

Poważne błędy i zaniedbania władz rosyjskich w reakcji na atak terrorystyczny na szkołę w Beslanie w Osetii Północnej

Tagayeva i inni przeciwko Rosji (wyrok – 13 kwietnia 2017 r., Izba (Sekcja I), skargi nr 26562/07, 14755/08, 49339/08, 49380/08, 51313/08, 21294/11 i 37096/11)

We wczesnych godzinach rannych 1 września 2004 r. ponad trzydziestu silnie uzbrojonych terrorystów przekroczyło granicę administracyjną między Inguszetią i Północną Osetią. O godz. 9 rano rozpoczęła się ceremonia rozpoczęcia roku szkolnego na placu przed Szkołą nr 1 w Beslanie. Kilka minut później terroryści otoczyli zgromadzenie i zapędzili ponad 100 osób do szkolnej sali gimnastycznej (w tym ok. 800 dzieci). Terroryści przekształcili szkołę w zaimprovizowane miejsce obronne i zaminowali salę gimnastyczną. Rozstrzelali wielu zakładników, nie przyjęli rozmaitych ofert mających na celu poprawę sytuacji zakładników a począwszy od 2 września odmówili im nawet wody pitnej. Siły bezpieczeństwa otoczyły zabudowania. Do kierowania operacją i prób negocjacji z terrorystami, którzy zgłosili żądania polityczne, został powołany sztab operacyjny.

O godz. 1 popołudniu 3 września doszło do dwóch silnych eksplozji w sali gimnastycznej. Niektórzy zakładnicy usiłowali uciec przez otwór w ścianie, terroryści jednak zaczęli do nich strzelać. To wywołało wymianę ognia z siłami bezpieczeństwa, które otrzymały następnie rozkaz szturmowania budynku szkoły. Wielu terrorystów przeżyło początkowe eksplozje. Zmusili część pozostałych przy życiu w sali gimnastycznej zakładników (ok. 300 osób) do przejścia do innych części szkoły. Zabici, ranni i kontuzjowani pozostali w sali gimnastycznej. Stała ona w płomieniach a ok. godz. 3.30 zawalił się nad nią dach. W tym czasie siły bezpieczeństwa nadal walczyły z terrorystami. Po ciężkiej walce siły specjalne zajęły pomieszczenia i uratowały pozostałych przy życiu zakładników. Ponad 330 osób zostało zabitych a kilkaset było rannych. Zginęło dwunastu funkcjonariuszy a ponad 50 zostało rannych. Jeden z terrorystów został ujęty a pozostali zabici.

W sprawie tych wydarzeń toczyło się wiele śledztw. W pierwszym z nich działania funkcjonariuszy zostały uznane za zgodne z prawem i rozsądne w tamtych okolicznościach. Nie został stwierdzony żaden związek przyczynowy między ich decyzjami a jakimikolwiek szkodami. Śledztwo to nadal toczy się. Poza tym, postępowania karne zostały wszczęte przeciwko jednemu pozostałemu przy życiu terroryście Kulayevowi (który w 2006 r. został skazany na karę dożywotniego więzienia); funkcjonariuszom z komisariatu policji w Beslanie (którzy skorzystali z amnestii w związku z zarzutami związanymi z zaniedbaniami podczas operacji); oraz policjantom z Inguszetii (uniewinnionym od podobnych zarzutów). Grupy ofiar złożyły pozwy cywilne przeciwko ministerstwu spraw wewnętrznych Rosji i Północnej Osetii, jednak bez powodzenia. Specjalne komisje parlamentu Północnej Osetii i Zgromadzenie Federalne Rosji sporządziły raporty. Ofiarom ataku zostały przyznane rozmaite kwoty odszkodowań, w tym z funduszy zebranych w drodze pomocy humanitarnej. Rząd rosyjski w latach 2004 – 2010 podjął też wiele działań mających pomóc miejscowej społeczności.

Skarżący dzielili się na dwie grupy: pierwsza – reprezentowana przez prawników z organizacji EHRAC/Memorial Human Rights Centre, i druga – reprezentowana przez adwokatów praktykujących w Moskwie.

2 | Tagayeva i inni przeciwko Rosji (wyrok – 13 kwietnia 2017 r., Izba (Sekcja I), skargi nr 26562/07, 14755/08, 49339/08, 49380/08, 51313/08, 21294/11 i 37096/11)

W skardze do Trybunału, z powołaniem się na art. 2, wszyscy skarżący twierdzili, że państwo nie wywiązało się ze swojego obowiązku ochrony ofiar przed znanym mu ryzykiem dla życia oraz że nie było skutecznego śledztwa w sprawie tych wydarzeń. Pierwsza grupa skarżących twierdziła również, że wiele aspektów planowania i kontroli operacji bezpieczeństwa było wadliwych oraz że zgony były rezultatem masowego i nieproporcjonalnego użycia siły przez władze. Grupa ta zarzuciła również naruszenia art. 13 Konwencji z braku skutecznego środka prawnego.

Wszyscy skarżący zarzucili naruszenie art. 2 Konwencji z dwóch powodów: pozytywnych obowiązków ochrony życia oraz braków śledztwa.

W części dotyczącej pozytywnego obowiązku zapobieżenia zagrożeniu dla życia, tytułem wstępu do badania zarzutów wniesionych na podstawie art. 2 Konwencji, Trybunał potwierdził, że jest w pełni świadomy trudności, przed jakimi stoją współczesne państwa w walce z terroryzmem i zagrożeń związanych z analizą wydarzeń po fakcie. Władze rosyjskie w szczególności musiały w kilku ubiegłych dekadach zwalczać ruchy separatystyczne na północnym Kaukazie – wielkie zagrożenie dla bezpieczeństwa państwowego i publicznego. Jako ciało mające zadanie nadzór nad zobowiązaniami w dziedzinie praw człowieka wynikającymi z Konwencji Trybunał musiał oddzielić wybory polityczne dokonywane w trakcie walki z terroryzmem - co pozostaje z natury poza takim nadzorem - oraz inne, bardziej operacyjne aspekty działań władz mające bezpośredni wpływ na chronione prawa. Kryterium absolutnej konieczności sformułowane w art. 2 musi być stosowane z różnymi stopniami kontroli zależnie od tego, czy i w jakim stopniu władze kontrolowały sytuację oraz od innych istotnych ograniczeń nieodłącznych przy podejmowaniu decyzji operacyjnych w tej wrażliwej sferze.

W związku z kwestią obowiązku pozytywnego, Trybunał potwierdził, że art. 2 Konwencji może rodzić obowiązek władz podjęcia prewencyjnych działań operacyjnych dla ochrony jednostki, której życie narażone jest na ryzyko z powodu aktów kryminalnych ze strony innej jednostki. Stwierdzenie przez Trybunał naruszenia takiego obowiązku wymaga ustalenia, że władze wiedziały lub powinny były wiedzieć w owym czasie o istnieniu rzeczywistego i bezpośredniego ryzyka dla życia zidentyfikowanych jednostek z powodu aktów kryminalnych strony trzeciej i nie podjęły działań w ramach swoich uprawnień, jakie – rozsądnie sądząc – można było od nich oczekiwać, aby uniknąć tego ryzyka. Taki obowiązek pozytywny może istnieć nie tylko, gdy wymagana jest ochrona osobista jednego lub więcej osób możliwych wcześniej do zidentyfikowania jako potencjalnych celów śmiertelnego zamachu, ale również w sprawach, w których pojawia się obowiązek zapewnienia ogólnej ochrony społeczeństwa.

W tej sprawie wiele elementów sugerowało, że przynajmniej do pewnego stopnia informacje o zagrożeniu były władzom wcześniej dostępne. Trybunał musiał więc najpierw ustalić, czy były one wystarczające, aby właściwe władze mogły uznać, że istniało rzeczywiste i bezpośrednie ryzyko dla życia zidentyfikowanych jednostek – uczniów, personelu i odwiedzających szkołę nr 1 w Beslanie w tamtym dniu; oraz, jeśli tak, czy podjęły działania w granicach swoich uprawnień, w związku z którymi w rozsądnej ocenie można było oczekiwać, że doprowadzą do usunięcia tego ryzyka.

W związku z pierwszą kwestią Trybunał uznał za ustalone, że przynajmniej kilka dni wcześniej władze posiadały wystarczająco konkretne informacje dotyczące planowanego

ataku terrorystycznego, którego celem miał być budynek szkolny 1 września. Władze wystarczająco kontrolowały sytuację i można było oczekiwać, że podejmą wszelkie oczekiwane działania w granicach swoich uprawnień, aby uniknąć tego ryzyka albo przynajmniej je ograniczyć. Zostały podjęte pewne środki ogólne. Były jednak niewystarczające. Terrorysty mogli z powodzeniem zebrać się, przygotować, przyjechać i zająć szkołę, nie napotykając na żadne działania prewencyjne. Na wystarczająco wysokim szczeblu nie istniała żadna struktura odpowiadająca za kontrolę sytuacji, ocenę i zarządzanie środkami ochrony bezbronnej grupy będącej celem ataku i zapewniająca skuteczne opanowanie zagrożenia i komunikację z zespołami operującymi na miejscu.

Trybunał potwierdził, że przy przygotowywaniu reakcji na bezprawne i niebezpieczne akty w bardzo zmiennych okolicznościach, właściwe służby takie, jak policja, muszą posiadać pewną swobodę przy podejmowaniu decyzji operacyjnych. Decyzje takie są prawie zawsze skomplikowane a policja, mająca dostęp do informacji i tajnych materiałów publicznie niedostępnych, jest zwykle najlepiej przygotowana do ich podejmowania. Dotyczy to zwłaszcza działalności antyterrorystycznej, w związku z którą władze stają często wobec zorganizowanych i wysoce utajnionych struktur, których członkowie są gotowi wyrządzić maksymalne szkody osobom cywilnym, nawet kosztem własnego życia. W obliczu pilnej potrzeby odwrócenia poważnych zagrożeń jest kwestią wyboru taktycznego, czy do zapewnienia bezpieczeństwa władze wybiorą podejście bierne czy interwencję bardziej aktywną, aby usunąć zagrożenie. Środki takie powinny jednak umożliwić, w granicach rozsądku, zapobieżenie lub zminimalizowanie znanego ryzyka. W ocenie Trybunału w tej sprawie władze rosyjskie nie podjęły takich środków. W tych okolicznościach Trybunał stwierdził, że doszło do naruszenia obowiązków pozytywnych na podstawie art. 2 Konwencji w stosunku do wszystkich skarżących w tej sprawie (jednogłośnie).

W związku z obowiązkiem pozytywnym na tle art.2 Konwencji Trybunał podkreślił, że zdawał sobie w pełni sprawę z trudności, z jakimi stykała się Federacja Rosyjska w zwalczaniu nielegalnych grup zbrojnych na Północnym Kaukazie posługujących się najbardziej zuchwałymi metodami terrorystycznymi. Rozumiał więc potrzebę stworzenia skutecznego systemu umożliwiającego przeciwdziałanie im i utrzymanie przestrzegania prawa i porządku w tym ciężko doświadczonym regionie. Jednak, ograniczenia społeczeństwa demokratycznego rządzonego przez prawo nie pozwalają, aby system ten działał w sposób gwarantujący bezkarność jego funkcjonariuszy. W granicach obowiązków nałożonych przez Konwencję powinna istnieć możliwość zapewnienia odpowiedzialności służb antyterrorystycznych i bezpieczeństwa bez narażania na szwank uprawnionej potrzeby zwalczania terroryzmu i zachowania koniecznej dyskrekcji.

W tej sprawie władze przeprowadziły wiele śledztw i dochodzeń w celu odtworzenia przebiegu wydarzeń, odnalezienia i postawienia przed sądem osób odpowiedzialnych oraz zapewnienia ofiarom dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Toczyły się cztery odrębne śledztwa karne. Trzy z nich – jedno przeciwko jednemu terrorystce, który przeżył – Kulayewowi i dwa przeciwko funkcjonariuszom policji za zaniedbania zawodowe – zostały zakończone. Jedno nadal toczy się. Poza tym, wiele wysiłku w ustalenie prawdy o tej tragedii włożyły komisje parlamentu Północnej Osetii oraz rosyjskiego Zgromadzenia Federalnego.

Trybunał przyznał, że w śledztwach wykonano wiele czynności. W szczególności, po tygodniach i miesiącach od ataku terrorystycznego, setki świadków oraz innych osób

4 | Tagayeva i inni przeciwko Rosji (wyrok – 13 kwietnia 2017 r., Izba (Sekcja I), skargi nr 26562/07, 14755/08, 49339/08, 49380/08, 51313/08, 21294/11 i 37096/11)

bezpośrednio zaangażowanych w te wydarzenia zostało ustalonych i przesłuchanych. Zostały podjęte wysiłki, aby przyznać status pokrzywdzonego setkom ludzi dotkniętych atakiem oraz zebrać i usystematyzować dane odnoszące się do sytuacji poszczególnych ofiar.

Trybunał poza tym z uznaniem stwierdził, że wiele czasu i umiejętności zostało poświęconych na kontrowersyjne i skomplikowane kwestie takie, jak źródła pierwszych eksplozji, organizacja służb strażackich, prace medyczne oraz inne sporne aspekty wydarzeń. Mimo to skarżący uważali, że śledztwa nie były skuteczne w rozumieniu zgodnym z Konwencją. Trybunał postanowił zbadać kilka ich kluczowych aspektów, w związku z którymi brak było zgody między stronami.

W związku z kwestią dowodów sądowo medycznych dotyczących przyczyn śmierci ofiar Trybunał przypomniał, że jedną z bezspornych cech tego śledztwa był fakt, że przyczyny śmierci większości ofiar zostały ustalone wyłącznie na podstawie badań zewnętrznych a w przypadku około jednej trzeciej ofiar przyczyna śmierci w ogóle nie została ustalona ze względu na znaczne skutki działania ognia. Skargi na te zaniechania zostały oddalone przez śledczych i sądy. Po zakończeniu identyfikacji ofiar żadne dodatkowe badania sądowo lekarskie lub sekcje zwłok nie były już przeprowadzane.

Trybunał już wcześniej stwierdził, że władze muszą podejmować dostępne rozsądne kroki dla zabezpieczenia dowodów dotyczących zdarzenia, w tym sekcje zwłok zapewniające kompletne i dokładne zapisy obrażeń i obiektywną analizę ustaleń klinicznych, w tym przyczyn śmierci. Wszelkie braki śledztwa osłabiające możliwość ustalenia przyczyny śmierci lub osób odpowiedzialnych rodzą ryzyko niezachowania tego standardu.

W tej sprawie przyczyny śmierci większości ofiar zostały ustalone wyłącznie na podstawie badań zewnętrznych ciał. Nie zostały przeprowadzone żadne dodatkowe badania. Decyzja o ograniczeniu się do takich badań została podjęta w śledztwie natychmiast po zakończeniu operacji ratowniczej i w opinii władz była uzasadniona ograniczeniami miejsc przechowywania ciał i potrzebą identyfikacji ofiar.

Władze znalazły się niewątpliwie wtedy pod dużą presją. Trybunał w pełni zdawał sobie sprawę z trudności praktycznych przy organizowaniu czynności śledczych w trudnych okolicznościach aktywnego konfliktu, trudności Federacji Rosyjskiej w jej wysiłkach na rzecz zachowaniem prawa i porządku na Północnym Kaukazie oraz ograniczeń, jakie mogły być nałożone na niektóre aspekty śledztwa.

Trybunał jednak nie stracił z oczu faktu, że okoliczności poprzedzające szturm przekonująco wskazywały na prawdopodobieństwo masowych ofiar. Trudno więc było wytłumaczyć widoczny brak przygotowań, jeśli chodzi o pomieszczenia do przechowywania, badania i identyfikacji zwłok - najpierw położonych na szkolnym podwórku a następnie przewiezionych do miejskiego prosektorium we Władykaukazie, które jednak nie było wystarczające. Zaniedbanie to było szczególnie poważne ze względu na wysoką temperaturę panującą w tym regionie w okresie wydarzeń, która powinna zaalarmować właściwe władze o potrzebie zapewnienia wystarczających pomieszczeń, przynajmniej na pewien czas, aby zapewnić odpowiednie warunki do pracy sądowo medycznej.

W każdym razie, nawet gdyby zgodzić się, że decyzja o ograniczeniu się do zewnętrznego badania ciał ofiar była usprawiedliwiona ze względu na okoliczności, trudno zastosować tę samą logikę do późniejszych stadiów śledztwa karnego. Krewni osób, które straciły życie w szkole wielokrotnie domagali się ekshumacji ciał ofiar oraz bardziej szczegółowych ustaleń przyczyn śmierci, ale wnioski te były oddalane.

W rezultacie, wadliwe działania sądowo medyczne doprowadziły do sytuacji, w której nie można było ustalić z jakąkolwiek pewnością przyczyn śmierci przynajmniej jednej trzeciej wszystkich ofiar oraz dokładnych okoliczności i położenia ciał wielu innych. Zindywidualizowany opis ich umiejscowienia oraz dokładniejsze badanie włók powinno służyć za punkt wyjścia dla wielu ważnych wniosków w trakcie śledztwa. Niezapewnienie tego stanowiło poważne naruszenie wymagań skutecznego śledztwa.

W toku śledztwa w dniu 4 września właściwie nie zabezpieczono, nie zebrano ani nie zarejestrowano dowodów z budynku szkolnego. To spowodowało, że sporządzony raport był pod wieloma względami niekompletny. Równoczesne działanie w tym miejscu maszyn oczyszczających oraz nieograniczony dostęp do niego do końca tego dnia zaostrzyły problem, ponieważ nie dało się już zapewnić integralności tego miejsca, co utrudniło dalsze zbieranie dowodów na miejscu. Trybunał uważał, że w sposób niemożliwy do naprawienia zaszkodziło to zdolności śledztwa do szczegółowej, obiektywnej i bezstronnej analizy wszystkich istotnych elementów, ponieważ raport ten, pod wieloma względami wadliwy, służył za jeden z kluczowych materiałów do dalszych wniosków. Nie zapewnienie, aby istotne dowody rzeczowe zostały odpowiednio zabezpieczone, zebrane i zarejestrowane stanowiło poważne naruszenie wymagań skutecznego śledztwa w tej sprawie.

Skarżący utrzymywali, że w śledztwie nie zostało odpowiednio zbadane użycie przez funkcjonariuszy państwa broni, zwłaszcza tej o masowym działaniu.

Trybunał stwierdził już wcześniej, że gdy śledztwo dotyczy aktu przestępczego stron trzecich, jak aktu terrorystycznego, a reakcja władz wiązała się z użyciem śmiercionośnej broni, państwo musi podjąć odpowiednie i konieczne kroki dla zbadania działań władz z punktu widzenia gwarancji art.2 Konwencji. W tej sprawie wiele ważnych kroków zostało podjętych w śledztwie dla wyjaśnienia kwestii dotyczących zaangażowania państwa.

W śledztwie ustalono z pewnością, że funkcjonariusze państwa użyli wielu rodzajów śmiercionośnej broni, w tym karabinów automatycznych, ładunków wybuchowych oraz pocisków termobarycznych. Strony nie zgodziły się ze sobą w kwestii, czy śledztwo doprowadziło do ustalenia okoliczności użycia tej broni i amunicji, zwłaszcza tej, którą można uważać za broń o działaniu masowym oraz wyjaśnienia możliwego związku przyczynowego między jej użyciem i ofiarami wśród zakładników.

Trybunał zauważył, że w śledztwie nie został podjęty żaden skoordynowany wysiłek, aby dokonać inwentarza broni i amunicji użytej przez funkcjonariuszy państwa, zwłaszcza ładunków wybuchowych i bomb termobarycznych mogących wyrządzić szkodę każdemu znajdującemu się w ich strefie rażenia. Brak pełnego rejestru użytej broni i amunicji skutecznie uniemożliwił sensowną ocenę w śledztwie adekwatności i proporcjonalności użycia siły.

W podsumowaniu Trybunał stwierdził, w związku z użyciem broni o masowym działaniu zdolnej do zagrożenia życia każdego znajdującego się w ich strefie rażenia, mianowicie granatów i wyrzutni rakiet, miotaczy ognia i działka czołowego, że istniały wiarygodne dowody dotyczące użycia przez funkcjonariuszy państwa siły w pierwszych godzinach szturm. W ocenie Trybunału dowody te nie zostały w pełni rozważone w toku śledztwa. Brak obiektywnej i bezstronnej informacji na temat użycia takiej broni stanowił poważny brak w procesie wyjaśniania tego kluczowego aspektu wydarzeń i w podstawach do wniosków na temat działań władz ogólnie i odpowiedzialności indywidualnej. Inne zaniedbania obejmowały brak szczegółowych informacji na temat miejsca położenia ciał zakładników, nieustalenie przyczyn śmierci przynajmniej jednej trzeciej ofiar oraz braki w zebraniu i zabezpieczeniu innych istotnych dowodów sądowych. Z tych względów Trybunał nie mógł uznać za możliwy do obrony wniosek śledztwa, że nikt z zakładników nie został zraniony ani zabity na skutek użycia broni przez funkcjonariuszy państwa.

Podobnie, jak w przypadku każdej operacji sił bezpieczeństwa, która doprowadziła do ofiar, ścisła odpowiedzialność za użycie śmiertelnej siły przez funkcjonariuszy państwa ma zasadnicze znaczenie. Śledztwo w sprawie wydarzeń musi umożliwić szczegółową, obiektywną i bezstronną analizę wszystkich istotnych aspektów sprawy. Ważne więc są wszelkie wysiłki zmierzające do jasnych i jednoznacznych ustaleń dotyczących użycia broni przez funkcjonariuszy państwa. Przy braku tych podstawowych danych wszelkie wnioski co do odpowiedzialności karnej nie mają żadnej obiektywnej podstawy i rodzą ryzyko arbitralności.

Trybunał uznał za nieprzekonujące przyjęte założenie, że użycie przez funkcjonariuszy śmiertelnej broni o działaniu masowym doprowadziło do eliminacji terrorystów a równocześnie nie wyrządziło szkody żadnemu z zakładników znajdujących się w tym samym budynku. Kwestia ta była utrzymywana przez całe śledztwo bez żadnej analizy krytycznej.

W śledztwie nie zostało odpowiednio zbadane użycie śmiertelnej siły przez funkcjonariuszy państwa podczas operacji 3 września 2004 r. M.in. śledczy nie ustalili podstawowych faktów dotyczących użycia broni o masowym działaniu, które były kluczowe dla ustalenia związku przyczynowego między ich użyciem i ofiarami, oraz nie ocenili w pełni dowodów sugerujących jej użycie w okresie, kiedy terroryści i zakładnicy byli przemieszani. W połączeniu z niepełnymi dowodami sądowymi dotyczącymi przyczyn śmierci i obrażeń, brakami w zabezpieczeniu i zebraniu istotnych dowodów na miejscu, wszelkie wnioski co do odpowiedzialności karnej funkcjonariuszy państwa w tym zakresie nie miały obiektywnych podstaw i w rezultacie były nieodpowiednie.

Wymagany stopień kontroli publicznej może się znacznie różnić się zależnie od sprawy. We wszystkich przypadkach jednak krewni ofiary muszą być zaangażowani w postępowanie w stopniu koniecznym dla zabezpieczenia ich uprawnionych interesów. W tej sprawie doszło w tym zakresie do naruszenia art.2 z powodu ograniczenia dostępu ofiar do kluczowych opinii biegłych, zwłaszcza dotyczących źródeł pierwszych eksplozji.

Trybunał stwierdził, że doszło do naruszenia art. 2 Konwencji jako że śledztwo nie mogło doprowadzić do ustalenia, czy siła użyta w tym przypadku była usprawiedliwiona okolicznościami i w rezultacie nie było skuteczne. Odnotował również niezapewnienie

wystarczającej kontroli publicznej przez ograniczenie dostępu ofiar do niektórych kluczowych opinii biegłych (jednogłośnie).

W związku z zarzutami skarżących, którzy podnieśli kwestię planowania i kontroli operacji Trybunał przypomniał, że ze względu na znaczenie ochrony na podstawie art. 2 musi on poddać przypadki pozbawienia życia najbardziej starannej kontroli, biorąc pod uwagę nie tylko działania funkcjonariuszy państwa ale również wszystkie towarzyszące okoliczności. W szczególności konieczne jest zbadanie, czy operacja została zaplanowana i była kontrolowana przez władze w sposób pozwalający na możliwie największe zminimalizowanie potrzeby sięgania po śmiertcionośną siłę. Władze muszą podjąć odpowiednie kroki, aby zapewnić ograniczenie wszelkiego ryzyka dla życia. Trybunał musi również zbadać, czy władze nie wykazały niedbalstwa przy wyborze sposobu działania. To samo odnosi się do ataku, w którym ofiara przeżyła, ale – z powodu użycia śmiertcionośnej siły – oznaczał on zamach na życie.

Różne stopnie kontroli mogą mieć zastosowanie do różnych aspektów sytuacji rodzących kwestie na tle art.2. Zależą one od zakresu, w jakim władze kontrolowały sytuację i innych istotnych ograniczeń nieodłącznych od decyzji operacyjnych w tej trudnej i wrażliwej sferze. Planowanie i prowadzenie operacji ratowniczej może zwykle być przedmiotem wzmocnionej kontroli. Trybunał bierze przy niej pod uwagę następujące czynniki: (i) czy operacja była spontaniczna czy władze miały możliwość rozważenia jej i podjęcia konkretnych przygotowań; (ii) czy władze były w stanie oprzeć się na jakimś ogólnie przygotowanym planie na sytuację nadzwyczajną nie odnoszącym się do konkretnego kryzysu; (iii) że stopień kontroli sytuacji był większy poza budynkiem, gdzie ma miejsce większość wysiłków ratowniczych; oraz (iv) że im ryzyko jest bardziej przewidywalne, tym większy jest obowiązek ochrony przed nim.

Po szczegółowej analizie działań władz Trybunał uznał, że nie podjęły one możliwych środków ostrożności, w szczególności z powodu tego, że struktura dowodzenia operacji nie potrafiła utrzymać wyraźnego podziału kompetencji i odpowiedzialności oraz koordynacji przekazu ważnych szczegółów odnoszących się do operacji ratowniczej do kluczowych struktur w nią zaangażowanych oraz wcześniej zaplanować wymagane wyposażenie i logistykę. Stanowiło to naruszenie art. 2 Konwencji (pięć do dwóch).

W części dotyczącej użycia śmiertcionośnej siły Trybunał podkreślił, że z dowodów wynikało, iż funkcjonariusze państwa użyli broni o masowym działaniu w szturmie na budynek, kiedy terroryści i zakładnicy byli w nim przemieszani. W rezultacie nie można było – jak się wydaje – zapewnić możliwości uniknięcia ryzyka dla zakładników lub przynajmniej jego zminimalizowania.

W ocenie Trybunału rząd nie przedstawił zadawalających i przekonujących wyjaśnień dotyczących użycia siły oraz okoliczności śmierci i obrażeń zarzuconych przez skarżących. Zgodził się, że można było domniemywać ze współistnienia nieobalonego zespołu dowodów użycie broni o masowym działaniu w szturmie na budynek, w którym znajdowali się zarówno terroryści jak i zakładnicy oraz brak właściwych ustaleń faktycznych dotyczących przyczyn śmierci i okoliczności użycia broni. Podobnie, jak w przypadku planowania i kontroli operacji, Trybunał nie chciał spekulować co do indywidualnych przypadków śmierci i doznanych obrażeń. Zgodził się jednak, że znane elementy sprawy wskazywały, iż użycie

śmiercionośnej siły przez funkcjonariuszy państwa przyczyniło się w pewnym stopniu do ofiar wśród zakładników.

W tej sprawie, po pierwszych eksplozjach w sali gimnastyczna i po otwarciu ognia przez terrorystów do uciekających zakładników, ryzyko utraty życia na masową skalę stało się rzeczywistością, i władze nie miały wyboru - musiały interweniować przy użyciu siły. Trybunał zgodził się więc, że decyzja o tym była w danych okolicznościach usprawiedliwiona, na podstawie art. 2 ust. 2 (a) Konwencji.

W związku z oceną ram prawnych, Trybunał potwierdził, że należało odróżnić “rutynowe operacje policyjne” oraz operacje antyterrorystyczne na dużą skalę. W tym drugim przypadku, często w sytuacjach ostrego kryzysu wymagających adekwatnych reakcji, państwa muszą mieć możliwość sięgania po rozwiązania odpowiednie w danych okolicznościach. W zgodnej z prawem operacji sił bezpieczeństwa mającej na celu w pierwszej kolejności ochronę życia ludzi, którzy znaleźli się w niebezpieczeństwie z powodu bezprawnej przemocy ze strony osób trzecich, użycie śmiercionośnej siły wymaga przestrzegania ścisłych reguł “absolutnej konieczności” w rozumieniu art. 2 Konwencji. Pierwszorzędne znaczenie ma fakt, że regulacje krajowe muszą kierować się tymi samymi zasadami i zawierać wyraźne wskazania w tym zakresie, w tym obowiązek ograniczenia ryzyka niepotrzebnych szkód oraz wykluczenia użycia broni i amunicji prowadzącego do nieprzewidzianych i nieuzasadnionych konsekwencji.

Broń użyta w tym przypadku była konwencjonalna, objęta ogólnymi ramami prawnymi. Obowiązujące regulacje nie zawierały jednak najważniejszych zasad i ograniczeń użycia broni w zgodnych z prawem operacjach antyterrorystycznych, w tym obowiązku prawnej ochrony życia każdej osoby, jak tego wymaga Konwencja. Wraz z szerokim immunitetem przed odpowiedzialnością za wszelkie szkody wyrządzone w trakcie operacji antyterrorystycznych, sytuacja ta oznaczała niebezpieczną lukę w regulowaniu sytuacji wiążących się z pozbawieniem życia – najbardziej fundamentalnego prawa człowieka na podstawie Konwencji. Ze względu na nieodpowiedni poziom gwarancji prawnych Trybunał stwierdził, że Rosja nie stworzyła ramowego systemu odpowiednich i skutecznych zabezpieczeń przed arbitralnością i nadużyciem siły. Ta słabość systemu regulacji miała znaczenie dla rozważań dotyczących proporcjonalności użycia siły.

Przy ocenie, czy śmiercionośna siła była absolutnie konieczna, Trybunał podkreślił, że wszystkie przedstawione wyżej wnioski wskazywały, że decyzje dotyczące typu użytej broni, oceny ograniczeń i warunków oraz instrukcje praktyczne zostały pozostawione dowódcom odpowiedzialnym za operację. Sytuacja prowadząca do szturmu na szkołę była wyjątkowa. Nagłe i silne eksplozje w sala gimnastyczna spowodowały śmierć wielu osób a jeszcze więcej osób zostało rannych, poparzonych i kontuzjowanych. W sytuacji chaosu, jaki po tym nastąpił, terroryści strzelali do uciekających zakładników oraz tych, którzy starali się im pomagać. Terroryści byli uzbrojeni nie tylko w broń palną i materiały wybuchowe, ale również ciężką broń taką, jak granatniki. W takiej sytuacji dowództwo operacyjne powinno być w stanie podejmować szybkie i trudne decyzje na temat środków i metod jak najszybszego wyeliminowania zagrożenia.

Głównym celem operacji powinna być ochrona życia przed bezprawną przemocą. Użycie na dużą skalę broni o masowym działaniu stało w jaskrawej sprzeczności z tym celem i nie

mogło być uznane za zgodne ze standardem staranności wymaganym dla operacji tego rodzaju. Trybunał nie mógł zastępować własną oceny sytuacji dokonanej przez funkcjonariuszy sił bezpieczeństwa, który mieli interweniować dla ratowania życia ludzkiego, w wyjątkowo napiętej sytuacji, stojąc wobec uzbrojonych i niebezpiecznych jednostek. Błąd w ocenie lub błędne ustalenia, z perspektywy czasu niefortunne, nie prowadzą jako takie do odpowiedzialności na podstawie art. 2, jednak taki sposób posłużenia się materiałami wybuchowymi i bronią o masowym działaniu, z wiążącym się z tym zagrożeniem dla życia ludzkiego, nie mógł być uznany za absolutnie konieczny w danych okolicznościach. Doszło więc do naruszenia art. 2 Konwencji przez funkcjonariuszy państwa z powodu masowego użycia śmiertelnej siły. Trybunał orzekł, że chociaż decyzja o sięgnięciu po śmiertelną siłę była w danych okolicznościach usprawiedliwiona, Rosja naruszyła art. 2 Konwencji z powodu jej użycia, a w szczególności broni o masowym działaniu. Słabość regulacji prawnych dotyczących użycia siły przyczyniła się do tego wniosku (pięć do dwóch).

Wszyscy skarżący twierdzili, że nie mieli dostępu do skutecznych środków prawnych w związku z zarzucenymi naruszeniami art. 2 Konwencji.

W sytuacji, gdy zarzucone naruszenia powodowały w sposób dorozumiany bezpośrednią odpowiedzialność funkcjonariuszy państwa, Trybunał stwierdził, że wymagania art. 13 są szersze niż obowiązek państwa na podstawie art. 2, 3 i 5 prowadzenia śledztwa w sprawie śmierci lub zaginięcia osoby, która – jak wykazano - była pod kontrolą władz i za którą w rezultacie były one odpowiedzialne. W takich okolicznościach, gdy śledztwo karne w sprawie śmiertelnego ataku było nieskuteczne i skuteczność każdego innego możliwego środka, w tym środków cywilnych sugerowanych przez rząd, została w rezultacie osłabiona, państwo nie spełnia swoich obowiązków na podstawie art. 13 Konwencji.

W części dotyczącej zarzuczonego zaniechania ochrony ludzi przed działaniami innych, art. 13 nie musi zawsze wymagać od władz przyjęcia na siebie odpowiedzialności za wyjaśnienie zarzutów. Musi jednak być dostępny dla ofiary lub jej rodziny mechanizm umożliwiający ustalenie odpowiedzialności funkcjonariuszy państwa lub jego ciał za działania lub zaniechania wiążące się z naruszeniem praw na podstawie Konwencji. W ocenie Trybunału organ, o którym mowa w art. 13, nie musi w każdym przypadku być sądowy w ścisłym sensie. Jednak posiadane przezeń uprawnienia i gwarancje proceduralne mają istotne znaczenie przy ocenie skuteczności danego środka. Trybunał stwierdził, że środki natury sądowej zapewniają mocne gwarancje niezależności, dostęp ofiary i rodziny, oraz wykonalność zasądzonych odszkodowań zgodnie z wymaganiami art. 13 Konwencji.

Nawet, gdy pojedynczy środek prawny nie spełnia całkowicie wymagań art. 13, może je spełniać zespół środków istniejących w prawie krajowym. W wielu podobnych sprawach Trybunał stwierdził, że nie było potrzeby odrębnego badania zarzutów na tle art. 13 w połączeniu z art. 2 i 3, ponieważ kwestie z nimi związane były objęte częścią proceduralną tych artykułów.

W tej sprawie skarżący zarzucali brak skutecznych środków prawnych z dwóch głównych powodów: niemożności uzyskania odszkodowania od domniemych sprawców bezprawnych aktów oraz braku dostępu do informacji posiadanych przez władze co do okoliczności śmierci i obrażeń, które mogły być spowodowane przez funkcjonariuszy

państwa. Trybunał stwierdził, że sprawa ta miała pewne szczególne cechy wymagające uwzględnienia przy analizie środków prawnych na podstawie art. 13 Konwencji.

Wszyscy skarżący jako ofiary ataku terrorystycznego otrzymali odszkodowanie od państwa. Poza tym, administracja lokalna, z przyczyn humanitarnych, zebrała i przekazała dodatkowe odszkodowania dla rodzin. Ich wysokość była różna zależnie od okoliczności, ale objęły one wszystkie ofiary ataku terrorystycznego od 1 do 3 września 2004r. Nie sposób było spekulować na temat dokładnych okoliczności śmierci lub obrażeń pojedynczych ofiar. Ze względu na to, że wchodził w grę atak terrorystyczny i wiele ofiar, decyzja władz o przyznaniu odszkodowań niezależnie od wyniku śledztwa karnego była - jak się wydaje – skoncentrowana na ofiarach i w rezultacie usprawiedliwiona. Ofiary otrzymały także status pokrzywdzonych w procesie karnym Kulayeva, w którym mogły wystąpić z pozwem cywilnym. Trybunał zdawał sobie sprawę z różnej natury przyznanych kwot, uważał jednak, że każda kwota przyznana ofiarom powinna uwzględniać całość sytuacji oraz odszkodowania przyznane w systemie bez orzekania o winie (no-fault scheme). W odróżnieniu od wielu innych spraw rozpatrywanych na tle art. 2 i 13 Konwencji w stosunku do Rosji, Trybunał nie mógł uznać, że brak postępów określonych ważnych aspektów śledztwa, który doprowadził do stwierdzenia naruszenia art. 2 w jego aspekcie proceduralnym, uniemożliwiał skarżącym uzyskanie odszkodowania.

Trybunał odnotował również wysiłki dla upamiętnienia tragedii i pomocy dla społeczności Beslanu w odbudowaniu się po tych druzgocących wydarzeniach. Środki te, chociaż nie były bezpośrednio istotne dla twierdzeń skarżących, że nie mogli domagać się odszkodowań od funkcjonariuszy państwa, należało traktować jako środki o charakterze ogólnym przysługujące wszystkim bez różnicy dotkniętym wydarzeniami 1 – 3 września 2004 r.

W tej sprawie, poza śledztwem karnym w sprawie ataku terrorystycznego, toczyło się wiele innych postępowań. Proces Kulayeva zakończył się jego skazaniem na karę dożywotniego więzienia. Przy tej okazji zebrano i udostępniono dużą liczbę informacji. Proces ten nie dotyczył bezpośrednio działań funkcjonariuszy państwa. Dostęp ofiar do tych informacji pozwolił im i generalnie ogółowi uzyskać pełniejszy obraz tych wydarzeń, w tym zrozumieć role osób reprezentujących państwo. Ponadto, w związku z ustawą o zapobieganiu terroryzmowi, dwa postępowania karne przeciwko funkcjonariuszom policji w Inguszetii i Północnej Osetii doprowadziły do ich oskarżenia i postawienia przed sądem. Znowu, informacje i dowody zebrane w ich toku przyczyniły się do ustaleń faktycznych i identyfikacji osób odpowiedzialnych za niektóre aspekty tych wydarzeń.

Trybunał odnotował również obszerne i szczegółowe badania przez członków komisji parlamentarnych. Odegrały one ważną rolę w zebraniu, ustrukturyzowaniu i analizie rozproszonych informacji dotyczących okoliczności użycia śmiertelnej siły przez funkcjonariuszy państwa jak również innych ważnych aspektów zdarzeń. Trybunał wcześniej wyjaśnił, że prace komisji parlamentarnych oraz innych ciał mających za zadanie ustalenie „prawd historycznych” nie mogą być uznawane za akty proceduralne mogące spełnić wymagania art. 2 i 3 Konwencji, ponieważ nie mogą doprowadzić do identyfikacji i ukarania odpowiedzialnych lub odszkodowania dla pokrzywdzonych. Również w tej sprawie Trybunał nie uznał prac komisji parlamentarnych za spełniające obowiązki proceduralne wynikające z praw podstawowych.

Komisje parlamentarne w tej sprawie zapewniły znaczną pomoc w zabezpieczeniu, zebraniu i publikacji informacji na temat aspektów ataku terrorystycznego i reakcji władz, które zostały pominięte lub nie zostały zbadane w śledztwie. W tym sensie, ich pracę można było uważać za aspekt skutecznych środków prawnych mających ustalić wiedzę konieczną do wyjaśnienia faktów, odrębną od obowiązków proceduralnych państwa na podstawie art. 2 i 3 Konwencji. Z tych względów i w zakresie, w jakim zarzucone kwestie nie były objęte orzeczeniem w części dotyczącej aspektu proceduralnego art.2, Trybunał uznał, że nie było naruszenia art. 13 Konwencji (sześć do jednego).

Rosja musi zapłacić skarżącym kwoty od 5 do 50 tys. euro (łącznie ponad 3 miliony) jako zadośćuczynienie łącznie za szkody materialne i krzywdę moralną oraz kilkadziesiąt tysięcy euro jako zwrot kosztów i wydatków.

Uwagi:

Kolejny, po sprawie Finogenow dotyczącej akcji sił bezpieczeństwa przeciwko terrorystom w Teatrze „Na Dubrowce”, wyrok związany z tego rodzaju operacją antyterrorystyczną - tym razem przedmiotem analizy Trybunału z punktu widzenia rozmaitych aspektów ochrony prawa do życia na tle art.2 Konwencji, zwłaszcza związanych użyciem broni o masowym działaniu, były dramatyczne i tragiczne wydarzenia w szkole w Beslanie w Północnej Osetii.