

Przetrzymanywanie w ośrodkach recepcyjnych na wyspie Lampedusa nielegalnych migrantów tunezyjskich a następnie odesłanie ich statkami do Tunezji.

Khlaifia i inni przeciwko Włochom (wyrok – 15 grudnia 2016 r., Wielka Izba, skarga nr 16483/12)

Tunezyjczycy Saber Ben Mohamed Ben Ali Khlaifia, Fakhreddine Ben Brahim Ben Mustapha Tabał i Mohamed Ben Habib Ben Jaber Sfar 16 i 17 września 2011 r. wypłynęli z Tunezji w morze kierując się w stronę Włoch. Łódź, którą płynęli, została następnie przechwycona przez władze włoskie, a skarżący pod eskortą przewiezieni na wyspę Lampedusa, gdzie przekazano ich "CSPA" (Centro di Soccorso e Prima Accoglienza) – ośrodkowi recepcyjnemu w Contrada Imbriacola.

Według skarżących warunki higieniczne w ośrodku były zatrważające: nie było drzwi oddzielających toalety i prysznice od innych pomieszczeń, a dostęp do wody był ograniczony. Ze względu na przepełnienie migranci musieli spać na podłodze, nie mogli poza tym kontaktować się ze światem zewnętrznym.

20 września ośrodek CSPA został spalony w rezultacie zamieszek wywołanych przez migrantów. Skarżący zostali zabrani na noc do parku sportowego, po czym dotarli do wsi Lampedusa, gdzie przyłączyli się do demonstracji protestacyjnej wraz z prawie 1800 innych migrantów. Zatrzymani przez policję, zostali przeniesieni samolotem do Palermo i umieszczeni na dwóch statkach zacumowanych w tym porcie. Spędzili na nim kilka dni, po czym zostali wydalenii do Tunezji. Przed wyjazdem zostali przesłuchani przez konsula tunezyjskiego, który ograniczył się do odnotowania ich statusu cywilnego zgodnie z umową włosko – tunezyjską z kwietnia 2011 r.

W skardze do Trybunału skarżący zarzucili, że warunki ich przetrzymywania w ośrodku recepcyjnym i na pokładzie statków były sprzeczne z art. 3 Konwencji. Twierdzili, że ich pozbawienie wolności prowadziło do naruszenia art. 5 ust. 1, 2 i 4. Zarzucili, że nie mieli do dyspozycji skutecznego środka prawnego (art. 13), zostali ponadto wydalenii zbiorowo z naruszeniem art. 4 Protokołu nr 4.

1 września 2015 r. Izba (Sekcja II) orzekła jednogłośnie, że doszło do naruszenia art. 5 ust. 1, 2 i 4 Konwencji, natomiast nie został naruszony art. 3 w części dotyczącej warunków na pokładzie statków „Vincent” i „Audace”. Stosunkiem głosów pięć do dwóch Izba stwierdziła naruszenie art. 3 ze względu na warunki panujące w ośrodku recepcyjnym oraz naruszenia art. 4 Protokołu nr 4, art. 13 Konwencji w połączeniu z art. 3 i art. 4 Protokołu nr 4. Sprawa została przyjęta do rozpatrzenia przez Wielką Izbę na wniosek rządu.

Rząd włoski przyznał, że skarżący byli przetrzymywani w CSPA w Contrada Imbriacola pod nadzorem i nie zaprzeczał zarzutowi skarżących, że mieli zakaz opuszczania ośrodka oraz statków „Vincent” i „Audace”.

W świetle faktów Trybunał uznał, że klasyfikacja w prawie krajowym przetrzymywania skarżących nie mogła zmienić natury środków ograniczających wolność zastosowanych wobec nich. Ponadto, zastosowania art. 5 Konwencji nie mógł wykluczać fakt, że celem

władz była pomoc skarżącym i zapewnienie im bezpieczeństwa. Nawet środki mające na celu ochronę lub podejmowane w interesie danej osoby mogą być uznane za pozbawienie wolności.

Ze względu na restrykcje wymierzone wobec skarżących przez władze Trybunał stwierdził, że zostali oni pozbawieni wolności w rozumieniu art. 5 w ośrodku Contrada Imbriacola oraz na statkach „Vincent” i „Audace”, a więc miał on w tej sprawie zastosowanie.

Jeden z wyjątków zawartych w punkcie (f) art. 5 ust.1 zezwala państwu na kontrolę wolności cudzoziemców w kontekście imigracji. Podobnie, jak Izba, Wielka Izba uznała, że pozbawienie skarżących wolności mieściło się w zakresie tego punktu. Należało ocenić, czy miało ono podstawę w prawie włoskim. Po dokonaniu szczegółowej analizy Trybunał stwierdził, że przepisy dotyczące przetrzymywania nielegalnych imigrantów nie były wystarczająco precyzyjne. Prowadziło to w wielu przypadkach do faktycznego pozbawienia wolności a sytuacja, w której umieszczenie w ośrodku nie podlega nadzorowi sądowemu nie mogła, nawet w kontekście kryzysu migracyjnego, być uznana za zgodną z celem art. 5 – zapewnienia, aby nikt nie został pozbawiony wolności w sposób arbitralny. Względy te wystarczyły Trybunałowi do uznania, że pozbawienie wolności skarżących nie odpowiadało zasadzie pewności prawnej i nie było zgodne z wymienionym celem. Nie mogło więc być uznane za „zgodne z prawem” w rozumieniu art. 5 ust. 1 Konwencji, który w ten sposób został naruszony.

W związku z zarzutem na tle art. 5 ust. 2 Trybunał stwierdził, że po tym, jak orzekł, iż pozbawienie skarżących wolności nie miało jasnej i dostępnej podstawy w prawie włoskim, nie widział sposobu, w jaki władze mogłyby poinformować skarżących o jego podstawach prawnych a więc przekazać wystarczające informacje umożliwiające zakwestionowanie ich przed sądem.

Podobne względy odnosiły się do zarządzeń o odmowie zgody na wjazd. Trybunał nie znalazł w nich żadnej wzmianki o pozbawieniu skarżących wolności ani o jego podstawach faktycznych. Ze względu na opóźnione doręczenie skarżącym tych zarządzeń nawet, gdyby zawierały informacje o podstawie prawnej, nie spełniałyby wymagania szybkości. Rząd nie przedstawił żadnych innych dokumentów. Względy te wystarczyły do stwierdzenia naruszenia art. 5 ust. 2. W tej sytuacji Trybunał uznał również, iż nastąpiło naruszenie art. 5 ust. 4.

Skarżący twierdzili, że byli nieludzko i w sposób poniżający traktowani w ośrodku w Contrada Imbriacola na wyspie Lampedusa oraz na pokładach statków „Vincent” i „Audace” przycumowanych w porcie w Palermo.

Przy ocenie, czy traktowanie było objęte art. 3 Trybunał podkreślił, że w połączeniu z art. 1 ma on zapewnić ochronę zwłaszcza bezbronnym członkom społeczeństwa i powinien obejmować rozsądne środki zapobiegania złemu traktowaniu. Trybunał musiał zbadać, czy zarzucone regulacje i praktyki a w szczególności sposób ich stosowania w tej sprawie, były wadliwe do tego stopnia, że stanowiły naruszenie obowiązków pozytywnych państwa na podstawie art. 3 Konwencji.

Państwa są uprawnione do pozbawienia wolności potencjalnych imigrantów. Mają bowiem niezaprzeczone prawo do kontroli wjazdu i pobytu cudzoziemców na jego terytorium, musi ono jednak być realizowane zgodnie z postanowieniami Konwencji. Przy ocenie sposobu wykonania zarządzenia o ich pozbawieniu wolności na tle postanowień Konwencji Trybunał musi uwzględnić konkretną sytuację pojedynczych osób.

W związku z kwestią ogólnych warunków pozbawienia wolności a w szczególności przeludnienia rząd twierdził, że Trybunał powinien wziąć pod uwagę kontekst – pilne zadania ze względu na sytuację humanitarną, w jakiej doszło do wydarzeń będących przedmiotem skargi. W związku z tym Trybunał odnotował wielki kryzys migracyjny, który wybuchł w 2011 r. po wydarzeniach związanych z „Arabską Wiosną”. Przybycie masy migrantów z Północnej Afryki niewątpliwie stworzyło władzom włoskim trudności organizacyjne, logistyczne i strukturalne ze względu na wiele różnych wymagań, jakie musiały równocześnie spełnić – ratowania niektórych statków na morzu, przyjmowania i dawania schronienia osobom przybywającym na terytorium Włoch oraz opieki nad tymi, którzy znajdowali się w szczególnie trudnej sytuacji.

Ze względu na wiele czynników, politycznych, ekonomicznych lub społecznych, które zrodziły tak poważny kryzys migracyjny i biorąc pod uwagę trudności, przed jakimi stanęły władze włoskie, Trybunał nie mógł zgodzić się z twierdzeniem skarżących, że sytuacja w 2011r. nie była wyjątkowa. Władze zostałyby nadmiernie obciążone, gdyby miały obowiązek precyzyjnej analizy tych czynników oraz przewidywania skali i terminów napływu migrantów. Trybunał nie mógł również krytykować samej decyzji o skoncentrowaniu przyjmowania migrantów w początkowej fazie ich napływu na wyspie Lampedusa. Ze względu na usytuowanie geograficzne było to miejsce, do którego mogły przybyć nawet najbardziej prymitywne statki i często istniała potrzeba akcji na morzu wokół wyspy dla ratowania życia i zdrowia migrantów.

Możliwości zakwaterowania na wyspie nie wystarczały, aby przyjąć tak dużą liczbę nowoprzybyłych. Ośrodki nie były przygotowane na ich pobyt przez wiele dni. Poza sytuacją ogólną istniały również pewne specyficzne problemy zaraz po przybyciu tam skarżących. W rezultacie państwo stanęło wobec wielu wyzwań. Władze włoskie musiały wykonywać wiele rozmaitych zadań, w tym zapewnić pomoc socjalną dla migrantów i miejscowej ludności oraz utrzymać prawo i porządek.

Z ugruntowanego orzecznictwa Trybunału wynika, że ze względu na absolutny charakter art. 3, rosnący napływ migrantów nie może zwolnić państwa z obowiązków na podstawie tego przepisu wymagającego, aby osoby pozbawione wolności miały zagwarantowane warunki zgodne z poszanowaniem ludzkiej godności. Nawet traktowanie bez zamiaru upodlenia czy poniżenia ofiary, wynikające np. z obiektywnych trudności związanych z kryzysem migracyjnym, może prowadzić do naruszenia art. 3 Konwencji.

Trudności nieodłącznie związane z takim kryzysem nie mogą być - jako takie - powoływane na usprawiedliwienie naruszenia art. 3. Trybunał uważał jednak, że byłoby z pewnością czymś sztucznym badanie faktów tej sprawy bez uwzględnienia jej ogólnego kontekstu. Postanowił zbadać oddzielnie obie sytuacje wchodzące w grę – w ośrodku Contrada Imbriacola oraz na statkach „Vincent” i „Audace”. Warunki w ośrodku w okresie pobytu tam

skarżących były dalekie od idealnych. Zarzuty skarżących co do stanu ogólnego ośrodka, zwłaszcza przeludnienia, złego stanu higieny oraz braku kontaktów ze światem zewnętrznym zostały potwierdzone w raportach Specjalnej Komisji Senackiej i Amnesty International.

Ze względu na wszystkie istniejące w owym czasie okoliczności łącznie oraz w świetle specyficznych okoliczności sprawy skarżących, Trybunał uznał, że sposób ich traktowania nie przekroczył poziomu dolegliwości wymaganego, aby wchodził w grę art. 3. W rezultacie nie było naruszenia tego artykułu w części dotyczącej warunków w ośrodku Contrada Imbriacola CSPA. Do podobnego wniosku Trybunał doszedł w związku z warunkami na statkach „Vincent” i „Audace”.

W związku z zarzutem zbiorowego wydalenia Trybunał zauważył, że nie było wątpliwości, iż skarżący zostali usunięci z terytorium włoskiego i odesłani do Tunezji wbrew swojej woli, co stanowiło „wydalenie” w rozumieniu art. 4 Protokołu nr 4. Pozostało ustalić, czy było ono „zbiorowe”.

Skarżący nie kwestionowali, że byli dwukrotnie identyfikowani: natychmiast po przybyciu do ośrodka Contrada Imbriacola przez urzędników włoskich oraz przed umieszczeniem w samolotach do Tunisu, przez konsula tunezyjskiego. Rząd twierdził, że pierwsza identyfikacja polegała na prawdziwie zindywidualizowanym wywiadzie, przeprowadzanym w obecności tłumacza lub mediatora kulturowego, po którym władze sporządzały „karty informacyjne” zawierające dane osobowe oraz informacje o wszelkich okolicznościach dotyczących pojedynczego migranta. Skarżący twierdzili natomiast, że władze włoskie jedynie zapisały ich dane i odciski palców, bez uwzględnienia okoliczności indywidualnych oraz bez obecności tłumacza lub niezależnego doradcy prawnego. Zaprzeczali również istnieniu indywidualnych kart informacyjnych dotyczących każdego migranta, twierdząc, że brak było na to dowodów.

Rząd przekonująco wyjaśnił niemożność przedstawienia kart informacyjnych skarżących faktem, że zostały zniszczone podczas pożaru w ośrodku Contrada Imbriacola. Ponadto, skarżący nie zaprzeczali, że pracowało z nimi wiele osób, w tym pracownicy socjalni, psychologowie, tłumacze oraz mediatorzy kulturowi. Można było rozsądnie przyjąć, że uczestniczyli w ułatwianiu komunikowania się i wzajemnego zrozumienia między migrantami i władzami włoskimi.

W każdym razie, podczas pierwszej identyfikacji polegającej zdaniem rządu na zrobieniu zdjęć i pobraniu odcisków palców i przez cały pobyt w ośrodku i na pokładzie statków, skarżący mogli informować władze o wszelkich powodach, dla których powinni zostać we Włoszech. W tym kontekście ważne było to, że 72 osoby spośród przetrzymywanych w ośrodku w czasie pożaru wystąpiły o azyl, wstrzymując w ten sposób swoje odesłanie i powodując przewiezienie do innych ośrodków recepcyjnych. Skarżący twierdzili, że ich okoliczności osobiste nie pozwalały na powołanie się na ochronę międzynarodową. W postępowaniu w sprawie wydalenia możliwość wystąpienia o azyl jest jednak głównym zabezpieczeniem i nie było powodu, aby przyjąć, że władze włoskie, które uwzględniły wolę innych migrantów, którzy starali się powoływać na zasadę niewydalania, pozostałyby głuche na inne uprawnione i prawnie możliwe do uzasadnienia przeszkody wydalenia.

Trybunał podkreślił, że art. 4 Protokołu nr 4 nie gwarantuje prawa do indywidualnego przesłuchania w każdych okolicznościach; wymagania tego przepisu mogą być spełnione, gdy każdy cudzoziemiec posiada rzeczywistą i skuteczną możliwość przedstawienia argumentów przemawiających przeciwko jego wydaleniu, które następnie zostały odpowiednio zbadane przez władze.

W tej sprawie skarżący, którzy mogli rozsądnie oczekiwać, że zostaną odesłani do Tunezji ze względu na okoliczności przybycia na wybrzeże włoskie, pozostawali przez okres od dziewięciu do dwunastu dni we Włoszech. Nawet przyjmując, że natrafili na obiektywne trudności w ośrodku lub na statkach, Trybunał uważał, że mogli w tym okresie zwrócić uwagę władz na wszelkie okoliczności wpływające na ich status i uprawniające do pozostania we Włoszech.

27 i 29 września 2011 r., przed wejściem na pokład samolotów do Tunisu, skarżący zostali przyjęci przez konsula tunezyjskiego, który zapisał ich dane; doszło więc do ponownej identyfikacji. Nawet, jeśli dokonana przez przedstawiciela państwa trzeciego, pozwoliła potwierdzić ich obywatelstwo i dała ostatnią szansę na podniesienie argumentów przeciwko wydaleniu. Rząd twierdził, że po ustaleniu szczegółów dotyczących wieku i obywatelstwa w trakcie spotkania z konsulem, niektórzy z migrantów znajdujących się na liście władz włoskich nie zostali wydalen.

Z tego wynikało, że w szczególnych okolicznościach tej sprawy praktycznie równoczesne wydalenie trojga skarżących nie mogło prowadzić do uznania, że było ono „zbiorowe” w rozumieniu art. 4 Protokołu nr 4 do Konwencji. Można było je potraktować jako wynik serii indywidualnych zarządzeń o odmowie wjazdu.

W podsumowaniu Trybunał stwierdził, że skarżący przeszli dwukrotną identyfikację, zostało ustalone ich obywatelstwo, mieli rzeczywistą i skuteczną możliwość przedstawienia argumentów przeciwko ich wydaleniu. Nie doszło więc do naruszenia art. 4 Protokołu nr 4 (szesnaście do jednego).

Pozostało ustalić, czy doszło do naruszenia art. 13 w połączeniu z art. 3 Konwencji i art. 4 Protokołu nr 4.

Rząd nie wskazał żadnych środków prawnych, przy pomocy których skarżący mogli skarżyć się na warunki, w jakich byli przetrzymywani w ośrodku Contrada Imbriacola lub na statkach „Vincent” i „Audace”. Nastąpiło naruszenie art. 13 w połączeniu z art. 3 Konwencji.

W zakresie braku środków umożliwiających skarżącym zaskarżenie ich wydalenia z perspektywy aspektu zbiorowego Trybunał zauważył, że zarządzenia o odmowie wjazdu wskazywały wyraźnie na możliwość odwołania się do sędziego pokoju w Agrigento w ciągu 60 dni. Nie było zasadniczo wątpliwości co do skuteczności tego środka. Trybunał nie miał powodów wątpić, że w razie odwołania się sędziego pokoju byłby uprawniony do zbadania każdego zarzutu odnoszącego się nierozważenia osobno sytuacji osobistej każdego migranta, a więc dotyczącego co do istoty kwestii zbiorowej natury wydalenia.

Trybunał stwierdził poza tym, że z protokołów notyfikacji załączonych do zarządzeń o odmowie zgody na wjazd wynikało, że ich adresaci odmówili “podpisania lub odebrania kopii” tych dokumentów. Skarżący nie przedstawili żadnego dowodu, który rodziłby wątpliwości co do prawdziwości tej adnotacji. Nie mogli więc zarzucać władzom, że nie poznali treści tych zarządzeń ani jakichkolwiek możliwych trudności – przy braku tych informacji - przy wnoszeniu odwołania do sądziego pokoju w Agrigento.

Istniejący dostępny środek nie mógł jednak w żadnym razie doprowadzić do zawieszenia wykonania zarządzenia o odmowie zgody na wjazd. Trybunał musiał więc ocenić, czy brak ten stanowił naruszenie art.13 w połączeniu z art. 4 Protokołu nr 4. Izba odpowiedziała na to pytanie potwierdzająco, w oparciu o wyrok De Souza Ribeiro v. Francja (z 13 grudnia 2012 r.), w którym Trybunał stwierdził:

“Jeśli skarga dotyczy zarzutu możliwości narażenia w razie wydalenia czy ekstradycji na rzeczywiste ryzyko traktowania sprzecznego z art.3 Konwencji – ze względu na znaczenie tego przepisu i nieodwracalną naturę możliwej szkody w razie zmaterializowania się ryzyka tortur lub innego złego traktowania – skuteczność środka prawnego dla celów art. 13 bezwzględnie wymaga szczegółowego zbadania takiej skargi przez organ władzy państwowej i niezależnej, rygorystycznej kontroli, czy istnieją materialne podstawy do obawy istnienia rzeczywistego ryzyka traktowania sprzecznego z art. 3. Musi to być dokonane z rozsądną szybkością. W takim przypadku wymóg skuteczności oznacza również dostęp do środka prawnego posiadającego automatyczny efekt zawieszający. Te same zasady mają zastosowanie, gdy wydalenie lub ekstradycja narażają skarżącego na rzeczywiste ryzyko naruszenia prawa do życia chronionego w art.2 Konwencji. Wreszcie, wymaganie to odnosi się również do skarg na tle art. 4 Protokołu nr 4”.

Trybunał zauważył, że chociaż ostatnie zdanie cytowanego paragrafu z pewnością wydaje się potwierdzać potrzebę “środka prawnego z automatycznym skutkiem zawieszającym w związku z zarzutami na podstawie art. 4 Protokołu nr 4”, nie można było odczytywać go w izolacji. Przeciwnie, należało go rozumieć na tle całości tego paragrafu, który stwierdzał obowiązek państw zapewnienia takiego środka prawnego w razie zarzutu, że wykonanie decyzji o wydaleniu naraziłoby daną osobę na rzeczywiste ryzyko złego traktowania z naruszeniem art.3 Konwencji lub naruszenia prawa do życia na podstawie art. 2, z powodu nieodwracalnej natury ewentualnej szkody w razie zmaterializowania się ryzyka tortur lub złego traktowania.

Trybunał uznał, że gdy - tak jak w tej sprawie - skarżący nie zarzucał, że narażony jest na naruszenia art. 2 lub 3 Konwencji w kraju przeznaczenia, usunięcie z terytorium państwa, przeciwko któremu została wniesiona skarga, nie rodziło zagrożenia potencjalnie nieodwracalną szkodą. Ryzyko takiej szkody nie nastąpi, np. gdy wydalenie naruszyłoby prawo danej osoby do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego. Sytuacja taka była brana pod uwagę w wyroku De Souza Ribeiro:

„W przypadkach, gdy wydalenia są kwestionowane z zarzutem ingerencji w życie prywatne i rodzinne, środka prawnego uważany za skuteczny nie musi mieć automatycznie efektu zawieszającego. W sprawach dotyczących imigracji jednak, w razie nadającego się do uzasadnienia zarzutu, iż wydalenie grozi ingerencją w prawo cudzoziemca do poszanowania

jego życia prywatnego i rodzinnego, art. 13 w połączeniu z art. 8 Konwencji wymaga od państwa umożliwienia mu skutecznego kwestionowania deportacji lub odmowy zgody na pobyt. Wymaga również zbadania przez ciało krajowe oferujące odpowiednie gwarancje niezależności i bezstronności istotnych kwestii wchodzących w grę w postępowaniu zapewniającym wystarczające zabezpieczenia proceduralne i stopień szczegółowości oceny”.

W ocenie Trybunału, podobne względy wchodzą w grę, gdy skarżący zarzuca, że procedura wydalenia miała charakter “zbiorowy”, nie twierdząc jednak, że został w ten sposób narażony na ryzyko nieodwracalnej szkody w formie naruszenia art. 2 lub 3 Konwencji. Nie nakłada ona wtedy na państwo absolutnego obowiązku zagwarantowania mu środka prawnego ze skutkiem automatycznie zawieszającym. Wymaga jedynie, aby osoba taka miała rzeczywistą możliwość kwestionowania decyzji o wydaleniu i doprowadzenia do wystarczająco szczegółowego zbadania jej zarzutów przez niezależny i bezstronny organ krajowy. W ocenie Trybunału sędzia pokoju w Agrigento spełniał te wymagania.

Trybunał podkreślił również, że fakt, iż dostępny środek prawny nie miał skutku zawieszającego, nie był rozstrzygający dla wniosku, do jakiego doszedł Trybunał w sprawie De Souza Ribeiro, iż nastąpiło naruszenie art. 13 Konwencji. Był on oparty na fakcie, że „możliwy do uzasadnienia” zarzut skarżącego, iż jego wydalenie było niezgodne z art. 8 Konwencji, został oddalony szybko, wręcz wyjątkowo pośpiesznie.

Z tego wynikało, że brak skutku zawieszającego decyzji o wydaleniu nie stanowi sam w sobie naruszenia art. 13 Konwencji, jeśli, jak w tej sprawie, skarżący nie zarzucają, że istniało rzeczywiste ryzyko naruszenia ich praw zagwarantowanych w art. 2 lub 3 w kraju przeznaczenia. W rezultacie nie nastąpiło naruszenie art. 13 Konwencji w połączeniu z art. 4 Protokołu nr 4 (szesnaście do jednego).

Poza zarzutami na tle art. 4 Protokołu nr 4 i art. 13 Konwencji w związku z art. 4 Protokołu nr 4, wyrok został wydany jednogłośnie.

Włochy muszą zapłacić każdemu ze skarżących po 2,5 tys. euro jako zadośćuczynienie za krzywdę moralną oraz zwrócić im koszty i wydatki.

Uwagi:

Wyrok dotyczący rozmaitych kwestii, jakże aktualnych, związanych z kryzysem migracyjnym i obowiązkami państw, w tym kontekście, na tle Konwencji.