

Praktyka administracyjna zatrzymań, aresztowań i zbiorowych wydań obywateli gruzińskich z Federacji Rosyjskiej w okresie od jesieni 2006 r. do końca stycznia 2007 r.

Gruzja przeciwko Rosji (nr 1) (wyrok – 3 lipca 2014r., Wielka Izba, skarga nr 13255/07)

Sprawa ta dotyczyła zatrzymań, aresztowań i wydań z Rosji dużej liczby obywateli gruzińskich w okresie od końca września 2006 r. do końca stycznia 2007 r. Według rządu Gruzji środki te były odwetem za zatrzymanie czterech funkcjonariuszy rosyjskich w Tbilisi 27 września 2006 r. w klimacie napięcia między tymi dwoma krajami. Rząd gruziński twierdził, że w tym okresie władze rosyjskie wydały ponad 4, 6 tys. nakazów wydalenia obywateli Gruzji. Ponad 2,3 tys. osób nimi objętych zostało aresztowanych i przymusowo deportowanych, a pozostali opuścili Rosję samodzielnie. Rząd gruziński uważał, że liczby te wskazywały na drastyczny wzrost wydań obywateli gruzińskich, który wzrósł od ok. 80 – 100 miesięcznie w okresie od lipca do września 2006r. do ok. 700 - 800 miesięcznie od października 2006r. do stycznia 2007r.

Na poparcie zarzutu, że był on konsekwencją polityki wymierzonej specjalnie w obywateli gruzińskich, rząd przedstawił szereg dokumentów wydanych na początku i w połowie października 2006 r. przez organy spraw wewnętrznych i policji w Petersburgu oraz Służbę Migracyjną Federacji Rosyjskiej. Dokumenty te, z powołaniem się na okólniki Głównej Dyrekcji Spraw Wewnętrznych Petersburga i rosyjskiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z końca września 2006r., nakazywały personelowi tych organów podjąć szeroko działania w celu identyfikacji jak największej liczby obywateli Gruzji przebywających nielegalnie na terenie Rosji i umieszczenia ich w ośrodkach zamkniętych a następnie deportacji. Rząd Gruzji przedstawił również dwa pisma Głównej Dyrekcji Spraw Wewnętrznych dwóch dzielnic Moskwy wysłanych do szkół na początku października 2006r. z żądaniem ustalenia uczniów pochodzenia gruzińskiego, aby w ten sposób m.in. “zapewnić porządek publiczny i przestrzeganie prawa, zapobiegać aktom terrorystycznym i napięciom między dziećmi żyjącymi w Moskwie oraz dziećmi narodowości gruzińskiej”.

Rząd rosyjski kwestionował zarzuty Gruzji. Twierdził, że nie podjął żadnych środków odwetowych, ale wyłącznie stosował przepisy zapobiegające nielegalnej imigracji. Jeśli chodzi o liczbę wydań twierdził, że posiadał tylko roczne i półroczne statystyki, zgodnie z którymi w 2006r. zostało wydanych wobec Gruzinów ok. 4 tys. administracyjnych nakazów wydalenia, w tym ok. 2,8 tys. w okresie od 1 października 2006r. do 1 kwietnia 2007r. W związku z dokumentami przedstawionymi przed rząd gruziński stwierdził, że zawarte w nich rzekome instrukcje zostały sfałszowane. Potwierdził istnienie dwóch wspomnianych okólników, ale zakwestionował ich treść. Nie zgodził się jednak przedstawić Trybunałowi ich oryginałów powołując się na tajemnicę państwową. Nie kwestionował, że władze regionalne rozesłały pisma do szkół moskiewskich i w inne miejsca w celu ustalenia uczniów gruzińskich, ale zaprzeczyły, iż doszło do tego na podstawie instrukcji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Twierdził, że były one działaniami nadgorliwych urzędników, którzy następnie zostali za to upomnieni. Różne międzynarodowe organizacje międzyrządowe i pozarządowe w szczególności Komitet Monitorujący Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy (PACE), Human Rights Watch, Międzynarodowa Federacja Praw Człowieka (FIDH) – informowały w 2007r. o wydaleniach obywateli Gruzji z Rosji jesienią 2006r. Podkreślały skoordynowany charakter akcji organów administracyjnych i sądowych, wskazywały na niektóre te same dokumenty wydane przez Główną Dyrekcję Spraw Wewnętrznych w Petersburgu, na które powoływał się rząd Gruzji. W postępowaniu przed Trybunałem odbyło

się przesłuchanie 21 świadków w Strasburgu (9 zaproponowanych przez Gruzję, 10 – przez Rosję, i dwóch z inicjatywy samego Trybunału).

Zgodnie z zeznaniami świadków gruzińskich, obywatele tego kraju byli zatrzymywani po kontroli dokumentów na ulicach, miejscach handlowych, w pracy i w swoich domach. Szereg świadków stwierdziło, że kiedy pytali, dlaczego są zatrzymywani, odpowiadano im, że dlatego, iż są Gruziniami i takie było polecenie z góry. Po kilku godzinach albo 1 – 2 dniach spędzonych w areszcie policyjnym byli przewożeni grupowo autobusami do sądów, które w trybie uproszczonym wymierzały im kary administracyjne i wydawały nakazy wydalenia z terytorium Rosji. Procedura przed sądami trwała około pięciu minut bez rzeczywistego zbadania faktów i bez pomocy prawnej. Zarówno sędziowie, jak funkcjonariusze policji zniechęcali ich do odwoływania się, informując o poleceniu wydalenia obywateli gruzińskich. Spędzili od dwóch dni do dwóch tygodni w zamkniętych ośrodkach dla cudzoziemców w przepełnionych celach – zmuszeni do spania na raty - w których kubeł służył za toaletę. Potem zabierano ich na różne moskiewskie lotniska, z których odlatywali do Gruzji.

Świadkowie rosyjscy, urzędnicy Federalnej Służby Imigracyjnej oraz urzędu prokuratora Moskwy, twierdzili, że obywatele gruzińscy mogli odwoływać się od orzeczeń sądów i nie było instrukcji, aby ograniczać to prawo. Zaprzeczyli również, aby warunki w ośrodkach dla cudzoziemców były niewłaściwe. W swoich raportach Komitet Monitoringu PACE oraz międzynarodowe organizacje pozarządowe opisywały zatrzymania, postępowania sądowe, warunki pozbawienia wolności i wydalenia do Gruzji w podobny sposób, jak świadkowie gruzińscy. Poinformowali również o śmierci czterech Gruzinów pozbawionych wolności.

W skardze międzypaństwowej do Trybunału rząd Gruzji zarzucił naruszenia art. 3, art. 5, art.8, art. 13, art. 14 oraz art. 18 Konwencji, a także art. 1 i 2 Protokołu nr 1, art. 4 Protokołu nr 4 oraz art.1 Protokołu nr 7.

Przy ocenie dowodów Trybunał przyjął standard “bez uzasadnionych wątpliwości” zastosowany przezeń w dwóch sprawach międzypaństwowych, który od tego czasu stał się częścią jego ugruntowanego orzecznictwa. Nigdy jednak celem Trybunału nie było zapożyczanie podejścia z krajowych systemów prawnych korzystających z tego standardu w sprawach karnych. Rola Trybunału nie polega bowiem na orzekaniu o winie karnej albo o odpowiedzialności cywilnej, ale o odpowiedzialności państw na podstawie Konwencji. Szczególny charakter jego zadań na podstawie art.19 Konwencji – zapewnienia przestrzegania przez państwa obowiązku zagwarantowania praw podstawowych zapisanych w Konwencji – warunkuje jego podejście do kwestii dowodowych. W postępowaniu przed Trybunałem nie ma barier proceduralnych dotyczących dopuszczalności dowodów ani ustalonych z góry formuł ich oceny.

Przyjmuje on ustalenia wsparte w jego mniemaniu swobodną oceną wszystkich dowodów, w tym wnioskami wpływającymi z faktów i przedłożeń stron. Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem dowód może wynikać ze współistnienia wystarczająco mocnych, jasnych i zgodnych ze sobą wniosków albo podobnych nieobalonych domniemań faktycznych. Ponadto, stopień przekonania konieczny, aby Trybunał mógł dojść do określonego wniosku, a w związku z tym rozkład ciężaru dowodu, wiążą się nierozdzielnie z charakterem faktów danej sprawy, naturą stawianych zarzutów i praw Konwencji wchodzących w grę. Trybunał zwraca również uwagę na wagę orzeczenia, z którego wynika, że państwo naruszyło prawa podstawowe.

Przy ustalaniu, czy istniała praktyka administracyjna, Trybunał nie przyjmuje koncepcji, że ciężar dowodu spoczywa na jednym lub drugim rządzie wchodzącym w grę. Bada raczej

całość posiadanych materiałów niezależnie od źródła ich pochodzenia. Poza tym elementem wymagającym uwzględnienia może być zachowanie stron w reakcji na wysiłki Trybunału w celu uzyskania dowodów.

Ze względu na utrzymującą się odmowę rządu rosyjskiego przedstawienia Trybunałowi kopii dwóch okólników z końca września 2006r. wydanych przez Główną Dyрекcję Spraw Wewnętrznych Regionu Petersburg i Leningrad i Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Rosji Trybunał uważał za właściwe rozpoczęcie badania tej sprawy od analizy, czy rząd rosyjski wypełnił swoje obowiązki proceduralne na podstawie art. 38 Konwencji.

W piśmie z 28 czerwca 2010 r. Trybunał zażądał od Rosji: kopii okólników wspomnianych w zaleceniu z 2 października 2006r. Głównej Dyrekcji Spraw Wewnętrznych w Regionie Petersburg i Leningrad, zarządzenia z 2 października 2006r. p.o. komendanta policji Regionu Petersburg i Leningrad, oraz notki informacyjnej z 18 października 2006r. Federalnego Biura ds. Imigracji. Uważał je za istotne dla ustaleń faktycznych w tej sprawie. Podczas przesłuchania świadków delegacja sędziów ustnie ponownie zwróciła się do przedstawiciela rządu Rosji o kopię wymienionych okólników. W drugim piśmie z 8 marca 2011r. Trybunał powtórzył swoje żądanie powołując się na odpowiednie artykuły Regulaminu.

Rząd rosyjski nie zaprzeczał istnieniu tych okólników, ale twierdził, że ich treść nie odpowiadała zarzutom Gruzji. Odmówił przekazania Trybunałowi ich kopii z powodu uznania ich za tajemnicę państwową, której ujawnienie było zakazane przez prawo rosyjskie.

Trybunał potwierdził, że w sprawach, w których istnieją sprzeczne ze sobą wersje wydarzeń, Trybunał styka się nieuchronnie z tymi samymi trudnościami przy ustalaniu faktów, na jakie natrafia każdy sąd pierwszej instancji. W sytuacji, jak w tej sprawie, w której rząd rosyjski miał wyłączny dostęp do informacji mogących doprowadzić do potwierdzenia albo odrzucenia zarzutów rządu skarżącego, wszelki brak współpracy z jego strony bez przekonującego wyjaśnienia mógł zmusić Trybunał do wyciągania własnych wniosków co do zasadności zarzutów rządu skarżącego.

Ponadto, jak już wcześniej Trybunał wskazał w sprawach związanych z dokumentami uznanymi za tajemnicę państwową, rząd nie może powoływać się na przepisy prawa krajowego na uzasadnienie odmowy podporządkowania się żądaniu Trybunału przedstawienia określonego dowodu.

W tej sprawie rząd rosyjski nie przedstawił żadnego konkretnego wyjaśnienia utajnienia wchodzących w grę okólników. Trybunał miał więc poważne wątpliwości w tym zakresie, ponieważ nawet, gdyby chodziło o dokumenty wewnętrzne - aby można było wykonać zawarte w nich wytyczne – trzeba było o nich poinformować dużą liczbę funkcjonariuszy na różnych poziomach administracji.

Trybunał potwierdził, że jednym z przyjętych kryteriów oceny tajności dokumentów było to, czy znał je ktokolwiek poza tajnymi służbami i najwyższymi urzędnikami w państwie.

Nawet, gdyby rząd rosyjski miał uprawniony interes związany z bezpieczeństwem w nieujawnianiu tych okólników, istniały możliwości przewidziane w art. 33 ust. 2 Regulaminu ograniczenia publicznego dostępu do nich.

Z tych wszystkich względów Trybunał uznał, że rząd rosyjski nie wywiązał się z obowiązku udzielenia mu wszelkich niezbędnych ułatwień w dochodzeniu w celu ustalenia faktów tej

sprawy, jak tego wymaga art.38 Konwencji. W rezultacie postanowił wyciągnąć wszystkie właściwe wnioski odnoszące się do zasadności zarzutów merytorycznych Gruzji. W rezultacie nastąpiło naruszenie art. 38 Konwencji (szesnaście do jednego).

Trybunał potwierdził, że w decyzji o dopuszczalności skargi Izba odnotowała istnienie “dowodów z pierwszej ręki” wskazujących na praktykę administracyjną, uznała jednak, że “wszystkie inne kwestie dotyczące istnienia i zakresu takiej praktyki oraz jej zgodności z postanowieniami Konwencji” powinny być rozpatrzone wraz z przedmiotem skargi. Dotyczyło to również kwestii stosowania terminu sześciu miesięcy. Izba dołączyła również do tego badania - jako blisko związaną z istnieniem praktyki administracyjnej - kwestię stosowania zasady wykorzystania środków prawnych krajowych i przestrzegania jej w danych okolicznościach.

Praktyka administracyjna obejmuje dwa elementy “powtarzalność działań” i “urzędową tolerancję”.

Powtarzalność działań oznacza nagromadzenie identycznych lub analogicznych naruszeń wystarczająco licznych i ze sobą związanych, nie oznaczających jedynie izolowanych incydentów albo wyjątków, ale wskazujących na istnienie określonej praktyki albo systemu.

Przez “urzędową tolerancję” rozumie się sytuację, w której działania nielegalne są tolerowane w ten sposób, że przełożeni osób bezpośrednio odpowiedzialnych, chociaż wiedzą o nich, nie podejmują żadnych kroków zmierzających do ich ukarania za nie lub uniemożliwienia ich kontynuacji; albo że organ wyższego stopnia wykazuje obojętność wobec napływających licznych zarzutów odmawiając odpowiedniego śledztwa, które powinno doprowadzić do ustalenia ich prawdziwości albo że w postępowaniu przed sądem w związku z takimi zarzutami nie ma rzetelnej rozprawy. Do tego drugiego elementu Komisja dodała jeszcze, że wszelkie działania organu wyższego szczebla muszą być wystarczające do zaniechania kontynuacji takich aktów albo porzucenia określonej praktyki lub systemu. W związku z tym Trybunał zauważył, że trudno sobie wyobrazić, aby państwowe organy wyższego szczebla ignorowały albo przynajmniej miały poczucie, że są uprawnione do ignorowania podobnej praktyki. Ponadto, na podstawie Konwencji organy takie są ściśle odpowiedzialne za zachowanie ich podwładnych; mają obowiązek wymuszać na nich swoje decyzje i nie mogą bronić się argumentem, iż nie mogły zapewnić ich przestrzegania”.

W związku z zasadą obowiązku wykorzystania środków prawnych krajowych Trybunał potwierdził, że zgodnie z orzecznictwem w sprawach międzypaństwowych zasadniczo nie ma ona zastosowania, gdy rząd skarżący zarzuca taką praktykę, aby w ten sposób zapobiec jej kontynuacji albo powrotowi do niej, ale nie domaga się od Trybunału odrębnej oceny każdej pojedynczej sprawy wskazanej jako dowód albo ilustracja takiej praktyki”. W każdym razie nie ma ona zastosowania w razie wykazania istnienia praktyki administracyjnej, a więc powtarzania się aktów niezgodnych z Konwencją oraz ich urzędowej tolerancji przez państwo mającej taki charakter, że postępowanie staje się daremne lub nieskuteczne”.

Kwestia skuteczności i dostępności środków prawnych krajowych może być dodatkowym dowodem istnienia takiej praktyki. Zdaniem Trybunału najważniejsze było w tej sprawie zbadanie jej łącznie z kwestią praktyki administracyjnej.

W związku z tą kwestią Trybunał stwierdził, że nie musiał tu orzekać o indywidualnych naruszeniach praw zagwarantowanych w Konwencji; skargi indywidualne, o których Trybunał został poinformowany, mogły być dowodami wskazującymi na możliwość istnienia takiej

praktyki. Ustalenie jej istnienia wymagało oceny dostępnych dowodów w świetle wyżej wskazanych kryteriów.

Dane statystyczne przedstawione przez strony różniły się. Rząd gruziński twierdził, że wydano 4634 nakazów wydalenia, w związku z którymi 2 380 osób zostało aresztowanych i deportowanych, a pozostali opuścili Rosję samodzielnie. Do drastycznego wzrostu liczby wydań doszło od początku października 2006r. Rosja ze swojej strony - utrzymując, że posiada jedynie roczne i półroczne statystyki - twierdziła, że w 2006r. zostało wydanych nieco ponad 4 tys. nakazów wobec obywateli gruzińskich, a w okresie między 1 października 2006r. i 1 kwietnia 2007r. było ich 2 862.

Trybunał zauważył, że Rosja przedstawiła statystyki z okresu od 1 października 2006r. do 1 kwietnia 2007r., który nie odpowiadał połowie roku kalendarzowego, co sugerowało, że były również zbierane dane miesięczne. Trybunał nie otrzymał danych miesięcznych z lat 2006 i 2007, nie był więc w stanie zaakceptować twierdzenia, że liczba wskazana przez Rosję dokładnie odpowiadała liczbie obywateli Gruzji wydalonych w okresie wchodzącym w grę.

Nic nie wskazywało więc, że zarzuty rządu gruzińskiego wskazujące na liczbę obywateli wydalonych w okresie wchodzącym w grę oraz jej drastyczny wzrost w porównaniu z okresem sprzed października 2006r., nie były wiarygodne. Przyjął więc, że zostało wydanych w tym okresie ponad 4 600 nakazów wydalenia, z których ok. 2 380 dotyczyło osób aresztowanych i deportowanych.

W świetle wszystkich materiałów Trybunał zauważył, że wszystkie opisane tu wydarzenia nastąpiły w tym samym okresie, a więc w końcu września i na początku października 2006r.: wydanie okólników i zalecenia, masowe zatrzymania oraz wydalenia obywateli gruzińskich, loty z Moskwy do Tbilisi oraz pisma urzędników rosyjskich do szkół. Znacząca była tu zgodność opisu tych wydarzeń przez międzynarodowe organizacje międzyrządowe i pozarządowe. Rosja kwestionowała wartość dowodową informacji zawartych w tych raportach.

Trybunał potwierdził jednak, że sam decyduje o swojej procedurze i zasadach postępowania, może więc całkowicie swobodnie oceniać nie tylko dopuszczalność i znaczenie, ale również wartość dowodową każdego przedstawionego dowodu. Często uznaje za ważne informacje zawarte w aktualnych raportach niezależnych międzynarodowych stowarzyszeń ochrony praw człowieka albo w źródłach rządowych. Przy ocenie ich wiarygodności istotnymi kryteriami są: autorytet i reputacja ich autorów, poważny charakter badań, przy pomocy których zostały one przygotowane, spójność ich wniosków oraz ustalenie, czy znalazły potwierdzenie w innych źródłach.

W tej sprawie, biorąc pod uwagę szczegółowość dochodzeń, przy pomocy których raporty zostały przygotowane oraz fakt, że w odniesieniu do rozważanych kwestii ich wnioski były zgodne z twierdzeniami świadków gruzińskich i je potwierdzały, Trybunał nie widział żadnego powodu kwestionowania ich wiarygodności. Ponadto, w ślad za stwierdzeniem naruszenia art. 38 Konwencji istniało mocne domniemanie, że zarzuty rządu gruzińskiego dotyczące treści wspomnianych wyżej okólników były wiarygodne. To samo odnosiło się do autentyczności dokumentów przedstawionych przez rząd gruziński.

Zalecenie, którego celem było wykonanie okólnika Głównej Dyrekcji Spraw Wewnętrznych Petersburga i Leningradu z 30 września 2006r. wyraźnie wspomina o wydaleniu "obywateli Republiki Gruzji" nielegalnie przebywających w Federacji Rosyjskiej. Zarządza ono wydalenie "wyłącznie" tych obywateli przez pozbawienie ich wolności w

ośrodkiem zamkniętym Głównej Dyrekcji Spraw Wewnętrznych. Ponadto, wskazywało, że “decyzje są koordynowane z Sądem Miejskim w Petersburgu i Leningradzkim Sądem Okręgowym”.

Trybunał powołał się również na raporty organizacji rządowych i pozarządowych wspominające o tym zaleceniu i na ustalenia Komisarza Praw Człowieka Federacji Rosyjskiej, który pisał o nim w raporcie z 2006r. uważając, że odpowiedź zastępcy prokuratora generalnego na prośbę o informację o autentyczności tego zalecenia była niezadawalająca. Należało zauważyć w związku z tym, że w odpowiedzi z 8 grudnia 2006r. zastępca prokuratora generalnego nie stwierdził, że zalecenie nie było autentyczne. Bezsporne również było to, że na początku października 2006r. urzędnicy dyrekcji spraw wewnętrznych rozmaitych dzielnic Moskwy i regionu Samara wysłali do dyrektorów szkół pisma z żądaniem sporządzenia dla rozmaitych celów list uczniów gruzińskich.

Żadne tego typu żądanie nie zostało wysłane przed początkiem października. Nawet, jeśli nie wysłano ich wiele i nie można wykluczyć, że dokonali tego gorliwi urzędnicy działający z własnej inicjatywy, uderzające było to, że pisma te zostały wysłane w tym samym okresie, co okólnik i zalecenie. Ponadto, podczas przesłuchania świadków urzędnicy rosyjscy potwierdzili, że takie działania były surowo zakazane prawem, a więc zdziwienie budził fakt, że pewna liczba urzędników naruszyła równocześnie obowiązujące prawo i to z własnej inicjatywy. Trybunał zauważył wreszcie, że wymierzone im kary ograniczyły się do upomnienia, degradacji i środków dyscyplinarnych.

Z tego wynikało, że dowody przedstawione przez rząd rosyjski – zwłaszcza dwa pisma z grudnia 2006r. zastępcy prokuratora generalnego i raporty z dochodzeń władz rosyjskich w ślad za żądaniami o informacje wysłanymi do rozmaitych szkół – nie mogły obalić zarzutu “urzędowej tolerancji” takich bezprawnych działań władz rosyjskich.

Jeśli chodzi o skuteczność i dostępność środków prawnych krajowych Trybunał zauważył, że zeznania świadków gruzińskich są ze sobą zgodne w kwestii warunków ich zatrzymania i bardzo uproszczonego postępowania przed sądami Federacji Rosyjskiej. Dotyczyło to również opisu tych zdarzeń przez międzynarodowe organizacje międzyrządowe i pozarządowe, które wskazywały w szczególności na koordynację działań organów administracyjnych i sądowych. Obywatele gruzińscy byli zatrzymywani, aresztowani i wydalani za rzekome naruszenia kodeksu wykroczeń, a nakazy wydawały sądy powszechne. Nie było wątpliwości, że przed sądami w Rosji istniały środki prawne od zatrzymania i aresztowania oraz nakazów wydalenia, co potwierdził rząd rosyjski w swoich uwagach i podczas przesłuchań świadków. Trybunał musiał jednak realistycznie oceniać nie tylko formalne istnienie środków w systemie prawnych danego państwa, ale również ogólny i polityczny kontekst ich stosowania oraz osobistą sytuację skarżących.

Trybunał uznał więc, że istniały rzeczywiste przeszkody uniemożliwiające obywatelom Gruzji skorzystanie z tych środków w postępowaniu przed sądami rosyjskimi oraz już po wydaleniu. W jego ocenie trudności te były rezultatem postępowania, które było prowadzone przed sądami zgodnie z jego opisem przez świadków gruzińskich, a więc, że stawali przed nimi w grupach. Niektórzy mówili o przesłuchaniu przez sędziego trwającym przeciętnie pięć minut i bez właściwego zbadania faktów, inni twierdzili, że nie mogli nawet wejść do sali sądowej i czekali na korytarzach albo nawet w autobusach czekających przed sądem. Twierdzili, że następnie musieli podpisać orzeczenie sądu bez możliwości zapoznania się z jego treścią, nie mogli otrzymania jego kopii. Nie mieli tłumacza ani adwokata. Generalnie sędziowie i policjanci zniechęcali ich do odwoływania się mówiąc, że było zarządzenie, aby wydalac Gruzinów.

Klimat pośpiechu i zastraszania, w jakim środki te zostały podjęte, również tłumaczył niechęć obywateli gruzińskich do korzystania z nich. W związku z tym, w ocenie Trybunału opis tych postępowań przez świadków gruzińskich odpowiadający temu, o czym pisano w raportach międzynarodowych organizacji międzyrządowych i pozarządowych był bardziej wiarygodny niż przedstawiony przez urzędników rosyjskich - nieprawdopodobny przy tak dużej liczbie wydalonych obywateli gruzińskich.

W Gruzji, poza czynnikiem psychologicznym istniały praktyczne przeszkody uniemożliwiające skorzystanie z rosyjskich środków prawnych z powodu zamknięcia powiązań transportowych między obu krajami. Ponadto bardzo trudno było skontaktować się z konsulatem Federacji Rosyjskiej w Gruzji dysponującym bardzo niewielkim personelem i jedynie trzema dyplomatami.

Trybunał uważał poza tym, że z braku danych miesięcznych o liczbie nakazów wydalenia obywateli gruzińskich wydanych przez sądy rosyjskie w okresie wchodzącym w grę, dokumenty przedstawione przez rząd rosyjski nie były dowodem, że wskazane środki prawne były wtedy skuteczne i dostępne oraz dawały rozsądną szansę powodzenia.

W ocenie Trybunału od października 2006r. w Federacji Rosyjskiej była realizowana skoordynowana polityka zatrzymań, aresztowań i wydaleń obywateli gruzińskich, oznaczająca praktykę administracyjną w świetle orzecznictwa na tle Konwencji. W rezultacie zastrzeżenie rządu powołującego się na niewykorzystanie środków prawnych krajowych musiało być oddalone.

W związku za zarzutem naruszenia art.4 Protokołu nr 4 Trybunał potwierdził swoje orzecznictwo, z którego wynika, że przez zbiorowe wydalenie w rozumieniu tego artykułu należy rozumieć wszelki środek zmuszający cudzoziemców jako grupę do opuszczenia kraju, z wyjątkiem sytuacji, w których podejmuje się go w następstwie i w oparciu o rozsądne i obiektywne osobne zbadanie konkretnej sytuacji każdego cudzoziemca z takiej grupy. Trybunał sprecyzował następnie, że sama wielość podobnych decyzji wydanych wobec cudzoziemców nie oznacza, że nastąpiło zbiorowe wydalenie, jeśli każda osoba wchodząca w grę mogła przedstawić indywidualnie właściwym władzom argumenty przeciwko swojemu wydaleniu. Nawet w razie rozsądnego i obiektywnego zbadania sprawy każdej jednostki z osobną okoliczności wykonania nakazów wydalenia odgrywają później pewną rolę przy ocenie, czy był przestrzegany art. 4 Protokołu nr 4.

Sformułowanie tego przepisu nie uzależnia jego stosowania od sytuacji prawnej danej osoby, w odróżnieniu od art.1 Protokołu nr 7. Ponadto, z komentarza do projektu Protokołu nr 4 można zorientować się, że według Komitetu Ekspertów cudzoziemcy, których obejmuje art.4 nie są tylko osobami legalnie przebywającymi na terytorium państwa, ale również wszyscy nie mający formalnie prawa do obywatelstwa danego państwa. Mogą to być osoby jedynie przejeżdżające przez dany kraj albo mieszkające w nim, uchodźcy albo osoby wjeżdżające do danego kraju z własnej inicjatywy, bezpaństwowcy albo osoby posiadające inne obywatelstwo.

Zgodnie z tą interpretacją Trybunał stosował art. 4 Protokołu nr 4 do osób, które – z rozmaitych względów – przebywały na terytorium państwa albo zostały przechwycone na morzu na statkach płynących pod flagą państwa, przeciwko któremu została wniesiona skarga, i zawróconych do państwa swego pochodzenia.

W tej sprawie art. 4 Protokołu nr 4 miał więc zastosowanie niezależnie od kwestii, czy obywatele gruzińscy legalnie przebywający na terytorium Federacji Rosyjskiej.

W części merytorycznej Trybunał musiał ustalić - biorąc pod uwagę ogólny kontekst sytuacji istniejącej w owym czasie - czy wydalenia nastąpiły w następstwie i w oparciu o rozsądne i obiektywne zbadanie konkretnej sytuacji każdego obywatela Gruzji. Również w tej materii odwołał się do zgodnych ze sobą opisów podanych przez świadków gruzińskich oraz międzynarodowe organizacje międzyrządowe i pozarządowe wskazujących na bardzo uproszczony charakter postępowań prowadzonych przed sądami rosyjskimi.

Komitet Monitorujący PACE stwierdził, że "rutynowe wydalenia" nastąpiły w rezultacie powtarzającej się następującej praktyki w całym kraju: "Gruzini zatrzymywani na ulicy pod pretekstem sprawdzenia ich dokumentów byli aresztowani niezależnie od tego, czy ich dokumenty były w porządku i doprowadzani do posterunków policji, gdzie byli zbierani w duże grupy i wysyłani do sądów, które zgodnie ze wstępnym porozumieniem wymierzały kary administracyjne i wydawały nakazy wydalenia z terytorium Rosji bez udziału adwokatów i rozważenia indywidualnych okoliczności, a całe postępowanie trwało od dwóch do dziesięciu minut. Często osoby takie nie mogły w ogóle wejść do sali sądowej, zatrzymani byli przetrzymywani na korytarzach a nawet w samochodach, w których zostali dowiezieni do sądów". Ponadto, organizacje międzynarodowe wskazywały, że masowe zatrzymania i wydalenia obywateli gruzińskich zaczęły się na początku października 2006r.. Podkreślały koordynację działań organów administracji i sądów.

W ocenie Trybunału sprawa ta była bardziej podobna do sprawy *Čonka v. Belgia* (wyrok z 5 lutego 2002r.), w której Trybunał stwierdził fakt zbiorowego wydalenia ze względu na wszystkie okoliczności związane z wykonaniem nakazów wydalenia, niż do sprawy *Sultani v. Francja* (wyrok z 20 września 2007r.), w której uznał, że właściwe organy rozważyły sytuację osobistą skarżącego – Afgańczyka ubiegającego się o azyl – oraz zarzucone ryzyko w przypadku jego powrotu do kraju pochodzenia

Szczególny charakter tej sprawy wynikał z faktu, że w okresie wchodzącym w grę sądy rosyjskie wydały tysiące nakazów wydalenia obywateli gruzińskich. Nawet jeśli formalnie orzeczenia sądów dotyczyły każdego indywidualnie obywatela gruzińskiego, Trybunał uważał, że sposób prowadzenia postępowania w tym okresie, po wydaniu okólników i zalecenia oraz liczba wydalonych obywateli gruzińskich okresie od października 2006, uniemożliwiały rozsądne i obiektywne zbadanie przypadku każdej osoby. Ponadto, wniosek Trybunału, iż Federacja Rosyjska realizowała od października 2006r. skoordynowaną politykę zatrzymań, aresztowań i wydaleń obywateli gruzińskich, również wskazywał, że wydalenia miały charakter zbiorowy.

Nie oznaczało to zakwestionowania prawa państw do przyjmowania swoich własnych polityk imigracyjnych. Problemy z radzeniem sobie z napływem imigrantów nie mogą jednak usprawiedliwiać sięgania przez państwo do praktyk niezgodnych z jego obowiązkami na podstawie Konwencji.

Z tych wszystkich względów Trybunał uznał, że wydalenia nie zostały dokonane w następstwie ani w oparciu o rozsądne i obiektywne zbadanie konkretnego przypadku każdej osoby i w rezultacie oznaczały praktykę administracyjną z naruszeniem art. 4 Protokołu nr 4 (szesnaście do jednego).

W związku z zarzutami na tle art. 5 ust.1 i 4 Konwencji Trybunał stwierdził, że łączyły się one blisko z zarzutem na tle art. 4 Protokołu nr 4. Wydalenia poprzedzały masowe zatrzymania – na ulicy, w miejscach pracy i w domach. Trybunał powołał się w związku z tym na zgodne ze sobą opisy warunków zatrzymania przedstawione przez gruzińskich świadków i międzynarodowe organizacje międzyrządowe i pozarządowe. Ponadto stwierdził, że od

października 2006r. Federacja Rosyjska realizowała skoordynowaną politykę zatrzymań, aresztowań i wydaleń obywateli gruzińskich.

W rezultacie, uznanie przez Trybunał tych wydaleń za “zbiorowe” oznaczało, że w okolicznościach tej sprawy poprzedzające je zatrzymania były arbitralne. Zatrzymania i aresztowania oznaczały praktykę administracyjną z naruszeniem art. 5 ust. 1 Konwencji (szesnaście do jednego). Przy braku skutecznych i dostępnych środków prawnych przeciwko zatrzymaniom, aresztowaniom i nakazom wydalenia doszło również do naruszenia art.5 ust.4 Konwencji (szesnaście do jednego).

W związku zarzutem na tle art.3 Konwencji Trybunał przypomniał najświeższe orzecznictwo podsumowane w wyroku pilotażowym *Ananyev i inni v. Rosja* (z 10 stycznia 2012r.) i powtórzone w wyroku *Idalov v. Rosja* (z 22 maja 2012r.). Odnosił, że obywatele gruzińscy byli najpierw przetrzymywani w komisariatach policji (od kilku godzin do 1 – 2 dni zgodnie z zeznaniami świadków) a następnie aresztowani w ośrodkach zamkniętych dla cudzoziemców (od 2 do 14 dni zgodnie z zeznaniami świadków), a następnie przewożeni autobusem na rozmaite lotniska w Moskwie i wydalani samolotami do Gruzji. Niektórzy z nich opuścili Federację Rosyjską samodzielnie.

Większość aspektów warunków pozbawienia wolności obywateli gruzińskich była między stronami przedmiotem sporu. W takich sytuacjach Trybunał nie ma potrzeby ustalać prawdziwości każdej kwestii budzącej kontrowersje. Może uznać, że nastąpiło naruszenie art.3 ze względu na jakikolwiek istotny zarzut w tym zakresie, którego rząd nie zakwestionował. Trybunał w pierwszej kolejności zauważył, że nawet, jeśli podczas przesłuchań niektórzy świadkowie gruzińscy składali sprzeczne zeznania dotyczące niektórych kwestii (zwłaszcza rozmiarów ich cel), opis warunków pozbawienia wolności w komisariatach policji i zamkniętych ośrodkach oraz warunków wydalenia do Gruzji był ogólnie spójny i zgodny z raportami międzynarodowych organizacji międzyrządowych i pozarządowych. Wynikało z nich, że wielu obywateli gruzińskich było traktowanych w sposób nieludzki i poniżający ze względu na złe warunki pozbawienia wolności i wydaleń.

Ówczesny konsul Gruzji w Federacji Rosyjskiej stwierdził, że wraz z zespołem odwiedził ponad tuzin ośrodków zamkniętych w różnych regionach Rosji, w tym w Petersburgu i w Moskwie. Potwierdził, że byli tam przetrzymywani głównie obywatele gruzińscy, cele były przepełnione, warunki bardzo ciężkie i panowały fatalne warunki higieniczne. Było zbyt mało łóżek i materaców.

Trybunał nie miał wątpliwości, że warunki te były wyjątkowo trudne z powodu ogromnej liczby obywateli gruzińskich przetrzymywanych w krótkim okresie w oczekiwaniu na wydalenie. Uznał więc zeznania świadków gruzińskich za bardziej wiarygodne niż urzędników rosyjskich, którzy opisywali te warunki jako bardzo dobre. Obywatele gruzińscy byli przetrzymywani w celach w komisariatach policji i poważnie przepełnionych ośrodkach zamkniętych dla cudzoziemców. Dostępna powierzchnia osobista nie spełniała minimalnego standardu wynikającego z orzecznictwa Trybunału. Ponadto musieli spać rotacyjnie z braku indywidualnych miejsc do spania.

Drastyczny brak powierzchni w celi więziennej jest ważnym aspektem przy ocenie, czy zarzucone warunki pozbawienia wolności były “poniżające” w rozumieniu art.3 Konwencji.

Trybunał wielokrotnie w innych sprawach wskazywał, że przeludnienie więzień rosyjskich jest przedmiotem jego ciągłej troski. W bardzo dużej liczbie spraw systematycznie stwierdzał naruszenie praw skarżących z powodu braku wystarczającej powierzchni osobistej w celach.

Niniejsza sprawa, dotycząca ośrodków zamkniętych dla cudzoziemców, nie była pod tym względem wyjątkiem. Wskazał również raport Europejskiego Komitetu Zapobiegania Torturom (CPT) dotyczący Federacji Rosyjskiej z grudnia 2001r., w którym komitet wyraził poważny niepokój z powodu warunków pozbawienia wolności przetrzymywanych tam cudzoziemców, podkreślając przeludnienie w celach.

Dowody wskazywały również, że nie były przestrzegane podstawowe wymagania zdrowotne i sanitarne, a osadzeni nie mieli zapewnionej prywatności ze względu na to, że toalety nie były oddzielone od reszty cel.

Trybunał potwierdził, że nieodpowiednie warunki pozbawienia wolności stanowią utrzymujący się problem strukturalny w Rosji, który wynika z dysfunkcji systemu więziennego. Doprowadził on Trybunał do stwierdzenia naruszenia art.3 w bardzo dużej liczbie spraw i wydania wyroku pilotażowego we wspomnianej sprawie Ananyev i inni. Trybunał nie miał powodu do innego wniosku w tej sprawie.

Z tych wszystkich względów Trybunał stwierdził, że obywatele Gruzji niewątpliwie ucierpieli na skutek warunków pozbawienia wolności w stopniu, który należało uważać za nieludzkie i poniżające traktowanie oznaczające praktykę administracyjną z naruszeniem art. 3. Również w tej części wyrok zapadł stosunkiem głosów szesnaście do jednego.

Nie było potrzeby odrębnego rozpatrzenia zarzutu naruszenia art.13 w połączeniu z art.4 Protokołu nr 4 oraz art.5 ust.4 Konwencji (jednogłośnie).

Obywatele gruzińscy nie mieli w owym czasie skutecznych i dostępnych środków prawnych umożliwiających im zakwestionowanie zatrzymań, aresztowań i nakazów wydalenia. W rezultacie oznaczało to naruszenie art. 13 w połączeniu z art. 5 ust. 1 (trzynaście do czterech).

W związku z zarzutem na podstawie art. 13 w połączeniu z art.3 Trybunał orzekł, że w owym czasie nie istniał żaden skuteczny środek w rosyjskim systemie prawnym, który można było użyć do poprawy warunków nieludzkiego i poniżającego pozbawienia wolności albo uzyskania odpowiedniego i wystarczającego naprawienia naruszenia w związku z zarzutem nieadekwatnych warunków pozbawienia wolności. Nastąpiło więc jego naruszenie (szesnaście do jednego).

Nie było potrzeby rozpatrzenia zarzutu naruszenia art. 14 w połączeniu z art. 4 Protokołu nr 4, art. 5 ust.1 4 oraz art. 3 Konwencji. Podobnie, w sytuacji, gdy zostało stwierdzone istnienie praktyki administracyjnej naruszeń art. 4 Protokołu nr 4, art. 5 ust.1 i art. 3 Konwencji oraz naruszenie art. 5 ust. 4, nie było potrzeby rozpatrywania tych samych kwestii również z punktu widzenia art.18 Konwencji (szesnaście do jednego).

W związku z zarzutem na tle art.1 Protokołu nr 7 Trybunał uznał, że nie zostało ustalone, aby w okresie wchodzącym w grę doszło do zatrzymań czy wydań obywateli gruzińskich legalnie przebywających na terytorium Federacji Rosyjskiej. W rezultacie zarzut na tym tle nie został wystarczająco uprawdopodobniony, a przedstawione dowody nie wystarczały do stwierdzenia naruszenia art. 1 Protokołu nr 7 (szesnaście do jednego). Do podobnego wniosku Trybunał doszedł w związku z zarzutami z art.8 oraz art.1 i 2 Protokołu nr 1 (jednogłośnie). Uznał również, że kwestia słusznego zadośćuczynienia nie była jeszcze przygotowana do rozstrzygnięcia.

Uwagi:

Poza aspektami politycznymi odnoszącymi się do stosunków między obu państwami, ważne wątki zwłaszcza dotyczące praktyki administracyjnej naruszeń oraz kwestii zbiorowych wydaleń.