



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

© Рада Європи/Європейський суд з прав людини, 2012. Цей переклад було замовлено за підтримки Трастового фонду з прав людини Ради Європи (www.coe.int/humanrightstrustfund). Переклад не є обов'язковим для Суду. Для додаткової інформації дивіться повний текст копірайту наприкінці цього документа.

© Council of Europe/European Court of Human Rights, 2012. This translation was commissioned with the support of the Human Rights Trust Fund of the Council of Europe (www.coe.int/humanrightstrustfund). It does not bind the Court. For further information see the full copyright indication at the end of this document.

© Conseil de l'Europe/Cour européenne des droits de l'homme, 2012. La présente traduction a été effectuée avec le soutien du Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme du Conseil de l'Europe (www.coe.int/humanrightstrustfund). Elle ne lie pas la Cour. Pour plus de renseignements veuillez lire l'indication de copyright/droits d'auteur à la fin du présent document.

ЧЕТВЕРТА СЕКЦІЯ
СПРАВА GILLAN AND QUINTON v. THE UNITED KINGDOM

(Заява № 4158/05)

РІШЕННЯ
[Витяги]

СТРАСБУРГ

12 січня 2010 року

ОСТАТОЧНЕ

28/06/2010

*Це рішення вступило в силу відповідно до пункту 2 статті 44
Конвенції. У рішенні можливі редакційні правки.*

У справі Gillan and Quinton v. the United Kingdom [Гіллен та Кінтон проти Сполученого Королівства],

Європейський суд з прав людини (Четверта Секція), засідаючи Палатою у складі:

Лех Гарліцкі (Lech Garlicki), *Голова*,

Ніколас Братца (Nicolas Bratza),

Джіованні Бонелло (Giovanni Bonello),

Лільяна Мійовіч (Ljiljana Mijović),

Пааіві Хірвелаа (Päivi Hirvelä),

Леді Біанку (Ledi Bianku),

Небойша Вучініч (Nebojša Vučinić), *судді*,

та Лоуренс Ерлі (Lawrence Early), *секретар Секції*,

після обговорення у закритому засіданні 12 травня та 8 грудня 2009 року,

виносить таке рішення, яке було прийнято в останній із згаданих днів:

ПРОЦЕДУРА

1. Справу розпочато за заявою (№ 4158/05) проти Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії, поданою до Суду 26 січня 2005 року відповідно до статті 34 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (“Конвенція”) двома британськими громадянами – паном Кевіном Гілленом (Kevin Gillan) та пані Пенні Кінтон (Pennie Quinton) (“заявники”). Заповнена форма заяви була подана 30 квітня 2007 року.

2. Заявників, яким було надано правову допомогу, представляла пані Корінна Фергюсон (Corinna Ferguson), адвокат, що практикує у Лондоні. Уряд Сполученого Королівства (“Уряд”) представляла його Уповноважена особа – пан Джон Грейнджер (John Grainger) з Офісу іноземних справах та справ Співдружності.

3. Заявники стверджували, що повноваження зупиняти та оглядати, які були застосовані до них поліцією, порушували їхні права за статтями 5, 8, 10 та 11 Конвенції.

4. 30 травня 2008 року Голова Палати вирішив комунікувати скарги Уряду. Також було вирішено розглянути заяву по суті одночасно з її прийнятністю (пункт 3 статті 29).

5. Відбулося публічне слухання в Палаці прав людини в Страсбурзі 12 травня 2009 року (пункт 3 правила 59).

До Суду з'явилися:

(a) *від Уряду*

пан Дж. ГРЕЙНДЖЕР,	<i>Уповноважена особа,</i>
пан Дж. Іді QC (J. EADIE QC),	
пан Дж. МІЛФОРД (J. MILFORD),	<i>юристи,</i>
пан М. КУМІЦКІ (M. KUMICKI),	
пан А. МІТГЕМ (A. MITHAM),	
пані Дж. ГЛЕДСТОУН (J. GLADSTONE),	<i>радники;</i>

(b) *від заявників*

пан Б. ЕММЕРСОН QC (B. EMMERSON QC),	
пан А. БЕЙЛІН (A. BAILIN),	<i>юристи,</i>
пані К. ФЕРГЮСОН,	<i>радник.</i>

Суд заслухав виступи пана Еммерсона та пана Іді, а також їхні відповіді на запитання суддів.

ФАКТИ

I. ОБСТАВИНИ СПРАВИ

6. Заявники народилися в 1977 та 1971 роках відповідно та проживають у Лондоні.

A. Огляди

7. Дев'ятого - дванадцятого вересня 2003 року в Ексел Центрі (Excel Centre) у Доклендс, Східний Лондон (Docklands, East London), проводилася Міжнародна виставка оборонних систем та обладнання ("ярмарок зброї"), яка була об'єктом протестів і демонстрацій.

8. Приблизно о 10.30 ранку 9 вересня 2003 року перший заявник проїжджав на велосипеді, маючи при собі рюкзак, поблизу ярмарки зброї, прямуючи до місця демонстрації з тим, щоб взяти у ній участь. Його було зупинено та оглянуто двома співробітниками поліції, які повідомили його, що його огляд проводився відповідно до статті 44 Акта про тероризм 2000 року ("Акт 2000 року": див. параграфи 28-34 нижче) щодо предметів, які можуть використовуватися у зв'язку з тероризмом. Йому було видано відповідну довідку. За твердженням першого заявника, на його запитання про те, чому його було зупинено,

йому відповіли, що це було через наявність великої кількості учасників протесту та тому що поліція була стурбована тим, що вони можуть створити проблеми. Не було знайдено нічого інкримінуючого (хоча поліцейськими були вилучені комп'ютерні роздруківки з інформацією про демонстрацію) і першому заявнику було дозволено продовжити його шлях. Його було затримано приблизно на 20 хвилин.

9. Приблизно о 13.15 9 вересня 2003 року друга заявниця, яка була одягнена в жилет фотографа, мала про собі невелику сумку і тримала в руці камеру, була зупинена недалеко від ярмарку зброї. Вона нібито вийшла з кущів. Друга заявниця була журналісткою і знаходилася у відповідному районі для зйомки протестів. Її було оглянуто співробітником поліції Великого Лондона (Metropolitan Police), незважаючи на те, що вона показала свої прес-карти, щоб показати, ким вона була. Їй було наказано припинити зйомку. Співробітниця поліції сказала їй, що вона користувалася своїми повноваженнями відповідно до статей 44 та 45 Акта 2000 року. Не було знайдено нічого інкримінуючого і другій заявниці було дозволено йти далі. Протокол її огляду зазначав, що її було зупинено на 5 хвилин, але їй здалося, що це скоріше тривало хвилин тридцять. Заявниця стверджувала, що вона була так залякана та стривожена, що вона відчувала, що не може повернутися до демонстрації, хоча її наміром було зробити документальний фільм або продати зроблений матеріал.

В. Судове оскарження

1. Високий суд (High Court)

10. Заявники намагалися оскаржити в судовому порядку законність повноважень зупиняти та оглядати, які були застосовані проти них. До проведення слухання у Високому суді, Державний секретар (Secretary of State) запропонував заявникам скористатися процедурою, яка дозволила б Високому суду розглянути у закритому засіданні, за участі спеціального адвоката, оперативні таємні матеріали, які становили основу для рішення державного секретаря про підтвердження дозволу (стаття 46 Акта 2000 року: див. параграфи 30-31 нижче). Заявники, проте, указали, що вони не вважали необхідним або доречним використовувати цю процедуру, оскільки вони не мали наміру оспорювати оцінку про існування загальної загрози тероризму проти Сполученого Королівства. Натомість вони заявили, що, по-перше, дозвіл та підтвердження, про які йшлося, оскільки вони були частиною програми повторюваних дозволів, які поширювалися на всю територію Лондона, були *ultra vires* та незаконними, тому що існувало багато чітких ознак того, що за наміром Парламенту дозвіл згідно зі статтею 44 Акта 2000 року ("дозвіл за статтею 44") повинен був надаватися та

підтверджуватися лише у відповідь на реальну терористичну загрозу в конкретній місцевості, стосовно якої звичайні повноваження поліції зупиняти та оглядати були неадекватними. По-друге, заявники стверджували, що застосування дозволу за статтею 44 співробітниками поліції для їх зупинення та огляду на ярмарку зброї суперечило законодавчій цілі та було незаконним, і що в поліції або були відсутні відповідні настанови, або вони були спрямовані на те, щоб співробітники поліції зловживали повноваженнями. По-третє, заявники стверджували, що дозволи за статтею 44 та реалізація передбачених ними повноважень становили непропорційне втручання у їхні права за статтями 5, 8, 9, 10 та 11 Конвенції.

11. 31 жовтня 2003 року колегія Високого суду (Divisional Court) відхилила заяву ([2003] EWHC 2545). Суддя Брук (Lord Justice Brooke), оголошуючи рішення суду, постановив, що Парламент передбачив, що дозвіл за статтею 44 може поширюватися на цілий район поліції як відповідь на загальну загрозу терористичної діяльності в значному масштабі, і що дозвіл та наступне підтвердження державного секретаря не були *ultra vires*.

Суддя Брук зазначив відносно другого пункту оскарження заявників таке:

“Повноваження, надані поліції відповідно до статті 44, є повноваженнями, які, як більшість британців сподівалися б, мали б бути повністю зайвими в цій країні, особливо у мирний час. Люди завжди мали свободу пересування в цій країні, якщо тільки поліція не мала розумної підстави їх зупинити. Парламент, проте, вирішив, що сучасні загрози, які становить міжнародний тероризм та протестний ірландський тероризм, є такими, що, як народ, ми повинні бути задоволені тим, що поліція повинна мати можливість зупиняти та оглядати нас на свій розсуд для пошуку предметів, які можуть бути пов’язані з тероризмом.

Очевидно, що якщо поліція зловживатиме цими повноваженнями та надмірно застосовуватиме їх проти тих, кого вона не вважає своїми особливими друзями, то тоді терористи будуть переможцями в цьому відношенні. Право мирно протестувати проти ярмарку зброї є таким же важливим, як і право ходити або їздити на велосипеді по вулицях Лондона без зупинення поліцією, якщо тільки вона не має розумну підставу. Якщо поліція хоче застосовувати ці надзвичайні повноваження зупиняти та оглядати без підстави, вона повинна робити це в такий спосіб, що не викликає обґрунтованих скарг про свавільне зловживання владою.

Проте ми не переконані, що дії поліції 9 вересня надають пану Гіллену чи пані Кінтон право на публічно-правовий захист. Наявні достатні докази, щоб переконати нас в тому, що – за відсутності будь-яких доказів того, що ці повноваження зазвичай застосовувалися під час подій, які могли становити символічну ціль, - ярмарок зброї був подією, яка турбувала поліцію достатньою мірою, щоб переконати її в необхідності застосування повноважень за статтею 44 Але цей висновок був на межі, і поліції Лондона слід було б переглянути свою підготовку та настанови, а також формулювання стандартних форм, які

вона використовує для зупинення/огляду за статтею 44, якщо вона хоче уникнути подібних скарг у майбутньому. ...”

Нарешті суд постановив, що повноваження були передбачені законом і не були непропорційними з огляду на ризик терористичної атаки в Лондоні.

2. Апеляційний суд

12. Апеляційний суд (Court of Appeal) виніс рішення 29 липня 2004 року ([2004] EWCA Civ 1067). Стосовно належного тлумачення законодавства він вирішив таке:

“Ясно, що Парламент, незвично, дозволив довільні зупинення та огляди, але, як ми вже зазначали при дослідженні формулювання відповідних статей, передбачив запобіжні гарантії, які поширювалися на застосування цього повноваження. Це повноваження могло застосовуватися лише для єдиної конкретної цілі на період дії дозволу, наданого керівним співробітником поліції та підтвердженого Державним секретарем. Крім того, дозвіл мав лише обмежений строк дії, якщо він не був поновлений.

Ми не знаходимо дивним те, що слово “доцільним” з’являється у пункті 3 статті 44 у зв’язку з повноваженням надавати дозвіл. Законодавча конструкція відносить те, як це повноваження повинно застосовуватися, до дискреції керівного співробітника. Погоджуючись з колегією Високого суду, ми надали б цьому слову його звичне значення - “корисний”. Це цілком відповідає структурі законодавства, що повноваження такого типу повинно застосовуватися, коли керівний співробітник поліції вважає корисним здійснити це повноваження для запобігання актам тероризму.

На підставі такого тлумачення статті 44 та 45 не могли суперечити положенням статей ЄКПЛ. Якби мало місце порушення цих статей ЄКПЛ, то це було б через спосіб, у який ці повноваження були застосовані, але не через їх існування. Будь-яке можливе порушення ЄКПЛ залежатиме від обставин, у яких повноваження, що надаються цими статтями, були застосовані.”

13. Апеляційний суд не вважав необхідним розглядати те, чи застосовувався пункт 1 статті 5, оскільки він вирішив, що будь-яке позбавлення свободи було обґрунтованим відповідно до підпункту 1(b) статті 5. Проте суд зазначив, що якби треба було прийняти рішення з цього приводу, то кращим було б визнати, що позбавлення свободи не мало місця, враховуючи ймовірну обмежену природу будь-якого порушення під час звичайного зупинення та огляду й те, що головною метою було не позбавити особу її свободи, але скоріше провести ту чи іншу перевірку. Суд також не вважав, що статті 10 та 11 застосовувалися. Хоча надані заявниками докази викликали певне занепокоєння тим, що це повноваження було використано проти них з метою контролю або запобігання їх участі в демонстрації, ці міркування не були досліджені, оскільки суть їхніх скарг була спрямована на відповідність законодавства Конвенції, а повноваження

зупиняти та оглядати, якщо воно застосовувалося належним чином як засіб обмеженої тривалості для пошуку предметів, пов'язаних з тероризмом, не порушувало права на свободу вираження поглядів або зібрань.

14. Відповідач - Комісар поліції Великого Лондона (Commissioner of the Metropolitan Police) погодився, що засоби зупинення та огляду становили втручання у права осіб за статтею 8, а Апеляційний суд погодився, що це був правильний підхід, описуючи статтю 44 як "надзвичайно широкі повноваження для втручання у приватність членів суспільства". Суд, проте, вважав, що втручання було у відповідності із законом з таких причин:

"Нормативне положення, яке критикується у справі, це закон, а не дозвіл. Це положення є таким же публічним, як і будь-який інший закон. І його норми не є свавільними у будь-якому відношенні. Хоча співробітник поліції не повинен мати підстав підозрювати наявність підозрілих предметів перед тим як зупинити громадянина в конкретному випадку (підпункт (1)(b) статті 45), йому може бути дозволено використовувати ці повноваження в обмежених цілях і коли було прийнято рішення про те, що застосування цього повноваження є доцільним для серйозної мети запобігання актам тероризму (пункт 3 статті 44). Система з таким механізмом контролю не може вважатися свавільною у будь-якому розумінні, яке позбавляє її статусу "закону" в автономному значенні цього терміна, як він розуміється в конвенційній практиці. Крім того, хоча дозволи та їх підтвердження не оприлюднюються, оскільки – не безпідставно – вважається, що оприлюднення може зашкодити дієвості повноважень зупиняти та оглядати, і оскільки особа, яка була зупинена, має право на письмову довідку відповідно до пункту (5) статті 45, у цьому контексті відсутність оприлюднення не означає, що те, що сталося, не було процедурою, передбаченою законом."

Далі, з огляду на природу терористичної загрози проти Сполученого Королівства, дозвіл та підтвердження повноваження не могли, як загальний принцип, вважатися непропорційними: не вигідне становище у вигляді втручання та обмеження, які накладалися навіть на велику кількість осіб шляхом зупинення та огляду, не могло зрівнятися з перевагами, які досягалися внаслідок можливості припинення або запобігання у такий спосіб терористичній атаці. Враховуючи природу ярмарку зброї, його місцезнаходження поблизу аеропорту та місця попереднього терористичного інциденту (пов'язаного з північноірландськими проблемами) і те, що відбувалися протести, поліція мала право вирішити, що повноваження за статтею 44 повинні були бути застосовані у зв'язку з цим. Проте неадекватність доказів, наданих поліцією стосовно застосування повноважень за статтею 44 у місцевості ярмарку зброї, робила неможливим будь-який висновок щодо законності та пропорційності застосування цього повноваження проти заявників.

3. Палата лордів

15. Палата лордів, 8 березня 2006 року, одноголосно відхилила апеляцію заявників ([2006] UKHL 12). Лорд Бінгем, з яким погодилися інші лорди, розпочав з таких міркувань:

“1. Це стара та плекана традиція нашої країни, що кожен повинен бути вільний займатися своїми справами на вулицях нашої землі, упевнений в тому, що його не буде зупинено та оглянуто поліцією, якщо тільки немає розумної підозри в тому, що він вчинив кримінальне правопорушення. Так ревно ця традиція охоронялася, що вона майже стала конституційним принципом. Але це не абсолютне правило. Існують, уже впродовж декількох років, законні винятки з нього. Апеляції, які розглядаються, стосуються винятку, який знаходимо в статтях 44-47 Акта про тероризм 2000 року (“Акт 2000 року”). Заявники оскаржують застосування цих статей та, як крайній засіб, самі ці статті. Оскільки будь-який відхід від звичайного правила вимагає ретельного вивчення, їх скарги піднімають питання загальної важливості.”

16. Першим питанням, яке стояло перед Палатою лордів, було правильне розуміння закону. Заявники стверджували, що пункт (3) статті 44 повинен був тлумачитися як такий, що допускав надання дозволу, лише якщо відповідна особа мала розумні підстави вважати, що повноваження були необхідними та доречними, з урахуванням усіх обставин, для запобігання тероризму. Лорд Бінгем відхилив таке тлумачення, оскільки слово “доцільний” в цій статті мало значення досить відмінне від “необхідний”. Він продовжив:

“14. ... Але існують і інші причини для відхилення цього твердження. Дійсно, як уже було визнано, підпункт (1)(b) статті 45, позбавляючись умови розумної підозри, відходить від звичайного правила, яке застосовується, коли поліцейський користується повноваженням зупиняти та оглядати. Тому можна схилитися, у допустимих межах тлумачення, до того, щоб надати слову “доцільний” значення, не ширше, ніж того вимагає контекст. Але вивчення законного контексту показує, що дозвіл та застосування повноважень регулюються дуже детально, не залишаючи місця для висновку, що Парламент мав на увазі не те, що він сказав. Насправді існують всі ознаки того, що Парламент розумів значення повноважень, які він надавав, але вважав, що це доречний захід для захисту суспільства від високих ризиків, які становить тероризм, за умови, що це повноваження підлягало дієвим обмеженням. Законодавство втілює низку таких обмежень. По-перше, дозвіл за пунктами (1) або (2) статті 44 може надаватися, лише якщо особа, якого його надає, вважає (і, звісно, розумно вважає) це доцільним “для запобігання актам тероризму”. Дозвіл повинен бути спрямований на досягнення цієї найважливішої мети. По-друге, дозвіл може надаватися лише співробітником поліції дуже високого рівня. По-третє, дозвіл не може поширюватися за межі поліцейського району і не обов’язково повинен охоплювати всю відповідну територію. По-четверте, дозвіл обмежується періодом у 28 днів і не обов’язково повинен тривати саме стільки. По-п’яте, про дозвіл повинно бути негайно повідомлено Державного секретаря. По-шосте, дозвіл втрачає силу, якщо він не підтверджений Державним секретарем упродовж 48 годин. По-сьоме, Державний секретар може скоротити строк дії дозволу або визначати час, коли він втрачає силу. По-восьме, поновлення дозволу підлягає такій же процедурі підтвердження. По-

дев'яте, повноваження, які надаються поліцейському дозволом за пунктами (1) або (2) статті 44, можуть бути застосовані лише для пошуку предметів, які можуть бути використані у зв'язку з тероризмом. По-десяте, Парламент передбачив у статті 126, що звіти про застосування Акта повинні подаватися йому принаймні один раз на рік, що й робилося з похвальною ретельністю, справедливістю та фаховістю лордом Карлайлом з Бер'ю QC (Lord Carlile of Berriew QC). Нарешті, очевидно, що будь-яке зловживання повноваженням надавати дозвіл, підтверджувати його або проводити огляд наражатиме співробітника поліції, що надає дозвіл, Державного секретаря або поліцейського, залежно від ситуації, на заходи юридичного реагування.

15. Принцип законності не має застосування у цьому контексті, оскільки, навіть якщо погодитися, що ці статті порушують основоположне право людини, що само по собі є сумнівним твердженням, то вони не роблять це використанням загальних формулювань, але положеннями детального, конкретного та однозначного характеру. Не допомагає заявникам в цьому й циркуляр міністерства внутрішніх справ (Home Office). Це цілком може становити обережну офіційну відповідь на скарги заявників та заклик лорда Карлайла рідко застосовувати ці повноваження. Але це не може, навіть потенційно, впливати на конструкцію пункту (3) статті 44. Результатом цього пункту є те, що дозвіл може надаватися, якщо, і лише якщо, особа, яка його надає, вважає ймовірним, що ці повноваження зупиняти та оглядати будуть мати значну практичну важливість та користь для досягнення суспільної мети, на яку ці статті спрямовані – запобігання актам тероризму.”

17. Лорд Бінгем відхилив твердження заявників, що “повторювана програма” дозволів була *ultra vires*:

“18. Друга, і основна, підстава для скарги заявників була спрямована проти послідовності дозволів, які були чинними на території району поліції Великого Лондона (Metropolitan Police District) з лютого 2001 року і до вересня 2003 року. На їхню думку, одна справа була надавати дозвіл на застосування виняткового повноваження для протидії окремій та конкретній загрозі, але зовсім інша – надавати дозвіл на, по суті, постійну заборону на всій території Лондона. Знову ж таки, це непривабливе твердження. Можна уявити, що дозвіл, який поновлюється місяць за місяцем, може стати продуктом рутинної бюрократичної вправи, а не інформованого процесу, який статті 44 та 46 чітко вимагають. Але всі дозволи та підтвердження, які стосуються цих апеляцій, відповідали законним обмеженням щодо тривалості та території. Поновлення прямо дозволялося пунктом (7) статті 46. Дозволи та підтвердження узгоджувалися з буквою закону. Матеріали, надані заступником Комісара та Кетрін Бьорн (Catherine Byrne), не підтверджують, навпаки – заперечують, висновок про рутинну бюрократичну вправу. Цілком може бути, що Парламент, приймаючи своє законодавче рішення до подій вересня 2001 року, не передбачав тривалий ряд дозволів. Але він явно мав намір, щоб повноваження за статтею 44 були доступними для застосування, коли відчувається терористична загроза, яку таке застосування може допомогти вирішити, а система поновлень, яка розвинулася до вересня 2003 року (як ми розуміємо, з того часу система змінилася), сама по собі була наслідком принципової відмови Парламенту від наділення цими винятковими повноваженнями зупиняти та оглядати на постійній загальнонаціональній основі. Звітуючи про застосування Акта 2000 року у 2002 та 2003 роках, лорд Карлайл ... зробив висновок, що статті 44 та 45 залишалися необхідними й пропорційними до триваючого та

серйозного ризику тероризму, та розглядав Лондон як “особливий випадок, з вразливими об’єктами та відповідними житловими зонами майже в кожному районі”.”

18. Стосовно питання про те, чи був хтось із заявників позбавлений свободи внаслідок процедури зупинення та огляду, лорд Бінгем указав на відсутність будь-якого рішення Європейського суду з прав людини з приводу аналогічних фактів та погодився, що були наявні деякі риси, які вказували на позбавлення свободи, такі як примусова природа заходу. Проте, оскільки процедура, як правило, була відносно нетривалою і оскільки особа, яка зупинялася, не була під арештом, на неї не вдягалися наручники, вона фізично не утримувалася або переміщувалася в інше місце, таку особу не слід вважати як “затриману в сенсі утримання силою або під вартою, але скоріше як затриману в сенсі перепони для подальшого руху або змушену чекати”. Відповідно, стаття 5 не застосовувалася.

19. Стосовно питання застосовності статті 8 лорд Бінгем:

“28. ... сумнівався в тому, що звичайний поверхневий огляд особи може вважатися неповагою до приватного життя. Дійсно, “приватне життя” розуміється широко і охоплює широкі права на особисту автономію. Але це чітка конвенційна практика, що втручання повинно досягнути певного рівня серйозності для того, щоб спричинити застосування Конвенції, яка, врешті-решт, стосується прав людини і основоположних свобод, і я схильюся до думки, що звичайний поверхневий огляд особи та відкриття сумки, як те, наприклад, на який без скарг погоджуються пасажери в аеропортах, навряд чи можна вважати таким, що досягає цього рівня.”

20. Лорд Бінгем не вважав, що повноваження зупиняти та оглядати за статтями 44-45, якщо воно належним чином застосовувалося відповідно до закону та Кодексу А, могло використовуватися для порушення прав особи за статтями 10 або 11 Конвенції.

21. Попри його сумніви щодо застосовності статей 5, 8, 10 або 11, лорд Бінгем далі розглянув питання того, чи відповідали повноваження зупиняти та оглядати вимозі “законності” відповідно до Конвенції:

“34. Вимога законності в Конвенції стосується надзвичайно важливих рис верховенства права. Здійснення повноважень публічними службовцями, що впливає на членів суспільства, повинно керуватися чіткими та публічно доступними юридичними правилами. Суспільство не повинно бути вразливим до втручання з боку публічних службовців, які діють на підставі будь-яких особистих примх, забаганок, злого умислу, схильності чи з будь-якою метою, іншою ніж та, задля якої було надано ці повноваження. Це те, що в цьому контексті розуміється під свавіллям, яке є антитезою законності. Це та перевірка, яку повинно пройти будь-яке втручання або виняток з конвенційного права, для уникнення порушення.

35. Режим зупинення та огляду, який розглядається, на мою думку, відповідає цій перевірці. Акт 2000 року інформує суспільство, що – за умови належного дозволу та підтвердження – ці повноваження є доступними. Він визначає та обмежує повноваження зі значною точністю. Кодекс А, публічний документ,

детально описує процедуру. Акт та Кодекс не вимагають, щоб факт чи деталі будь-якого дозволу були оприлюднені в будь-який спосіб, навіть ретроспективно, але я сумніваюся, що їх слід вважати “законом”, а не процедурою для приведення закону в потенційну дію. У будь-якому разі, це перешкоджало б потенційно цінному джерелу суспільного захисту, якби вимагалось попереднє повідомлення про дозвіл або підтвердження. Дієвість заходу, як цей, була б сильно обмежена, якби потенційні порушники попереджались заздалегідь. Будь-хто, кого зупиняють та оглядають, повинен бути повідомлений поліцейським про все, що йому потрібно знати. Здійснюючи це повноваження поліцейський не вільний діяти свавільно, і він буде об’єктом цивільного позову, якщо він так вчинить. Йому дійсно не потрібно мати підозру перед тим, як зупинити та оглянути члена суспільства. Це реалістично не можна тлумачити як ордер на зупинення та огляд людей, які очевидно не є підозрюваними в тероризмі, що було б даремним та втратою часу. Але цей захід повинен забезпечити те, щоб поліцейський не уникав зупинення та огляду особи, у якій він все таки підозрює потенційного терориста, побоюючись того, що він не зможе вказати на розумну підставу для своєї підозри. Це не означає, що поліцейські у цих випадках здійснювали свої повноваження у дискримінаційний спосіб (неможливий висновок на підставі наявних фактів), і я не хотів би щось казати на тему дискримінації.”

...

23. Лорд Браун з Ітон-андер-Гейвуда (Lord Brown of Eaton-under-Heywood) зазначив, серед іншого:

“74. З огляду на виняткову (хоча, як пояснив лорд Бінгем, ані унікальну, ані особливо нову) природу повноваження [за статтею 44] (яке часто описують як повноваження довільно оглядати без необхідності мати для цього розумну підозру в правопорушенні), не дивно, що воно супроводжується широким набором обмежень та гарантій захисту. Ті, які найбільш прямо стосуються того, яким чином це повноваження впливає на суспільство, є, певно, такими. Повноваження може застосовуватися лише поліцейським у формі (пункти (1) та (2) статті 44). Воно може застосовуватися лише для пошуку предметів, пов’язаних з тероризмом (підпункт (1) (а) статті 45). Від особи, яка оглядається, не вимагається знімати публічно будь-який одяг, крім головного убору, взуття, верхнього одягу, піджака або рукавиць (пункт (3) статті 45). Огляд повинен проводитися в місці або біля місця, де особу чи транспортний засіб було зупинено (пункт (4) статті 45). Особа або транспортний засіб, яких було зупинено, можуть утримуватися лише впродовж такого часу, який розумно необхідний для проведення огляду (пункт (4) статті 45). Хоча можна очікувати, що більшість людей вважатимуть таку процедуру зупинення та огляду небажаною і незручною, і хоча вона радикально відходить від нашого традиційного розуміння меж поліцейської влади, навряд чи можна сказати, що вона становить якесь дуже значне втручання у наші основоположні громадянські свободи. Тим не менше, з огляду на те, як правильно погоджуються відповідачі, що принаймні в певних випадках така процедура буде достатнім втручанням, щоб зачіпати право особи за статтею 8 на повагу до її приватного життя, і враховуючи також те, що це повноваження є явно відкритим для зловживання – неминучий наслідок того, що його здійснення не вимагає від співробітника поліції наявності підстав для підозри, – очевидно відкритим є шлях до твердження, що це положення не відповідає належним чином конвенційній вимозі “відповідно до закону”.

75. Для дотримання цієї вимоги ... втручання у конвенційне право на приватність не лише повинно мати певну основу в національному законодавстві (як очевидно має місце у випадку Акта 2000 року); не лише цей закон повинен бути адекватним чином доступним для суспільства (як це очевидно є в цьому випадку – на противагу, наприклад, ситуації у справі *Malone v United Kingdom* (1985) 7 EHRR 14); не лише закон повинен бути розумно передбачуваним для того, щоб дати можливість тим, кого він зачіпає, регулювати свою поведінку відповідним чином (вимога, що тут напевно виконується через суспільне визнання, яке впливає з положень законодавства, що водії та пішоходи підлягають цій формі довільного огляду та повинні підкорятися їй); але повинні також існувати достатні гарантії захисту для уникнення ризику зловживання або свавільного застосування цього повноваження.

76. Наскільки я розумію доводи заявників, саме на цій останній вимозі вони зосереджують свою увагу: це повноваження, як стверджує пан Сінгх (Singh), дуже легко використати у свавільний спосіб і дуже складно убезпечити від такого зловживання. Дійсно, він визнає, якщо цим повноваженням зловживають в конкретному випадку, відповідний співробітник поліції може бути притягнений до відповідальності в цивільному порядку за завдану шкоду (і, без сумніву, до дисциплінарної відповідальності). Але, він стверджує, як правило, буде неможливо встановити зловживання цим повноваженням, оскільки для його законного застосування не вимагаються якісь визначені підстави. Припустімо, наприклад, що співробітник поліції насправді застосовує це повноваження зі своїх дискримінаційних за ознакою раси міркувань, як це можна довести? Проти такого зловживання просто не існує дієвих засобів захисту, немає адекватних критеріїв, на підставі яких можна було б оцінювати належність його застосування. Звичайно, у параграфі 2.25 Кодексу А (оприлюднений кодекс, виданий на підставі статті 66 Акта про поліцію та кримінальні докази 1984 року) передбачено: “Співробітники повинні приділяти особливу увагу тому, щоб не дискримінувати членів етнічних меншин під час здійснення цих повноважень”. Але, зазначають заявники, будь-якої можливості простежити за виконанням цієї вказівки стосовно здійснення такого широкого довільного повноваження просто не існує. Не існує, стверджує [адвокат заявників], якщо тільки зупинитися та оглядатися не буде буквально кожний (що, звичайно, має місце в аеропортах та при вході до деяких інших конкретних будівель) або якщо зупинення та огляд не будуть здійснюватися в суто числовому порядку, скажімо, кожної десятої особи. Лише в такий чи інший подібний спосіб, змушені констатувати заявники, може повноваження як це бути застосованим згідно з принципом юридичної визначеності: в іншому разі не існує необхідних гарантій захисту для виконання конвенційної вимоги щодо “якості закону” ...

77. Я би не погодився з цими доводами. Насамперед, мені видається неможливим ефективно використати повноваження за статтею 44 у будь-який із запропонованих способів. Уявіть, що після вибухів у лондонському метро в липні минулого року поліція намагалася б зупинити та оглянути кожного, хто входив на станцію метро, або навіть кожного десятого (чи сотого). Таке завдання було б не тільки просто неможливим, але воно, на мою думку, позбавляло б це повноваження справжньої мети та цінності. А вони, як зазначає лорд Бінгем у параграфі 35 свого рішення, полягають не в тому, щоб дозволити “зупинення та огляд людей, які очевидно не є підозрюваними в тероризмі, що було б даремним та втратою часу, [але скоріше] щоб забезпечити те, щоб поліцейський не уникав зупинення та огляду особи, у якій він все таки підозрює

потенційного терориста, побоюючись того, що він не зможе показати розумну підставу для своєї підозри”. Слід сподіватися, по-перше, що потенційні терористи будуть зупинені (точно від носіння із собою відповідних засобів), знаючи про ризик того, що їх може бути випадково оглянуто, і, по-друге, що здійснюючи це повноваження співробітники поліції зможуть інколи (навіть якщо дуже рідко) знайти такі предмети і відповідно перервати або запобігти запланованій терористичній атаці. Жодна з цих цілей не буде досягнена, якщо співробітники поліції оглядатимуть тих, хто їм здається найменш вірогідним для того, щоб становити ризик, замість тих, щодо яких у них є передчуття наміру терористичних дій.

78. У своєму огляді застосування Акта 1989 року про запобігання тероризму (Перехідні положення) зі змінами, які пояснив лорд Бінгем у параграфі 9 свого рішення, та Акта 1996 року про Північну Ірландію (Надзвичайні положення), пан Джон Роу QC (John Rowe QC) зазначив таке про повноваження зупиняти та оглядати тих, хто в’їжджає або виїжджає зі Сполученого Королівства з метою виявлення того, чи брали вони участь у терористичній діяльності:

“Інтуїтивне» зупинення

37. Неможливо переоцінити цінність такого зупинення ...

38. Я повинен пояснити, що я маю на увазі під “інтуїтивним зупиненням”. Це зупинення, яке робиться “випадково” – але мені більше подобається слово “інтуїтивно” – без попередньої обізнаності з людиною або транспортним засобом, що зупиняється.

39. Я не думаю, що таке зупинення підготовленим співробітником Спеціального відділу є “випадковим”. Співробітник має досвід та підготовку стосовно рис і обставин тероризму та терористичних груп, і він/вона тому може помітити речі, які непрофесіонал не помітив би, або він/вона просто може мати інтуїцію співробітника поліції. Часто причину такого зупинення не можна пояснити непрофесіоналу.”

79. Далі у своєму огляді пан Роу зазначив щодо більш загальних повноважень зупиняти та оглядати, які первинно містилися у статтях 13А та 13В Акта 1989 року, що “ці повноваження використовувалися нечасто, і для цього була добра причина”. Я погоджуюсь, що повноваження за статтею 44 (як воно зараз передбачено) повинно застосовуватися обережно – рекомендація, яка повторювалася в серії звітів щодо Акта 2000 року лорда Карлайла з Бер’ю QC, незалежного оглядача терористичного законодавства, якого було призначено на зміну пану Роу – див. параграф 106 його останнього звіту 2005 року, де пропонується, що застосування цього повноваження “можна скоротити принаймні на 50% без значного ризику для суспільства або шкоди для поліцейської роботи”. Водночас на мою думку, це робить ще важливішим те, щоб це повноваження застосовувалося спрямовано, як наказує інтуїція співробітника поліції, ніж дійсно випадково щодо будь-яких осіб, ніби була якась особлива користь у зупиненні та огляді людей, які, на думку поліцейських, не становлять жодної загрози. Коротше кажучи, цінність цього законодавства, як і того, що дозволяє зупиняти та оглядати людей в аеропортах, полягає в тому, що воно дає можливість співробітникам поліції робити те, що пан Роу охарактеризував як інтуїтивне зупинення.

80. Звичайно, як зазначив контрольний комітет Таємної ради (Privy Counsellor Review Committee), очолюваний лордом Ньютоном з Брейнтрі (Lord Newton of Braintree), у своєму звіті від грудня 2003 року щодо Акта 2001 року про анти-тероризм, злочинність та безпеку:

“Розумні терористи змінюють свої характеристики та методи для того, щоб не бути нерухомою мішенню. Наприклад, як повідомляється, аль-Каїда надає особливого значення рекрутуванню тих, хто перейшов у мусульманство, оскільки вони вважають їх такими, хто має менше шансів привернути увагу влади.”

Проте мені видається неминучим те, що доти, доки головний терористичний ризик, проти якого надається дозвіл застосування повноваження за статтею 44, походить від аль-Каїди, непропорційна кількість тих, хто зупиняється та оглядається, будуть мати азіатську зовнішність (особливо, якщо вони мають при собі рюкзаки або носять просторий одяг, що може приховувати предмети, пов’язані з тероризмом).

81. Чи суперечить такий висновок конвенційній практиці або, навіть, національному законодавству щодо недискримінації? На мою думку, ні, але лише за умови, що співробітники поліції у своїй роботі додержуються параграфу 2.25 Кодексу А:

“Відбір осіб, які зупиняються відповідно до статті 44 Акта про тероризм 2000 року, повинен відображати об’єктивну оцінку загрози, яку становлять різні терористичні групи, що ведуть свою діяльність у Великобританії. Ці повноваження не повинні застосовуватися з причин, які не пов’язані з тероризмом. Співробітники повинні приділяти особливу увагу тому, щоб не дискримінувати членів етнічних меншин під час здійснення цих повноважень. Проте можуть виникати обставини, коли співробітникам буде доречним зважати на етнічне походження при відборі осіб для зупинення у відповідь на конкретну терористичну загрозу (наприклад, якщо певні міжнародні терористичні групи асоціюються з конкретною етнічною належністю).”

Таким чином етнічне походження може і повинно братися до уваги при вирішенні того, чи слід і кого саме слід зупиняти та оглядати, за умови, що повноваження застосовується обережно, і відбір робиться з причин, пов’язаних з уявною терористичною загрозою, а не на підставі расової дискримінації.”

С. Провадження у суді графства

24. Заявники також ініціювали провадження у суді графства (County Court) 8 вересня 2004 року стосовно, зокрема, відшкодування шкоди згідно з Актом про права людини 1998 року на підставі того, що поліція незаконно використала повноваження зупиняти та оглядати проти кожного із заявників всупереч статтям 8, 10 та 11 Конвенції для того, щоб контролювати або запобігти їх участі в демонстрації, ніж для пошуку предметів, пов’язаних з тероризмом. Розгляд справи був зупинений до прийняття рішення щодо апеляції в Палаті лордів і

продовжився у лютому 2007 року. Суд графства відхилив вимоги заявників і постановив, що зазначене повноваження було застосовано до кожного з них у належний і законний спосіб. Заявники не подавали апеляцію на це рішення.

II. ВІДПОВІДНЕ НАЦІОНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО ТА ПРАКТИКА

...

С. Акт про тероризм 2000 року

28. Акт 2000 року був спрямований на перегляд, модернізацію та посилення закону, який стосувався тероризму у світлі, серед іншого, Дослідження лорда Ллойда (Lord Lloyd's Inquiry).

“Тероризм” визначається у статті 1 таким чином:

“(1) У цьому Акті “тероризм” означає вчинення або загроза вчинення дій, якщо –

(a) це дія, визначена в пункті (2),

(b) вчинення або загроза вчинення призначена вплинути на уряд або залякати суспільство чи його частину, та

(c) вчинення або загроза вчинення має на меті просування політичної, релігійної або ідеологічної справи.

(2) Дія підпадає під цей пункт, якщо вона -

(a) передбачає серйозне насильство проти людини,

(b) передбачає серйозну шкоду власності,

(c) ставить під загрозу життя особи, крім самої особи, яка вчиняє дію,

(d) створює серйозний ризик для здоров'я або безпеки суспільства чи його частини, або

(e) призначена для серйозного втручання або серйозного підриву електронної системи.

(3) Вчинення або загроза вчинення дії, що визначена пунктом (2), з використанням зброї або вибухових речовин вважається тероризмом незалежно від того, чи наявна умова підпункту (1)(b).

(4) У цій статті -

(a) “дія” включає дії за межами Сполученого Королівства,

(b) посилення на будь-яку особу чи власність є посиленням на будь-яку особу чи власність незалежно від їхнього місця розташування,

(c) посилення на суспільство включає посилення на суспільство будь-якої іншої країни, ніж Сполучене Королівство,

(d) “уряд” означає уряд Сполученого Королівства, або частини Сполученого Королівства, або будь-якої іншої країни, ніж Сполучене Королівство.

(5) У цьому Акті посилення на дію, вчинену в цілях тероризму, включає посилення на дію, вчинену на користь забороненої організації.”

29. Статті 41-43 Акта 2000 року, під заголовком “Підозрювані-терористи”, передбачають арешт без ордера, обшук приміщень та обшук осіб співробітником поліції. У кожному з цих випадків повинна існувати розумна підозра, що особа, яка зазнає арешту або обшуку, є терористом.

30. Статті 44-47, під заголовком “Повноваження зупиняти та оглядати”, не містять вимоги розумної підозри. Ці статті передбачають триступеневу процедуру.

Першою стадією, відповідно до статі 44, є надання дозволу.

“44(1) Дозвіл, що надається за цим пунктом, є дозволом для будь-якого співробітника поліції у формі зупиняти транспортний засіб в районі або в місці, визначеному в дозволі, та оглядати -

(a) транспортний засіб;

(b) водія транспортного засобу;

(c) пасажирів транспортного засобу;

(d) будь-яку річ, що знаходиться всередині або на транспортному засобі, або знаходиться у водія чи пасажирів.

(2) Дозвіл, що надається за цим пунктом, є дозволом для будь-якого співробітника поліції у формі зупиняти пішохода в районі або в місці, визначеному в дозволі, та оглядати -

(a) пішохода;

(b) будь-які речі, які знаходяться при ньому.

(3) Дозвіл за пунктами (1) або (2) може надаватися, лише якщо особа, яка його надає, вважає це доцільним для запобігання актам тероризму.

(4) Дозвіл може надаватися -

(a) якщо визначений район або місцевість збігається повністю або частково з поліцейським районом за межами Північної Ірландії, крім випадків, зазначених у підпунктах (b) або (c), - співробітником поліції цього району, який має посаду не нижче начальника територіального управління поліції;

(b) якщо визначений район або місцевість збігається повністю або частково з районом поліції Великого Лондона (metropolitan police) - співробітником поліції цього району, який має посаду не нижче начальника поліції Великого Лондона;

(c) якщо визначений район або місцевість збігається повністю або частково з Лондонським Сіті (City of London) - співробітником поліції Лондонського Сіті, який має посаду не нижче начальника поліції Лондонського Сіті;

(d) якщо визначений район або місцевість збігається повністю або частково з Північною Ірландією - [членом служби поліції Північної Ірландії (Police Service of Northern Ireland)], який має посаду не нижче заступника начальника управління поліції.

(5) Якщо дозвіл надається усно, особа, яка його надає, повинна підтвердити його письмово так швидко, як розумно можливо.”

Відповідно до пунктів (1)-(2) статті 46, дозвіл набуває чинності як тільки він був наданий і втрачає чинність у визначений в ньому строк, але він не може тривати довше за 28 днів. Факт існування та зміст дозволів за статтею 44 не оприлюднюються.

31. Друга стадія – підтвердження, яке регулюється пунктами (3)-(7) статті 46. Особа, яка надала дозвіл, повинна повідомити Державного секретаря так швидко, як це розумно можливо. Якщо Державний секретар не підтверджує дозвіл упродовж 48 годин з моменту його надання, він втрачає чинність (при цьому дії, вчинені під час цих 48 годин, не стають недійсними). При підтвердженні дозволу Державний секретар може змінити термін його дії на більш ранній, але не на пізніший. Він може скасувати дозвіл з введенням в дію такого скасування у певний момент часу. Якщо дозвіл належним чином оновлюється, то застосовується така сама процедура підтвердження. Державний секретар не може змінити територіальну зону охоплення дозволу, але може не надати підтвердження, якщо він вважає цю територію надто великою.

32. Третя стадія, відповідно до статті 45, передбачає здійснення повноваження зупиняти та оглядати співробітником поліції:

“(1) Повноваження, надане дозволом відповідно до пунктів (1) або (2) статті 44

-

(a) може здійснюватися лише в цілях пошуку типу предметів, які можуть використовуватися у зв’язку з тероризмом, та

(b) може здійснюватися незалежно від того, чи має співробітник поліції підстави підозрювати наявність такого типу предметів.

(2) Співробітник поліції може вилучити та утримувати предмет, який він виявить під час огляду відповідно до пунктів (1) чи (2) статті 44 і який він розумно підозрює може бути використаний у зв’язку з тероризмом.

(3) Співробітник поліції, що здійснює повноваження, надане йому дозволом, не може вимагати від особи зняти будь-який одяг у публічному місці, крім головного убору, взуття, верхнього одягу, піджака або рукавиць.

(4) Коли співробітник поліції пропонує оглянути особу або транспортний засіб відповідно до пунктів (1) чи (2) статті 44, він може утримувати особу чи транспортний засіб впродовж такого часу, який розумно необхідний для того, щоб дозволити провести огляд на місці чи біля місця, де особа або транспортний засіб були зупинені.

(5) Якщо -

(a) транспортний засіб або пішохід зупинені відповідно до пунктів (1) чи (2) статті 44, та

(b) водій транспортного засобу або пішохід подає заяву про надання йому письмової довідки про зупинення транспортного засобу або його відповідно до пунктів (1) чи (2) статті 44,

така письмова довідка повинна бути надана.

(6) Заява, передбачена в пункті (5), повинна бути подана впродовж 12 місяців з дати, коли транспортний засіб або пішохід був зупинений.”

33. Ці повноваження доповнюють інші повноваження, які надані співробітнику поліції законом (стаття 114 Акта 2000 року). Стаття 47 встановлює, що відмова зупинитися, коли цього вимагає співробітник поліції, або умисне перешкоджання співробітнику поліції у здійсненні повноваження, наданого дозволом згідно з пунктами (1) або (2) статті 44, є правопорушенням, що карається позбавленням волі або штрафом, або обома.

34. Статті 44-47 Акта 2000 року набули чинності 19 лютого 2001 року. Під час провадження у національних судах в цій справі було з'ясовано, що з того часу були надані та щоразу підтверджені послідовні дозволи за статтею 44, кожний з яких охоплював всю територію регіону Великого Лондона і тривав повні 28 днів.

D. Кодекс практики

35. Державний секретар 1 квітня 2003 року видав Кодекс практики в якості настанов для співробітників поліції щодо здійснення усіх законних повноважень зупиняти та оглядати. Було визначено вимогу, щоб кодекс був легко доступний у всіх поліцейських управліннях для ознайомлення співробітниками поліції та щоб він був публічним документом.

36. Кодекс вимагав, серед іншого, щоб ці повноваження “застосовувалися справедливо, відповідально, з повагою до осіб, які оглядаються”. Він вимагав, щоб повноваження за статтею 44 Акта

2000 року “не застосовувалося для зупинення та огляду з причин, не пов’язаних з тероризмом”. У параграфах 1.2 та 1.3 кодексу передбачалося:

“1.2 Втручання у свободу особи, яка зупиняється або оглядається, повинно бути нетривалим, а утримання в цілях огляду повинно здійснюватися в місці або біля місця зупинення.

1.3 Якщо ці основоположні принципи не дотримуватимуться, то застосування повноважень зупиняти та оглядати може бути поставлено під сумнів. Застосування цих повноважень у неналежний спосіб зменшує їх ефективність. Зупинення та огляд можуть відігравати важливу роль у виявленні і запобіганні злочинам, а справедливе застосування цих повноважень робить їх ефективнішими.”

Параграф 3.5 кодексу передбачає:

“Відсутні повноваження вимагати в особи зняти будь-який предмет одягу у громадському місці, крім верхнього одягу, піджака чи рукавиць, за винятком випадку, коли це робиться відповідно до пункту (3) статті 45 Акта про тероризм 2000 року (який надає співробітнику поліції, який проводить огляд згідно з пунктом (1) або (2) статті 44 цього Акта, повноваження вимагати в особи зняти головний убір та взуття в громадському місці) ... Огляд у громадському місці одягу особи, який не був знятий, повинен бути обмежений поверхневим оглядом зовнішнього одягу. Це, проте, не забороняє співробітнику поліції перевірити своєю рукою вміст кишень зовнішнього одягу або прощупати внутрішній бік комірців, шкарпеток та взуття, якщо це розумно необхідно за відповідних обставин для пошуку мети огляду або для вилучення та вивчення будь-якого предмета, який за розумною підозрою є тим предметом, який розшукується. З тих же причин, відповідно до обмежень щодо зняття головного убору, волосся особи також може бути оглянуто в громадському місці ...”

Певні кроки вимагаються в параграфі 3.8 до початку огляду:

“3.8 До початку огляду затриманої особи або супутнього транспортного засобу співробітник поліції повинен вжити розумних кроків для інформування особи, яка буде оглянута або яка відповідає за транспортний засіб, про таке:

(a) що їх затримано в цілях проведення огляду;

(b) ім’я співробітника поліції (крім випадку розшукових дій, пов’язаних з розслідуванням тероризму чи іншого злочину, якщо співробітник розумно вважає, що відкриття його імені може наразити його на небезпеку; тоді надається номер посвідчення або інший ідентифікаційний номер) та назва поліцейського управління, до якого приписаний співробітник поліції;

(c) повноваження з огляду відповідно до закону, яке застосовується; та

(d) чітке пояснення:

(i) мети огляду з посиланням на положення статті чи статей, які передбачають повноваження з огляду; ...

(iii) у випадку повноважень, які не вимагають розумної підозри ..., природу повноваження та будь-якого необхідного дозволу і факт того, що він був наданий.”

У параграфі 3.9 вимагалось, щоб співробітники поліції, які проводять огляд, були у формі. Далі в параграфах 3.10-3.11 кодексу передбачалось:

“3.10 До початку огляду співробітник поліції повинен поінформувати особу (або власника чи особу, відповідальну за транспортний засіб, який буде оглянутий) про її право отримати копію протоколу огляду, у тому числі право отримати протокол огляду, за умови подання заяви впродовж 12 місяців, якщо це зовсім неможливо скласти протокол одразу. Якщо протокол не був складений одразу, то особа також повинна бути поінформована, яким чином можна отримати його копію.... Особа також повинна бути поінформована про повноваження поліції зупиняти та оглядати і права особи за цих обставин.

3.11 Якщо особа, яка буде оглянута, або особа, яка відповідає за транспортний засіб, що буде оглянутий, як видається, не розуміє те, що їй говорять, або якщо є будь-який сумнів у здатності особи розуміти англійську мову, співробітник поліції повинен вжити розумних кроків для того, щоб привернути увагу особи до інформації про її права та будь-які доречні положення цього кодексу. Якщо особа глуха або не може розуміти англійську мову і її хтось супроводжує, тоді співробітник повинен встановити, чи може ця особа перекласти або іншим чином допомогти йому надати необхідну інформацію.”

Вимагалось, щоб одразу або так швидко, як практично можливо, був складений протокол (параграф 4.1):

“4.1 Співробітник поліції, який провів огляд, здійснюючи будь-яке повноваження, до якого застосовується цей кодекс, повинен скласти про це протокол одразу на місці, якщо тільки не наявні виняткові обставини, які роблять це повністю практично неможливим (наприклад, у ситуаціях громадського заворушення або коли присутність співробітника негайно вимагається в іншому місці). Якщо протокол не складається на місці, співробітник поліції повинен зробити це як тільки це стає практично можливим. Можуть існувати ситуації, коли неможливо отримати необхідну інформацію для складення протоколу в повному обсязі, але співробітник повинен докласти всіх розумних зусиль, щоб зробити це.”

Е. Звіти лорда Карлайла з Бер'ю QC щодо застосування повноваження зупиняти та оглядати за статтею 44

37. Стаття 126 Акта 2000 року вимагає від Державного секретаря надавати Парламенту звіт про застосування Акта принаймні кожні 12 місяців, і лорд Карлайл з Бер'ю QC був призначений Незалежним оглядачем, зокрема, для підготовки щорічного звіту

...

43. Нарешті у своєму звіті про застосування Акта 2000 року в 2008 році (звіт від червня 2009 року) лорд Карлайл зазначив:

“140. Прикладів неправильного або непотрібного застосування статті 44 безліч. У мене наявні докази випадків, коли особа, яка була зупинена, була настільки далекою від будь-яких відомих характеристик тероризму, що реалістично відсутня найменша можливість того, що він чи вона є терористом, і при цьому відсутні будь-які інші обставини, які виправдовували би зупинення. В одній ситуації основою для зупинення були лише кількісні міркування, що майже напевно є незаконним і в жодному разі не є розумним застосуванням цієї процедури. Керівні співробітники поліції повинні пам'ятати, що зупинення за статтею 44 без підозри є втручанням у свободу пересування особи, яка зупиняється. Я переконаний, що це абсолютно неправильно зупиняти будь-яку особу для того, щоб забезпечити расовий баланс в статистиці за статтею 44. Наявні докази багатьох фактів, що це має місце. Я добре розумію стурбованість поліції в тому, щоб не мати звинувачень в упередженості, але це не є добрим використанням дорогоцінних ресурсів, якщо вони витрачаються на очевидні необгрунтовані огляди. Це також є втручанням у громадянські свободи особи, яка була зупинена просто для “збалансування” статистики. Критерії для зупинення за статтею 44 повинні бути об'єктивно обгрунтовані, незалежно від расових міркувань: якщо об'єктивна основа призводить до етнічного дисбалансу, то це повинно розглядатися як пропорційний наслідок оперативної поліцейської роботи.

141. Корисні практичні настанови щодо зупинення та огляду стосовно тероризму були вироблені в 2008 році Агентством з покращення роботи національної поліції від імені Асоціації начальників поліції. Ці настанови наголошують на критично важливих вимогах, які включають те, що:

- Ці повноваження є винятковими
- Географічний обсяг дозволів за статтею 44 повинен бути чітко визначений
- Юридичним тестом є доцільність у цілях запобігання актам тероризму
- Надзвичайно важливою частиною процесу надання дозволу є оцінка впливу на громаду
- міністр внутрішніх справ (Home Secretary) повинен отримувати детальне обгрунтування дозволу за статтею 44
- Начальники поліції повинні очікувати, що міністерство внутрішніх справ буде проводити детальну та ретельну перевірку під час вирішення питання про підтвердження дозволу
- У районі, де застосовується це повноваження, повинні бути доступними буклети
- Співробітники повинні уважно вести протоколи

...

146. Моя точка зору залишається такою, як і в останні чотири роки, але ще більш посиленою: що мені важко зрозуміти, чому вважається, що дозволи за статтею 44 потрібні у деяких поліцейських районах та стосовно деяких місць,

але не в інших з вражаюче схожими характеристиками ризику. Там, де інші повноваження зупиняти та оглядати є достатніми для досягнення мети, немає необхідності просити або погоджувати застосування цієї статті. Її головною метою є застосування до оперативно складних місць в часи напруги, коли існує підвищена ймовірність того, що терористи отримають доступ до важливої місцевості. Наприклад, у мене немає зауважень щодо її обережного застосування під час великої демонстрації в лондонському аеропорту Хітроу (Heathrow): терористи цілком могли використати можливість участі в такій демонстрації для того, щоб потрапити всередину, сфотографувати або іншим чином ознайомитися та покращити свої знання про таку потенційну мішень як Хітроу. Також у мене немає зауважень щодо її застосування у місцях або поблизу місць критичної інфраструктури чи місць особливої національної важливості.

147. Я відчуваю занепокоєння, що поліція Великого Лондона досі не обмежує свої дозволи за статтею 44 лише окремими районами чи їх частинами, а застосовує їх до всієї території регіону. Я не бачу підстав охоплювати всю територію регіону Великого Лондона на постійній основі, адже це не було наміром цієї статті постійно поширювати на Лондон ці спеціальні повноваження з огляду. Проте планується розпочати пілотний проект, під час якого ця стаття застосовуватиметься в інший спосіб. Я уважно вивчатиму цей проект. Тривожна статистика застосування цього повноваження (від 8000 до 10000 зупинень на місяць на початку 2009 року) є поганою новиною, і я сподіваюся на покращення через рік. Ці цифри та їх побіжний аналіз показують, що стаття 44 застосовується як інструмент для допомоги поліцейській роботі, яка не пов'язана з тероризмом, і це є неприйнятним.

148. Я переконаний, що її можна безпечно застосовувати значно рідше. Існують незначні або зовсім відсутні докази того, що застосування статті 44 має потенціал запобігти актові тероризму порівняно з іншими законними повноваженнями зупиняти та оглядати. Хоча мали місце арешти за інші злочини внаслідок проведення огляду за цієї статтею, жоден з багатьох тисяч оглядів жодного разу не призвів до засудження за терористичний злочин. Її користь ставиться під сумнів публічно, а також приватно керівними працівниками поліції Великого Лондона з великим досвідом поліцейської роботи, спрямованої проти тероризму.

149. Це не повинно розумітися таким чином, що менше застосування статті 44 в інших місцях, ніж у Лондоні, означає, що ці місця є менш безпечними або більш схильними до тероризму. Наявні різні способи для досягнення тієї ж мети. Вплив на відносини в громадах від широкого застосування цієї статті є без сумніву негативним. Огляд, який проводиться на підставі розумної та озвученої підозри, що само по собі не є високою планкою, є більш зрозумілим та заспокоїливим для населення.

150. Я наголошую, що я не виступаю за скасування статті 44. З урахуванням наведених вище поглядів, на мою думку, стаття 44 та стаття 45 залишаються потрібними і пропорційними до існуючого та серйозного ризику тероризму.”

Г. Статистика Міністерства юстиції щодо раси та застосування повноваження зупиняти й оглядати за статтею 44

44. Згідно зі статтею 95 Акта про кримінальну юстицію 1991 року, Державний секретар зобов'язаний оприлюднювати інформацію стосовно системи кримінальної юстиції з посиланням на уникнення дискримінації за ознакою раси. У звіті, який був оприлюднений відповідно до цього обов'язку в жовтні 2007 року ("Статистика з расових питань та системи кримінальної юстиції, 2006 рік"), Міністерство юстиції зазначило:

"Загалом у 2005/6 році було проведено 44543 оглядів відповідно до пунктів (1) та (2) статті 44 Акта про тероризм 2000 року порівняно з 33177 в 2004/5 році, загальне зростання на 34% (Таблиця 4.6). Огляди людей азіатського походження збільшилися з 3697 до 6805 (на 84%), огляди чорношкірих людей зросли з 2744 до 4155 (на 51%). Огляди людей в категорії Інші етнічні групи також зросли з 1428 в 2004/5 році до 1937 в 2005/6 році (на 36%), як і огляди білошкірих людей – з 24782 в 2004/5 р. до 30837 в 2005/6 р. (на 24%). Більше половини оглядів були проведені в регіоні Великого Лондона, а 15% в Лондонському Сіті, порівняно з 40% та 20% відповідно в 2004/5 р. Велике зростання порівняно з 2004/5 р. можна частково пояснити лондонськими вибухами 7 липня 2005 року. Як і у випадку із зупиненням та оглядом відповідно до статті 1 Акта про поліцію та кримінальні докази, відповідне зростання вуличної активності поліції зумовило збільшення випадків використання зупинення та огляду за статтею 44 Акта про тероризм 2000 року.

У 2005/6 році було проведено огляд 25479 людей, що перебували у транспортних засобах, відповідно до пункту (1) статті 44 (Таблиця 4.7). Сімдесят п'ять відсотків цих оглядів в 2005/6 р. стосувалися білошкірих людей, 11% - азіатського походження і 8% - чорношкірих. Мало місце невелике зростання частки оглянутих білошкірих людей та незначне зменшення частки чорношкірих людей, які були оглянуті згідно з цим положенням порівняно з 2004/5 роком. Внаслідок оглядів за пунктом (1) статті 44 було проведено 46 арештів осіб, що перебували у транспортних засобах, у зв'язку з тероризмом, порівняно з 38 у попередньому році. Арешти відповідно до законодавства, не пов'язаного з тероризмом, після застосування цього положення залишалися на однаковому рівні в 2004/5 та 2005/6 роках, а саме 246 арештів. Більшість арештів після проведення огляду за пунктом (1) статті 44 були здійснені в Лондоні. Це, скоріше за все, відображає зростання у застосуванні цих повноважень у Лондоні.

Кількість зупинень та оглядів пішоходів відповідно до пункту (2) статті 44 зросла майже вдвічі між 2004/5 та 2005/6 роками з 19064 зупиненнями та оглядами, зафіксованими в 2005/6 р. Це збільшення відбулося за рахунок збільшення випадків застосування цього повноважень в Лондоні. Застосування цього повноваження в районах поза Лондоном зменшилось на 19% у 2005/6 р. порівняно з 2004/5 р. У 2005/6 р. 61% людей, які були зупинені відповідно до пункту (2) статті 44, були білошкірими порівняно з 74% у 2004/5 р. та 72% у 2003/4 р. Частки чорношкірих та азіатів впали до 11% та 22% відповідно в 2005/6 році. У 2005/6 р. внаслідок оглядів, проведених відповідно до пункту (2) статті 44, було здійснено 59 арештів, пов'язаних з тероризмом, порівняно з 24 у

попередньому році та 5 в 2003/4 рр. Арешти за нетерористичним законодавством зросли з 153 у 2004/5 р. до 212 в 2005/6 році.”

...

46. Останній звіт – “Статистика з расових питань та системи кримінальної юстиції, 2007/8 рік”, оприлюднений у квітні 2009 року, - зафіксував значне зростання у застосуванні повноважень за статтею 44:

“Загалом у 2007/8 році було проведено 117278 оглядів осіб відповідно до пунктів (1) та (2) статті 44 Акта про тероризм 2000 року порівняно з 37197 в 2006/7 році, що становить зростання на 215% (Таблиця 4.6). Лише менше 1/5 (19%) поліцейських районів не зафіксували жодного випадку застосування цього повноваження в 2007/8 році. Огляди збільшилися стосовно всіх етнічних груп, але найбільше зростання мало місце для чорношкірих людей (322%), потім – для азійської етнічної групи (277%), осіб в категорії Інші етнічні групи (262%) і нарешті білошкірих (185%).

Велике зростання кількості зупинень та оглядів, проведених відповідно до Акта про тероризм, переважно відображає зростання застосування цього повноваження поліцією Великого Лондона. У 2007/8 році поліція Великого Лондона провела 87% усіх оглядів, зроблених відповідно до пунктів (1) та (2) статті 44 Акта про тероризм 2000 року, порівняно з 68% у 2006/7 р. Поліція Великого Лондона застосувала це повноваження на 76496 разів більше ніж у попередній рік, що становить зростання на 303%. Це зростання є прямим наслідком рішучої відповіді з боку поліції Великого Лондона на загрозу терористичних мереж після вибухів у Хеймаркеті (Haymarket) в 2007 році.

Таблиці 4.7 та 4.8 показують окремі поліцейські райони, у яких загальна кількість зупинених та оглянутих за пунктами (1) і (2) статті 44 Акта про тероризм 2000 року становила більше 1000 осіб в 2007/8 році.

У 2007/8 році було проведено огляд 65217 осіб, що перебували у транспортних засобах, відповідно до пункту (1) статті 44 (Таблиця 4.7). Шістдесят чотири відсотки оглянутих за цей період були білошкірими, зменшення на 8% порівняно з попереднім роком, 13% були чорношкірими (зростання на 3%) і 16% азіатами (зростання на 4%). Внаслідок оглядів за пунктом (1) статті 44 було проведено 34 арешти у зв'язку з тероризмом осіб, що перебували у транспортних засобах, порівняно з 14 у попередньому році. Дев'ять з них стосувалися чорношкірих осіб, 10 – осіб азійського походження. Арешти відповідно до законодавства, не пов'язаного з тероризмом, після застосування пункту (1) статті 44 зросли до 665 випадків з 246 в 2006/7 році.

Кількість зупинень та оглядів пішоходів відповідно до пункту (2) статті 44 зросла на 280% між 2006/7 та 2007/8 роками з 13712 до 52061 (Таблиця 4.8). Як зазначалося, це велике зростання можна віднести до рішучої відповіді з боку поліції Великого Лондона на вибухи у Хеймаркеті. Частка білошкірих пішоходів, яких було оглянуто відповідно до пункту (2) статті 44, зменшилася з попереднього року з 66% до 61%. Особи азійського походження залишаються групою з найвищим показником як оглядів (19%), так і наступних арештів у зв'язку з тероризмом (29%).”

...

ПРАВО

49. Заявники скаржилися, що їх зупинення та огляд поліцією відповідно до статей 44-47 Акта 2000 року становило порушення їхніх прав за статтями 5, 8, 10 та 11 Конвенції.

Стаття 5 передбачає:

“1. Кожен має право на свободу та особисту недоторканність. Нікого не може бути позбавлено свободи, крім таких випадків і відповідно до процедури, встановленої законом:

- a) законне ув'язнення особи після засудження її компетентним судом;
- b) законний арешт або затримання особи за невиконання законного припису суду або для забезпечення виконання будь-якого обов'язку, встановленого законом;
- c) законний арешт або затримання особи, здійснене з метою допровадження її до компетентного судового органу за наявності обґрунтованої підозри у вчиненні нею правопорушення або якщо обґрунтовано вважається необхідним запобігти вчиненню нею правопорушення чи її втечі після його вчинення;
- d) затримання неповнолітнього на підставі законного рішення з метою застосування наглядових заходів виховного характеру або законне затримання неповнолітнього з метою допровадження його до компетентного органу;
- e) законне затримання осіб для запобігання поширенню інфекційних захворювань, законне затримання психічнохворих, алкоголіків або наркоманів чи бродяг;
- f) законний арешт або затримання особи з метою запобігання її недозволеному в'їзду в країну чи особи, щодо якої провадиться процедура депортації або екстрадиції.

2. Кожен, кого заарештовано, має бути негайно поінформований зрозумілою для нього мовою про підстави його арешту і про будь-яке обвинувачення, висунуте проти нього.

3. Кожен, кого заарештовано або затримано згідно з положеннями підпункту "с" пункту 1 цієї статті, має негайно постати перед суддею чи іншою посадовою особою, якій закон надає право здійснювати судову владу, і йому має бути забезпечено розгляд справи судом упродовж розумного строку або звільнення під час провадження. Таке звільнення може бути обумовлене гарантіями з'явитися на судові засідання.

4. Кожен, кого позбавлено свободи внаслідок арешту або тримання під вартою, має право ініціювати провадження, в ході якого суд без зволікання

встановлює законність затримання і приймає рішення про звільнення, якщо затримання є незаконним.

5. Кожен, хто є потерпілим від арешту або затримання, здійсненого всупереч положенням цієї статті, має забезпечене правовою санкцією право на відшкодування.”

Стаття 8 передбачає:

“1. Кожен має право на повагу до свого приватного і сімейного життя, до свого житла і кореспонденції.

2. Органи державної влади не можуть втручатись у здійснення цього права, за винятком випадків, коли втручання здійснюється згідно із законом і є необхідним у демократичному суспільстві в інтересах національної та громадської безпеки чи економічного добробуту країни, для запобігання заворушенням чи злочинам, для захисту здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб.”

Стаття 10 передбачає:

“1. Кожен має право на свободу вираження поглядів. Це право включає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів. Ця стаття не перешкоджає державам вимагати ліцензування діяльності радіомовних, телевізійних або кінематографічних підприємств.

2. Здійснення цих свобод, оскільки воно пов'язане з обов'язками і відповідальністю, може підлягати таким формальностям, умовам, обмеженням або санкціям, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі, для захисту репутації чи прав інших осіб, для запобігання розголошенню конфіденційної інформації або для підтримання авторитету і безсторонності суду.”

Стаття 11 передбачає:

“1. Кожен має право на свободу мирних зібрань і свободу об'єднання з іншими особами, включаючи право створювати профспілки та вступати до них для захисту своїх інтересів.

2. Здійснення цих прав не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб. Ця стаття не перешкоджає запровадженню законних обмежень на здійснення цих прав особами, що входять до складу збройних сил, поліції чи адміністративних органів держави.”

I. ПРИЙНЯТІСТЬ

50. Уряд стверджував, що заявники не повною мірою вичерпали національні засоби юридичного захисту. По-перше, вони не скористалися пропозицією Високого суду провести закрите слухання за участі спеціального адвоката для визначення того, чи, у світлі всіх доказів стосовно ризику терористичної атаки, поліція та Державний секретар мали підстави видати та підтвердити дозвіл відповідно до статті 44 Акта 2000 року (див. параграф 10 вище). По-друге, заявники не подали апеляцію на рішення суду графства, яким було відхилено їхні твердження про те, що за існуючих фактів повноваження із зупинення та огляду були застосовані проти них поблизу ярмарку зброї незаконно і з неналежною метою (див. параграф 24 вище). З цього випливало, що в частині тверджень заявників перед Судом про те, що або відповідне рішення про надання дозволу, або заходи зупинення та огляду, застосовані проти них поліцією, не були обґрунтованими на підставі існуючих фактів, вони не вичерпали національні засоби захисту.

51. Заявники зазначили, що їхня скарга у провадженні перед Судом стосувалася відповідності Конвенції положень режиму, передбаченого законом; на їхню думку, навіть якщо повноваження було застосовано відповідно до національного законодавства, воно порушувало конвенційні права. Вони заявляли цю скаргу у національному провадженні включно до Палати лордів. Хоча вони дійсно не оскаржували в національних судах оперативні дані, які зумовили надання дозволу за статтею 44, це не було частиною їхньої скарги також і в цій заяві. Провадження у суді графства було зупинено до прийняття рішення Палатою лордів. Коли було прийнято це рішення, поновлене провадження у суді графства було обмежено визначенням того, чи були повноваження за статтею 44 застосовані у відповідності з національним законодавством. Апеляція на рішення суду графства таким чином не була б ефективним засобом захисту стосовно скарг заявників відповідно до Конвенції.

52. Суд зауважує, що скарги заявників у цій справі зосереджені на загальній відповідності повноважень щодо зупинення та огляду зазначеним вище положенням Конвенції. Вони не намагаються оскаржити ані те, чи був обґрунтованим дозвіл за статтею 44, застосований до них, з огляду на оперативні дані, наявні у Комісара поліції Великого Лондона та Державного секретаря, ані те, чи зупинили їх співробітники поліції “з метою пошуку типу предметів, які можуть бути використані у зв’язку з тероризмом”. Отже, оскільки заявники не заперечують, що застосовані проти них заходи зупинення та огляду відповідали положенням Акта 2000 року, засоби юридичного захисту, названі Урядом, були б недоречними і неефективними по

відношенню до скарг, які знаходяться на розгляді Суду. Тому Суд відхиляє попереднє заперечення Уряду.

53. Суд зазначає додатково, що заява не є явно необґрунтованою у розумінні пункту 3 статті 35 Конвенції. Він також зазначає, що вона не є неприйнятною з будь-якої іншої підстави. Тому вона повинна бути оголошена прийнятною.

II. СУТЬ

A. Стверджуване порушення статті 5 Конвенції

1. Аргументи сторін

54. Заявники стверджували, що коли поліція зупинила та оглянула їх вони були позбавлені свободи у розумінні пункту 1 статті 5. Слід врахувати, що співробітник поліції мав повноваження примусити до виконання передбаченої статтею 44 процедури і мав чіткі повноваження застосувати розумну силу та/або затримати особу, яка відмовлялася підкоритися. Заявники не мали вибору в тому, виконувати чи ні наказ співробітника поліції і підлягали б кримінальному переслідуванню, якби вони відмовилися. Мало місце повне обмеження їхньої свободи – вони не могли вирішити повернутися та піти. Більше того, це повноваження абсолютного обмеження пересування особи передбачалося з метою забезпечення виконання повноважень щодо огляду, а не просто було побічним до нього. Хоча сама процедура інколи є відносно нетривалою, це не завжди було саме так, особливо враховуючи широту повноваження проводити огляд та те, що особа повинна була залишатися при співробітнику поліції впродовж такого часу, який був розумно необхідний для того, щоб дозволити проведення огляду.

Суть скарги заявників полягала в тому, що, якщо стаття 5 дійсно застосовувалася, то заходи, про які йдеться, не були “законними” та “відповідно до процедури, встановленої законом” через широту дискреції, наданої виконавчій владі.

55. Уряд стверджував, що Суд ніколи не розглядав здійснення повноваження зупиняти та оглядати як позбавлення свободи відповідно до статті 5 Конвенції. Більше того, у багатьох справах конвенційні органи відмовлялися визнавати, що обмеження свободи, які передбачали набагато більше втручання ніж ті, про які йдеться у цій справі, відносилися до сфери застосування статті 5 (Уряд, зокрема, послався на рішення у справах *Raimondo v. Italy*, 22 лютого 1994 р., Series A no. 281-A; *Trijonis v. Lithuania*, заява № 2333/02, 15 грудня

2005 p.; *Raninen v. Finland*, 16 грудня 1997 p., *Reports of Judgments and Decisions* 1997-VIII; *Gartukayev v. Russia*, заява № 71933/01, 13 грудня 2005 p.; а також *Cyprus v. Turkey*, заява № 8007/77, рішення Комісії від 10 липня 1978 p., *Decisions and Reports* (DR) 13, стор. 85, параграф 235; *X. v. Germany*, заява № 8334/78, рішення Комісії від 7 травня 1981 p., DR 24, стор. 131; *Guenat v. Switzerland*, заява № 2472/94, рішення Комісії від 10 квітня 1995 p., DR 81-B, стор. 13). Уряд стверджував, що коли подивитися на повноваження зупиняти та оглядати на цьому тлі, то звичайне здійснення поліцією такого повноваження за звичайних обставин просто не зачіпатиме статті 5, і саме так було у справах заявників. Існувало декілька конкретних характеристик, які заперечували застосовність статті 5 в специфічних обставинах справ кожного із заявників. По-перше, тривалість огляду (20 хвилин стосовно першого заявника та п'ять або 30 хвилин стосовно другого) була явно недостатньою для того, щоб вважатися позбавленням свободи за відсутності будь-яких обтяжуючих чинників. По-друге, метою, задля якої поліція скористалася своїм повноваженням, було не позбавлення заявників їхньої свободи, але провести обмежений огляд для пошуку конкретних предметів. По-третє, заявники не були заарештовані та не зазнали застосування будь-якої сили. По-четверте, не було утримання в обмеженому просторі. По-п'яте, заявники не були взяті під варту та від них не вимагалось з'явитися в конкретному місці – їх було оглянуто на місці.

Уряд далі переконував, що, якщо попри його аргументи було б вирішено, що стаття 5 застосовується, то зупинення та огляд кожного заявника були законними та обґрунтованими відповідно до підпункту 1(b) статті 5.

2. Оцінка Суду

56. Суд нагадує, що пункт 1 статті 5 не стосується простого обмеження свободи пересування; такі обмеження регулюються статтею 2 Протоколу №4, який не був ратифікований Сполученим Королівством. Для того, щоб визначити, чи було когось “позбавлено свободи” у розумінні статті 5, початковою точкою для розгляду є його конкретна ситуація та врахування цілої низки критеріїв, таких як тип, тривалість, наслідки та спосіб реалізації заходу, про який йдеться. Різниця між позбавленням та обмеженням свободи тим не менше полягає в ступені чи інтенсивності, а не в їхній природі чи суті. Хоча процес класифікації за однією з цих категорій інколи є складним завданням, оскільки в деяких випадках на межі це питання стає суто суб'єктивним, Суд не може уникнути вибору, від якого залежить застосовність чи ні статті 5 (див. рішення у справі *Guzzardi v. Italy*, 6 листопада 1980 p., параграфи 92-93, Series A no. 39; *Ashingdane v. the*

United Kingdom, 28 травня 1985 р., параграф 41, Series A no. 93; *H.L. v. the United Kingdom*, заява № 45508/99, параграф 89, ECHR 2004-IX).

57. Суд зазначає, що хоча тривалість часу, упродовж якого кожного із заявників було зупинено та оглянуто, не перевищувала в обох випадках 30 хвилин, під час цього періоду вони були повністю позбавлені свободи пересування. Вони були зобов'язані залишатися там, де вони були, та підкоритися огляду, а якщо вони б відмовилися, то вони підлягали б арешту, затриманню в поліцейській дільниці та кримінальному обвинуваченню. Цей елемент примусу вказує на позбавлення свободи у розумінні пункту 1 статті 5 (див., наприклад, рішення у справі *Foka v. Turkey*, заява № 28940/95, параграфи 74-79, 24 червня 2008 р.). Проте наразі Суд не повинен приймати остаточне рішення з цього питання у світлі його висновків нижче стосовно статті 8 Конвенції.

В. Стверджуване порушення статті 8 Конвенції

1. Чи мало місце втручання у права заявників за статтею 8

58. Суд спочатку розгляне питання того, чи становили заходи зупинення та огляду втручання у право заявників на повагу до їхнього приватного життя.

а. Аргументи сторін

59. Заявники вказали на те, що Апеляційний суд описав статтю 44 як “надзвичайно широке повноваження з втручання у приватність” і Комісар поліції Великого Лондона погодився у національному суді, що здійснення цих повноважень становило втручання у права особи за статтею 8 (див. параграф 14 вище). Вони стверджували, що лорд Бінгем помилився, коли вирішив, що стаття 8 не зачіпалася, оскільки “звичайний поверхневий огляд особи та відкриття сумки, як, наприклад, ті, на які без скарг погоджуються пасажери в аеропортах, навряд чи можна вважати таким, що досягає” необхідного рівня серйозності. Вони переконували, що особа в аеропорту підкорялася огляду, оскільки було відомо, що службовці аеропорту мали повноваження з примусу, і тому що умовою свободи повітряних подорожей була згода на проходження огляду. Тому така особа могла обрати не подорожувати повітряним транспортом або не брати із собою будь-які особисті речі, які вона не хотіла б піддавати публічному огляду. Стаття 44, проте, була якісно іншою. Громадяни, які займалися своїми законними справами в будь-якому громадському місці, могли без жодного попередження або розумної підозри у вчиненні будь-якого правопорушення бути зобов'язані надати усі свої

особисті речі для детального примусового вивчення. Вони не могли повернутися і піти, як, наприклад, вони могли зробити, якби не хотіли заходити у громадську будівлю, де при вході проводився огляд. Вони не могли наперед мати жодної ідеї про те, що вони знаходяться у місцевості, де діяли повноваження за статтею 44. З практики Суду, наприклад, рішення у справі *Peck v. the United Kingdom*, заява № 44647/98, параграфи 57-63, ECHR 2003-I, зрозуміло, що особа не втрачає автоматично свої права на приватність лише через те, що виносить свої особисті речі у громадське місце, наприклад, на вулицю. Більше того, спільною рисою, що проходить крізь статтю 8, є особиста автономія. Остання була істотним чином обмежена повноваженням поліції вимагати підкорення примусовому огляду в громадському місці, особливо тому що відсутність попередження означала, що будь-яка особа повинна була припускати, що коли вона знаходиться в громадському місці вона може бути зобов'язана пройти огляд.

60. Уряд стверджував, що огляди заявників не становили втручання у їхнє право на повагу до їхнього приватного життя. Не кожна дія, що може обмежувати особисту автономію чи фізичну недоторканність, тягне за собою таке втручання (див. рішення у справі *Costello-Roberts v. the United Kingdom*, параграф 36, рішення від 25 березня 1993 року, Series A no. 247-C). Чи буде зачіпатися право на приватне життя конкретним заходом, який обмежує автономію або фізичну недоторканність особи, залежатиме як від серйозності такого заходу, так і від ступеня того, якою мірою особа, про яку йдеться, діяла за відповідних обставин у сфері публічного життя, або якою мірою обов'язково зачіпалися інтереси інших осіб. Хоча Уряд погоджувався, що за певних обставин особливо прискіпливий огляд може становити втручання за статтею 8, він стверджував, що звичайний, з дотриманням правил огляд за статтею 45 Акта 2000 року таким не був, і що втручання було відсутнє у справах заявників. Заявники не зазнали обшуку вдома або навіть у поліцейській дільниці, але одразу на місці. Відповідно до кодексу (див. параграф 36 вище), оскільки жодного із заявників не просили зняти будь-який предмет одягу, був проведений лише огляд зовнішнього одягу та сумок, таким же чином як це регулярно здійснюється з пасажиром в аеропортах за їхньою згодою. У заявників не запитувалася особиста інформація, крім їхніх імен, адрес та місць народження. В обох випадках втручання було відносно нетривалим. Більше того, заявники вступили в контакт з публічною сферою шляхом своєї добровільної участі у публічній демонстрації. Той факт, що за інших обставин міг бути проведений більш прискіпливий огляд, не дозволяє заявникам у цій справі скаржитися на будь-яке втручання у їхні права за статтею 8: Суд не розглядає можливе застосування законодавства *in abstracto*.

в. Оцінка Суду

61. Як Суд уже раніше зазначав, поняття “приватного життя” є широким і не підлягає вичерпному визначенню. Воно охоплює фізичну та психологічну недоторканність особи. Поняття особистої автономії є важливим принципом, що лежить в основі тлумачення його гарантій (див. рішення у справі *Pretty v. the United Kingdom*, заява №2346/02, параграф 61, ECHR 2002-III). Ця стаття також захищає право на ідентичність та особистий розвиток і право встановлювати відносини з іншими людьми та зовнішнім світом. Це може включати діяльність професійного або підприємницького характеру. Таким чином існує зона взаємодії особи з іншими, навіть у публічному середовищі, яка може відноситися до обсягу поняття “приватне життя”. Існує низка чинників, які слід врахувати при вирішенні того, чи зачіпається приватне життя особи заходами, які вживаються поза житлом або приватним приміщенням особи. У цьому зв’язку розумні очікування особи щодо приватності є важливим, але не обов’язково єдиним, чинником (див. рішення у справі *P.G. and J.H. v. the United Kingdom*, заява № 44787/98, параграфи 56-57, ECHR 2001-IX, та цитоване вище рішення у справі *Peck*, параграфи 57-63). У цитованому вище рішенні у справі *Foka*, параграф 85, де заявниця зазнала примусового обшуку її сумки прикордонниками, Суд постановив, що “будь-який обшук особи, який проводиться органами влади, є втручанням у її приватне життя”.

62. Звертаючись до фактів цієї справи, Суд зазначає, що статті 44-47 Акта 2000 року дозволяють співробітникам поліції у формі зупиняти будь-яку особу в географічних межах території, яка охоплюється дозволом, та фізично оглядати цю особу та все, що знаходиться при ній. Співробітник поліції може попросити особу зняти головний убір, взуття, зовнішній одяг та рукавиці. Параграф 3.5 пов’язаного з цим Кодексу практики далі роз’ясняє, що співробітник поліції може перевірити своєю рукою вміст кишень особи, прощупати внутрішній бік комірців, шкарпеток та взуття, а також оглянути волосся особи (див. параграф 36 вище). Огляд проводиться публічно і відмова підкоритися йому становить правопорушення, що карається позбавленням волі або штрафом, або обома (див. параграф 33 вище). У національних судах, хоча Палата лордів сумнівалася в тому, чи застосовувалася стаття 8, оскільки втручання не досягало достатнього рівня серйозності, Комісар поліції Великого Лондона визнав, що застосування повноваження за статтею 44 становило втручання у права особи за статтею 8, а Апеляційний суд описав його як “надзвичайно широке повноваження для втручання у приватність членів суспільства” (див. параграфи 14 та 19 вище).

63. Уряд доводить, що за певних обставин особливо прискіпливий огляд може становити втручання у права особи за статтею 8, як може й

огляд, що включає перегляд адресної книги, щоденника чи кореспонденції, але що поверхневий огляд, який не передбачає розкриття подібних предметів, не є таким. Суд не може погодитися з такою точкою зору. Незалежно від того, чи відкриваються та читаються під час огляду кореспонденція, щоденники чи інші приватні документи або чи розкриваються інші інтимні речі, Суд вважає, що застосування повноважень з примусу, наданих законодавством, для зобов'язання особи підкоритися детальному огляду особи, її одягу та особистих речей становить явне втручання у право на повагу до приватного життя. Хоча огляд проводиться у громадському місці, це не означає, що стаття 8 не застосовується. Насправді, на думку Суду, публічна природа огляду може, у певних випадках, посилити серйозність втручання через елемент приниження та збентеження. Такі предмети як сумки, гаманці, записники та щоденники можуть, до того ж, містити особисту інформацію, щодо якої власник може відчувати незручність, якщо вона буде відкрита для споглядання особами, які його супроводжують, або ширшою громадськістю.

64. Суд також не переконаний аналогією з оглядом, на який добровільно погоджуються пасажери в аеропортах або при вході в громадські будівлі. Немає необхідності вирішувати, чи становитиме огляд особи та її речей за таких обставин втручання у права особи за статтею 8, навіть якщо воно є очевидно обґрунтованим з міркувань безпеки, оскільки з причин, наведених заявниками, ці ситуації не можна порівнювати. Можна вважати, що пасажир повітряного транспорту добровільно погоджується на такий огляд, коли вирішує подорожувати. Він знає, що він та його сумки підлягатимуть огляду перед посадкою в літак і він має свободу вибору, оскільки він може не брати із собою особисті речі та піти звідти без проходження огляду. Повноваження з огляду за статтею 44 є якісно іншими. Особа може бути зупинена будь-де та в будь-який час, без попередження та без жодного вибору щодо того, пройти огляд чи ні.

65. Кожного із заявників було зупинено співробітником поліції та зобов'язано пройти огляд відповідно до статті 44 Акта 2000 року. З огляду на наведені причини, Суд вважає, що ці огляди становили втручання у їхнє право на повагу до приватного життя відповідно до статті 8. Таке втручання є обґрунтованим у розумінні пункту 2 статті 8, лише якщо воно здійснюється “згідно із законом”, переслідує одну чи кілька правомірних цілей, згаданих в пункті 2, та є “необхідним у демократичному суспільстві” для досягнення такої цілі чи цілей (див., наприклад, рішення у справі *Liberty and Others v. the United Kingdom*, заява № 58243/00, параграф 58, ECHR 2008-...).

2. Чи було втручання “згідно із законом”

а. Аргументи сторін

і. Заявники

66. Заявники стверджували, що метою вимоги юридичної визначеності, що наскрізно проходить через Конвенцію, є надання захисту проти свавільного втручання органів публічної влади. З цього випливає, що “закон” повинен бути доступним, передбачуваним та таким, що відповідає верховенству права, адекватно визначаючи обставини, за яких повноваження може бути застосовано, і таким чином надаючи членам суспільства можливість регулювати свою поведінку й передбачати наслідки своїх дій. Виконавчій владі не може бути надано необмежену дискрецію; більше того, обсяг будь-якої дискреції, наданої виконавчій владі, повинен бути визначений з такою точністю, доречною для певного предмета регулювання, щоб зробити зрозумілими умови, за яких повноваження може бути застосовано. Крім того, повинні існувати юридичні гарантії захисту проти зловживання.

67. Заявники стверджували, що вимога доступності не була додержана в їхньому випадку. Хоча статті 44-47 Акта 2000 року були адекватним чином доступні громадськості, дозвіл та його підтвердження – ні. Отже, член суспільства знатиме, що повноваження за статтею 44 зупиняти та оглядати може бути надано поліції, але не знатиме в будь-який конкретний момент часу чи в будь-якому місці те, чи було його таки надано. Він не може знати, якщо він піде в будь-яку конкретну місцевість, чи може він бути зупинений та оглянутий, а якщо його було зупинено та оглянуто, він не може знати, чи був співробітник поліції уповноважений проводити цю процедуру. Коли, без відома громадськості, це повноваження було надано співробітнику поліції, його дискреція зупиняти й оглядати була широкою та погано визначеною, не вимагаючи підстав для підозри та обмеженою лише умовою, що повноваження може застосовуватися лише з метою пошуку типу предметів, які можуть використовуватися у зв'язку з тероризмом.

68. Заявники доводили, що хоча Акт 2000 року та Кодекс А (див. параграфи 28-36 вище) інформували громадськість про доступність та обсяг повноважень за статтею 44, коли вони належним чином були дозволені, вони не вимагали оприлюднення у будь-який спосіб факту чи деталей такого дозволу, навіть ретроспективно. На думку заявників, дієвість повноваження за статтею 44 не була б послабленою попереднім повідомленням про його наявність. Попереднє повідомлення підсилює б стримувальний ефект від такого заходу.

Крім того, наявність та обсяг інших повноважень щодо зупинення й огляду, наприклад, у портах та на кордонах, повідомлялися, що не підірвало при цьому їхню дієвість. Під час національного провадження Уряд погодився на ретроспективне оприлюднення дозволів, які стосувалися цієї справи і охоплювали всю територію регіону Великого Лондона. Не можна вважати, що досягнення мети застосування повноваження за статтею 44 було “повністю підірваним”, тому що обсяг дозволу був тепер відомий.

69. Заявники також вважали, що не існувало достатніх гарантій захисту проти неналежного застосування повноваження зупиняти та оглядати. Уряд призначив Незалежного оглядача щодо застосування Акта 2000 року (див. параграфи 37-43 вище). Проте, наприклад, стосовно “надмірного” застосування в національному масштабі повноважень за статтею 44 лорд Карлайл вирішив, що оприлюднення відомостей про відповідні причини та події не відповідатиме суспільному інтересу.

70. Для наявності повноваження не вимагався попередній судовий дозвіл, а можливість ініціювання провадження в суді графства для визначення того, чи було повноваження належним чином та законно застосовано, була зовсім неадекватною гарантією захисту проти зловживання та свавілля. Контроль *ex post facto* за здійсненням повноваження з боку суду графства в будь-якій індивідуальній справі не виправляв відсутність юридичної визначеності, яка мала місце у зв’язку з цим повноваженням. Справи заявників підтверджували це: коли Палата лордів відхилила їхні скарги відповідно до Конвенції, суд графства міг лише визначити те, чи дійсно співробітники поліції шукали терористичні предмети, а також те, чи не були заявники явно не терористами – запитання, на яке ствердна відповідь була майже неможливою. Усунення вимоги “розумної підозри” чи будь-якої іншої об’єктивної основи для огляду зробило громадян надзвичайно вразливими для свавільного застосування повноваження, яке стримується лише чесністю співробітника поліції при розкритті того, якого типу інкримінуючий предмет він шукав у певному випадку. Відсутність будь-яких практичних та дієвих гарантій захисту ускладнювалася явною широтою визначення “типу предметів, які можуть бути використані у зв’язку з тероризмом”. Тому існував реальний ризик зловживання цими повноваженнями для того, щоб впливати на протести або підтримувати громадський порядок, замість протидії тероризму. Це очевидно мало далекосяжні наслідки для громадянських свобод у Сполученому Королівстві, особливо коли, у період подій, про які йдеться у справі, дозвіл поширювався на всю територію регіону Великого Лондона, неодноразово оновлювався щомісяця протягом майже шести років, і коли не існувало вимоги

необхідності або доречності дозволу, лише “доцільності”, для запобігання тероризму.

ii. Уряд

71. Уряд стверджував, що вимога законності відповідно до Конвенції була додержана в цій справі різними законодавчими положеннями, наданням інформації особам після огляду за статтею 44, чіткими настановами в Кодексі щодо здійснення повноважень огляду та доступністю судового провадження для оскарження застосування повноважень поліцією в окремих справах. Статті 44-45 Акта 2000 року були ясними щодо своєї дії. Вони повідомляли громадян, що їх може бути зобов’язано підкоритися зупиненню та огляду, і передбачали гарантії захисту проти зловживання, які значно перевищували такі положення національного законодавства, які Суд або Комісія визнавали достатньо передбачуваними в контексті національної безпеки (як, наприклад, у рішеннях у справах *Brind v. the United Kingdom* (рішення про прийнятність), заява №18714/91, 9 травня 1994 р.; *Al-Nashif v. Bulgaria*, заява №50963/99, параграфи 117-129, 20 червня 2002 р.; *Esbester v. the United Kingdom* (рішення про прийнятність), заява №18601/91, 2 квітня 1993 р.).

72. У цьому відношенні слід врахувати, що законодавчі положення у статтях 44-46 Акта 2000 року ретельно визначали та обмежували таке: цілі, у яких повноваження з огляду могли застосовуватися; хто міг надавати дозвіл; за яких обставин та на який період часу дозволи могли надаватися; хто міг підтвердити такі дозволи; та за яких обставин самі повноваження з огляду могли бути застосовані. На додаток Кодекс, який був публічним документом, містив дуже детальні настанови щодо здійснення повноваження зупиняти та оглядати. Він вимагав від співробітника поліції, який проводив огляд, чітко пояснити особі, яку було зупинено, мету огляду, природу юридичного повноваження, яке застосовувалося, та факт і природу дозволу, що був наданий для цього огляду. Дозвіл можна було оскаржити в порядку судового контролю на тій підставі, що він перевищував відповідні повноваження у статті 44 Акта 2000 року. У разі твердження про проведення огляду у неналежних цілях або всупереч положенням Акта 2000 року чи Кодексу, його можна було оскаржити в порядку судового контролю або в суді графства через позов про відшкодування шкоди. Додатковий захист проти будь-якого свавільного втручання у права осіб забезпечувався наглядом лорда Карлайла, який був призначений Незалежним оглядачем з тим, щоб моніторити здійснення повноважень згідно з Актом 2000 року.

73. Уряд не погодився з аргументом заявників, що дозволи слід було оприлюднювати заздалегідь. Насамперед, і це є критично важливим, це повністю підірвало б мету, задля якої дозволи

надавалися. Оприлюднення деталей дозволів мало б наслідком розголошення тих місць, де такі заходи для захисту проти терористичної атаки не були введені, роблячи їх легкими цілями для терористів. Це підірвало б здатність поліції застосовувати повноваження зупиняти та оглядати ефективно, не попереджаючи заздалегідь терористів про те, де, на їхню думку, підозрювані терористи діяли. Це також допомагало б терористам в оцінці ефективності держави в питанні проникнення до їхніх мереж чи розуміння їхньої діяльності.

74. Уряд наполягав, що існували адекватні гарантії захисту проти зловживання цим повноваженням. Поєднання нагляду з боку Незалежного оглядача та перевірка національними судами повністю спростовували будь-яке твердження, що повноваження за статтями 44-46 могли бути застосовані свавільно. Наприклад, у випадку заявників, суд графства міг – і зробив це – перевірити, чи використали співробітники поліції свої повноваження за статтею 45 для їх належної мети, а саме для пошуку терористичних предметів. Співробітники поліції не мали свободи діяти свавільно. Заявники мали право перехресно допитати їх, а суд був вільний у формуванні власної думки щодо наданих ними доказів. Той факт, що в цій справі суд графства погодився з доказами співробітників поліції, у жодному разі не означало, що його нагляд був неадекватним.

75. На думку Уряду, скарги заявників у цьому зв'язку були, по суті, непрямым оскарженням відсутності вимоги “розумної підозри” у статтях 44-46 Акта 2000 року. Але існували достатні причини того, чому співробітники поліції не повинні були діяти за наявності розумної підстави: як зазначив лорд Бінгем у Палаті лордів (див. параграф 21 вище), це мало забезпечити те, щоб поліцейський не уникав зупинення та огляду особи, у якій він підозрює потенційного терориста, побоюючись того, що він не зможе вказати на розумні підстави для своєї підозри. Це відображало те, що оперативні дані рідко коли надавали повну інформацію про те, коли і де терористична атака може статися, і таким чином життєво важливі рішення повинні були прийматися на підставі часткової інформації.

в. Оцінка Суду

76. Суд нагадує свою добре усталену практику, що слова “згідно із законом” вимагають, щоб оскаржувані заходи мали певну основу в національному законодавстві та узгоджувалися з верховенством права, яке прямо згадується у преамбулі до Конвенції та є невід'ємною частиною мети і призначення статті 8. Таким чином закон повинен бути адекватною мірою доступним та передбачуваним, тобто сформульованим з достатньою точністю для того, щоб особа – якщо потрібно, то з відповідною допомогою – могла регулювати свою

поведінку (див. рішення у справі *S. and Marper v. the United Kingdom* [GC], заяви №№30562/04 та 30566/04, параграфи 95 та 96, ECHR 2008-...).

77. Для того, щоб національне законодавство відповідало цим вимогам, воно повинно надавати певний рівень юридичного захисту проти свавільного втручання з боку органів публічної влади в права, які гарантовані Конвенцією. У питаннях, які стосуються основоположних прав, це суперечило б верховенству права, одному з базових принципів демократичного суспільства, закріплених у Конвенції, якби юридична дискреція, надана виконавчій владі, була виражена у вигляді необмеженої влади. Відповідно, закон повинен визначати з достатньою чіткістю обсяг будь-якої такої дискреції, що надається компетентним органам, та спосіб її застосування (див. рішення у справах *Rotaru v. Romania* [GC], заява №28341/95, параграф 55, ECHR 2000-V; *Hasan and Chaush v. Bulgaria* [GC], заява №30985/96, параграф 4, ECHR 2000-XI; *Maestri v. Italy* [GC], заява №39748/98, параграф 30, ECHR 2004-I; див. також, серед інших прикладів, *Silver and Others v. the United Kingdom*, 25 березня 1983 р., параграфи 88-90, Series A no. 61; *Funke v. France*, параграфи 56-57, рішення від 25 лютого 1993 р., Series A no. 256-A; *Al-Nashif v. Bulgaria*, заява №50963/99, параграф 119, 20 червня 2002 р.; *Ramazanov and Others v. Azerbaijan*, заява №44363/02, параграф 62, 1 лютого 2007 р.; *Glas Nadezhda EOOD and Anatoliy Elenkov v. Bulgaria*, заява №14134/02, параграф 46, ECHR 2007-XI (витяги); *Vlasov v. Russia*, заява №78146/01, параграф 125, 12 червня 2008 р.; *Meltex Ltd and Movsesyan v. Armenia*, заява №32283/04, параграф 81, 17 червня 2008 р.). Рівень чіткості, що вимагається від національного законодавства, яке в будь-якому разі не може передбачити всі ситуації, залежить значною мірою від змісту інструмента регулювання, про який йдеться, сфери, на яку він повинен поширюватися, та кількість і статус тих, кого він стосується (див., наприклад, рішення у справі *Hashman and Harrup v. the United Kingdom* [GC], заява №25594/94, параграф 31, ECHR 1999-VIII; цитоване вище рішення у справі *S. and Marper*, параграф 96).

78. Не оспорюється те, що повноваження, про яке йдеться у цій справі, має основу в національному законодавстві, а саме у статтях 44-47 Акта 2000 року (див. параграфи 28-34 вище). Крім того, Кодекс практики, який є публічним документом, визначає деталі того, у який спосіб співробітник поліції повинен проводити огляд (див. параграфи 35-36 вище).

79. Заявники, проте, скаржаться на те, що ці положення надають необґрунтовано широку дискрецію поліції, як у частині надання дозволу здійснювати повноваження зупиняти та оглядати, так і щодо його застосування на практиці. Палата лордів вважала, що ця

дискреція підлягала ефективному контролю, а лорд Бінгем указав на одинадцять положень, що стримували зловживання владою (див. параграф 16 вище). Проте, на думку Суду, не було продемонстровано, що передбачені національним законодавством гарантії захисту були справжнім стримуванням широких повноважень, наданих виконавчій владі, таким чином, щоб надати особі адекватний захист проти свавільного втручання.

80. Суд зазначає на початку, що керівний співробітник поліції, який згаданий у пункті (4) статті 44 Акта, уповноважений надавати дозвіл будь-якому співробітнику поліції у формі зупиняти та оглядати пішохода в будь-якій місцевості, визначеній ним у межах його юрисдикції, якщо він “вважає це доцільним для запобігання актам тероризму”. Однак, “доцільний” означає не більше, ніж “корисний” або “допоміжний”. Немає вимоги на стадії надання дозволу про те, щоб повноваження зупиняти та оглядати вважалося “необхідним”, і, відповідно, відсутня вимога будь-якої оцінки пропорційності такого заходу. Дозвіл підлягає підтвердженню Державним секретарем впродовж 48 годин. Державний секретар не може змінити географічне охоплення дозволу і, хоча він чи вона може відмовити в погодженні або замінити термін завершення дії дозволу на більш ранній, видається, що на практиці це ніколи не робилося. Хоча здійснення повноважень щодо надання дозволу та підтвердження підлягають судовому контролю, широта наданих законом повноважень є такою, що перед заявниками стоять величезні перешкоди при доведенні того, що дозвіл та підтвердження є *ultra vires* або зловживанням владою.

81. Дозвіл повинен обмежуватися в часі 28 днями, але він може поновлюватися. Він не може поширюватися поза межі території поліцейського управління та може обмежуватися географічно в межах цієї території. Проте багато поліцейських управлінь у Сполученому Королівстві охоплюють великі місцевості з високою концентрацією населення. Район столичної поліції, де було зупинено та оглянуто заявників, поширюється на весь Великий Лондон. Те, що часові та географічні обмеження, передбачені Парламентом, не стали справжнім стримуванням для видання дозволів виконавчою владою підтверджується тим, що дозвіл для регіону Великого Лондона послідовно поновлювався за програмою повторення з часу першого надання (див. параграф 34 вище).

82. Додаткову гарантію захисту надає Незалежний оглядач (див. параграф 37 вище). Проте його повноваження зводяться до звітування про загальне застосування положень закону і він не має права скасувати або змінити дозволи, попри те, що в кожному звіті, починаючи з травня 2006 року і надалі, він висловлював чітку позицію, що “стаття 44 могла б застосовуватися менше і я очікую, що вона буде застосовуватися менше” (див. параграфи 38-43 вище).

83. Також занепокоєння викликає широта дискреції, яка надається окремому співробітнику поліції. Співробітник зобов'язаний, проводячи огляд, дотримуватися положень Кодексу. Проте Кодекс регулює в основному порядок проведення зупинення та огляду, а не передбачає якихось обмежень на рішення співробітника щодо зупинення та огляду. Це рішення, як зрозуміло пояснила Палата лордів, ґрунтується виключно на “передчутті” або “професійній інтуїції” відповідного співробітника (див. параграф 23 вище). Йому не лише не потрібно показувати наявність будь-якої розумної підозри, він не повинен навіть суб'єктивно підозрювати щось стосовно особи, яка зупиняється та оглядається. Єдиним обмеженням є те, що огляд повинен бути з метою пошуку предметів, які можуть використовуватися у зв'язку з тероризмом, що є дуже широкою категорією, яка може включати багато предметів, що зазвичай мають при собі люди на вулицях. За умови, що особа зупиняється з метою пошуку таких предметів, співробітник поліції не повинен навіть мати підстав підозрювати наявність таких предметів. Як зазначив лорд Браун у Палаті лордів, повноваження зупиняти та оглядати, передбачене статтею 44, “радикально ... відходить від нашого традиційного розуміння меж поліцейської влади” (див. параграф 23 вище).

84. У цьому зв'язку Суд вражений статистичними та іншими даними, які свідчать про ступінь застосування співробітниками поліції повноважень зупиняти та оглядати за статтею 44 Акта. Міністерство юстиції зафіксувало загалом 33177 оглядів у 2004/5 році, 44545 у 2005/6 році, 37000 у 2006/7 році та 117278 у 2007/8 році (див. параграфи 44-46 вище). У своєму Звіті про застосування Акта в 2007 році лорд Карлайл зазначив, що хоча після оглядів за статтею 44 проводилися арешти за інші злочини, жоден з багатьох тисяч оглядів ніколи не стосувався злочину тероризму. У своєму звіті 2008 року лорд Карлайл зазначив, що прикладів неправильного та непотрібного застосування статті 44 було безліч, що існували докази випадків, коли особа, яка зупинялася, була настільки далекою від будь-яких відомих характеристик тероризму, що реалістично була відсутня найменша можливість того, що він чи вона є терористом, і при цьому були відсутні будь-які інші обставини, які виправдовували би зупинення.

85. На думку Суду, у наданні такої широкої дискреції співробітнику поліції наявний очевидний ризик свавільності. Хоча випадки, які розглядаються, не стосуються чорношкірих заявників або таких, що мають азіатське походження, ризики дискримінаційного застосування повноважень проти таких осіб є дуже реальними, як було визнано в рішеннях лорда Хоупа (Lord Hope), лорда Скотта (Lord Scott) та лорда Брауна. Наявна статистика свідчить, що чорношкірі та особи азіатського походження зазнавали застосування цих

повноважень непропорційною мірою, хоча Незалежний оглядач також відзначив у своєму останньому звіті, що також існувала практика зупинення та огляду білошкірих людей лише для того, щоб забезпечити кращий расовий баланс у статистиці (див. параграфи 43-44 вище). Більше того, існує ризик того, що настільки широко сформульоване повноваження може бути застосовано неналежним чином проти осіб, які беруть участь у демонстраціях та протестах, у порушення статті 10 та/або статті 11 Конвенції.

86. Уряд стверджує, що гарантії захисту проти зловживання передбачені в праві особи оскаржити зупинення та огляд шляхом судової перевірки або за допомогою позову про відшкодування шкоди. Але обмеженість обох цих заходів ясно відображається у цій справі. Зокрема, за відсутності будь-якого обов'язку співробітника поліції вказувати на розумну підозру, імовірно буде складно, якщо не неможливо, довести, що повноваження було застосовано неналежним чином.

87. Отже, Суд вважає, що повноваження надавати дозвіл та підтвердження, а також зупиняти та оглядати відповідно до статей 44 і 45 Акта 2000 року не є ні достатньою мірою обмеженими, ні такими, що підлягають адекватним юридичним гарантіям захисту проти зловживання. Тому вони не є "згідно із законом", з чого слідує, що мало місце порушення статті 8 Конвенції.

С. Стверджувані порушення статей 10 та 11 Конвенції

88. Заявники також стверджували, що було порушено їхні права на свободу вираження поглядів за статтею 10 та на свободу зібрань за статтею 11. Було заявлено, що зупинення та огляд, які призвели до затримки, хоч і тимчасової, у веденні репортажу в реальному часі з місця події або зйомці протесту, становили втручання у права за статтею 10. Також було заявлено, що відповідне законодавство само по собі, з його неадекватними гарантіями захисту, цілком могло мати ефект залякування та стримування на здійснення цих прав у вигляді мирного протесту, і що саме це мало місце у випадку першого заявника.

89. Уряд стверджував, що ні існування повноважень зупиняти та оглядати, ні їх застосування за конкретних обставин справи заявників не становило втручання у їхні права за статтею 10 або 11.

90. У світлі свого вищенаведеного висновку про те, що мало місце порушення статті 8, Суд не вважає необхідним розглядати решту скарг заявників відповідно до Конвенції.

III. ЗАСТОСУВАННЯ СТАТТІ 41 КОНВЕНЦІЇ

91. Стаття 41 Конвенції передбачає:

“Якщо Суд визнає факт порушення Конвенції або протоколів до неї і якщо внутрішнє право відповідної Високої Договірної Сторони передбачає лише часткове відшкодування, Суд, у разі необхідності, надає потерпілій стороні справедливую сатисфакцію.”

A. Шкода

92. Заявники стверджували, що вони почувалися переслідуваними та наляканими діями поліції, і що Суду слід було б присудити їм компенсацію у 500 ф.ст. кожному в частині моральної шкоди.

93. Уряд заявив, що з огляду на коротку тривалість зупинення та огляду не слід було присуджувати жодної компенсації.

94. Суд погоджується з Урядом, що визнання порушення становить достатню справедливую сатисфакцію за обставин цієї справи.

B. Витрати

95. Заявники також вимагали 40652,06 ф.ст., з урахуванням податку на додану вартість (ПДВ), за витрати, понесені під час провадження у Суді. Це включало 8178,92 ф.ст. витрат з боку Liberty (яка нараховувала витрати за ставкою 210 ф.ст. на годину для головних адвокатів та 111 ф.ст. на годину для стажера-соліситора) разом з гонорами трьох адвокатів у сумі 32473,14 ф.ст. з ПДВ.

96. Уряд стверджував, що погодинні ставки, які були нараховані представниками заявників, та кількість зарахованих годин були надмірними, особливо враховуючи те, що відповідні питання вже були предметом детального доведення у національних судах.

97. Відповідно до практики Суду, заявник має право на відшкодування витрат лише тією мірою, якою було доведено, що вони були дійсно і необхідною мірою понесені та були розумними щодо розміру. У цій справі, ураховуючи наявну інформацію та суми, які присуджувалися у подібних справах проти Сполученого Королівства (див., наприклад, цитоване вище рішення у справі *S. and Marper*), Суд вважає розумним присудити 35000 євро, що покриває витрати на провадження у Суді, з вирахуванням 1150 євро, які вже були отримані у вигляді правової допомоги.

С. Пеня

98. Суд вважає належним те, щоб пеня ґрунтувалася на граничній кредитній ставці Європейського центрального банку, до якої додаються три відсоткові пункти.

НА ЦИХ ПІДСТАВАХ СУД ОДНОГОЛОСНО

1. *Оголошує* заяву прийнятною;
2. *Постановляє*, що мало місце порушення статті 8 Конвенції;
3. *Постановляє*, що немає необхідності розглядати скарги за статтями 5, 10 та 11 Конвенції;
4. *Постановляє*, що визнання порушення становить достатню справедливу сатисфакцію стосовно будь-якої моральної шкоди, якої зазнали заявники;
5. *Постановляє*
 - (а) що держава-відповідач повинна сплатити заявникам, упродовж трьох місяців з дати, коли рішення набуде чинності відповідно до пункту 2 статті 44 Конвенції, 33850 (тридцять три тисячі вісімсот п'ятдесят) євро плюс будь-який податок, який може стягуватися із заявників, у частині витрат, які повинні бути переведені у фунти стерлінгів за курсом, що застосовується на день платежу;
 - (б) що зі спливом зазначених вище трьох місяців і до виплати на зазначені суми у період несплати має нараховуватися простий відсоток у розмірі граничної кредитної ставки Європейського центрального банку плюс три відсоткові пункти;
6. *Відхиляє* решту вимог заявників щодо справедливої сатисфакції.

Учинено англійською мовою та повідомлено в письмовій формі 12 січня 2010 року відповідно до пунктів 2 і 3 правила 77 Регламенту Суду.

Лоуренс Ерлі
Секретар

Лех Гарліцкі
Голова

© Рада Європи/Європейський суд з прав людини, 2012.

Офіційними мовами Європейського суду з прав людини є англійська та французька мови. Цей переклад підготовлено на замовлення і за підтримки Цільового фонду «Права людини» Ради Європи (www.coe.int/humanrightstrustfund). Він не є зобов'язальним для Суду і Суд також не несе відповідальності за його якість. Переклад можна завантажити з електронної бази рішень (HUDOC) Європейського Суду з прав людини (<http://hudoc.echr.coe.int>) або з будь-якої іншої бази, в якій його розміщено з дозволу Суду. Копіювання тексту перекладу допускається в некомерційних цілях за умови наведення повної назви справи, разом із вищенаведеним повідомленням про авторські права та посиланням на Цільовий фонд «Права людини». З питань, пов'язаних з наміром використати ту чи іншу частину цього перекладу в комерційних цілях, прохання звертатися за адресою publishing@echr.coe.int.

© Council of Europe/European Court of Human Rights, 2012.

The official languages of the European Court of Human Rights are English and French. This translation was commissioned with the support of the Human Rights Trust Fund of the Council of Europe (www.coe.int/humanrightstrustfund). It 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 (<http://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 and reference to the Human Rights Trust Fund. If it is intended to use any part of this translation for commercial purposes, please contact publishing@echr.coe.int.

© Conseil de l'Europe/Cour européenne des droits de l'homme, 2012.

Les langues officielles de la Cour européenne des droits de l'homme sont le français et l'anglais. La présente traduction a été effectuée avec le soutien du Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme du Conseil de l'Europe (www.coe.int/humanrightstrustfund). Elle 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 (<http://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 ainsi que de la référence au Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme. 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.