

Чонка против Бельгии

[Čonka – Belgium] (№ 51564/99)

Постановление от 5 февраля 2002 г. [вынесено III Секцией]

Обстоятельства дела. Заявители – граждане Словакии цыганского происхождения. По их словам, они бежали из Словакии, так как подвергались там расистским нападениям при попустительстве полиции. В ноябре 1998 года они прибыли в Бельгию и попросили политического убежища. 3 марта 1999 г. их прошения о предоставлении политического убежища были признаны неприемлемыми. Вместе с решениями об отказе в пребывании в Бельгии были вынесены решения о запрете въезда на территорию страны, а также распоряжение покинуть Бельгию в течение пяти суток. 5 марта 1999 г. заявители подали жалобу на указанные решения Генеральному комиссару по делам беженцев и лиц без гражданства в рамках процедуры рассмотрения жалоб в срочном порядке. 18 июня 1999 г. решением ведомства Генерального комиссара ранее принятые решения были оставлены без изменения, при этом было указано, что возобновлен отсчет пятидневного срока, предоставленного заявителям для того, чтобы покинуть территорию Бельгии. 28 октября 1999 г. ходатайства заявителей о судебной проверке их дела и отсрочке исполнения решения от 18 июня 1999 г. были исключены из перечня дел, подлежащих рассмотрению Государственным советом¹. В конце сентября 1999 года полиция г. Гента направила уведомления большому числу цыган из Словакии, в том числе и четверым заявителям, с указанием явиться в полицейский участок 1 октября 1999 г. В уведомлении указывалось, что их явка необходима для доукомплектования материалов дел по их прошениям о предоставлении убежища. В полицейском участке заявителям были вручены новые распоряжения покинуть Бельгию, датированные 29 сентября 1999 г., вместе с решением об их высылке с территории страны в Словакию и об их задержании в целях исполнения этого решения. В документе, идентичном по содержанию для всех задержанных, указывалось, что его получатели имеют право обратиться в Государственный совет с ходатайством о судебной проверке приказа о депортации и об отсрочке исполнения этого приказа, а также обжаловать распоряжение о задержании в обвинительную коллегия Трибунала по уголовным делам. В полицейском участке присутствовал переводчик словацкого языка. Несколько часов спустя заявители и другие цыганские семьи были переведены в закрытую зону транзита. 1 октября 1999 г. в 10 ч. 30 мин. утра адвокат заявителей был проинформирован об их задержании. Он обратился в Управление по делам иностранцев с просьбой не предпринимать каких-либо действий по их депортации, так как один из их родственников находился в больнице, и они должны были ухаживать за ним. Однако он не обжаловал приказ о депортации и постановление о задержании, вынесенные в сентябре 1999 года. 5 октября 1999 г. цыганские семьи были доставлены на военный аэродром, откуда их самолетом отправили в Словакию.

¹ В Бельгии одна из двух секций Государственного совета рассматривает административные споры, выступая как кассационная инстанция (*примеч. переводчика*).

Вопросы права. По поводу нарушения пункта 1 статьи 5 Конвенции: Заявители были задержаны для того, чтобы их можно было депортировать с территории Бельгии. Таким образом, в деле, рассматриваемом Европейским Судом, подпункт f пункта 1 статьи 5 Конвенции был применен. Все что требуется данным подпунктом, это чтобы задержание производилось с целью высылки данных лиц из страны. Когда речь идет о «законности» задержания, включая вопрос о том, был ли соблюден «предписанный законом порядок», Конвенция имеет в виду, прежде всего, обязательство государства соблюдать нормы материального и процессуального законодательства государства. Но Конвенция также содержит требование о том, что в любом случае лишение свободы должно соответствовать цели статьи 5 Конвенции, а именно: цели защиты личности от произвола государства. Несмотря на то, что Европейский Суд отнюдь не исключил возможности использования полицией оправданных тактических приемов, например, в целях более эффективного противодействия преступной деятельности, действия властей, выразившиеся в том, что людей, добывающихся политического убежища, заманили, чтобы арестовать и выслать из страны, как в данном случае, можно считать противоречащими общим принципам, которые установлены в Конвенции либо подразумеваются ее положениями. Текст уведомления был составлен неудачно, но вовсе не в результате невольной оплошности; наоборот, текст был тщательно подготовлен таким образом, чтобы максимальное число адресатов уведомления явились бы по вызову в полицию. Европейский Суд вновь подтвердил, что перечень случаев, в которых лицо может быть лишено свободы, содержащийся в пункте 1 статьи 5 Конвенции, является исчерпывающим, и только узкое его толкование соответствует цели данного положения. В соответствии с этим требованием заявителям должна была быть направлена достоверная информация, независимо от того, находились ли эти лица в стране на законном основании или нет. Даже в отношении лиц, у которых истек срок законного пребывания в стране, осознанное решение властей содействовать эффективности или повысить эффективность планируемой операции по высылке из страны незаконно находящихся в ней иностранцев путем введения их в заблуждение по поводу цели уведомления, с тем, чтобы их удобнее было арестовать, – такое решение несовместимо с положениями статьи 5 Конвенции. Указанный фактор нашел свое отражение и в предварительных возражениях властей Бельгии, которые Европейский Суд распорядился рассмотреть одновременно с рассмотрением дела по существу. Адвокат заявителей был проинформирован о произошедшем и о положении его клиентов только в пятницу 1 октября 1999 г. в 22 ч. 30 мин. Поэтому обжалование этих действий в коллегиях по вопросам задержания Трибунала по уголовным делам не имело смысла; если жалоба была бы подана им 4 октября, дело могло бы быть рассмотрено не ранее 6 октября, то есть уже после высылки заявителей из Бельгии (5 октября). Однако требование о доступности того или иного средства правовой защиты по смыслу пункта 1 статьи 35 Конвенции подразумевает, что обстоятельства, намеренно создаваемые властями, должны быть таковыми, чтобы обеспечивать заявителям реальную возможность воспользоваться данным средством правовой защиты. В рассматриваемом деле такая возможность не была обеспечена, поэтому предварительные возражения властей Бельгии подлежали отклонению.

Допущено нарушение пункта 1 статьи 5 Конвенции (единогласно).

По поводу нарушения пункта 2 статьи 5 Конвенции. По прибытии в полицейский участок заявителям было вручено решение об их аресте. Во врученном им документе говорилось, что распоряжение об их аресте было вынесено на основании Закона «Об иностранцах» в целях пресечения уклонения от депортации. При аресте

заявителей в полицейском участке присутствовал переводчик словацкого языка для разъяснения иностранцам содержания передаваемых им устных и письменных сообщений, в частности, документа об их аресте. Хотя указанные меры сами по себе на практике не были достаточными для того, чтобы заявители могли подать жалобу в коллегия по вопросам задержания Трибунала по уголовным делам, предоставленная таким образом информация все-таки соответствовала требованиям пункта 2 статьи 5 Конвенции.

Положение пункта 2 статьи 5 Конвенции не нарушено (единогласно).

По поводу пункта 4 статьи 5 Конвенции: заявления властей Бельгии – те же, на которых основывались предварительные возражения по поводу жалоб на нарушения пунктов 1, 2 и 4 статьи 5 Конвенции. Поэтому Европейский Суд пришел к заключению, что заявители не имели возможности реально обжаловать принятое решение в коллегия по вопросам задержания Трибунала по уголовным делам. Поэтому Европейский Суд не считал необходимым выносить решение о том, отвечает ли компетенция коллегии по вопросам задержания Трибунала по уголовным делам требованиям пункта 4 статьи 5 Конвенции.

Допущено нарушение пункта 4 статьи 5 (единогласно).

По поводу статьи 4 Протокола № 4 к Конвенции: понятие «коллективная высылка иностранцев» по смыслу этой статьи следует понимать как любую меру, принуждающую группу иностранцев в целом покинуть страну, кроме случаев, когда указанная мера принята на основе резонного и объективного рассмотрения дела каждого из иностранцев в отдельности. Однако это не означает, что при соблюдении этого условия события, предшествовавшие исполнению приказа о высылке иностранцев, уже не имеют значения при решении вопроса о том, соблюдены ли требования статьи 4 Протокола № 4. В рассматриваемом деле прошения заявителей о предоставлении убежища были отклонены решениями от марта и июня 1999 года, с учетом личных обстоятельств каждого из заявителей. Постановление о задержании и приказ о высылке были вынесены во исполнение предписания покинуть страну, принятого в сентябре 1999 года; указанное предписание было вынесено исключительно на основании Закона «Об иностранцах», а личные обстоятельства каждого из заявителей упоминаются только в связи с тем, что они находились в Бельгии более трех месяцев. В этом документе не упоминаются прошения заявителей о предоставлении убежища, равно как и решения, принятые в марте и июне 1999 года. Несмотря на то, что вместе с указанными решениями был издан приказ покинуть страну, этот приказ не предусматривал задержание заявителей. Таким образом, впервые распоряжение об их аресте было вынесено в сентябре 1999 года по юридическим основаниям, не связанным с их прошениями о предоставлении убежища, но ставших тем не менее достаточными для применения обжалуемых в Европейский Суд мер. Исходя из вышеизложенного и ввиду того, что речь идет о большом количестве людей одного этнического происхождения, которых постигла та же участь, что и заявителей, примененная процедура не позволила Европейскому Суду устранить все сомнения по поводу того, что данную высылку могла бы считаться коллективной. Эти сомнения укрепились в силу ряда факторов, а именно: перед высылкой заявителей политические власти Бельгии объявили о проведении подобных операций и дали указания о ее проведении соответствующему ведомству; все иностранцы данной категории получили указания прибыть в полицейский участок в одно и то же время;

врученные им распоряжения, предписывавшие им покинуть страну и предусматривавшие их задержание, были идентичны по содержанию; иностранцы столкнулись с большими трудностями, пытаясь связаться с адвокатом; наконец, процедура подачи и рассмотрения заявлений о предоставлении убежища не была выполнена до конца. И главное, ни на каком этапе с момента вручения иностранцам уведомления о явке в полицейский участок до их высылки данная процедура не предоставляла достаточных гарантий того, что личные обстоятельства каждого из этих иностранцев в отдельности были действительно приняты во внимание.

Допущено нарушение статьи 4 Протокола № 4 к Конвенции (четыре голоса – «за», три – «против»).

По поводу статьи 13 Конвенции: понятие «эффективное средство правовой защиты», содержащееся в статье 13 Конвенции, предполагает, что такое средство правовой защиты способно предотвратить принятие мер, противоречащих Конвенции, последствия которых могут быть необратимыми. Следовательно, то обстоятельство, что такие меры были приняты до рассмотрения властями государства вопроса об их соответствии Конвенции, противоречит статье 13 Конвенции, хотя государствам-участникам Конвенции предоставлено определенное усмотрение в выборе способа выполнения обязательств, предусмотренных указанным положением. В данном случае существо жалоб заявителей был призван рассмотреть Государственный совет при изучении их ходатайств о судебной проверке действий властей. Ввиду длительности рассмотрения их дела и учитывая наличие угрозы высылки, заявители также подали ходатайство об отсрочке исполнения решения о высылке в рамках обычной процедуры, хотя власти Бельгии отмечают, что они должны были воспользоваться процедурой чрезвычайно срочного рассмотрения ходатайств и заявлений. Ходатайство об отсрочке исполнения решения о высылке было одним из средств правовой защиты, которые, как отмечалось в документе с изложением решения Генерального комиссара, принятого в июне 1999 года, имелись в распоряжении заявителей для того, чтобы опротестовать указанное решение. Поскольку, согласно этому решению, заявители должны были покинуть территорию страны в течение пяти дней, а подача ходатайств – в обычном порядке – об отсрочке исполнения принятого решения сама по себе не приводит к отсрочке исполнения решений (причем срок принятия решений по ходатайствам Государственным советом составлял 45 дней), сам факт, что указанное ходатайство было упомянуто в качестве имевшегося средства правовой защиты, мог, по крайней мере, ввести заявителей в заблуждение. Подача ходатайства об отсрочке исполнения вынесенного решения даже в чрезвычайно срочном порядке также не приводила к отсрочке исполнения решения. Власти Бельгии подчеркивали, что председатель коллегии суда мог в любой момент вызвать заинтересованные стороны в суд и вынести распоряжение об отсрочке исполнения приказа о высылке до того, как он будет исполнено, так как власти не были юридически обязаны дожидаться решения Государственного совета, чтобы исполнить распоряжение о высылке. В качестве компенсации Государственный совет издал практическую директиву, предписывавшую своему Секретарю-канцлеру, регистрирующему ходатайство об отсрочке исполнения решения в чрезвычайно срочном порядке, выяснять в управлении по делам иностранцев планируемый срок репатриации и принимать соответствующие меры. В отношении данного механизма следует сделать два замечания. Во-первых, в условиях системы, в которой необходимо обращаться с ходатайствами об отсрочке исполнения принятых решений, а решения по ним являются дискреционными, невозможно исключить риск того, что в удовлетворении ходатайств может быть

неправомерно отказано, например, если выяснится, что приказ о высылке впоследствии отменен как не соответствующий Конвенции. В таких случаях средство правовой защиты, которым воспользуется заявитель, не будет достаточно эффективным для целей статьи 13 Конвенции. Во-вторых, даже если на практике риск ошибки ничтожен, получается, что власти не обязаны откладывать исполнение распоряжения о высылке на период рассмотрения ходатайства в чрезвычайно срочном порядке – даже на срок, обоснованно необходимый Государственному совету для принятия решения по ходатайству. Далее, на практике Государственный совет должен был выяснить намерения властей относительно предлагаемой высылки иностранцев и действовать в соответствии с этими намерениями, но ничто не обязывало Государственный совет выполнять эту функцию. Наконец, Секретарь-канцлер Государственного совета был обязан связываться с властями для указанных целей лишь на основании внутренних служебных инструкций, и совершенно непонятно, какие могут наступить последствия в случае, если он этого не сделает. Главное, иностранец не имел никаких гарантий того, что эта практика будет во всех случаях неукоснительно соблюдаться Государственным советом и другими органами власти, что Государственный Совет будет выносить решения и даже рассматривать ходатайства до того, как данное лицо будет выслано из страны, что власти предоставят ему хотя бы минимально необходимую отсрочку. Каждый из перечисленных факторов создавал слишком высокую степень неопределенности в отношении реализации данного средства правовой защиты, которое поэтому не могло быть признано соответствующим требованиям статьи 13 Конвенции. Что же касается перегруженности Государственного совета делами и опасности процедурных злоупотреблений, то Европейский Суд отметил, что статья 13 Конвенции налагает на государства-участников Конвенции обязанность организовать свои судебные системы таким образом, чтобы их судебные органы обеспечивали соблюдение требований статьи 13 Конвенции. В этой связи необходимо подчеркнуть значение статьи 13 Конвенции для сохранения вспомогательного характера механизма Конвенции. В заключение отмечено, что заявители не имели в своем распоряжении средств правовой защиты, отвечавших требованиям статьи 13 Конвенции, и возражение на жалобу по поводу нарушения статьи 4 Протокола № 4 подлежало отклонению.

Допущено нарушение статьи 13 Конвенции (четыре голоса – «за», три – «против»).

Статья 41 Конвенции: Европейский Суд присудил выплатить 10 000 евро в порядке возмещения морального вреда, а также 9 000 евро в порядке возмещения судебных расходов.