

Европейски съд по правата на човека

Шасаню и др. срещу Франция
(Chassagnou and Others v. France)

Жалби №№ 25088/94, 28331/95 и 28443/95

Решение от 29 април 1999 г.

(резюме)*

Чл. 1, ал. 2 от Протокол № 1: контрол върху ползването на собствеността, установен в общ интерес; **чл. 14:** забрана за дискриминация при упражняване на правата по Конвенцията; **чл. 11:** свобода на сдруженията

Чл. 14 няма независимо съществуване, но играе важна роля като допълва другите разпоредби на Конвенцията и протоколите, защитавайки индивиди в сходно положение от всякаква дискриминация при упражняване на установените в тези други разпоредби права. Когато на една самостоятелна разпоредба на Конвенцията е направено позоваване както взета отделно, така и във вр. с чл. 14, и е намерено отделно нарушение на самостоятелния текст, по принцип не е нужно Съдът да изследва случая и от гледна точка на чл. 14, но положението е различно, ако едно явно неравенство в третирането при упражняване на разглежданото право е основен аспект на случая.

Факти по делото

До Френската революция правото на ловуване било привилегия на аристокрацията, отменена през 1789 г. Закон от 3 май 1884 г., голяма част от който все още била в сила по време на разглежданите събития, регулирал правото на ловуване, като въвел ловни разрешителни и ловни сезони. Той забранявал ловуването в чужди земи, освен със съгласие на собственика. В съдебната практика било прието обаче, че това съгласие може да е мълчаливо и в чужда земя може да се ловува, стига собственикът да не се противопостави изрично, чрез предприемане на точно определени действия. Такъв лов в чужди земи се практикувал особено много в южната част на Франция, където именията били много по-малки по площ и имало почти неограничена свобода на ловуване. Това довело до изчезване на видове дивеч в някои райони.

В тази обстановка бил приет Законът от 10 юли 1964 г., известен като “Закон на Вердей”. Той въвел лицензирани общински ловни асоциации (ЛОЛА) и лицензирани междубщински ловни асоциации (ЛМЛА) със задача да насърчават в ловните си полета увеличаването на полезния и изстребването на вредния дивеч, да се борят с браконьерството, да обучават членовете си как да ловуват, без да засягат права на собственост или посеви, и по принцип да подобрят организацията на лова, така че този спорт да се практикува по по-задоволителен начин. За тази цел законът задължил собствениците на имоти с площ под определен размер,

* Материалът е подготвен и предоставен от Фондация *Български адвокати за правата на човека*, като част от диск „Сборник материали по правата на човека”, издаден от НИП през 2007 г.

различен за отделните департаменти, да станат членове на съответната ЛОЛА и да ѝ прехвърлят правата за ловуване върху земята си, за да се създадат общински ловни полета. Законът се прилагал навсякъде, освен в департаментите Ба-Рен, О-Рен и Мозел, където се запазил наследеният от германското право специален режим. Създаването на ЛОЛА било задължително в департаменти по изготвен от Министерството на лова списък, включващ и тези, в които живеели голямата част от жалбоподателите. В останалите департаменти асоциации можело да бъдат учредени от префекта, ако се представят доказателства, че най-малко 60% от земеприжателите, собственици на най-малко 60 % от земята в общината, са съгласни. Такива ЛОЛА били създадени в общините, в които живеели по-малка част от жалбоподателите.

Правото на ловуване върху дадена земя принадлежало на собственика ѝ, но създаването на ЛОЛА водело до обединяване на ловните полета в общината, така че членовете на асоциацията да могат да ловуват на цялата площ. При известни условия собствениците на земя, достигаща определени размери за всеки отделен имот, можели да възразят срещу включването на земята им в ловните полета на ЛОЛА или да изискат тя да бъде извадена от тях.

Жалбоподателите поискали изваждане на земята им от така създадените ловни полета (а една от тях – обявяването на земята ѝ за резерват на ЛОЛА), но им било отказано. Обжалвали по съдебен ред, като се позовали включително и на Европейската конвенция, но без успех.

Резюме на решението на Европейския съд

I. Твърдяното нарушение на чл. 1 от Протокол № 1, взет самостоятелно

Жалбоподателите се оплакват, че принудителното прехвърляне върху ЛОЛА на правата им за ловуване в собствената им земя, извършено по силата на Закона Вердей, съставлява намеса при упражняване на правото им необезпокоявано да се ползват от собствеността си, гарантирано от чл. 1 от Протокол № 1. Страните не спорят, че случаят попада в хипотезата на втората алинея на този текст – контрол върху ползването на собствеността, установен в общ интерес. Спорът е дали наистина е налице намеса.

“Съдът отбелязва, че макар и жалбоподателите да не са били лишени от правото да ползват имотите си, да ги отдават под наем или да ги продават, принудителното прехвърляне върху ЛОЛА на правата им за ловуване в собствената им земя им е попречило да се ползват от тези си права както намерят за добре, което е пряко свързано с правото на собственост. В случая жалбоподателите не желаят да ловуват в земите си и се противопоставят на това, че други могат да го правят. Въпреки това, макар и да са противници на лова по етични съображения, те са принудени всяка година да търпят в земите си присъствието на въоръжени мъже и ловджийски кучета. Ограничаването на свободното упражняване на правото им на ползване несъмнено съставлява намеса в правата им на собственици на имоти. Следователно, чл. 1, ал. 2 е приложим в случая. (...)

Съдът намира, че с оглед на определените в чл. 1 от Закона Вердей цели на ЛОЛА и дадените по този повод обяснения е безспорно, че е в обществен интерес да се избегне нерегулирано ловуване и да се насърчи рационалното стопанисване на дивеча.”

Жалбоподателите твърдят, че осъществената намеса е непропорционална. Поддържат, че за постигането на тези цели не е било необходимо правата им на ловуване да бъдат принудително прехвърлени на ЛОЛА.

Правителството възразява, че Законът Вердей е предвидил редица възможности за земепритежателите, които не желаят той да се прилага по отношение на тях – да оградят имотите си, да придобият съседна земя, за да се образува имот с по-големи от предвидените в закона размери, или да поискат земята им да бъде включена в резерват. Законът предвиждал и обезщетение за евентуални пропуснати ползи.

Съдът счита, че никоя от тези възможности на практика не би била в състояние да освободи жалбоподателите от задължението им да прехвърлят на ЛОЛА правата си за ловуване. Оградите е трябвало да отговарят на редица условия, поради което собствениците биха били натоварени с разходи и би било препятствано използването на имотите за земеделски цели. Компетентните органи не са били длъжни да удовлетворяват молби за включване на земя в резерват, а и жалбоподателите не са отговаряли на поставените за това условия. Предвиденото обезщетение е могло да ползва собствениците, които ловуват, но не и тези, които се противопоставят на ловуването и не извличат такъв доход от имотите си.

Съдът отбелязва, също така, че въведеният режим се отклонява от гаранциите за правото на собственост по френското право и се прилага само в някои департаменти и само за някои категории имоти. Той заключава, че не е постигнат справедлив баланс между защитата на правото на собственост и изискванията на общия интерес. “Задължаването на дребните собственици на земя да прехвърлят правата за ловуване в имотите си, така че други да могат да ги използват по напълно несъвместим с възгледите им начин, налага едно непропорционално бреме, което не е оправдано от гледна точка на втората алинея на чл. 1 от Протокол № 1. Следователно, налице е нарушение на тази разпоредба.”¹

II. Твърдяното нарушение на чл. 1 от Протокол № 1 във вр. с чл. 14 от Конвенцията

Според жалбоподателите Законът Вердей ги дискриминирал по два признака – първо на основата на имущество, тъй като от задължението да прехвърлят правата си били освободени само собствениците на повече земя или разполагащите с достатъчно средства да изградят скъпи огради, и второ на основата на мненията и стила им на живот.

Правителството възразява, че положението на разграничените от закона категории собственици не е сходно, тъй като дребните имоти трябвало да се обединят. Твърди, че различието е проведено по донякъде приблизителен, но не и произволен критерий, както и че е оправдано. Намира съображението за основана на материално състояние дискриминация за несериозно, тъй като стойността на земята не зависела само от площта, а и от качеството ѝ.

“Съдът подчертава отново, че чл. 14 няма независимо съществуване, но играе важна роля като допълва другите разпоредби на Конвенцията и протоколите, защитавайки индивиди в сходно положение от всякаква дискриминация при упражняване на установените в тези други разпоредби права. Когато на една самостоятелна разпоредба на Конвенцията е направено позоваване както взета отделно, така и във вр. с чл. 14, и е намерено отделно нарушение на

¹ Решението е взето с мнозинство от 12 срещу 5 гласа.

самостоятелния текст, по принцип не е нужно Съдът да изследва случая и от гледна точка на чл. 14, но положението е различно, ако едно явно неравенство в третирането при упражняване на разглежданото право е основен аспект на случая (вж. решението от 22.10. 1981 г. по делото Дъджън с/у Обединеното кралство², А.45, стр. 26, § 67).”

Съдът отбелязва, че случаите на жалбоподателите илюстрират много добре до колко различни ситуации е довел спорният закон. Той припомня кога едно различно третиране е дискриминационно по смисъла на Конвенцията.

“... Съдът смята, че в настоящия случай правителството не дава убедително обяснение за това как общият интерес може да бъде обслужен от задължаването само на дребни земепритежатели да прехвърлят правата си за ловуване. От пръв поглед, рационалната експлоатация на дивеча в дадена община е точно толкова належаща в големите имоти, колкото и в малките, и правителството не доказва съществуването на някакъв по-висш интерес, който би могъл да оправдае използването на критерия площ на земята като единствен признак за разграничаване. Съдът не вижда какво може да обясни факта, че в една и съща община едрите земепритежатели могат да задържат за себе си изключителните права за ловуване в земите им, по-особено с цел да извличат доходи от тях, и са освободени от задължението да прехвърлят тези права на общината, или пък ако самите те не ловуват там, могат да забранят на други да го правят, докато за разлика от тях дребните земепритежатели са длъжни да прехвърлят правата върху своите земи на ЛОЛА.

Освен това, може и да е в интерес на ловците – собственици на малки имоти да се обединят, за да получат по-големи ловни полета, но не съществува разумно и обективно оправдание хора, които не желаят да се обединят, да бъдат задължавани да го сторят, чрез принудително прехвърляне, въз основа на единствения критерий площ на земята, който, както при това приема и правителството, е твърде приблизително мерило.”

Съдът отбелязва, също така, че законът води до положението в едни общини дребните земепритежатели да са задължени да прехвърлят правата си, докато в незасегнати от действието му съседни на тях общини със същия тип терен и дивеч всички земепритежатели – едри или дребни – са свободни да използват имотите си както желаят.

“В заключение, тъй като резултатът от различието в третирането на едри и дребни земепритежатели е, че само на първите се дава право да използват своята земя в съответствие с възгледите си, то съставлява дискриминация на основата на имущество по смисъла на чл. 14 от Конвенцията. Следователно, налице е нарушение на чл. 1 от Протокол № 1 във вр. с чл. 14 от Конвенцията.”³

III. Твърдяното нарушение на чл. 11 от Конвенцията, взет самостоятелно

Жалбоподателите твърдят, че е нарушена свободата им на сдружаване, тъй като по силата на закона те против волята си са станали автоматично членове на ЛОЛА и не са имали свободата да напуснат. Страните спорят дали ЛОЛА попадат в приложното поле на чл. 11. Според жалбоподателите, макар и одобрявани от властите, те са чисто частноправни обединения. Правителството възразява, че ЛОЛА са публичноправни асоциации, които представляват пара-административни институции, и следователно чл. 11 не намира приложение.

² Dudgeon v. the United Kingdom

³ Решението е взето с мнозинство от 14 срещу 3 гласа.

Съдът отбелязва, че въпросът дали ЛОЛА са организации на публичното или на частното право съвсем не е безспорно решен от съдебната практика във Франция. Проблемът, обаче, не е толкова какъв е характерът им по френското право, а дали те са сдружения по смисъла на чл. 11 от Конвенцията. “Терминът “сдружение” има автономно значение – класификацията по националното право е със само относително значение и не представлява нищо повече от отправна точка. Вярно е, че ЛОЛА дължат съществуването си на волята на парламента, но Съдът отбелязва, че те все пак са асоциации, учредени в съответствие със Закона от 1 юли 1901 г. [за сдруженията] и са съставени от ловци и собственици на земя или права на ловуване, т.е. от частни лица, които *a priori* желаят да обединят земята си с цел ловуване. Също така, фактът, че префектът контролира начина, по който те работят, не е достатъчен, за да подкрепи възражението, че са интегрирани в държавните структури. Освен това, не може да се поддържа, че съгласно Закона Вердей ЛОЛА имат прерогативи извън сферата на обикновеното право – административни, нормотворчески или дисциплинарни, нито че използват процедури на държавен орган, като професионалните асоциации. В съответствие с това, подобно на Комисията Съдът счита, че те наистина са “сдружения” по смисъла на чл. 11.”

Не се спори, че в случая е налице намеса при упражняване на “отрицателното” право на сдружаване. “Съдът споделя това становище и съответно ще разгледа оплакването по [чл. 11](#), в светлината на [чл. 9](#) от Конвенцията, тъй като защитата на личните мнения е една от целите на свободата на сдружаване, която включва и отрицателната свобода на сдружаване.”

Страните не спорят, че намесата е била предвидена от закона. По въпроса дали тя е преследвала легитимна цел Съдът се съгласява с Комисията, че държавата може да носи отговорност за организацията и регулирането дори и на една дейност за развлечение, по-специално що се отнася до задължението да гарантира сигурността на хората и на имуществото. Следователно, намесата е преследвала законна цел по смисъла на чл. 11, т. 2.

Жалбоподателите поддържат, че задължаването на хора, които поради убежденията си се противопоставят на лова, да се присъединят към сдружения на ловци, не може да се приеме за необходимо в едно демократично общество.

Правителството възразява, че автоматичното членство няма никакви принудителни последици за жалбоподателите, тъй като от тях не се изисква да плащат членски внос, нито да вземат активно участие в живота на асоциациите.

“В настоящия случай единствената изтъкната от правителството цел е “защита на правата и свободите на другите”. Когато самите тези “права и свободи” са между гарантираните от Конвенцията и протоколите ѝ, трябва да се приеме, че необходимостта да се охранят може да наложи на държавите да ограничат други права и свободи, също така установени в Конвенцията. (...) Положението е различно, когато се ограничават гарантирани от Конвенцията право или свобода, за да се защитят “права и свободи”, които не са провъзгласени в нея като такива. В подобен случай само неоспорими императиви могат да оправдаят намеса при упражняването на гарантирано от Конвенцията право.” Дори и френското право да установява “право” или “свобода” на ловуване, такива не са предвидени в Конвенцията, която за сметка на това изрично гарантира свободата на сдружаване.

Съдът взема предвид, че жалбоподателите се противопоставят на лова и тези им “убеждения” се отличават с нужната степен на убедителност, последователност и важност и заслужават зачитане в едно демократично

общество; че те не са разполагали с възможност да напуснат асоциациите и членуването им е било принудително, въпреки липсата на задължение да вземат активно участие и да плащат вноски; че задължението за обединяване на земята се отнася само за част от земепритежателите, чиито убеждения не се вземат предвид по никакъв начин, и че само някои категории собственици могат да се противопоставят на членуването в ЛОЛА.

“В светлината на тези съображения, изтъкнатите от правителството аргументи не са достатъчни, за да установят, че е било необходимо жалбоподателите да бъдат принудени да членуват в ЛОЛА в общините си, въпреки личните им убеждения. По отношение на нуждата да се защитят правата и свободите на другите, за да се осигури демократично участие в ловуването, едно задължение за присъединяване към ЛОЛА, което е наложено на собствениците на земя в само една от всеки четири общини във Франция, не може да се приеме за пропорционално на преследваната законна цел. Съдът не вижда и защо може да е нужно да се обединят само малките имоти, докато големите – държавни и частни – са защитени срещу демократично участие в ловуването.

Принуждаването със закон на едно лице да се присъедини към сдружение, в което е принципно противно на собствените му убеждения да членува, и задължаването му, поради членството в това сдружение, да прехвърли правата върху земята си, така че сдружението да може да постига цели, които то не одобрява, надхвърля онова, което е необходимо за осигуряването на справедлив баланс между конкуриращите интереси, и не може да се смята за пропорционално на преследваната цел.

Следователно, налице е нарушение на чл. 11.”⁴

IV. Твърдяното нарушение на чл. 11 във връзка с чл. 14 от Конвенцията

Жалбоподателите твърдят, че са жертви на дискриминация първо на основата на имущество, тъй като едрите земепритежатели са можели за избегнат ограничаването на свободата си на сдружаване, и второ като лица които не ловуват, тъй като осъществена със Закона Вердей намеса при упражняване на свободата им на сдружаване е била изключително в полза на ловците.

“Съдът смята, че разглеждането на оплакването по чл. 11 във вр. с чл. 14 е в същността си аналогично с извършеното по-горе разглеждане на въпроса по чл. 1 от Протокол № 1 и не вижда основание да се отклони от предишното си заключение.” Той се ограничава да посочи, че наистина е налице различно третиране от закона на лица в сходно положение, а именно собственици на земя или права на ловуване, тъй като по-едрите могат да се противопоставят на включването на земята им в ловните полета, а следователно и да избегнат принудителното членство в асоциацията, докато по-дребните не могат.

Съдът намира, че правителството не е посочило обективно и разумно оправдание. Той не вижда обяснение защо по-големи имоти не подлежат на включване в ловните полета на ЛОЛА, след като целта на асоциациите е да осигурят демократичен достъп до ловуване. Той смята, също така, че разграничаването между едри и дребни собственици, що се отнася до свободата им да използват имотите си за различни от ловуването цели, няма подходящо оправдание.

“В заключение, извършено е нарушение на чл. 11 във вр. с чл. 14 от Конвенцията.”⁵

⁴ Решението е взето с мнозинство от 12 срещу 5 гласа.

Съдът намира, че предвид горните заключения не е необходимо да изследва оплакванията и от гледна точка на гаранцията на свободата на мисълта и съвестта по чл. 9.

Съдът отхвърля претенцията за обезщетение за имуществени вреди като недоказана и присъжда на всеки от жалбоподателите по 30 000 фр. франка обезщетение за претърпените неимуществени вреди.

⁵ Решението е взето с мнозинство от 16 гласа срещу 1.