

A o.fl. gegn Bretlandi - Yfirdeild

Dómur frá 19. febrúar 2009

Mál nr. 3455/05

3. gr. Bann við pyndingum

5. gr. Réttur til frelsis og mannhelgi

13. gr. Réttur til raunhæfs úrræðis til að leita réttar síns

15. gr. Skerðing réttinda á hættutímum

Grunaðir hryðjuverkamenn. Útlendingar. Skerðing réttinda á hættutímum. Frelsisvipting. Endurskoðun frelssviptingar. Aðgangur að gögnum.

1. Málsatvik

Kærendur eru ellefu talsins. Sex eru alsírskir ríkisborgarar, fjórir franskir og einn jórdanskur, einn marokkóskur, einn túnískur og einn án ríkisfangs, en fæddur í palestínskum flóttamannabúðum í Jórdaníu.

Í kjölfar árásar Al-Kaída á Bandaríkin 11. september 2001 töldu bresk yfirvöld að Bretland væri mögulegt skotmark í hryðjuverkaárás sem „ógnaði tilveru þjóðarinnar“ í skilningi 15. gr. sáttmálans. Þau töldu að ógnin stafaði frá ákveðnum erlendum ríkisborgurum sem væru í Bretlandi og væru stuðningsnet fyrir öfgasinnaða íslamska hryðjuverkamenn sem tengdust Al-Kaída. Ekki væri hægt að vísa þessum einstaklingum úr landi þar sem þeir væru í raunhæfri hættu á að sæta slæmri meðferð í heimalandi sínu sem bryti í bága við 3. gr. sáttmálans. Bresk yfirvöld töldu því nauðsynlegt að auka völd innanríkisráðherra til að hneppa einstaklinga í varðhald ef rökstuddur grunur væri á að þeir ógnuðu þjóðaröryggi og væru „alþjóðlegir hryðjuverkamenn“. Þar sem bresk yfirvöld töldu að sú ráðagerð kynni að brjóta í bága við 1. mgr. 5. gr. sáttmálans var aðalframkvæmdastjóra Evrópuráðsins tilkynnt um ráðstafanir sem kynnu að brjóta í bága við ákvæði sáttmálans hinn 11. nóvember 2001. Í tilkynningunni var vísað til tiltekinna lagaákvæða í lögum frá 2001 sem fjölluðu m.a. um baráttu gegn hryðjuverkamönnum. Meðal þeirra var lagaákvæði sem fól í sér heimild til að hafa í haldi einstaklinga sem grunur léki á að væru alþjóðlegir hryðjuverkamenn sem væri ekki að svo stöddu hægt að vísa úr landi.

Umrædd löggjöf var í gildi frá og með 4. desember 2001 þar til í mars 2005. Á meðan lögin voru í gildi var 16 einstaklingum, þar á meðal öllum ellefu kærendum í þessu máli, haldið í varðhaldi. Kærendum var upphaflega haldið í Belmarsh-fangelsinu í Lundúnum. Kærendunum frá Marokkó og Frakklandi var sleppt í desember 2001 og mars 2002 þar sem þeir kusu að yfirgefa Bretland. Eftir að heilsu þriggja kæranda hrakaði, þar á meðal reyndi einn þeirra að svipta sig lífi, voru þeir fluttir á öryggisgeðsjúkrahús. Öðrum kæranda var sleppt gegn tryggingu í apríl 2004 með skilyrðum sem svipa til stofufangelsis vegna ótta um andlega heilsu hans.

Ákvörðun um að vista menn í varðhaldi á grundvelli laganna sætti endurskoðun tiltekinnar áfrýjunarnefndar og svo á sex mánaða fresti eftir það. Allir kærendur áfrýjuðu til nefndarinnar. Áfrýjunarnefndinni var heimilt að líta bæði til sönnunargagna sem kærendur höfðu aðgang að en einnig til þeirra sem töldust vera of viðkvæms eðlis. Kærendur fengu aðgang að fyrrnefndu sönnunargögnunum og gátu komið athugasemdum sínum á framfæri bæði skriflega og munnlega. Þau sönnunargögn sem voru talin of viðkvæms eðlis voru ekki gerð aðgengileg kærendum eða lögmönnum þeirra. Þess í stað var skipaður sérstakur málsvari fyrir þeirra hönd. Áfrýjunarnefndin hlýddi bæði á kærendur en einnig á sérstakan málsvara við lokaða málsmeðferð þar sem hann gat komið athugasemdum á framfæri. Sérstaki málsvarinn mátti hins vegar ekki hafa samband við kærendur eftir að hann hafði séð þau sönnunargögn sem voru talin viðkvæms eðlis nema með sérstöku leyfi dómstóla. Hinn 30. júlí 2002 staðfesti áfrýjunarnefndin að nægilega rökstuddur grunur hefði verið fyrir hendi til að hneppa kærendur í gæsluvarðhald en þar sem lögin næðu aðeins til erlendra ríkisborgara fælu þau í sér mismunun sem væri í andstöðu við sáttmálann.

Kærendur vefengdu einnig lögmæti þeirra ráðstafana sem bresk yfirvöld höfðu gripið til með vísan til 15. gr. sáttmálans. Hinn 16. desember 2004 komst æðsta dómstig Bretlands, Lávarðadeildin, að þeirri niðurstöðu að hættuástand væri til staðar en að það kerfi sem væri komið á fót með lögnum

tæki ekki á því með nægilega málefnalegum hætti og ekki væri gætt meðalhófs í aðgerðum. Lávarðadeildin komst einnig að þeirri niðurstöðu að teikn væru á lofti um að breskir ríkisborgarar tengdust einnig Al-Kaída en samkvæmt lögnum náðu þau aðeins til erlendra ríkisborgara. Lögin fælu því í sér óréttmæta mismunun gagnvart erlendum ríkisborgurum. Lávarðadeildin ógilti því tilkynningu breskra yfirvalda um að grípa til ráðstafana samkvæmt 15. gr. sáttmálans. Lögin frá 2001 voru engu að síður áfram í gildi þar til þingið felldi þau úr gildi í mars 2005. Um leið og kærendum var sleppt úr haldi var þeim gert að sæta skilyrðum í samræmi við hryðjuverkalögin frá 2005 en þau lög voru óháð ríkisfangi.

Frá árslokum 2003 unnu bresk yfirvöld að því að fá tryggingu fyrir því að sjö kærendur, þ.e. sex frá Alsír og einn frá Jórdaníu, myndu ekki sæta slæmri meðferð ef þeir sneru aftur til heimalands síns. Í apríl árið 2008 komst áfrýjunardómstóll að þeirri niðurstöðu að ekki mætti vísa jórdanska ríkisborgaranum úr landi þar eð líklegt væri að sönnunargögn fengin með pyndingum yrðu notuð gegn honum í réttarhaldi.

2. Meðferð málsins hjá Mannréttindadómstólnum

Kæran

Kærendur héldu því fram að ótímabundið varðhald í hámarks-öryggisfangelsum teldist vera ómannleg eða vanvirðandi meðferð. Þeir héldu því einnig fram að það kerfi sem væri komið á fót með lögnum væri ólögmætt, fæli í sér mismunun og meðalhófs væri ekki gætt. Ennfremur laut kvörtun kærenda að því að jafnvel þótt kerfið teldist ólögmætt gátu þeir ekki sótt neinar bætur eða fengið sig lausa. Þá kvörtuðu þeir einnig yfir því að þeir hefðu aðeins haft takmarkaða vitneskju um málatilbúnað gegn þeim fyrir áfrýjunarnefndinni og þar með takmörkuð tækifæri til að verja sig. Töldu kærendur að 3., 5., 6., 13. og 14. gr. sáttmálans hefðu verið brotnar.

Niðurstaða

Um 3. gr., sbr. 13. gr.: Dómstóllinn lýsti sig meðvitaðan um þá erfiðleika sem fylgja baráttunni gegn hryðjuverkum en minnti á að 3. gr. hefði að geyma grundvallarreglu í lýðræðisþjóðfélagi. Jafnvel við erfiðustu kringumstæður, eins og í baráttunni gegn hryðjuverkum, og óháð háttsemi borgaranna, væri bannið gegn pyndingum og ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu algilt. Sú óvissa og ótti sem fylgdi ótímabundnu varðhaldi hlaut að hafa valdið þeim tíu kærendum, sem eftir voru, streitu. Sú streita var líklega nægilega mikil og viðvarandi til að hafa áhrif á geðheilsu sumra kærenda. Hins vegar var ekki hægt að segja að kærendur hefðu verið án allra væntinga um að geta losnað. Þeir hefðu getað farið með mál sitt fyrir áfrýjunarnefndina og Lávarðadeild. Það hefðu þeir gert og borið sig úr bótum. Þá var áfrýjunarnefndinni að lögum skylt að endurskoða réttmæti varðhaldsins á sex mánaða fresti. Aðstæður kærenda voru því ekki sambærilegar ævilöngu fangelsi án möguleika á reynslulausn sem gæti vakið uppi álítaefni í tengslum við 3. gr. sáttmálans.

Kærendum stóð jafnframt til boða að nýta öll sömu úrræði og aðrir fangar, þar á meðal að kvarta yfir ónógrri lækni meðferð. Kærendur höfðu ekki nýtt sér þau úrræði og því var skilyrði 35. gr. sáttmálans um að tæma öll úrræði að landsrétti ekki fullnægt. Því gæti dómstóllinn ekki skoðað nein álítaefni er lutu að þeim aðstæðum gæsluvarðhaldsins. Dómstóllinn taldi því að eins og málum væri háttað hefði varðhaldið ekki náð því að teljast til ómannlegrar eða vanvirðandi meðferðar sem bryti í bága við 3. gr. sáttmálans.

Varðandi 13. gr. sáttmálans áréttaði dómstóllinn að ákvæðið tryggði ekki rétt til að vefengja gildandi lög. Dómstóllinn komst einróma að þeirri niðurstöðu að 3. gr., sbr. 13. gr., sáttmálans hefðu ekki verið brotnar. Dómstóllinn vísaði kvörtun marokkóska ríkisborgarans frá vegna þess að honum hefði aðeins verið haldið í nokkra daga.

Um 1. mgr. 5. gr. og 15. gr.:

Hvort kærendum var haldið með lögumætum hætti í samræmi við f-lið 1. mgr. 5. gr. Dómstóllinn áréttaði að 5. gr. hefði að geyma grundvallarrétt þess efnis að vernda borgarana gegn geðþóttaafskiptum af réttinum til frelsis og að sá réttur næði til allra óháð ríkisfangi. Bresk yfirvöld héldu því fram að aðgerðir þeirra teldust til gæslu „manns sem vísa á úr landi eða framselja“, sbr. f-lið 1. mgr. 5. gr. Dómstóllinn taldi að hvað varðaði þá kærendur sem hefði verið haldið í stuttan tíma áður en þeir kusu að fara úr landi hefði ekkert brot átt sér stað. Að því er varðaði hina níu kærendurna taldi dómstóllinn ekki nægilegt að það sætti reglulegri skoðun hvort vísa ætti þeim úr landi, sbr.

orðalagið „sem vísa á úr landi“. Undirliggjandi forsenda laganna frá 2001 var að ekki væri hægt að vísa þessum einstaklingum úr landi og ekki hefði verið sýnt fram á, á neinum tímapunkti, að raunhæfur möguleiki hefði verið á brottvísun. Einn kæranda var án ríkisfangs og bresk yfirvöld höfðu ekki sýnt fram á nein sönnunargögn um að annað ríkið hefði verið reiðubúið að taka við honum. Viðræður yfirvalda við yfirvöld í Alsír og Jórdaníu hófust ekki fyrr en í árslok 2003 og trygging fyrir að kærendur myndu ekki sæta slæmri meðferð af þeirra hálfu fékkst ekki fyrr en í ágúst 2005. Kærendur féllu því ekki undir undanþágu f-liðar 1. mgr. 5. gr. Lávarðadeildin hafði komist að sambærilegri niðurstöðu. Varðhald án grunsemda um refsiverðar sakir er ekki í samræmi við 5. gr. nema undantekning 15. gr. eigi við. Vegna þess þyrfti að kanna hvort undanþágan ætti við í þessu tilviki.

Hvort ráðstafanir sem víkja frá skyldum 5. gr. með vísan til 15. gr. sáttmálans hafi verið lögmætar. Dómstóllinn benti á að kringumstæðurnar væru óvenjulegar. Lávarðadeildin hefði komist að þeirri niðurstöðu að neyðarástand sem ógnaði tilveru þjóðarinnar væri til staðar en að þær aðgerðir sem gripið hefði verið til tækju ekki nægilega á því. Taldi dómstóllinn sig því aðeins geta komist að öndverðri niðurstöðu ef veigamiklir annmarkar væru á niðurstöðu Lávarðadeildarinnar.

Hvort neyðarástand sem ógnar tilveru þjóðarinnar hafi verið til staðar. Ýmis sönnunargögn höfðu verið lögð fram fyrir dómstólum innanlands og fyrir áfrýjunarnefndina. Allir dómendur höfðu talið hættuna vera raunhæfa. Þótt engin árás af hálfu Al-Kaída hefði átt sér stað yrðu yfirvöld ekki gagnrýnd fyrir að óttast slíka yfirvofandi árás. Ekki væri hægt að vænta þess að ríki biði eftir því að hörmungar dyndu yfir það í stað þess að grípa til ráðstafana til að kljást við þær. Þá hefði hættan á slíkum árásum verið full ljós eftir sprengjuárásir og tilraunir til þeirra í Lundúnum í júlí árið 2005. Þótt breska ríkið hefði verið eina ríkið sem tilkynnti um beitingu ráðstafana samkvæmt 15. gr. sem víkja frá skyldum þeirra samkvæmt sáttmálanum þá væri það í höndum hvers ríkis, sem verndar öryggi borgara sinna, að meta ástandið. Líta yrði því til þess hvernig ríkið og dómarar í heimalandinu hefðu metið stöðuna. Dómstóllinn taldi því að neyðarástand sem ógnaði tilveru þjóðar hefði verið til staðar.

Hvort ráðstafanir sem víkja frá skyldum samkvæmt sáttmálanum hafi verið nauðsynlegar. Dómstóllinn áréttaði að þetta væri lögfræðileg spurning enda hefði verið vikið frá grundvallarréttindum 5. gr. sáttmálans þar sem kærendur hefðu verið sviptir frelsi sínu í langan tíma. Í ljósi varfærnislegrar nálgunar Lávarðadeildarinnar taldi dómstóllinn sér ekki fært að fullyrða að sjónarmið yfirvalda og þingsins hefðu fengið of mikið vægi. Dómstóllinn taldi að Lávarðadeildin hefði nálgast viðfangsefnið með réttum hætti þegar hún sagði að málið varðaði þjóðaröryggi en ekki útlendinga sem slíka og með því að koma á fót kerfi þar sem útlendingar voru hnepptir í varðhald ótímabundið hefði þeim verið mismunað og ekki hefði verið gætt hófs. Bresk yfirvöld héldu því fram í málinu að með því að einskorða kerfið við útlendinga væri dregið úr líkum á því að breskir múslimar gengju til liðs við hryðjuverkasellur. Dómstóllinn tók fram að breska ríkið hefði ekki sýnt fram á að erlendir múslimar í Bretlandi væru líklegri til að ganga til liðs við slíkan málstað. Þvert á móti gerðu hryðjuverkalögin frá 2005 ekki slíkan greinarmun. Dómstóllinn féllst heldur ekki á þá röksemd yfirvalda að þau væru betur í stakk búin í baráttunni gegn hryðjuverkum ef þau gætu haldið útlendingum sem taldir voru tengjast hryðjuverkum í varðhaldi. Dómstóllinn taldi því ekki ástæðu til annars en að fallast á með Lávarðadeildinni að um óréttmæta mismunun hefði verið að ræða. Þá hefðu dómstólar innanlands og áfrýjunarnefndin, sem höfðu aðgang að öllum sönnunargögnunum, ekki talið að ógn stafaði fremur af útlendingum en af breskum ríkisborgurum. Dómstóllinn taldi því að ráðstafanir sem viku frá skyldum aðildarríkis væru úr hófi þar sem gerðu með óréttmætum hætti greinarmun á breskum ríkisborgurum og útlendingum. Dómstóllinn komst einróma að þeirri niðurstöðu að 1. mgr. 5. gr. sáttmálans hefði verið brotin gagnvart öllum kærendum nema þeim marokkóska og þeim frönsku.

Um 4. mgr. 5. gr.: Þar sem kærendurnir frá Marokkó og Frakklandi höfðu yfirgefið Bretland var þeirra kvörtun vísað frá. Hinir kærendurnir kvörtuðu yfir því að málsmeðferð fyrir áfrýjunarnefndinni hefði verið óréttlát þar sem þeir hefðu ekki fengið að sjá öll sönnunargögnin gegn þeim.

Dómstóllinn tók fram að samkvæmt 4. mgr. 5. gr. á hver sá sem er handtekinn eða settur í varðhald rétt á að bera lögmæti frelsisskerðingarinnar undir dómstól er úrskurði um hana með skjótum hætti og fyrirskipi að hann skuli látinn laus ef ólögmæt reynist. Þessum rétti fylgi yfirleitt réttur til að fá vitneskju um þau sönnunargögn sem eru til staðar gegn borgaranum. Í þeim tilvikum þar sem miklir

almannahagsmunir standa því í vegi, t.d. að vernda viðkvæm vitni eða heimildarmenn, er mögulegt að takmarka rétt til aðgangs að sönnunargögnum svo lengi sem borgari á möguleika með skilvirkum hætti á að bera lögmæti frelsisskerðingarinnar undir dómstól. Dómstólar innanlands höfðu komist að þeirri niðurstöðu að athafnir og markmið Al-Kaída hefðu leitt til neyðarástands sem ógnaði tilveru þjóðarinnar. Á þeim tíma var talin brýn nauðsyn á að vernda íbúa Bretlands fyrir hryðjuverkaárás og miklir almannahagsmunir í því fólgna að öðlast upplýsingar um Al-Kaída og samstarfsmenn samtakanna og halda leynd yfir heimildarmönnum slíkra upplýsinga. Gegn þessum almannahagsmunum varð að vega hagsmuni kæranda samkvæmt 4. mgr. 5. gr. Því var mikilvægt að kærundur fengju aðgang að eins miklum upplýsingum og mögulegt var án þess að stofna þjóðaröryggi eða öryggi annarra í hættu. Þar sem ekki var mögulegt að veita aðgang að öllum upplýsingum varð að meta það í tilvikum kæranda með hliðsjón af því að þeir hefðu skilvirkan möguleika á að bera lögmæti frelsisskerðingarinnar undir dómstól. Í ljósi þess að áfrýjunarnefndin hafði aðgang að öllum gögnum og sérstakur málsvari einnig sem gat spurt vitni yfirvalda og lagt fram kröfur fann dómstóllinn ekki að því að óþarfa leynd hefði ríkt yfir gögnum málsins.

Í þeim tilvikum þar sem nánast flest gögn höfðu talist viðkvæm en sakarefnið hins vegar verið nægilega afmarkað í gögnum sem voru kærendum aðgengileg voru kærundur í þeirri stöðu að geta veitt lögmönnum sínum eða sérstaka málsvaranum fullnægjandi upplýsingar til að hrekja ásökunina. Hins vegar í þeim tilvikum þar sem sakarefnið var tiltölulega almennt og niðurstaða áfrýjunarnefndar byggðist nær eingöngu á gögnum sem töldust viðkvæms eðlis var ekki gætt málsmeðferðarréttinda 4. mgr. 5. gr. sáttmálans. Í tilvikum fimm kæranda var sakarefnið tiltölulega afmarkað. Var sakarefnið í þeim tilvikum afmarkað t.d. við kaup á tilteknu fjarskiptatæki, varðveislur sérstakra skjala sem tengdust nafngreindum einstaklingum sem grunaðir væru um að vera hryðjuverkamenn og fundi við slíka nafngreinda einstaklinga á ákveðnum dögum og stöðum. Í þessum tilvikum höfðu kærundur möguleika með skilvirkum hætti á að bera lögmæti frelsisskerðingarinnar undir dómstól og ekki var talið að brotið hefði verið gegn 4. mgr. 5. gr. sáttmálans.

Sakarefnið varðandi tvo kærundur var afmarkað með þeim hætti að þeir tengdust fjáröflun fyrir hryðjuverkahópa sem tengdust Al-Kaída. Þessar ásanir voru studdar sönnunargögnum sem voru kærendum aðgengileg. Dæmi um slík sönnunargögn vörðuðu að háar fjárhæðir hefðu verið færðar á milli bankareikninga eða fjármunir sem hefðu verið fengnir með sviksamlegum hætti. Í máli þeirra var niðurstaðan hins vegar einnig studd við sönnunargögn sem þeir höfðu ekki aðgang að og áttu að sýna fram á hin meintu tengsl við fjáröflunina og hryðjuverkahópana. Kærundur höfðu því ekki verið í stakk búnir til að bera lögmæti frelsisskerðingarinnar undir dómstól með skilvirkum hætti. Dómstóllinn komst einróma að þeirri niðurstöðu að 4. mgr. 5. gr. hefði verið brotin.

Í máli hinna kærendanna laut sakarefnið að því að þeir væru meðlimir nafngreindra öfgakenndra múslimskra hópa sem tengdust Al-Kaída. Áfrýjunarnefndin hafnaði áfrýjun þeirra nær eingöngu á grundvelli sönnunargagna sem töldust viðkvæms eðlis. Höfðu þessir kærundur því heldur ekki verið í aðstöðu til að geta með skilvirkum hætti borið lögmæti frelsisskerðingarinnar undir dómstóla. Dómstóllinn komst einróma að þeirri niðurstöðu að 4. mgr. 5. gr. hefði verið brotin.

Um 5. mgr. 5. gr.: Dómstóllinn tók fram að kærundur hefðu ekki fengið bætur vegna framangreindra brota og því hefði 5. mgr. 5. gr. verið brotin gagnvart öllum kærendum nema þeim marokkóska og franska.

Um aðrar greinar: Dómstóllinn taldi ekki ástæðu til að skoða málið í tengslum við önnur ákvæði sáttmálans.

Kærendum voru dæmdar talsvert lægri bætur en hafa tíðkast í málum varðandi frelsissviptingu vegna þess að það kerfi sem var komið á fót vegna neyðarástands miðaði að því að finna meðalveg þess að vernda breska ríkisborgara fyrir hryðjuverkaárásu og banns 3. gr. sáttmálans við að vísa kærendum úr landi ef þeir væru í raunhæfri hættu á að sæta slæmri meðferð. Alsírsku kærendunum voru í samræmi við 41. gr. sáttmálans dæmdar 3.400, 3.900, 3.800, 3.400, 2.500 og 1.700 evrur. Jórdanska kærandanum voru dæmdar 2.800 evrur, þeim túníska og þeim sem er án ríkisfangs 3.900 evrur. Kærendum voru sameiginlega dæmdar 60.000 evrur í málskostnað.