

Европейски съд по правата на човека

Клайн и други срещу Холандия
(Kleyn and Others v. The Netherlands)

Жалби №№ 39343/98, 39651/98, 43147/98 и 46664/99

Решение от 6 май 2003 г. на Голямото отделение на Съда

*(резюме)**

Чл. 6, т. 1: независим и непристрастен съд при спор относно граждански права и задължения

Жалбоподателят не може да бъде упрекнат в пропуск да изчерпи вътрешноправните средства за защита, ако е в състояние да установи, като представи относима практика на националните съдилища или други подходящи доказателства, че наличното средство, което не е използвал, е било обречено на неуспех.

Въпреки значимостта на концепцията за разделението на властта между политическите органи на управление и съдебната власт, Конвенцията не изисква държавите да се съобразяват с определени конституционни теории по отношение на допустимите предели на взаимодействие между властите. Въпросът винаги е дали в дадения случай са изпълнени изискванията на Конвенцията и Съдът преценява дали в конкретните обстоятелства правораздавателният орган е притежавал изискваните се независимост и непристрастност. Упражняването на консултативни и правораздавателни функции от един и същи орган може при определени обстоятелства да повдигне проблем по чл. 6, т. 1 от Конвенцията по отношение на неговата обективна непристрастност.

Фактите по делото

По настоящето дело Съдът е съединил за съвместно разглеждане няколко жалби на физически и юридически лица, чиито интереси били засегнати от проекта за изграждане на високоскоростната железопътна магистрала *Betuweroote* от Ротердам до границата с Германия. Жалбоподателите твърдят, че Отделът за административно правораздаване към Държавния съвет на Холандия, разгледал оплакванията им срещу този проект, от обективна гледна точка не е независим и непристрастен съд по смисъла на чл. 6, т. 1 от Конвенцията, тъй като Държавният съвет съчетава консултативни (по проекти за закони) и правораздавателни функции.

Проектирането на железопътната линия започнало през 1992 г. и включвало две фази – изготвяне на идеен проект и определяне на трасето на ж.п. линията. Идеиният проект в своя окончателен вариант, изработен след процедура за приемане на възражения и съгласуване, бил публикуван в официалния бюлетин на правителството на 27 май 1994 г. и срещу него били

* 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.

подадени общо 173 жалби по реда, предвиден в Закона за градското и провинциално планиране.

Междувременно бил изготвен Законопроект за проектиране на транспортната инфраструктура, който трябвало да осигури законодателната рамка за проектиране и изграждане на нови транспортни съоръжения с национално значение и същественото изменение на наличните такива. Целяло се улесняване на взаимодействието между провинциалните, окръжните и местните власти, чиито територии се засягат от проектите и, като допълнителен ефект, концентриране на правните средства за защита по такъв начин, че различните производства по обжалване на решенията на правителството и местните власти пред съдилищата и Държавния съвет да се заменят с едно производство пред Отдела за административно правораздаване към Държавния съвет на Холандия.

Законопроектът бил консултиран от Държавния съвет, който след запитване от страна на правителството и съобразно с делегираните му от закона правомощия приел консултативно становище. В него Държавният съвет изразил принципни съмнения по отношение на предвидените изменения в процедурата за одобрение на инфраструктурните проекти, но отбелязал, че те не се отнасят в същата степен за проекти от изключително (над)национално значение. Препоръчвал в съответните текстове изрично да се посочи железопътната линия *Vetuwroute*, като бъдат обозначени началната и крайната ѝ точки. На 1 януари 1994 г. Законът за проектиране на транспортната инфраструктура влязъл в сила. Той не посочвал изрично ж.п. линията *Vetuwroute*, но предвиждал специална процедура за одобрение на проектите от национално значение.

Съобразно с тази процедура, решението за определяне на трасето на ж.п. линията било подложено на обществено обсъждане и срещу него били подадени 147 жалби. Компетентен да се произнесе по тях бил Отделът за административно правораздаване на Държавния съвет.

В течение на производството по обжалване на решението двама от жалбоподателите – г-н и г-жа Реймейкърс оспорили безпристрастността на този орган на основание, че Държавният съвет е издал консултативно становище по Законопроекта за проектиране на транспортната инфраструктура. Те поискали отвод на целия отдел, а алтернативно на всички негови редовни съветници (без извънредните, които изпълнявали само правораздавателни функции) или на съветниците, разглеждащи конкретното дело. Искането било разгледано от специален тричленен състав на Отдела за административно правораздаване, в който не участвали заседаващите по делото съветници. Жалбоподателите се позовали на решението на Европейския съд по правата на човека по делото *Прокола с/у Люксембург*¹ (от 28.09.1995 г., А.326). Специалният състав приел, че искането за отвод е допустимо само по отношение на съветниците, включени в състава по конкретното дело. При това съдия можел да бъде отстранен от дадено дело само при наличие на съмнения в неговата безпристрастност, а не и поради твърдяна липса на независимост на органа, към който принадлежи. Що се отнася до позоваването на решението *Прокола*, в случая подадената жалба не поставяла въпроси, по които Държавният съвет да е изразил в консултативното си становище по законопроекта позиция, противоречива на застъпената в жалбата, и респективно нямало основания членовете на състава, който я разглежда, да се считат за предубедени.

¹ Procola v. Luxembourg

Отделът за административно правораздаване уважил част от възраженията, съдържащи се в подадените жалби, и внесъл несъществени изменения в атакуваното решение.

След решението по делото *Прокола*, в практиката на Отдела за административно правораздаване на Държавния съвет по искания за отвод, основани на съчетаването на консултативни и правораздавателни функции в светлината на чл. 6 от Конвенцията, решаващо значение се отдавало на въпроса дали съветникът, чийто отвод се иска, е взел участие в консултирането по спорните законови разпоредби и дали съществува на разглежданата жалба касае проблем, с който даденото от Държавния съвет становище се занимава изрично.

Резюме на решението на Европейския съд

I. Допустимост на жалбата

154. Правителството изтъква, че никой от жалбоподателите, с изключение на г-н и г-жа Реймейкърс, не е поискал отвод на Отдела за административно правораздаване, нито е сезирал гражданските съдилища с оплакване, че производството пред него не предлага достатъчни гаранции за справедливо правораздаване. И двете средства били достъпни и годни да поправят твърдяното нарушение на Конвенцията.

155. Жалбоподателите признават, че не са направили официални искания за отвод, тъй като се опасявали от евентуални неблагоприятни последици, но някои от тях изразили съмненията си относно безпристрастността на органа. Подчертават, че що се отнася до съществуващото на направените оплаквания срещу атакувания административен акт, техните жалби и жалбата на г-н и г-жа Реймейкърс практически не са се различавали. Във връзка с изтъкнатата от правителството възможност за защита пред гражданските съдилища обръщат внимание върху практиката им от този период, която била в смисъл, че Отделът за административно правораздаване отговаря на изискването за безпристрастност по чл. 6, т. 1 от Конвенцията.

“156. Съдът припомня релевантните принципи по отношение на изчерпването на вътрешноправните средства за защита, установени *inter alia* в решението му по делото *Селмуни срещу Франция*² ([GC], 28.07.1999 г., ECHR 1999-V, §§ 74-77). Целта на чл. 35, т. 1 от Конвенцията е да се предостави на договарящите държави възможност да предотвратят или поправят нарушенията, които се твърди, че са извършили, преди тези нарушения да бъдат отнесени пред Съда. Задължението за изчерпване на вътрешните средства за защита се отнася обаче само до тези средства, които са ефективни и достъпни, в смисъл че съществуването им е достатъчно сигурно и са годни директно да поправят твърдяното нарушение на Конвенцията. Жалбоподателят не може да бъде упрекнат в пропуск да изчерпи вътрешноправните средства за защита, ако може да установи, като представи относима практика на националните съдилища или други подходящи доказателства, че наличното средство, което не е използвал, е било обречено на неуспех.”

157. Съдът се съгласява с правителството, че за целите на чл. 35, т. 1 отводът може да се счита за ефективно средство съгласно холандското право.

² *Selmouni v. France*, решение на Голямото отделение

158. В настоящия случай обаче, искането за отвод, направено от г-н и г-жа Реймейкърс на същите основания, както и изтъкнатите от жалбоподателите пред Съда, е било оставено без уважение и Съдът не смята, че изходът би бил различен, ако и останалите жалбоподатели, които са били страни в същото производство, бяха направили подобно искане. При това положение Съдът приема, че в конкретния случай останалите жалбоподатели не са били длъжни да се възползват от това средство, тъй като то е било обречено на неуспех.

159. Що се отнася до възможността за защита по граждански ред Съдът признава, че в практиката си я е разглеждал като ефективно средство за защита при твърдение, че производството за обжалване по административен ред не предоставя достатъчно гаранции за справедлива процедура (виж решението от 27.11.1991 г. по делото *Оерлеманс с/у Холандия*³, А.219, стр. 21-22, §§ 50-57). По това предишно дело обаче производството за административно обжалване се е развило пред Короната, която не може да се счита за съд по смисъла на чл. 6, т. 1 от Конвенцията, както Съдът е приел по делото *Бентъм с/у Холандия*⁴ (решение от 23.10.1985 г., А.97).

160. Правителството не сочи никаква съдебна практика, в която холандските граждански съдилища да са се съгласили да разгледат административна жалба на основание, че предвид решението на Съда по делото *Прокола с/у Люксембург* (28.09.1995 г., А.326) Отделът за административно правораздаване не предоставя достатъчни гаранции за независимост и безпристрастност. Всъщност Върховният съд, видно от цитираната от жалбоподателите съдебна практика, е отхвърлил този аргумент. Следователно жалбоподателите са установили в достатъчна степен, че в настоящия случай и това средство не може да се приеме за предлагащо разумни изгледи за успех.

161. При тези обстоятелства жалбите не следва да бъдат обявени за недопустими поради неизчерпване на вътрешните средства за защита.

162. Оплакването на жалбоподателите, че от обективна гледна точка Отделът за административно правораздаване не може да се счита за независим и безпристрастен съд по смисъла на чл. 6, т. 1 от Конвенцията, поставя сериозни правни въпроси, чието разрешаване ще зависи от разглеждане на жалбите по същество. Съдът не намира други основания за обявяването му за недопустимо и обявява жалбите за допустими.⁵

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

163. Жалбоподателите твърдят, че Отделът за административно правораздаване към Държавния съвет не отговаря на изискванията за независимост и безпристрастност по чл. 6, т. 1 от Конвенцията.

A. Приложимост на чл. 6, т. 1

164. Приложимостта на чл. 6, т. 1 от Конвенцията не е предмет на спор между страните и Съдът не вижда причина да приеме нещо различно.

B. Съобразност с чл. 6, т. 1

³ Oerlemans v. the Netherlands

⁴ Benthem v. the Netherlands

⁵ Решението е единодушно.

165-176. Жалбоподателите поддържат, че в светлината на заключенията на Европейския съд по делата *Прокола с/у Люксембург*, цитирано по-горе, и *Макгонъл с/у Обединеното кралство*⁶ (ж. № 28488/95, ECHR 2000-II) Отделът за административно правораздаване не може да се счита за независим и безпристрастен съд по смисъла на чл. 6, т. 1 от Конвенцията, доколкото Държавният съвет е носител едновременно на консултативни и на правораздавателни правомощия. По всяко дело трябвало да се изследва по кои точно законови разпоредби е дадено становище, кои съветници са участвали в пленарния състав на Държавния съвет в съответния момент и какво точно становище е било дадено. За заинтересуваното лице често било трудно да узнае своевременно всички тези обстоятелства. Предвид условията и реда за назначаване на съветниците и ролята на Държавния съвет в холандската правна система, той следвало да се разглежда като част от законодателната и от изпълнителната власт. При изпълнението на консултативните си функции той разглеждал не само правни въпроси, но и съображения за целесъобразност. Консултативното становище по Законопроекта за проектиране на транспортната инфраструктура касаело нормативната уредба на производството за вземане на решения във връзка с проектирането на ж.п. линията *Betuweroute*, като Държавният съвет препоръчал приемането на специална процедура, позволяваща бързо осъществяване на проекти с национално значение, и изричното упоменаване в закона на трасето на линията. Членовете на състава по делото на жалбоподателите били обикновени съветници, което пораждало обективно оправдани опасения, че се чувстват обвързани от становището, дадено от Държавния съвет по законопроекта, в чието приемане, при това, председателят на състава участвал. Мерките, взети от Държавния съвет за съобразяване с решението *Прокола*, не били формулирани с достатъчна точност и не били достъпни, тъй като били формулирани в министерски меморандум до долната камара на парламента, след като решенията по жалбите срещу идейния проект вече били взети, и по-късно в публикувания през 2001 г. годишен доклад на Държавния съвет за 2000 г., вместо в достъпен за всички нормативен акт. При това те се прилагали само при изразено от жалбоподател съмнение, а не служебно.

177-183. Правителството подчертава, че Държавният съвет е разполагал с консултативни правомощия във връзка с изготвянето на законопроекта, но не и на идейния проект на и решението за определяне на трасето на ж.п. линията, срещу които Отделът за административно правораздаване разглеждал жалби. При това в производството той проверявал само тяхната законосъобразност, а не и целесъобразност. Жалбоподателите погрешно тълкували връзката между Закона за проектиране на транспортната инфраструктура, съответно становището на Държавния съвет по него, и производството по разглеждане на техните жалби, което не включвало проблеми, преди това обсъждани от Държавния съвет.

184-189. Становища по настоящото дело са представили правителствата на Италия и на Франция.

Според италианското правителство следва да се прави разграничение между абстрактното преценяване на една правна разпоредба, каквото е консултативното становище и каквото нямало пречка да се прави повече от веднъж, и преценката за прилагането ѝ в конкретен случай. Изискването за безпристрастност не позволявало един и същи съдия да преценява два пъти

⁶ *McGonnell v. the United Kingdom*

конкретни факти, но нямало пречка да преценява абстрактна разпоредба в различни индивидуални случаи.

Френското правителство отбелязва, че Държавният съвет на Франция упражнява едновременно консултативни и правораздавателни функции, които не могат да бъдат отделени една от друга и затова съдия, участвал по някакъв начин в изработването на едно административно решение, което впоследствие е атакувано пред него, следва да се оттегли от случая. Обстоятелството, че един и същи правен въпрос е бил поставен пред Държавния съвет първо в консултативното, а след това и в правораздавателното му качество, само по себе си не представлявало обективно основание за съмнение у жалбоподателя относно безпристрастността на Съдебния отдел, предвид независимостта на Съвета в двете му качества. Безпристрастността на орган, съчетаващ консултативни и правораздавателни функции, не поставяла проблем, когато е дадено становище само по правен въпрос. Ако е дадено становище по фактически въпрос, преценката дали жалбоподателят може да има обективно оправдани опасения за предубеденост зависела от конкретните обстоятелства на всеки случай.

“190. Съдът припомня установената си практика, че при преценката дали един правораздавателен орган е “независим” по смисъла на чл. 6, т. 1 трябва да се вземат предвид, *inter alia*, редът за назначаване на неговите членове и продължителността на мандата им, съществуването на гаранции срещу външен натиск и въпросът дали той оставя впечатление за независимост.

191. Що се отнася до изискването за “безпристрастност” по смисъла на чл. 6, т. 1, то има два аспекта. Първо, съдът трябва да е субективно свободен от лична предубеденост и пристрастност. Второ, той трябва да е безпристрастен и от обективна гледна точка, което означава, че трябва да предлага достатъчни гаранции за да бъде изключено всяко основателно съмнение в това отношение. С оглед на обективния критерий трябва да се установи дали, като се изключи личното поведение на съдиите, съществуват установими факти, които могат да породят съмнения в тяхната безпристрастност. В това отношение дори външното впечатление може да бъде от определено значение. Става дума за доверието, което съдилищата трябва да вдъхват в обществото и най-вече в страните в производството (виж решението от 26.02.2002 г. по делото *Морис с/у Обединеното кралство*⁷, ECHR 2002-I, § 58).

192. Понятията за независимост и обективна безпристрастност са тясно свързани и поради това Съдът ще ги разгледа едновременно, така както се отнасят към настоящия случай (виж решението от 25.02.1997 г. по делото *Финдли с/у Обединеното кралство*⁸, *Reports of Judgments and Decisions* 1997-I, стр. 281, § 73).

193. Въпреки нарастващото значение на концепцията за разделението на властите между политическите органи на управление и органите на съдебната власт в практиката на Съда (виж решението от 28.05.2002 г. по делото *Стафорд с/у Обединеното кралство*⁹ [GC], ECHR 2002-IV, § 78), нито чл. 6, нито друга разпоредба на Конвенцията изисква от държавите да се съобразяват с каквито и да е конституционни теории по отношение на допустимите предели на взаимодействие между властите. Въпросът винаги е дали в конкретния случай са изпълнени изискванията на Конвенцията. Ето защо настоящият случай не налага прилагането на определена конституционноправна теория по отношение на статута на Държавния съвет на Холандия. Съдът е изправен основно пред въпроса

⁷ *Morris v. the United Kingdom*

⁸ *Findlay v. the United Kingdom*

⁹ *Stafford v. the United Kingdom*, решение на Голямото отделение

дали, в конкретните обстоятелства на случая, Отделът за административно правораздаване е оставял изискването “впечатление” за независимост или изискваната “обективна” безпристрастност (виж цитираното решение по делото *Макгонъл с/у Обединеното кралство*, § 51).

194. За преценката дали в даден случай е налице основателна причина за опасение, че тези изисквания не са спазени, становището на страната е важно, но не е решаващо. Решаващото е дали това опасение може да се приеме за обективно оправдано (виж, *mutatis mutandis*, решението от 24.05.1989 г. по делото *Хаушилд с/у Дания*¹⁰, А.154, стр. 21, § 48).”

195. Предвид реда и условията за назначаване на членовете на Държавния съвет и продължителността на техните мандати и при отсъствието на индикации за липса на достатъчни и подходящи гаранции срещу възможен външен натиск, Съдът не открива в твърденията на жалбоподателите нищо, което да обоснове тяхната загриженост по отношение на независимостта на Държавния съвет и неговите членове, още повече че този конкретен въпрос не е бил повдигнат при направения от г-н и г-жа Реймейкърс отвод.

Няма и индикации някои от членовете на състава на Отдела за административно правораздаване да са били субективно предубедени или пристрастни при разглеждането на възраженията на жалбоподателите срещу решението за определяне на трасето на ж.п. линията. По-специално, жалбоподателите не твърдят участието на председателя на състава в приемането на консултативното становище по Законопроекта за проектиране на транспортната инфраструктура действително да е довело до пристрастност от негова страна.

“196. Въпреки това, както е посочено и в цитираното по-горе решение *Прокола с/у Люксембург*, последователното упражняване на консултативни и правораздавателни функции от един и същ орган може при определени обстоятелства да повдигне проблем по чл. 6, т. 1 от Конвенцията по отношение на обективната безпристрастност на органа. В този контекст Съдът подчертава отново, че за правораздавателните органи е решаващо да вдъхват доверие и сигурност.”

197. Правителството обърна внимание на Съда за предприетите от Държавния съвет мерки с оглед на решението *Прокола с/у Люксембург*. Ако жалбата повдига въпрос, изрично засегнат в дадено консултативно становище, по искане на заинтересуваната страна съдията, който е участвал в изработването му, се отстранява от състава.

198. Съдът не е уверен, че тези мерки могат да гарантират изпълнение на изискването за “безпристрастен съд” по смисъла на чл. 6, т. 1 във всички конкретни производства. Неговата задача обаче не е да се произнася по принцип за съвместимостта на холандското законодателство с Конвенцията, а да прецени в конкретните обстоятелства по случая дали фактът, че институционалното устройство на Държавния съвет е позволило някои от съветниците да упражняват едновременно консултативни и съдебни функции, е съобразен с изискването за “обективна” безпристрастност по смисъла на чл. 6, т. 1.

199. В настоящия случай пленарният състав на Държавния съвет е дал становище по Законопроекта за проектиране на транспортната инфраструктура, а подадените жалби са били срещу решението за определяне на трасето на ж.п. линията, което е взето по реда на приетия закон. Предходните жалби срещу

¹⁰ Hauschildt v. Denmark

идейния проект не са предмет на разглеждане, тъй като се основават на други нормативни актове.

200-201. Съдът е на мнение, че за разлика от случаите по споменатите дела *Прокола с/у Люксембург* и *Макгонъл с/у Обединеното кралство*, в настоящия случай няма идентичност между предмета на дадените консултативни становища относно законопроекта и на последвалите производства по жалбите срещу решението за определяне на трасето на ж.п. линията.

Въпреки че тя е била спомената от Държавния съвет в консултативното му становище, това не може разумно да се интерпретира като изразяване на мнение или предварително разрешаване на въпросите, по които впоследствие отговорните министри са се произнесли в спорното решение за определяне на трасето ѝ. В пасажите от становището, в които се споменава ж.п. линията, се е препоръчвало отстраняването на неясноти в определени разпоредби на законопроекта, предназначени да се прилагат спрямо два големи инфраструктурни проекта от този период, единият от които е бил именно нейното изграждане. Съдът не може да се съгласи с жалбоподателите, че като е предложил на правителството в законопроекта изрично да се посочат началната и крайната точка на тази ж.п. линия, Държавният съвет е определил или е изразил позиция, или по някакъв друг начин е предрешил точното ѝ трасе.

202. При това положение Съдът счита, че опасенията на жалбоподателите относно независимостта и безпристрастността на Отдела за административно правораздаване не могат да се считат за обективно оправдани. Следователно, не е извършено нарушение на чл. 6, т. 1 от Конвенцията.¹¹

¹¹ Решението е взето с мнозинство от 12 гласа срещу 5.