

А. и другие против Соединенного Королевства
[A. and Others v. United Kingdom] (№ 3455/05)

Постановление от 19 февраля 2009 г. [вынесено Большой Палатой]

Обстоятельства дела

❖❖ По косвенным данным, содержащимся в постановлении, можно заключить, что имеется в виду министр внутренних дел (прим. переводчика).

После терактов 11 сентября 2001 г. в США английское правительство решило, что Соединенному Королевству угрожают многочисленные иностранные граждане, проживающие в стране и обеспечивающие поддержку экстремистским исламским действиям, связанным с «Аль-Каидой». В связи с тем, что некоторых из них нельзя выслать из страны из-за риска того, что они подвергнутся жестокому обращению в стране происхождения, государство-ответчик сочло необходимым установить расширенные полномочия, допускающие их содержание под стражей в том случае, если министр❖❖ обоснованно предполагает, что их присутствие в Соединенном Королевстве пред-

ставляет угрозу для национальной безопасности, и что они являются международными террористами. Поскольку правительство пришло к выводу, что такой порядок заключения под стражу может противоречить пункту 1 статьи 5 Конвенции, оно на основании статьи 15 Конвенции приняло оговорку, содержащую ссылку на часть 4 Закона о безопасности и противодействии терроризму 2001 г. (далее – Закон 2001 г.), предусматривающую право заключать под стражу иностранных граждан, сертифицированных в качестве подозреваемых в международном терроризме, которые в настоящее время не могут быть выдворены из Соединенного Королевства.

Часть 4 Закона 2001 г. вступила в силу в декабре 2001 г. и была отменена в марте 2005 года. В период действия закона 16 иностранцев, включая 11 заявителей, оказались сертифицированы и заключены под стражу. Шесть заявителей заключили под стражу в декабре 2001 г., а остальных – в различные даты до октября 2003 г. Второго и четвертого заявителя освободили после того, как они согласились покинуть Соединенное Королевство: один – в Марокко в течение трех дней после задержания, а другой – во Францию в течение трех месяцев. Часть остальных заявителей осталась под стражей в тюрьме г. Белмарш, троих перевели в психиатрическую больницу после ухудшения их психического состояния (в одном случае имела место попытка самоубийства), и еще одного освободили в апреле 2004 г. на условиях, приравненных к домашнему аресту, также в связи с серьезной озабоченностью, которую вызывало его психическое состояние.

Решение о сертификации заявителей согласно Закону 2001 г. раз в полгода пересматривалось Специальной иммиграционной апелляционной комиссией (далее – SIAC). Каждый заявитель обжаловал решение министра о своей сертификации. SIAC применяла процедуру, позволявшую рассматривать доказательства, которые могут быть раскрыты (открытые материалы), и конфиденциальные доказательства, которые нельзя раскрывать по причинам национальной безопасности (закрытые материалы). Заключенный и его представители имели доступ к открытым материалам, могли представлять возражения в письменном виде и в устном на слушании. Закрытые материалы не раскрывались заключенному или его адвокатам, а только специальному адвокату, назначенному каждому из заключенных генеральным солиситором. Кроме открытых заседаний SIAC проводила закрытые для исследования секретных доказательств, на которых специальный адвокат мог высказывать замечания от имени заключенного по процедурным вопросам, например, о необходимости дополнительного раскрытия, а также о содержании и достоверности закрытых материалов. Однако если специальный адвокат получал доступ к этим материалам, он не мог вступать в контакт с заключенным или его адвокатами иначе как по разрешению суда. SIAC отклонила все жалобы заявителей относительно сертификации.

Заявители возбудили также разбирательство, в котором оспаривали законность самой оговорки на основании статьи 15 Конвенции. Решение по этому делу вынесла Палата лордов 16 декабря 2004 года. Она указала, что несмотря на наличие чрезвычайного положения, угрожающего жизни нации, данный порядок содержания под стражей не связан с угрозой безопасности и, следовательно, не соразмерен ей. В частности, имеются данные о том, что подданные Соединенного Королевства также принимают участие в деятельности террористических организаций, связанных с «Аль-Каидой», и такой порядок содержания под стражей устанавливает неоправданную дискриминацию иностранцев. В связи с этим Палата лордов приняла Декларацию несовместимости* в соответствии с Законом о правах человека и отменила решение об оговорке. В марте 2005 г. парламент отменил часть 4 Закона 2001 г., и заявители, все еще содержащиеся на тот момент под стражей,

♦ «Декларацию несовместимости» в соответствии с Законом о правах человека вправе принимать некоторые суды Великобритании (прим. переводчика).

Вопросы права

♦ Как сообщается, контрольные ордера, выдаваемые министром внутренних дел, влекут некоторые ограничения личной свободы таких лиц (прим. переводчика).

были освобождены с выдачей контрольных ордеров* на основании Закона о предотвращении терроризма 2005 года.

По поводу соблюдения подпункта «f» пункта 1 статьи 5 и статьи 15 Конвенции. (а) Пределы рассмотрения дела. Государство-ответчик не лишенно права ссылаться в Европейском Суде на подпункт «f», даже если не прибегало к этому положению в судах страны, поскольку оно оставило открытым вопрос о применимости статьи 5 Конвенции в тексте оговорки и в национальных разбирательствах, а Палата лордов рассмотрела вопрос совместности содержания под стражей с пунктом 1 статьи 5 Конвенции до оценки действительности оговорки. Отсутствуют принципиальные причины, препятствующие государству-ответчику в выдвижении им доводов в защиту своей позиции перед Европейским Судом, даже если это ставит под вопрос выводы его собственного верховного суда. Следовательно, предварительные возражения заявителей по данным двум пунктам должны быть отклонены.

(б) Существо дела. Европейскому Суду следует, прежде всего, удостовериться в том, являлось ли содержание заявителей под стражей допустимым с точки зрения подпункта «f» пункта 1 статьи 5 Конвенции. Только в случае отрицательного ответа возникнет необходимость оценки действительности оговорки.

(1) Допустимо ли было содержание под стражей. Лишение свободы лиц, против которых принимаются меры по их высылке или выдаче, оправдано лишь пока продолжается разбирательство по поводу высылки или выдачи и при условии, что оно проводится с надлежащей тщательностью. Европейский Суд установил, что по данному делу требования статьи 5 Конвенции не были нарушены в отношении второго и четвертого заявителей, которых задержали на непродолжительное время до того, как они приняли решение о выезде из Соединенного Королевства. Однако очевидно, что остальные девять заявителей были сертифицированы и заключены под стражу, поскольку подозревались в международном терроризме, и их пребывание на свободе в Соединенном Королевстве создавало угрозу национальной безопасности. Одно из главных предположений, лежавших в основе уведомления об оговорке Закона 2001 г. и решения о заключении заявителей под стражу, заключалось в том, что они не могут быть выдворены или депортированы из страны в настоящее время. Отсутствуют данные о том, что имелаась какая-либо реальная перспектива их высылки без того, чтобы это повлекло реальную угрозу жестокого обращения. При таких обстоятельствах политика государства-ответчика по сохранению возможности депортации заявителей под активным контролем не являлась достаточно четкой или определяющей, чтобы представлять собой меры, принятые по их высылке. Соответственно, содержание заявителей под стражей не подпадало под исключение, предусмотренное подпунктом «f» пункта 1 статьи 5 Конвенции.

(2) Являлась ли оговорка действительной. Высший суд страны рассмотрел вопрос и заключил, что, хотя существовало чрезвычайное положение, угрожающее жизни нации, меры, принятые в порядке реагирования на нее, не являлись необходимыми при данных обстоятельствах. Европейский Суд, таким образом, полагает, что противоположный вывод оказался бы оправдан, только если бы было установлено, что национальный суд неправильно истолковал или применил статью 15 Конвенции или связанную с ней прецедентную практику или пришел к явно необоснованным выводам.

(i) Чрезвычайное положение, угрожающее жизни нации. В национальные суды министр представил доказательства существования угрозы проведения серьезных терактов, планируемых против Соединенного Королевства.

SIAC предоставили дополнительные закрытые доказательства. Все национальные судьи, кроме одного, согласились с тем, что угроза является реальной. Хотя к моменту принятия оговорки нападения «Аль-Каиды» на территории страны не отмечались, национальные власти нельзя подвергать критике за то, что они считали такую ситуацию возможной. На государство не может быть возложена обязанность принятия мер только после того, как катастрофа случится. Национальные власти вправе по собственному усмотрению оценивать угрозу на основе известных им фактов. Следует учитывать решения исполнительной и законодательной власти, а также мнения национальных судов, у которых больше средств для оценки относимых данных, чем у Европейского Суда. Поэтому Европейский Суд признает, что существовало чрезвычайное положение, угрожавшее жизни нации.

(ii) *Являлись ли меры в оговорке от обязательств необходимыми.* Государство-ответчик оспорило вывод Палаты лордов о том, что содержание заявителей было несоответствующим по пяти основаниям. В ответ на первый довод о том, что суды страны ограничили пределы усмотрения государственных органов при оценке того, какие меры являлись необходимыми, Европейский Суд разъясняет, что доктрина пределов усмотрения всегда рассматривалась в качестве инструмента для определения отношений между национальными органами и Европейским Судом; она не может иметь аналогичное применение для отношений между различными органами государства-ответчика на уровне страны. Вопрос о том, являлись ли меры необходимыми, окончательно разрешается судом, особенно когда, как в данном случае, заявители лишены своего фундаментального права на личную свободу в течение длительного времени. В любом случае Палата лордов отнеслась к этим вопросам осмотнительно, и нельзя сказать, что она недостаточно внимательно рассмотрела позицию исполнительной власти или парламента. В отношении второго довода государства-ответчика о том, что Палата лордов анализировала законодательство абстрактно, а не применительно к конкретным делам заявителей, Европейский Суд отмечает, что положения статьи 15 Конвенции неизбежно относятся к общей ситуации, и если, как в настоящем деле, меры сочтены несоразмерными и дискриминационными, нет необходимости исследовать их применение в каждом конкретном деле. Что касается третьего довода государства-ответчика о том, что заключение Палаты лордов подразумевает не отказ от необходимости содержания заявителей под стражей, а отсутствие законодательных полномочий по содержанию под стражей иностранцев, представляющих угрозу для национальной безопасности, Европейский Суд находит, что Палата лордов правильно указала на то, что расширенные полномочия по содержанию под стражей иностранцев не могут рассматриваться как иммиграционные меры, в которых различия между гражданами и негражданами были бы законны, а являются мерами, касающимися национальной безопасности. Попытки представить как иммиграционную меру вопрос, в значительной степени затрагивающий безопасность, привели к неспособности адекватно реагировать на проблему, возложив на одну группу подозреваемых в терроризме несоразмерное и дискриминационное бремя содержания под стражей на неопределенный срок. Содержание под стражей без предъявления обвинения в основном имеет одинаково отрицательное влияние на гражданина и негражданина, которые на практике не имеют возможности покинуть страну из-за опасения подвергнуться пытке за границей. Последние два довода государства-ответчика о том, что порядок содержания под стражей неграждан является законным, поскольку позволяет избежать отчуждения мусульманского населения Англии, и что государство-ответчик могло бы лучше реагировать на террористическую угрозу, если бы имело возможность изолировать ее самый серьезный фактор, а именно неграждан, не представляется возможным принять за недостаток доказательств. В итоге

меры в оговорке являлись несоразмерными, поскольку создавали неоправданную дискриминацию между гражданами и негражданами.

Постановление

По делу допущено нарушение требований статьи 5 Конвенции за исключением второго и четвертого заявителей (принято единогласно).

По поводу соблюдения пункта 4 статьи 5 Конвенции. Заявители жаловались на то, что процедура SIAC являлась несправедливой, поскольку собранные против них доказательства не были им полностью раскрыты. Европейский Суд признал жалобы второго и четвертого заявителей неприемлемыми, в связи с тем, что они уже находились на свободе, когда началось разбирательство по поводу законности их содержания под стражей на основании Закона 2001 года. В отношении остальных заявителей требовалось уравнивать значительный общественный интерес в получении сведений об «Аль-Каиде» и ее пособниках, а также оставление в секрете источников информации с правом заявителей на процессуальную справедливость рассмотрения их жалоб. Следовательно, оказалось существенным раскрыть, насколько это возможно, максимум информации о показаниях и доказательствах против них без ущерба для национальной безопасности или безопасности других лиц, а также чтобы они имели возможность эффективно оспорить собранные против них сведения. Европейский Суд признает, что SIAC являлась полностью независимым судом, который мог рассматривать все относящиеся к делу доказательства, обеспечивать, чтобы никакие материалы не удерживались без необходимости, что наличие специального адвоката стало дополнительной гарантией при рассмотрении дела, и нет данных о том, что применялась излишняя и неоправданная секретность или отсутствовали спорные причины для нераскрытия информации в каждом деле. Однако в конечном счете вопрос заключается в том, были ли в делах, содержащих нераскрытые доказательства, сведения открытого доступа, являвшиеся достаточно конкретными для того, чтобы заявитель мог предоставить своим представителям и специальному адвокату информацию, опровергающую их.

Применяя этот тест, Европейский Суд отмечает, что открытые материалы против пятерых заявителей включали сведения (например, о приобретении определенного телекоммуникационного оборудования, хранении документов, связанных с поименованными подозреваемыми в терроризме, и о встречах с ними с указанием конкретных дат и мест), которые являлись достаточно подробными для того, чтобы обеспечить эффективную защиту. Таким образом, процессуальные требования в их делах соблюдались. Тем не менее открытые доказательства в делах остальных четырех заявителей были сочтены недостаточными для обеспечения эффективной защиты или из-за отсутствия существенных элементов (доказательств связи между денежными средствами, которые заявители предположительно собирали, и терроризмом) или поскольку они имели общий и неконкретный характер, поэтому SIAC оказалась вынуждена опираться в основном на закрытые материалы.

Постановление

По делу допущено нарушение требований статьи 5 Конвенции в отношении четырех заявителей, в отношении пяти заявителей требования данной статьи нарушены не были, а также жалоба признана неприемлемой в отношении оставшихся двух заявителей (принято единогласно).

По поводу соблюдения пункта 5 статьи 5 Конвенции. Поскольку нарушения пунктов 1 и 4 статьи 5 Конвенции не могут обеспечить удовлетворение требования о компенсации в национальных судах, чьи полномочия ограничены возможностью принятия Декларации несовместимости с Конвенцией, по делу также допущено нарушение этого положения Конвенции.

Постановление

По делу допущено нарушение требований статьи 5 Конвенции в отношении всех заявителей, кроме второго и четвертого (принято единогласно).

По поводу соблюдения статьи 3 Конвенции. Европейская конвенция содержит абсолютный запрет пыток и бесчеловечного и унижающего достоинство обращения даже при таких сложных обстоятельствах, как борьба с терроризмом, и независимо от поведения потерпевшего.

Жалоба второго заявителя признана неприемлемой, поскольку он находился под стражей всего несколько дней без ненадлежащих тягот. Что касается остальных 10 заявителей, то их содержание под стражей не достигло степени бесчеловечного и унижающего достоинства обращения, на основании которого может устанавливаться нарушение требований статьи 3 Конвенции. Несмотря на то, что неопределенность и опасение бессрочно лишиться свободы могли вызвать у них чувства тревоги и страха, затронуть психическое состояние некоторых из них, заявители не утратили перспектив или надежд на освобождение. Они успешно оспорили законность порядка содержания под стражей, основанного на Законе 2001 г. в SIAC и Палате лордов. Кроме того, они могли подавать индивидуальные жалобы на решение об их сертификации, и SIAC была обязана пересматривать их продолжающиеся дела о содержании под стражей каждые шесть месяцев. Соответственно, ситуация заявителей не сопоставима с неснижаемым пожизненным заключением. Условия их содержания под стражей не могут приниматься во внимание, поскольку они не пытались исчерпать средства правовой защиты, доступные всем заключенным согласно административному и гражданскому законодательству.

Постановление По делу требования статьи 3 Конвенции нарушены не были в отношении 10 заявителей, жалоба признана неприемлемой в отношении оставшегося заявителя (принято единогласно).

Компенсация *В порядке применения статьи 41 Конвенции.* Европейский Суд присудил заявителям компенсации материального ущерба и морального вреда в размере от 1 700 до 3 900 евро. Эти компенсации существенно ниже тех, которые присуждались по предыдущим делам о незаконном содержании под стражей в связи с тем, что порядок заключения под стражу разрабатывался в условиях чрезвычайного положения в качестве добросовестной попытки согласовать потребность защиты общества против терроризма с обязанностью не высылать заявителей обратно в страны, где они могли бы подвергнуться реальной угрозе жестокого обращения. Кроме того, поскольку на всех заявителей, в отношении которых Европейский Суд установил нарушение пункта 1 статьи 5 Конвенции, выданы контрольные ордера после освобождения в марте 2005 г., нельзя утверждать, что они не подверглись бы некоторым ограничениям, если нарушения не были бы допущены.