



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

© Съвет на Европа/Европейски съд по правата на човека, 2013 г. Този превод не обвързва Съда. За допълнителна информация моля вижте пълните указания за авторските права в края на документа.

© Council of Europe/European Court of Human Rights, 2013. This translation 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, 2013. La présente traduction ne lie pas la Cour. Pour plus de renseignements veuillez lire l'indication de copyright/droits d'auteur à la fin du présent document.

ЧЕТВЪРТА СЕКЦИЯ

ДЕЛО GILLAN AND QUINTON срещу ОБЕДИНЕНОТО
КРАЛСТВО

(жалба № 4158/05)

РЕШЕНИЕ

СТРАСБУРГ

12 януари 2010 г.

ОКОНЧАТЕЛНО

28/06/2010

Това решение стана окончателно при условията на член 44 § 2 от Конвенцията. То може да претърпи редакционни промени

По делото Gillan and Quinton срещу Обединеното кралство,
Европейският съд по правата на човека (четвърта секция),
заседаващ в камара в състав:

Lech Garlicki, *председател*,

Nicolas Bratza,

Giovanni Bonello,

Ljiljana Mijović,

Päivi Hirvelä,

Ledi Bianku,

Nebojša Vučinić, *съдиш*,

и Lawrence Early, *секретар на секцията*,

След проведени закрити заседания на 12 май и 8 декември 2009 г.,

Постанови следното решение прието на последната спомената дата:

ПРОЦЕДУРА

1. Делото е образувано по жалба (№ 4158/05) срещу Обединено кралство и Северна Ирландия, подадена до Съда съгласно член 34 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи („Конвенцията“) от двама британски граждани г-н Кевин Гилън и г-жа Пени Куинтън („жалбоподателите“) на 26 януари 2005 г. Пълният формуляр на жалбата беше подаден на 30 април 2007 г.

2. Жалбоподателите, на които е предоставена правна помощ, се представляват от г-жа Корина Фъргюсън, адвокат, практикуващ в Лондон. Правителството на Обединеното кралство („правителството“) се представлява от агента си г-н John Grainger, Министерство на външните работи.

3. Жалбоподателите твърдят, че правомощията за спиране и претърсване, използвани срещу тях от полицията са в нарушение на правата им по членове 5, 8, 10 и 11 от Конвенцията.

4. На 30 май 2008 г. председателят на камарата взе решение да съобщи на правителството за жалбата. Беше решено също така основателността и допустимостта на жалбата да бъдат разгледани едновременно (член 29 § 3).

5. На 12 май 2009 г. в Сградата на правата на човека в Страсбург се проведе открито съдебно заседание (член 59 § 3 от Правилника на Съда).

Пред Съда се явиха:

(a) *за правителството*

Г-н J. GRAINGER,	<i>агент,</i>
Г-н J. EADIE QC,	
Г-н J. MILFORD,	<i>адвокати,</i>
Г-н M. KUMICKI,	
Г-н A. MITHAM,	
Г-жа J. GLADSTONE,	<i>съветници;</i>

(b) *за жалбоподателите*

Г-н Б. ЕМЕРСЪН QC,	
Г-н А. БЕЙЛИН,	<i>адвокати,</i>
Г-жа К. ФЪРГЮСЪН,	<i>съветник.</i>

Съдът изслуша обръщенията на г-н Емерсън и г-н Eadie, както и отговорите на въпросите, зададени им от съдиите.

ФАКТИТЕ

I. ОБСТОЯТЕЛСТВАТА ПО ДЕЛОТО

6. Жалбоподателите са родени съответно през 1977 г. и 1971 г. и живеят в Лондон.

A. Обискът

7. Между 9 и 12 септември 2003 г. в Ексел център в Докландс, източен Лондон се провеждало международно изложение на системи и оборудване за отбрана („оръжейното изложение“), срещу което се провеждали протести и демонстрации.

8. Около 10.30 ч. сутринта на 9 септември 2003 г. първият жалбоподател карал велосипед и носел раница в близост до оръжейното изложение, отивайки да се присъедини към демонстрацията. Бил спрял и обискиран от двама полицаи, които му заявили, че обискът се извършва в съответствие с член 44 от Закона срещу тероризма от 2000 г. („Законът от 2000 г.“: виж параграфи 28-34 по-долу) за предмети, които могат да бъдат използвани във връзка с тероризъм. Било му връчено съобщение в този смисъл. Първият жалбоподател твърди, че на въпроса му защо е спрял било отговорено,

че е поради многото протестиращи, които са наоколо и защото полицията се притеснявала, че могат да предизвикат проблеми. Не било открито нищо уличаващо (макар че полицейските служители извели компютърни разпечатки с информация за демонстрацията) и на първия жалбоподател било разрешено да продължи по пътя си. Бил задържан за около 20 минути.

9. Около 13.15 ч. на 9 септември 2003 г. втората жалбоподателка, която носела фотографска жилетка и малка чанта и държала камера в ръка, била спряна в близост до оръжейното изложение. Тя както изглежда излязла от някакви храсти. Втората жалбоподателка, която била журналист, била на мястото за да заснеме протестите. Била обисквана от полицейски служител от столичната полиция, въпреки че показала журналистическата си карта за да се идентифицира. Било й казано да спре да снима. Полицейската служителка й казала, че упражнява правомощията си съгласно членове 44 и 45 от Закона от 2000 г. Не било открито нищо уличаващо и на втората жалбоподателка й било позволено да продължи пътя си. Докладът от обиска й посочвал, че била спряна за пет минути, но тя смята, че са били по-скоро тридесет минути. Твърди, че се почувствала толкова уплашена и стресирана, че не е била в състояние да се върне на мястото на демонстрацията, въпреки че имала намерение да заснеме документален филм или да продаде кадри от него.

В. Производството по съдебно обжалване

1. Висшият съд

10. Жалбоподателите обжалвали пред съд законността на правомощията за спиране и обиск, използвани срещу тях. Преди заседанието пред Висшия съд Държавният секретар предложил на жалбоподателите да са проведе производство, което би позволило на Висшия съд да разгледа в закрито заседание с участието на специален адвокат, събраните разузнавателни материали, които били в основата на решението на Държавния секретар да одобри това овластяване (член 46 от Закона от 2000 г.: виж параграфи 30-31 по-долу). Жалбоподателите обаче посочили, че не намират за необходимо или подходящо производството да протече по този начин, тъй като нямали намерение да оспорват преценката за наличието на обща опасност от тероризъм срещу Обединеното кралство. Вместо това те твърдели първо, че въпросното овластяване и потвърждението му, доколкото представлявали част от постоянна програма за овластявания, обхващаща цялата територия на Лондон, били *ultra vires* и противоправни, тъй като имало редица недвусмислени данни, че парламентът е предвидил овластяването по член 44 от Закона от 2000

г. („правомощието по член 44“) да се извършва и одобрява само в отговор на непосредствена терористична заплаха за конкретно място, по отношение на което обикновените полицейски правомощия за спиране и обиск не били подходящи. На второ място жалбоподателите твърдят, че използването на правомощието по член 44 от полицейските служители при спирането и обиска им в близост до оръжейното изложение противоречало на целта на закона и било противоправно и че на полицейските служители или не са дадени наставления или дадените им такива били разчетени да причиняват злоупотреба с власт от страна на служителите. Трето, жалбоподателите твърдят, че правомощията по член 44 и упражняването на власт в съответствие с тях представляват непропорционална намеса в правата им по членове 5, 8, 9, 10 и 11 от Конвенцията.

11. На 31 октомври 2003 г. състав на съда отхвърлил жалбата ([2003] EWHC 2545). Съдия Брук, постановил решението на съда, приел, че Парламентът е предвидил, че правомощието по член 44 може да обхваща една цяла полицейска територия в отговор на обща сериозна заплаха от терористична дейност и че овластяването и последващото одобряване от държавния секретар не са *ultra vires*.

Съдия Брук приел във връзка с второто основание от оплакването на жалбоподателите следното:

„Правомощията, предоставени на полицията съгласно член 44 са правомощия, които повечето британци биха счели за напълно ненужни в тази страна, особено в мирно време. Хората винаги са били свободни да ходят където пожелаят в тази страна, освен ако полицията няма основателна причина да ги спира. Парламентът обаче е преценил, че съвременните опасности, предизвикани от международния тероризъм и от ирландския отцепнически тероризъм са такива, че народът следва да бъде доволен, че полицията е в състояние да ни спира и обискира по нейна преценка за предмети, които могат да бъдат свързани с тероризъм.

Обяснимо е, че ако полицията злоупотребява с тези правомощия и ги използва непропорционално срещу тези, които възприема като не особено приятелски настроени към нея, това означава, че терористите до известна степен са спечелили. Правото на мирни демонстрации срещу оръжейно изложение е също толкова важно, колкото и правото на едно лице да се разхожда или кара велосипед по улиците на Лондон без да бъде спирано от полицията, освен ако няма основателна причина. Ако полицията иска да използва тези извънредни правомощия за спиране и обиск без причина тя трябва да ги упражнява по начин, който не предизвиква основателни оплаквания за произволна злоупотреба с власт.

Ние обаче не сме убедени, че поведението на полицията на 9 септември е дало основание на г-н Гилън или г-жа Куинтън да прибегнат до публичноправни средства за защита. Налице са съвсем достатъчно доказателства в състояние да ни убедят, че при липсата на всякакви доказателства, че тези правомощия обичайно се използват при събития които имат символично значение, оръжейното изложение е било събитие, което създавало достатъчно

безпокойство за полицията за да я убеди, че използването на правомощията по член 44 е необходимо Но това е било наистина трудно решение и столичната полиция би било добре да преразгледа програмите си за обучение и инструктаж и формулировката на стандартните формуляри, които се използват при спиране/обиск по член 44 ако иска да избегне подобни жалби за в бъдеще. ...“

Накрая Съдът приел, че правомощията били предвидени в закона и не били непропорционални с оглед опасността от терористични атаки в Лондон.

2. Апелативният съд

12. Апелативният съд постановил решение на 29 юли 2004 г. ([2004] EWCA Civ 1067). Що се отнася до точното тълкуване на закона той приел, че:

„Очевидно Парламентът е предвидил извънредно възможност за произволно спиране и обискване, но както вече посочихме при разглеждането на формулировките на съответните разпоредби, е предвидил, че употребата на това правомощие е подчинена на определени гаранции. Правомощието може да се използва единствено за конкретна цел и за срока на овластяване определен от висш служител и потвърден от държавния секретар. Освен това овластяването е само за ограничен срок докато не бъде подновено.

Според нас не е изненадващо, че думата „целесъобразен“ се появява в член 44(3) във връзка с правомощието за овластяване. Целта на законовата разпоредба е да предостави правомощие на висшестоящия служител да прецени как да бъде употребявана тази власт. Съгласявайки се с първоинстанционния съд бихме разгледали тази дума в обичайното ѝ значение на полезен. Това е напълно в съответствие с общите принципи на законодателството, съгласно които подобни правомощия следва да се упражняват когато висшестоящият полицейски служител намери, че е полезно това правомощие да бъде използвано за предотвратяване на терористични действия.

Разтълкувани по този начин членове 44 и 45 не влизат в противоречие с разпоредбите на ЕКПЧ. Ако тези разпоредби са били нарушение то това е поради начина на упражняване на правомощието, а не поради наличието му. Всяко възможно нарушение на ЕКПЧ зависи от обстоятелствата, при които е упражнено правомощието, произтичащо от тези членове.“

13. Апелативният съд не намерил за необходимо да обсъди приложимостта на член 5 § 1 тъй като приел, че лишаването от свобода било оправдано съгласно член 5 § 1(b). Той приел обаче, че ако трябва да се произнесе по този въпрос по-правилното становище било, че не е налице лишаване от свобода имайки предвид ограничения характер на намесата при обикновени спиране и обиск и факта, че основната цел не е лицето да бъде лишено от свобода, а по-скоро извършване на определен вид проверка. Той освен това не е намерил членове 10 и 11 за приложими. Макар доказателствата, представени от жалбоподателите да дават известни причини за безпокойство, че правомощията са използвани срещу тях за да бъде контролирано или

възпрепятствано присъствието им на демонстрацията, тези въпроси не били проверени защото идеята на доводите им била насочена към съответствието на законодателството с Конвенцията, но правомощията за спиране и обиск не биха въздействали на правото на свобода на изразяване или събрание при надлежното им използване като ограничена във времето мярка за търсене на предмети, свързани с тероризъм.

14. Ответникът - комисарят на столичната полиция признал, че спирането и обискът представляват намеса в правата на жалбоподателите по член 8, а апелативният съд приел, че това е правилният подход, описвайки член 44 като „изключително широко правомощие за навлизане в личната сфера на членовете на обществото“. Той обаче приел, че намесата била в съответствие със закона по следните съображения:

„Законът“, който тук е обект на критика е самата норма, а не фактът на овластяването. Този закон е публично достояние както всяка друга норма. Разпоредбите му не са произволни в никакъв относим смисъл. Макар да не е необходимо полицейският служител да има основание да предполага за наличието на подозрителни предмети преди да спре даден гражданин във всеки конкретен случай (член 45(1)(b)), той може да бъде овластен да използва тези правомощия само за ограничени цели и когато е взето решение, че упражняването на тези правомощия е целесъобразно с оглед важната цел за предотвратяване на терористични действия (член 44(3)). Контролираната по този начин система не може да се разглежда като произволна в смисъл, който я лишава от статуса ѝ на „закон“ в самостоятелното значение на това понятие, както се разбира в практиката по Конвенцията. В допълнение, макар овластяването и неговото разрешаване да не се публикуват, тъй като не без основание се счита, че публикуването може да накърни ефективността на правомощията за спиране и обиск и доколкото лицето, което е спряно има право да направи писмено възражение съгласно член 45(5), в тази връзка липсата на публикуване не означава, че случилото се не е в съответствие с процедура, предвидена в закона.“

Освен това, имайки предвид естеството на терористичната заплаха срещу Обединеното кралство, овластяването и одобряването на това правомощие не може да се разглежда по принцип като непропорционално: неудобствата от смущаването и ограничаването, налагани дори на голям брой лица чрез спирането и обиска вероятно не съответстват на предимствата, които произтичат от възможността за осуетяване или възпиране на терористични нападения. Имайки предвид характера на оръжейното изложение, близостта му до летище и място на предишен терористичен инцидент (свързан със Северноирландския въпрос) и с факта на провеждането на протест, полицията е имала право да прецени, че следва да бъдат упражнени правомощията по член 44. Въпреки това непълнотата на доказателствата, представени от полицията относно употребата на правомощията по член 44 в близост до оръжейното изложение прави

невъзможно достигането до каквото и да е заключение относно законосъобразността и пропорционалността на употребата на правомощието срещу жалбоподателите.

3. Камарата на лордовете

15. На 8 март 2006 г. Камарата на лордовете единодушно отхвърлила жалбата на жалбоподателите ([2006] UKHL 12). Лорд Бингам, с когото останалите лордове се съгласяват, започва със следната констатация:

„1. Стара и високо ценена традиция на нашата страна е всеки да бъде свободен да ходи по своите си дела по пътищата на страната, уверен, че няма да бъде спрял и обискиран от полицията освен ако е основателно заподозрян в извършването на престъпление. Тази традиция е толкова ревностно защитавана, че почти се е превърнала в конституционен принцип. Тя обаче не е абсолютно правило. От години насам съществуват законови изключения от нея. Тези жалби засягат изключението, намиращо се в членове 44-47 от Закона за тероризма от 2000 г. („Законът от 2000 г.“). Жалбоподателите оспорват употребата на тези разпоредби и в крайна сметка самите разпоредби. Доколкото всяко отклонение от обичайните правила изисква обстойна проверка, тяхното оплакване повдига въпроси от общо значение.“

16. Първият въпрос пред Камарата на лордовете бил относно точното тълкуване на нормата. Жалбоподателите твърдели, че член 44(3) трябва да се тълкува като позволяващ овластяването да се извършва само ако решаващият орган има разумни основания да счита, че правомощията са необходими и подходящи единствено за предотвратяване на тероризъм. Лорд Бингам отхвърлил това тълкуване, тъй като думата „целесъобразен“ в разпоредбата имала твърде различно значение от „необходим“. Той продължава:

„14. ... Има обаче и други основания за отхвърляне на този довод. Както вече беше признато, вярно е, че член 45(1)(b), отдалечавайки се от условието за разумно подозрение, се отклонява от нормалното правило, приложимо когато един полицай упражнява правомощието да спира и обискира. Следователно в допустимите тълкувателни рамки може да се проявява склонност на понятието целесъобразен да се придава значение, което не е по-широко от това което се изисква според контекста. Анализът на нормативния контекст обаче разкрива, че овластяването и упражняването на правомощието са регулирани много строго като няма място за заключение, че Парламентът не е имал предвид това което е казал. Всъщност са налице всички данни, че Парламентът е оценил значението на предоставеното от него правомощие, но го е замислил като подходяща мярка за защита на обществото срещу сериозните рискове от тероризъм при условие, че правомощието е обект на ефективни ограничения. Законодателството съдържа поредица от подобни ограничения. Първо овластяването по член 44(1) или (2) може да се извърши само ако лицето, което го прави го намира (и, излишно е да се казва, с основание го намира) за целесъобразно „с оглед предотвратяване на терористични действия“. Овластяването трябва да бъде насочено към тази по-висша цел. Второ, овластяването може да бъде извършено само от най-висшите полицейски служители. Трето, овластяването не може да се разпростира отвъд съответната

полицейска територия и не е необходимо да се простира над цялата територия. Четвърто, овластяването е ограничено за срок от 28 дни като не е задължително за целия срок. Пето, овластяването незабавно трябва да бъде докладвано на Държавния секретар. Шесто, овластяването отпада ако не бъде потвърдено от Държавния секретар в срок от 48 часа. Седмо, Държавният секретар може да съкрати срока на овластяването или да го прекрати след изтичането на определен период от време. Осмо, подновяването на овластяването се подчинява на същата процедура за одобрение. Девето, правомощията, предоставени на полиция по силата на овластяването, съгласно членове 44(1) или (2) могат да бъдат упражнявани само за търсене на предмети, които могат да бъдат използвани във връзка с тероризъм. Десето, в член 126 Парламентът е предвидил най-малко веднъж годишно пред него да се представят доклади по прилагането на закона, което в случая е било направено с похвална задълбоченост, честност и експертност от лорд Карлайл от Берю QC. Накрая, ясно е, че всяка злоупотреба с правомощието за овластяване, одобряване или извършване на обиск би изправила длъжностното лице, вземащо решението, Държавния секретар или полиция според случая пред изправителни правни действия.

15. Принципът на законоустановеност не се прилага в този контекст доколкото дори да се приеме, че тези разпоредби нарушават основни човешки права, което само по себе си е спорно предположение, те не го правят по общ начин, а чрез разпоредби, които имат подробен, конкретен и недвусмислен характер. Становището на жалбоподателите не се подкрепя и от писмото на министъра на вътрешните работи. То може да представлява предпазлив официален отговор на оплакването на жалбоподателите и на призива на Лорд Карлайл тези правомощия да се упражняват пестеливо. Но то не може дори и предполагаемо да засегне тълкуването на член 44(3). Смисълът на тази алинея е, че овластяването може да се извърши ако и само ако лицето, което го прави счита за вероятно тези правомощия за спиране и обиск да имат значителна практическа стойност и полза за постигането на обществената цел, към която са насочени тези разпоредби, а именно предотвратяване на терористични актове.“

17. Лорд Бингам отхвърля твърдението на жалбоподателите, че „постоянната програма“ за овластявания е *ultra vires*, както следва:

„18. Вторият и основен довод на жалбоподателите е насочен към последователните овластявания, които се прилагат на територията на столичната полиция от февруари 2001 г. и продължават до септември 2003 г. Те твърдят, че едно е да се одобрява упражняването на изключителни правомощия за борба с дадена конкретна заплаха, а съвсем друго е да се позволява, както се случва на практика, продължителното упражняване на това правомощие на територията на Лондон. Отново това не е неприемливо твърдение. Може да се допусне, че овластяването, подновявано месец за месец може да се превърне в продукт на рутинна бюрократична практика, а не на информирано решение, съгласно ясните изисквания на членове 44 и 46. Всички овластявания и одобрения обаче, за които става въпрос в настоящите жалби, са в съответствие със законовите ограничения относно продължителността и територията. Подновяването е изрично позволено от член 46(7). Овластяванията и одобренията са в съответствие с буквата на закона. Доказателствата на помощник-комисаря и на Катрин Бърн не подкрепят, а всъщност опровергават заключението за наличие на рутинна бюрократична практика. Възможно е Парламентът, законодателстващ преди събитията от септември 2001 г. да не е

предвиждал продължителни последователни овластявания. Въпреки това той очевидно е имал за цел да предвиди в правомощията по член 44 да се упражняват при очаквана терористична заплаха, която тези правомощия трябва да предотвратят, а тенденцията за възобновявания, която се наблюдава към септември 2003 г. (разбираемо е, че тази тенденция се е променила от тогава) е сама по себе си резултат на принципното несъгласие на парламента да предостави тези изключителни правомощия за спиране и обиск на постоянна основа на територията на цялата страна. Докладвайки за изпълнението на закона от 2000 г. през 2002 и 2003 г. лорд Карлайл ...прие, че членове 44 и 45 продължават да бъдат необходими и пропорционални на продължаващата сериозна заплаха от тероризъм и разгледа Лондон като „особен случай, имащ уязвими цели и значителни жилищни територии, разположени почти във всички райони“.

18. По въпроса дали някой от жалбоподателите е бил лишен от свобода в резултат на процедурата по спиране и обиск лорд Бингам коментира липсата на решения на ЕСПЧ по аналогични обстоятелства и приема, че има някои характеристики, присъщи на лишаването от свобода като например принудителния характер на мярката. Доколкото обаче процедурата обикновено е сравнително кратка и спряното лице не е арестувано, не са му поставени белезници, не е ограничено или преместено на друго място, това лице не може да се счита за „задържано в смисъл на ограничено или лишено от свобода, а по-скоро като задържано в смисъл на лишено от възможността да продължи или накарано да изчака“. Следователно член 5 не се прилага.

19. Що се отнася до приложимостта на член 8 лорд Бингам изразява:

„28. ... съмнение в това дали обичайният повърхностен обиск на лицето представлява незачитане на личния живот. Вярно е, че „личен живот“ е широко тълкувано понятие, обхващащо множество права на лична независимост. Практиката по Конвенцията обаче ясно разкрива, че нахлуването трябва да достигне определено ниво на сериозност за да бъде ангажирано приложението на Конвенцията, която се занимава преди всичко с човешки права и основни свободи, поради това съм склонен да приема, че обичайният повърхностен обиск на лицето и отварянето на чанти като това, на което пътниците на летищата се подлагат без да се оплакват например, едва ли достига това ниво.“

20. Лорд Бингам не смята, че правомощието за спиране и обиск по членове 44-45, надлежно упражнено в съответствие със закона и с Кодекс А, може да бъде използвано за нарушение на правата на лицето по членове 10 или 11 от Конвенцията.

21. Въпреки съмненията му относно приложимостта на членове 5, 8, 10 или 11, лорд Бингам обсъжда дали правомощията за спиране и обиск съответстват на изискването за законоустановеност, съгласно Конвенцията, както следва:

„34. Изискването за законоустановеност по Конвенцията касае изключително важни характеристики на върховенството на закона. Упражняването на правомощия от органите на властта, доколкото засяга членовете на обществото, трябва да се ръководи от ясни и общодостъпни разпоредби на закона. Хората не

трябва да бъдат излагани на намеса от страна на органите на властта, действащи по лична прищявка, каприз, злонамереност, пристрастие или цел, различна от тази с оглед на която е предвидено правомощието. В този контекст това е което се има предвид под произвол, който е противоположност на законността. Това е теста, който всяка намеса или дерогиране на право по Конвенцията трябва да изпълнява за да бъде избегнато нарушение.

35. Разглежданият режим за спиране и обиск според мен изпълнява този тест. Законът от 2000 г. информира обществеността, че тези правомощия са налице ако са надлежно позволени и потвърдени. Той определя и ограниченията на тези правомощия доста подробно. Кодекс А, който е публичен документ, описва подробно процедурата. Законът и кодексът не изискват фактът или подробностите около овластяването винаги да бъдат публикувани дори и пост фактум, но аз се съмнявам дали те могат да бъдат разглеждани като „закон“, а не като процедура за привеждане на закона в действие. Във всеки случай изискването за предварително обявяване на овластяването или одобрението би изпразнило от съдържание един потенциално ценен източник за защита на обществото. Ефикасността на подобна мярка би била тежко отслабена ако потенциалните извършители са информирани предварително. Всяко лице, което е спряно и обискирано трябва да бъде информирано от полицаите за всичко, което трябва да знае. Упражнявайки това правомощие полицаите не е свободен да действа произволно и би могъл да бъде съден ако го направи. Вярно е, че не е необходимо той да има подозрение преди спирането и обиска на дадено лице. Това на практика не може да се тълкува като предпоставка за спиране и обиск на хора, които очевидно не са заподозрени в тероризъм, тъй като би било напразно губене на време. Трябва да се гарантира, че полицаите няма да бъдат ограничавани да спира и обискира лице, което е заподозрян като потенциален терорист от страх, че не може да изложи основателни причини за подозрението си. Не може да се предположи, че в такива случаи полицаите упражняват правомощията си дискриминационно (невъзможен спор относно фактите), а аз предпочитам да не казвам нищо по въпроса за дискриминацията.“

22. Лорд Хоуп от Крегхед се съгласява с лорд Бингам. В частност той приема, че правомощието за спиране и обиск е в съответствие с принципа за законоустановеност поради следните причини:

„48. Гледката на полицейски служители, снабдени с кочани с формуляри 5090 за спиране/обиск, използвани за документиране на факта, че едно лице или превозно средство е било спряно в съответствие членове 44(1) или 44(2), стана известна в централен Лондон след самоубийствения бомбен атентат, извършен на 7 юли 2005 г. и след опитите за повторение на нападенията две седмици по-късно. Те могат да бъдат забелязани зад бариерите на станциите на лондонското метро да наблюдават преминаващите през загражденията хора и от време на време да спират някого, който е привлякъл вниманието им и да го обискират. Повечето хора, които знаят за полицейското присъствие са там тъй като искат да използват обществения транспорт. Пътуващите граждани се успокояват от това, което виждат да прави полицията на загражденията. Полицаите са на предната линия сред хората, изложени на опасност ако се случи друго терористично нападение. Но хората, които са набелязани, спрени и обискирани по този начин могат да разглеждат нещата по съвсем различен начин. Те могат да възприемат процеса като неудобен, досаден и дразнещ. Доколкото това се извършва на публично място те могат да го възприемат и като поставящо ги в неудобно положение. Много е вероятно това да е случаят ако считат, противно на

фактите, че са дискриминирани по расов признак. Тези особености на процеса повдигат този въпрос. Достатъчни ли са ограниченията за използването на това правомощие да се отговори на твърдението, че правата на едно обискирано лице по Конвенцията се нарушават, тъй като използването му е непредвидимо и произволно?

49. От гледна точка на това лице ситуацията е такава, че всички карти са в ръцете на полицията. Именно тя, а не обществеността като цяло знае, че е в сила подобно овластяване на съответната територия. Именно полицията решава кога и къде в рамките на тази територия да упражни правомощието, което ѝ е било предоставено. Именно тя решава кои лица и кои превозни средства да бъдат спрени и обискирани. Членове 44(1) и 44(2) поясняват, че правомощието може да се упражнява само от униформен полицаи. Член 45(1)(а) предвижда, че правомощието може да се упражнява само с цел търсене на предмети, които могат да бъдат използвани във връзка с тероризъм. В закона или в който и да е друг публикуван документ обаче не са въведени критерии какво точно трябва да има наум полицаят преди да може да упражни това правомощие.

50. Член 45(1)(b) гласи, че правомощието може да бъде упражнявано без значение дали полицаят има основание да подозира за наличието на предмети, които могат да бъдат използвани във връзка с тероризъм. Определението на думата „тероризъм“ за целите на този закон е широко и въпросът е оставен на преценката на всеки отделен полицейски служител. Първият знак, който дадено лице е възможно да получи, за това, че ще бъде спряно и обискирано е разпореждането то да спре. Добре информираните могат да направят известни предположения за това което се случва, когато видят полицаи с кочана с формуляри в ръце, гледащ към тях. За повечето хора обаче разпореждането да спрат би било изненада. Освен ако притежават предмети, които полицаят има право да търси, те могат да се запитат защо са били набелязани за извършване на действията, на които са подлагани.

51. Има разбира се силен аргумент за обратното. Това ще бъде така ако процедурата по спиране и обиск се окаже ефективна при набелязване и възпиране на лица, планиращи извършването на терористични действия. Огласяването на времето и мястото на извършване на тези действия помага на терориста. То пречи на работата на службите за сигурност. При наличие на предупреждение могат да се използват сложните методи на маскиране и прикриване. Лицата, свързани с тероризъм могат напълно да се възползват от всяка разпространена информация за това кога и къде е възможно да бъде упражнявано това правомощие. Затова полицията трябва да има свободата да решава кога и къде употребата на тази процедура трябва да бъде позволена и кои лица трябва да бъдат спирани импровизирано ако действията им са стъпки към извършване на терористични актове. Трябва ли тази система да се приеме за незаконосъобразна съгласно Конвенцията ... поради това, че е произволна?

...

55. ... Употребата на правомощието по член 44 трябва да се разглежда в контекста на законодателството, което го урежда. Необходимостта употребата му във всеки един момент и на всяко едно място да бъде разрешена, а това разрешение да бъде одобрено в срок от 48 часа предоставя законово основание, което е лесно достъпно за гражданите. Законът предвижда система за регулиране и контрол над упражняването на правомощието, която позволява на

лицето, което е спряно и обискирано, ако желае да провери законността на това действие пред съд. В такъв случай овластяването и одобрението му по необходимост ще бъдат допуснати като относими доказателства за да позволят надлежната преценка за спазване на закона. Правилото, съдържащо се в параграф 2.25 от Кодекс А, предупреждава полицаия, че правомощието може да се използва само по причини, свързани с тероризъм и че при упражняването му трябва да се обръща особено внимание за да не се дискриминират представители на малцинствени етнически групи. Не може да бъде по-добре казано от това. Това служи като напомняне, че е налице система от закони в рамките на които това правомощие трябва да бъде упражнявано. Полицай, които действат в тези рамки, не упражнява правомощието по член 44 произволно.

56. Както посочват заключителните думи в параграф 67 от решението по делото *Malone срещу Обединеното кралство* (1985) 7 EHRR 14 обемът на тези мерки трябва да бъде съпоставен с характера и степента на намесата в правата на гражданина по Конвенцията, която намеса би могла да произтича от упражняването на правомощието, предоставено на полицейските органи. Действията, които полицаите може да извършват при упражняването на правомощието по член 44 са ограничени от разпоредбите на член 45(3) и 45(4). Той не може да изисква лицето да съблича дрехите си на публично място с изключение на конкретно посочени, а лицето може да бъде задържано само за толкова време, колкото е разумно необходимо за извършване на обиска на мястото или в близост до мястото, където лицето или превозното средство са били спрени. Степента на нахлуване не е много висока като се има предвид очевидната важност на целта, с оглед на която се прибегва до него. Според мен законовата рамка, в която то се упражнява е достатъчна при всички обстоятелства за да изпълни изискването за законоустановеност.

57. Разбира се трябва да се отбележи, че най-добрата гаранция срещу злоупотреба с това право на практика може да бъде открита в обучението, контрола и дисциплината на полицаите, на които се възлага упражняването му. Общественото доверие в полицията и добрите взаимоотношения с лицата, принадлежащи към етнически малцинства са от най-голямо значение когато се упражняват такива извънредни правомощия като тези, които се обсъждат по настоящото дело. Законът предоставя средства за защита ако правомощието за спиране и обиск се упражнява неправомочно. Тези средства за защита обаче са крайна мярка. На първо място основен приоритет трябва да бъде предотвратяването на всяка злоупотреба с това правомощие, съпроводено със строг контрол над употребата му.“

23. Лорд Браун от Итън-андър-Хейууд отбелязва, *inter alia*:

„74. Като се има предвид извънредния (макар, както лорд Бингам отбелязва, нито единствен, нито особено новаторски) характер на правомощието по [член 44] (често описвано като право за произволен обиск, за упражняването на което не се изисква обосновано подозрение за извършено нарушение), не е изненада, че то е обградено от множество ограничения и гаранции. Тези от тях, които са най-пряко свързани с въздействието, което правомощието оказва върху хората на място са вероятно следните. То може да се използва само от полицай в униформа (член 44 (1) и (2)). Може да се употребява единствено за търсене на предмети, свързани с тероризъм (член 45(1) (а)). Обискираното лице не може да бъде принуждавано да съблича каквато и да е част от облеклото си на публично място с изключение на шапка, обувки, върхна дреха, сако или ръкавици (член

45(3)). Обискът трябва да се извърши на или в близост до мястото, където лицето или превозното средство са спрени (член 45(4)). Спряното лице или превозно средство могат да бъдат задържани само за толкова време, колкото е разумно необходимо за извършване на обиска (член 45(4)). Макар повечето хора да разглеждат подобна процедура за спиране и обиск като не добре приета и създаваща неудобства и като драстично отклоняваща се от традиционните ни разбирания за границите на полицейските правомощия, едва ли може да се каже, че тя представлява някакво много съществено навлизане в основните ни граждански свободи. Въпреки това, както ответниците правилно признават, имайки предвид, че поне в някои случаи тази процедура е достатъчно натрапчива за да засегне правото на лицето по член 8 на зачитане на личния му живот, и имайки предвид също, че с това правомощие очевидно може да бъде злоупотребено, доколкото неизбежните последици от упражняването му не изискват наличието на основания за подозрение от страна на полицейския служител, очевидно е отворен пътът за твърдения, че тази схема не е надлежно съобразена с изискването на Конвенцията тя да бъде „в съответствие със закона“.

75. За да бъде изпълнено това изискване ... не само намесата в правото на личен живот по Конвенцията трябва да има основание във вътрешното законодателство (доколкото тук очевидно такова е налице в закона от 2000 г.); не само този закон трябва да бъде достатъчно достъпен за обществеността (доколкото в настоящия случай той очевидно е такъв за разлика например от становището по делото *Malone срещу Обединеното кралство* (1985) 7 EHRR 14); не само законът трябва да бъде разумно предвидим за да позволи на засегнатите лица да съобразят поведението си с него (изискване, което тук със сигурност е изпълнено чрез признанието на обществото, от самите разпоредби на законодателството, че водачите и пешеходците могат да бъдат подлагани на тази форма на случаен обиск и от необходимостта да се подложат на него); трябва да има освен това достатъчно гаранции срещу опасността с това правомощие да се злоупотребява или да се упражнява произволно.

76. Доколкото разбирам довода на жалбоподателите той е насочен основно към това последно изискване: това правомощие според г-н Сингх е толкова лесно да бъде употребено по произволен начин и е толкова трудно да се осигури защита срещу подобна злоупотреба. Вярно е според признанието му, че ако с правомощието в действителност се злоупотреби в даден конкретен случай, засегнатият полицейски служител може да носи гражданска отговорност за вреди (и несъмнено полицейска дисциплинарна отговорност). Той обаче твърди, че най-често не би било възможно да се установи злоупотреба с правомощието тъй като не се изискват конкретни основания за законното му от външна страна упражняване. Ако допуснем например, че даден полицейски служител на практика упражнява това правомощие дискриминационно по расов признак, на своя глава, как това може да бъде доказано? Просто не съществуват ефективни гаранции срещу подобна злоупотреба, както и адекватни критерии спрямо които да бъде преценена законността на употребата му. Вярно е, че параграф 2.25 от Кодекс А предвижда (обнародван кодекс, издаден съгласно член 66 от Закона за полицията и доказателствата в наказателното производство от 1984 г), че: „При упражняването на тези правомощия служителите трябва да обръщат особено внимание за да не се дискриминират лицата, принадлежащи към малцинствени етнически групи“. Жалбоподателите заявяват обаче, че просто няма начин да се контролира изпълнението на тази инструкция като се има предвид упражняването на толкова широко правомощие на случаен принцип. Няма такъв

начин твърди [адвокатът на жалбоподателите], освен да се спира и обисква буквално всеки (както разбира се се случва на летищата и при влизане в някои конкретни здания) или чрез спиране и обискване на конкретно определена бройка, например всяко десето лице. Само по някои от тези начини според твърдението на жалбоподателите, подобно правомощие може да се упражнява в съответствие с принципа за правна сигурност: в противен случай не могат да съществуват необходимите гаранции за зачитане на изискването на Конвенцията относно „качеството на закона“ ...

77. Аз бих отхвърлил този довод. На първо място ми изглежда невъзможно правомощието по член 44 да се упражнява ефективно по който и да е от предложените начини. Да си представим, че след бомбените атентати в лондонското метро от миналия юли полицията се опитва да спира и обисква всяко лице, влизащо в станциите на метрото или пък всяко десето (или всяко стотно) лице. Такава задача не само ще бъде почти невъзможна, но според мен ще осуети действителната цел и стойност на това правомощие. Както лорд Бингам посочва в параграф 35 от становището си, мярката не цели „спиране и обиск на хора, които очевидно не са заподозрени в тероризъм, тъй като би било напразно губене на време [а по-скоро] да се гарантира, че полицаите няма да бъдат ограничавани да спира и обисква лице, което е заподозрял като потенциален терорист от страх, че не може да изложи основателни причини за подозрението си.“ Остава да се надяваме първо, че потенциалните терористи ще бъдат възпирани (най-малкото да носят предметите, необходими за деянията им) знаейки за опасността, пред която са изправени да бъдат случайно обисквани и второ, че чрез упражняването на това правомощие полицейските служители могат случайно (макар и много рядко) да открият подобни предмети и по този начин да преустановят или предотвратят предполагаема терористична атака. Никоя от тези цели не би била изпълнена от полицейските служители ако претърсват лица, които според тяхната преценка е най-малко вероятно да представляват опасност вместо тези, за които подозират, че могат да са замесени в терористична дейност.

78. В своя преглед за 2001 г. по прилагането на Закона за предотвратяване на тероризма (временни разпоредби) от 1989 г. (изменен, както лорд Бингам е пояснил в параграф 9 от становището си) и на Закона за Северна Ирландия (разпоредби за извънредното положение) от 1996 г., г-н Джон Роуи QC спомена следното, относно правомощието за спиране и обискване на лицата, влизащи или напускащи Обединеното кралство с цел установяване дали са замесени в тероризъм:

„Интуитивното“ спиране

37. Не е възможно да се преувеличи стойността на тези спирания ...

38. Следва да поясня какво имам предвид под „интуитивно спиране“. Това е спиране, което се извършва „равнодушно“ или „случайно“, но аз предпочитам израза „по интуиция“, без предварително да се знае лицето или превозното средство, които ще бъдат спрени.

39. Не мисля, че подобно спиране, извършено от обучени служители от специалния отдел е „равнодушно“ или „случайно“. Служителят има опит и е обучен за особеностите и обстоятелствата около тероризма и терористичните групи, поради което той може да забележи неща, които лаикът не забелязва

или просто може да разполага с полицейска интуиция. Често причината за това спиране не може да бъде обяснена на незапознатия.“

79. По-нататък в прегледа си г-н Роуи отбелязва, по повод на по-общите правомощия за спиране и обиск, първоначално съдържащи се в членове 13А и 13В от Закона от 1989 г., че „тези правомощия се употребяваха умерено и добросъвестно“. Почтително се съгласявам, че правомощието по член 44 (понастоящем) следва да се упражнява умерено – препоръка отразяваща поредица от годишни доклади по Закона от 2000 г. на лорд Карлайл от Берю QC – независимият анализатор на законодателството срещу тероризма, назначен на мястото на г-н Рауи – виж параграф 106 от последния му доклад за 2005 г., където се предлага използването на това правомощие „да бъде намалено с поне 50 процента без това да представлява сериозна опасност за обществото или да застрашава опазването на обществения ред.“ Това обаче според мен прави още по-важно използването му съгласно полицейската интуиция, отколкото употребата му в собствения смисъл случайно, сякаш има някаква конкретна причина за спирането и обиска на хора, за които полицаите считат, че не представляват никаква опасност. Накратко стойността на това законодателство точно както това позволяващо хората да бъдат спирани и обисквани на летища, е в това, че на полицейските служители се позволява да извършват така нареченото от г-н Роуи интуитивно спиране.

80. Разбира се, както Надзорният комитет на доверените съветници, председателстван от лорд Нютън от Брейнтри отбелязва в доклада си от декември 2003 г. по Закона за анти-тероризма, престъпленията и сигурността от 2001 г.:

„Обучените терористи променят профила и методите си за да не станат статична цел. Например съобщава се, че Ал-Кайда отдава особено значение на наемането на лица, приели исляма тъй като преценява, че е по-малко вероятно те да привлекат вниманието на властите.“

Според мен обаче, доколкото основната терористична опасност, срещу която е позволена употребата на правомощието по член 44 идва от Ал-Кайда е неизбежно непропорционален брой спрени и обисквани лица да изглеждат от азиатски произход (особено ако носят раници или ако са облекли очевидно широки дрехи, които могат да съдържат предмети, свързани с тероризъм).

81. Дали това заключение противоречи на практиката по Конвенцията или например не съответства на вътрешното анти-дискриминационно законодателство? Според мен не, при условие единствено че полицаите, упражняващи това правомощие на терен обръщат надлежно внимание на параграф 2.25 от Кодекс А:

„Изборът на лицата, които да бъдат спирани съгласно член 44 от Закона срещу тероризма от 2000 г. следва да отразява обективната преценка за заплахата, която представляват различните терористични групи, действащи във Великобритания. Правомощията не могат да се използват за спиране и обиск по причини, които не са свързани с тероризъм. При упражняването на тези правомощия служителите трябва да обръщат особено внимание да не се дискриминират представителите на малцинствени етнически групи. Въпреки това може да са налице обстоятелства, при които е подходящо служителите да отчитат етническия произход на лицето при избора на лица, които да

бъдат спирани в отговор на конкретна терористична заплаха (например някои международни терористични групи се свързват с конкретна етническа принадлежност).“

Следователно етническият произход може и следва надлежно да се отчита при вземането на решения дали и кой да бъде спрян и обискиран, но винаги при условие, че правомощието се употребява внимателно и изборът се прави от съображения, свързани с предполагаемата терористична заплаха, а не на основата на расова дискриминация.“

С. Производството пред районния съд

24. На 8 септември 2004 г. жалбоподателите освен това подали иск пред районния съд за, *inter alia*, вреди по Закона за правата на човека от 1998 г. въз основа на това, че полицията използвала правомощията за спиране и обиск срещу всеки от жалбоподателите незаконосъобразно и в нарушение на членове 8, 10 и 11 от Конвенцията за да контролира или осуети присъствието им на демонстрацията, а не за да търси предмети, свързани с тероризъм. Исковото производство било спряно до приключване на производството по жалбата им пред Камарата на лордовете и последното проведено заседание било през февруари 2007 г. Районният съд отхвърлил исковете на жалбоподателите и приел, че спрямо всеки от тях правомощията са упражнени надлежно и законосъобразно. Жалбоподателите не подали жалби срещу това решение.

II. ОТНОСИМО ВЪТРЕШНО ПРАВО И ПРАКТИКА

А. Въвеждане на полицейското правомощие за спиране и обиск без да е налице разумно подозрение

25. Полицейските служители имат правомощия да спират и обискират лица по няколко законодателни акта. Например член 1 от Закона за полицията и доказателствата в наказателното производство от 1984 г. позволява на полица, който има разумни основания за подозрение, да спира и обискира лице или превозно средство за да търси откраднати или забранени вещи. Член 60 от Закона за наказателното правосъдие и обществения ред от 1994 г. позволява на висшите полицаи да овластяват извършването на спирания и обиски на лица и превозни средства ако има основателна причина да се счита, че това ще помогне за предотвратяване на инциденти, свързани със сериозно насилие или че лицата носят опасни предмети или нападателни оръжия.

26. Полицейското правомощие за спиране и обиск на случаен принцип, когато е целесъобразно за предотвратяване на терористични действия, е въведено за пръв път в отговор на бомбените атаки между 1992 г. и 1994 г. в и около Лондон. С член 81 от Закона за наказателното правосъдие и обществения ред от 1994 г. беше добавен нов член 13а в закона за предотвратяване на тероризма (временни разпоредби) от 1989 г. („Законът от 1989 г.“) със сходна формулировка като тази по член 44 от Закона от 2000 г. (виж параграф 30 по-долу), но без изискването държавният секретар да одобрява овластяването. Законът за Предотвратяване на тероризма (допълнителни правомощия) от 1996 г. въведе допълнително отделно правомощие за спиране и обиск на пешеходци в съответствие с член 13В от Закона от 1989 г. Законът от 1996 г. освен това въведе за пръв път процедурата за одобряване, включваща Държавния секретар.

В. Преценка на необходимостта за запазване на правомощието за спиране и обиск без основателно подозрение

27. През 1995 г. правителството поиска от лорд Лойд от Беруик, съдия от Камарата на лордовете, да изготви изследване за необходимостта от специално анти-терористично законодателство в Обединеното кралство след намаляването на терористичната дейност, свързана със Северна Ирландия. Изследването включвало преценка дали продължава да съществува необходимостта от правомощие като това по членове 13А и 13В от 1989 г. В доклада си (См 3420, § 10, октомври 1996 г.), лорд Лойд отбелязал, че между февруари и август 1996 г. лондонската полиция е извършила обиски на 9 700 водачи и пътници и 270 пешеходци в съответствие с членове 13А и 13В от Закона от 1989 г. Обсъждайки дали подобни правомощия следва да бъдат запазени в евентуално постоянно законодателство срещу тероризма, което може да бъде прието, той отбелязал, че решението да се предостави на полицията правомощие за спиране и обиск на случаен принцип не може да се вземе с лека ръка. От друга страна имало доказателства, че патрулиращи полицаи са засекли известен брой терористи и че най-малко в един случай е била избегната потенциална катастрофа. Посочил, че освен това имало основание да се смята, че терористите до известна степен биват възпирани от вероятността за извършване на полицейски проверки на пътя и от произтичащата от това опасност да бъдат засечени. Той коментира:

„Що се отнася до употребата цифрите посочват, че правомощието се използва с широка дискреция. Изискването за овластяване от високопоставен полицейски служител е съществен контролен механизъм. Множество искания са били отхвърлени. Това е успокояващо. Полицията е много чувствителна към вредите,

които могат да бъдат нанесени ако са налице каквито и да е подозрения, че правомощието се използва за нещо различно от борбата срещу тероризма.“

Накрая лорд Лойд препоръчва правомощията по съществуващите членове 13А и 13В да бъдат запазени в едно постоянно законодателство. Той освен това препоръчва да се запази и изискването за одобрение от Държавния секретар във връзка с всяка от разпоредбите. Доколкото Кодекс А към Закона за полицията и доказателствата в наказателното производство прилагал същите стандарти спрямо разпоредбите срещу тероризма както спрямо другите законоустановени правомощия за спиране и обиск, той не виждал необходимост от допълнителни гаранции.

С. Законът за борба с тероризма от 2000 г.

28. Законът от 2000 г. имаше за цел да преразгледа, осъвремени и засили законодателството във връзка с тероризма в светлината, *inter alia*, на изследването на лорд Лойд.

Член 1 определя понятието „тероризъм“ по следния начин:

„(1) В този закон „тероризъм“ означава извършването или заплахата за извършване на -

(а) действия, попадащи в обхвата на алинея (2),

(b) употребата или заплахата имат за цел да повлияят на правителството или да сплашат обществото или част от него и

(c) употребата или заплахата е с оглед постигане на политическа, религиозна или идеологическа цел.

(2) Действието попада в обхвата на настоящата алинея ако -

(a) е свързано със сериозно насилие срещу личността,

(b) е свързано със сериозни повреди на имущество,

(c) заплашва живота на хора, различни от лицето, извършващо действието,

(d) създава сериозна опасност за здравето или сигурността на обществото или на част от него, или

(e) има за цел сериозно да повлияе на или сериозно да увреди дадена съобщителна система.

(3) Извършването или заплахата за извършване на действия по алинея (2), свързани с използването на огнестрелно оръжие или експлозивни е тероризъм независимо дали са изпълнени условията на алинея (1)(b).

(4) В този член -

- (a) „действие“ включва и действия, извършени извън Обединеното кралство,
 - (b) споменаването на лице или имущество, касае което и да е лице или имущество без значение къде се намират,
 - (c) споменаването на обществото включва и обществото на държава, различна от Обединеното кралство, и
 - (d) „правителството“ означава правителството на Обединеното кралство, на част от Обединеното кралство или на държава различна от Обединеното кралство.
- (5) В този закон споменаването на действие, извършено с цел тероризъм включва и действия, извършвани в полза на забранена организация.“

29. Членове 41-43 от Закона от 2000 г. в глава „Лица, заподозрени в тероризъм“ предвиждат извършване на арест без заповед, претърсване на помещения и обиск на лица от полицейски служител. Във всеки случай трябва да има основателно подозрение, че лицето, подложено на арест или обиск е терорист.

30. Членове 44-47, в глава „Правомощие за спиране и обиск“ не изискват наличието на основателно подозрение. Тези разпоредби предвиждат процедура на три етапа.

Съгласно член 44 първият етап е овластяването:

„44(1) Овластяването по тази алинея позволява на всеки униформен полицай да спира превозно средство на дадена територия или място, определени в акта на овластяване и да извършва претърсване и обиск на -

- (a) превозното средство;
 - (b) водача на превозното средство;
 - (c) пътник в превозното средство;
 - (d) всякакви предмети в или върху превозното средство или пренасяни от водача или от пътник.
- (2) Овластяването по тази алинея позволява на всеки униформен полицай да спира пешеходец на дадена територия или място, определени в акта на овластяването и да извършва претърсване и обиск на -
- (a) пешеходеца;
 - (b) всякакви предмети, пренасяни от него.
- (3) Овластяването по алинеи (1) и (2) може да бъде извършено само ако лицето, което го прави прецени това за целесъобразно с оглед предотвратяване на терористични действия.
- (4) Овластяването може да бъде извършено -

(а) ако определената територия или място обхваща изцяло или частично дадена полицейска територия извън Северна Ирландия, различна от споменатите в точки (b) или (c) - от полицейски служител от съответната територия, на длъжност не по-ниска от помощник полицейски началник;

(b) ако определената територия или място обхваща изцяло или частично района на столичната полиция - от полицейски служител от този район, на длъжност не по-ниска от командващ столичната полиция;

(c) ако определената територия или място обхваща изцяло или част от град Лондон - от полицейски служител от град Лондон, на длъжност не по-ниска от началник на полицията на град Лондон;

(d) ако определената територия или място се намира изцяло или частично в Северна Ирландия - от [служител от полицейската служба на Северна Ирландия] на длъжност не по-ниска от помощник полицейски началник.

(5) Ако овластяването е извършено устно лицето, което го извършва, трябва да го потвърди писмено във възможно най-кратък срок.“

Съгласно член 46(1)-(2), овластяването влиза в сила от извършването му и важи до датата, изрично посочена в него, но не повече от 28 дни. Съществуването и съдържанието на овластяванията по член 44 не се обявяват публично.

31. Вторият етап е одобрението, което се урежда в член 46(3)-(7). Лицето, извършило овластяването, трябва да информира Държавния секретар колкото е възможно по-скоро. Ако държавният секретар не одобри овластяването в срок от 48 часа от момента на извършването му то престава да има действие (без обаче да се обезсилват действията, извършени в този 48-часов период). При одобряване на овластяването Държавният секретар може да посочи по-кратък, но не и по-продължителен срок на действие. Той може да прекрати овластяването считано от определена дата. Ако овластяването е надлежно продължено се прилага същата процедура за одобрение. Държавният секретар не може да промени географския обхват на овластяването, но може да оттегли даденото одобрение ако прецени, че се обхваща твърде широка територия.

32. Третият етап съгласно член 45 обхваща упражняването на правомощието за спиране и обиск от полицейски служител:

„(1) Правомощието, дадено с овластяването по член 44(1) или (2) -

(а) може да се упражнява само с цел издирване на предмети, които могат да бъдат използвани във връзка с тероризъм и

(b) може да се упражнява без оглед на това дали полицията има основание да подозира за наличието на такива предмети.

(2) Полицаят може да изझे и задържи предмет, който е открил при извършването на обиска съгласно член 44(1) или (2) и за който основателно подозира, че е предназначен за използване във връзка с тероризъм.

(3) Полицаят, упражняващ правомощието, дадено с овластяването не може да задължи никое лице да съблича част от облеклото си на публично място, с изключение на шапка, обувки, върхна дреха, сако или ръкавици.

(4) Когато полицаят реши да извърши обиск на лице или претърсване на превозно средство на основание член 44(1) или (2) той може да задържи лицето или превозното средство за толкова време, колкото е разумно необходимо за извършването на обиска на или в близост до мястото, където лицето или превозното средство са спрени.

(5) Когато -

(а) дадено превозно средство или пешеходец са спрени на основание член 44(1) или (2), и

(б) водачът на превозното средство или пешеходецът поиска издаване на писмен протокол за извършеното спиране на превозното средство или на лицето на основание член 44(1) или (2),

се изготвя писмен протокол.

(6) Молбата по алинея (5) може да се подаде в срок от 12 месеца от датата, на която превозното средство или пешеходецът са били спрени.“

33. Тези правомощия допълват другите правомощия, предоставени на полицаите по силата на закона (член 114 от Закона от 2000 г.). Съгласно член 47 отказът на лицето да спре, когато му е наредено от полицаия или умишленото възпрепятстване на полицаия да упражни правомощието си, предоставено чрез овластяване по член 44(1) или (2) са престъпления, които се наказват с лишаване от свобода и/или глоба.

34. Членове 44-47 от Закона от 2000 г. влязоха в сила на 19 февруари 2001 г. В националното производство по настоящото дело се установи, че от тогава са извършвани и одобрявани последователни овластявания по член 44 като всяко от тях обхваща цялата територия на столичния полицейски район за максимално допустимия срок (28 дни).

D. Кодексът за професионално поведение

35. На 1 април 2003 г. Държавният секретар издаде Кодекс за професионално поведение с указания за полицейските служители при упражняването на всички законоустановени правомощия при спиране и обиск. Той трябвало да бъде на разположение във всички полицейски управления за справки от полицейските служители и бил публичен документ.

36. Кодексът изисква, *inter alia*, подобни правомощия да се „използват безпристрастно, отговорно, с уважение към обискираните лица“. Той изисква правомощието по член 44 от Закона от 2000 г. „да не се употребява за спиране и обиск по причини без връзка с тероризма“ и това правомощие да се използва „за издирване единствено на предмети, които могат да се използват за терористични цели“. В параграфи 1.2 и 1.3 Кодексът предвижда:

„1.2 Намесата в свободата на спряното или обискирано лице трябва да бъде кратка и задържането с цел извършване на обиска трябва да бъде на или в близост до мястото на спирането.

1.3 Ако тези основни принципи не са спазени употребата на правомощията за спиране и обиск може да бъде поставена под съмнение. Неизползването на правомощията по законоустановения начин намалява тяхната ефективност. Спирането и обискът могат да играят важна роля за разкриването и предотвратяването на престъпления и безпристрастното използване на тези правомощия ги прави по-ефективни.“

Параграф 3.5 от Кодекса гласи:

„Не е налице правомощие лицето да бъде задължавано да съблича която и де част от облеклото си на публично място с изключение на върхна дреха, сако, или ръкавици, освен съгласно член 45(3) от Закона за борба с тероризма от 2000 г. (който дава право на полиция, извършващ обиска в съответствие с член 44(1) или 44(2) от този закон да задължи лицето да сваля шапката или обувките си на публично място) ... Обискът на публично място на дрехите на лицето, които не са съблечени, трябва да се ограничава до повърхностно претърсване на върхното облекло. Това обаче не ограничава полиция да бърка с ръце в джобовете на върхните дрехи или да опипва вътрешната страна на яката, чорапите и обувките ако това е разумно необходимо с оглед на обстоятелствата за издирване на предмета на обиска или за отнемане и проверка на предмет, основателно считан за предмет на обиска. По същите причини и съгласно ограниченията за сваляне на шапката, косата на лицето може също претърсена на публично място ...“

Параграф 3.8 изисква извършването на определени действия преди извършването на обиска:

„3.8 Преди извършване на обиска или претърсването на спряното лице или превозно средство полицията трябва да извърши необходимите действия за да предостави на обискираното лице или на водача на претърсването превозно средство следната информация:

(а) че лицето е спряно с цел обиск или претърсване;

(б) името на полиция (с изключение на разследвания, свързани с разследване на тероризъм или ако полицията с основание предполага, че разкриването на името му може да го постави в опасност, като в такъв случай трябва да бъде представена заповед или друг идентификационен номер) и полицейското управление, към което той принадлежи;

(с) юридическото правомощие за обиск, което се упражнява; и

(d) ясно обяснение за:

(i) целта на обиска като се посочват предметът или предметите, за чието издирване е налице правомощие; ...

(iii) в случаите, в които правомощията не изискват основателно подозрение ..., характера на правомощието и на съответното задължително овластяване и факта, че такова е дадено.“

Служителите, извършващи обиска, са задължени съгласно параграф 3.9 да бъдат в униформа. Кодексът продължава с параграфи 3.10-3.11, които гласят:

„3.10 Преди извършване на обиска полицаят трябва да информира лицето (или собственика или водача на превозното средство, което ще бъде претърсвано) за правото му да получи копие от протокола от обиска, включително за правото му да получи протокол от обиска ако подаде молба за това в 12 месечен срок ако изготвянето на протокола на момента е напълно неосъществимо. Ако протоколът не е изготвен на момента лицето трябва също да бъде информирано как може да получи копие от него.... Лицето освен това трябва да бъде информирано за полицейските правомощия за спиране и обиск и за правата си в такъв случай.

3.11 Ако лицето, което предстои да бъде обискирано или водачът на превозното средство, което ще бъде претърсвано, не разбира какво му се казва или има някакво съмнение в способността на лицето да разбира английски език, полицаят трябва да предприеме разумни действия за предоставяне на информацията относно правата на лицето и съответните разпоредби от този кодекс на неговото внимание. Ако лицето е глухо или не разбира английски език и е придружавано от друго лице, полицаят трябва да се опита да установи дали това друго лице може да превежда или по друг начин да съдейства на полицая да предостави необходимата информация.“

Задължително е изготвянето на протокол на момента или в най-краткия възможен срок (параграф 4.1):

„4.1 Полицаят, извършил обиск в упражняване на някое от правомощията, за които настоящият кодекс се отнася, трябва да изготви протокол от него на момента, освен ако са налице изключителни обстоятелства, които правят това напълно неизпълнимо (например в ситуации, свързани с масови безредици или ако има спешна необходимост полицаят да се яви на друго място). Ако протоколът не е изготвен на момента полицаят трябва да го изготви в първия възможен момент след това. Могат да бъдат налице ситуации, при които набавянето на информацията, необходима за попълване на протокола не е възможно, но полицаят следва да направи всички разумни усилия за да го изготви.“

Е. Доклади на лорд Карлайл от Берю QC по прилагането на правомощието за спиране и обиск по член 44

37. Член 126 от Закона от 2000 г. задължава Държавния секретар да представя доклад за прилагането на закона пред Парламента най-малко

веднъж на 12 месеца, като лорд Карлайл от Берю QC бил посочен като независим анализатор, който да изготвя годишния доклад, *inter alia*.

38. В параграф 5.8 от доклада си по прилагането на закона през 2001 г. лорд Карлайл накратко обобщава резултатите от прилагането на членове 44-47 и изтъква:

„На вниманието ми не бяха представени никакви трудности във връзка с упражняването на тези правомощия. През 2001 г. те бяха широко прилагани. Анализирах пълния списък от такива овластявания, които бяха извършени на територията на почти всички полицейски управления във Великобритания. Не би било от обществен интерес да се представят подробности относно причините и събитията. Убеден съм, че използването им работи добре и че се употребяват в защита на обществен интерес, институциите и с оглед обществената безопасност и сигурността на държавата. Бях в състояние подробно да разгледам документацията, използвана за разрешенията по член 44. Тя е предназначена да ограничи неудобствата за обществото като цяло и да гарантира, че разрешенията не се издават без подробни и документирани причини.“

39. В доклада на лорд Карлайл за прилагането на Закона срещу тероризма от 2000 г. през 2002 г. и 2003 г. той прави следните коментари относно правомощието по член 44:

„67. Част 5 от Закона съдържа правомощията за борба с тероризма, предоставени на полицията при действия в оперативни ситуации. През 2003 г. тези правомощия станаха по-противоречиви, особено поради нарастващите протести срещу войната в Ирак. В частност член 44 беше причина за сериозна загриженост и дебат.

...

75. Миналата година изтъкнах, че на вниманието ми не бяха представени никакви конкретни проблеми по прилагането на тези разпоредби през 2001 г. През 2003 г. нещата стоят по обратния начин. Получих много оплаквания, някои от организации, а други от частни лица. Тук не мога да коментирам индивидуалните случаи ...

...

79. В Лондон бяха налице последователни овластявания за по 28 дни, действащи на цялата територия на столичната полиция и на територията на град Лондон. Разгледах подробни данни за употребата на правомощията във всяка част от тази територия. В някои части на Лондон правомощията по членове 44/45 са се използвали съвсем малко. В други части с очевидни цели като например летища или Парламента се наблюдава по-интензивно използване както и може да се предположи. Между началото на февруари 2001 г. и края на август 2003 г. – периодът, за който разполагам със статистически данни, няма част от Лондон, в която правомощията да не са използвани изобщо. В този контекст са налице огромни различия между отделните райони на Лондон: приемам това като доказателство за конкретните оперативни решения на полицията. Лондон има тази особеност, че един терорист може да живее в един район, да има контакти в други райони, а целите му да се намират в трети.

Споменавайки това, в момента няма друг град, в който да са налице последователни овластявания по член 44.

...

83. Решението на съдия Брук [по настоящото дело: виж параграф 11 по-горе] точно отразява собствените ми притеснения по този въпрос. Макар овластяванията по член 44 за територията на столичната полиция и за части от Глостършир и съседните му райони през разглеждания период да са били оправдани, както се установява от съдебния контрол, тяхната употреба предизвика известно безпокойство. Това безпокойство произтича от съдържанието на член 45 и затруднението, пред което са изправени полицаите в реални ситуации в резултат на сложните законодателни хипотези.

84. Съгласно член 45 обискът по членове 44/45 може да бъде извършен от полиция на територията, за която е издадено овластяване без да е необходимо той да има основание за подозрение, но може да се извършва единствено *„за предмети, които могат да бъдат използвани във връзка с тероризъм“*. Поне на теория това изисква от полицаите да правят паузи за преценка между (а) спирането, (б) започването на обиска, и (с) по време на обиска. Ако обискът започне в съответствие с член 45(1)(а), но в даден момент полицията установи, че в действителност обискът е за предмети без връзка с тероризъм, той следва да премине към процедура за обиск, която не е по [Закона срещу тероризма от 2000 г.]. Това поставя високи изисквания към полицията, който може да е бил инструктиран в съкратена форма в учебна ситуация.

...

86. Според мен член 44 и член 45 продължават да бъдат необходими и пропорционални на съществуващата и сериозна заплаха от тероризъм. Лондон е особен случай, където се намират уязвими цели и съответни жилищни територии в почти всеки район. Употребата на овластяванията по член 44 на други места в страната беше сравнително пестелива. Аз обаче бих призовал Министерството на вътрешните работи и [Сдружението на полицейските началници] ... да изготвят нови кратки, ясни и по възможност приложими из цялата страна указания за използване от всички служители на териториите, за които има извършено овластяване по член 44. Всички инструктажи трябва да напомнят на полицаите, че дори когато има овластяване по член 44 другите правомощия за спиране и обиск могат да се окажат по-подходящи по отношение на някои проверявани лица. Макар да се съгласявам с полицейския началник на Глостършир, че правомощията са формулирани общо и със столичната полиция, че от тях може да има огромна потенциална полза за защита на обществото, при използването на правомощията трябва да се обръща достатъчно внимание на важното право да се протестира в рамките на закона.“

40. В доклада си по прилагането на Закона от 2000 г. през 2005 г. (май 2006), лорд Карлайл коментира:

„91. През 2003 г. и 2004 г. получих много оплаквания, някои от организации, а други от физически лица във връзка с прилагането на членове 44 и 45. Тези оплаквания и някои съдебни дела се приеха сериозно от полицията. В резултат на това се консултирах и имах възможност да допринеса в работата по

осигуряването на по-ясно разбиране сред полицейските служители на ползата и ограниченията на членове 43-45.

92. Най-важното е, че полицейските служители, работещи на терен и упражняващи сравнително непознати правомощия, понякога в ситуации на стрес трябва да имат по-задълбочени познания за обхвата и ограниченията на тези разпоредби. Правомощията, свързани с тероризъм следва да бъдат използвани за цели, свързани с тероризъм. В противен случай доверието в тях би било сериозно увредено. Един инцидент от 31 март 2006 г. в болница в Стафордшир още веднъж подчерта това. В една разнородна общност грешното използване на правомощия срещу хора, които не са терористи, е в състояние да накърни връзките в обществото.

...

95. ... Овластяванията по [член 44] бяха използвани интензивно през 2005 г. и без да е за учудване непосредствено след събитията от 7 и 21 юли.

96. Макар и да действат спрямо Шотландия към момента правомощията по член 44 никога не са били разрешавани от шотландските полицейски служби. Очаквах, че те ще бъдат използвани по време на срещата на върха на Г8 през 2005 г. в Шотландия. Те обаче не бяха. Оставяйки настрана Лондон, съмнявам се да има доказателства, че Шотландия е по-малко изложена на опасност от тероризъм, отколкото другите части на страната. Това подхранва въпроса защо член 44 е необходим в Англия и Уелс, ако не е необходим в Шотландия. Няма друга разпоредба, характерна за шотландското законодателство, която да обяснява разликата в подхода. Това най-малкото показва, че другите правомощия са като цяло напълно подходящи за повечето цели.

97. Продължавам да считам, както посочих и една година по-рано, че намирам за трудно обяснимо защо овластяванията по член 44 се разглеждат като необходими в някои полицейски територии, а в други със съвсем сходни рискови профили – не. Това мнение не се променя от събитията от юли 2005 г.

98. Продължавам да съм сигурен, че член 44 може да се употребява по-рядко и очаквам той да се употребява по-рядко. Има съвсем малко или липсват доказателства, че употребата на член 44 има по-голям потенциал за предотвратяване на терористични действия в сравнение с други законоустановени правомощия за спиране и обиск.

99. Министерството на вътрешните работи анализира критично молбите. Възприело е категоричен подход да отказва, освен ако обстоятелствата са напълно изяснени.

100. Според мен член 44 и член 45 продължават да бъдат необходими и пропорционални на съществуващата сериозна заплаха за тероризъм. Лондон е особен случай, където се намират уязвими цели и съответни жилищни територии в почти всеки район и твърде широкото използване е обяснимо. Подчертавам обаче, че следва да се използват пестеливо. Доказателствата за злоупотреби, особено за произвол няма да се приемат благосклонно от съдилищата и могат да подхранят искания за отмяна. Те са свързани със сериозно посегателство върху разумните очаквания на обществото като цяло, че членовете му ще бъдат изправени пред намеса на полицията в собствения им

живот (дори когато протестира) само когато има основателно подозрение, че ще извършат престъпление.“

41. В доклада си по прилагането на Закона от 2000 г. през 2006 г. (юни 2007), лорд Карлайл отбелязва:

„113. Продължавам да считам, както посочих в предходните две години, че намирам за трудно обяснимо защо овластяванията по член 44 се разглеждат като необходими в някои полицейски територии, а в други със съвсем сходни рискови профили – не.

114. Продължавам да съм сигурен, че член 44 може да се употребява по-рядко и очаквам той да се употребява по-рядко. Има съвсем малко или липсват доказателства, че употребата на член 44 има по-голям потенциал за предотвратяване на терористични действия в сравнение с други законоустановени правомощия за спиране и обиск. Ползата от него беше поставена под съмнение публично от висши полицейски служители от столичната полиция с голям опит в борбата срещу тероризма.

115. Министерството на вътрешните работи продължава да разглежда молбите критично. Смятам, че то може да следва да ги отхвърля по-често. Има примери, в които правомощията за спиране и обиск при опазване на обществения ред са също толкова ефективни и винаги се приемат по-благосклонно от лицата, които се спират и обискират.

116. Според мен член 44 и член 45 продължават да бъдат необходими и пропорционални на съществуващата сериозна заплаха за тероризъм. Подчертавам обаче още веднъж, че следва да се използват пестеливо. Те посягат на разумните очаквания на обществото като цяло, че членовете му ще бъдат изправени пред намеса на полицията в собствения им живот (дори когато протестира) само когато има основателно подозрение, че ще извършат престъпление.“

42. В доклада си за прилагането на Закона от 2000 г. през 2007 г. (юни 2008 г.), лорд Карлайл отбелязва, че през предходната година още повече са нараснали критиките срещу правомощието по член 44 и продължава:

„130. Сигурен съм без всякакво съмнение, че член 44 може да се употребява по-рядко и очаквам той да се употребява по-рядко. Има съвсем малко или липсват доказателства, че употребата на член 44 има по-голям потенциал за предотвратяване на терористични действия в сравнение с други законоустановени правомощия за спиране и обиск. Макар след обиски по тази разпоредба да са последвали арести за други престъпления никое от многото хиляди претърсвания не се е отнасяло да престъпление, свързано с тероризъм. ...“

Въпреки това той прави заключението, че правомощията продължават да бъдат необходими и пропорционални на съществуващата терористична заплаха.

43. Накрая, в доклада си за прилагането на Закона от 2000 г. през 2008 г. (юни 2009), лорд Карлайл коментира:

„140. Примерите за лошо или ненужно използване на член 44 изобилстват. Разполагам с доказателства за случаи, в които спряното лице е очевидно толкова далеч от какъвто и да е известен терористичен профил, че реално няма и най-малка възможност то да е терорист и не е налице никаква друга особеност, която да оправдае спирането. В един от примерите спиранията се провеждали на принципа на определена бройка, който е почти със сигурност незаконен и по никакъв начин не представлява интелигентно използване на процедурата. Полицейските началници трябва да имат предвид, че спирането по член 44 без наличие на подозрение е намеса в свободата на придвижване на спряното лице. Убеден съм, че е напълно погрешно дадено лице да бъде спирано за да се постигне расово балансирана статистика по член 44. Изобилства от анекдотични случаи, че това се случва. Бих могъл да разбера притесненията на полицията, тя да не бъде подлагана на твърдения за предразсъдъци, но това не е добро използване на ценни ресурси ако те се разпиляват в очевидно безпочвени претърсвания. Това представлява също и намеса в гражданските свободи на лицето, което е спряно единствено за да бъде „балансирана“ статистиката. Критерият за спирането по член 44 трябва да бъде обективно обоснован, без оглед на расовите съображения: ако обективният критерий предизвиква етнически дисбаланс той може да се разглежда като пропорционална последица от оперативната дейност по опазване на обществения ред.

141. През 2008 г. Националната агенция за подобряване на полицейската дейност от името на Сдружението на полицейските началници [АСРО] изготви полезен практически наръчник за спирането и обиска във връзка с тероризъм. Този наръчник подчертава едно съществено изискване, включващо следното –

- Тези правомощия са изключителни
- Географският обхват на овластяванията по член 44 трябва да бъде ясно определен
- Юридическият критерий е целесъобразност с оглед предотвратяване на терористични действия
- Оценките на въздействието върху общността са съществена част от процеса по извършване на овластяванията
- На министъра на вътрешните работи трябва да се предоставя подробна обосновка за овластяването по член 44
- Полицейските началници трябва да очакват Министерството на вътрешните работи да извършва подробна и възискателна оценка, решавайки дали да одобри овластяването
- В териториите, на които това правомощие се прилага на обществеността следва да бъдат предоставени листовки
- Полицаята трябва да водят подробни протоколи

...

146. Оставам на мнението, изразено през последните четири години, но още по-затвърдено: че намирам за трудно обяснимо защо овластяванията по член 44 се разглеждат като необходими в някои полицейски територии, а в други със съвсем сходни рискови профили – не. Когато други правомощия за спиране и обиск са подходящи за постигане на целта не е необходимо да се прилага или да се одобрява използването на този член. Основната му цел е да се справя с оперативно сложни места в напрегнати моменти, когато има подчертана вероятност терористи да се доберат до определено важно място. Например не бих критикувал внимателното му използване по време на голяма демонстрация на лондонското летище Хийтроу: терористите могат спокойно да използват възможността за присъствие на такава демонстрация за да влязат, заснемат или по друг начин да проучат и да си набавят информация за една потенциална цел като например летище Хийтроу. Не мога да разкритикувам и употребата му на или в близост до критична инфраструктура или места от особено национално значение.

147. В момента изпитвам чувство на разочарование, че столичната полиция все още не е ограничила овластяванията си по член 44 само до някои райони или до части от райони вместо над цялата територия. Не намирам оправдание цялата територия на широк Лондон да бъде постоянно обхваната след като целта на разпоредбата не е била да постави Лондон под постоянни специални правомощия за претърсване. Въпреки това предстои започването на пилотен проект, чрез който разпоредбата ще се използва по различен начин. Ще следя отблизо този проект. Обезпокоителният брой използвания на правомощието (между 8 000 и 10 000 спирания месечно от началото на 2009 г.) е лоша новина и аз се надявам на подобрение в течение на годината. Числата и кратък анализ върху тях показват, че в някои случаи член 44 се използва като инструмент, подпомагащ полицейската дейност несвързана с тероризма, което е неприемливо.

148. Убеден съм, че със сигурност то може да бъде използвано много по рядко. Има съвсем малко или липсват доказателства, че употребата на член 44 има голям потенциал за предотвратяване на терористични действия в сравнение с други законоустановени правомощия за спиране и обиск. Макар след обиски по тази разпоредба да са последвали арести за други престъпления никое от многото хиляди претърсвания не е довело до осъдителна присъда за престъпление, свързано с тероризъм. Ползата от него беше поставена под съмнение публично и в частни разговори от висши полицейски служители от столичната полиция с голям опит в борбата срещу тероризма.

149. Не трябва да се счита, че по-рядкото използване на член 44 в места, различни от Лондон означава, че тези места ще бъдат по-несигурни или по-изложени на тероризъм. Има различни начини за постигане на една и съща цел. Последниците върху обществените отношения от широкото използване на тази разпоредба са без съмнение отрицателни. Претърсването по обосновано и заявено подозрение, макар само по себе си да не е строг тест, е по-разбираемо и успокоително за обществото.

150. Подчертавам, че не подкрепям отмяната на член 44. С оглед на мненията, изразени по-горе по моя преценка член 44 и член 45 продължават да бъдат необходими и пропорционални на съществуващата сериозна опасност от тероризъм.“

Г. Статистика на Министерството на правосъдието за расовата принадлежност и използването на правомощието за спиране и обиск по член 44

44. Съгласно член 95 от Закона за наказателното правосъдие от 1991 г. Държавният секретар е задължен да публикува информация относно системата на наказателното правосъдие с оглед избягване на дискриминация по расов признак. В доклад, публикуван в изпълнение на това задължение през октомври 2007 г., озаглавен „Статистика за расовата принадлежност и системата на наказателното правосъдие – 2006 г.“ Министерството на правосъдието отбелязва, че:

„През 2005/2006 г. по член 44(1) и 44(2) от Закона за борба с тероризма от 2000 г. бяха извършени общо 44 543 обиска, като за сравнение с 2004/2005 г., когато броят е 33 177, общият ръст е 34% (таблица 4.6). Обиските на азиатци са нараснали от 3 697 на 6 805 (с 84%), обиските на чернокожи са нараснали от 2 744 на 4 155 (с 51%). Обиските на хора от други етнически групи също са нараснали от 1 428 през 2004/2005 г. на 1 937 през 2005/2006 г. (с 36%), а обиските на бели са нараснали от 24 782 през 2004/2005 г. на 30 837 през 2005/2006 г. (с 24%). Над половината от обиските са извършени на територията на столичната полиция и 15% в град Лондон като за сравнение те са съответно 40% и 20% съответно през 2004/2005 г. Значителният ръст в сравнение с 2004/2005 г. може частично да се обясни с бомбените нападения в Лондон от 7 юли 2005 г. Както спиранията и обиските по чл. 1 от РАСЕ, повишената дейност на полицията на улицата доведе до нарастване на употребата на правомощията за спиране и обиск по член 44 от Закона срещу тероризма от 2000 г.

През 2005/2006 г. бяха извършени 25 479 претърсвания на превозни средства и пътуващите в тях по член 44 (1) (таблица 4.7). Седемдесет и пет процента от претърсванията през 2005/2006 г. бяха бели, 11% азиатци и 8% чернокожи. Налице е слабо нарастване на съотношението на претърсвани бели и слаб спад в съотношението на претърсвани чернокожи по тази разпоредба в сравнение с 2004/2005. В резултат на претърсвания по член 44 (1) бяха извършени четиридесет и шест ареста на пътуващи в превозни средства във връзка с тероризъм в сравнение с 38 за предходната година. Броят на арестите по законодателството несвързано с тероризъм в резултат на употребата на тази разпоредба остана непроменен през 2004/2005 г. и 2005/2006 г. възлизащ на 246. Повечето от арестите след претърсване по член 44 (1) са извършени в Лондон. Това най-вероятно отразява нарасналата употреба на това правомощие в Лондон.

Броят на спирания и обиски на пешеходци по член 44(2) почти се е удвоил през 2005/2006 г. в сравнение с 2005/2006 г. като отчетените спирания и обиски през 2005/2006 г. са 19 064. Това нарастване се обяснява с повишеното използване на това правомощие в Лондон. Употребата на правомощието в райони извън Лондон е намаляла с 19% през 2005/2006 г. в сравнение с 2004/2005 г. През 2005/2006 г. 61% от спрените лица по член 44(2) са бели като за сравнение през 2004/2005 г. те са 74%, а през 2003/2004 г. са 72%. През 2005/2006 г. съотношението за чернокожи и азиатци е съответно 11% и 21%. През 2005/2006 г. са извършени 59 ареста във връзка с тероризъм в резултат на обиски по член 44 (2) сравнени с 24 ареста през предходната година и пет през

2003/2004 г. Арестите по законодателството, несвързано с тероризъм са се увеличили от 153 през 2004/2005 г. на 212 през 2005/2006 г.

45. В доклада, публикуван на следващата година през юли 2008 г. озаглавен „Статистика на расовата принадлежност и системата на наказателното правосъдие – 2006/2007 г.” Министерството на правосъдието отбелязва, че:

През 2006/2007 г. са извършени общо 37 000 обиска по член 44(1) и 44(2) от Закона срещу тероризма от 2000 г. сравнени с 45 000 през 2005/2006 г. като е налице намаляване на броя им с 16.5% (таблица 4.6). Над една трета териториите на полицейските управления не са отбелязали нито една употреба на това правомощие през 2006/2007 г. Броят на обиските намалява за всички етнически групи, но най-големия спад е спрямо азиатците (19.1%), следвани от белите (15.8%), принадлежащи към други категории (15.4%), и накрая чернокожи (13.3%). Девет области са отчели ръст на броя на обиските по член 44 в това число [столичната полиция], която регистрира ръст от 11.3%. Това контрастира с град Лондон, където има спад с 69.2%. Съотношението на азиатци, обискирани по член 44 на територията на столичната полиция (19.1%) превишава това на чернокожите (12.5%).

През 2006/2007 г. по член 44(1) бяха извършени 23 000 претърсвания на превозни средства и пътуващите в тях (таблица 4.7). Седемдесет и два процента от претърсените лица за този период са бели, което представлява спад от три процента в сравнение с предходната година, 10% са чернокожи (ръст от 2 процента), и 13% са азиатци (ръст от 2 процента). В резултат на претърсвания по член 44 (1) са извършени четиринадесет ареста на лица, пътуващи в превозни средства във връзка с тероризъм сравнени с 46 ареста през предходната година. Четири от тях са на чернокожи и четири на азиатци. Арестите по законодателството несвързано с тероризма след използването на тази разпоредба се запазват непроменени между 2004/2005 г. и 2006/2007 г и наброяват 246.

Броят на спирания и обиски на пешеходци по член 44(2) е намалял с малко над 28% между 2005/2006 г и 2006/2007 г. от 19 000 на 13 700. Голяма част от този спад се дължи на намаляването в град Лондон от 3 149 на 425 за двегодишния период. Съотношението на бели пешеходци, обискирани по член 44(2) бележи ръст спрямо предходната година от 61% от общия брой на 66%. Азиатците остават най-голямата малцинствена етническа група, която е обискрана (17%) и в последствие арестувана във връзка с тероризъм (29%).“

46. Най-последният доклад, озаглавен „Статистика на расовата принадлежност и системата на наказателното правосъдие 2007/2008 г.“, публикуван през април 2009 г. отбелязва значителен ръст на употребата на правомощията по член 44:

„През 2007/2008 г. са извършено общо 117 278 обиска на хора по член 44 (1) и 44 (2) от Закона срещу тероризма от 2000 г. сравнени с 37 197 през 2006/2007 г., което представлява ръст от 215% (таблица 4.6). Малко под една пета (19%) от териториите на полицейските управления не са отчели никакво използване на това правомощие през 2007/2008 г. Обиските нарастват за всички етнически групи, но ръстът е най-голям за чернокожите (322%), следвани от групата на

азиатците (277%), лицата, попадащи в други категории (262%), и накрая белите (185%).

Големият ръст в броя на спиранията и обиските, извършени по закона срещу тероризма отразява най-вече нарастването на употребата на това правомощие от столичната полиция. През 2007/2008 г. столичната полиция е отговорна за 87% от обиските, извършени по член 44 (1) и 44 (2) от Закона срещу тероризма от 2000 г., сравнени с 68% от тях, извършени през 2006/2007 г. Столичната полиция е използвала това правомощие в 76 496 случая повече спрямо предходната година, което представлява ръст от 303%. Този ръст се свързва непосредствено с категоричния отговор на столичната полиция на заплахата от терористичните мрежи в Лондон след бомбата в Хаймаркет през 2007 г.

Таблицы 4.7 и 4.8 показват избрани полицейски територии, в които през 2007/2008 г. общият брой на спрени и обискирани по чл. 44 (1) & (2) от Закона за тероризма от 2000 г. превишава 1000 човека.

През 2007/2008 г. са извършени 65 217 претърсвания на превозни средства и пътуващите в тях по член 44 (1) (таблица 4.7). Шестдесет и четири процента от претърсените лица през този период били бели, което е спад с осем процента в сравнение с предходната година, 13% са чернокожи (ръст от 3 процента) и 16% са азиатци (ръст от 4 процента). В резултат от претърсвания по член 44 (1) са извършени тридесет и четири ареста във връзка с тероризъм на лица пътуващи в превозни средства, сравнени с 14 през предходната година. Девет от тях са на чернокожи и 10 на азиатци. Арестите по законодателството несвързано с тероризма след използване на правомощието за спиране и претърсване по член 44 (1) нарастват на 665 от 246 през 2006/2007 г.

Броят на спираня и обиски на пешеходци по член 44 (2) е нараснал с 280% през 2007/2008 г. в сравнение с 2006/2007 г. от 13 712 на 52 061 (таблица 4.8). Както вече беше споменато този значителен ръст се дължи на категоричния отговор на столичната полиция на бомбените нападения в Хаймаркет. Съотношението на бели пешеходци, обискирани по член 44 (2) бележи спад спрямо предходната година от 66% от общия брой на 61%. Азиатците остават най-голямата малцинствена етническа група, която е обискирана (19%) а в последствие арестувана във връзка с тероризъм (29%).“

Г. Седмият доклад на Съвместния комитет за правата на човека

47. В доклада си „Демонстриране на зачитане на правата? Подход основан на правата на човека при опазването на обществения ред по време на протести“, публикуван през месец март 2009 г. Парламентарният съвместен комитет за правата на човека направи следните препоръки във връзка с член 44 от Закона от 2000 г.:

„Правомощия за борба с тероризма

86. Сериозен брой свидетели изразиха сериозни притеснения от използването на правомощията за борба с тероризма срещу протестиращи, по-конкретно правомощието по член 44 от Закона срещу тероризма от 2000 г. за спиране и

обиск без наличие на подозрение. Свидетели допускат, че употребата на тези правомощия е в нарушение на Насоките на OSCE/ODIHR, които гласят:

Националното законодателство предназначено за борба с тероризма или „екстремизма“ следва да дефинира тези понятия по-тясно, така че в тях да не се включват различните форми на гражданско неподчинение и протест; преследването на конкретни политически, религиозни или идеологически цели; или опити за оказване на въздействие над други части а обществото, правителството или международното мнение.

87. Националният съюз на журналистите се оплака, че полицията се позовава на Закона срещу тероризма от 2000 г. за да възпрепятства журналисти да напускат демонстрациите. Някои свидетели отбелязаха, че ограниченията над мирните протести все повече се оправдават с позоваване на опасност за сигурността. Следният коментар на Дейвид Миид отразява мненията на редица свидетели:

...не може да има оправдание за позоваването на анти-терористичното законодателство при охраната на протести/протестиращи и такава употреба принизява самата действителна опасност, която терористите са в състояние да предизвикат спрямо всички нас.

88. Показателни примери за ненадлежното използване на правомощия за борба с тероризма включват: възпрепятстването на Уолтър Волфганг да влезе на конференцията на Лейбъристка партия в Брайтън през 2005 г. след като бил физически изведен за апострофиране на тогавашния външен министър Джек Стро МР; и спирането и обиска на протестиращ и на журналист по време на оръжейно изложение в центъра Ексел в Докландс, източен Лондон през 2003 г. По-малко известни примери включват извършването на спиране и обиск на демонстранти около военни бази или на хора носещи определени надписи на фланелките си.

89. Дружеството за изследване на отбраната и авторът и коментатор Ричард Д. Норд правят разграничение между протестиращи (в това число крайни защитници на правата на животните) и терористи. Г-н Норд заявява „тероризмът е дума, която трябва да запазим за определен вид метежи или партизански асиметрични военни действия“. Напротив, Науки за живота Хънтингтън твърдят във връзка с протестите срещу тяхната дейност от страна на защитници на правата на животните, че „правомощията за борба с тероризма не бяха достатъчно обмислени за да обхванат това, което беше широко възприемано на практика (но не и като наименование) като вътрешен тероризъм“.

90. Когато попитахме представители на полицията дали е подходящо използването на правомощията за борба с тероризма срещу протестиращи ААС Алисън отговори, че „има случаи, когато е необходимо да използваме правомощията си за борба с тероризма: бих казал, че именно за това разполагаме с тях“.

91. Отговаряйки на същия въпрос министърът беше категоричен, че правомощията за борба с тероризма следва да се използват единствено във връзка с тероризма. Той отбеляза, че министър-председателят е разпоредил преразглеждане на употребата на правомощията за спиране и обиск, в резултат на което били публикувани нови указания. Той обаче отбеляза, че:

Ако имате голям протест в близост до голяма електроцентрала или летище, [...] е много трудно да се каже, че при никакви обстоятелства полицията не следва дори да обсъжда употребата на правомощията срещу тероризма в такива ситуации, когато всички ние знаем, че е напълно възможно сред легитимните протестиращи да се внедрят един или двама, които имат други желания...

92. Новите указания за спиране и обиск посочват, че правомощията за спиране и обиск по членове 43 и 44 от Закона срещу тероризма от 2000 г. позволяват на полицията само да „търси веществени доказателства, които са свързани с тероризъм“ и че „правомощието по [член 44] следва да се използва пестеливо“. В светлината на решението на Камарата на лордовете по делото *Gillan*, което касае употребата на правомощието за спиране и обиск срещу протестиращи и журналисти извън оръжейно изложение в Докландс в Лондон, указанията посочват, че спирането и обиска никога не могат да се използват за провеждане на произволни обиски, а трябва да се основават на обективни критерии. Указанията посочват протестите, отбелязвайки че член 44 може да бъде подходящ за големи публични събития, които са изложени на опасност от тероризъм, но посочва, че „полиците следва да бъдат предупредени на инструктаж, че правомощията за спиране и обиск по Закона срещу тероризма от 2000 г. никога не трябва да се използват като тактика за опазване на обществения ред.“ Единственото позоваване на права на човека се съдържа в разпоредбата от указанията относно съдържанието на оценката на въздействието върху общността: предлага се „изискванията, произтичащи от Закона за правата на човека от 1998 г.“ да бъдат включвани в оценката на въздействието върху общността. Макар да не се споменават конкретно журналистите указанията посочват, че дори когато е в действие член 44 Законът срещу тероризма от 2000 г. не забранява на хората да правят снимки. Освен това независимо, че фотографски ленти и карти памет могат да бъдат изземвани като част от обиска, полиците нямат юридическо правомощие да изтриват кадрите или унищожават лентите.

93. Макар да се съгласяваме, че могат да са налице обстоятелства, при които полицията основателно предполага на базата на разузнавателна информация, че дадена демонстрация може да се използва за прикритие на терористично нападение или да бъде цел на тероризъм, не чухме нито един пример такъв проблем да е възниквал на практика. Притеснени сме от докладите, които получихме за употреба от полицията на правомощията за борба с тероризма срещу мирни демонстранти. За нас не е ясно дали това произтича от обмислено решение на полицията да използва правен инструмент, с който в момента разполага или отделни полицаи са упражнявали дискрецията си неправомерно. Каквато и да е причината този въпрос буди безпокойство. Приветстваме коментарите на министъра, че законодателството за борба с тероризма не следва да се използва за поддържане на обществения ред по време на протести. Приветстваме също препоръката, съдържаща се в новите указания правата на човека да бъдат включвани в оценките на въздействието върху общността. Препоръчваме новите указания за използването на правомощието по член 44 за спиране и обиск да бъдат изменени така че да поясняват, че правомощията за борба с тероризма не следва да се използват срещу мирни демонстранти. Освен това указанията трябва изрично да споменат задължението на полицията да действа в съответствие с правата на човека в това число например като се конкретизират правата на човека, свързани с участието в протести.“

Н. Предложение на столичната полиция за намаляване употребата на правомощията по член 44 в Лондон

48. През май 2009 г. столичната полиция публикува доклад, обобщаващ заключенията на извършения от нея преглед на употребата на правомощието по член 44 от Закона от 2000 г. В доклада се посочва, че „констатациите направени“ в прегледа подкрепят трипластов подход спрямо употребата на правомощието, а именно, че правомощието следва да продължи да се прилага в близост до места из Лондон, които имат ключово символично или стратегическо значение, но на други места, освен ако са оправомощени с изрично указание, полицаите следва да спират и обискват лица, използвайки правомощието по член 43 от Закона от 2000 г. единствено когато имат основание да подозират, че лицето може да е замесено в свързано с тероризъм престъпление.

ПРАВОТО

49. Жалбоподателите се оплакват, че спирането и обиска им от полицията по членове 44-47 от Закона от 2000 г., повдига въпрос за нарушения на правата им по членове 5, 8, 10 и 11 от Конвенцията.

Член 5 гласи:

„1. Всеки има право на свобода и сигурност. Никой не може да бъде лишен от свобода, освен в следните случаи и по реда, предвиден от закона:

a) законосъобразно лишаване от свобода по силата на постановена от компетентен съд присъда;

b) законосъобразен арест или лишаване от свобода за неизпълнение на законосъобразно съдебно решение или с цел осигуряване на изпълнението на задължение, предписано от закона;

c) законосъобразен арест или лишаване от свобода, с цел да се осигури явяване пред компетентния съгласно закона орган, по обосновано подозрение за извършено престъпление, или когато задържането обосновано може да се смята за необходимо, за да се попречи на лицето да извърши престъпление или да се укрие, след като е извършило престъпление;

d) лишаване от свобода на непълнолетно лице въз основа на законосъобразно решение, за да се осигури надзор с възпитателна цел или законосъобразно лишаване от свобода на такова лице, с цел да се осигури неговото явяване пред предвидената в закона институция;

e) законосъобразно лишаване от свобода, с цел да се предотврати разпространението на инфекциозни болести, както и на душевноболни лица, алкохолици, наркомани или скитници;

f) законосъобразен арест или лишаване от свобода на дадено лице, с цел да се предотврати незаконното му влизане в страната, или на лице, против което се предприемат действия за неговото експулсиране или екстрадиране.

2. На всеки арестуван трябва незабавно да бъдат съобщени на разбираем за него език основанията за арестуването му и всички обвинения, които му се предявяват.

3. Всеки арестуван или лишен от свобода в съответствие с разпоредбите на параграф 1 с) на този член трябва своевременно да бъде изправен пред съдия или пред длъжностно лице, упълномощено от закона да изпълнява съдебни функции, и има право на гледане на неговото дело в разумен срок или на освобождаване преди гледането на неговото дело в съда. Освобождаването може да бъде обусловено от даването на гаранции за явяване в съда.

4. Всеки арестуван или лишен от свобода има право да обжалва законосъобразността на своето задържане в съда, който е задължен в кратък срок да се произнесе; в случай че задържането е неправомерно, съдът е длъжен да нареди незабавното освобождаване на задържаното лице.

5. Всяко лице, арестувано или лишено от свобода в нарушение на изискванията на този член, има право на обезщетение.“

Член 8 гласи:

„1. Всеки има право на неприкосновеност на личния и семейния си живот, на жилището и на тайната на кореспонденцията.

2. Намесата на държавните власти в упражняването на това право е недопустима, освен в случаите, предвидени в закона и необходими в едно демократично общество в интерес на националната и обществената сигурност или на икономическото благосъстояние на страната, за предотвратяване на безредици или престъпления, за защита на здравето и морала или на правата и свободите на другите.“

Член 10 гласи:

„1. Всеки има право на свобода на изразяването на мнения. Това право включва свободата на всеки да отстоява своето мнение, да получава и да разпространява информация и идеи без намеса на държавните власти и независимо от държавните граници. Този член не забранява държавите да подлагат на разрешителен режим радио- и телевизионните компании и производителите на кинематографична продукция.

2. Упражняването на тези свободи, доколкото е съпроводено със задължения и отговорности, може да бъде обусловено от процедури, условия, ограничения или санкции, които са предвидени от закона и са необходими в едно демократично общество в интерес на националната и обществената сигурност и на териториалната цялост, за предотвратяването на безредици или престъпления, за защитата на здравето и морала, както и на репутацията или правата на другите, за предотвратяване разкриването на информация, получена доверително, или за гарантиране авторитета и безпристрастността на правосъдието.“

Член 11 гласи:

„1. Всеки има право на свобода на мирните събрания и на свободно сдружаване, включително правото да образува и членува в професионални съюзи за защита на своите интереси.

2. Упражняването на това право не подлежи на никакви ограничения, освен на тези, предвидени в закона и необходими в едно демократично общество в интерес на националната или обществената сигурност, за предотвратяване на безредици или престъпления, за защитата на здравето и морала или на правата и свободите на другите. Този член не изключва въвеждането на законни ограничения върху упражняването на тези права от служещите във въоръжените сили, полицията или държавната администрация.“

I. ДОПУСТИМОСТ

50. Правителството твърди, че жалбоподателите не са изчерпали напълно вътрешноправните средства. Първо, не са приели предложението на Висшия съд за провеждане на закрито заседание със специален представител, който да съдейства при преценката дали в светлината на всички доказателства, свързани с опасността от терористична заплаха полицията и Държавният секретар са имали основание да издадат и одобрят заповедта за овластяване по член 44 от закона от 2000 г. (виж параграф 10 по-горе). Второ, жалбоподателите не са обжалвали решението на районния съд, с което се отхвърлят претенциите им, че в техния случай правомощията за спиране и обиск в близост до оръжейното изложение са използвани незаконно и с противоправна цел (виж параграф 24 по-горе). От това следвало, че доколкото жалбоподателите твърдят пред Съда, че както заповедта за овластяване, така и използваните от полицията срещу тях мерки за спиране и обиск не са били фактически оправдани, те не са изчерпали вътрешноправните средства.

51. Жалбоподателите твърдят, че оплакването им в производството пред Съда се отнася до съвместимостта на разпоредбите на този нормативен режим с Конвенцията. Те твърдят, че дори правомощието да е използвано в съответствие с вътрешното законодателство то нарушава права по Конвенцията. Те са направили това твърдение в производството пред националните съдилища, включително пред Камарата на лордовете. Макар да било вярно, че пред националните съдилища не са оспорили разузнавателната информация, довела до овластяването по член 44 това твърдение не било част и от настоящата им жалба. Производството пред районния съд било спряно до постановяването на решение от Камарата на лордовете. След като това решение било постановено възобновеното производство пред районния съд било ограничено само до преценката дали правомощията по член 44 са упражнени в съответствие с вътрешното право. С оглед

на това евентуална жалба срещу решението на районния съд не би била ефективно правно средство за защита по отношение на оплакванията на жалбоподателите по Конвенцията.

52. Съдът отбелязва, че оплакванията на жалбоподателите по настоящото дело са съсредоточени върху принципната съвместимост на правомощията за спиране и обиск със споменатите по-горе разпоредби от Конвенцията. Те нямат за цел да оспорват, че овластяването по член 44, който бил приложен спрямо тях е било оправдано с оглед на разузнавателната информация, с която са разполагали комисарят на столичната полиция и Държавният секретар, нито че полицаите са ги спрели „с цел издирване на предмети, които биха могли да се използват във връзка с тероризъм.“ Доколкото жалбоподателите не спорят, че мерките за спиране и обиск, използвани срещу тях са съобразени с разпоредбите от Закона от 2000 г., правните средства за защита, набелязани от правителството не биха били нито относими, нито ефективни по отношение на оплакванията пред Съда. С оглед на това той отхвърля предварителното възражение на правителството.

53. В допълнение Съдът отбелязва, че жалбата не е явно необоснована по смисъла на член 35 § 3 от Конвенцията. Той освен това отбелязва, че тя не е недопустима и на някое друго основание. С оглед на това трябва да бъде обявена за допустима.

II. ПО СЪЩЕСТВО

А. Твърдяно нарушение на член 5 от Конвенцията

1. Становища на страните

54. Жалбоподателите твърдят, че докато са били спрени и обискирани от полицейските служители те са били лишени от свобода по смисъла на член 5 § 1. Имало значение, че полицейският служител имал право принудително да наложи съобразяване с процедурата по член 44 и имал изрично правомощие да използва сила, когато това е оправдано и/или да задържи лице, което отказва да се подчини. Жалбоподателите не са имали избор дали да изпълнят полицейското разпореждане и биха понесли наказателна отговорност ако откажат. Било налице пълно ограничаване на свободата им: нямали възможност да се обърнат и да си тръгнат. Нещо повече, това правомощие за пълно ограничаване на свободата на придвижване на лицето било предвидено с цел осигуряване спазване на правомощието за обиск, а не просто като съпътстващо го обстоятелство. Макар процедурата понякога да е

сравнително кратка, това не е задължително да е така, особено като се има предвид обхватът на правомощието за обиск и фактът, че лицето може да бъде задължено да остане с полицейския служител за толкова време, колкото е разумно необходимо за извършване на обиска.

В случая на жалбоподателите, ако член 5 се прилага, въпросните мерки не били „законоустановени“ и „в съответствие с процедура, предвидена в закона“ поради широката дискреция, предоставена на изпълнителната власт.

55. Правителството изтъква, че Съдът никога не е намирал, че упражняването на правомощие за спиране и обиск представлява лишаване от свобода по смисъла на член 5 от Конвенцията. Освен това в редица дела органите по Конвенцията са отказвали да приемат, че ограничения на свободата, далеч по-сериозни от тези по настоящото дело, попадат в обхвата на член 5 (правителството се позовава *inter alia* на *Raimondo срещу Италия*, 22 февруари 1994 г., серия А № 281-А; *Trijonis срещу Литва*, №. 2333/02, 15 декември 2005 г.; *Raninen срещу Финландия*, 16 декември 1997 г., *Reports of Judgments and Decisions* 1997-VIII; *Gartukayev срещу Русия*, № 71933/01, 13 декември 2005 г.; и също *Кипър срещу Турция*, № 8007/77, решение на Комисията от 10 юли 1978 г., Решения и доклади (DR) 13, стр. 85, § 235; *X. срещу Германия*, № 8334/78, решение на Комисията от 7 май 1981 г., DR 24, стр. 131; *Guenat срещу Швейцария*, № 2472/94, решение на Комисията от 10 април 1995 г., DR 81-B, стр. 13). Правителството твърди, че когато правомощието за спиране и обиск се разглежда в този контекст, обикновеното упражняване от страна на полицията на такова правомощие при обичайни обстоятелства очевидно не би ангажирало член 5, какъвто е и случаят на жалбоподателите. Налице са редица конкретни особености, обуславящи неприложимостта на член 5 при специфичните обстоятелства в случая на всеки от жалбоподателите. Първо, продължителността на обиските (20 минути в случая на първия жалбоподател и пет или 30 минути в случая на втория) очевидно не е достатъчна за да представлява лишаване от свобода при отсъствието на каквито и да са утежняващи фактори. Второ, целта, с която полицията упражнява тези правомощия не е лишаването на жалбоподателите от свободата им, а провеждането на ограничен обиск за конкретни предмети. Трето, жалбоподателите не са били арестувани или подложени на някакъв вид принуда. Четвърто, не са били затворени в ограничено пространство. Пето, жалбоподателите не са били задържани под стража, или принудени да се явят на конкретно място: обискът бил извършен на място.

Правителството освен това изтъква довода, че ако въпреки твърденията му се приеме, че член 5 е приложим, спирането и обиска на всеки от жалбоподателите били законоустановени и оправдани съгласно член 5 § 1(b).

2. Преценка на Съда

56. Съдът припомня, че член 5 § 1 не се занимава с простото ограничаване на свободата на придвижване. Тези ограничения са уредени в член 2 на Протокол № 4, който не е ратифициран от Обединеното кралство. За да се прецени дали едно лице е било „лишено от свободата си“ по смисъла на член 5 изходната позиция трябва да бъде неговата конкретна ситуация като трябва да се отчете целият набор от критерии като например видът, продължителността, последиците и начинът на прилагане на въпросната мярка. Въпреки това разликата между лишаване от свобода и ограничаване на свободата е просто в степента или интензивността, а не в естеството или същността. Макар процесът на квалифициране в една или друга от тези категории понякога да не е лесна задача, доколкото някои гранични случаи са въпрос на чисто мнение, Съдът не може да избегне извършването на този избор, от който зависи приложимостта или неприложимостта на член 5 (виж *Guzzardi срещу Италия*, 6 ноември 1980 г., §§92-93, серия А № 39; *Ashingdane срещу Обединеното кралство*, 28 май 1985 г., § 41, серия А № 93; *H.L. срещу Обединеното кралство*, № 45508/99, § 89, ECHR 2004-IX).

57. Съдът намира, че макар продължителността на спирането и обиска на всеки от жалбоподателите да не е превишавала 30 минути в никой от двата случая, през това време жалбоподателите са били напълно лишени от всякаква свобода на придвижване. Били задължени да останат на мястото, на което се намират и да се подложат на обиска, като при отказ биха могли да бъдат арестувани, задържани в полицейското управление и обвинени в извършване на престъпление. Този елемент на принуда е показателен за лишаване от свобода по смисъла на член 5 § 1 (виж например, *Foka срещу Турция*, № 28940/95, §§ 74-79, 24 юни 2008 г.). В случая обаче, Съдът не е задължен окончателно да се произнесе по този въпрос в светлината на констатациите му, изложени по долу във връзка с член 8 от Конвенцията.

В. Твърдяно нарушение на член 8 от Конвенцията

1. Имало ли е намеса в правата на жалбоподателите по член 8

58. Съдът първо ще обсъди дали процедурата за спиране и обиск представлява намеса в правото на жалбоподателите за зачитане на личния им живот.

а. Становища на страните

59. Жалбоподателите посочват, е апелативният съд описал член 44 като „изключително широко правомощие за нахлуване в личната сфера на членовете на обществото“, а комисарят на столичната полиция признал пред националния съд, че упражняването на тези правомощия представлява намеса в права на лицето по член 8 (виж параграф 14 по-горе). Твърдят, че лорд Бингам неправилно е направил извода, че член 8 не е приложим, тъй като „едно обикновено повърхностно претърсване на лицето и отваряне на чанти като това, на което пътниците безпрекословно се подлагат на летищата например, едва ли може да достигне“ необходимото ниво на сериозност. Твърдят, че лице, намиращо се на летището се подлага на претърсване, тъй като е известно, че летищните власти имат принудителни правомощия и защото свободата на пътуване по въздуха е поставена в зависимост от даването на съгласие за претърсването. Следователно това лице може да предпочете да не пътува по въздух или да остави всякакви лични вещи, които не желае да бъдат преглеждани на публично място. Член 44 обаче бил нещо качествено различно. Граждани, извършващи законни действия, на което и да е обществено място могат без никакво предварително уведомяване или основателно подозрение за каквото и да е нарушение да бъдат принуждавани да подлагат личните си вещи на обстойно принудително преглеждане. Те не биха могли да се обърнат и да си тръгнат, така както например биха могли ако се колебаят да влязат в обществено здание, на входа на което се извършва претърсване. Не биха имали предварителна идея, че се намират на място, на което са в сила правомощия по член 44. Практиката на Съда, например *Реск срещу Обединеното кралство*, № 44647/98, §§ 57-63, ECHR 2003-I, пояснява че едно лице не се лишава автоматично от правата си на лична неприкосновеност като просто носи личните си вещи на публично място като например улица. Освен това общата нишка на член 8 е личната автономия. Това разбиране било сериозно подкопано от полицейското правомощие за подлагане на принудителен обиск на обществени места, особено доколкото липсата на предварително уведомление предполага, че всеки трябва да презюмира, че когато се намира на което и да е обществено място той може да бъде принуден да се подложи на обиск.

60. Правителството твърди, че обиските на жалбоподателите не представляват намеса в правото им на зачитане на личния им живот. Не всяко действие, което може да посегне на личната автономия или физическата неприкосновеност представлява подобна намеса (виж *Costello-Roberts срещу Обединеното кралство*, § 36, решение от 25 март 1993 г., серия А № 247-С). Дали правото на личен живот е засегнато от конкретна мярка, посягаща на личната автономия или физическата неприкосновеност зависи както от сериозността на тази

мярка, така и от степента, в която засегнатото лице при конкретните обстоятелства е действало в област, в която по необходимост са намесени общественият живот или интересите на други хора. Макар правителството да приема, че при определени обстоятелства един особено нежелан обиск може да представлява намеса в член 8 то твърди, че един обикновен, почтителен обиск по член 45 от Закона от 2000 г. не би представлявал такава намеса, и че не е имало намеса в случаите на жалбоподателите. Жалбоподателите не са били претърсени в домовете си или дори в полицейско управление, а на място. В съответствие с кодекса (виж параграф 36 по-горе), никой от жалбоподателите не бил накаран да съблича част от облеклото си като било извършено само преглеждане на връхните дрехи и чантите по начин, на който пътниците редовно се подлагат на летищата. Жалбоподателите не са били питани за лична информация освен имената им, адресите им и месторождението им. И в двата случая вмешателството било за сравнително кратко време. Освен това жалбоподателите са се поставили в контакт с обществената сфера чрез доброволното си участие в публична демонстрация. Фактът, че при други обстоятелства е възможно извършването на по-обстоен обиск не позволява на жалбоподателите да се оплакват от всякаква намеса в правата им по член 8: Съдът не разглежда възможното прилагане на законодателството *in abstracto*.

b. Преценка на Съда

61. Както Съдът преди е имал поводи да отбележи понятието за „личен живот“ е широко и не подлежи на изчерпателно определение. То обхваща физическата и психологическата неприкосновеност на личността. Разбирането за лична автономия е важен принцип, залегнал в тълкуването на гаранциите му (виж *Pretty срещу Обединеното кралство*, № 2346/02, § 61, ECHR 2002-III). Разпоредбата освен това защитава право на самоличност и личностно развитие и правото да се създават връзки с други човешки същества и с външния свят. То може да включва дейности от професионално или делово естество. Следователно съществува една област на взаимодействие на личността с другите, дори и в обществения контекст, която може да попадне в обхвата на „личен живот“. Има множество фактори, които имат отношение към преценката дали личният живот на едно лице е засегнат от мерки, прилагани извън дома или частните помещения на лицето. В тази връзка могат да бъдат от значение обосноващите очаквания на лицето по отношение на личната му сфера, макар и това да не е задължително решаващ фактор (виж *P.G. and J.H. срещу Обединеното кралство*, № 44787/98, §§ 56-57, ECHR 2001-IX и *Peck*, цитирано по-горе, §§ 57-63). По делото *Foka*, цитирано по-горе, § 85, по което жалбоподателката била подложена на принудително

претърсване на чантата ѝ от граничната полиция Съдът прие, че „всяко претърсване, извършвано от властите спрямо едно лице представлява намеса в личния му живот“.

62. Разглеждайки фактите по настоящото дело Съдът отбелязва, че членове 44-47 от Закона от 2000 г. позволяват на всеки униформен полицаи да спира което и да е лице, намиращо се на съответната територия, обхваната от овластяването и физически да обисква лицето и всичко, което то носи със себе си. Полицаят може да поиска от лицето да свали шапката, обувките, връхните дрехи и ръкавиците си. Параграф 3.5 от свързания с това Кодекс за професионално поведение допълнително разяснява, че полицаят може да бърка с ръка в джобовете на претърсваното лице, да опипва около и под яката му, чорапите и обувките и да претърсва косата на лицето (виж параграф 36 по-горе). Обискът се извършва на публично място, а отказът на лицето да се подложи на него представлява престъпление, което се наказва с лишаване от свобода и/или глоба (виж параграф 33 по-горе). Макар камарата на лордовете да се съмнява дали член 8 е приложим, доколкото вмешателството не притежавало достатъчно ниво на сериозност, пред националните съдилища комисарят на столичната полиция признава, че упражняването на правомощието по член 44 представлява намеса в правата на лицето по член 8, а апелативният съд го описва като „изключително широко правомощие за навлизане в личната сфера на членовете на обществото“. (виж параграфи 14 и 19 по-горе).

63. Правителството твърди, че при определени обстоятелства едно твърде обстойно претърсване може да представлява намеса в правата на лицето по член 8, като в случая на претърсване свързано с преглеждане на бележник, или дневник, или кореспонденция, но едно повърхностно претърсване, което не е свързано с разкриването на подобни предмети, не представлява намеса. Съдът не може да приеме този възглед. Без оглед на това дали в даден конкретен случай са открити и прочетени кореспонденция или дневници или други лични документи или при претърсването са открити други лични вещи, Съдът намира, че използването на принудителна сила, предоставено от законодателството за да бъде накарано едно лице да се подложи на обстоен личен обиск и претърсване на дрехите и личните му принадлежности представлява очевидна намеса в правото на зачитане на личния живот. Независимо, че обискът се извършва на обществено място това не означава, че член 8 е неприложим. Всъщност според Съда публичният характер на обиска може в определени случаи да утежни сериозността на намесата, поради наличието на елемент на унижение и неудобство. Предмети като чанти, портфейли, бележници и дневници могат още повече да съдържат лична информация, която

собственикът може да се чувства неудобно да показва на придружителите си или на широката публика.

64. Съдът освен това не е убеден в направената аналогия с претърсването на което пътниците безпрекословно се подлагат на летищата или на входовете на обществените здания. Той не е необходимо да обсъжда дали претърсването на лицето и чантите му при такива обстоятелства представлява намеса в правата му по член 8, макар и такава, която е очевидно оправдана от съображения за сигурност, доколкото с оглед изложените от жалбоподателите доводи ситуациите не могат да бъдат сравнявани. Пътуваният със самолет може да се разглежда като съгласил се на такова претърсване, избирайки да пътува по този начин. Знае, че той лично и багажът му подлежат на претърсване преди качването в самолета и има свобода на избора, доколкото може да остави някои лични вещи или да си тръгне без да бъде подлаган на претърсване. Правомощията за обискиране по член 44 са качествено различни. Лицето може да бъде спряно където и да е по всяко време без предупреждение, без какъвто и да е избор дали да се подложи на обиск.

65. Всеки от жалбоподателите бил спрян от полицейски служител и задължен да се подложи на обиск по член 44 от Закона от 2000 г. Поради изложените съображения Съдът намира, че тези обиски представляват намеса в правото им на зачитане на личния живот по член 8. Тази намеса е оправдана при условията на параграф 2 на член 8 само ако е „в съответствие със закона“, преследва една или повече от легитимните цели, посочени в параграф 2 и е „необходима в едно демократично общество“ с оглед постигането на целта или целите (виж например, *Liberty and Others срещу Обединеното кралство*, № 58243/00, § 58, ECHR 2008-...).

2. Била ли е намесата „в съответствие със закона“

а. Становища на страните

i. Жалбоподателите

66. Жалбоподателите твърдят, че целта на изискването за правна сигурност, прокарано в Конвенцията е да се даде защита срещу произволна намеса от страна на властите. Следователно „законът“ трябва да бъде достъпен, предвидим, и съвместим с върховенството на закона, описващ по подходящ начин обстоятелствата, при които може да бъде упражнено едно правомощие като по този начин позволява на членовете на обществото да съобразяват поведението си и да предвиждат последиците от поведението си. Изпълнителната власт не може да разполага с неограничени правомощия. Освен това обхватът

на всяко правомощие, предоставено на изпълнителната власт трябва да бъде определен с такава точност, в зависимост от предмета на регулиране, че да прави ясни условията, при които правомощието може да бъде упражнено. Освен това трябва да са налице правни гаранции срещу злоупотреба.

67. Жалбоподателите твърдят, че в техния случай изискването за достъпност не било изпълнено. Докато членове 44-47 от Закона от 2000 г. били достатъчно достъпни за обществото, с овластяването и одобрението това не било така. По този начин даден член на обществото ще знае, че правомощието за спиране и обиск по член 44 може да бъде предоставяно на полицията, но няма да знае дали то е предоставено в даден конкретен момент или на конкретно място. Той не би могъл да знае дали ако отиде на дадено конкретно място би могъл да бъде спрял и обискиран и ако бъде спрял и обискиран няма да знае дали полицейският служител е бил овластен да извърши това действие. Когато без знанието на дадено лице това правомощие е предоставено на полица, възможността му да спира и обискира е широка и неопределена, като не се изискват основания за подозрение и е ограничена единствено от условието, че може да бъде упражнена само с цел търсене на предмети, които могат да се използват във връзка с тероризъм.

68. Те твърдят, че макар Законът от 2000 г. и Кодекс А (виж параграфи 28-36 по-горе) да информират обществото за наличието и обхвата на правомощията по член 44, ако са надлежно разрешени, те не изискват публикуването под каквато и да е форма на самия факт или на подробности около всяко извършено овластяване, дори и пост фактум. Според жалбоподателите ефективността на правомощието по член 44 не би била отслабена ако се извършва предварително уведомление за неговото действие. Предварителното уведомление би подсилило възпиращият ефект на мярката. Освен това наличието и обхвата на други правомощия за спиране и претърсване, като например на летища и граници се публикували без да намаляват тяхната ефективност. В производството пред националните съдилища правителството се съгласило с публикуването пост фактум на овластяванията, относими към делото, които обхващали целия район на столичната полиция. Не може да бъде вярно, че целта на използването на правомощието по член 44 е била „изцяло подкопана“ тъй като сега обхватът на овластяването бил известен.

69. Жалбоподателите по-нататък твърдят, че не са налице достатъчно гаранции срещу злоупотреба с правомощието за спиране и обиск. Правителството назначило независим анализатор на прилагането на Закона от 2000 г. (виж параграфи 37-43 по-горе). Въпреки това що се отнася до „широкото“ използване из цялата страна на правомощията по член 44 например, лорд Карлайл преценил, че не

би било в интерес на обществото да се предоставят подробности относно причините и събитията.

70. За прилагането на правомощието не се изисквало предварително съдебно разрешение, а възможността за образуване на производство пред районния съд, с оглед преценка дали правомощието е било надлежно и законосъобразно използвано била напълно недостатъчна гаранция срещу злоупотреба и произвол. Последващият контрол над упражняването на правомощието, извършван от районния съд във всеки отделен случай не отстранявал липсата на правна сигурност, присъща за това правомощие. Случаите на жалбоподателите илюстрирали това твърдение: след като Камарата на лордовете отхвърлила оплакванията им по Конвенцията, районният съд могъл единствено да прецени дали полицаите в действителност са търсили предмети, свързани с тероризъм и дали жалбоподателите очевидно не са били заподозрени в тероризъм – въпрос, положителният отговор на който бил практически невъзможен. Премахването на изискването за „обосновано подозрение“ или на каквото и да е друго обективно основание за извършването на обиск прави гражданина изключително уязвим спрямо произволно упражняване на правомощия, ограничени единствено от честността на полицейския служител да разкрие какъв вид уличаващи предмети търси в конкретния случай. Липсата на всякакви практически и ефективни гаранции се допълвала от широкия обхват на определението за „предмети, които могат да се използват във връзка с тероризъм“. По този начин имало реална опасност с тези правомощия да се злоупотребява така че да се контролират протести или да се поддържа обществения ред, а не за борба с тероризма. Това очевидно имало трайни последици за гражданските свободи в Обединеното кралство, особено когато към онзи период овластяването е обхващало целия район на столичната полиция; било е последователно подновявано всеки месец, в продължение на почти шест години; и не е съществувало изискване овластяването да бъде необходимо или подходящо, а само „целесъобразно“ с оглед предотвратяване на тероризъм.

ii. Правителството

71. Правителството твърди, че по настоящото дело изискването за законоустановеност по Конвенцията е изпълнено чрез комбинация от законови разпоредби; информацията, предоставена на лицата след извършване на обиск по член 44; конкретните указания, съдържащи се в кодекса за начина за упражняване на правомощията за обискиране; и наличието на съдебно производство за оспорване на употребата на тези правомощия от полицията във всеки отделен случай. Членове 44-45 от Закона от 2000 г. били ясни що се отнася до последиците им. Те

информирали гражданите, че могат да бъдат задължени да се съобразят с извършвано спиране и обиск и предоставяли гаранции срещу злоупотреба чрез множество разпоредби на вътрешното право, за които Съдът или комисията са приели, че са достатъчно предвидими в контекста на националната сигурност (както например в *Brind срещу Обединеното кралство* (реш. по допустимостта), № 18714/91, 9 май 1994 г.; *Ал-Нашиф срещу България*, № 50963/99, §§ 117-129, 20 юни 2002 г.; *Esbestер срещу Обединеното кралство* (реш. по допустимостта), № 18601/91, 2 април 1993 г.).

72. В тази връзка било от значение, че законодателната рамка на членове 44-46 от Закона от 2000 г. внимателно определяла и ограничавала целите, за които могат да се използват правомощията за обиск; лицата, които могат да издават овластявания; обстоятелства и сроковете, в които могат да се извършват овластяванията; лицето, което одобрява тези овластявания; при какви обстоятелства и за какъв срок могат да се извършват овластяванията и при какви обстоятелства могат да се упражняват самите правомощия за претърсване. В допълнение на това кодексът, който бил публичен документ, съдържал много подробни указания за упражняването на правомощието за спиране и обиск. Той изисквал от полиция, извършващ обиска, да обясни на проверяваното лице конкретната цел на обиска, естеството на юридическото правомощие, което се упражнява и факта и характера на всяко извършено овластяване за обиск. Овластяването можело да се оспори в производство за съдебен контрол на основание, че надхвърля допуснатото правомощие по член 44 от Закона от 2000 г. Ако се твърди, че обискът е извършен с неправомерна цел или в нарушение на разпоредбите на Закона от 2000 г. или на кодекса, той може да бъде оспорен в производството за съдебен контрол или чрез иск за вреди пред районния съд. Допълнителна защита срещу всяка произволна намеса в правата на лицата била предоставена чрез надзора на лорд Карлайл, който бил назначен за независим анализатор за да наблюдава упражняването на правомощията по Закона от 2000 г.

73. Правителството отхвърля настояването на жалбоподателите, че овластяванията следва да бъдат публикувани предварително. Първо и най-важно това изцяло би подкопало целта, с оглед на която се извършват овластяванията. Публикуването на подробности за овластяванията по подразбиране би разкрило тези места, на които не се прилагат такива мерки за защита срещу терористични атаки, набелязвайки ги като лесни мишени за терористите. То би подкопало способността на полицията ефективно да използва правомощията за спиране и обиск без терористите да бъдат предварително предупреждавани, когато има подозрения за терористична дейност. Това също така би съдействало на терористите да оценят

ефективността на държавата да прониква в техните мрежи или да узнава за дейностите им.

74. Правителството твърди, че са налице подходящи гаранции срещу злоупотреба с това правомощие. Съчетанието от контрола, упражняван от независимия анализатор и контрола от националните съдилища изцяло отговаря на каквото и да е твърдение, че правомощията по член 44-46 могат да се упражняват по произволен начин. Например в случая на жалбоподателите районният съд е могъл и в действителност е обсъдил дали полицаите са употребили правомощията си по член 45 за тяхната надлежна цел, а именно за търсене на предмети, свързани с тероризъм. Полицаите не са имали свободата да действат произволно. Жалбоподателите са имали право да ги разпитат, а Съдът е бил свободен да си състави собствено убеждение относно техните свидетелства. Фактът, че в случая окръжният съд е приел свидетелствата на полицаите по никакъв начин не означава, че контролът му е бил недостатъчен.

75. Според правителството оплакванията на жалбоподателите в тази връзка били по същество косвена атака срещу липсата на изискване в членове 44-46 от Закона от 2000 г. за „обосновано подозрение“. Били налице основателни причини полицаите да не са длъжни да действат само при наличие на основателно подозрение: както посочва лорд Бингам от Камарата на лордовете (виж параграф 21 по-горе), това било с цел да се гарантира, че полицаят няма да бъде ограничаван да спира и обиска лице, което той е заподозрял като потенциален терорист от страх, че не може да докаже основателни причини за подозрението си. Това отразявало факта, че разузнаването рядко предоставя пълна информация за това кога и къде може да бъде извършено терористично нападение и и от там, че важни решения трябва да се вземат въз основа на непълна информация.

b. Преценка на Съда

76. Съдът припомня трайно установената си практика, че думите „в съответствие със закона“ изискват оспорваната мярка едновременно да има някакво основание в националното законодателство и да бъде съвместима с върховенството на закона, което е изрично споменато в преамбюла на Конвенцията и залегнало в предмета и целта на член 8. По този начин законът трябва да бъде достатъчно достъпен и предвидим, т.е. формулиран с достатъчна точност за да позволи на лицето ако е необходимо след подходящ съвет да съобрази поведението си (*S. and Marper срещу Обединеното кралство* [ГК], № 30562/04 и 30566/04, §§ 95 и 96, ECHR 2008-...).

77. За да изпълни тези изисквания вътрешното право трябва да съдържа процедура за правна защита срещу произволна намеса от страна на властите в правата, гарантирани от Конвенцията. По

въпросите, засягащи фундаменталните права върховенството на закона, което е един от основните принципи в едно демократично общество, залегнал в Конвенцията, би било нарушено ако юридическите правомощия, предоставени на изпълнителната власт са формулирани без ограничения. Следователно законът трябва достатъчно ясно да описва обхвата на всяко такова правомощие, предоставено на компетентните органи и начина на упражняването му (*Rotaru срещу Румъния* [ГК], № 28341/95, § 55, ECHR 2000-V; *Хасан и Чауш срещу България* [ГК], №. 30985/96, § 4, ECHR 2000-XI; *Maestri срещу Италия* [ГК], № 39748/98, § 30, ECHR 2004-I; виж също наред с други примери, *Silver and Others срещу Обединеното кралство*, 25 март 1983 г., §§ 88-90, серия А № 61; *Funke срещу Франция*, §§ 56-57, решение от 25 февруари 1993 г., серия А, № 256-А; *Ал-Нашиф срещу България*, № 50963/99, § 119, 20 юни 2002 г.; *Ramazanov and Others срещу Азербайджан*, № 44363/02, § 62, 1 февруари 2007 г.; *Глас Надежда ЕООД и Анатоли Еленков срещу България*, № 14134/02, § 46, ECHR 2007-XI (откъси); *Vlasov срещу Русия*, № 78146/01, § 125, 12 юни 2008 г.; *Meltex Ltd and Movsesyan срещу Армения*, № 32283/04, § 81, 17 юни 2008 г.). Степента на конкретност, която се изисква от националното законодателство, което все пак не може да предвиди всяка конкретна хипотеза, зависи в значителна степен от съдържанието на въпросния акт, сферата му на приложение и броя и положението на лицата, спрямо които е насочен (виж например, *Hashman and Harrup срещу Обединеното кралство* [ГК], № 25594/94, § 31, ECHR 1999-VIII; *S. and Marper*, цитирано по-горе, § 96).

78. Не се спори, че въпросното правомощие по настоящото дело намира своето основание във вътрешното право, а именно в членове 44-47 от Закона от 2000 г. (виж параграфи 28-34 по-горе). Освен това Кодексът за професионалното поведение, който е публичен документ, въвежда подробности за начина, по който полицията трябва да извършва обиска (виж параграфи 35-36 по-горе).

79. Жалбоподателите обаче са оплакват, че тези разпоредби предоставят необосновано широка дискреция на полицията, както по отношение на разрешаването на правомощието за спиране и обиск, така и по отношение на практическото му прилагане. Камарата на лордовете приема, че това правомощие е предмет на ефективен контрол, а лорд Бингам набелязва единадесет ограничения пред злоупотребата с власт (виж параграф 16 по-горе). Въпреки това според Съда гаранциите, предвидени във вътрешното право не се оказват действителна спирачка пред широките правомощия, предоставени на изпълнителната власт, така че да предоставят на лицето достатъчна защита срещу произволна намеса.

80. В началото Съдът отбелязва, че висшият полицейски служител, посочен в член 44(4) от закона е оправомощен да овластява всеки

униформен полицай да спира и обискира пешеходец на всяка територия, определена от него в рамките на юрисдикцията му ако „намери това за целесъобразно за предотвратяване на терористични действия“. „Целесъобразно“ обаче не означава нищо повече от „благоприятно“ или „полезно“. На етапа на овластяване няма изискване правомощието за спиране и обиск да се разглежда като „необходимо“, с оглед на което няма изискване за каквато и да е оценка на пропорционалността на мярката. Овластяването подлежи на одобрение от Държавния секретар в срок от 48 часа. Държавният секретар не може да променя географския обхват на овластяването и макар да може да откаже одобрение или да посочи по-кратък срок, изглежда, че на практика това никога не се е случвало. Макар упражняването на правомощията за овластяване и одобрение да е обект на съдебен контрол, законовите правомощия са толкова широки, че жалбоподателите са изправени пред непреодолими трудности при доказването, че което и да е овластяване или одобрение е *ultra vires* или злоупотреба с власт.

81. Овластяването е ограничено във времето до 28 дни, но подлежи на подновяване. То не може да се разпростре отвъд границите на територията на съответното полицейско управление, но може да бъде ограничено географски в рамките на тази територия. Много полицейски територии в Обединеното кралство обаче обхващат обширни райони с концентрирано население. Територията на столичната полиция, на която били спрени и обискирани жалбоподателите, обхваща целия широк Лондон. Фактът, че овластяването за района на столичната полиция е било постоянно подновявано чрез „постоянна програма“ от въвеждането на тези правомощия (виж параграф 34 по-горе) е показателен за това, че времевите и географските ограничения, предвидени от Парламента не действат като реален възпиращ фактор за извършването на такива овластявания от изпълнителната власт.

82. Независимият анализатор предоставя допълнителна гаранция (виж параграф 37 по-горе). Неговите правомощия обаче са ограничени до изготвянето на доклади за приложението по принцип на законовите разпоредби и той няма право да прекратява или изменя овластявания, въпреки че във всеки доклад от месец май 2006 г. нататък е изразявал ясното становище, че „член 44 може да се използва по-рядко и аз очаквам той да се използва по-рядко“ (виж параграфи 38-43 по-горе).

83. Допълнителен проблем представляват широките правомощия, предоставени на всеки отделен полицай. При извършване на обиска полицаят е длъжен да се съобразява с разпоредбите на кодекса. Кодексът обаче на практика урежда начина, по който се извършват спирането и обиска, а не предвижда някакво ограничение, когато полицаят взема решение да спре и обискира някого. Както Камарата на

лордовете пояснява, това решение се основава изключително на „предчувствието“ или „професионалната интуиция“ на съответния полицаи (виж параграф 23 по-горе). Не само че не е необходимо той да установи наличието на каквото и да е обосновано подозрение, но той не е задължен дори субективно да подозира нещо относно лицето, което е спряно и обискирано. Единствената разпоредба е, че обискът трябва да бъде с цел издирване на предмети, които могат да се използват във връзка с тероризъм – твърде широко понятие, което може да обхваща много предмети, които обичайно се носят от хората на улицата. Дори след като засегнатото лице е спряно с цел издирването на такива предмети полицаят дори не е необходимо да има основание да подозира за наличието на тези предмети. Както отбелязва лорд Браун от Камарата на лордовете, правомощието за обиск, предвидено в член 44 „драстично ... се отклонява от традиционните ни разбирания за границите на полицейските правомощия“ (виж параграф 23 по-горе).

84. В тази връзка Съдът е изумен от статистическите и други доказателства, разкриващи обхвата на използването от полицейските служители на правомощията за спиране и обиск по член 44 от закона. Министерството на правосъдието отчита общо 33 177 претърсвания през 2004/2005 г., 44 545 през 2005/2006 г., 37 000 през 2006/2007 г. и 117 278 през 2007/2008 г. (виж параграфи 44-46 по-горе). В доклада си по прилагането на закона през 2007 г. лорд Карлайл отбелязва, че макар след претърсвания по член 44 да са извършвани арести за други престъпления, никое от многото хиляди претърсвания не се е оказало свързано с терористично престъпление. В доклада си за 2008 г. лорд Карлайл отбелязва, че примерите за лошо и ненужно използване на член 44 изобилстват като съществуват доказателства за случаи, в които спряното лице е било толкова далеч от каквото и да е известен терористичен профил, че реално не е имало и най-малка вероятност то да е терорист и не е имало никаква друга характеристика, която да оправдае спирането.

85. Според Съда е налице очевидна опасност от произвол при предоставянето на толкова широка дискреция на полицейския служител. Макар настоящите случаи да не засягат чернокожи жалбоподатели или такива от азиатски произход, опасностите от дискриминационно използване на правомощията срещу такива лица са съвсем реални както се признава и в решенията на лорд Хоуп, лорд Скот и лорд Браун. Наличните статистически данни показват, че чернокожите и азиатците са непропорционално засегнати от тези правомощия, макар че независимият анализатор отбелязва в последния си доклад, че е имало практика да се спират и претърсват бели единствено за да се запази по-добър расов баланс в статистиката. (виж параграфи 43-44 по-горе). Съществува освен това опасност подобно

широко формулирано правомощие да бъде ненадлежно употребявано срещу демонстранти и протестиращи в нарушение на членове 10 и/или 11 от Конвенцията.

86. Правителството твърди, че правото на всяко лице да оспори спирането и обиска по съдебен ред или да предяви иск за вреди представляват гаранция срещу злоупотреби. В настоящото дело обаче ясно се демонстрират ограниченията и на двете средства. По-конкретно при липсата на каквото и да е задължение от страна на полицаите да има разумно подозрение вероятно би било трудно, ако не и невъзможно, да се докаже, че правомощието е упражнено ненадлежно.

87. В заключение Съдът намира, че правомощията за извършване на овластяване и одобрение, както и тези за спиране и обиск по членове 44 и 45 от Закона от 2000 г. не са нито достатъчно ограничени нито са предмет на подходящи юридически гаранции срещу злоупотреба. Следователно те не са „в съответствие със закона“ и има нарушение на член 8 от Конвенцията.

С. Твърдени нарушения на членове 10 и 11 от Конвенцията

88. Жалбоподателите освен това твърдят, че са били нарушени правата им на свобода на изразяване по член 10 и свобода на събранията по член 11 от Конвенцията. Твърди се, че спирането и обиска са довели до забавяне, макар и временно, на своевременното отразяване или заснемане на протеста, което представлявало намеса в правата по член 10. Освен това се твърди, че самото законодателство с недостатъчните си гаранции може да има сплашващ и възпиращ ефект върху упражняването на тези права във формата на мирни протести и че именно в това положение бил първият жалбоподател.

89. Правителството твърди, че нито съществуването на правомощията за спиране и обиск, нито упражняването на тези правомощия в конкретните обстоятелства по случая на жалбоподателите представляват намеса в правата им по членове 10 или 11.

90. В светлината на направеното заключение за нарушение на член 8 Съдът не намира за необходимо да разглежда останалите оплаквания на жалбоподателите по Конвенцията.

III. ПРИЛОЖЕНИЕ НА ЧЛЕН 41 ОТ КОНВЕНЦИЯТА

91. Член 41 от Конвенцията гласи:

„Ако Съдът установи нарушение на Конвенцията или на Протоколите към нея и ако вътрешното право на съответната Високодоговаряща страна допуска само частично обезщетение, Съдът, ако е необходимо, постановява предоставянето на справедливо обезщетение на потърпевщата страна.“

A. Обезщетение за вреди

92. Жалбоподателите твърдят, че са се почувствали обезпокоени и заплашени от действията на полицията и че би било справедливо Съдът да присъди обезщетение от GBP 500 за всеки от тях за неимуществени вреди.

93. Правителството твърди, че с оглед кратката продължителност на спирането и обиска не следва да бъде присъждано парично обезщетение.

94. Съдът се съгласява с правителството, че констатирането на нарушение представлява достатъчно удовлетворение с оглед обстоятелствата по настоящото дело.

B. Разноски

95. Жалбоподателите претендират освен това GBP 40 652.06, включващи данък добавена стойност (ДДС), за разноски, направени пред Съда. Те включват GBP 8 178.92 разноски за Либърти (чиито хонорар е GBP 210 на час за водещите адвокати и GBP 111 на час за стажант адвокат) заедно с хонорарите за трима съветници в размер общо на GBP 32 473.14 с включено ДДС.

96. Правителството твърди, че почасовите ставки на представителите на жалбоподателите и броят на посочените часове са прекомерни, особено като се има предвид, че въпросите вече са били обсъдени подробно пред националните съдилища.

97. Според практиката на Съда жалбоподателят има право на възстановяване на разноските само доколкото е било установено, че са действително и необходимо извършени и са в разумен размер. По настоящото дело, имайки предвид информацията, с която разполага и разноските, присъждани по сходни дела срещу Обединеното кралство (виж например, *S. and Marper*, цитирано по-горе), Съдът намира за обосновано да присъди сумата от EUR 35 000 за покриване на разноските по производството пред Съда, които да се намалят с EUR 1 150 вече получени като правна помощ.

С. Лихва за забава

98. Съдът приема за подходящо, лихвеният процент за забава да се определи въз основа на пределния лихвен процент за кредитиране на Европейската централна банка, увеличен с три процентни пункта.

ПО ИЗЛОЖЕНИТЕ СЪОБРАЖЕНИЯ СЪДЪТ ЕДИНОДУШНО

1. *Обявява* жалбата за допустима;
2. *Приема*, че има нарушение на член 8 от Конвенцията;
3. *Приема*, че не е необходимо да разглежда оплакванията по членове 5, 10 и 11 от Конвенцията;
4. *Приема*, че констатирането на нарушение представлява достатъчно удовлетворение за неимуществените вреди, претърпени от жалбоподателите;
5. *Приема*
 - (а) че държавата ответник трябва да заплати на жалбоподателите в тримесечен срок от датата на която решението влезе в сила в съответствие с член 44 § 2 от Конвенцията EUR 33 850 (тридесет и три хиляди осемстотин и петдесет евро), плюс всички данъци, които могат да бъдат наложени на жалбоподателите по отношение на разноските като сумата бъде изчислена в британски лири по обменния курс към датата на плащането;
 - (б) че от изтичането на посочения по-горе тримесечен срок до плащането ще се дължи проста лихва върху посочените по-горе суми в размер на пределния лихвен процент за кредитиране на Европейската централна банка за срока на забавата, увеличен с три процентни пункта;
6. *Отхвърля* претенцията за жалбоподателите за обезщетение в останалата част.

Изготвено на английски език и обявено писмено на 12 януари 2010 г., съгласно член 77 §§ 2 и 3 от Правилника на Съда.

Lawrence Early
Секретар

Lech Garlicki
Президент

© Съвет на Европа/Европейски съд по правата на човека, 2013 г.

Официалните езици на Европейския съд по правата на човека са английски и френски. Този превод не обвързва Съда и Съдът не поема никаква отговорност за качеството му. Преводът може да бъде свален от базата данни с практиката на Европейския съд по правата на човека HUDOC (<http://hudoc.echr.coe.int>) или от всяка друга база данни, на която Съдът го е предоставил. Преводът може да бъде възпроизвеждан за нетърговски цели, при условие че е цитирано пълното заглавие на делото и посочената по-горе информация за авторските права. В случай че възнамерявате да използвате за търговски цели която и да било част от този превод, моля свържете се с publishing@echr.coe.int.

© Council of Europe/European Court of Human Rights, 2013

The official languages of the European Court of Human Rights are English and French. This translation does not bind the Court, nor does the Court take any responsibility for the quality thereof. It may be downloaded from the HUDOC case-law database of the European Court of Human Rights (<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. 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, 2013

Les langues officielles de la Cour européenne des droits de l'homme sont le français et l'anglais. La présente traduction ne lie pas la Cour, et celle-ci décline toute responsabilité quant à sa qualité. Elle peut être téléchargée à partir de HUDOC, la base de jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (<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. 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.