



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

© Ministerstwo Spraw Zagranicznych, www.gov.pl/diplomacy [Translation already published on the official website of the Polish Ministry of Justice] Permission to re-publish this translation has been granted by the Polish Ministry of Foreign Affairs for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC

© Ministerstwo Spraw Zagranicznych, <https://www.gov.pl/web/diplomacy> [Tłumaczenie zostało już opublikowane na oficjalnej stronie Ministerstwa Sprawiedliwości] Zezwolenie na publikację tego tłumaczenia zostało udzielone przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych wyłącznie w celu zamieszczenia w bazie Trybunału HUDOC

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ PRAW CZŁOWIEKA

Nota informacyjna nt. orzecznictwa Trybunału nr 244

Październik 2020 r.

Muhammad i Muhammad p. Rumunii [Wielka Izba]
– skarga nr 80982/12

Wyrok z 15 października 2020 r. [Wielka Izba]

Art. 1 Protokołu nr 7

Gwarancje proceduralne dotyczące wydalenia cudzoziemców

Wydalenie w oparciu o przesłanki bezpieczeństwa narodowego na podstawie orzeczenia sądu wydanego na podstawie informacji niejawnych, które nie zostały udostępnione skarżącym, przy braku wystarczających gwarancji równoważących: *naruszenie*

Fakty – Skarżący, obywatele pakistańscy przebywający w Rumunii na podstawie wiz studenckich, zostali deportowani ze względów bezpieczeństwa narodowego. Decyzja w tej sprawie oparta była na dokumentach niejawnych. Skarżący nie mieli dostępu do tych dokumentów ani też nie udzielono im żadnych konkretnych informacji o faktach i przesłankach leżących u podstaw tej decyzji.

Prawo – Art. 1 Protokołu nr 7 [do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności]

Zasady ogólne

a) *Czy i w jakim zakresie prawa dochodzone przez skarżących były chronione przez art. 1 Protokołu nr 7*

Art. 1 ust. 1 Protokołu nr 7 wymaga co do zasady, po pierwsze, by zainteresowani cudzoziemcy zostali poinformowani o istotnych elementach faktycznych, które doprowadziły władze krajowe do uznania, że stanowią oni zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego, a także, po drugie, by uzyskali dostęp do treści dokumentów i informacji znajdujących się w aktach sprawy, na których opierały się władze, podejmując decyzję o ich wydaleniu. Wspomniany dostęp powinien być zapewniony najlepiej w drodze pisemnej, a w każdym razie w sposób umożliwiający skuteczną obronę – z zastrzeżeniem możliwości nałożenia, jeśli to konieczne, należycie uzasadnionych ograniczeń na takie informacje.

b) *Dopuszczalne ograniczenia tych praw (dalej zwanych „prawami procesowymi cudzoziemca”)*

Pomimo istotnego znaczenia zwalczania terroryzmu wszelkie ograniczenia przedmiotowych praw procesowych nie mogą unicestwiać ochrony proceduralnej gwarantowanej przez art. 1 Protokołu nr 7, naruszając samą istotę gwarancji zawartych w tym przepisie. Nawet w przypadku ograniczeń należy zapewnić cudzoziemcowi skuteczną możliwość podnoszenia argumentów przeciwko jego wydaleniu, a także ochronę przed wszelką arbitralnością.

c) *Kryteria, jakie należy uwzględnić przy określaniu zgodności ograniczeń tych praw z art. 1 Protokołu nr 7*

Orzecznictwo na podstawie art. 5 i 6 [Konwencji] dostarcza użytecznych wskazówek na temat metodyki, jaką należy stosować przy ocenie ograniczeń praw gwarantowanych przez art. 1 Protokołu nr 7, chociaż zakres gwarancji proceduralnych na podstawie tego postanowienia niekoniecznie musi być ten sam.

Należy po pierwsze ustalić, czy ograniczenia praw procesowych cudzoziemca zostały należycie uzasadnione przez właściwy niezależny organ w świetle konkretnych okoliczności danej sprawy. Jeśli tak, Trybunał zbada, czy wynikające z tych ograniczeń trudności dla zainteresowanego cudzoziemca zostały wystarczająco skompensowane przez czynniki równoważące, w szczególności gwarancje proceduralne, tak by zachować samą istotę odpowiednich praw. Tylko zatem ograniczenia, które w okolicznościach każdej sprawy zostały należycie uzasadnione i wystarczająco zrównoważone, są dopuszczalne w kontekście art. 1 Protokołu nr 7. Prowadząc badanie, Trybunał uwzględnia okoliczności danej sprawy, biorąc pod uwagę postępowanie jako całość.

i) *Czy ograniczenia „praw procesowych” cudzoziemca były należycie uzasadnione*

Chociaż mogą zachodzić należycie uzasadnione powody nałożenia ograniczeń, takie jak potrzeba ochrony bezpieczeństwa narodowego, na poziomie krajowym powinna zostać przeprowadzona ocena ich konieczności z zachowaniem gwarancji chroniących przed arbitralnością. W tym celu można wskazać takie wymogi jak potrzeba należytego uzasadnienia decyzji nakładającej takie ograniczenia, a także – zwłaszcza w przypadkach, gdy powody te nie są ujawniane osobie zainteresowanej – procedura umożliwiająca odpowiednie skontrolowanie tych powodów.

Pierwszym kryterium w tym względzie jest kwestia, czy potrzeba ograniczeń praw procesowych cudzoziemca została zbadana przez niezależny organ krajowy (sądowny albo niesądowny). Znaczenie ma zakres uprawnień tego organu, w szczególności to, czy jest on uprawniony do kontroli potrzeby utrzymywania poufności informacji niejawnych.

Trybunał musi następnie zbadać uprawnienia przyznane temu organowi, w zależności od jego stwierdzeń w danej sprawie dotyczących potrzeby ograniczenia praw procesowych cudzoziemca. Jeśli organ ten stwierdził, że względy bezpieczeństwa narodowego nie uzasadniały zaskarżonego ograniczenia, należy ustalić, czy organ ten był uprawniony do zwrócenia się do organu właściwego do spraw bezpieczeństwa narodowego o ponowne zbadanie utajnienia dokumentów bądź czy był w stanie sam zdjąć z nich klauzulę tajności, tak by mogły zostać przekazane cudzoziemcowi lub przynajmniej, by można było powiadomić go o ich treści. Natomiast jeśli przedmiotowe ograniczenie zostało uznane za uzasadnione ze względów ochrony bezpieczeństwa narodowego, należy ustalić, czy przyjmując taki wniosek, organ należycie zidentyfikował wchodzące w grę interesy i dokonał ich wyważenia.

Jeśli jednak władze krajowe nie zbadały potrzeby ograniczeń praw procesowych cudzoziemca lub jeśli zbadały i uzasadniły je w sposób niedostateczny – samo to nie jest

wystarczające do stwierdzenia naruszenia art. 1 Protokołu nr 7. Należy również ustalić, czy w rozpatrywanej sprawie zastosowane zostały środki równoważące, a jeśli tak – czy były one wystarczające, by złagodzić ograniczenia praw procesowych skarżącego w taki sposób, by zachować samą istotę tych praw. Im mniej dokładne badanie przeprowadzono na poziomie krajowym, tym ściślejsza musi być kontrola środków równoważących przez Trybunał. Mówiąc dokładniej: zbyt pobieżne zbadanie wymagać będzie wdrożenia wzmocnionych środków równoważących.

Trybunał wskazał również dwie wiodące zasady dla swej oceny: po pierwsze, im bardziej ograniczona jest informacja dostępna dla cudzoziemca, tym istotniejsze stają się gwarancje; po drugie, gdy okoliczności sprawy wskazują na szczególnie istotne konsekwencje dla sytuacji skarżącego, gwarancje równoważące powinny być odpowiednio wzmocnione.

ii) Czy ograniczenia „praw procesowych” były wystarczająco skompensowane przez czynniki równoważące

Zważywszy że nie ma konsensusu europejskiego odnośnie do rodzaju lub zakresu takich czynników, państwom należy przyznać pewien margines oceny w tym względzie. Należy wziąć pod uwagę niewyczerpującą listę takich czynników:

1) Istotność informacji ujawnionej cudzoziemcowi na temat przesłanek jego wydalenia oraz udzielonego dostępu do treści dokumentów, na które się powoływano

Należy ustalić, czy w postępowaniu władze krajowe poinformowały zainteresowanego skarżącego o istocie stawianych mu zarzutów, w zakresie zgodnym z zachowaniem poufności i odpowiednim przebiegiem dochodzeń. Dalszą istotną kwestią jest to, czy to do organu sądowego lub innego organu niezależnego należy rozstrzygnięcie, po zbadaniu całego niejawnego materiału dowodowego, jaką informację dotyczącą faktów można w danej sprawie ujawnić zainteresowanemu cudzoziemcowi bez narażania bezpieczeństwa narodowego, pod warunkiem że jest ona ujawniana na etapie postępowania, gdy cudzoziemiec może wciąż w sposób rzeczywisty kwestionować tę informację.

2) Ujawnienie cudzoziemcowi informacji na temat przebiegu postępowania i mechanizmów krajowych wdrożonych w celu zrównoważenia ograniczenia jego praw

Należy ustalić, czy władze krajowe udzieliły cudzoziemcowi wymaganych informacji, przynajmniej na kluczowych etapach postępowania. Takie informacje są szczególnie użyteczne, gdy cudzoziemcy nie są reprezentowani przez prawnika i gdy brak istotnych informacji może skutkować brakiem korzystania z praw przysługujących im na gruncie prawa krajowego. Ma to tym większe znaczenie w sprawach, w których uregulowania procedury krajowej narzucają pewną szybkość badania sprawy.

3) Czy skarżący był reprezentowany

Po pierwsze, prawo krajowe powinno przyznawać skuteczną możliwość reprezentacji. Możliwość korzystania przez cudzoziemca z prawnika, a nawet z wyspecjalizowanego prawnika mającego właściwe upoważnienia do dostępu do dokumentów niejawnych znajdujących się w aktach sprawy, które nie są dostępne dla cudzoziemca, stanowi istotny czynnik równoważący. Po drugie, Trybunał rozważy, czy w praktyce było możliwe uzyskanie przez skarżącego skutecznego dostępu do takiej reprezentacji w toku danego postępowania. Po trzecie, prawa, które posiada przedstawiciel skarżącego w danej sprawie, stanowią dalszą istotną gwarancję: na przykład zakres, w jakim dokumenty w aktach sprawy, w tym informacje niejawne, zostały dostarczone przedstawicielowi, oraz czy porozumiewanie się między przedstawicielem a cudzoziemcem zostaje ograniczone po uzyskaniu dostępu do niejawnego materiału dowodowego.

4) Czy w postępowaniu uczestniczył organ niezależny

Uwzględnione mogą być następujące aspekty, chociaż dla zgodności z art. 1 Protokołu nr 7 nie jest konieczne wymagane, by na wszystkie te pytania łącznie została udzielona odpowiedź twierdząca:

- Czy w postępowaniu uczestniczył jeden albo więcej niż jeden organ niezależny, administracyjny lub sądowy, przyjmujący bezpośrednio decyzję ws. wydalenia lub badający jego legalność albo nawet zasadność; w przypadku gdy organ ten jest sądem – znaczenie ma kwestia jego szerebu w hierarchii krajowego systemu prawnego. W tym względzie sądowa kontrola środka w postaci wydalenia ma co do zasady większy skutek równoważący niż administracyjna forma kontroli;
- Czy skarżący był w stanie zaskarżyć kierowane wobec niego zarzuty w sposób skuteczny i do organu niezależnego;
- Czy organ niezależny miał uprawnienie do skutecznego zbadania podstaw odpowiednio wniosku lub decyzji o wydaleniu i przedstawionych dowodów wspierających, a jeśli tak – czy w przedmiotowej sprawie należycie zrealizował to uprawnienie; w szczególności, czy organ ten miał dostęp do całości akt utworzonych przez właściwy organ ds. bezpieczeństwa narodowego, w tym do dokumentów niejawnych, i czy miał prawo zbadania autentyczności dokumentów znajdujących się w aktach sprawy oraz wiarygodności i prawdziwości informacji niejawnej powołanej na poparcie odpowiednio wniosku lub decyzji ws. wydalenia. W tym względzie nie zachodzi domniemanie, że względy bezpieczeństwa narodowego powołane przez właściwy organ ds. bezpieczeństwa narodowego istnieją i są zasadne: organ niezależny powinien być w stanie zweryfikować fakty w świetle przedłożonych dowodów;
- Czy organ niezależny powołany do skontrolowania decyzji o wydaleniu miał uprawnienie do uchylenia lub zmiany tej decyzji w razie stwierdzenia w świetle akt sprawy, że powołanie się na względy bezpieczeństwa narodowego pozbawione było jakiegokolwiek uzasadnionej i odpowiedniej podstawy w faktach;
- Czy konieczność wydalenia została wystarczająco uprawdopodobniona w świetle okoliczności sprawy i powodów wskazanych przez organ niezależny na uzasadnienie swej decyzji i czy charakter oraz stopień kontroli przeprowadzonej przez organ krajowy wynikają, choćby pokrótce, z uzasadnienia jego decyzji.

Zastosowanie powyższych zasad w niniejszej sprawie

Doszło do znaczącego ograniczenia prawa skarżących do informacji na temat elementów faktycznych i treści istotnych dokumentów wskazanych na poparcie ich wydalenia. Sądy krajowe nie zbadały jednak potrzeby takich ograniczeń ani nie wyjaśniły rzeczywistych powodów dotyczących bezpieczeństwa narodowego, gdyż prawo krajowe nie pozwalało im na zbadanie takich kwestii z urzędu. Fakt, że komunikat prasowy opublikowany przez rumuńską Służbę Wywiadu zawierał bardziej szczegółowe informacje faktograficzne niż przedstawione skarżącym w trakcie wcześniejszego postępowania, zaprzeczał rzekomej potrzebie pozbawienia ich konkretnych informacji. W konsekwencji Trybunał musiał przeprowadzić ścisłą kontrolę dotyczącą wdrożonych czynników równoważących. Skarżący otrzymali jedynie bardzo ogólne informacje o kwalifikacji prawnej stawianych im zarzutów, ale z akt sprawy nie wynikał żaden konkretny czyn, który rzekomo groził bezpieczeństwu narodowemu. Wymienienie zaledwie numerów przywołanych artykułów nie było wystarczające, nawet *a minima*, by stanowić odpowiednią informację na temat zarzutów. Ponadto komunikat prasowy nie może stanowić odpowiedniego środka udzielania informacji o stopniu konkretności i precyzji dostosowanej do szczególnych cech sporu i zakresu praw proceduralnych stron. Dodatkowo skarżącym nie udzielono żadnej informacji na temat kluczowych etapów postępowania ani na temat możliwości dostępu

do dokumentów niejawnych znajdujących się w aktach poprzez wyspecjalizowanego prawnika. Ponieważ ich prawnicy nie mieli upoważnienia do dostępu do dokumentów niejawnych, sama ich obecność przed sądem krajowym, bez jakiejkolwiek możliwości ustalenia zarzutów przeciwko ich klientom, nie mogła zapewnić skutecznej obrony ich klientów. Wreszcie nie jest jasne, czy sądy krajowe rzeczywiście miały dostęp do wszystkich informacji niejawnych ani czy zweryfikowały wiarygodność i prawdziwość faktów, na które się powoływano: z uzasadnienia ich orzeczeń nie można ustalić, choćby pokrótce, charakteru i zakresu przeprowadzonej przez nie kontroli. Zatem sam fakt, że decyzja o wydaleniu została podjęta przez niezależne organy sądowe wysokiego szczebla, bez możliwości ustalenia, czy rzeczywiście skorzystały one z uprawnień przyznanych im przez prawo krajowe, nie był wystarczający, by zrównoważyć ograniczenia, których doznali skarżący przy wykonywaniu swych praw procesowych.

W sumie, uwzględniając postępowanie jako całość oraz przyznany margines oceny, ograniczenia nie zostały zrównoważone w postępowaniu krajowym w taki sposób, by zachować samą istotę praw przysługujących na podstawie art. 1 Protokołu nr 7.

Rozstrzygnięcie: naruszenie (czternastoma głosami do trzech).

Art. 41: 10 000 EUR dla każdego skarżącego z tytułu szkody niemajątkowej. Roszczenie o odszkodowanie majątkowe oddalone.

(Zob. także *Schatschaschwili p. Niemcom [Wielka Izba]*, nr 9154/10, 15 grudnia 2015 r., [Nota informacyjna nr 191](#); *Ibrahim i Inni p. Zjednoczonemu Królestwu [Wielka Izba]*, nr 50541/08 i 3 inne, 13 września 2016 r., [Nota informacyjna nr 199](#); *Regner p. Republice Czeskiej [Wielka Izba]*, nr 35289/11, 19 września 2017 r., [Nota informacyjna nr 210](#); *Ljatifli p. byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii*, nr 19017/16, 17 maja 2018 r., [Nota informacyjna nr 218](#))

© Council of Europe/European Court of Human Rights
Niniejsze streszczenie przygotowane przez Kancelarię nie wiąże Trybunału.

Link do [Not informacyjnych nt. orzecznictwa](#)