

AVIPA

PODMIOTY UDZIELAJĄCE OCHRONY I STOSOWANIE
ALTERNATYWY OCHRONY WEWNĘTRZNEJ

RAPORT KRAJOWY

POLSKA



ecre

European Council
on Refugees and Exiles



Asylum Aid

Protection from Persecution



**VluchtelingenWerk
Nederland**



Hungarian Helsinki Committee



European Refugee
Fund of the European
Commission

I.	ŹRÓDŁO.....	2
II.	WYKAZ SKRÓTÓW.....	2
III.	INFORMACJE OGÓLNE: KRAJOWY SYSTEM AZYLOWY.....	2
A.	OBOWIĄZUJĄCA PODSTAWA PRAWNA.....	2
B.	STRUKTURA INSTYTUCJONALNA.....	3
C.	PROCEDURA.....	3
D.	ODWOŁANIA.....	4
E.	REPREZENTACJA I POMOC PRAWNA.....	5
IV.	METODOLOGIA: PRÓBA BADAWCZA I WYWIADY.....	5
V.	ANALIZA KRAJOWA.....	9
A.	PODMIOTY UDZIELAJĄCE OCHRONY.....	9
i.	<i>Charakter ochrony.....</i>	9
1.	Zapobieganie prześladowaniu lub wyrządzeniu poważnej krzywdy.....	9
2.	Dostęp do ochrony.....	10
ii.	<i>Podmioty udzielające ochrony.....</i>	11
1.	Kryteria ogólne.....	11
2.	Podmioty państwowe udzielające ochrony.....	12
3.	Podmioty niepaństwowe udzielające ochrony.....	12
B.	ALTERNATYWA OCHRONY WEWNĘTRZNEJ.....	13
i.	<i>Ocena alternatywy ochrony wewnętrznej.....</i>	13
1.	Określenie terytorium ochrony.....	13
2.	Bezpieczeństwo na terytorium ochrony.....	13
3.	Ochrona praw człowieka i praw socjalnych.....	14
a.	Ogólne okoliczności.....	14
b.	Osobiste uwarunkowania.....	14
4.	Dostęp do ochrony.....	15
ii.	<i>Stosowanie alternatywy ochrony wewnętrznej.....</i>	15
1.	Procedura.....	15
a.	Miejsce alternatywy ochrony wewnętrznej w postępowaniu uchodźczym.....	16
b.	Gwarancje proceduralne.....	16
2.	Polityka stosowania.....	17
a.	Poszczególne formy ochrony.....	17
b.	Częstotliwość stosowania.....	17
c.	Oficjalna polityka stosowania AOW?.....	17
d.	Zakres zastosowania alternatywy ochrony wewnętrznej.....	18
C.	OCENA FAKTÓW I OKOLICZNOŚCI.....	18
D.	JAKOŚĆ DECYZJI.....	19
i.	<i>Informacje o kraju pochodzenia (IKP).....</i>	19
1.	Wykorzystywanie IKP.....	19
2.	Odniesienie do regionu terytorium ochrony.....	20
3.	Kwestionowanie lub przedstawianie konkurencyjnych IKP.....	20
ii.	<i>Wzory, wytyczne i szkolenia.....</i>	20
VI.	KRAJOWE REKOMENDACJE DLA PRAKTYKI.....	22

I. Źródło.

Niniejszy raport został sporządzony przez ECRE w oparciu o badanie przeprowadzone przez Andrzeja Kulę. Polska wersja raportu jest tłumaczeniem oryginalnej wersji angielskiej.

II. Wykaz skrótów.

KPA – Kodeks postępowania administracyjnego z 1960 r.

IKP – informacje o kraju pochodzenia.

NSA – Naczelny Sąd Administracyjny, organ sądowiczy drugiej instancji właściwy w zakresie nadawania statusu uchodźcy.

RDU – Rada do Spraw Uchodźców, organ drugiej instancji administracyjnej w zakresie nadawania statusu uchodźcy.

SG – Straż Graniczna.

NSU – procedura nadawania statusu uchodźcy

UDSC – Urząd do Spraw Cudzoziemców, organ pierwszej instancji administracyjnej w zakresie nadawania statusu uchodźcy.

WSA – Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, sąd pierwszej instancji właściwy w zakresie nadawania statusu uchodźcy.

III. Informacje ogólne: krajowy system azylowy.

a. Obowiązująca podstawa prawna.

Podstawowymi ustawami regulującymi procedurę nadawania statusu uchodźcy w Polsce są *Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej* (ustawa o udzielaniu ochrony), *Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego* oraz stosowana uzupełniająco *Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach*.¹ Ustawa o udzielaniu ochrony transponowała Dyrektywę kwalifikacyjną z 2004 r. i Dyrektywę proceduralną z 2005 r. za pośrednictwem nowelizacji, która weszła w życie w maju 2008 r. Chociaż żaden z przepisów Dyrektywy kwalifikacyjnej z 2011 r. nie został jeszcze transponowany, 20 marca 2014 r. Rada Ministrów skierowała do Sejmu odnośny projekt nowelizacji ustawy o udzielaniu ochrony.

Transponując art. 7 ust. 2 Dyrektywy kwalifikacyjnej z 2004 r., w ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony pominięto słowo „generalnie” i zastosowano określenie „niezbędne środki” zamiast „racjonalne działania”. W art. 18 ustawy użyto wyrażenia „będzie bez przeszkód mógł zamieszkać”, transponując wyrażenie „można oczekiwać, że zamieszka”

¹Dnia 1 maja 2014 r. wejdzie w życie nowa *Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach*.

użyte w art. 8 ust. 1 Dyrektywy. Artykuł 8 ust. 3 nie został transponowany. Proponowana zmiana ustawy o udzielaniu ochrony w odniesieniu do transpozycji art. 8 ust. 1 Dyrektywy wymaga jedynie „uzasadnionego przypuszczenia”, że wnioskodawca, w przypadku którego stosuje się wariant ochrony wewnętrznej, będzie mógł bezpiecznie i legalnie przemieścić się do proponowanego obszaru ochrony i tam zamieszkać.

b. Struktura instytucjonalna.

Na etapie administracyjnym procedury nadawania statusu uchodźcy (NSU) właściwe są trzy organy administracyjne, z dwiema instancjami sądów administracyjnych kompetentnymi w zakresie kontroli sądowej.²

Straż Graniczna jest organem przyjmującym wnioski o nadanie statusu uchodźcy. Wniosek składany jest do Szefa UDSC za pośrednictwem SG zarówno w przypadku osób przybywających do punktu kontroli granicznej, jak i osób znajdujących się już na terytorium Polski, w tym osób zatrzymanych.

Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców z siedzibą w Warszawie jest organem właściwym, między innymi, w zakresie rozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej. Ponad trzydziestu urzędników Departamentu Postępowań Uchodźczych UDSC, oceniających wnioski, podzielonych jest na pięć wydziałów przypisanych z reguły do określonych krajów pochodzenia. Projekt decyzji przygotowany przez urzędnika musi zostać formalnie zaakceptowany przez dyrektora departamentu. Departament posiada Wydział Informacji o Krajach Pochodzenia gromadzący informacje o krajach pochodzenia do celów procedury udzielania statusu uchodźcy.

Rada do Spraw Uchodźców (RDU) z siedzibą w Warszawie jest organem rozpatrującym odwołania od decyzji Szefa UDSC dotyczących udzielenia ochrony międzynarodowej. RDU jest złożona z czterech stałych, trzyosobowych składów orzekających. Choć formalnie członkowie rady są związani wyłącznie przepisami prawa, tzn. nie istnieje nadzór lub kontrola administracyjna nad procesem podejmowania przez nich decyzji, RDU jest organem administracyjnym, a nie sądowym.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (WSA) jest organem pierwszej instancji właściwym do sprawowania kontroli sądowej nad decyzjami w sprawie nadania statusu uchodźcy. Sąd działa w ramach ogólnego upoważnienia do sądowej kontroli administracji publicznej. Sprawy dotyczące ochrony międzynarodowej stanowią stosunkowo niewielką część ogółu rozpatrywanych spraw. Orzeczenie WSA może zostać zaskarżone skargą kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA).

c. Procedura.

W Polsce przyjęto model jednolitej procedury, w ramach której organy dokonują oceny podstaw wnioskodawcy do nadania statusu uchodźcy, udzielenia ochrony uzupełniającej,

² Więcej informacji na temat polskiej struktury instytucjonalnej i systemu azylowego dostępnych jest pod adresem: ECRE/Helsinki Foundation for Human Rights, AIDA Country – Poland, <http://www.asylumineurope.org/reports/country/poland>

udzielenia zgody na pobyt tolerowany oraz wydalenia.³ W przypadku odmowy nadania statusu uchodźcy automatycznie rozpatruje się inne rodzaje ochrony. Wnioski mogą obejmować małżonków i małoletnie dzieci, jeśli są fizycznie obecni.

Do kompetencji Straży Granicznej należy zebranie określonych informacji o wnioskodawcy przy użyciu standardowego formularza. Formularz zawiera część dotyczącą „określenia istotnych zdarzeń będących przyczyną ubiegania się o nadanie statusu uchodźcy” z pytaniami otwartymi i zamkniętymi dotyczącymi zdarzeń, które doprowadziły do ucieczki danej osoby, wraz z dowodami na nie. Kompetencja SG ogranicza się do przyjęcia wniosku i zebrania wstępnych informacji o wnioskodawcy, nie obowiązuje zatem odrębna procedura graniczna, w której oceniana byłaby dopuszczalność czy meritum wniosku. UDSC ma obowiązek przeprowadzić przesłuchanie wnioskodawcy, chyba, że wniosek jest oczywiście bezzasadny. W praktyce, stosowanie formularza wniosku prowadzi do pojawiania się na dalszych etapach postępowania istotnych wątpliwości interpretacyjnych w zakresie oceny wiarygodności wnioskodawcy, warunkowanych rozbieżnościami pomiędzy informacjami ujawnionymi w formularzu a tymi przekazanymi podczas przesłuchania.

USDC i RDU mają obowiązek powiadomić wnioskodawcę o zakończeniu postępowania dowodowego i umożliwić mu odniesienie się do zebranych dowodów. Ustawa o udzielaniu ochrony przewiduje dodatkowe gwarancje procesowe, gdy wnioskodawca jest „małoletnim bez opieki i cudzoziemcem, którego stan psychofizyczny stwarza domniemanie, że był poddany przemocy albo jest niepełnosprawny”. Przy zaistnieniu określonych przesłanek (najczęściej złożenie kolejnego wniosku) wniosek może zostać uznany za niedopuszczalny, a postępowanie umorzone przez którykolwiek organ.

d. Odwołania.

Od decyzji administracyjnej pierwszej instancji przysługuje wnioskodawcy odwołanie do RDU. Złożenie odwołania z mocy prawa zawieszają wykonanie decyzji. RDU, weryfikując decyzję pierwszej instancji, nowa rozpatruje sprawę ponownie w całości, dokonując oceny okoliczności na dzień wydania własnej decyzji. RDU może utrzymać w mocy decyzję Szefa UDSC, uchylić decyzję i skierować sprawę do ponownego rozpatrzenia przez Szefa UDSC lub też uchylić decyzję w całości lub w części i w uchylonym zakresie orzec co do istoty sprawy.

Decyzja RDU jest ostateczna w administracyjnym toku instancji i podlega zaskarżeniu do WSA. Stosunkowo niewiele spraw o nadanie statusu uchodźcy dociera do etapu sądowego, prawdopodobnie ze względu na brak automatycznego skutku zawieszającego wykonanie decyzji (choć WSA zazwyczaj odrębnie przyznaje ten skutek, gdy decyzja będąca przedmiotem skargi została wydana w związku z istotą wniosku) oraz brak świadczeń socjalnych (w tym opieki medycznej) poza fazą administracyjną. Kompetencja sądu

³ Po wejściu w życie, dnia 1 maja 2014 r., Ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, postępowanie uchodźcze nie będzie już obejmować oceny podstaw do udzielenia „zgody na pobyt tolerowany” ani decyzji o wydaleniu wnioskodawcy. „Zgoda na pobyt tolerowany” w dotychczasowym kształcie zostanie zastąpiona „zgodą na pobyt ze względów humanitarnych” i „zgodą na pobyt tolerowany” o zmienionym zakresie zastosowania; każda z tych form ochrony udzielana będzie z urzędu przez Straż Graniczną jako organ pierwszej instancji. W odniesieniu do wydalenia wnioskodawcy, decyzja o odmowie udzielenia ochrony międzynarodowej będzie automatycznie skutkować „zobowiązaniem do powrotu”, przy czym potencjalne niezastosowanie się do tego zobowiązania pozostanie w kompetencjach Straży Granicznej, a nie organów azylowych.

obejmuje wyłącznie weryfikację decyzji RDU i UDSC w dacie ich wydania i ma charakter kasacyjny - Sąd może uchylić jedną (RDU) lub obie decyzje i przekazać sprawę odnośnemu organowi do ponownego rozpatrzenia, ale nie może zmienić decyzji we własnym zakresie. Wyrok WSA podlega zaskarżeniu skargą kasacyjną do NSA, który może uchylić wyrok i nakazać WSA ponowne rozpatrzenie sprawy lub też uchylić jedną (RDU) bądź obie decyzje administracyjne w sprawie o nadanie statusu uchodźcy i przekazać sprawę administracyjną do ponownego rozpatrzenia. W skardze do WSA skarżący powinien określić naruszenie prawa lub interesu prawnego, zaś w skardze kasacyjnej do NSA skarżący musi wykazać naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, lub też naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Sprawy o nadanie statusu uchodźcy rzadko osiągają etap postępowania przed NSA.

WSA uchyla decyzje w sprawach o nadanie statusu uchodźcy zazwyczaj ze względów proceduralnych dotyczących postępowania dowodowego (np. w sprawie nie zostały przeprowadzone istotne dowody). Sąd nie może prowadzić własnego postępowania dowodowego,⁴ ale może uznać ustalenia faktyczne za nieprawidłowe (jeśli mogły wpłynąć na decyzję) i pouczyć organ o sposobie gromadzenia i oceny dowodów. WSA rzadko formułuje dla organów wskazówki interpretacyjne w zakresie przepisów prawa materialnego o ochronie międzynarodowej. W toku badania nie zidentyfikowano takich wskazówek dotyczących podmiotów udzielających ochrony i alternatywy ochrony wewnętrznej.

e. Reprezentacja i pomoc prawna.

Osoba posiadająca pełną zdolność do czynności prawnych (z zasady osoba pełnoletnia) może reprezentować wnioskodawcę na administracyjnym etapie postępowania. W postępowaniu przed WSA wnioskodawcę może reprezentować wyłącznie profesjonalny pełnomocnik, natomiast w postępowaniu przed NSA wnioskodawca musi być reprezentowany przez profesjonalnego pełnomocnika, który powinien sporządzić skargę kasacyjną. Na administracyjnym etapie postępowania o nadanie statusu uchodźcy państwo nie oferuje nieodpłatnej pomocy prawnej, choć jest ona w ograniczonym zakresie dostępna ze strony organizacji pozarządowych. Wnioskodawca może ubiegać się o reprezentację prawną na szczeblu sądu, co w przypadku osób ubiegających się o ochronę międzynarodową jest z reguły przez WSA uwzględniane i prowadzi do wyznaczenia profesjonalnego pełnomocnika przez daną korporację prawniczą. Wniosek o prawo pomocy może zostać złożony najwcześniej wraz ze skargą do sądu, co oznacza, że wnioskodawca musi wykorzystać własne zasoby, aby sporządzić skargę.

IV. Metodologia: próba badawcza i wywiady.

Wyłonienie próby badawczej napotkało ograniczenia ze względu na brak lub kształt urzędowych baz danych dotyczących spraw o udzielenie ochrony międzynarodowej w

⁴ Istnieje jeden wyjątek, który jest rzadko stosowany: sąd może przeprowadzić dowody uzupełniające z dokumentów, gdy jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie.

Polsce (w szczególności, brak baz danych umożliwiających wyszukiwanie w oparciu o słowa kluczowe) oraz strukturę krajów pochodzenia osób ubiegających się o ochronę.

Realizacja badania obejmowała trzy etapy: etap koncepcyjny i przygotowawczy (marzec – kwiecień 2013 r.), gromadzenie i selekcję materiału badawczego (kwiecień – czerwiec 2013 r.) oraz ocenę materiału badawczego i wywiady z kluczowymi podmiotami (czerwiec – wrzesień 2013).

Etap przygotowawczy

Pierwszy etap obejmował zidentyfikowanie kluczowych dla postępowania o nadanie statusu uchodźcy w Polsce organów państwowych i organizacji pozarządowych, tłumaczenie na język polski kwestionariusza badawczego i streszczenia metodologii badania do wiadomości tych podmiotów oraz uzgodnienie z każdym z nich technicznych i prawnych warunków dostępu do materiału badawczego.

Wśród organów państwowych, które udzieliły wsparcia badaniu, znalazły się Urząd do Spraw Cudzoziemców, Rada do Spraw Uchodźców i Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie. Wśród organizacji pozarządowych, które udzieliły wsparcia badaniu, znalazły się Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć w Krakowie, Fundacja Instytut na rzecz Państwa Prawa w Lublinie, Helsińska Fundacja Praw Człowieka w Warszawie oraz Stowarzyszenie Interwencji Prawnej w Warszawie.

Gromadzenie materiału badawczego

1. Warunki dostępu do materiału badawczego zostały uzgodnione z każdym podmiotem oddzielnie. W większości przypadków badacz przeglądał w archiwum danego podmiotu materiał w formie papierowej i przetwarzał wybrany materiał w celu zapewnienia anonimowości wnioskodawcy przed pobraniem materiału z archiwum do oceny.
2. WSA skierował badacza do internetowej Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych zawierającej – jak stwierdził Sąd – większość orzeczeń w sprawach dotyczących azylu wydanych przez WSA w latach 2012 – 2013. Orzeczenia WSA w bazie danych zostały przetworzone zachowania dla zapewnienia anonimowości w stopniu często uniemożliwiającym identyfikację cech wnioskodawcy takich jak płeć, wiek oraz kraj i region pochodzenia.
3. Przeglądowi poddano pomiędzy 400 i 500 kompletów papierowych akt spraw i około 100 orzeczeń WSA z bazy danych, z czego pobrano 230 dokumentów stanowiących potencjalny materiał badawczy (decyzje administracyjne i wyroki sądowe). 162 dokumenty zostały ostatecznie wykorzystane jako próba badawcza poddana szczegółowej ocenie.
4. Włączenie danego materiału do próby warunkowane było przede wszystkim występowaniem analizy (tj. wyraźnym nie/zastosowaniem w sprawie) przepisów regulujących podmioty udzielające ochrony lub alternatywę ochrony wewnętrznej. Takie przypadki zidentyfikowano w 91 decyzjach i wyrokach, z których wszystkie zostały uwzględnione. Kolejne 71 decyzji i wyroków uwzględniono w próbie w oparciu o podobieństwo odnośnych stanów faktycznych do spraw, w których zastosowano lub przeanalizowano przepisy odnoszące się do podmiotów udzielających ochrony lub

alternatywy ochrony wewnętrznej. (Dla porównania, UDSC wydał 8,641 decyzji dotyczących statusu uchodźcy w 2012 r. i 16,177 w 2013 r.).

5. Charakterystyka próby:

		Próba ogólnie	Część próby obejmująca zagadnienia dot. podmiotów udzielających ochrony/alternatywy ochrony wewnętrznej
A	Ilość materiałów	162	91
B	Ilość na instancję	UDSC	65
		RDU	55
		WSA	42
C	Płeć wnioskodawcy	120 mężczyzn (74%) – 42 kobiety (26%)	75 mężczyzn (82%) – 16 kobiet (18%)
D	Kraj pochodzenia	Federacja Rosyjska – 61, Afganistan – 22, Gruzja – 15, Nigeria – 11 Irak – 9, Pakistan – 9, Palestyna (bezpieństwowcy) – 5, Iran – 4, Somalia – 3, Kamerun – 3, Egipt – 2, Uganda – 2, Armenia – 1, Bangladesz – 1, Gwinea – 1, Kirgistan – 1, Nepal – 1, Sudan – 1, Wietnam – 1, całkowicie anonimowe – 9 (WSA)	Federacja Rosyjska – 31, Afganistan – 11, Gruzja – 11, Nigeria – 9, Irak – 7, Pakistan – 7, Palestyna (bezpieństwowcy) – 4, Somalia – 3, Kamerun – 2, Egipt – 2, Gwinea – 1, Kirgistan – 1, Nepal – 1, Uganda – 1
E	Wynik ⁵	SU	8
		OU	6
		O	130 (80%)
		U	18
F	Wnioskodawca – członek grupy o specjalnych potrzebach	38 spraw	26 spraw

⁵ SU, OU – nadanie statusu uchodźcy, udzielenie ochrony uzupełniającej (decyzja UDSC lub RDU); O – odmowa nadania statusu uchodźcy i udzielenia ochrony uzupełniającej (decyzja UDSC lub RDU) lub oddalenie skargi (WSA); U – uwzględnienie odwołania/skargi przez RDU/WSA, uchylenie odnośnej decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia odnośnej instancji administracyjnej.

6. Kryteria doboru próby:

- a) okres wydania decyzji/wyroku: od 31 grudnia 2011 r. (do daty gromadzenia materiału – maj/czerwiec 2013)
- b) płeć wnioskodawcy nie stanowiła kryterium o dużym walorze badawczym z uwagi na występującą w Polsce praktykę, gdzie mężczyzna zazwyczaj składa wniosek o nadanie statusu uchodźcy w imieniu żony lub/i małoletnich dzieci. Spośród 91 decyzji/wyroków obejmujących analizę podmiotów udzielających ochrony/alternatywy ochrony wewnętrznej, jedynie w 16 sprawach, tzn. 18% ogółu, kobieta występowała jako wnioskodawczyni składająca wniosek (w tym w imieniu swojego męża i/lub małoletnich dzieci);
- c) kraj pochodzenia: największym pojedynczym krajem pochodzenia w próbie była Rosja, druga największa grupa pochodziła z Afganistanu i Iraku łącznie⁶. Pozostały materiał w przybliżeniu odzwierciedlał ogólną strukturę narodowościową wnioskodawców (uwzględniając m. in. stosunkowo dużą liczbę wnioskodawców z Gruzji);
- d) charakter prawny: badanie dotyczyło decyzji i wyroków co do istoty sprawy administracyjnej lub sądownoadministracyjnej, w tym drugim przypadku – gdy przedmiotem skargi była decyzja co do istoty sprawy administracyjnej. W przypadkach, gdy decyzja UDSC (pierwszej instancji) nadająca status uchodźcy była ujmowana w próbie, badanie opierało się na projekcie uzasadnienia przekazywanym do Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego;
- e) sprawy dotyczące wnioskodawców – członków grup o specjalnych potrzebach obejmowały 23% próby, a 29% części próby obejmującej analizę podmiotów udzielających ochrony/alternatywy ochrony wewnętrznej. W kategorii tej znaleźli się wnioskodawcy LGBT, samotni rodzice, kobiety w ciąży, ofiary tortur oraz jeden małoletni bez opieki.
- f) W badaniu zidentyfikowano jedynie kilka spraw obejmujących podmiot udzielający ochrony niebędący państwem (samodzielnie lub wspólnie z państwem).

Wywiady

Badanie objęło wywiady z przedstawicielami Departamentu Postępowań Uchodźczych i Wydziału Informacji o Krajach Pochodzenia UDSC, Rady do Spraw Uchodźców, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie i UNHCR. Poza UNHCR i częściowo UDSC wywiady przyjęły formę pisemnych zapytań, dla umożliwienia każdej z instytucji odpowiednich konsultacji przed udzieleniem odpowiedzi.

Pytania skoncentrowały się na zagadnieniach strukturalnych, w szczególności:

- a) dotychczasowych szkoleniach w obszarze podmiotów udzielających ochrony/alternatywy ochrony wewnętrznej;

⁶ Zbadaniem praktyki stosowania odnośnych przepisów w stosunku do wnioskodawców z tych trzech krajów projekt zainteresowany był w szczególności.

- b) funkcjonowaniu wiążących lub niewiążących wewnętrznych wytycznych (w tym metodyk, innych zasobów) dotyczących podmiotów udzielających ochrony/alternatywy ochrony wewnętrznej lub przejściu do zastosowania określonych wytycznych zewnętrznych;
- c) odnotowaniu zagadnień dotyczących podmiotów udzielających ochrony/alternatywy ochrony wewnętrznej w ramach mechanizmów zapewnienia jakości lub monitoringu oraz przyczyn ich odnotowania;
- d) wykorzystaniu wzorów decyzji lub przesłuchań obejmujących zagadnienia związane z podmiotami udzielającymi ochrony/alternatywą ochrony wewnętrznej;
- e) wdrożeniu ogólnych polityk stosowania przepisów o podmiotach udzielających ochrony/alternatywie ochrony wewnętrznej;
- f) identyfikacji problemów podczas gromadzenia informacji o krajach pochodzenia w zakresie podmiotów udzielających ochrony/alternatywy ochrony wewnętrznej;
- g) odbiorze raportu UNHCR z 2012 r. dotyczącego alternatywy ucieczki wewnętrznej (ang. *Internal Flight Alternative* - IFA) i jego skutków (np. oficjalna odpowiedź, działania następcze, zmiany w praktyce stosowania);
- h) odnotowaniu przypadków zastosowania alternatywy ochrony wewnętrznej w procedurach przyspieszonych;
- i) schematu poruszania zagadnień dotyczących podmiotów udzielających ochrony/alternatywy ochrony wewnętrznej podczas przesłuchań statusowych.

Odpowiedzi badanych były z reguły związane i przeczące (tzn. brak działań szkoleniowych, brak wytycznych, brak wzorów, brak problemów stosowania itp.).

V. Analiza krajowa

a. Podmioty udzielające ochrony.

i. Charakter ochrony.

Analiza podmiotów udzielających ochrony w praktyce polskiej procedury uchodźczej pojawia się rzadko. W próbie nie odnotowano przypadku decyzji lub wyroku zawierającego omówienie kwestii tego, jakie warunki winien dany podmiot spełnić, być można go uznać za podmiot udzielający ochrony. Brak jest przykładów podobnej analizy w orzecznictwie NSA dotyczącym ochrony międzynarodowej. W objętych próbą aktach organy przechodziły zwykle bezpośrednio do analizy charakteru/skuteczności ochrony, w znacznej większości przypadków zakładając w sposób dorozumiany, że podmiotem udzielającym ochrony jest państwo, w niektórych przypadkach wraz z podmiotem odpowiedzialnym za zapewnianie ogólnego bezpieczeństwa (zazwyczaj siły międzynarodowe).

1. Zapobieganie prześladowaniu lub wyrządzaniu poważnej krzywdy.

Przyjętym przez polskie organy azylowe kryterium skuteczności dla państwowych podmiotów udzielających ochrony było prawie zawsze zapewnienie skutecznego systemu prawnego w zakresie wykrywania, ścigania czynów zabronionych i karania za nie, co

zazwyczaj oznaczało istnienie organu ścigania, do którego się można się zwrócić według ustalonej procedury. Dokonywana w ten sposób analiza zazwyczaj nie obejmowała oceny efektywności tego systemu w odniesieniu do określonego wnioskodawcy lub obejmowała ją w sposób pozorny („nie ma powodów, by uważać, że w przypadku wnioskodawcy system ochrony mógłby być nieskuteczny”) i nigdy nie uwzględniała indywidualnych cech wnioskodawcy, w szczególności płci, wieku i stanu rodzinnego. W niektórych przypadkach powoływane były ogólne statystyki, zazwyczaj wskaźnik przestępczości. Gdy podmiotami udzielającymi ochrony były siły międzynarodowe (ISAF, AMISOM), wskaźnikiem był poziom bezpieczeństwa w obszarze działania podmiotu mierzony liczbą aktów przemocy oraz schematy operacyjne tych sił. Sytuacja była zazwyczaj ogólnie opisywana jako dobra, zła, ulegająca poprawie lub pogorszeniu, bez podawania informacji ilościowych.⁷ W żadnym z ocenianych materiałów nie zinterpretowano pojęcia „racjonalnych działań” lub transponowanego terminu „niezbędne środki”.

Podczas gdy wymóg, aby ochrona była skuteczna, można wywieść z treści art. 16 ust. 2 ustawy o udzielaniu ochrony, czynnik czasowy (tzn. trwałość) nie jest obecny. W badaniu nie zidentyfikowano wyraźnej oceny trwałości ochrony. W ocenie ogólnej sytuacji bezpieczeństwa czasem stwierdzano „stabilność”.

2. Dostęp do ochrony.

Wymaganie, aby wnioskodawca miał dostęp do domniemanej ochrony zawarte jest w art. 16 ust. 2 ustawy o udzielaniu ochrony w kontekście podmiotów udzielających ochrony, a nie w art. 18 regulującym alternatywę ochrony wewnętrznej. Badanie napotkało trudności w rekonstrukcji schematów analizy podmiotów udzielających ochrony w kontekście alternatywy ochrony wewnętrznej, ponieważ w przypadku znaczącej większości spraw zawierających taką analizę alternatywę ochrony wewnętrznej traktowano jako pomocniczy/ warunkowy argument po stwierdzeniu przez dany organ braku uzasadnionej obawy przed prześladowaniem.

W ocenie podmiotów udzielających ochrony niezwiązanej z alternatywą ochrony wewnętrznej analiza wymogu dostępu była z reguły pobieżna lub nieobecna. Jeśli w kraju pochodzenia funkcjonowały takie środki ochrony jak organy ścigania, sądownictwo i procedury karne, dostęp do nich był z góry zakładany. Jeden z badanych wyroków WSA został wydany po tym, jak NSA przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia, stwierdzając między innymi, że w pojęciu „objęcie ochroną” zawiera się „realna możliwość skorzystania przez cudzoziemca z tej ochrony”.⁸ W badanych materiałach z reguły nie brano pod uwagę indywidualnych cech wnioskodawców oraz osobistych uwarunkowań potencjalnie wpływających na dostęp do ochrony oraz skuteczność ochrony.

Organy azytowe często wymagały od wnioskodawców poszukiwania ochrony w kraju pochodzenia, nawet jeśli mogło to potencjalnie zwiększyć ryzyko prześladowania przez podmiot państwowy (w takich przypadkach oczekiwano, aby zwracali się do organów odpowiedzialnych za ochronę przed nadużywaniem władzy) oraz wyczerpania wszystkich

⁷ Badanie opierało się na tekstach decyzji i wyroków, nie było zatem możliwe zweryfikowanie, czy załączone do akt sprawy dowody na sytuację w kraju pochodzenia obejmowały odpowiednie dane.

⁸ Orzeczenie WSA sygn. akt V SA/Wa 986/12, 08.08.2012 (GUI01MRENO), sprawa dotycząca uchylecia statusu uchodźcy obywatelowi Gwinei.

możliwości uzyskania ochrony w kraju pochodzenia. Często pojawiały się odwołania do następujących orzeczeń NSA:

- A. Sygn. akt V SA 239/99 z 09.07.1999 i sygn. akt V SA 1437/00 z 30.11.2002: „nie jest uchodźcą, w rozumieniu Konwencji Genewskiej, osoba obawiająca się pozaprawnych działań ze strony innych osób działających poza porządkiem prawnym kraju pochodzenia i nie wykorzystująca wszystkich możliwości w celu uzyskania ochrony w kraju swojego pochodzenia, nawet, jeśli uzyskanie takiej ochrony byłoby iluzoryczne i mało realne”;
- B. Sygn. akt V SA 1648/99 z 23.02.2003: „problemy ze strony sąsiadów i obcych ludzi nie mogą stanowić wystarczającej przesłanki do nadania statusu uchodźcy. Nie mają one charakteru prześladowań ze strony władz, ani prześladowań, przed którymi władze nie byłyby w stanie zapewnić obywatelowi należytej ochrony”;
- C. Sygn. akt V SA 1527/00 z 11.12.2001: „nie można skutecznie dochodzić ochrony międzynarodowej, jeżeli świadomie rezygnuje się z próby poszukania jej w kraju pochodzenia”.

Żadne z powyższych orzeczeń nie figuruje w internetowej bazie danych sądów administracyjnych, a żadna z decyzji, w których je powołano, nie wskazywała, czy i gdzie zostały opublikowane. Odniesienia do ww. orzeczeń pojawiały się zarówno w przypadkach, gdy wnioskodawca podnosił prześladowanie/ ryzyko doznania krzywdy ze strony podmiotów niepaństwowych („powinien był szukać ochrony państwa”), jak i państwa („powinien był szukać ochrony w mechanizmach zabezpieczających obywateli przed nadużyciami władzy”). W żadnej z badanych spraw nie oceniono, czy ochrona mogła być skuteczna lub czy zwrócenie się o ochronę byłoby samo w sobie bezpieczne dla wnioskodawcy, który zarzucał prześladowanie/ doznanie poważnej krzywdy ze strony podmiotu państwowego.

ii. Podmioty udzielające ochrony.

1. Kryteria ogólne.

Wymóg, aby podmioty udzielające ochrony „chciały i były w stanie udzielić ochrony” jest uwzględniony w art. 16 ust. 2 ustawy o udzielaniu ochrony, zgodnie z którym ochrona jest zapewniona, gdy odpowiednie podmioty „podejmują niezbędne środki w celu zapobieżenia prześladowaniom lub poważnej krzywdzie”. W praktyce możliwość i chęć są ściśle związane z oceną skuteczności ochrony. W badanej praktyce akcent położony był zawsze na charakter ochrony i dostęp do niej - organ, po odrzuceniu indywidualnych podstaw wnioskodawcy do udzielenia ochrony, zdawał się podnosić, że „nawet jeśli wnioskodawca był/czuł się zagrożony bezprawnymi działaniami”, ochrona byłaby dostępna w jego poprzednim miejscu zamieszkania. Stosując alternatywę ochrony wewnętrznej (zawsze w pomocniczy i warunkowy sposób), organy nigdy nie oceniały poziomu i dostępu do ochrony w miejscu przesiedlenia, jak gdyby wywodząc, że przesiedlenie byłoby skuteczne w sensie przerwania zagrożenia, a nie uzyskania ochrony. Jednak czasem trudno było zrekonstruować przyjętą linię argumentacji.

2. Podmioty państwowe udzielające ochrony

Art. 16 ust. 1 wymienia ogólne rodzaje podmiotów mogących dopuszczać się prześladowania, natomiast art. 16 ust. 2 wskazuje, że niektóre z tych podmiotów mogą być podmiotami udzielającymi ochrony. Ustawa o udzielaniu ochrony nie przewiduje żadnych oddzielnych kryteriów uznania państwa za podmiot udzielający ochrony, jednak z materiału badawczego wynikało, że polskie organy postrzegały, jako główny atrybut państwa udzielającego ochrony, sprawowanie formalnej i rzeczywistej kontroli nad systemem prawnym przeznaczonym do wykrywania, ścigania czynów mogących stanowić prześladowanie lub poważną krzywdę i karania za nie. W niektórych decyzjach UDSC wydanych w 2013 r. i dotyczących wnioskodawców z Gruzji pominięto znaczącą zmianę w rządzie tego kraju pod koniec 2012 roku w kontekście oceny państwa jako podmiotu udzielającego ochrony.

W przypadku udzielenia ochrony przed prześladowaniem lub poważną krzywdą ze strony podmiotu niepaństwowego zazwyczaj wskazywano, że skuteczność systemu prawnego kraju pochodzenia jest tak niska, iż można przyjąć, że wnioskodawca nie byłby chroniony po powrocie.⁹ Przy analizie podmiotów udzielających ochrony nacisk zawsze kładziony był na charakterystykę ochrony: nawet jeśli ustalono, że występował brak ochrony lub że ochrona nie była wystarczająco skuteczna, z decyzji wynikało, że dany organ nie wypełnił swoich obowiązków w zakresie udzielenia ochrony, a nie że podmiot w ogóle nie kwalifikował się jako podmiot udzielający ochrony.

3. Podmioty niepaństwowe udzielające ochrony.

W materiale badawczym podmioty udzielające ochrony niebędące państwem występowały rzadko. W żadnej decyzji/wyroku podmiot niepaństwowy nie został uznany za samodzielny podmiot udzielający ochrony. Ilekroć organy azylowe uznawały podmioty niepaństwowe za udzielające ochrony, następowało to zawsze łącznie z podmiotami państwowymi. Na przykład:

- siły wielonarodowe: w decyzjach dotyczących wnioskodawców z Afganistanu, w szczególności z Kabulu (lub jeśli podnoszono alternatywę ochrony wewnętrznej w Kabulu), oddziały ISAF były uznawane za podmiot udzielający ochrony wraz z afgańskim wojskiem i organami ścigania;
- siły wielonarodowe: w decyzjach dotyczących wnioskodawców z Mogadiszu oddziały AMISOM (wraz z somalijskimi oddziałami rządowymi) były identyfikowane jako potencjalny podmiot udzielający ochrony, który był jednak uznawany za nieskuteczny w odniesieniu do ryzyka poważnej krzywdy;
- inne strony lub organizacje: w wybranych decyzjach dotyczących wnioskodawców z Rosji i Gruzji twierdzono, że wnioskodawcy mogli zwrócić się o ochronę do „organizacji pozarządowych broniących praw człowieka”. W owych decyzjach nie badano środków, za pomocą których organizacje pozarządowe mogły zapewnić

⁹ Zob. sprawy UDSC, 18.01.2013 (RUS06FSP(SP+TO)); RDU, 23.08.2012 (RUS14FRESP); UDSC, 27.05.2013 (PAK01FRSTO); UDSC, 27.05.2013 (SOM01MSPTO); UDSC, 5.04.2013 (SOM02MSPNO); UDSC, 19.02.2013 (SOM03MSPNO), UDSC, 30.04.2013 (EGY01MRSTO); UDSC, 24.04.2013 (EGY02MRENO).

rzekomą ochronę;¹⁰

- organizacje międzynarodowe: w decyzji dotyczącej bezpieczeństwa narodowości palestyńskiej z Iraku organ stwierdził, że wnioskodawca „może korzystać z ochrony UNRWA po powrocie do Iraku” (sugerowano, że ochrona ze strony państwa irackiego byłaby również dostępna).

W badaniu nie odnotowano przypadku wskazania na klan lub plemię jako na podmiot udzielający ochrony. Analiza perspektywy udzielenia przez dany podmiot ochrony była z reguły krótka. Nie było możliwe zrekonstruowanie ogólnej struktury analizy, np. listy kryteriów, w oparciu o którą organ dokonywałby oceny. W żadnej z ocenianych decyzji organ rozpatrujący nie analizował kryterium „kontroli nad krajem pochodzenia lub znaczącą częścią jego terytorium”.

b. Alternatywa ochrony wewnętrznej.

i. Ocena alternatywy ochrony wewnętrznej.

Polskie organy uznawały alternatywę ochrony wewnętrznej za uzupełniający i warunkowy argument podnoszony po oddaleniu podstaw do udzielenia wnioskodawcy ochrony.

1. Określenie terytorium ochrony.

Organy azylowe co do zasady uznają ciężący na nich obowiązek wskazania określonego obszaru przesiedlenia, przy czym stopień szczegółowości owego wskazania różni się w zależności od kraju pochodzenia. W odniesieniu do wnioskodawców z Afganistanu jako obszar przesiedlenia wskazywany był zawsze Kabul. W przypadku Iraku był to zawsze region Kurdystanu. W przypadku Rosji organ zwykle nie wskazywał określonego obszaru, powołując raczej „inne [niż Kaukaz Północny] części kraju” lub „duże zespoły miejskie”. Również w przypadku Nigerii organ ogólnie powoływał jakikolwiek bardziej stabilny i głównie chrześcijański region.

2. Bezpieczeństwo na terytorium ochrony.

Ryzyko prześladowania lub doznania poważnej krzywdy nie było analizowane, zamiast tego pojawiała się ogólne stwierdzenie, że wnioskodawca „byłby bezpieczny / niezagrożony” po przesiedleniu (pojęcie prześladowania / poważnej krzywdy nie było nigdy używane w tym kontekście). Analiza zawarta w materiale badawczym nie była wystarczająca do rekonstrukcji schematów odnoszących się do wniosków złożonych przez kobiety i dzieci. Nie odnotowano przypadku podniesienia alternatywy ochrony wewnętrznej w sprawie dotyczącej ofiary handlu ludźmi.

Przepisy polskie nie przewidują domniemania ujętego w akapicie 27 preambuły Dyrektywy Kwalifikacyjnej z 2011 r., zgodnie z którym skuteczna ochrona nie jest dostępna, gdy państwo dopuszcza się aktów prześladowania lub je toleruje. Gdy dokonywano oceny

¹⁰ W sprawach dotyczących Rosji było to tylko ogólne stwierdzenie. W sprawie dotyczącej kurdyjskiego wnioskodawcy (Jazyda), wspomniano o “European Centre for Minority Issues” – organizacji pozarządowej nieposiadającej mandatu w zakresie ochrony. W żadnej ze spraw nie wskazano możliwości lub oczekiwanej roli organizacji pozarządowych w zakresie ochrony.

alternatywy ochrony wewnętrznej w odniesieniu do Rosji (wnioskodawcy z Kaukazu Północnego, głównie z Czeczenii), nie analizowano dynamiki pomiędzy ewentualnymi podmiotami dopuszczającymi się prześladowań, w tym grupami rebeliantów, organami czeczeńskimi i federalnymi organami rosyjskimi (na terytorium Czeczenii i poza nim). W ocenie alternatywy ochrony wewnętrznej dotyczącej innych krajów nigdy nie ustalano, czy państwo było podmiotem dopuszczającym się prześladowań czy tolerującym prześladowania.

3. Ochrona praw człowieka i praw socjalnych.

W badanym materiale odnoszono się zazwyczaj do okoliczności ogólnych panujących na terytorium ochrony, rzadko rozpatrując osobiste uwarunkowania wnioskodawcy. W większości decyzji uznawano, że poziom bezpieczeństwa w proponowanym regionie jest zadowalający, więc istnieje uzasadnione przypuszczenie, że wnioskodawca będzie mógł tam zamieszkać. „Zamieszkanie” rozumiano jako zamieszkanie na stałe. Analiza „racjonalności” alternatywy ochrony wewnętrznej nie była zazwyczaj prowadzona.

a. Ogólne okoliczności.

Najczęściej występującym (a niekiedy jedynym) czynnikiem oceny była sytuacja bezpieczeństwa w kontekście ochrony przed podmiotem dopuszczającym się prześladowania lub sprawdzenia, czy wpływy tego podmiotu rozciągały się na dane terytorium. Gdy rozpatrywano inne czynniki, najczęściej dotyczyły one cech populacji w obszarze, głównie grup etnicznych (iracki Kurdystan, diaspory czeczeńskie w rosyjskich miastach) i religii (chrześcijańskie regiony w Nigerii).

Mimo, że analiza alternatywy ochrony wewnętrznej w ocenianym materiale zazwyczaj wyraźnie nie odnosiła się do przestrzegania praw i standardu życia, to często stwierdzano, że społeczności czeczeńskie w regionach dużych miastach rosyjskich „pracują, prowadzą działalność gospodarczą i stosunkowo normalne życie” (standard życia), jednocześnie „kultywując swoją religię i tradycje, ich dzieci uczęszczają do szkoły” (przestrzeganie praw). Fragment dotyczący „diaspor” był identyczny w każdej decyzji czeczeńskiej objętej badaniem. Sytuacja społeczności czeczeńskich w Rosji została opisana w zleconym przez UDSC sprawozdaniu Ośrodka Studiów Wschodnich (OSW) – ośrodka analitycznego finansowanego przez rząd polski.

b. Osobiste uwarunkowania.

Żaden przepis, orzecznictwo ani wewnętrzne wytyczne nie wymagają wyraźnie od organu uwzględniania osobistych potrzeb wnioskodawcy. Jedyne ramy zapewnia dyspozycja, by istniało „uzasadnione przypuszczenie, że cudzoziemiec będzie bez przeszkód mógł zamieszkać na części terytorium [kraju pochodzenia]” zawarte w art. 18 ust. 1 ustawy o udzielaniu ochrony. Nie odrębny został przewidziany przepis szczególny nakazujący dokonania oceny zabezpieczenia najlepszego interesu dziecka w kontekście alternatywy ochrony wewnętrznej. Polskie prawo nie zawiera przepisu analogicznego do akapitu 27 Dyrektywy Kwalifikacyjnej z 2011 r. w zakresie dostępności rozwiązań opiekuńczych.

W praktyce, nawet jeśli istniały powody, aby przypuszczać, że wnioskodawca posiadał specjalne potrzeby, racjonalność przesiedlenia w kontekście tych potrzeb zazwyczaj nie była

analizowana. Analiza „osobistych uwarunkowań” została zawarta w kilku decyzjach dotyczących udzielenia ochrony, w przypadku których alternatywa ochrony wewnętrznej była rozpatrywana, ale została odrzucona. Taka ocena koncentrowała się na jednym uwarunkowaniu, ze względu na które alternatywa ochrony wewnętrznej była odrzucana. Na przykład UDSC stwierdził, że dla kobiety z Czeczenii nie był dostępna alternatywa ochrony wewnętrznej w Rosji, ponieważ „nie byłaby w stanie utrzymać rodziny jako samotna matka”.

W przypadku rozpatrywania alternatywy ochrony wewnętrznej w odniesieniu do kobiet czynniki społeczne, kulturowe i religijne oraz stabilność ekonomiczna (bezpieczne zatrudnienie) nie były analizowane w ogóle lub nie były analizowane indywidualnie. Nie rozpatrywano zagrożenia handlem ludźmi, w tym prostytutkami, ani w kontekście ogólnym, ani indywidualnym. Decyzje, w których rozpatrywano alternatywę ochrony wewnętrznej w odniesieniu do rodzin z dziećmi nigdy nie obejmowały oceny zabezpieczenia najlepszego interesu dziecka lub dostępności wsparcia socjalnego w kontekście alternatywy ochrony wewnętrznej. Nie odnotowano przy tym sprawy, w której organ podniósłby alternatywę ochrony wewnętrznej wobec wnioskodawcy uznanego za cierpiącego z powodu traumy lub wobec wnioskodawcy LGBT.

Przy gromadzeniu materiału nie natrafiono na decyzję wydaną w latach 2012 – 2013 dotyczącą dziecka bez opieki. Według relacji badanych instytucji, dzieci bez opieki ubiegające się o nadanie statusu uchodźcy w Polsce to zazwyczaj chłopcy z Afganistanu zwykle porzucający postępowanie uchodźcze, które jest umarżane. W jednej decyzji RDU organ wspominał o dowodach na to, że wnioskodawca był dzieckiem (zeznanie wnioskodawcy potwierdzone przez Ambasadę Afganistanu), mimo to rozpatrując sprawę tak, jakby wnioskodawca był dorosłym.¹¹

4. Dostęp do ochrony.

Nawet, jeśli określone terytorium alternatywy ochrony wewnętrznej było identyfikowane, kwestie bezpiecznej i legalnej podróży do tego terytorium i wstępu na nie nie były oceniane. Gdy pojawiała się ocena, była zazwyczaj ograniczona do ustalenia, że wnioskodawca miał formalnie swobodę przemieszczania się w kraju pochodzenia.

Kwestia braku równowagi pomiędzy osobami o specjalnych potrzebach i podmiotami zapewniającymi ochronę w kontekście dostępu do ochrony nie była analizowana w praktyce: nie ma przepisów wyraźnie wymagających takiej analizy, stosownych wytycznych w orzecznictwie NSA ani też pisemnych wewnętrznych wytycznych w ramach organów. W badaniu odnotowano sprawy, gdzie kwestia ta mogłaby mieć znaczenie, w szczególności w przypadku kurdyjskich wnioskodawców z Gruzji, samotnych matek (lub szerszej grupy samotnych kobiet) z Czeczenii i homoseksualnych wnioskodawców z krajów Afryki.

ii. Stosowanie alternatywy ochrony wewnętrznej.

1. Procedura.

¹¹ RDU, decyzja nr 313-1/S/122, 2.11.2012 (AFG06MNSUM).

a. *Miejsce alternatywy ochrony wewnętrznej w postępowaniu uchodźczym.*

Zastosowanie alternatywy ochrony wewnętrznej poprzedzone było zazwyczaj ustaleniem, że wnioskodawca nie żywi uzasadnionej obawy przed prześladowaniem, po czym alternatywa przywoływana była jako argument uzupełniający. Argument był niekiedy stosowany warunkowo i często powiązany z postrzeganiem przez wnioskodawcę okoliczności w miejscu zamieszkania w kraju pochodzenia (a nie okolicznościami jako takimi), co znajdowało odzwierciedlenie w sformułowaniu, że „jeśli wnioskodawca czuje się zagrożony w regionie, ma możliwość przesiedlenia”. Takie ogólne zagrożenie nie było wyraźnie oceniane w kontekście obawy przed prześladowaniem lub ryzyka doznania poważnej krzywdy, ale w praktyce argument występował zwykle we fragmentach decyzji, gdzie rozważano status uchodźcy.

Alternatywa ochrony wewnętrznej nie była nigdy rozpatrywana jako kwestia wstępna, poprzedzająca badanie przesłanek udzielenia ochrony. W badaniu nie odnotowano również przypadku, gdzie alternatywa byłaby jedynym lub nawet głównym argumentem za odrzuceniem wniosku o ochronę po tym, jak uznano, że wnioskodawca skądinąd kwalifikowałby się do uzyskania takiej ochrony. Materiał badawczy i wywiady potwierdziły, że alternatywa ochrony wewnętrznej nie była podnoszona w procedurze przyspieszonej mającej zastosowanie do wniosków oczywiście bezzasadnych.

b. *Gwarancje proceduralne.*

1. *Informowanie wnioskodawcy.*

Informację o tym, że alternatywa ochrony wewnętrznej jest rozpatrywana w sprawie, wnioskodawca otrzymuje po raz pierwszy zazwyczaj w uzasadnieniu decyzji. Standardowe pytanie dotyczące alternatywy ochrony wewnętrznej jest często zadawane podczas przesłuchania statusowego („[Biorąc pod uwagę pana/pani obawę przed prześladowaniem/ryzyko doznania poważnej krzywdy w poprzednim miejscu zamieszkania] Czy byłby pan / byłyby pani w stanie przesiedlić się do innej części pana / pani kraju pochodzenia?”), ale odbywa się to w formalny sposób w postaci jednego pytania.

2. *Możliwość zakwestionowania alternatywy ochrony wewnętrznej.*

Wnioskodawca nie ma realnej możliwości zakwestionowania lub odniesienia się do alternatywy ochrony wewnętrznej przed etapem odwoławczym. Zgodnie z art. 10 ust. 1 Kodeksu postępowania administracyjnego z 1960 r. (KPA) „Organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań”. Polskie organy spełniają to wymaganie poprzez przedstawienie wnioskodawcy akt sprawy pod koniec przesłuchania z prośbą o komentarz (UDSC) lub przekazując wnioskodawcy pismo informujące, że materiał dowodowy został zgromadzony i że wnioskodawca może się do niego odnieść w określonym terminie (UDSC, RDU). Żadna z tych opcji nie obejmuje powiadomienia wnioskodawcy, że podniesiona zostanie alternatywa ochrony wewnętrznej.

2. Polityka stosowania.

a. Poszczególne formy ochrony.

Alternatywa ochrony wewnętrznej była powoływana we fragmentach materiału dotyczących zarówno statusu uchodźcy, jak i ochrony uzupełniającej. Nie zidentyfikowano żadnych schematów: w przypadku niektórych decyzji (wyroków) stosowano alternatywę ochrony wewnętrznej wyłącznie w odniesieniu do statusu uchodźcy, w przypadku innych wyłącznie do ochrony uzupełniającej, a w kilku do obu. Nie stwierdzono żadnych różnic w zasadach stosowania alternatywy ochrony wewnętrznej do statusu uchodźcy i do ochrony uzupełniającej. W jednej decyzji alternatywa ochrony wewnętrznej została zastosowana w odniesieniu do ryzyka poważnej krzywdy, o którym mowa w art. 15 lit. c).

Nie odnotowano decyzji/wyroków, w których alternatywa ochrony wewnętrznej byłaby zastosowana po tym, jak organ uznał, że wnioskodawca miał uzasadnioną obawę przed prześladowaniem ze strony państwa. Alternatywa ochrony wewnętrznej została jednak powołana w odniesieniu do wybranych wnioskodawców z Czeczenii, którzy podnosili obawę przed prześladowaniem lub doznaniem poważnej krzywdy ze strony lokalnych organów ścigania.

b. Częstotliwość stosowania.

Mając na uwadze, że wiążące wewnętrzne wytyczne dotyczące procedur orzekania mogą być wydawane wyłącznie na szczeblu UDSC (członkowie RDU i sędziowie WSA / NSA są związani wyłącznie przepisami prawa), w badaniu nie odnotowano tego typu wiążących lub niewiązących wytycznych na żadnym szczeblu. W ocenianej praktyce nie odnotowano również wyraźnych schematów analizy alternatywy ochrony wewnętrznej w decyzjach z podobnych kategorii (bez względu na kryterium ich wyboru – wynik decyzji, kraj pochodzenia wnioskodawcy itp.), a alternatywa ochrony wewnętrznej była rozpatrywana nieregularnie i niespójnie w całej próbie.

c. Oficjalna polityka stosowania AOW?

RDU i WSA nie przyjmują oficjalnej polityki stosowania AOW w stosunku do jakiejkolwiek kategorii wnioskodawców. Niektóre składy orzekające RDU podnosiły alternatywę ochrony wewnętrznej częściej w sprawach dotyczących wnioskodawców pochodzących z Czeczenii niż w innych sprawach.

UDSC potwierdził, że w odniesieniu do ubiegających się o ochronę osób pochodzących z Czeczenii organ podzielał stanowisko UNHCR dotyczące alternatywy ochrony wewnętrznej wyrażone w *Tymczasowych wytycznych dotyczących oceniania potrzeby udzielania ochrony międzynarodowej ubiegającym się o status uchodźcy osobom z wchodzącej w skład Federacji Rosyjskiej Republiki Czeczenii z dnia 16 marca 2009 r.* („Kwestia dostępności alternatywy ucieczki wewnętrznej lub możliwości przesiedlenia powinna być oceniana odrębnie dla każdej sprawy w świetle koniecznej adekwatności i zasadności oraz przy uwzględnieniu indywidualnych okoliczności sprawy. Jednak dotychczasowe badania i analizy wspierają stanowisko, że alternatywa ucieczki wewnętrznej lub przesiedlenia nie powinna być uznawana za dostępną w Republice Czecheńskiej lub w innych regionach

Federacji Rosyjskiej"). UDSC stwierdził również, że w sprawach dotyczących Czeczenii „alternatywa ucieczki wewnętrznej jest zazwyczaj rozpatrywana w sensie ogólnym, tzn. jako ogólna możliwość bezpiecznego zamieszkiwania w innej części Federacji Rosyjskiej”.

UDSC stwierdził, że w sprawach z Afganistanu organ przestrzegał *Wytycznych oceny potrzeb ochrony międzynarodowej dla ubiegających się o azyl pochodzących z Afganistanu z dnia 17 grudnia 2010 r.* UNHCR oraz własnego zbioru IKP, przy czym oba te źródła odrzucają dostępność alternatywy ochrony wewnętrznej w Afganistanie. To twierdzenie nie było spójne z decyzjami UDSC, które zdawały się przyjmować alternatywę ochrony wewnętrznej w Kabulu. UDSC dalej stwierdził, że w świetle dostępnych IKP urzędnicy dokonujący oceny zostali poinstruowani (słownie), aby nie rozpatrywać alternatywy ochrony wewnętrznej w odniesieniu do wnioskodawców pochodzących z Białorusi, Egiptu, Somalii i Syrii. Było to spójne z wynikami badania (choć w próbie nie znalazły się żadne decyzje pierwszej instancji dotyczące wnioskodawców z Białorusi).

d. Zakres zastosowania alternatywy ochrony wewnętrznej.

W badaniu stwierdzono, że alternatywa ochrony wewnętrznej była stosowana najczęściej w odniesieniu do osób z Rosji i Afganistanu, a w dalszej kolejności - osób z Nigerii i Iraku. Alternatywa ochrony wewnętrznej była przeważnie stosowana w decyzjach dotyczących wnioskodawców z Czeczenii. Decyzje UDSC wydane w 2013 r. były ogólnie krótsze i zazwyczaj nie wskazywały podmiotów udzielających ochrony lub argumentów związanych z alternatywą ochrony wewnętrznej. Może to wynikać ze znaczącego wzrostu (do 100% zgodnie z UDSC i UNHCR) liczby wnioskodawców z Czeczenii w 2013 r. w porównaniu z 2012 r. bez zapewnienia organom azylowym dodatkowych zasobów.¹² W ostatnich latach obywatele Rosji narodowości czeczeńskiej stanowili największą grupę etniczną wśród osób składających wnioski o ochronę w Polsce.

W ramach badania nie zidentyfikowano kategorii wnioskodawców, bez względu na kryterium wyboru (kraj pochodzenia, specjalne potrzeby, cechy osobiste itp.), w odniesieniu do której zastosowanie alternatywy ochrony wewnętrznej byłoby przez organy całkowicie wykluczone.

c. Ocena faktów i okoliczności.

W odniesieniu do alternatywy ochrony wewnętrznej i elementów ochrony organy generalnie uznawały, że to na nich ciąży obowiązek udowodnienia istnienia alternatywy. W praktyce ciężar ten często przenoszony był na wnioskodawcę, w szczególności, gdy ocena AOW była pozbawiona tzw. analizy racjonalności lub opierała się na zamieszkiwaniu przez wnioskodawcę w przeszłości w innej części kraju pochodzenia. W badaniu nie odnotowano przypadków, w których organ wyraźnie wymagałby od wnioskodawcy udowodnienia, że alternatywa ochrony wewnętrznej nie była dostępna lub że dany podmiot udzielający ochrony nie zapewniłby ochrony. Mimo to, sposób prowadzenia analizy zazwyczaj zmuszał wnioskodawcę do dostarczenia takich dowodów, aby nie dopuścić do podniesienia AOW jako jednego z powodów odmowy udzielenia ochrony. Jeśli dowody wskazywały, że wnioskodawca na stałe lub tymczasowo zamieszkiwał w części kraju pochodzenia innej niż region związany z domniemaną obawą przed prześladowaniem lub ryzykiem doznania

¹² Próba badawcza i statystyki z UDSC i EUROSTAT nie wskazywały żadnej znaczącej zmiany wskaźnika uznawalności wniosków z 2012 do 2013 r.

poważnej krzywdy, ten argument był czasem podnoszony dla uzasadnienia alternatywy ochrony wewnętrznej według schematu „jeśli wnioskodawcy udało się zamieszkać poza regionem pochodzenia w przeszłości, najprawdopodobniej mógłby to powtórzyć”, w sposób dorozumiany włączającego elementy istotności („był w stanie uzyskać dostęp do innej części kraju”) i racjonalności („był w stanie prowadzić tam względnie normalne życie”). Takie informacje zazwyczaj opierały się na oświadczeniu wnioskodawcy złożonym w formularzu wniosku przekazanym Straży Granicznej lub (najczęściej) podczas przesłuchania statusowego.

Organy ogólnie uznawały znaczenie art. 4 Dyrektywy Kwalifikacyjnej w kontekście rozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony, przy czym często powoływano się na art. 4 ust. 5 w odniesieniu do oceny wiarygodności. Zasady określone w art. 4 ust. 3 dotyczące indywidualnej oceny wniosku były zazwyczaj pomijane przy podnoszeniu alternatywy ochrony wewnętrznej.

d. Jakość decyzji.

i. Informacje o kraju pochodzenia (IKP).

IKP wykorzystywane w badanych decyzjach Szefa UDSC były zazwyczaj ujmowane w „wykazie materiału dowodowego” na początku każdej decyzji. W praktyce polskiego postępowania uchodźczego największa część IKP jest gromadzona w pierwszej instancji administracyjnej. Na mniejszą skalę dowody są gromadzone przez RDU, która może również przekazać sprawę do pierwszej instancji ze względu na nieustalenie istotnych faktów.

1. Wykorzystywanie IKP.

Przepisy nie przewidują odrębnych standardów, z którymi muszą być zgodne informacje o kraju pochodzenia (IKP) w sprawach o udzielenie ochrony, w tym w związku z oceną alternatywy ochrony wewnętrznej, a do IKP znajdują zastosowanie ogólne przepisy regulujące postępowanie dowodowe. Zgodnie z KPA „wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem” może być dopuszczone jako dowód w postępowaniu uchodźczym.

Trzy zasadnicze przepisy KPA dotyczące dowodów mają zastosowanie do postępowania uchodźczego:

- a) Zgodnie z art. 7 „organy administracji publicznej (...) podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego (...) sprawy”;
- b) Artykuł 77 ust. 1: „Organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzeć cały materiał dowodowy”.
- c) Artykuł 81: „Okoliczność faktyczna może być uznana za udowodnioną, jeżeli strona miała możliwość wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów”.

Ogólnie polskie postępowanie administracyjne opiera się na „zasadzie prawdy obiektywnej” wymagającej od organu przyjęcie inkwizycyjnej postawy wobec faktów sprawy i dążenia do przeprowadzenia dowodów koniecznych do podjęcia decyzji w sprawie.

2. Odniesienie do regionu terytorium ochrony.

W przypadku określania terytorium ochrony w kontekście alternatywy ochrony wewnętrznej (często Kurdystan iracki i miasto Kabul) organy wykorzystywały zarówno informacje zawarte w poświęconych danemu regionowi częściach obszerniejszych sprawozdań dotyczących IKP, jak również materiały IKP dotyczące regionu. W badaniu odnotowano odniesienia do dwóch dotyczących alternatywy ochrony wewnętrznej zbiorów IKP UDSC (*analiza IKP UDSC dotycząca alternatywy ucieczki wewnętrznej/ przesiedlenia w Pakistanie z dnia 16.11.2012 r.* i *analiza IKP UDSC dotycząca alternatywy ucieczki wewnętrznej w Federacji Rosyjskiej z dnia 29.03.2011 r.*) oraz dwóch analiz IKP UDSC dotyczących swobody przemieszczania się w Federacji Rosyjskiej z dnia 18.02.2011 r. i 28.05.2012 r.

3. Kwestionowanie lub przedstawianie konkurencyjnych IKP.

Każda z badanych decyzji UDSC zawierała wykaz dowodów, w oparciu o które wydano decyzję w sprawie i które zostały załączone do akt sprawy w formie papierowej. Wykaz zawierał bezpośrednie odniesienie do wykorzystanych IKP (sprawozdania, komunikaty prasowe itp.) lub wskazywał zbiory opracowane przez Wydział IKP UDSC. Każdy z takich zbiorów zawierał wykaz źródeł podstawowych, które nie były odzwierciedlane w samej decyzji, dlatego ustalenie wykorzystanych źródeł podstawowych IKP często wymagało przejrzenia akt sprawy.

Środkami monitorowania dowodów przedstawionych przez organ dostępnymi wnioskodawcy jest prawo dostępu do akt sprawy w każdym stadium postępowania oraz ciążący na organie obowiązek powiadomienia wnioskodawcy o zakończeniu postępowania dowodowego i możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów zgodnie z art. 10 KPA. Wnioskodawca ma prawo wypowiedzieć się co do zebranych dowodów na każdym etapie postępowania przed wydaniem decyzji i organ powinien uwzględnić takie uwagi. W praktyce, skuteczne przedstawienie dowodów wymaga często pomocy prawnej, w szczególności w przypadku wnioskodawców przebywających w detencji, którzy m.in. nie mają dostępu do akt sprawy.

ii. Wzory, wytyczne i szkolenia.

Zgodnie z treścią wywiadów, w latach 2012 – 2013 nie wprowadzono szczególnych wytycznych dotyczących interpretacji i stosowania przepisów o podmiotach udzielających ochrony i alternatywie ochrony wewnętrznej, ani nie organizowano w tym zakresie szkoleń. W latach 2009 – 2010 urzędnicy UDSC uczestniczyli w module „Klauzule włączenia” („Inclusion”) programu szkoleń dla pracowników służb azytowych, który obejmował kwestie dotyczące podmiotów udzielających ochrony i alternatywy ochrony wewnętrznej. W oparciu o wyniki programu zapewnienia jakości 2013 UDSC podjął decyzję, że wszyscy pracownicy departamentu postępowania uchodźczych wezmą udział w module „Klauzule włączenia”. Członkowie RDU spotykają się regularnie na sesjach plenarnych i omawiają bieżące orzecznictwo, gdzie kwestie dotyczące alternatywy ochrony wewnętrznej pojawiały się w

szczegółności w odniesieniu do Kaukazu Północnego. Członkowie Rady czasami dochodzą do wspólnych ustaleń w zakresie wybranych zagadnień, ale nie można tego postrzegać w kategoriach „wytycznych”. Sędziowie WSA uczestniczyli w październiku 2012 r. w konferencji dotyczącej wykorzystania IKP w postępowaniu uchodźczym zorganizowanej przez WSA, UNHCR i Międzynarodowe Stowarzyszenie Sędziów Azylowych. Żadna z sesji nie była poświęcona odrębnie kwestiom dotyczącym podmiotów udzielających ochrony lub alternatywy ochrony wewnętrznej.

W ramach dwóch projektów EFU, „Projekt zapewnienia jakości i oceny systemu azylowego” (2008–2010) i „Dalszy rozwój jakości systemów azylowych w UE” (2010 – 2011), UNHCR współpracowało z UDSC w celu opracowania wewnętrznego mechanizmu podnoszenia jakości postępowań. W ramach mechanizmu funkcjonuje metodologia doboru próby podlegającej ocenie oraz procedura komunikowania i wdrażania zaleceń. W latach 2012 – 2013 w ramach mechanizmu wydano dwa zalecenia dotyczące podmiotów udzielających ochrony:

- „Ocena potencjalnego prześladowania w sprawie powinna uwzględniać: charakter naruszonych praw, podmioty dopuszczające się naruszenia, charakter naruszenia, kwestię ochrony państwa, przyczyny prześladowania oraz stopień prawdopodobieństwa, że dojdzie do prześladowania”;
- „W przypadku twierdzenia, że wnioskodawca mógłby zwrócić się o ochronę do właściwych organów kraju pochodzenia należy ocenić, czy w danych okolicznościach taki krok byłby bezpieczny dla wnioskodawcy i potencjalnie skuteczny”;

oraz dwa jednorazowe zalecenia dotyczące alternatywy ochrony wewnętrznej:

- „Jeśli organ uznał [w decyzji], że wnioskodawca nie spełnia kryteriów do udzielenia ochrony, należy zrezygnować z badania alternatywy relokacji wewnętrznej”;
- „Pisemne uzasadnienie decyzji w przedmiocie udzielenia statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej powinno zawierać ocenę, czy występują okoliczności wspomniane w art. 18 ust.1 ustawy (możliwość zamieszkania bez przeszkód w innej części kraju pochodzenia)”.¹³

Badanie nie ustaliło, jaki wpływ zalecenia te miały na praktykę.

W ramach pierwszego z ww. projektów, przedstawicielstwo UNHCR w Warszawie przetłumaczyło i przekazało UDSC wytyczne „*Alternatywa ucieczki lub relokacji wewnętrznej w kontekście art. 1 ust. A pkt. 2 Konwencji z 1951 r. i protokołu dotyczącego statusu uchodźców z 1967*” (2003 r.). W badaniu nie odnotowano żadnych decyzji UDSC przywołujących te wytyczne, a postulowane w nich zasady oceny nie były ogólnie przestrzegane. W 2011 r. biuro UNHCR w Budapeszcie zrealizowało projekt badawczy dotyczący Europy Środkowej „*Praktyki dotyczące alternatywy ucieczki wewnętrznej w krajach Europy Środkowej*”. Raport krajowy dotyczący Polski zawierał zalecenia dla praktyki. Według UDSC polska wersja językowa została przekazana do wiadomości urzędników prowadzących postępowania w kwietniu 2012 r. badawcza niniejsze badanie wykazało, że problemy określone w raporcie UNHCR były nadal obecne w 2013 r., choć alternatywa ochrony wewnętrznej była rozpatrywana rzadziej niż w latach poprzednich. W okresie

¹³ To zalecenie zostało sformułowane w związku z decyzją dotyczącą wnioskodawczynie z Kamerunu.

niniejszego badania biuro UNHCR w Warszawie wdrażało projekt „*Response to Vulnerability in Asylum*” koordynowany przez biuro UNHCR w Budapeszcie. Nie było możliwe ustalenie, czy w wyniku projektu realizowane będą działania szkoleniowe lub powstaną wytyczne dotyczące podmiotów udzielających ochrony lub wariantu ochrony wewnętrznej.

Ani UDSC ani RDU (która może przesłuchać wnioskodawcę, jeśli dowody zgromadzone przez organ pierwszej instancji uzna za niewystarczające) nie wprowadziły szablonów przesłuchań statusowych. Na podstawie ograniczonej liczby protokołów przesłuchań UDSC badacza udostępnionych niniejszemu badaniu można było stwierdzić, że często zadawane były dwa pytania: „Czy mógłby pan/ mogłaby pani zamieszkać w innej części pana / pani kraju?” i „Czy mógłby pan / mogłaby pani uzyskać ochronę w kraju pochodzenia?” lub podobne. We wszystkich przypadkach odpowiedź była negatywna, a przesłuchujący nie rozważał dalej tej kwestii, bez względu na to, czy wnioskodawca odpowiedział po prostu „nie”, czy wskazał przyczyny. Taka praktyka może odzwierciedlać kryteria („Zbadana realna alternatywa ucieczki wewnętrznej” i „Realna możliwość uzyskania ochrony w kraju pochodzenia” przy ocenie „tak/ nie/ nie dotyczy + uwagi”) ujęte w formularzu oceny do przesłuchań statusowych w ramach wewnętrznego mechanizmu zapewnienia jakości postępowań UDSC.

Wytycznymi UNHCR powoływanymi przez polskie organy wszystkich instancji był *Podręcznik UNHCR dotyczący procedur i kryteriów nadawania statusu uchodźcy* (1992 r.). W materiale badawczym nie odnotowano przypadku powołania się na to źródło w kontekście podmiotów udzielających ochrony, skuteczności ochrony lub alternatywy ochrony wewnętrznej. Nie powoływano żadnych innych ogólnych wytycznych UNHCR dotyczących postępowania. W niektórych decyzjach przywoływano *Tymczasowe wytyczne dotyczące oceniania potrzeby udzielania ochrony międzynarodowej ubiegającym się o status uchodźcy osobom z wchodzącej w skład Federacji Rosyjskiej Republiki Czeczenii* UNHCR (2009), ale nigdy w kontekście alternatywy ochrony wewnętrznej, pomimo poświęconemu tej kwestii fragmentowi dokumentu. W badaniu stwierdzono jeden przykład przywołania zagranicznych wytycznych w kontekście alternatywy ochrony wewnętrznej: UDSC przywołał ogólną wniosek w sprawie alternatywy ochrony wewnętrznej brytyjskiego Upper Tribunal (Zjednoczone Królestwo) w sprawie *HM i inni (art. 15 lit. c) Irak CG [2010] UKUT 331 (IAC)*, nie jako wskazówkę w zakresie interpretacji obowiązujących w Polsce przepisów prawa, ale jako bezpośredni argument, że alternatywa ochrony wewnętrznej była dostępna w Iraku w przypadku ustalenia podstaw do udzielenia ochrony z art. 15 lit. c). Poza tym polskie organy nie powoływały żadnych zagranicznych lub międzynarodowych wytycznych dotyczących alternatywy ochrony wewnętrznej. Żadne zagraniczne lub międzynarodowe wytyczne (poza *Podręcznikiem*) nie były również powoływane w odniesieniu do innych zagadnień prawnych.

VI. Krajowe rekomendacje dla praktyki.

Niniejsze rekomendacje zostały uznane za szczególnie istotne w kontekście postępowań w przedmiocie udzielenia ochrony w Polsce. Stanowią one uzupełnienie ogólnych rekomendacji dla praktyki, przedstawionych w Raporcie Porównawczym APAIPA.

Rekomendacja ogólna:

- Nawet, gdy alternatywa ochrony wewnętrznej lub zagadnienia dotyczące podmiotu udzielającego ochrony powoływane są jako argument warunkowy lub dodatkowy (wspierający) dla odmowy udzielenia ochrony, powinny one zostać w pełni ocenione jako odrębna podstawa do odmowy udzielenia ochrony, a nie wyłącznie stwierdzone.

Podmioty udzielające ochrony

- Dostępność ochrony powinna zostać wykazana w praktyce danego przypadku, a nie jedynie w zasadzie, to jest w odniesieniu do konkretnej osoby zainteresowanej (lub kategorii osób o zbliżonych cechach), a nie tylko w kategoriach ogólnych. Powinno zostać wykazane, że konkretny wnioskodawca¹⁴ może być skutecznie chroniony przez konkretny podmiot udzielający ochrony oraz że wnioskodawca będzie miał dostęp do owej ochrony i że nie będzie ona jedynie tymczasowa.
- Skuteczność ochrony zawiera w sobie trwałość tej ochrony. Osoba podejmująca decyzję powinna upewnić się, że ochrona nie jest jedynie tymczasowa, a podstawy obaw wnioskodawcy można uznać za trwale usunięte.
- Wyczerpanie przez wnioskodawcę wszystkich możliwości uzyskania ochrony w kraju pochodzenia przed opuszczeniem go nie stanowi wymogu uzyskania ochrony międzynarodowej według obowiązujących przepisów i nie powinno być wymagane w praktyce. W szczególności, wnikliwej ocenie winny zostać poddane przypadki, gdzie poszukiwanie ochrony w kraju pochodzenia mogłoby być niebezpieczne lub byłoby prawdopodobnie nieskuteczne. Od wnioskodawcy nie powinno wymagać się zwrócenia się o ochronę, jeżeli organ orzekający nie wykazał wyraźnie dostępności tej ochrony w kraju pochodzenia, włącznie z regionem zamieszkania wnioskodawcy.
- Podmioty niepaństwowe nie powinny być nigdy wskazywane jako podmioty udzielające ochrony, ponieważ ze swej natury nie są one w stanie zapewnić ochrony o trwałym charakterze.

Alternatywa ochrony wewnętrznej:

- Powoływanie się na AOW przez osoby podejmujące decyzje powinno następować ze starannym uwzględnieniem prawa międzynarodowego i wytycznych ujętych w zmienionej Dyrektywie kwalifikacyjnej (2011), w szczególności w akapicie 27 Preambuły, artykułach 4, 7 i 8 oraz mających zastosowanie przepisach polskiego prawa uchodźczego. Ilekroć organ orzekający podnosi w decyzji możliwość relokacji wnioskodawcy wewnątrz kraju pochodzenia, argument taki stanowi zastosowanie w sprawie AOW.
- AOW może zostać skutecznie podniesiona tylko w odniesieniu do wyraźnie wyznaczonego terytorium relokacji. W przypadku, gdy terytorium relokacji nie pokrywa się z jednostką administracyjną kraju pochodzenia, organ orzekający winien wyznaczyć terytorium relokacji w sposób umożliwiający weryfikację, czy wnioskodawca będzie mógł uzyskać bezpieczny i legalny dostęp do całości

¹⁴ Ilekroć w niniejszych rekomendacjach jest mowa o wnioskodawcy lub wnioskodawcach, rozumie się przez to również wnioskodawczynię lub/ i wnioskodawczynię.

wyznaczonego terytorium i czy na całości wyznaczonego terytorium będzie dostępna dla wnioskodawcy ochrona.

- Dokonując oceny, czy w danej części kraju pochodzenia wnioskodawca nie żywi uzasadnionej obawy przed prześladowaniem oraz czy nie jest narażony na rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy, a także czy można od niego racjonalnie wymagać, by się tam osiedlił, osoba dokonująca tej oceny powinna wziąć pod uwagę osobiste uwarunkowania wnioskodawcy.
- Dla należytego uwzględnienia akapitu 27 Preambuły zmienionej Dyrektywy kwalifikacyjnej (2011), organ orzekający, rozważając zastosowanie AOW, powinien przyjąć domniemanie, że skuteczna ochrona nie jest dostępna w sytuacji, gdy państwo jest podmiotem prześladowania lub poważnej krzywdy lub gdy je toleruje.
- AOW nie powinna mieć zastosowania, jeżeli w sprawie nie zostało wykazane, że wnioskodawca będzie w stanie bezpiecznie i legalnie przebyć każdy z odcinków podróży pomiędzy danym Państwem Członkowskim a wyznaczonym terytorium ochrony, włącznie z uzyskaniem wstępu na terytorium ochrony.
- Jeżeli AOW może mieć zastosowanie do danego wnioskodawcy, powinna mu zostać udostępniona informacja wyjaśniająca koncepcję AOW oraz jej znaczenie - albo w formie pisemnej, albo za pośrednictwem jego przedstawiciela, lub też obiema drogami. Jeżeli AOW ma zostać zastosowana w sprawie, wnioskodawca powinien zostać niezwłocznie poinformowany o takiej możliwości i uzyskać możliwość przedstawienia dowodów oraz argumentów przeciwnych.
- Obowiązek ustalenia i wykazania wszystkich elementów AOW spoczywa na organie orzekającym. Ciężar dowodu i obowiązek ustalenia faktów w zakresie AOW nie może być przerzucany przez organ orzekający na wnioskodawcę poprzez pominięcie któregokolwiek z elementów analizy AOW.

Wnioskodawcy należący do grup o szczególnych potrzebach:

- Osoba dokonująca oceny zastosowania AOW powinna za każdym razem zbadać, czy wnioskodawca nie posiada szczególnych potrzeb związanych z okolicznościami takimi, jak wiek, płeć, stan zdrowia, niepełnosprawność, lub inne uwarunkowania osobiste. Jeżeli takie potrzeby występują w sprawie, ich potencjalny wpływ na ewentualne zastosowanie AOW powinien zostać poddany odrębnej ocenie.
- Zgodnie ze wskazaniem akapitu 27 Preambuły zmienionej Dyrektywy kwalifikacyjnej (2011), w sytuacji, gdy wnioskodawca jest dzieckiem bez opieki, dostępność odpowiedniej opieki i rozwiązań opiekuńczych, pozostających w najlepszym interesie dziecka bez opieki, powinna stanowić integralną część oceny rzeczywistej dostępności ochrony.



ecre

European Council
on Refugees and Exiles

European Council on Refugees and Exiles

Rue Royale 146
1000 Brussels
Belgium

T. +32 2 234 38 00
F. +32 2 514 59 22

ecre@ecre.org

www.ecre.org