

Warszawa, dnia 25 sierpnia 2020 r.

L.Dz. 1/8/2020/MJ

Sz. P. Mariusz Kamiński
Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji

Szanowny Panie Ministrze,

W związku z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin oraz niektórych innych ustaw (UC51) przesyłam uwagi Stowarzyszenia Interwencji Prawnej do wskazanego projektu.

Stowarzyszenie Interwencji Prawnej jest organizacją pozarządową, której statutowym celem jest podejmowanie działań na rzecz przestrzegania praw człowieka i przeciwdziałanie nierównemu traktowaniu. Dążąc do wprowadzania zmian systemowych w prawie i polityce społecznej, bierzemy udział w konferencjach, konsultacjach aktów prawnych, komentujemy przepisy prawa, sporządzamy ekspertyzy i opinie, prowadzimy badania i monitoringi. Zajmujemy się także działalnością edukacyjną i informacyjną.

Pragniemy podzielić się naszymi spostrzeżeniami, licząc na to, że okażą się one pomocne na etapie dalszych prac legislacyjnych związanych z projektem ustawy.

Z wyrazami szacunku,


Małgorzata Jąźwińska
CZŁONKINI ZARZĄDU
Stowarzyszenia Interwencji Prawnej

UWAGI STOWARZYSZENIA INTERWENCJI PRAWNEJ
DO PROJEKTU USTAWY O ZMIANIE USTAWY O WJEŹDZIE NA TERYTORIUM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ, POBYCIE ORAZ WYJEŹDZIE Z TEGO
TERYTORIUM OBYWATELI PAŃSTW CZŁONKOWSKICH UNII EUROPEJSKIEJ I
CZŁONKÓW ICH RODZIN ORAZ NIEKTÓRYCH INNYCH USTAW

1. Art. 1 pkt 59 (dodanie art. 65p ustawy)

Zaproponowana zmiana ustawodawcza polegająca na umożliwieniu wydania decyzji o wydaleniu z terytorium RP obywateli Unii i członków ich rodzin, którzy nie posiadają lub nie zachowali prawa pobytu narusza art. 14 ust. 1 dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (dalej: „dyrektywa 2004/38/WE”). Zgodnie ze wskazaną normą „Obywatele Unii i członkowie ich rodziny posiadają prawo pobytu przewidziane w art. 6 tak długo, dopóki nie staną się nieracjonalnym obciążeniem dla systemu pomocy społecznej w przyjmującym Państwie Członkowskim.”

Prawo do swobodnego przemieszczania się obywateli Unii Europejskiej stanowi jedną z naczelných zasad funkcjonowania Unii Europejskiej i fundamentalne prawo obywateli Unii Europejskiej i członków ich rodzin. Naruszenie zasad pobytu w danym Państwie Członkowskim może skutkować różnymi restrykcjami – od grzywny do wydalenia. Biorąc pod uwagę zasadę proporcjonalności i uwzględniając, że wydalenie stanowi najdalej idącą ingerencję w swobodę przepływu osób, należy uznać, że środek polegający na wydaleniu może być stosowany wyłącznie w ostateczności. Oznacza to, że samo zaprzestanie spełniania warunków uprawniających do dalszego pobytu w Polsce nie może automatycznie skutkować wydaleniem. Przemawia za tym wprost wykładnia normy zawartej w art. 14 ust. 1 dyrektywy 2004/38/WE. Wydalenie obywatela Unii Europejskiej jest możliwe w przypadku, o którym mowa w art. 14 ust. 1, art. 35 (nadużycie prawa) lub art. 27 i nast. (względy porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego) dyrektywy 2004/38/WE. Utrata prawa pobytu nie może stanowić samoistnej podstawy wydalenia, bowiem nie została przewidziana w dyrektywie 2004/38/WE. Wydalenie wyłącznie z powodu utraty

prawa pobytu, np. utraty pracy, może naruszać art. 27 ust. 1 dyrektywy 2004/38/WE zakazującej ograniczania prawa do swobody przemieszczania się i pobytu dla celów gospodarczych.

2. Art. 1 pkt 62 (dodanie ust. 4 w art. 68a ustawy)

Niezasadne jest wyłączenie obowiązku uwzględnienia indywidualnej sytuacji obywatela UE lub członka jego rodzin, ich poziomu integracji, więzi rodzinnych, społecznych i kulturowych. Może naruszać to prawa podstawowe obywateli Unii Europejskiej i członków ich rodzin, a w szczególności art. 7 Karty Praw Podstawowych (prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego). Wydalenie obywatela Unii lub członka jego lub jej rodziny nie może naruszać prawa do życia prywatnego i rodzinnego. Decyzja o wydaleniu musi tym samym uwzględniać indywidualną sytuację jednostki oraz poziom jej integracji w państwie członkowskim.

Organ decydujący o wydaleniu musi być tym samym uprawniony do oceny stopnia integracji w Polsce, nawiązanych więzów rodzinnych i społecznych, aby móc ocenić czy wydalenie nie będzie stanowić nieproporcjonalnej ingerencji w prawa podstawowe obywateli Unii i członków ich rodzin.

3. Art. 1 pkt 74 (dodanie rozdziału 5a ustawy)

Zgodnie z art. 27 ust. 1 dyrektywy 2004/38/WE „Państwa Członkowskie mogą ograniczyć swobodę przemieszczania się i pobytu obywateli Unii i członków ich rodziny, bez względu na przynależność państwową, kierując się względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego.” Zgodnie z art. 27 ust. 2 dyrektywy 2004/38/WE „Środki podjęte ze względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego muszą być zgodne z zasadą proporcjonalności i opierać się wyłącznie na indywidualnym zachowaniu danej osoby. [...] Indywidualne zachowanie danej osoby musi stanowić rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie narażające jeden z podstawowych interesów społecznych. Nie są dopuszczalne uzasadnienia, które nie są bezpośrednio związane z danym indywidualnym przypadkiem lub opierają się na względach ogólnej prewencji.”

Umieszczenie w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców stanowi ograniczenie, a nawet pozbawienie, obywateli Unii i członków ich rodzin prawa do swobodnego przemieszczania się i

pobytu. Z tego względu znajduje do nich zastosowanie art. 27 ust. 1 i 2 dyrektywy 2004/38/WE. Proponowane rozwiązania legislacyjne nie są zgodne z art. 27 ust. 1 i 2 wskazanej powyżej dyrektywy i jako takie nie powinny się ostać.

Po pierwsze, projektowane przepisy nie wskazują, że pozbawienie wolności obywatela Unii i członków jego rodziny musi być zgodne z zasadą proporcjonalności i obowiązkiem uwzględnienie indywidualnego zachowania danej osoby. Projektowany mechanizm zakłada automatyzm detencji wobec osób, które spełnią przesłanki wskazane w art. 78b projektowanej ustawy. Nie pozwala to na uwzględnienie indywidualnego zachowania danej osoby, a w szczególności tego czy stanowi on rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie dla podstawowych interesów społecznych w momencie pozbawienia jej wolności.

Po drugie, w związku z niewprowadzeniem środków alternatywnych wobec detencji, test proporcjonalności w praktyce nie będzie mógł zostać przeprowadzony. Sąd nie będzie uprawniony do badania konieczności zastosowania detencji oraz jej proporcjonalności, w sytuacji gdy będzie pozbawiony uprawnień do zastosowania środków alternatywnych do detencji.

Taka sytuacja sprawia, że obywatele Unii i członkowie ich rodzin znajdują się w sytuacji istotnie mniej uprzywilejowanej niż obywatele państw trzecich umieszczani w strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców. Zgodnie z ustawą o cudzoziemcach umieszczenie obywateli państw trzecich w ośrodku strzeżonym jest możliwe wyłącznie wtedy, gdy zastosowanie innych, mniej restrykcyjnych środków nie jest możliwe. Biorąc pod uwagę daleko silniejsze uprawnienie obywateli Unii i członków ich rodzin do pobytu w Polsce, wynikające z prawa do swobodnego przepływu osób, takie unormowanie zdaje się nie znajdować uzasadnienia i jako takie może prowadzić do naruszenia prawa Unii Europejskiej.

Projektowane przepisy umożliwiają detencję obywateli Unii i członków ich rodzin do 18 miesięcy bez konieczności wykazania, że przedłużenie wykonania decyzji o wydaleniu było zawinione przez obywatela Unii lub członka ich rodzin. Jest to sprzeczne z obowiązkiem uwzględniania indywidualnego zachowania obywateli Unii decydując o ograniczeniu ich prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu w Polsce. W projektowanej ustawie nie wskazano, oprócz spełnienia przesłanek umieszczenia w ośrodku strzeżonym, czym winien kierować się sąd decydując o długości detencji, a także jaki wpływ na długość detencji ma beczynne lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez sądy i organy. Sąd został pozbawiony możliwości badania proporcjonalności

detencji, a także tego czy nie jest ona arbitralna – czy organy działają z odpowiednią rzetelnością i szybkością.

Co więcej, projektowane przepisy dopuszczają pozbawienie wolności do 18 miesięcy w sytuacji złożenia skargi do sądu administracyjnego. Analogiczne przepisy zostały uznane przez polskie sądy za sprzeczne z prawem unijnym wobec obywateli państw trzecich (np. postanowienie Sądu Okręgowego w Przemyślu z 23 maja 2016 r., sygn. akt II Kz 69/16). Zaproponowane uregulowania w sposób niezasadny stawiają obywateli państw Unii i członków ich rodzin w sytuacji mniej uprzywilejowanej od sytuacji obywateli państw trzecich umieszczanych w ośrodkach dla cudzoziemców. Biorąc pod uwagę wagę prawa do swobodnego przepływu osób, praw wynikających z posiadania obywatelstwa Unii, takie uregulowania nie znajdują uzasadnienia.

Wreszcie, przepisy dyrektywy 2004/38/WE dopuszczają ograniczenia w swobodzie przemieszczania się i pobytu obywateli Unii i członków ich rodzin wyłącznie, gdy „Indywidualne zachowanie danej osoby musi stanowić rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie narażające jeden z podstawowych interesów społecznych.” Ograniczenie wyżej wymienionych praw musi „opierać się wyłącznie na indywidualnym zachowaniu danej osoby”. Sytuacja automatycznego pozbawienia wolności obywateli Unii w określonych sytuacjach, bez uwzględnienia tego czy w momencie umieszczenia lub przedłużenia okresu pobytu w ośrodku strzeżonym stanowią oni aktualne, rzeczywiste i dostatecznie poważne zagrożenie, narusza wskazane powyżej unormowania. Unormowania przewidujące przesłanki przedłużenia okresu pobytu w ośrodku strzeżonym są w niewystarczającym stopniu powiązane z indywidualnym zagrożeniem stwarzanym przez obywatela Unii w momencie wydawania postanowienia i jako takie naruszają wskazane przepisy dyrektywy 2004/38/WE.