroku CZ-22 NSA uznał ponadto:

Równowagę i pluralizm źródeł zapewnia korzystanie ze źródeł zagranicznych i krajowych, rządowych oraz pozarządowych.

W wyroku CZ-28 Naczelny Sąd Administracyjny uszczegółowił kryteria konieczne dla spełnienia tego wymogu:

Odnosząc się do zarzutu skarżącego, że wskazany materiał dotyczący informacji o kraju pochodzenia nie został wykorzystany w postępowaniu, Sąd zauważa, że nie można *a priori* stawiać Ministerstwu (Spraw Wewnętrznych) zarzutów w związku z niewykorzystaniem określonego raportu na temat kraju pochodzenia. Nie jest bowiem możliwe skorzystanie ze wszystkich istniejących raportów. Wystarczy, gdy Ministerstwo zgromadzi COI w takim zakresie i takiej jakości, że zapewnią one wystarczające, zrównoważone i rzetelne informacje o sytuacji w kraju pochodzenia, w szczególności dotyczące kwestii związanych z okolicznościami rozpatrywanej sprawy.

Ten sam sąd uzupełnił powyższą zasadę w wyroku CZ-30:

Często wskazane jest korzystanie z raportów opracowanych przez organizacje pozarządowe. Jednakże nie można stwierdzić *a priori*, że nawet jeśli w danej sprawie organ administracji nie wykorzystał tego rodzaju COI, nie zgromadził on materiału dowodowego wystarczającego dla podjęcia decyzji.

Interpretacja przyjęta w czeskim orzecznictwie zakłada więc bardziej elastyczne podejście do kryterium różnorodności źródeł<sup>64</sup>.

Dawna **belgijska** Stała Komisja Odwoławcza do spraw Uchodźców wielokrotnie wskazywała w bardziej pośredni sposób na konieczność dywersyfikacji źródeł COI. Zamiast formułować wyraźne kryteria, belgijski organ wykorzystywał ten argument

<sup>64</sup> Por. też czeskie orzecznictwo dotyczące oceny źródeł w rozdziale VII.3.2

odrzucając albo uwzględniając odwołania, chwając różnorodność wykorzystanych źródeł (BE-06, BE-07) lub krytykując jej brak (BE-01). W wyroku BE-15 Rada Litygacyjna do spraw Imigracji stwierdziła, że krytyka niewystarczającej wszechstronności źródeł użytych przez organ administracji nie wystarcza, aby odmówić informacjom precyzji.

Sąd Rejonowy w Zwolle w **Holandii** w wyroku NL-05 uznał za niewystarczające oparcie decyzji w sprawie azylowej na dostępnym oficjalnym raporcie opracowanym przez holenderskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych, podczas gdy inne źródła zawierają informacje popierające wniosek oraz stwierdził, że w takim przypadku również te inne źródła powinny zostać wzięte pod uwagę.

Wymóg korzystania z wielu różnych źródeł w celu uzyskania wyważonego obrazu sytuacji w kraju pochodzenia pojawia się także w orzecznictwie **niemieckim** i **słowackim**<sup>65</sup>.

## VII.3 Szczegółowe wytyczne dotyczące doboru źródeł i ich oceny

### VII.3.1 Przepisy prawa

Dyrektywa proceduralna nie wyjaśnia co konkretnie oznacza bezstronność i różnicowanie źródeł. Wskazuje ona jednak na dwa konkretne źródła mające istotne znaczenie: **UNHCR**<sup>66</sup> i **Radę Europy**<sup>67</sup> (druga z organizacji została wymieniona tylko w związku z określeniem na poziomie krajowym bezpiecznych krajów pochodzenia). Ponadto Dyrektywa sugeruje możliwość korzystania z informacji pochodzących z **innych państw członkowskich**<sup>68</sup>.

Niechęć Unii Europejskiej i jej państw członkowskich wobec wyszczególniania „preferowanych” źródeł jest zrozumiała, biorąc pod uwagę, jak trudne (lub wręcz niemożliwe) byłoby stworzenie wyczerpującej, wyważonej i stałej listy najbardziej przydatnych i rzetelnych źródeł. Z drugiej strony bardziej konkretne wskazówki co do tego, jakie rodzaje źródeł powinno się brać pod uwagę mogłyby być niezwykle przydatne. W tym kontekście warto wskazać na rumuńskie ustawodawstwo<sup>69</sup>:

- (3) Zgodnie z par. 13(1)(b) Ustawy urzędnicy państwowi, w których kompetencjach leży sprawdzanie informacji z kraju pochodzenia wnioskodawcy, uwzględniają informacje znajdujące się w publicznie dostępnych źródłach, źródłach internetowych, bibliotekach, opiniach ekspertów w danej dziedzinie, raportach i materiałach instytucji, centrów i organizacji specjalizujących się w danym temacie i materiałach wydanych przez rumuńskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych, a także w jakichkolwiek innych źródłach, które mogą przyczynić się do oceny sytuacji w kraju pochodzenia.

<sup>65</sup> Por. wyrok DE-04 (więcej w rozdziale VII.3.2) oraz SK-20

<sup>66</sup> Dyrektywa proceduralna, art. 8 ust. 2 lit. b i art. 30 ust. 5

<sup>67</sup> Dyrektywa proceduralna, art. 30 ust. 5

<sup>68</sup> Dyrektywa proceduralna, art. 30 ust. 5

<sup>69</sup> Decyzja 1251/2006 zatwierdzająca metodologiczne zasady implementacji Ustawy nr 122/2006 o azylu w Rumunii, par. 16(3)

**Litewskie** ustawodawstwo azylowe nie tylko wymienia różne typy źródeł, lecz również ustala porządek ich preferencji<sup>70</sup>:

33. Raporty o sytuacji w państwach trzecich i państwach pochodzenia mogą być oparte na informacjach uzyskanych z różnych źródeł. Informacje podlegają ocenie według ich źródła, począwszy od najbardziej wiarygodnego, w następującej kolejności:
  - 33.1. Informacje uzyskane od przedstawicielstw dyplomatycznych i konsulatów Republiki Litwy;
  - 33.2. Informacje uzyskane od Biura UNHCR;
  - 33.3. Informacje uzyskane od innych organizacji międzynarodowych;
  - 33.4. Informacje uzyskane od organizacji pozarządowych;
  - 33.5. Doniesienia medialne;
  - 33.6. Inne informacje.

Ten „bezwzględnie” określony porządek preferencji jest nie tylko sprzeczny z rozumieniem oceny źródeł przez specjalistów zajmujących się COI, ale także z większością poświęconych temu zagadnieniu orzeczeń sądów europejskich<sup>71</sup>.

### VII.3.2 Orzecznictwo

W orzeczeniu w sprawie *Salah Sheekh* ETPC wymienił podstawowe rodzaje źródeł, które powinny być wykorzystywane w celu porównania ich z materiałami krajowymi<sup>72</sup>:

(...) np. inne Państwa-Strony lub Państwa niebędące stronami, agendy Organizacji Narodów Zjednoczonych i renomowane organizacje pozarządowe. (...)

Stwierdzenie to pojawiło się także w wielu późniejszych orzeczeniach. W wyroku w sprawie *N.A.* z 2008 r. Trybunał przedstawił niemające precedensu sądowe wytyczne dotyczące oceny źródeł COI:

Oceniając tego typu materiały należy zwrócić uwagę na ich źródło, a w szczególności jego **niezależność, wiarygodność i obiektywizm**. W przypadku raportów należy mieć wzgląd na **autorytet i reputację autora**, poważny charakter badań, dzięki którym raport został opracowany, **spójność** wyciągniętych **wniosków** oraz ich **potwierdzenie w innych źródłach**.

Sędziowie, podobnie jak ustawodawcy, raczej niechętnie sugerują korzystanie z „preferowanych” źródeł czy też dają wskazówki co do tego, w jaki sposób należy sprawdzać lub analizować źródła. W niewielu sprawach, które można w tym miejscu przywołać, zdecydowanie najczęściej wymienianym źródłem jest UNHCR. W kilku z nich wspomniane zostały inne znane źródła COI (takie jak *Amnesty International*, *Human Rights Watch* lub *UK Home Office*). Wszystkie te sugestie stanowią jednak raczej przykłady czy rekomendacje, a nie ściśle określone wytyczne.

<sup>70</sup> Zasady proceduralne normujące rozpatrywanie wniosków cudzoziemców o udzielenie azylu, wydawanie decyzji i ich wykonywanie (zatwierdzone przez Zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych Republiki Litwy nr IV-361 z 2004 r.), par. 33

<sup>71</sup> Por. rozdział VII.3.2

<sup>72</sup> Par. 136

Na poziomie krajowym szczególnie ciekawe jest znów orzecznictwo **czeskie**. W wyroku CZ-01<sup>73</sup> z 1994 r. (poprzedzającym większość orzecznictwa dotyczącego tej kwestii w Europie) czeski Wysoki Sąd uznał, że:

W celu uzyskania dowodów (organ) może zwrócić się do personelu dyplomatycznego lub konsularnego, skorzystać z komputerowej bazy danych UNHCR, zawierającej dużą liczbę informacji na temat przestrzegania praw człowieka w poszczególnych krajach albo może wystosować zapytanie do wyspecjalizowanej międzynarodowej organizacji zajmującej się ochroną praw człowieka.

W wyroku CZ-30 czeski Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził jednoznacznie, że sam fakt, iż informacje o krajach pochodzenia zostały przedstawione w państwowych lub niepaństwowych źródłach nie przesądza o ich jakości:

W odniesieniu do rzetelności, doniosłości i różnorodności informacji nie można, ogólnie rzecz biorąc, wprowadzać rozróżnień pomiędzy informacjami o kraju pochodzenia opracowanymi przez władze państw lub instytucje kontrolowane przez państwo z jednej strony, a informacjami opracowanymi przez podmioty pozapaństwowe lub organizacje niezwiązane bezpośrednio z państwem z drugiej. (...) W niektórych sprawach informacje o kraju pochodzenia opracowane przez państwa mogą być niewystarczające, zniekształcone, jednostronne, kierowane szczególnymi interesami związanymi z polityką międzynarodową danego państwa, lub przeciwnie, COI przedstawione przez niektóre organizacje pozapaństwowe aktywne w danym kraju lub regionie mogą być obiektywne i cenne. Może się także zdarzyć sytuacja odwrotna, informacje ze źródeł niepaństwowych mogą się charakteryzować tymi samymi wadami, np. z powodu jednostronnego zaangażowania w określone problemy w kraju pochodzenia (...). Wszelkie uogólnienia są tu niepożądane.

Wyrok ten zawiera również wskazówki co do tego, jak radzić sobie ze sprzecznymi informacjami pochodzącymi z różnych źródeł:

Organ administracji nie powinien pomijać istotnych różnic występujących w różnych źródłach informacji; przeciwnie, ma on obowiązek ustosunkowania się do potencjalnych sprzeczności pomiędzy różnymi materiałami zawierającymi COI. Oznacza to obowiązek oceny materiałów w szczególności co do ich obiektywizmu, precyzji i kompletności oraz dokonania ich ogólnej oceny, tak aby uzyskać na tyle na ile jest to możliwe obiektywny opis sytuacji w kraju pochodzenia, a także okoliczności istotnych w postępowaniu o nadanie statusu uchodźcy.

Powyższa zasada ma ogromne znaczenie i jest od dawna stosowana przez praktyków zajmujących się COI, nie jest natomiast prawie w ogóle obecna w orzecznictwie.

Sądy z reguły nie zalecają preferowania określonych rodzajów źródeł; podejście to jest zgodne z promowaną przez nie zasadą dywersyfikacji źródeł, która została omówiona powyżej. Wyrok AT-09 **austriackiego** Sądu Administracyjnego stanowi interesujący wyjątek:

Dokonując oceny ogólnej sytuacji w kraju pochodzenia, urzędy azylowe powinny zawsze korzystać z dostępnych informacji, w szczególności z raportów organizacji międzynarodowych zajmujących się sprawami uchodźców, (...)

---

<sup>73</sup> Por. także wyrok CZ-02

Wprawdzie wymóg, aby istotne źródło COI miało pewnego rodzaju „dobrą międzynarodową reputację” nie jest obcy europejskim sądom orzekającym w sprawach azylowych<sup>74</sup>, jednoznaczne preferowanie międzynarodowych dostawców informacji (na niekorzyść źródeł rządowych czy miejscowych organizacji pozarządowych) stanowi raczej odosobniony przypadek.

Sądy rzadko podejmują się analizy wiarygodności określonych źródeł. Niemniej jednak niektóre sądy sformułowały niezwykle ciekawe opinie w tym zakresie. Sąd Administracyjny w **niemieckim** Lüneburgu w wyroku DE-04 podjął rozważania nad praktyką opierania się wyłącznie na informacjach o kraju pochodzenia opracowanych przez niemiecki Urząd Spraw Zagranicznych, poddając jednocześnie rzadko spotykanej krytyce raporty Urzędu i wskazując na istotne kwestie dotyczące analizy źródeł:

Z metodologicznego punktu widzenia do uzyskania pełnej perspektywy nie wystarcza wziąć pod uwagę tylko raportów opracowanych przez Urząd Spraw Zagranicznych, z których wynika, że „Wietnam jest centralnym krajem w niemieckiej polityce dotyczącej pomocy rozwojowej”, a „Niemcy są dla Wietnamu, w ramach umów dwustronnych, jednym z najważniejszych darczyńców”(...). Ponadto do najnowszego raportu Urzędu Spraw Zagranicznych (z 28 sierpnia 2005 r.), według jego własnych słów, nie został włączony ani raport półroczny z 2005 r. (...), ani opublikowany 28 lutego 2005 r. raport dotyczący przestrzegania praw człowieka w 2004 r. opracowany przez amerykański Departament Stanu. Urząd Spraw Zagranicznych powołuje się natomiast wyłącznie na omawiane raporty pochodzące z poprzedniego roku. Raport o prawach człowieka nr 28 wydany przez *Society for Threatened Peoples* z 28 kwietnia 2005 r. i roczny raport za 2004 r. opublikowany przez ISHR (*International Society for Human Rights*) nie zostały wspomniane ani uwzględnione. Jest wątpliwe czy inne doniesienia medialne zostały wzięte pod uwagę. Z tego względu wartość informacyjna raportów Urzędu Spraw Zagranicznych jest bardzo ograniczona, ponieważ niedawne zdarzenia w Wietnamie, o których donoszą inne źródła, nie zostały w nim w wystarczającym stopniu odnotowane i przedstawione.

Wobec tego, zwłaszcza w świetle szczególnych relacji pomiędzy Niemcami i Wietnamem oraz niewystarczającej wartości informacyjnej raportów Urzędu Spraw Zagranicznych, inne dowody – jeżeli to możliwe, pochodzące z wielu różnych źródeł – muszą zostać uwzględnione i poddane przez sąd zrównoważonej ocenie.

Wprawdzie powyższy wyrok należy wciąż traktować jako zdanie odrębne w niemieckim orzecznictwie, jednak niewątpliwie należy go pochwalić za jasne określenie co należy brać pod uwagę podczas analizy wiarygodności źródła w określonym kontekście, a także za pośrednie wskazanie, że nawet źródła cieszące się najwyższą reputacją działają w określonym celu i z określonym nastawieniem. W późniejszym wyroku DE-05 Wysoki Sąd Dolnej Saksonii zaaprobował w pewnym zakresie ten ogólny wniosek, gdy stwierdził, że

Raporty i opinie Urzędu Spraw Zagranicznych stanowią istotną podstawę faktyczną dla podejmowania decyzji w postępowaniu azylowym. Wyciąganie wniosków z twierdzeń Urzędu Spraw Zagranicznych należy do sądu i wiąże się z jego rozstrzygnięciem co do faktów i

<sup>74</sup> Por. np. wyrok irlandzkiego Wysokiego Sądu w sprawie IE-05 i kryterium „źródeł o międzynarodowej reputacji”, wspomniane w rozdziale VII.1.2

dowodów (...). Jednakże sądy mogą zostać w wyjątkowych sprawach zobowiązane do podjęcia bardziej szczegółowej analizy twierdzeń Urzędu Spraw Zagranicznych w sytuacji, gdy istnieją wątpliwości dotyczące wiarygodności poszczególnych informacji wykorzystanych dla przyjęcia danego twierdzenia (...).

Wysoki Sąd **Irlandii** poparł to stanowisko w związku z podobnymi źródłami rządowymi (IE-09):

Nie uważam, aby całkowite poleganie na raportach, a tym bardziej na fragmentach raportów dostarczonych rządowi lub Departamentom Stanu USA lub Wielkiej Brytanii było zawsze wystarczające dla spełnienia wymogu ustalenia i oceny istotnych okoliczności w kraju pochodzenia danego wnioskodawcy. Cele i założenia tych raportów mogą poważnie ograniczyć ich wartość jako niezależnych wskaźników dotyczących sytuacji w kraju pochodzenia danego wnioskodawcy.

W wyroku PL-11 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie także odnosi się do problemu analizy źródeł, w bardzo szczególnej kwestii wykorzystywania źródeł budzących wątpliwości dla dokonania oceny stosowania klauzul wyłączenia. **Polski** Sąd przedstawił w omawianym wyroku różne aspekty analizowania źródeł związanych z jedną ze stron konfliktu zbrojnego:

Sąd nie podzielił natomiast stanowiska skarżącej, w którym w zasadzie całkowicie kwestionuje ona możliwość oparcia się przez organy orzekające w sprawach uchodźców z Czeczenii na rosyjskich źródłach i serwisach informacyjnych. Nie ulega wątpliwości, że Federacja Rosyjska jako strona konfliktu toczącego się w Czeczenii jest w oczywisty sposób zainteresowana przedstawianiem tego konfliktu w sposób dla siebie najbardziej korzystny i odpowiadający jej interesom politycznym, a zatem, jak to słusznie ujęła Rada do Spraw Uchodźców, „relacje i dane z mediów rosyjskich muszą być oceniane z dużą ostrożnością”. Nie oznacza to jednak, że generalnie należy odmówić im wiarygodności, a jedynie to, że po pierwsze, należy oddzielić zawarte w nich oceny od faktów, których te oceny dotyczą i fakty te skonfrontować z okolicznościami podnoszonymi przez osobę ubiegającą się o status uchodźcy i innymi dostępnymi dowodami, a po drugie, dokonując własnej oceny tych faktów z punktu widzenia przesłanek warunkujących zastosowanie klauzul wyłączenia należy uwzględnić, że powinny być one interpretowane w sposób ścisły, wręcz rygorystyczny.

Nawiasem mówiąc, akcentowany przez skarżącą fakt, że w informacjach rosyjskich agencji informacyjnych pojawiają się sformułowania, że zatrzymany bojownik „miał powiedzieć” czy też „miały zginąć”, nie świadczy o niewiarygodności czy nierzetelności rosyjskich źródeł informacyjnych, lecz przeciwnie, jest to wyraźne, rzetelne zastrzeżenie ze strony agencji, że jest to informacja niezawierająca, niepotwierdzona w innych źródłach, a to oznacza, że w postępowaniu uchodźczym dopóki nie zostanie przeprowadzona dodatkowa weryfikacja i podana z takim „zastrzeżeniem” informacja nie zostanie wsparta innymi dowodami, dopóty nie może być uznana za dowód i stanowić podstawy („poważnej podstawy”) do zastosowania klauzuli wyłączenia.

**Brytyjski** Trybunał Azylowy i Imigracyjny w wyroku UK-12 opisał w imponująco dokładny sposób jakie czynniki należy uznać za istotne podczas dokonywania oceny źródeł:

44. Materiały organizacji pozarządowych, takich jak między innymi *Amnesty International* i *Human Rights Watch* mogą być wybiórcze, a waga, jaką należy do nich przywiązywać, zależy

w pewnym stopniu od reputacji danego źródła. Sędziowie migracyjni zdają sobie sprawę, że wiele z dowodów, na które powołują się przed nimi strony, pochodzi ze źródeł mających szczególnie interes lub program działania. Należy mieć to na uwadze oceniając wagę, jaką przywiązuje się do jakiegokolwiek dowodu.

45. Jeżeli chodzi o dowody takie jak list Brytyjskiej Wysokiej Komisji, prawdą jest, że Wysokie Komisje i Ambasady działają pod auspicjami Biura Spraw Zagranicznych oraz Wspólnoty. Jest ono, podobnie jak strona pozwana, ramieniem władzy wykonawczej. W niniejszej sprawie dowody znajdujące się w listach zostały uzyskane na konkretną prośbę strony pozwanej. Niewiele wiadomo na temat sposobu uzyskania tych informacji, pochodzenia danych pierwotnych oraz zakresu, w jakim zostały one przefiltrowane. Nie jest również jasne czy sprawdzone zostało więcej niż jedno źródło i czy poszukiwano również konkurencyjnych poglądów. Problem sprowadza się więc do tego, jakie znaczenie należy przywiązywać do określonych dowodów. Sędziowie migracyjni nie powinni pochopnie doszukiwać się złej wiary którejkolwiek ze stron, ale muszą podchodzić do dowodów z otwartym i dociekliwym umysłem, aby móc właściwie ocenić ich znaczenie. (...)

197. Jest oczywiste, że dokonując w kontekście azylu oceny dostępnych informacji o kraju pochodzenia, w tym raportów ekspertów, w naszych rozważaniach i wnioskach powinniśmy stosować maksimum obiektywizmu. Raporty ekspertów, informacje pochodzące od BHC (Brytyjskiej Wysokiej Komisji) i wiele informacji zawartych w informacjach o kraju pochodzenia, które rozważaliśmy, opiera się w dużej mierze na analizie opinii dobrze poinformowanych osób, osobistych obserwacji i wnioskowań, często dokonanych po wszechstronnym poszukiwaniu wszystkich dostępnych informacji. Konkluzje i wnioski są w takich okolicznościach w dużym stopniu subiektywne. Z tego powodu staraliśmy się przyjrzeć, tam gdzie było to możliwe, obiektywnym liczbom, które wyłoniły się z ogółu dostępnych nam informacji. W trakcie oceny ryzyka, która jest podstawowym zadaniem stojącym przed nami, analiza liczb będzie punktem wyjścia dla uzyskania najbardziej obiektywnego wyniku. Uwzględniając obiektywizm tych liczb, jeżeli okażą się wiarygodne, możemy następnie przejść do oceny wielu eksperckich i innych raportów, które zostały nam przedstawione. (...)

203. Raport UNHCR był poświęcony bieżącym kwestiom i bardzo aktualny. Zgadzamy się (...), że obszar zainteresowań UNHCR w zakresie ochrony jest szerszy niż jedynie ocena istnienia przesłanek do nadania statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej. Jednakże raporty te są opracowywane przez osoby mające bezpośrednie doświadczenie w zakresie kluczowych kwestii o istotnym znaczeniu i dlatego uznajemy ich zasadniczą wagę w niniejszej sprawie.

**Czeski Naczelny Sąd Administracyjny** w wyroku CZ-24 posunął się nawet do oceny Raportu Komisji Europejskiej z 2007 r. o postępkach Turcji w przygotowaniu do akcesji do UE:

(...) na raport ten składają się informacje zebrane i przeanalizowane przez Komisję Europejską, dodatkowo zostały w nim wykorzystane informacje przedstawione przez rząd Turcji, państwa członkowskie UE, dane pochodzące z raportów Parlamentu Europejskiego oraz licznych organizacji międzynarodowych i pozarządowych. (...) Chociaż Raport o postępkach zawiera rozdział poświęcony ochronie praw człowieka i mniejszości, jego celem jest w pierwszym rzędzie ocena postępu przygotowań do członkostwa w UE. (...) Raport o postępkach nie jest przeznaczony do wykorzystywania w postępowaniach azylowych prowadzonych przez państwa członkowskie UE. Raport ten jest dokumentem politycznym, w którym każde zdanie musi



być wyważone, tak aby nie spowodowało niepożądanego konfliktu dyplomatycznego. (...) Nie wolno zapominać, że język raportu jest bardzo dyplomatyczny i nie pozwala tym samym na ujawnienie prawdziwego stanu rzeczy w kraju pochodzenia. Nie do przyjęcia jest jednak prosty wniosek sądu okręgowego (niższej instancji), iż raport ten nie powinien być w ogóle wykorzystywany. Raport o postępach (...) może stanowić jeden ze środków dowodowych w postępowaniu w sprawie dotyczącej udzielenia ochrony międzynarodowej. (...) Szczególna natura Raportu o postępach musi być jednak uwzględniona na etapie swobodnej oceny dowodów (...). Na tym etapie należy wziąć pod uwagę, że jest to dokument dyplomatyczny, który nie został stworzony na potrzeby postępowani azylowych i nie skupia się w związku z tym na okolicznościach i faktach mających znaczenie dla udzielenia ochrony międzynarodowej. (...) Raport o postępach może być w związku z tym wykorzystany tylko jako pomocniczy dowód, rozpatrywany wraz z innymi informacjami o kraju pochodzenia, które nie mają tego typu wad. Raport o postępach może służyć weryfikacji informacji przedstawionych w innych raportach zebranych przez organ administracji.

**Belgijska** Rada Litygacyjna do spraw Imigracji (CIL) stwierdziła w orzeczeniu BE-13, że sam fakt, iż określone COI są w głównej mierze oparte na informacjach przedstawionych przez samo państwo pochodzenia rodzi wątpliwości co do ich obiektywizmu. Rada (podobnie jak jej poprzedniczka, Stała Rada Odwoławcza do spraw Uchodźców) wyraziły ponadto dość rozbieżne opinie dotyczące oceny anonimowości źródeł<sup>75</sup>.

Sąd Administracyjny **Słowenii** w wyroku SI-08 dokonał ciekawego (choć dosyć niezwykłego) porównania wiarygodności dwóch międzynarodowych źródeł, tzn. UNHCR i Rady Bezpieczeństwa ONZ:

UNHCR, jako wyspecjalizowana organizacja odgrywająca istotną rolę w społeczności międzynarodowej, ma szczególne zadania wynikające z art. 35 Konwencji z 1951 r. W związku z dużo bardziej apolitycznym charakterem UNHCR w porównaniu z Radą Bezpieczeństwa ONZ, informacje o krajach pochodzenia dostarczane przez UNHCR mają jako dowody dużo większą wartość niż informacje dostarczane przez Radę Bezpieczeństwa ONZ, która pełni przede wszystkim funkcje polityczne i związane z bezpieczeństwem.

Omawiane wyroki podkreślają znaczenie analizy źródeł, w tym oceny przedmiotu i motywów działań danego źródła, nawet w przypadku najbardziej renomowanych źródeł rządowych i międzynarodowych, i z tego względu mają – w kontekście problematyki dotyczącej COI – ogromną wartość.

## VII.4 Podsumowanie

Kryterium korzystania w postępowaniach azylowych ze zrównoważonych i rzetelnych źródeł COI jest obecnie mocno zakorzenione zarówno w prawie, jak i orzecznictwie w Unii Europejskiej. W najbardziej wyraźny sposób odzwierciedla je wymóg wykorzystywania informacji pochodzących z różnych źródeł, przewidziany w Dyrektywie proceduralnej, powtórzony przez ETPC i sądy wyższych instancji w kilku państwach. W większości

<sup>75</sup> Por. rozdział IX.2



orzeczeń sądy odrzucają przyjmowanie z góry ustalonej hierarchii rodzajów źródeł. Zarówno ETPC, jak i niektóre sądy krajowe zdefiniowały w ostatnim czasie kryteria oceny źródeł. Wydaje się również, że w ciągu ostatnich lat sądy krajowe zaczęły się baczniej przyglądać nawet „urzędowym” źródłom (np. opracowanym przez władze państw lub UE). Uważna analiza informacji pochodzących z tego typu źródeł, nie zaś automatyczne uznawanie ich za pewnik, staje się coraz bardziej powszechnie przyjętym standardem.

## VIII. Standard 3: Dokładne wyszukiwanie i wybór aktualnych informacji

**Precyzyjne informacje o krajach pochodzenia muszą pochodzić z różnych źródeł i znajdować potwierdzenie w źródłach różnego rodzaju. Należy przy tym zwracać szczególną uwagę na wyszukiwanie oraz selekcję istotnych i aktualnych informacji pochodzących z wybranych źródeł, bez zniekształcania ich treści. Proces poszukiwania informacji powinien odpowiadać wysokim profesjonalnym standardom i być wolny od jakichkolwiek uprzedzeń oraz z góry przyjętych założeń.**

Podczas gdy omówiony dotychczas standard rzetelności wiąże się z wyborem i analizą źródeł, precyzja dotyczy uzyskiwania istotnych informacji z wybranych źródeł (tzn. jest ona podstawowym standardem jakości samego procesu wyszukiwania). Jest faktem powszechnie znanym, że poszukiwanie COI wymaga określonych umiejętności w zakresie korzystania z internetu, a także innych umiejętności komunikacyjnych, technicznych i metodologicznych. Poza tymi ogólnymi wymogami, w europejskiej praktyce wyszukiwania i stosowania COI wykształciła się bardziej złożona zasada precyzji<sup>76</sup>, oparta przede wszystkim na zasadzie weryfikacji i potwierdzania informacji (w różnorodnych źródłach) oraz na bezstronnym wyborze aktualnych informacji. Wymogi te znajdują w pewnym stopniu odzwierciedlenie zarówno w prawie unijnym, jak i w porządkach krajowych.

### VIII.1 Uzyskiwanie obiektywnych, bezstronnych i precyzyjnych informacji

#### VIII.1.1 Przepisy prawa

Art. 8 ust. 2 lit. b Dyrektywy proceduralnej zawiera dość ogólne kryterium precyzyjności, które można interpretować w powiązaniu z wymogami obiektywizmu i bezstronności zawartymi w art. 8 ust. 2 lit. a:

2. Państwa Członkowskie zapewniają, aby decyzje organu rozpatrującego w sprawie wniosków o udzielenie azylu były podejmowane po odpowiednim rozpatrzeniu. W tym celu Państwa Członkowskie zapewniają, aby:

<sup>76</sup> Por. także Lista kontrolna IARLJ, par. 21–24

- a) wnioski były rozpatrywane, a decyzje podejmowane indywidualnie, **obiektywnie i bezstronnie**;
- b) otrzymywane były **precyzyjne** i aktualne informacje z różnych źródeł, takich jak Wysoki Komisarz Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR), dotyczące ogólnej sytuacji panującej w krajach pochodzenia osób ubiegających się o azyl (...)

Standard obiektywizmu został już omówiony w kontekście wiarygodności i równowagi źródeł, można go jednak powiązać także z kwestią wyboru źródeł. Z punktu widzenia profesjonalistów zajmujących się COI oznacza to, że sam wybór obiektywnych i stosunkowo bezstronnych źródeł nie jest wystarczający, również informacje powinny być wyszukiwane w obiektywny i bezstronny sposób.

Warto zwrócić uwagę, że kryteria te w różnych krajowych aktach prawa azylowego zostały transponowane w różny sposób. Przykładowo w prawie **Węgier**<sup>77</sup> i **Luksemburga**<sup>78</sup> mają one brzmienie zbliżone do Dyrektywy, wskazują bowiem zarówno na obiektywizm/bezstronność, jak i na precyzję. **Rumuńskie** ustawodawstwo azylowe<sup>79</sup> wymienia jedynie obiektywizm jako ogólny wymóg dotyczący podejmowania decyzji. **Austriacka** ustawa o azylu określa standard obiektywizmu w związku z „przetwarzaniem” informacji (nie odnosi się on zatem do selekcji źródeł, lecz raczej do obiektywnego poszukiwania COI), a następnie wprowadza dodatkowy wymóg „naukowego” podejścia<sup>80</sup>:

- (2) (...) Zgromadzone fakty muszą zostać w odniesieniu do każdego kraju streszczone, opracowane w sposób obiektywny i naukowy (ogólna analiza) oraz udokumentowane w ogólnej formie. (...)

### VIII.1.2 Orzecznictwo

Sądy europejskie często nawiązują do obiektywizmu i równowagi w odniesieniu do wyboru źródeł COI, rzadko natomiast czynią to w kontekście procesu poszukiwania i selekcji informacji w obrębie określonych źródeł. To powściągliwe podejście jest zrozumiałe, bo chociaż stosunkowo łatwo można ocenić czy grupa wybranych dostawców informacji może zostać uznana za wyważoną lub wystarczająco dużą, dokonanie przez sędziego oceny czy sam proces pozyskiwania informacji odpowiadał wysokim standardom metodologicznym jest praktycznie niemożliwe.

**Austriacki** Sąd Administracyjny przywołał wymóg „precyzyjności” w wyroku AT-10, co w rozpatrywanej sprawie oznaczało wzięcie pod uwagę regionalnych różnic w kraju pochodzenia.

Poza ogólnymi normami, rosnąca liczba wyroków zwraca uwagę, że niewłaściwy wybór informacji, wybór informacji wyrwanych z kontekstu oraz pominięcie istotnych fragmentów tekstów zawierających COI są niedopuszczalne i powinny stanowić podstawę uchylecia decyzji wydanych w niższej instancji. W wyroku CZ-11 **czeski** Naczelny Sąd

<sup>77</sup> Dekret Rządu nr 301/2007 (XI.9.) dotyczący stosowania Ustawy LXXX z 2007 r. o azylu, par. 70(8)

<sup>78</sup> Ustawa z 5 maja 2005 r. o azylu oraz uzupełniających formach ochrony, par. 18

<sup>79</sup> Ustawa nr 122/2006 o azylu w Rumunii, par. 13(1)(a)

<sup>80</sup> Ustawa o azylu z 2005 r., par. 60(2)

Administracyjny podkreślił (formułując tym samym najbardziej wyraźny standard w omawianym zakresie), że

(...) sytuacja wnioskodawcy w jego kraju pochodzenia musi zostać poddana obiektywnej ocenie, ponieważ w przeciwnym wypadku mamy do czynienia z naruszeniem przepisów postępowania (...). Przede wszystkim niedopuszczalne jest branie pod uwagę tylko tych faktów i wniosków zawartych w raportach, które korespondują z ostateczną decyzją organu administracyjnego. W rozpatrywanej sprawie Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że metoda wykorzystywania informacji o kraju pochodzenia nie była obiektywna, ponieważ skarżący wybiórczo wskazał na pewne elementy wniosku i nie odniósł się do innych informacji istotnych dla sprawy. (...)

(...) w opinii Naczelnego Sądu Administracyjnego, (organ wykorzystał COI) w wybiórczy sposób, ponieważ pominął informacje o fundamentalnym znaczeniu (...)

Powyższe wnioski zostały powtórzone w późniejszych orzeczeniach CZ-26 i CZ-27. W orzecznictwie **rumuńskim** (RO-02, RO-03) wielokrotnie poddawano krytyce fakt, że

Interpretacja COI jest w sposób oczywisty dokonywana w okrojony sposób i w oderwaniu od kontekstu,

uznając go za przesłankę uchylenia decyzji administracyjnych.

Zgodnie z wyrokiem **polskiego** Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (PL-12) fakt, że organ pierwszej instancji nie wziął pod uwagę ani nie dołączył do akt sprawy istotnych fragmentów raportu, który był poza tym szeroko rozważany w rozpatrywanej sprawie,

(...) nie tylko nasuwa istotne wątpliwości co do prawidłowości dokonanych przez organ ustaleń i nie poddaje się kontroli Sądu, lecz również czyni zasadnym zarzut skarżącej, że organ posłużył się tym opracowaniem (raportem) w sposób wybiórczy.

W wyroku AT-20 Sąd Administracyjny **Austrii** poddał krytyce przypadek umyślnie zniekształconych informacji o kraju pochodzenia:

Raport dotyczący obrzeczania kobiet (FGM) został zacytowany w uzasadnieniu orzeczenia drugiej instancji: „Policja jest chętna do współpracy i podejmowała już współpracę zmierzającą do powstrzymania tych praktyk”, jednakże dalsza część zdania wskazująca na brak ochrony państwa w różnych częściach kraju została pominięta. Zdanie brzmi w oryginale następująco: „Policja jest chętna do współpracy i podejmowała już współpracę zmierzającą do powstrzymania tych praktyk, lecz możliwość szybkiej i skutecznej ingerencji policji w przypadku odległych społeczności jest bardzo ograniczona”.

**Belgijska** Stała Komisja Odwoławcza do spraw Uchodźców w decyzji BE-04 odniosła się do „niewłaściwego odczytania” źródeł, zaś w **Bułgarii** Miejski Sąd Administracyjny w Sofii skrytykował „wybiórcze i nieprecyzyjne” cytowanie COI w wyroku BG-04. Wysoki Sąd **Irlandii** wyjaśnił swój stosunek do kwestii wybiórczego cytowania źródeł z innej perspektywy:

W sytuacji, w której (...) dostępna jest duża liczba informacji o kraju pochodzenia, cytując je wybiórczo można znaleźć poparcie dla każdego założenia. Z tego powodu ważne jest, aby brać pod uwagę całość informacji o kraju pochodzenia i mieć wzgląd na ogólne zasady lub ich myśl przewodnią.

W wyroku IE-19 Wysoki Sąd zwrócił uwagę na różnicę pomiędzy swobodną oceną dowodów a arbitralną selekcją COI:

Chociaż Sąd zgadza się, że do Trybunału Apelacyjnego do spraw Uchodźców należy ocena (ewentualnej) wartości, jaką należy przypisać określonym informacjom o kraju pochodzenia, nie należało jednak do Trybunału arbitralne przedkładanie jednej informacji o kraju pochodzenia ponad inną.

Także w wyroku IE-22 Wysoki Sąd skrytykował nieuzasadnione wybiórcze odwoływanie się do określonych informacji o kraju pochodzenia:

W sprawie rozpatrywanej przez Sąd uważam również, że Komisarz w sposób wybiórczy dokonał wyboru części akapitu, który zacytował dla poparcia swojej decyzji, pomijając pozostałą część, która w dużym stopniu modyfikowała jego znaczenie. Ponadto nie dokonał on rzeczowej analizy konfliktu i nie przedstawił, w oparciu o taką analizę, przesłanek uzasadniających dającego przekonanie go dany pogląd a nie inny.

## VIII.2 Aktualność informacji

### VIII.2.1 Przepisy prawa

Art. 8 ust. 2 lit. b Dyrektywy proceduralnej przewiduje kolejny standard związany z dokładnością wyszukiwania COI, tzn. wymóg aktualności:

2. Państwa Członkowskie zapewniają, aby decyzje organu rozpatrującego w sprawie wniosków o udzielenie azylu były podejmowane po odpowiednim rozpatrzeniu. W tym celu Państwa Członkowskie zapewniają, aby: (...)
  - b) otrzymywane były precyzyjne i **aktualne** informacje z różnych źródeł, takich jak Wysoki Komisarz Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR), dotyczące ogólnej sytuacji panującej w krajach pochodzenia osób ubiegających się o azyl oraz tam, gdzie jest to konieczne, w krajach, przez które przejeżdżały one tranzytem, oraz aby takie informacje były udostępniane personelowi odpowiedzialnemu za rozpatrywanie wniosków i podejmowanie decyzji.

Wprawdzie powyższy przepis nie określa, co oznacza „aktualność”, jednak pewne wskazówki dotyczące tego wymogu zawiera art. 4 ust. 3 lit. a Dyrektywy kwalifikacyjnej:

3. Ocena wniosku o udzielenie międzynarodowej ochrony powinna być przeprowadzana indywidualnie i obejmuje wzięcie pod uwagę:
  - a) wszystkich odpowiednich faktów, odnoszących się do państwa pochodzenia **w czasie podejmowania decyzji** w sprawie wniosku, w tym również ustaw i rozporządzeń państwa pochodzenia oraz sposobów, w jaki są one wykonywane.

Biorąc pod uwagę oba przytoczone przepisy można stwierdzić, że informacje o krajach pochodzenia wykorzystywane w postępowaniach azylowych powinny odnosić się do okresu możliwie najbliższego w czasie w stosunku do momentu podejmowania decyzji (niezależnie od tego, czy w pierwszej czy w wyższych instancjach, a także od tego, czy chodzi o decyzję administracyjną czy o wyrok sądu). Z punktu widzenia profesjonalistów zajmujących się COI, od zasady poszukiwania i korzystania z najbardziej aktualnych informacji mogą istnieć wyjątki. Jeżeli pewne wydarzenia przedstawione przez wnioskodawcę nie miały miejsca bezpośrednio przed opuszczeniem przez niego

kraju, lecz na przykład wiele lat wcześniej, informacje o kraju pochodzenia pochodzące z tego okresu – w innych sytuacjach zupełnie nieaktualne – będą wciąż przydatne. Inny wyjątek stanowią informacje na temat historii i kultury (np. na temat zwyczajów weselnych plemienia afrykańskiego albo kalendarza stosowanego w różnych krajach muzułmańskich), które często pozostają przez długi czas niezmienione. W takich przypadkach zasada aktualności nie może być interpretowana zbyt restrykcyjnie.

**Austriacka** ustawa azylowa wykracza poza ogólny wymóg przewidziany w dyrektywach i wprowadza ścisłe zasady dotyczące dokumentacji informacji o krajach pochodzenia, które zmierzają do wyeliminowania wszystkich nieaktualnych informacji, a nawet przewidują weryfikowanie opartych na nich analiz<sup>81</sup>:

- (2) (...) Dokumentacja musi być poprawiana w odniesieniu do faktów, które nie są lub przestały być zgodne z rzeczywistą sytuacją. Analizy oparte na tych faktach muszą również zostać sprostowane. (...)

Ponadto ustawa zachęca osoby korzystające z COI do informowania jednostki zajmującej się dokumentacją o takich informacjach<sup>82</sup>:

- (7) Federalny Urząd Azylowy powinien zostać poinformowany, jeżeli użytkownik zauważy (...), że pewne informacje znajdujące się w dokumentacji informacji o krajach pochodzenia nie są lub przestały być zgodne z rzeczywistymi faktami. Inne osoby są upoważnione do poinformowania Federalnego Urzędu Azylowego o takich faktach.

Zbliżoną regulację można znaleźć w prawie **węgierskim**<sup>83</sup>:

- (9) Centrum Informacji o Krajach Pochodzenia regularnie aktualizuje przechowywane informacje
- a) poprzez uzyskiwanie aktualnych informacji oraz
  - b) poprzez poprawianie nieaktualnych informacji, które przestały odpowiadać rzeczywistej sytuacji.

W zarządzeniu dotyczącym rocznych raportów Ministerstwa Spraw Wewnętrznych na temat COI litewskie ustawodawstwo azylowe<sup>84</sup> przewiduje, że

- (...) W razie zmiany sytuacji w krajach trzecich lub w krajach pochodzenia, Minister Spraw Wewnętrznych lub upoważniony urzędnik opracowują i zatwierdzają nowe raporty.

## VIII.2.2 Orzecznictwo

Europejskie sądy często zajmują się problematyką aktualności informacji o krajach pochodzenia. **ETPC** sformułował w wyroku wydanym w sprawie *Chahal* wyraźny wymóg dotyczący aktualności informacji<sup>85</sup>:

<sup>81</sup> Ustawa o azylu z 2005 r., par. 60(2)

<sup>82</sup> Ustawa o azylu z 2005 r., par. 60(7)

<sup>83</sup> Dekret Rządu nr 301/2007 (XI.9.) dotyczący stosowania Ustawy LXXX z 2007 r. o azylu, par. 70(9)

<sup>84</sup> Zasady proceduralne normujące rozpatrywanie wniosków cudzoziemców o udzielenie azylu, wydawanie decyzji i ich wykonywanie (zatwierdzone przez Zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych Republiki Litwy nr 1V-361 z 2004 r.), par. 32

<sup>85</sup> Par. 86

(...) decydującym momentem musi być ten, w którym Trybunał orzeka w sprawie. Oznacza to, że chociaż historyczna sytuacja zasługuje na uwagę w takim zakresie, w jakim może rzucić światło na obecną sytuację i jej prawdopodobny rozwój, rozstrzygające znaczenie mają obecnie panujące warunki.

Wprawdzie Trybunał nie przedstawił szczegółowych wytycznych co do sposobu, w jaki można zapewnić aktualność COI, wskazał jednak wyraźnie, że analiza powinna koncentrować się na sytuacji w czasie podejmowania decyzji. Zasada ta została sformułowana w podobny sposób w wyrokach w sprawach *Ahmed*<sup>86</sup> i *Venkadajalasarma*<sup>87</sup>.

W sprawie *Salah Sheekh* Trybunał rozwinął standard aktualności<sup>88</sup>:

(...) dokonując oceny domniemanego ryzyka traktowania sprzecznego z art. 3 w odniesieniu do cudzoziemców zagrożonych wydaleniem lub ekstradycją, konieczna jest pełna i dokonywana *ex nunc* ocena, jako że sytuacja w kraju pochodzenia może z upływem czasu ulec zmianie.

W wyroku *Saadi* z 2008 r. ETPC ponownie podkreślił, że

W odniesieniu do decydującej daty, istnienie ryzyka musi być poddane ocenie przede wszystkim co do tych faktów, które były znane lub powinny być znane Państwu-Stronie w momencie wydalenia. Jeżeli jednak wnioskodawca w czasie rozstrzygnięcia sprawy przez Trybunał nie został jeszcze wydany lub deportowany, właściwy jest czas postępowania przed Trybunałem.

Także w orzecznictwie sądów krajowych w ciągu ostatnich lat stopniowo rozwinął się standard przewidujący korzystanie z aktualnych informacji o krajach pochodzenia. Wysoki Sąd **Irlandii** sformułował ogólną zasadę w wyroku IE-21, w którym stwierdził:

(...) wydaje mi się szczególnie istotne, aby decyzje były oparte na możliwie najbardziej aktualnych i miarodajnych informacjach.

Fakt, że

raporty (zawierające COI) odnoszą się zarówno do okresu, w którym skarżący opuścił swój kraj, jak i do czasu orzekania przez organ administracji w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej

doprowadził **czeski** Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku CZ-22 do wniosku, że wymóg aktualności został spełniony. Ten sam sąd zaprezentował zbliżone stanowisko w wyroku CZ-07<sup>89</sup>, a także uznał, że oparcie się jedynie na częściowo aktualnych informacjach jest niewystarczające do odrzucenia wniosku:

(...) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził poważne naruszenie podstawowych zasad dotyczących granic uznania administracyjnego, gdyż spośród zacytowanych raportów, które zostały wykorzystane do odrzucenia wniosku azylowego (...) tylko jeden (...) odnosił się do wojny i powojennej sytuacji w Iraku, chociaż miały one decydujące znaczenie dla opuszczenia kraju przez wnioskodawczynię.

<sup>86</sup> Par. 43

<sup>87</sup> Par. 63

<sup>88</sup> Par. 136

<sup>89</sup> Powtórzone również w wyrokach CZ-13 oraz CZ-18

W wyroku CZ-29 Naczelny Sąd Administracyjny dalej uszczegółowił przyjęty przez siebie standard i uznał, że dokonując analizy sprawy nie należy bezwzględnie wykluczać możliwości korzystania z istotnych, choć nieaktualnych raportów dotyczących COI, które powinny być oceniane

(...) wyłącznie w powiązaniu z innymi raportami o podobnej treści i zakresie, odnoszącymi się do aktualnej sytuacji w poszczególnych miejscach kraju w okresie od (daty publikacji nieaktualnego raportu) do momentu, w którym wnioskodawca opuścił kraj i/lub czasu orzekania przez pozwany organ oraz sąd okręgowy (niższej instancji).

Kolejny ciekawy przykład stanowi wyrok UK-02, w którym – powtarzając przedstawione wyżej stanowisko ETPC zawarte w wyrokach w sprawach *Salah Sheekh i Saadi* – **brytyjski** Imigracyjny Trybunał Apelacyjny dokonał analizy wymogu aktualności w odniesieniu do powtórnego wniosku o nadanie statusu uchodźcy:

Nie można wykluczyć, że dowody pochodzące z okresu poprzedzającego orzekanie przez pierwszego Sędziego mogły być istotne, gdyby zostały mu wówczas przedstawione. Tak się jednak nie stało i podjął on decyzję bez nich. Jest bardzo mało prawdopodobne, aby sytuacja w kraju pochodzenia Skarżącego w tamtym czasie mogła mieć znaczenie dla stwierdzenia, czy wydalenie Skarżącego w momencie orzekania przez drugiego Sędziego stanowiłoby naruszenie praw człowieka. Pełnomocnikom Skarżącego należałoby raczej zasugerować zebranie aktualnych dowodów, zamiast powoływania się na materiały, które (*ex hypothesi*) są w chwili obecnej dość przestarzałe.

W wyroku PL-08 **polski** Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie sformułował w odniesieniu do omawianego standardu niezwykle cenną zasadę (WSA powtórzył w pewnym sensie regułę zawartą w wyroku UK-02, lecz zastosował ją do organu drugiej instancji):

Zadaniem Sądu jest sprawdzenie zgodności z prawem decyzji administracyjnej. Miarodajna w tym względzie jest data wydania zaskarżonej decyzji. Jeżeli jednak materiał dowodowy oceniony w tej decyzji pochodzi sprzed kilku miesięcy czy lat poprzedzających wydanie decyzji, jest wadą postępowania administracyjnego okoliczność, że organ orzekający przy wydaniu decyzji ostatecznej nie uzupełnia materiału faktycznego wiedzą o ewolucji stosunków w kraju pochodzenia aplikanta.

**Szwedzki** Apelacyjny Sąd Migracyjny odniósł się do standardu aktualności w wyroku SE-04, w którym stwierdził, że

Ocena takiej sprawy jak rozpatrywana obecnie powinna zostać przeprowadzona w oparciu o sytuację w chwili dokonywania oceny. (...) W związku z tym, Apelacyjny Sąd Migracyjny dokona odpowiedniej oceny sprawy (...), powołując się na najnowsze informacje o kraju pochodzenia mające znaczenie dla sprawy.

Innej interpretacji pojęcia aktualności dokonał **niemiecki** Federalny Sąd Administracyjny, który odwołując się do okresowych raportów publikowanych przez niemiecki Urząd Spraw Zagranicznych uznał w wyroku DE-02, że

(...) Sądy Administracyjne orzekające w sprawach azylowych są co do zasady zobowiązane do ustalenia *ex officio* czy jest dostępny nowy raport oraz czy zawiera on doniesienia o znaczących zmianach sytuacji politycznej w danym kraju, które są istotne z punktu widzenia prawa azyłowego.



Ten dość podstawowy, lecz niezwykle istotny wymóg korzystania z najnowszego dostępnego raportu spośród raportów pochodzących z określonego źródła został powtórzony także w **polskim** orzecznictwie (PL-07).

Sąd Najwyższy **Słowacji** podkreślił w wyroku SK-22 konieczność korzystania z aktualnych informacji o kraju pochodzenia w trakcie podejmowania decyzji dotyczącej udzielenia ochrony uzupełniającej.

W odróżnieniu od omówionych wyżej przypadków, gdzie aktualność COI została zdefiniowana w sposób bardziej ogólny, wiele sądów wskazuje na brak aktualności informacji pochodzących sprzed określonego czasu. W tym kontekście wykorzystanie informacji o kraju pochodzenia sprzed ponad czterech lat zostało uznane za niedopuszczalne w orzecznictwie **austriackim** (AT-21). Ponadto sądy **polskie** (PL-03, PL-05), **czeskie** (CZ-29) i **austriackie** (AT-02) uznały COI pochodzące sprzed dwóch lat za nieaktualne, podczas gdy poleganie na informacjach z poprzedniego roku zostało uznane za niedopuszczalne w orzeczeniach sądów z **Polski** (PL-06), **Słowacji** (SK-16) i **Słowenii** (SI-02). Kryterium aktualności oraz brak informacji o kraju pochodzenia, aktualnych w chwili orzekania lub odnoszących się do czasu, w którym wnioskodawca opuścił kraj pochodzenia są też często przywoływane przez sądy jako podstawa uchylecia decyzji wydanych w niższej instancji, jednak bez wskazania szczegółów<sup>90</sup>.

Zwracając uwagę na nieco inną kwestię związaną z aktualnością informacji **litewski** Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku LT-04 podkreślił przydatność materiałów zawierających COI, które zostały przygotowane w oparciu o informacje dotyczące dłuższego okresu czasu:

Dane na temat stanu przestrzegania praw człowieka w danym regionie przez dłuższy czas odzwierciedlają doniosłość oraz trendy w rozwoju sytuacji.

### VIII.3 Podsumowanie

Omawiany standard pojawiał się stopniowo zarówno w przepisach prawa, jak i w orzecznictwie państw członkowskich UE. Ponieważ ma on bardziej „techniczny” charakter niż standardy prawnej doniosłości i rzetelności, jego zakres ogranicza się raczej do ogólnych wymogów (takich jak wymóg „precyzyjnych i aktualnych informacji” określony w Dyrektywie proceduralnej) i nie odnosi się do konkretnych metodologicznych wskazań. Sądy krajów europejskich coraz częściej zwracają uwagę na nadużycia polegające na selektywnym wykorzystaniu raportów zawierających COI albo nieuzasadnionym przedkładaniu określonych tekstów ponad inne, uznając je za podstawę uchylecia decyzji organów lub sądów niższej instancji.

Aktualność jest kluczowym elementem dokładności, interpretowanym w Dyrektywie kwalifikacyjnej oraz przez ETPC jako wymóg oceny faktów odnoszących się do kraju pochodzenia „w czasie podejmowania decyzji”. Obowiązek korzystania w postępowaniu azylowym z aktualnych informacji o krajach pochodzenia często pojawia

<sup>90</sup> Por. orzeczenia AT-03, AT-04, AT-05, AT-06, BG-02, SE-01, SI-03, SK-03, SK-04, SK-10, SK-21, SK-23

się w orzecznictwie sądów krajowych. W praktyce niektórych sądów administracyjnych wymóg ten jest na tyle istotny, że przeważa on nad ogólną zasadą oceny odnoszącej się wyłącznie do legalności decyzji administracyjnych i stanowi jej uzupełnienie. Zgodnie z tym trendem wobec sądów oczekuje się przedstawienia lub przynajmniej uaktualnienia materiałów zawierających COI.

## IX. Standard 4: Przejrzyste metody przetwarzania i prezentacji informacji

Ponieważ informacje o kraju pochodzenia odgrywają decydującą rolę w postępowaniu azylowym, powinny one być dostępne dla wszystkich stron biorących w nim udział, przede wszystkim – jako standard minimalny – poprzez zastosowanie przejrzystego systemu odniesień i jego konsekwentne stosowanie. Powinna zatem istnieć możliwość zidentyfikowania oryginalnych źródeł i raportów. Należy także zwrócić uwagę, aby ich treść i znaczenie nie zostały zniekształcone w trakcie parafrazowania lub tłumaczenia.

Przestrzeganie standardu przejrzystości jest kluczowym elementem zapewniającym prawne bezpieczeństwo w postępowaniu o nadanie statusu uchodźcy, ściśle związanym z proceduralną zasadą „**równości broni**”, ponieważ umożliwia osobie ubiegającej się o nadanie statusu uchodźcy dostęp do informacji, na podstawie których podjęta została decyzja w sprawie złożonego przez nią wniosku. Zachowanie przejrzystości leży ponadto w interesie orzekających organów, gdyż prawidłowo przytoczone informacje, do których łatwo można dotrzeć stanowią „mocniejszy” dowód w ewentualnym postępowaniu odwoławczym. Należy podkreślić, że poszukiwanie COI może się opierać na prawie doniosłych pytaniach, a znalezione informacje mogą spełniać standardy w zakresie metodologii, nie będzie jednak można poddać tych kryteriów weryfikacji bez zapewnienia przejrzystości wykorzystanych informacji.

Stosowanie **przejrzystej metody przetwarzania COI oraz prawidłowych odnośników** (wskazanie źródła, tytułu, dnia, z którego pochodzi dana informacja i ewentualnie okresu, którego dotyczy, numeru strony/akapitu, adresu strony internetowej, itp.) stanowi szeroko przyjętą zasadę wśród profesjonalistów zajmujących się COI, którą kierują się w swojej codziennej pracy. Wprawdzie streszczenia wyników wyszukiwania informacji, często sporządzane w języku danego systemu azylowego, są bardziej przyjazne dla użytkowników (lub są wymagane przez prawo krajowe danego państwa), należy jednak zadbać, aby treść oryginalnych źródeł nie została zmieniona w toku parafrazowania lub tłumaczenia. W przypadku obszernych raportów na temat COI lub streszczeń odpowiedzi na zapytania dotyczące COI, oryginalne źródła wykorzystane w trakcie ich sporządzania powinny zostać załączone lub w inny sposób udostępnione, dzięki czemu możliwe będzie sprawdzenie dokładności streszczenia, a także poszukiwanie bardziej szczegółowych informacji.

Praktyka w zakresie wymogu przejrzystości informacji o krajach pochodzenia różni się znacząco w poszczególnych państwach członkowskich UE. Rozbieżności te odzwierciedlają zazwyczaj bardziej ogólne oraz istniejące od wielu lat różnice tradycji prawnych i sądowych, i z tego względu nie podlegają one szybkim zmianom.

## IX.1 Przepisy prawa

W świetle wspomnianych wyżej rozbieżności w podejściu państw członkowskich do kwestii przejrzystości COI nie jest zaskoczeniem, że standard ten, opracowany przez profesjonalistów zajmujących się COI, w bardzo niewielkim stopniu znalazł odzwierciedlenie w prawie azylowym UE. Dyrektywa proceduralna zawiera jednak istotne postanowienia, które mogą w sposób pośredni wpłynąć na upowszechnienie przejrzystości w omawianym kontekście. Zgodnie z art. 9 ust. 2 Dyrektywy proceduralnej

Państwa Członkowskie zapewniają również, aby w przypadku odrzucenia wniosku **decyzja zawierała** pisemne **uzasadnienie faktyczne i prawne** oraz informację o sposobach odwołania się od negatywnej decyzji.

Biorąc pod uwagę, że sprzeczności pomiędzy twierdzeniami osoby ubiegającej się o nadanie statusu uchodźcy a informacjami o kraju pochodzenia stanowią często decydującą przyczynę odrzucenia wniosku, powyższy przepis może mieć pozytywny wpływ na przejrzystość informacji wykorzystywanych w postępowaniach azylowych. Zakładając rosnącą rolę tego kryterium można w dłuższej perspektywie spodziewać się poprawy sytuacji w tych państwach członkowskich, w których decyzje administracyjne nadal nie muszą zawierać szczegółowego uzasadnienia (a tym samym odwoływać się do COI).

Ponadto art. 16 ust. 1 Dyrektywy proceduralnej **gwarantuje doradcom prawnym dostęp do informacji zawartej w aktach sprawy klienta**, pod warunkiem, że sprawa podlega rozpoznaniu przez organ odwoławczy:

Państwa Członkowskie zapewniają, aby doradca prawny lub inny doradca uprawniony do takiej działalności lub posiadający odpowiednie zezwolenie na podstawie prawa krajowego, i który udziela pomocy prawnej lub reprezentuje osobę ubiegającą się o azyl na warunkach określonych ustawodawstwem krajowym, korzystał z dostępu do takich informacji zawartych w aktach wnioskodawcy, do rozpatrzenia których upoważnione są organy, o których mowa w rozdziale V, o ile informacje mają związek z rozpatrzeniem wniosku.

Państwa Członkowskie mogą uczynić wyjątek w przypadku, gdy ujawnienie informacji lub źródeł mogłoby stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego, bezpieczeństwa organizacji lub osób, które dostarczyły informacji, lub bezpieczeństwa osoby lub osób, do których odnosi się informacja, lub w przypadku, gdy narażone na niebezpieczeństwo byłyby interesy postępowania związanego z rozpatrywaniem wniosków o udzielenie azylu przez właściwe organy Państw Członkowskich lub stosunki międzynarodowe Państw Członkowskich. W takich przypadkach dostęp do informacji lub źródeł umożliwia się organom, o którym mowa w rozdziale V, z wyjątkiem przypadków, gdy dostęp taki jest wykluczony w związku z kwestiami bezpieczeństwa narodowego.

Należy przypuszczać, że ze względu na kluczową rolę informacji o kraju pochodzenia w podejmowaniu decyzji w sprawach o nadanie statusu uchodźcy materiały zawierające COI będą zwykle objęte zakresem tego przepisu.

W trakcie analizy przepisów prawa azyłowego poszczególnych państw udało się znaleźć jedynie nieliczne postanowienia określające standardy przejrzystości i przytaczania COI. Wyjątek stanowi prawo **bejgijskie**, które w niezwykle precyzyjny, wzorcowy sposób wyznacza wysokie standardy przejrzystości w szczególnym przypadku uzyskiwania informacji od indywidualnych ekspertów lub specjalistycznych instytucji<sup>91</sup>:

Komisarz Generalny lub jeden z jego zastępców mogą w swoich decyzjach opierać się na informacjach otrzymanych od osoby fizycznej lub instytucji za pośrednictwem telefonu lub poczty elektronicznej.

Akta sprawy administracyjnej wskazują w powyższym przypadku powody, dla których zwrócono się do określonej osoby fizycznej lub instytucji, a także względy, które pozwalają na uznanie jej za wiarygodną.

Na podstawie uzyskanych informacji sporządza się pisemne streszczenie, które zawiera nazwisko osoby, z którą przeprowadzono rozmowę telefoniczną, krótki opis jej działalności lub pełnionej funkcji, numer telefonu, datę rozmowy telefonicznej, a także omówienie pytań zadanych w trakcie rozmowy telefonicznej i odpowiedzi udzielonych przez rozmówcę.

**Szwedzkie** ustawodawstwo azyłowe przewiduje bardziej ogólną normę dotyczącą przejrzystości<sup>92</sup>:

(...) (Obowiązkiem Rady do Spraw Migracji) jest zapewnienie, aby aktualne informacje o krajach pochodzenia wykorzystywane przez Radę były publicznie dostępne w możliwie największym stopniu. (...)

Poza wspomnianymi normami odnoszącymi się do postępowań azyłowych, w wielu krajach ogólne przepisy dotyczące postępowania administracyjnego lub sądowniczo-administracyjnego zapewniają cudzoziemcom ubiegającym się o nadanie statusu uchodźcy (oraz ich pełnomocnikom) dostęp do informacji o krajach pochodzenia wykorzystywanych jako dowód w toczącej się wobec nich sprawie.

## IX.2 Orzecznictwo

Przeciwagą dla nielicznych przepisów prawnych jest spójne orzecznictwo wielu sądów wyższych instancji w Europie, w którym podkreśla się znaczenie przejrzystości i możliwości dotarcia do informacji o krajach pochodzenia. Wysoki Sąd **Irlandii** sformułował w wyroku IE-11 ogólną zasadę „równości broni”, która może mieć istotne znaczenie w dyskusji nad przejrzystością COI:

<sup>91</sup> Dekret Królewski z 11 lipca 2003 r. ustalający procedurę przed Komisarzem Generalnym do spraw Uchodźców i Bezpaństwowców oraz jego funkcjonowanie, par. 26

<sup>92</sup> Rozporządzenie 2007:996 dotyczące podstawowych obowiązków i organizacji Rady do Spraw Migracji, par. 2(7)

Jeżeli dana kwestia może mieć znaczenie dla rozstrzygnięcia (przez Trybunał Apelacyjny do spraw Uchodźców), musi ona zostać rzetelnie przedstawiona wnioskodawcy, tak aby wnioskodawca miał możliwość wypowiedzenia się na jej temat. Jeżeli kwestia została podniesiona przez Trybunał, wówczas obowiązek ten spoczywa na Trybunale. Nawet jeśli po przesłuchaniu, w trakcie podejmowania decyzji przez członka Trybunału pojawi się kwestia, która ma według członka Trybunału istotne znaczenie dla podjęcia decyzji przez Trybunał, a nie została ona podniesiona w trakcie przesłuchania, lub na którą nie zwrócono podczas przesłuchania szczególnej uwagi, albo która została podniesiona w niewystarczającym stopniu, jest obowiązkiem Trybunału zwrócić uwagę wnioskodawcy na tę kwestię, tak aby stworzyć mu możliwość ustosunkowania się do niej. Powyższe stwierdzenie jest aktualne niezależnie od tego, czy rozważana kwestia dotyczy faktów przedstawionych przez wnioskodawcę, pytań dotyczących informacji o kraju pochodzenia, które mogą być podniesione przez wnioskodawcę albo jego doradcę, czy też kwestii prawnych, które mogą prawdopodobnie zostać poruszone tylko przez doradców wnioskodawcy.

W wyroku IE-18 Wysoki Sąd stwierdził, że nieujawnienie COI może stanowić uzasadnioną podstawę zaskarżenia sprawy do sądu, a w wyroku IE-13 sprecyzował swoje stanowisko i uznał:

Jeżeli jednak, tak jak w niniejszej sprawie, decyzja nie zawiera dowodów wskazujących, że uwzględniono korzystne dla wnioskodawcy informacje o kraju pochodzenia i w rezultacie nie zawiera ona również racjonalnego uzasadnienia dlaczego wniosek został odrzucony, uważam, że twierdzenie wnioskodawcy, iż organ orzekający nie wziął pod uwagę istotnych względów, ma dające się uzasadnić przesłanki.

Wymóg przejrzystości konsekwentnie powtarza się w orzeczeniach **hiszpańskiego** Sądu Najwyższego. W wyroku ES-01 Sąd w sposób wyraźny określił swoje stanowisko (powtórzone następnie w dość podobny sposób w wyrokach ES-02 i ES-03):

(Zarówno organ pierwszej, jak i drugiej instancji) uzasadnił odmowę dopuszczenia do procedury stwierdzając, że dostępne informacje nie wskazują, aby władze sankcjonowały lub nie reagowały na prześladowania, na które powołuje się wnioskodawca, jednak żaden z organów nie przedstawił szczegółów dotyczących wspomnianych „dostępnych informacji”, ani nie dołączył dokumentów lub innych podstawowych danych, dzięki którym można by poznać źródło lub treść tych informacji. W rezultacie powyższe informacje można jedynie uznać za bezpodstawne, przez co nie mogą one stanowić uzasadnienia odmowy dopuszczenia do procedury.

W innym przełomowym wyroku (ES-04) Sąd Najwyższy podkreślił, że poszukując informacji na temat obiektywnych okoliczności przedstawionych przez osobę ubiegającą się o nadanie statusu uchodźcy

(...) – aby wnioskodawca miał niezbędne podstawy swojej obrony – jeżeli organ administracji kwestionuje prawdopodobieństwo zeznań wnioskodawcy, które nie pokrywają się z dostępnymi obiektywnymi informacjami na temat kraju pochodzenia, jest pożądane, aby organ wskazał tę sprzeczność i ujawnił w aktach sprawy źródła, które wziął pod uwagę dochodząc do takiego wniosku.

Również **polski** Naczelny Sąd Administracyjny sformułował wyraźny standard dotyczący przejrzystości, uznając w wyroku PL-13, że:

Źródła informacji, które stanowią podstawę ustaleń faktycznych w sprawie o nadanie statusu uchodźcy, muszą wraz z tłumaczeniem istotnych dla sprawy fragmentów znajdować się w aktach sprawy. (...)

Braki w materiale dowodowym uniemożliwiają sądową weryfikację ustaleń i ocen zawartych w zaskarżonej decyzji. (...) Ogólne odesłanie do bliżej nieokreślonych danych z centrum informacji o krajach pochodzenia i raportu Human Rights Watch nie spełnia wymogu wskazania dowodu, na którym opierał się organ, czyniąc ustalenia faktyczne (art. 107 § 3 kpa). Brak w aktach sprawy dowodów, na podstawie których poczynione zostały ustalenia faktyczne, uniemożliwia nie tylko sądowi kontrolę oceny wiarygodności dowodów, ale także stronie kwestionowanie ich wiarygodności.

W wyroku PL-06 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził<sup>93</sup>:

Należy zaznaczyć, że nie ma konieczności tłumaczenia całych raportów organizacji zajmujących się przestrzeganiem praw człowieka, w tym raportów UNHCR, dotyczących kraju pochodzenia cudzoziemca. Niezbędne jednak dla prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy było przetłumaczenie i włączenie do materiału dowodowego istotnych dla oceny aktualnej sytuacji fragmentów (...).

Ponadto Rada do Spraw Uchodźców w decyzji PL-03 skrytykowała fakt, że organ pierwszej instancji nie wyjaśnił znaczenia skrótu odnoszącego się do źródła, ani nie podał adresu jego strony internetowej.

Sąd Konstytucyjny **Słowenii** stwierdził w wyroku SI-11:

Ponieważ Ministerstwo Spraw Wewnętrznych nie stworzyło wnioskodawcy możliwości przedstawienia swojej opinii na temat faktów i okoliczności istotnych dla podjęcia decyzji (w tym materiałów zawierających COI), naruszyło ono prawo wnioskodawcy do równej ochrony jego praw, określonej w artykule 22 Konstytucji.

Ponadto w wyroku SI-10 słoweński Sąd Najwyższy podkreślił, że

(...) orzekający organ zbadał kilka ogólnych materiałów na temat COI uzyskanych w trakcie postępowania administracyjnego, lecz nie przedstawił tych informacji wnioskodawcy, co jest niezgodne z (odpowiednimi postanowieniami) Ustawy o ogólnym postępowaniu administracyjnym.

Orzecznictwo **szwedzkie** podążyło tą samą drogą. Apelacyjny Sąd Migracyjny skrytykował w wyroku SE-06, że

(...) Sąd Migracyjny (niższej instancji) ani nie wskazał skąd uzyskał (wykorzystane przez siebie informacje o kraju pochodzenia), ani nie dołączył do sprawy żadnych materiałów zawierających powyższe informacje. Ponadto Sąd Migracyjny oparł swój wyrok na tych informacjach, nie dając żadnej ze stron możliwości wypowiedzenia się na ich temat. Ponieważ informacje dołączone do sprawy nie mogą być uznane za fakty powszechnie znane, należało przed wydaniem orzeczenia poinformować o nich przynajmniej wnioskodawcę, zgodnie z (właściwym przepisem) Ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Ten sam sąd posłużył się podobnym argumentem w wyroku SE-05 uchylając orzeczenie wydane w niższej instancji. Również Sąd Migracyjny w Göteborgu wskazał w wyroku SE-02, że

<sup>93</sup> Por. także decyzje Rady do Spraw Uchodźców PL-03 i PL-04

(...) osoby ubiegające się o nadanie statusu uchodźcy mają zgodnie z ustawą o postępowaniu administracyjnym prawo dostępu do (informacji znajdujących się w aktach sprawy) i wypowiedzania się na ich temat. Zasada ta ma zastosowanie także do odpowiednich fragmentów informacji o kraju pochodzenia, które stanowią podstawę decyzji Rady do spraw Migracji (...). (Jest rzadko spotykane, aby) informacje o kraju pochodzenia były wyłączone z domeny publicznej ze względu na ich oficjalne zakwalifikowanie (...). (Informacje o krajach pochodzenia) mają decydujące znaczenie dla prawidłowości dokonywanej przez Radę do spraw Migracji oceny zasadności i wiarygodności wniosku o nadanie statusu uchodźcy. Jest także istotne, aby wnioskodawca miał dostęp do informacji, na których organ administracji opiera swoją decyzję oraz możliwość ustosunkowania się do nich.

Także orzecznictwo **słowackie** konsekwentnie powołuje się na kryterium możliwości zidentyfikowania i weryfikacji źródeł, które w najbardziej jasny sposób zostało sformułowane przez Sąd Okręgowy w Bratysławie w wyroku SK-13:

Twierdzenia osoby ubiegającej się o nadanie statusu uchodźcy muszą zostać rozważone w świetle informacji o kraju pochodzenia. Organ pierwszej instancji ma obowiązek wyjaśnić w podjętej przez siebie decyzji, które fakty uwzględnił i uznał za podstawę decyzji oraz w jaki sposób dokonał oceny dostępnych dowodów.

Brak jasnych odniesień do COI został skrytykowany przez słowackie sądy w wyrokach SK-01 i SK-08.

Podobne zasady sformułował w swoim orzecznictwie **węgierski** Sąd Stołeczny. W wyroku HU-05 Sąd posłużył się teminem informacji o krajach pochodzenia „zaopatrzonych w precyzyjne odnośniki” i podkreślił, że tę samą zasadę należy stosować wobec organów wydających decyzje oraz pełnomocników:

(...) niedopuszczalne jest przyjęcie odniesień o ogólnym charakterze; w przypadku informacji o kraju pochodzenia, biorąc pod uwagę odpowiedzialność, a także możliwość zidentyfikowania informacji, pełnomocnik powinien wskazać w prawidłowy sposób ich źródła oraz szczegółowo określić, w odniesieniu do jakich kwestii podważa wskazane części decyzji administracyjnej.

W wyroku AT-22 Sąd Konstytucyjny **Austrii** również uchylił decyzję wydaną w niższej instancji między innymi z tego względu, że

(...) uwagi (dotyczące sytuacji w kraju pochodzenia) nie zawierają cytatów z wykorzystanych źródeł, ani nie wskazują do jakiego czasu odnoszą się informacje na temat kraju pochodzenia.

Brak prawidłowych odnośników i możliwości weryfikacji informacji o kraju pochodzenia stanowiły podstawę uchylenia niezgodnej z prawem decyzji w wyroku AT-21, wydanym przez ten sam Sąd. Austriacki Sąd Administracyjny w wyroku AT-17 skrytykował ponadto, że

(...) druga instancja oparła swoje twierdzenia na raportach o kraju pochodzenia przywołanych w bardzo ogólny sposób, bez wskazania odpowiednich fragmentów obszernych raportów lub podania cytatów.

W **czeskim** orzecznictwie najbardziej klarowna reguła została sformułowana w wyroku CZ-15 (choć brak przejrzystości i możliwości weryfikacji informacji został poddany krytyce także w wyrokach CZ-12 i CZ-14):

(...) poza faktem, że organ administracji nie precyzuje (wspomnianych „podstawowych informacji”), organ ani ich nie cytuje, ani nie wyjaśnia jakie okoliczności bierze pod uwagę



dokonując oceny dowodów. Niewskazanie powyższych okoliczności sprawia, że niemożliwa jest ocena decyzji i wada ta musi zostać uwzględniona przez Sąd z urzędu.

Czeski Naczelny Sąd Administracyjny sformułował ponadto dość ogólną zasadę w wyroku CZ-22, w którym stwierdził, że w rozpatrywanej sprawie

kryterium weryfikowalności zostaje spełnione nie tylko dzięki załączeniu raportów do akt sprawy, ale także za sprawą ich dostępności w internecie.

**Bułgarski** Wysoki Sąd Administracyjny w wyroku BG-01 uznał za niedopuszczalne powołanie się jedynie na „najnowsze informacje” bez wskazania ich źródła.

Dawna **belgijska** Stała Komisja Odwoławcza do spraw Uchodźców wydała wiele orzeczeń dotyczących oceny anonimowych źródeł. W decyzji BE-03 Komisja uznała, że skoro organ administracji oparł decyzję na informacjach pochodzących z anonimowych źródeł,

(...) z tego względu niemożliwe (jest) sformułowanie definitywnej opinii na temat jego twierdzeń, nie jest też możliwe ustalenie braku ich wiarygodności bez dalszego wyszukiwania.

Z drugiej strony, w orzeczeniu BE-09 Komisja zwróciła uwagę, że

anonimowość źródła sama w sobie nie sprawia, że zawarta w nim informacja jest niewiarygodna, (...) interes osoby ubiegającej się o nadanie statusu uchodźcy może wymagać, aby władze zachowały dyskrekcję co do swoich źródeł informacji (...)

Także Rada Litygacyjna do spraw Imigracji (następczyni Komisji) zaprezentowała różne stanowiska w tej kwestii: w orzeczeniu BE-14 poddała w wątpliwość rzetelność korzystania z anonimowych źródeł ustnych, stwierdzając, że jeśli nie zostały spełnione prawnie określone wymogi<sup>94</sup> (np. nazwa źródła, numer telefonu i funkcja pełniona przez rozmówcę nie zostały wymienione w pisemnym streszczeniu rozmowy), przedstawiona informacja nie może zostać uznana za prawidłową podstawę dla sformułowania określonego wniosku. Pomimo wszystko, w wyrokach BE-16 i BE-17 Rada potwierdziła, że anonimowość źródła sama w sobie nie przesądza o jego niewiarygodności<sup>95</sup>.

Orzeczenie **holenderskiej** Rady Stanu w sprawie NL-01 odzwierciedla powyższy dylemat pomiędzy przejrzystością a koniecznością ochrony źródła informacji:

(...) raport o kraju pochodzenia (sporządzony przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych) powinien dostarczać informacji w bezstronny, obiektywny oraz wnikliwy sposób (...), wskazując – jeżeli jest to możliwe i pod warunkiem, że jest to również bezpieczne – źródła, z których zostały one uzyskane.

Dość odrębną opinię – w porównaniu z przytoczonym orzecznictwem – sformułował **niemiecki** Wysoki Sąd Administracyjny w Berlinie w wyroku DE-03. W odniesieniu

<sup>94</sup> Dekret Królewski z 11 lipca 2003 r. ustalający procedurę przed Komisarzem Generalnym do spraw Uchodźców i Bezpaństwowców oraz jego funkcjonowanie, par. 26 – por. Rozdział IX.1

<sup>95</sup> Nie wyciągając z tego faktu daleko idących wniosków warto odnotować, że bardziej „krytyczne” orzeczenia zostały wydane przez francuskojęzyczną izbę Rady, podczas gdy przeciwnie stanowisko zajęła – przynajmniej w świetle decyzji znajdujących się w dyspozycji autora – izba holenderskojęzyczna.

do przejrzystości raportów opracowanych przez niemiecki Urząd Spraw Zagranicznych, uznając je za „urzędowe oświadczenia”, Sąd stwierdził, że

Co do zasady uczestnicy (postępowania o nadanie statusu uchodźcy) nie są uprawnieni do tego, aby dowiedzieć się, w jaki sposób i na jakiej podstawie powstało oświadczenie Urzędu Spraw Zagranicznych. Również sądy nie mają obowiązku wyjaśniania tych kwestii, z wyjątkiem sytuacji, gdy poważne, związane z daną sprawą wątpliwości co do trafności tych oświadczeń będą stanowić podstawę wyjaśnień w indywidualnych sprawach. Taka podstawa istnieje, jeżeli wnioski skarżącego konsekwentnie pokazują, że Urząd Spraw Zagranicznych manipulował źródłami (...).

### **IX.3 Podsumowanie**

Przejrzysta metodologia opracowywania informacji o krajach pochodzenia i powoływania się na nie w decyzjach i aktach spraw spotyka się z szerokim poparciem i uznaniem specjalistów zajmujących się COI. Tymczasem państwa członkowskie UE wciąż nie wypracowały wspólnego stanowiska dotyczącego zasad i systemu przywoływania źródeł, ani nie określiły wspólnych standardów w zakresie przejrzystości informacji wykorzystywanych w postępowaniach o nadanie statusu uchodźcy. Dyrektywa proceduralna przewiduje jednak pewne podstawowe, istotne wymogi w tym zakresie, takie jak konieczność uzasadnienia faktycznego i prawnego decyzji oraz dostęp doradców prawnych do informacji zawartych w aktach wnioskodawcy, w sytuacji gdy sprawa ma zostać rozpatrzona przez organ odwoławczy.

Sądy wyższych instancji w kilku państwach członkowskich wypracowały jasne i szczegółowe standardy w tym zakresie, które znacznie wykraczają poza obowiązujące ramy prawne. W orzecznictwie podkreśla się często prawo wnioskodawcy do zapoznania się z materiałami dotyczącymi COI które stanowią podstawę decyzji, a także możliwość ustosunkowania się do tych materiałów. Sądy zdają się również postrzegać przejrzystość informacji (często stanowiących decydujący dowód w sprawie) jako warunek konieczny skutecznego prawa do rozpatrzenia sprawy przez sąd. Jasne normy wypracowane w orzecznictwie sądów w znaczącej liczbie państw członkowskich powinny stanowić zachętę dla instytucji odpowiedzialnych za podejmowanie decyzji azylowych do przyjęcia tych zasad w kolejnej fazie tworzenia wspólnego europejskiego systemu azylowego.

# Lista współpracowników

## Wydanie z 2007 r.

### *Główny koordynator badań*

Gábor Gyulai (Węgierski Komitet Helsiński)

### *Koordynator badań*

Agata Foryś (Helsińska Fundacja Praw Człowieka)

### *Asystent badań*

Magdeleine Walger (Węgierski Komitet Helsiński)

### *Asystent publikacji*

Tiziano Tomassini (Węgierski Komitet Helsiński)

### *Badacze*

- Austria: Vanessa Prinz (Austriacki Czerwony Krzyż/ACCORD)
- Belgia: Thomas Jézéquel, Judit Tánczos
- Bułgaria: Maria Yankova Ivanova-Vranesku (Sąd Miejski w Sofii)
- Czechy: Hana Tóthová (*Society of Citizens Assisting Migrants* – SOZE)
- Estonia: Sven Randlaid (Rada do spraw Obywatelstwa i Migracji)
- Finlandia: Sari Sirva (Uniwersytet w Turku)
- Francja: Vera Zederman (Rada Odwoławcza do spraw Azylu – CRR), Gábor Gyulai (Węgierski Komitet Helsiński)
- Hiszpania: Marta Sainz de Baranda (ACCEM)
- Holandia: Femke Vogelaar (*Dutch Council for Refugees*)
- Irlandia: John Stanley (*Refugee Documentation Centre*)
- Litwa: Egle Samuchovaite (Litewski Czerwony Krzyż)
- Niemcy: Michael Kalkmann (*Informationsverbund Asyl*)
- Polska: Agata Foryś (Helsińska Fundacja Praw Człowieka), Agata Ewertyńska (Urząd do Spraw Cudzoziemców)
- Rumunia: Ștefan Leonescu (*Romanian National Council for Refugees*)
- Słowacja: Katarina Fajnorová (Liga Praw Człowieka – *Human Rights League*)
- Słowenia: Vita Habjan (*Legal-informational Centre for NGOs* – PIC)
- Szwecja: Karin Czubala
- Węgry: Júlia Mink (Uniwersytet Eötvösa Loránda – ELTE, Uniwersytet Środkowoeuropejski w Budapeszcie), Gábor Gyulai (Węgierski Komitet Helsiński)
- Wielka Brytania: Ali Bandegani (*Refugee Legal Centre*)

Włochy: Daniela di Rado (*Italian Refugee Council*)  
ETPC: Júlia Mink (Uniwersytet Eötvösa Loránda – ELTE, Uniwersytet Środkowoeuropejski w Budapeszcie)

*Inne osoby, z którymi kontaktowano się w trakcie tworzenia raportu*

Cypr: Maria Kyprianou (Władza Odwoławcza do spraw Uchodźców)  
Dania: Jan Olsen (Duńska Służba Imigracyjna – *Danish Immigration Service*)  
Grecja: Spyros Koulocheris (*Greek Council for Refugees*)  
Luksemburg: Jacqueline Guillou-Jacques (Ministerstwo Spraw Zagranicznych)  
Łotwa: Dace Zvarte (Urząd do spraw Obywatelstwa i Migracji)  
Malta: Katrine Camilleri (Jezuicka Służba Uchodźcom – *Jesuit Refugee Service*)  
Portugalia: Gabriela Tiago, Carla Ramos (Urząd do spraw Azylu i Uchodźców)

## **Wydanie uaktualnione z 2011 r.**

*Główny koordynator badań*  
Gábor Gyulai (Węgierski Komitet Helsiński)

*Koordynator badań*  
Tudor Roșu (Węgierski Komitet Helsiński)

*Badacze*

Austria: Andrea Jakober (Austriacki Czerwony Krzyż/ACCORD)  
Belgia: Thomas Jézéquel  
Bułgaria: Valeria Ilareva (Klinika Prawa dla Uchodźców i Migrantów)  
Czechy: Věra Pazderová (Naczelny Sąd Administracyjny)  
Hiszpania: Reyes Castillo (ACCEM)  
Holandia: Hiske van den Bergh (*Dutch Council for Refugees*)  
Irlandia: John Stanley  
Litwa: Laurynas Biekša (Litewski Czerwony Krzyż)  
Niemcy: Michael Kalkmann (*Informationsverbund Asyl und Migration*)  
Polska: Agata Forjś  
Portugalia: João Vasconcelos  
Rumunia: Bianca Albu (Jezuicka Służba Uchodźcom – *Jesuit Refugee Service*)  
Słowacja: Katarína Fajnorová (Liga Praw Człowieka – *Human Rights League*)  
Słowenia: Boštjan Zalar (Sąd Administracyjny)  
Szwecja: John Panofsky (Sąd Administracyjny w Göteborgu), Noah Tunbjer (Sąd Administracyjny w Malmö)

Węgry: Borbála Ivány, Gábor Gyulai (Węgierski Komitet Helsiński)  
Wielka Brytania: Stephanie Huber, Elizabeth Williams (*Asylum Research Consultancy*)  
Włochy: Daniela di Rado (*Italian Council for Refugees*)  
ETPC: Hana Lupačová (d. Tóthová)

*Inne osoby, z którymi kontaktowano się w trakcie tworzenia raportu*

Dania: Anne-Lise Ulf Schilling (Sekretariat Rady Apelacyjnej do spraw Uchodźców)  
Szwajcaria: Rainer Mattern (*Swiss Refugee Council*)

*Podziękowania*

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

## Aneks

Forma skrócona	Nazwa wyroku ETPC	Data
Vilvarajah	Vilvarajah i inni przeciwko Wielkiej Brytanii	30 października 1990
Cruz Varas	Cruz Varas przeciwko Szwecji	20 marca 1991
Chahal	Chahal przeciwko Wielkiej Brytanii	15 listopada 1996
Hilal	Hilal przeciwko Wielkiej Brytanii	6 marca 2001
N	N. przeciwko Finlandii	26 lipca 2005
Salah Sheekh	Salah Sheekh przeciwko Holandii	11 stycznia 2007
Mamatkulov	Mamatkulov i Askarov przeciwko Turcji	4 lutego 2005
Venkadajalasarma	Venkadajalasarma przeciwko Holandii	17 lutego 2004
Ahmed	Ahmed przeciwko Austrii	17 grudnia 1996
Muminov	Muminov przeciwko Rosji	11 grudnia 2008
Saadi	Saadi przeciwko Włochom	28 lutego 2008
Gaforov	Gaforov przeciwko Rosji	21 października 2010
NA	NA przeciwko Wielkiej Brytanii	17 lipca 2007

Oznaczenie	Wyrok/decyzja	Rok	Sąd krajowy/ organ sądowy	Państwo
AT-01	98/01/0602	1999	Sąd Administracyjny	Austria
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	Niezależna Federalna Rada ds. Azylu (UBAS)	
AT-12	227.558/10-I/02/04	2004		
AT-13	225.992/8-I/02/05	2005		
AT-14	218.974/11-I/02/06	2006		
AT-15	219.896/7-I/02/04	2004		
AT-16	2003/20/0486	2004	Sąd Administracyjny	
AT-17	GZ 2004/20/0215	2004		
AT-18	GZ 2007/19/0279	2007		
AT-19	GZ 2006/01/0930	2006		
AT-20	GZ 2006/01/0793	2006	Sąd Konstytucyjny	
AT-21	GZ U378/10	2010		
AT-22	GZ U305/08	2009		

Oznaczenie	Wyrok/decyzja	Rok	Sąd krajowy/ organ sądowy	Państwo	
BE-01	04-3503/F1761	2005	Stała Komisja	Belgia	
BE-02	04-3388/F1755	2005	Odwolawcza do spraw		
BE-03	04-2399/R12893	2005	Uchodźców		
BE-04	04-0629/F2275	2006			
BE-05	02-0266/F1595	2003			
BE-06	02-0920/R11111	2003			
BE-07	98-0886/R8485	2000			
BE-08	05-1554/W11129	2005			
BE-09	04-1402/W10502	2005			
BE-10	00-1754/W6924	2001			
BE-11	05-0979/W11535	2006			
BE-12	26112-(PC)	2009	Rada Litygacyjna do spraw Imigracji (CIL)		
BE-13	39180-(PC)	2010			
BE-14	11829-(PC)	2008			
BE-15	1622	2007			
BE-16	22583	2009			
BE-17	22582	2009			
BE-18	22185	2008			
BE-19	25562	2009			
BG-01	Nr 1400 z 18 lutego 2003	2003	Wysoki Sąd Administracyjny	Bułgaria	
BG-02	Nr 2968 z 31 marca 2004	2004			
BG-03	Nr 3253 z 13 kwietnia 2004	2004			
BG-04	3581/2010	2010	Sąd Administracyjny Miasta Sofii		
CZ-01	6 A 636/1993	1994	Wysoki Sąd	Czechy	
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			Naczelny Sąd Administracyjny
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	47 Az 22/2003	2003			
CZ-13	52 Az 48/2003	2003			Sąd Okręgowy w Pradze
					Sąd Okręgowy w Hradec Králové
CZ-14	36 Az 418/2003	2003			Sąd Okręgowy w Brnie
CZ-15	55 Az 663/2003	2004			
CZ-16	36 Az 263/2004	2005			
CZ-17	55 Az 52/2004	2005			
CZ-18	56 Az 316/2006	2007			

Oznaczenie	Wyrok/decyzja	Rok	Sąd krajowy/ organ sądowy	Państwo
CZ-19	4 Azs 99/2007-93	2008	Naczelny Sąd Administracyjny	Czechy
CZ-20	5 Azs 55/2008-71	2008		
CZ-21	1 Azs 105/2008-81	2009		
CZ-22	2 Azs 31/2010-64	2010		
CZ-23	1 Azs 59/2008-53	2008		
CZ-24	1 Azs 105/2008-81	2009		
CZ-25	5 Azs 40/2009-74	2009		
CZ-26	2 Azs 41/2007-94	2007		
CZ-27	1 Azs 41/2009-59	2009		
CZ-28	7 Azs 19/2009	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	Federalny Sąd Administracyjny	Niemcy
DE-02	1 B 217.02 (M7433)	2003		
DE-03	OVG 3 B 15.95 (M0178)	2000	Wysoki Sąd Administracyjny w Berlinie	
DE-04	1 A 296/02 (M7468)	2005	Sąd Administracyjny w Lüneburgu	
DE-05	2 LB 643/07	2009	Wysoki Sąd Administra- cyjny Dolnej Saksonii	
ES-01	2098/2002 (nr skargi)	2005	Sąd Najwyższy	Hiszpania
ES-02	3213/2002 (nr skargi)	2005		
ES-03	7108/2000 (nr skargi)	2004		
ES-04	7130/2000 (nr skargi)	2004		
ES-05	94/2001 (nr skargi)	2002		
FR-01	394962, Mlle. B.	2002	Rada Odwoławcza do spraw Azylu (CRR)	Francja
FR-02	174085, Mlle. R.	1998	Rada Stanu	
HU-01	24.K.33839/2005/7	2005	Sąd Stołeczny w Budapeszcie	Węgry
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 lipca 2006	2006	Sąd Najwyższy	Irlandia
IE-02	Adam and Ors. v Minister for Justice, Equality and Law Reform, 5 kwietnia 2001	2001		
IE-03	Camara v Minister for Justice, Equality and Law Reform, 26 lipca 2000	2000	Wysoki Sąd	
IE-04	Zgnač'ev v Minister for Justice, Equality and Law Reform, 29 marca 2001	2001		



Oznaczenie	Wyrok/decyzja	Rok	Sąd krajowy/ organ sądowy	Państwo
IE-05	Zgnat'ev v Minister for Justice, Equality and Law Reform, 17 lipca 2001	2001	Wysoki Sąd	Irlandia
IE-06	A(F) v Minister for Justice, Equality and Law Reform, 21 grudnia 2001	2001		
IE-07	Manuel Rose v Minister for Justice, Equality and Law Reform, 2 października 2002	2002		
IE-08	Traore v Refugee Appeals Tribunal, 14 maja 2004	2004		
IE-09	H(D) v Refugee Applications Commissioner, 27 maja 2004	2004		
IE-10	Biti v John Ryan and Refugee Appeals Tribunal, 24 stycznia 2005	2005		
IE-11	Idiakheua v Minister for Justice, Equality and Law Reform, 10 maja 2005	2005		
IE-12	Imoh v Refugee Appeals Tribunal, 24 czerwca 2005	2005		
IE-13	Muia v Refugee Appeals Tribunal, 11 listopada 2005	2005		
IE-14	Sango v The Minister for Justice and Ors., 24 listopada 2005	2005		
IE-15	Imafu v Minister and Ors., 9 grudnia 2005	2005		
IE-16	Ngangtchang v Refugee Appeals Tribunal, 21 grudnia 2005	2005		
IE-17	Kikumbi and Anor. v Refugee Applications Commissioner and Ors., 7 lutego 2007	2007		
IE-18	Bisong v Minister for Justice, Equality and Law Reform, 25 kwietnia 2005	2005		
IE-19	S v Refugee Applications Commissioner Unreported, 4 lipca 2007	2007		
IE-20	O v Refugee Appeals Tribunal, Unreported, 23 stycznia 2009	2009		
IE-21	A v Refugee Appeals Tribunal, Unreported, 24 czerwca 2008	2008		
IE-22	S v Refugee Applications Commissioner, Unreported, 11 lipca 2008	2008		
IE-23	A v Refugee Appeals Tribunal, Unreported, 29 października 2009	2009		
IT-01	1601/2003	2003	Sąd Cywilny w Lecce	Włochy
IT-02	27310/2010	2010	Najwyższy Sąd Kasacyjny	
LT-01	A6-626-03	2003	Naczelny Sąd	Litwa
LT-02	A5-17/2004	2004	Administracyjny	
LT-03	III12-12-04	2004	Sąd Administracyjny Dystryktu Wileńskiego	
LT-04	A-146-821/2008	2008	Naczelny Sąd Administracyjny	

Oznaczenie	Wyrok/decyzja	Rok	Sąd krajowy/ organ sądowy	Państwo
NL-01	200303977, NAV 2002/02	2001	Rada Stanu	Holandia
NL-02	200407775/1	2005		
NL-03	05/14268	2006	Sąd w Arnhem	
NL-04	200305368/1	2004	Rada Stanu	
NL-05	10/16182	2010	Sąd Rejonowy w Zwolle	
PL-01	1134-1/S/02	2002	Rada do Spraw	Polska
PL-02	723-1/S/05	2005	Uchodźców	
PL-03	171-2/S/2004	2004		
PL-04	547-1/S/2004	2004		
PL-05	V SA/Wa 1236/04	2004	Wojewódzki Sąd	
PL-06	V SA/Wa 1873/04	2005	Administracyjny w	
PL-07	V SA/Wa 3467/04	2005	Warszawie	
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	Naczelny Sąd	
PL-15	II OSK 126/07	2008	Administracyjny	
PL-16	II OSK 1227/07	2008		
RO-01	3402/30.05.2005	2005	Sąd Rejonowy dla	Rumunia
RO-02	3221/05.05.2006	2006	Sektora 5, Bukareszt	
RO-03	3220/05.05.2006	2006		
SE-01	B.E. v Migration Court, no. MIG 2006:7	2006	Apelacyjny Sąd	Szwecja
SE-02	UM 207-06	2007	Migracyjny w	
SE-03	MIG 2008:12	2008	Göteborgu	
SE-04	MIG 2009:27	2009	Apelacyjny Sąd	
SE-05	UM 2089-09	2009	Migracyjny	
SE-06	UM 5901-08	2009		
SE-07	MIG 2007:12	2007		
SI-01	U 696/2006	2006	Sąd Administracyjny	Słowenia
SI-02	U 1332/2003	2003		
SI-03	U 439/2004	2004		
SI-04	U 509/2005	2005		
SI-05	U 2189/2006-8	2006		
SI-06	U 531/2009-8	2009		
SI-07	Up 47/2010	2010	Sąd Najwyższy	
SI-08	U 1516/2010-29	2010	Sąd Administracyjny	
SI-09	Up 408/2008	2008	Sąd Najwyższy	
SI-10	Up 251/2008	2008		
SI-11	Up-968/05-11	2005	Sąd Konstytucyjny	

Oznaczenie	Wyrok/decyzja	Rok	Sąd krajowy/ organ sądowy	Państwo
SK-01	9 Szaz 41/2006	2006	Sąd Okręgowy w Bratisławie	Słowacja
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		
SK-09	5 Szaz 7/04	2004	Sąd Okręgowy w Bratisławie	
SK-10	9 Szaz/16/2004	2004		
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	Sąd Okręgowy w Koszycach	
SK-16	5Szaz/18/2010-72	2010	Sąd Najwyższy	
SK-17	1 Sza/12/2010	2010		
SK-18	10Szaz 6/2006-1357	2007	Sąd Okręgowy w Bratisławie	
SK-19	1 Sza/49/2009	2009	Sąd Najwyższy	
SK-20	10Szaz 6/2006-1357	2007	Sąd Okręgowy w Bratisławie	
SK-21	10Szaz 56/2006-109	2008		
SK-22	8 Sza 29/2008	2008	Sąd Najwyższy	
SK-23	5 SžoKS 152/2006	2007		
UK-01	Karnakaran v Secretary of State for the Home Department [2000] Imm AR 271	2000	Sąd Apelacyjny	Wielka Brytania
UK-02	Justin Surenduran Deevaseelan vs The Secretary of State for the Home Department [2002] UKIAT 00702	2002	Imigracyjny Trybunał Apelacyjny	
UK-03	Ahmed (R v IAT, ex parte Sardar Ahmed) [1999] INLR 473	1999		
UK-04	Y v SSHD [2006] EWCA Civ 1223	2006	Sąd Apelacyjny	
UK-05	RB (Credibility – Objective evidence) Uganda [2004] UKIAT 00339	2004	Imigracyjny Trybunał Apelacyjny	
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	Trybunał Azylowy i Imigracyjny	
UK-08	Safet Pajaziti v The Secretary of State for the Home Department [2005] EWCA Civ 518	2005	Sąd Apelacyjny	
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	Imigracyjny Trybunał Apelacyjny	

Ozna- czenie	Wyrok/decyzja	Rok	Sąd krajowy/ organ sądowy	Państwo
UK-11	TK (Tamils – LP updated) Sri Lanka CG [2009] UKAIT 00049	2009	Trybunał Azylowy i Imigracyjny	Wielka Brytania
UK-12	LP (LTTE area – Tamils – Colombo – risk?) Sri Lanka CG [2007] UKAIT 00076	2007		

\* Tylko w wydaniu z 2007 r.

## Przydatne strony internetowe

**www.ecoi.net** zawiera aktualne, publicznie dostępne informacje o krajach pochodzenia, specjalnie dostosowane do potrzeb prawników zajmujących się sprawami azylowymi, doradców prawnych oraz osób orzekających w sprawach o nadanie statusu uchodźcy oraz udzielenie innych form ochrony międzynarodowej. Dostęp do informacji ułatwia kompleksowa wyszukiwarka, wielojęzyczny tezaurus oraz opracowania tematyczne dotyczące wybranych krajów. Strona ecoi.net jest prowadzona przez ACCORD.

**www.coi-training.net** oferuje szkolenia na temat COI, w tym prowadzone metodą e-learningu, dla różnych grup oraz w różnych językach, a także informacje na ich temat, w oparciu o podręcznik opracowany przez ACCORD i partnerów sieci COI Network.

**www.refugeelawreader.org** – *Refugee Law Reader* to pierwszy dostępny w internecie, oferujący całościowe ujęcie modelowy program nauczania złożonej i szybko zmieniającej się dziedziny międzynarodowego prawa azylowego i uchodźczego. Reader jest skierowany do profesorów, prawników, adwokatów i studentów wywodzących się z różnych systemów prawnych. Zapewnia on elastyczną strukturę kursu i może być z łatwością przystosowany do różnych potrzeb w zakresie szkolenia. Reader oferuje także dostęp do pełnych, aktualnych wersji podstawowych tekstów i instrumentów prawnych oraz komentarzy naukowych. *Refugee Law Reader* obejmuje w sumie 48-godzinny kurs międzynarodowego prawa uchodźczego i zawiera ponad 600 dokumentów i materiałów. Reader istnieje obecnie w czterech wersjach językowych (angielskiej, francuskiej, hiszpańskiej i rosyjskiej) i zawiera także rozdziały poświęcone poszczególnym regionom (Europa, Afryka, Azja i Ameryka Łacińska). Wydawcą jest Węgierski Komitet Helsiński; w skład zespołu redakcyjnego wchodzi: Maryellen Fullerton (redaktor naczelna), Ekeru Aukot, Rosemary Byrne, B.S. Chimni, Madeline Garlick, Elspeth Guild, Lyra Jakulevičienė, Boldizsár Nagy, Luis Peral, Jens Vedsted-Hansen.

**www.refworld.org** zawiera obszerny zbiór raportów dotyczących sytuacji w krajach pochodzenia, dokumentów programowych i stanowisk oraz dokumentów odnoszących się do międzynarodowych i krajowych systemów prawnych. Informacje są wybierane i opracowywane przez sieć biur UNHCR na całym świecie, rządy państw, organizacje międzynarodowe, regionalne i pozarządowe, ośrodki naukowe i sądy. Strona jest prowadzona przez UNHCR.







W ciągu ostatnich lat informacje o krajach pochodzenia (ang. *country of origin information* - COI) stały się jednym z najistotniejszych zagadnień dotyczących azylu w Europie, za co po części odpowiada spektakularny rozwój technologii informacyjnych. Jeszcze w latach dziewięćdziesiątych przypisywano COI jedynie pomocniczą rolę. Obecnie przyjmuje się powszechnie, że informacje o krajach pochodzenia – jako obiektywne i zawsze dostępne dowody – odgrywają kluczową rolę w postępowaniu o nadanie statusu uchodźcy. UNHCR, organizacje pozarządowe, sędziowie, a także organy administracyjne orzekające w postępowaniach uchodźczych wypracowały wytyczne określające podstawowe standardy jakości i wymagania dotyczące COI. Profesjonalne standardy COI zaczęły też stopniowo znajdować odzwierciedlenie w krajowym i europejskim prawie azylowym, a także w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) i sądów krajowych.

Celem opracowania jest pokazanie, w jaki sposób materialne standardy jakości wyszukiwania i oceny COI pojawiają się w formie prawnych wymogów w obowiązujących systemach prawnych, jako wiążące normy prawne albo wiodące orzeczenia sądowe. Zmierza ono tym samym do zaprezentowania prawodawcom, twórcom polityk azylowych, adwokatom, sędziom oraz trenerom pracującym na tym polu narzędzi i konkretnych przykładów, które mogą wykorzystać w swojej pracy.

Obecne wydanie jest drugim, uaktualnionym wydaniem publikacji, która ukazała się w 2007 r. pod tym samym tytułem.

