



Ile wolności kosztował nas „stan wyjątkowy” w czasie EURO 2012?

PRÓBA PODSUMOWANIA

Zaczęło się wielkie sprzątanie po EURO 2012. Jak ten krajobraz po bitwie wygląda z perspektywy praw człowieka i nadzoru nad społeczeństwem? Czy rzeczywiście, tak jak się obawialiśmy, „footballowy stan wyjątkowy” odcisnie trwałe piętno na polskim systemie prawnym? Czy w ogóle wolno nam pytać o cenę bezpieczeństwa, którego niewątpliwie doświadczyliśmy w czasie tej wielkiej imprezy?

Asymetrie informacyjne nie służą racjonalnym wyborom, a przecież obywatele mogą tylko wierzyć, że nakładane na nich ograniczenia i kolejne wydatki rzeczywiście są niezbędne. Nasuwa się też wątpliwość, na ile racjonalny wybór w ogóle jest możliwy w sytuacji, gdy w grę może wchodzić zdrowie i życie tysięcy ludzi. Jak oceniać polityki, o których skuteczności w zasadzie nie wiemy nic, ponieważ danych albo nie ma albo są tajne?

Jesteśmy przekonani, że mimo tych trudności, racjonalną debatę na temat społecznych i obywatelskich kosztów bezpieczeństwa publicznego, także w momentach, które przypominają stan wyjątkowy, trzeba jednak toczyć. Nie rozstrzygając jeszcze, czy sukces, jakim był spokojny przebieg turnieju EURO 2012, nie został okupiony zbyt wysokimi kosztami, przedstawiamy nasze autorskie podsumowanie zmian prawnych, wydatków publicznych i faktycznych działań, które pociągnęły za sobą zwiększenie nadzoru nad społeczeństwem w związku z tym wydarzeniem.

1) Nowe technologie i narzędzia nadzoru

EURO 2012 stało się okazją do ulepszenia i rozbudowy już istniejących oraz wprowadzenia nowych systemów nadzoru nad osobami przebywającymi w przestrzeni publicznej. Pojawiły się również (lub zostały faktycznie usankcjonowane) nowe środki przymusu bezpośredniego.

- **LRAD**, inaczej „armata dźwiękowa” to urządzenie wytwarzające bardzo głośne dźwięki, słyszalne z dużego dystansu. Celem jego działania jest wywołanie nieprzyjemnej reakcji u odbiorców i odstraszenie ich, np. w razie ewentualnych zamieszek. Tego typu urządzenia mogą prowadzić do uszkodzenia słuchu, a dotychczas były wykorzystywane głównie przez wojsko i marynarkę wojenną. Według brytyjskiego dziennika „Daily Mail” podczas EURO 2012 miały zadebiutować na imprezie sportowej – policja miała używać LRAD do ujarzmiania nieposłusznym kibiców. Nasi obserwatorzy widzieli je gotowe do użycia m.in. przed meczem Polska – Rosja.
- **System SAFER** – system zarządzania kryzysowego – specjalna, niezależna i przede wszystkim niezawodna infrastruktura telekomunikacyjna (telefony, internet) dla służb pracujących w okolicach stadionów. Dzięki niej dostępne są także najświeższe zdjęcia i mapy satelitarne okolic stadionów, stref kibica, lotnisk i innych węzłów transportowych. SAFER (Services and Applications For Emergency Response) służy też do szybkiego pozyskiwania zdjęć satelitarnych obszarów dotkniętych kataklizmami lub katastrofami. Polska aktywowała system na czas EURO 2012, aby w sytuacji krytycznej móc z niego skorzystać.
- **Monitoring wizyjny** – na Stadionie Narodowym zamontowano aż 900 kamer. W setki tych urządzeń zaopatrzone zostały również stadiony w Gdańsku, Poznaniu i Wrocławiu. Do tej pory nie wiadomo, ile nowych kamer w przestrzeni publicznej i komunikacji miejskiej

pojawiło się w związku z EURO 2012 ani jaka część istniejącego sprzętu została unowocześniona. Jesteśmy w trakcie szerokiej akcji wysyłania wniosków o dostęp do informacji publicznej do wybranych miast. Obserwatorzy z biura Rzecznik Praw Obywatelskich potwierdzają jednak, że jakość monitoringu, np. na Krakowskim Przedmieściu, umożliwia bardzo drobiazgową obserwację (nawet odczytanie sms-a z ekranu telefonu komórkowego).

2) Służby, policja i wojsko: nowe uprawnienia, nowe wyposażenie, wzmożona aktywność

W czasie turnieju bezprecedensowo wzrosła liczba policjantów i innych służb porządkowych zaangażowanych w zabezpieczenie stadionów i stref kibica oraz prewencyjne patrolowanie ulic. Dane pochodzą z oficjalnych komunikatów Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Ministerstwa Obrony Narodowej.

- W zabezpieczenie turnieju EURO 2012 byli zaangażowani **funkcjonariusze z kilkunastu komend wojewódzkich** policji, w szczególności z Gdańska, Krakowa, Lublina, Poznania, Wrocławia, Rzeszowa oraz Komendy Stołecznej Policji. Jako wsparcie dla policji zostały zaangażowane również służby podległe Ministrowi Obrony Narodowej. Każdego dnia turnieju ulice miast będących „gospodarzami” EURO 2012 patrolowało **średnio 6 tys. policjantów**. Podczas meczu Polska – Rosja oraz Rosja – Grecja liczba sił zaangażowanych w Warszawie wzrosła odpowiednio do **14 i 16 tys. funkcjonariuszy**. Łącznie we wszystkich dniach w Warszawie, Gdańsku, Poznaniu, Wrocławiu, Krakowie, Lublinie i Rzeszowie służbę bezpośrednio związaną z zabezpieczeniem imprezy pełniło **201 329 policjantów**.
- **Żandarmeria wojskowa** na czas turnieju otrzymała takie same uprawnienia jak policja. Mogła je stosować wobec każdego: zarówno żołnierza, jak i cywila. Żandarmi zyskali zatem możliwość wylegitymowania, zatrzymania, dokonania kontroli osobistej, a nawet użycia przymusu bezpośredniego (w skrajnych przypadkach także broni palnej) wobec osób, które nie zechcą podporządkować się ich poleceniom. W pomoc policjantom podczas EURO 2012 zaangażowanych było **1 200 żołnierzy**, czyli co drugi żandarm.
- Na przygotowania do mistrzostw **Komenda Główna Policji** otrzymała dodatkowe 120 mln zł z budżetu państwa. Z tych środków zostały m.in. zakupione nowe mundury, radiowozy, komputery etc. Ten sprzęt będzie oczywiście służył policji także po zakończeniu mistrzostw.
- Specjalnie na EURO 2012 stworzono **Policyjne Centrum Dowodzenia w Legionowie** (koszt: 20,31 mln zł). Centrum zostanie i będzie pełnić przede wszystkim funkcję ośrodka szkoleniowego.
- W związku z EURO 2012 rozwinięto i wzmocniono **współpracę pomiędzy służbami specjalnymi**, którą koordynowało centrum antyterrorystyczne Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. ABW odpowiadało za integrowanie informacji pochodzących od wszystkich służb, które mogły posiadać dane istotne z punktu widzenia bezpieczeństwa publicznego.
- Polskie służby bezpieczeństwa zostały na czas EURO 2012 wzmocnione **posiłkami z INTERPOL-u** oraz 17 europejskich krajów.
- Od **strony sprzętowej** imprezę zabezpieczały: rakiety Sił Powietrznych, cztery zespoły Wojsk Lądowych z przeciwlotniczymi wozami typu Osa, trzy uzbrojone pary myśliwców (MiG-29 i F-16), śmigłowce bojowe Mi-24, naziemne radiolokacyjne elementy kontroli przestrzeni

powietrznej i baterie obrony przeciwlotniczej. Zgodnie z komunikatem MON w operację było zaangażowanych ponad 3 000 żołnierzy.

- Na czas EURO 2012 wprowadzono strefy zakazu lotów. W sumie było ich kilkadziesiąt, a znajdowały się nad miastami, w których odbywały się mecze turnieju. Ograniczenia dotyczyły ruchu małego lotnictwa, aeroklubowego, paralotniarzy czy modelarstwa. Zatem oprócz szybowców i balonów zakaz objął również... sterowane modele samolotów.
- W czasie meczu na każdym stadionie obecna była para snajperów. Policjanci strzelcy wyborowi mogli użyć broni w razie bezpośredniego zagrożenia życia ludzkiego.

3) Bilety i kontrole przy wejściu na stadion: domena UEFA

Podczas gdy policja i inne służby bezpieczeństwa patrolowały tereny dookoła i przestrzeń powietrzną, za kontrole na stadionach i bezpieczeństwo wewnętrzne tych obiektów odpowiadała przede wszystkim UEFA. Federacja podjęła dość ryzykowną decyzję o wykorzystaniu nie policji, ale prywatnych ochroniarzy do zapewnienia porządku na stadionach. Akredytacje UEFA, a więc także prawo wstępu na stadion, uzyskała bardzo ograniczona liczba policjantów. Zdziwienie obserwatorów budziły również praktyki związane ze sprzedażą biletów i udzielaniem akredytacji osobom prywatnym: z jednej strony UEFA korzystała z wsparcia policji przy weryfikowaniu osób, którym udzielała akredytacji, z drugiej, na stadion mógł ostatecznie wejść każdy, kto fizycznie dzierżył bilet, a kontrole były umiarkowanie dokładne.

- **Niejasne zasady odpowiedzialności** – ten swoisty podział „stref wpływów” między policją a UEFA w konkretnych sytuacjach prowadził do wątpliwości, kto jest ostatecznie odpowiedzialny za bezpieczeństwo. Po incydentach w czasie meczów, np. pobiciu stewarda przez kiboli, pojawiały się tytuły prasowe w rodzaju „policja nie dała rady”, mimo że do incydentu doszło wewnątrz stadionu.
- **Grodzenie miasta** – wokół stadionów pojawiły się płoty grodzące na stałe przestrzeń miejską. Według zapewnień władz miejskich takie wymogi postawiła UEFA.
- **Naruszenie praw konsumentów** – według orzeczenia Sądu Okręgowego w Warszawie niektóre warunki sprzedaży biletów na EURO 2012, określone przez UEFA, naruszały prawa konsumentów. Za niedozwolone sąd uznał przepisy wyłączające odpowiedzialność UEFA za nieprzewidziane wydarzenia, przyznające UEFA prawo do jednostronnych zmian umowy, a także uznanie właściwości sądu szwajcarskiego do rozstrzygania ewentualnych sporów lub roszczeń konsumentów.
- **System akredytacji** – poważne wątpliwości z perspektywy praw człowieka wzbudził system akredytacji przy UEFA. Nie każdy mógł zostać wolontariuszem na EURO 2012. Nie chodziło jednak o zwykłą konkurencję czy wykazanie się odpowiednimi kwalifikacjami, ale o to, czy – w oparciu o niejawną i niewymagającą uzasadnienia opinię policji (patrz poniżej) – UEFA zdecyduje się udzielić akredytacji. Zasady jej przyznawania bądź odmowy również nie zostały jasno określone. Zarządzanie procedurą przyznawania akredytacji zostało w całości powierzone UEFA – prywatnej organizacji, która nawet nie podlega polskiej jurysdykcji.
- **Dyskryminacja osób z niepełnosprawnością** – zdarzyły się przypadki odmowy wydania biletów osobom z niepełnosprawnością. Oficjalnym powodem było niedostarczenie orzeczenia o niepełnosprawności. Rzecz w tym, że taki wymóg nie był zawarty w regulaminie!

- **Na stadion wchodzi każdy** – obserwatorzy zarzucali UEFA niedokładne kontrole przy wejściu na stadion: „Najpierw kontrola biletów specjalnym chemicznym flamastrem, potem kontrola osobista. Ta, przynajmniej szczerze, nie była zbyt dokładna”. Na kilka dni przed rozpoczęciem turnieju na stronie UEFA znalazł się też oficjalny komunikat potwierdzający, że na stadion wejdzie każdy, kto okaże ważny bilet. Bez względu na policyjną kartotekę.

4) Strefy kibica i bezpieczeństwo w mieście

Grodzenie przestrzeni miejskiej i nowe praktyki nadzoru wyszły daleko poza obszar stadionów ze względu na konieczność urządzenia tzw. stref kibica oraz zapewnienia bezpieczeństwa kibicom przemieszczającym się pomiędzy obiektami kontrolowanymi przez UEFA.

- **Polowe izby wytrzeźwień** – w miastach, w których odbywały się mecze, urządzono „polowe izby wytrzeźwień”, do których przymusowo były kierowane osoby o określonym stopniu nietrzeźwości.
- **Kontrole osobiste** – według obserwatorów kontrole prowadzone przy wejściu do stref kibica były przeprowadzane niedokładnie i w sposób dyskryminujący mężczyzn.
- **Strefy bezgotówkowe** – większość stref kibica została urządzona jako strefy bezgotówkowe. W Gdańsku, Poznaniu i Wrocławiu dokonywanie zakupów w strefach było możliwe tylko przy użyciu karty typu pay-pass (zbliżeniowej), którą można było (za odpowiednią opłatą) wyrobić bezpośrednio przed wejściem.

5) Zmiany w prawie i ograniczenia swobód obywatelskich

Przygotowania do turnieju EURO 2012 pociągnęły za sobą także szereg zmian prawnych, co pogłębia i dodatkowo uzasadnia skojarzenie z polityką „stanu wyjątkowego”. Większość z nich ma charakter tymczasowy, co jednak zupełnie nie przesądza o ich nieszkodliwości. Bez względu na czas obowiązywania danej regulacji powinna ona bezwzględnie spełniać konstytucyjne standardy.

W naszej opinii nie wszystkie „specustawy” wprowadzone na EURO 2012 wytrzymałyby ten test, gdyby ich zaskarżenie do Trybunału Konstytucyjnego było możliwe. Niestety przestaną obowiązywać lada miesiąc, co skazuje potencjalną skargę konstytucyjną na porażkę z przyczyn formalnych. Wreszcie niektóre ograniczenia narzucane obywatelom w ogóle nie miały umocowania w powszechnie obowiązującym prawie, a wynikały z umów zawartych przez poszczególne miasta z UEFA.

- **Ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych** – najważniejszą zmianą prawną była nowelizacja tej ustawy. To na jej podstawie zostały powołane sądy odmiejscowione, określona procedura akredytacji i zasady przetwarzania danych osobowych przez policję na potrzeby EURO 2012 (rozdział 9a).
- **Sądy odmiejscowione** miały usprawnić wydawanie wyroków w sprawach karnych z udziałem pseudokibiców. W praktyce największą barierą do realizacji tego celu okazały się warunki lokalowe. Specjalnymi salami na stadionach dysponowały jedynie Wrocław i Gdańsk – choć i tam na odmiejscowione sądownictwo nie było popytu. Najwyraźniej prezesi sądów woleli pozostać w swoich siedzibach, gdzie do dyspozycji, zamiast jednej sali, mieli ich po kilkanaście.
- **Tajne i niezaskarżalne „opinie” policji** – na podstawie rozdziału 9a zmienionej ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych UEFA uzyskała wyłączne prawo przyznawania

i odmawiania akredytacji, czyli „indywidualnego oraz niezbywalnego uprawnienia wstępu na stadion lub do innego miejsca użytkowanego przez UEFA podczas turnieju”. O tej procedurze wspomnieliśmy już wyżej. Ale to nie koniec. Art. 68d tej samej ustawy nałożył na policję obowiązek przedstawienia – na wniosek UEFA – opinii o osobie ubiegającej się o akredytację. Policyjne sprawdzenie dotyczyło „możliwości stwarzania przez tę osobę zagrożenia dla bezpieczeństwa i porządku publicznego” podczas turnieju.

Na tej podstawie – czyli w oparciu o nieokreślone prawdopodobieństwo „stwarzania zagrożenia” – policja wydawała opinię, która w praktyce determinowała przyznanie bądź odmowę przyznania akredytacji. Ponieważ jednak formalnie policja wydawała tylko „opinię”, a sama decyzja pozostawała po stronie UEFA, opinia policji nie wymagała uzasadnienia ani nie podlegała zaskarżeniu. Ofiarą tego kafkowskiego systemu padł m.in. Polak palestyńskiego pochodzenia, Rami Fares.

Przepisy zawarte w rozdziale 9a ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych mają charakter tymczasowy – obowiązują tylko do końca tego roku.

- **Kontrole graniczne przywrócone** – na podstawie ustawy o ochronie granicy państwowej, która przewiduje możliwość tymczasowego przywrócenia kontroli granicznych w strefie Schengen, Minister Spraw Wewnętrznych wydał rozporządzenie o tymczasowym przywróceniu kontroli granicznej na granicach z krajami strefy Schengen w dniach 4 czerwca – 1 lipca 2012 r.

Co bardzo znamienne, kontrole były przeprowadzane w sposób wyrywkowy i dotyczyły jedynie osób „wytypowanych na podstawie analizy ryzyka oraz informacji przekazywanych przez służby innych państw”. A zatem cały system był oparty na prewencyjnym profilowaniu podróżnych wjeżdżających do Polski. Mobilne patrole Straży Granicznej korzystały przy tym z tzw. schengenbusów, wyposażonych w przenośne urządzenia z dostępem do baz danych, takich jak system Eurodac.

- **Umowy miast z UEFA i „wytyczne marketingowe”** – realizując podstawowy i wstępny warunek przeprowadzania turnieju, miasta, w których miały odbywać się rozgrywki w ramach EURO 2012, zawarły szczegółowe umowy z UEFA, określające głównie zobowiązania władz miejskich. Istotnym elementem umów były „wytyczne marketingowe” opracowane przez UEFA. „Wytyczne” to kilkadziesiąt stron szczegółowych uregulowań dotyczących m.in. przywilejów przewidzianych dla sponsorów, wykorzystywania znaków towarowych należących do UEFA, sposobu rozmieszczenia reklam w przestrzeni miejskiej, warunków, jakie mają spełniać strefy kibica. Z nich wynika min. Prawo Pierwszeństwa dla oficjalnych sponsorów UEFA oraz Zasada Czystej Przestrzeni, zgodnie z którą „w miejscu organizacji Imprez Miasta-Gospodarza nie mogą być widoczne żadne reklamy i marki oraz być realizowane prawa marketingowe osób trzecich (za wyjątkiem Sponsorów UEFA oraz Medialnych Firm wspierających Miasto-Gospodarza)”.

Umowy zawierane przez władze miejskie z UEFA *de facto* doprowadziły do przekazania kontroli nad ogromnymi obszarami miasta prywatnej instytucji. Swobody działania UEFA nie ograniczały ani przepisy dotyczące umieszczania reklamy wielkopowierzchniowej, ani prawo o ochronie konkurencji i konsumentów.

W polskiej debacie publicznej hasło „bezpieczeństwo” doskonale się sprawdza w roli wytrycha, który przekonuje wątpiących i uruchamia środki budżetowe, których nie było. Fałszywa dychotomia „albo wolność, albo bezpieczeństwo” jest z powodzeniem wykorzystywana do przepychania najbardziej niepopularnych przepisów i ograniczeń praw obywatelskich. Samo poczucie bezpieczeństwa wywołuje się dość łatwo: czasem wystarczy dobrze zaprojektowana kampania informacyjna. Niestety w sytuacji klasycznej asymetrii informacyjnej, jaka w Polsce oddala obywatela od władzy, o wiele trudniej o zweryfikowanie tych tez i obietnic.

Właśnie dlatego rolą organizacji społecznych i samych obywateli jest monitorowanie zarówno skutków składanych im przez decydentów politycznych obietnic, jak i realnych przekształceń w otaczającej ich przestrzeni. Także tej unikalnej i kruchej przestrzeni swobód obywatelskich, którą z zasady łatwiej ograniczyć niż wzmocnić. Ogromne wydarzenie, jakim było EURO 2012, niewątpliwie tę właśnie przestrzeń ograniczyło i nadwyrężyło, stanowiąc jednocześnie test dla naszej demokracji i systemu konstytucyjnego.

Nadchodzące lata pokażą, ile z praktyk i technik nadzoru testowanych podczas EURO 2012 wejdzie na stałe do katalogu środków wykorzystywanych przez policję i służby specjalne. Pozostaje nam monitorować dalej z nadzieją, że nagłaśnianie przypadków naruszeń praw obywatelskich zahamuje potencjalne nadużycia tej władzy, a decydentom politycznym uświadomi zagrożenia związane ze stanowaniem prawa, które takie nadużycia umożliwiają lub wręcz prowokują.



O Panoptykonie

Fundacja Panoptykon powstała w kwietniu 2009 r. Jej celem jest działanie na rzecz ochrony praw człowieka w kontekście rozwoju „społeczeństwa nadzorowanego” – współczesnych form kontroli i nadzoru nad społeczeństwem. W obszarze zainteresowania Fundacji znajdują się takie zagadnienia jak: powstawanie i rozbudowa baz danych, rozwój monitoringu wizyjnego, retencja danych telekomunikacyjnych, wykorzystywanie technologii biometrycznych, uprawnienia służb specjalnych, techniki nadzoru nad pracownikami, praktyki kontroli przepływu informacji w Internecie.