

Alicja Kononowicz

ORCID: 0000-0003-2606-8161

Uniwersytet Wrocławski

<https://doi.org/10.19195/1733-5779.41.9>

Udział organizacji pozarządowych w postępowaniach sądowych na przykładzie ochrony praw migrantów w Polsce

JEL Classification: K38, K30, K37

Słowa kluczowe: prawa migrantów, organizacje pozarządowe, strategiczna litygacja

Keywords: migrants' right, non-governmental organizations, strategic litigation

Abstrakt: W artykule poruszony został problem udziału organizacji pozarządowych w postępowaniach sądowych. Został on zaprezentowany na przykładzie postępowań dotyczących ochrony praw migrantów w Polsce. Celem niniejszych rozważań jest sprawdzenie, czy udział organizacji pozarządowych wpływa na sposób prowadzenia postępowań o charakterze litygacji strategicznej. W tekście zostało opisane, czym są postępowania strategiczne oraz jakiego typu działania mogą podejmować organizacje pozarządowe w ramach prowadzonych postępowań. Zostało to zobrazowane przykładowymi postępowaniami, takimi jak sprawa *Bistieva i inni przeciwko Polsce*, sprawa zbiorowego wydalenia cudzoziemców z Czeczenii i Tadżykistanu, sprawa *Azara Orujova przeciwko Polsce* i sprawa Adama Mamilowa. Lektura artykułu pozwala dostrzec znaczenie udziału organizacji pozarządowych w dążeniu do podniesienia ochrony praw migrantów.

Participation of non-governmental organizations in court proceedings: The example of the protection of migrants' rights in Poland

Abstract: The article discusses the problem of participation of non-governmental organizations in court proceedings. It is presented on the example of proceedings for the protection of migrants' rights in Poland. The aim of the paper is to check whether the participation of NGOs affects the way in which proceedings of a strategic litigation are conducted. The text describes what strategic litigation is and what kind of activities can be undertaken by NGOs in the proceedings. This is illustrated by example proceedings, such as the case of *Bistiev and others vs. Poland*, the case of collective expulsion of foreigners from Chechnya and Tajikistan, the case of *Azar Orujov vs. Poland* and the case of *Adam Mamilov*. Reading the article allows us to see the importance of the participation of NGOs in efforts to improve the protection of migrants' rights.

Wprowadzenie

W ostatnich czasach populizm stał się zagrożeniem dla praw migrantów¹. Zwiększenia ochrony ich praw możemy upatrywać w strategicznej litygacji, rozumianej jako szczególnego rodzaju postępowania sądowe mające doprowadzić do zmiany ustanowionego prawa czy też obowiązującej linii orzeczniczej poprzez prowadzenie konkretnej sprawy. Narzędzie to może okazać się skuteczne ze względu na możliwość włączenia się w sprawę organizacji pozarządowych. Szczególnie w przypadku ochrony praw migrantów potrzebne jest wsparcie ze strony organizacji pozarządowych, ponieważ osoby te w obcym kraju spotykają się z licznymi utrudnieniami i w głównej mierze muszą radzić sobie same².

Celem tego artykułu jest sprawdzenie, czy udział organizacji pozarządowych wpływa na sposób prowadzenia tego typu postępowań, a także czy postępowania precedensowe przyczyniają się do wzmocnienia ochrony praw migrantów. Ponadto chciałabym sprawdzić, jakie znaczenie dla poziomu ochrony praw migrantów ma to, że niektóre sprawy trafiają do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPCZ), a niektóre rozstrzygane są tylko na poziomom krajowym.

1. Organizacje pozarządowe a strategiczna litygacja

Organizacje trzeciego sektora to organizacje, które nie są nastawione na zysk ani też nie stanowią elementu struktury państwa, to jest nie są jednostkami sektora finansów publicznych. Działają one odrębnie w wybranych przez siebie celach. Mówiąc o nich, możemy spotkać się z różnymi nazwami, między innymi organizacje pozarządowe, organizacje społeczne, NGO (*non governmental organizations*), organizacje użyteczności publicznej, jednak wszystkie oznaczają to samo. Charakteryzuje je między innymi to, że podejmują one różnego rodzaju działania w interesie społecznym, na przykład działania publiczne, polityczne, edukacyjne, popularyzatorskie, organizacyjne, prawne czy też monitoring praw człowieka. Działania prawne mają na celu walkę z naruszeniami praw człowieka przed organami ochrony prawa w państwie i organizacjach międzynarodowych — głównie przed sądami i organami quasi-sądowymi. Mogą mieć charakter doraźnej pomocy

¹ Zob. więcej H. Grzymała-Moszczyńska, W. Klaus, S. Łodziński, *Uchodźcy w Polsce. Sytuacja prawna, skala napływu integracja w społeczeństwie polskim oraz rekomendacje*, red. A. Górny, Kraków-Warszawa 2017; A. Kononowicz, *Populizm a ochrona praw migrantów*, „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne” 31, 2020; E. Pogorzała, *Zjawisko backlash — sytuacja cudzoziemców w Polsce w kontekście sekurytyzacji odmienności etnicznej*, [w:] *Między tolerancją a niechęcią. Polityka współczesnych państw europejskich wobec migrantów i mniejszości*, red. A. Adamczyk, A. Sakson, C. Trosiak, Poznań 2017, s. 275; M. Lesińska, *Populizm a kwestia migracji we współczesnej Europie*, [w:] *Populizm w Europie. Defekt i przejaw demokracji?*, red. J.-M. De Waele, A. Pacześniak, Warszawa 2010, s. 104–122.

² *Sytuacja uchodźców w Polsce*, <http://uchodzczy.info/infos/sytuacja-uchodzcow-w-polsce/> (dostęp: 2.11.2021).

prawnej, prowadzenia spraw o naruszenia w indywidualnych przypadkach czy też litygacji strategicznej³.

Litygacja strategiczna jest to szczególnego rodzaju działanie prawne na rzecz interesu publicznego, które ma szerszy zakres działania w porównaniu z działaniem prawnym na rzecz interesu jednostki. Jej celem jest nie tylko załatwienie konkretnej sprawy, lecz także zmiana systemowa. Zmiana systemowa może polegać na zmianie niedoskonałego prawa bądź niedoskonałej praktyki jego stosowania. Może sprowadzać się do wszczynania lub przystępowania do toczącego się postępowania przed sądem czy innym organem quasi-sądowym w celu kształtowania systemu prawnego poprzez precedensowy bądź *erga omnes* charakter rozstrzygnięcia sądu w takim postępowaniu. Różnica między prowadzeniem zwykłego postępowania a postępowania o charakterze litygacji strategicznej jest taka, że zwykłe postępowanie jest prowadzone w celu pomocy ofierze naruszeń, a celem postępowania strategicznego jest równoczesne usunięcie przyczyny takich naruszeń w ogóle, to jest osiągnięcie szerszego, daleko idącego efektu. Działania w ramach strategicznej litygacji prowadzą przykładowo do usunięcia wadliwego przepisu, uznania jego niekonstytucyjności, korekty praktyki działania organu państwowego, ukarania sprawców naruszenia w celu „odstraszenia” innych, zwrócenia uwagi opinii publicznej na jakiś szczególny typ naruszeń, wywołania konkretnej polityki organów państwa, przyczynienia się do wydania przez organ międzynarodowy decyzji nakazującej zmianę praktyki organów krajowych. Najczęściej spotykanymi formami, jakie przyjmuje strategiczna litygacja, są między innymi list przyziaciela sądu, powództwo zbiorowe (*class action*) czy *impact litigation*⁴.

Mimo że strategiczna litygacja opiera się na mechanizmie charakterystycznym dla systemu *common law*, to jest możliwa także w systemach prawa stanowionego. Dlatego w Polsce pomimo braku systemu prawa precedensowego też może ona mieć zastosowanie. Jest to możliwe ze względu na rosnące znaczenie wyroków sądów oraz ze względu na fakt, że ustawodawca nie nadąża za wymogami współczesnego życia, które to wymogi powinno uwzględniać orzecznictwo⁵. Sądy nie tylko egzekwują prawo, lecz także określają ramy działania aparatu państwa oraz odgrywają rolę edukacyjną, poprzez rozpowszechnianie wiedzy na temat przysługujących obywatelom praw człowieka i wolności obywatelskich. Orzecznictwo sądów z tego też względu ma istotne znaczenie dla zwiększania świadomości obywateli i kształtowania ich postaw. Można zatem założyć, że świadomy oby-

³ J.A. Rybczyńska, M. Płoska- Pecio, *Działania prawne w interesie publicznym (litygacja strategiczna) jako forma działania organizacji ochrony praw człowieka*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K. Politologia” 12, 2005, s. 101.

⁴ *Ibidem*, s. 103.

⁵ A. Bodnar, *W poszukiwaniu precedensów — litygacja strategiczna w praktyce Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka*, [w:] *Precedens w polskim systemie prawa*, red. A. Śledzińska-Simon, M. Wyrzykowski, Warszawa 2010, s. 129.

watel z większym prawdopodobieństwem zaangażuje się w walkę na rzecz osób, których prawa są naruszane.

Odnosnie do sądów powszechnych w Polsce należy pamiętać, że potencjał na zaistnienie spraw precedensowych jest dużo mniejszy niż w przypadku sądów ostatniej instancji czy trybunałów. Sądy powszechne bowiem często koncentrują się na tym, aby ich wyroki zostały utrzymane w mocy przez sądy wyższych instancji⁶. Sprawia to, że sądy są mniej skłonne do orzekania w sposób niestandardowy, gdyż ryzykują uchYLENIEM wyroku, jeżeli druga instancja nie podzieli tożsamego podejścia. Wobec tego o precedensowym charakterze orzeczenia w przypadku sądów powszechnych wydaje się decydować jego unikatowość, polegająca na zetknięciu się po raz pierwszy z danym problemem prawnym czy społecznym. Dlatego dla publicznego komentowania rozstrzygnięcia czy bezpośredniego wpływu na myślenie prawnicze o danym problemie mogą mieć znaczenie jakoś uzasadnienia, moc argumentacji czy zmierzenie się z problemem⁷.

Sprawy prowadzone w ramach strategicznej litygacji nie zawsze muszą charakteryzować się perspektywą zwycięstwa. W wyjątkowych przypadkach postępowanie takie może służyć zwróceniu uwagi opinii publicznej na istnienie określonego problemu społecznego, nagłośnieniu go czy wyeksponowaniu. Już sam fakt prowadzenia postępowania ma wymiar społeczny. Nawet przegrana sprawa i powtarzanie podobnych postępowań mogą zwracać uwagę na to, że prawa obywateli nie są wystarczająco chronione albo że konieczna jest interwencja ustawodawcy⁸. Zaangażowanie różnych podmiotów w prowadzenie postępowań strategicznych, w szczególności organizacji pozarządowych, powoduje, że dana sprawa zostaje nagłośniona w mediach, to jest w internecie, telewizji czy radiu. Dzięki temu dany problem staje się medialny i trafia do wiadomości szerszego grona odbiorców, przez co można liczyć na większy zasięg oddziaływania oraz bardziej znaczne zainteresowanie społeczeństwa.

W Polsce jednak zauważa się niewielki stopień zaangażowania organizacji w postępowania. Doskonale obrazują to badania prowadzone przez Polskie Towarzystwo Prawa Antydyskryminacyjnego⁹ (PTPA) w ramach projektu „Prawo antydyskryminacyjne w praktyce polskich sądów powszechnych”. Badano między innymi poziom aktywności organizacji pozarządowych odnośnie do włączania się w proces stosowania prawa przez sądy. Co więcej, sytuacja jest podobna także względem innych postępowań niż dotyczące dyskryminacji. Być może stanowi to przyczynę, dlaczego sądy ciągle z rezerwą postrzegają aktywność organizacji w postępowaniach, pomimo wiedzy eksperckiej, która powinna być uwzględ-

⁶ *Ibidem*, s. 131.

⁷ *Ibidem*.

⁸ *Ibidem*, s. 140–141.

⁹ *Prawo antydyskryminacyjne w praktyce polskich sądów powszechnych. Raport z monitoringu*, red. M. Wieczorek, K. Bogatko, Warszawa 2013.

niana na potrzeby konkretnych spraw. W raporcie stwierdzono, że tego rodzaju uczestnictwo wpływa na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości i jest dobrym sposobem na zdobywanie wiedzy o sprawach sądowych, na edukację, na kontrolę sprawowania władzy czy też zasadę realizacji zasady jawności procesu¹⁰.

Niemniej jednak są organizacje pozarządowe angażujące się w postępowania sądowe. W Polsce przejawem litygacji strategicznej może być między innymi udział przedstawiciela organizacji w procesie, wniesienie skargi konstytucyjnej w interesie publicznym, skierowanie pytania prawnego do Sądu Najwyższego czy złożenie wniosku do Rzecznika Praw Obywatelskich. Wobec obecnie panującej w Polsce sytuacji związanej z kryzysem konstytucyjności oraz ochroną praworządności¹¹ częściej adresatem strategicznych postępowań staje się Trybunał Sprawiedliwości UE (dalej: TSUE) niż Trybunał Konstytucyjny. Należy zauważyć, że wykształcają się nowe formy działań organizacji pozarządowych, na przykład skargi do różnych komitetów ONZ czy nakłanianie sądów do pytań prejudycjalnych do TSUE. Jednakże to bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez sądy ma największe znaczenie.

Możemy zauważyć, że w działaniach szeregu organizacji pozarządowych wyróżnia się Helsińska Fundacja Praw Człowieka, która prowadzi specjalny Program Spraw Precedensowych już od 2004 roku. Ponadzesnaoletni dorobek fundacji zostanie wykorzystany w niniejszym artykule do przedstawienia spraw, które były prowadzone przez zespół prawników i dotyczyły naruszeń praw migrantów.

2. Postępowania strategiczne dotyczące migrantów

Na początku należy wskazać, że przystąpienie do postępowania organizacji pozarządowej jest możliwe zarówno w postępowaniu karnym, postępowaniu cywilnym, postępowaniu administracyjnym, jak i postępowaniu sądowo-administracyjnym. W wypadku postępowań na rzecz ochrony migrantów organizacje pozarządowe korzystają szczególnie z procedury sądowo-administracyjnej. Na podstawie art. 31 § 1 k.p.a.¹² organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem wszczęcia postępowania, dopuszczenia jej do

¹⁰ K. Kędziora, *Organizacje pozarządowe w postępowaniach sądowych — jak to się robi i dlaczego warto*, http://ptpa.org.pl/site/assets/files/publikacje/opinie/Opinia_organizacje_pozarządowe_w_postępowaniach_sądowych.pdf, s. 3 (dostęp: 21.06.2021).

¹¹ Kryzys konstytucyjności w Polsce rozpoczął się w 2015 roku po dojściu do władzy przez Prawo i Sprawiedliwość, kiedy doszło do podwójnej nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym i kiedy obie te ustawy zostały zaskarżone do Trybunału Konstytucyjnego. Choć wyroki TK zostały ogłoszone, to oficjalnie nie zostały opublikowane, co wywołało zaniepokojenie co do legalności i praworządności wśród społeczeństwa, organizacji międzynarodowych, szczególnie Unii Europejskiej. Kolejne reformy w wymiarze sprawiedliwości, między innymi dotyczące dyscyplinowania sędziów czy funkcjonowania Sądu Najwyższego, a także sposób ich dokonywania przez rządzącą partię tylko pogłębiają ten kryzys.

¹² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku — Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 1960 r. Nr 30, poz. 168 z późn. zm.).

udziału w postępowaniu, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny. Co więcej, organizacja pozarządowa, która nie uczestniczy w postępowaniu na prawach strony, może za zgodą organu administracji publicznej przedstawić swój pogląd w sprawie. Bardzo znaczące sukcesy w tym zakresie odnoszą organizacje pozarządowe¹³, które wyznaczają linię orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach dotyczących uchodźców¹⁴.

Wybrane sprawy, które zostaną przedstawione, dotyczą między innymi następujących problemów: wydalenia cudzoziemców i detencji rodzin uchodźców w ośrodkach dla uchodźców, pozbawienia prawa do obrony czy też odmowy udzielenia ochrony międzynarodowej. Ma to na celu zobrazowanie, z jakim typem naruszeń praw spotykają się cudzoziemcy, i pokazanie, jak obowiązujące prawo zawodzi, a dalej — jak udział organizacji pozarządowej pomaga w przywróceniu poszanowania ich praw.

3. Sprawa *Bistieva i inni przeciwko Polsce*

Pierwszym przypadkiem postępowania strategicznego, na który chciałabym zwrócić uwagę, jest sprawa *Bistieva i inni przeciwko Polsce*¹⁵. Było to postępowanie prowadzone przy udziale Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w ramach Programu Spraw Precedensowych. Sprawa dotyczy czeczeńskiej rodziny składającej się rodziców i trójki dzieci urodzonych w latach 2006–2013. W 2013 roku władze polskie odmówiły nadania im statusu uchodźcy i orzekły o ich wydaleniu. Wtedy rodzina wyjechała do Niemiec, gdzie podczas ich pobytu urodziło się kolejne dziecko. W styczniu 2014 roku matka z dziećmi została przekazana do Polski i umieszczona w Strzeżonym Ośrodku dla Cudzoziemców w Kętrzynie, w którym oczekiwała na wydalenie. W czerwcu 2014 roku zostali oni wypuszczeni na skutek decyzji wojewody warmińsko-mazurskiego, który uznał, że pobyt dziecka urodzonego w Niemczech jest legalny, i przez to odmówił jego wydalenia z Polski. Sytuacja ta pokazuje, że cudzoziemcy zostali potraktowani bardzo schematycznie i bez wnikliwej indywidualnej oceny okoliczności sprawy.

W skardze do ETPCZ skarżący zarzucali, że umieszczenie ich w strzeżonym ośrodku nie było koniecznym środkiem w stosunku do założonego celu i stanowiło nieproporcjonalną ingerencję w ich prawo do poszanowania życia rodzinnego i prywatnego. Chociaż Trybunał zauważył, że istniało ryzyko ucieczki, w związku z wcześniejszą ucieczką do Niemiec, i istniała silna presja społeczna uzasadniająca decyzję o umieszczeniu rodziny w ośrodku detencji, to jednak władze polskie nie

¹³ Przykładowe organizacje pozarządowe: Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Centrum Pomocy Prawnej z Krakowa, Fundacja Instytut na Rzecz Państwa Prawa.

¹⁴ G. Wiaderek, M. Ziółkowski, *Formy i zakres pomocy prawnej świadczonej przez organizacje pozarządowe*, [w:] *Obywatel a prawo*, red. A. Winiarska, Warszawa 2008, s. 18.

¹⁵ Wyrok ETPC w sprawie *Bistieva i inni przeciwko Polsce* z dnia 10 kwietnia 2018 roku, skarga nr 75157/14.

zrobiły wszystkiego, co powinny, aby skutecznie dbać o prawo do życia rodzinnego. W tym przypadku władze polskie nie podjęły wysiłku znalezienia alternatywnych środków wolnościowych ani nie zadziałały na rzecz najlepszego interesu dzieci, co powinny zrobić zgodnie z przepisami prawa międzynarodowego wynikającymi z Konwencji o prawach dziecka ONZ czy Karty praw podstawowych UE¹⁶.

Efektom tego postępowania jest zmiana, jaka nastąpiła w podobnych sytuacjach, dotycząca detencji cudzoziemców w Polsce i brania pod uwagę dobra dziecka przy decydowaniu o umieszczeniu dzieci w strzeżonym ośrodku¹⁷. Po orzeczeniu ETPCZ zostały wprowadzone zmiany w polskim ustawodawstwie. Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach¹⁸ wprowadziła środki alternatywne do detencji. Przykładowo, w przypadkach wymienionych w ustawie nie można umieszczać cudzoziemca w ośrodku strzeżonym, a zamiast tego można zobowiązać go do zgłaszania się w określonych odstępach czasu do organu Straży Granicznej, wpłaty zabezpieczenia pieniężnego, przekazania dokumentu podróży do depozytu czy też zamieszkiwania w wyznaczonym miejscu. Porównywalne regulacje wprowadzono również w ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej¹⁹, które to regulacje znajdują zastosowanie w sprawach cudzoziemców ubiegających się w Polsce o nadanie statusu uchodźcy. Jednakże wskazane przykłady zmian prawa zostały ujęte jedynie jako wyjątek, który może znaleźć zastosowanie w enumeratywnie wyliczonych przypadkach, a nie musi. Znacznie większą gwarancję dawałoby ujęcie wskazanych alternatywnych środków do detencji jako zasady przy postępowaniu wobec zatrzymanych cudzoziemców²⁰.

W tej sprawie organizacja pozarządowa zapewniła dostęp do pomocy prawnej, polegający między innymi na udziale profesjonalnego prawnika, który reprezentował cudzoziemca zarówno na etapie składania pism procesowych w postępowaniu przed polskimi organami, jak i przed ETPCZ. Należy zaznaczyć, że wystąpienie ze skargą do ETPCZ wymaga reprezentacji adwokata lub radcy prawnego, wobec czego ten wymóg nie stanowił problemu dla występującego ze skargą. Co więcej, cudzoziemiec mógł liczyć na dostęp do tłumacza. Jednocześnie, zajmując się tą sprawą, fundacja prowadziła monitoring przestrzegania praw cudzoziemców, rozeznając obszary, w których dochodzi do naruszeń praw człowieka, a także

¹⁶ Biuro Rzecznika Praw Człowieka, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/w-dniu-10-kwietnia-2018-r-europejski-trybuna%C5%82-praw-cz%C5%82owieka-wyda%C5%82-wyrok-w-sprawie-bistieva-i-inni> (dostęp 2.11.2021).

¹⁷ Helsińska Fundacja Praw Człowieka, *Raport roczny 2018*, <https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2018/12/raport-roczny-PSP-2018.pdf>, s. 24–25 (dostęp: 2.11.2021).

¹⁸ Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach (Dz.U. z 2013 r. poz. 1650 z późn. zm.).

¹⁹ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 roku o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2003 r. Nr 128, poz. 1176 z późn. zm.).

²⁰ Biuro Rzecznika Praw Człowieka, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/w-dniu-10-kwietnia-2018-r-europejski-trybuna%C5%82-praw-cz%C5%82owieka-wyda%C5%82-wyrok-w-sprawie-bistieva-i-inni> (dostęp: 2.11.2021).

przeprowadziła analizę sytuacji pod kątem wytypowania sprawy do programu postępowań strategicznych, przygotowania szczegółowej strategii procesowej i doboru argumentacji.

4. Sprawa zbiorowego wydalenia cudzoziemców z Czechenii i Tadżykistanu

Drugim przykładem postępowania precedensowego jest sprawa zbiorowego wydalenia cudzoziemców z Czechenii i Tadżykistanu, również prowadzona przy udziale Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka. W sprawie zapadły wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 września 2018 roku²¹, to jest orzeczenia w sprawach o sygn. akt II OSK 345/18, sygn. akt II OSK 445/18, sygn. akt II OSK 890/18. Uchodźcy z Czechenii i Tadżykistanu próbowali na granicy złożyć wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej, ale Straż Graniczna ich nie przyjęła i wydała decyzję o odmowie wjazdu do Polski na podstawie notatek służbowych sporządzonych przez funkcjonariusza, w których stwierdzono, że cudzoziemcy deklarowali ekonomiczny cel wjazdu. Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) orzekł, że Służba Graniczna nie mogła oprzeć się na treści notatek, ponieważ zostały sporządzone i podpisane wyłącznie przez funkcjonariusza Służby Granicznej, a cudzoziemcy nie mogli w żaden sposób ich autoryzować. Ponadto Sąd stwierdził naruszenie prawa przez Służbę Graniczną przez to, że pełnomocnikowi nie zapewniono dostępu do czynności prowadzonych wobec cudzoziemców na granicy. W orzeczeniach tych NSA wskazał, że Straż Graniczna nie ma podstaw do stwierdzenia, że cudzoziemcy ci są migrantami ekonomicznymi. Dodatkowo NSA podkreślił konieczność zapewnienia cudzoziemcom chcącym przekroczyć granicę gwarancji proceduralnych, takich jak odpowiednie dokumentowanie ich oświadczeń czy zapewnienie im pełnomocnikowi dostępu do czynności postępowania w sprawie odmowy wjazdu²².

Na tym przykładzie również możemy zaobserwować działania organizacji pozarządowej polegające na udzieleniu pomocy prawnej i dostępie do profesjonalnego pełnomocnika czy do tłumacza. Podobnie jak w poprzednim przykładzie, sprawa stała się przedmiotem monitoringu przestrzegania praw cudzoziemców. Helsińska Fundacja Praw Człowieka przeprowadziła ocenę pod kątem zakwalifikowania sprawy do postępowania w ramach strategicznej litygacji i przygotowała strategię oraz argumentację. Pozwoliło to sprawnie przeprowadzić postępowanie i zamknąć sprawę już na etapie krajowym, bez konieczności występowania ze skargą do organów międzynarodowych.

²¹ Wyroki NSA z dnia 20 września 2018 roku: sygn. akt II OSK 345/18, sygn. akt II OSK 445/18, sygn. akt II OSK 890/18.

²² Helsińska Fundacja Praw Człowieka, *Raport roczny 2018*.

5. Sprawa Azar Orujov przeciwko Polsce

Inna sprawa prowadzona jako precedensowa, związana z wydaleniem cudzoziemców, dotyczyła obywatela Azerbejdżanu — Azara Orujova. Problemem w polskim ustawodawstwie jest brak rozwiązań proceduralnych zapewniających osobie podlegającej wydaleniu lub jej reprezentantowi prawnemu możliwość podjęcia skutecznej obrony w przypadku, gdy akta są niejawne. Azar Orujov od 2007 roku przebywał w Polsce na podstawie zezwoleń na zamieszkanie na czas oznaczony udzielonych przez Wojewodę Małopolskiego. Mężczyzna był związany z kilkoma uniwersytetami w Polsce, odbywał praktykę językową, studiował, udzielał korepetycji, sporządzał tłumaczenia z języka azerskiego oraz pisał prace naukowe, a następnie został zatrudniony w jednej z korporacji międzynarodowych. Jesienią 2011 roku, kiedy przebywał w Polsce legalnie, dostał wezwanie na przesłuchanie przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego w Krakowie w związku z trwającą akcją abolicyjną dla cudzoziemców przebywających w Polsce bez tytułu prawnego. Orujov, który nie miał w tamtym czasie stałego zatrudnienia, zaproponował funkcjonariuszom ABW usługi tłumacza. Wobec tego kontakty z funkcjonariuszami agencji na przestrzeni dwóch lat się zintensyfikowały. Podczas takich spotkań poinformowano go, że spotkania są tajne i nie sporządza się z nich protokołu. Cudzoziemiec był poddawany badaniom z wykorzystaniem wykrywacza kłamstw, prowadził rozmowy z psychologiem, a ABW organizowała prowokacje przeciwko niemu. W dniu 14 października 2013 roku Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego wniósł do Wojewody Małopolskiego wniosek o wydalenie cudzoziemca. Tego samego dnia z akt sprawy zostały wyłączone informacje niejawne, którym została nadana klauzula „tajne”, na podstawie art. 74 k.p.a. w związku z art. 8 ustawy o ochronie informacji niejawnych. Cudzoziemiec wniósł zażalenie na to postanowienie, jednak zostało ono utrzymane w mocy kolejnym postanowieniem z dnia 26 października 2013 roku. Przepisy wskazane przez Szefa ABW stanowią, że przepisów dotyczących udostępniania stronie akt postępowania administracyjnego nie stosuje się do akt spraw zawierających informacje niejawne o klauzuli tajności „tajne” lub „ściśle tajne”. W konsekwencji tego postępowania w dniu 19 grudnia 2013 roku Wojewoda Małopolski wydał decyzję o wydaleniu z Polski Azara Orujova oraz orzekł o zakazie ponownego wjazdu na terytorium RP i państw obszaru Schengen na okres pięciu lat. Decyzji tej został nadany rygor natychmiastowej wykonalności ze względu na to, że dalszy pobyt Azara Orujova stanowiłby zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego albo naruszałby interes RP na podstawie art. 88 ust. 1 pkt 5 ustawy o cudzoziemcach²³.

Tego samego dnia cudzoziemiec odebrał decyzję w Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie w obecności rodziny i mediów, a w godzinach popołudniowych zo-

²³ Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach (Dz.U. z 2013 r. poz. 1650 z późn. zm.).

stał zatrzymany przez funkcjonariuszy Straży Granicznej w Krakowie Balicach, a na mocy postanowienia Sądu Rejonowego dla Krakowa Krowodrzy Wydział IX Karny z dnia 20 grudnia 2013 roku został umieszczony w Strzeżonym Ośrodku dla Cudzoziemców w Przemyśle na okres 90 dni. W dniu 20 grudnia 2013 roku Helsińska Fundacja Praw Człowieka złożyła wniosek do ETPCZ o zastosowanie środka tymczasowego w postaci wstrzymania wykonalności decyzji wydalenio-wej na podstawie art. 39 ETPCZ. Wniosek był argumentowany tym, że decyzja o wydaleniu z rygiorem natychmiastowej wykonalności przed rozpatrzeniem odwołania w sprawie o wydalenie, a także bez zapewnienia polemiki z dokumentami tajnymi będącymi podstawą decyzji o wydaleniu może prowadzić do naruszenia art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (dalej: EKPC), to jest prawa do poszanowania życia rodzinnego i prywatnego, oraz art. 13 EKPC dotyczącego skutecznego środka odwoławczego. Jednak w tej sprawie ETPCZ odmówił przyjęcia wniosku, ponieważ nie mieścił się on w ramach art. 39 Regulaminu ETPCZ, gdyż cudzoziemcowi nie groziło bezpośrednie ryzyko poważnej i nieodwracalnej szkody. Wobec wysokiego prawdopodobieństwa realizacji decyzji o wydaleniu, obaw powrotu do Azerbejdżanu i dużej odległości od Polski ostatecznie Azar Orujov poinformował Straż Graniczną, że chciałby być wydany do Ukrainy, gdzie mieszkają jego żona i syn, a nie do Azerbejdżanu. W dniu 24 grudnia 2013 roku wydana została decyzja o wydaleniu cudzoziemca na terytorium Ukrainy.

Sprawa ta obrazuje dwa problemy, z którymi spotykają się cudzoziemcy w przypadku powstania podejrzenia zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa. Pierwszy problem to odmowa dostępu do akt sprawy, kiedy zostają objęte klauzulą tajności, a drugi — to odstąpienie przez organy od uzasadnienia swoich decyzji. Obie kwestie łączy pytanie o efektywne zapewnienie prawa do obrony osobie wydalanej²⁴.

W sprawie Azara Orujova możemy zaobserwować, że Helsińska Fundacja Praw Człowieka wystąpiła w sprawie — była bezpośrednim uczestnikiem i składała pisma procesowe zarówno na etapie prowadzenia sprawy przed organami i sądami w Polsce, jak i dalej przed ETPCZ. Co więcej, to w obecności kamer Azar Orujov został zatrzymany przez funkcjonariuszy Straży Granicznej na lotnisku Kraków Balice. Dzięki udziałowi organizacji pozarządowej o sprawie dowiedziały się media, a sprawa została nagłośniona i dotarła do informacji opinii publicznej.

6. Sprawa dotycząca ekstradycji Adama Mamilowa

Sprawa dotyczyła Adama Mamilowa, który w 2007 roku ubiegał się o udzielenie ochrony międzynarodowej w Polsce²⁵. Sprawą zajmowały się Helsińska Fundacja

²⁴ „Kwartalnik o Prawach Człowieka” 2014, nr 1, https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2015/10/HFPC-kwartalnik_1_2014.pdf, s. 41–42 (dostęp: 2.11.2021).

²⁵ Czytaj więcej: <https://www.rp.pl/artykul/645668-Wydamy-Rosji-Czeczena.html>; <https://interwencjaprawna.pl/interim-measures/>; https://www.money.pl/archiwum/wiadomosci_agencyjne/pap/artykul/sn:sprawa:ekstradycji:czeczena:wraca:do:sadu:w:lublinie,209,0,588497; <https://>

Praw Człowieka oraz Stowarzyszenie Interwencji Prawnej. Na początku w sprawie Urząd ds. Cudzoziemców wydał opinię odmowną, a Rada ds. Uchodźców podtrzymała ją. Sąd Okręgowy w Radomiu wydał decyzję o dopuszczalności ekstradycji, którą to decyzję utrzymał Sąd Apelacyjny w Lublinie. Wojewódzki Sąd Administracyjny uchylił decyzję Rady ds. Uchodźców. Sprawa była kilkakrotnie rozpatrywana i ostatecznie Czeczen w 2007 roku otrzymał zgodę na pobyt tolerowany. Jednocześnie prowadzone było postępowanie o ekstradycję mężczyzny. W 2007 roku została też złożona skarga do ETPCZ w Strasburgu, której efektem było zalecenie wstrzymania ekstradycji do czasu rozpoznania skargi przez Trybunał. Z uwagi na orzeczenie Sądu Okręgowego w Bielsku-Białej o stwierdzeniu niedopuszczalności wydania Rosji Adama Mamilowa skargę wycofano. Sprawa jednak wróciła w 2010 roku, gdyż Prokurator Generalny wniósł kasację od prawomocnego postanowienia, uważał bowiem, że ekstradycja w tym przypadku jest dopuszczalna. Przeciwnego zdania była Helsińska Fundacja Praw Człowieka, podkreślająca, że Czeczen może być narażony w Rosji na tortury. Ponadto Adam Mamilow zwrócił się do Rzecznika Praw Obywatelskich. RPO złożył skargę kasacyjną w sprawie jego ekstradycji. Adwokat reprezentujący Czeczena ponownie wysłał wniosek do ETPCZ o wpisanie skargi do rejestru strasburskiego²⁶. Sąd Najwyższy uchylił wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie i wskazał, że uzasadnienie wyroku nie spełnia standardów prawa procesowego.

Przykład ten obrazuje, że aktywność organizacji pozarządowej sprowadza się do działań prawnych nie tylko polegających na pomocy profesjonalnego pełnomocnika prowadzącego sprawę. Prowadzenie tej sprawy przy wsparciu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka oraz Stowarzyszenia Interwencji Prawnej objęło też między innymi skierowanie pisma do Prokuratora Generalnego ze wskazaniem, że obywatel Czeczenii może być narażony na tortury, przygotowanie analizy podobnych spraw, co do których ETPCZ w Strasburgu wydał ponad 150 wyroków przeciw Rosji potwierdzających zagrożenie dla Czeczena, wystąpienie do Rzecznika Praw Obywatelskich o złożenie skargi kasacyjnej czy też wystąpienie o ponowne wpisanie poprzedniej skargi na listę spraw rozpoznawanych przez Trybunał w Strasburgu. Jednocześnie jest to przykład tego, jak w celu zapewnienia szerszych działań fundacje współpracowały ze sobą i wspólnie określały kierunki działań.

Wnioski

Na podstawie przedstawionych spraw zauważyć można, że w przypadku naruszeń praw migrantów dochodzi do naruszenia prawa do poszanowania życia rodzin-

www.wprost.pl/kraj/238533/prokuratura-wydajmy-czeczena-rosjanom.html; <https://www.gazeta.prawna.pl/wiadomosci/artykuly/506978,sn-sprawa-wydania-czeczenskiego-bojownika-adama-mamilowa-do-ponownego-badania.html> (dostęp: 2.11.2021).

²⁶ Skarga do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 20 października 2010 roku, nr 18358/07.

nego i prywatnego, prawa do informacji, prawa do obrony. Działania organizacji pozarządowych ułatwiają prowadzenie spraw osób, które same nie mogą sobie pozwolić na wynajęcie profesjonalnego adwokata czy radcy prawnego oraz są pozostawione same sobie w obcym kraju. Przede wszystkim przykład Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka i jej Programu Spraw Precedensowych pozwala zauważyć, że organizacja ta gwarantowała udział prawników, którzy świadczyli swoją pomoc *pro bono*, dostęp do tłumacza czy nagłośnienie spraw w mediach. Ponadto sprawy prowadzono przy wsparciu specjalistów znających przepisy prawa dotyczące ochrony cudzoziemców i prowadzenia postępowań przed organami i sądami. Co więcej, kluczową rolę organizacji pozarządowych jest prowadzenie analizy spraw pod kątem wyboru przypadków do postępowań strategicznych oraz przygotowywania szczegółowej strategii procesowej, a także dobór argumentacji, tak aby strategiczna litygacja doprowadziła do poprawy sytuacji jednostki, a także zmiany prawa w szerszym aspekcie. Dodatkowo organizacje pozarządowe prowadzą ze sobą współpracę, co pozwala na wspólne podejmowanie działań, między innymi prawnych.

Przedstawione rozważania miały na celu przedstawienie roli organizacji pozarządowych w prowadzeniu postępowań sądowych z ich udziałem. W wypadku migrantów najczęściej są to postępowania dotyczące decyzji przyznania statusu uchodźców, wydania pozwolenia na pobyt czy osiedlenie, pozwolenia wjazdu do kraju czy też udzielenia ochrony międzynarodowej. Na podstawie wybranych spraw zostało ukazane, że sprawy prowadzone przy współudziale trzeciego sektora częściej kończą się korzystnym orzeczeniem dla osób, których prawa zostały naruszone. Sprawy takie pokazują, że prawo początkowo nie pełni swojej funkcji i dochodzi do naruszenia praw migrantów na poziomie stosowania przepisów regulujących prawa przysługujące jednostkom. Dopiero na etapie postępowania przed sądami czy ETPCZ z udziałem organizacji pozarządowych respektowanie praw człowieka, w tym przypadku migrantów, jest bardziej efektywne.

Przedstawione przykłady postępowań strategicznych dotyczących migrantów wskazują, że litygacja strategiczna jest szczególnie skuteczna, jeżeli jest jednym z działań organizacji pozarządowej. Działania podejmowane w ramach litygacji strategicznej powinny być elementem różnych podejmowanych działań w celu ochrony praw i wolności, a nie tylko jedynym działaniem. Właściwa identyfikacja problemów kwalifikujących się do prowadzenia strategicznej litygacji wymaga rzetelnego i starannego przygotowania oraz wiedzy na temat danej dziedziny życia społecznego. Dlatego sukces może przynieść litygacja strategiczna w sprawach popartych wcześniejszymi badaniami monitoringowymi, konsultacjami ekspertów czy doświadczeniem organizacji pozarządowych w tym względzie²⁷. Organizacje pozarządowe zaś znają specyfikę problemów migrantów, a zwłaszcza uchodźców, i wiedzą, z jakiego typu problemami prawnymi trzeba się zmierzyć.

²⁷ A. Bodnar, *op. cit.*, s. 133.

Udział organizacji pozarządowych w strategicznej litygacji, która ma podwójny wymiar — systemowy i indywidualny, sprawia, że udzielana jest pomoc prawna, zarówno w konkretnej sprawie, jak i przyczyniająca się do poprawy sytuacji prawnej innych podmiotów. Jednocześnie nagłaśnianie niewłaściwych praktyk, które są ujawniane podczas działań litygacyjnych, pozwala na wzrost poziomu edukacji prawnej społeczeństwa²⁸. To wszystko wskazuje, że udział organizacji pozarządowych, chociaż nie zawsze jest w pełni skuteczny, to przyczynia się do podniesienia jakości strategicznej litygacji, co możemy zauważyć czy to na przykładzie ochrony praw migrantów, czy ochrony praw innych grup narażonych na naruszenia praw i wolności człowieka i obywatela.

Na tle przedstawionych tu przykładów można zauważyć, że w postępowaniach w sprawach migrantów często dopiero przyłączenie się organizacji pozarządowej do postępowania umożliwia rozpoczęcie strategicznej litygacji. Niemniej jednak nie można generalizować, że tylko udział organizacji pozarządowych jest warunkiem prowadzenia strategicznej litygacji. Prowadzenie postępowania przy zaangażowaniu innych podmiotów (na przykład prawników, dużych kancelarii prawnych, Rzecznika Praw Obywatelskich czy znanych i wpływowych osób z przestrzeni publicznej) miałyby szansę realizacji postępowania strategicznego. Reasumując: udział organizacji pozarządowych w postępowaniach strategicznych w sprawie ochrony praw migrantów jest wartościowy.

Bibliografia

Literatura

- Bodnar A., *W poszukiwaniu precedensów — litygacja strategiczna w praktyce Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka*, [w:] *Precedens w polskim systemie prawa*, red. A. Śledzińska-Simon, M. Wyrzykowski, Warszawa 2010.
- Grzymała-Moszczyńska H., Klaus W., Łodziński S., *Uchodźcy w Polsce. Sytuacja prawna, skala napływu integracja w społeczeństwie polskim oraz rekomendacje*, red. A. Górny, Kraków-Warszawa 2017.
- Kononowicz A., *Populizm a ochrona praw migrantów*, „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne” 31, 2020.
- Lesińska M., *Populizm a kwestia migracji we współczesnej Europie*, [w:] *Populizm w Europie. Defekt i przejaw demokracji?*, red. J.-M. DeWaele, A. Pacześniak, Warszawa 2010.
- Pogorzała E., *Zjawisko backlash — sytuacja cudzoziemców w Polsce w kontekście sekurytyzacji odmienności etnicznej*, [w:] *Miedzy tolerancją a niechęcią. Polityka współczesnych państw europejskich wobec migrantów i mniejszości*, red. A. Adamczyk, A. Sakson, C. Trosiak, Poznań 2017.
- Rybczyńska J.A., Płoska-Pecio M., *Działania prawne w interesie publicznym (litygacja strategiczna) jako forma działania organizacji ochrony praw człowieka*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K. Politologia” 12, 2005.

²⁸ G. Wiaderek, M. Ziółkowski, *op. cit.*, s. 23–24.

Wiaderek G., Ziółkowski M., *Formy i zakres pomocy prawnej świadczonej przez organizacje pozarządowe*, [w:] *Obywatel a prawo*, red. A. Winiarska, Warszawa 2008.

Prawo antydyskryminacyjne w praktyce polskich sądów powszechnych. Raport z monitoringu, red. M. Wieczorek, K. Bogatko, Warszawa 2013.

Orzecznictwo

Decyzja Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 20 października 2010 roku, skarga nr 18358/07.

Wyrok ETPC w sprawie *Bistieva i inni przeciwko Polsce* z dnia 10 kwietnia 2018 roku, skarga nr 75157/14.

Wyrok NSA z dnia 20 września 2018 roku, sygn. akt II OSK 345/18.

Wyrok NSA z dnia 20 września 2018 roku, sygn. akt II OSK 445/18.

Wyrok NSA z dnia 20 września 2018 roku, sygn. akt II OSK 890/18.

Akty prawne

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku — Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 1960 r. Nr 30, poz. 168 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 roku o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2003 r. Nr 128, poz. 1176 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach (Dz.U. z 2013 r. poz. 1650 z późn. zm.).

Artykuły prasowe i źródła internetowe

<https://www.rpo.gov.pl/pl/content/w-dniu-10-kwietnia-2018-r-europejski-trybuna%C5%82-praw-cz%C5%82owieka-wyda%C5%82-wyrok-w-sprawie-bistieva-i-inni>.

<https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/506978,sn-sprawa-wydania-czeczenskigo-bojownika-adama-mamilowa-do-ponownego-badania.html>.

„Kwartalnik o Prawach Człowieka” 2014, nr 1, https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2015/10/HFPC-kwartalnik_1_2014.pdf.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka, *Sprawy precedensowe z zakresu praw człowieka 2017*.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka, *Raport roczny 2018*, <https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2018/12/raport-roczny-PSP-2018.pdf>.

Kędziora K., *Organizacje pozarządowe w postępowaniach sądowych — jak to się robi i dlaczego warto*, http://ptpa.org.pl/site/assets/files/publikacje/opinie/Opinia_organizacje_pozarządowe_w_postępowaniach_sadowych.pdf.

Sytuacja uchodźców w Polsce, <http://uchodzczy.info/infos/sytuacja-uchodzcow-w-polsce/>.

<https://interwencjaprawna.pl/interim-measures/>.

https://www.money.pl/archiwum/wiadomosci_agencyjne/pap/artykul/sn;sprawa;ekstradycji;czeczena;wraca;do;sadu;w;lublinie,209,0,588497.html.

<https://www.rp.pl/artykul/645668-Wydamy-Rosji-Czeczena-.html>.

<https://www.wprost.pl/kraj/238533/prokuratura-wydajmy-czeczena-rosjanom.html>.