



Warszawa, 17-07-2023 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

XI.542.6.2022.JK

Pan

gen. dyw. SG Tomasz Praga

Komendant Główny Straży Granicznej

ePUAP

Szanowny Panie Komendancie!

Pragnę zwrócić uwagę Pana Generała na sprawę dotyczącą realizacji decyzji o zobowiązaniu do powrotu obywatela Tadżykistanu - Pana ██████████

W dniu 24 maja 2023 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: „ETPC” lub „Trybunał”) postanowił, zgodnie z art. 39 Regulaminu¹, zastosować wobec ww. cudzoziemca środek tymczasowy przewidujący, że decyzja o zobowiązaniu Pana ██████████ do powrotu nie może zostać zrealizowana przed upływem trzech tygodni od zakończenia postępowania przed polskimi władzami, w tym sądami administracyjnymi, dotyczącego decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 maja 2023 r. zobowiązującej cudzoziemca do opuszczenia terytorium Polski. Pomimo tego że, wydany przez Trybunał środek tymczasowy nadal obowiązywał, Pan ██████████ został deportowany do kraju pochodzenia w dniu 22 czerwca br.

¹ Regulamin Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (Dz. U. Nr 61, poz. 284/1 ze zm.; dalej: „Regulamin”).

W tej sprawie z mojego upoważnienia prowadzono korespondencję z Dyrektorem Zarządu ds. Cudzoziemców Komendy Głównej Straży Granicznej. W odpowiedzi z dnia 28 czerwca 2023 r. (znak: KG-CU-ZSS.072.11.2023) Pan Dyrektor wskazał, że „(...) środek tymczasowy jako orzeczenie procesowe o charakterze wypadkowym (...) nie może wywierać bezpośredniego skutku w prawie krajowym.”. Wspomniał również o tym, że „Kwestia niedochowania przez stronę postępowania środka tymczasowego nie oznacza automatycznego naruszenia uprawnienia strony do skargi indywidualnej, o którym mowa w art. 34 EKPC (...)”.

Taki sposób interpretacji zakresu obowiązku stosowania przez państwo - stronę Konwencji² środka tymczasowego wydane na podstawie art. 39 Regulaminu należy poddać stanowczej krytyce. Wszak nie ulega wątpliwości, że państwa - strony Europejskiej Konwencji Praw Człowieka są zobowiązane do bezpośredniego stosowania środków tymczasowych nałożonych przez Trybunał.

Instytucja środka tymczasowego to integralny element systemu Konwencji, który zgodnie z przyjętą praktyką Trybunału stosowany jest w wyjątkowych przypadkach, gdy wobec skarżącego zachodzi bezpośrednio ryzyko wyrządzenia nieodwracalnej szkody w zakresie dochodzonego przez niego prawa gwarantowanego Konwencją.³ Celem przyznania środka tymczasowego jest zapewnienie skutecznego wykonywania prawa do złożenia skargi indywidualnej przewidzianego w art. 34 Konwencji, poprzez zabezpieczenie dochodzonego przez skarżącego prawa chronionego przez EKPC, gdy zostanie ono uznane za zagrożone nieodwracalną

² Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, dalej: „EKPC” lub „Konwencja”).

³ Wyrok ETPC z 4 lutego 2005 r., 46827/99, 46951/99, Mamatkulov i Askarov przeciwko Turcji, pkt 104; Wyrok ETPC z dnia 10 marca 2009 r., 39806/05, Paladi przeciwko Mołdawii, pkt 89; Wyrok ETPC z 2 marca 2010 r., 61498/08, Al-Saadoon i Mufdhi przeciwko Wielkiej Brytanii, pkt 160.

szkodą w wyniku działań pozwanego państwa.⁴ W orzecznictwie Trybunału podnosi się, że „Istotna rola, jaką odgrywają środki tymczasowe w systemie Konwencji, nie tylko stanowi podstawę ich wiążącego skutku prawnego dla zainteresowanych państw, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, ale także nakazuje przywiązywanie najwyższej wagi do kwestii przestrzegania przez państwa - strony wskazań Trybunału w tym zakresie (...)” (tłum. własne).⁵

Utrwalona w orzecznictwie Trybunału koncepcja wiążącego prawnie skutku nałożenia na państwo - stronę Konwencji środka tymczasowego wynika ze szczególnej roli tej instytucji oraz treści art. 34 EKPC in fine, który to zobowiązuje państwa - strony Konwencji do umożliwienia osobom skutecznego wykonania ich prawa do wniesienia skargi do Trybunału. Obowiązek ten wymaga od państw - stron Konwencji nie tylko „(...) powstrzymania się od wywierania presji na skarżących, ale także od wszelkich działań lub zaniechań, które poprzez zniszczenie lub usunięcie przedmiotu skargi uczyniłyby ją bezcelową (...)” (tłum. własne).⁶ Dlatego też, nieprzestrzeganie przez państwo - stronę Konwencji środka tymczasowego, o ile nie zaistniała obiektywna przeszkoda, która uniemożliwiła realizację tego środka, jest interpretowane jako naruszenie obowiązku wynikającego z art. 34 Konwencji in fine.⁷

Warto zauważyć również, że przy ocenie naruszenia przez państwo - stronę Konwencji art. 34 EKPC w związku z niezastosowaniem nałożonego przez Trybunał

⁴ Mamatkulov, cyt. powyżej, pkt 125; Wyrok ETPC z 12 kwietnia 2005 r., 36378/02, Shamayev i inni przeciwko Gruzji i Rosji, pkt 473; Wyrok ETPC z 17 stycznia 2006 r., 50278/99, Aoulmi przeciwko Francji pkt 108; Wyrok ETPC z 24 lutego 2009 r., 246/07, Ben Khemais przeciwko Włochom, pkt 82; Wyrok ETPC z 27 listopada 2014 r., 51857/13, Amirov przeciwko Rosji, pkt 66.

⁵ Amirov, cyt. powyżej, pkt 67.

⁶ Paladi, cyt. powyżej, pkt 87.

⁷ Mamatkulov, cyt. powyżej, pkt 128; Shamayev, cyt. powyżej, pkt 473; Al-Saadoon i Mufdhi, cyt. powyżej, pkt 161; Amirov, cyt. powyżej, pkt 68; Ben Khemais, cyt. powyżej, pkt 82; Paladi, cyt. powyżej, pkt 88; Wyrok ETPC z 2 października 2012 r., 14743/11, Abdulkhakov przeciwko Rosji, pkt 222, Wyrok ETPC z 23 lipca 2020 r., 40503/17, 42902/17, 43643/17, M.K. i inni przeciwko Polsce, pkt 230; Wyrok z 8 lipca 2021 r., 51246/17, D.A. i inni przeciwko Polsce pkt 96.

środka tymczasowego, Trybunał nie bada, czy decyzja o zastosowaniu środka tymczasowego była poprawna, tylko ustala czy państwo zastosowało się do litery i ducha środka tymczasowego.⁸ Rolą państwa - strony Konwencji nie jest badanie poprawności decyzji Trybunału o nałożeniu środka tymczasowego, lecz jego stosowanie przez cały czas obowiązywania. Tym niemniej, jeżeli państwo - strona EKPC posiada materiały, które mogą przekonać Trybunał do uchylecia środka tymczasowego, to takie materiały powinny zostać przedstawione Trybunałowi.⁹ Sytuacja, w której państwo - strona Konwencji samodzielnie podejmie decyzję o niestosowaniu nałożonego przez ETPC środka tymczasowego nie będzie oceniana przez pryzmat słuszności wydania środka tymczasowego przez Trybunał, tylko niedotrzymania obowiązku stosowania środka tymczasowego przez państwo - stronę Konwencji.

Jak wskazano powyżej, ze względu na treść zobowiązania państw - stron Konwencji wynikającą z art. 34 EKPC oraz istotną rolę jaką odgrywają środki tymczasowe w systemie Konwencji, nałożenie środków tymczasowych rodzi wiążące skutki prawne dla zainteresowanych państw - stron EKPC. Środki tymczasowe mają służyć zabezpieczeniu możliwości skutecznego zbadania sprawy przez Trybunał i nie podlegają ocenie państwa - strony Konwencji w zakresie zasadności ich realizacji. Niezależnie od tego, czy dane państwo - strona Konwencji zgadza się z decyzją Trybunału o zastosowaniu środka tymczasowego, niezastosowanie takiego środka „winno być postrzegane jako uniemożliwienie Trybunałowi skutecznego rozpatrzenia skargi oraz przeszkadzanie skarżącemu w skutecznym wykonywaniu jego prawa do skargi, a tym samym jako naruszenie art. 34 Konwencji” (tłum. własne).¹⁰

W konsekwencji wyrażona w piśmie Dyrektora Zarządu ds. Cudzoziemców interpretacja, w której wskazano, że środek tymczasowy zarządzony przez Trybunał nie może wywierać bezpośredniego skutku w prawie krajowym, jest błędna. Należy podkreślić, że zgodnie z art. 9 Konstytucji RP wszystkie organy Rzeczypospolitej

⁸ Paladi, cyt. powyżej, pkt 91, 92; Al-Saadoon i Mufdhi, cyt. powyżej, pkt 161; Amirov, cyt. powyżej, pkt 71; M. K., cyt. powyżej, pkt 234.

⁹ Paladi, cyt. powyżej, pkt 90; Al-Saadoon i Mufdhi, cyt. powyżej, pkt 161; D.A., cyt. powyżej, pkt 97.

¹⁰ Mamatkulov, cyt. powyżej, pkt 128.

Polskiej są zobowiązane do respektowania wiążącego Polskę prawa międzynarodowego. Środki tymczasowe ETPC są elementem tego prawa i opierają się na wiążących Polskę aktach prawa międzynarodowego. Pragnę zaznaczyć, że regulamin ETPC – będący bezpośrednią podstawą wydawania przez Trybunał środków tymczasowych – należy do aktów prawa międzynarodowego, a podstawą prawną jego obowiązywania jest art. 25 lit. d Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Zważając na powyższe, na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2023 r. poz. 1058), zwracam się do Pana Komendanta z uprzejmą prośbą o odniesienie się do wyżej opisanej sprawy, w tym do stanowiska zaprezentowanego przez Dyrektora Zarządu ds. Cudzoziemców Komendy Głównej Straży Granicznej.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

ppłk SG Paweł Hołoweńko
Dyrektor Zarządu ds. Cudzoziemców
Komendy Głównej Straży Granicznej
ePUAP