

**Brak odpowiedniej ochrony policyjnej przed demonstracją antyromską i właściwego śledztwa w związku z rasistowskimi atakami**

**Király i Dömötör przeciwko Węgrom (wyrok – 17 stycznia 2017 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 10851/13)**

*W sierpniu 2012 r. w mieście Devecser odbyła się demonstracja z udziałem 400-500 osób, w tym członków prawicowej partii politycznej oraz dziewięciu grup ultrapravicowych znanych ze swego agresywnego zachowania i postawy antyromskiej. Devecser było uznawane za strefę specjalnego ryzyka ze wzmocnioną obecnością policji. Przemówienia podczas demonstracji zawierały groźby rasistowskie wobec Romów, wzywały do przywrócenia kary śmierci a Węgrom do rewolty przeciwko społeczności romskiej. Demonstranci pomaszzerowali następnie ulicą Vásárhelyi zamieszkaną przez wielu Romów, skandując slogany rasistowskie i wzywając policję, aby odstąpiła od ochrony Romów. Niektórzy z demonstrantów rozerwali kordon policyjny i rzucali w kierunku ogrodów kawałkami betonu, kamieniami i plastikowymi butelkami. W trakcie marszu skarżący Alfréd Király i Norbert Dömötör byli w ogrodach przy swoich domach. Király twierdził, że powiadomił policjanta, że jego znajomy został zraniony kamieniem rzuconym do jego ogrodu, pozostało to jednak bez reakcji. Dömötör twierdził z kolei, że demonstranci prowadzący marsz mieli ze sobą listę i wskazywali tłumowi domy, w których mieszkali Romowie. Zarzucili, że policja była bierna w trakcie demonstracji; nie rozproszyła jej ani nie podjęła żadnych kroków w celu zidentyfikowania demonstrantów używających przemocy. Najpierw złożyli skargę w komisariacie policji w Veszprém, która jednak została oddalona. Decyzję tę utrzymała w mocy Krajowa Komenda Policji. Király i Dömötör odwoływali się następnie wielokrotnie, w tym do sądów administracyjnych, ale bez powodzenia. Wraz z Węgierskim Komitetem Helsińskim wnieśli zawiadomienie o przestępstwie dotyczące przemówień podczas demonstracji i ataków na społeczność romską. Śledztwo w sprawie przemówień zostało umorzone we wrześniu 2013 r. Policja zdołała zidentyfikować tylko jedną osobę stosującą przemoc, która została skazana w czerwcu 2015 r. na karę pozbawienia wolności w zawieszeniu. Király i Dömötör, wraz z inną osobą złożyli również zawiadomienie o przestępstwie przeciwko nieznanym sprawcom o naruszenie dyscypliny podczas służby. Sprawa została umorzona w 2012 r.*

W skardze do Trybunału, z powołaniem się na art. 8 Konwencji skarżący zarzucili w szczególności niezapewnienie im przez władze odpowiedniej ochrony przed atakami rasistowskimi ze strony demonstrantów oraz nieprzeprowadzenie właściwego śledztwa w sprawie tych wydarzeń.

Trybunał zgodził się w przeszłości, że tożsamość etniczną danej osoby należy uznać za jeden z elementów życia prywatnego. W szczególności wszelkie negatywne stereotypowe określenia wobec grupy, kiedy osiągają pewien poziom, mogą mieć negatywny wpływ na poczucie tożsamości oraz własnej wartości i samoocenę jej członków. W tym sensie mogą być uważane za wpływające na życie prywatne członków grupy. Orzecznictwo Trybunału nie wyklucza, iż traktowanie, które nie osiągnęło poziomu dolegliwości wystarczającego do objęcia go art. 3, może naruszać aspekt życia prywatnego chroniony w art. 8, jeśli skutki dla integralności fizycznej i psychicznej skarżącego były wystarczająco niekorzystne.

Groźby wobec mniejszości romskiej, stanowiące podstawę zarzutu skarżących na podstawie art. 8 Konwencji, nie zmaterializowały się w konkretnych aktach fizycznej przemocy wobec nich. Trybunał uważał jednak, że gdy określone akty przemocy miały miejsce przynajmniej ze strony niektórych demonstrantów, którzy po przemówieniach poszli do dzielnicy romskiej, w której policja zażądała, aby mieszkańcy nie wychodzili z domów, podczas gdy demonstranci krzyczeli, że po wyjeździe policji i tak wrócą - wszelkie groźby z

ich strony mogły rodzić u skarżących zasadną obawę przemocy i poniżenia. Ponadto, demonstracja otwarcie antyromskiej postawy odbyła się w gminie, w której już wcześniej istniało napięcie między Romami i innymi mieszkańcami. Groźby były skierowane do mieszkańców Devecser z powodu ich przynależności do mniejszości etnicznej. Musiały więc dotyczyć poczucia ich własnej wartości i samooceny. W kategoriach bardziej ogólnych Trybunał już wcześniej - na tle art.11 - orzekł, że organizowanie przez stowarzyszenie demonstracji paramilitarnych wyrażających podział rasowy i dorozumiane wzywanie do działań motywowanych względami rasowymi musi zastraszać członków mniejszości etnicznej, zwłaszcza gdy przebywają w swoich domach i jako tacy są na nie narażeni, nie mając wyboru. Elementy te - w ocenie Trybunału - wystarczyły, by negatywnie wpłynąć na integralność psychiczną i tożsamość etniczną skarżących, w rozumieniu art. 8 Konwencji.

Obowiązek pozytywny państwa na podstawie art.8 ochrony integralności fizycznej jednostki może również rozciągać się na kwestie odnoszące się do skuteczności śledztwa karnego i możliwości odszkodowania i naprawy naruszenia, chociaż nie ma bezwzględnie prawa doprowadzenia do ścigania lub skazania określonej osoby, jeśli nie było zawinionych zaniedbań w wysiłkach mających doprowadzić do pociągnięcia sprawców do odpowiedzialności. W kategoriach bardziej ogólnych jednak w związku z mniej poważnymi czynami między jednostkami mogącymi naruszać integralność psychiczną, obowiązek państwa na podstawie art.8 posiadania i stosowania w praktyce odpowiednich ram prawnych zapewniających ochronę nie zawsze wymaga istnienia skutecznego przepisu prawa karnego umożliwiającego ściganie. Mogą również wchodzić w grę środki cywilnoprawne zapewniające wystarczającą ochronę.

Zarzut dotyczył nieadekwatnej reakcji władz węgierskich na zastraszającą demonstrację antyromską. Skarżący podkreślili niepodjęcie przez policję działań prewencyjnych i brak szybkiej reakcji albo przez rozproszenie demonstracji albo zastosowanie środków wobec niektórych osób, a także braki późniejszego ścigania karnego.

Jeśli chodzi o decyzję policji, ocenioną następnie przez Sąd Administracyjny i Pracy oraz Sąd Najwyższy (*Kúria*), aby nie rozpraszać demonstracji, Trybunał już wcześniej w innej sprawie zgodził się, że w pewnych sytuacjach od władz można wymagać rozproszenia gwałtownej i jawnie nietolerancyjnej demonstracji, jeśli wymaga tego ochrona życia prywatnego jednostki na podstawie art. 8. Na tle przepisów krajowych policja ma obowiązek rozwiązania zgromadzenia, jeśli korzystanie z prawa do niego stanowi przestępstwo lub nawoływanie do jego popełnienia albo gdy narusza ono prawa i wolności innych.

Przy ocenie, czy obowiązek taki pojawił się w tej sprawie, sądy rozważyły argument skarżących dotyczący nielegalnego charakteru demonstracji. Stwierdziły jednak, że w świetle wcześniejszego orzecznictwa nie było podstawy prawnej do jej rozproszenia, ponieważ zachowywała ogólnie pokojowy charakter mimo pewnych incydentów z naruszeniem prawa. *Kúria* także podkreślił znaczenie poszanowania zasady proporcjonalności użycia siły i ryzyka przemocy wobec społeczności romskiej.

Trybunał zauważył w związku z tym, że w sprawach, w których skarżący potrafili przedstawić swoje argumenty przed sądami krajowymi, które starannie je rozpatrzyły, nie może zastępować własną ocenę sądów krajowych; nie może ich kwestionować, jeśli nie jest oczywiście nieuzasadniona lub wyraźnie arbitralna. W tym przypadku nie było oznak arbitralności lub oczywistego braku oceny przez władze decyzji policji o zaniechaniu rozproszenia demonstracji.

Brak działań indywidualnych (np. sprawdzania tożsamości i przesłuchań) został w pełni rozważony najpierw przez organy śledcze a następnie przez sądy krajowe. W szczególności sądy rozważyły, czy działania policji było profesjonalnie uzasadnione i wystarczały do ochrony skarżących i społeczności romskiej w ogólności. Sądy podkreśliły, że policja podjęła wiele kroków przygotowawczych, zmieniła klasyfikację demonstracji i розміściła się między protestującymi i lokalnymi mieszkańcami.

W związku z tym Trybunał potwierdził, że policja musi mieć pewną swobodę przy podejmowaniu decyzji operacyjnych. Są one prawie zawsze skomplikowane ale policja – mając dostęp do informacji i materiałów tajnych niedostępnych dla ogółu – zwykle jest najlepiej do nich przygotowana. W rezultacie, Trybunał nie uważał za właściwe kwestionowanie ustaleń sądów krajowych dotyczących tego, czy reakcja policji na demonstrację była odpowiednia. Równocześnie jednak faktem jest, że skarżący nie mogli uniknąć demonstracji na rzecz polityki motywowanej rasowo i zastraszającej ich ze względu na przynależność do grupy etnicznej.

W związku z kwestią postępowania karnego przeciwko mówcom i uczestnikom demonstracji Trybunał zauważył, że śledztwo karne dotyczące podżegania do przemocy przeciwko grupie zostało umorzone, ponieważ w ocenie władz wypowiedzi podczas marszu nie stanowiły przestępstwa. Stwierdził także, że śledztwo zostało wszczęte w sprawie przemocy wobec członka grupy, w trakcie którego czterej demonstranci zostali wskazani jako rzucający kamienie w dom zamieszkały przez rodzinę romską. Postępowanie karne doprowadziło do skazania jednego z nich a trzech pozostali nie zostali zidentyfikowani.

Trybunał rozpatrywał już sprawy dotyczące nękania motywowanego rasizmem, które nie wiązało się z przemocą fizyczną, ale napaściami ustnymi i groźbami użycia siły fizycznej. Stwierdził, że sposób stosowania mechanizmów prawno karnych był istotnym elementem oceny, czy stopień wadliwości ochrony praw skarżących oznaczał naruszenie pozytywnych obowiązków państwa na podstawie art. 8 Konwencji.

W tym przypadku Trybunał kierował się zasadami sformułowanymi we wcześniejszym orzecznictwie na tle art. 10 Konwencji dotyczącym wypowiedzi, które miały rodzić przemoc, nienawiść i nietolerancję. Kluczowe dla oceny było to, czy: do wypowiedzi doszło w napiętej atmosferze politycznej lub społecznej; wypowiedzi, właściwie rozumiane z uwzględnieniem ich bezpośredniego lub szerszego kontekstu można było uznać za bezpośrednie lub pośrednie wezwanie do przemocy lub usprawiedliwienie przemocy, nienawiści i nietolerancji. Ważny był również sposób wypowiedzi i możliwość doprowadzenia w ich rezultacie - bezpośrednio lub pośrednio - do szkodliwych konsekwencji. We wszystkich tych sprawach o ich wynikach rozstrzygało wzajemnie oddziaływanie na siebie rozmaitych czynników, a nie pojedynczo którykolwiek z nich. Podejście Trybunału do tego typu spraw można więc określić jako poważnie uzależnione od kontekstu.

Świadomy swojej subsydiarnej roli Trybunał zdawał sobie sprawę, że nie mógł zastępować własną oceny faktów przez władze krajowe. Stwierdził jednak, że powinny zwrócić szczególną uwagę na kontekst zarzuconych wypowiedzi.

W szczególności, zgromadzenie to generalnie wystarczająco wyraźnie było wymierzone w mniejszość romską, która miała być odpowiedzialna za "przestępczość romską". Zamiarem było jej zastraszenie. Poza stronnikami prawicowej partii politycznej uczestniczyli w nim

członkowie dziewięciu grup ultraprawicowych znani ze swego wojowniczego zachowania. Stanowili grupę paramilitarną ubraną w mundury, maszerującą w szyku i kierującą się rozkazami. Mówcy wzywali uczestników do “obrony” i “oczyszczenia kraju ze śmieci”. Ich wypowiedzi odnosiły się do toczącego się konfliktu etnicznego i nawoływały do użycia wszystkich koniecznych środków samoobrony. Po tych wystąpieniach demonstranci poszli ulicą Vásárhelyi między domy zamieszkałe przez Romów, obrzucali mieszkańców obelgami i używali przemocy. Policja rozmieściła się między demonstrantami i mieszkańcami romskimi, aby zapewnić tym drugim ochronę. Uczestnicy demonstracji grozili Romom, że powrócą, kiedy policja odjedzie i domagali się od policji, aby nie broniła mniejszości romskiej. Ponadto, do analizowanego zdarzenia doszło w okresie, kiedy marsze gromadziły duże grupy a działania wobec mniejszości romskiej przybrały takie rozmiary, że można było je określić jako „skoordynowane zastraszanie na wielką skalę”.

W ocenie Trybunału czynniki te wymagały uwzględnienia przy ustalaniu natury przemówień. Tym bardziej, że zgodnie z orzecznictwem sądów krajowych wypowiedzi rasistowskie i ich kontekst mogły rodzić wyraźne i bezpośrednie zagrożenie przemocą i naruszeniem praw innych. Wydaje się jednak, że organy śledcze nie zwróciły na nie uwagi, kiedy uznały, że wypowiedzi były pełne nienawiści i obraźliwe ale nie podlegały do przemocy. W rezultacie, władze w sposób niewytłumaczalny zawęziły zakres swoich dochodzeń.

W kwestii śledztw karnych w sprawie przestępstwa przemocy wobec członka grupy, Trybunał przypomniał, że należy uważać je za skuteczne, jeśli co do zasady umożliwią doprowadzenie do ustalenia faktów oraz identyfikację i ukaranie osób odpowiedzialnych. Nie ma obowiązku osiągnięcia takiego rezultatu, ale wymagane jest podjęcie oczekiwanych działań w tym celu. Postępowania toczyły się prawie trzy lata a ich zakres musiał ustawowo ograniczyć się do rzeczywistych aktów przemocy. W rezultacie władze ustaliły jeden incydent podlegający ściganiu. Jego sprawca został oskarżony o przemoc wobec członka grupy i skazany. Policja miała wystarczająco dużo czasu na przygotowanie do tego wydarzenia i powinna potrafić przesłuchać wiele osób a przesłuchała jedynie pięciu demonstrantów. Nie udało się jej zidentyfikować trzech pozostałych sprawców. Z braku innych elementów na potwierdzenie hipotezy przestępstwa wchodzącego w grę, policja nie była w stanie rozszerzyć ścigania na innych uczestników. W tych okolicznościach Trybunał stwierdził, że taki sposób działania nie pozwalał doprowadzić do ustalenia faktów i nie stanowił wystarczającej reakcji na prawdziwą i skomplikowaną naturę zarzuconej sytuacji.

Skumulowany skutek braków śledztw, zwłaszcza spójnego podejścia organów stosowania prawa do tych wydarzeń, spowodował, że demonstracja otwarcie rasistowska, ze sporadycznymi aktami przemocy, pozostała praktycznie bez konsekwencji prawnych a skarżący nie otrzymali wymaganej ochrony prawa do integralności psychicznej. Nie mogli skorzystać z instrumentów prawnych, które zapewniłyby im skuteczną ochronę przed otwarcie antyromską demonstracją, której celem było wyraźnie zorganizowane zastraszanie społeczności romskiej, w tym skarżących, przy pomocy paramilitarnej parady, werbalnych gróźb i przemówień nawołujących do polityki segregacji rasowej. Trybunał wyraził obawę, że ogół mógł przyjąć taką praktykę za legitymizację lub tolerancję tego rodzaju zdarzeń w państwie. W świetle tych ustaleń Trybunał uważał, że nie musiał już rozważać odrębnie argumentu skarżących, że demonstracja, o której tu mowa, powinna być zakazana.

Z tych względów Trybunał nie został przekonany, że prawo krajowe i praktyka zapewniły skarżącemu prawo do poszanowania życia prywatnego. Niezależnie od granic swobody państwa w tej dziedzinie Trybunał orzekł, że nie spełniło ono swoich obowiązków

pozytywnych na podstawie art. 8 Konwencji. W rezultacie doszło więc do jego naruszenia (pięć do dwóch).

Węgry muszą zapłacić każdemu ze skarżących po 7,5 tys. euro jako zadośćuczynienie za krzywdę moralną oraz zwrócić im poniesione koszty i wydatki.

**Uwagi:**

Wymagana reakcja państwa w kontekście demonstracji z hasłami nienawiści rasowej, której uczestnicy ograniczają się raczej do gróźb niż do bezpośrednio stosowanej przemocy.