

Европейски съд по правата на човека

Пиермон срещу Франция
(Piermont v. France, A-314)

Жалби №№ 15773/89 и 15774/89

Решение от 27 април 1995 г.

*(резюме)**

Чл. 2 от Протокол № 4: свобода на придвижване; **чл. 10:** свобода на изразяването на мнение; **чл. 14** във връзка с чл. 10: забрана на дискриминацията при упражняване на правата по Конвенцията

Преминаването на едно лице през имиграционния контрол на летището не означава, че то е законно допуснато на територията на съответната държава, което е условие за прилагането на чл. 2 от Протокол № 4. Пътникът подлежи на проверки, докато са намира в периметъра на летището.

Лицето, което не е съгласно с официалните идеи и позиции, следва да има възможност да намери място на политическата арена, а свободата на изразяване е особено важна за избрания представител на народа.

Заповедта за забрана за влизане на територията на дадена държава може да съставлява и намеса при упражняването на правото, гарантирано от чл. 10

Факти по делото

Г-жа Дороте Пиермон, германска гражданка, отдавна била природозащитничка и пацифистка. Към момента, за който се отнася делото, тя била член на Европейския парламент.

По покана на президента на Фронта за освобождение на Френска Полинезия, жалбоподателката пребивавала на територията на Полинезия от 24 февруари до 3 март 1986 г., по време на предизборна кампания.

Веднага след като слезла от самолета, представители на летищната и граничната полиция, действащи по заповед на главния пълномощник на Франция във Френска Полинезия, поискали от нея да прояви дискретност при всички свои изявления по френски вътрешни въпроси, като в противен случай рискувала да бъде експулсирана.

На 28 февруари 1986 г. г-жа Пиермон взела участие в митинг, а на 1 март се присъединила към около 900 души в традиционния марш, организиран от движенията за независимост и противоядрените движения. По време на тази

* 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.

демонстрация, която се състояла без инциденти, жалбоподателката заклеила продължаването на ядрените опити и френското присъствие в Тихия океан, споменала за предупреждението, което полицията ѝ направила на летището, и заявила, че френското присъствие е намеса в делата на полинезийците. Съобщила, че тъй като цялата полинезийска преса била против тенденцията за независимост и подкрепяла ядрените опити, германските “Зелени” решили да дарят един милион CFP франка на Полинезийския освободителен фронт за основаването на “вестник, който ще казва истината”.

На следващия ден главният пълномощник издал заповед за експулсиране на жалбоподателката и за забрана за ново нейно влизане на територията. В заповедта се казвало, че всички чужди граждани са длъжни да поддържат известна степен на неутралност спрямо всяка френска територия, на която пребивават, а въпреки устното ѝ предупреждаване г-жа Пиермон била заявила по време на демонстрацията, че Франция се намесва в делата на Полинезия. Изтъквало се, че тези изявления представляват нападка срещу френската политика. Заповедта била връчена на жалбоподателката на 3 март 1986 г., когато тя вече била на борда на самолета на път за Нова Каледония.

На 15 април 1986 г. г-жа Пиермон подала две молби до Административния съд в Папеете, с които поискала спиране на изпълнението на заповедта и нейната отмяна. Съдът отхвърлил първата молба, но на 23 декември 1986 г. уважил втората поради злоупотреба с власт. Отбелязал, че представителят на държавата на тази територия разполага с широка дискреция, която трябва да упражнява така, че да се уважават свободите на придвижване и на изразяване, гарантирани не само от правото на Европейската общност, но и от конституцията и от общите принципи на правото, които Франция прилагала както спрямо своите граждани, така и спрямо чужденците, чието присъствие на френска територия не съставлява опасност за обществения ред. Приел, че изявленията на молителката по никакъв начин не са били антидържавни и не са могли сами по себе си да представляват сериозна заплаха за обществения ред, поради което не можели да оправдаят приложената мярка. Освен това, мярката била взета точно когато засегнатото лице се готвело да напусне територията по своя воля и поради това не можела да бъде от съществено значение за поддържане на реда.

На 16 март 1987 г. министърът за отвъдморските департаменти и територии направил искане до Държавния съвет за отмяна на решението на Административния съд, което било уважено на 12 май 1989 г. Държавният съвет приел, че изявленията на г-жа Пиермон са били “враждебни към френската отбранителна политика и към целостта на френската територия” и преценката на главния пълномощник, че действията ѝ заплашвали обществения ред, не представлявала “очевидно погрешна преценка”.

След като напуснала Полинезия на 3 март 1986 г., г-жа Пиермон отпътувала за Нова Каледония по покана на местни избрани представители. На 4 март тя пристигнала на летище Нумея. След като преминала заедно с другите пътници през имиграционния контрол и паспортът ѝ бил подпечатан, служител на полицията я спрял и я отвел в един офис в сградата на летището, където я държали до отпътуването ѝ.

Около четиридесет активисти - известни лоялисти, били предупредени за идването на жалбоподателката и я очаквали, за да изразят несъгласието си с присъствието ѝ на територията. При наличието на риск за конфронтация и след неуспешни опити за помиряване, главният пълномощник издал заповед, с която забранил влизането на г-жа Пиермон на територията на Нова Каледония. Мотивирал се с издадената от главния пълномощник на Френска Полинезия заповед за експулсиране и забрана за ново влизане на жалбоподателката, както и с това, че присъствието ѝ на територията на Нова Каледония и зависимите територии, особено по време на избирателна кампания, пораждало и било вероятно да породи обществени безредици. Заповедта била връчена на жалбоподателката около 18,30 ч. Към полунощ тя била качена на самолет за Токио, като паспортът ѝ отново бил надлежно подпечатан.

На 23 април 1986 г. г-жа Пиермон подаде молба до Административния съд в Нумея за отмяна на заповедта. С решение от 24 декември 1986 г. съдът я отменил поради липса на мотиви. Позоваването на заповедта на главния пълномощник на Френска Полинезия, чийто текст не бил нито инкорпориран в обжалваната заповед, нито приложен към нея, не можело да съставлява мотив. Издателят на заповедта не бил изпълнил изискването да я мотивира, ограничавайки се да заяви, че присъствието на г-жа Пиермон поражда и е вероятно да породи обществени безредици, без да посочи фактите, на които се основава мярката.

На 16 март 1987 г. министърът за отвъдморските департаменти и територии оспорил това решение пред Държавния съвет. С решение от 12 май 1989 г. Държавният съвет го отменил, като отбелязал, че закононото изискване за мотивиране на акта не се прилага по отношение на Нова Каледония и зависимите територии. Освен това, главният пълномощник не бил направил “очевидно погрешна преценка”, като намерил, че присъствието на г-жа Пиермон би представлявало заплаха за обществения ред, предвид действията ѝ през предходните дни и безпокойството, предизвикано от новината за нейното пристигане.

На 23 ноември 1994 г. главният пълномощник по свой почин отменил заповедта от 4 март 1986 г., с мотива, че вече не съществувала никаква причина за противопоставяне срещу влизането на г-жа Пиермон в Нова Каледония.

Отвъдморските територии на Франция са неразделна част от нейната територия. Поради установения в конституцията ѝ принцип за “специфичност на законодателството” обаче, нормативните актове се прилагат по отношение на тях само ако това е предвидено изрично или ако нормативният акт е промулгиран там. При депозирането на документите си за ратифициране на Конвенцията и на Протокол № 4 на 3 май 1974 г., Франция е декларирала, че те се прилагат спрямо “цялата територия на Републиката, като по отношение на отвъдморските територии се вземат предвид местните изисквания, съгласно чл. 63¹ от Конвенцията”.

Тъй като действащата в метрополията Наредба за чужденците от 1945 г. не била промулгирана в отвъдморските територии, спрямо тях се прилагал Законът за чужденците от 3 декември 1849 г., чийто чл. 7 гласял: “Министърът на вътрешните работи може, като мярка по опазването на обществения ред, да поиска от всеки пътуващ или пребиваващ във Франция чужденец да напусне незабавно френската

¹ След изменението на Конвенцията с Протокол № 11 – чл. 56.

територия, като бъде ескортиран до границата”. В отвъдморските територии правомощията на министъра на вътрешните работи се изпълнявали от главния пълномощник на Републиката там.

По времето, за което се отнася делото, правомощията на Държавния съвет за контрол върху експулсирането или забраната за влизане на френска територия били ограничени до установяването дали е налице “очевидно погрешна преценка”.

Резюме на решението на Европейския съд

I. Относно твърдените нарушения на [чл. 2 от Протокол № 4](#)

Жалбоподателката се оплаква от мерките, наложени ѝ във Френска Полинезия и Нова Каледония. Твърди, че те са нарушили правото ѝ на свобода на придвижване, гарантирано от чл. 2 от Протокол № 4.

A. Мярката, наложена във Френска Полинезия

Г-жа Пиермон поддържа, че след като е влязла законно във Френска Полинезия, е имала право на свобода на придвижване в нея. Заповедта за експулсиране, обявена за незаконосъобразна от Административния съд в Папеете, не можела да има каквито и да било последици по отношение на законността на пребиваването ѝ на архипелага. Макар заповедта да ѝ била връчена при напускане на полинезийската територия, тя претърпяла намеса, която не отговаряла на изискванията на чл. 2, т. 3 от Протокол № 4. Въпреки изборителната кампания, обстановката в Полинезия не била напрегната, а и изявленията ѝ нямали антидържавен характер, който да застраши обществения ред.

Правителството твърди, че от гледна точка на чл. 2 от Протокол № 4 Полинезия е територия, отделна от Франция, по две причини: Първо, по силата на принципа за “специфичност на законодателството”, отвъдморските територии имали правна система, различна от тази на метрополията. Второ, от [чл. 5, т. 4 от Протокол № 4](#) следвало, че от момента на връчване на заповедта за експулсиране жалбоподателката вече не се е намирала на законно основание в Полинезия.

Като алтернатива, ако се приеме приложимост на чл. 2, правителството поддържа, че при всички случаи не е налице нарушение на правото на свобода на придвижване. Г-жа Пиермон не пътувала към или от мястото, където заседава Европейският парламент, така че не можела да се позовава на имунитет. Що се отнася до правото на Общността, то не гарантирало каквото и да било право на свобода на придвижване в отвъдморските територии на работници (дори и жалбоподателката да попадала в тази категория), които са граждани на държави от Общността. Накрая, намесата била оправдана от легитимната загриженост на местните власти за поддържането на обществения ред и сигурност.

Комисията, предвид специалното правно положение на Полинезия и факта, че тази територия следва да бъде считана за отделна от метрополията, е на становище,

че от момента, в който е била експулсирана от Полинезия, жалбоподателката е престанала да пребивава на законно основание там и следователно не е можела повече да претендира за упражняване на правото на свобода на придвижване.

"Съдът отбелязва, че заповедта за експулсиране от 2 март 1986 г. е връчена на г-жа Пиермон на следващия ден, когато тя вече е била заела мястото си в самолета. Жалбоподателката, която не е пътувала във връзка с дейността на Европейския парламент, е могла да се придвижва свободно в Полинезия в периода от 24 февруари до 3 март 1986 г. и през този период не е претърпяла каквато и да било намеса при упражняването на правото си на свобода на придвижване по смисъла на чл. 2 от Протокол № 4.

Съдът подчертава също така, че при депозирането на ратификационния си документ френското правителство е декларирало, че Протокол № 4 ще се прилага спрямо "цялата територия на Републиката, като по отношение на отвъдморските територии се вземат предвид местните изисквания, съгласно чл. 63 от Конвенцията". Чл. 5, т. 4 от Протокола изисква Полинезия да се счита за отделна територия по смисъла на направеното в чл. 2 позоваване на понятието територия на дадена държава. Във всеки случай, Наредбата за чужденците от 1945 г. не е била промулгирана там. В резултат на това, след връчването на заповедта за експулсиране жалбоподателката вече не се е намирала на законно основание на полинезийска територия и при тези обстоятелства не е претърпяла и в това отношение каквато и да било намеса при упражняването на правото си на свобода на придвижване, гарантирано от въпросната разпоредба.

В заключение, не е налице нарушение на чл. 2 от Протокол № 4²."

Б. Мярката, наложена в Нова Каледония

Г-жа Пиермон твърди, че тъй като е влязла законно в Нова Каледония, е трябвало да има свобода да се придвижва там. Срещу нея всъщност била предприета мярка за експулсиране, неправилно означена като забрана за влизане, тъй като тя била преминала безпроблемно през имиграционния контрол, доказателство за което било подпечатването на дипломатическия ѝ паспорт. Оспорваната мярка не била в съответствие със закона, тъй като той не предвиждал възможност за забрана за влизане на чужденец на територията. Тя не била и оправдана, тъй като участието в мирна антиядрена демонстрация във Френска Полинезия не можело да оправдае експулсирането ѝ от Нова Каледония, където Франция не провеждала никакви атомни експерименти. Същото важало и за убежденията в полза на независимостта, които тя изразила в Полинезия. Що се отнася до демонстрантите, възразяващи срещу пребиваването ѝ в Нумея, задължение на полицията било да ги разпръсне.

Правителството поддържа, че чл. 2 от Протокол № 4 е неприложим в случая. Главният пълномощник целял да забрани на г-жа Пиермон да влезе на територията, а не да я експулсира оттам. Подпечатването на паспорта ѝ било просто административна формалност и не можело да изключи правомощията на главния пълномощник по опазването на обществения ред. Поради това, жалбоподателката не била законно допусната от административните власти да влезе на територията. Дори

² Решението е взето с единодушие.

и да се предположи, че тя е била законно там, съображенията за опазване на обществения ред, наложили ограничаването на свободата ѝ на придвижване в Полинезия, оправдавали и тези в Нова Каледония.

Комисията по същество е приела основните аргументи на правителството.

“В настоящия случай Съдът намира за твърде формалистичен довода на жалбоподателката, че простият факт на преминаването през имиграционния контрол определя положението на едно лице на дадена територия. На летище като това в Нумея, пътникът подлежи на проверки, докато са намира в периметъра му. В случая г-жа Пиермон е била спряна веднага след като паспортът ѝ е бил подпечатан, и оспорваната заповед ѝ е била връчена преди да напусне летището, където е била държана в офис под полицейска охрана.

Заповедта на главния пълномощник на Републиката е озаглавена “Заповед за забрана на чужденец да влезе на територията” и въпросната забрана се съдържа в нейния чл. 1. В решението си от 12 май 1989 г. Държавният съвет не е поставил под въпрос характера на заповедта. Поради това жалбоподателката не се е намирала на законно основание на територията, което е условие за прилагането на чл. 2 от Протокол № 4. Следователно няма нарушение на тази разпоредба³.”

II. Относно твърдяното нарушение на чл. 10 от Конвенцията

Жалбоподателката твърди, че предприетите срещу нея административни мерки нарушават и правото ѝ на свобода на изразяване по чл. 10 от Конвенцията.

A. Мярката, наложена във Френска Полинезия

Според г-жа Пиермон експулсирането, съчетано със забрана за повторно влизане във Френска Полинезия, имало за цел да цензурира политическите ѝ мнения и тяхното изразяване на полинезийска земя. Това представлявало “намеса на държавните власти” при упражняването на правото ѝ на свобода на изразяване.

Правителството признава наличието на намеса, но я характеризира като минимална.

Съдът, подобно на Комисията, счита, че действително е имало намеса.

Правителството поддържа, че въпросната намеса не е нарушила чл. 10 от Конвенцията, тъй като: а) била в съответствие с “местните изисквания” по смисъла на чл. 63 от Конвенцията, б) попадала в приложното поле на чл. 16 от Конвенцията и в) задоволявала изискванията на чл. 10, т. 2.

Съдът разглежда последователно тези доводи.

а) “Съдът отбелязва, че наведените от правителството аргументи се отнасят основно до напрегнатата местна политическа атмосфера, съчетана с избирателната кампания, и следователно са изтъкнати по-скоро обстоятелства и условия, отколкото изисквания. Една политическа ситуация, която безспорно е била деликатна, но която би могла да настъпи и в държавата-майка, не е достатъчна за тълкуването на израза “местни изисквания” като оправдание за намеса при упражняването на правото, гарантирано от чл. 10.”

³ Решението е взето с единодушие.

б) Жалбоподателката счита, че ограниченията на чл. 16 не се прилагат спрямо нейния случай, поради двойния ѝ статут - на европейска гражданка и на член на Европейския парламент.

“Съдът не може да приеме аргумента, основан на европейско гражданство, тъй като към момента на събитията договорите на Общността не са признавали такова гражданство. Той обаче счита, че качеството на г-жа Пиермон на гражданка на държава - членка на ЕС и, в допълнение, статутът ѝ на член на Европейския парламент не позволяват прилагането на [чл. 16](#) от Конвенцията спрямо нея, особено като се има предвид, че гражданите на отвъдморските територии участват в изборите за Европейски парламент.

В заключение, тази разпоредба не е позволявала на държавата да ограничи упражняването от страна на жалбоподателката на правото, гарантирано от чл. 10.”

в) Съдът пристъпва към преценка дали намесата е отговаряла на изискванията на чл. 10, т. 2 - да е предвидена в закона, да преследва легитимна цел и да е “необходима в едно демократично общество”.

Според жалбоподателката намесата не била предвидена в закона, защото той не предоставял на министъра на вътрешните работи правомощие да забрани на някого да “влезе отново на територията”.

Тъй като г-жа Пиермон не се е върнала в Полинезия, Съдът счита за безпредметно да се произнася относно забраната за влизане. Подобно на Комисията, той намира, че експулсирането е имало основание в закона.

Жалбоподателката твърди също така, че предотвратяването на безредици не би могло да оправдае заповедта за експулсиране, тъй като в нея никъде не се споменавало, че изказванията ѝ са предизвикали обществени безредици.

Според правителството намесата преследвала две признати от Конвенцията цели - предотвратяване на безредици и териториална цялост.

Комисията приема легитимността на първата цел, но не изразява становище по втората.

Съдът намира, че намесата е преследвала и двете цели, посочени от правителството.

Според г-жа Пиермон мярката нито е била необходима в едно демократично общество, нито е съответствала на преследваните цели. Тя просто взела участие в един демократичен дебат. В случая изискванията за опазване на обществения ред трябвало да бъдат съпоставени с интересите, свързани със “свободната дискусия по политически въпроси”. Освен това, гарантираната от чл. 10 свобода била приложима независимо от държавните граници, а за наказване на оспорваното поведение имало алтернативни правни средства, например наказателен процес за клевета.

Според правителството, тъй като свободата на изразяване била съпроводена с известни задължения, напрегнатата политическа атмосфера и предстоящите избори изисквали от г-жа Пиермон известна предпазливост, особено след като възнамерявала да говори в качеството си на член на Европейския парламент. Тя обаче направила крайни изявления, като поставила под въпрос правовия ред във Франция и институциите в Полинезия.

Комисията счита намесата за неоправдана съгласно чл. 10. Становищата на жалбоподателката не предизвикали никакви безредици. Подобни мерки могли да

обезкуражат политиците да участват в политически дискусии по бъдещи спор въпроси.

Съдът напомня възприетите в практиката му принципи относно свободата на изразяване. Той отбелязва, че лице, което не е съгласно с официалните идеи и позиции, следва да има възможност да намери място на политическата арена, а свободата на изразяване е особено важна за избрания представител на народа.

"Според Съда политическата атмосфера във Френска Полинезия по онова време и предстоящите двойни избори са фактори с известна тежест. Поведението на жалбоподателката, чиито политически идеи са били добре известни, несъмнено е могло да окаже особено въздействие върху политическата обстановка. Освен това, при пристигането си тя е била помолена да прояви известна дискретност при публичните си изявления.

Въпреки това, изявленията, за които е упреknата, са били направени по време на мирна, позволена демонстрация. Членката на Европейския парламент в нито един момент не е призовала към насилие или безредици. Тя е говорила в подкрепа на антиядрените искания и на исканията за независимост, направени от няколко местни партии. Ето защо речта ѝ е допринесла за демократичния дебат в Полинезия. Освен това демонстрацията не е била последвана от каквито и да било безредици и правителството не доказва изразените от жалбоподателката позиции да са причинили каквото и да било безпокойство в Полинезия. (...)

Съответно, не е постигнат справедлив баланс между обществения интерес, изискващ предотвратяването на безредици и запазването на териториалната цялост, от една страна, и свободата на изразяване на г-жа Пиермон, от друга страна.

Накратко, тъй като мярката не е била необходима в едно демократично общество, е налице нарушение на чл. 10⁴."

Б. Мярката, наложена в Нова Каледония

Жалбоподателката поддържа, че за прилагането на [чл. 10](#) от Конвенцията не се изисква нито законно влизане, нито законно пребиваване. Поради наложената ѝ мярка, тя не могла да се срещне със своите домакини, които искали да разговарят с нея, нито да говори в Нова Каледония.

Според правителството и Комисията фактът, че г-жа Пиермон не е могла да упражни своето право на свобода на изразяване, е бил необходима последица от отказа да бъде допусната на територията - мярка, която сама по себе си е в съответствие с Конвенцията.

"Съдът не споделя това становище. Заповедта за забрана за влизане, издадена от главния пълномощник на Републиката, представлява намеса при упражняването на гарантираното от чл. 10 право, защото, като е била задържана на летището, жалбоподателката не е била в състояние да се срещне с политиците, които са я поканили, или да изрази на място своите идеи. (...)

Съдът приема, че мярката е предвидена в закона. (...) Относно пропорционалността на мярката, Съдът отново подчертава важността на свободата на изразяване. Поведението на жалбоподателката и опасенията, че тя би изразила своите

⁴ Решението е взето с мнозинство от пет срещу четири гласа.

възгледи по деликатни за територията теми, могат да се считат за мотивите за отказа да бъде допусната на територията на Нова Каледония. Макар политическата атмосфера да е била напрегната и пристигането на г-жа Пиермон да е довело до ограничена демонстрация на враждебност, Съдът не намира съществена разлика между положението на жалбоподателката спрямо двете територии. Мотивите, които го подтикнаха да приеме, че наложената във Френска Полинезия мярка не е била оправдана в светлината на изискванията на т. 2 от чл. 10, го навеждат на същото заключение и по отношение на Нова Каледония.

В заключение, има нарушение на чл. 10⁵.”

III. Относно твърдяното нарушение на чл. 14 от Конвенцията във връзка с чл. 10

Г-жа Пиермон твърди, че е станала жертва на дискриминация в сравнение с френските граждани, живеещи в Полинезия и Нова Каледония. Чужденците не могли да упражняват правото, гарантирано от чл. 10.

“Като има предвид заключенията си във връзка с чл. 10, Съдът намира за ненужно да се произнася дали е имало нарушение и на чл. 14 във връзка с чл. 10⁶.”

По искането на жалбоподателката за справедливо обезщетение за неимуществени вреди Съдът намира, че констатацията на нарушението я обезщетява достатъчно. Присъжда ѝ 80 000 фр. франка разности.

⁵ Решението е взето с мнозинство от пет на четири гласа.

⁶ Решението е взето с единодушие.