

V SA 2817/01 - Wyrok

Data orzeczenia	2002-06-04
Sąd	NSA w Warszawie (przed reformą)
Sędziowie	Brzeziński Kazimierz /przewodniczący/ Piszczek Piotr Chlebny Jacek /sprawozdawca/
Symbol z opisem	627 Cudzoziemcy, repatrianci, nabycie nieruchomości przez cudzoziemca
Hasła tematyczne	Cudzoziemcy
Powołane przepisy	Dz.U. 1997 nr 114 poz. 739; art. 32; Ustawa z dnia 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach. Dz.U. 1991 nr 119 poz. 515; art. 1 ust. A pkt 2; Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r.

Tezy

Obawa przed prześladowaniem w rozumieniu art. 1 ust. A pkt 2 Konwencji Genewskiej nie musi oznaczać, że prześladowanie jest pewne lub nawet prawdopodobne. Ustalenie statusu uchodźcy jest uzasadnione już wówczas, gdy istnieją uzasadnione podstawy do stwierdzenia możliwości prześladowania. "Możliwość" oznacza, że prześladowanie może mieć miejsce, chociaż nie jest pewne lub prawdopodobne, a wymóg stwierdzenia "uzasadnionych podstaw" wskazuje na potrzebę ustalenia obiektywnych i realnych przesłanek ryzyka prześladowania. Na realność zagrożenia wskazuje sytuacja w kraju pochodzenia osoby ubiegającej się o status uchodźcy, a także jej dotychczasowe doświadczenia.

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu sprawy ze skargi Sultana E. na decyzję Rady do Spraw Uchodźców z dnia 14 września 2001 r. (...) w przedmiocie odmowy nadania statusu uchodźcy - uchyla zaskarżoną decyzję; (...).

1. Dla oceny wniosku o nadanie statusu uchodźcy istotne znaczenie ma stwierdzenie, że akty prześladowania były spowodowane przyczynami wskazanymi w Konwencji Genewskiej, a nie czy i w jakim stopniu ofiara prześladowania może być identyfikowana z tymi powodami.

2. Obawa przed prześladowaniem w rozumieniu art. 1 A ust. 2 Konwencji Genewskiej nie musi oznaczać, że prześladowanie jest pewne lub nawet prawdopodobne. Ustalenie statusu uchodźcy jest uzasadnione już wówczas, gdy istnieją uzasadnione podstawy do stwierdzenia możliwości prześladowania. "Możliwość" oznacza, że prześladowanie może mieć miejsce, chociaż nie jest pewne lub prawdopodobne, a wymóg stwierdzenia "uzasadnionych podstaw" wskazuje na potrzebę ustalenia obiektywnych i realnych przesłanek ryzyka prześladowania. Na realność zagrożenia wskazuje sytuacja w kraju pochodzenia osoby ubiegającej się o status uchodźcy, a także jej dotychczasowe doświadczenia. Cudzoziemcy Konwencja Genewska * Uchodźca U97739 32*Um91515 1 ust. A pkt 2

Uzasadnienie

W dniu 28 grudnia 2000 r. obywatel Federacji Rosyjskiej narodowości czeczeńskiej Sultan E. złożył do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wniosek o nadanie statusu uchodźcy. Uzasadniając wniosek oraz podczas przesłuchania na temat przyczyn i okoliczności wyjazdu wyjaśnił, iż wyjechał z Czeczenii z powodu toczących się działań wojennych. Dom wnioskodawcy został zbombardowany, a on i jego rodzina żyli w nieustannym strachu przed prześladowaniami ze strony rosyjskich żołnierzy, pomimo że unikał angażowania się w konflikt czeczeńsko-rosyjski i opierał się bojownikom czeczeńskim, gdy chcieli, by się do nich przyłączył. Wnioskodawca wyjechał z Czeczenii na Ukrainę, a stamtąd po roku przyjechał legalnie do Polski.

Decyzją z dnia 29 czerwca 2001 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji odmówił nadania wnioskodawcy statusu uchodźcy uznając, że nie spełnia on przesłanek do nadania

statusu uchodźcy wskazanych w Konwencji dotyczącej statusu uchodźców sporządzonej w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r. oraz Protokołu dotyczącego statusu uchodźcy w sporządzonego w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1967 r. /Dz.U. 1991 nr 119 poz. 515 i 517/. Zgodnie bowiem z definicją wynikającą z Konwencji Genewskiej uchodźcą jest osoba, która żywi uzasadnioną obawę przed prześladowaniami z powodu swojej "rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych, przebywa poza granicami państwa, którego jest i obywatelem i nie może lub nie chce z powodu tych obaw korzystać z ochrony tego państwa" /art. 1 ust. A pkt 2 Konwencji Genewskiej/. Wnioskodawca nie prowadził działalności na rzecz usamodzielnienia się Republiki Czeczenii-Iczkerii, nie brał także udziału w działaniach wojennych i nie należy do osób, którymi interesują się władze rosyjskie. Na podstawie pisma Ambasady Rzeczypospolitej Polskiej w Federacji Rosyjskiej z dnia 10 sierpnia 2000 r. ustalono, że skarżącemu nie grozi prześladowanie. Wnioskodawca może powrócić do Czeczenii lub osiedlić się w innej części Federacji Rosyjskiej, zwłaszcza że w samej tylko Moskwie mieszka ok. 300 tys. osób pochodzących z Kaukazu. W Moskwie istnieją czeczeńskie władze na uchodźstwie. Na podstawie informacji uzyskanych od Ośrodka Studiów Wschodnich i Radia Svoboda ustalono, że już zakończone zostały regularne działania wojenne. Według Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców /UNHCR/ znacznie wzrosła liczba uchodźców wracających z Inguszetii do północnych rejonów Czeczenii, które kontrolowane są przez Rosjan. Obecnie konflikt rosyjsko-czeczeński nosi znamiona jedynie wojny partyzanckiej. Osoby niezaangażowane w działalność polityczną lub walkę zbrojną mogą wrócić do Czeczenii. Oceniając wyjaśnienia wnioskodawcy wskazano ich niską wiarygodność z uwagi na szereg sprzeczności zarówno w jego wyjaśnieniach, jak i w porównaniu z zeznaniami jego żony, Khavry E. W uzasadnieniu decyzji zaakcentowano także że wnioskodawca nie jest związany z tradycją czeczeńską.

W odwołaniu od powyższej decyzji Sultan E. podniósł, że od momentu rozpoczęcia konfliktu z Rosją mieszkańcy republiki Czeczenii-Iczkerii deklarujący narodowość czeczeńską narażeni są na prześladowania ze strony wojsk rosyjskich. W dniu 15 kwietnia 1995 roku wnioskodawca wraz ze swoim kuzynem został zatrzymany przez rosyjskich najemników na "blok-poście". Rosyjscy żołnierze przetrzymywali wnioskodawcę przez trzy dni. Wnioskodawca w wyniku pobicia miał złamane dwa żebra, ma blizny i z tego powodu dotychczas odczuwa bóle głowy i bóle w stawach kolanowych. Został wypuszczony dopiero po zapłaceniu przez rodzinę łapówki. Wnioskodawca nie uciekł wówczas z Czeczenii, gdyż opiekował się chorymi rodzicami. Wyjechał, gdy jego dom został zbombardowany. Miał także problemy z "wahabistami", którzy przychodzili zarówno do domu, jak i do pracy żądając samochodu i pieniędzy. Skarżący powołał się na raporty organizacji międzynarodowych /np. Amnesty International/, publikacje w biuletynie "Z obcej ziemi" z marca 2001 r., wytyczne Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców z dnia 21 sierpnia 2000 r. oraz w szczególności Rezolucję Komisji Praw Człowieka Narodów Zjednoczonych (...) przyjęta w dniu 20 kwietnia 2001 r., potępiającą naruszenia praw człowieka w Czeczenii dokonywane przez wojska Federacji Rosyjskiej, służby federalne i inne podmioty państwowe. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji bezzasadnie powołał się również na możliwość osiedlenia się w innej części Federacji Rosyjskiej, albowiem zgodnie z stanowiskiem UNHCR skorzystanie z możliwości wewnętrznej relokacji przez osoby narodowości czeczeńskiej nie jest możliwe. Nadal stosowane jest ustawodawstwo dotyczące propiski, nie można uzyskać tymczasowego zameldowania, zdarzają się liczne przypadki konfiskaty paszportów i zatrzymań przez policję. Powołana rezolucja Komisji Praw Człowieka Narodów Zjednoczonych potępiła ataki na ludność cywilną jak również poważne naruszenia praw człowieka - porwania, pozasądowe, zbiorowe i arbitralne egzekucje, tortury oraz inne nieludzkie traktowanie i karanie. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji naruszył przepisy postępowania administracyjnego poprzez niewłaściwe ustalenie stanu faktycznego. Stwierdzone sprzeczności w zeznaniach wnioskodawcy i jego żony mają charakter pozorny, a odmowa wiarygodności jego zeznaniom

miała charakter dowolny.

Rada do Spraw Uchodźców decyzją z dnia 14 września 2001 r. nie uwzględniła odwołania. W uzasadnieniu decyzji ustalono, że wnioskodawca jesienią 1999 r. wyjechał wraz ze swoją rodziną z Czeczenii, ponieważ zniszczono jego mieszkanie i był narażony na najścia rabusiów lub wahabitów, którzy żądali haraczy lub okupu. W okresie pierwszej wojny czeczeńskiej, na jednym z blok-postów został ciężko pobity przez żołnierzy rosyjskich, zatrzymany i zwolniony dopiero po zapłaceniu okupu. Zdaniem Rady wnioskodawca nie jest związany kulturowo, rodzinie i religijnie z Czeczenią. Wnioskodawca unikał angażowania się w konflikt czeczeńsko-rosyjski. W uzasadnieniu decyzji Rady zaakcentowano, że wnioskodawca nie był aresztowany, więziony, czy prześladowany w związku ze swoją narodowością ani nie figuruje także w spisach osób narażonych na prześladowania. Oceniając sytuację osób, które przyjechały do Polski z Czeczenii, należy stwierdzić, że występują dwie różniące się grupy przybyszów. Pierwsza grupa to ludność cywilna, osoby dotknięte i pokrzywdzone przez konflikt wojenny, które same w ten konflikt nie angażowały się i są jego ofiarami. Druga grupa to bojownicy czeczeńscy, uczestnicy konfliktu po stronie czeczeńskiej, aktywiści ruchu wolnościowego, którzy są poszukiwani przez wojsko i władze rosyjskie, zagrożeni represjami i prześladowaniami i nie mogący liczyć na sprawiedliwe osądzenie. Odrębną kategorią są natomiast Czeczeni stosujący jako metody działania terror, czyli osoby, które są zbrodniarzami wojennymi, przestępcami lub sprawcami czynów niezgodnych z celami i zasadami Narodów Zjednoczonych /art. 1 lit. "F" Konwencji Genewskiej z 1951 r./ Zdaniem Rady, status uchodźcy należy rozważać tylko w odniesieniu do drugiej grupy mieszkańców Czeczenii. Pierwszej grupie, czyli uciekinierom z obszarów wojny należy przyznać czasową ochronę ze względów humanitarnych. Wnioskodawca należy do tej właśnie grupy i zasługuje na czasową ochronę lub pomoc humanitarną. Wnioskodawca po wyjeździe z Czeczenii przebywał przez jeden rok na Ukrainie. Zdaniem Rady do Spraw Uchodźców "o ile można uznać, że osoby narodowości czeczeńskiej są prześladowane na terenie Rosji to brak takich sygnałów z Ukrainy". Rada uznała natomiast za uzasadnione zarzuty odwołania odnoszące się do odmowy wiarygodności wyjaśnieniom wnioskodawcy, gdyż wskazane w uzasadnieniu decyzji I instancji sprzeczności mogły wynikać z bariery językowej i różnego rozumienia pytań a także z niepamięci i mylenia faktów, co wiąże się bardziej z upływem czasu i dynamiką wydarzeń. Zeznania wnioskodawcy są zasadniczo zgodne i pozwalają ustalić stan faktyczny.

W skardze do Naczelnego Sądu Administracyjnego Sułtan E. zakwestionował stanowisko Rady do Spraw Uchodźców, że nie jest związany kulturowo, rodzinie i religijnie z Czeczenią. Skarżący jest muzułmaninem i przestrzega wszelkich zasad, nakazów swojej religii, kultuwyje tradycje muzułmańskie w rodzinie. W uzasadnieniu decyzji Rady wadliwie przyjęto, że skarżący nie był prześladowany w związku ze swoją narodowością, gdyż właśnie z powodu swojej narodowości był porwany i przetrzymywany przez żołnierzy rosyjskich do chwili zapłacenia okupu. Skarżący podniósł, że nie może zamieszkać w innej części Rosji, gdyż w byłych republikach radzieckich istnieje wciąż obowiązek uzyskiwania pozwolenia na pobyt, tzw. propiska która ogranicza swobodę poruszania się i wybór miejsca zamieszkania. Zdaniem skarżącego, organ II instancji wadliwie także przyjął, że udzielenie pomocy humanitarnej stanowi przesłankę wyłączającą możliwość uzyskania statusu uchodźcy przez skarżącego. W skardze podniesiono, że Rada nie oceniła dodatkowych dowodów złożonych w toku postępowania odwoławczego.

W odpowiedzi na skargę Rada do Spraw Uchodźców wniosła o jej oddalenie podtrzymując argumentację zawartą w zaskarżonej decyzji. Odnosząc się do zarzutu nie uwzględnienia wniosków dowodowych złożonych w toku postępowania odwoławczego Rada zaakcentowała, że znana jest jej rezolucja Komisji Ekonomiczno-Społecznej Narodów Zjednoczonych w sprawie sytuacji w Czeczenii, natomiast dokument datowany na dzień 7 września 2001 r. został złożony po wydaniu decyzji Rady.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył:

Skarga jest uzasadniona.

Na podstawie art. 32 ustawy z dnia 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach /Dz.U. nr 114 poz. 739 ze zm./ status uchodźcy w Rzeczypospolitej Polskiej nadaje się zgodnie z wymogami Konwencji dotyczącej statusu uchodźców sporządzonej w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r. oraz Protokołu dotyczącego statusu uchodźcy w sporządzonym w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1967 r. /Dz.U. 1991 nr 119 poz. 515 i 517/. Zgodnie z definicją wynikającą z Konwencji Genewskiej uchodźcą jest osoba, która żywi uzasadnioną obawę przed prześladowaniami z powodu swojej "rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych, przebywa poza granicami państwa, którego jest i obywatelem i nie może lub nie chce z powodu tych obaw

korzystać z ochrony tego państwa" /art. 1 ust. A pkt 2 Konwencji Genewskiej/. Skarżący w złożonych wyjaśnieniach podniósł, że grozi mu prześladowanie ze strony wojsk rosyjskich albowiem jest Czeczenem. Rada do Spraw Uchodźców uznała za uzasadniony zarzut zawarty w odwołaniu o bezzasadnej odmowie wiarygodności wyjaśnieniom skarżącego. Zdaniem Rady, skarżący jest ofiarą wojny domowej, nie grozi mu prześladowanie ze strony wojsk rosyjskich oraz nie jest związany kulturowo, religijnie i rodzinnie z Czeczenią. W konsekwencji stwierdzono, że przyjechał do Polski z powodów ekonomicznych.

Po pierwsze, stwierdzenie, że Sułtan E. nie jest związany kulturowo, rodzinnie i religijnie z Czeczenią jest dowolne i nie znajduje żadnego uzasadnienia w zebranych materiale dowodowym. Sam fakt, że skarżący nie bierze udziału w walkach nie oznacza, że nie jest Czeczenem. Nawet gdyby skarżący, jak stwierdzono w uzasadnieniu decyzji, nie był związany kulturowo, rodzinnie i religijnie ze swoją ojczyzną, to nie wyklucza to prześladowań o charakterze religijnym lub narodowościowym, jeśli władze państwowe dopuszczają się aktów prześladowania właśnie z tych przyczyn. Stwierdzenie to jest także aktualne gdyby władze państwowe pozostawały nawet w błędnym przekonaniu co do religii lub narodowości skarżącego. Dla oceny wniosku o nadanie statusu uchodźcy istotne znaczenie ma stwierdzenie, że akty prześladowania były spowodowane przyczynami wskazanymi w Konwencji Genewskiej, a nie czy i w jakim stopniu ofiara prześladowania może być identyfikowana z tymi powodami. W toku postępowania skarżący był szczegółowo pytany na okoliczność wyznawanej religii (...) i ostatecznie Rada do Spraw Uchodźców nie zakwestionowała wiarygodności składanych wyjaśnień. Nie została także podważona wiarygodność wyjaśnień skarżącego, że został zatrzymany w 1995 roku z powodu swojej narodowości przez wojska rosyjskie i przetrzymywany aż do zapłacenia okupu. O związkach rodzinnych z Czeczenią świadczą wyjaśnienia skarżącego złożone w toku postępowania (...).

Po drugie, stwierdzenie, że Czeczenom, którzy nie angażowali się w walki zbrojne nie grozi prześladowanie ze strony władz rosyjskich nie znajduje dostatecznego uzasadnienia w zebranych materiale dowodowym. Rada do Spraw Uchodźców uznała, że organ I instancji "rzetelnie ocenił sytuację w Czeczenii i ocenom tym nie można zarzucić pobieżności lub dowolności". Należy jednak zauważyć, że ustalenie zawarte w decyzji Ministra, że skarżący może powrócić do Czeczenii lub osiedlić się w innej części Federacji Rosyjskiej, nastąpiło na podstawie pisma Ambasady Polskiej w Moskwie z dnia 10 sierpnia 2000 r. (...). Pismo Ambasady rozpoczyna się jednak od stwierdzenia, że "nie można jednoznacznie stwierdzić, czy na terenie Rosji istnieją realne zagrożenia dla życia i zdrowia wnioskodawcy" i kończy się sformułowaniem "bezpieczeństwo wnioskodawcy jest analogiczne, jak innych członków narodu czeczeńskiego". Normalizację w Czeczenii mają potwierdzać informacje uzyskane z UNHCR, że osoby niezaangażowane w walkę zbrojną lub działalność polityczną wracają do Czeczenii,

ale w aktach znajduje się pismo Przedstawicielstwa w Warszawie Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców z dnia 2 października 2001 roku, w którym wyraźnie stwierdza się, że "sytuacja wewnętrzna w Czeczenii nie pozwala obecnie na prowadzenie operacji repatriacyjnej uchodźców z obozów w Inguszetii".(...). Fakt powrotu wielu mieszkańców Czeczenii może potwierdzać stopniową poprawę sytuacji ale nie pozwala na jednoznaczne stwierdzenie o braku zagrożeń dla ludności cywilnej. Sama Rada do Spraw Uchodźców nie jest także jednoznaczna w swoich ocenach stwierdzając, że "o ile można uznać, że osoby narodowości czeczeńskiej są prześladowane na terenie Rosji to brak takich sygnałów z Ukrainy". W toku postępowania odwoławczego strona skarżąca złożyła rezolucję Komisji Praw Człowieka Rady Ekonomiczno-Społecznej ONZ 2001/24 - "Sytuacja w Republice Czeczeńskiej Federacji Rosyjskiej". Dokument ten stwierdza naruszenia praw człowieka wobec ludności cywilnej przez władze rosyjskie w Czeczenii. Jego złożenie uzasadniało co najmniej uzupełnienie materiału dowodowego celem ustalenia położenia Czeczenów, którzy podobnie jak skarżący nie angażowali się bezpośrednio w konflikt. Rada do Spraw Uchodźców w uzasadnieniu decyzji nie odniosła się do znaczenia powyższego dokumentu, ani też nie podjęła próby przeprowadzenia dodatkowych dowodów na okoliczność sytuacji ludności cywilnej w Czeczenii. Przedmiotem tych ustaleń winien być stosunek władz rosyjskich do ludności cywilnej narodowości czeczeńskiej. W Podręczniku UNHCR /Zasady i tryb ustalania statusu uchodźcy, Genewa 1992, paragrafy 41-43/, zwraca się uwagę, że obawa przed prześladowaniem jest pojęciem nie tylko subiektywnym ale i obiektywnym, dlatego wymaga oceny według okoliczności zobiektywizowanych i jest uzasadniona, jeśli starający się o status potrafi "(...) w rozsądnym stopniu wykazać, że pozostanie w kraju pochodzenia stało się dlań nieznosne (...)". Celem ustalenia powyższej przesłanki najistotniejsze znaczenie ma ustalenie sytuacji w kraju pochodzenia wnioskodawcy. Należy również podkreślić, że obawa przed prześladowaniem w rozumieniu art. 1 ust. A pkt 2 Konwencji Genewskiej nie musi oznaczać, że prześladowanie jest pewne lub nawet prawdopodobne. Ustalenie statusu uchodźcy jest uzasadnione już wówczas, gdy istnieją uzasadnione podstawy do stwierdzenia możliwości prześladowania. "Możliwość" oznacza, że prześladowanie może mieć miejsce, chociaż nie jest pewne lub prawdopodobne, a wymóg stwierdzenia "uzasadnionych podstaw" wskazuje na potrzebę ustalenia obiektywnych i realnych przesłanek ryzyka prześladowania. Na realność zagrożenia wskazuje sytuacja w kraju pochodzenia osoby ubiegającej się o status uchodźcy, a także jej dotychczasowe doświadczenia.

Po trzecie, okoliczności związane z pobytem skarżącego przez rok na Ukrainie mogłyby mieć tylko wówczas znaczenie, gdyby przyjąć, że Ukraina jest jego krajem pochodzenia. Takiego stanowiska jednak w uzasadnieniu decyzji nie prezentowano. W uzasadnieniu decyzji Rady do Spraw Uchodźców nie nawiązano również do możliwości zamieszkania przez skarżącego w innej części Federacji Rosyjskiej. Z tego względu zbędne jest ustosunkowanie się do prawnej zasadności podniesionego argumentu w decyzji organu I instancji w świetle paragrafu 91 cytowanego Podręcznika UNHCR oraz realnych możliwości zamieszkania przez skarżącego w innej części Federacji Rosyjskiej, na co zwrócono uwagę w odwołaniu i skardze z uwagi na instytucję "propiski".

Mając na uwadze powyższe należało na podstawie art. 22 ust. 1 pkt 1 ust. 2 pkt 1 i 3 i art. 55 ustawy z dnia 11 maja 1995r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym /Dz.U. nr 74 poz. 368 ze zm./ orzec jak w sentencji.