

Brak skutecznego środka prawnego w związku z wydalaniem

De Souza Ribeiro przeciwko Francji (wyrok) – 13 grudnia 2012r., Wielka Izba, skarga nr 22689/07 (po przekazaniu sprawy do rozpatrzenia na wniosek skarżącego)

Skarżący, Brazylijczyk, mieszkał z rodziną w Gujanie Francuskiej od 1988r. Przyjechał tam jako siedmioletnie dziecko i przebywał do stycznia 2007r. 25 stycznia 2007r. został zatrzymany podczas kontroli drogowej. Nie potrafił udowodnić legalności swojego pobytu na terytorium francuskim, został więc zatrzymany, po czym wydano wobec niego administracyjny nakaz wydalenia i aresztowano do czasu jego wykonania. O godz. 15.11 następnego dnia wystąpił do sądu administracyjnego o kontrolę sądową nakazu wydalenia a także, w trybie pilnym, o wstrzymanie jego wykonania. Twierdził, że był bezprawny. O godz. 16, po ok.50 minutach od wystąpienia do sądu administracyjnego, został wydany do Brazylii. Tego samego wieczora sąd administracyjny ze względu na fakt deportacji uznał wniosek o kontrolę sądową za bezprzedmiotowy. W lutym 2007r. De Souza wniósł w trybie pilnym do sądu administracyjnego przewidzianą w prawie francuskim skargę o ochronę podstawowej wolności (requête en référé liberté), która jednak została oddalona. W sierpniu 2007r., wrócił do Gujany nielegalnie. 18 października 2007r. sąd administracyjny zbadał jego pierwotny wniosek o kontrolę sądową nakazu wydalenia z 25 stycznia 2007r., uznał go za bezprawny i uchylił. W czerwcu 2009r, skarżący otrzymał zgodę na pobyt, która została następnie przedłużona do czerwca 2012r. Obecnie posiada zezwolenie na pobyt “ze względów związanych z życiem prywatnym i rodzinnym”.

W skardze do Trybunału De Souza zarzucił brak w prawie francuskim skutecznego środka prawnego w związku z zarzutem bezprawnej ingerencji w życie prywatne i rodzinne w rezultacie wydalenia do Brazylii (art.13 w połączeniu z art.8 Konwencji).

Izba (Sekcja V) 30 czerwca 2011r. jednogłośnie uznała za niedopuszczalny zarzut na tle art.8 oraz stosunkiem głosów cztery do trzech, iż nie doszło do naruszenia art.13 w połączeniu z art.8 Konwencji.

W sprawach na tle stosowania przepisów imigracyjnych Trybunał systematycznie potwierdzał, że ugruntowane prawo międzynarodowe zezwala państwu – z zastrzeżeniem jego zobowiązań traktatowych – na kontrolę wjazdu i pobytu oraz na wydalanie cudzoziemców. Konwencja nie gwarantuje cudzoziemcowi prawa do wjazdu i pobytu w konkretnym kraju, a w związku z zadaniem utrzymania porządku publicznego państwo może wydrzeć cudzoziemca skazanego za przestępstwa. Decyzje w tym zakresie – jeśli mogą oznaczać ingerencję w prawo chronione w ust.1 art.8 – muszą być zgodne z prawem, realizować uprawniony cel i być konieczne w społeczeństwie demokratycznym.

Z art.1 wynika, że odpowiedzialność za implementację i wprowadzanie w życie zagwarantowanych praw i wolności spoczywa przede wszystkim na władzach krajowych. Mechanizm skargi do Trybunału ma charakter subsydiarny w stosunku do krajowych systemów ochrony praw człowieka. Wyraża się on w art.13 i art. 35 ust.1 Konwencji.

Trybunał wielokrotnie potwierdzał, że art.13 Konwencji gwarantuje na poziomie krajowym środek prawny umożliwiający egzekwowanie istoty praw i wolności Konwencji niezależnie od formy ich zabezpieczenia w krajowym porządku prawnym. W rezultacie wymagany jest krajowy środek prawny umożliwiający właściwemu organowi państwowemu zarówno rozpatrzenie “nadającego się do uzasadnienia zarzutu” na podstawie Konwencji jak i odpowiednią naprawę stwierdzonego naruszenia. Zakres obowiązków państw na podstawie art.13 różni się w zależności od natury stawianego zarzutu. Państwa posiadają pewną swobodę sposobu wypełniania swoich obowiązków na jego podstawie. Środek prawny musi jednak być praktycznie i prawnie skuteczny.

Jego skuteczność nie zależy od gwarancji uzyskania przez skarżącego korzystnego rozstrzygnięcia. Podobnie, "organ władzy państwowej", o których mowa w tym przepisie, nie musi być sądem. Przy ocenie skuteczności istotne znaczenie mają jego uprawnienia i istniejące gwarancje proceduralne. Jeśli wchodzący w grę "organ władzy państwowej" nie jest sądem, Trybunał zawsze musi ocenić jego niezależność i oferowane skarżącemu gwarancje proceduralne. Nawet, jeśli pojedynczy środek prawny nie spełnia jako taki całkowicie wymagań art.13, może je spełnić zespół środków istniejących w prawie krajowym.

Skuteczny środek prawny wymagany w art.13 musi być praktycznie i prawnie dostępny, w szczególności w tym sensie, że organy państwa, którego skarga dotyczy, nie mogą w sposób nieuzasadniony utrudniać korzystania z niego.

Szczególne znaczenie ma szybkość samej akcji naprawczej, można sobie bowiem wyobrazić, że właściwy charakter środka prawnego stanie pod znakiem zapytania z powodu nadmiernej długości wiążącej się z nim procedury.

Jeśli skarga dotyczy zarzutu możliwości narażenia w razie wydalenia czy ekstradycji na rzeczywiste ryzyko traktowania sprzecznego z art.3 Konwencji - ze względu na znaczenie tego przepisu i nieodwracalną naturę możliwej szkody w razie zmaterializowania się ryzyka tortur lub innego złego traktowania - skuteczność środka prawnego dla celów art.13 bezwzględnie wymaga szczegółowego zbadania takiej skargi przez organ władzy państwowej i niezależnej, rygorystycznej kontroli, czy istnieją materialne podstawy do obawy istnienia rzeczywistego ryzyka traktowania sprzecznego z art.3. Musi to być dokonane z rozsądną szybkością. W takim przypadku wymóg skuteczności oznacza również dostęp do środka prawnego posiadającego automatyczny efekt zawieszający. Te same zasady mają zastosowanie, gdy wydalenie lub ekstradycja narażają skarżącego na rzeczywiste ryzyko naruszenia prawa do życia chronionego w art.2 Konwencji. Wreszcie, wymaganie to odnosi się również do skarg na tle art. 4 Protokołu nr 4, a więc zbiorowego wydalenia cudzoziemców.

W przypadkach, gdy wydalenia są kwestionowane z zarzutem ingerencji w życie prywatne i rodzinne, środek prawny uważany za skuteczny nie musi mieć automatycznie efektu zawieszającego. W sprawach dotyczących imigracji jednak, w razie nadającego się do uzasadnienia zarzutu, iż wydalenie grozi ingerencją w prawo cudzoziemca do poszanowania jego życia prywatnego i rodzinnego, art.13 w połączeniu z art.8 Konwencji wymaga od państwa umożliwienia mu skutecznego kwestionowania deportacji lub odmowy zgody na pobyt. Wymaga również zbadania przez ciało krajowe, oferujące odpowiednie gwarancje niezależności i bezstronności, istotnych kwestii wchodzących w grę, w postępowaniu zapewniającym wystarczające zabezpieczenia proceduralne i wystarczający stopień szczegółowości oceny.

Trybunał zauważył, że kwestia, która wchodziła w tym przypadku w grę dotyczyła skuteczności środków prawnych istniejących w Gujanie Francuskiej użytych przez skarżącego w obronie przed wydaleniem w celu postawienia zarzutu naruszenia w ten sposób art.8 Konwencji. W związku z tym Trybunał uważał za konieczne potwierdzić, że w sprawach imigracyjnych takich, jak w przypadku skarżącego, zgodnie z zasadą subsydiarności jego badanie ogranicza się do kwestii skuteczności procedur krajowych i oceny, czy były w nich przestrzegane prawa człowieka. Art.13 nie idzie tak daleko, aby wymagać jakiegokolwiek konkretnej formy środka prawnego. Pod tym względem państwa mają pewną swobodę.

W tym przypadku skarżący wykorzystał środki prawne dostępne przed wydaleniem istniejące w systemie obowiązującym w Gujanie Francuskiej: wystąpił do sądu administracyjnego o kontrolę sądową nakazu wydalenia, złożył wnioski w trybie pilnym o wstrzymanie jego

wykonania a następnie w podobnym trybie do tego samego sądu przewidzianą przez prawo francuskie skargę o ochronę podstawowej wolności.

Trybunał musiał więc ustalić, czy w tych okolicznościach skarżący korzystał ze skutecznych zabezpieczeń chroniących go przed wykonaniem nakazu wydalenia naruszającego w jego mniemaniu art.8.

Chronologia tej sprawy przedstawiała się następująco: po zatrzymaniu skarżącego rano 25 stycznia 2007r. został wydany nakaz jego wydalenia, po czym około godz. 10.00 zastosowano wobec niego areszt administracyjny; następnego dnia około godz. 14.00 został już deportowany. Wydalono go więc w okresie krótszym niż 36 godzin od zatrzymania.

Uzasadnienie nakazu wydalenia wydanego przez prefekta Gujany Francuskiej było krótkie i stereotypowe. Powiadomiono go o nim natychmiast po zatrzymaniu. Elementy te wydawały się wskazywać, że sytuację skarżącego zbadano tylko pobieżnie.

Trybunał zauważył, że niezależnie od powodu, z jakiego nie miał uregulowanej sytuacji prawnej w chwili zatrzymania do kontroli na drodze, prawo francuskie chroniło go przed wszelką formą wydalenia. Do takiego wniosku doszedł Sąd Administracyjny w Cayenne, który – po zbadaniu dowodów pierwotnie złożonych przez skarżącego - uznał później nakaz wydalenia za bezprawny. Już w okresie przed 26 stycznia 2007r, władze francuskie posiadały dowody wskazujące na brak podstawy prawnej wydalenia skarżącego, która mogła oznaczać bezprawną ingerencję w jego prawa na podstawie art.8 ust.2 Konwencji. Wielka Izba uważała więc, że w związku z wydaleniem go do Brazylii pojawiła się poważna kwestia zgodności tego środka z art.8 Konwencji. W rezultacie miał on “nadający się do uzasadnienia” zarzut w tym zakresie dla celów art.13 Konwencji.

Skarżący, korzystając z pomocy prawnej był w stanie wnieść sprawę do Sądu Administracyjnego w Cayenne. Zdaniem Trybunału sąd ten był niezależny i bezstronny oraz kompetentny do badania zarzutów na tle art.8.

Potwierdził jednak, że niezależnie od kwestii zawieszającego charakteru danego środka - aby można było uznać go za skuteczny i uniknąć ryzyka arbitralnej decyzji – wymagana była autentyczna interwencja sądu lub “organu władzy państwowej”.

W tym przypadku nie można było uznać, że akta przedstawione do rozpatrzenia właściwemu “organowi władzy państwowej” były szczególnie skomplikowane. Wnioski skarżącego zawierały jasną argumentację prawną sprowadzającą się do twierdzenia, że nakaz wydalenia był sprzeczny z Konwencją i prawem francuskim.

Skarżący złożył wniosek w sądzie administracyjnym wniosek o kontrolę sądową 26 stycznia 2007r. o godz. 15.11, a został deportowany o godz. 16 tego samego dnia. Zdaniem Trybunału, w związku z decyzją o wykonaniu nakazu wydalenia tak krótki okres wykluczał możliwość jakiegokolwiek poważnego zbadania przez sąd okoliczności i argumentów prawnych przemawiających na rzecz i przeciw naruszeniu w tym przypadku art.8 Konwencji.

W rezultacie, skarżący został wydany bez rzeczywistego zbadania przez jakikolwiek organ władzy państwowej wniosków skarżącego oraz okoliczności dotyczących jego życia prywatnego i rodzinnego. Chronologia faktów wskazywała, że w tej sprawie nie doszło do sądowego zbadania argumentów skarżącego ani złożonego w trybie pilnym wniosku o zastosowanie środka tymczasowego.

Postępowanie w trybie pilnym mogło teoretycznie umożliwić sądowi zbadanie argumentów skarżącego i w razie konieczności doprowadzić do zawieszenia wykonania nakazu

wydalenia, stało się to jednak niemożliwe z powodu zbyt krótkiego czasu między wnioskiem do sądu i wykonaniem nakazu. W istocie, sędzia dyżurny nie był w stanie nic zrobić, mógł jedynie uznać wniosek za bezprzedmiotowy. Skarżący został więc deportowany wyłącznie na podstawie decyzji władzy administracyjnej.

W rezultacie Trybunał uznał, że pośpiech, z jakim został wykonany nakaz wydalenia, spowodował, iż dostępne środki przestały być w praktyce skuteczne i w rezultacie były niedostępne. Trybunał docenia znaczenie szybkiego dostępu do środka prawnego, ale szybkość nie może stać się przeszkodą lub nieusprawiedliwionym utrudnieniem w korzystaniu z niego; nie można do niej dążyć kosztem praktycznej skuteczności danego środka.

Sposób, w jaki skarżący został usunięty z terytorium Francji, był wyjątkowo pośpieszny i niedbały. W tych okolicznościach jeszcze przed deportacją nie miał on szans na wystarczająco szczegółowe zbadanie zgodności z prawem nakazu wydalenia przez organ krajowy oferujący wymagane gwarancje proceduralne.

Rząd twierdził, że usytuowanie geograficzne Gujany Francuskiej oraz silna presja imigracyjna, usprawiedliwiały wyjątki od zwykłych przepisów i sposób ich stosowania. W okolicznościach tej sprawy Trybunał nie mógł się jednak z tym zgodzić, chociaż z pewnością zdawał sobie sprawę z potrzeby państw zwalczania nielegalnej imigracji i posiadania koniecznych do tego instrumentów umożliwiających zorganizowanie krajowych środków prawnych z uwzględnieniem określonych krajowych ograniczeń i sytuacji.

Państwa mają pewną swobodę sposobu wypełniania przez nie obowiązków na podstawie art.13 Konwencji, nie może ona jednak pozbawiać skarżącego praktycznego dostępu do wymaganych minimalnych gwarancji proceduralnych ochrony przed arbitralnym wydalaniem.

Wreszcie, w związku z argumentem zagrożenia przeładowaniem sądów i jego negatywnego wpływu na właściwy wymiar sprawiedliwości w Gujanie Francuskiej, Trybunał potwierdził, że podobnie, jak w przypadku art.6 Konwencji, art.13 nakłada na państwa obowiązek zorganizowania swoich systemów sądowych w sposób umożliwiający spełnienie przez sądy jego wymagań. W tym kontekście podkreślił znaczenie art.13 dla zachowania subsydiarnej natury systemu Konwencji.

W rezultacie Trybunał orzekł, iż skarżący bezpośrednio przed deportacją nie miał w praktyce dostępu do skutecznych środków prawnych w związku z zarzutem na podstawie art.8 Konwencji. Fakt ten nie został naprawiony przez późniejsze udzielenie mu zgody na pobyt. Nastąpiło naruszenie art.13 w połączeniu z art.8 Konwencji (jednocześnie).

Francja musi zapłacić skarżącemu 3 tys. euro jako zadośćuczynienie za krzywdę moralną oraz zwrócić mu koszty i wydatki.

Uwagi:

Ważna wypowiedź Wielkiej Izby w często spotykanych kwestiach związanych z właściwą procedurą przed organami krajowymi w sprawach wydaleń cudzoziemców.