



## Дело «М.Н. и другие против Бельгии»<sup>1</sup>

Жалоба № 3599/18

### РЕШЕНИЕ ПО ВОПРОСУ ПРИЕМЛЕМОСТИ

По делу «М.Н. и другие против Бельгии» Европейский Суд по правам человека, заседая 5 марта 2020 г. Большой Палатой в составе:

Линос-Александра Сицилианоса, *Председателя Европейского Суда,*

Роберта Спано,  
Йона Фридрика Кьёльбро,  
Ангелики Нуссбергер,  
Пауля Лемменса,  
Хелен Келлер,  
Андре Потоцкого,  
Кшиштофа Войтычека,  
Юлии Антоанеллы Моток,  
Мартиньша Митса,  
Стефани Муру-Викстрём,  
Паулиине Коскело,  
Георгия А. Сергидеса,  
Марко Бошняка,  
Йована Илиевского,  
Иваны Йелич,  
Дариана Павли, *судей,*

а также при участии Йохана Каллеваерта, *заместителя Секретаря Большой Палаты Суда,* проведя заседания 24 апреля 2019 г. и 5 марта 2020 г., вынес следующее Решение:

### ПРОЦЕДУРА

1. Дело было инициировано жалобой № 3599/18, поданной против Бельгии в Европейский Суд по правам человека (далее – Европейский Суд) в соответствии со статьей 34 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее – Конвенция) двумя гражданами Сирийской Арабской Республики, состоящими в браке, а также двумя их несовершеннолетними детьми (далее – заявители) 10 января 2018 г.

2. Интересы заявителей в Европейском Суде представляли О. Штайн (O. Stein) и Л. Ламберт (L. Lambert), адвокаты, практикующие в г. Брюсселе. Власти Бельгии были представлены И. Нидлишпахер (I. Niedlispacher), Представителем

Бельгии при Европейском Суде по правам человека, сотрудником Федеральной государственной службы юстиции Бельгии.

3. Жалоба была передана на рассмотрение Второй Секции Европейского Суда (пункт 1 правила 52 Регламента Европейского Суда). 26 апреля 2018 г. Палата, созданная в рамках этой Секции, уведомила власти государства-ответчика о жалобах на нарушение статьи 3, пункта 1 статьи 6 (в части исполнения решения) и статьи 13 Конвенции. Остальные жалобы были объявлены неприемлемыми для рассмотрения по существу в соответствии с пунктом 3 правила 54 Регламента Европейского Суда. 20 ноября 2018 г. Палата уступила юрисдикцию в пользу Большой Палаты в отсутствие возражений сторон (статья 30 Конвенции).

5. Заявитель и власти Бельгии представили замечания по вопросам приемлемости и по существу дела. Кроме того, были получены замечания от следующих третьих сторон: властей Хорватии, Чешской Республики, Дании, Франции, Германии, Венгрии, Латвии, Нидерландов, Норвегии, Словакии и Соединенного Королевства, а также от Лиги прав человека (Human Rights league) (далее – LDH), Международной федерации за права человека (International Federation for Human Rights) (далее – FIDH), Центра по содействию защите индивидуальных прав человека в Европе (the Centre for Advice on Individual Rights in Europe) (далее – Центр AIRE), Голландского совета по делам беженцев (the Dutch Council for Refugees), Европейского совета по делам беженцев и вынужденных мигрантов (the European Council on Refugees and Exiles) (далее – ECRE), Международной комиссии юристов (the International Commission of Jurists), Ассоциации франкоязычных и германоязычных коллегий адвокатов (the Bar Council of French-speaking and German-speaking Lawyers) (далее – OBFG), которые получили разрешение представить письменные замечания (пункты 2 и 3 статьи 36 Конвенции).

6. 24 апреля 2019 г. во Дворце прав человека в Страсбурге состоялось открытое слушание (пункт 3 правила 59 Регламента Европейского Суда).

В заседании Европейского Суда участвовали:  
*от властей Бельгии:*

И. Нидлишпахер, Представитель Бельгии при Европейском Суде по правам человека,  
Е. Деррикс (E. Derricks), *представитель,*  
М. де Соуза (M. De Sousa),  
Г. Ванвитценбург (G. Vanwizenburg),  
А. Поль (A. Paul), *советники;*  
*от заявителей:*

О. Штайн,  
Л. Ламберт, *представители,*  
Й. Энглеберт (J. Englebert),  
Й. Каллеваерт (J. Callewaert), *советники;*  
*от властей Франции (третья сторона):*

Ф. Мерло (F. Merloz), Сопредставитель Франции при Европейском Суде по правам человека,

<sup>1</sup> Перевод с французского языка Е.Г. Кольцова.

Э. Лёблон (E. Leblond), *советник*;

*от властей Латвии (третья сторона):*

К. Лице (K. Līce), Представитель Латвии при Европейском Суде по правам человека,

Е.Л. Витола (E.L. Vītola), *советник*;

*от властей Норвегии (третья сторона):*

Мариус Эмберланд (Marius Emberland), Представитель Норвегии при Европейском Суде по правам человека;

*от властей Соединенного Королевства (третья сторона):*

Дж. Кокс (G. Cox), королевский адвокат, Генеральный атторней,

сэр Дж. Иэди (Sir J. Eadie),

Д. Бланделл (D. Blundell),

С. Мерфи (C. Murphy),

А. Сорнараджа (A. Sornarajah), *советники*,

К. Викрамасингхе (C. Wickremasinghe), Представитель Соединенного Королевства при Европейском Суде по правам человека;

*от OBFG:*

Ф. Кренц (F. Krenz), представитель.

7. Европейский Суд заслушал выступления И. Нидлишпахер, Е. Деррикс, О. Штайна, Л. Ламберта; Джоффри Кокса и Ф. Мерло от имени властей Соединенного Королевства, Франции, Латвии и Норвегии, Ф. Кренца, а также ответы Е. Деррикс, И. Нидлишпахер, Й. Энглеберта, Л. Ламберта, Й. Каллеваерта и О. Штайна на вопросы судей.

## ФАКТЫ

### А. СТАДИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОИЗВОДСТВА (ХОДАТАЙСТВА О ВЫДАЧЕ ВИЗЫ И ПРОИЗВОДСТВО В СЛУЖБЕ ПО ДЕЛАМ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И В АДМИНИСТРАТИВНЫХ СУДАХ)

8. В ходе административного производства заявители пытались, во-первых, получить документы, которые позволили бы им въехать в Бельгию и на законных основаниях проживать на ее территории в течение времени, необходимого для подачи официального ходатайства о предоставлении убежища; во-вторых, они инициировали производство в административных судах с целью обжаловать решение Службы по делам иностранных граждан об отказе в выдаче им виз. В свою очередь власти Бельгии в тех же судах возражали против выдачи виз.

#### 1. Решения об отказе в выдаче виз от 13 сентября 2016 г.

9. 22 августа 2016 г. заявители (супруги) в сопровождении одного из своих детей прибыли в Посольство Бельгии в Бейруте с целью подать заявления о выдаче виз им и двум их детям. К заяв-

лениям прилагалось письмо, составленное их бельгийским адвокатом и датированное 15 июля 2016 г., а также относящиеся к заявлениям документы.

10. Заявители запрашивали визы с ограниченным территориальным действием на основании статьи 25 Кодекса Сообщества о визах (см. ниже § 64). В качестве веских гуманитарных причин для применения этого положения заявители предоставили документы, подтверждавшие, что с точки зрения безопасности и санитарных условий они находились в абсолютно чрезвычайной ситуации в связи с вооруженным конфликтом в Сирии и, в частности, массированными артобстрелами г. Алеппо. Заявители утверждали, что их дом в г. Алеппо был уничтожен в результате бомбардировки, что они укрывались в доме их дяди, который покинул Сирию, что ввиду военного положения доступ к еде, воде и электричеству был затруднен, а также что дети больше не могли посещать школу. По этим причинам они желали покинуть г. Алеппо и получить визы, чтобы приехать в Бельгию и попросить убежища в этой стране, которая предоставила статус международной защиты (убежище или дополнительную защиту) в 2015 году подавляющему большинству сирийцев, подавших ходатайство о предоставлении убежища. Кроме того, они находились в контакте с бельгийской семьей, которая была готова предоставить им жилье.

11. 13 сентября 2016 г. Служба по делам иностранных граждан, административный орган, ответственный за выдачу виз (см. ниже § 45), вынес решения об отказе в выдаче «гуманитарных» виз заявителям и уведомил их о данных решениях по электронной почте 29 сентября 2016 г. через визовое управление Посольства Бельгии в Бейруте.

12. Служба по делам иностранных граждан указала, что запрошенные заявителями визы предназначались лишь для лиц, желавших совершить кратковременную поездку на территорию государства, входящего в Шенгенскую зону, по независящим от них причинам, таким как болезнь или смерть родственника, и не преследовавших цель поселиться в соответствующем государстве на постоянной основе. Однако, как отметила Служба по делам иностранных граждан, в связи с тем, что заявители сообщили о своем намерении подать ходатайство о предоставлении убежища по прибытии в Бельгию, они не могли обращаться за визой этого вида. По мнению Службы по делам иностранных граждан, выдача визы по гуманитарным причинам лицу, которое намеревается подать ходатайство о предоставлении убежища в Бельгии, создало бы прецедент, который мог бы привести к опасному отступлению от исключительного характера процедуры выдачи виз для краткосрочного пребывания. Служба по делам иностранных граждан добавила, что дипломатические и консульские представительства не указаны среди органов власти, в кото-

рые может быть подано ходатайство о предоставлении убежища на основании Королевского указа от 8 октября 1981 г. «О порядке въезда, пребывания, проживания и высылки иностранных граждан».

13. Наконец, Служба по делам иностранных граждан предложила заявителям просить о выдаче виз другого вида на основании законодательства Бельгии, которое позволяло им оставаться в Бельгии более 90 дней. После этого заявители подали заявление о выдаче таких виз, но оно было отклонено властями Бельгии в декабре 2016 года (см. ниже § 34).

14. Заявители обратились в Совет по урегулированию споров, касающихся иностранных граждан (далее – Совет по урегулированию споров), судебный орган, рассматривающий жалобы на решения Службы по делам иностранных граждан (см. ниже § 52), с ходатайством о приостановлении в порядке крайне срочного производства исполнения решений Службы по делам иностранных граждан от 13 сентября 2016 г. (см. выше § 11).

15. 7 октября 2016 г. Совет по урегулированию споров в порядке крайне срочного производства приостановил исполнение решений об отказе в выдаче виз и поручил бельгийским властям в течение 48 часов принять новые, надлежащим образом юридически обоснованные решения, в которых принималась бы во внимание чрезвычайно опасная ситуация в Сирии.

16. 6 марта 2017 г. Совет по урегулированию споров отметил, что не было подано ходатайство об отмене решений от 13 сентября 2016 г. об отказе в выдаче виз, и, соответственно, отменил приостановление исполнения решений об отказе в выдаче виз и обеспечительные меры. Кроме того, Совет по урегулированию споров подчеркнул, что, поскольку решения об отказе не были отменены, они продолжали действовать.

17. 8 февраля 2018 г. Государственный совет Бельгии оставил без удовлетворения жалобу заявителей, касающуюся правовых аспектов решения от 6 марта 2017 г., установив, что оно не противоречило сложившейся практике, и отклонив доводы заявителей о нарушении принципа правовой определенности и положений статей 3 и 13 Конвенции.

18. В тот же день Государственный совет Бельгии оставил без удовлетворения апелляционную жалобу властей Бельгии, касавшуюся правовых аспектов решения от 7 октября 2016 г. в связи с тем, что после отмены 6 марта 2017 г. решения о приостановлении исполнения отказов в выдаче виз обжалуемое решение больше не создавало для властей Бельгии негативных последствий.

## 2. Решения об отказе в выдаче виз от 10 октября 2016 г.

19. Во исполнение распоряжения Совета по урегулированию споров (см. выше § 15) Служба

по делам иностранных граждан 10 октября 2016 г. вынесла новые решения об отказе в выдаче виз, однако в этих решениях были изложены те же мотивы, что и в предыдущих решениях об отказе. В уведомлении, направленном по электронной почте адвокату заявителей, говорилось, что «[нельзя] толковать статью 3 Конвенции как обязывающую государства допускать на свою территорию всех лиц, находящихся в катастрофическом положении, так как это может привести к тому, что развитые страны будут обязаны принимать на своей территории всё население развивающихся стран, в которых идет война или которые опустошены природными бедствиями».

20. Решением от 14 октября 2016 г. Совет по урегулированию споров в порядке крайне срочного производства вновь приостановил исполнение решений об отказе в выдаче виз от 10 октября 2016 г. и поручил Службе по делам иностранных граждан в течение 48 часов принять новые юридически обоснованные решения.

21. Совет по урегулированию споров отметил, что он не мог принять довод властей Бельгии о том, что статья 3 Конвенции, будучи разумно толкуемой, не создавала для государств – членов Совета Европы обязательство допускать на свою территорию население, столкнувшееся на родине с хаосом или опасностью. Кроме того, Совет по урегулированию споров напомнил о характере *res judicata*<sup>1</sup> его решений, в частности, решения от 7 октября 2016 г., которое, тем не менее, не было исполнено. Наконец, повторив формулировки из своего решения от 7 октября 2016 г., Совет по урегулированию споров признал, что Служба по делам иностранных граждан не выполнила формальную обязанность по указанию мотивов принимаемых решений и не учла тревожную ситуацию в Сирии и серьезный риск нарушения статьи 3 Конвенции.

22. Заявители подали ходатайство об отмене решений Службы по делам иностранных граждан от 10 октября 2016 года. 24 марта 2017 г. Совет по урегулированию споров оставил ходатайство заявителей без удовлетворения на основании того, что решения об отказе в выдаче виз, принятые Службой по делам иностранных граждан 13 сентября 2016 г. (см. выше § 11), вступили в силу, вследствие чего заявители утратили право оспаривать последующие решения.

23. 17 мая 2018 г. Государственный совет Бельгии оставил без удовлетворения административную апелляционную жалобу по вопросам права, поданную заявителями. В своем решении он основывался на толковании Судом Европейского союза статей 1 и 25 Визового кодекса, который 7 марта

<sup>1</sup> Принцип «*res judicata*» предполагает – описывая это в упрощенном виде – недопустимость повторного рассмотрения однажды решенного дела или дела по тождественному вопросу со вступившим в законную силу решением (*примеч. переводчика*).

2017 г. признал, что Визовый кодекс касался лишь пребывания сроком до 90 дней, вследствие чего он не применялся в контексте подачи ходатайства об убежище, рассмотрение которого неизбежно влекло более длительное пребывание на территории государства (см. ниже §§ 71–73).

### 3. Решения об отказе в выдаче виз от 17 октября 2016 г.

24. 17 октября 2016 г. Служба по делам иностранных граждан снова вынесла решения об отказе в выдаче виз, сославшись на те же основания, что и в предыдущих решениях об отказе.

25. 20 октября 2016 г. Совет по урегулированию споров, по большей части повторив суть своих предыдущих решений, приостановил исполнение решений об отказе в выдаче виз от 17 октября 2016 г. Кроме того, учитывая непосредственную опасность, угрожающую заявителям, последовательное несоблюдение властями Бельгии принципа *res judicata* и важность обеспечения эффективности средства правовой защиты, Совет по урегулированию споров счел, что имелись основания для вынесения властям Бельгии предписания о выдаче заявителям в течение 48 часов пропусков или виз со сроком действия три месяца.

26. 24 марта 2017 г. Совет по урегулированию споров оставил без удовлетворения ходатайство об отмене указанных решений и распорядился о снятии приостановления исполнения решений об отказе в выдаче виз и отмене обеспечительных мер, ссылаясь на те же основания, что и в своем первом решении, принятом той же датой (см. выше § 22).

27. 17 мая 2018 г. апелляция по вопросам права на решение Совета по урегулированию споров была оставлена Государственным советом Бельгии без удовлетворения по тем же основаниям, что были изложены в вышеупомянутом решении этого органа, принятом той же датой (см. выше § 23).

## В. СТАДИЯ СУДЕБНОГО РАЗБИРАТЕЛЬСТВА (ПРОИЗВОДСТВО В ГРАЖДАНСКИХ СУДАХ ПО ВОПРОСУ ИСПОЛНЕНИЯ РЕШЕНИЯ СОВЕТА ПО УРЕГУЛИРОВАНИЮ СПОРОВ ОТ 20 ОКТЯБРЯ 2016 г.)

28. Обращаясь в суд, заявители ставили перед собой цель добиться исполнения решения Совета по урегулированию споров от 20 октября 2016 г., на основании которого они получили право на законных основаниях въехать на территорию Бельгии, поскольку властям Бельгии было предписано выдать им разрешение на въезд и пребывание в стране сроком на три месяца, а впоследствии также исполнения постановления Брюссельского апелляционного суда от 7 декабря 2016 г. В свою

очередь власти Бельгии возражали относительно исполнения указанных решений, своей цели они добились с вынесением решения апелляционного суда от 30 июня 2017 г.

### 1. Разбирательство, инициированное заявителями перед судьей по срочным делам

29. Заявители через судебного пристава направили официальное требование властям Бельгии об исполнении решения Совета по урегулированию споров от 20 октября 2016 г. (см. выше § 25). В связи с тем, что данный шаг не принес результатов, заявители подали одностороннее ходатайство председателю Франкоязычного суда первой инстанции г. Брюсселя (далее – суд первой инстанции).

30. 25 октября 2016 г. исполняющий обязанности председателя суда первой инстанции признал, что неисполнение Службой по делам иностранных граждан решения Совета по урегулированию споров, несмотря на то, что это решение подлежало немедленному исполнению, представляло собой «недопустимое неправомерное действие», и предписал властям Бельгии в срочном порядке исполнить решение Совета по урегулированию споров от 20 октября 2016 г. и выдать заявителям визы или пропуска, назначив штраф за неисполнение решения в отношении каждого из заявителей в размере 1 000 евро в день.

31. Выполняя требование, предусмотренное решением председателя по одностороннему ходатайству, заявители подали иск *inter partes*<sup>1</sup> против властей с тем, чтобы подтвердить судебный приказ от 25 октября 2016 года. 7 ноября 2016 года другой судья, исполнявший обязанности председателя суда первой инстанции, признал иск заявителей приемлемым, но необоснованным, сочтя, что нельзя критиковать власти Бельгии за то, что они добровольно не исполнили решение Совета по урегулированию споров, даже если оно подлежало немедленному исполнению, поскольку власти Бельгии планировали обжаловать законность указанного решения в порядке апелляционного производства в соответствии с законом. Судья также признал, что, поскольку законодатель не предоставил Совету по урегулированию споров полномочия по назначению штрафа за неисполнение, у суда первой инстанции также не было подобных полномочий в рассматриваемом деле.

32. Брюссельский апелляционный суд рассмотрел апелляционную жалобу заявителей и вынес 7 декабря 2016 г. постановление об изменении определения от 7 ноября 2016 г. Суд признал, что заявители могли опираться на то, что оспариваемое решение носило обязательный характер и подлежало исполнению, а также на их субъективное право требовать его соблюдения и добиваться пре-

<sup>1</sup> *Inter partes* (лат.) – между сторонами (примеч. переводчика).

кращения вреда, причиненного им в результате неисполнения судебного решения, представлявшего собой «неправомерное действие» и явное нарушение. Суд счел, кроме того, что, несмотря на отсутствие какого-либо производства по отмене решений об отказе в выдаче виз от 13 сентября 2016 г., поданная заявителями апелляционная жалоба не была полностью лишена смысла.

**33.** Соответственно, апелляционный суд предписал властям Бельгии исполнить решение Совета по урегулированию споров от 20 октября 2016 г., в соответствии с которым бельгийские государственные органы должны были выдать заявителям визы или пропуска, признал, что это судебное решение подлежало немедленному приведению в исполнение, и, наконец, назначил штраф за неисполнение решения в отношении каждого из заявителей в размере 1 000 евро в день.

**34.** В письмах от 12 и 13 декабря 2016 г. юристы властей Бельгии проинформировали заявителей о том, что власти Бельгии отказали им в выдаче пропусков или виз для долгосрочного пребывания, запрошенных заявителями в качестве альтернативы так называемым гуманитарным визам. Они посоветовали заявителям обратиться к властям Ливана с заявлением о выдаче виз и призвали заявителей не продолжать процедуру приведения в исполнение постановления апелляционного суда от 7 декабря 2016 г., учитывая, что аналогичное дело находилось на рассмотрении Суда Европейского союза (см. ниже §§ 71–73).

**35.** Заявители указали, что они не могли последовать рекомендациям властей Бельгии и намеревались добиваться исполнения постановления Брюссельского апелляционного суда ввиду неотложного характера их ситуации и ужасающих гуманитарных условий, в которых преимущественно находились сирийцы на территории Ливана. 13 декабря 2016 г. властям Бельгии было вручено предписание об оплате начисленных штрафов.

**36.** 27 февраля 2017 г. власти Бельгии подали апелляционную жалобу по вопросам права на постановление апелляционного суда от 7 декабря 2016 г. По состоянию на дату вынесения настоящего Постановления производство по указанной апелляционной жалобе не завершено.

## **2. Разбирательство, инициированное заявителями перед судьей по срочным делам**

**37.** 13 декабря 2016 г. власти Бельгии, желая приостановить исполнение постановления Брюссельского апелляционного суда от 7 декабря 2016 г., подали председателю суда первой инстанции г. Брюсселя, производство в котором ведется на нидерландском языке, соответствующее одностороннее ходатайство, которое было отклонено в тот же день. Однако апелляционный суд, рассмотрев жалобу властей Бельгии, изменил решение суда

первой инстанции, вынеся соответствующее постановление 14 декабря 2016 г. Апелляционный суд принял во внимание намерение властей Бельгии довести до сведения судьи по вопросам исполнительного производства информацию о трудностях исполнения постановления от 7 декабря 2016 г. и предписал заявителям не добиваться исполнения до момента вынесения судьей по вопросам исполнительного производства решения о законности исполнительного производства и о праве государства ограничивать размер подлежащих уплате штрафов.

## **3. Производство по вопросам, касающимся трудностей исполнения постановления апелляционного суда от 7 декабря 2016 г. (наложение ареста на имущество)**

**38.** 15 декабря 2016 г. заявители обратились к судье по вопросам исполнительного производства при Франкоязычном суде первой инстанции г. Брюсселя с иском против властей Бельгии, направленном на приведение в исполнение предписания об оплате начисленного штрафа.

**39.** В тот же день власти Бельгии инициировали производство в отношении заявителей, обратившись к судье по вопросам исполнительного производства при суде первой инстанции г. Брюсселя, производство в котором ведется на нидерландском языке, с ходатайством о приостановлении исполнения основного наказания, вытекающего из решения Совета по урегулированию споров от 20 октября 2016 г. (обязательство по выдаче виз или пропусков), и/или о приостановлении исполнения постановления апелляционного суда от 7 декабря 2016 г., и/или о предотвращении иных исполнительных действий, таких как штрафные платежи. В качестве альтернативы власти Бельгии просили суд признать, что были соблюдены условия для внесения взыскиваемой суммы в депозит суда.

**40.** Два производства, инициированные в различных судах, привели к спорам о подсудности и вынесению противоречащих решений. В конечном счете первым в Брюссельском апелляционном суде был рассмотрен иск, поданный властями Бельгии (см. выше § 35). В постановлении от 30 июня 2017 г. коллегия апелляционного суда, производство в которой ведется на нидерландском языке, признала, что решение Совета по урегулированию споров от 20 октября 2016 г. утратило силу, так как заявители не подали ходатайство об отмене решений об отказе в выдаче им виз от 13 сентября 2016 г. Соответственно, постановление апелляционного суда от 7 декабря 2016 г. также утратило силу, так как решения Службы по делам иностранных граждан об отказе в выдаче виз от 13 сентября 2016 г. вступили в силу и перестали подлежать обжалованию перед тем, как властям Бельгии был назначен штраф.

41. Заявители не подали апелляционную жалобу по вопросам права на постановление Брюссельского апелляционного суда от 30 июня 2017 г. на основании того, что такая жалоба не имела разумных шансов на успех, по мнению адвоката Кассационного суда, назначенного им Комиссией по предоставлению судебной помощи.

42. 20 декабря 2017 г. франкоязычный судья по вопросам исполнительного производства при суде первой инстанции г. Брюсселя, рассматривавший иск заявителей от 15 декабря 2016 г., признал, что дело утратило смысл после вынесения Брюссельским апелляционным судом постановления от 30 июня 2017 г.

## ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА

### А. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА ГОСУДАРСТВА-ОТВЕТЧИКА

#### 1. Порядок выдачи виз

##### (а) Положения законодательства

43. Статья 2/1 Закона от 15 декабря 1980 г. «О порядке въезда, пребывания, проживания и высылки иностранных граждан» (далее – Закон об иностранных гражданах) предусматривает два вида виз: краткосрочные визы сроком до 90 дней (визы типа «С») и долгосрочные визы сроком более 90 дней (визы типа «D»). В Законе 1980 года не предусмотрена возможность выдачи визы по гуманитарным причинам.

44. Визы проставляются в паспортах дипломатическими и консульскими представительствами Бельгии в иностранных государствах. Посольства и консульства не имеют права отказывать в выдаче визы. Соответственно, когда заявление о выдаче визы требует более тщательного изучения, оно пересылается в Службу по делам иностранных граждан (см. ниже § 45).

45. Принятие решения о выдаче визы находится в рамках дискреционных полномочий министра (в период времени, относящийся к обстоятельствам дела, – государственного секретаря по вопросам убежища и миграции) и его представителя – уполномоченного должностного лица Службы по делам иностранных граждан. Служба по делам иностранных граждан является административным органом, подотчетным министру, который практически отвечает за все решения, касающиеся въезда, пребывания, проживания и высылки иностранных граждан.

46. Порядок выдачи краткосрочных виз регулируется Кодексом Сообщества о визах, который подлежит прямому применению в Бельгии (см. ниже

§§ 62–65). Такие визы, действуя как правило на территории всех государств, входящих в Шенгенскую зону, в исключительных случаях могут выдаваться «с ограниченным территориальным действием», например, «по гуманитарным причинам» (статья 25 Визового кодекса, см. ниже § 71).

47. Долгосрочные визы, находясь вне сферы регулирования законодательства Европейского союза (см. ниже §§ 71–73), регулируются статьями 9–13 Закона 1980 года. Пункт 1 статьи 9 предусматривает, что «для того, чтобы иметь возможность оставаться на территории Королевства сверх срока, установленного в статье 6 [то есть более 90 дней], иностранный гражданин, случай которого не перечислен в статье 10 [случаи автоматического предоставления разрешения на пребывание на территории более трех месяцев], должен получить соответствующее разрешение у министра или его представителя». Пункт 1 статьи 13 предусматривает, что, если иное прямо не установлено, долгосрочное разрешение на пребывание предоставляется на определенный срок. В соответствии с пунктом 2 статьи 13 срок этого разрешения может быть продлен решением министра или его представителя.

##### (б) Правоприменительная практика

48. Бельгийский федеральный центр по анализу миграционных потоков, защите основных прав иностранных лиц и борьбе с торговлей людьми, называемый «Мирия» (Mugia), независимое публичное учреждение, провел в 2017 и 2019 годах исследование практики выдачи виз по гуманитарным причинам.

49. В исследовании центра «Мирия» подчеркивалось, что, учитывая дискреционный характер полномочий министра и Службы по делам иностранных граждан, а также отсутствие критериев удовлетворения или отказа в выдаче так называемых гуманитарных виз, невозможно точно определить ситуации, в которых требование предоставления виз данного вида является обоснованным. Тем не менее центр смог выделить общие очертания проводимой политики.

50. До постановления Суда Европейского союза от 7 марта 2017 г. (см. ниже §§ 71–73) визы для краткосрочного пребывания могли выдаваться по гуманитарным причинам лицам, находящимся в тяжелом физическом состоянии или гуманитарном положении; иностранным гражданам, которым власти Бельгии предоставили возможность подать ходатайство о предоставлении убежища в Бельгии; лицам, на которых распространяются программы переселения, реализуемые Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, а также – в Бельгии – Службой Генерального комиссара по делам беженцев и лиц без гражданства; лицам, ходатайствующим о предоставлении убе-

жища, которые участвовали в чрезвычайной спасательной операции, по поручению Государственного секретаря по вопросам убежища и миграции.

51. Большая часть так называемых гуманитарных виз для долгосрочного пребывания выдается членам семей, не соответствующих предъявляемым законом требованиям для воссоединения семей. После вынесения постановления Суда Европейского союза от 7 марта 2017 г. лицам, желающим ходатайствовать о предоставлении убежища в Бельгии, выдаются только визы для долгосрочного пребывания.

### (с) Обжалование

52. Решение Службы по делам иностранных граждан об отказе в выдаче визы может быть обжаловано лицом, просящим о выдаче визы, в Совет по урегулированию споров, который представляет собой административный суд, выносящий решения коллегиально или единолично.

53. Обжалование решения Службы по делам иностранных граждан не приостанавливает его исполнение. По этой причине статья 39/82 Закона об иностранных гражданах предусматривает возможность подачи ходатайства о приостановлении исполнения либо в «общем» порядке, либо в «порядке крайне срочного» производства. Как правило, ходатайства о приостановлении исполнения и об отмене решения должны подаваться в одном заявлении, за исключением случаев крайней срочности, когда ходатайство о приостановлении исполнения может быть подано отдельно от ходатайства об отмене решения. Однако в этом случае ходатайство об отмене решения должно быть подано в течение 30 дней с момента уведомления о решении об отказе в выдаче визы, в противном случае отменяются приостановление исполнения и иные временные меры, принятые до подачи ходатайства об отмене решения. Исполнение решения может быть приостановлено лишь в случае, если приведены достаточно серьезные основания, оправдывающие отмену обжалуемого акта, и если безотлагательное исполнение решения может причинить тяжкий вред, исправление которого является затруднительным.

54. В соответствии со статьей 39/67 Закона об иностранных гражданах на решение Совета по урегулированию споров может быть подана апелляционная жалоба по вопросам права в Государственный совет Бельгии.

## 2. Судебное разбирательство

55. В соответствии со статьями 144 и 145 Конституции Бельгии суды обладают юрисдикцией по рассмотрению споров, предметом которых являются субъективные права.

56. Статья 584 Судебного кодекса Бельгии предусматривает возможность обращения к председателю суда первой инстанции в порядке срочного производства или с *ex parte* ходатайством<sup>1</sup>:

«Председатель суда первой инстанции выносит предварительное решение по любым вопросам, кроме прямо исключенных из компетенции судов, в случае если он признает соответствующий вопрос срочным.

...

Обращение к председателю по указанному вопросу осуществляется в порядке срочного производства или – в случае крайней необходимости – путем ходатайства *ex parte*...».

57. Решение суда первой инстанции подлежит апелляционному обжалованию, а на апелляционное постановление может быть подана апелляционная жалоба по вопросам права.

58. При возникновении трудностей с приведением в исполнение судебного решения, предусматривающего обязанность уплаты штрафов, любая заинтересованная сторона может обратиться к судье по вопросам исполнительного производства на основании статьи 1498 Судебного кодекса Бельгии, но подача такого заявления не приостанавливает исполнение решения.

## В. НОРМЫ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА И ПРАВА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

### 1. Международное право

59. Подпункт 2 пункта А статьи 1 Конвенции о статусе беженцев, подписанной в г. Женеве 28 июля 1951 г., дополненной принятым в г. Нью-Йорке 31 января 1967 г. Протоколом (далее – Женевская конвенция), предусматривает, в частности, что беженцем является любое лицо, которое в силу обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие подобных опасений.

60. Пункт 1 статьи 33 Женевской конвенции предусматривает, что Договаривающиеся Государства не будут никоим образом высылать или возвращать беженцев на границу страны, где их жизни или свободе угрожает опасность вследствие их расы, религии, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений.

<sup>1</sup> Рассматриваемым без участия другой стороны (*примеч. редактора*).

## 2. Право Европейского союза

(а) Хартия Европейского союза по правам человека

61. Хартия Европейского союза по правам человека содержит, в частности, следующие положения:

– статья 18, которая предусматривает, что право на убежище гарантируется с учетом должного соблюдения правил Женевской конвенции, а также в соответствии с Договором о Европейском союзе и Договором о функционировании Европейского союза;

– пункт 1 статьи 51, который предусматривает, что положения Хартии адресованы институтам, органам, учреждениям и агентствам Европейского союза с должным учетом принципа субсидиарности, а также государствам-членам в тех случаях, когда они имплементируют право Европейского союза;

– пункт 3 статьи 52, который гласит, что в той мере, в которой Хартия содержит права, корреспондирующие правам, гарантированным Конвенцией, значение и объем данных прав должны быть такими же, как предусмотрено Конвенцией, хотя данное положение не препятствует праву Европейского союза предусматривать более широкую защиту.

(b) Вторичное право Европейского союза

(i) Визовый кодекс

62. В соответствии со статьей 1 Регламента (ЕС) № 810/2009 Европейского парламента и Совета Европейского союза от 13 июля 2009 г., которым введен в действие Кодекс Сообщества о визах (далее – Визовый кодекс), который имеет прямое действие в государствах – членах Европейского союза, Регламент устанавливает процедуры и условия выдачи виз для транзита по территории или для предполагаемых пребываний на территории государств-членов продолжительностью не более 90 дней на протяжении любого периода в 180 дней. Подпункты «а» и «б» пункта 2 статьи 2 Визового кодекса устанавливают, что под «визой» понимается «разрешение, предоставляемое государством-членом» в целях «транзита по территории или предполагаемого пребывания на территории государств-членов общей продолжительностью не более 90 дней на протяжении любого периода в 180 дней» или «транзита через международную транзитную зону аэропортов государств-членов».

63. Пункт 4 статьи 23 Визового кодекса (Решение по заявлению) предусматривает, что, если заявление не было отозвано, по нему могут быть приняты, в частности, следующие решения: выдать единую визу согласно статье 24 кодекса, выдать

визу с ограниченным территориальным действием согласно статье 25 кодекса или отказать в визе согласно статье 32.

64. Статья 25 Визового кодекса (Выдача визы с ограниченным территориальным действием) гласит:

«1. Виза с ограниченным территориальным действием выдается в порядке исключения в следующих случаях:

а) когда государство-член по гуманитарным причинам, по соображениям национального интереса или во исполнение международных обязательств считает необходимым:

i) отступить от принципа соблюдения условий въезда, предусмотренных в подпунктах “а”, “с”, “d” и “e” параграфа 1 статьи 5 Шенгенского кодекса о границах;

ii) выдать визу...».

65. Статья 32 Визового кодекса (Отказ в визе) предусматривает:

«1. Без ущерба параграфу 1 статьи 25 в визе отказывается:

...

б) если имеются разумные сомнения по поводу подлинности представленных ходатайствующим лицом подтверждающих документов или достоверности их содержания, по поводу надежности сделанных запрашивающих лицом заявлений или его намерения покинуть территорию государств-членов до истечения запрашиваемой визы».

(ii) Шенгенский кодекс о границах

66. Статья 4 Регламента (ЕС) 2016/399 Европейского парламента и Совета Европейского союза от 9 марта 2016 г. о Кодексе Союза о режиме пересечения людьми границ (Шенгенский кодекс о границах) предусматривает, что при применении Регламента государства-члены должны действовать в строгом соответствии с применимым законодательством Европейского союза, в том числе Хартии Европейского союза о правах человека; с применимым международным правом, в том числе Женевской конвенцией; с их обязательствами, связанными с доступом к международной защите, в частности, в соответствии с принципом невысылки, и в соответствии с основополагающими правами.

67. Статья 6 Шенгенского кодекса о границах (Условия въезда для граждан третьих стран) предусматривает:

«1. В целях предполагаемого пребывания на территории государств – членов ЕС продолжительностью не более 90 дней в течение любого периода в 180 дней, которое требует принимать во внимание период в 180 дней, предшествующий каждому дню пребывания, предусмотрены следующие условия въезда для граждан третьих стран:

(а) они обладают действительным проездным документом...

(b) они обладают действительной визой, если она требуется... за исключением случаев, когда они обладают действительным видом на жительство или действительной визой для долгосрочного пребывания;

(c) они обосновывают цель и условия предполагаемого пребывания и располагают достаточными средствами к существованию...

(d) они не являются лицами, в отношении которых в рамках [Шенгенской информационной системы] выдано предупреждение с целью отказа во въезде;

(e) они не рассматриваются в качестве лиц, представляющих угрозу для общественного порядка, внутренней безопасности, здоровья населения или международных отношений любого из государств-членов, в частности, если по тем же самым причинам в национальных базах данных государств-членов не было выдано предупреждение с целью отказа во въезде».

### (iii) Дублинский регламент

**68.** Статья 1 Регламента (ЕС) № 604/2013 Европейского парламента и Совета Европейского союза от 26 июня 2013 г., устанавливающего критерии и механизмы определения государств-членов Европейского союза, ответственных за проверку ходатайств о предоставлении международной защиты, поданных гражданами третьих стран или лицами без гражданства в одном из государств – членов Европейского союза» (далее – Дублинский регламент), предусматривает следующее:

«Настоящий Регламент устанавливает критерии и механизмы определения государств – членов ЕС, ответственных за проверку ходатайств о предоставлении международной защиты, поданных гражданами третьих стран или лицами без гражданства в одном из государств – членов Европейского союза...».

**69.** Пункт 1 статьи 3 Дублинского регламента предусматривает:

«Государства – члены Европейского союза должны проводить проверку любого ходатайства о предоставлении международной защиты, поданного гражданином третьей страны или лицом без гражданства на территории одного из них, в том числе на границе или в транзитных зонах...».

### (iv) Директива об общих процедурах

**70.** Статья 3 Директивы Европейского парламента и Совета Европейского союза № 2013/32/ЕС от 26 июня 2013 г. об общих процедурах для предоставления и отмены международной защиты (переработанная) гласит:

«1. Настоящая Директива должна применяться ко всем ходатайствам о предоставлении международной защиты, поданным на территории государств – членов Европейского союза, в том числе на их границе, в территориальных водах

или в транзитных зонах, а также ко всем случаям отмены международной защиты.

2. Настоящая Директива не должна применяться к ходатайствам о предоставлении дипломатического или территориального убежища, поданным в представительства государств – членов Европейского союза...».

### (c) Практика Суда Европейского союза

**71.** В Суд Европейского союза поступило ходатайство о вынесении предварительного решения по вопросу, возникшему в связи с вынесением генеральной ассамблеей Совета по урегулированию споров решения от 8 декабря 2016 г. по делу, обстоятельства которого были схожи с обстоятельствами настоящего дела (дело «X и X против Бельгии» (X and X v. Belgium, C638/16 PPU). Данное дело стало следствием отказа Службы по делам иностранных граждан в удовлетворении заявления о выдаче визы с ограниченным территориальным действием, поданного сирийской семьей на основании подпункта «а» пункта 1 статьи 25 Визового кодекса в Посольство Бельгии в Бейруте. Совет по урегулированию споров, получив ходатайство в порядке крайне срочного производства о приостановлении исполнения решений, просил Суд Европейского союза разъяснить объем международных обязательств, предусмотренных статьей 25 Визового кодекса.

**72.** В постановлении от 7 марта 2017 г. Суд Европейского союза напомнил, что в соответствии со статьей 1 Визового кодекса данный Регламент касался выдачи виз для пребывания на территории государств-членов продолжительностью не более 90 дней. В рассмотренном деле заявления о выдаче виз были поданы с целью просить убежища и, соответственно, получить вид на жительство со сроком, не ограниченным 90 днями. Суд Европейского союза отметил, что рассматриваемые заявления, хотя они и были формально поданы на основании статьи 25 Визового кодекса, не попадали под действие данного кодекса, в частности подпункта «а» пункта 1 статьи 25. Кроме того, поскольку законодатель Европейского союза не принял каких-либо актов, регулирующих вопросы выдачи государствами-членами виз или долгосрочных видов на жительство по гуманитарным причинам, рассматриваемые заявления подлежали рассмотрению исключительно в соответствии с положениями внутригосударственного законодательства.

**73.** Суд Европейского союза уточнил, что иной вывод подрывал бы общую структуру системы, сформированной Европейским союзом для определения государства-члена, ответственного за рассмотрение ходатайства о предоставлении международной защиты, и подразумевал бы, что Визовый кодекс требовал от государств-членов разрешать гражданам третьих стран подавать в дипломатические и консульские представительства государств-

членов, находящихся на территории третьих стран, ходатайства о международной защите. Однако Визовый кодекс не преследовал подобных целей, так как в его задачи не входит гармонизация законодательства государств-членов о международной защите.

## ЖАЛОБЫ

74. Заявители жаловались, что решение властей Бельгии об отказе в выдаче им так называемых гуманитарных виз поставило их в положение, не совместимое с положениями статьи 3 Конвенции (запрещение пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения), без возможности эффективно исправить данное нарушение в соответствии с требованиями статьи 13 Конвенции (право на эффективное средство правовой защиты).

75. Далее заявители жаловались на нарушение пункта 1 статьи 6 Конвенции (право на справедливое судебное разбирательство) и статьи 13 Конвенции, поскольку они не могли добиться исполнения постановления Брюссельского апелляционного суда от 7 декабря 2016 г., в соответствии с которым власти Бельгии обязаны были исполнить решение Совета по урегулированию споров от 20 октября 2016 г., которым властям Бельгии было предписано выдать заявителям визы, запрошенные на основании статьи 3 Конвенции.

## ПРАВО

### А. СТАТЬИ 3 И 13 КОНВЕНЦИИ

76. Статья 3 Конвенции гласит:

«Никто не должен подвергаться ни пыткам, ни бесчеловечному или унижающему достоинство обращению или наказанию».

77. Статья 13 Конвенции гласит:

«Каждый, чьи права и свободы, признанные в настоящей Конвенции, нарушены, имеет право на эффективное средство правовой защиты в государственном органе, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве».

78. Власти государства-ответчика утверждали, что жалобы на нарушение статей 3 и 13 Конвенции были неприемлемыми для рассмотрения по существу *ratione loci*<sup>1</sup>, поскольку заявители не находились под юрисдикцией властей Бельгии по смыслу статьи 1 Конвенции, которая гласит:

«Высокие Договаривающиеся Стороны обеспечивают каждому, находящемуся под их юрисдикцией, права и свободы, определенные в разделе I... Конвенции».

<sup>1</sup> *Ratione loci* (лат.) – по основаниям места, ввиду обстоятельств, связанных с местом (примеч. переводчика).

## 1. Доводы сторон по вопросам юрисдикции

### (а) Власти государства-ответчика

79. Власти Бельгии подчеркнули, что в соответствии с прочно устоявшейся практикой статья 1 Конвенции отражала обычное и преимущественно территориальное понимание юрисдикции государства, и остальные основания юрисдикции имели исключительный характер и требовали особого обоснования в зависимости от обстоятельств каждого конкретного дела и применимых норм международного права, без отрыва от общего контекста. В настоящем деле заявители территориально не были под юрисдикцией властей Бельгии, так как они не находились на территории государства-ответчика, а в соответствии с Венской Конвенцией о дипломатических сношениях от 18 апреля 1961 г. посольства не считаются частью территории государства, которое они представляют. Не применимы к настоящему делу и исключительные случаи осуществления властями Бельгии экстерриториальной юрисдикции, определенные в Решении Большой Палаты Европейского Суда по делу «Банкович и другие против Бельгии и других Договаривающихся Сторон» (*Banković and Others v. Belgium and Others*), жалоба № 52207/99, *ECHR* 2001-XII).

80. По мнению властей Бельгии, речь не шла, в частности, об актах, повлекших эффект за пределами территории государства, так как единственным эффектом принятия решений об отказе в выдаче краткосрочных виз было предотвращение въезда заявителей на территорию Бельгии для краткосрочного пребывания, и эти решения не повлияли каким-либо образом на их ситуацию в Ливане или Сирии. Также неприменимым был сценарий действий, совершенных за пределами территории Бельгии сотрудниками дипломатических миссий или консульских учреждений. В отличие от других рассмотренных Европейским Судом дел, касавшихся подобных действий, в настоящем деле сотрудники посольства не осуществляли властных полномочий или контроля в отношении первого заявителя, который пользовался свободой передвижения, и не совершали актов, затрагивающих заявителя.

81. Наконец, ссылаясь на Решение Европейского Суда по делу «Абдул Вахаб Хан против Соединенного Королевства» (*Abdul Wahab Khan v. United Kingdom*) от 28 января 2014 г., жалоба № 11987/11, и Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Маркович и другие против Италии» (*Markovic and Others v. Italy*), жалоба № 1398/03, *ECHR* 2006-XIV), власти Бельгии утверждали, что тот факт, что заявители имели доступ к бельгийским административным и судебным процедурам с целью добиться рассмотрения их заявлений о выдаче виз и обжалования принятых решений, не влиял на юрисдикцию властей

Бельгии в отношении заявителей. Иной вывод предполагал бы фактически универсальное применение Конвенции, поскольку Договаривающиеся Государства имеют посольства по всему миру, и любой иностранный гражданин может обратиться в посольство с заявлением о выдаче визы.

*(b) Заявители*

**82.** Заявители утверждали, что бельгийские суды неоднократно признавали, что, хотя заявители находились за пределами территории Бельгии, на них распространялась юрисдикция Бельгии, и, соответственно, эти же суды применили статью 3 Конвенции. Действительно, из практики Европейского Суда ясно следовало, что ответственность государств могла возникнуть в связи с совершением органами государственной власти действий, эффект которых распространялся за пределы территории государства.

**83.** В настоящем деле органы власти Бельгии, рассматривавшие заявления заявителей о выдаче виз, вынесли решения в качестве сотрудников Службы по делам иностранных граждан или дипломатической миссии под контролем властей Бельгии. При принятии данных решений представители государства осуществляли государственную функцию пограничного контроля. Когда государство установило правила въезда на его территорию, условия пребывания и проживания на этой территории, как и при осуществлении им своих властных полномочий в этой области и принятии решений по заявлениям о выдаче визы, оно действовало во исполнение суверенных полномочий, признанных в соответствии с международным правом. Таким образом, имело место проявление юрисдикции государства, которая осуществлялась независимо от места, от того, какие органы, территориальные или консульские, ее осуществляли, и независимо от того, осуществляли ли органы, фактический или физический контроль в отношении заинтересованных лиц.

**84.** Далее заявители обратили внимание на практику Европейского Суда по вопросу высылки, сформировавшуюся после Постановления по делу «Сёринг против Соединенного Королевства» (*Soering v. United Kingdom*) от 7 июля 1989 г., Series A, № 161), в котором Европейский Суд признал, что Договаривающаяся Сторона Конвенции может быть признана ответственной за экстерриториальные последствия принятия решений при наличии риска, что высылаемое лицо может подвергнуться пыткам или жестокому обращению, а также за последствия бездействия, которое может быть вменено ему, выражающегося в принятии мер по предупреждению или пресечению подобных рисков.

**85.** Наконец, заявители считали, что упоминавшееся выше Решение Европейского Суда по делу «Абдул Вахаб Хан против Соединенного Коро-

левства» (*Abdul Wahab Khan v. United Kingdom*) было неприменимо в настоящем деле. Заявитель в том деле пытался установить юрисдикционную связь его жалобы на нарушение статьи 3 Конвенции исключительно на основании производства в Специальной иммиграционной апелляционной комиссии (СИАК), хотя, во-первых, это апелляционное производство преследовало иную цель, поскольку касалось отмены разрешения на пребывание в связи с тем, что заявитель был признан представляющим угрозу национальной безопасности, и, во-вторых, ответственность за исключительно экстерриториальный характер последствий принятия обжалованного решения нес заявитель, учитывая его деятельность и принятое им решение вернуться в Пакистан, а не власти Соединенного Королевства. В отличие от дела «Абдул Вахаб Хан против Соединенного Королевства» (*Abdul Wahab Khan v. United Kingdom*) юрисдикционная связь между Бельгией и заявителями в настоящем деле возникла не только из-за экстерриториального характера эффектов решений, принятых властями Бельгии, но и в особенности из-за того, что эти решения касались въезда заявителей на территорию Бельгии и осуществления связанных с этим прав, то есть области, в отношении которой власти Бельгии осуществляли полные, исключительные и непрерываемые властные полномочия.

## 2. Замечания третьих сторон по вопросу юрисдикции

*(a) Власти Чешской Республики, Хорватии, Дании, Франции, Германии, Венгрии, Латвии, Нидерландов, Норвегии, Словакии и Соединенного Королевства*

**86.** Власти государств, выступивших третьими сторонами, не согласились с тем, что Бельгия осуществляла свою юрисдикцию. По их мнению, необходимо было отталкиваться от принципов, выработанных в упоминавшемся выше Решении Большой Палаты Европейского Суда по делу «Банкович и другие против Бельгии и других Договаривающихся Сторон» (*Banković and Others v. Belgium and Others*) в отношении статьи 1 Конвенции: Конвенция представляла собой документ регионального действия, концепция юрисдикции имела прежде всего территориальный характер, и концепция юрисдикции, основанная на «причине и эффекте», была неприменима. Кроме того, они утверждали, что признанные в практике Европейского Суда и перечисленные в Постановлении Большой Палаты Европейского Суда по делу «Аль-Скейни и другие против Соединенного Королевства» (*Al-Skeini and Others v. United Kingdom*), жалоба № 55721/07, *ECtHR* 2011-IV) исключительные обстоятельства наличия контроля или властных полномочий, которые обуславливали экстерриториальную юрисдик-

цию по смыслу статьи 1 Конвенции, отсутствовали в настоящем деле.

87. Власти государств, выступивших третьими сторонами, утверждали, в частности, что ни одно из постановлений Европейского Суда, в котором было признано осуществление экстерриториальной юрисдикции в силу действий или бездействия сотрудников дипломатических миссий, не было применимо, так как в настоящем деле отсутствовали связи, характерные для ранее рассмотренных Европейским Судом дел. В любом случае данное исключение нельзя было распространять на случаи рассмотрения вопросов убежища и иммиграции по нескольким причинам.

88. Прежде всего, заявители не находились на территории Договаривающейся Стороны. Более того, они не находились под контролем или властью посольства, поскольку они могли свободно передвигаться, и решение о выдаче или об отказе в выдаче визы не предполагает осуществления какого-либо физического контроля или власти в отношении лица, независимо от места подачи заявления. Далее, согласие с позицией заявителей будет означать допущение того, что юрисдикционная связь может создаваться автоматически лицом, подающим любое ходатайство по иммиграционным вопросам, в какой бы части мира не находилось это лицо, и государству даже не требуется осуществлять властное полномочие или юрисдикцию для создания такой связи. С разумной точки зрения также нельзя согласиться с тем, что одной лишь подачи заявления или принятия решения по иммиграционным вопросам достаточно для того, чтобы ходатайствующее лицо оказалось под юрисдикцией властей государства, которым адресовано это ходатайство. Таким образом, точно так же, как заявление о выдаче визы, подаваемое он-лайн или по почте, не создает юрисдикцию, подача ходатайства или даже вынесение решения относительно статуса иммигранта в посольстве или консульстве, расположенном в иностранном государстве, не создает юрисдикционную связь.

89. Кроме того, следовало отметить, что настоящее дело нельзя было сравнивать ни с одним из дел, касавшихся сотрудников дипломатических миссий или консульских учреждений, данные дела не давали оснований для расширения сферы действия статьи 1 Конвенции. Помимо того, что эти дела были рассмотрены за много лет до Решения Большой Палаты Европейского Суда по делу «Банкович и другие против Бельгии и других Договаривающихся Сторон» (Banković and Others v. Belgium and Others) и Постановления Большой Палаты Европейского Суда по делу «Аль-Скейни и другие против Соединенного Королевства» (Al-Skeini and Others v. United Kingdom), юрисдикция властей государств-ответчиков по этим делам была установлена исходя из конкретных обстоятельств каждого дела. Кроме того, Европейский

Суд всегда подчеркивал, что иммиграционный контроль относился к вопросам, подпадающим под суверенную юрисдикцию Договаривающихся Сторон. Однако в случае принятия доводов заявителей прочно установленный принцип международного права, в соответствии с которым на государство не возложено общей обязанности разрешать всем иностранным подданным и гражданам въезд на свою территорию, станет бессмысленным, и на Договаривающиеся Государства будет возложена неограниченная обязанность разрешать въезд на свою территорию всем лицам, которым угрожает опасность подвергнуться обращению, противоречащему статье 3 Конвенции в любой точке мира. Европейский Суд прямо возражал против подобного расширительного толкования в упоминавшемся выше Решении по делу «Абдул Вахаб Хан против Соединенного Королевства» (Abdul Wahab Khan v. United Kingdom).

90. Власти государств, выступивших третьими сторонами, обратили внимание также на следующий важнейший, по их мнению, момент: сложные факторы, характеризующие вопросы предоставления убежища и иммиграции, требовали международного сотрудничества и контроля. Осуществление контроля имело большое значение для эффективного функционирования систем защиты в интересах лиц, нуждающихся в международной защите. Очевидным было, что ситуация в Сирии вызывала искреннее сочувствие и повышала значение надлежащего функционирования этой системы. Вместе с тем важно защитить также лиц, которые могут искать убежища от преследований, и не подрывать систему путем включения в качестве релевантных факторов беспорядков и нестабильности, что неизбежно произойдет в случае удовлетворения Европейским Судом требований заявителей.

*(b) Центр AIRE, Голландский совет по делам беженцев, ECRE и Международная комиссия юристов*

91. Организации, выступившие третьими сторонами, подчеркнули, что экстерриториальная юрисдикция Договаривающихся Сторон давно признается конвенционными органами и может иметь место, в частности, в результате действий или бездействия представителей государства или органов государственной власти, совершенных за пределами территории этого государства и затрагивающих лиц, в отношении которых они осуществляют властные полномочия или контроль. В упоминавшемся выше Решении Большой Палаты Европейского Суда по делу «Банкович и другие против Бельгии и других Договаривающихся Сторон» (Banković and Others v. Belgium and Others) Европейский Суд признал, что иные примеры экстерриториального осуществления государством юрисдикции могут иметь место в случаях, касающихся действий или

бездействия сотрудников дипломатических миссий и консульских учреждений, когда они осуществляют властные функции. В соответствии с Венской конвенцией консульские функции состояли, в частности, в выдаче виз и необходимых документов лицам, желающим поехать в направляющее государство. В этом проявлялась прерогатива государственной власти в сфере иммиграционного контроля, которая относится к юрисдикции направляющего государства и должна осуществляться применительно к Договаривающимся Сторонам Конвенции в соответствии с правами и свободами, признанными в Конвенции, что очевидно следовало из обширной практики ранее существовавшей Европейской Комиссии. Эта практика соответствовала практике других международных органов (Международный суд Организации Объединенных Наций, Комитет по правам человека Организации Объединенных Наций, Межамериканский суд по правам человека). Кроме того, Европейский Суд признал в упоминавшемся выше Постановлении по делу «Сёринг против Соединенного Королевства» (*Soering v. United Kingdom*), что даже в отсутствие эффективного контроля в отношении части собственной территории или территории иностранного государства на Договаривающиеся Стороны Конвенции могла быть возложена позитивная обязанность в соответствии со статьей 1 Конвенции по принятию в рамках своих властных полномочий мер по обеспечению соблюдения прав, гарантированных Конвенцией.

*(с) Лига прав человека и Международная федерация за права человека*

92. Представители LDH и FIDH подчеркивали, что Европейский Суд признавал в качестве «иных оснований осуществления юрисдикции» ситуацию, при которой государство осуществляло элементы властных полномочий как в рамках юрисдикционной компетенции, признанной в соответствии с международным правом, так и в рамках юрисдикции, предоставленной третьим государством в отношении его территории, а также в рамках юрисдикции, которая следует из фактических обстоятельств (они сослались на упоминавшееся выше Решение Большой Палаты Европейского Суда по делу «Банкович и другие против Бельгии и других Договаривающихся Сторон» (*Banković and Others v. Belgium and Others*), §§ 70–71, и упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Аль-Скейни и другие против Соединенного Королевства» (*Al-Skeini and Others v. United Kingdom*), § 135). Таким образом, когда государство принимает решение о выдаче визы, предоставлении разрешения на въезд, пребывание или проживание лиц на его территории, оно осуществляет властные полномочия, даже когда это решение принимается в отношении

иностранцев граждан, не находящихся на территории этого государства, и такое решение создает эффект за рубежом либо на основании международного соглашения (они сослались на Решение Европейской Комиссии по делу «X и Y против Швейцарии» (*X and Y v. Switzerland*) от 14 июля 1977 г., жалобы №№ 7289/75 и 7349/76), либо ввиду фактических обстоятельств (они сослались на Постановление Большой Европейского Суда по делу «Нада против Швейцарии» (*Nada v. Switzerland*), жалоба № 10593/08, *ECHR* 2012).

93. Кроме того, из практики Европейского Суда, в частности, из упоминавшегося выше Постановления Большой Палаты Европейского Суда по делу «Аль-Скейни и другие против Соединенного Королевства» (*Al-Skeini and Others v. United Kingdom*) (§§ 134–135), очевидно следовало, что тот факт, что государство действовало полностью или частично посредством сотрудников дипломатических миссий или консульских учреждений, находящихся за пределами его территории, не исключал юрисдикцию Договаривающихся Сторон при условии, что такие представители государства осуществляли властные полномочия и контролирующие функции в отношении третьих лиц и что при осуществлении этих функций в соответствии с нормами обычного, конвенционного или иного международного права рассматриваемые факты могли быть вменены им, а не государству, на территории которого они имели место. «Функция», осуществляемая сотрудниками дипломатических миссий или консульских учреждений при совершении актов, которые относились к компетенции посольств и консульских учреждений за рубежом, таких как выдача паспортов гражданам своего государства, была признана в качестве создающей основания для осуществления юрисдикции (третьи стороны сослались на Решение Европейской Комиссии по делу «X против Германии» (*X v. Germany*) от 25 сентября 1965 г., жалоба № 1611/62, *Yearbook* 8, §§ 158 и 169). Организации, выступившие третьими сторонами, утверждали, что аналогичные выводы могли быть применены к случаям выдачи разрешений на въезд и проживание иностранным гражданам, учитывая, что данное полномочие относилось к исключительной компетенции государства, о проживании на территории которого испрашивается разрешение. В этой связи Суд Европейского союза признавал, что ходатайства такого рода регулировались не законодательством Европейского союза, а «исключительно» нормами внутригосударственного законодательства государства, которому через его посольство адресовано ходатайство (см. выше §§ 71–73).

94. После установления юрисдикции государство должно, осуществляя ее, обеспечивать лицам, находящимся под его юрисдикцией, права и свободы, гарантированные Конвенцией, и могло быть привлечено к ответственности, в соответствии

с практикой Европейского Суда, сформировавшейся после вынесения упоминавшегося выше Постановления Европейского Суда по делу «Сёринг против Соединенного Королевства» (*Soering v. United Kingdom*), за экстерриториальные последствия действий или бездействия, которые могли быть ему вменены и которые могли создать для соответствующих лиц опасность быть подвергнутым обращению, противоречащему статье 3 Конвенции.

(d) *Бельгийская ассоциация франкоязычных и германоязычных коллегий адвокатов*

95. Представители ОБФГ подчеркивали, что из практики Европейского Суда, в частности из Постановления Большой Палаты Европейского Суда по делу «Хирси Джамаа и другие против Италии» (*Hirsi Jamaa and Others v. Italy*), жалоба № 27765/09, §§ 74 и 75, *ECHR* 2012, и даже из еще раньше сформированной практики Европейской Комиссии (Решение Европейской Комиссии по делу «М. против Дании» (*M. v. Denmark*) от 14 октября 1992 г., жалоба № 17392/90, *Decisions and Reports* 73, § 199) с очевидностью следовало, что Договаривающаяся Сторона Конвенции осуществляла свою юрисдикцию по смыслу статьи 1 Конвенции через сотрудников консульских учреждений и дипломатических миссий за пределами территории данного государства, когда эти лица осуществляют властные полномочия в отношении третьих лиц. Любое другое решение привело бы к освобождению органов государственной власти и должностных лиц от обязанности обеспечивать соблюдение прав, гарантированных Конвенцией.

### 3. Мнение Европейского Суда по вопросу юрисдикции

(a) *Изложение применимых положений практики Европейского Суда*

96. Европейский Суд напоминает, что статья 1 Конвенции ограничивает пределы ее действия лицами, «находящимися под юрисдикцией» Договаривающихся Сторон Конвенции.

97. Осуществление юрисдикции властями государства-ответчика является условием *sine qua non*<sup>1</sup> для того, чтобы государство могло быть привлечено к ответственности за вменяемые ему действия или бездействие, на которых основано утверждение о нарушении прав и свобод, гарантированных Конвенцией (см. упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Аль-Скейни и другие против Соеди-

ненного Королевства» (*Al-Skeini and Others v. United Kingdom*), § 130, и Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Гюзельюртлу и другие против Кипра и Турции» (*Güzelyurtlu and Others v. Cyprus and Turkey*) от 29 января 2019 г., жалоба № 36925/07, § 178). Вопрос о том, действительно ли конкретное государство несет ответственность за действия или бездействие, лежащие в основе жалоб заявителей на нарушение Конвенции, является отдельным вопросом, который относится к стадии рассмотрения дела по существу (см. Постановление Европейского Суда по делу «Лоизиду против Турции (предварительные возражения» (*Loizidou v. Turkey*) от 23 марта 1995 г., §§ 61 и 64, Series A, № 310, и упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Гюзельюртлу и другие против Кипра и Турции» (*Güzelyurtlu and Others v. Cyprus and Turkey*), § 197).

98. Что касается понятия «юрисдикция» для целей статьи 1 Конвенции, Европейский Суд подчеркивал ранее, что с точки зрения публичного международного права юрисдикционная компетенция государства имеет преимущественно территориальный характер (см. упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Гюзельюртлу и другие против Кипра и Турции»), § 178, см. также упоминавшиеся выше Решение Большой Палаты Европейского Суда по делу «Банкович и другие против Бельгии и других Договаривающихся Сторон» (*Banković and Others v. Belgium and Others*), §§ 59–61). Презюмируется, что юрисдикция осуществляется государством на всей его территории (см. Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Ассанидзе против Грузии» (*Assanidze v. Georgia*), жалоба № 71503/01, § 139, *ECHR* 2004-II).

99. В соответствии с пунктом 1 статьи 31 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года Европейский Суд толковал слова «под их юрисдикцией» в соответствии с обычным значением, которое следует придать данному выражению в его контексте, а также в свете объекта и целей Конвенции. Соответственно, хотя международное право не исключает возможность экстерриториального осуществления государством своей юрисдикции, отдельные аспекты осуществления юрисдикции (включая гражданство и флаг) по общему правилу определяются и ограничиваются суверенными территориальными правами других государств (см. упоминавшееся выше Решение Большой Палаты Европейского Суда по делу «Банкович и другие против Бельгии и других Договаривающихся Сторон» (*Banković and Others v. Belgium and Others*), §§ 56 и 59).

100. Территориальный характер понятия юрисдикции Договаривающихся Сторон находит подтверждение в подготовительных материалах (*tra-*

<sup>1</sup> *Conditio sine qua non* (лат.) – необходимое условие, в отсутствие которого результат не наступил бы (*примеч. переводчика*).

*vaux préparatoires*) Конвенции (см. упоминавшееся выше Решение Большой Палаты Европейского Суда по делу «Банкович и другие против Бельгии и других Договаривающихся Сторон» (*Banković and Others v. Belgium and Others*), §§ 19–21 и 63). Текст, подготовленный Комитетом по юридическим и административным вопросам Консультативной ассамблеи Совета Европы, изначально предусматривал в пункте, который затем стал статьей 1 Конвенции, что «государства-члены обеспечивают каждому лицу, проживающему на их территории, права...». Тем не менее слова «каждое лицо, проживающее на их территории» были заменены словами «каждому, находящемуся под их юрисдикцией», поскольку понятие проживания было признано слишком ограниченным и допускающим различные толкования в зависимости от внутрисударственного законодательства конкретной страны.

101. Европейский Суд признавал, что в виде исключения из принципа территориальной юрисдикции действия Договаривающихся Сторон, совершенные или вызывающие эффект вне их территории, могут быть приравнены к осуществлению ими юрисдикции по смыслу статьи 1 Конвенции. Данный подход относится к прочно устоявшейся практике Европейского Суда (см. среди прочих прецедентов Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Илашку и другие против Республики Молдова и Российской Федерации» (*Pașcu and Others v. Moldova and Russia*), жалоба № 48787/99, § 314, *ECHR* 2004-VII, Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Медведев и другие против Франции» (*Medvedev and Others v. France*), жалоба № 3394/03, § 64, *ECHR* 2010, упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Аль-Скейни и другие против Соединенного Королевства» (*Al-Skeini and Others v. United Kingdom*), § 131, упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Гюзельюртлу и другие против Кипра и Турции» (*Güzelyurtlu and Others v. Cyprus and Turkey*), § 178).

102. В каждом случае Европейский Суд оценивал наличие исключительных обстоятельств, оправдывающих вывод о том, что власти соответствующего государства осуществляли юрисдикцию экстерриториально, в свете конкретных обстоятельств дела (см. упоминавшееся выше Решение Большой Палаты Европейского Суда по делу «Банкович и другие против Бельгии и других Договаривающихся Сторон» (*Banković and Others v. Belgium and Others*), § 61, упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Аль-Скейни и другие против Соединенного Королевства» (*Al-Skeini and Others v. United Kingdom*), § 132, упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Хирси Джамаа и другие против

Италии» (*Hirsi Jamaa and Others v. Italy*), § 172, и Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Катан и другие против Республики Молдова и Российской Федерации» (*Catan and Others v. Moldova and Russia*) от 19 октября 2012 г., жалобы №№ 43370/04, 8252/05 и 18454/06<sup>1</sup>, § 103, *ECHR* 2012 (извлечения)).

103. Исключением из принципа осуществления юрисдикции в соответствии со статьей 1 Конвенции в пределах собственной территории государства является осуществление государством эффективного контроля над территорией, расположенной за его границей. Обязанность обеспечивать на такой территории права и свободы, гарантированные в Конвенции, следует из факта осуществления контроля, независимо от того, осуществляется такой контроль напрямую, с помощью вооруженных сил Договаривающейся Стороны или через подчиненные ему местные органы власти (краткое изложение практики по таким ситуациям см. в упоминавшемся выше Постановлении Большой Палаты Европейского Суда по делу «Аль-Скейни и другие против Соединенного Королевства» (*Al-Skeini and Others v. United Kingdom*), §§ 138–140 и 142, более свежие примеры применения этой практики см. в упоминавшемся выше Постановлении Большой Палаты Европейского Суда по делу «Катан и другие против Республики Молдова и Российской Федерации» (*Catan and Others v. Moldova and Russia*), §§ 121–122, Постановлении Большой Палаты Европейского Суда по делу «Чирагов и другие против Армении» (*Chiragov and Others v. Armenia*) от 16 июня 2015 г., жалоба № 13216/05<sup>2</sup>, § 186, *ECHR* 2015, Постановлении Большой Палаты Европейского Суда по делу «Мозер против Республики Молдова и Российской Федерации» (*Mozer v. Republic of Moldova and Russia*) от 23 февраля 2016 г., жалоба № 11138/10<sup>3</sup>, §§ 110–111, Постановлении Европейского Суда по делу «Санду и другие против Республики Молдова и Российской Федерации» (*Sandu and Others v. Republic of Moldova and Russia*) от 17 июля 2018 г., жалобы № 21034/05 и семь других жалоб, §§ 36–38).

104. Таким образом, Европейская Комиссия, а затем и Европейский Суд признавали, что государство осуществляет свою юрисдикцию экстерриториально в ситуации, когда в регионе за пределами его территории оно осуществляет публичные властные полномочия, такие как полномочия по обеспечению безопасности и связанная с ними ответственность (упоминавшееся выше Решение Европейской Комиссии по делу «X и Y против Швейцарии» (*X and Y v. Switzerland*), Постановление

<sup>1</sup> См.: Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2012. № 12 (примеч. редактора).

<sup>2</sup> См.: там же. 2015. № 12 (примеч. редактора).

<sup>3</sup> См.: Российская хроника Европейского Суда. 2016. № 3 (примеч. редактора).

Европейского Суда по делу «Дрозд и Янусек против Франции и Испании» (*Drozdz and Janousek v. France and Spain*) от 26 июня 1992 г., §§ 98, Series A, № 240, Постановление Европейского Суда по делу «Жантийом, Шав-Бенхаджи и Зеруки против Франции» (*Gentilhomme, Schaff-Benhadj and Zerouki v. France*) от 14 мая 2002 г., жалоба № 48205/99 и две другие жалобы, § 20, упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Аль-Скейни и другие против Соединенного Королевства», жалоба № 21034/05, §§ 143–150, и Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Аль-Джедда против Соединенного Королевства» (*Al-Jedda v. United Kingdom*), жалоба № 27021/08<sup>1</sup>, §§ 75–96, *ECHR* 2011).

105. Далее, применение силы представителями государства за пределами территории этого государства может в некоторых случаях повлечь распространение его юрисдикции в соответствии со статьей 1 Конвенции на лиц, находящихся под контролем органов государственной власти (краткое изложение прецедентного права, относящегося к подобным ситуациям, см. в упоминавшемся выше Постановлении Большой Палаты Европейского Суда по делу «Аль-Скейни и другие против Соединенного Королевства» (*Al-Skeini and Others v. United Kingdom*), § 136). Аналогичный вывод был сделан Европейским Судом применительно к ситуации, когда лицо лишено свободы представителями властей государства, действующими за рубежом (см. Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Оджалан против Турции» (*Öcalan v. Turkey*), жалоба № 46221/99, § 91, *ECHR* 2005-IV). Аналогичным образом Европейский Суд признавал, что экстерриториальная юрисдикция являлась следствием ситуаций, при которых должностные лица государства, осуществляющие деятельность за пределами его территории, контролируя здания, воздушные суда или водный транспорт, на котором находятся люди, осуществляют власть и физический контроль в отношении этих людей (см. Постановление Европейского Суда по делу «Исса и другие против Турции» (*Issa and Others v. Turkey*) от 16 ноября 2004 г., жалоба № 31821/96, §§ 72–82, Решение Европейского Суда по делу «Аль-Саадун и Муфзи против Соединенного Королевства» (*Al-Saadoon and Mufdhi v. United Kingdom*) от 30 июня 2009 г., жалоба № 61498/08, §§ 86–89, упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Медведев и другие против Франции» (*Medvedev and Others v. France*), §§ 62–67, упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Хирси Джамаа и другие против Италии» (*Hirsi Jamaa and Others v. Italy*), §§ 76–82, и Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Хассан про-

тив Соединенного Королевства» (*Hassan v. United Kingdom*), жалоба № 29750/09, §§ 75–80, *ECHR* 2014).

106. Как напомнил Европейский Суд в упоминавшемся выше Постановлении Большой Палаты Европейского Суда по делу «Аль-Скейни и другие против Соединенного Королевства» (*Al-Skeini and Others v. United Kingdom*) (§ 134), юрисдикция Договаривающейся Стороны может возникнуть вследствие совершения действий или бездействия представителями дипломатических миссий или консульских учреждений, если они, действуя в официальном качестве, осуществляют за пределами территории государства властные полномочия в отношении граждан этого государства или их имущества (см. упоминавшееся выше Решение Европейской Комиссии по делу «Х против Германии» (*X v. Germany*), Решение Европейской Комиссии по делу «Х против Соединенного Королевства» (*X v. United Kingdom*) от 15 декабря 1977 г., жалоба № 7547/76, *Decisions and Reports* 12, р. 73, и Решение Европейской Комиссии по делу «S. против Германии» (*S. v. Germany*) от 5 октября 1984 г., жалоба № 10686/83, *D.R.* 40, р. 191), либо если они осуществляют физический контроль и властные полномочия в отношении определенных лиц (см. упоминавшееся выше Решение Европейской Комиссии по делу «М. против Дании» (*M. v. Denmark*), р. 193).

107. Наконец, отдельные обстоятельства процессуального характера могли обосновать применение Конвенции в отношении событий, имевших место за пределами территории государства-ответчика. Так, относительно гражданского судопроизводства, инициированного заявителями в судах Италии на основании внутригосударственного законодательства, о взыскании убытков, причиненных смертью родственников заявителей в результате авиаударов, нанесенных странами – участницами НАТО по территории Федеративной Республики Югославия, Европейский Суд постановил, что несмотря на экстерриториальный характер событий, лежавших в основе иска, указанное судопроизводство попадало под юрисдикцию властей Италии, которые, соответственно, были обязаны обеспечить в ходе этого судопроизводства соблюдение прав, гарантированных статьей 6 Конвенции (см. Решение Европейского Суда по делу «Маркович и другие против Италии» (*Markovic and Others v. Italy*) от 12 июня 2003 г., жалоба № 1398/03, упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Маркович и другие против Италии» (*Markovic and Others v. Italy*), §§ 49–55). Позже Европейский Суд по делу о смертях, произошедших за пределами территории государства-ответчика, признал, что принятое данным государством решение о начале уголовного расследования в отношении указанных событий породило юрисдикционную связь для целей статьи 1 Конвенции между государством-ответчиком и род-

<sup>1</sup> См.: Прецеденты Европейского Суда по правам человека. Специальный выпуск. 2020. №14 (примеч. редактора).

ственниками жертвы, вследствие чего государство обязано было соблюдать процессуальные требования, установленные статьей 2 Конвенции (см. упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Гюзельюртлу и другие против Кипра и Турции» (*Güzelyurtlu and Others v. Cyprus and Turkey*), § 188).

**108.** В то же время в упоминавшемся выше Решении Европейского Суда по делу «Абдул Вахаб Хан против Соединенного Королевства» (*Abdul Wahab Khan v. United Kingdom*) Европейский Суд отклонил довод, основанный на производстве, инициированном заявителем, гражданином Пакистана, проживающим в Пакистане, в Специальной иммиграционной апелляционной комиссии (СИАК) с целью обжалования решения об отмене выданного ему разрешения на пребывание в Соединенном Королевстве. Европейский Суд признал, что в отсутствие иных критериев установления связи между лицом и государством одного лишь факта возбуждения заявителем подобного производства было недостаточно для установления юрисдикции властей Соединенного Королевства в отношении заявителя в связи с заявленной им опасностью подвергнуться в Пакистане обращению, противоречащему статье 3 Конвенции (см. упоминавшееся выше Решение Европейского Суда по делу «Абдул Вахаб Хан против Соединенного Королевства» (*Abdul Wahab Khan v. United Kingdom*), § 28).

**109.** Для сравнения: Европейский Суд подчеркивает, что вышеуказанные дела следует отличать от дел, в которых обстоятельства дела содержали международный элемент, но не имели экстерриториального характера для целей статьи 1 Конвенции, например дел по жалобам на нарушение статьи 8 Конвенции, касающихся решений, принятых в отношении лиц, находящихся за пределами территории государства-ответчика, независимо от того, являлись ли они гражданами этого государства, но в которых вопрос о юрисдикции этого государства не возникал в связи с тем, что юрисдикционная связь являлась следствием ранее существовавшей семейной или частной жизни, которую данное государство обязано защищать (см. Решение Европейского Суда по делу «Несса и другие против Финляндии» (*Nessa and Others v. Finland*) от 6 мая 2003 г., жалоба № 31862/02, Постановление Европейского Суда по делу «Орланди и другие против Италии» (*Orlandi and Others v. Italy*) от 14 декабря 2017 г., жалоба № 26431/12, и Решение Европейского Суда по делу «Шембри против Мальты» (*Schembri v. Malta*) от 19 сентября 2017 г., жалоба № 66297/13).

*(b) Применение вышеизложенных принципов в настоящем деле*

**110.** Прежде всего, Европейский Суд отмечает, что оспариваемые решения были приняты бель-

гийскими органами власти в Бельгии. Они были приняты по заявлениям о выдаче виз, поданным заявителями в консульскую службу при Посольстве Бельгии в Бейруте с целью получения разрешения на въезд в Бельгию с тем, чтобы они могли подать ходатайство об убежище в этой стране и избежать обращения, противоречащего статье 3 Конвенции, которому они предположительно подвергались в г. Алеппо. Решения об отказе в выдаче запрошенных виз затем поступили в консульскую службу при посольстве, которая уведомила о решениях заявителей.

**111.** Заявители утверждали, что в настоящем деле вопрос о «юрисдикции» по смыслу статьи 1 Конвенции возникает не только с точки зрения экстерриториальности оспариваемых решений. По их мнению, рассмотрев заявления о выдаче виз, бельгийские органы власти вынесли решение по вопросу условий въезда на территорию государства. Сделав это, указанные органы власти приняли внутригосударственные решения в отношении заявителей, тем самым распространив на них юрисдикцию Бельгии.

**112.** Европейский Суд согласен с тем, что, рассмотрев заявления о выдаче виз, бельгийские органы власти вынесли решение по вопросу условий въезда на территорию государства и тем самым осуществили публичные властные полномочия. Однако этот вывод сам по себе недостаточен для того, чтобы распространить на заявителей «территориальную» юрисдикцию Бельгии по смыслу статьи 1 Конвенции. Одного лишь факта того, что решения, принятые на внутригосударственном уровне, оказали влияние на положение лиц, проживающих за рубежом, также недостаточно для установления юрисдикции соответствующего государства в отношении этих лиц (см. упоминавшееся выше Решение Большой Палаты Европейского Суда по делу «Банкович и другие против Бельгии и других Договаривающихся Сторон» (*Banković and Others v. Belgium and Others*), § 75).

**113.** Чтобы определить, подлежит ли Конвенция применению в настоящем деле, Европейский Суд должен рассмотреть вопрос о том, существовали ли исключительные обстоятельства, позволявшие признать, что власти Бельгии осуществляли экстерриториальную юрисдикцию в отношении заявителей. Как ранее отметил Европейский Суд (см. выше § 102), речь идет прежде всего о факте, который требует изучения природы связи между заявителями и государством-ответчиком и определения того, действительно ли власти Бельгии осуществляли властные полномочия или контроль в отношении заявителей.

**114.** В этой связи не имеет значения тот факт, что представители дипломатических миссий выполняли, как в настоящем деле, функцию обычного «почтового ящика», так же как и установление того, кто был ответственен за принятие решений:

власти Бельгии на территории своего государства или сотрудники дипломатических миссий, работающие за пределами этой территории.

115. Европейский Суд отмечает, прежде всего, что заявители никогда не находились на территории Бельгии и не утверждали о наличии ранее существовавших семейных связей или их частной жизни в этой стране.

116. Кроме того, стороны не заявляли в рамках разбирательства в Европейском Суде о том, что юрисдикционная связь была следствием какой-либо формы осуществления бельгийскими органами власти контроля на территории Сирии или Ливана.

117. Европейский Суд отмечает также, что заявители оспаривали результаты рассмотрения их заявлений о выдаче виз, а не действия или бездействие, совершенные сотрудниками Посольства Бельгии в Бейруте. Тем не менее заявители воспринимали консульские функции получения и выдачи виз как форму контроля или властных полномочий, осуществленных в отношении заявителей в порядке отправления государственной власти, и они пытались на этом основании найти подкрепление своей позиции в практике Европейской Комиссии, которая признавала наличие экстерриториальной юрисдикции в результате совершения действий и бездействия представителей дипломатических миссий.

118. В этой связи Европейский Суд принимает довод властей государства-ответчика, поддержанный властями государств, выступивших третьими сторонами, о том, что ни один из прецедентов, процитированных в параграфе 106 выше, не может быть применен к настоящему делу, поскольку в настоящем деле отсутствовали какие-либо связи между лицом и государством, которые имели место в вышеуказанных делах. Во-первых, заявители не являлись гражданами Бельгии, искавшими защиты в посольстве своей страны. Во-вторых, сотрудники посольства никогда не осуществляли *de facto* контроль в отношении заявителей. Заявители добровольно решили обратиться в Посольство Бельгии в Бейруте и подать заявления о выдаче виз, и точно так же они могли обратиться в любое другое посольство; далее заявители могли свободно и беспрепятственно покинуть здание посольства Бельгии.

119. Даже если предположить, в качестве альтернативного варианта, что можно сослаться на осуществление властями Бельгии административного контроля в отношении помещений, в которых располагаются посольства этой страны, вышеизложенная практика (выше § 105) указывает на то, что данного критерия недостаточно для распространения юрисдикции Бельгии на каждое лицо, входящее в эти помещения.

120. Кроме того, по поводу сравнения заявителями настоящего дела с упоминавшимся выше

делом «Сёринг против Соединенного Королевства» (Soering v. United Kingdom) Европейский Суд вновь отмечает, что настоящее дело фундаментально отличается от многочисленных дел о высылке, рассмотренных после вынесения данного Постановления, в котором Европейский Суд признал, что ответственность Договаривающейся Стороны за нарушение статьи 3 Конвенции может наступить в случае, когда решение о высылке влекло для высылаемого лица риск подвергнуться обращению, противоречащему статье 3 Конвенции, в стране назначения. В отличие от заявителей, высылаемые лица теоретически находятся на территории высылающего государства или на его границе (см. Постановление Европейского Суда по делу «М.А. и другие против Литвы» (M.A. and Others v. Lithuania) от 11 декабря 2018 г., жалоба № 59793/17, § 70, и, *mutatis mutandis*, Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «N.D. и N.T. против Испании» (N.D. and N.T. v. Spain) от 13 февраля 2020 г., жалобы №№ 8675/15 и 8697/15<sup>1</sup>, §§ 104–111) и, соответственно, очевидно подпадают под его юрисдикцию (упоминавшееся выше Решение Большой Палаты Европейского Суда по делу «Банкович и другие против Бельгии и других Договаривающихся Сторон» (Banković and Others v. Belgium and Others), §§ 68 и 77).

121. Наконец, заявители выдвинули довод о том, что они попали под «юрисдикцию» властей Бельгии, инициировав на внутригосударственном уровне производство с целью обеспечения их въезда в Бельгию, а также что в ходе этого производства соответствующие органы власти в полном объеме осуществляли свои полномочия (см. выше § 82). Европейский Суд ранее уже отклонил этот довод в части, касающейся попытки установления на его основании территориальной юрисдикции Бельгии в отношении заявителей (см. выше § 112). Однако Европейский Суд должен также выяснить, мог ли факт возбуждения производства на внутригосударственном уровне создать исключительное обстоятельство, достаточное для возникновения в одностороннем порядке экстерриториальной юрисдикционной связи между заявителями и Бельгией в соответствии со статьей 1 Конвенции.

122. По мнению Европейского Суда, подобный подход не поддерживается практикой. В этой связи Европейский Суд подчеркивает, что в упоминавшемся выше деле «Маркович и другие против Италии» (Markovic and Others v. Italy) (см. выше § 107) материальные жалобы заявителей на нарушение всех положений Конвенции, кроме статьи 6 Конвенции, были объявлены неприемлемыми для рассмотрения по существу ввиду отсутствия юрисдикции (см. упоминавшееся выше

<sup>1</sup> См.: Прецеденты Европейского Суда по правам человека. Специальный выпуск. 2020. № 4 (примеч. редактора).

Решение Европейского Суда по делу «Маркович и другие против Италии» и упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Маркович и другие против Италии» (Markovic and Others v. Italy), §§ 4 и 49–50, см. также, *mutatis mutandis*, упоминавшееся выше Решение Большой Палаты Европейского Суда по делу «Банкович и другие против Бельгии и других Договаривающихся Сторон» (Banković and Others v. Belgium and Others), §§ 83–84). Также нельзя сравнить с административным производством, инициированным заявителями в настоящем деле, производство, повлекшее возникновение юрисдикции властей Турции в упоминавшемся выше деле «Гюзельюртлу и другие против Кипра и Турции» (см. выше § 107). В деле «Гюзельюртлу и другие против Кипра и Турции» юрисдикционную связь между заявителем и Турцией создало производство по уголовному делу, возбужденному по инициативе властей Турции (которые контролировали «Турецкую Республику Северный Кипр»). Таким образом, данное производство представляло собой действие Договаривающейся Стороны в контексте процессуальных обязательств государства по статье 2 Конвенции. Подобное производство сильно отличается от административного производства, возбужденного по инициативе частного лица, которое не имеет связи с соответствующим государством, за исключением производства, которое они сами добровольно инициировали, при этом данное государство (в настоящем деле – Бельгия) не было выбрано в связи с какими-либо обязательствами, предусмотренными международными договорами.

**123.** Напротив, утверждения властей государства-ответчика и властей государств, выступивших третьими сторонами, находят подтверждение в упоминавшемся выше Решении Европейского Суда по делу «Абдул Вахаб Хан против Соединенного Королевства». В указанном решении Европейский Суд ясно указал, что одного лишь факта возбуждения заявителем производства в государстве, являющимся Договаривающейся Стороной Конвенции, с которым у заявителя нет какой-либо связи, было недостаточно для установления юрисдикции властей этого государства в отношении заявителя (см. упоминавшееся выше Решение Европейского Суда по делу «Абдул Вахаб Хан против Соединенного Королевства» (Abdul Wahab Khan v. United Kingdom), § 28). Европейский Суд считает, что иной вывод привел бы к закреплению почти универсального применения Конвенции на основании одностороннего выбора любого лица, независимо от того, в какой точке планеты это лицо находится, и, соответственно, породил бы неограниченную обязанность Договаривающихся Сторон разрешать въезд любому лицу, которому угрожает опасность быть подвергнутым жестокому обращению, противоречащему положениям Конвенции вне их юрисдик-

ции (*ibid.*, § 27). Именно такая обязанность была бы создана, если бы вынесения Договаривающейся Стороной решения по ходатайству, касающемуся вопросов иммиграции, было достаточно для распространения юрисдикции данной Договаривающейся Стороны на ходатайствующее лицо. Это лицо могло бы породить юрисдикционную связь, подав заявление, и это привело бы к возникновению – в некоторых случаях – обязанности по статье 3 Конвенции, которой в иной ситуации не было бы.

**124.** Подобное расширение сферы применения Конвенции также привело бы к отрицанию давно установленного принципа публичного международного права, признанного Европейским Судом, в соответствии с которым Договаривающиеся Стороны при условии соблюдения своих международных договорных обязательств, в том числе установленных Конвенцией, вправе контролировать въезд на свою территорию, проживание на ней и высылку иностранных граждан (см., среди множества иных источников, Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «N. против Соединенного Королевства» (N. v. United Kingdom), жалоба № 26565/05, § 30, ECHR 2008, и Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Илиас и Ахмед против Венгрии» (Ilias and Ahmed v. Hungary) от 21 ноября 2019 г., жалоба № 47287/15<sup>1</sup>, § 125). В этом контексте Европейский Суд отмечает, что Суд Европейского союза по делу, похожему на настоящее дело, постановил, что в соответствии с действующим правом Европейского союза выдача виз для долгосрочного пребывания регулируется исключительно в соответствии с положениями законодательства государств-членов (см. выше §§ 71–73).

**125.** Таким образом, Европейский Суд считает, что заявители не находились под юрисдикцией Бельгии в связи с обстоятельствами, на которые они жалуются со ссылкой на статью 3 Конвенции. Учитывая данное заключение, аналогичные выводы можно сделать в отношении жалобы на нарушение статьи 13 Конвенции.

**126.** Наконец, Европейский Суд отмечает, что указанное заключение не препятствует усилиям, предпринимаемым Договаривающимися Сторонами для упрощения доступа к процедурам предоставления убежища через их посольства и (или) консульские учреждения (см. упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «N.D. и N.T. против Испании» (N.D. and N.T. v. Spain), § 222).

## В. СТАТЬИ 6 И 13 КОНВЕНЦИИ

**127.** Заявители утверждали, что имело место нарушение пункта 1 статьи 6 Конвенции, поскольку

<sup>1</sup> См.: Прецеденты Европейского Суда по правам человека. Специальный выпуск. 2020. № 1 (примеч. редактора).

они не могли добиться исполнения постановления Брюссельского апелляционного суда от 7 декабря 2016 г., в соответствии с которым власти Бельгии обязаны были исполнить решение Совета по урегулированию споров от 20 октября 2016 г., которым властям Бельгии было предписано выдать заявителям визы, запрошенные ими на основании статьи 3 Конвенции. Заявители полагали, что данные обстоятельства также представляли собой нарушение права на эффективное средство правовой защиты по смыслу вышеизложенной статьи 13 Конвенции.

**128.** Пункт 1 статьи 6 Конвенции в соответствующей части гласит:

«Каждый в случае спора о его гражданских правах и обязанностях... имеет право на справедливое... разбирательство дела... судом...».

**129.** Европейский Суд считает, что жалоба заявителей должна рассматриваться как оспаривание нарушения их права на исполнение судебного решения для целей статьи 6 Конвенции. В этой связи Европейский Суд повторяет, что требования статьи 6 Конвенции строже требований статьи 13 Конвенции, и поглощают их (см. Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Кудля против Польши» (*Kudła v. Poland*), жалоба № 30210/96, § 146, *ECHR* 2000-XI).

**130.** В предварительном порядке власти государства-ответчика выдвинули ряд возражений по вопросу приемлемости данной части жалобы, касавшихся несовместимости *ratione materiae* жалобы на нарушение пункта 1 статьи 6 Конвенции, а также исчерпания внутригосударственных средств правовой защиты.

**131.** Встает вопрос о том, осуществляли ли власти Бельгии юрисдикцию в отношении заявителей по смыслу статьи 1 Конвенции в связи с производством, инициированным на территории этого государства. Однако Европейский Суд считает, что не требуется принимать решение по данному вопросу, учитывая его выводы о применимости пункта 1 статьи 6 Конвенции (см. ниже § 141).

**132.** В этой связи власти Бельгии утверждали, что жалоба заявителей, формально касаясь неисполнения постановления Брюссельского апелляционного суда от 7 декабря 2016 г., в соответствии с которым власти Бельгии обязаны были под угрозой ежедневных штрафов исполнить решение Совета по урегулированию споров от 20 октября 2016 г., в действительности касалась решений о том, следует ли выдавать заявителям визы, то есть политического права, к которому пункт 1 статьи 6 Конвенции был неприменим.

**133.** Заявители утверждали, что их жалоба касалась субъективного гражданского права, признанного в постановлении Брюссельского апелляционного суда от 7 декабря 2016 г., а именно права, гарантирующего приведение в исполнение обязательного и подлежащего исполнению судеб-

ного решения, а также прекращение вреда, причиняемого неисполнением судебного решения. По мнению заявителей, решение суда апелляционной инстанции и санкции, установленные за его неисполнение, касались исключительно «незаконных действий» государства, выражавшихся в неисполнении имеющего обязательную силу решения, вынесенного административным судом. В связи с тем, что данные «незаконные действия» являлись нарушением в соответствии с Гражданским кодексом Бельгии, поручение, вынесенное апелляционным судом, касалось гражданской обязанности по возмещению в натуре в связи с допущенным государством нарушением.

**134.** Поскольку стороны согласились с тем, что имел место «спор», задача Европейского Суда сводится к определению того, был ли это спор о «гражданских правах и обязанностях».

**135.** Как подчеркивал в своем постановлении от 7 декабря 2016 г. Брюссельский апелляционный суд (см. выше § 32), и, учитывая состояние законодательства Бельгии, органы власти государства-ответчика (настоящем деле – заместитель государственного секретаря по вопросам убежища и миграции и Служба по делам иностранных граждан) имели на основании статьи 25 Кодекса Сообщества о визах дискреционное полномочие осуществлять оценку при решении вопроса о выдаче виз для краткосрочного пребывания. Тем не менее у заявителей имелась возможность обратиться в суд, а именно в Совет по урегулированию споров, который своим решением от 20 октября 2016 г. приостановил исполнение решений, вынесенных органами власти, и имел полномочия по отмене этих решений.

**136.** В подобном случае, если пункт 1 статьи 6 Конвенции и может быть применим, то лишь при условии, что преимущество или привилегия, будучи предоставленными, создают гражданское право (Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Регнер против Чешской Республики» (*Regner v. Czech Republic*) от 19 сентября 2017 г., жалоба № 35289/11<sup>1</sup>, § 105).

**137.** Что касается характера права, затронутого в настоящем деле, Европейский Суд, как и власти Бельгии, считает, что въезд на территорию Бельгии, который стал бы возможным после выдачи виз, не создает гражданского права по смыслу пункта 1 статьи 6 Конвенции, так же как любое другое решение по вопросам иммиграции, въезда на территорию государства, проживания и высылки иностранных граждан. В соответствии со сложившейся практикой данные вопросы находятся за пределами сферы применения статьи 6 Конвенции (см., среди прочих источников, Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Маауйя против

<sup>1</sup> См.: Прецеденты Европейского Суда по правам человека. Специальный выпуск. 2018. № 4 (примеч. редактора).

Франции» (Maаouia v. France) от 5 октября 2000 г., жалоба № 39652/98, § 40, Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Маматкулов и Аскарлов против Турции» (Mamatkulov and Askarov v. Turkey) от 4 февраля 2005 г., жалобы №№ 46827/99 и 46951/99, §§ 82 и 83).

**138.** Действительно, производство, инициированное впоследствии заявителями в судах общей юрисдикции (в настоящем деле – в Брюссельском апелляционном суде) с целью обеспечить исполнение решения Совета по урегулированию споров от 20 октября 2016 г., касалось отказа бельгийских органов власти исполнять решение административного суда, и апелляционный суд для установления своей юрисдикции в соответствии с законодательством Бельгии признал, что находящийся у него на рассмотрении спор касался гражданского права. Европейский Суд полагает, что тем самым апелляционный суд преследовал единственную цель продолжить производство по оспариванию по существу решений органов власти об отказе в выдаче виз.

**139.** В любом случае Европейский Суд считает, что производство, предшествующее обращению в Брюссельский апелляционный суд, не стало «гражданским» лишь потому, что заявители в судебном порядке добивались приведения в исполнение вынесенных решений и получили судебное решение. Аналогичным образом производство по исполнению постановления Брюссельского апелляционного суда от 7 декабря 2016 г. имело тот же характер, что и производство по выдаче виз, запрошенных заявителями (см., *mutatis mutandis*, Постановление Европейского Суда по делу «Пьер-Блош против Франции» (Pierre-Bloch v. France) от 21 октября 1997 г., § 51, *Reports* 1997-VI, Решение Европейского Суда по делу «Панджехейгалехей

против Дании» (Panjeheighalehei v. Denmark) от 13 октября 2009 г., жалоба № 11230/07).

**140.** Соответственно, пункт 1 статьи 6 Конвенции не подлежит применению в настоящем деле. Этот вывод не зависит от того, что бельгийские суды не оспаривали возможность применения статьи 6 Конвенции в соответствующем производстве. Конвенция не запрещает Договаривающимся Сторонам предоставлять судебную защиту для обеспечения прав и свобод, гарантированных в Конвенции, в большем объеме, чем предусмотрено в самой Конвенции (статья 53 Конвенции).

**141.** Соответственно, данная часть жалобы должна быть объявлена несовместимой с положениями Конвенции *ratione materiae* и, таким образом, неприемлемой для рассмотрения по существу в соответствии с пунктами 3 и 4 статьи 35 Конвенции.

**142.** В любом случае вывод о неприменимости статьи 6 Конвенции в настоящем деле делает ненужным проведение любой предварительной оценки того, существует ли юрисдикция по смыслу статьи 1 Конвенции во взаимосвязи со статьей 6 Конвенции.

**На основании изложенного Европейский Суд большинством голосов:**

*объявил* жалобу неприемлемой для рассмотрения по существу.

Совершено на английском и французском языках, уведомление о Решении направлено в письменном виде 5 мая 2020 г.

Йохан КАЛЛЕВАЕРТ  
заместитель  
Секретаря  
Большой Палаты Суда

Линос-Александр  
СИЦИЛИАНОС  
Председатель  
Европейского Суда