

© European Court of Human Rights, 2019. This translation does not bind the Court. For further information see the full copyright indication at the end of this document.

© Cour européenne des droits de l'homme, 2019. La présente traduction ne lie pas la Cour. Pour plus de renseignements veuillez lire l'indication de copyright/droits d'auteur à la fin du présent document.

© Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, 2019. A presente tradução não vincula o Tribunal. Para mais informações consulte a indicação de direitos de autor/copyright que se encontra no fim do documento.

Chernega e Outros c. Ucrânia – queixa n.º 74768/10

Acórdão de 18.6.2019 [Secção IV]:

Lesões sofridas por manifestantes resultantes de uma ação para os remover de um local de construção; Falha do Estado em assegurar a natureza pacífica dos protestos devido à falta de regras sobre a divisão das responsabilidades entre a polícia e os agentes de segurança privada, condenando os manifestantes por desobediência às ordens policiais.

1 - Factos:

Os requerentes participaram em atividades de protesto contra a construção de uma estrada num parque urbano, tentaram parar fisicamente o abate de árvores e o prosseguimento de outros trabalhos de construção. No decurso de tais eventos, envolveram-se com os agentes de segurança privada que os tinham tentado afastar para longe do local de construção. Vários manifestantes, incluindo os requerentes, foram detidos. Alguns foram condenados com uma contra-ordenação por desobedecerem a ordens da polícia e outros condenados a penas de prisão.

2 - Decisão:

(a) Admissibilidade – O contratante principal assinou um acordo para a prestação de serviços de segurança com uma empresa detida pela autoridade local. A autoridade coerciva dos seguranças baseou-se numa licença disponível para qualquer empresa comercial que presta serviços de segurança. Esta licença era indistinguível da licença de agentes de segurança privados. Embora a empresa fosse totalmente detida pelo município, era distinta das instituições municipais, na medida em que estas últimas realizavam atividades com fins lucrativos, em grande parte sujeitas a regras de direito privado. Tal foi ainda ilustrado pelo facto de a empresa ter sido contratada por uma entidade privada para proteger o local de construção, ao abrigo de um contrato de direito privado. No entanto, estas considerações não foram suficientes para absolver o Estado da responsabilidade pelas ações dos agentes de segurança privada, ao abrigo da Convenção.

Os agentes da polícia estiveram presentes em vários eventos que envolveram agentes de segurança privada que permaneceram passivos diante a maioria das suas ações destinadas a neutralizar o protesto. Esse fator poderia, em alguns contextos, ser suficiente para a atribuição de responsabilidade ao Estado. Considerando a sua jurisprudência na matéria, o Tribunal considerou que as ações dos agentes de segurança privada poderiam ser imputáveis ao Estado demandado.

(b) Mérito

Artigo 3.º (aspeto substantivo): Existia material fotográfico e vídeos disponíveis dos eventos ocorridos, mas não existiam provas específicas que ligassem uma determinada pessoa aos ferimentos causados aos requerentes. Não existiam provas de que a polícia ou outro indivíduo, cujas ações poderiam ser atribuídas ao Estado, tivesse alguma vez utilizado gás lacrimogénio, cassetetes ou outro equipamento pesado de controlo de motins que juntamente com a natureza dos ferimentos dos requerentes teria permitido concluir que teriam sido causados por tal equipamento. As provas dos requerentes demonstram que os manifestantes tentaram ativamente interferir no funcionamento do equipamento de construção e a ação contra os protestos consistiu principalmente em esforços para os retirar do local de construção, o que por si só não pode ser qualificado como maus-tratos. O Tribunal não conseguiu determinar, com o nível de prova exigido, que os requerentes tinham sido vítimas de maus-tratos na aceção do artigo 3.º e que exigiam que as autoridades os protegessem dos mesmos.

Decisão: Não violação relativamente ao sétimo e nono requerentes (seis votos contra um).

Artigo 3.º (aspeto processual): As autoridades retinham sistematicamente informações sobre as suas decisões ou atrasavam o fornecimento das mesmas aos requerentes, contrariamente ao requisito explícito na legislação nacional. Nessas circunstâncias, a decisão de não instaurar um processo penal nunca tinha sido revista pelos tribunais nacionais.

Decisão: Violação relativamente ao sétimo e nono requerentes (por unanimidade).

Artigo 6.º §1: O Tribunal de Recurso procedeu a uma revisão dos factos e da lei e considerou a sentença de dois dos requerentes. Era essencial para a equidade do processo que os requerentes estivessem presentes nas audiências de recurso, a menos que tivessem renunciado validamente a esse direito. O facto de o advogado dos requerentes não ter pedido que a sua presença fosse assegurada não é determinante a este respeito. Pelo contrário, é relevante que os requerentes não tenham sido informados da audiência no Tribunal de Recurso, como exigido pelo Direito Interno, não parece que o direito interno preveja qualquer procedimento em processos de contra-ordenação para os requerentes que foram detidos pedirem para serem ouvidos diante o Tribunal de Recurso. Nestas circunstâncias, não foi possível estabelecer que os requerentes tivessem renunciado ao direito de estar presente, nem se pode dizer que existiram as salvaguardas necessárias para assegurar que qualquer renúncia fosse efetiva.

Decisão: Violação relativamente ao primeiro e segundo requerentes (por unanimidade).

Artigo 11.º: A interferência teve fundamento no direito interno, o artigo 185.º do Código das Contra-Ordenações, que pune pela desobediência a uma ordem legítima de um agente da polícia, tendo tal interferência o objetivo de proteger a segurança e a saúde dos manifestantes e trabalhadores.

Quanto à legalidade da interferência, o Tribunal rejeitou o argumento dos requerentes de que qualquer ação destinada a contrariar o seu protesto era ilegal, uma vez que o artigo 39.º da Constituição exigia que as autoridades obtivessem uma decisão judicial que autorizasse essa dispersão.

A previsão constitucional em que este argumento se baseava previa um regime regulamentar segundo o qual as restrições judiciais das reuniões estavam associadas a um procedimento de notificação prévia que permitia às autoridades recorrer a um tribunal com um pedido para impor determinadas restrições à reunião prevista. O Código da Justiça Administrativa exige que o tribunal rejeite a ação de injunção judicial que restrinja uma reunião se esta tiver sido apresentada tardiamente, ou seja, na data prevista do acontecimento ou posteriormente. O Tribunal não estava convencido de que uma ação de protesto puramente obstrutiva que seria normalmente ilegal por violar os direitos e interesses legítimos de terceiros, pudesse ser sujeita à obrigação de notificação prévia. Este requisito privaria muitas ações desse efeito e equivaleria a um requisito para declarar a intenção de infringir a lei. Nas circunstâncias do caso, como não tinha havido notificação, nenhum procedimento judicial para proibir o protesto poderia ser lançado.

Quanto à proporcionalidade da interferência, a ordem da polícia parecia ter sido emitida em volume normal de voz sem a utilização de equipamento amplificador, apesar do ambiente ruidoso. O anterior pedido de dispersão foi emitido por uma pessoa sem insígnia policial, aparentemente um civil, e o não cumprimento do mesmo tinha resultado na contenção dos manifestantes pelos agentes de segurança privada. Havia razões para duvidar que a ordem, quando repetida pela polícia, tivesse sido imediatamente audível e clara para todos os manifestantes. De qualquer forma, essa repetição só veio quando os movimentos dos manifestantes já tinham sido restringidos. Não se pode dizer que as autoridades foram sobrecarregadas ou que as circunstâncias operacionais as impediram de ter uma maior clareza na comunicação: no momento em que a polícia emitiu a ordem, os manifestantes já estavam totalmente contidos numa área pelos agentes de segurança privada.

Nestas circunstâncias, o Tribunal não podia excluir a existência de um certo grau de incerteza por parte dos manifestantes no que diz respeito à autoridade que emitiu a ordem de abandonar a zona e às formas práticas do seu cumprimento. Tal confusão parece ter resultado, em parte, da falta de clareza na distribuição de autoridade entre os agentes de segurança privada e os polícias.

No entanto, as considerações supra não era suficientes para que o Tribunal considerasse que os tribunais nacionais, que tinham tido o benefício da observação direta de todas as provas do processo, incluindo o exame das testemunhas oculares, tivessem cometido um erro na sua conclusão de que os requerentes tinham efetivamente desobedecido à ordem da polícia para sair. A situação tinha de ser vista num contexto mais amplo: nessa data, era do conhecimento público que se desenrolava um projeto de construção na zona onde os requerentes estavam e que os requerentes tinham participado em protestos anteriores, não podendo deixar de ter conhecimento de que a polícia iria provavelmente ser destacada para os impedir de interferir nos trabalhos de abate de árvores e de construção.

Dada a importância do direito à liberdade de reunião pacífica numa sociedade democrática, incumbe aos órgãos jurisdicionais nacionais ter em conta a possível confusão dos requerentes quanto à origem da referida ordem e à forma precisa de a cumprir. No entanto, os órgãos jurisdicionais não o fizeram. Também não conseguiram explicar a gravidade da sentença imposta ao primeiro e segundo requerentes, especialmente em comparação com as sentenças impostas a outros manifestantes sem que qualquer particularidade do seu comportamento justificasse tal tratamento. Apesar de as suas sentenças terem sido atenuadas no recurso, o primeiro e segundo requerentes cumpriram nove dias de prisão. As conclusões do Tribunal relativas à injustiça processual contra o primeiro e segundo requerentes agravaram a falta de proporcionalidade.

Decisão: Violação relativamente ao primeiro e segundo requerentes (por unanimidade).

No que diz respeito ao terceiro, quarto e quinto requerentes, os autos do processo demonstram que estes agiram de forma deliberadamente obstrutiva numa zona de perigo. As autoridades permaneceram, durante algum tempo, tolerantes em relação a uma atividade de protesto tão perigosa, sendo os requerentes detidos e condenados, não pela sua ação de protesto, mas por não terem obedecido à ordem de saída. A sua remoção do local e a condenação pela contra-ordenação foram proporcionais ao objetivo legítimo prosseguido.

Decisão: Não violação relativamente ao terceiro, quarto e quinto requerentes (seis votos contra um).

O sexto requerente foi condenado desobedecer a uma ordem da polícia para deixar o local e por resistir aos esforços da polícia para o remover. Não havia qualquer indicação de que a ordem tivesse sido irrazoável, pouco clara ou que algo tivesse impedido o requerente de a cumprir. Se o requerente tivesse respeitado a ordem em causa, nada o teria impedido de prosseguir o seu protesto fora da área de construção. Além disso, o requerente manifestou a sua intenção de regressar ao local e prosseguir a atividade obstrutiva. Depois de ter indicado a sua intenção de reincidir perante a polícia, não renunciou a essas declarações no julgamento nem apresentou quaisquer garantias a esse respeito. Assim, a sanção aplicada ao requerente, uma pena de prisão de dez dias não pode ser descrita como manifestamente desproporcionada. Não se pode dizer que os tribunais nacionais tenham ultrapassado a sua margem de apreciação.

Decisão: Não violação relativamente ao sexto requerente (seis votos contra um).

O sétimo e o nono requerentes alegaram ter sido feridos em diferentes protestos por pessoas que tinham tentado contrariar os mesmos. As regras internas não autorizaram os agentes de segurança privada a exercer funções de controlo de multidões ou de dispersão em áreas públicas. Mesmo em áreas vigiadas bem definidas, as suas funções coercivas foram limitadas à negação de acesso não autorizado às mesmas e qualquer coação para além desta só podia ser utilizada em circunstâncias excecionais, quando a urgência assim o exigisse. Parece implícito o requisito de que em qualquer situação não urgente, os agentes de segurança privada tinham de recorrer à ajuda da polícia, o que estava em conformidade com as boas práticas aprovadas a nível internacional para a indústria de segurança privada.

No entanto, a realidade era diferente. As provas revelaram que, apesar de o local ter sido delimitado com fita adesiva, os manifestantes estiveram presentes no local antes e depois da delimitação. O acesso à área não foi fisicamente impedido, para além da colocação da fita de advertência. O envolvimento dos agentes de segurança privada consistiu em tentativas de retirar os manifestantes do caminho das máquinas e do local de construção, em vez de lhes negar o acesso ao mesmo. Por outras palavras, os agentes de segurança privada operaram dentro de perímetros limitados e bem definidos, com acesso restrito, que pareciam ter sido inaplicáveis ou impraticáveis no contexto dos eventos à medida que estes se desenrolavam.

É verdade que o quadro nacional parece ter permitido que os agentes de segurança privada tivessem tomado as medidas adequadas para prevenir infrações ou controlar os danos em casos de emergência. No entanto, não havia qualquer indicação de que tal urgência existisse. A situação estava longe de ser inesperada, na altura dos acontecimentos o impasse já durava há sete e onze dias, respetivamente, tendo o contratante principal, antecipadamente, informado a polícia da probabilidade de confrontos com os manifestantes. A polícia foi destacada em plena força, como previsto pelo plano de ação para os dias dos confrontos em que os requerentes foram feridos, mas não fez qualquer intervenção capaz de prevenir ou controlar eficazmente os confrontos.

Embora em algumas circunstâncias um certo grau de contenção por parte da polícia pudesse ser apropriado e até exigido pela Convenção, não foram dadas razões operacionais específicas para uma política de não intervenção nesta matéria. Além disso, essa política tinha deixado os agentes de segurança privada lidar com os manifestantes em circunstâncias destinadas a gerar maior tensão e, na ausência de poderes legais claros, para se envolverem em ações coercivas por conta própria.

A falta de clareza do estatuto e dos poderes dos agentes de segurança privada foi agravada pela alegação de que certos indivíduos não identificados tinham estado presentes no local e tinham usado insígnias de seguranças sem serem agentes de segurança privada e terem a devida autorização para o fazer. Esta situação não estava em conformidade com as práticas aprovadas pela indústria e levantou uma questão no âmbito das regras internas. O facto de as autoridades não terem tomado quaisquer medidas para investigar a alegada infiltração no local dos protestos por pessoas não identificadas e autorizadas constitui uma falha de o Estado Réu em não ter tomado medidas razoáveis para garantir a natureza pacífica dos protestos.

O Tribunal concluiu que (i) ao não regular de forma adequada o uso da força pelos agentes de segurança privada, (ii) ao não organizar adequadamente a divisão de responsabilidades na manutenção da ordem entre os agentes de segurança privada e a polícia, que teria permitido a identificação dos agentes destacados, (iii) ao falhar na aplicação das regras relativas à identificação adequada das pessoas autorizadas a utilizar a força, e (iv) ao falhar na explicação da decisão da polícia em não intervir de forma significativa, capaz de prevenir ou controlar eficazmente os confrontos, o Estado não cumpriu a sua obrigação de assegurar a natureza pacífica dos protestos.

Decisão: violação relativamente ao sétimo e nono requerentes (por unanimidade).

Artigo 41.º: EUR 6.000 ao primeiro, segundo, sétimo e nono requerentes a título de danos não patrimoniais.

(Ver também *Koval e Outros c. Ucrânia*, n.º 22429/05, 15 novembro 2012; *Basenko c. Ucrânia*, n.º 24213/08, 26 novembro 2015; *Vyerentsov c. Ucrânia*, n.º 20372/11, 11 abril 2013; *Shmushkovych c. Ucrânia*, n.º 3276/10, 14 novembro 2013; e *Chumak c. Ucrânia*, n.º 44529/09, 6 março 2018).

© European Court of Human Rights, 2019.

The official languages of the European Court of Human Rights are English and French. This translation does not bind the Court, nor does the Court take any responsibility for the quality thereof. It may be downloaded from the HUDOC case-law database of the European Court of Human Rights (<https://hudoc.echr.coe.int/>) or from any other database with which the Court has shared it. It may be reproduced for non-commercial purposes on condition that the full title of the case is cited, together with the above copyright indication. If it is intended to use any part of this translation for commercial purposes, please contact Publishing@echr.coe.int.

© Cour européenne des droits de l'homme, 2019.

Les langues officielles de la Cour européenne des droits de l'homme sont le français et l'anglais. La présente traduction ne lie pas la Cour, et celle-ci décline toute responsabilité quant à sa qualité. Elle peut être téléchargée à partir de HUDOC, la base de jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (<https://hudoc.echr.coe.int/>), ou de toute autre base de données à laquelle HUDOC l'a communiquée. Elle peut être reproduite à des fins non commerciales, sous réserve que le titre de l'affaire soit cité en entier et s'accompagne de l'indication de copyright ci-dessus. Toute personne souhaitant se servir de tout ou partie de la présente traduction à des fins commerciales est invitée à le signaler à l'adresse suivante : Publishing@echr.coe.int.

© Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, 2019.

As línguas oficiais do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem são o inglês e o francês. A presente tradução não vincula o Tribunal, nem o Tribunal assume qualquer responsabilidade pela sua qualidade. Pode fazer o download desta tradução através do HUDOC, a base de dados de jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (<https://hudoc.echr.coe.int/>), ou através de qualquer outra base de dados à qual o Tribunal a tenha disponibilizado. Poderá ser reproduzida para fins não comerciais, desde que a identificação do caso seja citada na íntegra e seja acompanhada da presente indicação de direitos de autor/copyright. Qualquer pessoa que deseje utilizar esta tradução, no todo ou em parte, para fins comerciais, é convidada a reportá-la para o seguinte endereço: Publishing@echr.coe.int.