

БОЛАТ ПРОТИ РОСІЇ (BOLAT v. RUSSIA)

У справі «Болат проти Росії»

Європейський суд з прав людини (перша секція), засідаючи палатою в складі:

- п. К. Л. Розакіса (C. L. Rozakis), голови,
- п. Л. Лукаїдеса (L. Loucaides),
- пані Ф. Тулькан (F. Tulkens),
- пані Н. Важич (N. Vajić),
- п. А. Ковлера, (A. Kovler),
- пані Е. Штайнер (E. Steiner),
- п. К. Хаджієва (K. Hagiyeu), суддів,
- і п. С. Нільсена (S. Nielsen), секретаря секції,

після наради за зачиненими дверима 14 вересня 2006 року, постановляє таке рішення, ухвалене в згаданий день:

ПРОЦЕДУРА

1. Справу було порушено за заявою (по. 14139/03) проти Російської Федерації, що її подав до Суду відповідно до статті 34 Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод («Конвенція») громадянин Туреччини пан Хаджи Байрам Болат (*Hacı Bayram Bolat*) 14 квітня 2003 року.

2. Заявника в Суді представляв пан І. Кульчуков, адвокат із практикою в м. Нальчику. Уряд Російської Федерації («Уряд») представляв пан П. Лаптев, Уповноважений Російської Федерації в Європейському суді з прав людини.

3. Заявник зокрема скаржився на порушення його права на свободу пересування та на недотримання національними органами влади процесуальних гарантій під час його депортації з Росії.

4. Заяву було передано до першої секції Суду (пункт 1 Правила 52 Регламенту Суду). У цій секції для розгляду справи (пункт 1 статті 27 Конвенції) відповідно до пункту 1 Правила 26 було створено палату.

5. Своїм рішенням від 8 липня 2004 року Суд оголосив заяву частково прийнятною.

6. Своїм листом від 1 вересня 2004 року Уряд Туреччини повідомив Суд про те, що він не має наміру скористатися зі свого права за пунктом 1 статті 36 Конвенції вступити в провадження.

7. 1 листопада 2004 року Суд змінив склад секцій (пункт 1 Правила 25). Справу було передано в новостворену першу секцію (пункт 1 Правила 52).

8. Заявник і Уряд подали свої зауваження щодо суті справи (пункт 1 Правила 59). Сторони надали відповіді в письмовій формі на відповідні зауваження кожної зі сторін.

ЩОДО ФАКТІВ

I. ОБСТАВИНИ СПРАВИ

9. Заявник народився 1974 року і мешкає в м. Капакли, Туреччина.

10. З 1998 по 2003 рік заявник, за етнічним походженням — кабардинець, жив у Кабардино-Балкарській Республіці Російської Федерації на підставі посвідчення про тривале проживання (вид на жительство).

A. Подовження терміну посвідчення про тривале проживання

11. На початку 2000 року заявникове посвідчення на проживання було загублено чи вкрадено. 22 лютого 2000 року він звернувся до паспортно-візової служби Міністерства внутрішніх справ Кабардино-Балкарської Республіки з заявою про отримання дублікату посвідчення і подовження терміну її дії до 5 серпня 2003 року.

12. Із кількомісячною затримкою заявникові видали нове посвідчення на проживання, дійсне до 9 липня 2000 року. Скорочений термін дійсності пояснили існуванням рекомендації Федеральної служби безпеки Російської Федерації, яка вважала довший термін «недоцільним», оскільки обставини втрати оригіналу посвідчення були не досить чіткими.

13. Заявник подав скаргу до суду. 1 червня 2000 року Нальчицький міський суд задовольнив скаргу заявника і наказав паспортно-візовій службі подовжити термін дії посвідчення до 4 серпня 2003 року.

**В. Визнання заявника винним
у порушенні правил проживання**

14. 7 червня 2002 року заявника було оштрафовано за порушення правил проживання. Він не оскаржував штраф у суді.

15. Після 5 грудня 2002 року місцем прописки заявника була квартира на проспекті Кулієва в Нальчику. Термін його прописки за цією адресою був чинним до 4 серпня 2003 року. У Першому відділенні внутрішніх справ м. Нальчика в посвідчення заявника було поставлено відповідний штамп.

16. 11 грудня 2002 року заявник був у квартирі свого знайомого на вулиці Фурманова в Нальчику, у якого він перед тим заночував. О 9 ранку там з'явилися якісь чоловік і жінка. Жінка представилася як інспектор Другого відділення внутрішніх справ м. Нальчика; чоловік не представлявся. Чоловік із жінкою заявили, що проводять «перевірку документів, що посвідчують особу». Х., приятель заявника, не хотів їх впускати до квартири, але вони зайшли всередину, а тоді — до кімнати, в якій перебував заявник, і запропонували йому показати посвідчення особи. Побачивши, що в його посвідці на проживання зазначена інша адреса, жінка запитала у заявника, чому він не живе вдома, і запропонувала йому піти з ними до міліцейського відділку. Заявник так і зробив. Він залишався у відділку, доки складали протокол.

17. Того ж дня інспектор А. склав протокол про адміністративне правопорушення і виніс постанову про стягнення із заявника штрафу в розмірі 500 російських рублів (приблизно 20 євро) за «проживання на вулиці Фурманова без реєстрації свого місця перебування», що становило порушення статті 18.8 Кодексу про адміністративні правопорушення. Інспектор А. вимагав від заявника заплатити штраф на місці. Заявник відмовився і поскаржився до суду.

18. 24 грудня 2002 року міський суд м. Нальчика розглянув скаргу заявника. Суд підтвердив, що Конституція Росії гарантує кожному, хто на законних підставах проживає на її території, свободу пересування і вільного вибору місця проживання і перебування, і що ця норма поширюється також на іноземців. Суд відібрав заяви від заявника, його знайомого Х. та ще однієї особи, яка 11 грудня 2002 року перебувала в квартирі на вулиці Фурманова; усі вони твердили, що заявник прийшов до Х. в гості, а не проживав в його квартирі. Крім того, пані Ш., власниця квартири на проспекті Кулієва, підтвердила, що вона надала свою квартиру заявникові з метою проживання і що він був належним чином зареєстрований за її адресою. Міський суд дійшов висновку, що жодного адміністративного правопорушення скоєно не було, і скасував постанову від 11 грудня 2002 року. Міліція подала оскарження.

19. 20 січня 2003 року Верховний суд Кабардино-Балкарської Республіки скасував рішення від 24 грудня 2002 року з огляду на процесуальні порушення і передав справу на розгляд іншого за складом суду.

20. 26 лютого 2003 року міський суд м. Нальчика відхилив заявникову скаргу, постановивши таке:

«Відкриття адміністративного провадження у справі (заявника) і накладення на нього штрафу в розмірі 500 рублів здійснено не тільки на підставі очевидного факту, який установив інспектор А., а саме — відсутності (заявника) за місцем його проживання, але й на підставі рапортів, які подали працівники 3-го Відділення внутрішніх справ м. Нальчика О. і Ш., щодо проживання (заявника) в квартирі по вул. Фурманова в період з 20 листопада по 11 грудня 2002 року... (Ці працівники міліції) свідчили, що, як їм стало відомо з оперативних джерел, іноземець на ім'я Болат Хаджи-Байрам таємно жив на квартирі у Х...

Тим часом, скаржник і свідки Х. та Ш. не надали судові переконливих доказів того, що (заявник) у квартирі Х. провів лише одну ніч з 10 на 11 грудня 2002 року, аби не повертатися додому у віддалений район міста в сильний мороз. Зокрема Ш. не змогла розповісти судові, в який саме день вона заходила (до заявника) на квартиру по проспекту Кулієва і скільки днів перед складанням протоколу про адміністративне правопорушення він міг перебувати на квартирі у Х... Крім того, суд бере до уваги і те, що свідки, допитані на клопотання скаржника, можуть бути зацікавлені в наслідках справи, бо є його ріднею або знайомими. Суд до того ж дослідив рапорт (працівника міліції Ха.), у якому було зазначено, що під час перевірок не вдалося встановити проживання заявника ні за старою, ні за новою адресою».

21. Заявник цю постанову оскаржив. Наводячи підстави оскарження, адвокат заявника зокрема твердив, що рішення про накладення штрафу ухвалював за відсутності самого заявника працівник міліції, що не мав на те повноважень; що у протоколі про адміністративне правопорушення не було наведено жодних підкріплювальних доказів; і що сама санкція була накладена всупереч закону. Цей адвокат також доводив, що суд першої інстанції помилився при оцінці показань працівників органів внутрішніх справ О. і Ш., в яких ті заперечували, що заявник їм був відомий, і що суд допустив як доказ рапорт офіцера Ха., що ні перед, ні під час розгляду досліджений не був.

22. 19 березня 2003 року Верховний суд Кабардино-Балкарської Республіки підтримав висновок суду від 26 лютого 2003 року, відхиливши доводи заявника щодо неправомірно накладеного штрафу з тієї підстави, що той ніби не поставив цих питань при розгляді справи в міському суді. Верховний суд не досліджував того, чи мав заявник змогу поставити запитання працівникові міліції Ха. Натомість він встановив, що «30 листопада 2002 року Аф., дільничний інспектор 1-го відділення внутрішніх справ м. Нальчика, у рапорті своєму начальникові повідомляв, що в квартирі на проспекті Кулієва не живуть».

Решта мотивів, що їх Верховний суд наводив в обґрунтування ухвали, була аналогічна доводам міського суду.

23. 31 березня 2003 року заявник і його адвокат звернулися до Президії Верховного суду Кабардино-Балкарської Республіки з оскарженням в порядку касації. 6 червня 2003 року клопотання було відхилене.

С. Анулювання заявникового посвідчення про тривале проживання

24. 4 лютого 2003 року заявник відіслав поштою заяву про подовження терміну дії його посвідчення про проживання до 30 липня 2007 року. 6 березня 2003 року паспортно-візова служба повідомила заявникові, що він має подавати заяву про подовження терміну дії особисто. Заявник відповів листом, що такої вимоги національне законодавство не встановлює.

25. 29 травня 2003 року міський прокурор м. Нальчика надіслав голові паспортно-візової служби подання про усунення порушень законів РФ. Прокурор запропонував анулювати заявникові посвідчення про проживання, а його самого — вислати в зв'язку з установленням його провини в скоєнні двох адміністративних правопорушень за попередній рік.

26. 30 травня 2003 року інспектор паспортно-візової служби Ш. анулював заявникову посвідку на проживання на підставі неодноразового порушення порядку проживання на території Російської Федерації. Ця постанова була затверджена міністром внутрішніх справ Кабардино-Балкарії. Заявникові було запропоновано виїхати з Росії впродовж п'ятнадцяти днів.

27. 9 червня 2003 року Нальчицький міський суд зупинив дію постанови від 30 травня 2003 року до винесення ухвали Верховного суду щодо заявникового клопотання про перегляд в касаційному порядку.

Д. Депортація заявника

28. 7 серпня 2003 року, близько 10 години ранку, кілька працівників Міністерства внутрішніх справ і Федеральної служби безпеки, причому деякі в масках, увійшли до квартири заявника на проспекті Кулієва. Вони не назвали і не показали жодного ордеру про обшук чи постанови про депортацію. На заявника надягли наручники, відвезли його до аеропорту м. Нальчика і посадили на рейс до Стамбула (Туреччина).

Е. Скасування певних рішень і постанов

29. 8 жовтня 2003 року Верховний суд Кабардино-Балкарії, виніс ухвалу в касаційному порядку про відміну постанови щодо адміністративного пору-

шення від 11 грудня 2002 року, а також рішення Нальчицького міського суду від 26 лютого 2003 року, встановивши брак прийнятних доказів проживання заявника поза місцем своєї реєстрації. При цьому він відзначив, що рапорти працівників міліції О. та Ш. ґрунтувалися на чужих словах і що рапорт офіцера Ха. так само не підтверджував факту проживання заявника за адресою на вулиці Фурманова. До того ж він вказав на те, що вимога міського суду навести докази того, що на вулиці Фурманова він був лише в гостях, порушувала презумпцію невинуватості, закріплену у статті 1.5 Кодексу про адміністративні правопорушення. І, нарешті, він зауважив, що обвинувачення заявника в адміністративному правопорушенні досліджував працівник органу внутрішніх справ, юрисдикція якого не поширювалася на вулицю Фурманова, що вже саме по собі робило зазначену санкцію незаконною. Адміністративне провадження в справі заявника Верховний суд припинив.

30. 28 жовтня 2003 року Нальчицький міський суд розглянув скаргу заявника на постанову від 30 травня 2003 року про анулювання його дозволу на проживання. Суд відзначив, що анулювати посвідчення про проживання можна лише в разі неодноразових порушень правил проживання, проте така підстава перестала існувати з огляду на те, що рішенням від 8 жовтня 2003 року провадження щодо заявника було припинене. Суд оголосив постанову від 30 травня 2003 року нечинною і наказав паспортно-візовій службі подовжити термін дії заявникового посвідчення на проживання на п'ять років, починаючи від 4 серпня 2003 року. Це рішення оскаржене не було і вступило в силу 10 листопада 2003 року.

31. Представник заявника спробував в окремому провадженні висунути кримінальні обвинувачення проти посадових осіб, що насильно депортували заявника. 25 серпня 2003 року він подав скаргу до міської прокуратури м. Нальчика на нібито незаконний обшук помешкання заявника та його депортацію до Туреччини. 30 серпня 2003 року цю скаргу було відхилено через ненадання доказів вчинення кримінального правопорушення. 20 листопада 2003 року начальник слідчого управління прокуратури Кабардино-Балкарії скасував постанову від 30 серпня і наказав здійснити додаткове розслідування за скаргою. 3 грудня 2003 року міська прокуратура м. Нальчика знову відмовила в висуненні кримінальних обвинувачень на тій підставі, що жодних доказів вчинення кримінального правопорушення запропоновано не було. Згодом цю постанову було скасовано, проте 11 грудня 2003 року і 1 лютого 2004 року було видано нові постанови про припинення кримінального провадження.

Ф. Спроба заявника повернутися до Росії

32. 9 квітня 2004 року паспортно-візова служба повідомила заявникові про те, що вона на виконання рішення міського суду від 28 жовтня 2003 року по-

довжить термін дії його посвідчення про проживання і запропонувала йому особисто з'явитися і забрати посвідчення.

33. 6 липня 2004 року представник заявника пан Кучуков отримав документи про подовження терміну дії заявникової посвідки на проживання і переслав їх заявникові в Туреччину.

34. 23 серпня 2004 року заявник о 18:30 прибув до Нальчика рейсовим літаком із Стамбула. По прибутті представники прикордонної служби і Федеральної служби безпеки його затримали і замкнули в окремі кімнати в будівлі Нальчицького аеропорту. Порадитися з адвокатом, паном Кучуковим, заявникові не дозволили.

35. 23 і 24 серпня 2004 року пан Кучуков подав скаргу на незаконне затримання заявника до органів прокуратури різного рівня, управління прикордонної служби, Федеральної служби безпеки і Уповноваженому Російської Федерації при Європейському суді з прав людини.

36. 25 серпня 2004 року о 10:00 пан Кучуков подав начальникові загону прикордонної служби майорові Д. клопотання про зустріч із заявником. У клопотанні йому було відмовлено з посиланням на вказівку Федеральної служби безпеки. Майор Д. відтак запросив капітана Г. з Управління Федеральної служби безпеки в Кабардино-Балкарії, який підтвердив, що заявникові справді заборонено зв'язуватися зі своїми адвокатами.

37. 25 серпня 2004 року о 13:10 заявника посадили на літак, що здійснював рейсовий політ до Стамбула. З «акту про депортацію» від того ж таки дня, вчиненого на офіційному бланку пункту прикордонного контролю Федеральної служби безпеки в Нальчицькому аеропорті, видно, що заявника було депортовано за порушення пункту 1 статті 27 Закону «Про порядок в'їзду на територію Російської Федерації і виїзду з неї».

38. За твердженнями представників Уряду, Федеральна служба безпеки видала заборону на повернення заявника в Росію десь у грудні 2002 року на підставі статті 25.10 Закону «Про порядок в'їзду на територію Російської Федерації і виїзду з неї». Вони заявили, що копію відповідного рішення надати неможливо, бо воно містить «відомості, що становлять державну таємницю». Утім, за їхніми словами, Генеральна прокуратура не знайшла підстав для оскарження цього рішення в судовому порядку, оскільки воно було видане відповідно до вимог згаданого вище закону.

39. 26 серпня 2004 року старший слідчий військової прокуратури прикордонної служби Федеральної служби безпеки, в порядку реагування на скарги заявникового адвоката відмовився провести кримінальне розслідування факту незаконного позбавлення волі заявника в аеропорту м. Нальчика. Він установив, що заборонило в'їзд Управління «И» Федеральної служби безпеки і що заявник очікував на наступний рейс до Туреччини в міжнародній зоні Наль-

чицького аеропорту під наглядом працівників прикордонної служби. У приміщенні був туалет, вентиляція, освітлення, телевізор, лава і стілець. Оскільки посадові особи прикордонної служби діяли відповідно до встановленого порядку, перебування заявника в транзитній зоні не можна було розглядати як «позбавлення волі».

40. Представники Уряду зазначили, що Федеральна служба безпеки вивчає питання про можливість анулювання заявникового дозволу на проживання на підставі статті 9 (1) Закону «Про іноземних громадян».

II. ВІДПОВІДНЕ НАЦІОНАЛЬНЕ ПРАВО

А. Конституційні гарантії

41. Кожен, хто на законних підставах перебуває на території Російської Федерації, має право вільно нею пересуватися і обирати місце перебування чи проживання (ст. 27 Конституції Росії). Іноземні громадяни в Російській Федерації користуються однаковими правами і мають такі ж обов'язки, що й громадяни Росії, за винятками, що їх установлює федеральне законодавство або міжнародний договір, стороною якого є Росія (пункт 3 статті 62).

В. Правила проживання, застосовні до іноземних громадян

42. Протягом трьох діб з моменту прибуття до Росії громадянин іноземної держави зобов'язаний зареєструвати своє місце проживання (§ 1 статті 20 Закону «Про правовий статус іноземних громадян у Російській Федерації», № 115-ФЗ від 25 липня 2002 року, далі — «Закон про іноземних громадян»). Іноземні громадяни повинні зареєструватися за адресою свого перебування в Російській Федерації. Зміна адреси підлягає повторній реєстрації в органах внутрішніх справ протягом трьох діб (§ 3 статті 21).

С. Покарання за порушення правил проживання і порядок встановлення факту адміністративного правопорушення

43. Іноземний громадянин, що порушив правила проживання Російської Федерації, включаючи встановлений порядок реєстрації і обрання місця проживання, підлягає покаранню шляхом стягнення адміністративного штрафу в розмірі від 500 до 1 000 рублів з наступним випровадженням з Росії або без нього (стаття 18 Кодексу про адміністративні правопорушення). Протокол про порушення, передбачене в статті 18.8, уповноважені складати посадові особи Державної міграційної служби (п. 12 § 2 статті 28.3). Такий протокол протягом доби передають судді або іншій посадовій особі, вповноваженій

розглядати адміністративні справи (стаття 28.8). Факт адміністративного порушення, яке дає підстави для випровадження за межі Росії, встановлює суддя або суд загальної юрисдикції (§ 3 статті 23.1). Рішення щодо адміністративного правопорушення може бути оскаржене в суді або в суді вищої інстанції (§ 1 статті 30.1).

44. Посвідчення про проживання може бути анульоване в тому разі, якщо іноземний громадянин протягом останнього року був два або більше разів притягнутий до відповідальності за порушення правил проживання (стаття 9 (7) Закону про іноземних громадян).

Д. Посвідчення про проживання іноземних громадян

45. Посвідчення про проживання іноземному громадянину видають на п'ять років. По закінченні цього терміну його дія на клопотання власника може бути подовжена ще на п'ять років, причому кількість таких подовжень не обмежується (стаття 8 (3) Закону про іноземних громадян).

46. Посвідчення про проживання може бути анульоване, зокрема якщо іноземний громадянин виступає за насильницьку зміну конституційного ладу Російської Федерації чи в інший спосіб ставить під загрозу безпеку Російської Федерації чи її громадян (стаття 9 (1) Закону про іноземних громадян).

Е. Випровадження з Російської Федерації чи заборона в'їзду до неї

47. Адміністративне випровадження іноземця з Російської Федерації має здійснюватися на підставі рішення судді (§ 2 статті 3.10, § 3 статті 23.1 Кодексу про адміністративні правопорушення).

48. Іноземцеві може бути відмовлено у в'їзді до Російської Федерації, якщо така відмова продиктована мотивами забезпечення обороноздатності чи безпеки держави, для захисту громадського порядку або громадського здоров'я (§ 1 (1) статті 27 Закону «Про порядок в'їзду на територію Російської Федерації і виїзду з неї», № 114-ФЗ від 15 серпня 1996 року).

49. 10 січня 2003 року до Закону «Про порядок в'їзду на територію Російської Федерації і виїзду з неї» були внесені зміни. Його було, зокрема, доповнено новою статтею 25.10, яка передбачала, що вповноважений орган, такий, як Міністерство закордонних справ або Федеральна служба безпеки, може ухвалити рішення про небажаність перебування іноземного громадянина на території Російської Федерації — навіть у тому разі, коли така присутність має законні підстави, — якщо це ставить під реальну загрозу обороноздатність чи безпеку держави, її громадський порядок чи здоров'я громадян тощо. У разі, якщо таке рішення ухвалене, іноземець має виїхати з Росії, інакше його буде

депортовано. Таке рішення також слугує за правову підставу для відмови в поверненні до Росії.

III. ВІДПОВІДНІ ДОКУМЕНТИ РАДИ ЄВРОПИ

A. Система реєстрації проживання в Росії

50. У відповідних частинах Резолюції 1277 (2002) про дотримання зобов'язань з боку Російської Федерації, яку Парламентська асамблея Ради Європи ухвалила 23 квітня 2002 року, зазначено таке:

«8. Асамблея, втім, стурбована, що прогрес щодо ряду зобов'язань і головних обіцянок залишається повільним, і їх виконання вимагає, щоб Росія вжила додаткових заходів:

...

xii. Відзначаючи, що федеральні органи влади Російської Федерації досягли помітного прогресу у ліквідації залишків старої системи прописки, Асамблея шкодує з приводу того, що обмежувальні правила реєстрації застосовуються й далі — часто вибірково — стосовно етнічних меншин. Тому ж бо Асамблея повторює свій заклик, з яким вона звернулася до відповідних держав-членів у Рекомендації 1544 (2001), закликаючи їх "переглянути норми свого права і політику з тим, щоб усунути з них будь-які положення, які могли б обмежувати свободу пересування і вибір місця проживання в межах їхніх внутрішніх кордонів"...

B. Пояснювальна доповідь до Протоколу № 7 (ETS № 117)

51. У Пояснювальній доповіді сферу застосування статті 1 Протоколу № 7 визначено так:

«9. Слово "постійний мешканець" передбачає виключення зі сфери дії цієї статті будь-якого іноземця, що прибув у порт або іншу точку перетину кордону, але ще не пройшов процедуру імміграційного контролю, чи був допущений на територію країни лише з метою транзиту або на короткий час без мети проживання...

Слово "законно" вказує на внутрішнє законодавство відповідної держави. Тому умови, яким особа має відповідати з тим, щоб її присутність вважали за законну, визначаються саме внутрішнім законодавством.

...Іноземець, чий допуск чи перебування було дозволено на певних умовах — наприклад, на визначений термін, — якщо він більше не відповідає цим умовам, не може вважатися за такого, хто присутній "законно"».

52. У доповіді, крім того, наведено визначення поняття «законне проживання», яке міститься в інших міжнародно-правових документах:

Стаття 11 Європейської конвенції про соціальну і медичну допомогу (1953)

«а. Проживання іноземця на території будь-якої з Договірних Сторін вважається як таке, що за змістом цієї Конвенції є законним, доти, доки в його випадку зберігає чинність посвідчення або інший такий дозвіл на проживання в ній, яких вимагають закони чи правила відповідної країни...

б. Законне проживання перетворюється на незаконне з дня видання будь-якого наказу про депортацію відповідної особи, якщо виконання такого наказу не зупинено».

Розділ II Протоколу до Європейської конвенції про встановлення (1955)

«а. Правил, що регламентують надання іноземцям дозволу на в'їзд, їхнє проживання і пересування, а також їхнє право займатися оплачуваною діяльністю, ця Конвенція не зачіпає в тій мірі, в якій вони їй не суперечать;

б. Громадяни Високої Договірної Сторони вважаються такими, що проживають на території іншої Сторони законно, якщо вони дотримуються цих правил».

53. Поняттю «визнання» у доповіді дано таке пояснення:

«10. Поняття визнання використано в узагальненому значенні, яке означає будь-який захід примусового виїзду іноземця з території, за виключенням екстрадиції. Визнання в цьому значенні є самостійним поняттям, що не залежить від того, яке визначення йому надано в національному законодавстві. Утім, через мотиви, які наведені у пункті 9 вище, воно не поширюється на примусову репатріацію іноземців, які незаконно в'їхали на цю територію, за винятком випадків, коли їхнє становище було потім врегульоване.

11. Пункт 1 цієї статті передбачає, по-перше, що вислати відповідну особу можна лише "на виконання рішення, прийнятого відповідно до закону". Винятки з цього правила неможливі. Проте і в цьому разі слово "закон" посилається на національне право відповідної держави, тому таке рішення має бути ухвалене компетентним органом відповідно до положень матеріального права і з дотриманням відповідних правил процедури».

ЩОДО ПРАВА

I. СТВЕРДЖУВАНЕ ПОРУШЕННЯ

СТАТТІ 2 ПРОТОКОЛУ № 4

54. Заявник стверджував, що було порушене його право на свободу пересування, яке закріплює стаття 2 Протоколу № 4, передбачаючи таке:

«1. Кожен, хто законно перебуває на території будь-якої держави, має право вільно пересуватися і вільно вибирати місце проживання в межах цієї території.

...

3. На здійснення цих прав не можуть бути встановлені жодні обмеження, крім тих, що передбачені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної чи громадської безпеки, для підтримання публічного порядку, запобігання злочину, для захисту здоров'я чи моралі або з метою захисту прав і свобод інших осіб.

4. Права, викладені в пункті 1, також можуть у певних місцевостях підлягати обмеженням, що встановлені згідно із законом і виправдані суспільними інтересами в демократичному суспільстві».

А. Заперечення Уряду щодо статусу заявника як «потерпілого» внаслідок стверджуваного порушення

55. Представники Уряду наполягали, що заявник більше не може вважатися «потерпілим» внаслідок стверджуваного порушення, оскільки паспортно-візова служба вибачилася перед ним і видала нове посвідчення про проживання. 6 липня 2004 року це посвідчення було вручене представникові заявника. Уряд обстоював думку, що 23 серпня 2004 року заявникові було заборонено в'їзд до Росії на підставах, на які дія рішення міського суду від 28 жовтня 2003 року не поширюється. У дозволі в'їхати в країну йому було відмовлено на підставі статті 55 російської Конституції з метою захисту конституційних засад, суспільної моралі і здоров'я громадян, прав та законних інтересів інших осіб та гарантування обороноздатності і безпеки держави.

56. Заявник зазначив, що 23 серпня 2004 року йому відмовили у в'їзді до Росії, незважаючи на те, що в нього було дійсне посвідчення про проживання, що його видали російські органи влади. Коли Федеральна служба безпеки в грудні 2002 року видала розпорядження про заборону його повернення до Росії, то за підставу при цьому, напевне, правило те порушення правил проживання, яке він, як вважалось, вчинив 11 грудня 2002 року. Однак після того як міський і Верховний суди ухвалили рішення про відсутність факту порушення і наказали паспортно-візовій службі видати йому посвідчення про

проживання, законних підстав для його затримання в серпні 2004 року в аеропорту м. Нальчика і депортації з Росії не існувало. Заявник вважав, що перебіг подій у його справі слід розглядати в їхній сукупності, бо його депортація в серпні 2004 року була наслідком тих порушень його прав, що їй передували.

57. Суд повторює, що заявник втратив би статус потерпілого за статтею 34 лише в тому разі, якби національні органи влади визнали стверджувані порушення або явно, або по суті і відтак забезпечили відшкодування (див. справу «Гіссе проти Франції» (*Guisset v. France*), № 33933/96, пп. 66–67, ECHR 2000–IX). В принципі, якщо немає такого визнання і відшкодування, то самого лише рішення або заходу, сприятливого для заявника, недостатньо для того, щоб його було позбавлено статусу «потерпілого» (див. справу «Константинеску проти Румунії» (*Constantinescu v. Romania*), № 28871/95, п. 40, ECHR 2000–VIII).

58. У своєму рішенні щодо прийнятності даної заяви від 8 липня 2004 року Суд взяв до уваги те, що Верховний суд визнав той факт, що рішення від 11 листопада 2002 року, на підставі якого заявника було оштрафовано за порушення правил проживання, спиралося на недостатню доказову базу і мало процесуальні вади (див. пункт 29 вище). Проте Суд не зміг переконатися в тому, що заявникові було забезпечено відповідне відшкодування за визнане порушення його права на вільне пересування. Зокрема, йому не було присуджено жодної компенсації і йому не подовжили терміну дії і не дали посвідчення про проживання. За таких обставин Суд відхиляє заперечення Уряду щодо статусу заявника як «потерпілого» внаслідок стверджуваних порушень.

59. Після ухвалення рішення про прийнятність становище змінилося. Міський суд визнав, що рішення, яким було скасоване заявникове посвідчення про проживання, було незаконним, а національні органи влади видали заявнику нове посвідчення про проживання з терміном дії на п'ять років (див. пункти 30 і 32–33 вище). Такого посвідчення зазвичай мало б бути достатньо для того, щоб заявник міг повернутися до Росії і проживати на її території на законних підставах. Однак так не сталося, бо в серпні 2004 року представники прикордонної служби не дали заявникові можливості перетнути російський кордон і посадили його на черговий міжнародний авіарейс.

60. Представники Уряду закликали Суд зважити на те, що для заборони заявникові в'їздити в Росію існувало дві окремі підстави. По-перше, те, що він, як стверджувалося, порушив правила реєстрації за місцем проживання, що зрештою призвело до скасування його посвідчення про проживання. Щодо цієї підстави, то національні органи влади зробили все можливе, щоб звести нанівець наслідки протиправного втручання: незаконні рішення було скасовано, а заявникові було видано нове посвідчення про проживання. Другою ж підставою було рішення Федеральної служби безпеки заборонити заявникові повернення до Росії, бо він міг загрожувати обороноздатності і безпеці дер-

жави. В серпні 2004 року заявникові не дали перетнути російський кордон, спираючись саме на це рішення.

61. Відмінність, на яку вказує Уряд, Суд не переконує. По-перше, немає змоги встановити фактичні підстави, що ними було обгрунтоване рішення Федеральної служби безпеки, бо представники Уряду відмовилися надати його копію, посилаючись на міркування безпеки (див. пункт 38 вище), і самі жодної інформації щодо фактичних підстав цього рішення не навели. По-друге, щодо юридичних підстав, то Суд не вважає за нормальне, що рішення від грудня 2002 року спиралося на припис закону (стаття 25.10), який набув чинності лише в січні 2003 року (див. пункти 38 і 49 угорі). По-третє, точної дати цього рішення не було зазначено, а також не було запропоновано жодних пояснень того, чому існування цього рішення вперше згадали тільки 25 жовтня 2004 року в зауваженнях Уряду щодо суті — майже через два роки після того як воно нібито було ухвалене. Посилання на це рішення немає ні в матеріалах внутрішньодержавного провадження щодо депортації заявника від 7 серпня 2003 року, ні в «протоколі депортації» від 25 серпня 2004 року. Про нього не повідомляли ні заявникові, ні його представників. За цих обставин Суд вважає, що відповідність пояснень представників Уряду тією мірою, якою вони намагаються спиратися на згадане розпорядження Федеральної служби безпеки, може викликати сумніви. Навіть якщо припустити, що розпорядження від грудня 2002 року таки існувало, відмова Уряду надати його копію позбавляє Суд змоги сформулювати власний висновок щодо його змісту. І аргумент заявника про те, що, можливо, це розпорядження було прийняте на тих самих підставах, що й рішення про анулювання його посвідчення про проживання, видається вірогідним. З огляду на це Суд припускає, що відмова заявникові у поверненні в серпні 2004 року була пов'язана з попередніми подіями та має значення для встановлення його статусу «потерпілого» внаслідок стверджуваного порушення.

62. Суд зауважує, що посвідчення про проживання заявникові анулювали як покарання за те, що він вдруге порушив правила проживання (див. п. 26 вище). Жодних вказівок на те, що його коли-небудь ще було запідозрено в скоєнні іншого — кримінального чи адміністративного — правопорушення чи засуджено за нього, немає. Як зазначено вище, видається ймовірним, що розпорядження Федеральної служби безпеки про заборону заявникові повертатися до Росії могло бути видане в зв'язку з його неодноразовим невиконанням правил проживання. Хоча пізніше національні суди й установили, що заявник не вчиняв адміністративного правопорушення, яке йому було інкриміноване, і йому знову було видано посвідчення про проживання, розпорядження Федеральної служби безпеки так і не скасували. Більш того, як заявили представники Уряду в своїх поясненнях, можливість скасування чинної посвідки на проживання в силу цього розпорядження саме вивчається

(див. п. 40 вище). Отож перешкоди юридичного характеру для законного проживання заявника не усунуто, через що реалізація його права на вільне пересування є чисто теоретичною, а не практичною і дієвою, як того вимагає Конвенція (див. рішення у справі «Артіко проти Італії» (*Artico v. Italy*) від 13 травня 1980 року, Серія А, № 37, п. 33).

63. Таким чином, Суд доходить висновку, що негативних наслідків самого першого порушення права заявника на вільне пересування компенсовано не було. За таких обставин Суд, попри те, що російські органи влади визнали факт порушення, не може, зважаючи на брак відповідної компенсації, зробити висновок про те, що заявник справді втратив свій статус «потерпілого» в значенні статті 34 Конвенції. Заперечення представників Уряду відхиляються.

В. Існування втручання

64. Заявник стверджував, що національні органи влади, оштрафувавши його за ночівлю в квартирі його знайомого, здійснили втручання в його право на свободу пересування та вибір місця проживання.

65. Суд повторює, що в одній із недавніх справ вимогу про те, щоб заявники, бажаючи змінити місце проживання чи відвідати друзів сім'ї, завжди повідомляли про це поліцію, було розцінено як таку, що виявляє ознаки втручання в їхнє право на вільне пересування (див. рішення у справі «Денізчі та інші проти Кіпру» (*Denizci and Others v. Cyprus*), №№ 25316–25321/94 і 27207/95, пп. 346–347 і 403–404, ECHR 2001-V).

66. У даній справі заявник був за законом зобов'язаний зареєструвати в органі внутрішніх справ зміну місця свого проживання протягом трьох діб після переїзду (див. вище п. 42). Недотримання такого порядку давало підстави накладати на нього адміністративне стягнення на зразок того, яке було застосоване до нього 11 грудня 2002 року після того, як інспектор міліції зафіксував факт його перебування поза зареєстрованим місцем проживання. В результаті цього Суд вважає, що мало місце втручання в право заявника на вільне пересування за статтею 2 Протоколу № 4.

С. Обґрунтування втручання

67. Далі Суд мав визначити, чи було оскаржене порушення виправданим. У зв'язку з цим він зазначає, що Парламентська асамблея Ради Європи висловила свою стурбованість з приводу чинної в Росії обмежувальної системи реєстрації місця проживання (див. вище п. 50), проте повторює, що його завданням є не аналіз *in abstracto* відповідних норм права і практики, а встановлення того, чи спосіб їх застосування в конкретній праві не спричинив порушення (див. рішення у справі «Гаушільдт проти Данії» (*Hauschildt v. Denmark*)).

від 24 травня 1989 року, Серія А, № 154, п. 45). Відповідно, у даній справі Суд має переконатися в тому, що втручання в право заявника на вільне пересування було здійснено «відповідно до закону» з метою досягти однієї чи кількох цілей, визначених у пункті 3 статті 2 Протоколу № 4, і було «необхідним у демократичному суспільстві» або, коли йдеться тільки про конкретні області, «виправданим з огляду на публічні інтереси в демократичному суспільстві», як було постановлено в пункті 4 (див. «Тимішев проти Росії» (*Timishev v. Russia*), №№ 55762/00 і 55974/00, п. 45, ECHR 2005-...).

68. У своїх зауваженнях щодо прийнятності та суті представники Уряду, посилаючись на результати розслідування, що його провела Генеральна прокуратура, погодилися з тим, що право заявника за п. 1 статті 2 Протоколу № 4 було порушено.

69. Суд відзначає, що Верховний суд, у порядку провадження за винятковими обставинами (*extraordinary remedy*), скасував оскаржене адміністративне рішення від 11 грудня 2002 року та наступні судові рішення на тій підставі, що працівник органів внутрішніх справ, розглядаючи це питання, перевищив свої повноваження, а суди, поклавши тягар доведення невинуватості на заявника, порушили тим самим принцип презумпції невинуватості. Таким чином, було визнано, що поставлений під сумнів захід було здійснено не «відповідно до закону». Як наслідок, вже немає потреби визначати, чи при цьому було поставлено якусь законну мету і чи цей захід був необхідним у демократичному суспільстві (див. рішення від 13 грудня 2005 року у справі «Гартукаєв проти Росії» (*Gartukayev v. Russia*), № 71933/01, п. 21).

70. Тому статтю 2 Протоколу № 4 було порушено.

II. СТВЕРДЖУВАНЕ ПОРУШЕННЯ СТАТТІ 1 ПРОТОКОЛУ № 7

71. Заявник скаржився на те, що його було депортовано з Росії із застосуванням сили, та на те, що під час цієї депортації його було позбавлено тих процесуальних гарантій, які встановлює стаття 1 Протоколу 7, а саме:

«1. Іноземець, який законно проживає на території держави, не може бути висланий за її межі інакше ніж на виконання рішення, прийнятого відповідно до закону, і повинен мати можливість:

- (а) наведення доводів проти свого вислання,
- (b) перегляду своєї справи; і
- (с) представлення з цією метою перед компетентним органом або перед особою чи особами, призначеним цим органом.

2. Іноземець може бути висланий ще до того, як він здійснив свої права, передбачені в підпунктах (а), (b) і (с) пункту 1 цієї статті, коли таке ви-

слання є необхідним в інтересах публічного порядку або ґрунтується на міркуваннях національної безпеки».

72. У своїх зауваженнях щодо прийнятності та суті представники Уряду погодились із тим, що статтю 1 Протоколу № 7 було порушено, бо вислання заявника було здійснено без дотримання процесуальних гарантій і в ньому не було потреби.

73. У зауваженнях, поданих після того, як 8 липня 2004 року Суд ухвалив рішення про прийнятність, представники Уряду переконували, що заявник не вичерпав національні засоби судового захисту свого права. По-перше, він не оскаржив у судовому порядку постанову слідчого від 1 лютого 2004 року про відмову в проведенні кримінального розслідування дій працівників органів внутрішніх справ під час депортації заявника. По-друге, він не подавав цивільного позову про відшкодування на підставі ухвали міського суду від 28 жовтня 2003 року про неправомірність дій паспортно-візової служби.

А. Попередні зауваження Уряду щодо невичерпання національних засобів правового захисту

74. Суд ще раз зазначає, що відповідно до Правила 55 Регламенту Суду Договірна сторона-відповідач мусить надавати будь-які аргументи щодо неприйнятності, наскільки це дозволяє їхня природа і обставини, у письмових або усних зауваженнях щодо прийнятності заяви (див. «Прокопович проти Росії» (*Prokopovich v. Russia*), № 58255/00, п. 29, ECHR 2004-..., з додатковими посиланнями). У даній справі як рішення суду від 28 жовтня 2003 року, так і постанова від 1 лютого 2004 року були винесені перед тим, як 8 липня 2004 року Суд ухвалив своє рішення щодо прийнятності заяви. На етапі прийнятності Уряд жодних зауважень щодо вичерпання національних засобів юридичного захисту не висловлював і не посилався на жодні виняткові обставини, які б його звільняли від обов'язку завчасно подавати такі заперечення чи які йому в цьому завадили.

75. Отож на даному етапі провадження представники Уряду позбавлені права висувати попереднє заперечення щодо невичерпання національних засобів юридичного захисту (див. згадану вище справу «Прокопович», п. 30). Відповідно, заперечення Уряду має бути відхилене.

В. Застосовність статті 1 Протоколу № 7

76. Сфера застосування статті 1 Протоколу № 7 поширюється на іноземців, що «законно проживають» на території відповідної держави. В одній із справ, де йшлося про двох осіб, які, приїхавши до Швеції з одноденною туристичною візою, спробували безуспішно там отримати політичний притулок, Комі-

сія висловила думку, що «іноземця, термін дії візи чи посвідчення про проживання якого закінчився, не можна — принаймні зазвичай — вважати за того, хто "законно проживає" у країні» (див. рішення Комісії від 13 січня 1993 року у справі «Вульфович і Ульянова проти Швеції» (*Voulfovitch and Oulianova v. Sweden*) № 19373/92). З огляду на це треба встановити, чи заявник на час його депортації перебував у Росії на законних підставах.

77. Суд відзначає зміст поняття «законне проживання», яке міститься в Пояснювальній доповіді до Протоколу № 7 та в інших міжнародно-правових документах (див. вище пп. 51 і 52) і зауважує, що, на відміну від пана Вульфовича і пані Ульянової у згаданих вище справі, які не могли законно розраховувати на отримання дозволу на подальше перебування після того, як було відхилено їхнє клопотання про надання політичного притулку, заявникові у даній справі в'їзд на територію Росії з метою проживання було дозволено на законних підставах. Йому видали посвідчення про проживання, термін дії якого пізніше було подовжено, згідно з винесеним на його користь судовим рішенням (див. п. 10 і наступні вище). Він відповідав умовам для подальшого подовження терміну дії його посвідчення про проживання ще на п'ять років (див. вище п. 45). Заявник подав заяву на подовження до того, як закінчився термін дії його дійсного посвідчення про проживання, проте ходу його заяви на давали під різними формальними приводами (див. вище п. 24).

78. Хоча 30 травня 2003 року, Міністерство внутрішніх справ анулювало посвідчення про проживання заявника, виконання цього розпорядження міський суд зупинив до з'ясування його правомірності. Зважаючи на те, що 7 серпня 2003 року ще було чинним рішення, яким призупинялось виконання попередніх, Суд не може зробити висновок про те, що заявник на той день проживав в Росії незаконно. Та й представники Уряду не стверджували, що його проживання було незаконним. Із цього випливає, що на відповідний момент часу заявник на території Російської Федерації «проживав законно».

79. Суд також підкреслює, що поняття «вигнання» є автономним і не залежить від визначення, яке воно може мати в рамках національного законодавства. За винятком екстрадиції, будь-який захід, що примушує іноземця залишити територію, на якій він проживає на законних підставах, для цілей статті 1 Протоколу № 7 становить вигнання (див. пункт 10 Пояснювальної доповіді, згаданої в п. 53 вище). Немає сумніву в тому, що, випровадивши заявника з його домівки і посадовивши на борт літака, який прямував до Туреччини, національні органи вигнали його з Росії.

80. З огляду на наведені вище міркування Суд постановляє, що стаття 1 Протоколу № 7 до даної справи застосовна.

С. Дотримання статті 1 Протоколу № 7

81. Суд повторює, що Високі Договірні Сторони послуговуються дискреційними повноваженнями, ухвалюючи рішення про вигнання іноземця зі своєї території, проте користуватися цими повноваженнями належить у спосіб, що не порушує конвенційних прав відповідної особи (див. рішення Комісії у справі «Ейджі проти Сполученого Королівства» (*Agee v. the United Kingdom*), № 7729/76, від 17 грудня 1976 року, *Decisions and Reports* 7, стор. 164). Пункт 1 цієї статті передбачає як основну гарантію те, що вигнання відповідної особи можна здійснити лише «на підставі рішення, постановленого відповідно до закону». Жодних винятків ця норма не передбачає. Відповідно до Пояснювальної доповіді до Протоколу № 7 тут термін «закон» знову відноситься до сфери внутрішнього права відповідної держави. Тому-то рішення компетентному органу треба ухвалювати згідно з положеннями матеріального права і відповідними процесуальними нормами (пункт 11).

82. Суд зазначає, що російське право передбачає наявність рішення суду як підстави для вигнання іноземного громадянина (див. вище п. 47). Проте в даній справі суд жодної постанови про вигнання заявника не ухвалив. Представники Уряду не вказали на які-небудь приписи закону, що вможливлювали б вигнання особи і без судового рішення. З цього випливає, що ніякого «рішення, прийнятого відповідно до закону», — неодмінної умови дотримання вимог статті 1 Протоколу № 7, — не існувало. Власне кажучи, заявника було вислано саме тоді, коли його скарга щодо анулювання його посвідчення про проживання перебувала на етапі розгляду і діяв тимчасовий захід, який міський суд признав на період, необхідний для завершення такого розгляду.

83. Відтак, статтю 1 Протоколу № 7 було порушено.

III. ЗАСТОСОВНІСТЬ СТАТТІ 41 КОНВЕНЦІЇ

84. Стаття 41 Конвенції передбачає:

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

А. Шкода

85. Заявник вимагав 50 000 євро у вигляді компенсації моральної шкоди.

86. Представники Уряду цю суму вважали надмірною.

87. Суд вважає, що внаслідок дій і рішень національних органів влади, що були визнані несумісними з Конвенцією і протоколами до неї, заявник зазнав

таких збитків нематеріального характеру, які встановлення факту порушення компенсує недостатньо, проте він вважає, що сума, яку вимагає заявник є надмірною. Виходячи в своїй оцінці з принципу справедливості, Суд за цим пунктом присуджує заявникові 8 000 євро плюс будь-які податки, що можуть бути нараховані на цю суму.

В. Витрати і видатки

88. Заявник не висував претензій щодо витрат і видатків, отож, відповідно, немає потреби присуджувати якісь суми на його користь за цим пунктом.

С. Пеня

89. Суд вважає за доречне, щоб пеня за несвоєчасну сплату була в розмірі граничної кредитної ставки Європейського центрального банку, яка діє упродовж прострочення періоду виплати, плюс три відсотки.

НА ЦИХ ПІДСТАВАХ СУД ОДНОГОЛОСНО

1. *Постановляє*, що було порушено статтю 2 Протоколу № 4;
2. *Постановляє*, що було порушено статтю 1 Протоколу № 7;
3. *Постановляє*,
 - (а) що держава-відповідач протягом трьох місяців від дати, коли це рішення стає остаточним відповідно до п. 2 статті 44 Конвенції, має сплатити заявникові 8 000 (вісім тисяч) євро компенсації за збитки нематеріального характеру, плюс будь-які податки, що на цю суму можуть бути нараховані;
 - (б) що зі спливом зазначених вище трьох місяців і до остаточного розрахунку на названу суму нараховуватимуться відсотки в розмірі граничної кредитної ставки Європейського центрального банку, яка діє упродовж прострочення періоду виплати, плюс три відсотки;
4. *Відхиляє* решту вимог заявника щодо справедливої сатисфакції.

Вчинено англійською мовою з письмовим повідомленням 5 жовтня 2006 року відповідно до пунктів 2 і 3 Правила 77 Регламенту Суду.

Підпис: К. Розакіс,
Голова Суду

Підпис: С. Нільсен,
Секретар Суду