

Nieemożność opuszczenia przez prawie siedem godzin kordonu policyjnego podczas odbywającej się w Londynie demonstracji w proteście przeciwko globalizacji

Austin i inni przeciwko Wielkiej Brytanii (orzeczenie – 15 marca 2012r., Wielka Izba, skargi nr 39692/09, 40713/09 i 41008/09)

Policja otrzymała wiadomość, że 1 maja 2001r. w Londynie działacze grup ekologicznych, anarchistycznych i lewicowych mają zamiar zorganizować różne protesty. Organizatorzy nie skontaktowali się z policją ani nie próbowali uzyskać zgody na demonstracje. Do drugiej popołudniu tego dnia w rejonie Oxford Circus zgromadziło się ponad 1,5 tys. osób i tłum systematycznie rósł. Z obawy, iż dojdzie do zakłóceń porządku publicznego, policja podjęła decyzję o zapanowaniu nad tłumem i odgradzeniu Oxford Circus kordonem.

Przez całe popołudnie policja starała się w sposób kontrolowany doprowadzić zgromadzonych do rozejścia się. Okazało się to jednak niemożliwe, bo część z nich zachowywała się bardzo agresywnie. Operacja została zakończona dopiero około godz. 21.30.

Lois Austin – członkini Partii Socjalistycznej oraz częsty uczestnik demonstracji, wzięła udział w proteście 1 maja i znalazła się wewnątrz kordonu na Oxford Circus. Georg Black chciał zejść do księgarni na Oxford Street, ale – zawrócony przez policjanta z powodu zbliżania się demonstrantów - natknął się na ścianę policyjnych oddziałów prewencji i został zmuszony do wycofania się na Oxford Circus, gdzie pozostał do godz. 21.20. Również Bronwyn Lowenthal i Peter O’Shea nie mieli z demonstracją żadnego związku. Obaj również byli przetrzymywani wewnątrz kordonu przez wiele godzin. W kwietniu 2002r. Lois Austin wszczęła postępowanie przeciwko komisarzowi policji metropolitalnej domagając się odszkodowania za bezprawne pozbawienie wolności i naruszenie jej praw na podstawie art.5 Konwencji. W marcu 2005r. jej żądania zostały oddalone, podobnie jak późniejsze odwołania. Izba Lordów uznała, że nie została ona pozbawiona wolności i w rezultacie w jej przypadku nie wchodzi w grę art.5 Konwencji.

W skardze do Trybunału znalazł się zarzut nieusprawiedliwionego pozbawienia wolności z naruszeniem art.5 ust.1.

W tym przypadku Trybunał po raz pierwszy rozważał stosowanie art.5 ust.1 w związku z “trzymaniem w kotle” lub zamknięciem na pewnej powierzchni przez policję grupy osób ze względu na porządek publiczny. Przy interpretacji art.5 ust.1 w tych okolicznościach a zwłaszcza przy ocenie, czy doszło do pozbawienia wolności Trybunał musiał sięgnąć po wskazówki wynikające ze wskazanych poniżej zasad ogólnych.

Po pierwsze - jak Trybunał wielokrotnie podkreślał - Konwencja jest żywym instrumentem wymagającym interpretacji w świetle dzisiejszych warunków i idei

dominujących dzisiaj w państwach demokratycznych. Nie oznacza to jednak, że w odpowiedzi na obecne potrzeby, warunki, poglądy lub standardy Trybunał może tworzyć nowe prawo poza tymi uznanymi w Konwencji, redukować prawo istniejące albo tworzyć nowy “wyjątek” lub “usprawiedliwienie” nie uznane wyraźnie w Konwencji.

Po drugie, Konwencja musi być odczytywana jako całość i interpretowana w sposób sprzyjający wewnętrznej spójności i harmonii między jej różnymi postanowieniami.

W kontekście tej sprawy Trybunał uważał za właściwe przypomnienie, że prawo do swobody poruszania się jest zagwarantowane w art.2 Protokołu nr 4 do Konwencji. Skarżący nie powoływali się na ten przepis, bo Wielka Brytania nie ratyfikowała Protokołu nr 4, nie jest więc nim związana. Zdaniem Trybunału jednak, biorąc pod uwagę znaczenie i sens odrębnych postanowień art. 5 i art. 2 Protokołu nr 4, ważne były następujące uwagi.

Po pierwsze, co do zasady art.5 nie można interpretować w sposób oznaczający wpisanie doń wymagań Protokołu nr 4 w stosunku do państw, które go nie ratyfikowały, w tym Wielkiej Brytanii. Równocześnie, art.2 ust.3 tego Protokołu zezwala na możliwe ograniczenia prawa do wolności poruszania się, jeśli jest to konieczne m.in. dla utrzymania porządku publicznego, zapobiegania przestępczości czy ochrony praw i wolności innych osób. W związku z art.11 Konwencji Trybunał stwierdził, że ingerencje w prawo do wolności zgromadzania się są zasadniczo uzasadnione z uwagi na ochronę porządku, zapobieganie przestępczości lub ochronę praw i wolności innych osób, jeśli demonstranci uciekają się do przemocy. Orzekł również, że w pewnych wyraźnie wskazanych okolicznościach art.2 i 3 może nakładać na władze obowiązek podjęcia prewencyjnych działań operacyjnych chroniących osoby zagrożone poważną szkodą w rezultacie aktów kryminalnych ze strony innych. Przy ocenie, czy władze krajowe wywiązały się z takiego pozytywnego obowiązku Trybunał stwierdził, że należy pamiętać o trudnościach związanych z utrzymaniem porządku we współczesnych społeczeństwach, nieprzewidywalności ludzkich zachowań i wymaganych wyborach operacyjnych w sferze priorytetów i środków.

Przy podejmowaniu decyzji operacyjnych policja musi korzystać z pewnej swobody. Są one prawie zawsze skomplikowane i policja - mająca dostęp do informacji i tajnych materiałów niedostępnych dla ogółu, jest zwykle najlepiej przygotowana do ich podjęcia. Poza tym, nawet przed 2001r. postępy w technikach komunikowania się umożliwiały mobilizację protestujących szybko i niejawnie na niespotykaną dotychczas skalę. Siły policyjne w państwach Konwencji stoją przed nowymi wyzwaniami prawdopodobnie nieprzewidzianymi w okresie przygotowywania tekstu Konwencji. Policja rozwinęła nowe techniki utrzymywania porządku, aby stawić im czoła, w tym zamknięcie osób na określonej powierzchni albo “trzymanie ich w kotle”. Art.5 nie można interpretować w sposób powodujący w praktyce niemożność wykonywania przez policję jej obowiązków

utrzymania porządku i ochrony społeczeństwa. Warunkiem jest jednak przestrzeganie przez nią zasady leżącej u podstaw art.5, a więc ochrony jednostki przed arbitralnością.

Art.5 ust.1 nie obejmuje samych tylko ograniczeń swobody poruszania się objętych art.2 Protokołu nr 4. Przy ustalaniu, czy ktoś został pozbawiony wolności w rozumieniu art.5 ust.1, punktem wyjścia musi być jego konkretna sytuacja. Wymagane jest uwzględnienie całego szeregu kryteriów takich, jak typ, długość, skutki i sposób implementacji środka wchodzącego w grę. Różnica między pozbawieniem i ograniczeniem wolności dotyczy stopnia lub intensywności a nie natury lub istoty.

Z orzecznictwa Trybunału wyraźnie wynika, że motyw związany z interesem publicznym np. ochrony społeczeństwa przed dostrzeganym zagrożeniem ze strony jednostki nie wpływa na ocenę, czy dana osoba była pozbawiona wolności, chociaż może mieć znaczenie dla późniejszego badania, czy było ono usprawiedliwione ze względu na którąś z kategorii wymienionych w art. 5 ust. 1. Odnosi się to również do sytuacji, w której chodzi o zapewnienie ochrony, leczenia lub opieki w jakikolwiek sposób osobie internowanej, chyba że osoba ta w sposób ważny zgodziła się na traktowanie, które w innym wypadku musiałyby być uznane za pozbawienie wolności.

Trybunał uważał, że wymaganie uwzględnienia “typu” i “sposobu implementacji” danego środka umożliwia zwrócenie uwagi na specyficzny kontekst i okoliczności stosowania rodzajów ograniczeń wolności odległych od sytuacji typu zamknięcia w celi. Kontekst stosowania danego środka jest o tyle ważny, że powszechnie we współczesnym społeczeństwie zdarzają się sytuacje, w których od ogółu w interesie wspólnego dobra wymaga się poddania restrykcjom swobody poruszania się albo wolności. Społeczeństwo generalnie zgadza się na czasowe ograniczenia swobody poruszania się w sytuacjach takich, jak podróż transportem publicznym czy autostradą albo obecność na meczu piłkarskim. Trybunał nie uważał, aby można było uznać za pozbawienie wolności w rozumieniu art. 5 ust.1 takich powszechnie spotykanych ograniczeń poruszania się, nieuniknionych w okolicznościach pozostających poza kontrolą władz i koniecznych do odwrócenia realnego ryzyka poważnych obrażeń lub szkód oraz utrzymanych na poziomie wymaganego w tym celu minimum.

Artykuł 5 obejmuje fundamentalne prawo człowieka do ochrony przed arbitralną ingerencją państwa w jego prawo do wolności. Art. 5 ust.1 lit. a-f zawiera wyczerpującą listę dozwolonych podstaw pozbawienia wolności. Żadne pozbawienie wolności nie może być uznane za zgodne z art.5 ust.1, jeśli nie mieści się w jednej z tych kategorii. Nie można wykluczyć, że posłużenie się zamknięciem na określonej powierzchni i technikami kontroli tłumu może, w konkretnych okolicznościach prowadzić do nieuzasadnionego pozbawienia wolności z naruszeniem art.5 ust.1. W każdym przypadku jednak wymagana jest interpretacja art.5 ust.1 w sposób uwzględniający specyficzny kontekst stosowania tych technik oraz odpowiedzialność policji za

utrzymanie porządku i ochronę społeczeństwa, czego wymaga od niej prawo krajowe i prawo Konwencji.

Ocena, czy doszło do pozbawienia wolności zależna jest więc od faktów konkretnej sprawy. W związku z tym Trybunał przypomniał, że system Konwencji ma być subsydiarny w stosunku do krajowych systemów ochrony praw człowieka. Subsydiarność leży u samych podstaw Konwencji i wynika z połączonego odczytania art.1 i 19. Trybunał musi zachować ostrożność przy przyjmowaniu na siebie roli pierwszointancyjnego sądu faktów, jeśli nie jest to nieuniknione ze względu na okoliczności konkretnej sprawy. Ogólna zasada mówi, że jeśli toczyło się postępowanie krajowe, do zadań Trybunału nie należy zastępowanie własną oceną faktów dokonanej przez sądy krajowe. To one właśnie mają obowiązek ustalić fakty na podstawie przedstawionych im dowodów. Trybunał nie jest związany ustaleniami sądów krajowych i ma swobodę własnych ocen w świetle całości materiałów, jednak w zwykłych okolicznościach wymagane są przekonujące racje, aby mógł on odejść od ustaleń faktycznych sądów krajowych. Nawet jednak, gdy na podstawie art.19 i 32 Konwencji do Trybunału należy niewątpliwie interpretacja i stosowanie Konwencji i musi on odwoływać się do ustaleń faktycznych sądu krajowego, nie jest ograniczony ich wnioskami prawnymi dotyczącymi tego, czy doszło do pozbawienia wolności w rozumieniu art. 5 ust.1.

Wyrok w pierwszej instancji został wydany po trzytygodniowym procesie, podczas którego zostało przedstawionych wiele dowodów na temat wydarzeń na Oxford Circus, w tym zeznań i dokumentów, nagrań wideo oraz zdjęć. Sędzia stwierdził m.in., że informacje posiadane przez policję przed wydarzeniami wskazywały, że demonstracja może przyciągnąć od 500 do 1 tys. agresywnych demonstrantów a poza tym przy braku skutecznej kontroli tłumu istniało realne ryzyko poważnych obrażeń a nawet śmierci oraz szkód w mieniu. Policja oczekiwała, że tłum zbierze się na Oxford Circus ok. godz. 16 i została zaskoczona faktem, że ponad 1500 osób znalazło się tam już dwie godziny wcześniej. W świetle uzyskanych tajnych informacji i ze względu na sposób zachowania tłumów podczas wcześniejszych demonstracji pod podobnymi hasłami, policja zdecydowała, że zapobieżenie przemocy oraz ryzyku obrażeń i szkód w mieniu wymaga ustawienia bezwzględnie kordonu. Dwadzieścia minut później, kiedy został on już ustawiony, nikt z tłumu nie mógł opuścić bez zezwolenia objętego nim terenu. Przestrzeń istniejąca wewnątrz kordonu umożliwiała poruszanie się, nie było tłoku, ale warunki były niewygodne, bez schronienia, wyżywienia, wody czy toalet. Przez całe popołudnie i wieczór policja usiłowała rozpocząć zbiorowe zwalnianie, ale agresywne zachowanie i brak współpracy grup stanowiących znaczną mniejszość wewnątrz i na zewnątrz kordonu zmuszały policję do powtarzającego się zawieszania działań mających doprowadzić tłum do rozejścia się. W rezultacie do godz. 21.30 nie udało się doprowadzić do całkowitego rozejścia się tłumy. Policja zgodziła się jednak na opuszczenie kordonu przez ok. 400 osób wyraźnie uznanych za osoby niezaangażowane w demonstrację albo poważnie dotknięte sytuacją, w jakiej się

znalazły. Ustalenia te nie były sporne między stronami a Trybunał nie miał podstaw, aby je kwestionować. Pierwsza trójka skarżących pozostawała zamknięta wewnątrz kordonu przez ok. siedem godzin a czwarty z nich - przez pięć i pół godziny.

Trybunał musiał przeanalizować konkretną sytuację skarżących z odwołaniem się do kryteriów wskazanych w orzeczeniu Engel i inni (z 8 czerwca 1976r., A.22) i późniejszego orzecznictwa. Chociaż istniały różnice między skarżącymi, bo pierwsza z nich była na Oxford Circus jako uczestnik demonstracji a pozostali tylko tamtędy przechodzili, Trybunał nie uważał, aby różnica ta była istotna ze względu na kwestię, czy doszło do pozbawienia wolności.

Zdaniem Trybunału przymusowy charakter zamknięcia wewnątrz kordonu, jego okres oraz skutki dla skarżących, jeśli chodzi o fizyczny dyskomfort i niemożność opuszczenia Oxford Circus, przemawiały za pozbawieniem wolności. Należało jednak również wziąć pod uwagę "typ" i "sposób implementacji" środka wchodzącego w grę. W takim przypadku zawsze istotny był kontekst jego stosowania.

Ważne więc było podkreślenie, że kwestionowane środki zastosowano, aby odizolować i zamknąć duży tłum w sytuacji zmiennej i niebezpiecznej. Rząd podkreślił, że policja postanowiła użyć środka polegającego na otoczeniu określonej powierzchni, aby w ten sposób kontrolować tłum zamiast odwoływać się do mocniejszych metod rodzących większe ryzyko obrażeń. Sędzia stwierdził, że aby odwrócić ryzyko policja - ze względu na sytuację na Oxford Circus - nie miała wyboru i musiała zastosować bezwzględny kordon. Trybunał nie znalazł podstaw do odejścia od wniosku sędziego, iż w danych okolicznościach był to środek najmniej inwazyjny i najskuteczniejszy. Skarżący nie twierdzili, że natychmiast po otoczeniu kordonem osoby, które się w nim znalazły, zostały pozbawione wolności.

Ponadto, na podstawie faktów ustalonych przez sędziego Trybunał nie potrafił określić momentu, od którego środek zmienił swój charakter z tego, co było w najgorszym przypadku ograniczeniem swobody poruszania się, w pozbawienie wolności. Uderzające jest to, że już kilka minut po wprowadzeniu bezwzględnego kordonu policja planowała rozpoczęcie kontrolowanego zwalniania w kierunku północnym. Pół godziny później rozpoczęła się druga taka próba, została jednak przerwana z powodu agresywnego zachowania osób wewnątrz i na zewnątrz kordonu. Między godz. 15 a 18 popołudniu policja utrzymywała sytuację pod kontrolą, ale przybycie nowej grupy demonstrantów i panujące niebezpieczne warunki doprowadziły ją do uznania, że zwalnianie osób z wewnątrz kordonu nie byłoby bezpiecznie. Kontrolowane zwalnianie rozpoczęło się ponownie o godz. 17.55, ale po 20 minutach zostało wstrzymane; ponownie podjęto je o godz. 19 i niedługo potem zawieszono; kolejna próba kilkanaście minut później znów została przerwana. Następnie zaczęto wyprowadzać grupy po 10 osób aż do czasu zwolnienia całego tłumy o godz. 21.45. Sędzia stwierdził, że te same warunki, które wymagały od policji to zamknięcia tłumy utrzymywały się do ok. godz. 20. W sytuacji,

która była przez cały czas pod ścisłą kontrolą policji, ale w istocie te same niebezpieczne warunki nadal istniały przez wiele godzin, Trybunał nie uważał, aby osoby wewnątrz kordonu były pozbawione wolności w rozumieniu art.5 ust.1.

Trybunał podkreślił, że jego wniosek, iż nie doszło do pozbawienia wolności był oparty na specyficznych i wyjątkowych faktach tej sprawy. Trybunał odnotował ustalenie sędziego pierwszej instancji, że nie doszło do ingerencji w prawa do wolności wypowiedzi i zgromadzeń osób zamkniętych wewnątrz kordonu. Podkreślił, że ze względu na fundamentalne znaczenie wolności wypowiedzi i zgromadzania się we wszystkich społeczeństwach demokratycznych władze krajowe nie mogą używać środków bezpośredniej lub pośredniej kontroli tłumu dla tłumienia lub zniechęcenia do protestów. Gdyby policja nie ustawiła i utrzymywała kordonu, aby w ten sposób zapobiec poważnym obrażeniom lub szkodom, mogła sięgnąć po inny “typ” środka, którego przymusowy i restrykcyjny charakter mógłby wystarczać do objęcia go art.5. Trybunał orzekł, iż w sytuacji, gdy art.5 nie miał w tej sprawie zastosowania, nie doszło do jego naruszenia (czternaście do trzech).

Uwagi:

Sprawa dotyczyła sytuacji, w której każdy z nas może się kiedyś znaleźć, nie tylko jako uczestnik demonstracji, ale zwykły przechodzień. Wielka Izba Trybunału uznała, że ze względu na okoliczności przetrzymywania na ulicy w kordonie policyjnym nie da się zakwalifikować jako pozbawienie wolności. Nie wchodzi więc w grę gwarancje art.5 Konwencji. Trójka sędziów, wśród nich polski sędzia L. Garlicki, była innego zdania.