

© Перевод подготовлен в рамках проекта «Инициатива повышения качества предоставления систем убежища в странах Восточной Европы и Южного Кавказа» (<http://unhcr.org.ua/uk/publikatsiji/iniitsiativa-kachestva-sistem-ubezhishcha>) для русскоязычной версии веб-портала УВКБ ООН Refworld (<http://www.refworld.org.ru>). Разрешение на перепечатку данного перевода было предоставлено с единственной целью его включения в базу данных Суда HUDOC.

© The translation was made available under the UNHCR project Asylum Systems Quality Initiative in Eastern Europe and South Caucasus (<http://unhcr.org.ua/en/publications-3/qiee>) for UNHCR's web-portal Refworld/Russian version (<http://www.refworld.org.ru>). Permission to re-publish this translation has been granted for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC.



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

СОВЕТ ЕВРОПЫ
ЕВРОПЕЙСКИЙ СУД ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

СУД (КОЛЛЕГИЯ СУДЕЙ)

ДЕЛО АМУУРА ПРОТИВ ФРАНЦИИ

(Заявление № 19776/92)

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

СТРАСБУРГ

25 июня 1996г.

По делу «Амуур против Франции»¹,

Европейский Суд по правам человека, заседаая, согласно Статье 43 (art. 43) Конвенции о защите прав человека и основных свобод («Конвенция») и соответствующим постановлениям Суда А ², Палатой в составе:

Р. Бернхардта, Председателя,

Л.-Е. Петтити,

Р. Макдональда,

К. Руссо,

Е. Палм,

Дж. М. Моренилла,

Дж. Макарича,

П. Куриса,

У. Лохмуса,

а также Х. Петзольда, Секретаря Суда, и П. Дж. Махони, заместителя секретаря Суда,

Проведя закрытое заседание 24 января, 22 февраля и 20 мая 1996 года, вынес в последний из указанных дней следующее постановление:

ПРОЦЕДУРА

1. Дело было передано в Суд Европейской Комиссией по правам человека («Комиссией») 1 марта 1995г., в течение 3 месяцев – периода, установленного Статьей 32, пункт 1 и Статьей 47 Конвенции (ст. 32-1, ст.47). Инициировано заявлением №19776/92 против Франции четырьмя сомалийскими гражданами: г-ном Махадом Абди Амуур, г-жой Лахимой Амуур, г-ном Абделкадером Абди Амуур и г-ном Мохаммедом Абди Амуур 27 марта 1992г

Запрос Комиссии касался Статей 44 и 48 (ст. 44, ст. 48) и заявления, в котором Франция признала необходимость судебного разбирательства (Статья 46) (ст.46). Целью запроса было добиться решения о том, были ли обнаружены в ходе дела нарушения обязательств со стороны государства-ответчика по Статье 5 Конвенции (ст.5).

2. В ответ на запрос, сделанный в соответствии с Правилем 33 параграф 3 Регламента Суда А, юрист, представлявшая интересы заявителей перед Комиссией заявила о том, что не в состоянии связаться с ними, но что сроки ее полномочий представительства перед Комиссией

¹ Дело под номером 17/1995/523/609. Первое число обозначает номер дела в списке дел, направленных в Суд за определённый год (второе число). Последние два числа обозначают номера дела в списке дел, поступивших в Суд со времени его создания, а также в списке соответствующих исходных заявлений Комиссии.

² Регламент А применим ко всем делам, поступившим в Суд до вступления в силу Протокола № 9 (Р9) (1 октября 1994г.), а впоследствии только к делам, касающимся не связанных обязательств вышеуказанного Протокола (Р9) государств. Он отвечает Регламенту, вступившему в силу 1 января 1983г. с последующими неоднократными поправками.

также охватывают разбирательство в Суде. 5 мая 1995г. Председатель Суда уведомил её, что нет необходимости в обновлении полномочий представительства.

3. Назначенная Палата включала в силу занимаемой им должности г-на Л.-Е. Петтити, избранного судьёю, француза по национальности, (Статья 43 Конвенции) (ст.43), а также г-на Р. Бернхардта, Вице-Председателя Суда (Правило 21 параграф 4(b)). 5 мая 1995г. в присутствии Секретаря Суда, Председателя Суда, г-н Риссдал вытянул методом жребия имена остальных семи членов, а именно: г-на Р. Макдональда, г-на К. Руссо, г-жи Е. Палм, г-на Дж. М. Моренилла, г-на Дж. Макарича, г-на П. Куриса и г-на У. Лохмуса (Статья 43 Конвенции и Правило 21 параграф 5) (ст.43).

4. В качестве Председателя Палаты (Правило 21 параграф 6), г-н Р. Бернхардт, действуя посредством Секретаря Суда, провёл консультации с представителем французского правительства (далее «Правительство»), юристом заявителей и уполномоченным Комиссии касательно организации судебного процесса (Правило 37, параграфы 1 и 38). Объяснительные записки со стороны заявителей и Правительства поступили в судебную канцелярию соответственно 26 и 29 сентября 1995г. 3 ноября Секретарь Комиссии сообщил Секретарю Суда, что Представитель Комиссии не имеет намерения высказываться по делу в письменном виде.

22 декабря 1995г. юристы заявителей подали дополнительную записку, в которой изложили притязания заявителей по Статье 50 Конвенции (ст.50).

16 января 1996г. Председатель, принимая во внимание особые обстоятельства дела, принял решение об удовлетворении просьбы о юридической помощи, которую предъявили юристы от имени заявителей. (Правило 4 Приложения Регламента Суда А).

5. В соответствии с решением Председателя, открытые слушания состоялись в Здании прав человека в Страсбурге 23 января 1996г. Предварительно Суд провел подготовительное собрание.

Перед Судом предстали:

(a) со стороны Правительства

Г-н Дж.-Ф. Добелль, заместитель Главы Правового департамента, Министерство иностранных дел

Представитель

Г-н Дж. Лапузад, судья административного суда на временной должности в Правовом департаменте, Министерство иностранных дел

Г-жа М. Паути, Глава Отдела сравнительного и международного права, Департамент общественных прав и правовых вопросов, Министерство внутренних дел

Советники

(b) со стороны Комиссии

Г-н А. Вайтцель

Уполномоченный;

(c) со стороны заявителей

Г-жа П. Тельман, защитник

Г-жа Монже-Саррай, защитник

Г-жа Л. Рок, защитник

Адвокат.

Суд заслушал обращения г-на Вайтцеля, г-жи Тельман, г-жи Рок и г-на Добелля. На слушании юристы заявителей предъявили документы.

ФАКТЫ

I. ОБСТОЯТЕЛЬСТВА ДЕЛА

6. Заявители Махад, Лахима, Абделкадер и Мохаммед Амуур – граждане Сомали. Это братья и сестра со следующими датами рождения: 1970, 1971, 1973 и 1975гг. соответственно.

A. Отказ во въезде на территорию Франции и в подаче заявления на получение статуса беженцев

7. Заявители прибыли в аэропорт Орли в Париже 9 марта 1992г. на борту рейса сирийских авиалиний из Дамаска (Сирия), где они пребывали 2 месяца, добравшись туда через Кению. Они заявили, что бегут из Сомали, поскольку после свержения режима Президента Сияда Барре, их жизни находились в опасности, а нескольких членов их семьи убили. 5 их двоюродных братьев и сестёр, а также тринадцать других сомалийских граждан (включая одиннадцать детей) также прибыли в Париж, некоторые из них тем же рейсом, остальные – из Каира 14 марта. Однако аэропорт и пограничная служба отказались впускать их на территорию Франции на основании того, что у них были подделаны паспорта. Их содержали в отеле Arcade, часть которого была передана Министерству внутренних дел и использовалась в качестве помещения ожидания в аэропорту Орли.

Согласно показаний заявителей, пограничная служба выводила их в залы ожидания аэропорта рано утром и забирала их назад в отель Arcade вечером.

8. 12 марта, согласно Статье 12 Указа №82-442 от 27 мая 1982г. (см. ниже параграф 16), Министр внутренних дел рассмотрел ходатайство заявителей о разрешении на въезд на правах искателей убежища.

Заявителям предоставили юридическую помощь с 24 марта, когда CIMADE, гуманитарная организация, навешавшая между тем справки о ситуации, в которой они оказались, связала их с юристом.

9. 25 марта заявители обратились в Французскую службу защиты беженцев и лиц без гражданства (OFPRA) с просьбой предоставить им статус беженцев, соответствующий Женевской Конвенции от 28 июля 1951г. 31 марта OFPRA постановила, что не вправе удовлетворить просьбу, поскольку заявители не получили разрешения на временное пребывание в стране.

10. 26 марта заявители незамедлительно обратились к судье, рассматривающему срочные дела, в гражданский суд Créteil, добиваясь указа об их освобождении от вынужденного пребывания в отеле Arcade, которое, согласно их утверждению, - составляло грубое нарушение закона (самоуправство).

B. Возвращение заявителей в Сирию

11. 29 марта в 1:30 ночи, после отказа Министра внутренних дел в разрешении на въезд, заявители были отправлены назад в Сирию, которая, согласно Правительства, согласилась принять их. Другие восемнадцать сомалийских граждан (см. параграф 7), которых не отослали назад, были признаны OFPRA политическими беженцами решением от 25 июня 1992г.

10 июня Верховный Комиссар ООН по делам беженцев (ВКБ) отправил в Министерство внутренних дел факс следующего содержания:

"Четырём лицам позволили повторный въезд на территорию Сирии без каких-либо трудностей, Посольство Франции получило уверение в этом от соответствующих органов власти Сирии. Четверо сомалийских граждан должны были впоследствии связаться с нашим должностным лицом с целью определения их статуса, но до сегодняшней даты они к нам не обращались. Мы будем держать Вас в курсе дальнейших событий."

Перед Комиссией заявители ссылались на то, что вышеуказанные уверения были сделаны после их высылки из Франции.

Правительство заявило на слушании Суда, что 29 июля 1992г. получило еще один факс со следующим текстом:

"Представительство Верховного Комиссара ООН по делам беженцев в Дамаске только что сообщило нам, что четыре члена семьи Амуур были на днях признаны ВКБ беженцами по параграфу 68 его Статута... Поскольку Сирия предоставляет убежище лицам, признанным беженцами ВКБ по его Статуту, эти сомалийские граждане не подвергались опасности получить отказ во въезде и быть отправленными в страну происхождения»

C. Указ гражданского суда Créteil

12. 31 марта гражданский суд Créteil выдал указ по ускоренному рассмотрению, которое он проводил, о том, что задержание заявителей было незаконным, и постановил, чтобы их освободили. Соответствующий фрагмент судебного решения звучит следующим образом:

"Хотя законность отказа принять подданных другого государства .. не может быть пересмотрена судьей в ускоренном порядке, ... их задержание на сегодняшний день указом Министерства внутренних дел на территории, которая к тому же не принадлежит международной зоне, не обоснована никаким законодательством, что и было признано Министром внутренних дел в порядке презумпции.

Более того, согласно законодательным и конституционным постановлениям, действующим на сегодня во Франции, административные власти не могут выдавать указ о задержании, кроме случаев, указанных в Статье 35-бис Ордонанса 1945г., который предполагает, что любое такое задержание должно происходить под надзором суда ординарной юрисдикции.

Следовательно, во французском законодательстве на данный момент, независимо от фактических обстоятельств въезда в страну данных поданных иностранного государства, заявители должны считаться такими, которых лишили свободы; из этого следует, что было совершено грубое нарушение, остановить которое – в компетенции суда ускоренного арбитража

Министр внутренних дел соответственно приказал отпустить заявителей."

Государственная прокуратура не подавала апелляции по вышеупомянутому постановлению.

D. Апелляция в Апелляционную комиссию по делам беженцев

13. Тем временем, 30 марта заявители подали апелляцию в Апелляционную Комиссию по делам беженцев. Они добивались постановления о том, что решение Министра внутренних дел отказать им во въезде на территорию Франции и указ об отсылке в Сирию противоречат секции 5(b) Закона от 25 июля 1952г. о приостанавливающем действии апелляции, поданной в Апелляционную комиссию, Статья 31 пункт 1 Женевской конвенции, которая запретила применение уголовных наказаний за нелегальный въезд или проживание беженцев, Статья 13 пункт 1 той же Конвенции, которая запрещает отсылку беженцев в страну, где их жизнь подвергается опасности.

14. 17 апреля 1992г. Апелляционная комиссия вынесла решение против истцов. Она постановила, что решение отослать их с французской территории не были несовместимыми с правилом о приостанавливающем действии апелляции, поскольку на апелляцию подали после

приведения в исполнение принятого решения, заявителей не преследовали, французское правительство получило заверения в безопасности жизни и свободы от сирийских властей.

II. СООТВЕТСТВУЮЩЕЕ ВНУТРЕННЕ ПРАВО

А. Заявления на получение статуса беженца

15. Согласно циркуляру Премьер-Министра от 17 мая 1985г. о лицах, ищущих убежища, для временного допуска на территорию Франции подданных другого государства необходима, в свою очередь, выдача двух документов: временное разрешение на пребывание «с целью подачи заявления в OFPRA» сроком на один месяц и квитанция, содержащая фразу «Подано заявление на получение убежища», действительная в течение трёх месяцев, возобновляемая. Однако, заявление в OFPRA могут подавать только лица, получившие разрешение на въезд на территорию Франции, а решение о принятии подданного иностранного государства остаётся на усмотрение Министра внутренних дел.

16. По процедуре, установленной Декретом № 82-442 от 27 мая 1982г., действительной в соответствующее время, «Там, где иммиграционный контроль совершается служащими национальной полиции, любое решение об отказе во въезде на территорию Франции должно приниматься ... служащим, ответственным за контрольный пункт...»; Статья 12 Декрета постановляет: "Если иностранное лицо прибывает на границу и просит о предоставлении убежища, решение об отказе во въезде на территорию Францию может принять только Министр внутренних дел после консультации с Министром иностранных дел». Министр внутренних дел имел обыкновение справляться о мнении, в качестве совета, представителя ВКБ.

17. Статья 5, третий параграф, Ордонанса №45-2658 от 2 ноября 1945г. об условиях въезда и пребывания иностранных граждан на территории Франции постановляет:

"Любой отказ во въезде должен быть оформлен в письменном виде, ... указывая на причины, следующие из фактов дела, одна копия которого должна быть вручена задержанному лицу. Иностранному гражданину, которому отказали во въезде, должен иметь возможность сообщить об этом сам или через третье лицо человеку, которого собирался посетить, своё консульство или адвоката на свой выбор".

Закон №89-548 от 2 августа 1989 добывил к вышеупомянутым постановлениям следующий параграф, имеющий силу в соответствующее время:

"Ни при каких обстоятельствах отказ во въезде не может дать повод к репатриации против воли задержанного лица прежде истечения полных суток. Иностранному гражданину, которому было отказано во въезде, может находиться на территории, не подлежащей тюремной администрации, на время, необходимое для подготовки к выезду, как указано в Статье 35-бис».

18. Статья 35-бис Ордонанса от 2 ноября 1945г., имеющая силу в соответствующее время, постановляет:

"Иностранному гражданину может содержаться, при абсолютной необходимости, при наличии обоснованного письменного решения Префекта, на территории, не подлежащей тюремной службе на время, необходимое для подготовки к выезду, если:

1. он не в состоянии немедленно подчиниться решению об отказе во въезде на территорию Франции; или
2. подвергаясь указу о депортации, он не в состоянии немедленно покинуть территорию Франции; или
3. он подлежит высылке и не в состоянии немедленно покинуть территорию Франции.

Для применения под-пункта 1 этой Статьи, Префект может уполномочить должностное лицо, имеющее полномочия по расследованию правонарушений (*officier de police judiciaire*), подписать решение в его пользу.

Государственная прокуратура должна быть поставлена в известность незамедлительно.

Иностранному гражданину следует незамедлительно сообщить его права через переводчика, если он не понимает французский.

По истечении 24 часов от вынесения решения, дело должно быть передано Председателю суда большой инстанции или им указанному судье, который после слушания задержанного лица в присутствии его юриста, если таковой имеется, или после надлежащего уведомления юриста, выдаст указ об одной или нескольких из нижеперечисленных мер надзора и контроля, необходимых для обеспечения его отъезда:

Сдать полиции или жандармерии все документы, удостоверяющие личность, в особенности паспорт, в обмен на справку, удостоверяющую личность;

Обязательное пребывание в указанном месте;

В особых случаях – продление срока задержания на территории, упомянутой в первом пункте этой Статьи. Указ на подобное продление должен отсчитываться от окончания 24-часового периода, указанного в данном пункте.

Применение этих мер должно быть прекращено не позднее истечения 6-ти дней от выдачи вышеупомянутого указа".

В. Удержание в международной зоне

1. Циркуляр от 26 июня 1990г.

19. В соответствующее время практика удержания в международной зоне, также называемой транзитной зоной, была темой циркуляра Министра внутренних дел (неопубликованного) от 26 июня 1990г. о процедуре отказа иностранным гражданам во въезде на территорию Франции. Соответствующие выдержки из циркуляра гласят следующее:

"... Иностранец, которому было отказано во въезде и который ожидает высылки, имеет свободу передвижения на территории международной зоны, если таковая существует и оборудована подходящими удобствами для соответствующего надзора и жильем для данного иностранного гражданина. В таком случае, он должен быть обеспечен жильем, а также должны быть приняты меры, исключающие его возвращение на территорию Франции.

...

III.2.1. Удержание в международной зоне

На практике международные зоны существуют только в некоторых портах и аэропортах.

...

В аэропортах международная зона является изолированным пространством (или таким, которое может быть изолировано), используемое для прибытия международных рейсов, расположенное между пунктом прибытия пассажиров и пунктами пограничного контроля.

Альтернативно отель, расположенный в непосредственной близости, может быть использован для размещения в нём иностранных граждан, получившим отказ во въезде, к которым не была применена Статья 35-бис Ордонанса от 2 ноября 1945г., но доставка туда не должна рассматриваться как въезд на территорию страны. Задержанные иностранные граждане должны быть проинформированы о вышеупомянутых условиях.

...

В случае удержания иностранных граждан, которым было отказано во въезде, в международной зоне, власти иммиграционного контроля должны совершать должный надзор, который ни в коем случае не должен совершаться в форме полной изоляции в закрытом пространстве.

...

III.2.3. Права иностранных граждан

...

Следовательно, в любом случае иностранный гражданин, которому отказали во въезде, будет иметь возможность, как только будет принято соответствующее решение, сообщить об этом или передать сообщение лицу, проживающему по адресу, который он указал как пункт назначения согласно утверждениям, зафиксированным при нотификации, своему консульству или выбранному на своё усмотрение юристу. На практике, службы, отказавшие во въезде, будут нести ответственность за предоставление возможности задержанному иностранному гражданину связаться с лицами, перечисленными выше. Для этого ему будет предоставлен доступ к телефону и позволено искать нужную информацию, разумеется, не будут позволены телефонные звонки вне Франции и что длительность разговоров должна быть умеренной. ...

III.2.5. Лица, ищущие убежища

...

Нет необходимости описывать процедуру рассмотрения прошения о предоставлении убежища на границе; до получения задержанным лицом отказа во въезде никакой указ о задержании не может быть выдан по отношению к нему.

Если иностранный гражданин заявит, что ищет политическое убежище после того, как ему выдали отказ во въезде, но до въезда в страну, его просьба будет рассматриваться как пограничное заявление на предоставление убежища и передано как можно скорее в Департамент общественных свобод и правовых вопросов, который, по рассмотрению случая, объявит о принятом решении в соответствии со Статьёй 12 Декрета № 82-442 от 27 мая 1982г.

..."

2. Закон от 6 сентября 1991г.

20. Закон от 6 сентября 1991г., вносящий поправки в Ордонанс от 2 ноября 1945г. об условиях въезда и пребывания иностранных граждан на территории Франции, был первой попыткой рассмотрения вопроса транзитных зон в законодательстве. Когда черновая версия раздела 8 Закона от 6 сентября 1991г. была представлена в Парламенте, Министр внутренних дел заявил: «иностранцы граждане, оказавшиеся в подобной ситуации не задерживаются, поскольку они не находятся на территории Франции и имеют право уехать в любой момент» (Официальный бюллетень, 19 декабря 1991г., стр. 8256).

Раздел 8 (1) Закона ввел в вышеупомянутый Ордонанс Статью 35, которая гласит:

"... иностранный гражданин, которому отказали во въезде на территорию Франции в аэропорту или порту и который на месте попросил убежище, может удерживаться в транзитной зоне этого аэропорта или порта только на период времени, необходимый для подготовки его отъезда или для рассмотрения его заявления на разрешение въезда на территорию Франции, но не более двадцати дней. Эта зона, границы которой должны быть установлены решением Префекта, должна простирается от пункта посадки или высадки на французской территории до пунктов контроля въезжающих и выезжающих лиц... Она может быть расширена с целью включить в свой периметр одно или более жилищных помещений... Указ об удержании в транзитной зоне должен быть оформлен соответствующим письменным решением начальника иммиграционного контроля или им назначенным должностным лицом с рангом сержанта. Это решение должно фигурировать в реестре с указанием гражданского статуса иностранного лица и условий его содержания; ... иностранный гражданин должен иметь право покинуть транзитную зону в любое время и в любое выбранное им место назначения за границей ..."

3. Решение Конституционного Совета от 25 февраля 1992г.

21. Конституционный Совет, о применении Премьер-Министром Статьи 61 Конституции, постановил 25 февраля 1992г., что раздел 8 Закона от 6 сентября 1991г. – неконституционный по следующим причинам:

"Нужно заметить в связи с этим, что удержание иностранного гражданина в транзитной зоне в условиях, обозначенных в Статье 35, включённой в Ордонанс от 2 ноября 1945г. в раздел 8 (1) данного закона, не влечёт за собой степени ограничения передвижения, сопоставимой с помещением его в центр задержания по Статье 35-бис Ордонанса.

Тем не менее, удержание иностранного гражданина в транзитной зоне всё же посягает, посредством двойного ограничения: в перемещении и во времени, - на личную свободу задержанного лица согласно Статье 66 Конституции. Хотя полномочие выдать указ об удержании и предоставляется административным властям законом, законодательство должно обеспечить суд должным полномочием вмешаться, чтобы выполнить свои обязательства и совершить предоставленное ему право контроля.

Что бы ни приписывали меры безопасности в постановлениях Статьи 35 quater касательно удержания иностранных граждан в транзитной зоне, эти постановления не требуют вмешательства суда при принятии решения о продлении срока удержания, которое привело бы к выяснению, по фактам дела, была ли подобная мера оправданной. В любом случае, лицо может быть задержано только на резонный период времени.

Из предыдущего следует, что поскольку Статья 35 quater, включённая в Ордонанс от 2 ноября 1945г. в раздел 8 (1) данного закона, наделяет административные власти правом удерживать иностранного гражданина в транзитной зоне на длительный период без обеспечения судебного вмешательства в кратчайшие сроки, она является, в её нынешнем виде, неконституционной".

4. Судебное разбирательство в Парижском Суде большой инстанции 25 марта 1992г.

22. 25 марта 1992г Парижский Суд большой инстанции, разбирая дело о нанесении ущерба трем лицам, ищущим убежища, которых удерживали в международной зоне в отеле Arcade в аэропорту Руасси, постановил следующее:

"... удержание иностранного подданного в пределах отеля Arcade, учитывая ограничение свободы передвижения, которое оно за собой влечет, а также период удержания, не приписываемый никакими постановлениями, но зависящий только от решения административных властей, без какого-либо контроля со стороны судебных властей, посягает на свободу данного лица. Полное лишение свободы перемещения не является необходимостью, чтобы установить покушение на данную свободу; достаточно того, что в данном случае личная свобода была сильно ограничена вследствие соответствующего решения.

... мы отклоняем как необоснованную поданную ответчиком просьбу об отклонении жалобы об ограничении свободы, поскольку иностранному гражданину просто воспрепятствовали въехать на территорию Франции посредством удержания в помещении, рассматриваемом как продолжение международной зоны аэропорта. Не было представлено никаких доказательств существовании постановлений национального или международного законодательства, наделяющих внегосударственным статусом всю или часть территории отеля Arcade, который к тому же расположен, вне периметра аэропорта и вне территории таможенного контроля.

... при нынешнем положении дел в этой зоне, являющейся юридической фикцией, основные принципы свободы личности не могут быть упразднены.

... неоспоримая прерогатива административных властей, которые в вопросах иммиграционного контроля обладают исключительным правом отказывать во въезде на территорию Франции – даже при обстоятельствах, указанных в Статье 12 Декрета от 27 мая 1982г., в случае подачи прошения о предоставлении убежища – тем не менее не дает права Министерству внутренних дел ограничивать свободу иностранного гражданина, кроме случаев и обстоятельств, предусмотренных законом.

...

... согласно нынешнему законодательству Франции об иностранных гражданах, административные власти не могут временно лишать иностранного гражданина свободы передвижения, кроме обстоятельств и согласно процедур, установленных в Статье 5 (последний пункт) и Статье 35-бис Ордонанса от 2 ноября 1945г. Данные постановления применимы, в частности, к отказу покидать и въезжать на территорию Франции. Они устанавливают максимальный срок административного удержания и предусматривают, что он не может быть продлен более, чем на 24 часа, без постановления Председателя Суда большой инстанции.

... в отсутствии специальных норм по удержанию лица, ищущего убежища, в международной зоне на период, необходимый для рассмотрения административными властями его заявления, данные власти не имеют, сверх того, права осуществлять в свою пользу удержание иностранного гражданина в данной подконтрольной зоне".

Государственная прокуратура подала апелляцию по вышеприведенному постановлению в Парижский Апелляционный Суд. Однако 23 сентября 1992г. дело было удалено из списка, поскольку апеллянт не подал окончательные состязательные бумаги в установленные сроки.

5. Закон от 6 июля 1992г.

23. Вслед за вышеприведенным решением Конституционного Совета (см. выше параграф 21), Парламент принял закон №92-625 от 6 июля 1992г., в который, в свою очередь, были внесены правки Законом №94-1136 от 27 декабря 1994г. Текст этого закона - как и его предыдущая версия (см. выше параграф 20), - включая Статью 35 quater в Ордонанс от 2 ноября 1945г., постановляет:

"I. Иностраный гражданин, прибывающий на территорию Франции железнодорожным, морским или воздушным транспортом, (а) которому отказывают во въезде или (б) который подаёт заявление на предоставление убежища, может удерживаться в зоне ожидания на железнодорожном вокзале с доступом к транспорту международного сообщения, предписанной регламентом, в порту или аэропорте только на срок, необходимый для подготовке к отъезду или, в случае с лицами, ищущими убежища, на время проверки обоснованности их заявления.

Ему должны незамедлительно объяснить его права и обязанности, при необходимости, через переводчика. Это вносится в реестр, упомянутый ниже, и подписывается данным лицом.

Границы зоны ожидания должны быть обозначены представителем власти департамента. Эта зона должна находиться между пунктом высадки и пунктами таможенного контроля. В пределах этой территории или вблизи вокзала, порта или аэропорта может находиться одно или более жилищное помещение, предоставляющее иностранным гражданам услуги наподобие отельных.

II. Указ об удержании в зоне ожидания на период, не превышающий 48-ми часов, должен быть изложен в форме письменного обоснованного решения начальником иммиграционной службы или им назначенным служащим в ранге сержанта. Этот документ должен быть внесён в реестр с указанием гражданского статуса иностранного лица, даты и времени принятия решения удержания по отношению к нему. Государственная прокуратура должна быть немедленно поставлена в известность о данном решении. Его можно продлить при таких же обстоятельствах на такой же срок.

Иностранное лицо может в любой момент покинуть зону ожидания в направлении любого пункта назначения вне территории Франции. Оно может попросить воспользоваться услугами переводчика или доктора и связаться с юристом или любым другим лицом на свой выбор.

III. Дальнейшее удержание в зоне ожидания по истечении 4 суток со времени принятия решения может производиться только с разрешения Председателя суда большой инстанции или им назначенного судьи на срок, не превышающий 8 суток. Административные власти должны изложить в своем заявлении причины, по которым не удалось репатриировать иностранного гражданина или же, в случае подачи прошения о предоставлении убежища, удовлетворить его просьбу, а также указать время, необходимое для обеспечения выезда из зоны ожидания. Председатель суда большой инстанции или его представитель должен вынести постановление в форме указа, выслушав данное лицо в присутствии его адвоката, если таковой имеется, или после надлежащего уведомления адвоката. Иностраный гражданин может попросить Председателя или его

представителя назначить ему адвоката в рамках схемы предоставления правовой помощи. Он также может попросить Председателя или его представителя предоставить ему переводчика и копию его дела. Председатель или его представитель должны вынести постановление на заседании суда большой инстанции, кроме районов, обозначенных декретом, изданным после консультации с Государственным Советом. В таких случаях, без ограничений в применении Статьи 435 Нового Кодекса гражданского процессуального права, он должен вынести постановление на открытом заседании в специально оборудованном помещении для слушания в пределах вокзала, порта или аэропорта.

Апелляция по указу должна быть подана Председателю Апелляционного суда или его представителю, который обязан вынести решение по апелляции (в вольной форме) в течение сорока восьми часов. Апелляция может подаваться задействованным иностранным лицом, Государственной Прокуратурой или представителем властей департамента. Апелляция не должна быть приостанавливающим фактором.

IV. В порядке исключения удержание в зоне ожидания может быть продлено Председателем суда большой инстанции или его представителем сверх 12-ти дней при обстоятельствах, указанных в разделе III, на определённый им срок, который не может превысить 8 суток.

V. В течение всего срока удержания в зоне ожидания иностранный гражданин должен пользоваться всеми правами, изложенными во втором параграфе раздела II. Генеральная прокуратора, по истечении 4 первых суток, Председатель суда большой инстанции или его представитель могут посетить зону ожидания с целью проверки условий удержания и просмотра реестра, упомянутого в разделе II.

Условия доступа к зоне ожидания для делегата Верховного комиссара по делам беженцев ООН или для его представителя должны быть утверждены декретом, который составляется после консультации с Государственным Советом.

VI. Если срок удержания в зоне ожидания не продлевается после истечения срока, указанного в последнем решении, иностранному лицу должна быть выдана 8-мидневная виза для въезда на территорию Франции. Он должен покинуть территорию Франции по истечении этого срока, если только он не получит временное разрешение на пребывание или документ, подтверждающий подачу заявления на разрешение на пребывание.

VII. Постановления данной Статьи также относятся к иностранному лицу, совершающему пересадку на вокзале, в порту или аэропорту, которого перевозчик, обязанный доставить его до места назначения, отказывается принять на борт или которого не приняли власти страны назначения, отослав его назад во Францию.

VIII. Если выезд иностранного лица с территории Франции невозможно осуществить с вокзала, порта или аэропорта, к которому примыкает зона ожидания, в которой он/а удерживается, то он/а может быть транспортирован/а в зону ожидания любого другого вокзала, порта или аэропорта, с которой он/а сможет выехать. Если решение о транспортировке должно быть принято в течение 4 суток после первичного решения об удержании в зоне ожидания, то оно должно приниматься при условиях, изложенных в разделе II данной Статьи.

Если транспортировку планируют совершить по истечении 4суток со времени принятия первичного решения про удержание, то административные власти должны уведомить об этом Председателя суда большой инстанции или его представителя при подаче своего заявления при условиях, изложенных в разделах III и IV данной Статьи.

В случае если удержание в зоне ожидания было продлено или обновлено, административные власти должны уведомить Председателя суда большой инстанции или его представителя, а также Прокурора о необходимости транспортирования иностранного лица в иную зону ожидания и совершить такую транспортировку.

С целью определения сроков продления или обновления удержания в зоне ожидания время отсчитывается независимо от транспортировки иностранного лица в другую зону ожидания."

Таким образом, закон от 27 декабря 1994г. расширил и смягчил нормы, установленные законом от 6 июля 1992г. Процедура, изложенная в Статье 35 quater Ордонанса 1945г., также начала применяться по отношению к иностранным лицам, прибывшим железнодорожным транспортом. Упомянутые железнодорожные вокзалы, которые должны быть «открыты международным коммуникациям», назначаются указом Министра внутренних дел, а границы

зоны ожидания обозначаются представителем властей департамента. Кроме того, зона ожидания больше не ограничивается пунктами прибытия и таможенного контроля, с добавлением в виде исключения близлежащих территорий; теперь она может включать одно или более жилищное помещение, находящееся непосредственно в пределах её границ или вблизи вокзала, порта или аэропорта, с предоставлением иностранным лицам обслуживания отельного типа. Сверх того, с целью избежания путаницы между зоной ожидания, описанной в Статье 35 quater Ордонанса 1945г. и административным центром задержания, упомянутом в Статье 35-бис там же, закон 27 декабря 1994г. уточняет, что площади, используемые для этих двух понятий, должны быть физически различны и отделены друг от друга.

6. Декрет от 15 декабря 1992г.

24. Декрет № 92-1333 от 15 декабря 1992г. устанавливает процессуальные нормы, применяемые к судебным разбирательствам в соответствии со Статьёй 35 quater Ордонанса от 2 ноября 1945г., и обеспечивает правовой помощью иностранных лиц, проходящим по подобным судебным делам.

Согласно этому декрету разрешение на удержание иностранного лица в зоне ожидания более четырёх или двенадцати суток (см. выше параграф 23) должно выдаваться уполномоченным на это Председателем суда большой инстанции на основе обстоятельного датированного и подписанного начальником иммиграционной службы заявления, к которому прилагаются все относящиеся к делу документы. Последний должен сообщить иностранному лицу его право выбирать адвоката или воспользоваться услугами назначенного ему адвоката в порядке предоставления правовой помощи по собственной просьбе иностранца. Адвокат иностранного лица может ознакомиться с заявлением и сопровождающими документами, как только их примет судебная канцелярия. Перед слушанием с ними также может ознакомиться сам иностранный гражданин, которому может в этом помочь переводчик, если иностранец не понимает французский язык в достаточной мере.

7. Декрет от 2 мая 1995г.

25. Декрет № 95-507 от 2 мая 1995г. регламентирует условия доступа ВКБ или его представителей, а также гуманитарных ассоциаций к зоне ожидания вокзалов международного сообщения, портов и аэропортов по определению Статьи 35 quater Ордонанса от 2 ноября 1945г. (см. выше параграф 23). А именно, он наделяет представителей ВКБ и гуманитарных ассоциаций, чей доступ в зону ожидания зависит от индивидуального разрешения Министра внутренних дел, правом проводить конфиденциальные собеседования с удерживаемыми лицами, а также обсудить вопросы управления зонами ожидания на встрече с Министром внутренних дел один раз в год.

III. ДЕЙСТВИЯ, ПРЕДПРИНЯТЫЕ СОВЕТОМ ЕВРОПЫ

А. Доклад Парламентской ассамблеи Совета Европы о прибытии лиц, ищущих убежища, в аэропорты Европы от 12 сентября 1991г.

26. 12 сентября 1991г. Парламентская ассамблея Совета Европы составила отчет о прибытии лиц, ищущих убежища, в аэропорты Европы. Отчет, в кратце излагающий текущую ситуацию в шести больших европейских аэропортах, посещенных автором, приводит следующий комментарий по поводу парижского аэропорта Руасси-Шарль-де-Голль:

"Лица, ищущие убежища подают заявление на предоставление убежища пограничной полиции, и Французская служба защиты беженцев и лиц без гражданства (Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)) принимает решение о предоставлении статуса беженца.

Лица, ищущие убежища, не имеют возможности воспользоваться услугами переводчика или правовой защиты непосредственно после подачи заявления; таковые предоставляются только по въезде на территорию Франции.

Лица, ищущие убежища, удерживаются в так званой международной зоне аэропорта, что означает, что они еще не вступили на территорию Франции и что французские власти не обязаны в законном порядке рассматривать их заявление, как в случае с заявлением поданным лицом, уже пребывающим на территории Франции. Международная зона не имеет никаких правовых основ и должна рассматриваться как способ избежать обязательств.

В течение задержания невозможно связаться с социальными работниками, и нет вообще связи с внешним миром. Кроме этого, лица, ищущие убежища, не всегда имеют доступ к телефонной связи. Священник может посетить лица, ищущие убежища, с разрешения пограничной службы. Им не предоставляется никаких образовательных или развлекательных средств.

Задержание не обосновывается правовыми нормами, а закон не предписывает максимальный срок задержания. Французские власти заявляют, что лица, ищущие убежища, остаются в этой зоне максимум на неделю, а дети удерживаются редко. Некоторые из ищущих убежища заявляют, что пробыли шесть недель в ожидании решения Министра внутренних дел о передаче их заявления в OFPRA или же отсылке обратно.

Лица, ищущие убежища, в международной зоне спят на полу и пластмассовых стульях. Аэропорт обеспечивает их пищей, им предоставлены несколько душевых, которыми они могут пользоваться в ночное время, когда они свободны.

Из-за нехватки пространства в самом аэропорту международная зона также охватывает один из этажей близлежащего отеля".

В. Рекомендация № R (94) 5 Комитета Министров о руководящих принципах внедрения установленного порядка действий в странах-членах Совета Европы при прибытии лиц, ищущих убежища, в аэропорты от 21 июня 1994г.

27. В рекомендации, принятой 21 июня 1994г., Комитет Министров призвал государства-членов Совета Европы придерживаться следующих руководящих принципов:

"...

Принимая во внимание, что особое положение лиц, ищущих убежища, в аэропортах может повлечь за собой особые трудности, связанные как с самим приемом, так и с рассмотрением их ходатайств;

учитывая, что без ущерба для других принципов, применимых в данной области, практика государств-членов в отношении защиты лиц, ищущих убежища, в аэропортах должна исходить из руководящих принципов, опирающихся на основные принципы в области защиты прав человека, которые должны способствовать разработке законодательства и созданию административной инфраструктуры для приема лиц, ищущих убежища, в новых принимающих странах

...

3. ... каждое государство сохраняет за собой возможность направить лицо, ищущее убежища, в третью страну с учетом соблюдения (sic) положений Женевской конвенции о статусе беженцев, в частности ее статьи 33, и Европейской конвенции о правах человека, в частности ее статьи 3(ст. 3).

...

5. Ходатайство должно быть рассмотрено со всей тщательностью, требуемой для того, чтобы пребывание заявителя в аэропорту не продолжалось сверх срока, требуемого для рассмотрения такого ходатайства.

...

9. Когда лица, ищущие убежища, вынуждены находиться в аэропорту до принятия решения, они должны быть приняты и размещены в надлежащем месте, отведенном для этих целей, при любой возможности.

10. Лицо, ищущее убежища, может быть удержано в этом месте только на условиях и в течение максимального срока, предусмотренных законом.

..."

С. Доклад Европейского комитета по предупреждению пыток и бесчеловечного и унижающего достоинство обращения и наказания от 4 июня 1992г.

28. Во время визита в Францию с 27 октября по 8 ноября 1991г. Европейский комитет по предупреждению пыток и бесчеловечного и унижающего достоинство обращения и наказания (КПП) посетил ряд помещений, предназначенных для задержания иностранных граждан, в том числе пункты пограничного контроля аэропорта Руасси-Шарль-де-Голль и отель Arcade.

В своем отчете, составленном 4 июня 1992г., значатся в частности следующие наблюдения:

"Тем не менее, в отличие от положения дел при административном задержании, похоже, что здесь не существует никакого правового обеспечения юридического контроля или предписанного законом ограничения сроков пребывания в международной зоне лиц, которым отказали во въезде.

... 1 октября 1991г. Государством учрежден орган гуманитарной помощи – Международная миграционная служба (ММС)

КПП настаивает на важности возможности подать действенную апелляцию по любому отказу в разрешении на въезд, в особенности с целью защиты данных лиц от риска быть снова отосланными в государство, где, по всей видимости, они подвергнутся жестокому обращению. Следовательно КПП желает получить информацию о возможности подать апелляцию по отказу в разрешении на въезд. В дополнение, КПП желает получить информацию о средних сроках пребывания в зоне удержания лиц, которым отказали во въезде, а также уточнить роль ММС".

29. 19 января 1993г. французские власти предоставили КПП следующую информацию:

"...

2. Положение лиц, которым отказали во въезде: зоны ожидания в портах и аэропортах

2.1. Закон от 6 июля 1992г. о зонах ожидания в портах и аэропортах (Статья 35 quater Ордонанса от 2 ноября 1945г, с поправками, см. приложение 10), как уже было отмечено выше в общих замечаниях, устанавливает определённые условия удержания иностранного лица, получившего отказ во въезде в страну.

2.2. Введение данного закона в силу обеспечивает иностранное лицо рядом гарантий касательно:

(а) длительности срока, на который лица могут удерживаться в зоне ожидания: строго контролируется судами ординарной юрисдикции и не может превышать «резонного» срока, предписанного законом. Необходимо судебное вмешательство в случае, если лицо удерживается более четырёх суток, но в любом случае срок удержания не может превышать 20 суток. В связи с этим, следует отметить, что первоначальный срок удержания без судебного вмешательства в 20 суток был сокращен данным Законом всего до 4 суток. К тому же, общий максимальный срок удержания был значительно сокращён: с 30 суток до 20;

(б) физических и юридических условий удержания в зоне ожидания: удержание лица предполагает наличие письменного решения начальника иммиграционной службы, которое заносится в реестр, незамедлительного уведомления Прокуратуры и, по истечении 4 суток, решения Председателя суда большой инстанции, права этих двух судебных чиновников посетить зону ожидания, права удержанного лица связаться с любым другим лицом на свой выбор, права воспользоваться услугами переводчика и получить правовую помощь.

3. Судебный контроль и возможные сроки удержания лица в зоне ожидания

3.1. Как упоминалось выше, по истечении 4 суток, суд ординарной юрисдикции обязан вынести постановление. Решение выносится после судебного разбирательства с соблюдением всех гарантий, предписанных законом, а разрешение на дальнейшее удержание не может превышать 8 суток. В порядке исключения, суд может обновить разрешения еще на 8 суток. В противном случае, будет подана апелляция по его решению.

3.2. Практические результаты Закона, вступившего в силу 13 июля 1992г., уже ощутимы. По просьбе Министра внутренних дел и национальной безопасности, было издано префектами департаментов значительное число указов (около 40), определяющих границы зон ожидания в том числе в международных портах и аэропортах.

3.3. Что касается сроков удержания в зоне ожидания, следует различать две категории иностранных граждан.

3.4. Иностранные лица, которым отказали во въезде, и лица, остановленные на своем пути (без документов):

3.5. Даже до принятия Закона сроки пребывания граждан данной категории в международной зоне не превышали 4 суток. В среднем срок удержания на данный момент составляет 1.8 суток, что все равно не превышает 4 суток по каждому из пунктов контроля.

3.6. Таким образом, Закон о зонах ожидания едва ли повлиял на сроки пребывания в них, поскольку неизбежно необходимо время для поиска мест на выезжающий корабль или самолет.

..."

ОБРАЩЕНИЕ В КОМИССИЮ

30. Заявители Махад, Лахима, Абделкадер и Мохаммед Амуур, а также другие 18 сомалийских граждан подали иск в Комиссию 27 марта 1992г. Они ссылались на нарушение Статей 3, 5, 6 и 13 Конвенции (ст. 3, ст. 5, ст. 6, ст. 13).

31. В этот же день, Глава Комиссии указал французским властям на то, что, согласно Правилу 36 Регламента Комиссии, было бы желательным, в интересах обеих сторон и с целью надлежащего хода судебного разбирательства, воздержаться от отсылки заявителей назад в Сомали до 4 апреля 1992г. В дополнение, он попросил французские власти уведомления о планируемых действиях касательно заявителей.

2 апреля 1992г. Комиссия повторно высказала данную рекомендацию по поводу тех заявителей, которые все еще находились в Франции. Махад, Лахима, Абделкадер и Мохаммед Амуур уже были отосланы назад в Сирию 29 марта 1992г.

32. 18 октября 1993г. Комиссия решила исключить из списка рассмотрений части заявления (№19776/92), поданные 18-тью другими заявителями, поскольку они на то время уже получили статус беженцев. Она признала обоснованной жалобу по поводу незаконности удержания Махада, Лахимы, Абделкадера и Мохаммеда Амуур в международной зоне парижского аэропорта Орли, противоречащего Статье 5 пункт 1 Конвенции (ст.5-1), но заявила о необоснованности остальных жалоб. В своем отчёте от 10 января 1995г. (Статья 31) (ст. 31) Комиссия вынесла заключение 16-тью голосами против 10-ти о том, что Статья 5 (ст.5) неприменима к данному случаю и что, следовательно, отсутствует нарушение её постановления. Полный текст решения Комиссии, а также мнение несогласных с ним, приведенное в отчёте, изложен в приложении к данному заключению ³.

³ С практических соображений это приложение будет фигурировать только в печатной версии заключения (в «Отчетах по заключениям и решениям 1996-III»), однако копию отчёта Комиссии можно получить в канцелярии.

ОКОНЧАТЕЛЬНОЕ ОБРАЩЕНИЕ В СУД СО СТОРОНЫ ПРАВИТЕЛЬСТВА

33. На слушании Правительство призвало Суд

"отклонить иск как необоснованный: главным образом по причине [невозможности] со стороны заявителей предоставить жалобу о нарушении их прав, указанных в Конвенции, по Статье 25 Конвенции; и во вторую очередь ввиду несоответствия обстоятельств разбираемого дела с постановлениями Статьи 5 пункт 1 Конвенции (ст. 5-1)".

ЗАКОН

I. ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ВОЗРАЖЕНИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА

34. Согласно Правительству, заявители не являются пострадавшими в свете Статьи 25 Конвенции (ст. 25)

Ссылаясь на второстепенный характер установленных Конвенцией процедур, Правительство привело следующий довод: для того, чтобы индивид заявил о нарушении своих прав, установленных Конвенцией, он должен прежде предоставить национальным судам возможность установить таковое нарушение и исправить его. Поскольку гражданский суд Créteil вынес решение в пользу заявителя 31 мая 1992г., они не могли обоснованно утверждать, что средство судебной защиты не имело действия, ввиду того, что решение по ускоренной процедуре было вынесено после того, как их отослали в Сирию. Их адвокату следовало обратиться в суд ранее, так как заявители находились в транзитной зоне с 9 марта.

35. Суд отметил, что Правительство не вынесло данное возражение отдельным пунктом, но привело его в рамках аргументов, касающихся Статьи 4 (ст.5). Следовательно, Суд относит рассмотрение данного возражения к своей компетенции, несмотря на то, что Комиссия, признавшая жалобу по Статье 5 (ст.5) приемлемой, не вынесла по нему постановления при решении вопроса об обоснованности.

36. Согласно установленному Судом прецедентному праву, термином «жертва» обозначается лицо прямо пострадавшее от рассматриваемых действий или бездействия, при этом наявность нарушения Конвенции возможна даже при отсутствии нанесения ущерба; ущерб имеет значение только в свете Статьи 50 (ст. 50). Следовательно, вынесение решения или присуждение судебной меры в пользу истца не достаточно для снятия статуса «жертвы», пока национальные власти не признают, эксплицитно или по существу, нарушение Конвенции и не предоставят возмещение (см., среди прочих образцов, дело Люди против Швейцарии от 15 июня 1992г., Серия А №238, стр. 18, парагр. 34).

Гражданский суд Créteil действительно признал удержание заявителей в транзитной зоне аэропорта Париж-Орли незаконным и издал указ об их освобождении. Однако решение было вынесено только 31 марта, в то время как заявителей удерживали в транзитной зоне с 9 марта и, сверх того, отослали назад в Сирию 29 марта. Поскольку заявители не имели возможности прибегнуть к услугам правозащитника до 24 марта (см. выше параграф 8), для них было практически невозможным обратиться в суд ранее.

Что касается аргумента Правительства об отсутствии возможности для заявителей получить компенсацию за причиненный ущерб, Суд считает возбуждение дела по этому вопросу неосуществимым ввиду поспешности, с которой заявители были высланы.

Следовательно, возражение должно быть отклонено.

II. ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ СТАТЬИ 5 ПУНКТ 1 (СТ. 5-1) КОНВЕНЦИИ

37. Согласно заявителям, их удержание в международной зоне парижского аэропорта Орли расценивалось как лишение свободы, что противоречит Статье 5 пункт 1 (f) Конвенции (art. 5-1-f), которая постановляет следующее:

"1. Каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность. Никто не может быть лишен свободы иначе как в следующих случаях и в порядке, установленном законом:

...

(f) законное задержание или заключение под стражу лица с целью предотвращения его незаконного въезда в страну или лица, против которого предпринимаются меры по его высылке или выдаче "

A. Констатация лишения свободы

38. Заявители жаловались на бытовые условия их «задержания» в транзитной зоне. Они утверждали, что последние не соответствовали Резолюции (73) 5 Комитета Министров Совета Европы о минимальных стандартных правилах обращения с заключенными или рекомендациям Европейского Комитета по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания (см. выше параграф 28) или же Рекомендации № R (94) 5 Комитета Министров от 21 июня 1994г. (см. выше параграф 27). В дополнение, эти условия были усугублены чрезмерным сроком «задержания», что оказалось решающим фактором для рассмотрения вопроса о «лишении свободы». Они также подчеркнули, что согласно соответствующим международным конвенциям и национальному законодательству, они как лица, ищущие убежища, должны были пользоваться специальной защитой и более благоприятным обращением, чем нелегальные эмигранты. Задержание лиц, ищущих убежища, может быть оправданным лишь при условии, что их ходатайство о предоставлении убежища было признано очевидно необоснованным, чего явно не было в случае заявителей, поскольку другим членам их семьи был предоставлен статус беженцев Французской службой защиты беженцев и лиц без гражданства (см. выше параграф 11)

39. Согласно Правительству, пребывание Заявителей в транзитной зоне не может приравниваться к задержанию. Их поселили в отеле Arcade, чьи «бытовые условия» были описаны как удовлетворительные даже в отчете КПП. Их изоляция от других постояльцев отеля объясняется беспокойством о том, чтобы они не уклонились от контроля со стороны полицейских служащих аэропорта и пограничной службы и не поселились в Франции нелегально. Первопричиной их удержания, как и объяснением данных сроков удержания, являются их настойчивые попытки попасть на территорию Франции несмотря на то, что им было отказано в разрешении на въезд. Следовательно, они не могли «подать обоснованную жалобу на ситуацию, в создании которой в значительной степени повинны сами», как и постановил сам Суд по Делу Коломпар против Бельгии от 24 сентября 1992г. (Серия А №235-С).

40. Признав, что пребывание заявителей в международной зоне не отличалось – принимая во внимание его срок - от «задержания» в обычном смысле этого термина, Комиссия заключила, что Статья 5 (ст.5) неприменима. Она рассудила, что степень физического ограничения, необходимого для описания применённой меры как «лишения свободы» неостаточна в данном случае.

41. Суд в первую очередь отметил, что в четвертом параграфе Преамбулы к своей Конституции от 27 октября 1946г. (включенной в Конституцию от 4 октября 1958г.), Франция

провозглашает право на убежище на «территории Республики» для «всякого лица, преследуемого за свою деятельность во имя свободы». Франция также подписала Женевскую конвенцию 1951г. о статусе беженца, первая статья которой определяет «беженца» как «лицо, [имеющее] вполне обоснованные опасения стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений».

Суд также отметил, что многие государства-члены Совета Европы сталкиваются уже на протяжении нескольких лет с растущим потоком лиц, ищущих убежища. Он осознает трудности, связанные с приемом лиц, ищущих убежища, в самых больших европейских аэропортах и с рассмотрением их ходатайств. Отчет Парламентской Ассамблеи Совета Европы от 12 сентября 1991г. является ключевым в данном вопросе (см. выше параграф 26).

Страны-участницы договора имеют неоспоримое суверенное право контроля доступа к своей территории и проживания на ней. Суд, тем не менее, подчеркивает, что применение этого права должно осуществляться в соответствии с постановлениями Конвенции, в том числе со Статьей 5 (ст. 5)

42. Провозглашая право на свободу, пункт 1 Статьи 5 (ст. 5-1) предполагает физическую свободу лица; его целью является гарантия того, что никто не будет произвольно лишён свободы. С другой стороны, это в принципе не касается только ограничений свободы передвижения; такие ограничения регулируются Статьей 2 Протокола № 4 (П4-2). Для установления факта «лишения свободы» кого-либо в значении Статьи 5 (ст. 5), отправной точкой должна служить конкретная ситуация, следует также принимать во внимание целый ряд критериев, таких как тип, сроки, последствия и способ применения рассматриваемой меры. Разница между лишением и ограничением свободы состоит лишь в степени интенсивности, а не в природе или существе (см. Дело Гуззарди против Италии от 6 ноября 1980 г., Серия А № 39, стр. 33, параграф 92).

43. Удержание иностранных лиц в международной зоне действительно влечёт за собой ограничение свободы, однако ни в коей мере не сопоставимое с ограничениями, существующими в центрах задержания иностранцев перед депортацией. Подобное ограничение, при наличии соответствующих гарантий для данных лиц, приемлемо только в целях избежания государствами нелегальной иммиграции при условии соблюдения ими международных обязательств, в частности соответствующих Женевской Конвенции 1951 г. о статусе беженцев и Европейской конвенции о защите прав человека. Законное стремление государств пресечь участвовавшие попытки обойти иммиграционный регламент не должно лишать лиц, ищущих убежища, защиты, предоставляемой этими конвенциями.

Такое удержание не должно продлеваться на чрезмерный срок, в противном случае существует риск того, что простое ограничение свободы – неизбежное ввиду организации практической стороны репатриации или же, в случае подачи ходатайства о предоставлении убежища, ожидания разрешения на въезд с этой целью – перейдет в лишение свободы. В связи с этим, нужно учитывать тот факт, что мера применяется не к уголовным преступникам, но к иностранным гражданам, которые из страха за свою жизнь бегут из собственной страны.

Хотя в силу обстоятельств административные или правоохранные власти вынуждены принять решение о выдаче указа о задержании, его продление требует быстрого рассмотрения судами, традиционными гарантами личных свобод. Но прежде всего, такое ограничение не должно лишить лицо, ищущее убежища, права действительного доступа к процедуре определения статуса беженца.

44. Заявители прибыли в аэропорт Париж-Орли рейсом из Дамаска 9 марта 1992г. Они заявили, что бежали из страны происхождения, Сомали, по причине преследований со стороны господствующей власти и что их жизни находились в опасности (см. выше параграф

7). Поскольку их паспорта были подделаны, полицейские служащие аэропорта и пограничного контроля отказали им во въезде на территорию Франции. Затем их удерживали в транзитной зоне аэропорта (и ее придатка – этажа отеля Arcade, оборудованного для подобных целей) в течении 20 суток, то есть до 29 марта, когда Министр внутренних дел отказал им во въезде в качестве искателей убежища (см. выше параграф 11). Они были незамедлительно отправлены назад в Сирию без возможности подать действенное ходатайство о предоставлении статуса беженца в компетентный орган власти (см. выше параграф 9).

45. Суд отметил, что большую часть указанного выше периода, заявители, претендующие на статус беженцев, были предоставлены сами себе. Их поместили под непрерывный жёсткий контроль со стороны полиции без предоставления правовой и социальной помощи – в частности для выполнения формальностей ходатайства о предоставлении статуса политического беженца - до 24 мая, когда гуманитарная организация, которой стало известно об их пребывании в международной зоне, связала их с юристом. Более того, до 26 мая ни сроки, ни обоснованность их задержания, не были рассмотрены в судебном порядке (см. выше параграф 10).

Юрист заявителей в тот же день подал иск в гражданский суд Créteil, который, вынес решение в ускоренном порядке 31 марта (см. выше параграф 12) и квалифицировал задержание заявителей как «произвольное лишение свободы».

В более широком контексте, а именно с точки зрения конституциональности Закона от 6 сентября 1992г., Конституционный совет уже указывал 25 февраля 1992г. на ограничение личной свободы вследствие «накладки степени ограничения передвижения [удержание иностранного лица в транзитной зоне] и его сроков» (см. выше параграф 21). Период задержания, критикуемый Конституционным советом соответствовал фактическим срокам удержания заявителей.

46. При заключении о констатации отсутствия лишения свободы, Правительство и Комиссия придали особое значение тому факту, что заявители могли в любой момент сами покинуть зону применения рассматриваемой меры. В частности, Правительство аргументировало свою позицию тем, что, хотя транзитная зона и была «закрыта с французской стороны», она оставалась «открытой с внешней стороны», таким образом заявители могли по своему усмотрению вернуться в Сирию, где, в соответствии с заверениями сирийских властей французскому правительству, им была гарантирована безопасность. Комиссия добавила, что заявители не представили доказательств того, что их жизнь или физическая целостность подвергалась опасности в Сирии или что французские власти запрещали им садиться в самолёт, направляющийся в эту страну.

47. Заявители утверждали, что подобные рассуждения свели бы применение Статьи 5 (ст. 5) к Статье 3 Конвенции (ст. 3); в таком случае, была бы проигнорирована специфика предмета Статьи 5 (ст. 5) и её формулировки, которая подлежит четкому толкованию; это также упразднило бы практическую силу Статьи 5 (ст. 5), в частности касательно ходатайств о предоставлении убежища.

48. Сама по себе возможность добровольно покинуть страну, в которой они желают получить убежище, не исключает ограничения свободы, более того, право покинуть любую страну, в том числе свою собственную, гарантируется Протоколом №4 Конвенции (П4). Кроме этого, такая возможность становится теоретической, если никакая другая страна не расположена или не в состоянии предоставить защиту, соизмеримую той, которую они ожидают получить в стране, где ходатайствуют об убежище.

Возможность отправить заявителей обратно в Сирию появилась, если не учитывать практическую сторону путешествия, лишь после переговоров между французскими и сирийскими властями. Заверения последних зависели от превратностей дипломатических

отношений, поскольку Сирия не связана обязательствами Женевской конвенции о статусе беженцев.

49. Суд заключает, что удержание заявителей в транзитной зоне аэропорта Париж-Орли в действительности эквивалентно, ввиду испытанных ограничений, лишению свободы. Следовательно, Статья 5 пункт 1 (art. 5-1) применима в данном случае.

В. Соответствие установленного в данном случае факта лишения свободы пункту 1 Статьи 5 (ст. 5-1)

50. Остается установить, соответствовал ли установленный в данном случае факт лишения свободы пункту 1 Статьи 5 (art. 5-1). В случаях, если ставится под вопрос «законность» задержания, в том числе соблюдение «процедуры, установленной законом», Конвенция отсылает в основном к национальному праву и обязывает подчиниться материальным и процессуальным нормам национального права, но требует в дополнение, чтобы любое лишение свободы соответствовало цели Статьи 5 (ст. 5), а именно защите индивида от произвола (см. кроме прочих образцов дело Кеммаш против Франции №3 от 24 ноября 1994г, Серия А №296-Сб стр. 19-20б параграф 42).

Постановляя, что любое лишение свободы должно осуществляться «в соответствии с процедурой, установленной законом», Статья 5 пункт 1 в первую очередь требует для любого ареста или задержания наличия правовых оснований в национальном законодательстве. Однако, эта формулировка не касается исключительно национального права; подобно оборотам «в соответствии с законом» и «установленный законом» во вторых пунктах Статей 8-11 (ст. 8-2, ст. 9-2, ст. 10-2, ст. 11-2), она также поднимает вопрос о качестве правовых норм и их соответствии принципу верховенства права -концепции, присущей всем статьям Конвенции.

Для того, чтобы установить, соответствовало ли лишение свободы нормам национального права, Суд вынужден рассмотреть не только действующее законодательство, но также и качество других правовых норм, применимых к данным лицам. Качество в данном случае предполагает, что в случае, если национальное право санкционирует лишение свободы – в особенности по отношению к иностранным лицам, ищущим убежища, - оно должно быть достаточно доступным и четким во избежание какого бы то ни было риска произвольности. Эти характеристики являются фундаментальными в отношении лиц, ищущих убежища, в аэропортах, в частности ввиду необходимости согласования защиты основных прав с требованиями пограничных служб государств.

51. Заявители утверждали, что их задержание не основывалось на правовых нормах ни французского законодательства, действующего на тот момент, ни международного права. Они очутились в правовом вакууме, в котором не имели возможности ни связаться с юристом, ни получить четкую информацию о своем положении на тот момент. В поддержку вышеуказанного аргумента они ссылаются на решение гражданского суда Créteil, выдавшему по их делу указ в ускоренном порядке.

52. Суд отметил, что, хотя заявители и не пребывали на территории Франции, согласно Ордонансу от 2 ноября 1945г., их удержание в международной зоне аэропорта Париж-Орли, поставило их под юрисдикцию французского законодательства.

Вопреки своему названию, международная зона не пользуется экстерриториальным статусом. В своем решении от 25 февраля 1992г. Конституционный Совет не оспаривает право законодательства устанавливать нормы для удержания иностранцев в такой зоне. К примеру, Закон от 6 июля 1992г. (см. выше параграф 23) предусматривает, среди прочего, вмешательство судов ординарной юрисдикции для санкционирования удержания на срок

более 4 суток, предоставления услуг переводчика и доктора, а также возможности связаться с юристом. Декрет от 15 декабря 1992г. (см. выше параграф 24) устанавливает процессуальные нормы, применимые к судебным разбирательствам в соответствии с этим Законом. Декрет от 2 мая 1995г. (см. выше параграф 25) предоставляет делегату УВКБ ООН или его представителю, а также гуманитарным ассоциациям доступ к зоне на постоянной основе.

Однако эти нормы – последующие за фактами разбираемого дела – не были применимы на тот момент в отношении заявителей.

53. Суд подчеркнул, что с 9 по 29 марта 1992г. заявители находились в положении лиц, ищущих убежища, чье ходатайство еще не было рассмотрено. Таким образом, ни Декрет от 27 мая 1982г., ни циркуляр от 26 июня 1990г. (неопубликованный) – единственный текст на то время, имеющий конкретное отношение к практике удержания иностранных граждан в транзитной зоне, – не имели силу «закона» достаточного «качества» в свете прецедентного права Суда; национальное право должно обеспечить надлежащую правовую защиту от произвольных посягательств органов государственной власти на права, гарантированные Конвенцией (см. Дело Малоун против Великобритании от 2 августа 1984 г., Серия А № 82, стр. 32, параграф 67). Во всяком случае, Декрет от 27 мая 1982г. не имел отношения к удержанию иностранных лиц в международной зоне. Вышеупомянутый циркуляр по сути представлял собой инструкции Министра внутренних дел, адресованные префектам и начальникам территориального управления полиции, по поводу иностранных лиц, которым отказали во въезде на границе. Он имел целью определить нормативы иммиграционного контроля в портах и аэропортах. Кроме этого, небольшая его часть, посвященная удержанию в международной зоне и правам иностранных граждан, не содержит гарантий, сопоставимых с теми, которые были введены Законом от 6 июля 1992г. На тот момент ни один из текстов не уполномочивал суды ординарной юрисдикции анализировать условия содержания иностранных лиц, ни ограничивать, при необходимости, административные власти в сроках удержания. Они не предусматривали правовой, гуманитарной и социальной помощи и не устанавливали процессуальные нормы или временные ограничения для доступа к подобной помощи, с тем, чтобы лица, ищущие убежища, в качестве заявителей могли предпринять соответствующие шаги.

54. Французские правовые нормы, действительные на момент рассмотрения данного дела, не гарантировали в достаточной мере права заявителей на свободу.

Таким образом, имело место нарушение пункта 1 Статьи 5 (ст.5).

III. ПРИМЕНЕНИЕ СТАТЬИ 50 КОНВЕНЦИИ (ст. 50)

55. Согласно Статье 50 Конвенции (ст. 50),

«Если Суд установит, что решение или мера, принятые судебными или иными органами Высокой Договаривающейся Стороны, полностью или частично противоречат обязательствам, вытекающим из настоящей Конвенции, а также если внутреннее право указанной Стороны допускает только частичное возмещение последствий такого решения или такой меры, то решение Суда, если необходимо, должно предоставить справедливое возмещение потерпевшей стороне».

А. Ущерб

56. Заявители утверждали, что понесли ущерб вследствие незаконного задержания, который они оценили – на основании прецедентного права Французского Кассационного Суда

по данному вопросу – в 80.000 французских франков (FRF), то есть 1.000 франков за каждый день задержания. В дополнение к этой сумме они заявили об ущербе вытекающем из отсутствия доступа к процедуре получения статуса беженцев и потерю возможности добиться признания такового статуса, оценивая размер общей суммы в 120.000 FRF

57. Правительство полагает, что требования заявителей должны быть отклонены.

58. По мнению уполномоченного Комиссии, только первое требование должно быть удовлетворено Судом, если он посчитает нужным. Что касается второго требования, поскольку право проживать на территории Договаривающейся Стороны, и в частности получить там политическое убежище, не гарантируется Конвенцией, то не может быть речи о потере такой возможности.

59. Принимая во внимание особенности обстоятельств дела, Суд считает, что констатация нарушения Статьи 5 (ст.5) сама по себе составляет достаточно справедливое возмещение.

В. Издержки и расходы

60. Касательно издержек и расходов, связанных с судебными разбирательствами в гражданском суде Créteil, а позднее в конвенционных институтах, заявители запросили сумму в 57.000 FRF без НДС.

61. Правительство не прокомментировало это заявление; уполномоченный Комиссии оставил решение вопроса на усмотрение Суда.

62. Учитывая прецедентное право по данному вопросу, и совершая расчеты без предубеждений, Суд назначил сумму для выплаты за издержки и расходы, включая НДС, в 57.000 FRF, кроме 9.758 FRF, уплаченных Советом Европы в качестве правовой помощи.

С. Штрафной процент

63. Согласно доступной Суду информации, предписанная процентная ставка за просроченный платёж, действительная во Франции на момент принятия настоящего решения, составляет 6.65% в год.

ПО ЭТИМ ПРИЧИНАМ, СУД ЕДИНОГЛАСНО

1. Отклоняет предварительное возражение правительства;
2. Постановляет, что к данному делу применима Статья 5 пункт 1 (art. 5-1) и что имело место её нарушение;
3. Постановляет, что это решение само по себе составляет достаточное справедливое возмещение за указанный ущерб;
4. Постановляет, что государство-ответчик обязано выплатить заявителям в течение трех месяцев 57.000 (пятьдесят семь тысяч) французских франков, включая НДС, минус 9.758 (девять тысяч семьсот пятьдесят восемь) французских франков, за издержки и расходы и что простые проценты по ставке 6.65% за год должны выплачиваться по истечении вышеупомянутых трех месяцев до полной выплаты;

5. Отклоняет остальные требования справедливого возмещения.

Выполнено на английском и французском языках и доведено до общего сведения 25 июня 1996г. в Здании прав человека, Стасбург.

Рудольф БЕРНХАРДТ
Председатель

Герберт ПЕТЗОЛЬД
Секретарь Суда

Это неофициальный перевод, подготовленный УВКБ ООН. УВКБ ООН не несет ответственность за какое-либо ненадлежащее использование данного неофициального перевода. В случае упоминания или цитирования данного решения в официальном порядке, пользователям сайта следует обратиться к документу на языке оригинала или получить его официальный перевод.