

## Европейски съд по правата на човека

**Кьониг срещу Федерална република Германия**  
(Konig v. Federal Republic of Germany)  
6232/73

Решение от 28.06.1978 г.

(резюме)\*

**чл. 6, т. 1** – разумна продължителност на делото, граждански права и задължения

Значението на понятието "граждански права и задължения" по Конвенцията е автономно по отношение на значението му по вътрешното право. Дали едно право е гражданско по смисъла на Конвенцията, трябва да се определя - според вътрешното законодателство на отговарящата държава - не с оглед на правната му квалификация, а на материалното му съдържание и на действието му. Във ФРГ управляването на частна клиника е търговска дейност и се осъществява в частния сектор чрез сключването на договори с пациентите. Контролът, осъществяван от властите в обществен интерес, не може сам по себе си да доведе до извода, че се касае за публичноправна дейност. Лекарската професия във ФРГ е свободна професия. Лекарят обслужва пациентите си въз основа на договор с тях. Отговорността на медицинската професия към обществото не променя частния характер на дейността. Въпреки че в случая споровете касаят административни мерки, взети при упражняване на държавна власт, и че по тях се произнасят административни съдилища, съществен е фактът, че те имат за предмет "определянето" на права от частен характер. Поради това чл. 6, т. 1 е приложим към производството относно правото да се продължи практикуването на лекарската професия и управлението на клиниката. Вътрешните съдилища не са водили процеса с нужната експедитивност - нарушение на изискването за гледане на делото в разумен срок.

### Факти по делото

Жалбоподателят бил собственик на клиника, която управлявал сам и в която бил и единственият лекар. През октомври 1962 г. местната медицинска асоциация сезирала Трибунала за медицинската професия, прикрепен към Франкфуртския административен съд, във връзка с допуснати от д-р Кьониг нарушения на правилата за професионално поведение и през юли 1964 г. той бил обявен за недостоен да упражнява професията. Той обжалвал пред Окръжния трибунал за медицинската професия към Апелативния административен съд в Хесен. Жалбата му била оставена без уважение през октомври 1970 г. Съгласно вътрешното законодателство, обявяването на лекар за недостоен да упражнява професията, не означава автоматично и отнемане на разрешението му да практикува. Такова отнемане се постановява от друг, административен орган -

---

\* 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.

Regierungspräsident, който е компетентен да отнема и разрешение за управление на клиника. Решенията му подлежат на обжалване пред административните съдилища, но задължителна предпоставка за такова съдебно обжалване е предварителното подаване на възражение пред самия него. През 1967 г. на жалбоподателя било отнето разрешението за функциониране на клиниката, а през 1971 г. - разрешението му да упражнява лекарската професия. Той подал възражения срещу тези актове пред постановилия ги орган, съответно на 13 юли 1967 г. и на 18 май 1971 г. Те били отхвърлени и д-р Кьониг обжалвал пред компетентния Франкфуртски административен съд, съответно пред специализираните 4-то и 2-ро отделения. Към момента на процедурите в Страсбург производствата по жалбите му били все още висящи, съответно от 9 ноември 1967 г. и 20 октомври 1971 г. През 1972 г. срещу него било образувано и наказателно производство, между другото и за незаконно упражняване на професията.

По вътрешното законодателство, постоянната медицинска практика се счита за свободна професия, като за упражняването ѝ се изисква административно разрешение. Медицинската практика се осъществява включително и под контрола на професионални органи, установени от закона - медицински асоциации, към които задължително принадлежат всички практикуващи лекари, и професионални трибунали, прикрепени към административните съдилища. Управлението на клиника, за което също се изисква специално разрешение, се счита за търговска дейност и не е задължително да се осъществява от лекар. Задължително е обаче да се вземат всички необходими организационни и кадрови мерки, за да се обезпечи лечението на пациентите в клиниката.

### **Резюме на решението на Европейския съд**

Жалбоподателят се оплаква от продължителността на производството по жалбите му срещу отнемането на разрешенията, която според него е в нарушение на изискването на чл. 6, т. 1 за разумен срок. Той не прави оплаквания, свързани с предприетите срещу него дисциплинарно и наказателно производства.

"Съдът отбелязва най-напред, както не се и оспорва, че според законодателството на отговарящата държава, действията, предприети от жалбоподателя пред германските съдилища, засягат "права". Разликата в становищата на Комисията и на правителството е свързана само с въпроса дали в настоящия случай се касае за спорове относно граждански права по смисъла на чл. 6, т. 1 от Конвенцията. Комисията и правителството са съгласни, че понятието "граждански права и задължения" не може да се тълкува единствено с оглед на вътрешното право на държавата-ответник. Проблемът за "автономността" на значението на изразите, използвани в Конвенцията, по отношение на значението им според вътрешното законодателство, вече е бил поставян пред Съда в няколко случая". Както е приел за понятията "обвинение" и "наказателно", "Съдът вече е признал имплицитно, че понятието "граждански права и задължения" е автономно (решението по делото [Рингайзен](#))". "Съдът потвърждава тази си практика по настоящия повод. Той счита, че същият принцип на "автономност" е приложим и към въпросното понятие; всяко друго решение би могло да доведе до резултати, несъвместими с предмета и целта на Конвенцията. Макар и да заключава, че понятието "граждански права и задължения" е автономно, Съдът не счита, че законодателството на отговарящата държава е без значение в този контекст. Дали едно право да бъде или да не бъде считано за гражданско по смисъла на този

израз в Конвенцията, трябва да се определя - според вътрешното законодателство на отговарящата държава - не с оглед на правната му квалификация, а на материалното му съдържание и на действието му. При упражняването на своите контролни функции, Съдът трябва да взема предвид също предмета и целта на Конвенцията и националните правни системи на другите договарящи се държави." Съдът припомня заключенията си относно приложното поле на чл. 6, т. 1, направени по делото *Рингайзен* - не е необходимо и двете страни по спора да са частни лица, нито са решаващи характерът на относимото към него законодателство и на органа, на който е предоставена юрисдикция. "Ако е налице спор между частно лице и държавен орган, не е от решаващо значение, следователно, дали последният е действал като частен субект или в суверенното си качество. И така, за да се установи дали един спор засяга определянето на гражданско право, от значение е единствено характерът на разглежданото право."

Съдът отбелязва, че жалбите на г-н Кьониг пред германските административни съдилища не са касаели правото да получи разрешение за управляване на клиника и за упражняване на лекарска професия, а правото му да продължи професионалната си дейност, за която вече е имал необходимите разрешения. При успешен изход, той не би получил нови разрешения, а би било отменено тяхното отнемане. ... "Затова остава да се установи дали правото на д-р Кьониг да продължи да управлява частната клиника и правото му да продължи да упражнява лекарска професия са граждански права по смисъла на чл. 6, т. 1. Съдът отбелязва, че във ФРГ управляването на частна клиника е в определени аспекти търговска дейност, извършвана с цел печалба.... Тази дейност се осъществява в частния сектор чрез сключването на договори между клиниката и нейните пациенти и наподобява упражняването на едно частно право, сродно в някои отношения с правото на собственост. Частните клиники са безспорно обект на контрол, осъществяван от властите в обществен интерес, с цел, *inter alia*, защита на здравето. Надзорът в обществен интерес ... не може, сам по себе си, да доведе до извода, че управляването на частна клиника е публичноправна дейност." Съдът напомня в този контекст делото *Рингайзен*, по което, въпреки надзора от страна на публичните власти, е заключил, че разглежданото право има гражданскоправен характер. "Лекарската професия се нарежда, във ФРГ, между традиционните свободни професии. Дори в рамките на националната здравна система, лекарската професия не е държавна служба: веднъж получил разрешение, лекарят е свободен да практикува или да не практикува и осигурява обслужване на пациентите си въз основа на договор, сключен с тях. Отговорността, която медицинската професия носи към цялото общество, не променя частния характер на дейността на практикуващия лекар: макар и от огромно значение от социална гледна точка, тази отговорност е акцесорна в неговата дейност и има еквивалент в други професии, чийто характер е безспорно частен. При тези условия, не е от голямо значение, че в случая споровете касаят административни мерки, взети от компетентните органи при упражняване на държавна власт. Не се явява от значение и това, че по силата на законодателството на отговарящата държава, по тези дела се произнасят административни съдилища и го правят в производство, в което съдът е натоварен с разследването и с провеждането на процеса. Единственото, което е от значение по чл. 6, т. 1 от Конвенцията, е фактът, че въпросните спорове имат за предмет определянето на права от частен характер. Тъй като счита правата, засегнати от решенията за отнемане и представляващи предмет на споровете пред административните съдилища, за частни права, Съдът заключава, че чл. 6, т. 1 е приложим, без да е

необходимо в настоящия случай да решава дали понятието "граждански права и задължения" по смисъла на тази разпоредба се разпростира и извън правата с частен характер."

Пред Европейската комисия, жалбоподателят е поддържал алтернативно, че предвид упреците към професионалното му поведение, довели до отнемане на разрешенията му, той всъщност е бил изправен пред "наказателно обвинение". Съдът приема, че тъй като това твърдение се основава на същите факти, както и твърдението, че се касае за "гражданско право", не е налице отделно оплакване, а по-скоро правен довод. Той приема, че не е необходимо да преценява дали в този случай т. 1 на чл. 6 е приложима и в частта си, отнасяща се до "наказателно обвинение". "Защото, въпреки че изискванията на чл. 6 по отношение на спорове относно граждански права не са толкова строги, колкото са по отношение на наказателни обвинения, тази разлика не е от значение тук: всички производства, за които се отнася чл. 6, са подчинени на изискването за "разумен срок", чието спазване от страна на германските съдилища остава да бъде разгледано."

"По отношение на периода, за който се прилага чл. 6, Съдът е приемал, че при наказателни обвинения този период обхваща цялото производство, включително и производството по обжалване. Положението - както впрочем правителството се съгласява - не е различно в случай на спорове относно граждански права и задължения, за които чл. 6, т. 1 по същия начин изисква да е налице - в първата инстанция, в апелативното или в касационното производство - определяне. Разумният характер на продължителността на производството, обхванато от чл. 6, т. 1, трябва да бъде преценяван във всеки отделен случай с оглед на конкретните му обстоятелства." Съдът припомня, че за да установи дали е спазено изискването за разумен срок при наказателни производства, е вземал предвид фактори като сложността на случая, поведението на жалбоподателя и начина, по който административните и съдебните органи са водили процеса (делата *Ноймайстер*, *Рингайзен*). Той приема, че "същите критерии трябва да бъдат използвани в настоящия случай като основа при разглеждането на въпроса дали продължителността на производствата пред административните съдилища са надхвърлили разумния срок, предписан от чл. 6, т. 1."

Производство във връзка с отмяната на разрешението за управление на клиниката.

"Това производство, което е започнало на 13 юли 1967 г., когато жалбоподателят е подал възражение срещу отнемането на разрешението, все още не е приключило: Апелативният административен съд в Хесен все още не се е произнесъл по жалбата на д-р Кьониг срещу решението от 22 юни 1977 г. на 4-то отделение на Франкфуртския административен съд. Очевидно, както признава и правителството, фактът, че повече от 10 години и десет месеца са изминали, без да е постановено решение по съществуващото на делото, и че е било необходимо да се чака почти десет години за решението на първата инстанция, е повод за сериозно безпокойство. Истина е ..., че 4-то отделение на Административния съд е срещнало сериозни трудности при издирване на свидетели, няколко от които междувременно били сменили името или адреса си. Правителството обаче съвсем не е твърдяло, че случаят е повдигнал особено сложни фактически или правни въпроси." Съдът отчита, че неколкостепенната смяна на адвокатите-пълномощници на жалбоподателя, която е била негово право, не е и причинила съществено забавяне. "Съдът също така смята, че някои от забавянията са последвали по необходимост от различните жалби и молби на жалбоподателя и застъпването на производствата, образувани по тях. Независимо от това, Съдът отбелязва, че тези

молби са били подадени след ... продължило шест години производство и по време, когато д-р Кьониг вече от две години е бил лишен от разрешението си за упражняване на практика." При това само две от тях са причинили истинско прекъсване на производството по смисъла на закона. Съдът отчита и известното забавяне, което жалбоподателят е причинил с несвоевременни доказателствени искания. "Предвид удивителната продължителност на производството, Съдът разгледа всяка подробност от провеждането на делото от 4-то отделение." Той отбелязва, че размяната на писмени изложения, с която е започнала процедурата, е отнела близо 17 месеца и че никакви процесуални действия не са били извършени чак до август 1969 г., извън издирването на адресите на някои свидетели и изискването на преписките от професионалните съдилища. При това, 17 месеца са изминали преди тези преписки да бъдат изискани, въпреки очевидната им връзка с делото. От друга страна, изпращането на досието по делото на органите и съдилищата, до които жалбоподателят е отправял различните си молби и жалби, е причинило значителна загуба на време. Доколкото за компетентните органи е било необходимо да имат на разположение цялото досие, би било желателно да се разгледа възможността за изготвяне на копие. Също така трябва да се отбележи, че ... повече от седем години след като е било сезирано, 4-то отделение е решило да отложи произнасянето си до приключване на делото относно отнемането на разрешението за практикуване, което е било висящо от повече от три години пред 2-ро отделение на същия съд. Това решение е било взето, след като са били постановени три определения относно доказателствата, които следвало да бъдат представени от страните, и след изслушването на многобройни свидетели. Всъщност, Съдът не вижда какво е очаквало 4-то отделение, което е било в състояние да отхвърли жалбата на базата на доказателствата, събрани между ноември 1969 г. и август 1974 г., от изхода на производството пред 2-ро отделение. В тази връзка Съдът напомня, че последното производство е било спряно на 25 септември 1973 г., за да се изчака изходът от наказателното производство, и е било възобновено едва на 30 юни 1975 г. Съдът заключава, че при тези обстоятелства 4-то отделение не е имало достатъчно основание за удължаване на производството по този начин, дори ако се вземе предвид съгласието на жалбоподателя. След цялостна преценка на различните фактори, Съдът заключава, че забавянията, причинени от затрудненията в съдебното дирене и от поведението на жалбоподателя, не оправдават сами по себе си продължителността на производството. Без да придава решаващо значение на едно или друго отделно действие, предприето от 4-то отделение, Съдът всъщност е на мнение, че основната причина за продължителността на производството се крие във воденето на процеса. Съдът намира, че за 4-то отделение е било възможно да приключи производството в един по-ранен момент. Вземайки предвид факта, че производството е започнало на 13 юли 1967 г. и е приключило на 22 юни 1977 г., Съдът заключава, че "разумният срок", предвиден от чл. 6, т. 1 е бил надхвърлен." Макар и да отчита, че жалбата е спряла изпълнението на акта за отнемане на разрешението и че това принципно има отношение към преценката за "разумен срок", Съдът приема, че "общото времетраене на производството и продължителното състояние на несигурност, в което се е намирал жалбоподателят", не му позволяват да промени извода си.

Производство относно отнемането на разрешението за практикуване.

То е започнало на 18 май 1971 г., когато жалбоподателят подал възражение пред постановилия го орган. 2-ро отделение се произнесло на 9 юни 1976 г., т. е. след повече от 5 години, а Апелативният административен съд в Хесен - на 2 май

1978 г. "Въпреки че продължителността на това конкретно производство не е толкова голяма, колкото тази на делото по повод отмяната на разрешението за функциониране на клиниката, Съдът я намира за също толкова сериозна. Това дело изглежда по-малко сложно от делото пред 2-ро отделение на Административния съд ... Що се отнася до връзката между двете дела, с която правителството се обосновава, трябва да се отбележи, че това не може да е създадо никакви усложнения за 2-ро отделение: напротив, то е могло да се възползва от резултатите на съдебното дирене, проведено от 4-то отделение, производството пред което е продължавало вече почти четири години към момента на жалбата на д-р Кьониг срещу отнемането на разрешението за практикуване. Поведението на д-р Кьониг по делото пред 2-ро отделение се различавало от поведението му пред 4-то отделение в малко отношения. Съдът първо отбелязва, че жалбоподателят е сменил адвоката си за пръв път ... 16 месеца след началото на производството." И тук той правил отводи и подавал конституционни жалби срещу продължителността на производството. Не е причинил забавяне във връзка с доказателствените си искания, но с поведението си определено е допринесъл за удължаване на производството. Съдът отбелязва по-специално, че забавянията, които правителството приписва на смяната на адвокати, изглеждат по-сериозни в това дело. "Що се отнася до процедурата, следвана от Франкфуртския административен съд, фактът, че не е съединил делата по отмяната на разрешението за практикуване и по отмяната на разрешението за управление на клиниката, безспорно е удължило двете дела. Съдът отбелязва освен това, че в апелативното производство двете дела са били разпределени на едно и също отделение на Хесенския апелативен административен съд. Разглеждайки по-нататък самото водене на процеса от 2-ро отделение, Съдът отбелязва, че съставът не е бил особено загрижен за придвижването на производството." Единственото, което е предприел за близо 4 години, преди да насрочи първото открито заседание, е било да изиска административната преписка и някои наказателни преписки и да привлече медицинската асоциация. "Наистина, на 14 септември 1972 г. съдът е предложил на страните да сключат спогодба, но след по-малко от месец д-р Кьониг отхвърлил това предложение. Освен това, Съдът отбелязва, както и Комисията, че 2-ро отделение е чакало повече от 10 месеца преди да реши да привлече местната медицинска асоциация, чиито искания, все пак, са иницирали производството пред професионалните трибунали и впоследствие са довели до отнемане на разрешенията. От друга страна, значителни забавяния са били причинени от изпращането на делото на органите и съдилищата, до които жалбоподателят е отправял различните си молби и жалби. Въпреки това, основната причина за забавянето на това производство е спирането му ... с цел да се изчака изходът от наказателното производство, предприето срещу д-р Кьониг още на 27 юли 1972 г. Макар и осъждането на д-р Кьониг да е можело да се отрази при разглеждането на делото, висящо пред 2-ро отделение, Съдът отбелязва, че обвиненията срещу жалбоподателя са се отнасяли до събития, осъществили се може би отчасти преди решението на Regierungspräsident по възражението, но във всеки случай след отнемането на разрешението за практикуване. От друга страна, въпреки че 2-ро отделение на няколко пъти искало справка за състоянието на наказателното производство, то не е направило своевременно съответните заключения от предоставената му информация." Макар и да е узнало, че приключването на наказателното дело ще се забави много, му е трябвала повече от година, за да реши да не го изчаква. "По мнение на Съда, спирането на производството пред

Втори състав за повече от двадесет и един месеца не е било оправдано при обстоятелствата по делото. При една цялостна преценка на различните фактори и вземайки предвид какво е било заложено на карта в това производство - самият професионален поминък на д-р Кьониг, Съдът счита, че независимо от забавянията, вменими на поведението на жалбоподателя, разглеждането на случая не е било проведено с необходимата бързина." Жалбоподателят на два пъти е искал възобновяване на суспендиращия ефект на жалбата си срещу отнемането на разрешението за практикуване. 2-ро отделение, а след това и Хесенският апелативен административен съд, отхвърлили тези молби с мотивирани решения, които засягали съществуването на делото; нещо повече - производството по втората молба продължило общо повече от 15 месеца. Съдът не изключва възможността съществуването на такава процедура да има значение при преценката относно продължителността на основното производство. Въпреки това, с оглед на гореспоменатите обстоятелства, съществуването на тази процедура не може в настоящия случай да окаже влияние върху цялостната преценка на факторите, взети предвид от Съда. Следователно, Съдът счита, че в този случай "разумният срок", предвиден от чл. 6, т. 1, е бил надхвърлен."