

РЕДАКЦИОННА КОЛЕГИЯ

Анна Гаврилова-Анчева – отговорен редактор

Диляна Гитева

Димитър Гочев

Екатерина Трендафилова

Калина Бозева

Кина Чутуркова

Красимир Кънев

Христо Кючуков

EDITORIAL BOARD

Anna Gavrilova-Ancheva – Editor-in-Chief

Dilyana Giteva

Dimitar Gotchev

Ekaterina Trendafilova

Kalina Bozeva

Kina Chuturkova

Krassimir Kanev

Hristo Kiuchukov

Застъпените от авторите становища не съвпадат непременно с тези на редакционната колегия.

Редакцията приема статии и коментари с нужното ниво на компетентност, академичен подход към проблемите и конструктивен и толерантен стил, както и актуална информация за събития, проекти, организации и публикации в областта на правата на човека.

Материалите не трябва да са публикувани в други български издания и се представят по възможност както на хартиен, така и на електронен носител.

Желателно е статиите да бъдат придружени от кратко резюме на английски език (15–20 реда).

Редакцията си запазва правото за чисто редакционни и други несъществени промени в текста.

Списаниемо може да бъде намерено и на интернет страницата на *Български адвокати за правата на човека* на адрес www.blhr.org.

ПРАВАТА НА ЧОВЕКА 3/2003

Въпроси на административното правораздаване

© Фондация *Български адвокати за правата на човека*
София, 2003

СЪДЪРЖАНИЕ

СТАТИИ

АДМИНИСТРАТИВНОТО ПРАВОСЪДИЕ В БЪЛГАРИЯ: СЕГАШНО СЪСТОЯНИЕ И ТЕКУЩИ РЕФОРМИ	7
<i>Светла Петкова</i>	
КОНСТИТУЦИОННАТА РАМКА НА СЪДЕБНИЯ КОНТРОЛ НАД АДМИНИСТРАТИВНИТЕ АКТОВЕ	12
<i>Димитър Гочев</i>	
ПРИЛОЖИМОСТ НА ЧЛ. 6, Т.1 ОТ ЕКПЧ В АДМИНИСТРАТИВНОПРАВНИ ОТНОШЕНИЯ. ОБЗОР НА ПРАКТИКАТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪД ПО ПРАВАТА НА ЧОВЕКА И БЪЛГАРСКИЯТ КОНТЕКСТ	19
<i>Диляна Гитева, Ивайло Ганчев</i>	

СЪДЕБНА ПРАКТИКА

КОМИТЕТ ПО ПРАВАТА НА ЧОВЕКА НА ООН	
Валтер Колар срещу Австрия - решение по допустимостта от 01.09.2003 г.	32
Михаил Пастухов срещу Беларус - становище от 17.09.2003 г.	40
ЕВРОПЕЙСКИ СЪД ПО ПРАВАТА НА ЧОВЕКА	
Пелгрен с/у Франция - решение от 08.12.1999 г.	46
Девлин с/у Обединеното кралство - решение от 30.10.2001 г.	56
Маауя с/у Франция - решение от 05.10.2000 г.	63
Ферацини с/у Италия - решение от 12.07.2001 г.	69
Езех и Конър с/у Обединеното кралство - решение от 09.10.2003 г.	75
Веебер с/у Естония - решение от 07.11.2002 г.	89
Кингсли с/у Обединеното кралство - решение от 28.05.2002 г.	98
Киенаст с/у Австрия - решение от 23.01.2003 г.	105
Сотирис и Н.Кутрас Атее с/у Гърция - решение от 16.11.2000 г.	111
Ботаци с/у Италия - решение от 28.07.1999 г.	115
Хорнсби с/у Гърция - решение от 19.03.1997 г.	118
Киртатос с/у Гърция - решение от 22.05.2003 г.	124
СЪД НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ, ЛЮКСЕМБУРГ	
Отейза Олазабал - решение от 26.11.2002 г.	130
НЕПРАВИТЕЛСТВЕНИ ОРГАНИЗАЦИИ	138
СЪБИТИЯ	141
ПУБЛИКАЦИИ	142

TABLE OF CONTENTS

ARTICLES

ADMINISTRATIVE JUSTICE IN BULGARIA: PRESENT SITUATION AND CURRENT REFORM	7
<i>Svetla Petkova</i>	
CONSTITUTIONAL FRAME OF THE JUDICIAL CONTROL OVER ADMINISTRATIVE ACTS	12
<i>Dimitar Gotchev</i>	
APPLICABILITY OF ARTICLE 6 (1) OF THE ECHR IN ADMINISTRATIVE LEGAL RELATIONS	19
<i>Dilyana Giteva, Ivaylo Ganchev</i>	

JURISPRUDENCE

UN HUMAN RIGHTS COMMITTEE	
Walter Kollar v. Austria - admissibility decision of 01/09/2003	32
Mikhail Pastukhov v. Belarus - views adopted on 17/09/2003	40
EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS	
Pellegrin v. France - judgment of 08/12/1999	46
Devlin v. the United Kingdom - judgment of 30/10/2001	56
Maaouia v. France - judgment of 05/10/2000	63
Ferrazzini v. Italy - judgment of 12/07/2001	69
Ezeh and Connors v. the United Kingdom - judgment of 09/10/2003	75
Veeber v. Estonia - judgment of 07/11/2002	89
Kingsley v. the United Kingdom - judgment of 28/05/2002	98
Kienast v. Austria - judgment of 23/01/2003	105
Sotiris and N.Koutras Attee v. Greece - judgment of 16/11/2000	111
Botazzi v. Italy - judgment of 28/07/1999	115
Hornsby v. Greece - judgment of 19/03/1997	118
Kyrtatos v. Greece - judgment of 22/05/2003	124
COURT OF JUSTICE OF THE EC	
Oteiza Olazabal - judgment of 26/11/2002	130
NGOs	138
EVENTS	141
PUBLICATIONS	142

СТАТИИ

АДМИНИСТРАТИВНОТО ПРАВОСЪДИЕ В БЪЛГАРИЯ: СЕГАШНО СЪСТОЯНИЕ И ТЕКУЩИ РЕФОРМИ

Светла Петкова, и.г. председател на ВАС

Ефективната система за съдебен надзор над актовете и действията на администрацията е гаранция за законност при упражняването на власт от страна на държавните органи и за защита на правата и интересите на гражданите и юридическите лица. Именно съдебният контрол е средството за проверка на законосъобразността на административните действия и поради това следва да бъде достъпен за всеки, който счита, че неговите права са нарушени. В този контекст трябва да се даде едно разширително, а не ограничително тълкуване на понятието законосъобразност, за да бъде обхванат целият кръг от принципите на административното право, който отразява съвременните разбирания за отношението между гражданите и държавата. Държави, които са развивали коренно различни правни системи, обусловени от разнообразни исторически и обществени влияния (Великобритания, Франция, Германия, Португалия и др.) понастоящем работят със сходни принципи на административното правосъдие. Те се основават на идеята, че при осъществяване на своите функции държавната администрация престава да действа като господар на обществото, а провежда дейността си в услуга на неговите граждани. От тези изходни позиции изхождаме и при преценка за необходимостта от прокарване на цялостна реформа на системата на административно правосъдие в България.

Качественият съдебен контрол върху дейността на администрацията е свързан и с успешното противодействие на корупцията като един от сериозните и нерешени проблеми на прехода в България. Спецификата на функциите на съдебната власт и особеното място, което тя заема в системата на държавната власт предопределят изключително важната ѝ роля в успешното утвърждаване на правовата държава чрез постигане стабилност на институциите, върховенство на закона и защита на правата на гражданите и юридическите лица. Корупцията като явление, засягащо държавното управление, има своето неблагоприятно отражение и върху функционирането на съдебната система. Нещо повече. Наличието на корупция в самата съдебна власт вреди на обществото и държавата и извращава същността на самата съдебна власт като възпрепятства осъществяването на възложените ѝ от Конституцията и законите функции по защита правата и законните интереси на гражданите и юридическите лица.

Именно към постигане на тези основни задачи на административното правосъдие – повишаване качеството на дейността на администрацията и защита правата на гражданите в техните взаимоотношения с държавните институции е насочена и протичащата в момента в България реформа на административното правосъдие. Тези усилия са част от целенасочената дейност на обществото за реформиране на съдебната система с оглед осигуряване бързо, ефективно и ка-

чествено правораздаване като едни от основните фактори, обуславящи успешното присъединяване на България към Европейския съюз. Важната роля, която Върховният административен съд има в българската съдебна система – да осъществява върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в областта на административното правораздаване и да се произнася по споровете за законност на актовете, включително и нормативни, на висшите изпълнителни органи, предопределя и обуславя неговото значение при осъществяване на реформата на административното правосъдие в България. Последователната дейност на ВАС в тази насока е свързана с привличане на международни партньори, участие в редица проекти, обединени от общата цел да се подготви цялостна визия за бъдещото развитие на административното правосъдие в България.

В изпълнение на посочените идеи, в периода май 2002 година – май 2003 година съвместно с ВАС бе реализиран проект "Цялостен преглед на системата на административното правосъдие в България", финансиран от Програмата на ООН за развитие (ПРООН) и Британското посолство, изпълнен от Министерството на правосъдието. Дейността по този проект бе насочена към изготвяне на рамка за изграждане на съвременна система на административното правосъдие в България с цел осъществяване на ефективен съдебен контрол върху административните актове и намаляване на корупцията сред администрацията. Резултатите от проекта, обобщени в доклад, представен на Националната конференция "Реформа на административното правосъдие в България. Необходимост и перспективи", бяха допълнени с изводите за състоянието на административното правосъдие, направени при изготвяне на "Програма за противодействие на корупцията в съдебната власт" на Центъра за изследване на демокрацията (проект, осъществен също със съдействието на представители на ВАС).

Дейността по тези инициативи даде възможност за изготвяне на предложения за основните насоки на осъществяване на реформата на административното правосъдие в България. Утвърди се идеята за съставяне на Административно-процесуален кодекс, който да включва материята на административния процес в най-широк смисъл, понастоящем уредена от Закона за административното производство, Закона за Върховния административен съд, Закона за административните нарушения и наказания, Закона за нормативните актове, Закона за отговорността на държавата за вреди, причинени на граждани, и други закони, регламентиращи отношенията на гражданите и юридическите лица с администрацията и на административния съдебен процес. Бъдещият кодекс следва да съдържа дефиниции на различните видове административни актове (индивидуални, общи, подзаконовни нормативни), унифицирани правила за дейността на администрацията при издаване на административни актове, тяхното оповестяване и обжалване по административен път, прецизно изработени критерии за изключване на административни актове от съдебен контрол, избягване препращането към други процесуални закони (ГПК, НПК и др.), включване на самостоятелно обезпечително производство, отговарящо на нуждите на административния процес, адекватни правила за изпълнение на съдебните решения от администрацията и др.

Усъвършенстването на нормативната основа не би довело до реални промени, ако не е съпроводено от изграждане на система, която може ефективно да реализира законодателните решения. Поради това като втора основна насока за осъществяване на успешна реформа в административното правосъдие в България се очерта идеята за създаване на нова единна система от административни

съдилища (регионални съдилища), подчинени на Върховния административен съд. Стремежът е да се консолидира подсъдността по административните дела, като извън подсъдността на районните съдилища се изведат всички въпроси на административното право, а регионалните съдилища поемат повечето категории дела, които понастоящем се гледат на първа инстанция от ВАС. Дейността на ВАС следва да се съсредоточи върху функциите му като надзорен орган на системата от административни съдилища, изпълняващ организационни и административни задачи, върху разглеждането като първа инстанция на ограничена категория дела, обособени с оглед характера на атакуваните административните актове или техния автор, издаване на тълкувателни решения при противоречива или неправилна практика, сезиране на Конституционния съд при констатирана противоконституционност на законови норми.

Подготвителната работа, осъществена по посочените проекти, утвърди становището, че реформирането на системата на административното правосъдие е един от най-важните елементи за демократичното трансформиране на взаимоотношенията между гражданите и държавата и представлява ключов аспект от процеса на присъединяване на България към Европейския съюз.

На базата на изготвените препоръки вече започна работата по нов проект с подкрепата на ПРООН и Британското посолство, насочен към осъществяване на втория етап от реформата – изготвяне на проект за Административно-процесуален кодекс, в който следва да намерят отражение всички идеи за промяна на съществуващата нормативна основа и организационна структура. През месец ноември 2003 г. се очаква да започне работата по проект по програма ФАР, в рамките на който магистрати от ВАС, Министерството на правосъдието и научни работници, заедно с представители от Германия и Австрия, ще работят за проучване на най-добрите европейски законодателства в областта на административното правосъдие и приспособяването им към специфичната среда в България за постигане на общата цел – приемане през 2005 г. на Административно-процесуален кодекс и изграждане на специализирано звено от съдебната система, осъществяващо административното правосъдие.

Същевременно обаче реформата на административното правосъдие не се състои единствено в промяна на организационната структура с оглед на нейното оптимизиране и еднократно изготвяне на нова нормативна основа. В момента във всички сфери на обществения ни живот протича процес на постепенна адаптация, свързан с присъединяването на страната ни към Европейския съюз през 2007 г. Възприемането и прилагането на европейското право (*acquis communautaire*) в значителна степен ще повлияе върху правораздавателната дейност на българските съдилища и разбира се на Върховния административен съд. Той е националната съдебна институция, която по своята компетентност в най-голяма степен се доближава до областите на правото, в които правораздават Първоинстанционният съд на Европейските общности и Съдът на Европейските общности в Люксембург – спорове в областта на митата, данъците, конкуренцията и държавните помощи, държавните поръчки, защита на околната среда, телекомуникации, бежанци и др. Това обуславя и необходимостта в правораздавателната си дейност българските административни съдии успешно да прилагат първичното и вторичното общностно право – процес, изискващ непрекъснати усилия и усъвършенстване.

В тази връзка европейският облик на дейността на Върховния админист-

ративен съд следва да се оцени и през призмата на принципите, залегнали в основата на Европейската конституция, която след приемането ѝ през 2004 г. и присъединяването на България към ЕС през 2007 г. ще стане част от приложимото в България право. Както бе посочено по-горе, чрез страницата си в Интернет ВАС създава условия за максимален достъп до информацията, свързана както общо с дейността му, така и по конкретни дела. Осигуряването на възможност всички заинтересовани лица да проследят движението на конкретно дело е в голяма степен реализация на принципа на диалогичност в дейността на институциите и изискваната от него прозрачност при връзките с гражданското общество, записан в проекта за Европейска конституция. Това е стъпка и към отстраняване на някои фактически пречки за ефективния достъп до правосъдие, както и към значително ускоряване на производството по административни дела с оглед започналата реализация на проекта за "електронно правителство" в България. Възможността както атакуваните административни актове на висшите органи на изпълнителната власт, така и всички документи от преписката да са на електронен носител би осигурила изключително бързо комплектоване на съдебната преписка и насрочване разглеждането на делото в максимално кратки срокове след постъпване на жалбата. Съществува и реална възможност в сегашните окръжни и в бъдещите регионални съдилища да бъде внедрен информационен продукт, съвместим с действащата в момента във ВАС деловодна система. По този начин между всички съдебни звена, разглеждащи административни дела, преписките ще се придвижват по електронен път. Това безспорно ще направи административното правосъдие по-бързо и ефективно.

Изграждането на съвременна система на административното правосъдие в България, съвместима с водещите европейски стандарти, безспорно е обусловено и от проучване на опита на европейските правни системи. Този опит е полезен при решаване на някои от основните проблеми, които се очертаха при прегледа на сегашното състояние на административното правосъдие в България – обхват на съдебния контрол върху административните актове, изпълнение на съдебните решения, постановени по административни дела, и административно-наказателната отговорност на юридическите лица.

Кръгът на административните актове, подлежащи на съдебен контрол, определя сферата от дейността на администрацията, върху която съдебната система може да влияе непосредствено чрез средствата на съдебното обжалване. Така се очертава и тази част от държавното управление, върху която не се упражнява контрол за законосъобразност и която поради това следва да бъде изчерпателно и прецизно очертана, за да се гарантира в максимална степен правото на защита на гражданите при взаимоотношенията им с администрацията. В тази връзка от съществено значение е и опитът, натрупан в практиката на Европейския съд по правата на човека във връзка с осъществяването на контрол върху актовете на администрацията.

Проблемите за реалното изпълнение на съдебните решения, постановени по административни дела, и за административно-наказателната отговорност са другият ключов момент при преценка ефективността на изградената система на административно правосъдие. Безспорно е, че единствено съществуването на надежден механизъм за изпълнение на влезлите в сила административни актове и съдебни решения, постановени при спазване на съвременните принципи на административното правосъдие, дава основание да се оцени една правна система като демократична и гарантираща ефикасна защита на правата на гражда-

ните и юридическите лица. В тази връзка следва да се има предвид и утвърдената вече практика на Европейския съд по правата на човека, според която ефективното изпълнение от страна на администрацията на съдебните решения, постановени вследствие упражнен контрол върху нейни актове, е част от гаранцията за справедлив процес по чл. 6 от Европейската конвенция за правата на човека, в сферата на приложение на тази разпоредба.

И в заключение, нека си припомним думите на видния български юрист, съдия от Върховния административен съд и министър на правосъдието – д-р Константин Партов, казани преди 60 години на 17.10.1943 г. при честване на 30-годишнината на съда, че ролята на съдебната власт в една правова държава е да осъществява "великото обществено свещенодействие да раздава правда, да раздава правосъдие". Уникалното предназначение на българското административно правосъдие и на Върховния административен съд е да възпитават гражданите в дух на непримиримост към незаконосъобразните актове и действия на администрацията и да мотивират органите на управление да действат в рамките на определената им от закона компетентност. Въпреки че тези думи се отнасят за дейността на Върховния административен съд през средата на миналия век, те и сега са актуални. Продължаващата реформа, чиито текущи и бъдещи насоки бяха очертани, е едно потвърждение за значението на административното правосъдие и на възстановения Върховен административен съд за развитието на демократичното общество в Република България. Единствено през призмата на създаване на условия за пълноценно изпълнение на свещения обществен дълг да се правораздава следва да се оценява и успехът на реформата на българското административно правосъдие.

Summary

Administrative Justice in Bulgaria: Present Situation and Current Reform

*Svetla Petkova, judge,
performing the functions of President of
the Supreme Administrative Court of the Republic of Bulgaria*

The article accentuates on the importance of an effective system for judicial control over the acts of the administration – both regulatory and individual – as a guarantee for the rule of law and for the protection of the rights and interests of individuals and legal entities.

It makes a review of the current reform of administrative justice in Bulgaria. Following a thorough analysis of the present situation within a project supported by UNDP and the British Embassy and implemented by the Ministry of Justice, two major directions in the future course of the reform were outlined – the work on a Code of Administrative Procedure to be adopted in 2005 (already started with the support of UNDP, the British Embassy and the PHARE program) and the establishment of a system of administrative courts. There are also problems to be solved as to the scope of judicial control over the acts of the administration, the execution of judicial decisions and the liability of legal entities for administrative offenses.

КОНСТИТУЦИОННАТА РАМКА НА СЪДЕБНИЯ КОНТРОЛ НАД АДМИНИСТРАТИВНИТЕ АКТОВЕ

Димитър Гочев*

Едно от важните достижения на Конституцията от 1991 г. в посока на изграждането на демократична правова държава е възстановяването на съдебния контрол за законосъобразност на административните актове като общо правило (обща клауза).

Възстановяването на премахнатия през 1948 г. съдебен контрол е свързано с два основни принципа, възприети от Конституцията:

1. **Принципът на правовата държава**, която "се управлява според Конституцията и законите на страната" (чл. 4 от Конституцията). С това правило се утвърждава върховенството на закона, обвързаността на управлението на страната със законите, с правовия ред. По този начин се цели осигуряването на законосъобразността на администрацията – на нейните правни актове и действия.

2. Другият важен конституционен принцип, свързан с института на съдебния контрол върху администрацията, е **правото на защита на всеки гражданин** (чл. 56 от Конституцията). Това право се гарантира преди всичко чрез конституционно уредените възможности на всеки да се защити, "когато са нарушени или застрашени неговите права или законни интереси".

За да се материализират тези два конституционни принципа, се явява правилото на чл. 120, ал. 1 за контрола на съдилищата за законосъобразността на актовете и действията на административните органи, както и разпоредбата на втората алинея, даваща право на гражданите и юридическите лица да "обжалват всички административни актове, които ги засягат, освен изрично посочените от закона".

Конституционната рамка на съдебния контрол върху администрацията е била многократно предмет на тълкуване и прилагане от страна на Конституционния съд, който в редица свои решения очертава параметрите на този контрол в различни аспекти.

Конституционният съд е подчертал връзката между разглеждания институт на съдебния контрол върху актовете на администрацията и посочените два основни конституционни принципа. В Решение № 13 от 22 юли 1993 г. съдът изтъква, че "съдебният контрол върху административните актове е конститутивен елемент на правовата държава" и че "правомощието по чл. 120, ал. 1 произтича от разпоредбата на чл. 4, ал. 1 от Конституцията. В Решение № 3 от 17 май 1994 г. пък се подчертава, че една от формите на защита на правата и законните интереси по чл. 56 от Конституцията е правото на обжалване по отношение законосъобразността на административните актове пред съда.

Конституционният съд се е произнесъл и по редица аспекти на приложното поле на чл. 120 в двете му алинеи.

* Доскорошен конституционен съдия и съдия в Европейския съд по правата на човека

Правото да се обжалват всички административни актове имат гражданите и юридическите лица, когато тези актове ги засягат. В Решение № 21 от 26 октомври 1995 г. Конституционният съд изяснява въпроса за **активната легитимация**, като подчертава, че разпоредбата на чл. 120, ал. 2 урежда правото на защита на гражданите и юридическите лица срещу административните актове, които ги засягат. Съдът сочи, че наличието на "засягане" представлява задължителен елемент на правото на обжалване и е необходимо условие за обжалването. Съдът приема, като изхожда от съдържанието на чл. 56 от Конституцията, че "засягане" ще е налице, когато са "нарушени или застрашени права или законни интереси". Това "засягане" се обективира с нарушението на правна норма от по-висок ранг от страна на административния акт.

С Решение № 13 от 22 юли 1994 г. съдът приема, че **това право произтича непосредствено от текста на Конституцията** и затова гражданите и юридическите лица имат правото да обжалват, независимо дали това е посочено в конкретния закон, стига да не е изключено с изрична разпоредба в същия закон. Този важен извод на Конституционния съд се обосновава с принципа на чл. 5, ал. 2 от Конституцията за непосредственото действие на основния закон.

В редица свои решения Конституционният съд се е занимал с **кръга на административните актове, които подлежат на съдебно обжалване**. Така например в Решение № 21 от 26 октомври 1995 г. съдът приема, че с разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията е възприет принципът на общата клауза. На обжалване подлежат "всички административни актове", без оглед на техния характер или теоретична квалификация, с изключение на изрично посочените от закона (чл. 12, ал. 2 in fine). Съдът приема, че "законодателната или доктринерна квалификация на един административен акт като нормативен или индивидуален, като общ, вътрешноведомствен или външен, не може да бъде конституционен критерий и не изключва този акт от кръга на съдебното обжалване". В същото решение Конституционният съд приема, че и вътрешнослужебните актове, които имат вътрешноведомствен характер и се издават за да уредят отношенията на подчиненост на органите и организациите във ведомството, щом е налице конститутивният елемент за обжалваемост – нарушаване или застрашаване права или законни интереси на граждани или юридически лица и не са изключени изрично със закон от обжалване, подлежат на съдебен контрол.

Така например по конституционно дело № 13 от 2001 г. е било спорно дали актовете на изборната администрация (в случая Централната избирателна комисия) подлежат на обжалване. С Решение № 17 от 2 октомври 2001 г. е прието, че тези актове подлежат на съдебен контрол.

С Решение № 2 от 28 март 2002 г. Конституционният съд е приел, че предложенията на Министерския съвет до Президента за назначаване и освобождаване на ръководителите на постоянните представителства и постоянните представители на Република България (чл. 98, т. 6 от Конституцията) не подлежат на съдебен контрол и не могат да бъдат обжалвани. Същото съдът приема и за предложенията за назначаване и освобождаване на висшия команден състав на въоръжените сили. Такова е и решението на съда по отношение на предложенията на Висшия съдебен съвет до Президента за назначаване и освобождаване на председателите на Върховния касационен съд, Върховния административен съд и Главния прокурор (чл. 129, ал. 2 от Конституцията).

Тук съдът е изходил от това, че в тези конституционни хипотези Министерският съвет и Висшият съдебен съвет взимат решение, за да направят предложението на Президента. Това предложение е подготвителен акт и представлява част от фактическия състав, а същинският административен акт е съответният указ на Президента. Предложенията за издаване на административен акт, макар и направени от административен орган, сами по себе си не произвеждат правните последици на акта на назначаване. Едностранното властническо изявление, макар и направено от държавен орган в рамките на неговата компетентност, не е административен акт, ако от него не произтичат правни последици – съответното назначаване. Затова съдът приема, че тези предложения – подготвителни актове са само част от процедурата и не подлежат на съдебно обжалване.

Интерес представлява и направеното от Конституционния съд прецизиране на **кръга на административните актове, по отношение на които със закон може да се изключи възможността за обжалване пред съд**. С Решение № 8 от 1 април 1999 г. съдът приема, че правомощието на законодателя по изключение да предвижда необжалваемост на някои административни актове по съдебен ред се отнася до изрично посочените в закона. Следователно това правомощие касае конкретно посочени административни актове. Законодателят не е овластен да изключва всички административни актове, които един орган може да издаде и още по-малко група административни органи, които са организирани да издават различни по своето правно естество и степен актове.

Най-богатата практика на Конституционния съд по тълкуването и прилагането на конституционната рамка на съдебния контрол за законосъобразност на административните актове е съсредоточена върху **разпоредбата на чл. 120, ал. 2 in fine**. Възприемането от действащата конституция на **принципа за "обща клауза"** има едно съществено изключение – изваждането на определени административни актове от кръга на подлежащите на съдебно обжалване.

Това обстоятелство е в състояние да компрометира принципа, като изключението се превърне в правило. Затова изключването на определени административни актове от кръга на обжалване често е предмет на спорове пред Конституционния съд.

Първият проблем, с който съдът се е срещнал, е това **доколко той може да преценява изключването от кръга на обжалване на някои административни актове от гледна точка на конституционност**. Това е така, защото конституционният текст не съдържа никакви критерии за такова изключване.

Въпреки липсата на подобни критерии, Конституционният съд още с първото си обсъждане с този проблем е взел становище, че правото на законодателя да изключва дадени административни актове от кръга на съдебното обжалване ще се прилага по отношение на "такива актове, които поради особеното си съдържание и предмет ще бъдат изключени чрез законодателна уредба" (Решение № 13 от 22 юли 1993 г.). С това съдът взема становище, че изключването от кръга на обжалване за дадени административни актове би било допустимо по отношение на актове, които са свързани с особен държавен или обществен интерес. Тук обаче съдът не изразява становище доколко той може да прави преценка за конституционност на законова разпоредба, с която се изключва възможността един такъв административен акт да се обжалва пред съд. По-късно,

с Решение № 3 от 17 май 1994 г. Конституционният съд сочи, че "при упражняване на своите права и свободи личността е подчинена само на такива ограничения, които са установени със закон, изключително с цел да се осигури необходимото признаване и зачитане на правата на другите и за удовлетворяване изискванията на морала, общественя ред и общественото благоденствие". С това съдът внася по-конкретно съдържание към съображенията за допустимост на ограничението, но също както в предходно цитираното решение не взима становище доколко може да се извърши преценка за конституционносъобразност на конкретно законово ограничение на обжалването пред съд на даден административен акт.

С Решение № 7 от 19 юни 1995 г. Конституционният съд приема, че той може да преценява конституционносъобразността на едно ограничение на правото да се обжалва даден административен акт, като формулира и **конституционния критерий за допустимото ограничение**.

След това решение съдът последователно възприема практиката да прави преценка на конституционносъобразността на такива норми на закона, с които се ограничава правото на съдебно обжалване (Решение № 12 от 20 юли 1995 г., Решение № 5 от 18 февруари 1997 г., Решение № 11 от 30 април 1998 г. и др.). В тези решения Конституционният съд изхожда от разбирането, че правото, което законодателят има по силата на чл. 120, ал. 2 *in fine*, не е конституционно неограничено и че съдът може да прави преценка на съображенията за изключване от съдебен контрол. При тази преценка той може да съпостави конституционно охранените ценности и права, които могат да бъдат защитени с упражняването на правото на защита, с тези ценности, които законодателят е имал пред вид да защити с изключването на обжалваемостта на административния акт.

Това разбиране обаче е изоставено в един изолиран случай – с Решение № 18 от 14 ноември 1997 г., когато съдът приема, че "при редакцията на чл. 120, ал. 2 *in fine* не може да се навлезе в тълкуване, чрез което да се въведат изключения от изключението. Единствено законодателният орган може чрез закона да изключи определени административни актове от кръга на съдебно обжалването".

В сравнително богатата си практика за очертаване на **параметрите на конституционно допустимото ограничаване на правото за обжалване на административните актове** Конституционният съд се е произнесъл по въпроса за носителя на това правомощие. Това е единствено законодателният орган – Народното събрание. В Решение № 12 от 20 юни 1995 г. съдът изхожда от принципа на чл. 8 от Конституцията за разделението на властите и това, че законодателната власт принадлежи само на Народното събрание, поради което само то може "със закон" да въведе изключението по чл. 120, ал. 2 от Конституцията. Такава власт Министерският съвет няма и ограничението не може да се въведе с какъвто и да е подзаконен акт.

При определянето на конституционно допустимите параметри на ограничаването със закон на правото на обжалване на административните актове, Конституционният съд е изхождал от обстоятелството, че с изключването на даден административен акт от кръга на обжалване се засяга правото на защита по чл. 56 от Конституцията. От една страна съдът е преценявал доколко едно такова изключване е конституционносъобразно, като е изхождал от предпоставката, че

това ограничаване защитава ценности, на които трябва да се даде приоритет спрямо правото на защита. Така например съдът е приемал, че националната сигурност представлява такава ценност, която в определен момент се оказва с по-висока стойност от гледна точка на общия държавен интерес, интереса на демократичната конституционна система, че при баланса, който следва да се направи, той добива приоритет пред правото на защита или обратното – че правото на защита трябва да бъде предпочетено, като основно конституционно право.

Така например с Решение № 5 от 18 април 2003 г. съдът приема, че въпреки изричното позоваване от страна на законодателя на съображения за защита на националната сигурност за изключване на решенето на органите по приватизация за точно определени обекти на приватизация от съдебен контрол, това изключване е противоконституционно. В решението се сочи, че "когато се ограничава едно гарантирано от Конституцията право, за да се защити друго, също конституционно защитено право, ограничението трябва да бъде подходящо за желаната защита". В този случай съдът е приел, че при балансиране на двете защитени права трябва да се даде превес на правото на защита по чл. 56 от Конституцията. В това решение Конституционният съд изразява съмнение относно преценката на законодателя за опасността в конкретните случаи за националната сигурност. Тук Конституционният съд е оставил нерешен въпроса за това кой е компетентният орган, който може да определи нуждата от закрила на националната сигурност, както и дали обжалването пред съд би могло да застраши националната сигурност.

В едно друго решение, което третира конституционособразността на ограничение за обжалване на административен акт поради съображения за защита на националната сигурност, съставът на съда е разделен и поради това в мотивите са изразени две противоположни становища. В едното съдиите се позовават на съображенията за защита на националната сигурност, като не ги подлагат на съмнение и приемат, че законодателят правилно е направил баланса в полза на тези съображения. В другото становище се застъпва тезата, че преценката за охрана на националната сигурност е свързана с преценка на законодателна целесъобразност в отделните случаи. Затова се налага да се отговори доколко определени ограничения на правото на защита са съразмерни с нуждата от защита на националната сигурност.

В Решение № 3 от 25 септември 2002 г. съдът приема, че изключването от възможността за съдебно обжалване на отказа за издаване на разрешение за достъп до класифицирана информация, прекратяване или отнемане на такова разрешение по Закона за защита на класифицираната информация не е противоконституционно. Намира, че в този случай защитата на националната сигурност представлява конституционно призната ценност, която трябва да бъде предпочетена. Освен това сочи, че "правото на достъп" до класифицираната информация не е конституционно защитено право, което да е охранено с акцесорното право на защита чрез съдебно обжалване.

От посочените примери може да се направи заключение за **необходимостта от по-голяма яснота в определяне на критериите за ограничаване на правото на обжалване на основание на съображения за защита на националната сигурност или съдът да се ориентира към признаването на правото на преценка в тази област на законодателя.**

Друг критерий, който Конституционният съд въвежда за допустимо ограничаване обжалваемостта на административни актове, е **"правата и свободите на другите"**. За първи път съдът говори за такава конституционна възможност на законодателя в Решение № 3 от 17 май 1994 г. за тълкуване на чл. 56 от Конституцията, като очевидно изхожда от разпоредбата на чл. 57, ал. 2 за забрана на злоупотребата с права, когато това накърнява правата и законните интереси на другите. Съдът обаче няма предвид конкретни права, с тежестта на които да съпоставя правото на защита по чл. 56.

С Решение № 4 от 1 април 1999 г. Конституционният съд е приел, че ограничението за обжалване на отказите за даване на разрешение за извършване на застрахователна дейност по чл. 34, ал. 1 от Закона за застраховането не е противоконституционно, защото с това се защитават правата и интересите на застрахованите се лица, като обяснява, че по своето естество застрахователната дейност открива възможността да се събират огромни средства, с които да се злоупотреби чрез умишлен фалит. Затова съдът смята, че когато законодателят е изключил възможността да се обжалва отказа за издаване на лиценз, с това се защитават интересите на неограничен кръг лица.

Аналогични са съображенията на съда, изразени в Решение № 11 от 1 юли 2003 г., където той приема, че не е противоконституционно изключването от обжалваемост на отказите за издаване на разрешение за извършване на застрахователна и здравно осигурителна дейност, инвестиционно дружество и други конкретно посочени актове по чл. 13, ал. 3 от Закона за Комисията за финансов надзор с общата характеристика, че те се отнасят до дейности, които акумулират големи чужди средства. Охраната на интересите на неограничен кръг лица налага актовете на съответния компетентен орган да не могат да бъдат обжалвани.

В редица свои решения Конституционният съд третира правилото на чл. 120, ал. 2 in fine от гледна точка на определяне на **границите на недопустимо ограничаване на обжалваемостта на административните актове**. Общото между тези решения е, че в тях съдът съпоставя правото на законодателя да изключва някои административни актове от съдебен контрол с основни конституционни принципи или основни конституционни права, наред с правото на защита по чл. 56 от Конституцията.

Така Конституционният съд с Решение № 22 от 24 септември 1998 г. се е произнесъл за съответствието на чл. 13, ал. 5 от Закона за защита на конкуренцията, който предвижда, че актовете на КЗК не подлежат на съдебно обжалване, с общите принципи на правовата държава. Тук съдът е приел, че изключението по чл. 120, ал. 2 от принципа на общата клауза, когато е извършено "със закон", е в рамките на правовия ред и затова не противоречи на конституционните принципи.

В редица решения съдът се е произнесъл и по недопустимостта от конституционна гледна точка да се ограничава правото на защита чрез обжалване на административен акт, когато тази защита се отнася до основно конституционно право. Така например с Решение № 11 от 30 април 1998 г. съдът приема, че е противоконституционно с чл. 360, ал. 2, т. 2 от Кодекса на труда да се изключва възможността за съдебно разглеждане на спорове за освобождаване от работа на определени служители в Министерския съвет, министерства, ведомства, агенции и други. Съдът подчертава, че с ограничението се засягат основни конституционни права, което е недопустимо. Посочва, че правото на труд е

право и на държавните служители и защитата му не може да бъде ограничавана със закон.

В Решение № 5 от 18 февруари 1997 г. обаче съдът приема, че изключването от съдебен контрол на актовете по Указ № 9 за работата на ръководния и изпълнителски състав в железопътния транспорт за налагане на наказания "забележка", "предупреждение за уволнение", "понижение в звание" не е противоконституционно, защото ограничението на правото на труд и защитата му са продиктувани от съображения за строга дисциплина.

От изложението до тук може да се направи изводът, че конституционната уредба на съдебния контрол за законност на административните актове по чл. 120, ал. 1 и 2, като възприема принципа на "общата клауза", в същото време създава и една широка възможност за законодателя да въвежда изключения от това общо правило на обжалваемост на административните актове.

Липсата на критерий за допустимото ограничение в самия конституционен текст означава, че преценката дали да въведе или не такова изключение принадлежи на законодателя. Означава ли обаче това, че Народното събрание може неограничено да въвежда такива ограничения?

Като се изходи от принципа на правовата държава, формулиран в чл. 4 на Конституцията, и посоченото там върховенство на Основния закон, трябва да се приеме, че законодателят не може да приеме ограничение по чл. 120, ал. 2 *in fine* по свободно усмотрение и без да се съобразява с останалите конституционни норми.

От това разбиране изхожда практиката на Конституционния съд, който се е опитал да формулира конституционните граници на допустимото ограничение на обжалваемост пред съд на административните актове.

Както може да се види от направения преглед на практиката на съда, тя не е еднозначна. Това е така, защото съдът в някои случаи е възприемал преценката на законодателя за справедливия баланс на конституционните ценности, а в някои случаи е коригирал този баланс.

Summary

Constitutional Frame of the Judicial Control over Administrative Acts

Dimitar Gotchev,

*former judge in the Constitutional Court of Bulgaria
and in the European Court of Human Rights*

The author outlines the constitutional basis for the judicial control over the acts of the administration restored as a general clause by the Constitution of 1991 after the democratic changes in the country: the principle of the rule of law and the guarantee for the protection of individual rights and legitimate interests.

The article further makes a review of the case-law of the Constitutional Court of Bulgaria concerning different aspects of the constitutional frame and identifies matters which need further clarification.

**ПРИЛОЖИМОСТ НА ЧЛ. 6, Т. 1
ОТ ЕВРОПЕЙСКАТА КОНВЕНЦИЯ ЗА ЗАЩИТА ПРАВАТА
НА ЧОВЕКА И ОСНОВНИТЕ СВОБОДИ
В АДМИНИСТРАТИВНОПРАВНИ ОТНОШЕНИЯ**

**Обзор на практиката на Европейския съд по правата
на човека и българският контекст**

Диляна Гитева*
Ивайло Ганчев*

Настоящият обзор разглежда установените и развити от Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ, Съдът) стандарти във връзка с тълкуването на чл. 6, т. 1 от Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ) в казуси, възникнали по повод актове на администрацията, засягащи частноправни субекти. Ще бъдат разгледани накратко основните групи казуси, по които се е произнасял ЕСПЧ в тази връзка, както и някои проблеми на българското законодателство и българската съдебна практика, имащи отношение към въпроса.

Разглеждайки установеното с чл. 6, т. 1 от ЕКПЧ право на съд при определяне на граждански права и задължения, ЕСПЧ е изградил трайна практика и ясни стандарти по прилагането на защитния механизъм на разпоредбата не само в случаите на традиционни спорове за граждански права, възникнали между частноправни субекти. Значителна част от юриспруденцията на Съда е свързана с казуси, в които административната дейност на държавата е засегнала граждански права на жалбоподателя. Прилагането на чл. 6, т. 1 в територията на административноправните отношения е в контекста на духа и целите на ЕКПЧ.

**I. Предпоставки за приложимост на чл. 6, т. 1 в казуси,
възникнали от административни правоотношения**

От установената практика на ЕСПЧ могат да се изведат следните предпоставки, обуславящи приложимостта на установеното право на съд и справедлив процес при определяне на граждански права в административноправни казуси:

I. 1. Наличие на субективно право

За да бъде приложима разпоредбата на чл. 6, т. 1 от ЕКПЧ при определяне на граждански права и задължения, жалбоподателят трябва да установи, че от

*Адвокат в Софийска адвокатска колегия, Ръководител на Правната програма на Проект права на човека

*Адвокат в Софийска адвокатска колегия, Председател на УС на Българска асоциация гражданско общество и правни инициативи

законодателството на държавата-ответник може да се извлече субективното право, което се твърди, че е засегнато от съответния акт или действие/бездействие на държавата.

В тези случаи Съдът анализира приложимото към казуса национално право, за да установи най-общо дали е налице субективно материално право, признато на субекта-жалбоподател, или се касае до правна възможност, чието реализиране е предоставено на преценката на държавната администрация. От своя страна, в множество дела пред ЕСПЧ държавите-ответници пледират липсата на субективно право, годно да обуслови приложимост на чл. 6, т. 1 от ЕКПЧ, с довода, че то възниква едва по силата на съответния облагодетелстващ административен акт.

По-специално в случаите, касаещи отнемане на лицензии за извършване на определен вид търговска дейност, Съдът установява стандарт на тълкуване, съгласно който субективно право за жалбоподателя е налице поради самия факт, че законодателството на съответната страна допуска извършването на дадената контролирана от държавата дейност, независимо от това, че за неговото упражняване е необходимо да бъдат изпълнени определени предпоставки.

Така например по делото *Tre Traktorer Aktiebolag срещу Швеция*¹ по жалба на търговско дружество, на което бил отнет лицензът да предлага алкохолни напитки в ресторант, правителството излага аргумента, че по националното право на Швеция няма субективно право да се получи или да продължи да се ползва лиценз за продажба на алкохол, поради широката дискреция, предоставена на компетентния орган. Освен това, според правителството не може да се приеме, че подобно право възниква и от самия лиценз. Съдът не възприема този подход в конкретния случай. За да се произнесе дали е налице субективно право или не, той разглежда законовите предпоставки за отнемане на лиценза. Съгласно шведския закон, лицензът може да бъде отнет само на основания, посочени макар и твърде широко, но изчерпателно, в съответния административен закон.

Заклучението на Съда е, че в случая е налице претендираното право да се извършва дейността в съответствие с лиценза, тъй като администрацията, решаваща предоставянето или отнемането му, е длъжна да съобразява актовете си със законовите предпоставки. Този стандарт на Съда може да се тълкува по-общо в смисъл, че определено субективно право ще е налице дори и в случаите, в които за упражняването му е необходим акт на администрацията, тогава когато тя действа в условията на "обвързана компетентност". Съдът обаче оставя открит въпроса дали правото съществува преди получаването на лиценза и той се явява само предпоставка за неговото упражняване или пък правото възниква по силата на получения лиценз. В този, както и в няколко други случая, Съдът използва израза "лицензът предоставя право на жалбоподателя под формата на овластяване да извършва...", което оставя впечатлението, че по мнението на Съда правото възниква от лиценза. Това допускане обаче не се потвърждава от други решения (цитираното по-долу решение по делото *Льо Конт, Ван Льовен и де Мейере срещу Белгия*).

¹ Tre Traktorer Aktiebolag v. Sweden, решение на ЕСПЧ от 07.07.1989 г.

I. 2. Граждански характер на правото

Фундаменталният въпрос за естеството на субективното право, спрямо което се прилагат гаранциите за справедлив съдебен процес по чл. 6, т. 1 от ЕКПЧ в случаите на административноправни отношения, е разгледан за първи път от ЕСПЧ по делото *Рингайзен срещу Австрия*². Казусът най-общо се свежда до отказ от страна на администрацията да издаде одобрение на договор за покупко-продажба на имот, сключен между частноправни субекти, каквото се изисквало от закона като условие договорът да произведе действие.

Съдът приема, че за да е налице спор относно граждански права не е необходимо нито двете спорещи страни да са субекти на частното право, нито правоотношенията между частноправен субект и държавата да са граждански. С други думи, естеството на правоотношението и качеството на страните по него не са решаващи за наличието на гражданско право по смисъла на Конвенцията. Както приема Съдът в посоченото решение, не е от особено значение и естеството на законодателството, което урежда съответната материя (гражданско, търговско, административно и пр.).

Решаваният критерий в тези случаи е резултатът от съответния акт или действие на администрацията. Чл. 6, т. 1 е приложим, когато като резултат от определен административен акт или административно действие се засягат пряко граждански права. Изискването засягането на правата да е пряко означава, че резултатът от съответните административни процедури трябва да е решаващ за възникването или упражняването на съответното субективно гражданско право.

Страсбургските органи не са създали единен критерий за определяне на дадено право като гражданско по смисъла на чл. 6, т. 1 от Конвенцията. По-скоро Съдът прилага индивидуален подход, като анализира съдържанието на оспореното субективно право, така както е предвидено в съответното национално законодателство. Ето защо се допуска Съдът да стига до различни изводи по отношение на сходни права, но в различните национални законодателства. Така, разглеждайки естеството на правото да се упражнява лекарска практика³ във връзка с дисциплинарно производство срещу лекар и отнемане на разрешение за експлоатация на частна клиника, Съдът отбелязва: "[К]онтролът, упражняван в обществен интерес, който като правило съществува за всички свободни професии в държавите-членки на Съвета на Европа, сам по себе си не води до заключението, че поддържането на частна клиника е публичноправна дейност. Дейност, която съгласно правото на съответната страна има характера на частноправна, не би могла автоматично да се превърне в публичноправна само поради факта, че тя е предмет на разрешителен режим или контрол от страна на администрацията..." За преценката на съответното право като частно от значение се оказва правната му уредба от националното законодателство: "Медицинската професия във Федерална република Германия е сред традиционните свободни професии;...лекарят е свободен да избира дали да практикува или не и извършва съответните медицински услуги въз основа на договор, сключен между него и пациента."

² Ringeisen v. Austria, решение на ЕСПЧ от 16.07.1971 г.

³ Konig v. Federal Republic of Germany, решение от 28.06.1978 г.

I. 3. Наличие на спор относно правото

Тази предпоставка за прилагане на чл. 6, т. 1 от Конвенцията означава, че между административния орган и частноправния субект трябва да е налице разногласие относно законността на акта на администрацията, от който е повлияно субективното право на жалбоподателя. Спорът трябва да бъде истински и сериозен, макар че би могъл да засяга както самото съществуване на правото, така и неговия обхват или начина, по който то се упражнява. С други думи, жалбоподателят трябва да оспорва правото на администрацията да издаде съответния административен акт.

Практиката на Съда в тази връзка повдига следните въпроси: 1. Необходимо ли е да е иницирана някаква процедура по оспорване на съответния административен акт пред национален орган за да се направи заключение, че е налице спор, дори тази процедура да е очевидно неефективна? 2. Какво би следвало да е "манифестираното" поведение на жалбоподателя, така че да може да се направи заключението, че е налице спор относно граждански права?

Отговорът на първия въпрос е по-скоро отрицателен. В преобладаващия брой казуси, в които Съдът се е произнасял по оплакване за липса на възможност за съдебно преразглеждане на даден административен акт, жалбоподателят е имал възможност да обжалва съответния административен акт поне по административен ред или пред юрисдикция, която не отговаря на изискванията на чл. 6, ал. 1: такива са всички случаи, в които жалбоподателите са могли да отправят оплакване пред горестоящ административен орган, пред апелативна инстанция по дисциплинарни производства, пред държавния глава и т. н. В тези случаи е въвн от всякакво съмнение, че самият факт на обжалването говори, че е налице несъгласие между страните относно съществуването или начина на упражняването на дадено гражданско право. Това несъгласие е обективизирано в действията на жалбоподателя пред националните институции.

ЕСПЧ се е произнасял обаче, че "...чл. 6, т. 1 се прилага не само по отношение на процедури, които са вече започнали: разпоредбата може да бъде използвана от всеки, който смята, че намесата в упражняването на някое от неговите граждански права е незаконна и той не е имал възможност да отправи жалба до съдебен орган, отговарящ на изискванията на чл. 6, т. 1."⁴ Така по делото Голдер срещу Обединеното Кралство⁵ Съдът констатира, че "спорът съществува по принцип преди законовите процедури и независимо от тях" ("the "contestation" (claim) generally exists prior to the legal proceedings and is a concept independent of them"). Цитираното обаче отговаря само на част от въпроса, а именно, че не е необходимо да е имало висящо производство пред национален орган за да е приложим чл. 6, т. 1. Но дори в решението по делото Голдер, с което се обосновава изобщо правото на "достъп до съд" по чл. 6, наличието на спор се извежда от конкретно проявеното намерение на жалбоподателя да заведе гражданско дело срещу друго лице. Аналогично е поставен въпросът и по делото Ковачев срещу България. Жалбоподателят е обжалвал административния акт, от който не е бил доволен пред съд, макар да е било очевидно, че българското законодателство не е допускало съдебно обжалване.

⁴ Le Compte, Van Leuven and De Meyere v. Belgium, решение от 23.06.1981 г.

⁵ Golder v. The UK, Решение на Съда от 21.02.1975 г.

Вторият въпрос би бил от значение в случаите, в които националното законодателство изключва всякаква възможност за преразглеждане на административния акт, било по административен, било по съдебен ред, и същевременно не се поставя въпросът за приложение на чл. 13, тъй като жалбоподателят търси защита на гражданско право, различно от прогласените с Конвенцията. Както бе отбелязано по-горе, въз основа на практиката на ЕСПЧ не може да се направи категорично заключение относно наличието на спор относно граждански права по смисъла на чл. 6, т. 1 тогава, когато издаденият административен акт, който е от решаващо значение за упражняване на гражданско право, не подлежи на съдебен контрол и жалбоподателят афишира несъгласието си с него едва с жалбата си пред ЕСПЧ. Струва ми се обаче, че едно тълкуване в духа на либералния подход, избран от ЕСПЧ би ни довело до извода, че за наличието на оспорване може да се съди по правнорелевантните действия, предприети от жалбоподателя срещу административния акт, от който той не е доволен. Следователно, когато вътрешното право не предоставя никакво средство за защита срещу/оспорване на съответния административен акт, то първото ефективно средство, в което е материализирано несъгласието, е жалбата пред ЕСПЧ.

II. Независимо от изключителното разнообразие на типовете казуси, свързани с приложението на чл. 6, т. 1 в административната дейност, се открояват няколко групи, които отразяват особености на определени национални системи на административно правосъдие:

II. 1. Лицензионни режими

В редица свои решения ЕСПЧ се е произнасял, че чл. 6, т. 1 е приложим в случаи, в които жалбоподателят прави оплакване за нарушение на правото му на съд по повод на отнемане или ограничаване на лиценз за осъществяване на определена (най-често) стопанска дейност. Наред с вече споменатото дело Тре тракторер акциебулаг срещу Швеция, друг казус, свързан с лицензионен режим, разкрива несъвършенство в шведската административноправна система, което създава предпоставки за нарушаване на чл. 6, т. 1.

По делото Пудас срещу Швеция⁶ жалбоподателят прави оплакване, че е нарушено правото му на съд при определяне на негови граждански права, тъй като шведското законодателство не предвиждало възможност за съдебно обжалване на отнемането на лиценз за извършване на транспортна дейност. Предприемачът Бент Пудас получил през 1980 г. лиценз да извършва таксиметрови и междуградски транспортни услуги. През 1981 г. Окръжният административен съвет (орган, оправомощен да издава лицензи за различни дейности) взел решение, с което отнема лиценза на жалбоподателя за извършване на междуградски превози. Господин Пудас обжалвал това решение последователно пред Съвета по транспорт и Министерството на транспорта и комуникациите. С окончателното решение на министерството жалбата му била отхвърлена. Съдът констатира нарушение на чл. 6, т. 1 от Конвенцията, тъй като жалбоподателят не е имал възможност да обжалва отнемането на лиценза пред съдебен орган.

В друго подобно дело жалбоподателят Алберт Бентем⁷ прави оплакване, че

⁶ Pudas v. Sweden, решение на Съда от 27.10.1987 г.

⁷ Benthem v. Netherlands, решение на Съда от 23.10.1985 г.

не е имал възможност да иска съдебно преразглеждане на отнемането на лиценза му за отваряне на бензиностанция. По силата на холандското законодателство, въпросът за правото да се притежава лицензия се решава като последна инстанция от Короната. Разглеждайки приложимостта на чл. 6, т. 1, Съдът развива становището, че за да бъде прилагана разпоредбата не е необходимо лицензът да засяга цялостната стопанска дейност на жалбоподателя. Достатъчно е, че получаването на лиценз е било едно от условията за упражняване на част от дейността му като бизнесмен. По този начин се отхвърля възражението на правителството, че отнемането на лиценза засягало само един конкретен обект и жалбоподателят можел да получи лиценз за разкриване на бензиностанция другаде. Констатирайки, че кралският декрет, с който окончателно се решава въпроса, от формална гледна точка има характера на административен акт, Съдът намира, че е налице нарушение на чл. 6, т. 1, тъй като жалбоподателят е бил лишен от правото на съд.

Най-общо, чл. 6, т. 1 ще е приложим към лицензионни процедури в твърде широк спектър от дейности. Обединяващото звено в случая е естеството на упражняваната дейност: включват се всички дейности, които имат характера на търговска дейност, независимо от това доколко широка е държавната намеса в тяхното упражняване.

II. 2. Разрешителни за извършване на сделки с недвижими имоти и разрешения за строеж

В няколко последователни решения по жалби срещу Швеция⁸ Съдът приема, че чл. 6, т. 1 е приложим в процедурите по обжалване на разрешения за строеж. В посочените дела жалбоподателите поддържат, че не са имали достъп до съд по отношение на издаваните забрани за строителство в определени райони, на чиято територия са се намирали и техните имоти.

Съдът е констатирал приложимост на чл. 6, т. 1 и в други казуси, засягащи административна намеса при упражняването на правото на собственост върху недвижими имоти. По делото Еркнер и Хофауер срещу Австрия⁹ се разглежда жалба на собственици на земеделска земя, подлежаща на уедряване по административен ред. В решението по делото Ойрлеманс срещу Холандия¹⁰, отнасящо се до спор по повод решение за обявяване на частен имот за защитена територия, Съдът ревизира становището си от делото Бентем в светлината на променената съдебна практика на холандските съдилища след това дело, която вече допуска преразглеждане на споровете относно административни актове от гражданските съдилища. С оглед на така установената съдебна практика Съдът намира, че по времето на издаване на решението за обявяване на защитената територия жалбоподателят е имал възможност да отправи жалба до гражданския съд. Поради това той констатира, че не е налице нарушение на чл. 6 от Конвенцията.

⁸ Allan Jacobsson v. Sweden, решение на Съда от 25.10.1985 г., Mats Jacobsson v. Sweden, решение от 28.06.1990 г. и Skarby v. Sweden, решение от 28.06.1990 г.

⁹ Erkner and Hofauer v. Austria, решение на Съда от 23.04.1987 г.

¹⁰ Oerlemans v. Netherlands, решение на Съда от 27.11.1991 г.

Тук следва да се отбележи, че част от административните актове, които са предизвикали спор върху граждански права в посочените дела, са от вида на общите ненормативни актове. В този смисъл може да се заключи, че ЕСПЧ счита чл. 6, т. 1 за приложим и в случаите на издаване на общ ненормативен акт.

II. 3. Забрани за упражняване на определена професия

Както в посочените дела *Льо Конт*, *Ван Льовен* и *де Мейере и Кьониг*, така и в редица други дела Съдът приема, че чл. 6, т. 1 е приложим при административни забрани за упражняване на свободна професия и по-специално при упражняване на лекарска професия¹¹. Съдът прави отстъпление от така установените стандарти в решението си по делото *Ван Марле* и др. срещу *Холандия*¹². Четиримата жалбоподатели работели като счетоводители. С оглед на законодателни изменения, касаещи условията за упражняване на професията счетоводител, те кандидатствали за регистрация, която вече се изисквала в съответствие с тези изменения. Приемателната комисия отказала регистрацията на жалбоподателите. Впоследствие те обжалвали пред Апелативен съвет, пред който отново имали възможност да защитят професионалните си умения. Съветът отхвърлил жалбите им, тъй като приел, че те не са доказали достатъчна професионална компетентност. Решението било окончателно. Преценявайки наличието на спор ("определяне") относно граждански права, Съдът констатира, че "[п]реценка от този вид [пред Апелативния съвет], определяща знанията и опита, необходими за упражняване на определена професия под определено наименование, е по-близо до училищен или университетски изпит и стои твърде далече от упражняването на нормална съдебна функция, така че защитният механизъм на чл. 6 не би могъл да се прилага по отношение на произтеклите разногласия." Подобно становище трудно би могло да бъде споделено, доколкото не може да се открие някаква съществена разлика между спора, възникнал в настоящия случай, и тези по повод на прекратяване или ограничаване на лекарска практика, в които чл. 6 е намерен за приложим. Преди всичко, Съдът отстъпва от основната си концепция, че чл. 6 е приложим за всички процедури, изходът от които е решаващ за възникването или упражняването на едно гражданско право. Процедурата по оценка на професионалните знания и умения, независимо че почива на чисто експертна преценка, е била от значение за възникване на определено професионално качество – счетоводител. Т. е. тази процедура е била решаваща за упражняването на професионална дейност. Тук струва ми се е от несъществено значение, че се преценява факт, изразяващ се в притежаване на чисто професионални знания и умения. Разликата с преценката на факт, състоящ се например в определено дисциплинарно нарушение, е по-скоро формална и едва ли обуславя кардинално различното заключение на Съда относно приложимостта на чл. 6.

III. Българските юриспруденция и законодателство

В практиката на българските съдилища неведнъж са повдигани въпроси, касаещи правото на съд при засягане на граждански права от административни

¹¹ *Diennet v. France*, решение от 26.09.1995 г.

¹² *Van Marle and Others v. Netherlands*, решение от 26.06.1986 г.

актове. В много от казусите въпросът е бил разглеждан през призмата на конституционната гаранция, дадена с чл. 120, ал. 2. Поставя се въпросът съвпада ли сферата на приложимост на защитата, дадена от конституционната норма, с тази, предоставена от чл. 6, т. 1 от Конвенцията по отношение на административните актове?

III. 1. Тълкуването на чл. 120, ал. 2 от Конституцията

Интересно е да се погледне правото, установено с чл. 120, ал. 2 от Конституцията, в контекста на разпоредбата на чл. 6, т. 1 от ЕКПЧ. Конституционната норма дава право на засегнатите лица да обжалват пред съд административните актове, които ги засягат. Докъде се простира правомощието на държавата да ограничава това право? По този въпрос Конституционният съд се е произнасял многократно. В решение № 7 от 1995 г. по к. д. № 9/1995 г. КС постановява: "Разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията на Република България, която допуска възможността със закон да се изключват някои категории административни актове от съдебния контрол за законност, трябва да се тълкува ограничително и не обхваща тези актове, които засягат основни конституционни права."¹³

Едно разсъждение, почиващо върху систематическо тълкуване на конституционната норма и разпоредбата на чл. 6, т. 1 от ЕКПЧ, би ни отвело по-далеч от изводите, направени от Конституционния съд. Общо казано, КС тълкува чл. 120, ал. 2 от Конституцията във връзка с чл. 56 – "право на защита", за да стигне до извода, че обикновеният законодател не може да ограничава съдебното обжалване на административни актове, ако те засягат конституционни права на гражданите и юридическите лица. Ако нормата се разтълкува обаче във връзка с чл. 5, ал. 4 от Конституцията, даващ предимство на международните договори пред противоречащо им вътрешно законодателство, то пред обикновения законодател би следвало да се постави още една бариера пред възможността за изключване на съдебния контрол. А именно: приоритетното действие на защитния механизъм на чл. 6, т. 1 от ЕКПЧ предполага, че не може да се изключи, дори със закон, съдебното преразглеждане на административни актове, които са определящи за граждански права на физическите и юридическите лица. По този начин нормата на чл. 120, ал. 2 би придобила следния смисъл: възможността за изключване на някои административни актове от съдебен контрол не обхваща тези актове, които: а) засягат основни конституционни права и б) са от решаващо значение за възникването или упражняването на граждански права по смисъла на ЕКПЧ.

Подобна правна конструкция вече е разглеждана от български съд, макар и на ниво окръжен съд. Така с решението си по дело № 88/02 г. Русенският окръжен съд прие за допустима жалба срещу повиквателна заповед на началника на военното окръжие, независимо от пледираната от ответната страна необжалваемост на основание на чл. 34, т. 1 от ЗАП (необжалваемост пред съд на актове, свързани непосредствено с отбраната и сигурността на страната).

¹³ Също и: решение № 21 от 1995 г. по к. д. № 18/1995 г., решение № 8 от 1999 г. по к. д. № 4/1999 г.

III. 2. Правото на съд в случаите на мълчалив отказ на администрацията

Специфичен проблем пред упражняването на прогласеното от ЕКПЧ право на съд поставят някои хипотези на административни актове под формата на мълчалив отказ. Касае се за яснотата на правната уредба за изчисляване на сроковете за произнасяне на административния орган и от там на сроковете за обжалване на мълчаливия отказ. В делото Дьо Гуфр дьо ла Прадел срещу Франция¹⁴ жалбоподателят, спрямо чийто имот правителството започнало процедура за обявяване на защитена територия, прави оплакване, че френското законодателство е твърде сложно и неясно по отношение на определянето на срока за обжалване на подобни решения. В резултат на тази неяснота жалбата срещу решението на правителството била обявена за недопустима от Държавния съвет на Франция, тъй като била просрочена. Съдът напомня, че "правото на съд, залегнало в чл. 6, не е абсолютно. То може да бъде предмет на ограничения, но те не трябва да ограничават достъпа до съд, предоставен на едно лице, по такъв начин или в такава степен, че самата същност на правото да бъде накърнена." По-нататък Съдът заключава: "В крайна сметка жалбоподателят има право да очаква една ясна система, която да постигне справедлив баланс между интересите на администрацията и неговите; в частност на него е следвало да му бъде предоставена ясна, практична и ефективна възможност да обжалва административен акт, който има пряко въздействие върху правото му на собственост." В случая Съдът намира, че е нарушен чл. 6.

Според Съда яснотата на срока за обжалване се обхваща от правото на достъп до съд и обуславя възможността за ефективното му упражняване. Наред с множеството други критики, които могат основателно да бъдат отправени към уредбата на мълчаливия отказ по българското право, трудността (а понякога и невъзможността) за определяне на срока за обжалване е сред най-съществените.

Проблемът може да бъде илюстриран в един конкретен казус: мълчалив отказ на Комисията за регулиране на съобщенията за продължаване на срока на индивидуална лицензия за извършване на далекосъобщителна дейност (едва ли може обосновано да се оспори, че прилагайки описаните по-горе критерии за приложимост на чл. 6 следва да приемем, че е налице гражданско право на частен радио или телевизионен оператор да излъчва програмата си).

Съгласно разпоредбата на чл. 14, ал. 1 от ЗАП мълчалив отказ е налице при произнасяне **в срок**. Законът за далекосъобщенията обаче не сочи срок, в който Комисията следва да се произнесе по направеното предложение за продължаване на срока. Наред с това, чл. 13 от ЗАП в своята ал. 2 поставя продължителността на срока за произнасяне в зависимост от факти и обстоятелства (необходимост от събиране на доказателства за съществени обстоятелства или даване на възможност на граждани и организации да се защитят), преценката за които се прави от самия административен орган и за наличието на които заявителят може да не знае. Ал. 3 на същия член установява срока за произнасяне на колективен орган, а именно първото заседание на органа след изтичане на

¹⁴ De Geouffre de la Pradelle v. France, решение на Съда от 16.12.1992 г.

срока. В настоящия случай заявителят очевидно не би могъл да предположи дали след подаването на заявлението по чл. 56, ал. 1, изр. 2 от ЗД са възникнали някои от обстоятелствата по чл. 13, ал. 2 от ЗАП. Доколкото датите на заседанията на Комисията, като колективен орган по смисъла на чл. 13, ал. 3 от ЗАП, не се обнародват и не са публично известни, става съвсем очевидно, че практически не е възможно да се установи срокът за произнасяне на административния орган. Сроковете за обжалване в административния процес са както гарант за стабилността на актовете на държавно управление, така и основна гаранция за упражняването на правото на защита на гражданите и организациите срещу актове на държавата, гарантирано с чл. 120, ал. 2 от Конституцията. Преклузивният характер на процесуалния срок в административния процес предполага, че срокът трябва да е предварително ясен на лицето, бранецо се срещу даден акт на администрацията. То трябва да има възможност да изчисли срока, с който разполага, само въз основа на общодостъпна информация – съдържаща се в обнародван нормативен акт. Липсата на възможност за узнаване на срока за обжалване практически нарушава чл. 120, ал. 2 от Конституцията, а в случаите, в които административният акт е от решаващо значение за упражняване на граждански права, е налице и нарушение на чл. 6 от ЕКПЧ, що се касае до правото на съд при определяне на граждански права.¹⁵

III. 3. Български законови разпоредби, които изключват съдебното обжалване на определени административни актове и създават предпоставки за нарушения на чл. 6, т. 1 от ЕКПЧ

Законът за банките допуска множество хипотези, в които актове на Българската народна банка във връзка с банковия надзор не подлежат на обжалване по съдебен ред. Чл. 9 от закона постановява, че членове на управителен съвет или съвет на директорите на банка могат да бъдат лица, които притежават достатъчно квалификация или професионален опит. Квалификацията и професионалният опит се удостоверяват със сертификат от БНБ. Отказът за издаване или отнемането на сертификата не подлежат на обжалване. Струва ми се, че решението за предоставяне, отказ или отнемане на сертификата засяга граждански права на съответното лице, и то на две паралелни основания: решението е предпоставка за извършване на определена бизнес дейност и за упражняване на професионална дейност. Както беше посочено по-горе, условията за приложимост на чл. 6 не се променят нито поради факта на засиления държавен контрол над определена дейност с голяма социална значимост (делото Скарби¹⁶), нито от възможността лицето да развива и друга търговска или професионална дейност (делото Бентем). По силата на чл. 21 от същия закон не подлежи на обжалване и решението на БНБ, с което се отнема лицензията за извършване на банкова дейност.

В Закона за застраховането са изключени от съдебен контрол отказите за издаване на разрешение за извършване на дейност като застрахователен брокер.

¹⁵ Жалба по адм. дело № 3161/2003 г. на Върховния административен съд

¹⁶ Skarby v. Sweden, Решение на Съда от 28.06.1990 г.

Заслужава да бъде отбелязан и един "граничен" спрямо настоящата тема случай, доколкото се касае за приложимост на чл. 6, т. 1 от Конвенцията при "наказателно обвинение": процедурите за настаняване на деца в социално-педагогически интернати и възпитателни училища-интернати по Закона за борба с противообществените прояви на малолетни и непълнолетни. Единствената причина за споменаване на тези процедури е фактът, че в основата им са действия на административни органи. Съгласно закона процедурата по настаняване в СПИ не се контролира от съдебен орган. При настаняването във ВУИ, формално решението на съответната местна комисия за борба с противообществените прояви се потвърждава от съответния районен съд. Но дори и в този случай процедурата е твърде далеч от изискванията на чл. 6 за справедливост и публичност на процеса и разглеждане на делото от независим и безпристрастен съд.

IV. В заключение ще бъдат разгледани в ретроспективен план няколко казуса, в които нормативни актове предвиждаха необжалваемост на определени административни актове и по този начин бяха в нарушение на чл. 6, т. 1 от ЕКПЧ:

IV. 1. Делото Секул Ковачев срещу България¹⁷. В жалбата си пред ЕСПЧ жалбоподателят се оплаква, че е бил лишен от възможността да обжалва пред съд решение, с което му се отказват определени социални плащания. Пречката за обжалване се съдържаше в действащия по това време Правилник за социалното подпомагане. Съветът на министрите прие, че е налице нарушение на чл. 6, т. 1 от Конвенцията.

IV. 2. Решение на ВАС по адм. дело 7876/2000 г. по срещу чл. 41, ал. 2 от Наредбата за възлагане на обществени поръчки под праговете, определени в чл. 7, ал. 1 от Закона за обществените поръчки. Съгласно оспорваната разпоредба решенията на възложителите за възлагане на малки обществени поръчки на стойност до 10 000 лева не подлежаха на обжалване. Съдът отмени обжалваната разпоредба, поради противоречие с чл. 120, ал.2 от Конституцията. Макар и в развилото се пред ВАС производство по обжалване на подзаконов нормативен акт да не бяха изтъкнати доводи за противоречие с чл. 6 от Конвенцията, казусът повдига по-общия въпрос за приложимостта на разпоредбата в производства по възлагане на обществени поръчки и в приватизационни процедури – въпрос, който сам по себе си е предмет на отделно изследване.

IV. 3. По Наредба № 17 от 3.08.1992 г. за условията и реда за осиновяване на лице, което е български гражданин, от чужденец по чл. 136, ал. 1 от Семейния кодекс. В редакцията на чл. 10 от наредбата до нейното изменение с ДВ, бр. 80 от 2000 г. отказът на министъра на правосъдието да даде съгласие за осиновяване не подлежеше на съдебен контрол. В отправено становище до министъра на правосъдието се съдържаша доводи за несъвместимост на предвиденото

¹⁷ Sekul Kovachev v. Bulgaria, решение на Комисията по допустимостта от 10.04.1997 г. и Резолюция на Съвета на министрите от 11.06.1998 г.

ната необжалваемост с изискванията на чл. 6 от ЕКПЧ. Въпросната разпоредба беше отменена от издателя на акта след преценката на направените в предложението доводи за противоречието ѝ с ЕКПЧ.

През годините след влизането в сила за България на ЕКПЧ българското законодателство отстрани голяма част от разпоредбите, които влизаха в противоречие с установеното с чл. 6 право на достъп до съд при определяне на граждански права. Не съществуват ограниченията за съдебно преразглеждане в сфери като общественото осигуряване и подпомагане или полагането на труд в системата на БДЖ. Същевременно КС, тълкувайки Конституцията, разкри ограниченията, които тя поставя пред обикновения законодател при изключването на някои административни актове от съдебния контрол. По този начин българското законодателство остави сравнително малко проблемни области във връзка със съдебната защита на граждански права, засегнати от администрацията. Принципит на общата клауза за обжалване на административните актове, възприет от Конституцията от 1991 г. беше от решаващо значение за избягване на такива законодателни спънки пред правото на съд, пред които редица западноевропейски държави – членки на Съвета на Европа са се изправяли през 70-те и 80-те години.

Едновременно с това следва да се отбележи, че сега съществуващите забрани за съдебен контрол над определени административни актове по Закона за банките или Закона за застраховането не са провокирали жалби пред ЕСПЧ по-скоро по случайност, а правната уредба на мълчаливите откази на администрацията следва да бъде предмет на сериозно преосмисляне при обсъжданията върху реформата в административното правосъдие.

Summary

Applicability of Article 6, paragraph 1 of the ECHR in Administrative Legal Relations

Review of the European Court's case-law and the Bulgarian Context

Dilyana Giteva, Attorney at law

Ivaylo Ganchev, Attorney at law

The authors outline the principles established in the European Court's practice as to the interpretation and application of Article 6, par. 1 of the ECHR in cases concerning administrative activity directly decisive for the determination of civil rights and obligations within the meaning of the ECHR.

The article examines several specific groups of cases in which the European Court has established standards of interpretation and application of Article 6, par. 1: licenses, administrative interference with the rights of use and disposition of real property and prohibitions to practice professional activity.

The second part of the article reviews some existent provisions of Bulgarian administrative legislation that could be regarded as infringing the rights guaranteed by Article 6, par. 1 of ECHR. It suggests an interpretation of art. 120, par. 2 of the Bulgarian Constitution in the light of article 6 of ECHR.

The authors further examine the question of the implied refusals of the administration as a problem in connection to the access to court. They review some legal provisions in force that exclude judicial control over administrative acts, directly decisive for the determination of civil rights and obligations within the meaning of the ECHR.

In conclusion the article reminds several cases in which already repealed legal provisions have been found to be in contradiction with the guarantees of Article 6, par. 1 of ECHR.

СЪДЕБНА ПРАКТИКА

КОМИТЕТ ПО ПРАВАТА НА ЧОВЕКА НА ООН

Решение по допустимостта¹

на молба № 989/2001 на **Валтер Колар срещу Австрия**
(разгледана на 30 юли 2003 г. в рамките на 78-та сесия на Комитета)

(резюме)

Международен пакт за граждански и политически права – чл. 5, т. 2, б. "а" от Факултативния протокол: недопустимост на молбата, ако същият случай се разглежда по друга процедура на международно разследване или уреждане; **чл. 14, т. 1:** право на достъп до съд и справедлив процес; **чл. 26:** забрана за дискриминация

Когато органите по Европейската конвенция за правата на човека са обявили една жалба за недопустима не на чисто процедурни основания, а на основания, предполагащи известна преценка по съществото на случая, тогава същият въпрос е бил "разгледан" по смисъла на съответните резерви по чл. 5, т. 2, б. "а" от Факултативния протокол.

Въпреки някои разлики в тълкуването от съответно компетентните органи на чл. 6, т. 1 от Европейската конвенция и на чл. 14, т. 1 от Пакта, както съдържанието, така и обхватът на тези разпоредби са в голяма степен близки. Комитетът не може да преразгледа констатацията на Европейския съд относно приложимостта на чл. 6, т. 1 от Европейската конвенция, като я замести със своята практика по чл. 14, т. 1 от Пакта.

1. Молбата е подадена от Валтер Колар, австрийски гражданин. Той твърди, че е жертва на нарушение от страна на Австрия² на чл. 14, т. 1 и на чл. 26 от Международния пакт за граждански и политически права.

1.2. При ратифицирането на Факултативния протокол на 10 декември 1987 г., държавата-страна е направила следната резерва: "при условие, че в допълнение на разпоредбата на чл. 5, т. 2 от Протокола, Комитетът, предвиден в чл. 28 от Пакта, няма да разгледа никоя индивидуална молба, ако не бъде установено, че същият въпрос не е бил разглеждан от Европейската комисия по правата на човека, създадена с Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи."

¹ CCPR/C/78/D/989/2001 (Jurisprudence), 01.09.2003

² Пактът и Факултативният протокол са в сила за Австрия съответно от 10 декември 1978 г. и 10 март 1988 г.

Фактите, изложени в молбата

2.1 От 1978 г. молителят работел като независим преглеждащ лекар, а от м. февруари 1988 г. – като старши лекар в Залцбургското областно бюро за здравно осигуряване за работници и работодатели.

2.2 На 22 септември 1988 г., вследствие на обвинения срещу молителя и срещу бившия му контролър в незаконно и неподходящо поведение, председателят на Бюрото безуспешно се опитал да се сдобие с одобрението на представителния комитет на служителите, за да отстрани молителя от изпълнението на функциите му.

2.3 На 23 септември 1988 г. работодателят подал сигнал за извършени от молителя престъпления, но прокурорът не образувал наказателно производство. След това работодателят завел също така неуспешно наказателно дело от частен характер.

2.4 На 27 октомври 1988 г. бордът на Бюрото образувал дисциплинарно производство срещу молителя и го отстранил временно с намалено заплащане. Била съставена дисциплинарна комисия, която, след няколко заседания при закрити врати, признала молителя за виновен по някои от повдигнатите му обвинения, като незаконно предписване на лекарства във финансов ущърб на работодателя, нарушение на задълженията за лоялност и конфиденциалност чрез даване на пресконференция относно обвиненията срещу бившия му контролър и незаконен прием на пациенти в рехабилитационен център. Решението не подлежало на обжалване.

2.5 Въз основа на констатациите на дисциплинарната комисия жалбоподателят бил уволнен на 23 януари 1990 г., според него без да бъдат спазени някои процедурни изисквания. След изпълнение на тези изисквания, на 9 ноември 1990 г. работодателят заявил, че счита първото уволнение за произвело действие, но издал и втора заповед за уволнение.

2.6 Молителят обжалвал по съдебен ред постановеното на 27 октомври 1988 г. отстраняване. Съдът оставил жалбата без уважение. Апелативният съд потвърдил решението му, но Върховният съд върнал делото на първоинстанционния съд, като приел, че не е установено дали са съществували достатъчно основания за отстраняването. Първоинстанционният съд отново отхвърлил жалбата на молителя и делото отново му било върнато от Върховния съд на същото основание. След като жалбата била отхвърлена от първоинстанционния съд за трети път, решението му било оставено в сила от по-висшестоящите съдилища.

2.7 Молителят обжалвал по съдебен ред и първата заповед за уволнение. Съдът я признал за незаконосъобразна.

2.8 Жалбата срещу втората заповед за уволнение обаче била оставена без уважение.

2.9 На 7 февруари 1996 г. молителят подал жалба пред бившата Европейска комисия по правата на човека, като твърдял нарушения на чл.чл. 6, 10, 13 и 14 от Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи, както и на чл. 2, т. 1 от Протокол № 7 към нея. Жалбата му не била разгледана от Комисията, а от тричленен състав на Европейския съд по правата на човека, който я обявил за недопустима на 17 март 2000 г. (след влизането в сила на Протокол № 11). По отношение на оплакванията от дисциплинарното производ-

ство Съдът приел, че Бюрото за здравно осигуряване е действало като частен работодател, а дисциплинарното производство не е било проведено от орган, упражняващ държавна власт, и е представлявало вътрешна процедура, за да се установи дали молителят следва да бъде уволнен.³ Съдът заключил, че в тази си част жалбата е несъвместима *ratione personae* с Конвенцията. По отношение на чл.чл. 13 и 14 от Конвенцията и чл. 2 от Протокол № 7 Съдът намерил, че предметът на оплакванията не разкрива каквато и да било вероятност за нарушение на тези права.⁴

Оплакванията

3.1 Молителят твърди, че е жертва на нарушения на чл.чл. 14, т. 1 и 26 от Пакта. Бил му отказан равен достъп до независим и безпристрастен съд, тъй като контролът, упражнен от австрийските съдилища върху констатациите на дисциплинарната комисия, бил ограничен – само за наличие на груби нарушения.

3.2 Като се позовава на решението на Комитета по делото Налик срещу Австрия⁵, молителят твърди, че чл. 14, т. 1 от Пакта се прилага и по отношение на производството пред дисциплинарната комисия. Поддържа, че тази комисия го е лишила от публично разглеждане на делото му, без това да се е налагало за защита на личната сфера на пациентите му, тъй като имената им е можело да бъдат заместени с инициали. Бил нарушен и принципът на равенство на страните.

3.3 Освен това молителят счита, че дисциплинарната комисия не е отговаряла на изискванията на чл. 14, т. 1 за независимост и безпристрастност, тъй като двама от членовете ѝ били назначени от работодателя, на когото били подчинени и двамата представители на комитета на служителите.

3.4 Председателят на дисциплинарната комисия от своя страна бил предубеден.

3.5 Молителят твърди също така, че е жертва на дискриминация в нарушение на чл.чл. 14, т. 1 и 26 от Пакта. Бившият му контролор, срещу когото били повдигнати сходни обвинения, бил третиран различно по време на дисциплинарното производство и в крайна сметка бил оправдан.

3.6 По отношение на австрийската резерва по чл. 5, т. 2, б. "а" от Факултативния протокол молителят твърди, че Европейската комисия по правата на човека не е разгледала същия въпрос. Жалбата му била обявена за недопустима не от Комисията, а от Европейския съд по правата на човека. Регистратурата на Съда не го предупредила за проблема с допустимостта на жалбата му, така че да може да представи допълнителни обяснения или да я оттегли, за да отнесе оплакванията си пред Комитета по правата на човека. Европейският съд не се бил произнесъл дори формално по оплакването му за изключително ограничения по обхват контрол, упражнен от австрийските съдилища върху решението на дисциплинарната комисия.

3.7. Молителят поддържа, че е налице съществена разлика между текстовете от Конвенцията и от Пакта, на които се е позовал. Така Конвенцията не съ-

³ Европейски съд по правата на човека, III отделение, решение от 17.03.2000 г. по допустимостта на жалба № 30370/96, Walter A.F. Kollar against Austria, § 1.

⁴ Пак там, § 3.

⁵ Nahlik v. Austria, молба № 608/1995, решение по допустимостта от 22 юли 1996 г., § 8.2.

държала независима разпоредба срещу дискриминацията като чл. 26 от Пакта. Освен това, само чл. 14, т. 1 от Пакта гарантирал право на равенство пред съдилищата. Като се позовава отново на решението на Комитета по делото Налик срещу Австрия, молителят добавя, че приложното поле на тази разпоредба било тълкувано по-широко от това на чл. 6, т. 1 от Европейската конвенция.

Становище на държавата-страна по Пакта

4.1 Държавата-страна по Пакта е изразила становището си с вербална нота от 17 септември 2001 г. Твърди, че молбата е недопустима на основание чл. 5, т. 2, б. "а" от Факултативния протокол, във връзка с резервата на Австрия по същата разпоредба.

4.2 Държавата-страна поддържа, че резервата е приложима по отношение на разглежданата молба, тъй като молителят е отнесъл същите въпроси пред Европейската комисия по правата на човека и те са били разгледани от Европейския съд по правата на човека, който е поел функциите ѝ след реорганизацията на страсбургските органи по силата на Протокол № 11.

4.3 Фактът, че Европейският съд е обявил жалбата за недопустима, не означавал, че той не е "разгледал" оплакванията на жалбоподателя, както гласяла австрийската резерва. Изводът на Съда, че "не е налице вероятност за нарушение на правата на жалбоподателя"⁶ и че предметът на оплакванията "не разкрива каквато и да било вероятност за нарушение на правата и свободите, закрепени в Конвенцията и нейните протоколи"⁷, ясно показвал, че решението за обявяване на жалбата за недопустима "включва и значително навлизане в съществото ѝ".

4.4 Макар и да приема, че Европейският съд не е разгледал естеството на дисциплинарното производство срещу молителя, държавата-страна подчертава извода му, че става дума за спор между частен работодател и служителите му.

Отговор на молителя

5.1 В отговор на становището на държавата-страна молителят подчертава, че като се имат предвид обикновеното значение и контекстът на резервата ѝ, няма пречка Комитетът да разгледа молбата му. Същият въпрос никога не бил "разглеждан" от Европейската комисия. Той сравнява австрийската резерва с подобни, но по-широки по съдържание резерви по чл. 5, т. 2, б. "а" от Факултативния протокол, направени от 16 други държави-страни по Европейската конвенция, и твърди, че австрийската е единствената, която говори за разглеждане "от Европейската комисия по правата на човека".

5.2 Молителят намира за ирелевантно, че с резервата държавата-страна е имала намерение да предотврати едновременно или последователно разглеждане на едни и същи факти от страсбургските органи и от Комитета. Намерението на една страна, която прави резерва, било само допълнително средство за тълкуване съгласно чл. 32 от Виенската конвенция за правото на договорите и мо-

⁶ Цитираното решение по допустимост *Walter A.F. Kollar against Austria*, § 2.

⁷ Пак там, § 3.

жело да се използва, когато тълкуването съобразно чл. 31 от същата конвенция (обикновено значение, контекст, предмет и цел) се окаже недостатъчно.

5.3 Като се позовава на практиката на Европейския и на Интерамериканския съдилища по правата на човека, молителят подчертава, че резерви към договори относно правата на човека трябва да се тълкуват в полза на индивида. Всеки опит за разширяване обхвата на австрийската резерва трябвало следователно да бъде отхвърлен, още повече че Комитетът разполагал с подходящи процедурни способности да предотврати недопустимо използване на паралелни производства, като "доказване на исканията" и "злоупотреба с правото на жалба", наред с чл. 5, т. 2, б. "а" от Факултативния протокол.

5.4 В заключение, молбата била допустима от гледна точка на чл. 5, т. 2, б. "а" от Факултативния протокол, тъй като австрийската резерва не била приложима. Алтернативно молителят поддържа, че молбата е допустима що се отнася до твърдените нарушения на правата му в дисциплинарното производство и до липсата на средство за защита, позволяващо упражняването на съдебен контрол върху него, които Европейският съд бил пропуснал да разгледа.

Допълнителни бележки на държавата-страна

6.1 С вербална нота от 30 януари 2002 г. държавата-страна изразява допълнително становище по допустимостта на молбата. Обяснява, че австрийската резерва е направена на основата на препоръка на Комитета на министрите, според която държавите-членки на Съвета на Европа, "които подписват или ратифицират Факултативния протокол, биха могли да направят декларации в смисъл, че компетентността на Комитета по правата на човека на ООН няма да обхваща приемането и разглеждането на индивидуални оплаквания, свързани със случаи, които се разглеждат или вече са били разгледани в рамките на предвидената от Европейската конвенция процедура".⁸

6.2 Държавата-страна твърди, че резервата ѝ се отличава от подобни резерви, направени от други страни-членки вследствие на тази препоръка, само по това, че за яснота директно посочва съответния механизъм по Конвенцията. Следователно било неуместно да се отрекат валидността ѝ и продължаващата ѝ приложимост, само поради организационната реформа на страсбургските органи.

6.3 Освен това, след сливането на Европейската комисия и на "стария" Съд, "новият" Европейски съд можел да се счита за "правоприемник" на Комисията, тъй като няколко от ключовите му функции, включително произнасянето на решения по допустимостта, установяването на фактите по случая и първоначалната преценка по същество, се упражнявали преди от Комисията. При положение, че споменаването на Комисията в резервата било във връзка именно с тези функции, тя оставала изцяло в сила след влизането в сила на Протокол № 11. През 1987 г., когато била направена резервата, не било предвидимо, че защитният механизъм по Конвенцията ще бъде променен.

6.4 Държавата-страна отново подчертава, че същият въпрос е бил разгледан от Европейския съд, включително, макар и най-общо, по същество.

⁸ Съвет на Европа, резолюция на Комитета на министрите (70) 17 от 15 май 1970 г.

Допълнителни бележки на молителя

7.1 Молителят отбелязва, че нищо не е пречело при ратифицирането на Факултативния протокол държавата-страна да внесе резерва, изключваща разглеждането от Комитета, ако същият въпрос вече е бил разгледан "в рамките на процедурата, предвидена от Европейската конвенция", както е препоръчал Комитетът на министрите, или използваща по-широката формулировка разглеждане "по друга процедура на международно разследване или уреждане", както били строили други страни по Европейската конвенция.

7.2 Освен това, държавата-страна можела дори да внесе резерва в този смисъл, като прератифицира Факултативния протокол. Във всеки случай, недопустимо било обхватът на съществуващата резерва да се разширява в противоречие с правилата за тълкуване на договорите.

7.3 Молителят отхвърля аргумента, че ключови задачи на "новия" Европейски съд, като решенията по допустимостта и установяването на фактите, били преди от изключителната компетентност на Комисията. Като се позовава на практиката на Съда, той твърди, че "старият" Европейски съд също постоянно се е занимавал с тези въпроси.

7.4 Молителят оспорва непредвидимостта през 1987 г. на реорганизацията на органите по Конвенцията, като цитира откъси от обяснителния доклад към Протокол № 11, който обобщава историята на разискванията по "сливането" от 1982 до 1987 г.

Въпроси и производство пред Комитета

8.1 Преди да разгледа което и да било оплакване, съдържащо се в дадена молба, Комитетът по правата на човека, в съответствие с правило 87 от процедурните си правила, трябва да реши дали молбата е допустима съгласно Факултативния протокол към Пакта.

8.2 Комитетът отбелязва, че държавата-страна се позовава на резервата, която е направила по чл. 5, т. 2, б. "а" от Факултативния протокол, изключваща възможността на Комитета да се занимава с оплаквания, които преди това са били "разгледани" от "Европейската комисия по правата на човека". Що се отнася до довода на молителя, че жалбата, която е подал пред Европейската комисия, всъщност никога не е била разглеждана от този орган, а е била обявена за недопустима от Европейския съд по правата на човека, Комитетът отбелязва, че Европейският съд, в резултат на изменението на договора с Протокол № 11, е поел задачите на предишната Комисия по приемане, произнасяне по допустимостта и първоначална преценка по съществуването на жалбите, подадени по Европейската конвенция. От гледна точка на установяване съществуването на паралелни или последователни производства пред Комитета и страсбургските органи, новият Европейски съд по правата на човека е поел функциите на предишната Комисия.

8.3 Комитетът счита, че едно преформулиране на резервата на държавата-страна при прератифициране на Факултативния протокол, както се предлага от молителя, само за да се изрази с думи онова, което всъщност е логическа последица от реформата на механизмите по Европейската конвенция, би било чис-

то формално действие. Следователно Комитетът тълкува резервата на държава-та-страна, по съображения за континуитет и в светлината на предмета и целта ѝ, като приложима и към оплаквания, които са били разгледани от Европейския съд.

8.4 По отношение на аргумента на молителя, че обявявайки жалбата му за недопустима Европейският съд не е "разгледал" същността на оплакването му, Комитетът припомня практиката си, че когато Европейската комисия е основала обявяването на недопустимостта не на само процедурни основания⁹, а на основания, предполагащи известна преценка по съществото на случая, тогава същият въпрос е бил "разгледан" по смисъла на съответните резерви по чл. 5, т. 2, б. "а" от Факултативния протокол.¹⁰ В настоящия случай Европейският съд е отишъл по-далече от едно разглеждане на чисто процедурните критерии за допустимост, като е приел, че жалбата на молителя е недопустима отчасти поради несъвместимост *ratione personae*, отчасти поради това, че не е разкривала никаква вероятност за нарушение на разпоредбите на Конвенцията. Поради това Комитетът заключава, че резервата на държава-та-страна не може да бъде отречена само защото Европейският съд не е произнесъл решение по съществото на жалбата на молителя.

8.5 Що се отнася до довода на молителя, че Европейският съд не е разгледал оплакванията му по чл. 6, т. 1 от Конвенцията относно производството пред дисциплинарната комисия и че не се е произнесъл дори формално по оплакването, свързано с ограничения контрол от страна на австрийските съдилища върху решението на тази комисия, Комитетът обръща внимание върху извода на Европейския съд, "че дисциплинарното производство, срещу което е насочено оплакването, не е било проведено от орган, упражняващ държавна власт, а е било вътрешно за местоработата на молителя, с цел да се установи дали трябва да бъде уволнен или не". На тази основа Съдът е заключил, че правото на молителя на ефикасно средство за защита (чл. 13 от Европейската конвенция и чл. 2, т. 1 от Протокол № 7) не е било нарушено.

8.6 Комитетът отбелязва по-нататък, че въпреки някои разлики в тълкуването от компетентните органи на чл. 6, т. 1 от Европейската конвенция и на чл. 14, т. 1 от Пакта, както съдържанието, така и обхватът на тези разпоредби са в голяма степен близки. В светлината на големите сходства между двете разпоредби и на основата на резервата на държава-та-страна Комитетът намира за преградена възможността да преразгледа констатацията на Европейския съд относно приложимостта на чл. 6, т. 1 от Европейската конвенция, като я замести със своята практика по чл. 14, т. 1 от Пакта. В съответствие с това Комитетът намира тази част от молбата за недопустима съгласно чл. 5, т. 2, б. "а" от Факултативния протокол, тъй като същият въпрос вече е бил разгледан от Европейския съд по правата на човека."

8.7. По отношение на оплакването по чл. 26 от Пакта Комитетът припомня, че прилагането на принципа за недискриминация, залегнал в тази разпоредба,

⁹ Виж например молба № 716/1996, *Pauger v. Austria*, становище от 23 юли 1982 г., § 6.4.

¹⁰ Виж например молба № 121/1982, *A.M. v. Denmark*, решение по допустимостта от 25 март 1999 г., § 6; молба № 744/1997, *Linderholm v. Croatia*, решение по допустимостта от 23 юли 1999 г., § 4.2.

не е ограничено до другите права, гарантирани от Пакта. Европейската конвенция не съдържа такава разпоредба. Молбата обаче не се основава на независимо оплакване от дискриминация, тъй като твърдението за нарушение на чл. 26 не е по-широко от това по чл. 14, т. 1 от Пакта. Комитетът заключава, че и тази част от молбата е недопустима съгласно чл. 5, т. 2, б. "а" от Факултативния протокол.

"9. В съответствие с това Комитетът по правата на човека реши:

- а) че молбата е недопустима съгласно чл. 5, т. 2, б. "а" от Факултативния протокол;
- б) че това решение трябва да се съобщи на държавата-страна и на молителя."

Резюме и превод от английски език: Анна Гаврилова-Анчева

Становище на КПЧ на ООН съгласно чл. 5, т. 4 от Факултативния протокол към Международния пакт за граждански и политически права¹

по молба № 814/1998 на **Михаил Иванович Пастухов срещу Беларус** (разгледана на 5 август 2003 г. в рамките на 78-та сесия на Комитета)

(резюме)

Международен пакт за граждански и политически права – чл. 2: право на ефикасно средство за възстановяване на нарушени права по Пакта; **чл. 14, т. 1:** право на достъп до съд и справедлив процес; **чл. 25, б. "с":** право на гражданина на достъп при общи условия на равенство до държавна служба в страната му

Освобождаването на конституционен съдия преди края на мандата му, с персонален акт на изпълнителната власт – президентски указ, на основание изтичане на мандата с приемането на нова конституция, но без Конституционният съд да се заменя като цяло с нов такъв, при липса на правна възможност за ефективна съдебна защита, съставлява посегателство върху независимостта на съдебната власт и незачитане правото на достъп, при общи условия на равенство, до държавна служба в съответната страна – нарушение на чл. 25, б. "с" от Пакта, взет във връзка с чл. 14, т. 1 за независимостта на съдебната власт и разпоредбите на чл. 2.

1. Молбата е подадена от Михаил Иванович Пастухов, гражданин на Беларус. Той твърди, че е жертва на нарушение от страна на тази държава на чл. 2 от Международния пакт за граждански и политически права. Молбата явно поставя въпроси и по чл. 14, т. 1 и чл. 25, б. "с" от Пакта.

1.2. Пактът и Факултативният протокол към него са влезли в сила за Беларус съответно на 23 март 1976 г. и 30 декември 1992 г.

Фактите, изложени в молбата

2.1 На 28 април 1994 г. Върховният съвет (парламентът), действайки съгласно съответната предвидена в закона процедура и по-специално на основание Конституцията от 15 март 1994 г., избрал молителя за съдия в Конституционния съд с мандат 11 години.

2.2 С президентски указ от 24 януари 1997 г. молителят изгубил поста си,

¹ CCPR/C/78/D/814/1998, 17.09.2003 г.

като за основание било посочено, че мандатът му е изтекъл вследствие влизането в сила на новата Конституция от 25 ноември 1996 г.²

2.3 На 11 февруари 1997 г. молителят поискал от районния съд да бъде възстановен на поста си. На 21 февруари 1997 г. съдът отказал да разгледа искането му.

2.4 На 31 март 1997 г. молителят обжалвал това определение пред градския съд на Минск, който оставил жалбата без уважение на 10 април с.г., с мотива, че съдилищата не били компетентни да разглеждат спорове относно възстановяване на лица като конституционните съдии, които са назначени от Върховния съвет на Република Беларус.

2.5 На 2 юни 1997 г. молителят атакувал определението пред Върховния съд. На 13 юни с.г. Върховният съд оставил жалбата без уважение, със същия мотив.

Оплакването

3.1 Молителят твърди, че президентският указ от 24 януари 1997 г. е незаконен.

3.2 Той обяснява, че указът сочи като основание чл. 146 от Конституцията от 25 ноември 1996 г., според който президентът на републиката, парламентът и правителството трябва да назначат и формират съобразно компетентността си съответните органи в двумесечен срок от влизане в сила на Конституцията. Поддържа, че Конституцията, както и всеки друг закон, не може ретроактивно да засяга правния статус на гражданина. Във връзка със собственото си положение твърди, че съдиите могат да бъдат заменени само когато постовете им се овакантят и следователно съкращаването на мандата му е очевидно произволно.

3.3 По-нататък молителят обяснява, че дейността на Конституционния съд се урежда от специален закон – Законът за Конституционния съд на Република Беларус. Чл. 18 от този закон съдържа изчерпателно изброяване на обстоятелствата, при които мандатът на съдиите може да бъде съкратен. Цитираното в указа от 24 януари 1997 г. основание не фигурирало сред тях и следователно указът трябвало да се счита за незаконен. Освен това, указът нарушавал чл. 25 от същия закон, който гарантирал независимостта на съдебната власт, включително чрез предвиждане на процедура за временно или постоянно отстраняване на съдиите от постовете им.

3.4 Молителят поддържа, че в нарушение на чл. 2 от Пакта съдилищата неправилно са му отказали защитата на закона в спора му с държавния глава.

3.5 Молителят твърди, че всички вътрешноправни средства за защита са изчерпани и въпросът не е отнесен за разглеждане по друга процедура за международно разследване или уреждане.

² "Президентски указ № 106 от 24 януари 1997 г., освобождаващ г-н Михаил Пастухов от задълженията му като съдия в Конституционния съд: Съгласно чл. 146 от Конституцията на Беларус, г-н Пастухов се освобождава от задълженията му като съдия в Конституционния съд поради изтичане на мандата му."

Становище на държавата-страна по Пакта по допустимостта и съществуването на молбата

4.1 В становището си от 14 юли 1998 г. държавата-страна по Пакта оспорва допустимостта на молбата.

4.2 Поддържа, че съдебните решения по искането на молителя са съобразни с чл. 224 от Кодекса на труда. Тази разпоредба предвиждала, че всички спорове относно прекратяването на трудовите отношения с лица, назначени от президента на републиката, избрани, назначени или одобрени от парламента или избрани от местните съвети на представителите, трябвало да се разглеждат съгласно закона. Следователно Кодексът на труда предвиждал за лица от категорията на молителя, а именно такива, избрани от парламента, производство за разрешаване на спорове, различно от обикновеното. Държавата-страна заключава, че молителят не е следвал предвидената от закона процедура и съответно оплакването му, че не е бил в състояние да осъществи правата си, било неоснователно.

4.3 В становището си от 24 януари 2001 г. държавата-страна повтаря, че мандатът на молителя като съдия е бил прекратен с президентски указ на основание изтичане мандата на конституционните съдии. Отново подчертава, че по силата на чл. 224 от Кодекса на труда повдигнатият от молителя спор не е бил от компетентността на съдилищата.

4.4 Държавата-страна поддържа по-нататък, че Кодексът на труда от 1 януари 2000 г. е заместил предишния кодекс (следователно и неговия чл. 224) и е осигурил напълно прилагането не само на чл. 60 от Конституцията от 25 ноември 1996 г., гарантиращ защита на индивидуалните права и свободи от компетентен, независим и безпристрастен съд в предвидените от закона срокове, но също така и на разпоредбата на чл. 2 от Международния пакт за граждански и политически права относно съдебните средства за защита.

4.5 Държавата-страна заявява, че от този момент нататък, по силата на чл. 242 от Кодекса на труда, всеки е имал право в едномесечен срок да поиска от съда възстановяване на поста си.

4.6 Поради това държавата-страна твърди, че новият Кодекс на труда е отстранил всички ограничения за съдебен контрол и молителят е можел да се обърне към съда в посочения срок. Не разполагала с информация за стъпките му в това отношение.

Отговор на молителя

5.1 В отговора си от 20 март 2002 г. молителят най-напред подчертава отново по какви съображения счита президентския указ от 24 януари 1997 г. за незаконен. Твърди, че прилагането на указа не можело да бъде оправдано като свързано с "изтичането на мандата на съдиите", тъй като подобен израз не фигурирал в действащото беларуско законодателство. Следователно, актът на президента на републиката съставлявал вмешателство в дейността на Конституционния съд и нарушение на неговите – на молителя – граждански и трудови права.

5.2 По-нататък молителят твърди, че обосновката на държавата-страна относно компетентността на съдилищата да разгледат спорния въпрос не е нито

убедителна, нито имаща основа в действащото по онова време законодателство.

5.3 Молителят обяснява, че чл. 61 от Конституцията от 15 март 1994 г. е гарантирала защита на индивидуалните права и свободи от компетентен, независим и безпристрастен съд – принцип, който бил директно приложим при липсата на закон, ограничаващ го до определена категория граждани. По мнение на молителя, принципът следователно бил приложим спрямо съдиите от висшите съдилища, включително конституционния съд, по отношение на твърдени нарушения на трудовите им права.

5.4 Молителят изтъква освен това, че чл. 4 от Гражданския процесуален кодекс задължавал съдилищата да приемат за разглеждане всяко оплакване от гражданин.

5.5 Поддържа, че като са отказали да разгледат искането му, районният съд, градският съд на Минск и Върховният съд са нарушили посочените законови разпоредби. Твърди, че съдилищата са действали по този начин, защото спорът е бил с държавния глава, който според тях можел да отстрани въпросните съдии. Молителят подчертава, че беларуските съдилища не са независими от изпълнителната власт и по-специално от президента на републиката.

5.6 Добавя, че чл. 242 от Кодекса на труда би бил приложим само ако искането му беше отхвърлено от съдилищата след проведено съдебно производство. Тъй като съдилищата са отказали дори да го разгледат, държавата-страна не можела да се позовава на тази разпоредба.

5.7 На трето място, молителят възразява на довода, че новият Кодекс на труда му е позволявал да се обърне към съда в посочения срок. В тази връзка подчертава, че е бил отстранен от поста си повече от 4 години преди влизането на кодекса в сила.

Решение на Комитета по допустимостта на молбата

6.1 Преди да разгледа оплакванията в молбата, Комитетът по правата на човека трябва, съгласно правило 87 от процедурните си правила, да реши дали молбата е допустима от гледна точка на Факултативния протокол към Пакта.

6.2 Както се изисква от чл. 5, т. 2, б. "а" от Факултативния протокол, Комитетът се увери, че същият въпрос не се разглежда по друга процедура за международно разследване или уреждане.

6.3 По въпроса за изчерпването на вътрешноправните средства за защита Комитетът взема предвид възраженията на държавата-страна, както и обясненията на молителя по тях.

6.4 Комитетът припомня, че правило 91 от процедурните му правила и чл. 4, т. 2 от Факултативния протокол включват имплицитно задължение за държавите-страни по Пакта да му предоставят цялата информация, с която разполагат, включително, във фазата по допустимостта на молбата, подробна информация за средствата за защита, с които са разполагали жертвите на твърдени нарушения при специфичните обстоятелства на съответните случаи. Комитетът взема предвид, че първоначално държавата-страна не е дала информация за ефективни разполагаеми средства за защита. По-късно тя е посочила такова средство по новия Кодекс на труда, но съгласно информацията, с която разполага Комитетът, то не може да се свърже с конкретните обстоятелства в случая на молителя,

тъй като не е било на разположение по времето, когато той е бил отстранен от поста си – 4 години преди въвеждането на въпросното средство за защита. Следователно Комитетът се убеди, че молителят е удовлетворил изискванията на чл. 5, т. 2, б. "в" от Факултативния протокол.

6.5 В светлината на горните констатации, Комитетът обявява молбата за допустима и повдигаща въпроси по чл.чл. 14 и 25 от Пакта, във връзка с чл. 2. В съответствие с това Комитетът пристъпва към разглеждане съществуващото на молбата, съгласно чл. 5, т. 1 от Факултативния протокол.

Решение на Комитета по същество

"7.1 Съгласно чл. 5, т. 1 от Факултативния протокол, Комитетът по правата на човека разгледа молбата с оглед на всички писмени сведения, предоставени му от страните.

7.2 При формиране на настоящото становище Комитетът взе предвид, първо, факта, че държавата-страна не е изложила достатъчно подкрепени аргументи относно разполагаемите средства за защита в случая и, второ, факта, че тя не е отговорила на твърденията на молителя както относно прекратяването на съдебната му функция, така и относно независимостта на съдилищата в това отношение. Комитетът обръща внимание върху обстоятелството, че чл. 4, т. 2 от Факултативния протокол изисква държавите-страна да му представят писмени обяснения или изявления за изясняване на въпроса и за действията, които евентуално са предприели за поправяне на положението. Поради това разглежданите твърдения следва да се приемат изцяло, тъй като са адекватно подкрепени.

7.3 Комитетът взе предвид твърдението на молителя, че не е можело да бъде отстранен, тъй като в съгласие с тогава действащия закон е бил избран за съдия на 28 април 1994 г. за срок от 11 години. Комитетът отбелязва също така, че президентският указ № 106 от 24 януари 1997 г. не се е основавал на замяна на Конституционния съд с нов такъв, а е засягал персонално молителя и единственото посочено в указа основание за отстраняването му е било формулирано като изтичане на мандата му на конституционен съдия, което очевидно не е било така. Освен това, молителят не е имал на разположение никаква ефективна съдебна защита, за да оспори извършеното от изпълнителната власт отстраняване. При тези обстоятелства Комитетът смята, че отстраняването на молителя от поста му на съдия в Конституционния съд няколко години преди изтичане на мандата, за който е бил назначен, е съставлявало посегателство върху независимостта на съдебната власт и не е зачело правото му на достъп, при общи условия на равенство, до държавна служба в страната му. Следователно, налице е нарушение на чл. 25, б. "с" от Пакта, взет във връзка с чл. 14, т. 1 за независимостта на съдебната власт и разпоредбите на чл. 2.

8. Комитетът по правата на човека, действайки по силата на чл. 5, т. 4 от Факултативния протокол към Международния пакт за граждански и политически права, счита, че изложените факти разкриват извършено от държавата-страна нарушение на чл. 25, б. "с" от Пакта, взет във връзка с чл. 14, т. 1 за независимостта на съдебната власт и разпоредбите на чл. 2.

9. По силата на чл. 2, т. 3 от Пакта молителят има право на ефикасно средство за възстановяване на нарушените права, включително обезщетяване. Държавата-страна трябва да осигури такива нарушения да не се извършват в бъдеще.

10. Комитетът подчертава, че с присъединяването си към Факултативния протокол държавата-страна е признала компетентността му да решава дали има или не нарушение на Пакта и че съгласно чл. 2 от Пакта се е задължила да гарантира на всички лица на нейна територия и под нейна юрисдикция призначите от Пакта права и да предостави ефикасни средства за възстановяването им при установено нарушение. В съответствие с това, Комитетът изисква държавата-страна да му представи в 90-дневен срок от връчването на настоящото становище сведения за мерките, които са взети за съобразяване с него. От държавата-страна се изисква също така да публикува становището на Комитета."

Резюме и превод от английски език: Анна Гаврилова-Анчева

ЕВРОПЕЙСКИ СЪД ПО ПРАВАТА НА ЧОВЕКА

Дело Пелгрен срещу Франция

(Pellegrin c. France)

жалба № 28541/95, Reports 1999-VIII

Решение от 8 декември 1999 г. на Голямото отделение на Съда

Европейска конвенция за правата на човека – чл. 6, т. 1: приложимост на текста в гражданскоправния му аспект спрямо повдигнати от държавни служители спорове относно условията на тяхната служба

За определянето на приложимостта на чл. 6, т. 1 спрямо държавните служители, независимо дали правоотношенията им с държавния орган, за който работят, се уреждат от договор или от законови и подзаконови актове, Съдът възприема нов, функционален критерий, основаващ се на естеството на задълженията и отговорностите на служителя. Изключенията от гаранциите по чл. 6, т. 1 трябва да се тълкуват ограничително, в съответствие с предмета и целите на Конвенцията.

Единствените спорове, които са изключени от приложното поле на чл. 6, т. 1 от Конвенцията, са повдигнатите от държавни служители, чиито задължения са характерни за специфичната дейност на държавната администрация, доколкото тя действа като носителка на държавната власт, натоварена със защита на генералните интереси на държавата или на други публични структури. Очевиден пример за осъществяване на такива дейности са въоръжените сили и полицията. На практика Съдът във всеки конкретен случай ще изследва дали длъжността на жалбоподателя включва – с оглед на естеството на присъщите ѝ задължения и отговорности – пряко или косвено участие в упражняването на държавната власт и във функции, насочени към защита на генералните интереси на държавата или на други публични структури. При това изследване Съдът ще използва като насока категориите дейности и длъжности, изброени от Европейската комисия в съобщението ѝ от 18 март 1988 г. и от Съда на Европейските общности.

Споровете относно пенсии изцяло попадат в приложното поле на чл. 6, т. 1, защото, веднъж пенсиониран, служителят е прекъснал особената си връзка с администрацията. Тогава той и на още по-силно основание правоприменниците му се намират в положение, съвсем сходно с това на работниците по частното право, тъй като специалната връзка на доверие и лоялност е престанала да съществува и той вече не упражнява част от държавния суверенитет.

Факти по делото

До 1989 г. жалбоподателят работел в частния сектор като консултант по управление и счетоводство. Въз основа на професионалния си опит той кандидатствал за работа за френското правителство по програма за отвъдморско сътрудничество.

Френският министър по въпросите на сътрудничеството и развитието го назначил на длъжност "технически съветник" на министъра на икономиката, планирането и търговията на Екваториална Гвинея. Като ръководител на проект, жалбоподателят трябвало да изготви бюджета за държавните инвестиции за 1990 г. и заедно с гвинейски държавни служители и представители на международни организации да участва в работата по подготовката на тригодишен план и програма за държавни инвестиции. Съгласно клаузите на договора си от 13 март 1989 г., жалбоподателят трябвало да бъде на разположение на гвинейското правителство през два десетмесечни периода, разделени от отпуск. Договорът уреждал и възнаграждението, като за неуредените въпроси препращал към разпоредбите на Закон № 72-659 от 13 юли 1972 г. за правното положение на гражданския персонал за културно, научно и техническо сътрудничество на служба в чужди държави.

На 9 януари 1990 г., вследствие на местни противоречия гвинейските власти поставили жалбоподателя на разположение на френските власти. Това довело до прекратяване на неговия договор с изтичането на уговорения отпуск.

Министърът по въпросите на сътрудничеството и развитието възнамерявал да сключи нов договор с него – за работа в Габон. За тази цел жалбоподателят трябвало да отговаря на две условия, общи за всички кандидати за работа в областта на сътрудничеството: одобрение от властите в приемащата държава и свидетелство за медицинската годност да работи там. Поради забавянето на одобрението от страна на габонските власти, министърът уведомил жалбоподателя с писмо, че прекратява договора с него и че от 15 март 1990 г. той ще се счита извън списъка на действащите служители на министерството.

По-късно габонските власти дали разрешение на жалбоподателя да заеме поста на финансов анализатор към Министерството за реформа в публичния сектор. С писмо от 7 февруари 1990 г. френският министър уведомил жалбоподателя за разрешението и обявил заличаването му от списъка за недействително. След това жалбоподателят бил поканен да се подложи на задължителния медицински преглед.

На 22 февруари 1990 г. лекарят, който отговарял за междуведомствената медицинска служба и бил специалист по тропическа медицина, прегледал жалбоподателя и препоръчал допълнително психиатрично изследване. С оглед резултатите от него, на 15 март 1990 г. лекарят дал заключение, че жалбоподателят е трайно негоден за отвъдморска работа.

На 23 март 1990 г. министърът отчел това становище и уведомил жалбоподателя, че считано от 15 март 1990 г. е заличен от списъка на действащите служители в министерството.

На 16 май 1990 г. жалбоподателят подал жалба до административния съд в Париж с искане за отмяна на решението на министъра от 23 март 1990 г. като

незаконосъобразно. На 9 ноември 1990 г. министърът представил писмено становище в защита на своята позиция. С определение от 16 април 1992 г. съдът назначил медицинска експертиза със задача да се установи дали през март 1990 г. жалбоподателят е бил негоден за работа по програмата за отвъдморско сътрудничество. На 3 септември 1992 г. вещото лице извършило медицинско-психологически и невропсихиатричен преглед на жалбоподателя и депозирало своето заключение в съда на 21 ноември 1992 г. Според него здравословното състояние на жалбоподателя не го било направило негоден да поднови изпълнението на задълженията си след ползването на тримесечен отпуск по болест, след изтичането на който можел да се подложи на нов преглед от комисия.

На 22 декември 1992 г. жалбоподателят предявил в рамките на същото производство иск за вреди срещу държавата, като претендирал обезщетение в размер на 550 000 френски франка, равно на възнаграждението, което би получил при запазване на работата си, както и обезщетение в размер на 500 000 френски франка за други имуществени и неимуществени вреди, които твърдял, че е претърпял вследствие на заличаването от списъка на служителите.

На 8 март 1993 г. министърът представил становището си по заключението на вещото лице, а на 14 април с.г. жалбоподателят депозирал своя отговор по становището на министъра. На 3 май с.г. министърът представил становище по исконите за обезщетение, с което ги оспорил, а на 14 септември и на 4 октомври 1994 г. – нови писмени бележки и писмени доказателства, по които на 13 декември 1994 г. жалбоподателят взел отношение. Делото било насрочено за разглеждане в съдебно заседание на 19 януари 1995 г. На 9 януари жалбоподателят бил уведомен, че то се отлага и че датата на новото заседание ще му бъде съобщена по-късно. На 11 и 18 февруари 1995 г. министърът представил допълнително становище и нови писмени доказателства, по които жалбоподателят взел отношение на 16 февруари 1995 г.

На 25 септември 1997 година се провело съдебно заседание и с решение от 23 октомври с.г. административният съд оставил без уважение жалбата срещу решението за заличаване на жалбоподателя от списъка на служителите на министерството, а съответно и иска му за обезщетение. На 16 януари 1998 г. той обжалвал пред апелативния административен съд в Париж. Към момента на решението на Европейския съд по правата на човека, това дело било все още висящо.

Правното положение на гражданския персонал за културно, научно и техническо сътрудничество на служба в чужди държави се уреждало от Закона от 13 юли 1972 г. и от два декрета по прилагането му.

Европейският съд взема предвид и относимото към случая право на Европейските общности. Съгласно чл. 48 (4) от Договора от 25 март 1957 за създаване на Европейската икономическа общност, сега чл. 39 от Амстердамския договор от 2 октомври 1997 г., принципът за свободно движение на работници не се прилага за назначаването на държавна служба. Съдът на Европейските общности тълкува тази разпоредба ограничително. В решението си от 17 декември 1980 г. по делото Комисията с/у Белгия (C-149/79, ECR 3881) той приема, че ограничението се отнася само до длъжности, които включват пряко или косвено участие в упражняването на държавната власт и задължения, насочени към защита на генералните интереси на държавата или на други публични структури, и които

по този начин предполагат от страна на заемащите ги специално отношение на вяръност към държавата, както и реципрочност на правата и задълженията, които формират основата на връзката на гражданството. Европейската комисия е направила опит да изброи в свое съобщение от 18 март 1988 г. дейностите, за които се прилага ограничението, и останалите дейности, като използва критерия на Съда на Европейските общности. За втората категория дейности Европейската комисия е оставила възможност за държавите да доказват, че функциите на определена длъжност включват специфичните за държавната служба дейности, което по изключение би позволило прилагането на посоченото ограничение. Съдът на Европейските общности е приложил и развил горните принципи в множество свои решения. Приел е, че критерият за приложимост на ограничението трябва да бъде функционален и да отчита естеството на задачите и отговорностите за съответната длъжност, така че ефективността и обхватът на разпоредбите на Договора, уреждащи свободното движение на работници и равното третиране на гражданите на всички държави-членки на Общността, да не бъдат ограничавани от тълкувания на понятието "държавна служба", които се основават само на националното право и пречат прилагането на общностните правила (решение по дело 307/84, Комисията с/у Франция [1986] ECR 1725, § 12).

Резюме на решението на Европейския съд

Относно твърдяното нарушение на чл. 6, т. 1 от Конвенцията

46. Жалбоподателят твърди, че продължителността на разглеждането на делото пред апелативния административен съд в Париж е нарушила чл. 6, т. 1 на Конвенцията.

47. Съдът трябва да изследва дали чл. 6 е приложим към настоящия спор. Жалбоподателят и Европейската комисия по правата на човека поддържат, че разпоредбата е приложима, а правителството оспорва тази теза.

A. Доводите на страните

1. Жалбоподателят

48. Жалбоподателят поддържа, че тъй като не е бил на редовна държавна служба, а на такава по договор, положението му било по-близо до това на работник по частното право, отколкото до статуса на държавен служител. Обстоятелството, че възникналите между страните спорове са от компетентността на административните съдилища, както е при държавните служители, не можело само по себе си да направи положението му сходно с тяхното. Следователно практиката на Съда по отношение на държавните служители не била приложима в неговия случай.

49. Ако Съдът все пак намери такова сходство и се позове на установената си практика за държавните служители, жалбоподателят поддържа алтернативно, че спорът не се отнася до неговото назначаване, кариера или освобождаване от държавна служба. Предмет на този спор не било възстановяването му на работата, от която е бил отстранен. Той искал обявяването на незаконосъобразността

на решението за отстраняване с единствената цел да получи обезщетение за причинените с него вреди.

50. Следователно делото имало "чисто икономическа" цел, а именно получаването на обезщетение за имуществени и неимуществени вреди, претърпени от него вследствие на отстраняването му от работа. Позовавайки се на решението от 29 юли 1998 г. по делото Льо Калвез срещу Франция¹ (*Reports* 1998-V, стр. 1900-1901, § 58), той подчертава, че са били засегнати неговите "средства за съществуване", тъй като отстраняването му го лишило от месечното му възнаграждение, което било единственият му доход.

51. Жалбоподателят добавя, че задълженията му в Екваториална Гвинея не включвали упражняване на държавна власт, защото могли да бъдат изпълнени и от частен консултант. Наемането на сътрудник и заплащането му от френската администрация имало за цел предоставянето на финансова помощ на приемащата държава чрез поставяне на квалифицирано лице на нейно разположение, без задължения от нейна страна.

2. Правителството

52. Правителството твърди, че статусът на жалбоподателя като служител на договор е сходен с правното положение на държавен служител. От една страна, договорът не играел значителна роля в отношенията между лицето и администрацията, която го наема (сключването на договор не било резултат от преговори между страните по статуса на сътрудника, а израз на съгласуването на волите, което водело до прилагането на предварително уреден закон и подзаконен статус), а от друга страна условията за упражняване и прекратяване на функциите на сътрудника и за заплащането му били много близки до тези на държавния служител, тъй като били подчинени на типичните за държавната служба условия. Евентуален спор бил от компетентността на административните съдилища, които прилагали разпоредби, сходни с приложимите спрямо държавните служители, за разлика от споровете при други административни договори.

53. Поради това в случая трябвало да бъде приложена практиката на Съда относно държавните служители. Позовавайки се на решението от 2 септември 1997 г. по делото Фуско срещу Италия² (*Reports* 1997-V, стр. 1732, § 20), правителството твърди, че спорът се отнася до прекратяването на държавната служба на жалбоподателя. Първоначално той искал само отмяна на решението за отстраняване и едва две години и половина по-късно предявил иска за обезщетение.

54. Наред с това, плащането на обезщетението зависело от установяването на незаконосъобразността на решението за отстраняване. Съгласно решението на Съда по делото Нейджъл срещу Франция³ от 17 март 1997 г., 1997-II, стр. 411, § 44, в такъв случай предметът на спора не бил с "чисто или основно икономически" характер.

55. Правителството добавя, че спорното решение за отстраняване е било взето при условия, които изключвали прилагането на общите правила (*a contrario*,

¹ Le Calvez c. France

² Fusco c. Italie

³ Neigel c. France

решението по делото Франческо Ломбардо срещу Италия⁴ от 26 ноември 1992 г., А. 249-В, стр. 26-27, § 17). Държавата, към която жалбоподателят бил зачислен, се възползвала от своето право във всеки момент и по целесъобразност да го върне на разположение на френските власти, които били длъжни да приемат решението ѝ. Това автоматично водело до едностранно прекратяване на договора му.

56. Според правителството това положение се обяснява със спецификата на дипломатическата мисия на жалбоподателя, задължаваща го да участва и в двете заинтересувани държави в упражняването на функции, които били свързани с националния суверенитет и поради това не могли да бъдат делегирани от администрацията.

3. Комисията

57. Според делегата на Комисията в случая е налице правен спор с предимно икономически предмет. Първо, решението за отстраняване лишило жалбоподателя от "средствата му за съществуване". Второ, предметът на спора всъщност бил наличието на вземане за обезщетение, а това било "гражданско" право съгласно практиката на Съда.

Б. Решение на Съда

58. Фактите по настоящото дело поставят проблема за приложимостта на чл. 6, т. 1 спрямо повдигнати от държавни служители спорове относно условията на тяхната служба.

1. Състояние на съдебната практика

"59. Както Съдът е посочвал в предишни свои решения, в законодателството на голям брой държави, членувачи в Съвета на Европа, съществува основна разлика между държавните служители и работниците и служителите, чието положение се регулира от частното право. Това е довело Съда до становището, че "споровете, свързани с наемането, кариерата и прекратяването на службата на държавните служители, по принцип са извън приложното поле на чл. 6, т. 1" (виж например решението по делото Маса срещу Италия⁵ от 24 август 1993 г., А.265-В, стр. 20, § 26).

Този общ принцип на изключване обаче е бил ограничаван и изясняван в множество решения на Съда. По делото Маса жалбоподателят е поискал наследствена пенсия след смъртта на съпругата си, която е била директор на училище. По делото Франческо Ломбардо освободен поради инвалидност карабинер е поддържал, че инвалидността е "следствие от изпълнението на службата", и поради това е искал отпускане на "увеличена обикновена пенсия". Съдът е счел, че оплакванията на жалбоподателите не са свързани с "наемането" или с "кариерата", а само косвено имат връзка с "прекратяването на службата" на държавния

⁴ Francesco Lombardo c. Italie

⁵ Massa c. Italie

служител, тъй като са се състояли в претенции за чисто имуществени права, възникнали съгласно закона след прекратяването на службата. При тези обстоятелства, и като се отчита фактът, че италианската държава не е упражнявала "дискреционни правомощия" при изпълнението на задължението да изплати въпросните пенсии и може да бъде сравнена с работодател – страна по трудов договор, уреден от частното право, Съдът е приел, че претенциите на жалбоподателите са от граждански характер по смисъла на чл. 6, т. 1.

От друга страна, по делото Нейджъл оспорваното от жалбоподателката решение (отказ за възстановяването ѝ на постоянна длъжност като държавен служител) е прието от съда за засягащо едновременно "наемането", "кариерата" и "прекратяването на службата" ѝ. Съдът е приел, че претенцията ѝ за плащане на възнаграждението, което би получила, ако беше възстановена, не прави чл. 6 приложим, защото подобно обезщетение е "пряко подчинено на предварителното установяване на незаконосъобразността на отказа за възстановяване". Поради това Съдът е приел, че спорът не засяга гражданско право по смисъла на чл. 6, т. 1. Трябва да се отбележи, че отказът на администрацията да възстанови жалбоподателката не е представлявал упражняване на дискреционно правомощие, защото според приложимото вътрешно право ако мястото е било свободно, жалбоподателката е имала право на възстановяване, а в обратния случай администрацията не е можела да я възстанови.

Според решенията по други дела, чл. 6, т. 1 е приложим, когато разглежданата претенция е свързана с "чисто икономическо" право, като например плащането на заплата (решения по делата Де Санта срещу Италия⁶, Лапалорча срещу Италия⁷ и Абенаволи срещу Италия⁸ от 2 септември 1997 г., *Reports* 1997-V, респективно стр. 1663, § 18, стр. 1677, § 21 и стр. 1690, § 16) или с "предимно икономическо" право (решение по делото Никодемо срещу Италия⁹ от 2 септември 1997, *Reports* 1997-V, стр. 1703, § 18) и не засяга главно "дискреционните правомощия на властите" (решения по делата Банксиуер срещу Франция¹⁰ от 24 август 1998 г., *Reports* 1998-V, стр. 2287-2288, §§ 29-30, Куе срещу Франция¹¹ от 24 август 1998 г., *Reports* 1998-V, стр. 2265, § 25, Льо Калвез срещу Франция, стр. 1900-1901, § 58, Казенав дьо ла Рош срещу Франция¹² от 9 юни 1998 г., *Reports* 1998-III, стр. 1327, § 43).

2. Граници и последици на съществуващата съдебна практика

"60. Съдът счита, че това състояние на съдебната практика води до известна несигурност за договарящите държави що се касае до обхвата на техните задължения по чл. 6, т. 1 при спорове, повдигнати от служители в публичния сектор относно условията на службата им.

В решението по делото Нейджъл например, критерият за липса на дискреционни правомощия не е бил решаващ по въпроса за приложимостта на чл. 6, т.

⁶ De Santa c. Italie

⁷ Lapalorcia c. Italie

⁸ Abenavoli c. Italie

⁹ Nicodemo c. Italie

¹⁰ Benkessiouer c. France

¹¹ Couez c. France

¹² Cazenave de la Roche c. France

1. От своя страна критерият за икономическия характер на спора оставя място за известен произвол, тъй като едно решение относно "наемането", "кариерата" или "прекратяването на службата" на държавен служител почти винаги има имуществени последици. Това прави трудно установимо разграничението между производствата с "чисто" или "предимно" икономически интерес и останалите производства. В решението по делото Нейджъл например би могло да се прецени, че жалбоподателката, поискала плащане на възнаграждението, което би получила, ако беше възстановена на работа в администрацията, е предявила претенция с предимно икономически характер. По друго дело Съдът е приел, че чл. 6, т. 1 е приложим заради обстоятелството, че основният въпрос по него е засягал "средствата за съществуване" на жалбоподателя (вж. цитираното по-горе решение Льо Калвез, стр. 1900-1901, § 58). Но по-голямата част от водените от държавни служители дела срещу администрацията имат отношение към техните "средства за съществуване", поради което и от тази гледна точка "икономическият" критерий поражда съмнение. Така Съдът може само да потвърди онова, което вече е приел по делото Пиер-Блох срещу Франция¹³ относно споровете, свързани с избори: "Производството не се превръща в "гражданско" само поради факта, че спорът включва и имуществени въпроси" (решение от 21 октомври 1997 г., *Reports* 1997– VI, стр. 2223, § 51).

61. Поради това Съдът желае да сложи край на несигурността при прилагането на гаранциите на чл. 6, т. 1 към спорове между държавата и нейните служители."

62. По настоящото дело страните са черпили аргументи от разликата, която съществува във Франция, както и в някои други договарящи държави, между две категории служители на държавата – едните на договор, а другите на редовна държавна служба (титуляри). Вярно е, че в някои от държавите статусът на договорните служители се урежда от частното право, за разлика от държавните служители-титуляри, за които правната уредба е от публичен характер. Въпреки това Съдът констатира, че често и двете групи служители упражняват еднакви или сходни функции. Според трайната практика на Съда въпросът дали приложимата уредба е частноправна или публичноправна не е решаващ сам по себе си и при самостоятелно прилагане на този критерий би се стигнало до различно третиране.

63. Поради това Съдът счита, че за целите на чл. 6, т. 1 е необходимо автономно тълкуване на понятието "държавна служба", чрез което да се установи равно третиране на държавните служители с еднакви или сходни функции в държавите-страни по Конвенцията, независимо от националните правни системи и по-специално независимо от това дали правоотношенията между служителя и държавния орган се уреждат от договор или от закони и подзаконови актове. Това тълкуване трябва да отчете и проблемите, които поражда настоящата практика на Съда.

3. Нов приложим критерий

"64. За тази цел, при определянето на приложимостта на чл. 6, т. 1 спрямо държавните служители, независимо дали са на редовна служба или работят по

¹³ Pierre-Bloch c. France

договор, Съдът счита, че е необходимо да се възприеме функционален критерий, основаващ се на естеството на задълженията и отговорностите на служителя. При това трябва да се възприеме ограничително тълкуване, в съответствие с предмета и целите на Конвенцията, на изключенията от гаранциите по чл. 6, т. 1.

65. Съдът отбелязва, че във всяка национална администрация някои от длъжностите включват отговорности в общ интерес или участие в упражняването на държавната власт. Така титулярите на тези длъжности са носители на частица от суверенитета на държавата. Затова тя има легитимен интерес да изисква от такива служители специална връзка на доверие и лоялност. Обратно, за другите длъжности, при които не се наблюдава този аспект на "публична администрация", не съществува такъв интерес.

66. Следователно Съдът приема, че единствените спорове, които са изключени от приложното поле на чл. 6, т. 1 от Конвенцията, са повдигнатите от държавни служители, чиито задължения са характерни за специфичната дейност на държавната администрация, доколкото тя действа като носителка на държавната власт, натоварена със защита на генералните интереси на държавата или на други публични структури. Очевиден пример за осъществяване на такива дейности са въоръжените сили и полицията. На практика Съдът във всеки конкретен случай ще изследва дали длъжността на жалбоподателя включва – с оглед на естеството на присъщите ѝ задължения и отговорности – пряко или косвено участие в упражняването на държавната власт и във функции, насочени към защита на генералните интереси на държавата или на други публични структури. При това изследване Съдът ще използва като насоки категориите дейности и длъжности, изброени от Европейската комисия в съобщението ѝ от 18 март 1988 г. и от Съда на Европейските общности (виж § 65 по-горе).

67. В съответствие с това, всички спорове между администрацията и служители на длъжности, включващи участие в упражняването на държавната власт, са извън приложното поле на чл. 6, т. 1, тъй като Съдът възприема функционален критерий. Колкото до споровете относно пенсии, те изцяло попадат в приложното поле на чл. 6, т. 1, защото, веднъж пенсиониран, служителят е прекъснал особената си връзка с администрацията. Тогава той и на още по-силно основание правоприемниците му се намират в положение, съвсем сходно с това на работниците по частното право, тъй като специалната връзка на доверие и лоялност е престанала да съществува и той вече не упражнява част от държавния суверенитет."

4. Приложимост на посочения критерий в случая

68. Съдът отбелязва, че жалбоподателят е упражнявал дейност към Министерството по въпросите на сътрудничеството и развитието. Като член на гражданския персонал за сътрудничество на служба в чужди държави, той е бил подчинен на специфични задължения, присъщи на функциите му в служба на държавата, определени в Закона от 13 юли 1972 г. Видно от тези задължения, подобна дейност, свързана с външните отношения на държавата, е характерна за специфичните функции на държавната администрация, както бяха определени в § 66 по-горе.

69. Накрая Съдът трябва да изследва конкретното естество на задълженията и отговорностите на жалбоподателя при осъществяване на функциите му. В

тази връзка Съдът не е убеден в тезата на жалбоподателя, който се ограничава да посочи, че след като мисията му можело да бъде възложена на частен консултант, тя не била свързана с държавната власт. Съдът приема тезата на правителството, доколкото тя се основава на естеството на упражняваните от жалбоподателя функции.

70. Фактите по делото показват, че поставените на жалбоподателя задачи са му възлагали големи отговорности в областта на публичните финанси на държавата, представляващи *par excellence* сфера, в която държавата има суверенна власт. По този начин той пряко е участвал в упражняването на държавната власт и в изпълнението на функции, имащи за цел защитата на генералните интереси на държавата.

71. Поради това чл. 6, т. 1 не е приложим в този случай.¹⁴

Резюме и превод от френски език: Ивайло Костов

¹⁴ Решението е взето с мнозинство от 13 срещу 4 гласа.

Дело Девлин срещу Обединеното кралство

(Devlin v. United Kingdom)

жалба № 29545/95

Решение от 30 октомври 2001 г. на III отделение на Съда

Европейска конвенция за правата на човека – чл. 6, т. 1: право на достъп до съд при спор относно граждански права и задължения

Съгласно критерия, установен по делото Пелгрин срещу Франция, в случая длъжността "административен сътрудник" не е свързана с упражняване на "част от суверенните правомощия на държавата", дори и да беше в отдел, който би могъл да има такова влияние, и съответно титулярът да можеше да кандидатства за по-висок пост.

Удостоверяването от страна на изпълнителната власт, че отказът едно лице да бъде назначено на държавна служба е основан на съображения за защита на националната сигурност, без фактите, довели до това заключение, да са били подложени на независима проверка, без засегнатият да може да ги оборва и без съдът да има власт да ги изследва, съставлява нарушение на правото на достъп до съд за произнасяне по правото на жалбоподателя да не бъде дискриминиран на пазара на труда поради религиозните си или политически убеждения – ясно закрепено в националното законодателство право, което, като се отчитат контекстът, в който е предвидено и имущественият му характер, съставлява "гражданско право" по смисъла на чл. 6, т. 1.

Факти по делото

През месец юни 1991 г. жалбоподателят кандидатствал за длъжността "административен сътрудник" в Северноирландската гражданска служба. Тази длъжност била най-ниската в непроизводствената сфера. Той държал писмен тест, но не бил поканен на интервю. През 1992 г. бил извикан за интервю и на 15 септември с.г. бил уведомен, че е предложен за назначение "поради задоволителния резултат от различни предварителни проучвания". На 21 октомври 1992 г. му съобщили, че кандидатурата му не е одобрена. Не били изтъкнати никакви мотиви.

Жалбоподателят бил убеден, че отрицателното решение е взето поради неговите религиозни убеждения, а не на законно основание, което да има връзка със сигурността. Той бил католик и член на сдружение, известно като Ирландски национални горяни. Част от неговите роднини били държавни служители на различни постове и нито той, нито някой от членовете на семейството му имали престъпни прояви. Жалбоподателят имал няколко сблъсъка с полицията, но сре-

щу него никога не било образувано наказателно производство. При един от случаите той подал жалба срещу полицията, в отговор на която бил информиран, че със замесените служители ще бъде проведен разговор. Според жалбоподателя, друг инцидент с полицията възникнал около седмица след като бил уведомен, че кандидатурата му за работа не е одобрена. При автомобилна проверка в Кукстаун полицай споменал неуспешното му кандидатстване за работа.

Г-н Девлин се оплакал пред компетентния съд, като твърдял наличието на дискриминация, противоречаща на Закона за равните възможности при наемане на работа от 1976 г. (Законът от 1976 г.). Северноирландската гражданска служба поддържала, че отказът е направен на законно основание във връзка със сигурността, и посочила, че съгласно чл. 42, ал. 1 от Закона от 1976 г. той не се прилага в такива случаи. На 21 септември 1993 г. държавният секретар за Северна Ирландия упражнил правомощието си по чл. 42, ал. 2 от Закона от 1976 г., който го овластявал да удостоверява, че даден акт е извършен по съображения, свързани със сигурността. Издал удостоверение, че отказът за назначаване на жалбоподателя представлява действие, "породено от необходимостта за защита на националната сигурност и на обществената безопасност".

Жалбоподателят атакувал пред Висшия съд решението му да издаде такова удостоверение. В клетвена декларация от името на държавния секретар било посочено, че съгласно обичайната процедура попълненият от жалбоподателя въпросник относно сигурността е бил изпратен на Кралската ълстърска полиция, която е предоставила информация за него. В съответствие с тази информация оценяващият служител бил дал становище, че жалбоподателят е неподходящ за работата, за която е кандидатствал.

След неуспешно искане за разкриване на тази информация, на 6 септември 1995 г. Висшият съд оставил жалбата на г-н Девлин без уважение. Приел, че ефектът на чл. 42, ал. 1 е да изключи изцяло от приложното поле на Закона за равните възможности при наемане на работа актове, издадени с цел защита на националната сигурност, обществената безопасност или обществения ред. Съгласно чл. 42, ал. 2 от закона, удостоверение, подписано от държавния секретар или от негово име и потвърждаващо, че даден акт е издаден за определените в ал. 1 цели, имало неоторима доказателствена сила за така удостовереното обстоятелство. Възможно било да има случаи, при които държавният секретар ще избере да не упражни тези си правомощия и тогава съдът можел да проверява дали оспорваният акт действително е издаден за всички или някоя от посочените в чл. 42, ал. 1 цели. Щом обаче удостоверението по чл. 42, ал. 2 било валидно издадено, първоинстанционният съд нямал правомощия във връзка с разглеждането на жалбата и произнасянето по нея.

Резюме на решението на Европейския съд

I. Относно твърдяното нарушение на чл. 6, т. 1 от Конвенцията

20. Жалбоподателят се оплаква, че с лишаването му от правото да получи съдебно произнасяне по искането си, основано на Закона от 1976 г., е нарушен чл. 6, т. 1 от Конвенцията.

А. Приложимост на чл. 6, т. 1 от Конвенцията

1. Твърдения на страните

21. Жалбоподателят твърди, че настоящото дело засяга правото на недискриминация на пазара на труда поради религиозни или политически убеждения, което е гражданско право, влизащо в обхвата на чл. 6, т. 1 от Конвенцията. Той не претендирал право на достъп до държавна служба, а право на равно третиране.

22. Правителството поддържа, че жалбата е извън приложното поле на чл. 6, т. 1 от Конвенцията, тъй като била свързана с неуспешното кандидатстване на жалбоподателя за държавна служба и не засягала упражняването на "гражданско" право. Правителството се позовава на практиката на Съда по подобни казуси, която признавала специалния статут на държавните служители и в частност правото на високодоговарящите страни да създават процедури за гарантиране моралния интегритет на назначените на държавна служба лица (виж наред с други решенията по делата Глазенап срещу Германия¹ от 28 август 1986 г., А.104; Фогт срещу Германия² от 26 септември 1995, А.323; решението на Комисията по делото Куин срещу Обединеното кралство³, 33694/96 от 23 октомври 1997, непубликувано). В едно от последните решения на Съда – Пелгрин срещу Франция⁴ (28541/95, ECHR 1999-II), все още се изключвали споровете относно длъжности, засягащи упражняването на държавна власт, а жалбоподателят кандидатствал за длъжност, изискваща доверие, в служба, която упражнявала държавни суверенни правомощия. Според правителството, решението "Тинели" ("Тинели и синове" ООД и други и МакЕлдъф и други срещу Обединеното кралство⁵, 10 юли 1998 г., Reports 1998-IV, стр. 1633) не било относимо към настоящия случай, който засягал спор относно назначаване на държавна служба, попадащ извън приложното поле на Конвенцията.

2. Решение на Съда

23. Съдът трябва да се произнесе дали чл. 6, т. 1 от Конвенцията е приложим по настоящото дело и в частност дали искането на жалбоподателя, отправено до Съда по равните възможности при наемане на работа, е касаело упражняването на гражданско право. Той припомня, че по делото "Тинели" е установил, че Законът от 1976 г., на който се е позовал и жалбоподателят по това дело,

¹ Glasenapp v. Germany

² Vogt v. Germany. Вж. резюме на решението в бр. 9-10/99 г. на изданието на *Български адвокати за правата на човека* "Бюлетин практика на Европейския съд по правата на човека" (понататък – Бюлетина), излизал до края на 2000 г. като приложение към Бюлетина съдебна практика на ВКС. Всички публикувани в Бюлетина и по-късно в списание "Правата на човека" решения са и на интернет страницата на *Български адвокати за правата на човека* <http://www.blhr.org>, както и на интернет адрес www.infotel.bg, juen и в "Сиела" и "Апис".

³ Quinn v. the United Kingdom

⁴ Pellegrin v. France

⁵ Tinnelly and Sons Limited and Others and McElduff and Others v. the United Kingdom

гарантира на лицата правото да не бъдат дискриминирани на пазара на труда поради техните религиозни или политически убеждения. Това ясно закрепено право, като се отчитат контекстът, в който е предвидено и имущественият му характер, е прието от Съда за "гражданско право" по смисъла на чл. 6, т. 1 от Конвенцията.

24. Според правителството настоящият случай се различавал от този по делото "Тинели", тъй като се отнасял не за спор относно трудов договор, а за достъп до държавна служба, по отношение на който винаги били прилагани специфични изисквания. Правителството посочва прецеденти по подобни дела, сред които и делото Куин срещу Обединеното кралство (жалба № 33694/96, решение на Комисията от 23.10.1997 г.), касаещо уволнението на лице, работило в Северноирландската паспортна служба, и последващото издаване на удостоверение по чл. 42 от Закона от 1976 г., с който му бил отказан достъп до Съда по равните възможности при наемане на работа. Комисията обявила жалбата на Куин за недопустима, следвайки практиката на Съда, според която спорът на държавен служител с държавата-работодател не бил свързан с произнасяне по негови "граждански" права по смисъла на чл. 6, т. 1 от Конвенцията.

"25. В настоящия случай обаче Съдът трябва да отчете своето по-скорошно решение по делото Пелгрин срещу Франция (цитирано по-горе), в което е преразгледал практиката си относно държавните служители и си е поставил за цел да сложи край на известни възникнали колебания. В него той е изработил нов критерий, приложим при преценката за приложимост на чл. 6, т. 1 спрямо държавните служители. Според този критерий единствените спорове, които са изключени от приложното поле на чл. 6, т. 1, са повдигнатите от държавни служители, "чиито задължения са характерни за специфичната дейност на държавната администрация, доколкото тя действа като носителка на държавната власт, натоварена със защита на генералните интереси на държавата или на други публични структури" (виж § 66). Съдът е посочил, че лицата на държавна служба, които "упражняват частица от държавния суверенитет", са тези, чиито спорове ще попаднат извън обхвата на чл. 6, т. 1.

26. Съдът счита, че длъжността "административен сътрудник" (описана като най-ниската степен в непроизводствената гражданска служба) не е пост, за чийто титуляр може да се приеме, че упражнява "част от суверенните правомощия на държавата". Дори и титулярът на такава длъжност да принадлежеше към отдел, който би могъл да има такова влияние, и съответно да можеше да кандидатства за по-висок пост, Съдът не счита, че административен сътрудник от този род попада в категорията на държавните служители, описана по делото Пелгрин. Не съществува никакво основание повдигнатият от жалбоподателя спор да бъде изключен от приложното поле на чл. 6 и следователно той може да твърди, че по силата на Закона от 1976 г. е имал "гражданско" право да не бъде подлаган на дискриминация в трудовата сфера. В съответствие с това, чл. 6 е приложим към производството, инициирано от него на основание този закон, с твърдение за дискриминация."

*Б. Съответствие с чл. 6 от Конвенцията**1. Твърдения на страните*

27. Жалбоподателят твърди, че му е бил отказан достъп до съд за защита на негово гражданско право. Според него чл. 42 от Закона от 1976 г. не определял обхвата на материалното право, а предоставял защита на работодателя срещу оплакване за незаконна дискриминация. Поради решаващия си характер, удостоверението по чл. 42 засягало самата същност на правото на достъп до съд. Дори и при отчитане законната цел защита на националната сигурност, чл. 42 представлявал непропорционална намеса в упражняването на правото му на достъп до съд.

28. Правителството отрича на жалбоподателя да е отказан достъп до съд. Според него удостоверението по чл. 42 изключвало съществуването на всякакво гражданско право в случаите на защита на националната сигурност, обществената безопасност и обществения ред. Дори да се приемело, че чл. 6 е приложим, удостоверението по чл. 42 преследвало легитимна цел с пропорционални средства. Ако жалбоподателят бил назначен на посочената длъжност, той щял да има достъп до правителствени сгради и документи с деликатен характер. В областта на националната сигурност трябвало да се признава широка свобода на преценка.

2. Решение на Съда

29. Съдът припомня, че чл. 6, т. 1 включва "правото на съд", от което правото на достъп, т.е. правото да се инициира производство по гражданскоправни въпроси пред съд, е един аспект. Това право не е абсолютно. То може да бъде легитимно ограничавано, например с предвиждане на срокове, обезпечения за разности, разпоредби относно непълнолетните и психично болните лица и пр. (виж решението по делата *Събингс* и други срещу Обединеното кралство⁶ от 22 октомври 1996 г., Reports 1996-IV, стр. 1502-3, §§51-52 и *Толстой Милославски* срещу Обединеното кралство⁷ от 13 юли 1995 г., A.316-B, стр. 80-81, §§ 62-67). Когато достъпът на лицата е ограничен от закона или от фактическото положение, Съдът ще изследва дали наложеното ограничение засяга същността на правото и в частност дали преследва легитимна цел и дали съществува разумно отношение на пропорционалност между използваните средства и целта, чието постигане се търси (виж решението по делото *Ашингдейн* срещу Обединеното кралство⁸ от 28 май 1985 г., A.93, стр. 24-25, § 57). Ако ограничението е съвместимо с тези принципи, не е налице нарушение на чл. 6 от Конвенцията.

"30. По настоящото дело Съдът отбелязва, че на нито един стадий от производството, започнато от жалбоподателя, органите по установяване на фактите,

⁶ *Stubbings and Others v. the United Kingdom*

⁷ *Tolstoy Miloslavsky v. the United Kingdom*. Вж. резюме на решението в бр. 11-12/99 г. на Бюлетина.

⁸ *Ashingdane v. the United Kingdom*

създадени със законите от 1976 г. и 1989 г., не са извършили независима проверка на обстоятелствата, довели държавния секретар до издаването на решавашото удостоверение по чл. 42 от Закона от 1976 г. Пред Съда по равните възможности при наемане на работа не е било представено никакво доказателство в подкрепа на заключението, че жалбоподателят представлява риск за националната сигурност, нито пък в контролното производство пред Висшия съд е била извършена каквато и да било проверка на фактическите основания за решението на държавния секретар. В това отношение настоящото дело е идентично с делото "Тинели", в решението по което (споменато по-горе, §§ 72-79) Съдът прие, че необоримият характер на удостоверението по чл. 42 е имал за ефект препятстване на съдебното произнасяне по съществуващото на оплакванията на жалбоподателя, както и че те са били жертва на незаконна дискриминация.

31. Правителството обосновава всички ограничения на достъпа до съд с аргументи относно националната сигурност. Следователно, както и по делото "Тинели", трябва да се прецени дали е налице разумно отношение на пропорционалност между съображенията за защита на националната сигурност, изтъкнати от властите, и отражението, което използваните от тях средства са имали върху правото на жалбоподателя на достъп до съд. Съдът отбелязва обаче, че правителството не е посочило нови факти, които да го накарат да се отклони от становището си по делото "Тинели", че сериозността на ограничението, наложено с имащото задължителна сила удостоверение по чл. 42, което съставлява отнемане на юрисдикцията на съда с *ipse dixit* на изпълнителната власт, не е била смекчена от други разполагаеми механизми за подаване на оплакване, както и че положението в Северна Ирландия не изключва въвеждането на специални съдебни процедури, по-пригодни да осигурят правосъдие на индивида. Съдът е посочил, че "въвеждането на производство, независимо от използваната рамка, което би позволило орган с решаваща компетентност или съд, удовлетворяващи изцяло изискванията на чл. 6, т. 1 за независимост и безпристрастност, да разглеждат при цялостно изследване на относимите документи и други доказателства съществуващото на твърденията на двете страни, може да способства за увеличаването на общественото доверие" (§ 78).

32. По тези причини Съдът приема по настоящото дело, че издаването на удостоверението по чл. 42 от държавния секретар е съставлявало непропорционално ограничение на правото на жалбоподателя на достъп до съд. Следователно налице е нарушение на чл. 6, т. 1 от Конвенцията."

II. Относно другите твърдени нарушения

33-34. Жалбоподателят твърди, че са налице нарушения и на чл. чл. 8, 9, 10, 13 и 14. Съдът прие, че е налице нарушение на чл. 6, т. 1, и в светлината на всички обстоятелства по делото счита, че не е необходимо да разглежда тези оплаквания.

35-43. Жалбоподателят твърди, че му е бил отказан справедлив процес и поради това не е могъл да установи защо е бил намерен за неподходящ за длъжността, за която е кандидатствал. Поради това преживял обезсърчение и

несигурност, което засегнало и семейния му живот. Той настоява да бъде обезщетен парично за причинените му вреди. Правителството възразява, че жалбоподателят не е предявил иск за имуществени или неимуществени вреди и че самото установяване на нарушението ще бъде достатъчно удовлетворение. Съдът приема, че жалбоподателят е понесъл известни неимуществени вреди, които няма да бъдат поправени само с установяването на нарушението на чл. 6, т. 1, и определя обезщетение в размер на 10 000 паунда. Съдът присъжда и 12 000 паунда за разноси по производството в Страсбург.⁹

Резюме и превод от английски език: Ивайло Костов

⁹ Решението е единодушно по всички въпроси.

Дело Маауя срещу Франция*(Maouiа c. France)**жалба № 39652/98, Reports 2000-X**Решение от 5 октомври 2000 г. на Голямото отделение на Съда*

Европейска конвенция за правата на човека – чл. 6, т. 1: приложимост на разпоредбата в гражданско- и наказателноправния ѝ аспект при спорове относно мерки за имиграционен контрол

Обстоятелството, че забраната за пребиваване на територията на дадена държава е породила и допълнителни последици, засягащи личния и семейния живот на заинтересуваното лице или неговите перспективи за работа, не е достатъчно, за да обоснове приложимост на чл. 6, т. 1 в гражданскоправния му аспект.

Заповедите, забраняващи пребиваване на чужденци, представляват специфична превантивна мярка с цел имиграционен контрол, а не наказателно обвинение срещу съответното лице по смисъла на чл. 6, т. 1, дори и да са постановени в рамките на наказателно производство.

Факти по делото

Жалбоподателят г-н Маауя, роден в Тунис през 1958 г., отишъл във Франция през 1980 г. На 14 септември 1992 г. сключил брак с жена с френска националност, с осемдесет процента инвалидност, с която живеел от 1983 г.

През 1988 г. бил осъден на 6 години лишаване от свобода за въоръжен грабеж и умишлено причиняване на телесни повреди, извършени през 1985 г. Бил освободен на 14 април 1990 г.

На 8 август 1991 г. министърът на вътрешните работи взел решение за експулсирането му от страната. Жалбоподателят бил уведомен за решението едва на 6 октомври 1992 г., когато се явил в административния център на Ница, за да уреди статута си.

След като отказал да отпътува за Тунис, той бил подложен на наказателно преследване заради неизпълнението на решението за експулсиране. С присъда от 19 ноември 1992 г., поправителният съд в Ница го осъдил на една година лишаване от свобода, като постановил и забрана за пребиваване на френска територия за 10 години. С решение от 7 юни 1993 г. присъдата била потвърдена от апелативния съд в Екс-ан-Прованс. На 1 юни 1994 г. била отхвърлена и касационната жалба на г-н Маауя, тъй като бил пропуснал да направи пред инстанциите по същество възражение за незаконосъобразност на решението за експулсиране. На 28 април 1997 г. била оставена без уважение и молбата му за преразглеждане на делото.

През декември 1992 г. той атакувал решението за експулсиране пред административния съд в Ница, който го отменил на 14 февруари 1994 г., защото жалбоподателят не бил призован в производството пред Комисията по експулсиране.

На 12 август 1994 г., въз основа на решението на административния съд, жалбоподателят сезирал прокурора към апелативния съд в Екс-ан-Прованс с молба за отмяна на забраната за пребиваване на френска територия. Изтъкнал, че е в брак с жена с френска националност и притежава карта за временно пребиваване. С писмо от 6 юли 1995 г. той припомнил на прокурора сроковете за разглеждане на молбата, обърнал внимание, че тя е висяща от доста време, и поискал публично разглеждане на делото. На 12 юли с.г. прокурорът изискал от прокуратурата към съда в Ница становище по молбата и цялата информация, необходима за преценка по същество. На 19 септември с.г. от централното полицейско управление на Ница изпратили в прокуратурата резултатите от извършената проверка.

На 3 ноември 1997 г. жалбоподателят бил уведомен, че апелативният съд в Екс-ан-Прованс ще разгледа делото му в открито съдебно заседание на 26 януари 1998 г. Съдът отменил мярката забрана за пребиваване, като се позовал на отмяната от административния съд на решението за експулсиране.

Жалбоподателят предприел действия за уреждане на имиграционния си статут. На 4 септември 1995 г. той получил ново разрешение за пребиваване със срок от три месеца, включващо и възможността да бъде нает на работа. На 14 септември с.г. поискал от префекта на департамент Алп-Маритим дългосрочно разрешение за пребиваване и работа във Франция, на основание брака си с френска гражданка. На 9 април 1996 г. получил уведомление, датирано 2 април 1996 г., че искането му не е удовлетворено. Обжалвал пред административния съд в Ница, който с решение от 27 септември 1996 г. отхвърлил жалбата. На 24 декември 1996 г. обжалвал това решение пред апелативния административен съд в Лион. С разпореждане от 29 август 1997 г. председателят на съда препратил делото по компетентност на апелативния административен съд в Марсилия, който към момента на постановяването на настоящото решение не е решил спора.

На 21 юли 1998 г. жалбоподателят получил временна карта за пребиваване със срок от 1 година, а по-късно и право на пребиваване и работа за срок от 10 години.

Резюме на решението на Европейския съд

Относно твърдяното нарушение на чл. 6, т. 1 от Конвенцията

25. Жалбоподателят се оплаква, че продължителността на производството за отмяна на забраната за пребиваване на френска територия (започнало на 12 август 1994 г. и завършило с решението на апелативния съд на Екс-ан-Прованс от 26 януари 1998 г.) е нарушила изискването за разумен срок по чл. 6, т. 1 от Конвенцията.

Относно приложимостта на чл. 6, т. 1

26. На първо място Съдът трябва да изследва дали този текст е приложим в случая.

1. Становища на страните

27-28. Правителството не отрича, че е бил налице правен спор, но твърди, че той не е касаел граждански права и задължения. Мярката забрана за пребиваване била постановена вследствие на отказа на жалбоподателя да се съобрази с постановеното експулсиране от френска територия и поради това основният въпрос бил правото му на пребиваване на тази територия. Следователно тази мярка била основана на съображения от публичен порядък, стоящи извън гражданската материя. Правителството припомня трайната практика на Европейската комисия по правата на човека, че процедурите, свързани с влизане, пребиваване и принудително извеждане на чужденци, са извън приложното поле на чл. 6, т. 1, доколкото той касае спорове относно граждански права и задължения. Причината за това била, че оспорваните актове по такива процедури се уреждат от публичното право и представляват упражняване на властнически правомощия. Фактът, че мярка по принудително извеждане обикновено засяга и имуществени или семейни права на заинтересуваното лице, не бил достатъчен за да се признае гражданският ѝ характер, защото подобно тълкуване би имало за последица включването на всички мерки във връзка с имиграционния контрол в приложното поле на чл. 6, т. 1 от Конвенцията. Правителството счита, че споровете относно мерки за забрана за пребиваване, както и всички въпроси, свързани с имиграционния контрол, не се включват в споровете с граждански характер по смисъла на чл. 6, т. 1.

29. Правителството припомня, че според трайната практика на Комисията експулсирането и забраната за пребиваване не касаят и наказателно обвинение, нито представляват наказание по смисъла на чл. 6 от Конвенцията. Правителството подкрепя това становище, основано на съображението, че мярката забрана за пребиваване не е санкция, а административна мярка, дори и законодателят да е възложил постановяването ѝ на наказателните съдилища. Според по-голямата част от националните законодателства подобна мярка се налага от административен орган. Нейната цел не била да се накаже определено действие, а да се възпре чуждият гражданин да нарушава законодателството за влизане и пребиваване на територията на страната. Следователно нейната цел била по същество превантивна. Върху тази особена природа се основавала възможността да се иска вдигане на забраната за пребиваване, каквато възможност не съществувала по отношение на наказанията.

30-31. Правителството изтъква, че във всеки случай, както и да се определяла самата мярка, производството по отмяната ѝ не съставлявало произнасяне по наказателно обвинение. Съответният съд не се произнасял относно виновността на жалбоподателя за извършването на престъплението, на което се основава забраната за пребиваване, а се ограничавал да установи дали мярката трябва да остане в сила. Към датата на подаване на молбата за отмяна жалбоподателят нямал качеството "обвиняем", защото имал право да подаде такава молба едва след влизането на присъдата в сила. Следователно молбата за отмяна на забраната за пребиваване не се отнасяла до наказанието, а до неговото изпълнение. Това заключение било довело Комисията до извода за неприложимост на чл. 6, т. 1 в неговия наказателноправен аспект към спорове, свързани с искане за подобна отмяна.

32. От своя страна, жалбоподателят припомня фактите по делото и най-вече многобройните молби и процедури пред националните органи, докато му бъде признато правото да живее във Франция. Той счита, че ако се отчете отражението на процедурата върху семейния му живот, чл. 6, т. 1 трябва да бъде приложен.

2. Решение на Съда

33. Съдът отбелязва, че правителството не отрича съществуването на правен спор по смисъла на чл. 6, т. 1, но счита, че въпросният спор не засяга граждански права на жалбоподателя.

"34. Съдът припомня, че според практиката му понятията "граждански права и задължения" и "наказателно обвинение" не могат да се тълкуват само съобразно с вътрешното право на държавата-ответник. Многократно Съдът е потвърждавал принципа за "автономност" на тези понятия по смисъла на чл. 6, т. 1 от Конвенцията (виж, наред с други, решенията по делата Кьониг срещу Германия¹ от 28 юни 1978 г., A.27, стр. 29-30, §§ 88-89; Бараона срещу Португалия² от 8 юли 1987 г., A.122, стр. 17-18, § 42; Малиж срещу Франция³ от 23 септември 1998 г., Reports 1998-VII, стр. 2935, § 34). Съдът потвърждава тази практика и по настоящото дело, тъй като счита, че всяко друго решение би могло да доведе до резултати, несъвместими с предмета и целите на Конвенцията (виж *mutatis mutandis* решенията по делата Енгел и други срещу Холандия⁴ от 8 юни 1976 г., A.22, стр. 34, § 81 и Кьониг срещу Германия, стр. 29-30, § 88).

35. До момента Съдът не е разглеждал въпроса за приложимостта на чл. 6, т. 1 към процедурите за експулсиране на чужденци. Комисията обаче е имала случаи да го прави и с последователност е приемала, че разрешението или отказът чужденец да пребивава в дадена държава, на която не е гражданин, не включват в себе си произнасяне относно гражданските му права и задължения или относно основателността на наказателно обвинение срещу него (виж решенията на Комисията Упал и Сингх срещу Обединеното кралство⁵ от 2 май 1979 г., жалба № 8244/78, DR 17, стр. 149, Бозано срещу Франция⁶ от 15 май 1984 г., жалба № 9990/ 82, DR 39, стр. 119, Урутикоеткса срещу Франция⁷ от 05 декември 1996 г., жалба № 31113/ 96, DR 87-A, стр. 151, Кареем срещу Швеция⁸ от 25 октомври 1996 г., жалба № 32025/ 96, DR 87-B, стр. 173)."

36. Съдът припомня, че при тълкуването на текстовете на Конвенцията трябва да се отчитат и разпоредбите на протоколите към нея. В тази връзка посочва, че чл. 1 от Протокол № 7, който е ратифициран от Франция, предвижда процесуални гаранции, приложими в случай на експулсиране на чужденци. Съдът

¹ Konig c. Allemagne. Резюме на решението е публикувано в бр. 1-2/98 г. на Бюлетина.

² Baraona c. Portugal. Резюме на решението е публикувано в бр. 5-6/98 г. на Бюлетина.

³ Malige c. France

⁴ Engel et autres c. Pays-Bas. Резюме на решението е публикувано в бр. 9-10/97 г. на Бюлетина.

⁵ Uppal et Singh c. Royaume-Uni

⁶ Bozano c. France. Резюме на решението е публикувано в бр. 9-10/97 г. на Бюлетина.

⁷ Urrutikoetxea c. France

⁸ Kareem c. Suede

изследва и преамбюла на протокола, според който е необходимо да се предприемат "нови мерки за осигуряване на колективна гаранция на някои права и свободи по Конвенцията". Анализът показва, че държавите са отчитали факта, че чл. 6, т. 1 не се прилага относно процедурите за експулсиране на чужденци и че са искали да предприемат специфични мерки в тази област. Това тълкуване се подкрепя и от обяснителния доклад към Протокол № 7 по отношение на неговия чл. 1, според който текстът се приема, за да се предоставят минимални гаранции на лицата при експулсиране от територията на държава – страна по Конвенцията и да им се осигури защита в рамките на контролния механизъм по Конвенцията в случаите, които не са обхванати от други международни инструменти.

37. Следователно Съдът намира, че с приемането на чл. 1 от Протокол № 7 държавите ясно са изразили волята си да не считат тези процедури за попадащи в приложното поле на чл. 6, т. 1.

"38. С оглед изложеното Съдът смята, че производството за отмяна на забрана за пребиваване, което е предмет на разглеждане по настоящото дело, не касае произнасяне относно "гражданско право" по смисъла на чл. 6, т. 1. Обстоятелството, че забраната за пребиваване е имала и значителни допълнителни последици, засягащи личния и семейния живот на заинтересуваното лице или неговите перспективи за работа, не е достатъчно, за да обоснове включване на тази процедура в обхвата на гражданските права, защитени от чл. 6, т. 1 (виж *mutatis mutandis* решенията *Нейджъл срещу Франция*⁹ от 17 март 1997, *Reports* 1997-II, стр. 410-411, §§ 43-44 и *Майяр срещу Франция*¹⁰ от 9 юни 1998 г., *Reports* 1998-III, стр. 1303-1304, §§ 39-41).

39. Освен това Съдът счита, че заповедите, забраняващи пребиваване на чужденци на френска територия, не касаят и произнасяне по наказателно обвинение. В тази връзка той отбелязва, че характеристиката им във вътрешния правен ред може да бъде тълкувана различно. Във всеки случай, характеристиката на една санкция в националния правен ред не може сама по себе си да бъде решаваща при преценката дали тя е криминална по естеството си. Трябва да бъдат отчетени и други фактори и по-специално естеството на въпросната санкция (виж *Тайлър срещу Обединеното кралство*¹¹, решение на Комисията от 5 април 1994 г., жалба № 21 283/ 93, DR 77, стр. 81-86). По този въпрос Съдът отбелязва, че по принцип заповедите, забраняващи пребиваване, не се класифицират като наказателноправни в държавите-членки на Съвета на Европа. Такива заповеди, които в повечето от тях могат да бъдат постановени и от административен орган, представляват специфична превантивна мярка с цел имиграционен контрол и не касаят произнасяне по наказателно обвинение срещу жалбоподателя по смисъла на чл. 6, т. 1. Обстоятелството, че са постановени в рамките на наказателно производство, не може да промени техния превантивен по същество си характер. От това следва, че производството за отмяна на такава мярка не може да се разглежда и като попадащо в областта на наказателното

⁹ *Neigel c. France*

¹⁰ *Maillard c. France*

¹¹ *Tyler c. Royaume-Uni*

право (виж *mutatis mutandis* Рена срещу Франция¹², решение на Комисията от 26 февруари 1997 г., жалба № 32809/ 96, непубликувано).

40. Съдът заключава, че решенията относно влизане, пребиваване и депортиране на чужденци не касаят произнасяне по граждански права и задължения на жалбоподателя, нито по наказателно обвинение срещу него, по смисъла на чл. 6, т. 1 от Конвенцията.

41. Поради това, чл. 6, т. 1 не е приложим в случая.¹³

Резюме и превод от френски език: Ивайло Костов

¹² Renna c. France

¹³ Решението е взето с мнозинство от 15 срещу 2 гласа.

Дело Ферацини срещу Италия

(Ferrazzini v. Italy)

жалба № 44759/98, Reports 2001-VII

Решение от 12 юли 2001 г. на Голямото отделение на Съда

Европейска конвенция за правата на човека – чл. 6, т. 1: приложимост на разпоредбата в гражданскоправния ѝ аспект при спорове относно данъци и такси

Въпреки развитието в отношенията между частните лица и държавата в течение на петдесетте години от приемане на Конвенцията, данъчните въпроси все още формират твърдото ядро на публично-властническите прерогативи, като публичноправният характер на отношенията между данъкоплатците и данъчните органи остава доминиращ.

Споровете относно данъци и такси попадат извън сферата на гражданските права и задължения, въпреки финансовия ефект, който по необходимост имат за данъкоплатеца.

Фактите по делото

Жалбоподателят е италиански гражданин, мажоритарен собственик и представител на "А." ООД с предмет на дейност организиране на селски туризъм. Той и други лица прехвърлили на "А." ООД земя, имущество и парични средства. Дружеството подало молба до данъчните власти за намаляване на някои данъци и такси по прехвърлянето, съгласно закон, който съдружниците считали за приложим. Те внесли сумите в дължимия според тях размер.

Настоящото дело касае три производства относно отделни видове данъци и такси по прехвърлянето.

В рамките на първото производство данъчните служби връчили на жалбоподателя на 31 август 1987 г. акт за допълнително начислени данъци и глоба на основание, че прехвърленото на дружеството имущество било неправилно оценено. На 14 януари 1988 г. жалбоподателят атакувал този акт пред Районната данъчна комисия с искане да бъде отменен. В писмо от 7 февруари 1998 г. комисията го уведомила, че ще проведе заседание по неговия случай на 21 март 1998 г. Междувременно обаче данъчните служби уведомили комисията, че са приели възраженията на жалбоподателя, и поискали делото да бъде прекратено.

По другите две производства данъчните служби връчили на "А" ООД на 16 ноември 1987 г. два акта за допълнително начислени суми и глоби на основание, че дружеството в случая нямало право на намаляване на дължимите данъци и такси. На 15 януари 1988 г. жалбоподателят атакувал двата акта пред Районната комисия. На 20 март 1998 г. комисията го уведомила за насрочване на заседание

по жалбите. С решения, депозиран в деловодството на 16 юли 1999 г., тя отхвърлила жалбите. На 27 октомври 2000 г. "А" ООД обжалвало решението пред Окръжната данъчна комисия.

Резюме на решението на Европейския съд

I. Твърдението за нарушение на чл. 6, т. 1 от Конвенцията

14-15. Жалбоподателят твърди, че продължителността на производствата е надхвърлила "разумния срок", в нарушение на чл. 6, т. 1 от Конвенцията. Първото производство продължило в една инстанция повече от 10 години и 2 месеца, а другите две към 27 октомври 2000 г. били надхвърлили 12 години и 9 месеца за две инстанции.

A. Допустимост на оплакването по чл. 6, т. 1

16. Правителството поддържа, че оплакването следва да бъде обявено за недопустимо по смисъла на чл. 35, т. 3 от Конвенцията, тъй като чл. 6, т. 1 бил неприложим към данъчни производства. Спорните производства не касаели "наказателно обвинение", а в основополагащата си практика органите по Конвенцията приемали, че данъчните въпроси се отнасят към публичното право.

17. Жалбоподателят също счита, че производствата не са наказателни, но подчертава финансовия им аспект, поради който те засягали "гражданско право".

18. Според Съда делото поставя достатъчно сложни правни въпроси, които не биха могли да се разрешат във фазата по допустимостта. Следователно произнасянето по жалбата, включително по повдигнатия от правителството въпрос за допустимостта по чл. 6, т. 1 от Конвенцията, зависи от разглеждането по същество.

19. При това положение жалбата не следва да се обяви за недопустима на основание несъвместимост *ratione materiae* с разпоредбите на Конвенцията. Тъй като няма установени други основания за недопустимост, жалбата следва да се обяви за допустима.¹

B. Приложимост на чл. 6, т. 1

20. Страните са единодушни, че не става въпрос за "наказателно обвинение". Съдът също не вижда никакъв "наказателен елемент" в случая (виж *a contrario*, решението Банденун срещу Франция² от 24.02. 1994, А.284, стр. 20, § 47). Следователно остава да се обсъди дали спорните производства касаят "произнасяне относно граждански права и задължения".

21-22. Правителството твърди, че чл. 6 е неприложим, защото данъчните задължения били изцяло публичноправни и имали за цел осъществяването на националната икономическа политика. Жалбоподателят пък настоява върху паричния характер на претенциите си, поради който производствата касаели "граждански права и задължения".

¹ Решението е единодушно.

² Bendenoun v. France

23. Поради единомислието по въпроса, че е бил налице "спор (*contestation*)", задачата на Съда се ограничава до това да установи дали той е бил относно "граждански права и задължения".

"24. Съгласно практиката на Съда понятието "граждански права и задължения" не може да се тълкува само чрез позоваване на вътрешното право на държавата-ответник. Съдът многократно е потвърждавал принципа, че това понятие е "автономно" по смисъла на чл. 6, т. 1 от Конвенцията (виж наред с други източници решенията Кьониг срещу ФРГ³ от 28.06.1978 г., А.27, стр. 29-30, §§ 88-89, и Бараона срещу Португалия⁴ от 8.07.1987 г., А.122, стр. 17-18, § 42). Съдът потвърждава тази си практика и по настоящето дело. Според него всяко друго решение би могло да доведе до резултати, които са несъвместими с предмета и целите на Конвенцията (виж, *mutatis mutandis*, цитираното решение Кьониг, § 88, и Маауя срещу Франция⁵, жалба № 39652/98, § 34, ECHR 2000-X).

25. Безспорно данъчните производства касаят имуществени интереси, но фактът, че един спор е "паричен" по своето естество, не е достатъчен сам по себе си да обоснове приложимостта на чл. 6, т. 1 в гражданския му аспект (виж решенията Пиер-Блох срещу Франция⁶ от 21.10.1997 г., *Reports of Judgments and Decisions* 1997-VI, стр. 2223, § 51 и Пелгрен срещу Франция⁷, жалба № 28541/95, § 60, ECHR 1999-VIII, сравни решението Едисон Перископ срещу Франция⁸ от 26.03.1992 г., А.234-В, стр. 66, § 40). По-конкретно, съгласно традиционната практика на органите на Конвенцията:

"Възможно е да съществуват "парични" задължения към държавата или нейни органи, които по смисъла на чл. 6, т. 1 трябва да се смятат за спадащи изключително към сферата на публичното право и които следователно са изключени от понятието "граждански права и задължения". Наред с глобите, налагани като наказателна санкция, такъв е по-специално случаят, когато едно парично по своя характер задължение произтича от данъчното законодателство или съставлява част от обичайните задължения на гражданите в едно демократично общество" (виж наред с други източници решението Шутен и Мелдрум срещу Холандия⁹ от 9.12.1994 г., А.304, стр. 21, § 50; решението на Комисията от 11.12.1986 г. по жалба № 11189/84, *Decisions and Reports (DR)* 50, стр. 121, на стр. 140 и решението на Комисията от 15.04.1996 г. по жалба № 20471/92, DR 85, стр. 29, на стр. 46)."

26. Конвенцията обаче е жив инструмент, който следва да се тълкува в светлината на съвременните условия (виж наред с други източници решението Джонстън и други срещу Ирландия¹⁰, А.112, стр. 25, § 53) и задължение на Съда

³ Konig v. Federal Republic of Germany. Резюме на решението е публикувано в бр.1-2/98 г. на Бюлетина.

⁴ Baraona v. Portugal. Резюме на решението е публикувано в бр.5-6/98 г. на Бюлетина.

⁵ Maaouia v. France [GC]

⁶ Pierre-Bloch v. France

⁷ Pellegrin v. France [GC]

⁸ Editions Periscope v. France

⁹ Schouten and Meldrum v. the Netherlands

¹⁰ Johnston and Others v. Ireland. Резюме на решението е публикувано в бр.11-12/98 г. на Бюлетина.

е да проверява дали с оглед промененото отношение на обществото към юридическата защита, която трябва да се осигурява на частните лица в отношенията им с държавата, не следва обхватът на чл. 6, т. 1 да се разшири така, че да обхваща спорове между граждани и държавни органи относно законосъобразността по смисъла на вътрешното право на решенията на данъчните власти.

27. Несъмнено в много области отношенията между частните лица и държавата са се развили в течение на петдесетте години, изминали от приемането на Конвенцията, като държавното регулиране все повече е навлизало в частноправни отношения. Това в редица случаи е довело Съда до извода, че производства, които според националното законодателство се отнасят към "публичното право", попадат в обсега на чл. 6, т. 1 в "гражданския" му аспект, ако техният изход е решаващ за частни права и задължения, по въпроси като например продажба на земя, управление на частна клиника, имуществени интереси, издаване на административно разрешение за условията за упражняване на частна практика или лиценз за сервиране на алкохолни напитки (виж наред с други източници решенията Рингайзен срещу Австрия¹¹ от 16.07.1971 г., А.13, стр. 39, § 94, цитираното по-горе Кьониг, стр. 32, §§ 94-95; Спорунг и Льонрот срещу Швеция¹² от 23.09.1982 г., А.52, стр. 19, § 79; Алан Якобсон срещу Швеция¹³ от 25.10.1989 г., А.163, стр. 20-21, § 73; Бентъм срещу Холандия¹⁴ от 23.10.1985 г., А.97, стр. 16, § 36 и Тре Тракторьор Акциебулаг срещу Швеция¹⁵ от 7.07.1989 г., А.159, стр. 19, § 43). Нещо повече, нарастващата намеса на държавата в ежедневието живот на частните лица, например в областта на социалната защита, е налагала Съдът да разгледа наличните публично- и частноправни белези, за да направи извод дали предявеното право може да бъде квалифицирано като "гражданско" (виж наред с други източници решенията Фелдбруге срещу Холандия¹⁶ от 29.05.1986 г., А.99, стр. 16, § 40; Доймланд срещу Германия¹⁷ от 29.05.1986 г., А.100, стр. 25, § 74; Салези срещу Италия¹⁸ от 26.02.1993 г., А.257-Е, стр. 59-60, § 19 и цитираното по-горе Шутен и Мелдрум, стр. 24, § 60).

28. Правата и задълженията на едно частно лице обаче не са непременно граждански по своето естество. Така политическите права и задължения, като правото на кандидатиране в парламентарни избори (виж цитираното по-горе решение Пиер Блох, стр. 2223, § 50), макар и съответните производства да засягат финансовите интереси на жалбоподателя (също там, § 51), не са граждански по своето естество, от което следва, че чл. 6, т. 1 е неприложим. Тази разпоредба не се прилага и към спорове между административни органи и такива техни

¹¹ Ringeisen v. Austria. Резюме на решението е публикувано в бр.1-2/98 г. на Бюлетина.

¹² Sporrang and Lonroth v. Sweden. Резюме на решението е публикувано в бр.4/2000 г. на Бюлетина.

¹³ Allan Jacobsson v. Sweden. Резюме на решението е публикувано в бр.5/2000 г. на Бюлетина.

¹⁴ Benthem v. the Netherlands. Резюме на решението е публикувано в бр.1-2/1998 г. на Бюлетина.

¹⁵ Tre Traktor Aktiebolag v. Sweden. Резюме на решението е публикувано в бр.5/2000 г. на Бюлетина.

¹⁶ Feldbrugge v. the Netherlands. Резюме на решението е публикувано в бр.1-2/1998 г. на Бюлетина.

¹⁷ Deumeland v. Germany

¹⁸ Salesi v. Italy

служители, които заемат пост, свързан с упражняване на предоставени от публичното право правомощия (виж цитираното по-горе решение Пелгрен, §§ 66-67). Експулсирането на чужденци също не повдига спорове (*contestations*) относно граждански права по смисъла на чл. 6, т. 1 от Конвенцията, който съответно не се прилага (виж цитираното по-горе решение Маауя, §§ 37-38).

29. В данъчната област обаче, развитието, което може да е настъпило в демократичните общества, не засяга фундаменталното естество на задължението на физическите и юридическите лица да заплащат данъци. В сравнение с времето, когато е била приета Конвенцията, това развитие не е довело до допълнителна държавна намеса в "гражданската" сфера от живота на частните лица. Според Съда данъчните въпроси все още формират твърдото ядро на публично-властническите прерогативи, като публичноправният характер на отношенията между данъкоплатците и данъчните органи остава доминиращ. Имайки предвид, че Конвенцията и нейните протоколи следва да се тълкуват като едно цяло, Съдът отбелязва също така, че чл. 1 от Протокол № 1, който касае защитата на собствеността, запазва за държавите правото да въвеждат такива закони, каквито сметнат за необходими за осигуряване на плащането на данъци (виж, *mutatis mutandis*, решението "Газус-Дозир-унд Фьордертекник" ООД срещу Холандия¹⁹ от 23.02.1995 г., А.306-В, стр. 48-49, § 60). Съдът взема под внимание този фактор, въпреки че не му не отдава решаващо значение. Според него споровете относно данъци и такси попадат извън сферата на гражданските права и задължения, въпреки финансовия ефект, който по необходимост имат за данъкоплатеца.

30. Принципът, съгласно който автономните понятия в Конвенцията следва да се тълкуват в светлината на съвременните условия в демократичните общества, не дава право на Съда да тълкува чл. 6, т. 1 така, като че ли прилагателното "граждански" не съществува в текста (с ограничението, което това прилагателно по необходимост поставя върху категорията "права и задължения", към които е приложима разпоредбата).

31. Следователно чл. 6, т. 1 от Конвенцията е неприложим в настоящия случай."²⁰

II. Оплакването по чл. 14 от Конвенцията

Допустимост

32. Жалбоподателят се оплаква също така, че е бил "преследван от италианските съдилища", и се позовава на чл. 14.

33. Съдът напомня, че различното третиране не е забранено от Конвенцията, освен когато към лица в сходни ситуации се прилагат различни мерки (виж решението по "Белгийското езиково дело"²¹ от 23.07.1968 г., А.6, стр. 33-34, §§ 9-10).

¹⁹ Gasus-Dosier – und Fordertechnik GmbH v. the Netherlands. Резюме на решението е публикувано в бр.1/2001 г. на Бюлетина.

²⁰ Решението е взето с мнозинство от 11 срещу 6 гласа.

²¹ "Belgian Linguistic" case. Резюме на решението е публикувано в бр.3-4-5/2001 г. на Бюлетина.

34. Жалбоподателят не е обяснил, нито е доказал как е била нарушена тази разпоредба и според Съда няма данни за нарушение, следователно оплакването следва да се отхвърли като явно необосновано на основание чл. 35, т. 3 и т. 4 от Конвенцията.²²

Резюме и превод от английски език: София Разбойникова

²² Решението е взето с мнозинство от 16 гласа срещу един.

Дело Езех и Конърс срещу Обединеното кралство

(Ezeh and Connors v. The United Kingdom)

жалби No.39665/98 и No.40086/98

Решение от 9 октомври 2003 г. на Голямото отделение на Съда

Европейска конвенция за правата на човека – чл. 6, т. 1: "наказателно обвинение"; чл. 6, т. 3, б. "с": право на адвокатска помощ

При разграничаването между дисциплинарна и наказателна материя за целите на чл. 6 от Конвенцията, се прилагат критериите по делото Енгел: дали правната уредба на нарушението според вътрешното право на държавата-ответник е наказателноправна, дисциплинарна или едновременно и двете; какъв е характерът на нарушението, както и какви са характерът и тежестта на наказанието, което заплашва нарушителя.

Първият критерий има само относително значение. Вторият и третият са алтернативни, а не задължително кумулативни: за да се приеме, че чл. 6 е приложим, достатъчно е нарушението да е "наказателно" по характер от гледна точка на Конвенцията или засегнатото лице да подлежи на санкция, която по естеството и строгостта си се отнася поначало към "наказателноправната" сфера.

Наложено като санкция лишаване от свобода се отнася към наказателната сфера, освен когато по характер, продължителност или начин на изпълнение то не е "твърде тежко".

Фактите по делото

А. Първият жалбоподател

Първият жалбоподател, Окечукуи Езех, бил осъден през 1991 г. за изнасилване, притежаване на самоделно оръжие и опит за убийство на три отделни срока лишаване от свобода, най-дългият от които бил 12 години. На 14 октомври 1996 г. той имал среща в стаята за свиждане в затвора с наблюдаващия го инспектор по пробацията, във връзка с изготвянето на доклад с оглед на преценка за условното му предсрочно освобождаване. Според инспектора, жалбоподателят я заплашил с убийство, ако не напише в доклада това, което той й каже.

Г-н Езех бил обвинен в извършване на нарушение на правило 47(17) от Правилата за затворите от 1964 г. ("Правилата за затворите"). Бил предложен за дисциплинарно наказание и заседанието пред директора на затвора било насрочено за 15 октомври 1996 г. На същата дата жалбоподателят писмено поискал от директора да бъде представляван от адвокат, за което настоял и по време на проведеното заседание. Макар директорът да не разрешил участието на адвокат

в производството, заседанието било отложено, за да може жалбоподателят да получи правна консултация, което и станало. Той бил посъветван от адвокат за характера и формата на производството пред директора на затвора, както и за въпросите, които трябва да постави.

На заседанието на 21 октомври 1996 г. г-н Езех потвърдил, че е разполагал с нужното време да разговаря с адвокат и че има готовност заседанието да продължи. Той бил признат за виновен и му било наложено наказание 40 допълнителни дни в затвора на основание чл. 42 от Закона за наказателното производство от 1991 г. ("Закона от 1991 г."), заедно с 14 дни килиен режим, 14 дни изключване от колективна работа и 14 дни лишаване от привилегии. Това било двадесет и второто му дисциплинарно нарушение и седмо нарушение, изразяващо се в заплаха с убийство или причиняване на телесна повреда на служител на затвора.

На 22 октомври 1996 г. и на 11 февруари 1997 г. г-н Езех се оплакал пред компетентния министър от начина, по който е било проведено производството. Жалбата му била оставена без уважение.

Б. Вторият жалбоподател

През януари 1988 г. вторият жалбоподател, Лорънс Конърс, бил осъден за изнасилвания и грабеж на четири отделни срока лишаване от свобода, най-дългият от които бил 18 г.

На 23 март 1997 г., докато правел крос по алеята в двора на затвора, той се сблъскал с негов служител. Според служителя, жалбоподателят нарочно връхлетял върху него.

Г-н Конърс бил обвинен в извършване на нападение – нарушение на правило 47(1) от Правилата за затворите. На заседанието пред директора на затвора на 24 март 1997 г. поискал да бъде представляван от адвокат или, алтернативно, от наблюдаващия го инспектор по пробацията. Макар това да му било отказано, заседанието било отложено, за да му се даде възможност да получи правна консултация, което и станало. Адвокат му разяснил характера и формата на производството пред директора на затвора и го посъветвал да постави определени въпроси и на следващото заседание отново да поиска да бъде представляван.

На заседанието на 11 април 1997 г. директорът не уважил молбата за представителство от адвокат. Вторият жалбоподател бил признат за виновен за извършване на нападение и му били наложени 7 допълнителни дни в затвора на основание чл. 42 от Закона от 1991 г., три дни килиен режим и глоба от осем лири стерлинги. Това било тридесет и седмото му дисциплинарно нарушение.

В. Обжалване пред съд

Молбите на двамата жалбоподатели за разрешение да обжалват пред съд отказа на директора на затвора да допусне представляването им от адвокат били оставени без уважение от едноличен състав на Висшия съд по съображения, че не съществувало право на представителство по дисциплинарни производства, а директорът на затвора бил упражнил разумно правото си на дискреционна преценка.

Чл. 47(17) от Правилата за затворите предвиждал, че затворникът отговаря за нарушаване на дисциплината, ако прибягне до заплашващи, злонамерени или обидни думи или поведение.

Чл. 4 от Закона за обществения ред от 1986 г., озаглавен "Заплаха с насилие или подбуждане към насилие" и чл. 5 от същия закон "Тормоз, причиняване на страх или страдание" съдържали подробна уредба на тези деяния.

Затворникът отговарял за нарушаване на дисциплината, ако извърши физическо насилие (чл. 47(1) от Правилата за затворите). Както чл. 47 от Закона за престъпленията против личността от 1861 г., така и чл. 39 от Закона за наказателното производство от 1988 г. съдържали уредба на престъплението упражняване на насилие.

Съгласно чл. 48 (1) от Правилата за затворите обвинението за извършено дисциплинарно нарушение се повдигало, освен при изключителни обстоятелства, в срок от 48 часа от извършването и се разследвало от директора на затвора в деня след повдигането му.

Към 1970 г. опрощаването на част от наказанието, разбирано било като привилегия, било като право, се състояло в това, че на затворника се съобщавала при пристигането му в затвора датата, на която най-рано може да бъде освободен и на която, ако не бъде лишен от част от опростеното наказание, следва да очаква освобождаване. Лишаването от опростени дни имало ефекта на продължаване на престоя в затвора след очакваната дата на освобождаване.

Законът за наказателното производство от 1991 г. ("Законът от 1991 г.") въвел нов принцип за определяне на срока от присъдата, който да се изтърпи в затвора. С него била изоставена концепцията за опрощаване на част от наказанието, свързана с освобождаване на затворниците преди изтичането на срока на присъдите им, и на нейно място бил създаден нов режим, който разграничавал затворниците на такива с присъди до и над 4 г. лишаване от свобода (съответно на затворници с краткосрочни и дългосрочни присъди). Въведено било налагане на допълнителни дни задържане в затвора като наказание за дисциплинарно нарушение, чийто максимум бил определен с изменението на Правилата за затворите от 1995 г. на 42 дни за всяко нарушение. Налагането на допълнителни дни се извършвало от директора на затвора и не можело да надхвърля срока на първоначалното наказание, определено с присъдата.

Инструкция № 61 от октомври 2000 г. за работата на затворите, озаглавена "Дисциплината в затвора и Европейската конвенция за правата на човека: ръководство относно налагането на допълнителни дни", представлявала ръководство за провеждането на заседанията пред директорите на затвори и за налагането на наказания, и по-специално на наказанието допълнителни дни, съобразено с изискванията на Закона за правата на човека от 1998 г.

След произнасяне на решението на III отделение на Съда по настоящите жалби¹, били приети нови Правила за затворите. Бил създаден специален независим орган, който да разглежда и да се произнася по обвинения в сериозни дисциплинарни нарушения (на практика районни съдии, посещаващи регулярно затворите) и да налага дисциплинарни наказания, включително до 42 допълнителни дни. В производството пред него било предвидено право на затворни-

¹ Виж решение от 15 юли 2002 г. на III отделение на Съда.

ците да бъдат представявани от адвокат. Отнето било правомощието на директорите на затвори да налагат допълнителни дни като наказание.

Резюме на решението на Европейския съд

I. Относно твърдяното нарушение на чл. 6, т. 3, б. "с" от Конвенцията

66. Жалбоподателите се оплакват на основание чл. 6, т. 3 (с) от Конвенцията от липсата на адвокатска защита и, алтернативно, от липсата на безплатна служебна защита в производството пред директора на затвора.

В решението си от м. юли 2002 г. отделението на Съда е приело, че производството е било свързано с произнасяне относно наказателно обвинение срещу жалбоподателите по смисъла на чл. 6, т. 1 и че е налице нарушение на гаранцията, съдържаща се във втората хипотеза на чл. 6, т. 3 (с) от Конвенцията, тъй като им е било отказано да бъдат представявани от адвокат. Пред Голямото отделение жалбоподателите подкрепят, а правителството оспорва и двете констатации, като голямата част от доводите са концентрирани върху приложимостта на чл. 6 спрямо производствата срещу жалбоподателите.

67. Съдът припомня, че делата, отнесени пред Голямото му отделение, обхващат всички аспекти на жалбата, разгледана преди това в решението на отделението, а не само въпросите, наложили преразглеждане съгласно чл. 43, т. 2 от Конвенцията.

A. Приложимост на чл. 6 от Конвенцията

1. Критериите, по които се определя приложимостта на чл. 6

a) Решението на отделението

69. Отделението е приело като отправна точка критериите, посочени в решението по делото Енгел и други срещу Холандия² (от 8.06.1976 г., А.22, §§ 82-83), както са приложени в контекста на затворите по делото Кембъл и Фел срещу Обединеното кралство³ (решение от 28.06.1984 г., А.80, §§ 68-69).

б) Доводите на жалбоподателите пред Голямото отделение

70. Страните не спорят, че това е правилната изходна точка при преценката за приложимост на чл. 6 в наказателноправния му аспект.

71-75. Жалбоподателите подчертават, че правителството се е противопоставяло на всяко развитие в правния статут на затворниците в Англия и Уелс през последните 25 години с аргумента, че евентуално засилена съдебна намеса ще подкопае дисциплината в затвора. Въпреки това промените, внесени в дис-

² Engel and Others v. the Netherlands. Вж. резюме на решението в бр. 9-10/97 г. на Бюлетина.

³ Campbell and Fell v. the United Kingdom. Вж. резюме на решението в бр.3-4/98 г. на Бюлетина.

циплинарния режим в Шотландия през юни 2001 г. и в Англия и Уелс през 2002 г., не показали и нямало да покажат подобен отрицателен ефект, а напротив – способствали за по-добра дисциплина.

Жалбоподателите считат, че подходът на отделението при прилагане на критериите от делото Енгел е правилен и съответстващ на практиката на организациите по Конвенцията.

в) Доводите на правителството пред Голямото отделение

76-81. Според правителството отделението не е държало в достатъчна степен сметка за необходимостта от ефективен дисциплинарен режим в затворите, която обосновавала по-широка дисциплинарна сфера в затворническия контекст.

Отделението се било отклонило от практиката на Комисията.

Правителството изтъква и недостатъци на внесените през 2002 г. промени – намалена ефективност, бавност, административни затруднения, оскъпяване.

г) Преценката на Съда

82. Съдът отбелязва, че не се спори относно приложимостта на критериите по делото Енгел: дали правната уредба на нарушението според вътрешното право на държавата-ответник по характера си е наказателноправна, дисциплинарна или едновременно и двете; какъв е характерът на нарушението, както и какви са характерът и тежестта на наказанието, което заплашва нарушителя.

83. Съдът припомня и по-късното си решение по делото Кембъл и Фел, по което горните критерии са приложени в затворническия контекст:

"Конвенцията не създава пречки за договарящите държави да установяват или да провеждат разграничение между наказателно и дисциплинарно право, но от това не следва, че така направената класификация е решаваща за целите на Конвенцията. ... Ако договарящите държави имаха възможност по свое усмотрение, чрез категоризиране на дадено нарушение като дисциплинарно, вместо като престъпление, да изключат действието на основните разпоредби на членове 6 и 7, приложението на тези текстове би било подчинено на суверенната им воля. Една толкова широка свобода на действие би могла да доведе до резултати, несъвместими с предмета и целта на Конвенцията.

В решението си по делото Енгел и други Съдът е проявил предпазливост, като е отбелязал, че що се отнася до разграничителната линия между "наказателно" и "дисциплинарно", той ограничава вниманието си само в областта, с която е свързан конкретният случай, а именно военната служба. Съдът си дава сметка, че що се отнася до затворите има практически и политически основания за установяване на специален дисциплинарен режим Въпреки това, гаранцията за справедливо гледане на делото, която е целта на чл. 6, е един от основните принципи във всяко демократично общество по смисъла на Конвенцията (виж решението по делото Голдър⁴ от 21.02.1975 г., А.18, стр. 18, § 36). Съгласно решението по делото Голдър, правосъдието не може да свършва пред вратите на затвора и, в съответните случаи, няма основание затворниците да бъдат лишавани от гаранциите на чл. 6.

Оттук следва, че принципите, изложени в решението Енгел и други, са приложими, *mutatis mutandis*, и за условията в затвора, както и че изброените по-горе съображения не

⁴ Golder v. the United Kingdom Вж. резюме на решението в бр. 1-2/98 г. и 3-4/99 г. на Бюлетина.

могат да надделеят над необходимостта от запазване и при тези условия на такова разграничение между "наказателно" и "дисциплинарно" право, което да е съобразено с предмета и целта на чл. 6."

85. Голямото отделение се съгласява с III отделение на Съда, че "критериите Енгел" трябва да се приложат към обстоятелствата на случая, за да се прецени къде е разграничителната линия между "наказателно" и "дисциплинарно", като съответно се отчита затворническият контекст.

86. Съгласно постоянната практика на Съда, вторият и третият критерии, формуирани в решението Енгел, са алтернативни, а не задължително кумулативни: за да се приеме, че чл. 6 е приложим, достатъчно е нарушението да е "наказателно" по характер от гледна точка на Конвенцията или засегнатото лице да подлежи на санкция, която по естеството и строгостта си се отнася поначало към "наказателноправната" сфера (виж напр. решението по делото Луц срещу Германия⁵ от 25.08.1987 г., A.123, § 55).

Това не изключва прилагането на кумулативен подход там, където самостоятелният анализ на всеки отделен критерий не позволява да се стигне до категоричен извод относно съществуването на "наказателно обвинение" (виж решенията по делата Гарифалу АЕБЕ срещу Гърция⁶ от 24.09.1997 г., *Reports of Judgments and Decisions*, 1997-V, § 33; Банденун срещу Франция⁷ от 24.02.1994 г., A.284, § 47 и Лауко срещу Словакия⁸ от 2.09.1998 г., *Reports* 1998-VI, § 57).

87-89. Съдът прави и някои бележки по по-общите доводи на страните относно прилагането на "критериите Енгел".

Първо, без да поставя под съмнение важността на поддържането на ефективна система на ред и контрол в затвора, Съдът не смята за убедителен довода на правителството, че отнемането на правото на директора да налага допълнителни дни ще подкопае тази система. В това отношение той обръща внимание на наличието на други дисциплинарни наказания, както и на успешно функциониращата нова дисциплинарна система в Шотландия.

2. Първият от "критериите Енгел" – вътрешноправната класификация на нарушенията

90. Съгласно националното право нарушенията, в които са били обвинени жалбоподателите, са класифицирани като дисциплинарни и Правилата за затворите определят начина за разглеждането им от директора на затвора. Изтъкнатият от правителството факт, че констатациите му не съставляват част от криминалното досие, е само естествена последица от дисциплинарния характер на нарушенията. Производството по налагане на наказание за такива нарушения се счита за дисциплинарно и преследва целта да се поддържа редът в затвора.

91. Тези индикации по вътрешното право обаче имат само формално и относително значение. "Самият характер на нарушението е от по-голяма важност" (цитираното решение по делото Енгел, § 82).

⁵ Lutz v. Germany

⁶ Garyfallou AEBE v. Greece

⁷ Bendenoun v. France

⁸ Lauko v. Slovakia

3. Вторият от "критериите Енгел" – характерът на обвинението

а) Решението на отделението

92. Отделението не е изключило възможността обвиненията срещу първия жалбоподател да съставляват и основания за наказателно преследване, а тези срещу втория, макар и да са били свързани със сравнително тривиален инцидент, са съставлявали и престъпление. Отделението е заключило, че тези фактори придават на обвиненията определен оттенък, който не съответства изцяло на едни чисто дисциплинарни нарушения.

б) Доводите на жалбоподателите пред Голямото отделение

93. Жалбоподателите подкрепят подхода на отделението и изтъкват, че докато някои нарушения са характерни за дисциплинарната система, доколкото самото им съществуване се свързва със статута на затворник, други се отнасят едновременно към дисциплинарната и към наказателната сфера. Това силно накланяло везните в полза на определянето им като наказателни обвинения по смисъла на чл. 6. В тази връзка те припомнят, че съответните норми са общоприложими, че елементите на нарушенията са същите като на еквивалентните им престъпления, че твърдяното поведение е подлежало на наказателно преследване, че производството е било спорно по характера си, че тежестта и стандартите на доказване са били същите, както пред наказателния съд, както и че наложените наказания са били едновременно санкциониращи и възпиращи по естество, цел и ефект.

в) Доводите на правителството пред Голямото отделение

94-98. Според правителството четири основни фактора трябва да бъдат разгледани, за да се определи характерът на обвинението: Първо, отличителният белег на дисциплинарното нарушение бил връзката му с определена група с особен статус, а не с всички граждани. Второ, по делото Кембъл и Фел било подчертано, че особено сериозният характер на разглежданите нарушения е довел Съда до заключението за наличие на наказателен "оттенък". Отделението не отдало достатъчно значение на факта, че в случая нарушенията не са така сериозни. Трето, неизбежно било известно припокриване между дисциплинарния и наказателния режими, тъй като и двата имали за цел поддържането на приемливи стандарти на поведение. Това било само един фактор при цялостната преценка, на който отделението придало прекалено голяма тежест. Четвърто, основната цел на затворническата дисциплинарна система била възпираща, а не наказваща – възможността за предсрочно освобождаване стимулирала затворниците към добро поведение, но съответно необходима била и възможността те да я загубят при лошо поведение.

99. В заключение, преобладаващите характеристики на нарушенията били дисциплинарни, а не наказателни.

г) Преценката на Съда

100-102. Съдът припомня, че договарящите държави не могат по свое усмотрение да класифицират едно нарушение като дисциплинарно вместо като престъпление или да преследват извършителя на едно "смесено" нарушение по дисциплинарен вместо по наказателен ред, тъй като това би подчинило действието на фундаменталната разпоредба на чл. 6 на суверенната им воля. Ролята на Съда е да се увери, че дисциплинарната сфера не навлиза неоснователно в наказателната сфера (цитираното по-горе решение по делото Енгел и други, § 81). Според цитираното решение по делото Кембъл и Фел (§ 71) нарушенията на един затворник могат да бъдат различни по форма. Някои деяния касаят единствено вътрешната дисциплина, докато други не могат да бъдат разглеждани по същия начин. Критериите, които имат значение, са доколко сериозно е нарушението и дали незаконността на действията зависи от факта, че те са извършени в затвора, както и дали поне теоретически има възможност едно поведение да бъде предмет и на наказателно, и на дисциплинарно производство. Освен това, наказателните санкции се отличават със съчетанието на наказваща и възпираща цел.

103. В случая Съдът отбелязва първо, че разглежданите нарушения са свързани с определена група с особен статус, а не с всички граждани, но това е само един от релевантните фактори при преценката за характера на нарушението (цитираното решение по делото Кембъл и Фел, § 71).

104. Второ, пред Голямото отделение не се спори, че обвинението срещу първия жалбоподател съответства на престъпление по общото наказателно право, а това срещу втория съставлява и престъпление. Вярно е, че последното обвинение е бил свързано с относително незначителен инцидент и че изключителната сериозност на нарушението може да обуслови наказателния му характер, както се сочи в решението Кембъл и Фел. Това обаче не означава, че обратно, маловажният характер на нарушението сам по себе си може да го постави извън приложното поле на чл. 6.

Що се отнася до тежестта на конкуриращите дисциплинарна и наказателна отговорност, в решението Кембъл и Фел Съдът е приел за относим фактор дори "теоретичната" възможност спорните действия да бъдат предмет на двата типа производство, независимо от сериозността на нарушенията. Следователно теоретичната възможност за конкуриращи наказателна и дисциплинарна отговорност е най-малкото относим фактор, който сочи на характеристика на двете нарушения като "смесени".

105. Трето, във връзка с аргумента на правителството за основно възпиращата цел на предвиденото нарушение Съдът отбелязва, че налагането на допълнителни дни затвор във всички случаи предполага установяването на виновност и намира за неубедителен довода, разграничаващ санкционната и възпиращата цел на разглежданите нарушения, тъй като тези цели не се изключват взаимно и са признати за характерни черти на наказателните санкции.

"106. В съответствие с това Съдът счита, че тези фактори, макар и да не са достатъчни сами по себе си, за да наложат извод, че нарушенията, в които са били обвинени жалбоподателите, следва да се разглеждат като "наказателни" за

целите на Конвенцията, очевидно им придават известен оттенък, който не съвпада изцяло с чисто дисциплинарната материя."

107. Поради това Съдът намира, подобно на отделението, че е необходимо да се съобрази и:

4. Третият от "критериите Енсел" – характерът и строгостта на наказанието

а) Решението на отделението

108. Отделението е приело, че правното основание за задържането на жалбоподателите за допълнителни дни е продължавала да бъде присъдата и поради това то е било несъмнено законно по вътрешното право. Въпреки това те са останали в затвора след датата, на която иначе щяха да бъдат освободени, в резултат на отделно дисциплинарно производство, което не е било свързано с първоначалното обвинение. По въпроса за строгостта на наказанието допълнителни дни в затвора, което е заплашвало жалбоподателите и което действително им е било наложено, отделението е приело, че въпросните срокове допълнително задържане следва да се разглеждат като твърде тежки и че презумпцията за наказателен характер на обвиненията, водещи до такива наказания, не е оборена.

б) Доводите на жалбоподателите пред Голямото отделение

109-111. Жалбоподателите се съгласяват с този анализ, макар и да отбелязват, че отделението не е възприело довода им за промененото правно основание на задържането в резултат на налагането на допълнителни дни, като следствие от Закона от 1991 г.

Твърдението на правителството, че чл. 5, т. 4 осигурява достатъчна защита, влизало в противоречие със собствената им теза, че първоначалната присъда е била единственото правно основание за задържането в течение на допълнителните дни и представлявало признание, че се поставят отделни въпроси за законност на задържането. Във всеки случай, както чл. 6, така и чл. 5, т. 4 изисквали независим и безпристрастен съд, а правителството признало, че директорът на затвора не е такъв орган. Молбата за разрешение за обжалване по съдебен ред не би поправила този недостатък, тъй като евентуалният контрол би бил упражнен на ограничени законови основания и не би съставлявал разглеждане по същество (Уийкс с/у Обединеното кралство⁹, решение от 2.03.1987 г., А.114, § 69).

в) Доводите на правителството пред Голямото отделение

113-114. Правителството оспорва начина, по който отделението е приложило третия критерий, и изводите му. Поддържа, че действително наложеното наказание би трябвало да се приеме за указание по въпроса каква санкция е заплашвала жалбоподателите.

⁹ Weeks v. the United Kingdom. Вж. резюме на решението в бр. 11-12/97 г. на Бюлетина.

115-116. Твърди, че дори значителни срокове допълнително задържане биха попаднали изцяло в дисциплинарната сфера. Споделя анализа на отделението относно отражението на Закона от 1991 г. върху ефекта от налагането на допълнителни дни, но не се съгласява, че то съставлява ново "лишаване от свобода". По-нататък, отделението неправилно било презюмирало, че загубата на опрощаването на част от наказанието обуславя наказателен характер на обвиненията. Решенията по делата Енгел и Кембъл и Фел не подкрепяли една презумпция, че каквото и да било твърде тежко изгубване на опрощаването в затворническия контекст би довело до определяне на обвиненията като наказателни. Изразява несъгласие с прилагането на критерия "твърде тежко". Твърди, че отделението не е придало достатъчно значение на "затворническия контекст". Да се приравнят налагането на допълнителни дни на затворници и задържането на лица, които са били на свобода (включително военен персонал), означавало игнориране на този контекст и по-специално на факта, че допълнителните дни се изтърпяват в рамките на законно наложеното от съд наказание.

117-119. Отделението не било отдало достатъчно значение и на легитимността на установяването от страна на държавата на система за опрощаване в зависимост от доброто поведение на затворника, прилагана от пенитенциарните власти. Наказанията, разгледани по делото Кембъл и Фел, били от съвсем различен порядък. Накрая, макар и чл. 6 и чл. 7 да не били приложими към разглежданите производства, затворникът запазвал закрилата на чл. 5, тъй като можел да оспори по съдебен ред законността на продължаващото задържане, както и налагането на наказание допълнителни дни.

(г) Преценката на Съда

120. Характерът и строгостта на наказанието, което е заплашвало жалбоподателите, се определят с оглед на максималния размер на наказанието, предвидено за такива обвинения. Макар и да е релевантно, действително наложеното наказание не може да намали значението на това, което първоначално ги е заплашвало.

121. Що се отнася до характера на наказанията в случая, Съдът отбелязва, че страните не оспорват изводите на отделението относно ефекта във вътрешното право на налагането на допълнителни дни съгласно Закона от 1991 г.

В тази връзка отделението е констатирало, че опрощаването на част от наказанието отначало се е смятало по вътрешното право за привилегия, която може да бъде давана и отнемана по усмотрение на властите и на която затворниците нямат "право" по закон. Въпреки това, още преди приемането на Закона от 1991 г. вътрешните съдилища в практиката си вече отхвърляли разбирането, че опрощаването е привилегия и че с лишаването от опростени дни затворниците не губят нещо, на което имат право. Приемали са, че дори опрощаването на част от наказанието да не е "право" по закон, затворниците са имали поне законното очакване, че ще бъдат освободени от затвора след изтичане на съответния срок. Съдът не вижда основание да се отклони от този направен от отделението анализ на националното право преди Закона от 1991 г.

122. Съдът следователно приема, както и отделението, че ефектът на Закона от 1991 г. е бил да се въведе по-голяма прозрачност в нещо, което вече е било

присъщо на системата за опрощаване на част от наказанието. Като е заместил термина "лишаване от опростени дни" с "налагане на допълнителни дни", Законът от 1991 г. е отразил това, което вече е било действителност на практика. Така "право" на освобождаване не възниква преди да изтекат евентуални допълнителни дни, наложени на основание чл. 42 от Закона от 1991 г. Правното основание на задържането в течение на тези допълнителни дни продължава следователно да бъде първоначалната присъда.

123. От гледна точка на вътрешното право налагането на допълнителни дни не увеличава наказанието, определено на затворника с присъдата. Следователно задържането на жалбоподателите в течение на допълнителните дни е очевидно законосъобразно по вътрешното право. Все пак Съдът не смята, че това е сърцевината на въпроса за точното естество на това наказание. Както показва решението по делото Стафорд с/у Обединеното кралство¹⁰ ([GC], жалба № 46295/99, §§ 64 и 79, ECHR 2002-IV), може да се наложи да се погледне отвъд привидността и използваната терминология и анализът да се концентрира върху реалността на положението. Действителността при налагането на допълнителни дни е, че затворниците се задържат след датата, на която иначе биха били освободени, в резултат на отделно дисциплинарно производство, което не е свързано юридически с първоначалната присъда.

124. В съответствие с това Съдът намира, че постановяването от директора на затвора на задържане за допълнителни дни съставлява допълнително лишаване от свобода, наложено със санкционна цел, след констатиране на виновност. Съдът намира допълнителна подкрепа на това становище в разпоредбата на правило 54 (1) от Правилата за затворите, която позволява налагането на допълнителни дни по време на задържането под стража и, следователно, преди каквато и да било присъда, макар и тези дни да не се излежават в случай на оправдаване.

125. Поради това простият факт, на който се позовава правителството, че към момента на решението на директора жалбоподателите вече са били затворници, изтърпяващи законно наложено наказание лишаване от свобода, не дава основание за разграничаване на техния случай от този на цивилни лица или военен персонал, които са на свобода. По тази причина и въпросът за процедурната защита, дължима при производството за налагане на дисциплинарно наказание в затвора, следва да се отнесе към чл. 6, а не, както поддържа правителството, към чл. 5 от Конвенцията.

126. Съдът припомня извода си по делото Енгел и други, че "в едно общество, което се придържа към принципа за върховенството на закона, предвиденото като наказание лишаване от свобода попада в "наказателната" сфера, с изключение на такова лишаване от свобода, което по естество, продължителност или начин на изпълнение не може да се счита за твърде тежко". Следователно, с оглед на лишаването от свобода, което е заплашвало и е било наложено на жалбоподателите в случая, съществува презумпция, че обвиненията срещу тях са наказателни по смисъла на чл. 6 – презумпция, която може да бъде изцяло оборена по изключение и само ако това лишаване от свобода не може да се счита за

¹⁰ *Stafford v. the United Kingdom*

"твърде тежко" предвид естеството, продължителността и начина на изпълнението му.

127. По въпроса дали презумпцията може да бъде оборена в случая, отделението не е открило особени насоки в решението по делото Кембъл и Фел и Голямото отделение се съгласява с това. С оглед на продължителността на периода (570 дни) на задържане на жалбоподателя по споменатото дело като "загубени опростени дни", на Съда не се е наложило да прилага критерия "твърде тежко".

128. В настоящия случай на жалбоподателите са били наложени съответно 40 и 7 допълнителни дни, при максимален допустим брой 42 дни за всяко нарушение, като и за двамата това е било поредното от многобройни нарушения. Наложените наказания са съответствали респективно на около 11 и около 2 седмици лишаване от свобода, наложено с присъда, предвид разпоредбата на чл. 33 (1) от Закона от 1991 г.

Съдът отбелязва, че няма данни тези допълнителни дни да са подлежали на изтърпяване по начин, различен от този на изтърпяване на наказанието по присъдите им, т.е. в затвора и при същия затворнически режим.

"При тези обстоятелства Съдът намира, че лишаването от свобода, което е заплашвало двамата жалбоподатели, и което действително им е било наложено, не може да се приеме за достатъчно незначително или маловажно, за да отстрани презюмирания наказателен характер на обвиненията срещу тях."

Дори и най-малкото наказание, наложено в настоящия случай, чувствително надвишава това в случая на г-н Енгел.

5. Заключение на Съда

130. При тези обстоятелства Съдът заключава, подобно на отделението, че характерът на обвиненията и естеството и строгостта на наказанията са били такива, че обвиненията срещу жалбоподателите са съставлявали наказателни обвинения по смисъла на чл. 6, т. 1 от Конвенцията, който съответно е приложим спрямо производствата пред директора на затвора.¹¹

Б. Съответствие с чл. 6, т. 3 (с)

1. Втората хипотеза на чл. 6, т. 3 (с)

а) Решението на отделението

131. По това оплакване отделението е приело следното:

103. Съдът припомня, че Конвенцията изисква едно лице, срещу което има наказателно обвинение, и което не желае да се защитава лично, да може да ползва адвокат по свой избор (...).

104. Не се спори, че и двамата жалбоподатели са поискали да бъдат представлявани от адвокат, *inter alia*, за заседанието пред директора на затвора. Директорът им е отказал, тъй като според него това не е било необходимо. Според английското право не съществува право на представляване от адвокат в разглежданото производство. В случая съдията от

¹¹ Решението е взето с мнозинство от 11 срещу 6 гласа.

Висшия съд е потвърдил това обстоятелство и е приел, че отказът на директора на затвора не е бил неразумен или своеволен.

105. Съобразно с това, въпросът дали жалбоподателите са могли да си осигурят представителство от адвокат (срещу заплащане или безплатно) е бил без значение за директора на затвора: той е упражнил правомощието си съгласно вътрешното право да не им разреши да бъдат представлявани от адвокат, независимо дали биха получили адвокатска помощ безплатно или не.

106. При това положение Съдът намира, че на жалбоподателите е отказано правото да бъдат представлявани от адвокат в производството пред директора на затвора в нарушение на гаранцията, съдържаща се във втората хипотеза на чл. 6, т. 3 (с) от Конвенцията.

б) Доводите на жалбоподателите пред Голямото отделение

132. Жалбоподателите се съгласяват със заключението на отделението, че е налице нарушение на втората хипотеза на чл. 6, т. 3 (с), тъй като не им е разрешено да ползват адвокат, било срещу заплащане, било безплатно.

в) Доводите на правителството пред Голямото отделение

133. Правителството твърди, че това оплакване трябва да се преценява съобразно условията към момента на събитията. Директорът не можел да знае и никой от жалбоподателите не бил заявил, че е в състояние да си осигури представителство от адвокат, без да иска помощ и съдействие. Затова приел исканията им като такива за отпускане на безплатна правна помощ. Следователно отказът му трябвало да се преценява от гледна точка на третата хипотеза на чл. 6, т. 3 (с).

г) Преценката на Съда

134. Съдът не вижда съществена разлика в позициите, които страните са застъпили пред отделението и след това пред него, и не намира основание да се отклони от заключенията на отделението. В съответствие с това приема, че е налице нарушение на втората хипотеза на чл. 6, т. 3 (с), по съображенията, изложени в решението на отделението.¹²

2. Третата хипотеза на чл. 6, т. 3 (с)

а) Решението на отделението

135. По това алтернативно оплакване отделението е приело:

108. Съдът, в светлината на своите заключения относно нарушаването на правото на жалбоподателите да бъдат представлявани от адвокат (виж по-горе § 106), не смята за необходимо да обсъжда алтернативния им аргумент, че интересите на правосъдието са изисквали да им бъде предоставена безплатно служебна защита в производството пред директора.

¹² Решението е взето с мнозинство от 11 срещу 6 гласа.

б) Доводите на жалбоподателите пред Голямото отделение

136. Жалбоподателите поддържат това свое алтернативно оплакване, като изтъкват, че когато става дума за лишаване от свобода интересите на правосъдието по принцип изискват безплатна адвокатска защита както преди, така и по време на разглеждането на всички въпроси относно вината.

в) Доводите на правителството пред Голямото отделение

137. Според правителството отказът на безплатна адвокатска защита в случая не е накърнила интересите на правосъдието.

г) Преценката на Съда

138. Голямото отделение намира, че в светлината на заключението за нарушение на правото на жалбоподателите да бъдат представлявани от адвокат, не е необходимо да се произнася по алтернативното им оплакване, че интересите на правосъдието са изисквали да им бъде осигурена безплатна адвокатска защита.

Съдът счита, че установяването на нарушение на Конвенцията само по себе си представлява справедливо обезщетение за претърпените от жалбоподателите неимуществени вреди, и присъжда 17 124 британски лири за направените разноски в производството пред органите по Конвенцията.

*Резюме и превод от английски език: г-р Цветанка Спасова
Анна Гаврилова-Анчева*

Дело Веебер срещу Естония

(*Veeber v. Estonia*)

жалба № 37571/97

Решение от 7 ноември 2002 г. на III отделение на Съда

Европейска конвенция за правата на човека – чл. 8: право на зачитане на личния живот и на неприкосновеността на дома (и работното място); **чл. 6, т. 1:** право на достъп до съд при спор относно граждански права и задължения; **чл. 13:** право на ефективно вътрешноправно средство за защита

Самостоятелното обсъждане на съдебните решения, отделно от фактите, които са станали причина за производствата и за разглеждането на които Съдът не притежава компетентност *ratione temporis*, би означавало на Конвенцията да се придаде ретроактивно действие.

Само орган, който разполага с пълна компетентност, включително и с правото да отмени обжалваното решение във всичките му аспекти – по фактическите и по правните въпроси, съответства на понятието "съд" по смисъла на чл. 6, т. 1.

Фактите по делото

Жалбоподателят е собственик на търговска компания със седалище в Тарту, участвала в реконструкцията на топлоснабдителната мрежа на града.

На 14 ноември 1995 г. полицията в Тарту започнала наказателно производство срещу началника на отдела по енергетика на кметството, по подозрение, че при договарянето с Министерството на финансите на заем за ремонта на топлоснабдителната мрежа в размер, по-висок от одобрения и гарантиран от градския съвет, е злоупотребил със служебното си положение. Същия ден прокурорът на Тарту одобрил провеждането на претърсване на офисите на компанията на жалбоподателя, за да се установи дали там се намират някакви оригинални счетоводни документи, съдържащи необходима за разследването информация.

На 15 и 20 ноември 1995 г. полицията претърсила помещенията и иззела общо 86 папки с документи, които на практика представлявали цялата счетоводна документация на фирмата за 1994 г. и 1995 г. Отделните документи не били описани индивидуално, както се изисквало, а описът бил направен по папки. Жалбоподателят подал оплаквания срещу действията на полицията до прокурора на Тарту и до главния прокурор, в които твърдял, че проведеното претърсване и задържането на документите са в противоречие със закона и пропускат да се направи индивидуален опис на всеки документ представлява нарушение на НПК.

На 22 ноември 1995 г. полицейските власти уведомили жалбоподателя, че може да ползва документацията си на територията на полицейския участък, включително и да прави фотокопия. На 23 ноември прокурорът на Тарту инструк-

тирал полицията да поправи пропуските в описа на документите и да върне тези от тях, които са ирелевантни за разследването. На 27 ноември жалбоподателят обжалвал тези мерки пред главния прокурор. Същия ден полицията върнала три от задържаните папки. Заместник-главният прокурор потвърдил предприетите от прокурора на Тарту действия, въпреки че признавал нарушенията, извършени при изземването на документацията.

На 10 януари 1996 г. компанията на жалбоподателя подала молба до административния съд с искане полицейските действия да бъдат обявени за незаконосъобразни. Съдът го оставил без разглеждане, поради липса на правомощия да се занимае с оплаквания, подлежащи на разглеждане по реда на гражданското или наказателното производство. Той не можел да интервенира в започналото наказателно производство и да преценява законността на мерките на органите на предварителното разследване. Апелативният съд потвърдил решението и прекратил производството в тази му част. Приел, че в административен процес не може да се преценява законосъобразността на действията на полицията, осъществени в рамките на наказателно производство. Съгласно НПК този надзор бил възложен на прокурора. На 15 януари 1997 г. Върховният съд отказал да даде на компанията на жалбоподателя разрешение за по-нататъшно обжалване.

Междувременно полицията решила да върне част от задържаните папки, но жалбоподателят писмено отказал да ги приеме. На 22 ноември 1996 г. тези документи били изпратени в градския съд в Тарту, където се водело наказателното дело срещу жалбоподателя.

На 4 декември 1995 г. полицията образувала наказателно производство срещу жалбоподателя. На 22 март 1996 г. той бил официално обвинен в злоупотреба със служебно положение, укриване на данъци и фалшифициране на документи, но на 28 юни първото обвинение било свалено. На 1 юли му било предявено ново обвинение в измама. Предварителното разследване приключило на 31 октомври и делото било изпратено в градския съд в Тарту.

На 31 октомври 1997 г. съдът признал жалбоподателя за виновен и го осъдил на 3 години и 6 месеца лишаване от свобода. Приел, че при изземването на документите от офисите му органите на предварителното разследване са нарушили изискванията на закона – били задържани документи, ирелевантни за разследването, не бил направен индивидуален опис на всеки документ и били иззети цели папки, като това затруднило както разследването на случая, така и съдебното му разглеждане.

Жалбоподателят обжалвал присъдата. Наред с другото твърдял, че безразборното задържане на документи е нарушило правото му на защита – не бил в състояние да представи необходими доказателства в съда, тъй като се намирали в полицията. Апелативният съд оставил присъдата в сила. Приел, че изземването на документите е било проведено в съответствие със закона.

Върховният съд потвърдил постановеното от по-долните съдилища по отношение на осъждането на жалбоподателя. Той приел обаче, че при изземването на документите процедурните норми не са били стриктно спазени, но нарушение не е било съществено и не е попречило на цялостното, пълно и обективно разглеждане на случая, нито пък е препятствало съда да постанови законосъобразно и обосновано решение.

Резюме на решението на Европейския съд

I. Относно твърдяното нарушение на чл. 8 от Конвенцията

50. Жалбоподателят се оплаква, че претърсването на офиса на компанията му и изземването на документи представляват нарушение на правата му по чл. 8 от Конвенцията. В тази връзка той подчертава, че много документи все още се задържат от полицията.

Предварителни възражения на правителството

*A. Липса на компетентност *ratione temporis**

52-53. Според правителството, претърсването и изземването на документите са извън компетентността на Съда *ratione temporis*, защото са извършени преди Конвенцията да влезе в сила по отношение на Естония на 16 април 1996 г. и, тъй като представляват еднократни действия, не могат да бъдат разглеждани като продължаващо състояние на нарушение. Жалбоподателят застава на противоположната позиция, обосновавайки се с факта, че голям брой документи все още се задържат от полицията, като това се отразява на дейността на компанията му, и следователно проведените мерки не могат да бъдат ограничени до еднократен акт, а имат продължителен характер.

54-55. Съдът изтъква, че съгласно общоприетите принципи на международното право Конвенцията обвързва договарящите държави само относно факти, осъществени след влизането ѝ в сила за съответната държава. Той припомня също, че е утвърдил понятието за "продължаващо нарушение" на Конвенцията и неговите последици по отношение на границите на компетентността по време на органите по Конвенцията (виж напр. решението по делото Папамихалопулос и др. с/у Гърция¹ от 24.06.1993 г., А.260-В, стр. 69-70, §§ 40-46 и решението по делото Лоизиду с/у Турция² от 18.12.1996 г., *Reports of Judgments and Decisions* 1996-VI, стр. 2230, § 41).

В настоящия случай Съдът счита, че претърсването на офисите на компанията на жалбоподателя и изземването на документация от там, извършени преди влизането в сила на Конвенцията по отношение на Естония на 16 април 1996 г., "са били еднократни действия, които въпреки последващия ефект не могат сами по себе си да причинят продължително съществуващо състояние на нарушение на чл. 8 от Конвенцията." По отношение на съдебните решения на административните съдилища, с които е отхвърлено искането на компанията на жалбоподателя за разглеждане на действията на полицията, и които са постановени след 16 април 1996 г., Съдът е на мнение, че "самостоятелното им обсъждане, отделно от конкретните факти, станали причина за производството, би означавало на Конвенцията да се придаде обратно действие, което би било в

¹ *Paramichalopoulos and Others v. Greece*. Виж резюме на решението в бр. 6/2000 г. на Бюлетина.

² *Loizidou v. Turkey*. Виж резюме на решението в бр.1/2001 на Бюлетина.

разрез с общите принципи на международното право" (виж решенията по делата Стамулакатос с/у Гърция³ от 30.09.1993 г., А.271, стр. 14, § 33, и Кефалас и др. с/у Гърция от 08.06.1995 г., А.318-А, стр. 19-20, § 45).

Съобразно това Съдът смята, че възражението на правителството за липса на компетентност *ratione temporis* е основателно.⁵

Б. Изчерпване на вътрешноправните средства за защита

56-59. Правителството твърди още, че жалбоподателят не е изчерпал вътрешноправните средства за защита по отношение както на извършеното претърсване и изземването на документите, така и на последващото им задържане.

Във връзка с претърсването и изземването на документите той можел да обжалва акта на главния прокурор пред административния съд, можел да повдигне пред този съд и въпроса за конституционността на приложимите право и съдебна практика. Накрая, можел да предяви в гражданските съдилища иск за вреди.

Във връзка със задържането на документите в полицията правителството допълнително изтъква, че жалбоподателят никога не го е атакувал нито пред вътрешните съдилища, нито пред друг орган. Според него освен изброените вече три средства за защита в случая съществувала и допълнителна възможност – съгласно НПК жалбоподателят можел да подаде оплакване до прокурора. Прокуратурата била независим орган, административно свързан, но не и подчинен на Министерството на правосъдието, докато полицията била административно подчинена на Министерството на вътрешните работи. В дейността си прокурорът се подчинявал само на закона, упражнявал директен надзор върху законността на полицейските мерки и имал право да ги отмени или измени, както с оглед тяхната законосъобразност, така и по целесъобразност. След това жалбоподателят можел да подаде жалба пред административния съд.

Жалбоподателят не е съгласен с възраженията на правителството. Той твърди, че е изчерпал всички вътрешни средства за защита и подчертава, че главният прокурор е разгледал само формално жалбата му относно нарушенията на полицията при провеждането на претърсването и изземването на документите. По-нататък изразява съмнение в обективността на прокуратурата, която формирала заедно с полицията част от изпълнителната власт в държавата.

По отношение на възможността за обжалване на актовете на главния прокурор пред административен съд жалбоподателят твърди, че това средство не би могло да поправи нарушението, тъй като в компетентността на административните съдилища се включвала само преценката за законността на действията на главния прокурор при разглеждане на жалбата срещу полицейските мерки, но не и преценката по същество на самите мерки.

Жалбоподателят припомня също, че при разглеждането на наказателното дело е повдигнал въпроса за нарушението на негови конституционни права. Съ-

³ *Stamoulakatos v. Greece*

⁴ *Kefalas and Others v. Greece*

⁵ Решението е единодушно.

дът обаче отказал да разгледа съответствието на приложимите към случая право и съдебна практика с Конституцията.

Накрая той оспорва и съществуването на гражданскоправното средство за защита, посечено от правителството.

60-61. Съдът, имайки предвид заключението си, че претърсването и изземването на документите не попадат под негова юрисдикция, не намира за необходимо да обсъжда дали жалбоподателят е изчерпал вътрешните средства за защита по отношение на тях. Той обаче следва да провери това относно последвалото задържане на документите след влизането на Конвенцията в сила по отношение на Естония. В тази връзка Съдът припомня, че целта на чл. 35, т. 1 е да се даде възможност на договарящите държави да предотвратят или поправят нарушенията, които се твърди, че са извършили, преди тези твърдения да бъдат отнесени пред органите по Конвенцията (виж например решенията по делата Ремли с/у Франция⁶ от 23.04.1996 г., *Reports of Judgments and decision* 1996-II, стр. 571, § 33, и Селмуни с/у Франция⁷ от 28.07.1999 г., ECHR 1999-V, § 74).

"62. Съдът се позовава на установените в практиката му критерии, на които трябва да отговарят вътрешноправните средства за защита, а именно те трябва да имат връзка с твърдените нарушения и в същото време да са разполагаеми и достатъчни както на теория, така и на практика – в противен случай биха им липсвали изискваните достъпност и ефективност (виж например решението по делото Акдивар и др. с/у Турция⁸ от 16.09.1996 г., *Reports* 1996-IV, стр. 1210, § 66, и цитираното по-горе Селмуни с/у Франция, § 75). Въпреки това, едно вътрешноправно средство за защита трябва да бъде използвано, дори при съществуващо съмнение в неговата ефективност (виж например решението по делото Райф с/у Гърция⁹ от 26.06.1995 г., DR 82, стр. 5)."

63. Съдът припомня също, че при спор относно изчерпването на вътрешните средства за защита, правителството носи доказателствената тежест да убеди Съда, че спорното средство е отговаряло на горепосочените критерии, т.е. било е ефективно, разполагаемо на теория и на практика в разглеждания момент, достъпно и годно да предостави компенсация във връзка с оплакванията на жалбоподателя, а също и че е предлагало разумни очаквания за успех. След като правителството удовлетвори това изискване, жалбоподателят следва да докаже, че е изчерпал твърдяното средство или че по някаква причина то е било недостатъчно и неефективно в конкретния случай или че са били налице особени обстоятелства, които го освобождават от изискването (виж например цитираните по-горе решения Акдивар и др. с/у Турция, стр. 1211, § 68, и Селмуни с/у Франция § 76).

64. Съдът отбелязва, че жалбоподателят не е оспорил задържането на документите от полицията пред нито един национален орган и не е посочил никаква причина за пропускане да използва някое от средствата за защита, изброени от правителството.

⁶ Remli v. France

⁷ Selmouni v. France. Виж резюме на решението в бр. 3/2002 г. на Списание "Правата на човека".

⁸ Akdivar and Others v. Turkey

⁹ Raif v. Greece

Жалбоподателят е можел да подаде оплакване по реда на НПК до градския прокурор, а след това по реда на обжалването и до горестоящия в йерархията прокурор, които са компетентни да разгледат действията на полицията и евентуално да предприемат мерки за поправяне на нарушението. Няма индикации, че подобна жалба е била лишена от изгледи за успех. Освен това Съдът не открива никакви особени обстоятелства, които биха могли да освободят жалбоподателя от изискването за изчерпване на това средство.

Ето защо Съдът стига до заключение, че възражението на правителството за неизчерпване на вътрешноправните средства за защита е основателно.¹⁰

65. Позовавайки се на горните си заключения, Съдът няма да обсъжда основателността на твърденията на жалбоподателя за нарушение на правата му по чл. 8. Преценката му по същество в настоящия случай ще бъде ограничена до оплакванията за нарушение на чл.чл. 6 и 13 от Конвенцията.

II. Относно твърдяното нарушение на чл. 6 от Конвенцията

66-68. Жалбоподателят поддържа, че отказът на вътрешните съдилища да разгледат жалбите му срещу полицейските действия е накърнил правото му на достъп до съд, установено в чл. 6, т. 1 от Конвенцията.

Според правителството правото на достъп до съд не само е било гарантирано на жалбоподателя, но той на практика го е и упражнил, тъй като наказателният съд е разгледал оплакването му срещу изземването на документите в рамките на наказателното производство срещу него. В подкрепа на тази своя позиция правителството твърди и реалното съществуване на две независими едно от друго вътрешноправни средства на защита. На първо място жалбоподателят можел да обжалва пред административните съдилища действията на главния прокурор в качеството му на държавен служител. Успоредно с това пред него стояла възможността да предяви иск за вреди, причинени от държавата в резултат на накърняването на негови лични права, като това производство не било обусловено от предварителни решения на прокурора или административния съд по отношение на законността на полицейските действия. Гражданският съд обсъждал самостоятелно събраните по делото доказателства с цел да установи дали в конкретния случай е имало нарушение на лично право. Той можел да присъди обезщетение за вреди, ако ищецът успеел да докаже, че намесата в правото му на личен живот и правото му на неприкосновеност на дома е била в нарушение на закона или против волята му. Правителството привежда редица примери от практиката на вътрешните съдилища в тази насока.

Жалбоподателят поддържа становището си, че компетентността на административния съд се простира само до преценка на законосъобразността на действията на прокурора и не обхваща самите полицейски мерки, които той е оспорвал. Това не било и в правомощията на гражданския съд. Във връзка с иска за вреди жалбоподателят отбелязва, че наистина е имал право да предяви такъв иск, но той бил средство за закрила на правата на физическите лица и бил неприложим при нарушение на неприкосновеността на работното място.

¹⁰ Решението е единодушно.

"69. Съдът отбелязва, че производството пред административния съд е касало оплакването на жалбоподателя за злоупотреба с правомощия от страна на полицията при осъществяването на претърсването и изземването на документите. Съдът счита, че оплакването попада в приложното поле на чл. 6, т. 1 от Конвенцията в гражданскоправния му аспект, тъй като е имало за цел търсенето на защита на индивидуални права срещу намеса от страна на органите на изпълнителната власт. Следователно чл. 6, т. 1 е приложим.

70. Съдът припомня, че чл. 6, т. 1 осигурява на всекиго правото всяка претенция, свързана с негови граждански права и задължения, да бъде разгледана от съд. По този начин чл. 6, т.1 включва "правото на съд", от което правото на достъп до съд, и по-точно правото да се инициира съдебна процедура по въпроси от граждански характер, е един аспект (виж решенията по делата Уайт и Кенеди с/у Германия¹¹, ECHR 1999-I, § 50, и Голдър с/у Обединеното кралство¹² от 21.02.1975 г., A.18, стр. 18, § 36).

Той напомня също, че Конвенцията е предназначена да гарантира не теоретични или илюзорни права, а такива, които съществуват на практика и са ефективни. Това е особено вярно за правото на достъп до съд, предвид изключително важното място, което правото на справедлив съдебен процес заема в демократичните общества (виж например решението по делото Еъри с/у Ирландия¹³ от 09.10.1975 г., A.32, стр. 12-13, § 24).

Освен това, само орган, който разполага с пълна компетентност, включително и с правото да отмени обжалваното решение във всичките му аспекти – по фактическите и по правните въпроси, съответства на понятието "съд" по смисъла на чл. 6, т. 1 (виж например решението по делото Умлауфт с/у Австрия¹⁴ от 23.10.1995 г., A.328-B, §§ 37-39)."

71. Съдът отбелязва, че в настоящия случай административните съдилища са отказали да разгледат жалбата на компанията на жалбоподателя на основание липса на компетентност, тъй като спорните полицейски действия са били предприети в рамките на наказателно производство. Контролът върху тяхната законсообразност е можел да бъде упражнен само от прокурора, чиито актове са подлежали на обжалване пред административните съдилища, съгласно законите и тълкуванието на Върховния съд.

Според Върховния съд обаче, обсегът на преценката на административните съдилища е бил ограничен до законсообразността на постановеното от главния прокурор. Те не са имали правомощието да разгледат по същество полицейските мерки, нито да ги отменят, ако са в противоречие със закона. По тази причина обжалването на акта на прокурора пред административния съд не би могло да се разглежда като средство, годно да осигури на жалбоподателя поправка на нарушението.

72. Що се отнася до възражението на правителството, че оплакването на жалбоподателя срещу действията на полицията е било разгледано от наказа-

¹¹ Waite and Kennedy v. Germany

¹² Golder v. the United Kingdom. Виж резюме на решението в бр. 1-2/98 г. и бр. 3-4//99 г. на Бюлетина.

¹³ Airey v. Ireland. Виж резюме на решението в бр. 1-2/98 г. на Бюлетина.

¹⁴ Umlauf v. Austria

телния съд в рамките на наказателното производство, започнало след изземването на документите по обвинение в укриване на данъци, Съдът приема, че наказателният съд е имал възможност и действително се е произнесъл относно законността на полицейските действия и тяхното влияние върху справедливостта на наказателното производство, но констатациите му са били релевантни само за преценката на наказателното обвинение срещу жалбоподателя. Той не е бил в състояние да отмени спорните мерки или да предостави подходящо удовлетворение. Следователно, наказателният съд не е разполагал с правомощията, изисквани от чл. 6, т. 1.

73. Съдът отбелязва, че съгласно вътрешното право на Естония жалбоподателят е имал възможност да предяви иск за вреди, причинени в резултат на накарняването на негови лични права, но той не е използвал това средство, тъй като е бил убеден в липсата на вероятност за успех.

Съдът припомня, че съществуването на вътрешноправното средство за защита трябва да бъде достатъчно сигурно не само на теория, но и на практика – в противен случай биха му липсвали изискваните достъпност и ефективност (виж например цитираното по-горе решение Акдивар и др. с/у Турция, стр. 1210, § 66).

Той е на мнение, че примерите от съдебната практика, представени от правителството в подкрепа на неговото становище, не са относими към настоящия случай. Те касаят претенции за намеса в "личния живот" и "жилището", разбирани в смисъл, различен от "работно място", което се включва в широката концепция за "личен живот" и "жилище" съгласно чл. 8 от Конвенцията (виж решенията по делата Ниемец с/у Германия¹⁵ от 16.12.1992 г., А.251-В, стр. 33-34, §§ 29-31, и Сосиете Кола Ест и др. с/у Франция¹⁶, ECHR 2002-III, § 40). Нещо повече, примерите се отнасят за периода 1999 – 2000 г., докато оплакването на жалбоподателя касае положението през 1996 – 1997 г.

Предвид липсата на съдебна практика, която да покаже, че искът за вреди е бил адекватно средство за оспорване на полицейските действия в офиса на жалбоподателя, Съдът приема, че съществуването на средство за защита пред гражданския съд в съответния момент не е доказано с достатъчна сигурност.

74-75. Накратко, в светлината на гореизложените обстоятелства Съдът счита, че жалбоподателят е бил лишен от ефективен достъп до съд, противно на изискванията на чл. 6, т. 1 от Конвенцията.

Следователно е налице нарушение на чл. 6, т. 1¹⁷.

III. Относно твърдяното нарушение на чл. 13 от Конвенцията

76. Жалбоподателят твърди още, че не е разполагал с ефективно средство за защита пред националните власти срещу претърсването и изземването на документи.

77. Съдът, вземайки предвид заключението си за нарушение на чл. 6, т. 1, не смята, че е необходимо да разглежда това твърдение. В тази връзка той на-

¹⁵ Niemietz v. Germany. Виж резюме на решението в бр. 9-10/98 г. на Бюлетина.

¹⁶ Societe Colas Est v. France

¹⁷ Решението е взето с мнозинство от 6 гласа срещу 1.

помня, че изискванията на чл. 13, тъй като са по-ограничени, се включват в тези по чл. 6¹⁸.

Съдът отхвърля исканията на жалбоподателя за обезщетение за имуществени вреди. Приема, че заключението му за нарушение на чл. 6, т. 1 от Конвенцията само по себе си представлява достатъчна компенсация за претърпените от него неимуществени вреди. Присъжда сумата 1 600 евро за направените от жалбоподателя разноски пред вътрешните съдилища и в Страсбург.

Резюме и превод от английски език: Георгица Петкова

¹⁸ Решението е единодушно.

Дело Кингсли срещу Обединеното кралство

(Kingsley v. the United Kingdom)

жалба № 35605/97

Решение от 28 май 2002 г. на Голямото отделение на Съда

Европейска конвенция за правата на човека – чл. 6, т. 1: право на справедлив процес при спор относно граждански права и задължения

На понятието за съдебен контрол е принципно присъщо, ако се установи порок на обжалваното решение, разглеждащият съд да има правомощие да го отмени, при което или решението да бъде взето от самия съд, или делото да бъде върнато за вземане на ново решение от същия или от друг орган.

Факти по делото

Между 1984 и 1992 г. жалбоподателят бил управител на London Clubs Limited ("LCL") – компания, притежаваща и контролираща шест от двадесетте лицензирани казина в Лондон.

През юни 1991 г. в помещения на LCL била извършена внезапна полицейска проверка, в която участвали и длъжностни лица от Съвета по хазарта. Били иззети множество документи. През март 1992 г. Съветът по хазарта направил възражение срещу подновяването на лицензите на LCL и подал заявления за анулиране на съществуващите лицензи.

След проведена среща между LCL и Съвета по хазарта, двете страни постигнали споразумение, а жалбоподателят и останалите изпълнителни директори, които според Съвета носели главната отговорност за проблемите, предизвикали повдигането на възраженията, били отстранени. LCL получил нови лицензи.

През ноември 1992 г., по време на празничен обяд на Британската асоциация на казината, председателката на Съвета по хазарта лейди Литлър произнесла реч, в която коментирала по адрес на Лондон Клъбс, че практиките, които Съветът и полицията считали за неприемливи, били прекратени, а лицата, считани за неподходящи, били отстранени. В резултат на тази реч, адвокатите на жалбоподателя влезли в кореспонденция със Съвета по хазарта, като твърдели, че речта го е оклеветила, но в крайна сметка той не завел дело за клевета.

С писмо от 23 април 1993 г. Съветът по хазарта информирал жалбоподателя, че възнамерява да отмени издадените в негова полза удостоверения за одобрение, изисквани съгласно чл. 19 от Закона за хазарта от 1968 г. за заемане на управленска позиция в хазартния бизнес. Съветът дал възможност на жалбоподателя да изложи аргументите си срещу отмяната писмено или устно.

Адвокатите на жалбоподателя изразили несъгласие Съветът по хазарта да проведе заседанието по чл. 19 и предложили като алтернатива сформирването

на независим орган. Основното им възражение било, че Съветът не може да се счита за безпристрастен, тъй като вече бил изразил публично становището, че жалбоподателят не е подходящ за поста изпълнителен директор на Лондон Клъбс. Съветът по хазарта отхвърлил възражението и заседанието по чл. 19 започнало на 11 април 1994 г. пред тричленен състав (Съставът), изцяло състоящ се от негови членове. Заседанието било проведено при закрити врати и продължило седем дни и половина. Жалбоподателят бил представяван от адвокат. С писмо от 28 май 1994 г. жалбоподателят бил информиран, че Съветът по хазарта го е намерил за неподходящ да притежава удостоверения за одобрение.

Като последица от отмяната на удостоверенията, жалбоподателят нямал право да бъде назначен в който и да било сектор на хазартния бизнес в Обединеното кралство.

На 23 август 1994 г. той поискал разрешение да подаде молба за съдебен преглед на решението на Съвета по хазарта. Твърдял, че Съветът е бил предубеден и че констатациите му противоречали на закона и били неразумни.

В хода на производството бил представен протокол от заседание на Съвета по хазарта от 21 януари 1993 г., който отразявал решението му, че разполага с достатъчно доказателства, за да заключи, че жалбоподателят не е подходящ за директор на компания за казина. Всички членове на Състава, провел заседанието по чл. 19, били присъствали на заседанието на Съвета, състояло се преди заседанието по чл. 19, и били участвали във вземането на това решение.

Молбата за съдебен преглед била отхвърлена на 11 януари 1996 г. Съдът отбелязал, че обхватът на съдебния преглед не включва фактическите констатации, а се ограничава до преценка дали изводите на състава са опорочени от незаконност, неразумност или процедурни нарушения. Във връзка с твърдението за предубеденост, съдия Джоуит Дж. приложил спрямо фактите по делото двустепенната проверка за предубеденост по английското право, съгласно която жалбоподателят трябвало най-напред да докаже наличието на данни за предубеденост, а след това и съществуването на реална опасност от несправедливост, възникнала в резултат на тази предубеденост. Между страните нямало спор относно наличието на данни за предубеденост. Що се отнася до втората предпоставка обаче, съдията намерил, че жалбоподателят не е доказал възникването на реална опасност от несправедливост в резултат на предубедеността. Заключение на съда било, че не е имало несъзнателна предубеденост от страна на някой от членовете на Състава. По-нататък съдията приел, че дори и – противно на заключението му – да е имало несъзнателна предубеденост от страна на състава, трябвало да се приложи "доктрината на необходимостта", съгласно която решението на орган, натоварен от закона с правомощия, които не могат да бъдат делегирани другиму, не може да бъде оспорвано на основание предубеденост.

На 4 юли 1996 г. Апелативният съд отхвърлил молбата на жалбоподателя за разрешение да обжалва решението на съдия Джоуит Дж. Съдът бил готов да приеме, че той има защитима претенция, достатъчна да оправдае разрешението за обжалване, както и че е налице реален риск решението на Състава да е било продиктувано от предубеденост, но прилагайки доктрината на необходимостта намерил, че решението дали жалбоподателят е подходящо лице не е могло да се

делегира на независим орган и е трябвало да бъде взето от Съвета по хазарта, независимо от наличието или липсата на предубеденост.

Резюме на решението на Европейския съд

I. Относно твърдяното нарушение на чл. 6, т. 1 от Конвенцията

29. Жалбоподателят твърди, че в производството пред Съвета по хазарта е бил лишен от справедлив процес за произнасяне по негови граждански права и задължения и че прегледът на решението от Висшия съд не е бил в състояние да поправи пороците на разглеждането по чл. 19, поради ограничения си обхват.

31-32. Правителството приема твърдението на жалбоподателя, че заседанието по чл. 19 и последващото производство за съдебен преглед са определили негови граждански права и задължения по смисъла на чл. 6, т. 1 от Конвенцията. Поддържа обаче, че жалбоподателят е получил справедливо разглеждане от страна на Състава, който бил независим и безпристрастен съд по смисъла на чл. 6, т. 1. Отказът за назначаване на независим орган се дължал на това, че Съветът по хазарта, като орган, създаден със закон, не можел да делегира изключителната си решаваща компетентност. На заседанието от 21 януари 1993 г. Съветът по хазарта обсъждал единствено дали би могъл да се защити в евентуално производство за клевета, инициентирано от жалбоподателя, чрез установяване на истинността на коментарите на председателката.

33. Правителството изтъква, че във вътрешните производства жалбоподателят се е отказал от твърдението, че Съставът е действително предубеден, и се е стремил единствено да докаже, че той е изглеждал предубеден или е бил несъзнателно предубеден. Поради това правителството счита, че жалбоподателят не е изчерпал вътрешноправните средства за защита по отношение на оплакването си за действителна предубеденост.

34-35. Дори и жалбоподателят да не бил получил справедливо разглеждане от Състава, производството за съдебен преглед било достатъчно, за да коригира всички предшествващи го пропуски и да гарантира спазването на чл. 6 от Конвенцията. Правителството поддържа, че съдията внимателно и детайлно е разгледал по същество фактическите и правните аспекти на твърдението на жалбоподателя за наличие на "реална опасност" от несправедливост. Допълва, че ако твърдението му относно проверката за предубеденост е погрешно и прегледът на Висшия съд е бил извършен при по-ограничен подход, такъв преглед също отговаря на изискванията на чл. 6, т. 1 съгласно решението на Европейския съд по правата на човека по делото Брайън, където Съдът е приел, че в производството за съдебен преглед Висшият съд има правомощието да отменя решения, които не са взети независимо и безпристрастно (виж решението по делото Брайън срещу Обединеното кралство¹, 22.11.1995 г., А.335-А, §§ 44 и 46).

36. Според правителството, целта на "доктрината за необходимостта" била да предотврати "отказа от правосъдие" в случаите, когато няма алтернативен орган, който да вземе решението, поради което прилагането ѝ не било в нарушение на чл. 6, т. 1. Освен това, тази доктрина била приложима само при установя-

¹ Bryan v. the United Kingdom

ване на данни за предубеденост и нямало да бъде приложена, ако жалбоподателят бил поддържал претенцията си за действителна предубеденост.

37. Жалбоподателят твърди, че следваните от Съвета по хазарта процедури по отмяната на удостоверенията за одобрение не са му предоставили защитата, необходима за осигуряването на справедливо разглеждане по смисъла на чл. 6, т. 1 от Конвенцията. Членовете на Състава вече се били обвързали публично и частно с окончателни становища, което направило невъзможно справедливото разглеждане.

38. По време на заседанието по чл. 19 членовете на Съвета по хазарта вече били силно ангажирани и добре информирани за съществуването на оплакванията срещу него и били изразили своите възгледи публично пред магистратите по лицензирането и на официалния обяд на Британската асоциация на казината. Освен това, членовете не били експерти или специалисти с правна квалификация или с опит в бизнеса.

39. Жалбоподателят твърди също така, че ограниченият преглед на Висшия съд не е поправил недостатъците на заседанието по чл. 19. Той оспорвал по същество решението на Състава и искал съдът да прецени дали е подходящо лице. Ограничеността на съдебния преглед му попречила да стори това.

42-43. За да прецени дали разглежданите по настоящото дело производства са определили "граждански права и задължения" на жалбоподателя по смисъла на чл. 6, т. 1 от Конвенцията, Съдът отбелязва съгласието на страните, че тази разпоредба е приложима, и припомня решението на Европейската комисия по делото X. срещу Обединеното кралство² (No. 28530/95, Дек. 19.1.98, непубликувано), по което жалбоподателят е бил възпрепятстван да заеме длъжността главен изпълнителен директор на голяма застрахователна компания поради решението на държавния секретар, че той не е "подходящ" за нея. Комисията е приела, че процедурата, чрез която държавният секретар активно се е намесил, за да предотврати назначаването на жалбоподателя на предложената му конкретна длъжност, представлява "определяне на гражданските му права" по смисъла на чл. 6, т. 1.

44. В настоящия случай оттеглянето на удостоверенията на жалбоподателя по чл. 19, въпреки че се отнася до специфични условия, на практика му пречи да заеме каквато и да било управленска позиция в хазартния бизнес, тъй като той не би получил удостоверение по чл. 19, необходимо за заемането на такава позиция при каквито и да било други условия.

45. Съдът счита, че производствата пред Състава и пред Висшия съд са определяли "гражданските права и задължения" на жалбоподателя.

"46. Като следваща стъпка, Съдът трябва да установи дали Съставът, взел решение на заседанието по чл. 19, е бил "независим и безпристрастен съд" по смисъла на чл. 6, т. 1 от Конвенцията.

47. Съдът припомня, че за да се прецени дали определен орган може да се счита за "независим", следва да се вземат предвид, *inter alia*, начинът на назначаване на неговите членове и техният мандат, съществуването на гаранции срещу външен натиск, както и доколко органът изглежда независим. Що се отнася до безпристрастността, следва да се прави разлика между субективната проверка,

² X. v. the United Kingdom

при която се търси установяване на личното убеждение на дадено лице, упражняващо съдебна функция по дадено дело, и обективната проверка, целяща да установи дали упражняващото съдебна функция лице предоставя гаранции, достатъчни да изключат всяко основателно съмнение в това отношение (решението по делото Лангборгер срещу Швеция³, 22.06.1989 г., А.155, стр. 16, § 32)."

48. Относно твърдението на правителството за неизчерпване на вътрешноправните средства за действителна предубеденост, Съдът отбелязва, че по време на производството за съдебен преглед жалбоподателят се е отказал от твърденията си за лична предубеденост и недобросъвестност, поради което сега няма право да прави такова оплакване пред Съда.

"49. Съдът отбелязва, че Съветът по хазарта вече е бил формирал становището, че жалбоподателят не е подходящ за титуляр на удостоверение за одобрение по чл. 19, на заседанието от 21 януари 1993 г. И тримата членове на Състава, взели решение в производството по чл. 19 през април 1994 г., са присъствали на заседанието от 1993 г. и са гласували в полза на решението на Съвета по хазарта, че има достатъчно доказателства, за да се заключи, че жалбоподателят не е подходящ за директор на казино. Аргументът на правителството, че решението е било взето, за да се увери Съветът по хазарта, че разполага с доказателства в подкрепа на изявленията на председателката на официалния обяд на Британската асоциация на казината, ако жалбоподателят предяви иск за клевета срещу нея, само потвърждава, че Съветът вече е бил взел окончателно решение по отношение на жалбоподателя една година преди заседанието по чл. 19.

50. Съдът счита, че този аспект на производството по чл. 19 сам по себе си указва, че разглеждането от Състава не е създало необходимото впечатление за безпристрастност, за да е налице съд по смисъла на чл. 6, т. 1.

51. Дори обаче даден правораздавателен орган, разрешаващ спорове относно "граждански права и задължения", да не отговаря на изискванията на чл. 6, т. 1, няма нарушение на разпоредбата, ако производството пред този орган "подлежи на последващ контрол от съдебен орган, който разполага с пълна юрисдикция и предоставя гаранциите на чл. 6, т. 1". Въпросът по настоящото дело е дали Висшият съд и Апелативният съд отговарят на изискванията на чл. 6, т. 1 относно обхвата на тяхната юрисдикция (виж споменатото решение Брайън, § 40).

52. По делото Брайън Съдът е дал примери за въпросите, които са релевантни при оценката на адекватността на прегледа за законосъобразност: "предметът на обжалваното решение, начинът, по който е взето това решение и съдържанието на спора, включително желаните и действителните основания за обжалване" (пак там, § 45).

53. Съдът отбелязва, че настоящото дело засяга регулирането на хазартния бизнес, който поради характера си изисква специален мониторинг. В Обединеното кралство мониторингът се извършва от Съвета по хазарта съгласно приложимото законодателство. Поради това, предметът на обжалваното решение представлява класическо упражняване на административни дискреционни правомощия и в това отношение настоящото дело е аналогично с делото Брайън, където

³ Langborger v. Sweden

въпроси на планирането са били първоначално определени от местен орган, а впоследствие от инспектор, и с горепосоченото дело X. срещу Обединеното кралство (№ 28530/95 г.), по което жалбоподателят е бил счетен от държавния секретар за неподходящ за главен изпълнителен директор на застрахователна компания. Съдът не приема твърденията на жалбоподателя, че поради характера на неговия интерес е следвало да му се осигури пълно съдебно разглеждане както по отношение на фактите, така и по отношение на правото. Въпреки че членовете на Състава не са били експерти в хазартния бизнес, те са били консултирани от експерти и Съдът намира, че административното регулиране на хазартния бизнес, включително на въпросите дали конкретни лица следва да заемат определени позиции в този бизнес, е една уместна процедура.

54. Съдът отбелязва по-нататък, че решението на Състава е постановено след квазисъдебно производство, продължило седем дни и половина, при което жалбоподателят е ангажирал и представил доказателства и през цялото време е бил представяван от адвокат. На жалбоподателя са дадени множество възможности да разгледа различните елементи на делото срещу него и да коментира начина, по който следва да се проведе производството. По-нататък, жалбоподателят е имал възможност да направи редица процедурни оплаквания в рамките на производството за съдебен преглед, което впоследствие е иницирал.

55. Остава обаче въпросът, дали по дело като настоящото, по което основното оплакване на жалбоподателя е, че Съветът, като единствен решаващ орган, е бил движан от пристрастие, обхващат на прегледа от Висшия съд е бил достатъчен, за да съставлява "последващ контрол от съдебен орган с пълна юрисдикция...". При решаването на този въпрос Съдът следва да обсъди развитието на делото в рамките на съдебния преглед."

56. Във връзка с предубедеността съдия Джоуит Дж. е отбелязал признаването на адвокатата на Съвета по хазарта за наличието на "данни за предубеденост". Той обаче е продължил с разглеждането на въпроса дали тези данни са били такава, че да породят реален риск за несправедливост. След като е обсъдил детайлно доказателствата, е достигнал до становището, че по разглежданото дело не е възникнала реална опасност от несправедливост. Джоуит Дж. е заключил, че дори и да е имало несъзнателна предубеденост от страна на Състава, решението му трябва да остане в сила, поради прилагането на доктрината за необходимостта.

57. Апелативният съд, от своя страна, е бил готов да приеме, че жалбоподателят има защитима претенция, че е налице реален риск решението на Състава да е било продиктувано от пристрастие, но прилагайки доктрината на необходимостта е намерил, че то следва да остане в сила, тъй като е трябвало да бъде взето от Съвета и не е могло да бъде делегирано на независим орган.

"58. Съдът счита, че на понятието за съдебен контрол е принципно присъщо, ако се установи порок на обжалваното решение, разглеждащият съд да има правомощие да го отмени, при което или решението да бъде взето от самия съд, или делото да бъде върнато за вземане на ново решение от същия или от друг орган. Така, ако оплакването е за пристрастност на решаващия орган, както е в настоящия случай, понятието "пълна юрисдикция" означава, че съдът не само трябва да разгледа това оплакване, но трябва да има и възможност да отмени

обжалваното решение и да върне делото за вземане на ново решение от безпристрастен орган.

59. В настоящия случай вътрешните съдилища не са имали правомощието да върнат делото за първоинстанционно решаване от Съвета или от друг независим орган. Поради това Съдът намира, че при конкретните обстоятелства на случая Висшият съд и Апелативният съд не са имали "пълна юрисдикция" по смисъла на практиката по чл. 6, когато са разгледали решението на Състава.

Следователно, налице е нарушение на чл. 6, т. 1 от Конвенцията.⁴

Съдът не намира причинна връзка между установеното нарушение и претендираните от жалбоподателя имуществени вреди, изразяващи се в пропуснато възнаграждение и пропуснати пенсионни права, поради което отхвърля искането. Съдът счита, че установяването на нарушението представлява достатъчна компенсация за претърпените от жалбоподателя неимуществени вреди. Присъжда 13,500 паунда за направените разноски.

Резюме и превод от английски език: Даниела Екимова

⁴ Решението е единодушно.

Дело Киенаст срещу Австрия*(Kienast v. Austria)*

жалба № 23379/94

Решение от 23 януари 2003 г. на I отделение на Съда, станало окончателно на 23 април 2003 г.

Европейска конвенция за правата на човека – чл. 6, т. 1: понятието "спор" относно граждански права и задължения; чл. 1 от Протокол № 1: право на мирно ползване на собствеността; **чл. 13:** право на ефективно вътрешноправно средство за защита.

Понятието "спор" ("contestation") по смисъла на чл. 6, т. 1 от Конвенцията не бива да се тълкува прекалено формално-технически, но все пак спорът трябва да е действителен и от сериозен характер. Също както Конвенцията гарантира права, които не са теоретични или илюзорни, а практически и ефективни, така и жалбоподателят трябва да докаже, че спорът, по отношение на който се позовава на чл. 6, т. 1, е бил свързан с такъв въпрос, че изходът на производството действително го е засягал, т.е. че оспорваното производство е касало нещо значимо за него.

Не е налице нарушение на правото на собственост, когато при обединяване на парцели жалбоподателят е останал собственик на земята, а ограниченията във възможностите му за разпореждане произтичат не толкова от наложените административни мерки, колкото от собствените му действия в миналото.

Ефективно вътрешноправно средство за защита се изисква само по отношение на оплаквания, които са "защитими" по смисъла на Конвенцията. Критериите за "защитимост" на претенцията не могат да бъдат разбирани по различен начин от критериите, прилагани при обявяване на една жалба за "явно необоснована", но фактът, че съответното материалноправно оплакване е било обявено за допустимо, сам по себе си не означава непременно, че твърдението е защитимо от гледна точка на чл. 13. Дали това е така, следва да се прецени в светлината на конкретните факти и естеството на повдигнатите правни въпроси.

Фактите по делото

Жалбоподателят бил собственик на имот, вписан в поземления регистър на Лойперсдорф. До 1992 г. имотът се състоял от парцел № 772/1, обозначен като градина, и разположения вътре в него парцел № 66/2, предназначен за застрояване. Границите на тези парцели били отразени в поземления данъчен регистър.

През 1992 г., в рамките на производството по изготвянето на нов регистър на поземлените имоти, двата парцела били обединени, за което жалбоподателят не бил дал съгласието си и което оспорвал безрезултатно както по административен, така и по съдебен ред. Поддържал, наред с другото, че обединяването ограничава възможностите му да се разпорежда с двата парцела поотделно и го възпрепятства да прехвърли единия на сина си, както се бил ангажирал.

Процедурите по изработването на новия регистър протичали по реда на Закона за поземлените измервания от 1968 г. Съгласно този закон регистърът имал за цел да обозначи със задължителна сила границите на земята и нейното предназначение, а също и да осигури ясно изобразяване на парцелите на картата. Той щял да замести поземления данъчен регистър, който продължавал да действа до неговото изработване. Регистърът се изготвял от земемерната служба и настъпилите промени се вписвали в поземления регистър, който съдържал и данни за собствеността.

По отношение на парцелите, записани в поземления данъчен регистър, земемерната служба трябвало да проведе проучване относно техните размери и начин на ползване и ако установяла, че са налице определените в закона условия, можело да се пристъпи към обединяването им и без съгласието на собственика.

Такова проучване било проведено и във връзка с обединяването на парцелите на жалбоподателя. То показало, че парцел № 66/2 е разположен в средата на парцел № 772/1 и е незастроен. За сметка на това в парцел № 772/1 били построени две сгради, едната от които на практика стъпвала частично в парцел № 66/2. При това положение земемерната служба преценила, че са налице всички изисквания на закона за обединяването на двата парцела и пристъпила служебно към процедура по вписване на промяната. Тази позиция на земемерната служба била потвърдена и в развилите се впоследствие съдебни и административни производства.

Резюме на решението на Европейския съд

I. Предварителни възражения на правителството

29-30. Правителството отбелязва, че жалбоподателят не е инициирал производство за разделянето на парцелите и следователно не е изчерпал всички вътрешноправни средства за защита. Освен това, тъй като обединяването на двата парцела не било засегнало правата му на собственик и не го било лишило от възможността да ползва земята си, той нямал основание да твърди, че е жертва на нарушение на Конвенцията.

Жалбоподателят възражава. Според него посоченото от правителството производство не би могло да се разглежда като ефективно средство за защита. Той поддържа още, че е жертва на нарушение на Конвенцията, тъй като след обединяването на парцелите вече не бил в състояние да се разпорежда с тях поотделно, въпреки че оставал собственик на земята и можел да я ползва по същия начин, както и преди.

31-32. Съдът припомня постановеното от Комисията в решението ѝ по допустимостта на жалбата, а именно че въпросите дали жалбоподателят е следвало да поиска разделянето на парцелите с цел да изчерпи вътрешните средства за

защита и дали би могъл да твърди, че е жертва на нарушение на Конвенцията, са толкова тясно свързани със съществуването на жалбата, че тя не би могла да се обяви за недопустима на тази основа. Според Съда тези въпроси трябва да бъдат обсъдени едновременно с преценката по същество на жалбата.

II. Твърдяното нарушение на чл. 6 от Конвенцията

33-36. Жалбоподателят твърди, че правото му на независим и безпристрастен съд по чл. 6, т. 1 от Конвенцията е било нарушено. Според правителството разпоредбата не е приложима в случая, защото процедурите по обединяването на двата парцела са били административни мерки и не са били засегнати граждански права или задължения на жалбоподателя.

Правителството подчертава, че при изработването на новия регистър за границите е било проведено проучване, което е установило, че бившата зона за застрояване в парцел № 66/2 вече не съществува на практика. В близост до нея обаче, в парцел № 772/1, били построени две сгради. Чрез обединяването на парцелите и установяването на нови зони за застрояване, които имали актуални форма и разположение, било постигнато съответствие между изображението на картата и ситуацията в действителност. Във всеки случай обаче, изискванията на чл. 6 били удовлетворени – жалбоподателят имал достъп до съд.

Жалбоподателят възразява, че чл. 6 е приложим в настоящия случай, тъй като обединяването на парцелите засягало правото му на собственост в значителна степен. Изискванията на разпоредбата не били удовлетворени, поради ограничения обхват на упражнения съдебен контрол.

"38. Приложимостта на чл. 6 зависи от това дали е налице спор относно (гражданско) "право и/или задължение", за което може да се каже на най-малкото защитимо основание, че е признато от вътрешното право на държавата, и ако това е така, "правото" трябва да бъде от граждански характер по смисъла на чл. 6, т. 1 (виж решението по делото Орлеманс с/у Холандия¹ от 27 ноември 1991 г., A.219, стр. 20-21, §§ 45-49). Чл. 6, т. 1 е приложим само за "право", което е "гражданско" по характер (виж решението по делото Бентъм с/у Холандия² от 23 октомври 1985 г., A.97, стр. 14, § 32). "Спорът" трябва да е действителен и сериозен, той може да се отнася не само до съществуването на правото, но и до неговия обхват или начин на упражняване. Изходът на производството трябва да е пряко решаващ за въпросното право, слабата връзка или далечните последици не са достатъчни за да се приложи чл. 6, т. 1 (решенията по делата Алан Якобсон с/у Швеция³ от 25 октомври 1989 г., A.163, стр. 19, §§ 66-67; Масон и Ван Зон с/у Холандия⁴ от 28 септември 1995 г., A.327-A, стр. 17, § 44; Балмер-Скафрот и др. с/у Швейцария⁵ от 26 август 1997 г., *Reports* 1997-IV, стр. 1357, § 32; Ле Калвез с/у Франция⁶ от 29 юли 1998 г., *Reports* 1998-V, стр. 1899, § 56; Менито с/у Италия⁷ от 5 октомври 2000 г., §§ 23-27).

¹ Oerlemans v. the Netherlands

² Benthem v. the Netherlands. Виж резюме на решението в бр. 1-2/98 г. на Бюлетина.

³ Allan Jacobson v. Sweden. Виж резюме на решението в бр. 5/2000 г. на сп. "Правата на човека"

⁴ Masson and Van Zon v. the Netherlands

⁵ Balmer-Schafroth and Others v. Switzerland

⁶ Le Calvez v. France

⁷ Mennitto v. Italy

39. Понятието "спор" ("contestation") не бива да се тълкува прекалено формално-технически, но все пак спорът трябва да е действителен и от сериозен характер. Също както Конвенцията гарантира права, които не са теоретични или илюзорни, а практически и ефективни, така и жалбоподателят трябва да докаже, че спорът, по отношение на който се позовава на чл. 6, т. 1 от Конвенцията, е бил свързан с такъв въпрос, че изходът на производството действително го е засягал (виж цитираните по-горе решения Бентъм с/у Холандия и Орлеманс с/у Холандия). С други думи той трябва да докаже, че оспорваното производство е касало нещо значимо за него."

40. В настоящия случай два парцела земя, принадлежащи на жалбоподателя, са били обединени при изработването на нов регистър на границите на поземлените имоти. Този нов регистър е документирал границите и начина на ползване на парцелите според действителната ситуация.

41-42. Съдът се присъединява към общата за двете страни позиция, че тази мярка не е лишила жалбоподателя от правото му на собственост върху земята. Той констатира също липсата на спор между страните относно обстоятелството, че обединяването на парцелите не е засегнало начина на ползване, предвиден за тях съгласно действащото законодателство.

Жалбоподателят твърди, че е налице фактическо въздействие, довело до невъзможност той да разполага с двата парцела поотделно и съответно да прехвърли правото на собственост върху парцел № 66/2 на своя син, както му е обещал. Съдът припомня установената от земемерната служба фактическа обстановка, а именно, че парцел № 66/2 е в средата на парцел № 772/1, като на практика е изцяло заобиколен от последния, и че едната от двете съществуващи сгради е разположена върху двата парцела. При това положение, по-нататъшното самостоятелно ползване на парцелите изглежда нереално и, въпреки че страните не отхвърлят теоретически разделянето им в бъдеще, Върховният съд е изразил съмнение в тази възможност от гледна точка на техните размери.

43-44. Предвид горепосочените обстоятелства Съдът счита, че спорът между жалбоподателя и земемерната служба не е бил действителен и от сериозен характер, тъй като не е засягал нито съществуването на гражданско право – правното положение на жалбоподателя като собственик никога не е било поставено под въпрос, нито обсега на правото и начина на неговото упражняване.

Съответно не е налице нарушение на чл. 6, т. 1 от Конвенцията⁸.

III. Твърдяното нарушение на чл. 1 от Протокол № 1

45-47. Жалбоподателят се оплаква, че обединяването на парцелите е нарушило правото му на собственост. Правителството е на противоположна позиция.

"48. Съдът припомня, че чл. 1 от Протокол № 1 се състои от три отделни правила. Първото правило, формулирано в първото изречение на първата алинея, изразява принципа на мирно ползване на собствеността. Второто правило, съдържащо се във второто изречение на същата алинея, установява забрана за лишаване от собственост, освен при определени условия. Третото правило, формулирано във втората алинея, признава правото на договарящите държави

⁸ Решението е единодушно.

да осъществяват контрол върху ползването на собствеността в съответствие с общия интерес. Трите правила, макар и отделни, са свързани помежду си – второто и третото правило представляват частни случаи на намеса в правото на мирно ползване на собствеността и по тази причина следва да се преценяват в светлината на общия принцип, провъзгласен в първото правило (виж цитираното по-горе решение Алан Якобсон, § 53, и Джокела с/у Финландия⁹ от 21 май 2002 г., § 44)."

49. Имайки предвид констатацията си по чл. 6, т. 1 от Конвенцията, Съдът счита, че обединяването на двата парцела не е довело до лишаване от собственост по смисъла на второто изречение от първата алинея на чл. 1, нито представлява контрол върху ползването на собствеността, за да бъде приложима втората алинея, нито пък накърнява правата, гарантирани в първото изречение на първата алинея на чл.1.

50-51. Жалбоподателят е останал собственик на земята и е можел да я ползва за същите цели, както и преди. Освен това, Съдът вече прие, че невъзможността той да се разпорежда с двата парцела поотделно се дължи не толкова на решението на земемерната служба, колкото на начина, по който те са били използвани в миналото.

Следователно правото на жалбоподателя по чл. 1 от Протокол № 1 не е накърнено.¹⁰

IV. Твърдяното нарушение на чл. 13 от Конвенцията

52-53. На последно място жалбоподателят се оплаква, че не е разполагал с ефективно средство за защита, за да оспори обединяването на парцелите.

"54. Съдът с последователност е тълкувал чл. 13 от Конвенцията като изискващ ефективно вътрешноправно средство за защита само по отношение на оплаквания, които са "защитими" по смисъла на Конвенцията (виж например решението по делото Бойл и Райс с/у Обединеното кралство¹¹ от 27 април 1988 г., A.131, § 54). Освен това Съдът счита, че критериите за "защитимост" на претенцията не могат да бъдат разбирани по различен начин от критериите, прилагани при обявяване на една жалба за "явно необоснована", като по този начин е отрекъл тълкуванието на Комисията, че може да има твърдения, които са "защитими" независимо от факта, че съответстващото оплакване по същество е било обявено за "явно необосновано" (виж решението по делото Пауъл и Райнер с/у Обединеното кралство¹² от 21 февруари 1990 г., A.172, § 33). Обаче фактът, че съответното материалноправно оплакване е било обявено за допустимо, сам по себе си не означава непременно, че твърдението по чл. 13 е защитимо. Дали това е така, следва да се прецени в светлината на конкретните факти и естеството на повдигнатите правни въпроси."

⁹ Jokela v. Finland.

¹⁰ Решението е единодушно.

¹¹ Boyle and Rice v. the United Kingdom

¹² Powell and Rayner v. United Kingdom. Виж резюме на решението в бр. 7-8/98 г. на Бюлетина.

55. В настоящия случай Съдът е на мнение, че трябва да бъде взет предвид характерът на самостоятелното оплакване. Той отбелязва, че е приел неприложимост на чл. 6 от Конвенцията поради липса на действителен и сериозен спор и е отчел това при произнасянето си по чл. 1 от Протокол № 1.

При това положение Съдът намира, че жалбоподателят не е имал защитимо твърдение за нарушение на Конвенцията. Следователно не е налице и нарушение на чл. 13¹³.

Резюме и превод от английски език: Георгица Петкова

¹³ Решението е единодушно.

Дело Сотирис и Никос Кутрас Атее срещу Гърция

(Sotiris and Nikos Koutras Attee v. Greece)

жалба № 39442/98, Reports 2000-XII

Решение от 16 ноември 2000 г. на II отделение на Съда

Европейска конвенция за правата на човека – чл. 6, т. 1: правото на достъп до съд при определяне на граждански права и задължения

Правото на достъп до съд не е абсолютно. То подлежи на под-разбиращи се ограничения, по-специално що се касае до условията за допустимост на жалба, които по естеството си се нуждаят от държавно регулиране, а държавата притежава определена свобода на преценка в това отношение. Тези ограничения обаче не трябва да стесняват или редуцират достъпа на което и да било лице до съд по такъв начин или до такава степен, че да се накърнява самото естество на правото. Освен това, такива ограничения не биха били съобразни с чл. 6, т. 1, ако не преследват законна цел или ако липсва разумно отношение на пропорционалност между използваните средства и преследваната цел.

Фактът, че жалбоподателят е могъл да обжалва по съдебен ред засягащ го административен акт, но жалбата е била обявена за недопустима, сам по себе си не удовлетворява непременно изискванията на чл. 6, т. 1. Следва да се установи още и дали степента на достъпа до съд, осигурен от националното законодателство, е достатъчна за да гарантира "правото на съд" на индивида, като се има предвид принципът за върховенство на закона в едно демократично общество.

Нормите, касаещи формалните стъпки по подаване на жалба, имат за цел да осигурят доброто правораздаване. Те обаче, както и тяхното прилагане, не трябва да пречат на легитимиранията от законна лица да се ползват от разполагаемо средство за защита.

Фактите по делото

На 11 февруари 1992 г. търговското дружество, което е жалбоподател по делото, кандидатствало пред Министерството на националната икономика за субсидия за построяването на хотел. Молбата била отхвърлена на 29 юни 1992 г. На 30 септември с.г. дружеството обжалвало решението пред Върховния административен съд. Жалбата била подадена лично от адвоката на жалбоподателя в полицейско управление № 4 в Атина, където двама полицейски служители поставили на първата ѝ страница печат, входящ номер и дата. Номерът не бил отбелязан обаче в протокола за депозиране, чийто текст бил щемпелован върху самата жалба.

На 6 февруари 1996 г. ВАС постановил, че жалбата е недопустима, защото не била спазена процедурата за подаването ѝ – в протокола за депозиране, където трябвало да се подпишат и се били подписали и подалият, и приелият жалбата, не били отбелязани входящият номер и датата. Макар и те да фигурирали в другия печат, разположен до този с протокола за депозиране, той пък не носел подписите на подалия и на приелия жалбата. Установената форма била за действителност и не можела да бъде валидно заменена с друга.

Решението станало окончателно на 16 май 1997 г., а жалбоподателят получил копие от него на 13 юни 1997 г.

Резюме на решението на Европейския съд

1. Твърдението за нарушение на чл. 6, т. 1 от Конвенцията

12. Жалбоподателят твърди, че решението на ВАС по същество представлява отказ от правосъдие в нарушение на чл. 6, т. 1 от Конвенцията. Според него, грешката при регистрирането на жалбата не е била по вина на дружеството, защото отговорността за правилното приемане на жалбата е била на полицейските служители и в качеството им на държавни служители те са били длъжни да предприемат необходимото, за да гарантират, че всичко е правилно.

13. Според правителството решението на ВАС е логична последица от направената грешка при подаването на жалбата и тъй като отговорността за нея е и на адвоката на дружеството, то жалбоподателят не може да се оплаква от нарушение на правата му.

14. Съдът напомня, че чл. 6, т. 1 гарантира на всекиго правото да отнесе който и да било спор относно своите граждански права и задължения пред съд. На това "право на съд", чийто аспект е правото на достъп, може да се позовава всеки, който твърди на защитимо основание, че е осъществена незаконна намеса в упражняването на негово гражданско право, и се оплаква, че не е имал възможност да представи жалбата си пред съд, отговарящ на изискванията на чл. 6, т. 1 (виж, *inter alia*, решението Голдър срещу Обединеното кралство¹ от 21.02.1975 г., А.18, стр. 18, § 36)."

"15. От практиката на Съда е видно, че правото на достъп до съд не е абсолютно. То подлежи на подразбиращи се ограничения, по-специално що се касае до условията за допустимост на жалба, които по естеството си се нуждаят от държавно регулиране, а държавата притежава определена свобода на преценка в това отношение. Тези ограничения обаче не трябва да стесняват или редуцират достъпа на което и да било лице до съд по такъв начин или до такава степен, че да се накърнява самото естество на правото. Освен това, такива ограничения не биха били съобразни с чл. 6, т. 1, ако не преследват законна цел или ако липсва разумно отношение на пропорционалност между използваните средства и преследваната цел (виж наред с другите източници решението Льоваж Престасион Сервис срещу Франция², от 23.10.1996 г., *Reports of Judgments and Decisions* 1996-V, стр. 1543, § 40)."

¹ *Golder v. the United Kingdom*. Резюмета на решението са публикувани в бр. 1-2/98 и 3-4/99 на Бюлетина.

² *Levages Prestations Services v. France*

16. В настоящия случай жалбата е била отхвърлена като недопустима. Дружеството-жалбоподател твърди, че елементарна деловодителска грешка го е лишила от правото му на съдебен контрол.

"17. Съдът напомня, че не е негова задача да заема мястото на вътрешните съдилища. Разрешаването на спорове по тълкуването на националното законодателство е задача на първо място на националните власти и то главно на съдилищата (виж решението Едификасионс Марч Галехо С.А. срещу Испания³ от 19.02.1998 г., *Reports* 1998-I, стр. 290, § 33). Това е така при тълкуването на процесуални норми, като например срокове за представяне на документи или подаване на жалби (виж решението Перес де Рада Каванилес срещу Испания⁴ от 28.10.1998 г., *Reports* 1998-VIII, стр. 3255, § 43). Ролята на Съда се ограничава до това да прецени дали ефектът от това тълкуване съответства на Конвенцията.

18. В допълнение Съдът потвърждава, че чл. 6 не задължава държавите-членки да имат апелативни и касационни съдилища. Въпреки това държава, която е учредила такива съдилища, е задължена да гарантира, че всяко легитимизирано от закона лице ще се ползва от основните гаранции на чл. 6 пред тези съдилища (виж, наред с други източници, решението Делкур срещу Белгия⁵ от 17.01.1970 г., А.11, стр. 13-15, § 25).

Начинът, по който чл. 6, т. 1 се прилага към апелативните или касационните съдилища, зависи от специфичните особености на конкретното производство, като следва да се отчита цялостното производство съгласно вътрешноправния ред и ролята на касационния съд в него. Условието за допустимост на касационни жалби могат да бъдат по-строги, отколкото тези за обикновена жалба (виж, наред с други източници, решението Бруала Гомез де ла Торе срещу Испания⁶ от 19.12.1997 г., *Reports* 1997-VIII, стр. 2956, § 37 и решението по допустимостта по делото Мор срещу Люксембург⁷, по. 29236/95, 20.04.1999 г., непубликувано)."

19. По настоящото дело достъпът на жалбоподателя до ВАС е бил ограничен до произнасянето, че жалбата му е недопустима, защото входящият ѝ номер не е бил отбелязан в протокола за депозиране. "Фактът, че дружеството е могло да отнесе случая пред съд сам по себе си не удовлетворява непременно изискванията на чл. 6, т. 1. Следва да се установи още и дали степента на достъпа, осигурен от националното законодателство, е достатъчна за да гарантира "правото на съд" на индивида, като се има предвид принципът за върховенство на закона в едно демократично общество (виж цитираното по-горе решение Голдър, стр. 16-18, §§ 34-35).

20. Съдът счита, че нормите, касаещи формалните стъпки по подаване на жалба, имат за цел да осигурят доброто правораздаване. Страните в процеса би трябвало да очакват, че съществуващите норми ще се прилагат. Въпросните норми обаче, както и тяхното прилагане, не трябва да пречат на легитимизираните от закона лица да се ползват от разполагаемо средство за защита.

21. Съдът отбелязва, че като е обявил жалбата за недопустима ВАС е наказал дружеството-жалбоподател за деловодителска грешка, направена при пода-

³ Edificaciones March Gallego S.A. v. Spain

⁴ Perez de Rada Cavanilles v. Spain

⁵ Delcourt v. Belgium

⁶ Brualla Gomez de la Torre v. Spain

⁷ Mohr v. Luxembourg (dec.)

ването ѝ, като при това жалбоподателят не може да бъде държан отговорен за грешката. Съдът счита по-скоро, че след като вътрешното законодателство позволява жалбата да бъде подадена чрез държавен орган, различен от регистратурата на ВАС, то отговорността за съобразяването с изискванията по подаване на такава жалба е главно на държавните служители, оправомощени да я приемат.

22. В допълнение към това, като се има предвид специфичната роля на ВАС при контрола върху административни актове, Съдът не може да приеме, че производството пред този съд трябва да бъде толкова прекомерно формалистично." Съдът отбелязва, че производството пред ВАС е било единствената възможност за разглеждане на жалбата на дружеството в съд, тъй като по тези дела той е първа и последна и инстанция.

23. На последно място, сам ВАС признава, че пропусъкът не пречи жалбата да бъде идентифицирана. "По тези причини Съдът счита, че дружеството-жалбоподател непропорционално е било възпрепятствано при упражняване на правото си на достъп до съд и следователно е накърнено самото естество на неговото право на съд.

Поради това е налице нарушение на чл. 6, т. 1 от Конвенцията."

II. Твърдението за нарушение на чл. 13 от Конвенцията

24-25. Жалбоподателят твърди, че не е разполагал с ефективно вътрешно-правно средство за защита пред съд, чрез което да упражни правата си.

С оглед заключението си по-горе Съдът счита, че не е необходимо да се произнася по това оплакване.

26-27. Жалбоподателят претендира за имуществени вреди сумата от 231 млн. гръцки драхми, която би получил, ако ВАС бе уважил жалбата му. В допълнение претендира и 20 млн. драхми за неимуществени вреди. Правителството поддържа, че справедливото обезщетение не трябва да надхвърля един милион драхми.

28-33. Съдът отбелязва, че не е сигурно дали ако ВАС бе приел жалбата за допустима, би я и уважил. Липсва каузална връзка между твърдените вреди и намереното нарушение и не следва да се присъжда обезщетение за имуществени вреди. Относно претърпените неимуществени вреди вследствие неосигуряването на справедлив процес, Съдът, като има предвид практиката си по въпроса, намира, че сумата от 3 млн. драхми представлява справедливо обезщетение.⁸

Резюме и превод от английски език: София Разбойникова

⁸ Всички решения са взети с единодушие.

Дело Ботаци срещу Италия

(Bottazzi v. Italy)

жалба № 34884/97, Reports 1999-V

Решение от 28 юли 1999 г. на Голямото отделение на Съда

Европейска конвенция за правата на човека – чл. 6, т. 1: право на гледане на делото в разумен срок (при спор относно граждански права и задължения)

Установяването на значителен брой идентични нарушения на дадена разпоредба на Конвенцията от страна на една държава говори, че те не са просто изолирани случаи, а е налице продължаваща ситуация, която все още не е поправена и по отношение на която засегнатите лица не разполагат с ефективно вътрешноправно средство за защита. Такова натрупване на нарушения съставлява практика, несъвместима с Конвенцията.

Факти по делото

Жалбоподателят получавал пенсия за инвалидност от 1949 г. до 1956 г. заради нараняване, получено през Втората световна война. Впоследствие той двукратно, съответно на 15 януари 1972 г. и на 20 януари 1986 г., искал изплащането ѝ да бъде възобновено, тъй като здравето му се било влошило. Държавната хазна и двата пъти отхвърлила молбите му.

На 28 март 1991 г. жалбоподателят атакувал втория отказ по административен ред пред министъра на финансите. На следващия ден министърът пренасочил жалбата към съда, където тя пристигнала на 4 април 1991 г. С решението си от 7 януари 1994 г. съдът обявил жалбата за недопустима, тъй като в нея жалбоподателят се позовавал на разпоредби, уреждащи производството пред по-горен административен орган, което сочело, че не е имал намерение да сезира съда. Това решение било съобщено на жалбоподателя на 2 май 1995 г., а на 28 октомври той го обжалвал.

На 26 ноември 1996 г., след молба на жалбоподателя, председателят на въззивния съд насрочил съдебно заседание за 1 април 1997 г., впоследствие отложено за 18 ноември 1997 г. В решението си от тази дата съдът обявил въззивната жалба за недопустима, като текстът на решението бил обявен в съдебния регистър на 2 декември 1997 г.

Резюме на решението на Европейския съд

Относно твърдяното нарушение на чл. 6, т. 1 от Конвенцията

18-20. Жалбоподателят твърди, че вследствие на голямата продължителност

на производството във връзка с неговата военна пенсия е станал жертва на нарушение на чл. 6, т. 1 от Конвенцията.

Според него периодът, който трябва да се вземе под внимание, е започнал на 15 януари 1972 г., когато е подал молба до Държавната хазна за преразглеждане на решението за спиране на пенсията му.

Правителството възразява, че производствата, предшествващи отнасянето на спора пред съдилищата, не бива да бъдат разглеждани от Съда, тъй като са се развивали пред административните власти.

21. Комисията е обявила жалбата за допустима и я е разгледала само по отношение на периода от 4 април 1991 г., когато съдът е получил жалбата на г-н Ботаци, до 2 декември 1997 г., когато неговото решение е било отбелязано в съдебния регистър. Съдът възприема становището на Комисията и констатира, че продължителността на производството е била почти шест години и осем месеца.

"22. Съдът припомня, че чл. 6, т. 1 от Конвенцията налага на договарящите държави задължението да организират съдебните си системи по такъв начин, че техните съдилища да са в състояние да изпълнят изискванията на разпоредбата (виж решението по делото Салеси с/у Италия¹ от 26 февруари 1993 г., А.257-Е, стр. 60, § 24). Той би желал да потвърди, че е важно в правораздаването да не се допускат закъснения, които могат да застрашат ефективността му и доверието в него (виж решението по делото Кати Клитше де ла Гранде с/у Италия² от 27 октомври 1994 г., А.293-В, стр. 39, § 61). Съдът подчертава също така, че Комитетът на министрите на Съвета на Европа, в своята Резолюция ДН (97) 336 от 11 юли 1997 г. ("Продължителността на гражданското производство в Италия: допълнителни мерки от общ характер") приема, че "прекомерните забавяния в правораздаването представляват сериозна опасност, по-специално по отношение съблюдаването на правовия ред."

По-нататък Съдът обръща внимание на факта, че от 25 юни 1987 г., датата на решението по делото Капуано с/у Италия³ (А.119), до настоящия момент, той е постановил 65 решения, в които е констатирал нарушение на чл. 6, т. 1 в производствата пред граждански съдилища в различни райони на Италия, чиято продължителност е надвишила "разумния срок". Освен това, Комитетът на министрите е приел на основание предишните чл. 31 и чл. 32 от Конвенцията резолюции по над 1 400 доклада на Комисията, в които са установени нарушения на чл. 6 в Италия по същата причина.

"Честотата, с която са установявани нарушенията, показва наличието на натрупване на идентични нарушения, достатъчно на брой за да не съставляват просто изолирани случаи. Подобни нарушения говорят за съществуването на продължаваща ситуация, която все още не е поправена и по отношение на която страните в производството не разполагат с вътрешноправно средство за защита.

Следователно това натрупване на нарушения съставлява практика, която е несъвместима с Конвенцията.

¹ Salesi v. Italy

² Katte Klitsche de la Grange v. Italy

³ Capuano v. Italy. Виж резюме на решението в бр. 5-6/1998 г. на Бюлетина.

23. Съдът разгледа фактите по настоящия случай в светлината на предоставената от страните информация и на споменатата практика. Предвид установената си практика по въпроса Съдът счита, че в случая продължителността на производството е била прекомерна и не е удовлетворила изискването за "разумен срок".

Съответно, налице е нарушение на чл. 6, т. 1.⁴

Съдът отхвърля претенцията на жалбоподателя за обезщетение за имуществени вреди като недоказана. Приема обаче, че е претърпял неимуществени вреди, които констатацията на нарушението не компенсира достатъчно, и му присъжда обезщетение в размер на 15,000,000 италиански лири. Уважава частично (за 7,000,000 лири) и претенцията му за разноски.

Резюме и превод от английски език: Георгица Петкова

⁴ Решението е единодушно.

Дело Хорнсби срещу Гърция

(Hornsby v. Greece)

жалба № 18357/91, Reports 1997-II

Решение от 19 март 1997 г.

Европейска конвенция за правата на човека – чл. 6, т. 1: право на достъп до съд при спор относно граждански права и задължения

Тълкуването на чл. 6 като свързан изключително с правото на достъп до съд и организацията на производството може да доведе до ситуации, несъвместими с принципа за върховенство на закона. За целите на чл. 6 изпълнението на съдебното решение трябва да се разглежда като неразделна част от "съдебния процес".

Тези принципи са от още по-голямо значение при административно-направен спор, чийто изход е решаващ за граждански права на страна по него. Ефективната защита и възстановяването на законността предполагат задължение за държавната администрация да изпълни решението на съда. Административните власти са един от елементите на правовата държава и съответно техният интерес е в съзвучие с нуждата от добро правораздаване. Когато административни органи откажат или пропуснат да се съобразят със съдебно решение или дори закъснеят с изпълнението му, гаранциите на чл. 6, съществуващи за страните през съдебната фаза на производството, се оказват лишени от смисъл.

Фактите по делото

Производството за получаване на разрешение за отваряне на частна езикова школа

Жалбоподателите г-н и г-жа Хорнсби, родени в Обединеното кралство, дипломирани учители по английски език, живеели на остров Родос в Гърция.

На 17 януари 1984 г. втората жалбоподателка кандидатствала пред Министерството на образованието за разрешение да открие частна езикова школа (frontistirion) на острова. Министерството отказало да удовлетвори молбата ѝ с мотивите, че такова разрешение може да бъде издадено от провинциалните власти, отговорни за средното образование, само на гръцки граждани. На 5 юни 1984 г., в отговор на втората ѝ молба, органът по средното образование в провинция Додеканесе също отказал да издаде исканото разрешение.

Г-жа Хорнсби сезирала Комисията на Европейския съюз, която от своя страна отнесла случая пред Съда на Европейските общности. В своето решение от 15 март 1988 г. съдът постановил, че забраната за гражданите на други дър-

жави-членки да откриват школи в Република Гърция представлява нарушение на Договора за създаване на Европейската общност (виж решение № 147/86, Комисията на ЕС с/у Република Гърция¹).

На 1 април 1988 г. двамата жалбоподатели подали нови молби, но на 12 април те били отхвърлени на същите основания, както и преди. На 15 септември директорът по средното образование в провинцията ги информирал, че въпросът относно разрешаването на чужденци да открият езикова школа е бил разгледан от компетентните власти.

С писмо от 23 ноември 1988 г. г-н и г-жа Хорнсби апелирали към министър-председателя да бъдат предприети необходимите стъпки за съобразяване с решението на Съда на Европейските общности.

Производството пред Върховния административен съд (ВАС)

Жалбоподателите атакували решенията на директора по средното образование от 12 април 1988 г. пред ВАС. На 9 и 10 май 1989 г. ВАС постановил две решения със сходно съдържание (№№ 1337/89 и 1361/89), с които отменил оспорваните актове на директора и, като се позовал на решението на Съда на Европейските общности, приел, че законовата уредба, възпрепятстваща чужденците да получат разрешение за откриване на езикови школи в Гърция, когато се касае за граждани на други държави-членки на ЕС, противоречи на Договора от Рим и следователно няма юридическа сила. Решението на ВАС било обжалвано от няколко собственици на езикови школи в качеството им на трети заинтересовани лица, но жалбата им била отхвърлена от съда на 25 април 1991 г.

На 8 август 1989 г. жалбоподателите подали две нови молби за разрешение до органа по средното образование в Додеканесе, към които приложили решенията на ВАС и подчертали, че по-нататъшното забавяне на разрешението няма да бъде оправдано. Тъй като не получили отговор, на 27 февруари 1990 г. техният адвокат подал още една молба.

Производството пред наказателния съд в Родос

На 28 март 1990 г. жалбоподателите повдигнали частно обвинение срещу директора по средното образование в провинцията и други отговорни лица пред наказателния съд в Родос на основание чл. 259 от Наказателния кодекс, предвиждащ наказание лишаване от свобода за държавен служител, който умишлено не изпълни свое служебно задължение. Съдът обаче постановил, че дори и да се приеме, че действията на директора са били в разрез със закона, умишълът като задължителен елемент на нарушението не е доказан.

Производството пред първоинстанционния граждански съд в Родос

На 14 ноември 1990 г. жалбоподателите предявили иск за вреди, претърпени от тях в резултат на отказа на административните власти да издадат исканото разрешение. На 30 януари 1992 г. първоинстанционният съд в Родос обявил ис-

¹ Commission of the European Communities v. the Hellenic Republic

ка за недопустим, тъй като повдигнатият спор попадал в юрисдикцията на административните съдилища.

Производството пред административния съд в Родос

На 3 юли 1992 г. г-н и г-жа Хорнсби сезирали административния съд в Родос, като поискали държавата да компенсира не само имуществените и неимуществените вреди, причинени им до този момент, но също и тези, които продължавали да търпят в резултат от отказа на властите да изпълнят решенията на ВАС. Съдът приел, че администрацията противозаконно е отказала да придвижи молбата за разрешение и не се е съобразила с решенията на съда на Европейските общности и на ВАС. Намерил обаче, че претендираните вреди не са доказани в достатъчна степен и разпоредил допълнително проучване.

Молбите до министъра на образованието

На 20 април 1990 г. и на 14 януари и 29 юли 1991 г. жалбоподателите помолили за намеса от страна на министъра на образованието, а на 25 октомври 1991 г. се обърнали и към министъра, отговорен за администрирането на кабинета. От своя страна директорът по средното образование в Додеканесе ги уведомял, че неколкократно е правил запитвания до министъра на образованието дали след решението на ВАС би могъл да издаде исканото разрешение, но не е получил отговор.

На 10 август 1994 г. с президентски указ било признато правото на граждани на страни-членки на ЕС да откриват езикови школи в Гърция, но тези от тях, които не притежавали сертификат за завършено гръцко средно училище, следвало да положат изпит по гръцки език и история.

В резултат на това, на 11 ноември 1994 г. и 7 февруари 1996 г. директорът на средното образование припомнил на жалбоподателите, че следва да предприемат необходимите стъпки за получаване на разрешението за създаване на школата.

Резюме на решението на Европейския съд

I. Предварителни възражения на правителството

A. Неспазване на шестмесечния срок за подаване на жалбата

34. Правителството иска от Съда да обяви жалбата за недопустима, тъй като била подадена извън срока по чл. 26 от Конвенцията, считано от датата на решения №№ 1337/89 и 1361/89 на ВАС.

35. Съдът отбелязва, че ситуацията, от която се оплакват жалбоподателите, е започнала с отказа на властите да издадат разрешение за откриване на езикова школа, въпреки горепосочените решения на ВАС, и е продължила дори и след подаването на жалбата до Комисията на 7 януари 1990 г. Жалбоподателите са писали до министъра на образованието през 1990 г. и 1991 г., а ВАС е от-

хвърлил жалбата на собствениците на няколко езикови школи на 25 април 1991 г. Ето защо Съдът отхвърля възражението².

Б. Неизчерпване на вътрешноправните средства за защита

36. Правителството твърди, че жалбоподателите не са изчерпали всички вътрешноправни средства за защита. Първо, те не били поискали обезщетение за имуществени и неимуществени вреди, причинени в резултат на нарушение на техни лични права (чл.чл. 57 и 59 от Гражданския кодекс). На второ място, те не били оспорили пред съд мълчаливия отказ на властите да удовлетворят молбите им от 8 август 1989 г. Освен това, производството пред административния съд в Родос все още било висящо.

37. По отношение на иска за вреди на основание чл.чл. 57 и 59 от Гражданския кодекс Съдът счита, че в конкретния случай, дори и при успешен за жалбоподателите изход на производството, искът не е достатъчен, за да поправи нарушението. Присъденото обезщетение не би могло да бъде алтернатива на средствата, които гръцкото законодателство би следвало да им предостави за преодоляване на невъзможността да открият езикова школа, въпреки признатата от съда липса на пречки за това.

Също така няма причина да се приеме, че съдебното разглеждане на мълчаливия отказ на компетентните органи би довело до издаване на исканото разрешение. При уважаване на евентуална жалба съдът би им върнал преписката и предвид системното им мълчание в отговор на молбите на жалбоподателите, последните не биха могли да очакват соченото средство за защита да им донесе желанния резултат.

И на последно място, производството пред административния съд в Родос е решаващо само във връзка с размера на обезщетението по чл. 50 от Конвенцията.

Съответно Съдът намира, че възражението на правителството следва да бъде отхвърлено³.

II. Твърдяното нарушение на чл. 6, т. 1 от Конвенцията

38-39. Жалбоподателите се позовават на чл. 6, т. 1 от Конвенцията и твърдят, че отказът на административните власти да изпълнят решенията на ВАС представлява нарушение на правото на ефективна съдебна защита на техни граждански права.

Правителството поддържа, че чл. 6 е неприложим в случая, тъй като разпоредбата съдържа гаранции само относно производството пред съда. Изпълнението на съдебните решения било в сферата на публичното право и по никакъв начин не можело да попадне в обсега на чл. 6.

"40. Съдът припомня, че съгласно установената му практика чл. 6, т. 1 осигурява на всекиго правото всяка претенция, свързана с негови граждански права или задължения, да бъде разгледана от съд и по този начин включва "правото

² Решението е взето с мнозинство от 8 гласа срещу един.

³ Решението е взето с мнозинство от 8 гласа срещу един.

на съд", един аспект на което е и правото на достъп до съд, а именно правото да се инициира съдебна процедура по въпроси от граждански характер (виж решението по делото *Филис с/у Гърция*⁴ от 27 август 1991 г., А.209, стр. 20, § 59). Това право обаче ще бъде илюзорно, ако вътрешното право на договарящата държава позволява едно окончателно и задължително съдебно решение да остане неизпълнено, в ущърб на едната страна. Немислимо е чл. 6 да опише подробно процедурните гаранции, предоставени на страните, без да обхване и изпълнението на съдебните решения. Тълкуването на чл. 6 като свързан изключително с правото на достъп до съд и организацията на производството може да доведе до ситуации, несъвместими с принципа за върховенство на закона, който принцип договарящите държави са поели задължение да спазват, когато са ратифицирали Конвенцията (виж, *mutatis mutandis*, решението по делото *Голдър с/у Обединеното кралство*⁵ от 21 февруари 1975 г., А.18, стр. 16-18, §§ 34-36). Ето защо, за целите на чл. 6 изпълнението на съдебното решение трябва да се разглежда като неразделна част от "съдебния процес". Нещо повече, Съдът вече е възприел този принцип в редица свои решения във връзка с продължителността на производството (виж решенията по делата *Ди Педи с/у Италия*⁶ и *Запиа с/у Италия*⁷ от 26 септември 1996 г., *Reports of Judgments and decisions* 1996-IV, съответно стр. 1383-1384, §§ 20-24, и стр. 1410-1411, §§ 16-20)

41. Горните принципи са от още по-голямо значение при административно-правен спор, чийто изход е решаващ за граждански права на страна по него. Като искат съдебно разглеждане от върховния административен съд на държавата, страните целят не само отмяна на атакуваното решение, но също и преди всичко премахване на неговите последици. Ефективната защита и възстановяването на законността предполагат задължение за държавната администрация да изпълни решението на съда. Европейският съд отбелязва в тази връзка, че административните власти са един от елементите на правовата държава и съответно техният интерес е в съзвучие с нуждата от добро правораздаване. Когато административни органи откажат или пропуснат да се съобразят със съдебно решение или дори закъснеят с изпълнението му, гаранциите на чл. 6, съществуващи за страните през съдебната фаза на производството, се оказват лишени от смисъл."

42-43. Съдът припомня развитието на случая след решението на Съда на Европейските общности. Той разбира загрижеността на националните власти да регулират откриването на школи за обучение по начин, който е съвместим с международните задължения на държавата и едновременно с това е в състояние да осигури качество на предлаганото обучение. Нещо повече, правилно и точно ще бъде ако се каже, че властите би трябвало да разполагат с разумен срок, за да изберат най-подходящите средства за да направят това.

44. Все пак, от 15 март 1988 г., когато Съдът на Европейските общности е постановил своето решение, и във всеки случай от 9 и 10 май 1989 г., когато ВАС се е произнесъл по случая на жалбоподателите, до приемането на прези-

⁴ *Philis v. Greece*

⁵ *Golder v. the United Kingdom*. Виж резюме на решението в бр. 1-2/98 г. и бр. 3-4/99 г. на Бюлетина.

⁶ *Di Pede v. Italy*

⁷ *Zappia v. Italy*

дентския указ на 10 август 1994 г. действащото гръцко законодателство не е съдържало никакви специални условия за гражданите на държави-членки на ЕС, които желаят да създадат школи в Гърция, различни от изискванията, съществуващи за гръцките граждани, а именно университетска степен, каквато жалбоподателите са притежавали.

Освен това, нищо не сочи жалбоподателите да са се отказали от намерението си да открият езикова школа. Напротив, с предявяването на иск за вреди пред административния съд в Родос на 3 юли 1992 г. те са претендирали компенсация не само за вече причинените вреди, но и за тези, които биха понесли до датата, на която административните власти им издадат исканото разрешение.

"С отказа си да вземат необходимите мерки за изпълнение на окончателното, влязло в сила съдебно решение гръцките власти са лишили чл. 6 от Конвенцията от всякакво практическо действие."

Следователно налице е нарушение на чл. 6, т. 1 от Конвенцията⁸.

Съдът счита, че решаването на въпроса за присъждане на обезщетение на жалбоподателите трябва да се отложи поради съществуващата възможност за споразумение между страните.

Резюме и превод от английски език: Георгица Петкова

⁸ Решението е взето с мнозинство от 7 гласа срещу два.

Дело Киртатос срещу Гърция

(*Kyrtatos v. Greece*)

жалба № 41666/98

Решение от 22 май 2003 г. на I отделение на Съда

Европейска конвенция за правата на човека – чл. 6, т. 1: право на достъп до съд при спор относно граждански права и задължения; право на произнасяне в разумен срок; чл. 8: право на зачитане на личния и семеен живот

Правото на достъп до съд ще бъде илюзорно, ако вътрешното право на договарящата държава позволява едно окончателно и задължително съдебно решение да остане изпълнено, в ущърб на едната страна. За целите на чл. 6 изпълнението на съдебното решение трябва да се разглежда като неразделна част от "съдебния процес". Когато административни органи откажат или пропуснат да се съобразят с него или дори закъснеят с изпълнението му, гаранциите на чл. 6, съществуващи за страните през съдебната фаза на производството, се оказват лишени от смисъл.

При преценката дали в даден случай екологичното замърсяване е накарнило някое от правата, гарантирани от чл. 8, т. 1, решаващото обстоятелство е наличието на вреден ефект върху личната или семейна сфера на отделния човек, а не просто общото влошаване на околната среда. Нито чл. 8, нито друга разпоредба на Конвенцията имат специфично предназначение да предоставят генерална защита на околната среда като такава.

Фактите по делото

Жалбоподателите (майка и син) притежавали недвижим имот в югоизточната част на гръцкия остров Тинос, където прекарвали част от времето си. Първата жалбоподателка била съсобственик на къща и парцел на полуостров Аяа Кириаки Апокофто, разположен в близост до мочурище на брега при Айос Янис.

Производство пред Върховния административен съд относно промяна на границите на няколко селища в югоизточната част на остров Тинос

С административни решения №№ 9468/1985 г. и 2400/1988 г. били променени границите на няколко селища, между които и Айос Янис. Въз основа на решение № 9468/1985 г., през 1992 г. и 1993 г. органът по градоустройство на Сирос издал две строителни разрешения.

На 21 юли 1993 г. жалбоподателите и Гръцкото общество за защита на околната среда и културното наследство подали жалби до Върховния адми-

нистративен съд (ВАС) срещу решенията и двете строителни разрешения. Основният им аргумент бил, че те са незаконосъобразни, тъй като в засегнатите райони съществувало мочурище, а съгласно чл. 24 от гръцката Конституция, защитаващ околната среда, застрояването на подобни места било забранено.

ВАС приел, че решение № 9468/85 г. е нарушило чл. 24 от Конституцията, защото промяната на границите на селищата застрашавало мочурището, което било важен естествен хабитат на много защитени животински видове. По тази причина строителните разрешения също били отменени като незаконосъобразни. Съдът отменил и решение No. 2400/88 г., защото не било публикувано в Държавен вестник по установения от закона ред (решения на ВАС №№ 3955/1995 г. и 3956/1995 г.).

През 1996 г. компетентният административен орган разпоредил да не бъдат разрушавани сградите, построени въз основа на отменените от съда строителни разрешения.

На 21 април 1997 г. специална комисия на ВАС установила, че властите не са изпълнили решенията на съда, като не са разрушили двете сгради и са продължили да издават строителни разрешения за района, включен в селищата след незаконосъобразната промяна на границите им.

Гражданско производство срещу М.

На 31 януари 1991 г. няколко лица, между които и първата жалбоподателка, подали жалба до първоинстанционния съд в Сирос срещу техния съсед М, за когото твърдели, че незаконно е завзел част от земите им в Айос Янис. На 14 февруари 1992 г. съдът се произнесъл в полза на ищците. По жалба на М. апелативният съд отменил решението и върнал делото на първоинстанционния съд.

Заседание по делото било проведено на 14 януари 1994 г. След това за периода от 13 април 1995 г. до 2 април 1996 г. били проведени още шест заседания, на които били изслушани свидетели. По молба на първата жалбоподателка от 15 март 1998 г. било насрочено съдебно заседание за 11 декември 1998 г. Разглеждането на делото приключило в съдебно заседание на 28 май 1999 г. На 21 юни 1999 г. съдът постановил решение в полза на първата жалбоподателка.

М. обжалвал това решение пред апелативния съд. Към датата на постановяване решението на Европейския съд това производство било още висящо и страните не били поискали насрочване на заседание (съгласно чл. 108 от ГПК на Гърция "[с]траните предприемат процедурни действия по тяхна собствена инициатива, освен ако законът постановява друго").

Заплахата от разрушаване на къщата на жалбоподателите

На 23 юни 1993 г. жалбоподателите били уведомени, че къщата им в Айа Кириаки Апокофто е построена без разрешение и трябва да бъде разрушена. Те подали жалба до компетентния административен орган. Жалбата им била отхвърлена и на 6 октомври 1994 г. те сезирали ВАС. По тяхна молба съдът спрял процедурата по разрушаване на къщата.

Заседание по делото било насрочено за 28 ноември 1995 г., но то било отлагано многократно.

През 1999 г. с приемането на нов закон била сменена подсъдността на делото и то било изпратено на териториално компетентния апелативен съд, производството пред който било все още висящо към датата на постановяване решението на Европейския съд.

Резюме на решението на Европейския съд

I. Твърдяното нарушение на чл. 6, т. 1 от Конвенцията в резултат на неизпълнението на постановените съдебни решения

27-29. Страните спорят по това дали гръцките административни власти са бездействали по отношение на задължението си да изпълнят решения №№ 3955/1995 г. и 3956/1995 г. на ВАС.

Правителството поддържа, че административните власти са предприели всички необходими действия за изпълнение решенията на ВАС. Органът по градоустройство прекратил прилагането на отмененото решение No. 2400/1988 г. и провел проучване за устройството на района. Разрушаването на въпросните сгради не било единственият начин да се изпълнят решенията на съда. Напротив, според действащото законодателство и общите принципи на правото разрушаването на една сграда било крайна мярка и трябвало да се избягва, особено когато собственикът ѝ е добросъвестен и не е могъл да знае, че строителното разрешение впоследствие ще бъде отменено.

Според жалбоподателите, единствената възможна последица от отмяната на строителните разрешения е била разрушаването на сградите, построени въз основа на тях.

"30. Съдът отново подчертава, че съгласно установената му практика чл. 6, т. 1 осигурява на всекиго правото всяка претенция, свързана с негови граждански права или задължения, да бъде разгледана от съд. По този начин чл. 6, т. 1 включва "правото на съд", един аспект на което е и правото на достъп до съд, а именно правото да се започне съдебна процедура по въпроси от граждански характер. Това право обаче ще бъде илюзорно, ако вътрешното право на договарящата държава позволява едно окончателно и задължително съдебно решение да остане неизпълнено, в ущърб на едната страна. За целите на чл. 6 изпълнението на съдебното решение трябва да се разглежда като неразделна част от "съдебния процес". Когато административни органи откажат или пропуснат да се съобразят с него или дори закъснеят с изпълнението му, гаранциите на чл. 6, съществуващи за страните през съдебната фаза на производството, се оказват лишени от смисъл (виж решението по делото Хорнсби с/у Гърция¹ от 19.03.1997 г., *Reports of Judgments and Decisions* 1997-II, стр. 510-11, §§ 40-41)."

31. Съдът отбелязва констатацията на специалната комисия на ВАС, че властите не са се съобразили с решенията му №№ 3955 и 3956 от 1995 г. – не са съборили двете сгради, построени въз основа на отменените строителни разрешения, и са продължили да издават такива разрешения за района.

"32. По този начин, като не са предприели необходимите мерки за съобразяване с двете окончателни и подлежащи на изпълнение съдебни решения в

¹ Hornsby v. Greece

продължение на повече от седем години, гръцките власти са лишили разпоредбите на чл. 6, т. 1 от Конвенцията от всякакво практическо действие."

Следователно, налице е нарушение на чл. 6, т. 1 от Конвенцията.²

II. Твърдяното нарушение на чл. 6, т. 1 от Конвенцията по отношение на продължителността на производството

33. Жалбоподателите твърдят, че производството срещу М. и производството във връзка с разрушаването на тяхната къща са надхвърлили по продължителност "разумния срок" по смисъла на чл. 6, т. 1 от Конвенцията.

34-35. Според правителството забавянето на двете производства се дължи на поведението на жалбоподателите, които не са предприели нужните действия за придвижване на процедурата. По отношение на производството във връзка с разрушаването на къщата им правителството допълва, че тъй като ВАС е постановил спиране на мярката, те са получили бързо съдебна защита, макар и процесът да е бил висящ.

36-37. Първата жалбоподателка признава частичната си отговорност за закъснението по делото срещу М., но подчертава, че то е представлявало рутинен спор за собственост върху малко парче земя на гръцки остров и няма причина решаването му да отнеме на първоинстанционния съд повече от осем години.

За производството във връзка с разрушаването на тяхната къща жалбоподателите твърдят, че проблемът е дошъл не от насрочването на заседанията, а от многобройните им отлагания, и пропускат им да отправят извънредна молба за бързо насрочване на делото не обяснява продължителността на производството. Те отбелязват също така, че спирането на разрушаването е било временна мярка, която съвсем не е съставлявала разрешаване на спора, нито е поправила вредните последици, произтичащи от заплахата за събаряне на къщата им.

A. Периодите, които трябва да се вземат предвид

38-39. Съдът отбелязва, че делото срещу М. е започнало на 31 януари 1991 г., а делото относно разрушаването на къщата – на 6 октомври 1994 г. И двете дела са все още висящи, т.е. производството е продължило повече от 12 години за две инстанции по първото дело и повече от 8 години и 3 месеца за една инстанция по второто дело.

B. Разумен характер на продължителността на производството

40. Съдът припомня, че разумният характер на продължителността на производството се преценява според конкретните обстоятелства по делото и съгласно установените в практиката му критерии, а именно сложността на случая, поведението на страните и на компетентните органи и значимостта на интереса на жалбоподателя от воденото дело.

41. Съдът намира, че случаите не са особено сложни и че жалбоподателите не могат да бъдат държани отговорни за закъсненията в производствата. Подчер-

² Решението е единодушно.

тава, че правителството не е дало никакво обяснение за цялостната продължителност на производствата, която е "явно прекомерна". Поради това приема, че причината за тази продължителност е главно в поведението на компетентните органи.

42. Съдът припомня, че чл. 6, т. 1 налага на договарящите се държави задължението да организират съдебните си системи по такъв начин, че вътрешното съдопроизводство да може да отговори на всички изисквания на разпоредбата, включително това за разглеждане на делото в "разумен срок".

43. В светлината на изложените критерии и имайки предвид всички факти по случая, Съдът заключава, че продължителността на производствата е прекомерна и не задоволява изискването за разумен срок. Следователно е налице нарушение на чл. 6, т. 1 от Конвенцията.³

III. Твърдяното нарушение на чл. 8 от Конвенцията

44-47. Жалбоподателите твърдят, че урбанизацията на югоизточната част на остров Тинос е разрушила физическата им среда и е засегнала живота им. Без оглед на опасността за здравето, увреждането на околната среда следвало да се разглежда по чл. 8, когато се отразява неблагоприятно върху нечий живот. Жалбоподателите са съгласни, че не всяко влошаване на околната среда нарушава чл. 8. Признават важноста на урбанизацията и свързаните с нея икономически интереси и разбират, че компетентните власти разполагат със свобода на преценка при вземането на решения относно устройството на територията. От друга страна обаче, всяка намеса на държавата във връзка с околната среда трябвало да осигурява справедлив баланс между конкуриращите интереси на отделния индивид и обществото като цяло. В конкретния случай самите решения на ВАС наклонили везните в полза на мочурището и гръцките власти били задължени да се придържат към собствения си избор. Като не изпълнили тези решения, те позволили унищожаването на мочурището.

Областта загубила цялата си живописна красота и коренно се променила от естествен хабитат на дивата природа в място за туристически бизнес. Върху част от мочурището били построени паркинг и път. Имало шум и светлини по цяла нощ и замърсяване на околната среда в резултат на дейността на предприятията в околността.

Жалбоподателите считат, че гръцките власти не само не са изпълнили позитивното задължение да вземат разумни и адекватни мерки, за да осигурят защитата на правата им по чл. 8, но и със собствените си действия са накърнили упражняването на тези права.

48-50. Правителството отбелязва, че оплакването на жалбоподателите засяга главно защитата на мочурището. Това, а не защитата на техния личен живот, било причината да сезират ВАС и следователно чл. 8 не бил приложим в конкретния случай.

Дори и да се приемело, че чл. 8 е относим към случая, къщата на жалбоподателите била разположена на края на полуострова и между нея и останалите сгради съществувало достатъчно разстояние, за да няма възможност никакво

³ Решението е единодушно.

сериозно безпокойство да бъде причинявано от съседите. Правителството смята още, че дори и да е имало намеса в правата на жалбоподателите, тази намеса е била в границите, определени от т. 2 на чл. 8.

51. Според Съда твърдението на жалбоподателите, че правата им по чл. 8 от Конвенцията са накърнени, съдържа в себе си две самостоятелни оплаквания. Първото е, че урбанизацията е унищожила мочурището, разположено в близост до имота им, и че областта около дома им е загубила цялата си живописна красота. На второ място те се оплакват от екологичното замърсяване, причинено от шума и нощните светлини – резултат от дейността на предприятията в района.

"52. По отношение на първото оплакване Съдът отбелязва, че съгласно установената му практика сериозното замърсяване на околната среда може да засегне нормалното съществуване на индивида и да му попречи да ползва жилището си по такъв начин, че да накърни неговия личен и семеен живот, макар и без да застрашава сериозно здравето му (виж решението от 9.12.1994 г. по делото Лопез Остра с/у Испания⁴, А.303-С, стр. 54, § 51). Все пак, при преценката дали в даден случай екологичното замърсяване е накърнило някое от правата, гарантирани от чл. 8, т. 1, решаващото обстоятелство е наличието на вреден ефект върху личната или семейна сфера на отделния човек, а не просто общото влошаване на околната среда. Нито чл. 8, нито друга разпоредба на Конвенцията имат специфично предназначение да предоставят генерална защита на околната среда като такава (...)."

53. В настоящия случай жалбоподателите не са представили никакви убедителни аргументи, че вредите, причинени на фауната в мочурището, са били от такова естество, че да накърнят техните права по чл. 8, т. 1 от Конвенцията. Според Съда ситуация, която би могла да засегне по-директно нормалния им живот, е например изсичането на гора в близост до къщата им. В заключение, Съдът не може да приеме, че вмешателството в условията за съществуване на животинския свят в мочурището представлява накърняване на личния или семейния живот на жалбоподателите.

54. По отношение на второто оплакване Съдът е на мнение, че безпокойството, причинено на жалбоподателите в резултат на урбанизирането на района (шум, светлини и пр.), "не е достигнало достатъчна степен на сериозност, за да може да бъде взето под внимание за целите на чл. 8."

55. Предвид гореизложеното Съдът заключава, че не е налице нарушение на чл. 8 от Конвенцията.⁵

Съдът уважава частично исканията на жалбоподателите за обезщетение и разноски. Определя по справедливост обезщетение за неимуществените вреди, изразяващи се в изпитаните чувства на неудовлетвореност, несигурност и безпокойство в резултат на нарушенията на правата им по Конвенцията, в размер на 20 000 евро за първата жалбоподателка и 10 000 евро за втория жалбоподател. Присъжда общо 5 000 евро за направени от тях разноски в производствата пред вътрешните съдилища и в Страсбург.

Резюме и превод от английски език: Георгица Петкова

⁴ Lopez Ostra v. Spain. Виж резюме на решението в бр.1-2/99 г. на Бюлетина.

⁵ Решението е взето с мнозинство от 6 гласа срещу един.

**СЪД НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ,
ЛЮКСЕМБУРГ**

Дело Отейза Олазабал

Решение от 26 ноември 2002 г., г. № C-100/01
по искане за произнасяне по преюдициален въпрос, отправено от
Държавния съвет¹ на Франция по висящото пред него дело между
министъра на вътрешните работи и Айтор Отейза Олазабал

за тълкуване на чл.чл. 6, 8а и 48 от Договора за ЕО (сега съответно чл. чл. 12 ЕО, 19 ЕО и 39 ЕО) и на Директива на Съвета 64/221/ЕИО от 25.02.1964 г. за координиране на специалните мерки относно движението и пребиваването на чужди граждани, оправдани от съображения за обществен ред, обществена сигурност и обществено здраве

Свободно движение на хора – ограничения – обществен ред – полицейски мерки, ограничаващи правото на пребиваване на граждани на друга държава-членка до една част от националната територия

(резюме)²

1. С решение от 29 декември 2000 г., на основание чл. 234 ЕО, френският Държавен съвет е поставил на Съда преюдициален въпрос относно тълкуването на горните разпоредби.

2. Въпросът е бил повдигнат в рамките на съдебен спор между френския министър на вътрешните работи и г-н Отейза Олазабал – испански гражданин, във връзка със законосъобразността на мерки, ограничаващи правото на пребиваване на последния до определена част от френската територия.

Правна рамка

Общностно право

3. Съгласно чл. 6, ал. 1 от Договора за ЕО (Договора), в рамките на приложното му поле и без да се изключва съобразяването със специалните му разпоредби, е забранена всякаква дискриминация, основана на гражданството.

¹ Върховната съдебна инстанция по административни спорове във Франция – Б. ред.

² Резюмето е направено по пълния текст на решението, разполагаме безплатно на интернет страницата на Съда, който подлежи на корекции преди публикуването на официалния му и единствено автентичен текст в сборника практика *Reports of Cases before the Court of Justice and the Court of First Instance* – Б. ред.

4. Чл. 8а, ал. 1 от Договора предвижда за всеки гражданин на Съюза правото да се движи и да пребивава свободно на територията на страните-членки, при спазване на ограниченията и условията, посочени в Договора и в разпоредбите по прилагането му.

5. Чл. 48 от Договора гарантира свободата на движение на работници в рамките на Общността, която да се осигури най-късно до края на преходния период. Тази свобода включва премахването на всякаква основана на гражданството дискриминация между работниците от страните-членки, що се отнася до наемането на работа, заплащането и другите условия на труд. Според ал. 3 на текста тя включва, под резервата на ограничения, оправдани от съображения за обществен ред, обществена сигурност и обществено здраве, правото на приемане на действителни предложения за работа, на свободно движение за тази цел на територията на държавите-членки и на пребиваване в държава-членка, за да се работи там, при спазване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби, уреждащи наемането на работниците – нейни граждани.

6-7. Според чл. 2, ал. 1 от Директива 64/221, тя се отнася за мерките във връзка с влизането на територията, издаването и подновяването на разрешението за пребиваване или отстраняването от територията, вземани от държавите-членки по съображения за обществен ред, обществена сигурност и обществено здраве. Съгласно чл. 3 от Директивата свързаните с общественения ред и обществената сигурност мерки трябва да се основават единствено на личното поведение на този, към когото са насочени, и не могат да бъдат автоматично мотивирани само от наличието на предшестващи присъди.

8-9. Според чл. 6, ал. 1, б. "а" от Директива на Съвета 68/360/ЕИО от 15.10.1968 г. относно премахване на ограниченията за движение и пребиваване на работници от страните-членки и на семействата им в рамките на Общността, титулт за пребиваване на работник-мигрант трябва да е валиден за цялата територия на държавата-членка, която го е издала. Чл. 10 от същата директива гласи, че страните-членки не могат да дерогират разпоредбите ѝ, освен по съображения за обществен ред, обществена безопасност и обществено здраве.

Национално право

10. Чл. 2 от Декрет № 46-448 от 18 март 1946 г., издаден за прилагане на Наредбата от 2 ноември 1945 г. за условията за влизане и пребиваване на чужденци във Франция, така както е изменен с Декрет № 93-1285 от 6 декември 1993 г., разпорежда, че работниците могат да пребивават и да се движат свободно на територията на метрополията. Министърът на вътрешните работи е оправомощен обаче да определи със заповед някои департаменти, в които чужденците не могат да установяват местоживеенето си без предварително разрешение на префекта на съответното населено място. Титулите за пребиваване на чужденците, живеещи в тези департаменти, съдържат специално указание, че са валидни за съответния департамент. Когато чужденец, който не притежава карта за постоянно пребиваване, трябва да бъде подложен на специално наблюдение поради поведението му или поради негови предишни прояви, министърът на вътрешните работи може да му забрани да пребивава в един и повече департаменти. В съ-

щата хипотеза комисарят на републиката може да ограничи териториалната валидност на картата за пребиваване на лицето или на заместващия я титул до един департамент или до един или повече окръзи в този департамент по негова преценка. Ограничението се отбелязва в документа за пребиваване. Такива чужденци не могат да се движат извън зоната на валидност на титула за пребиваване без да им бъде издадено разрешение от полицейския комисар или при невъзможност – от жандармерията на населеното място, където са се установили. На чужденец, който се установи да живее или пребивава в дадена териториална единица в нарушение на горните разпоредби, се налагат наказанията, предвидени за пета степен нарушения.

Основният спор

11. От решението, с което въпросът е отнесен пред съда на Европейските общности, и от съдебното досие се вижда, че г-н Отейза Олазабал – испански гражданин от баски произход е напуснал Испания през м. юли 1986 г., за да влезе във Франция, където поискал статут на бежанец, но му било отказано.

12. На 23 април 1988 г. той бил задържан на френска територия и разпитан във връзка с отвлечането на индустриалец в Билбао (Испания), за което отговорност поела ЕТА. На 8 юли 1991 г. бил осъден на 18 месеца лишаване от свобода, от които 8 условно, и на 4 години забрана за пребиваване, за престъпен сговор с цел нарушаване на обществения ред чрез заплашване или терор.

13. Като се позовал на статута си на гражданин на общността, г-н Отейза Олазабал поискал да му се издаде карта за постоянно пребиваване във Франция. Френските административни власти отхвърлили искането му, но му издавали временни разрешения за пребиваване. Освен това по отношение на него била постановена мярка специално наблюдение съгласно чл. 2 от Декрет № 46-448, включваща забрана за пребиваване в 9 департамента. Срокът на тази мярка изтекъл през м. юли 1995 г.

14. През 1996 г. г-н Отейза Олазабал, който дотогава живеел в департамент О-дьо-Сен, решил да се установи в департамент Пирене-Атлантик, граничещ с Испания, и по-специално в автономната община Пеи Баск.

15. Предвид сведенията на полицейските служби, че той продължава да поддържа връзки с ЕТА, и с цел да го отдалечи от испанската граница, министърът на вътрешните работи му забранил да пребивава в 31 департамента, със заповед от 21 март 1996 г. на основание чл. 2 от Декрет № 46-448. Със заповед от 25 юни префектът на О-дьо-Сен му забранил да напуска този департамент без разрешение.

16. Г-н Отейза Олазабал сезирал Парижкия административен съд с искане за анулиране на тези две заповеди. Съдът уважил искането с решение от 7 юли 1997 г., потвърдено от Парижкия апелативен административен съд.

17. Съдилищата приели, че разпоредбите на чл.чл. 6, 8 и 48 от Договора и тези на Директива 64/221, както са тълкувани от Съда в решението му от 28 октомври 1975 г. по делото Рютили³ (36/75, стр. 1219 в сборника решения), са пречка за вземането на такива мерки по отношение на г-н Отейза Олазабал.

³ Rutili

18. Министърът на вътрешните работи обжалвал решението на Парижкия апелативен административен съд пред Държавния съвет.

19. Държавният съвет е отбелязал най-напред, че чл. 8а от Договора признава на всеки гражданин на Съюза правото на свободно движение и пребиваване на територията на държавите-членки, но при ограниченията и условията, предвидени в него и в разпоредбите по прилагането му. Освен това забраната за всякаква дискриминация на основата на гражданството била установена само в рамките на приложното поле на Договора и без да се изключва действието на специалните му разпоредби. Наред с горното, чл. 48 от Договора предвиждал в първата си алинея свободно движение на работниците в рамките на общността, а в ал. 3, че то включва правото на приемане на действителни предложения за работа и на свободно движение за тази цел на територията на държавите-членки, но изрично правел резервата, че са допустими ограничения, оправдани от съображения за обществен ред, обществена сигурност и обществено здраве.

20. Държавният съвет е отбелязал по-нататък, че съгласно практиката на Съда в Люксембург резервата в чл. 48, ал. 3 от Договора позволява на страните-членки да вземат по отношение на гражданите на други страни-членки, по свързани с обществения ред съображения, мерки за забрана за влизане на националната им територия или за отстраняване от нея, които не могат да вземат по отношение на собствените си граждани.

21. Накрая той е приел, че принципът на пропорционалността изисква мерките, взети за опазване на обществения ред, да бъдат подходящи за осъществяване на тази цел и да не надхвърлят границите на необходимото за постигането ѝ. В тази връзка той е подчертал, че мярка, която ограничава териториалната валидност на едно разрешение за пребиваване, е по-малко строга от решение за експулсиране.

22. Като се е запитал, в светлината на горните съображения, дали съгласно общностното право е допустима мярка, ограничаваща правото на пребиваване на гражданин на друга държава-членка до една част от националната територия, Държавният съвет е решил да спре производството и да зададе на Съда преюдициалния въпрос дали подобна мярка, взета за опазване на обществения ред и подлежаща на съдебен контрол за законосъобразност, противоречи на посочените по-горе разпоредби на общностното право, когато има свързани с обществения ред съображения против пребиваването на останалата част от територията, и дали при такава хипотеза единствената ограничителна мярка, която може да бъде законно наложена, е забрана за пребиваване на цялата територия, постановена в съответствие с националното право.

По преюдициалния въпрос

23. Най напред трябва се установят приложимите към основния спор разпоредби на Договора. Представените пред Съда становища показват, че г-н Отейза Олазабал е упражнявал през целия релевантен период дейност по трудов договор във Франция.

24. При това положение случаят попада в приложното поле на чл. 48 от Договора.

25. Следователно не е необходимо да се тълкува неговият чл. 6. Тази раз-

поредба, която установява общия принцип за недискриминация на основата на гражданството, се прилага самостоятелно само в случаи, уредени от общностното право, за които Договорът не предвижда специални правила за недискриминация (виж по-специално решението от 25 юни 1997 г. по делото Мора Ромеро⁴, С-131/96, стр. I-3659 в сборника решения, т. 10).

26. Трябва да се отбележи също така, че чл. 8а от Договора, който провъзгласява общо правото на всеки гражданин на Съюза да се движи и да пребивава свободно на територията на държавите-членки, намира конкретно изражение в чл. 48 от Договора що се отнася до свободното движение на работниците. Следователно, след като основният спор е в приложното поле на чл. 48, не е необходимо да се тълкува чл. 8а.

"27. Чл. 48 от Договора гарантира по-специално правото на гражданина на една държава-членка да пребивава на територията на друга държава-членка, за да работи там. По силата на третата му алинея обаче това право може да бъде подложено на ограничения, ако те са оправдани от съображения, свързани с общественения ред, обществената сигурност или общественото здраве.

28. По споменатото по-горе дело Рютили, на което се позовава Държавният съвет, на Съда са били поставени въпроси относно тълкуването на понятието "ограничения, оправдани от свързани с общественения ред съображения" и той е дал редица разяснения.

29. На поставените преюдициални въпроси Съдът е отговорил, първо, че този употребен в чл. 48 израз се отнася не само за законовите и подзаконовите разпоредби, които всяка държава-членка е приела, за да ограничи на собствената си територия свободното движение и пребиваването на граждани на другите държави-членки, но също и за индивидуалните решения, взети въз основа на тези закони и подзаконовите разпоредби.

30. На второ място Съдът е приел, че преценката дали насочените към опазване на обществения ред мерки са оправдани трябва да се извършва с оглед на всички правила на общностното право, които имат за предмет, от една страна, да ограничат свободата на усмотрение на държавите-членки в тази област и, от друга страна, да гарантират защитата на правата на лицата, подложени на рестриктивни мерки.

31. Съдът е добавил, че такива ограничения и гаранции произтичат по-специално от задължението на държавите-членки да основават взетите мерки изключително върху индивидуалното поведение на лицата, към които те са насочени, да се въздържат от всякакви мерки в тази област, които служат на различни от изискванията на обществения ред цели или засягат упражняването на синдикални права, да съобщават незабавно на всяко лице, по отношение на което са разпоредени рестриктивни мерки, основанията за взетото решение, освен когато това е в противоречие с интересите на сигурността на държавата, и накрая, да осигуряват ефективното използване на правните средства за защита.

32. Съдът е приел по-специално, че мерки, ограничаващи правото на пребиваване, които касаят само част от националната територия, не могат да бъдат постановявани от държава-членка по отношение на граждани на други държави-членки, спрямо които се прилагат разпоредбите на Договора, освен в случаите

⁴ Mora Romero

и при условията, при които такива мерки могат да се приложат спрямо гражданите на самата тази държава.

33. За да се отговори на запитването по настоящото дело, последният извод, който е в сърцевината на основния спор, трябва да се пренесе в неговия контекст."

34. В това отношение трябва да се припомни, че споменатото дело Рютили е касало положението на италиански гражданин, живял във Франция от момента на раждането си, спрямо когото в тази държава-членка са били взети ограничителни мерки поради неговата политическа и синдикална дейност. Бил е обвинен в действия с политически характер по време на парламентарните избори през м. март 1967 г. и на събитията от май-юни 1968 г., както и в участие в демонстрация по време на честването на 14 юли през 1968 г.

35. Ответникът по основния спор от своя страна е бил осъден за участие в престъпен заговор с цел смушаване на обществения ред. От съдебното досие се вижда, че взетите спрямо него мерки са били мотивирани от принадлежността му към въоръжена и организирана група, чиято дейност е застрашавала обществения ред на френска територия. Предотвратяването на такава дейност може да се счита за свързано и с обществената сигурност.

36. Освен това трябва да се отбележи, че по споменатото дело Рютили националният съд е имал колебания дали едно конкретно положение, като това на г-н Рютили, който е упражнявал синдикални права, позволява вземането на мярка с цел опазване на обществения ред. За разлика от това, по настоящото дело националният съд изхожда от предпоставката, че са налице свързани с обществения ред съображения против пребиваването на работника-мигрант на част от територията и че при липса на възможност да се постанови забрана за пребиваване в тази част, те могат да оправдаят забрана за пребиваване на цялата територия.

"37. При това положение е необходимо да се изследва дали чл. 48 от Договора съдържа пречки за една държава-членка да ограничи правото на пребиваване на работник-мигрант, гражданин на друга държава-членка, до определена част от националната територия.

38. От редакцията на чл. 48, ал. от Договора не следва, че ограниченията за свободното движение на работниците, оправдани от съображения за обществен ред, трябва винаги да имат същия териториален обхват, както и гарантираните от тази разпоредба права. Това тълкуване не влиза в противоречие и с вторичното право. Според чл. 6, ал. 1 (а) от Директива 68/360 картата за пребиваване трябва да е валидна за цялата територия на държавата-членка, която я е издала, но чл. 10 позволява дерогиране на тази разпоредба, по-специално по съображения за обществен ред.

39. Трябва да се припомни, че резервата, направена в чл. 48, ал. 3 от Договора, дава на държавите-членки възможността, когато са изправени пред действителна и достатъчно сериозна заплаха за фундаментален интерес на обществото, да ограничат свободното движение на работниците (виж в този смисъл решенията от 27 октомври 1977 г. по делото Бушро⁵, С-30/77, стр. 1999 в сборника решения, т. 35 и решението от 5 февруари 1991 г. по делото Ру⁶, с-363/89,

⁵ Bouchereau

⁶ Roux

стр. I-273 в сборника решения, т. 30).

40. Съдът е приемал многократно, че резервите в чл. 48 от Договора и чл. 56 от Договора ЕО (сега чл. 46 ЕО) позволяват на държавите-членки да вземат спрямо граждани на други държави-членки мерки, по-конкретно по съображения за обществен ред, каквито не могат да вземат спрямо собствените си граждани, тъй като тях те не могат да отстранят от националната територия, нито могат да им откажат достъп до нея (виж решението от 4 декември 1974 г. по делото Ван Дън⁷, 41/74, стр.1337 в сборника решения, т.т. 22 и 23; решението от 18 май 1982 г. по делото Адуи и Корнюай⁸, 115/81 и 116/81, стр. 1665 в сборника решения, т. 7; решението от 17 юни 1997 г. по делото Шингара и Радиом⁹, С-65/95 и С-111/95, стр. I-3343 в сборника решения, т. 28 и решението от 19 януари 1997 г. по делото Калфа¹⁰, С-348/96, стр. I-11 в сборника решения, т. 20).

41. В ситуации, в които срещу гражданите на други държави-членки могат да бъдат взети мерки отстраняване от територията или забрана за пребиваване, тези граждани подлежат и на други, не така строги мерки, които съставляват частични ограничения на правото им на пребиваване, оправдани от съображения за обществен ред, без да е необходимо идентични мерки да могат да бъдат приложени от въпросната държава-членка по отношение на собствените ѝ граждани.

42. Трябва да се напомни обаче, че една държава-членка не може по силата на резервата за обществения ред в чл.чл. 48 и 56 от Договора да вземе мерки срещу гражданин на друга държава-членка поради поведение, за каквото гражданите на първата държава-членка не подлежат на наказване или други реални и ефективни мерки, насочени към борба с такова поведение (виж в този смисъл цитираното решение Адуи и Корнюай, т. 9).

43. Трябва да се напомни, също така, че мярка, ограничаваща една от основните свободи, гарантирани от Договора, може да бъде оправдана само ако зачита принципа на пропорционалността. В това отношение мярката трябва да бъде подходяща за осигуряване осъществяването на целта, която преследва, и не трябва да надхвърля необходимото за постигането ѝ (решение от 30 ноември 1995 г. по делото Гебхард¹¹, С-55/94, стр. I-4165, т. 37).

44. Освен това трябва да се подчертае, че задача на националните съдилища е да преценят дали взетите в случая мерки действително се отнасят до индивидуално поведение, което представлява реална и достатъчно сериозна заплаха за обществения ред или обществената сигурност, и дали освен това те зачитат принципа на пропорционалността.

45. Следователно **отговорът на преюдициалния въпрос е, че нито чл. 48 от Договора, нито разпоредбите на вторичното право за прилагане на свободата на движение на работниците забраняват на държава-членка да постанови по отношение на работник-мигрант, гражданин на друга държава-членка, административни полицейски**

⁷ Van Duyn

⁸ Adoui et Cornuaille

⁹ Shingara et Radiom

¹⁰ Calfa

¹¹ Gebhard

мерки, ограничаващи правото на пребиваване на този работник до част от националната територия, при условие:

– че това е оправдано от съображения за обществен ред или обществена сигурност, основани на индивидуалното му поведение;

– че иначе – при липса на такава възможност, тези съображения могат да доведат поради сериозността си само до забрана за пребиваване на цялата национална територия или отстраняване от нея

и

– че поведението, което въпросната държава-членка цели да предотврати, дава основание, когато става дума за собствените ѝ граждани, за наказателни мерки или други реални и ефективни мерки, насочени към борба с него."

Резюме и превод от френски език: Анна Гаврилова-Анчева

НЕПРАВИТЕЛСТВЕНИ ОРГАНИЗАЦИИ

БЪЛГАРСКА АСОЦИАЦИЯ ЗА ГРАЖДАНСКО ОБЩЕСТВО И ПРАВНИ ИНИЦИАТИВИ (БАГОПИ)

БАГОПИ е сдружение с нестопанска цел, регистрирано през 1996 г., със седалище гр. София.

Основните цели на сдружението съгласно устава му са:

- да съдейства на гражданите, юридическите лица, органите на държавната власт и управление и органите на съдебната власт за разрешаване на обществени конфликти, доколкото това е поискано;
- да съдейства на отделни правни субекти за решаване на правни спорове;
- да съдейства на граждани, както и на други правни субекти за защита при нарушения на колективни интереси;
- да съдейства за утвърждаване на социални условия и принципи за зачитане и защита на човешките права и интереси;
- да съдейства на съдебната власт за оптимизиране на нейната дейност

Дейности и проекти

I. Проект "Център за граждански контрол върху актове и действия на администрацията"

БАГОПИ осъществява този проект от м. септември 1998 г. Проектът има за цел да разработи механизъм за институционален диалог между гражданското общество и неправителствените организации от една страна и държавната администрация от друга. В основата на този диалог се поставя възможността за упражняване на контрол върху нормативните актове на изпълнителната власт и органите на местното самоуправление, с оглед на тяхната законосъобразност.

В изпълнение на проекта Центърът извършва текущо проучване на издаваните от администрацията нормативни актове и изготвя правно мотивирани становища, когато установи противоречие на разпоредба на подзаконов нормативен акт със закон, Конституцията или международен акт в сила за България. Изготвените становища се представят на вниманието на органа – автор на издадения акт и се предлага съвместно обсъждане, с оглед отстраняване на установеното противоречие. Като краен вариант, при непостигане на съгласие, спорът се отнася за решаване пред компетентния съд.

За времето, през което се изпълнява, проектът постигна конкретни и значителни резултати. Вследствие на проведени обсъждания върху поставени от Центъра проблеми, редица административни органи измениха или отмениха свои незаконосъобразни актове. Така например: министърът на правосъдието отмени

съществуващата забрана за обжалване пред съд на отказите му за даване на съгласие за осиновяване от чужденец на българско дете; Българската народна банка промени процедурата за събиране на държавни такси и я приведе в съответствие със закона; министърът на отбраната измени наредбата, уреждаща използването на физическа сила и огнестрелно оръжие от органите на военната полиция.

Множество разпоредби бяха отменени от Върховния административен съд и Софийски градски съд като незаконосъобразни, след подадени от БАГОПИ жалби. Например: отмени се задължителната проверка на кореспонденцията на задържаните под стража, като противоречаща на Конституцията и Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи; беше отменена разпоредба, нарушаваща реда за възлагане на обществени поръчки; Софийски градски съд отмени разпоредби от общинска наредба, уреждащи налагането на принудителни административни мерки при неправилно паркиране. Също по жалба на БАГОПИ бяха отменени незаконно въведени държавни такси, събирани в системата на МОН. По този начин БАГОПИ постигна отстраняване на незаконни разпоредби в над десет подзаконови нормативни актове.

През 2003 г. БАГОПИ атакува като противоречащи със законови разпоредби, Конституцията и международните актове: разпоредби от Наредбата за присъединяване към преносната и разпределителните електрически мрежи; предвиденото в Правилника за приложение на Закона за народната просвета "интернато обучение" на деца от селища, в които няма училища; реда за разглеждане на молбите за замяна на военските задължения с алтернативна служба.

По едно от делата Върховният административен съд е сезирал Конституционния съд за установяване на противоконституционност на разпоредба от Закона за защита на конкуренцията.

Докладът на председателя на Върховния административен съд за дейността на съда за 2001 г. сочи, че 20 % от решенията за 2001 г., с които се отменят разпоредби на нормативни актове са по жалби на БАГОПИ.

Във връзка с водените дела, БАГОПИ констатира наличието на противоречива съдебна практика на Върховния административен съд. Съществен проблем се оказа непоследователната практика на съда във връзка с допустимостта на жалбите срещу нормативни актове. В контекста на този проблем, БАГОПИ отправи предложение до председателя на Върховния административен съд да поиска издаване на тълкувателно решение и издаде монографията на доц. д-р Дончо Хрусанов по въпросите на съдебното обжалване на подзаконови нормативни актове.

Проектът даде възможност да се набележат някои законодателни проблеми и проблеми на правоприлагането, които бяха подложени на обсъждане сред представители на съдебната власт, държавната администрация и правната доктрина. Така например, през 1999 г. БАГОПИ проведе експертна дискусия на тема "Проблеми на мълчаливия отказ на администрацията".

II. Изследване на ефективността на закони от сферата на държавното управление

1. Изследване върху Закона за здравословни и безопасни усло-

вия на труд. През м. септември 2001 г. беше постигнато споразумение с Държавна агенция "Главна инспекция по труда" за провеждане на мащабно изследване върху ефективността на Закона за здравословни и безопасни условия на труд. Изследването включва следните дейности:

- провеждане на анкетно проучване сред работодатели, работници/служители и работодателски и синдикални организации. Бяха изготвени и разпространени 3000 анкетни карти;

- изготвяне от специалисти на сравнителноправен анализ на законодателството по здравословни и безопасни условия на труд;

- представяне на резултатите от проучването на нарочна среща и изготвяне и предлагане на препоръки за изменения в съответните нормативни актове.

2. Изследване на ефективността на Закона за административното обслужване на физическите и юридическите лица.

През м. октомври 2001 г. асоциацията проведе анкетно проучване сред представители на администрацията и граждани. Обобщените резултати от анкетата дават данни относно познаването на закона и преценката на администрацията и гражданите относно ефективността му. Резултатите от анкетата бяха представени на кръгла маса в началото на м. декември 2001 г. След разискванията ще бъде изготвено и адресирано становище на асоциацията, относно ефективността на закона и необходимите промени в него.

III. Съд за малки граждански спорове.

През 2002 г., с подкрепата на фондация "Отворено общество", БАГОПИ реализира проект за недържавен съд за разглеждане на граждански спорове с имуществен интерес до 5000 лева. Създаването на съда имаше за цел да даде на спорещите граждани и/или юридически лица възможност да решават споровете си бързо и ефективно, без да правят разноски по делата, както и да разтовари съдебната система от дела с ниска цена на иска.

За контакти: гр. София ул. "Три уши" № 3, ет. 4,
телефони: + 359 (2) 989 53 факс: + 359 (2) 989 53
e-mail: bagopi@lex.bg bagopi@mail.bol.bg

СЪБИТИЯ

Благодарение на Финландското правителство, през ноември в Страсбург бе проведена среща на представители на неправителствени организации, външни експерти и членове на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа относно реформата на Европейския съд по правата на човека и промени в Европейската конвенция за правата на човека. Срещата се проведе в контекста на процеса на реформиране на Съда, който цели да гарантира дългосрочната ефективност на механизма за защита правата на човека.

Повече за реформата на Съда може да намерите на следния интернет адрес: http://www.coe.int/T/E/Human_rights/ECHRReform.asp

* * *

През ноември в Страсбург бе проведена XXII-та конференция по криминологически изследвания на Европейския комитет по проблемите на престъпността към Съвета на Европа на тема Мнения, нагласи и образи на престъпността и контрола върху нея. За участие в конференцията бе поканен адв. Динко Кънчев, Български адвокати за правата на човека, който изнесе пред участниците изложение на тема Ролята на НПО в подкрепа на модела "Полиция в близост" като фактор, ускоряващ очакваните позитивни промени в общественото отношение към полицията в България.

* * *

На 23 октомври Европейският съд по правата на човека постанови решение по делото С.Х.К. срещу България. Съдът е намерил нарушение на чл. 6, т. 1 от Конвенцията за това, че наказателното производство, образувано срещу жалбоподателя през 1994 г. и прекратено през 2002 г. поради изтичане на давностния срок за преследване, е надвишило разумния срок.

ПУБЛИКАЦИИ

В поредицата *Решения на Европейския съд по правата на човека в Страсбург по дела срещу България*, издание на Фондация Български адвокати за правата на човека, бяха публикувани решенията по делата Николов, Шишков, Китов, Ал Акиди, Христов, Михов и Кепенеров.

По делото *Николов* (решение от 30 януари 2003 г.) Съдът е намерил нарушение на чл. 5, т.т. 1, 3 и 4 за това, че при арестуването му жалбоподателят не е бил изправен пред съдия; че седемдневното му задържане под стража след решението на районния съд за промяна на мярката му за неотклонение в подписка е било незаконно; че задържането му е било прекомерно и необосновано; че жалбата му срещу задържането е била разгледана със съществено закъснение и че на адвоката му е бил отказван достъп до материалите по предварителното задържане. Съдът е отхвърлил оплакването на жалбоподателя по чл. 5, т. 1, че през първите три месеца задържането му е било незаконно. Присъдил е обезщетение за претърпени неимуществени вреди в размер на 2 000 евро.

По делото *Шишков* (решение от 9 януари 2003 г.) Съдът е намерил нарушение на чл. 5, т.т. 3 и 4 за това, че при арестуването му жалбоподателят не е бил изправен пред съдия; че задържането му е било прекомерно и необосновано; че при разглеждането на жалбите му срещу задържането е имало нарушения на Конвенцията и че на адвоката му е бил отказван достъп до материалите по предварителното задържане. Съдът е отхвърлили оплакването на жалбоподателя по чл. 5, т. 1 за незаконност на задържането. Присъдил е обезщетение за претърпени неимуществени вреди в размер на 1 500 евро.

По делото *Китов* (решение от 3 април 2003 г.) Съдът е намерил нарушение на чл. 6, т. 1 от Конвенцията за това, че две наказателни производства, образувани срещу жалбоподателя и продължили съответно повече от 9 години и повече от 4 години, не са приключили в разумен срок. Присъдил е обезщетение за претърпени неимуществени вреди в размер на 1 500 евро.

По делото *Ал Акиди* (решение от 31 юли 2003 г.) Съдът е намерил нарушение на чл. 5, т. 3 за това, че предварителното задържане на жалбоподателя е било неоправдано и продължително, както и на чл. 6, т. 1 за това, че наказателното производство срещу него е продължило повече от 5 години. Съдът е присъдил обезщетение за претърпени неимуществени вреди в размер на 2 000 евро.

По делото *Христов* (решение от 31 юли 2003 г.) Съдът е намерил нарушение на чл. 5, т. 3 и т. 4 по отношение на предварителното задържане на жалбоподателя и на чл. 6, т. 1 от Конвенцията относно продължителността на наказателното производство срещу него. Присъдил е обезщетение за претърпени неимуществени вреди в размер на 3 000 евро.

По делото **Михов** (решение от 31 юли 2003 г.) Съдът е намерил нарушение на чл. 5, т. 3 и т. 4 по отношение на предварителното задържане на жалбоподателя. Присъдил е обезщетение за претърпени неимуществени вреди в размер на 4 000 евро.

По делото **Кепенеров** (решение от 31 юли 2003 г.) Съдът е намерил, че задържането на жалбоподателя в психиатрична болница за провеждане на принудителна медицинска експертиза е било в нарушение на чл. 5, т. 1 от Конвенцията. Присъдил е обезщетение за претърпени неимуществени вреди в размер на 2 200 евро.

**ПРАВАТА НА ЧОВЕКА, кн. 3/2003 г.
ВЪПРОСИ НА АДМИНИСТРАТИВНОТО ПРАВОРАЗДАВАНЕ**

Издание на
Фондация **“Български адвокати за правата на човека”**
ул. “Ген. Гурко” № 49, вх. А, ет. IV
София 1000
тел. 980 39 67, тел./факс 986 66 23
e-mail hrlawyer@blhr.org, интернет адрес www.blhr.org

ISSN 1311-9516

Bulgarian Lawyers for Human Rights Foundation
49, Gurko str., Entrance A, Floor IV
1000 Sofia BULGARIA
Tel. +3592/980 39 67, tel/fax +3592/986 66 23
E-mail hrlawyer@blhr.org, Website: www.blhr.org

Художник на корицата: Димитър Стоянов - Димо
Предпечатна подготовка и печат: "АРХОНТ - В" ООД