

По делу «Саади против Соединенного Королевства»,

Европейский Суд по правам человека¹, рассматривая дело Большой Палатой в составе:

Жан-Поля Коста, *Председателя Большой Палаты Европейского Суда*,
Христоса Розакиса,
Николаса Братца,
Боштяна Зупанчича,
Пера Лоренсена,
Франсуазы Тюлькенс,
Нины Вайич,
Мargarиты Цаца-Николовска,
Снежаны Ботучаровой,
Анатолия Ковлера,
Элизабет Штайнер,
Леха Гарлицкого,
Ханлара Гаджиева,
Дина Шпильманна,
Инеты Зиемеле,
Изабелл Берро-Левефр,
Пааиви Хирвелаа, *судей*,
а также при участии Майкла О'Бойла, *заместителя Секретаря-Канцлера Европейского Суда*,

проведя совещания по делу за закрытыми дверями 16 мая и 5 декабря 2007 г., в последний из указанных дней вынес следующее постановление:

ПРОЦЕДУРА В ЕВРОПЕЙСКОМ СУДЕ

1. Дело было возбуждено по жалобе (№ 13229/03) против Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии², поданной в Европейский Суд 18 апреля 2003 г. согласно статье 34 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (*далее* — Конвенция) г-ном Шайаном Барам Саади (*далее* — заявитель), гражданином Ирака.

2. Интересы заявителя при производстве по делу в Европейском Суде представляли солиситоры, практикующие в г. Лондоне в составе юридической фирмы «Вильсон энд Ко.». Интересы Соединенного Королевства (*далее* — государство-ответчик) при производстве по делу в Суде представлял г-н Дж. Грэйнджер, Представитель Соединенного Королевства при Европейском Суде по правам

**ЕВРОПЕЙСКИЙ СУД ПО ПРАВАМ
ЧЕЛОВЕКА**

БОЛЬШАЯ ПАЛАТА

**ДЕЛО «СААДИ ПРОТИВ
СОЕДИНЕННОГО КОРОЛЕВСТВА»
[SAADI V. THE UNITED KINGDOM]**

(жалоба № 13229/03)

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

г. Страсбург

29 января 2008 г.

Настоящее постановление является окончательным, но в его текст могут быть внесены редакционные изменения.

человека, из министерства иностранных дел и по делам Содружества.

3. В своем обращении в Европейский Суд заявитель утверждал, что он был задержан и заключен под стражу в нарушение требований пункта 1 статьи 5 Конвенции и статьи 14 Конвенции и что ему — в нарушение требований пункта 2 статьи 5 Конвенции — не сообщили о достаточных основаниях для его задержания и заключения под стражу.

4. Жалоба заявителя была передана в производство Четвертой Секции Европейского Суда (в порядке пункта 1 правила 52 Регламента Европейского Суда). 27 сентября 2005 г. жалоба была объявлена приемлемой для дальнейшего рассмотрения по существу Палатой этой Секции Суда в составе следующих судей: г-на Ж. Касадевалы, сэра Николаса Братца, г-на М. Пеллонпаа, г-на Р. Марусте, г-на К. Трайа, г-жи Л. Мийович, г-на Я. Шикуты, а также при участии г-жи Ф. Эленс-Пас-

сос, заместителя Секретаря Секции Суда. 11 июля 2006 г. Палата Секции Суда в составе тех же судей вместе с г-ном Т.Л. Эрли, Секретарем Секции Суда, вынесла постановление, в котором устанавливалось — четырьмя голосами «за» и тремя голосами «против» — что по делу властями государства-ответчика не было допущено никакого нарушения требований пункта 1 статьи 5 Конвенции, и устанавливалось единогласно, что по делу властями государства-ответчика было допущено нарушение требований пункта 2 статьи 5 Конвенции. Палата Секции Суда далее единогласно постановила, что не было необходимости рассматривать жалобу отдельно в контексте статьи 14 Конвенции, что установление факта нарушения требований пункта 2 статьи 5 Конвенции будет само по себе справедливой компенсации причиненного заявителю морального вреда и что государству-ответчику надлежит выплатить заявителю сумму в размере 1500 евро в качестве возмещения понесенных им судебных издержек

От редакции. По делу заявитель, который бежал из Ирака, по прибытии в Соединенное Королевство обратился к властям с заявлением о предоставлении убежища. Ему выдали разрешение на временное пребывание в стране, но задержали в Центре временного размещения иммигрантов. Его заявление было решено рассматривать в ускоренном порядке, но заявителю об этом не сообщили. Заявителю было отказано в предоставлении убежища, но по его жалобе это решение было отменено судом. Заявитель обжаловал в судах решение поместить его в Центр временного размещения иммигрантов в режиме задержания, но безуспешно. В своем обращении в Европейский Суд заявитель утверждал, что его подвергли задержанию в этом Центре неправомерно, в нарушение требований пункта 1 статьи 5 Конвенции. Заявитель также утверждал, что его своевременно не уведомили о подлинных основаниях своего задержания, и потому в его отношении имело место нарушение пункта 2 статьи 5 Конвенции. Большая Палата Европейского Суда отметила, что заявитель не жаловался на условия своего содержания в Центре, а срок этого содержания, по-видимому, был разумным в целях скорейшего рассмотрения его заявления. Поэтому Большая Палата 11 голосами «за» и 6 голосами «против» постановила, что пункт 1 статьи 5 Конвенции нарушен не был. Однако в связи с тем, что заявителю не сообщили о причинах его задержания в Центре, Большая Палата установила факт нарушения требований пункта 2 статьи 5 Конвенции и постановила, что признание факта нарушения требований Конвенции само по себе является достаточно справедливой компенсацией причиненного заявителю морального вреда, а также постановила единогласно, что государство-ответчик обязано выплатить заявителю сумму в размере трех тысяч евро в качестве возмещения судебных издержек и расходов. К постановлению приложено совместное частично особое мнение судей Розакиса, Тюлькенс, Ковлера, Гаджиева, Шпильманна и Хирвелаа.

¹ Далее — Европейский Суд или Суд (*примечание редакции*).

² Далее — Соединенное Королевство (*примечание редакции*).

и расходов, к чему надлежит прибавить сумму любого налога, подлежащего уплате с указанной суммы.

5. 11 декабря 2006 г., действуя по ходатайству заявителя, коллегия Большой Палаты вынесла решение передать дело на рассмотрение Большой Палаты в соответствии со статьей 43 Конвенции.

6. Состав Большой Палаты был определен на основании положений пунктов 2 и 3 статьи 27 Конвенции и правила 24 Регламента Европейского Суда.

7. Как заявитель, так и государство-ответчик представили в Европейский Суд свои письменные замечания по существу дела. Кроме того, совместные замечания третьей стороны по делу были получены от Центра консультаций по личным правам в Европе [*the Centre for Advice on Individual Rights in Europe (AIRE Centre)*], Европейского совета по делам беженцев и изгнанников [*the European Council on Refugees and Exiles*] и организации «Свобода» [*Liberty*], а также от Верховного комиссара ООН по делам беженцев, которые получили разрешение Председателя Большой Палаты вступить в письменное производство по делу (в порядке пункта 2 статьи 36 Конвенции и пункта 2 правила 44 Регламента Европейского Суда).

8. Заседание по делу было проведено публично во Дворце прав человека, г. Страсбург, 16 мая 2007 г. (в порядке пункта 3 правила 59 Регламента Европейского Суда).

В заседании Европейского Суда в составе Большой Палаты приняли участие:

(а) со стороны государства-ответчика
г-н Дж. Грэйнджер, Представитель Соединенного Королевства при Европейском Суде по правам человека,
г-н Д. Пэнник, королевский адвокат¹, адвокат,
г-н М. Фордхэм, королевский адвокат, адвокат,
г-жа Н. Сэмюэл,
г-н С. Бэррет, консультанты;

(б) со стороны заявителя
г-н Р. Скэннел,
г-н Д. Седдон, адвокаты,
г-н М. Хэнли,
г-жа С. Гхелани, консультанты.

Европейский Суд в составе Большой Палаты заслушал выступления г-на Скэннела и г-на Пэнника, а также их ответы на вопросы, поставленные судьями Коста и Шпильманном.

ФАКТЫ

1. ОБСТОЯТЕЛЬСТВА ДЕЛА

9. Заявитель, по происхождению иракский курд, родился в 1976 году и в настоящее время проживает и работает врачом в г. Лондоне.

А. Временный допуск заявителя в Соединенное Королевство

10. В декабре 2000 г. заявитель бежал из Курдского автономного района Ирака после того, как в ходе выполнения своих обязанностей врача больницы он занимался лечением трех соратников по Рабочей коммунистической партии Ирака, раненных в бою, и помог им скрыться от властей. Заявитель прибыл в лондонский международ-

ный аэропорт «Хитроу» 30 декабря 2000 г. и немедленно обратился к властям с заявлением о предоставлении убежища на территории Соединенного Королевства.

11. Сотрудник управления по делам иммиграции и гражданства министерства внутренних дел Соединенного Королевства² соединился с Центром временного размещения иммигрантов «Оукингтон» (далее — ЦВРИ «Оукингтон»; см. ниже, пункты 23—25 настоящего постановления), но там сразу не нашлось места, поэтому заявителю было выдано разрешение на «временный допуск на территорию страны» (см. ниже, пункты 20—21 настоящего постановления) с тем, чтобы он разместился в гостинице по своему выбору и возвратился бы в аэропорт на следующее утро. 31 декабря 2000 г. он отметился в аэропорту у иммиграционных властей, как от него потребовали, и ему вновь было выдано разрешение на временный допуск на территорию страны до следующего дня. Когда заявитель вновь отметился в аэропорту у иммиграционных властей, как от него потребовали, ему в третий раз было выдано разрешение на временный допуск на территорию страны до 10 часов утра следующего дня, 2 января 2001 г.

В. Задержание в ЦВРИ «Оукингтон» и производство по заявлению о предоставлении убежища на территории страны

12. В этот, последний раз, когда заявитель отметился в аэропорту у иммиграционных властей, как от него потребовали, он был задержан и препровожден в ЦВРИ «Оукингтон».

13. При задержании заявителю был вручен стандартный формуляр «Основания для задержания и права, связанные с освобождением под залог», в котором указывалось, что задержание применяется только в тех случаях, когда этой мере нет разумной альтернативы; в формуляре перечислялись также основания для задержания, такие, как опасность того, что лицо, в отношении которого применяется данная мера, может скрыться от властей. При этом соответствующие клеточки напротив перечисляемых пунктов отмечаются галочкой сотрудником управления по делам иммиграции в требуемых случаях. Формуляр не содержал упоминания о возможности задержания для целей ускоренной процедуры проверки личности и оформления документов в ЦВРИ «Оукингтон».

14. 4 января 2001 г. заявитель встретился в ЦВРИ «Оукингтон» с адвокатом из Центра по оказанию юридической помощи беженцам, который связался с министерством внутренних дел Соединенного Королевства³, чтобы поинтересоваться, по каким основаниям заявитель был задержан, и чтобы просить о его освобождении из-под стражи. 5 января 2001 г., когда заявитель был задержан уже в течение 76 часов, этого адвоката по телефону уведомил сотрудник управления по делам иммиграции, что заявитель был подвергнут задержанию, потому что он был иракцем, который подпадал под критерии для задержания в ЦВРИ «Оукингтон». Адвокат затем обратился с письмом в МВД Соединенного Королевства, требуя освобождения заявителя из-под стражи на том основании, что его задержание было незаконным. Когда в этом требовании было отказано, заявитель обратился в суд с ходатайством о судебной проверке законности и обоснованности решения подвергнуть его задержанию, утверждая, что это решение противоречило нормам национального законодательства и пунктам 1 и 2 статьи 5 Конвенции.

¹ Королевский адвокат [*Queen's Counsel, QC*] — высшее адвокатское звание в Соединенном Королевстве; присваивается королевской грамотой по рекомендации Лорд-канцлера Соединенного Королевства (примечание редакции).

² Далее — управление по делам иммиграции (примечание редакции).

³ Далее — МВД Соединенного Королевства (примечание редакции).

15. Ходатайство заявителя о предоставлении ему убежища на территории Соединенного Королевства первоначально было отклонено 8 января 2001 г. На следующий день он был освобожден из ЦВРИ «Оукингтон», и ему вновь было выдано разрешение на временный допуск на территорию страны до вынесения решения суда по его жалобе. 14 января 2003 г. его жалоба была удовлетворена, и ему было предоставлено убежище.

С. Производство по судебной проверке законности и обоснованности решения о задержании заявителя

16. 7 сентября 2001 г. в производстве по судебной проверке законности и обоснованности решения подвергнуть заявителя задержанию судья Коллинс по делу «Королева (по жалобе Саади и других заявителей) против Государственного секретаря во главе министерства внутренних дел» [*R. (on complaint of Saadi and Others) v. Secretary of State for the Home Department*] [2001] Сборник постановлений коллегии по административным делам Высокого суда Англии и Уэльса [*EWHC Admin*] 670) установил, что министр внутренних дел Соединенного Королевства был наделен таким полномочием подвергнуть заявителя задержанию в соответствии с Законом «Об иммиграции» [*the Immigration Act 1971*] (см. ниже, пункт 19 настоящего постановления). Однако, опираясь на позиции Европейского Суда, изложенные в его постановлении от 25 июня 1996 г. по делу «Амуур против Франции» [*Amuur v. France*], Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [*Reports of Judgments and Decisions*] 1996-III, § 43), и на то, что он считал «здравым прочтением» подпункта «b» пункта 1 статьи 5 Конвенции, судья Коллинс установил: недопустимо — в соответствии с нормами Конвенции — исключительно с целью обеспечения административной эффективности подвергать задержанию лицо, обратившееся к властям с заявлением о предоставлении убежища, которое выполнило требования соответствующих процедур и не представляло собой опасности скрыться от властей. Даже если на задержание распространял свое действие подпункт «b» пункта 1 статьи 5 Конвенции, было непропорциональной мерой подвергать задержанию лиц, обратившихся к властям с заявлением о предоставлении убежища, с целью быстрого рассмотрения их заявлений, поскольку не было продемонстрировано, что проживание в стране на строгих условиях — за исключением круглосуточного задержания — не было бы достаточным. Судья Коллинс также установил (как установили Апелляционный суд Англии и Уэльса¹ и Палата лордов Парламента Соединенного Королевства²), что заявителю не сообщили о достаточных основаниях для его задержания.

17. 19 октября 2001 г. коллегия по гражданским делам Апелляционного суда единогласно отменила это постановление ([2001] Сборник постановлений коллегии по гражданским делам Апелляционного суда Англии и Уэльса [*EWCA Civ*] 1512). Лорд-судья Филлипс Уорт Матраверский, начальник судебных архивов³, который составил постановление суда, сначала рассмотрел вопрос, является ли государственная практика подвергать задержанию лиц, обратившихся к властям с заявлением о предоставлении убежища, для проведения ускоренной процедуры проверки личности и оформления документов в ЦВРИ «Оукинг-

тон» иррациональной в такой мере, что она становится незаконной в силу норм национального законодательства. Лорд-судья Филлипс Уорт Матраверский отметил, что за последние годы число заявлений о предоставлении убежища в Соединенном Королевстве и других странах резко возросло. В Соединенном Королевстве среднеемесячное количество заявлений в период времени с июля по сентябрь 1999 г. было около семи тысяч, на 60 процентов больше по сравнению с таким же периодом предыдущего года. Рассмотрение дел огромного числа лиц, обратившихся к властям с заявлением о предоставлении убежища, создает тяжелые административные проблемы, и интересам всех таких лиц отвечает, чтобы вопрос об их статусе был бы решен как можно скорее. Далее он продолжил:

«Мы разделяем сомнения, высказанные судьей Коллинсом относительно вопроса о том, является ли задержание лиц, подающих заявления о предоставлении им убежища на территории страны, действительно необходимым для обеспечения эффективного и быстрого рассмотрения этих заявлений. Но высказывая эти сомнения, мы <...> позволяем себя увлечь предположениями и умозрительными построениями. Не ставится под сомнение то, что, если заявления о предоставлении убежища надлежит рассмотреть в пределах семи дней, то заявители неизбежно подвергнутся строгим ограничениям, налагаемым на их свободу. Так или иначе, от них будет требоваться присутствие в центре для иммигрантов все то время, когда они могут потребоваться для собеседований, что невозможно запланировать в заранее установленном графике. Захотят ли заявители добровольно подчиниться такому режиму, если их не задерживают в центре? Многие несомненно подчинятся, но нельзя осуждать в качестве иррациональной государственную практику задержания на короткий период времени (осуществляемую в целях гарантирования отлаженного функционирования режима) тех лиц, обратившихся к властям с заявлением о предоставлении убежища, заявления которых, как представляется, могут быть рассмотрены быстро.

Это отнюдь не тот вывод, к которому мы пришли с легкостью. Лица, обратившиеся к властям с заявлением о предоставлении убежища, содержатся в Центре временного размещения иммигрантов «Оукингтон» только в том случае, если представляется вероятным, что по их заявлениям могут быть приняты решения в течение одной недели. Но они должны также быть людьми, от которых нельзя ждать попыток скрыться от властей или иных форм ненадлежащего поведения. На первый взгляд представляется чрезмерным подвергать задержанию тех, кто вряд ли скроется от властей, с тем, чтобы облегчить процесс рассмотрения их заявлений. Но нельзя игнорировать статистику, которую мы изложили в самом начале нашего постановления. Как заметил [глава министерства внутренних дел Соединенного Королевства] в ходе дебатов в Палате лордов 2 ноября 1999 г., имея дело с наплывом заявлений о предоставлении убежища в стране в количестве порядка семи тысяч в месяц, «ни одно ответственное правительство не станет пожимать плечами и ничего не предпринимать» <...>. Краткий срок задержания не является неразумной ценой, которую надо платить для того, чтобы обеспечить быстрое принятие решений по заявлениям из этого значительного их наплыва».

¹ Далее — Апелляционный суд (примечание редакции).

² В дополнение к своим законодательным функциям Палата лордов Парламента Соединенного Королевства (далее — Палата лордов) выступает в качестве высшей судебной инстанции страны. Она имеет юрисдикцию высшего апелляционного суда, а по некоторым делам — суда первой инстанции. Палата лордов рассматривает апелляционные жалобы на решения судов по гражданским делам на территории всей страны, а на решения судов Англии, Уэльса и Северной Ирландии — по уголовным делам. Далее — Палата лордов (примечание редакции).

³ Начальник судебных архивов [*Master of the Rolls, MR*] — титул главы Государственного архива Соединенного Королевства, который по старшинству судейских должностей следует за Лорд-канцлером и Лорд-Главным судьей и является председателем коллегии по гражданским делам Апелляционного суда (примечание редакции).

ва. В данных обстоятельствах такое задержание можно с уверенностью назвать крайней мерой <...>.

Коллегия по гражданским делам Апелляционного суда затем рассмотрела вопрос о том, распространялась ли на задержание заявителя первая часть подпункта «б» пункта 1 статьи 5 Конвенции, и постановила, что положение о праве человека на личную свободу в подпункте «б» пункта 1 статьи 5 Конвенции имело целью сохранить суверенное полномочие государства — члена Совета Европы принимать решение, разрешать ли иностранцам вообще въезжать на территорию государства при соблюдении тех или иных условий и что на задержание иностранца будет распространять свое действие указанный подпункт «б» если только и пока не разрешен иностранцу въезд, с оговоркой, вытекающей из постановления Большой Палаты Европейского Суда от 15 ноября 1996 г. по делу «Чахал против Соединенного Королевства» [*Chahal v. the United Kingdom*] (Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [Reports] 1996-V) по вопросу о том, что производство по делу о предоставлении убежища или по делу о высылке из страны нельзя безосновательно затягивать.

18. 31 октября 2002 г. Палата лордов единогласно оставила апелляционную жалобу заявителя без удовлетворения ([2002 г.] Сборник постановлений Палаты лордов Парламента Соединенного Королевства [UKHL] 41). Приняв во внимание представленные в качестве доказательств данные о том, что в ЦВРИ «Оукингтон» ежегодно рассматриваются заявления примерно 13 тысяч лиц, обратившихся к властям с заявлением о предоставлении убежища, что влечет за собой организацию до 150 собеседований с ними ежедневно, Лорд-судья Слинн Хедлийский, с кем согласились другие лорд-судьи, постановил следующее:

«В международном праве давно утвердился принцип, что суверенные государства могут регламентировать въезд иностранцев на свою территорию <...>.

Сей принцип остается в силе и поныне, однако его применение может модифицироваться договорными обязательствами государства или нормами национального законодательства государства, принятыми по вопросу о контроле государства над въездом иностранцев. С моей точки зрения, начать надо поэтому с того, что Соединенное Королевство вправе контролировать въезд и дальнейшее пребывание иностранцев на своей территории. Подпункт «б» пункта 1 статьи 5 Конвенции, как представляется, основан на этой предпосылке. Вопрос поэтому состоит в том, контролируют ли положения подпункта «б» пункта 1 статьи 5 Конвенции реализацию этого права государства таким образом, что задержание иностранцев по основаниям и способом, предусмотренными в отношении задержания в Центре временного размещения иммигрантов «Оукингтон», вступает в такое противоречие со статьей 5 Конвенции, что задержание иностранцев в этом Центре является незаконным.

С моей точки зрения, ясно, что само по себе такое задержание — с целью обеспечения процесса быстрого принятия решения в отношении лиц, обратившихся к властям с заявлением о предоставлении убежища — не является обязательно незаконным и незаконным во всех случаях. Указано, однако, что на задержание “с целью обеспечения административной эффективности” не распространяет свое действие подпункт «б» пункта 1 статьи 5 Конвенции. Должен присутствовать некий другой фактор, оправдывающий реализацию полномочия государства подвергать задержанию заявителей прошений о предоставлении убежища, такой как вероятность того, что заявитель скроется от властей, совершит преступление, или будет вести себя так, что это не идет во благо общества <...>.

Следует помнить, что цель реализации полномочия государства подвергать задержанию заявителей прошений о предоставлении убежища состоит в том, чтобы “предотвращать” неразрешенный въезд на территорию страны. По моему мнению, пока государство не “разрешило” кому-либо въезд на территорию страны, въезд такого лица на территорию страны является неразрешенным. Государство имеет полномочие подвергать задержанию заявителей прошений о предоставлении убежища, не нарушая при этом требования статьи 5 Конвенции, пока заявление не рассмотрено и пока въезд на территорию страны не “разрешен” <...>.

Остается вопрос, даже если на задержание с целью обеспечения процесса быстрого принятия решения по заявлениям о предоставлении убежища распространяет свое действие подпункт «б» пункта 1 статьи 5 Конвенции, можно ли считать, что “задержание незаконно ввиду того, что оно является непропорциональной реакцией на обоснованные требования иммиграционного контроля” <...>.

Совершенно очевидна необходимость тщательно организованных и строго управляемых собеседований с заявителями прошений о предоставлении убежища, чего нельзя добиться, если заявители будут опаздывать или не являться на эти собеседования. С другой стороны, заявители, не проживающие в Центре временного размещения иммигрантов “Оукингтон”, но живущие там, где они предпочли жить, неизбежно будут претерпевать значительное неудобство, если они не будут доступны по вызову за короткий срок и доступны постоянно для того, чтобы дать ответы на вопросы сотрудников управления по делам иммиграции.

Можно сожалеть, что кого-то лишают свободы способом иным, чем на основании решения суда, но есть ситуации, когда такая практика оправдана. В ситуации, подобно той, с которой мы имеем сейчас дело, сопряженной с необходимостью принимать большое число решений и при этом решений трудных, сопряженной с опасностью длительных задержек в рассмотрении заявлений тех, кто добивается въезда в страну, властям надлежит балансировать. Скорое принятие решения отвечает интересам не только непосредственных заявителей, но и тех, кто стоит в растущей очереди на решение вопроса о получении убежища. Приемля — как это делаю я — что постановка дела в Центре временного размещения иммигрантов “Оукингтон” такова, что как для отдельных лиц, так и для семей созданы вполне сносные условия для проживания и что установленный срок рассмотрения заявления ни в коей мере не является чрезмерным, я полагаю, что достигнут баланс в пользу признания того, что задержание в порядке, установленном в Центре временного размещения иммигрантов “Оукингтон”, является пропорциональной и разумной мерой. Будучи далеким от произвола, я представляю, что министр внутренних дел Соединенного Королевства сделал всё, что от него можно было ожидать, чтобы смягчить лишение свободы многих заявителей прошений об убежище в нашей стране».

II. ИМЕЮЩИЕ ОТНОШЕНИЕ К ДЕЛУ НОРМЫ НАЦИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА

A. Закон «Об иммиграции» 1971 года

1. По вопросу о задержании лиц, прибывших на территорию страны

19. Пункт 2 Приложения № 2 к Закону «Об иммиграции» 1971 года [*the Immigration Act 1971*] (далее — Закон 1971 года), наделяет сотрудника управления по делам им-

миграции правом опросить любое лицо, прибывающее на территорию Соединенного Королевства, с тем, чтобы принять решение, следует ли выдавать этому лицу разрешение на въезд на территорию страны. Подпункт 1 пункта 16 данного Приложения предусматривает следующее:

«Лицо, от которого может потребоваться, чтобы с ним был проведен опрос на основании пункта 2, выше, может быть подвергнуто задержанию на основании решения сотрудника управления по делам иммиграции до проведения опроса этого лица и до вынесения решения о выдаче ему или об отказе в выдаче разрешения на въезд на территорию страны».

Пункты 8, 9 и 10 Приложения 2 к Закону 1971 года наделяют сотрудника управления по делам иммиграции правом организовать высылку из страны тех лиц, кому отказано в выдаче разрешения на въезд на территорию страны, или незаконно въехавших лиц, а подпункт 2 пункта 16 данного Приложения (как он был изменен Законом «Об иммиграции и предоставлении убежища иностранцам» 1999 года [*the Immigration and Asylum Act 1999*]; далее — Закон 1999 года) предусматривает следующее:

«Если имеются достаточные основания подозревать, что то или иное лицо является лицом, в отношении которого могут быть даны указания в соответствии с пунктами от 8 до 10 <...>, то это лицо может быть подвергнуто задержанию на основании решения сотрудника управления по делам иммиграции до (а) вынесения решения, давать или не давать таковые указания; (b) высылки его из страны на основании таковых указаний».

2. По вопросу о временном допуске на территорию страны

20. Подпункт 1 пункта 21 Приложения № 2 к Закону 1971 года наделяет сотрудника управления по делам иммиграции правом выдавать разрешение на временный допуск на территорию Соединенного Королевства любому лицу, которое может подлежать задержанию. Подпункт 2 пункта 21 Приложения № 2 к Закону 1971 года (с поправками, внесенными Законом 1999 года) предусматривает следующее:

«При условии, что в силу настоящего пункта то или иное лицо находится на свободе на территории Соединенного Королевства, на это лицо распространяются ограничения в выборе места жительства, в выборе места работы или выборе занятия, и такое лицо должно отмечаться в полиции или у сотрудника управления по делам иммиграции, о чем ему время от времени в письменном виде сообщает сотрудник управления по делам иммиграции».

Части «А» и «Е» пункта 2 Приложения № 2 к Закону 1971 года наделяют министра внутренних дел Соединенного Королевства полномочием издавать инструкции, устанавливающие ограничения на выбор места жительства лицами, которым выдано разрешение на временный допуск на территорию страны.

21. Статья 11 Закона 1971 года предусматривает следующее:

«Лицо, прибывающее на территорию Соединенного Королевства морским судном или воздушным судном, для целей применения настоящего Закона считается не вступившим на территорию Соединенного Королевства,

пока это лицо не сойдет с судна и после того, как оно сойдет с судна в порту прибытия, оно далее считается не вступившим на территорию Соединенного Королевства, пока это лицо остается в такой зоне (если таковая зона имеется) в порту прибытия, какая может быть утверждена для этой цели сотрудником управления по делам иммиграции; а также лицо, которое иным образом не вступило на территорию Соединенного Королевства считается не сделавшим это, пока данное лицо подвергнуто задержанию, или пока оно временно допущено на территорию страны, или освобождено при условии, что может быть подвергнуто задержанию <...>».

В своем постановлении по делу «Шома против Государственного секретаря во главе министерства труда и пенсионного обеспечения» [*Szoma v. Secretary of State for the Department of Work and Pensions*] ([2005] Сборник постановлений Палаты лордов Парламента Соединенного Королевства [UKHL] 64), Палата лордов указала, что цель статьи 11 Закона 1971 года состоит в том, чтобы лишить лицо, временно допущенное на территорию страны, прав, которыми располагают лица, получившие разрешение на въезд на территорию страны, в частности права обращаться с заявлением о продлении разрешения на пребывание в стране, но при этом иностранец, получивший разрешение на временный допуск на территорию страны, тем не менее считается «законно присутствующим» на территории Соединенного Королевства для целей социального обеспечения.

В. Практика МВД Соединенного Королевства относительно задержания иностранцев и их временного допуска на территорию страны до начала функционирования ЦВРИ «Оукингтон»

22. До марта 2000 г., когда было объявлено об открытии ЦВРИ «Оукингтон» (см. ниже, пункт 23 настоящего постановления), установившаяся практика МВД Соединенного Королевства относительно задержания иностранцев была изложена в «Белой книге»¹, опубликованной в 1998 году под названием «Справедливей, быстрее и тверже — современный подход к вопросам иммиграции и предоставления убежища иностранцам» (документ *Ст 4018*); в этом документе указывалось (пункт 12.3):

«Правительство решило, что — хотя и существует презумпция в пользу временного допуска иностранца на территорию страны или его освобождения из-под стражи — задержание обычно оправданно в следующих обстоятельствах:

- в тех случаях, когда есть разумные основания полагать, что лицо не выполнит условия временного допуска на территорию страны или временного освобождения из-под стражи;
- для первоначального установления данных о личности иностранца и для выяснения оснований для заявления о предоставлении убежища на территории страны;
- в тех случаях, когда применение задержания неизбежно. В частности, в тех случаях, когда имеют место систематические попытки нарушить условия иммиграционного контроля, задержание оправданно, когда лицо отвечает одному из этих критериев или более».

В пункте 12.11 «Белой книги» четко указывалось, что задержание следует применять в течение наиболее короткого срока, а в пункте 12.7 содержалось требование о необходимости в момент задержания представить задержанному в письменной форме основания для его задержания.

¹ «Белой книгой» [*White Paper*] в Соединенном Королевстве обычно называется официальный правительственный документ, содержащий информацию по определенному аспекту государственного курса; представляется для ознакомления в Парламент и общественности (примечание редакции).

С. ЦВРИ «Оукингтон»

23. 16 марта 2000 г. министр внутренних дел и депутат Парламента Соединенного Королевства Барбара Роше в письменном ответе на парламентский запрос объявила об изменениях в указанной практике следующим образом:

«Центр временного размещения иммигрантов “Оукингтон” укрепит нашу способность быстро разбираться с заявлениями о предоставлении убежища, многие из которых оказываются необоснованными. Кроме того, помимо задержания по имеющимся критериям задержания лица, заявители будут задерживаться в Центре временного размещения иммигрантов “Оукингтон” в тех случаях, когда представляется, что решение по их заявлениям могут быть приняты быстро, включая те заявления, которые можно признать явно необоснованными. Центр временного размещения иммигрантов “Оукингтон” рассматривает заявления взрослых лиц, а также заявления семей с детьми, для которых созданы отдельные условия нахождения в Центре, но заявления не принимаются от детей, не сопровождаемых взрослыми. Первоначально задержание длится около семи дней с тем, чтобы иметь возможность провести собеседование с заявителем и принять первичное решение. Прямо в Центре задержанным обеспечивается помощь юриста. Если по заявлению невозможно принять решение в течение этого срока, то заявителю выдается разрешение на временный допуск на территорию страны или — если это необходимо в силу существующих критериев — заявителя переводят в другое место задержания. Если по заявлению принимается решение об отказе, то принимается решение о дальнейшем задержании лица в соответствии с существующими критериями. По этой причине задержание по данной, последней категории дел производится обычно с целью организации высылки лица из страны или в тех случаях, когда стало очевидным, что лицо не будет контактировать с управлением по делам иммиграции».

24. Решение о том, является ли заявление о предоставлении убежища в стране пригодным для принятия по нему решения в ЦВРИ «Оукингтон», основывается главным образом на факторе гражданства заявителя. Согласно изданному МВД Соединенного Королевства «Методическому пособию по оперативному исполнению иммиграционных законов» задержание в ЦВРИ «Оукингтон» не должно применяться, *inter alia*¹, «по какому-либо делу, по которому не представляется возможным вынести решение быстро»; в отношении несовершеннолетних; в отношении заявителей-инвалидов; в отношении жертв пыток; в отношении «любого лица, которое дает основания полагать, что оно не подходит для содержания в смягченном режиме, установленном в Центре временного размещения иммигрантов “Оукингтон”, включая таких лиц, которые считаются склонными к побегу».

25. Непосредственно центр задержания размещается в бывших армейских казармах в окрестностях г. Оукингтон, графство Кембриджшир. По периметру центра установлен высокий забор с запирающимися воротами, и его охранники находятся на вахте круглосуточно. Территория объекта большая, имеется пространство для отдыха, занятия спортом и общения; прямо в центре предоставляется помощь юриста. Имеются также столовая, библиотека, медицинская часть, комната для посетителей и помещение для отправления религиозных обрядов. Заявители и их иждивенцы в принципе могут свободно перемещаться по территории объекта, но должны принимать пищу и воз-

вращаться в свои комнаты в строго установленное время. Заявители-мужчины размещены отдельно от женщин и детей и не могут оставаться со своими семьями на ночь. Задержанные должны открывать свою корреспонденцию в присутствии охранников, по их требованию предъявлять документ, удостоверяющий личность, соблюдать правила проведения переклички и подчиняться иным распоряжениям администрации ЦВРИ «Оукингтон».

III. ИМЕЮЩИЕ ОТНОШЕНИЕ К ДЕЛУ НОРМЫ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ДОКУМЕНТЫ

А. Международные договоры, декларации, заключения, руководящие указания и доклады

1. Венская конвенция о праве международных договоров (от 1969 года)

26. Венская конвенция о праве международных договоров², которая вступила в силу 27 января 1980 г., предусматривает в статье 31:

«Общее правило толкования

1. Договор должен толковаться добросовестно в соответствии с обычным значением, которое следует придавать терминам договора в их контексте, а также в свете объекта и целей договора.

2. Для целей толкования договора контекст охватывает, кроме текста, включая преамбулу, и приложения:

(а) любое соглашение, относящееся к договору, которое было достигнуто между всеми участниками в связи с заключением договора;

(б) любой документ, составленный одним или несколькими участниками в связи с заключением договора и принятый другими участниками в качестве документа, относящегося к договору.

3. Наряду с контекстом учитываются:

(а) любое последующее соглашение между участниками относительно толкования договора или применения его положений;

(б) последующая практика применения договора, которая устанавливает соглашение участников относительно его толкования;

(с) любые соответствующие нормы международного права, применяемые в отношениях между участниками.

4. Специальное значение придается термину в том случае, если установлено, что участники имели такое намерение».

27. Статья 32 Венской конвенции 1969 года предусматривает следующее:

«Дополнительные средства толкования

Возможно обращение к дополнительным средствам толкования, в том числе к подготовительным материалам и к обстоятельствам заключения договора, чтобы подтвердить значение, вытекающее из применения статьи 31, или определить значение, когда толкование в соответствии со статьей 31:

(а) оставляет значение двусмысленным или неясным; или

(б) приводит к результатам, которые являются явно абсурдными или неразумными».

28. Статья 33 Венской конвенции 1969 года предусматривает следующее:

¹ *Inter alia* (лат.) — в числе прочего, в частности, в том числе (примечание редакции).

² Далее — Венская конвенция 1969 года (примечание редакции).

«Толкование договоров, аутентичность текста которых была установлена на двух или нескольких языках

1. Если аутентичность текста договора была установлена на двух или нескольких языках, его текст на каждом языке имеет одинаковую силу, если договором не предусматривается или участники не условились, что в случае расхождения между этими текстами преимущественную силу будет иметь какой-либо один определенный текст.

<...>

3. Предполагается, что термины договора имеют одинаковое значение в каждом аутентичном тексте.

4. За исключением того случая, когда в соответствии с пунктом 1 преимущественную силу имеет какой-либо один определенный текст, если сравнение аутентичных текстов обнаруживает расхождение значений, которое не устраняется применением статей 31 и 32, принимается то значение, которое, с учетом объекта и целей договора, лучше всего согласовывает эти тексты».

2. Всеобщая декларация прав человека

29. Всеобщая декларация прав человека предусматривает в статье 3, что каждый человек имеет право на жизнь, на свободу и на личную неприкосновенность; в статье 9 предусматривается, что никто не может быть подвергнут произвольному аресту, задержанию или изгнанию; в статье 13 предусматривается, что каждый человек имеет право на свободу передвижения и выбора места жительства.

30. В пункте 1 статьи 14 Всеобщая декларация прав человека объявляет, что «каждый человек» имеет фундаментальное «право искать убежища от преследования в других странах и пользоваться этим убежищем».

3. Международный пакт о политических и гражданских правах

31. Пункт 1 статьи 9 Международного пакта о политических и гражданских правах предусматривает следующее:

«Каждый человек имеет право на свободу и личную неприкосновенность. Никто не может быть подвергнут произвольному аресту или содержанию под стражей. Никто не должен быть лишен свободы иначе, как на таких основаниях и в соответствии с такой процедурой, которые установлены законом».

В своей прецедентной практике по делам, связанным с применением данной статьи, Комитет ООН по правам человека указывал, *inter alia*, что нерассмотрение иммиграционными властями конкретных факторов, относящихся к лицу, таких, как вероятность того, что это лицо скроется от властей, или его нежелание сотрудничать с иммиграционными властями, и нерассмотрение ими возможности применения иных, менее ограничительных мер для достижения той же цели может превратить в акт произвола задержание лица, обратившегося к властям с заявлением о предоставлении убежища (решения по делам «А. против Австралии» [A. v. Australia] (дело № 560/1993, документ ООН CCPR/C/59/D/560/1993 и «С. против Австралии» [C. v. Australia] дело № 900/1999, документ ООН CCPR/C/76/D/900/1999). В решении по делу «А. против Австралии» Комитет ООН по правам человека заметил, что:

«<...> понятие “произвол” не следует приравнивать к понятию “противозаконность”; первое понятие надлежит толковать шире, чем второе. В понятие “произвол” включаются такие элементы, как неприемлемость

и несправедливость. Более того, заключение под стражу может считаться актом произвола, если оно не является необходимым с учетом всех обстоятельств дела, например, оно не требуется для того чтобы предотвратить побег лица или его манипуляции с доказательствами. В данном контексте элемент пропорциональности принимаемых государством мер становится важным».

32. Статья 12 Международного пакта о политических и гражданских правах охраняет право на свободу передвижения тех лиц, которые «законно находятся на территории» какого-либо государства. В соответствии с прецедентной практикой Комитета ООН по правам человека, лицо, которое в установленном порядке подало властям заявление о предоставлении убежища на территории страны, считается находящимся «законно на <её> территории» (решение по делу «Джелепи против Швеции» [Celepi v. Sweden], документ ООН CCPR/C/51/D/456/1991).

4. Конвенция о статусе беженцев (заключенная в Женеве в 1951 году)

33. Конвенция о статусе беженцев, которая вступила в силу 22 апреля 1954 г., вместе с Протоколом 1967 года к ней в целом запрещает государствам-участникам высылать из страны или возвращать на границу какое-либо лицо, испытывающее чувство страха перед преследованием со стороны властей государства, откуда это лицо прибыло, в тех случаях, когда его жизнь или свобода будут поставлены под угрозу по причине расы, религии, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений (статьи 1 и 33). Статья 31 данной Конвенции устанавливает:

«Беженцы, незаконно находящиеся в стране, дающей им приют

1. Договаривающиеся государства не будут налагать взысканий за незаконный въезд или незаконное пребывание на их территории беженцев, которые, прибыв непосредственно из территории, на которой их жизни или свободе угрожала опасность, предусмотренная в статье 1, въезжают или находятся на территории этих государств без разрешения, при условии, что такие беженцы без промедления сами явятся к властям и представят удовлетворительные объяснения своего незаконного въезда или пребывания.

2. Договаривающиеся государства не будут стеснять свободу передвижения таких беженцев ограничениями, не вызываемыми необходимостью; такие ограничения будут применяться только, пока статус этих беженцев в данной стране не урегулирован или пока они не получат права на въезд в другую страну. Договаривающиеся государства будут предоставлять таким беженцам достаточный срок и все необходимые условия для получения ими права на въезд в другую страну».

34. 13 октября 1986 г. Исполнительный комитет Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев принял следующее Заключение: «Задержание беженцев и лиц, обратившихся к властям с заявлением о предоставлении убежища» (документ № 44 (XXXVII) — 1986 год). Данное Заключение было четко одобрено Генеральной Ассамблеей ООН 4 декабря 1986 г. (Резолюция № 41/124) и гласит следующее:

«Исполнительный комитет, ссылаясь на статью 31 Конвенции о статусе беженцев 1951 года,

ссылаясь далее на свое Заключение № 22 (XXXII) об обращении с лицами, обратившимися к властям с заявлением о предоставлении убежища, в случаях их массового притока, а также на Заключение № 7 (XXVIII), пункт е) по вопросу о содержании под стражей или задержании в связи с высылкой беженцев, законно находящихся в стране, и Заключение № 8 (XXVIII), пункт е), об определении статуса беженца,

отмечая, что термин «беженец» в данных Решениях имеет такой же смысл, что и в Конвенции 1951 года и Протоколе 1967 года о статусе беженцев, и не наносит ущерба более широким определениям, применяемым в различных регионах,

(а) отметил с глубокой обеспокоенностью, что большое число беженцев и лиц, обратившихся к властям с заявлением о предоставлении убежища, в различных районах мира в настоящее время подвергаются задержанию или аналогичным ограничительным мерам по причине их незаконного въезда или пребывания в поисках убежища до урегулирования их положения;

(b) выразил мнение, что в связи с тяготами, которые создает задержание, его, как правило, следует избегать. В случае необходимости к задержанию можно прибегнуть лишь на основаниях, предусмотренных законом, для установления личности, для определения элементов, на которых основано ходатайство о предоставлении статуса беженца или убежища, для рассмотрения дел в случаях, когда беженцы или лицо, обратившееся к властям с заявлением о предоставлении убежища, уничтожили свои проездные документы и (или) удостоверения личности или использовали подложные документы с целью ввести в заблуждение власти государства, в котором они намерены просить убежища; или для охраны государственной безопасности или общественного порядка;

(с) признал важность справедливых и оперативных процедур по определению статуса беженца или предоставлении убежища в деле защиты беженцев и лиц, обратившихся к властям с заявлением о предоставлении убежища, от необоснованного или чрезмерно длительного задержания;

(d) подчеркнул важность того, чтобы в национальном законодательстве и (или) административной практике проводилось необходимое различие между положением беженцев и лиц, обратившихся к властям с заявлением о предоставлении убежища, и положением других иностранцев;

(е) рекомендовал, чтобы меры по задержанию беженцев и лиц, обратившихся к властям с заявлением о предоставлении убежища, подлежали судебному или административному пересмотру;

(f) подчеркнул, что условия содержания под стражей беженцев и лиц, обратившихся к властям с заявлением о предоставлении убежища, должны быть гуманными. В частности, беженцы и лицо, обратившееся к властям с заявлением о предоставлении убежища, по возможности не должны размещаться вместе с преступниками и не должны находиться в местах, где существует угроза их личной безопасности;

(g) рекомендовал, чтобы содержащиеся под стражей беженцы и лицо, обратившееся к властям с заявлением о предоставлении убежища, имели возможность установить контакт с Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, а при отсутствии его представительства в стране — с имеющимся национальным учреждением по оказанию помощи беженцам;

(h) вновь подтвердил, что беженцы и лицо, обратившееся к властям с заявлением о предоставлении убежища, несут обязанности перед страной, в которой они находятся; они предусматривают, в частности, соблюдение законов и подзаконных актов этой страны, а также мер по обеспечению общественного порядка;

(i) вновь подтвердил особую важность соблюдения принципа *non-refoulement*¹ и в этом контексте напомнил об актуальности Заключения № 6 (XXVIII)).

35. Для придания силы указанному Решению Комитет ООН по правам человека издал в 1995 году Руководящие указания, которые им были пересмотрены и вновь изданы 10 февраля 1999 г. В данных Руководящих указаниях четко говорится, что задержание лиц, обратившихся к властям с заявлением о предоставлении убежища, является «крайне нежелательным». В Указании № 3 предусматривается, что к такому задержанию:

«<...> можно прибегать в исключительных случаях по основаниям, изложенным ниже <...>, поскольку постольку оно <...> согласуется с общими нормами и принципами международного гуманитарного права (включая положения статьи 9 Международного пакта о политических и гражданских правах) <...>. В тех случаях, когда существуют механизмы контроля, которые могут быть использованы, как жизнеспособные альтернативы задержанию (такие, как возложение обязанности отмечаться у властей или поручительство) <...>, они должны использоваться сначала, если только не имеются доказательства, дающие основания предположить, что таковая альтернатива в конкретном деле не будет эффективной. Задержание поэтому должно применяться только после полного рассмотрения всех возможных альтернатив или когда продемонстрировано, что механизмы контроля не достигли законной и оправданной цели».

В Руководящих указаниях далее предусматривалось:

«<...> к задержанию лиц, обратившихся к властям с заявлением о предоставлении убежища, можно прибегать только в тех случаях, когда необходимо: (i) проверить данные о личности заявителя. Данное положение относится к тем случаям, когда данные о личности заявителя могут быть не установлены или имеют спорный характер; (ii) определить данные, на которых основывается заявление о предоставлении статуса беженца или убежища. Данное положение означает, что лицо, обратившееся к властям с заявлением о предоставлении убежища, может быть подвергнуто задержанию исключительно с целью проведения предварительного собеседования для определения оснований для заявления о предоставлении убежища в стране. Такое собеседование включает выяснение у лица, обратившегося к властям с заявлением о предоставлении убежища, существенных обстоятельств, касающихся причины обращения к властям с заявлением о предоставлении убежища, и это собеседование не должно затрагивать вопрос о разрешении заявления по существу или иные, связанные с этим вопросы. Данное исключение из общего принципа не может быть использовано для оправдания задержания заявителя на весь период процедуры определения его статуса или на неограниченный период времени; (iii) в случаях, когда лица, обратившиеся к властям с заявлением о предоставлении убежища, уничтожили свои проездные документы или документы, удостоверяющие личность, либо использо-

¹ Non-refoulement — невыдворение из страны (примечание редакции).

вали поддельные документы с тем, чтобы ввести в заблуждение власти государства, на территории которого они намереваются просить о предоставлении убежища. Что должно быть установлено, это отсутствие у заявителя добросовестности при проведении проверки личности <...>. Лица, обратившиеся к властям с заявлением о предоставлении убежища, которые прибыли в страну без документов, потому что они не смогли получить их в своей стране, не должны подвергаться задержанию только лишь по этой причине <...>».

36. 18 декабря 1999 г. Рабочая группа ООН по вопросу о произвольном задержании, докладывая о своей поездке в Соединенное Королевство (документ E/CN.4/1999/63/Add.3), рекомендовала, что властям государства надлежит:

«<...> обеспечить, чтобы к задержанию лиц, обратившихся к властям с заявлением о предоставлении убежища, прибегали только по основаниям, признанным правомерными в соответствии с международными стандартами, и только в тех случаях, когда других мер оказывается недостаточно <...>».

Необходимо, прежде чем прибегнуть к задержанию, *всегда* рассматривать возможность применения альтернативных мер и мер, не связанных с содержанием под стражей, таких, как возложение обязанности отмечаться у властей.

Власти, осуществляющие задержание, должны оценивать степень необходимости подвергать задержанию лицо, обратившееся к властям с заявлением о предоставлении убежища, и эта оценка должна основываться на личных данных каждого такого лица <...>».

В. Документы Совета Европы

37. В 2003 г. Комитет министров Совета Европы принял Рекомендацию (документ Rec (2003) 5), в которой, *inter alia*, указывалось:

«3. Наказание лиц, обратившихся к властям с заявлением о предоставлении убежища, не является целью задержания. Меры задержания <...> могут быть приняты только в следующих ситуациях:

(а) когда в случае сомнений должны быть проверены их личность, включая гражданство, в частности, когда лица, обратившиеся к властям с заявлением о предоставлении убежища, уничтожили свои проездные документы или документы, удостоверяющие личность, или использовали поддельные документы, чтобы ввести в заблуждение власти принимающей страны;

(б) когда должны быть установлены данные, на которых основывается ходатайство о предоставлении убежища, что не может быть сделано без задержания;

(с) когда должно быть принято решение в отношении права въезда на территорию государства; или

(д) когда того требуют интересы защиты национальной безопасности и охраны общественного порядка.

4. Меры задержания лиц, обратившихся к властям с заявлением о предоставлении убежища, должны быть применены только после тщательного изучения необходимости их применения в каждом индивидуальном случае. Меры задержания должны быть конкретными, временными, законными и должны применяться в течение наиболее кратчайшего срока. Таковые меры должны применяться в соответствии с предписаниями закона и со стандартами, установленными соответствующими международными актами и прецедентной практикой Европейского Суда по правам человека.

<...>

6. Перед тем как прибегнуть к мерам задержания, должны быть в каждом индивидуальном случае рассмотрена возможность применения альтернативных мер и мер, не связанных с лишением свободы <...>».

38. 8 июня 2005 г., Комиссар Совета Европы по правам человека в своем докладе о поездке в Соединенное Королевство (документ CommDH(2005)6), отметил следующее:

«Я хотел бы затронуть ряд моментов, касающихся вопроса о производстве по делу о предоставлении убежища. Первый касается частой практики взятия под стражу лиц, обратившихся к властям с заявлением о предоставлении убежища, в самом начале производства. Хотя взятие под стражу в такого рода делах не является автоматическим, похоже, что существует сильная презумпция в пользу этой меры; обсуждаемые планы о расширении помещений для задерживаемых в связи с обращением о предоставлении убежища убеждают в том, что Соединенное Королевство движется именно в этом направлении. Власти Соединенного Королевства сообщили мне, что суды Соединенного Королевства одобрили использование задержания лиц с единственной целью проведения процедуры рассмотрения поданных заявлений о предоставлении убежища. Я не исключаю того, что задержание заявителя может быть надлежащей мерой при определенных обстоятельствах, но я не верю, что это должно стать надлежащим правилом. Открытые центры обработки документации, предоставляющие жилье заявителям, и процедура рассмотрения поданных заявлений о предоставлении убежища являются, как я полагаю, более уместным решением вопроса для огромного большинства заявителей, прошения которых могут быть рассмотрены быстро».

С. Документы Европейского союза

39. Хартия основных прав Европейского союза (от 2000 года) в статье 18 провозглашает: «право на убежище гарантируется согласно положениям Женевской конвенции от 28 июля 1951 г. и Протокола от 31 января 1967 г. о статусе беженцев <...>».

40. Директива Совета Европейского союза (документ 2005/85/EC) от 1 декабря 2005 г. по вопросу о минимальных стандартах процедуры в государствах — членах Европейского союза по предоставлению и лишению статуса беженца (документ OJEC L 326), которая должна быть интегрирована в национальное законодательство государств — членов Совета Европы до 1 декабря 2008 г., в статье 7 предусматривает:

«Заявителям разрешается оставаться на территории государства-члена с единственной целью участия в процедуре до такого времени, когда принимающий решение орган власти не вынесет свое решение в соответствии с процедурой по первой инстанции, предусмотренной в главе III. Это право оставаться на территории страны не является правом на получение вида на жительство».

Директива далее предусматривает в статье 18:

«1. Государства-члены не должны содержать лицо под стражей по единственной причине, что это лицо является заявителем прошения о предоставлении убежища на территории страны.

2. В тех случаях, когда заявитель прошения о предоставлении убежища на территории страны содержится

под стражей, государства-члены обеспечивают наличие возможности быстрой судебной проверки законности и обоснованности задержания».

ВОПРОСЫ ПРАВА

I. ПО ВОПРОСУ О ПРЕДПОЛАГАЕМОМ НАРУШЕНИИ ТРЕБОВАНИЙ ПУНКТА 1 СТАТЬИ 5 КОНВЕНЦИИ

41. В своем обращении в Европейский Суд заявитель утверждал, что его подвергли задержанию в ЦВРИ «Оукингтон» в нарушение требований пункта 1 статьи 5 Конвенции, который предусматривает 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:

а. законное содержание под стражей лица, осужденного компетентным судом;

б. законное задержание или заключение под стражу (арест) лица за неисполнение вынесенного в соответствии с законом решения суда или с целью обеспечения исполнения любого обязательства, предписанного законом;

с. законное задержание или заключение под стражу лица, произведенное с тем, чтобы оно предстало перед компетентным органом по обоснованному подозрению в совершении правонарушения или в случае, когда имеются достаточные основания полагать, что необходимо предотвратить совершение им правонарушения или помешать ему скрыться после его совершения;

д. заключение под стражу несовершеннолетнего лица на основании законного постановления для воспитательного надзора или его законное заключение под стражу, произведенное с тем, чтобы оно предстало перед компетентным органом;

е. законное заключение под стражу лиц с целью предотвращения распространения инфекционных заболеваний, а также законное заключение под стражу душевнобольных, алкоголиков, наркоманов или бродяг;

ф. законное задержание или заключение под стражу лица с целью предотвращения его незаконного въезда в страну или лица, против которого принимаются меры по его высылке или выдаче».

A. Вопрос о том, был ли заявитель лишен своей свободы

42. Государством-ответчиком по делу не оспаривается тот факт, что задержание заявителя в ЦВРИ «Оукингтон» приравнивается к лишению свободы по смыслу положений пункта 1 статьи 5 Конвенции. Большая Палата считает ясным, что — учитывая режим задержания в ЦВРИ «Оукингтон» — г-н Саади был лишен своей свободы по смыслу положений пункта 1 статьи 5 Конвенции в течение тех семи дней, что он там содержался (см., например, постановление Европейского Суда от 8 июня 1976 г. по делу «Энгель и другие заявители против Нидерландов» [*Engel and Others v. the Netherlands*], серия «А», № 22, § 60—66).

43. Подпункты «а»—«ф» пункта 1 статьи 5 Конвенции содержат исчерпывающий перечень оснований для лишения свободы, и никакой акт лишения свободы не является законным, пока он не произведен в силу одного из этих оснований (см., *inter alia*, постановление Европейского Суда по делу «Витольд Литва против Польши» [*Witold Litwa v. Poland*] (жалоба № 26629/95), § 49, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [*ECHR*] 2000-III). В настоящем деле главное утверждение государства-ответчика состоит в том, что задержание заявителя было оправданно

в силу первой части подпункта «б» пункта 1 статьи 5 Конвенции; хотя государство-ответчик в качестве альтернативы указывало, что задержание заявителя могло быть оправданно также и в силу второй части этого подпункта. Европейский Суд должен соответственно сначала установить, был ли заявитель подвергнут задержанию законно, «с целью предотвращения его незаконного въезда в страну».

B. Вопрос о том, было ли лишение заявителя свободы допустимым на основании подпункта «ф» пункта 1 статьи 5 Конвенции

1. Постановление Палаты Секции Европейского Суда

44. В своем постановлении от 11 июля 2006 г. Палата Секции Европейского Суда установила — четырьмя голосами «за» и тремя голосами «против» — что на задержание заявителя распространяла свое действие первая часть подпункта «б» пункта 1 статьи 5 Конвенции. Палата заметила, что естественной частью «неоспоримого права государств контролировать въезд иностранцев в страну и их проживание в стране», что государствам разрешено подвергать задержанию потенциальных иммигрантов, которые обратились к властям с заявлением о выдаче разрешения на въезд в страну, будь-то путем предоставления убежища или нет. Пока потенциальному иммигранту не выдадут разрешение на пребывание в стране, он не осуществил законный въезд в страну, и его задержание может обоснованно считаться направленным на предотвращение незаконного въезда в страну.

45. Палата Секции Европейского Суда продолжила, что задержание лица является серьезным актом вмешательства публичных властей в осуществление им своей личной свободы и должен всегда подвергаться тщательной проверке. В тех случаях, когда лицо находится в стране на свободе на законных основаниях, власти вправе осуществить его задержание, только если соблюден «разумный баланс» между требованиями общества и свободой личности. Позиция по вопросу о судьбе потенциальных иммигрантов — обращались ли они с заявлением о предоставлении убежища или нет — была иной в том смысле, что пока их заявления о выдаче разрешения на иммиграцию и (или) о предоставлении убежища находились в процессе рассмотрения, им не было «разрешено» находиться на территории страны. С учетом того, что, как всегда, применяется правило о недопущении произвола, Палата согласилась с тем, что государство располагает свободой усмотрения в более широких рамках при решении вопроса, подвергать ли задержанию потенциальных иммигрантов или нет, по сравнению с другими актами вмешательства публичных властей в осуществление права человека на личную свободу. Соответственно, в подпункте «б» пункта 1 статьи 5 Конвенции не содержится требования о том, что задержание лица с целью предотвратить его незаконный въезд на территорию страны может разумно считаться необходимым, например, для того, чтобы предотвратить совершение им преступления или помешать ему скрыться после его совершения. Всё, что требуется, это, чтобы задержание было бы реальной частью процесса вынесения решения по вопросу о выдаче разрешения на иммиграцию и (или) о предоставлении убежища, и чтобы задержание не было бы иным образом произвольным, например, в связи с его чрезмерной продолжительностью.

46. Совершенно очевидно, что в настоящем деле задержание заявителя в ЦВРИ «Оукингтон» было добросовестной реализацией установки на применение «ускоренной процедуры» принятия решения по вопросу об иммиграции. Что же касается вопроса о произволе, то Палата Секции Европейского Суда заметила, что заявитель был освобожден

из-под стражи, как только его заявление о предоставлении убежища в стране было оставлено без удовлетворения, в разрешении на въезд на территорию страны на территорию Соединенного Королевства было отказано, и он обратился в суд с апелляционной жалобой по этому поводу. Задержание длилось в общем семь дней, что Европейский Суд не считал чрезмерным в данных обстоятельствах. Европейский Суд поэтому не установил никакого нарушения требований пункта 1 статьи 5 Конвенции.

2. Доводы сторон, изложенные в их представлениях Европейскому Суду

(а) Доводы государства-ответчика, изложенные в его представлениях Европейскому Суду

47. При производстве по делу в Большой Палате государство-ответчик подчеркнуло несколько фактических обстоятельств дела. Во-первых, заявителя задержали только на семь дней, на него распространялся смягченный режим содержания, с доступом к юридической помощи и к другим услугам в ЦВРИ «Оукингтон». Во-вторых, как и другие лица, содержащиеся в ЦВРИ «Оукингтон», заявитель ходатайствовал о выдаче ему разрешения на въезд на территорию Соединенного Королевства на основании права на убежище и прав человека согласно Конвенции о статусе беженцев (см. выше, пункт 33 настоящего постановления) и Европейской конвенции о защите прав человека. То обстоятельство, что ему ранее был предоставлен временный допуск на территорию страны на короткий период времени, как альтернатива задержанию, не повлияло на его положение лица, которому требуется разрешение на осуществление въезда в страну. В-третьих, он был подвергнут задержанию, с тем чтобы обеспечить быстрое рассмотрение его заявления и возможность быстро принять решение по вопросу, выдавать ли ему разрешение на въезд на территорию страны или отказать в нем. Национальные суды ссылались на постоянно растущее число лиц, ищущих убежище на территории Соединенного Королевства в период задержания заявителя (см. выше, пункты 17 и 18 настоящего постановления), и признали, что система рассмотрения заявлений о предоставлении убежища, принятая в ЦВРИ «Оукингтон», была центральной для порядка рассмотрения властями таковых заявлений объективно и без ненужных отсрочек.

48. Государство-ответчик в своих доводах указало, что фраза «с целью предотвращения его незаконного въезда в страну» описывает фактическую ситуацию, когда лицо ходатайствует о въезде на территорию страны, но не имеет на то разрешения. Подпункт «f» пункта 1 статьи 5 Конвенции признаёт, что может иметь место задержание лица в связи с тем, что государство решает, выдавать ли разрешение на въезд или нет — во исполнение своей суверенной функции по контролю над въездом иностранцев на территорию страны и их пребыванием на своей территории; эта функция, как отметили национальные суды, давно признана в международном праве.

49. Государство-ответчик в своих доводах опиралось на постановление Большой Палаты Европейского Суду по делу «Чахал против Соединенного Королевства» (упомянутое выше, в пункте 17 настоящего постановления, § 112), в котором Большая Палата постановила — в связи со второй частью подпункта «f» пункта 1 статьи 5 Конвенции — что «подпункт “f” пункта 1 статьи 5 Конвенции не требует, чтобы задержание лица, в отношении которого предпринимаются меры с целью высылки из страны, должно разумно считаться необходимым, например, для того, чтобы предотвратить совершение им преступления или помешать ему скрыться после его

совершения <...>». Государство-ответчик утверждало, что нет никакого разумного основания для того, чтобы проводить различие между двумя составными частями вышеуказанного подпункта таким образом, что лицо, проживающее в обществе, может быть задержано в связи с процессом высылки из страны, даже хотя это и не является необходимым для предотвращения того, что оно скроется от властей, а лицо, которое только что прибыло в страну, может быть задержано в связи с его прибытием только в тех случаях, когда это необходимо для предотвращения того, что оно скроется от властей.

50. Государство-ответчик далее отрицало, что задержание заявителя было незаконным или произвольным. Ясно — как единодушно подтвердили национальные суды трех инстанций — что это задержание отвечало требованиям материально-правовых и процессуальных норм национального законодательства (см. выше, пункты 16—18 настоящего постановления). Задержание заявителя не было произвольным, поскольку — как постановила Палата Секции Европейского Суду — реальной частью процесса вынесения решения по вопросу о выдаче лицу разрешения на иммиграцию и (или) о предоставлении убежища, и продолжительность задержания было ограничено временем разумно необходимым для этой цели. Утверждать — как это делает заявитель — что его задержание было произвольным, потому что имелась возможность достичь той же цели, прибегнув к поселению его в «центр временного проживания» со сходными условиями размещения, но без ограничения свободы, было неуместным, поскольку такое утверждение включало попытку вновь ввести в действие требование «необходимости» через посредство требования об отсутствии произвола. В любом случае, Палата лордов установила, что, учитывая плотный график собеседований, любые иные условия за исключением задержания не были бы эффективными (см. выше, пункт 18 настоящего постановления).

(b) Доводы заявителя, изложенные в его представлениях Европейскому Суду

51. В своих представлениях Европейскому Суду заявитель указал, что Конвенцию надлежит толковать в соответствии со статьями 31—33 Венской конвенции 1969 года (см. выше, пункты 26—28 настоящего постановления). Он не оспаривал суверенное право государства по контролю над въездом иностранцев на территорию страны и их пребыванием на своей территории, но подчеркнул, что данное право должно осуществляться в соответствии с международными обязательствами государства, в частности, с теми, которые предусмотрены в Конвенции, включая ее статью 5. Цель, определенная первой частью подпункта «f» пункта 1 статьи 5 Конвенции, состоит в предотвращении незаконной иммиграции, то есть въезда и проживания в стране путем обхода иммиграционного контроля. Должна наличествовать прямая и совершенно определенная причинная связь между задержанием лица и опасностью его незаконного въезда в страну. Эта цель подчеркнута словами «его незаконного въезда», указывающими на то, что фокусироваться следует на том, что какое-то лицо, если оно не будет задержано, сможет каким-либо иным образом осуществить въезд в страну, который ему разрешен не был. Из обстоятельств дела заявителя ясно следует, что если он не был бы подвергнут задержанию, то он законно находился бы на территории Соединенного Королевства, имея «временный допуск на территорию страны»; такой статус пребывания в стране является «разрешенным» фактически и юридически (см., *inter alia*, постановление Палаты лордов по делу «Шома против Государственного

секретаря во главе министерства труда и пенсионного обеспечения», пункт 21 настоящего постановления). Толкование ситуации, которую предложил заявитель, состоит в следующем: допустимо первоначальное задержание лица с целью проверки и оценки его персональной опасности в смысле совершения незаконного въезда в страну; таковая процедура составляет часть обычного осуществления иммиграционного контроля и включает простое задержание с целью предотвращения незаконного въезда человека в страну. Однако в силу подпункта «f» пункта 1 статьи 5 Конвенции недопустимо подвергать кого-либо задержанию чисто по соображениям административного удобства для иммиграционных властей.

52. Заявитель сослался на прецедентную практику Европейского Суда по другим подпунктам пункта 1 статьи 5 Конвенции, требующим доказывания объективной необходимости задержания конкретного лица, и на прецедентную практику Комитета ООН по правам человека (см. выше, пункт 31 настоящего постановления), и утверждал, что аналогичные принципы следует применять в силу подпункта «f» пункта 1 статьи 5 Конвенции. Хотя Европейский Суд в упомянутом выше постановлении своей Большой Палаты по делу «Чахал против Соединенного Королевства» не потребовал в отношении факта задержания г-на Чахала демонстрации критерия необходимости в соответствии со второй частью подпункта «f» пункта 1 статьи 5 Конвенции, имелось достаточное основание для проведения различия между двумя частями этого подпункта. Во-первых — как это ясно вытекает из пункта 112 постановления Большой Палаты Европейского Суда по делу «Чахал против Соединенного Королевства» — различие, проведенное в отношении других подпунктов пункта 1 статьи 5 Конвенции, основывалось на формулировке нормы, в силу которой г-н Чахал был задержан, требовавшей только, что «принимаются меры по его высылке», тогда как первая часть подпункта «f» пункта 1 статьи 5 Конвенции предусматривает, что задержание должно иметь своей целью предотвращение незаконного въезда в страну. Во-вторых, из обстоятельств дела «Чахал против Соединенного Королевства» явствует, что освобождение из-под стражи под залог было бы неправильным, поскольку предполагалось, что г-н Чахал представлял собой угрозу национальной безопасности. В отличие от этого дела критерий необходимости надлежит применять в отношении тех, кто, как настоящий заявитель, «не совершили преступления, но <...> кто, часто опасаясь за свою жизнь, бежали из своей собственной страны» (см. упомянутое выше постановление Европейского Суда по делу «Амуур против Франции», § 43).

53. Как и в отношении всех других лиц, задержанных в ЦВРИ «Оукингтон», в отношении заявителя была произведена оценка, состоящая в том, что в его случае нет опасности побега, и единственная цель лишения его свободы состояла в том, чтобы иметь возможность принять быстрое решение по его заявлению о предоставлении убежища в стране. Это было явно недостаточным основанием, имея в виду цель подпункта «f» пункта 1 статьи 5 Конвенции, который требует, чтобы наличие опасности со стороны субъекта, предпринимающего незаконный въезд на территорию страны. Задержание в ЦВРИ «Оукингтон» не было пропорциональной мерой властей, поскольку надлежало прибегнуть сначала к более мягкой мере (например, помещение в центр временного проживания). Более того, имеются доказательства для утверждения, что решение в пользу задержания в ЦВРИ «Оукингтон» диктовалось реакцией местных жителей и комиссий по застройке, а не четкой необходимостью задержания с целью обеспечить быстрое рассмотрение заявления о предоставлении убежища.

3. Доводы третьих сторон, изложенные в их представлениях Европейскому Суду

(а) Доводы Комитета ООН по правам человека

54. Комитет ООН по правам человека выразил озабоченность тем, что постановление Палаты Секции Европейского Суда, которое (1) приравнивало положение лиц, обратившихся к властям с заявлением о предоставлении убежища, к положению обычных иммигрантов, (2) сочло, что лицо, обратившееся к властям с заявлением о предоставлении убежища, не имело фактически никакого законного или разрешенного статуса до момента успешного разрешения его заявления и (3) отвергло применение критерия необходимости при решении вопроса, было ли задержание произвольным или нет, разрешило государствам подвергать задержанию лиц, обратившихся к властям с заявлением о предоставлении убежища, по соображениям оперативности при наличии широкого круга обстоятельств, которые не отвечают общим принципам международного права в сфере обращения с беженцами и прав человека. Если его толковать надлежащим образом, то подпункт «f» пункта 1 статьи 5 Конвенции должен предоставлять твердую защиту от задержаний для лиц, обратившихся к властям с заявлением о предоставлении убежища. Данный подпункт предусматривает цель — предотвращение незаконного въезда в страну путем задержания лица. Лиц, обратившихся к властям с заявлением о предоставлении убежища, следует отличать от общих категорий лиц, незаконно въезжающих в страну, или лиц, которым грозит высылка из страны; для того чтобы подвергнуть задержанию лицо, обратившееся к властям с заявлением о предоставлении убежища, в силу подпункта «f» пункта 1 статьи 5 Конвенции, должно быть что-нибудь еще, чем простое отсутствие решения властей по заявлению; задержание должно быть необходимой мерой в том смысле, что менее вторгающихся в права человека мер недостаточно, и задержание должно быть мерой пропорциональной преследуемой государством цели.

55. Комитет ООН по правам человека напомнил Европейскому Суду, что как и в случае с Конвенцией о статусе беженцев, Европейская конвенция о защите прав человека должна толковаться в соответствии с другими нормами международного права, частью которого она является, в особенности в тех случаях, когда таковые нормы содержатся в договорах о правах человека, которые государства — участники Европейской конвенции ратифицировали и поэтому готовы их соблюдать (см. постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Аль Адсани против Соединенного Королевства» [*Al-Adsani v. the United Kingdom*] (жалоба № 35763/97), § 55, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [*ECtHR*] 2001-XI). Европейскую конвенцию также надлежит толковать таким образом, чтобы обеспечить, что права человека толкуются широко, а ограничения на них — узко, то есть таким образом, что обеспечивается практическая и эффективная защита прав человека; эта Конвенция должна рассматриваться как живой документ, в свете современных условий и в соответствии с новеллами в международном праве, — так, чтобы отражать постоянно возрастающий высокий стандарт, требуемый в сфере защиты прав человека.

56. Согласно международному праву на государствах лежит обязательство не подвергать выдворению из страны [*refoulee*] лиц, которые прибыли в страну или достигли ее границ и обратились к властям с ходатайством о реализации фундаментального права человека на поиск убежища и пользование им. У государств есть и другая обязанность — за

исключением ситуаций с массовым наплывом лиц — гарантировать таким лицам доступ к справедливой и эффективной процедуре решения вопроса о предоставлении убежища (см. статьи 3—31 Конвенции о статусе беженцев, пункт 33 настоящего постановления). В тех случаях, когда то или иное государство допустило лицо, обратившееся к властям с заявлением о предоставлении убежища, к такой процедуре, и это лицо выполняет требования национального закона, временный въезд лица на территорию страны и его пребывание на этой территории не могут считаться «неразрешенными»; предоставление временного допуска на территорию страны является не чем иным, как согласующимся с законом разрешением государства временно позволить лицу въехать на свою территорию. В такой ситуации лицо, обратившееся к властям с заявлением о предоставлении убежища, не пытается осуществить незаконный въезд в страну, но, скорее, ему предоставляется право на временный, но разрешенный въезд в страну с целью рассмотрения его заявления о предоставлении убежища в стране (см. статью 31 Конвенции о статусе беженцев, выше, пункт 33 настоящего постановления; постановление Палаты лордов по делу «Шома против Государственного секретаря во главе министерства труда и пенсионного обеспечения», выше, пункт 21 настоящего постановления; Директива Совета Европейского союза (документ 2005/85/ЕС) от 1 декабря 2005 г., статья 7, выше, пункт 40 настоящего постановления).

57. Комитет ООН по правам человека сослался на целый ряд международных документов, относящихся к задержанию лиц, обратившихся к властям с заявлением о предоставлении убежища, включая статью 9 Международного пакта о политических и гражданских правах, как она истолкована Комитетом ООН по правам человека по таким делам, как дело «А. против Австралии» [*A. v. Australia*], статью 31 Конвенции о статусе беженцев, Заключение № 44 Исполнительного комитета Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев и Руководящие указания Комитета ООН по правам человека по вопросу о задержании лиц, обратившихся к властям с заявлением о предоставлении убежища (см. выше, пункты 31 and 33—35 настоящего постановления). Комитет ООН по правам человека сделал заключение, что хотя процесс проверки тех лиц, которые обратились к властям с заявлением о предоставлении убежища, может включать необходимое и побочное вмешательство публичных властей в свободу лица, в тех случаях, когда задержание используется с разрешенной целью, но на основе, не принимающей во внимание обстоятельства лица, или осуществляется сугубо по соображениям оперативности или административного удобства, оно не соответствует критерию необходимости, требуемому нормами международного права в сфере обращения с беженцами и прав человека.

(b) Доводы организации «Свобода», Европейского совета по делам беженцев и изгнанников и Центра консультаций по личным правам в Европе

58. Вышеупомянутые три неправительственные организации указали, что настоящее дело будет первым делом, по которому Европейский Суд должен определить смысл первой части подпункта «f» пункта 1 статьи 5 Конвенции. Государство-ответчик попросило Большую Палату постановить — как вопрос общего принципа — (1) что в отсутствие доказательств того, что лицо, обратившееся к властям с заявлением о предоставлении убежища, — если оно не было бы задержано — осуществило бы или предприняло бы попытку осуществить незаконный въезд на территорию

страны, на такое задержание не распространяет свое действие подпункт «f» пункта 1 статьи 5 Конвенции; а также (2) что задержание лиц, обратившихся к властям с заявлением о предоставлении убежища, в силу подпункта «f» пункта 1 статьи 5 Конвенции, как задержание в силу других подпунктов пункта 1 статьи 5 Конвенции и меньшее ограничение, наложенное на их свободу передвижения в соответствии со статьей 2 Протокола № 4 к Конвенции, должно быть проверено на предмет соответствия критерию необходимости и пропорциональности.

59. Подход Палаты Секции Европейского Суда, основанный на выводе о том, что на задержание лица, обратившегося к властям с заявлением о предоставлении убежища, распространяет свое действие вторая часть подпункта «f» пункта 1 статьи 5 Конвенции в тех случаях, когда никакого положительного решения по заявлению этого лица еще не принято, не вписывается в тот принцип, что лица, обратившиеся к властям с заявлением о предоставлении убежища, которые надлежало просили предоставить им международную защиту, находились *ipso facto*¹ законно на территории страны для целей применения статьи 2 Протокола № 4 к Конвенции, а также статьи 12 Международного пакта о политических и гражданских правах (см. выше, пункт 32 настоящего постановления). Хотя верно, как постановила Палата Секции Суда, что чрезмерно продолжительный срок задержания может превратить его в произвольное задержание, что не было так с самого начала, обратное чрезмерно продолжительному задержанию еще не означает его правомерность; краткость срока задержания не может оправдать задержание, не являющееся необходимым. Подпункт «f» пункта 1 статьи 5 Конвенции следует толковать в соответствии со статьей 9 Международного пакта о политических и гражданских правах (см. выше, пункт 31 настоящего постановления), которая требует, чтобы любой акт лишения свободы в контексте обращения с иммигрантами был бы мерой законной, необходимой и пропорциональной. Более того, было бы неправильно для Европейского Суда в первом постановлении его Большой Палаты по вопросу о толковании первой части подпункта «f» пункта 1 статьи 5 Конвенции установить более низкий уровень защиты прав по сравнению с тем, по поводу которого государства — члены Совета Европы уже достигли согласия через посредство Комитета министров Совета Европы (см. выше, пункт 37 настоящего постановления), или с тем, который установлен в отношении ограничений на свободу передвижения в соответствии со статьей 2 Протокола № 4 к Конвенции.

60. Во многих государствах точные правовые основания для задержания лиц, обратившихся к властям с заявлением о предоставлении убежища, неясны, однако дела по этому поводу вряд ли доходят до судов ввиду языковых трудностей, отсутствия юридического представительства и опасений лиц, обратившихся к властям с заявлением о предоставлении убежища, что их жалобы на задержание могут неблагоприятно сказаться на результатах рассмотрения их заявлений. Произвольный характер такого задержания будет усугублен, если Большая Палата поддержит точку зрения Палаты Секции Европейского Суда и предоставит государствам полную свободу действий при лишении свободы всех лиц, обратившихся к властям с заявлением о предоставлении убежища, на период рассмотрения их заявлений без возложения на власти какого-либо требования продемонстрировать, что задержание было необходимым для цели, указанной в подпункте «f» пункта 1 статьи 5 Конвенции, а именно — для предотвращения незаконного въезда в страну.

¹ *Ipso facto* (лат.) — в силу самого факта; тем самым (примечание редакции).

4. Оценка обстоятельств дела, данная Европейским Судом

(а) Смысл выражения «<...> предотвращение его незаконного въезда в страну»

61. В настоящем деле Европейский Суд призван впервые истолковать смысл слов в первой части подпункта «f» пункта 1 статьи 5 Конвенции, «<...> законное задержание <...> лица с целью предотвращения его незаконного въезда в страну <...>» (на французском языке: «*la détention [régulière] d'une personne pour l'empêcher de pénétrer irrégulièrement dans le territoire*»). Устанавливая смысл этой формулировки Конвенции, Суд как всегда будет руководствоваться статьями 31—33 Венской конвенции 1969 года (см. выше, пункты 26—28 настоящего постановления и см., например, постановление Европейского Суда от 21 февраля 1975 г. по делу «Голдер против Соединенного Королевства» [*Golder v. the United Kingdom*], серия «А», № 18, § 29; постановление Европейского Суда от 18 декабря 1986 г. по делу «Джонстон и другие заявители против Ирландии» [*Johnston and Others v. Ireland*], серия «А», № 112, § 51 и следующие за ним пункты постановления; постановление Европейского Суда от 8 июля 1986 г. по делу «Литгоу и другие заявители против Соединенного Королевства» [*Lithgow and Others v. the United Kingdom*], серия «А», № 102, § 114 и 117; упомянутое выше постановление Европейского Суда по делу «Витольд Литва против Польши», § 57—59).

62. В соответствии с Венской конвенцией 1969 года, от Европейского Суда требуется установить обычный смысл, который надлежит придать словам в их контексте и в свете цели положения, в котором они содержатся (см. постановление Европейского Суда по делу «Голдер против Соединенного Королевства», § 29; постановление Европейского Суда по делу «Джонстон и другие заявители против Ирландии», § 51; а также пункт 1 статьи 31 Венской конвенции 1969 года). Суд должен учесть тот факт, что контекстом исследуемого положения является договор об эффективной защите личных прав человека и что Конвенция должна пониматься как единое целое и толковаться таким образом, чтобы содействовать внутренней связности и согласованности между ее различными положениями (решение Большой Палаты Европейского Суда по вопросу о приемлемости для рассмотрения по существу жалоб № 65731/01 и 65900/01, поданных Анной Стэк [*Anna Stec*] и другими заявителями против Соединенного Королевства, § 48, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [ECHR] 2005-X). Европейский Суд должен также принять во внимание любые имеющие отношение к исследуемому вопросу нормы и принципы международного права, применяемые в отношениях между Договаривающимися Сторонами (см. упомянутое выше постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Аль Адсани против Соединенного Королевства», § 55; постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Авиакомпания “Босфорус хава йоллари туризм ве тигарет аноним сиркети” против Ирландии» [*Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Sirketi v. Ireland*] (жалоба № 45036/98), § 150, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [ECHR] 2005-III; а также подпункт «с» пункта 3 статьи 31 Венской конвенции 1969 года). Возможно и обращение к дополнительным средствам толкования, включая материалы работы по подготовке Конвенции, с тем чтобы подтвердить смысл слов в соответствии с упомянутыми шагами или определить смысл слов в тех случаях, когда толкование иным образом оставляет значение двусмыс-

ленным или неясным или явно абсурдным или неразумным (статья 32 Венской конвенции 1969 года).

63. Исследуя цель положения в его контексте и на фоне международного права, Европейский Суд принимает во внимание важность статьи 5 Конвенции во всей системе Конвенции: эта статья запечатлевает фундаментальное право человека, а именно — защиту личности от произвольных актов вмешательства государства в осуществление права человека на свободу (см., *inter alia*, постановление Европейского Суда от 24 октября 1979 г. по делу «Винтерверп против Нидерландов» [*Winterwerp v. the Netherlands*], серия «А», № 33, § 37, а также постановление Европейского Суда от 29 ноября 1988 г. по делу «Броган и другие заявители против Соединенного Королевства» [*Brogan and Others v. the United Kingdom*], серия «А», № 145-B, § 58).

64. В то время как общая норма, установленная в пункте 1 статьи 5 Конвенции, состоит в том, что каждый имеет право на свободу, подпункт «f» пункта 1 статьи 5 Конвенции предусматривает исключение из этой общей нормы, разрешающее государствам контролировать свободу иностранцев в иммиграционном контексте. Как Европейский Суд замечал ранее, при условии соблюдения своих обязательств в соответствии с нормами Конвенции, государства располагают «неоспоримым суверенным правом по контролю над въездом иностранцев на территорию страны и их пребыванием на своей территории» (см. упомянутое выше постановление Европейского Суда по делу «Амуур против Франции», § 41; упомянутое выше постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Чахал против Соединенного Королевства» § 73; постановление Европейского Суда от 28 мая 1985 г. по делу «Абдулазиз, Кабалес и Балкандали против Соединенного Королевства» [*Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. the United Kingdom*], серия «А», № 94, § 67—68). Необходимо сопутствующим этому праву является то, что государствам разрешено подвергать задержанию потенциальных иммигрантов, которые обратились к властям с заявлением о выдаче разрешения на въезд в страну, будь то посредством получения убежища или иным образом. Из смысла постановления Европейского Суда по делу «Амуур против Франции» со всей очевидностью вытекает, что задержание потенциальных иммигрантов, включая лиц, обратившихся к властям с заявлением о предоставлении убежища, может соответствовать подпункту «f» пункта 1 статьи 5 Конвенции.

65. По этому вопросу Большая Палата согласна с Апелляционным судом, Палатой лордов и Палатой Секции Европейского Суда: пока государство не «разрешило» въезд в страну, любой такой въезд является «неразрешенным», «незаконным», и задержание лица, которое желает осуществить въезд и которому необходимо на то разрешение, но оно не имеет его, может быть — без какого-либо искажения формулировки — произведено «с целью предотвращения его незаконного въезда в страну». Большая Палата не приемлет то, что как только лицо, желающее получить убежище, является к иммиграционным властям, то оно пытается осуществить «разрешенный» въезд в страну, и при этом его задержание не может быть оправдано на основании первой части подпункта «f» пункта 1 статьи 5 Конвенции. Истолковывать первую часть подпункта «f» пункта 1 статьи 5 Конвенции как допускающую задержание только лиц, в отношении которых показано, что они пытаются обойти ограничения на въезд в страну, означало бы дать слишком узкое толкование условий данного положения Конвенции и полномочий государства осуществлять свое неоспоримое право на контроль, указанное выше. Такого рода толкование, кроме того, не соответствовало бы За-

ключению № 44 Исполнительного комитета Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев, Руководящим указаниям Комитета ООН по правам человека и Рекомендации Комитета министров Совета Европы (см. выше, пункты 34—35 и 37 настоящего постановления); все эти документы предусматривают задержание лиц, обратившихся к властям с заявлением о предоставлении убежища, при определенных обстоятельствах, например, при производстве проверок данных о личности или когда факты, на которых основывается заявление о предоставлении убежища в стране, надлежит установить.

66. Определяя, однако, что первая часть подпункта «f» пункта 1 статьи 5 Конвенции допускает задержание лица, обратившегося к властям с заявлением о предоставлении убежища, или другого иммигранта, до момента выдачи государством разрешения на въезд в страну, Европейский Суд подчеркивает, что такое задержание должно соответствовать общей цели статьи 5 Конвенции, которая состоит в том, чтобы гарантировать право человека на свободу и обеспечить каждому, что он не будет лишен своей свободы произвольным образом.

Европейский Суд должен теперь рассмотреть, что означает выражение «свобода от произвола» в контексте первой части подпункта «f» пункта 1 статьи 5 Конвенции и соответствует ли задержание заявителя при всех обстоятельствах этим положениям Конвенции.

(b) Понятие «произвольное задержание» в контексте статьи 5 Конвенции

67. В прецедентной практике Европейского Суда, касающейся подпунктов пункта 1 статьи 5 Конвенции, прочно утвердилось, что любой акт лишения человека свободы должен (в дополнение к тому, что на него распространяется действие одного из исключений, предусмотренных в подпунктах «a»—«f») быть «законным». В тех случаях, когда речь идет о «законности» задержания, включая вопрос, был ли соблюден «порядок, установленный законом», Конвенция отсылает по существу к национальному законодательству и предписывает обязательство государства соблюдать материально-правовые и процессуальные нормы национального законодательства. Соблюдение норм национального законодательства не является, однако, достаточным: пункт 1 статьи 5 Конвенции требует к тому же, чтобы любой акт лишения человека свободы отвечал бы цели защиты личности от произвола (см. среди других источников по данному вопросу упомянутое выше постановление Европейского Суда по делу «Винтерверп против Нидерландов», § 37; упомянутое выше постановление Европейского Суда по делу «Амуур против Франции», § 50; упомянутое выше постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Чахал против Соединенного Королевства», § 118, а также упомянутое выше постановление Европейского Суда по делу «Витольд Литва против Польши», § 78). Является фундаментальным принципом то, что никакое задержание, являющееся произвольным, не может быть совместимым с пунктом 1 статьи 5 Конвенции, и концепция «произвола» в пункте 1 статьи 5 Конвенции выходит за рамки соблюдения норм национального законодательства — так что акт лишения человека свободы может быть законным согласно национальному законодательству, но всё же произвольным по смыслу Конвенции и тем самым ей противоречащим.

68. Хотя Европейский Суд ранее не формулировал всеобщее определение того, какого рода действия властей могли бы считаться «произволом» для цели применения пункта 1 статьи 5 Конвенции, ключевые принципы по данному вопросу устанавливались от дела к делу. Кроме того из прецедентной практики Суда ясно, что концепция

произвола в контексте статьи 5 Конвенции в определенной степени варьируется в зависимости от категории задержания, фигурирующего по делу (см. далее, ниже).

69. Один общий принцип, установленный в прецедентной практике Европейского Суда, состоит в том, что задержание будет считаться «произвольным» в тех случаях, когда, несмотря на соблюдение буквы национального законодательства, имели место элементы недобросовестности или обмана со стороны властей (см., например, постановление Европейского Суда от 18 декабря 1986 г. по делу «Бозано против Франции» [*Bozano v. France*], серия «А», № 111; постановление Европейского Суда по делу «Чонка против Бельгии» [*Conka v. Belgium*] (жалоба № 51564/99), Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [ECHR] 2002-I). Условие, что нельзя допускать произвол, также требует, чтобы как санкции на задержание, так и производство задержания должны реально соответствовать цели ограничений, разрешенных соответствующим подпунктом пункта 1 статьи 5 Конвенции (см. упомянутое выше постановление Европейского Суда по делу «Винтерверп против Нидерландов», § 39; постановление Европейского Суда от 29 февраля 1988 г. по делу «Буамар против Бельгии» [*Bouamar v. Belgium*], серия «А», № 129, § 50; постановление Европейского Суда по делу «О'Хара против Соединенного Королевства» [*O'Hara v. the United Kingdom*] (жалоба № 37555/97), § 34, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [ECHR] 2001-X). К тому же должно существовать некоторое взаимоотношение между основанием допустимого лишения свободы, на которое ссылаются власти, и местом и условиями задержания (см. упомянутое выше постановление Европейского Суда по делу «Буамар против Бельгии», § 50; постановление Европейского Суда от 30 июля 1998 г. по делу «Аэртс против Бельгии» [*Aerts v. Belgium*], Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [Reports] 1998-V, § 46; постановление Европейского Суда по делу «Энхорн против Швеции» [*Enhorn v. Sweden*] (жалоба № 56529/00), § 42, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [ECHR] 2005-I).

70. Концепция произвола в контексте подпунктов «b», «d» и «e» пункта 1 статьи 5 Конвенции также предполагает оценку, было ли задержание необходимым для достижения заявленной властями цели. Задержание гражданина является такой серьезной мерой, что она оправдана только в качестве крайней меры в тех случаях, когда власти рассмотрели возможность применения других, менее суровых мер и сочли их недостаточными для обеспечения личных и общественных интересов, которые могут потребовать, чтобы соответствующее лицо было подвергнуто задержанию (см. упомянутое выше постановление Европейского Суда по делу «Витольд Литва против Польши», § 78; постановление Европейского Суда от 8 июня 2004 г. по делу «Хильда Хафстейнсдоттир против Исландии» [*Hilda Hafsteinsdóttir v. Iceland*] (жалоба № 40905/98), § 51; упомянутое выше постановление Европейского Суда по делу «Энхорн против Швеции», § 44). Принцип пропорциональности принимаемых государством мер к тому же диктует, что в тех случаях, когда задержанием надлежит обеспечить выполнение властями какого-то обязательства, предусмотренного законом, должен быть соблюден баланс между важностью незамедлительного выполнения такого обязательства в демократическом обществе и важностью права человека на свободу (см. постановление Европейского Суда от 25 сентября 2003 г. по делу «Василева против Дании» [*Vasileva v. Denmark*] (жалоба № 52792/99), § 37). Длительность срока задержания является важным фактором

в соблюдении такого баланса (см. выше, а также решение Комиссии по правам человека от 18 марта 1981 г. по делу «Маквей и другие заявители против Соединенного Королевства» [*McVeigh and Others v. the United Kingdom*] (жалобы № 8022/77, 8025/77, 8027/77), Сборник решений и докладов Комиссии по правам человека [DR] 25, с. 37—38 и 42).

71. Европейский Суд применяет иной подход к принципу, что не должно допускаться произвола в случаях содержания под стражей, на которые распространяется действие подпункта «а» пункта 1 статьи 5 Конвенции, когда в отсутствие недобросовестности властей или одного из иных оснований, указанных выше, в пункте 69 настоящего постановления — в той мере, в какой содержание под стражей следует за законным осуждением лица в уголовном порядке и имеет с ним достаточную причинную связь — решение назначить наказание в виде лишения свободы является в силу пункта 1 статьи 5 Конвенции вопросом компетенции национальных властей, а не Суда (см. постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Т. против Соединенного Королевства» [*T. v. the United Kingdom*] (жалоба № 24724/94), § 103, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [ECHR] 2000-I; а также постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Стаффорд против Соединенного Королевства» [*Stafford v. the United Kingdom*] (жалоба № 46295/99), § 64, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [ECHR] 2002-IV).

72. Аналогичным образом, в тех случаях, когда лицо было подвергнуто задержанию в силу положений подпункта «б» пункта 1 статьи 5 Конвенции, Большая Палата, толкуя вторую часть этого подпункта, постановляла, что, коль скоро лицо было задержано «с целью высылки», то есть коль скоро «принимаются меры по его высылке», не существует требования, чтобы задержание разумно считалось бы необходимым, например, для того, чтобы предотвратить совершение им преступления или помешать ему скрыться после его совершения (см. упомянутое выше постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Чахал против Соединенного Королевства», § 112). Большая Палата далее постановила по делу «Чахал против Соединенного Королевства», что принцип пропорциональности принимаемых государством мер применяется к задержанию в силу подпункта «б» пункта 1 статьи 5 Конвенции только в той мере, в какой задержание не должно длиться неразумно долгое время; таким образом, Большая Палата далее постановила (§ 113), что «любой акт лишения свободы, на который распространяется действие подпункта «б» пункта 1 статьи 5 Конвенции, может считаться оправданным только на тот период времени, пока ведется производство по делу о высылке из страны. Если же таковое производство не ведется с надлежащим тщанием, то задержание становится недопустимым <...>» (см. также постановление Европейского Суда по делу «Габремадин (Габерамадин) против Франции» [*Gebremedhin (Gaberamadin) v. France*] (жалоба № 25389/05), § 74, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [ECHR] 2007 — ...).

73. Учитывая вышеизложенное, Европейский Суд считает, что тот принцип, что задержание не должно быть произвольным, должен применяться к задержанию, на которое распространяется действие первой части подпункта «б» пункта 1 статьи 5 Конвенции, таким же образом, как он применяется к задержанию, на которое распространяется действие второй части подпункта «б». Поскольку государства располагают правом контроля над въездом иностранцев в страну и их проживанием на ее террито-

рии (см. постановления по делам, упоминаемые в пункте 63 настоящего постановления), было бы искусственным применять иной критерий пропорциональности к случаям задержания на пунктах въезда в страну, чем критерий, применяемый к случаям высылки из страны или экстрадиции лиц, уже находящихся в стране.

74. Поэтому, чтобы избежать клеймения в качестве произвольного, такое задержание должно осуществляться властями добросовестно; оно должно быть тесно связано с целью предотвращения незаконного въезда лиц в страну; место и условия задержания должны быть надлежащими, памятуя о том, что «данная мера применяется не к тем, кто совершил преступления, а к иностранцам, которые, часто опасаясь за свою жизнь, бежали из своей собственной страны» (см. постановление Европейского Суда по делу «Амуур против Франции», § 43); а также длительность срока задержания не должна превышать того, что разумно требуется для достижения преследуемой властями цели.

(с) Вопрос о том, было ли задержание заявителя произвольным

75. Перед тем, как рассмотреть вопрос, было ли задержание заявителя в ЦВРИ «Оукингтон» произвольным по смыслу, изложенному выше, Европейский Суд отмечает, что национальные суды трех инстанций установили, что это задержание имело основу в национальном законодательстве, и заявитель не оспаривает, что данный вывод является неправильным.

76. При рассмотрении вопроса, отвечало ли задержание заявителя критериям, изложенным выше, в пункте 74 настоящего постановления, Европейский Суд далее напоминает о следующих выводах Апелляционного суда и Палаты лордов (см. выше, пункты 17—18 настоящего постановления), с которыми Суд согласен. Национальные суды установили, что целью режима задержания в ЦВРИ «Оукингтон» было обеспечение быстрого принятия решений по примерно 13 тысячам из приблизительно 84 тысяч заявлений о предоставлении убежища, подаваемых в Соединенном Королевстве в год на тот период времени. Для того чтобы достичь этой цели было необходимо запланировать до 150 собеседований в день, и даже короткие задержки в выполнении графика проведения собеседований могли сорвать всю программу этой деятельности. Заявителя отобрали для задержания в ЦВРИ «Оукингтон» на том основании, что его дело было пригодно для быстрого рассмотрения.

77. В этих обстоятельствах, Европейский Суд находит, что национальные власти действовали добросовестно, подвергнув заявителя задержанию. Действительно, политика властей, стоявшая за созданием режима ЦВРИ «Оукингтон», состояла в общем в том, чтобы принести пользу лицам, обратившимся к властям с заявлением о предоставлении убежища; как сказал об этом лорд-судья Слинн Хедлийский, «скорое принятие решения отвечает интересам не только непосредственных заявителей, но и тех, кто стоит в растущей очереди на решение вопроса о получении убежища» (см. выше, пункт 18 настоящего постановления). Более того, поскольку цель лишения свободы состояла в том, чтобы дать возможность властям быстро и эффективно рассмотреть просьбу заявителя о предоставлении убежища в стране, его задержание было тесно связано с целью предотвращения незаконного въезда в страну.

78. Что касается вопроса о третьем критерии — месте и условиях задержания, Европейский Суд отмечает, что ЦВРИ «Оукингтон» был специально приспособлен для содержания лиц, обратившихся к властям с заявлением о предоставлении убежища, и что этим лицам были

обеспечены различные услуги: места отдыха, места для отправления религиозных обрядов, медицинская помощь и — что важно — юридическая помощь (см. выше, пункт 25 настоящего постановления). Хотя имел место акт вмешательства публичных властей в свободу и комфорт заявителя, он не имеет никаких жалоб относительно условий, в которых он содержался, и Суд постановляет, что по данному вопросу задержание заявителя было свободно от произвола.

79. Наконец, что касается вопроса о длительности срока задержания, Европейский Суд напоминает, что заявитель содержался в течение семи дней в ЦВРИ «Оукингтон» и был освобожден на следующий день после того, как его заявление о предоставлении убежища было оставлено без удовлетворения по первой инстанции. Нельзя утверждать, что этот срок задержания превысил то, что разумно требовалось для достижения преследуемой властями цели.

80. В заключение поэтому Европейский Суд находит, что — учитывая трудные административные проблемы, с которыми Соединенное Королевство столкнулось в период времени, фигурирующий по делу, и растущий наплыв огромного числа лиц, обратившихся к властям с заявлением о предоставлении убежища (см. также упомянутое выше постановление Европейского Суда по делу «Амуур против Франции», § 41) — не было несоответствующим подпункту «b» пункта 1 статьи 5 Конвенции задержание заявителя в течение семи дней в пригодных условиях с тем, чтобы обеспечить быстрое рассмотрение его заявления о предоставлении убежища. Более того, должно учитывать тот факт, что создание более эффективной системы рассмотрения большого количества заявлений о предоставлении убежища в стране сделало ненужным обращение к более широкому и более частому использованию полномочий властей по задержанию.

Отсюда следует, что по настоящему делу властями государства-ответчика не было допущено никакого нарушения пункта 1 статьи 5 Конвенции.

II. ПО ВОПРОСУ О ПРЕДПОЛАГАЕМОМ НАРУШЕНИИ ТРЕБОВАНИЙ ПУНКТА 2 СТАТЬИ 5 КОНВЕНЦИИ

81. Заявитель утверждал, что его не уведомили о подлинных основаниях задержания до того времени, как прошло около 76 часов после его ареста, когда информация была предоставлена в устной форме его юридическому представителю в ответ на запрос этого представителя. Заявитель утверждает, что в его отношении имело место нарушение пункта 2 статьи 5 Конвенции, который предусматривает следующее:

«Каждому арестованному незамедлительно сообщаются на понятном ему языке причины его ареста и любое предъявляемое ему обвинение».

82. Государство-ответчик указало на свои общие заявления о намерениях, касающиеся режима задержания в ЦВРИ «Оукингтон». Государство-ответчик согласилось с тем, что во время задержания заявителя использовавшиеся формы режима задержания имели недостатки, но при этом утверждало, что конкретных оснований задержания заявителя, доведенных 5 января 2001 г. в устной форме до сведения его представителя (который был осведомлен об общих основаниях), работавшего в ЦВРИ «Оукингтон», было достаточно, чтобы заявитель имел возможность обжаловать законность своего задержания в порядке пункта 4 статьи 5 Конвенции, если он того пожелал бы.

83. Заявитель подчеркнул, что ни на какой стадии пребывания в ЦВРИ «Оукингтон» его, без просьбы с

его стороны, не уведомляли об основаниях задержания, а когда просьба поступила, то его уведомили в устной форме об основаниях задержания во второй половине дня 5 января 2001 г., спустя около 76 часов после его ареста. Простые ссылки на официальные сообщения о курсе властей в данной сфере не могут заменить собой требование уведомить заявителя с достаточной быстротой об адекватных основаниях его задержания.

84. Палата Секции Европейского Суда установила факт нарушения пункта 2 статьи 5 Конвенции ввиду того, что основания для задержания не были сообщены заявителю в достаточной мере «незамедлительно». Палата установила, что общего рода заявления — такие как парламентские сообщения в настоящем деле — не могут заменить собой необходимость, вытекающую из пункта 2 статьи 5 Конвенции, информировать лицо об основаниях для его ареста или задержания. Впервые заявителю сообщили о действительных основаниях его задержания — через его представителя — 5 января 2001 г. (см. выше, пункт 14 настоящего постановления), когда заявитель уже находился под стражей в течение 76 часов. Предполагая, что уведомление в устной форме представителя заявителя о причинах задержания заявителя отвечает требованиям пункта 2 статьи 5 Конвенции, Палата Секции Европейского Суда установила, что задержка в 76 часов для уведомления о причинах задержания не соответствует требованию пункта 2 статьи 5 Конвенции о том, что о таких причинах надлежит сообщать «незамедлительно».

85. Большая Палата согласна с мотивировкой и выводами Палаты Секции Европейского Суда. Отсюда следует, что по настоящему делу властями государства-ответчика было допущено нарушение требований пункта 2 статьи 5 Конвенции.

III. В ПОРЯДКЕ ПРИМЕНЕНИЯ СТАТЬИ 41 КОНВЕНЦИИ

86. Статья 41 Конвенции предусматривает следующее:

«Если Суд объявляет, что имело место нарушение Конвенции или Протоколов к ней, а внутреннее право Высокой Договаривающейся Стороны допускает возможность лишь частичного устранения последствий этого нарушения, Суд, в случае необходимости, присуждает справедливую компенсацию потерпевшей стороне».

A. Вопрос о выплате заявителю компенсации за причиненный ему моральный вред

87. Европейский Суд отмечает, что при рассмотрении дела Палатой Секции Суда заявитель требовал выплатить ему сумму в размере 5000 евро в качестве компенсации причиненного ему морального вреда в отношении семи дней, проведенных им под стражей в ЦВРИ «Оукингтон». Палата, которая, как и Большая Палата Суда, установила факт нарушения пункта 2 статьи 5 Конвенции, но не пункта 1 статьи 5 Конвенции, постановила, что установление факта нарушения Конвенции само по себе представляет справедливую компенсацию.

88. Заявитель не оспаривал это решение о компенсации ни в его ходатайстве о передаче дела на рассмотрение Большой Палаты, ни в своих замечаниях по делу, представленных в Большую Палату.

89. В данных обстоятельствах Большая Палата Европейского Суда решает оставить в силе решение Палаты Секции Суда о том, что установление факта нарушения Конвенции само по себе представляет достаточно спра-

ведливую компенсацию за то, что власти не уведомили заявителя незамедлительно о причинах его задержания.

В. Вопрос о возмещении понесенных заявителем судебных издержек и расходов

90. Заявитель требовал выплатить ему сумму в размере 28 676 фунтов стерлингов 51 пенс плюс налог на добавленную стоимость в качестве возмещения судебных издержек и расходов, понесенных им в связи с производством по делу в Большой Палате Европейского Суда, в дополнение к сумме в размере 15 305 фунтов стерлингов 56 пенсов в качестве возмещения судебных издержек и расходов, понесенных им в связи с производством по делу в Палате Секции Суда.

91. Государство-ответчик поддержало подход Палаты Секции Европейского Суда к вопросу о выплате заявителю компенсации в порядке статьи 41 Конвенции. Государство-ответчик сочло сумму судебных издержек и расходов в производстве по делу в Большой Палате, требуемую заявителем, слишком завышенной. В частности это относится к почасовой ставке в сумме 200 фунтов стерлингов, исходя из которой каждый из двух адвокатов заявителя оценили свои услуги, и к количеству заявленных ими часов работы. Если Суд установит факт нарушения пункта 1 статьи 5 Конвенции, то сумма, не превышающая 10 тысяч фунтов стерлингов, должна быть установлена в качестве вознаграждения адвокатам. Если только факт нарушения пункта 2 статьи 5 Конвенции будет установлен, следует лишь присудить заявителю выплату небольшой части требуемой им суммы в качестве возмещения судебных издержек и расходов.

92. В связи с вопросом о судебных издержках и расходах при производстве по делу в Палате Секции Европейского Суда Большая Палата напоминает о решении Палаты присудить заявителю только сумму в размере 1500 евро, поскольку она установила факт нарушения лишь пункта 2 статьи 5 Конвенции и поскольку основная часть работы по делу была направлена на установление факта нарушения пункта 1 статьи 5 Конвенции. Большая Палата поддерживает это присуждение в отношении судебных издержек и расходов, понесенных заявителем до момента вынесения постановления Палаты Секции Суда. Учитывая, что Большая Палата также установила только факт нарушения пункта 2 статьи 5 Конвенции и что почти всё письменное и устное производство в Большой Палате касалось пункта 1 статьи 5 Конвенции, Большая Палата присуждает выплатить заявителю сумму в размере 1500 евро, что касается производства по делу, последовавшего за вынесением Палатой Секции Суда своего постановления от 11 июля 2006 г. В целом это устанавливает присуждаемую заявителю в качестве возмещения судебных издержек и расходов сумму в размере 3000 евро плюс сумму любого налога на добавленную стоимость, который может быть установлен на эту сумму.

С. Процентная ставка при просрочке платежей

93. Европейский Суд считает, что процентная ставка при просрочке платежей должна быть установлена в размере предельной годовой процентной кредитной ставки Европейского центрального банка, к чему надлежит прибавить три процента.

ПО ЭТИМ ОСНОВАНИЯМ ЕВРОПЕЙСКИЙ СУД

1. постановил одиннадцатью голосами «за» и шестью голосами «против», что властями государства-ответчика не было допущено никакого нарушения пункта 1 статьи 5 Конвенции;

2. постановил единогласно, что по делу властями государства-ответчика было допущено нарушение требований пункта 2 статьи 5 Конвенции;

3. постановил единогласно, что признание факта нарушения требований Конвенции само по себе является достаточной справедливой компенсацией причиненного заявителю морального вреда;

4. постановил единогласно

(а) что государство-ответчик обязано выплатить заявителю, в течение трех месяцев, сумму в размере 3000 (трех тысяч) евро в качестве возмещения понесенных заявителем судебных издержек и расходов, каковая сумма подлежит конвертированию в национальную валюту государства-ответчика по курсу, действующему на день выплаты возмещения, к чему надлежит прибавить сумму любого налога, подлежащего уплате с указанной суммы;

(б) что с момента истечения указанного трехмесячного срока и до момента фактической выплаты указанных сумм на них начисляются и подлежат выплате заявителю штрафные санкции, рассчитываемые как простые проценты по предельной годовой процентной ставке Европейского Центрального банка, к чему надлежит прибавить три процента;

5. единогласно оставил без удовлетворения оставшиеся требования заявителя о выплате ему справедливой компенсации.

Совершено на английском языке и французском языке и оглашено в открытом заседании Европейского Суда в составе Большой Палаты во Дворце прав человека, г. Страсбург, 29 января 2008 г.

Майкл О'Бойл,
заместитель
Секретаря-Канцлера
Европейского Суда

Жан-Поль Коста,
Председатель
Большой Палаты
Европейского Суда

В соответствии с пунктом 2 статьи 45 Конвенции и пунктом 2 правила 74 Регламента Европейского Суда к настоящему постановлению прилагается совместное частично особое мнение судей Розакиса, Тюлькенса, Ковлера, Гаджиева, Шпильманна и Хирвеллаа.

СОВМЕСТНОЕ ЧАСТИЧНО ОСОБОЕ МНЕНИЕ СУДЕЙ РОЗАКИСА, ТЮЛЬКЕНСА, КОВЛЕРА, ГАДЖИЕВА, ШПИЛЬМАННА И ХИРВЕЛАА
(в переводе¹)

Мы не разделяем заключение большинства судей относительно того, что властями государства-ответчика не было допущено никакого нарушения подпункта «f» пункта 1 статьи 5 Конвенции по настоящему делу в ситуации, когда по делу не оспаривалось, что задержание заявителя в течение семи дней в ЦВРИ «Оукингтон» приравнивается к лишению свободы для целей применения Конвенции. Вопросы, поставленные в данном деле,

¹ Имеется в виду, что мнение в оригинале было составлено не на английском языке; в данном случае оно было составлено на французском языке (примечание редакции).

важны ввиду двух моментов. Во-первых, дело касается конвенционных прав лиц, обратившихся к властям с заявлением о предоставлении убежища, и по возрастающей тревожной ситуации с актами их задержания. Во-вторых, это первое дело, по которому Европейский Суд призван дать толкование первой части подпункта «f» пункта 1 статьи 5 Конвенции, которая допускает «законное задержание или заключение под стражу лица с целью предотвращения его незаконного въезда в страну» и, в частности, толкования требования необходимости, предписываемого этой нормой Конвенции.

По всеобщему признанию, цель первой части подпункта «f» пункта 1 статьи 5 Конвенции состоит в том, чтобы предотвратить незаконную иммиграцию, то есть, въезд в страну и проживание в ней в обход процедур иммиграционного контроля. В настоящем деле заявитель бежал из Курдского автономного района Ирака после того, как он в качестве врача лечил членов Рабочей коммунистической партии Ирака, и по прибытии в лондонский аэропорт «Хитроу» обратился к властям с просьбой о предоставлении ему убежища в стране. Большинство судей по данному делу не придают никакого значения этому факту, приравнивая ситуацию лиц, обратившихся к властям с заявлением о предоставлении убежища, к ситуации обычных иммигрантов. Пункт 64 постановления совершенно четок на сей счет и с самого начала ставит исключение, предусмотренное подпунктом «f» пункта 1 статьи 5 Конвенции, в общий контекст иммиграционного контроля. После повторения того, что государства располагают «неоспоримым суверенным правом по контролю над въездом иностранцев на территорию страны и их пребыванием на своей территории», большинство судей по настоящему делу заявляют, что «необходимо сопутствующим этому праву является то, что государствам разрешено подвергать задержанию потенциальных иммигрантов, которые обратились к властям с заявлением о выдаче разрешения на въезд в страну, будь то посредством получения убежища или иным образом».

В такой радикальной форме это заявление не вписывается в тот принцип, что лица, обратившиеся к властям с заявлением о предоставлении убежища, которые требуют предоставить им международную защиту, находятся *ipso facto* законно на территории государства, в частности, для целей применения статьи 12 Международного пакта о политических и гражданских правах (свобода передвижения) и ввиду прецедентной практики Комитета ООН по правам человека, в соответствии с которой лицо, в установленном порядке подавшее властям заявление о предоставлении убежища на территории страны, считается находящимся «законно на <её> территории» (см. пункт 32 настоящего постановления). Конкретные обстоятельства данного дела, кроме того, демонстрируют это подразумеваемым образом, но со всей очевидностью. По прибытии в аэропорт 30 декабря 2000 г. заявителю был предоставлен временный допуск на территорию страны (см. выше, пункты 20—21 настоящего постановления) при условии, что он мог остановиться на ночь в гостинице по своему выбору, но должен был вернуться в аэропорт на следующее утро. 31 декабря 2000 г. заявитель явился к иммиграционным властям в аэропорту, как это от него требовалось, и ему вновь был предоставлен временный допуск на территорию страны до следующего дня. Когда он вновь явился к иммиграционным властям в аэропорту, как это было договорено с ним, ему был предоставлен временный допуск на территорию страны в третий раз, до 10 часов утра следующего дня, 2 января 2001 г. И лишь 2 января, после того, как он явился к иммиграционным властям в аэропорту, как это от него

требовалось, он был задержан и препровожден в ЦВРИ «Оукингтон», где царил атмосфера подобная тюремной. В любом случае, теоретические дебаты по поводу того, находится ли лицо на территории страны незаконно, пока ему не выдадут разрешение на въезд на территорию страны, не имеет реального отношения к настоящему делу, учитывая, что заявителю было выдано разрешение въехать в страну на три дня.

При рассмотрении контекста дела, цели статьи 5 Конвенции, в постановлении справедливо подчеркивается «важность статьи 5 Конвенции во всей системе Конвенции», и эта статья «запечатлевает фундаментальное право человека, а именно — защиту личности от произвольных актов вмешательства государства в осуществление права человека на свободу» (см. пункт 63 настоящего постановления). Однако большинство судей по настоящему делу считают необходимым учитывать то, что подразумевается «защитой от произвола» в настоящем деле, и придерживаются точки зрения, что «тот принцип, что задержание не должно быть произвольным, должен применяться к задержанию, на которое распространяется действие первой части подпункта «f» пункта 1 статьи 5 Конвенции, таким же образом, как он применяется к задержанию, на которое распространяется действие второй части подпункта «f». Поскольку государства располагают правом контроля над въездом иностранцев в страну и их проживанием на ее территории <...>, было бы искусственным применять иной критерий пропорциональности к случаям задержания на пунктах въезда в страну, чем критерий, применяемый к случаям высылки из страны или экстрадиции лиц, уже находящихся в стране» (см. пункт 73 настоящего постановления). По этой причине, в постановлении без колебания обращаются совершенно без различия со всеми категориями не-граждан во всех ситуациях — с незаконными иммигрантами, лицами, подлежащими высылке, и с теми, кто совершил преступления — включая их без разбору в общую орбиту иммиграционного контроля, на каковой распространяет свое действие неограниченный суверенитет государств.

В контексте миграции, в соответствии с постановлением, единственное требование, которому мера государства в виде задержания должна отвечать, чтобы избежать клеймения в качестве произвольной, состоит в том, что она должна осуществляться властями «добросовестно». Задержание должно также «быть тесно связано с целью предотвращения незаконного въезда лиц в страну» (см. пункт 74 настоящего постановления). Выполнены ли эти требования в настоящем деле?

Что касается, прежде всего, вопроса *добросовестности* властей, Европейский Суд, не колеблясь, присоединился к соображениям национальных судов, которые установили, что целью режима задержания в ЦВРИ «Оукингтон» было обеспечение быстрого принятия решений «по примерно 13 тысячам из приблизительно 84 тысяч заявлений о предоставлении убежища, подаваемых в год на тот период времени в Соединенном Королевстве. Для того чтобы достичь этой цели было необходимо запланировать до 150 собеседований в день, и даже короткие задержки в выполнении графика проведения собеседований могли сорвать всю программу деятельности центра. Заявителя отобрали для задержания в ЦВРИ «Оукингтон» на том основании, что его дело было пригодно для быстрого рассмотрения» (см. пункт 76 настоящего постановления). В этих обстоятельствах, Суд установил, что национальные власти действовали «добросовестно», подвергнув заявителя задержанию. Действительно, политика властей, стоявшая за созданием режима ЦВРИ «Оукингтон», состояла в общем в том, чтобы принести пользу лицам, обратив-

шимся к властям с заявлением о предоставлении убежища; задержание поэтому отвечало их интересам.

Если даже «короткие задержки» в выполнении графика проведения собеседований считались могущими сорвать всю программу деятельности центра, трудно усмотреть, почему по прибытии в аэропорт и вручении своего заявления о предоставлении убежища в стране, заявителю сначала разрешили оставаться на свободе и предложили отправиться в гостиницу и явиться к властям, занимающимся его делом, по своему согласию в последующие дни (что он надлежащим образом выполнил).

Говоря более обобщенно — не просто в контексте вопроса о предоставлении убежища, но также и в других ситуациях, связанных с лишением человека свободы, — утверждение, что задержание производится в интересах человека, представляется нам чрезвычайно опасной позицией, которую можно занимать. Более того, утверждать в настоящем деле, что задержание производится в интересах не только непосредственных заявителей прошений о предоставлении убежища, «но и тех, кто стоит в растущей очереди на решение вопроса о получении убежища», равным образом неприемлемо. Ни при каких обстоятельствах цель не оправдывает средства; ни один гражданин, ни один человек, не может быть использован как средство достижения цели.

Далее, что касается вопроса о *цели задержания*: заявляя, что «поскольку цель лишения свободы состояла в том, чтобы дать возможность властям быстро и эффективно рассмотреть просьбу заявителя о предоставлении убежища в стране, его задержание было тесно связано с целью предотвращения незаконного въезда в страну» (см. заключительную часть пункта 77 постановления), Европейский Суд, не колеблясь, делает еще один шаг вперед и приравнивает всех лиц, обратившихся к властям с заявлением о предоставлении убежища, к потенциальным незаконным иммигрантам.

Дабы быть точными мы полагаем, что для санкционирования задержания власти должны конкретно убедиться в том, что оно санкционируется исключительно для достижения одной из целей, указанных в Конвенции, в данном случае — для предотвращения незаконного въезда лица на территорию страны. В настоящем деле это не было установлено никаким образом, поскольку заявитель не въезжал в страну или не пытался въехать в страну незаконно. С другой стороны, если у властей имелись объективно подтверждаемые основания полагать, что заявитель мог скрыться до принятия решения по его заявлению о предоставлении убежища, то они могли бы произвести задержание, на которое распространяется действие подпункта «f» пункта 1 статьи 5 Конвенции. В таком случае задержание было бы направлено на то, чтобы не дать возможности лицу, желающему получить убежище, въехать в страну или оставаться в ней с целью иной, чем та, в связи с которой ему был предоставлен временный допуск на территорию страны. С другой стороны недопустимо подвергать задержанию беженцев только лишь на том основании, что они обратились с заявлениями о предоставлении убежища.

В настоящем деле не оспаривается, что задержание заявителя имело своей целью обеспечение быстрого принятия решения по его заявлению о предоставлении убежища и принятия такого решения как можно раньше. Его задержание поэтому преследовало сугубо бюрократическую и административную цель, не имеющую отношения к какой-либо необходимости предотвратить его незаконный въезд на территорию страны. Как правильно заметили судьи Касадеваль, Трайа и Шикута в своем особом мнении, приложенном к постановлению Палаты Секции Европейского

Суда от 11 июля 2006 г., такая ситуация создает огромную *правовую неопределенность* для лиц, обратившихся к властям с заявлением о предоставлении убежища, порожденную тем обстоятельством, что они могут быть подвергнуты задержанию в любой момент во время рассмотрения их заявлений, не имея при этом возможности предпринять необходимые действия, дабы избежать задержания. По этой причине, лицо, обратившееся к властям с заявлением о предоставлении убежища, превращается скорее в объект, а не в субъект права.

Наконец, следуя такой же линии суждений, Европейский Суд приемлет в настоящем деле, что «нельзя утверждать», что семидневный срок задержания «превысил то, что разумно требовалось для достижения преследуемой властями цели» (см. пункт 79 постановления). Тем самым, Суд соглашается со сроком задержания, который он обычно не одобряет по другим делам, связанным с актами лишения свободы, на которые распространяется действие требований статьи 5 Конвенции. По вполне понятным причинам, в определенных ситуациях, например, имеющих отношение к высылке человека из страны, государству должна быть разрешена более широкая свобода действий, чем в случаях других актов вмешательства публичных властей в осуществление права человека на свободу. Однако мы не видим никакого оправдания подобному отношению к лицу, обратившемуся к властям с заявлением о предоставлении убежища, при том, что это лицо рискует тем, что в результате его обращения проверка правомерности лишения его свободы согласно требованиям Европейской конвенции о защите прав человека будет существенно ослаблена. Более того, если семидневный срок задержания не считается чрезмерным, тогда в каких случаях и каким образом мы можем разграничить то, что является неприемлемым, а что приемлемым?

Что касается вопроса о задержании вообще, то требования необходимости и пропорциональности принимаемых властями мер, обязывают государство представить важные и достаточные основания для применения принятой меры с тем, чтобы рассмотреть возможность применения менее принудительных мер, а также указать причины, ввиду которых эти меры считаются недостаточными для обеспечения частных или общественных интересов, затрагиваемых актом лишения свободы. Просто соображений административной оперативности или удобства недостаточно. Мы не видим, какая ценность или высший интерес могут оправдать идею, что эти фундаментальные гарантии личной свободы в государстве, руководствующемся принципом верховенства права, не могут или не должны применяться к задержанию лиц, обратившихся к властям с заявлением о предоставлении убежища.

По этой причине, в той степени, в какой эти требования должны быть охвачены понятием произвола, вопрос об *альтернативе* задержанию должен был бы быть изучен большинством судей по настоящему делу. Государство-ответчик не упоминает об этом вплоть до заключительных пунктов его аргументации, в которых, как ни парадоксально, оно признаёт, что «создание более эффективной системы рассмотрения большого количества заявлений о предоставлении убежища в стране сделало ненужным обращение к более широкому и более частому использованию полномочий властей по задержанию» (см. пункт 80 настоящего постановления). Тем самым четко признаётся, что альтернатива задержанию вероятно существовала, что давало возможность иметь дело с проблемой у ее источника, иными словами на уровне производства по заявлению о предоставлении убежища; это дополнительно подчеркивает тот факт, что задержание было неправильным ответом на правильный вопрос.

Европейская конвенция о защите прав человека не применяется в вакууме, она применяется в увязке с другими международными документами по защите фундаментальных прав человека. В этом отношении, говоря об *Организации Объединенных Наций*, статья 9 Международного пакта о гражданских и политических правах — которая запрещает произвольные аресты или содержание под стражей и применяется ко всем случаям лишения свободы, включая случаи в контексте системы иммиграционного контроля — была истолкована в прецедентной практике Комитета ООН по правам человека таким образом, что она означает, что задержание должно быть не просто законным, но не должно также производиться по соображениям административной оперативности (см. дело «Ван Альпен против Нидерландов» [*Van Alphen v. the Netherlands*], сообщение Комитета ООН по правам человека № 305/1988, документ ООН CCPR/C/39/D/305/1988 (1990 год)). Кроме того, задержание должно отвечать требованиям необходимости и пропорциональности. Наконец, судебная проверка законности и обоснованности задержания не должна ограничиваться оценкой его соответствия нормам национального законодательства, но должна также дать возможность установить — даже в случаях незаконного въезда в страну — оправдывают ли задержание лица имеющие к нему отношение конкретные факторы (вероятность того, что лицо скроется от властей, отказ лица от сотрудничества с властями и так далее) (см. дело «А. против Австралии» [*A. v. Australia*], сообщение Комитета ООН по правам человека № 560/1993, документ ООН CCPR/C/59/D/560/1993 (1997 год)). В своем решении по делу «Бахтияри против Австралии» [*Bakhtiyari v. Australia*], Комитета ООН по правам человека подтвердил, что судебная проверка законности и обоснованности задержания, которая не дает судам возможности пересмотреть основания задержания по существу не отвечает требованиям статьи 9 Международного пакта о гражданских и политических правах (см. дело «Бахтияри против Австралии», сообщение Комитета ООН по правам человека № 1069/2002, документ ООН CCPR/C/79/D/1069/2002 (2003 год)).

Что касается *Европейского союза*, следует упомянуть статью 18 Хартии основных прав Европейского союза, которая признаёт право беженцев на убежище по смыслу положений Женевской конвенции. Пункт 1 статьи 18 Директивы Совета Европейского союза (документ 2005/85/ЕС) от 1 декабря 2005 г. по вопросу о минимальных стандартах процедуры в государствах — членах Европейского союза по предоставлению и лишению статуса беженца (документ ОЈЕС L 326 от 13 декабря 2005 г., с. 13) предусматривает, что «государства-члены не должны содержать лицо под стражей по единственной причине, что это лицо является заявителем прошения о предоставлении убежища на территории страны». Это, на наш

взгляд, является минимальной гарантией, и содержание этой нормы является полезным дополнением к нормам статьи 7 Директивы Совета Европейского союза 2003/9/ЕС от 27 января 2003 г., излагающей минимальные стандарты приема лиц, обратившихся к властям с заявлением о предоставлении убежища, (документ ОЈЕС L 31 of 6 февраля 2003 г., с. 18). Пункты 3 и 4 статьи 23 Директивы Совета Европейского союза 2005/85/ЕС также предусматривают приоритетность или ускоренный порядок рассмотрения заявлений.

Что касается *Совета Европы*, то Рекомендация Комитета министров Совета Европы (документ Rec(2003)5) от 16 апреля 2003 г. по вопросу о мерах задержания лиц, обратившихся к властям с заявлением о предоставлении убежища, указывает, что к лицам, на которых распространяется действие первой части подпункта «f» пункта 1 статьи 5 Конвенции, не относятся «лица, обратившиеся к властям с заявлением о предоставлении убежища, которым предъявлены уголовные обвинения, или лица, которым было отказано в предоставлении убежища, задержанных до их высылки из принимающей страны» (пункт 2).

В Рекомендации далее указывается, что меры задержания лиц, обратившихся к властям с заявлением о предоставлении убежища, «должны быть применены только после тщательного изучения необходимости их применения в каждом индивидуальном случае. Меры задержания должны быть конкретными, временными, законными и должны применяться в течение наиболее кратчайшего срока. Таковые меры должны применяться в соответствии с предписаниями закона и со стандартами, установленными соответствующими международными актами <...>» (пункт 4). Наконец, «перед тем, как прибегнуть к мерам задержания, должны быть в каждом индивидуальном случае рассмотрены возможности применения альтернативных мер и мер, не связанных с лишением свободы» (пункт 6).

Суть вопроса по данному делу состоит в том, допустимо ли, чтобы Европейская конвенция о защите прав человека обеспечивала бы более низкий уровень защиты прав человека, чем признаётся и приемлется в других организациях.

В конечном счете, мы, что же, сейчас должны также согласиться с тем, что статья 5 Конвенции, которая играет основную роль в обеспечении контроля над произвольным задержанием, должна предоставлять более низкий уровень защиты прав человека, что касается вопроса об убежище и иммиграции, которые — в социальном и гуманитарном понимании — являются наиболее критическими вопросами, которые встанут перед нами в грядущие годы? Быть иностранцем — это что же преступление? Мы так не думаем.

Перевод с английского языка.

© Журнал «Права человека. Практика Европейского Суда по правам человека»



This translation was made and published with the financial support of the European Commission and the Council of Europe Joint Programme «Enhancing the capacity of legal professionals and law enforcement officials to apply the ECHR in domestic legal proceedings and practices»¹.

¹ Настоящий перевод был выполнен и опубликован при финансовой поддержке совместной программы Европейской комиссии и Совета Европы «Укрепление возможностей юристов и сотрудников правоохранительных органов в деле применения Европейской конвенции по правам человека во внутригосударственных судебных разбирательствах и в правоприменительной практике».