

Anotace rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva

Rozsudek ze dne 8. února 2024 ve věci č. 1162/22 – *Auray a ostatní proti Francii*

Senát páté sekce Soudu jednomyslně rozhodl, že držením části demonstrantů, včetně stěžovatelů, na náměstí po několik hodin v policejním obklíčení nepředstavovalo zbavení svobody ve smyslu článku 5 Úmluvy, ale spíše omezení svobody pohybu podle článku 2 Protokolu č. 4 k Úmluvě. Toto ustanovení bylo porušeno, neboť právní úprava nestanovila, za jakých okolností a podmínek mohly policejní orgány použít tuto zvláštní techniku ke kontrole davu, tzv. *kettling*. Z téhož důvodu Soud shledal, že došlo k porušení práva stěžovatelů na svobodu shromažďování chráněného článkem 11 Úmluvy s přihlédnutím k právu na svobodu projevu dle článku 10 Úmluvy.

I. Skutkové okolnosti

V říjnu 2010 se v Lyonu konaly téměř dva týdny násilné protesty proti návrhu zákona o reformě důchodového systému. Během nich docházelo k výtržnostem, ničení majetku a rabování. Další demonstrace byla ohlášena na 21. října 2010 na Place Bellecour. Z tohoto náměstí měl protestní průvod vyrazit na pochod městem. Již od rána docházelo k incidentům způsobeným skupinami povětšinou mladých jedinců. Policie rozpoznala, že mnozí z nich byli zapleteni do předchozích násilností; jiní měli zahalené obličeje. V blízkosti náměstí bylo během dopoledne poškozeno na dvě desítky soukromých vozidel, policejní vůz a výlohy šesti podniků. Už dvě hodiny před zahájením pochodu bylo na místě několik set osob. Krátce po poledni policie náměstí obklíčila, zatarasila boční ulice a vysvětlila organizátorům, že v zájmu zajištění bezpečného a pokojného průběhu shromáždění izolovala dav s výtržníky na náměstí. Výchozí místo průvodu bylo změněno. Stěžovatelé, kteří se ho plánovali zúčastnit, zůstali v davu pod policejní kontrolou. Situace na náměstí v odpoledních hodinách eskalovala poté, co někteří demonstrující začali házet po policistech dlažební kostky. Ti třikrát reagovali použitím slzného plynu a jednou nasazením vodního děla. Asi stovce pokojných protestujících bylo později odpoledne umožněno náměstí opustit. Dříve to nebylo možné právě kvůli potyčkám s policií. Teprve když skončil protestní pochod městem, policie umožnila i ostatním, aby náměstí opustili. K tomu určila několik koridorů, u nichž kontrolovala totožnost osob. Ti jedinci, kteří neměli doklad totožnosti, byli předvedeni na policejní služebnu. Více než padesát osob bylo zadrženo kvůli výtržnostem.

II. Odůvodnění rozhodnutí Soudu

A. K TVRZENÉMU PORUŠENÍ ČLÁNKU 5 ÚMLUVY

Stěžovatelé namítali, že jejich nucené držení na náměstí obklíčeném policií představovalo *de facto* několikahodinové zbavení osobní svobody v rozporu s čl. 5 odst. 1 Úmluvy.

a) Obecné zásady

Soud připomněl, že policii musí být ponechán určitý prostor pro přijímání operativních rozhodnutí. Článek 5 nelze vykládat tak, aby jí bránil v udržování pořádku a ochraně veřejnosti. Při posuzování, zda došlo ke „zbavení svobody“ ve smyslu článku 5, je třeba vycházet z konkrétní situace osoby a z kritérií, jako jsou druh, doba trvání, účinky a způsoby provedení daného opatření. Mezi zbavením a omezením svobody je rozdíl v míře nebo intenzitě, nikoli v povaze nebo podstatě. Důležitým faktorem je kontext, ve kterém se opatření odehrává. Veřejnost musí v určitých kontextech snášet dočasná omezení svobody pohybu. Za předpokladu, že jsou nevyhnutelným důsledkem okolností, které orgány nemohou ovlivnit, a že jsou nezbytné k odstranění rizika vážné újmy na životech a zdraví osob nebo větších škod na majetku, taková omezení nelze považovat za „zbavení svobody“ ve smyslu čl. 5 odst. 1.

Soud se zabýval podobnou situací ve věci *Austin a ostatní proti Spojenému království* (č. 39692/09 a 2 další, rozsudek velkého senátu ze dne 15. března 2012, § 52–60), kde policie rovněž obklíčením oddělila tvrdé jádro demonstrantů na náměstí od zbytku protestujících v přilehlých ulicích. Soud zde rozhodl, že stěžovatelé nebyli zbaveni svobody ve smyslu článku 5 Úmluvy. Ovšem tento závěr učinil s přihlédnutím ke konkrétní situaci stěžovatelů a naznačil, že za jiných okolností by o zbavení svobody jít mohlo.

b) Použití těchto zásad na projednávanou věc

Stěžovatelé byli na náměstí zadržováni přibližně pět a půl hodiny. Jedné stěžovatelce bylo umožněno místo opustit po zhruba třech hodinách, ale níže uvedené závěry vztáhl Soud i na ni. Během obklíčení policejním kordonem nemohli stěžovatelé bez povolení prostor opustit a nezdá se, že by po tuto dobu měli přístup k občerstvení a toaletám. Stejně jako ve věci *Austin a ostatní* by podle Soudu některé okolnosti hovořily ve prospěch závěru, že stěžovatelé byli spíše zbaveni svobody. Je to zejména donucovací povaha opatření, délka omezení svobody a fyzické nepohodlí, které jim opatření působilo. Na druhou stranu je i v tomto případě nutné vzít v úvahu účel, způsob provedení a širší kontext, proč policie přistoupila k této omezovací technice. Byly to zejména předcházející pouliční násilnosti, které podle vnitrostátních soudů založily objektivní a rozumně oprávněné obavy policie, že události a excesy z předchozího týdne mohou nejenom pokračovat, ale dokonce eskalovat. Od ranních hodin toto podezření umocňovalo chování skupin převážně mladých lidí, které se cestou k náměstí dopouštěly již výtržností. Cílem policejní akce bylo izolovat většinu potenciálně násilných jedinců a umožnit tím ostatním pokojný průběh protestního průvodu, který měl z náměstí vycházet. Soud se s tímto hodnocením ztotožnil a dále zohlednil, že úřady průběžně vývoj situace bedlivě sledovaly. Policisté dostali pokyn rozlišovat mezi řadovými účastníky demonstrace a výtržníky. Více než stovce osob, u nichž bylo postupně zjištěno, že nevykazují znaky násilného chování, bylo povoleno prostor opustit. Jejich dřívějšímu propuštění bohužel bránily potyčky s policií vyvolávané agresivními jednotlivci. V případě stěžovatelů tedy dle Soudu nešlo o „zbavení svobody“ ve smyslu čl. 5 odst. 1 Úmluvy, ale o bránění ve výkonu svobody pohybu. Tuto námitku tudíž Soud prohlásil za nepřijatelnou z důvodu neslučitelnosti *ratione materiae* s Úmluvou.

B. K TVRZENÉMU PORUŠENÍ ČLÁNKU 2 PROTOKOLU Č. 4 K ÚMLUVĚ

Stěžovatelé podpůrně namítali porušení své svobody pohybu podle článku 2 Protokolu č. 4 k Úmluvě.

Nucené zadržování stěžovatelů na náměstí dle Soudu omezilo jejich svobodu pohybu ve smyslu tohoto článku. Jakákoli opatření omezující toto právo musí být stanovena zákonem, sledovat některý z legitimních cílů a být v demokratické společnosti nezbytná. Slovní spojení „stanoveno zákonem“ vyžaduje nejen oporu ve vnitrostátním právu, ale také odkazuje na kvalitu právního rámce. Relevantní právní úprava musí být veřejnosti přístupná a její účinky předvídatelné. Právní norma je předvídatelná, pokud je formulována dostatečně přesně, takže adresátům umožňuje přizpůsobit své chování a předvídat následky za jeho nerespektování. Právní úprava musí dále obsahovat záruky proti svévolným zásahům ze strany orgánů veřejné moci. Zákon, který orgánům svěřuje prostor pro uvážení ohledně uplatňování pravomocí, jimiž je zasahováno do základních práv, musí stanovit jejich rozsah a meze (*De Tommaso proti Itálii*, č. 43395/09, rozsudek velkého senátu ze dne 23. února 2017, § 106–109).

V projednávané věci Soud vyzdvihl, že policie má na základě zákona povinnost zajišťovat veřejnou bezpečnost, pořádek, ochranu osob a majetku. Vnitrostátní právo obecně připouštělo, aby vůči shromážděním osob narušujícím veřejný pořádek byla použita omezující opatření, a to za předpokladu, že budou vhodná, nezbytná a přiměřená. Postup policie tedy měl oporu ve vnitrostátním právu. Námitky stěžovatelů však směřují přímo vůči zvolené technice ke kontrole davu, nazývané *kettling*. Ta spočívá v uzavírání demonstrantů na ulicích do „konvice“ a jejich držení v uzavřeném koridoru po mnoho hodin. Protestujícím je nakonec určen jeden či více východů z oblasti, což policii umožňuje zkontrolovat jejich totožnost a zadržet delikventy. Soud shledal, že v rozhodné době žádné ustanovení vnitrostátního práva výslovně neupravovalo použití této techniky. Vzhledem k tomu, že tato preventivní technika vede k omezení základních práv často i pokojně demonstrujících osob, je zásadní,

aby právní rámec jasně definoval okolnosti a podmínky jejího použití, včetně bezpečného způsobu provádění a maximální doby uplatňování. Jedině tak budou jednotlivci chráněni před rizikem svévolného omezování svých práv a svobod ze strany policie. Za daných okolností tedy došlo k porušení práva stěžovatelů na svobodu pohybu podle článku 2 Protokolu č. 4 k Úmluvě, jelikož se policie uchýlila k použití techniky, která nebyla vnitrostátním právem jakkoli regulována.

C. K TVRZENÉMU PORUŠENÍ ČLÁNKU 11 ČTENÉHO VE SVĚTLE ČLÁNKU 10 ÚMLUVY

Soud dále shledal, že v důsledku obklíčení náměstí policií bylo stěžovatelům znemožněno účastnit se demonstrace, při které chtěli vyjádřit svůj nesouhlasný názor na zamýšlenou změnu penzijního systému. Dle Soudu tím nepochybně došlo k zásahu do jejich práva pokojně se shromažďovat a do svobody projevu. Podle druhých odstavců článků 10 a 11 Úmluvy musí být každé opatření omezující tyto svobody stanoveno zákonem. Shora uvedené důvody, pro které Soud shledal porušení článku 2 Protokolu č. 4, jej vedly rovněž ke konstatování, že došlo i k porušení článku 11 Úmluvy s přihlédnutím k článku 10.