

## Европейски съд по правата на човека

### Пауъл и Райнър срещу Обединеното кралство (Powell and Rayner v. the United Kingdom)

Решение от 21 февруари 1990 г.

(резюме)\*

**Чл. 13:** ефикасни вътрешноправни средства за защита; **чл. 27, т. 2<sup>1</sup>:** недопустимост поради “явна необоснованост” на жалбата;

Чл. 13 и чл. 27, т. 2 са свързани, в съответното на всеки от тях приложно поле, със съществуването на средства за защита, за осигуряване спазването на едни и същи права и свободи. Вътрешната съгласуваност на тази двойна система рискува да бъде нарушена, ако чл. 13 се тълкува като предвиждащ задължение националният закон да осигурява “ефикасни средства за защита” по оплаквания, квалифицирани по чл. 27, т. 2 като толкова слаби, че разглеждането им по същество в рамките на международния механизъм не е оправдано. Какъвто и да е прагът, поставен от Комисията в практиката ѝ във връзка с обявяването на едно твърдение за “явно необосновано” по смисъла на чл. 27, т. 2, тя по принцип би следвало да поставя същия праг и що се отнася до паралелното понятие за “защитимост на твърдението” по смисъла на чл. 13. Едно твърдение не става непременно защитимо поради факта, че Комисията, преди да го отхвърли като недопустимо, е разгледала обстойно него и лежащите в основата му факти.

Не е налице “гражданско право”, признато от вътрешния закон, което би обусловило приложението на чл. 6, т. 1., а чл. 13 не отива дотам, че да гарантира средство, което да позволява законите на една договаряща държава, като такива, да бъдат атакувани пред националните органи.

#### Факти по делото

Г-н Пауъл живеел заедно със семейството си в Ешър, в къща, която закупил през 1957 г. Имотът му се намирал на няколко мили от летище Хийтроу, Лондон. След 1972 г., над него минавал пътят на излитащите през лятото самолети. След 1984 г. домът на г-н Пауъл попадал в район, подложен на шум 35 NNI<sup>2</sup>. Вторият жалбоподател, г-н Райнър, живеел със семейството си в Колнбрук

---

\* 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.

<sup>1</sup> Сега [чл. 35](#)

<sup>2</sup> NNI е мерна единица, прилагана в Обединеното Кралство, която се прилага за изчисляване на шума причинен от самолети над населени места, разположени в близост до летища. Тя се изчислява въз основа на шума и броя на самолетите, прелитащи за един ден. Разграничават се три шумови зони - първата, в която стойността NNI е между 35 и 39, може да се използва за живеене; втората - между 40 и 50 NNI е подходяща за живеене само при подходяща звукоизолация и третата - над 60 NNI - е неподходяща за живеене.

във ферма, собственост на фамилията от 1952 г. Къщата им се намирала на около миля и половина западно от летище Хийтроу. През деня, а често и през нощта, над нея редовно прелитали самолети. Домът му попадал в район, подложен на шум 60 NNI. Около 6500 души, живеещи около Хийтроу, били подложени на шум, равен или по-голям от този, който търпели г-н Райнър и семейството му.

Със закон от 1973 г. било предвидено обезщетяване на собствениците за намалената в резултат на шума от летищата стойност на имотите им. По силата на този закон обезщетения се изплащали само за шум, причиняван от обекти, чиято експлоатация е започнала след 16 октомври 1969 г. Тъй като летище Хийтроу действало от 1946 г., жалбоподателите не били оправомощени да търсят и получат компенсация.

През 1986 г. бил приет план за изкупуване на подложените на шум над определена норма имоти, разположени в близост до Хийтроу и придобити преди 17 октомври 1969 г., ако собствениците им желаят да ги продадат, но не могат да го сторят, освен на намалена цена. Имотите на жалбоподателите не попадали в приложното поле на този план.

Отговорността на самолетните компании за вреди, произтичащи от прелитането на самолет, била по принцип изключена от чл. 76(1) от Закона за гражданската авиация (ЗГА) от 1982 г. Обезщетение се дължало само в случаите, когато самолетът лети, излита или се приземява по начин, който не е съобразен с действащите разпоредби относно въздушната навигация. Подобна е и разпоредбата, уреждаща същите отношения в Римската Конвенция от 1952 г. за наземни вреди, причинени от чуждестранни самолети на трети страни, по която Обединеното кралство не е страна.

Международната организация на гражданската авиация (ИКАО) обединява усилията на редица държави за намаляване шума, причиняван от самолети. ИКАО разработва и приема серия от стандарти, които, след включването им в националното законодателство, довеждат до забрана за полети на самолети, които не ги удовлетворяват. В Обединеното кралство тези стандарти се прилагат. В съответствие с тях летище Хийтроу е насърчавало, чрез намаляване на летищните си такси, използването на по-тихи самолети. От 1971 г. започнало намаляването на нощните полети на реактивните самолети, с тенденция те напълно да бъдат преустановени. Тези мерки били предприети след постигане на съгласие между всички заинтересувани, включително Федерацията на организациите, борещи се срещу шума от Хийтроу, чиито членове са и жалбоподателите. През 1974 г. на летището започнал автоматично да се следи шумът, причиняван от излитащи самолети. Построените терминали били разположени така, че първата застроена зона, която се достигала след излитане, да се предпазва от шум, по-висок от установените норми. При нарушение на нормите летището писмено информирало съответната авиокомпания и изпращало копие от резултатите на транспортното министерство. Министърът можел да забрани на компаниите, нарушаващи мерките за намаляване на шума, да ползват летището. Били намалявани и квотите им за нощни полети.

Във връзка с шума от летище Хийтроу били приложени и редица други мерки - използвали се специални линии за излитане, проектирани така, че маскимально да заобикалят застроените зони; след направени проучвания сред населението била прекратена хеликоптерната връзка с летище Гетуик; от 1980 г. влязла в сила държавна програма, предвиждаща пълно заплащане на разходите за шумоизолиране на жилища, намиращи се в региони, подложени на сравнително

високо ниво на шум. Направените по тази програма разноси възлизали на над 30 млн. Британски лири.

## **Резюме на решението на Европейския Съд**

“В жалбата си до Комисията г-н Пауъл и г-н Райнър твърдят нарушение на правото им на зачитане на личния живот и жилището ([чл. 8](#) от Конвенцията), правото им на собственост ([чл. 1 от Първия протокол](#)), правото им на достъп до съд за определяне на гражданските им права ([чл. 6, т. 1](#) от Конвенцията) и правото им на ефикасни вътрешноправни средства за защита при твърдени нарушения на Конвенцията ([чл. 13](#) от Конвенцията).” Комисията е обявила за явно необосновани всички оплаквания, с изключение на тези по чл. 13. В доклада си тя е приела, че е било извършено само едно нарушение - на чл. 13, във връзка с твърдението на г-н Райнър по чл. 8. Въпреки това, в становището си пред Съда жалбоподателите поддържат, че Съдът е властен да разгледа твърденията за нарушения на чл. 8 и чл. 6, отделно и независимо от твърдяното нарушение на чл. 13. Оплакването за нарушение на чл. 1 на Първия протокол не е било поддържано след решението по допустимостта.

“Предметът на делото пред Съда се определя от решението на Комисията по допустимостта. Съдът не може да разглежда по същество оплаквания, отхвърлени от Комисията като явно необосновани, а само тези, които са обявени от нея за допустими (вж. решението по делото [Бойл и Райс](#)). Макар и Съдът да е властен да дава правна квалификация на фактите, твърденията за нарушаване на чл. 6 и чл. 8 представляват самостоятелни оплаквания на собствено основание, а не просто, както твърдят жалбоподателите, правни доводи въз основа на същите факти, които обосновават твърдението им за нарушение на чл. 13. Съдът не може да приеме и аргумента, че “цялостното разглеждане” от Комисията на жалбата на г-н Райнър по чл. 8 означава, че тази жалба всъщност е била обявена за допустима, но е била отхвърлена по същество.” По тези причини Съдът приема, че не е властен да се произнесе по самостоятелните оплаквания по чл. 6 и чл. 8.

### Твърдяното нарушение на чл. 13

#### А. Въведение

“Съдът винаги е тълкувал чл. 13 като разпоредба, изискваща вътрешноправни средства за защита само по отношение на оплаквания, които могат да бъдат сметени за “защитими” от гледна точка на Конвенцията (вж. напр. делото [Бойл и Райс](#)). В настоящето дело всички твърдения за нарушения (“самостоятелните” твърдения), които са в основата на оплакванията на жалбоподателите по чл. 13, са били обявени от Комисията за недопустими като “явно необосновани” (чл. 27, т. 2).”

“Мнозинството от членовете на Комисията, обаче, правят разлика между понятията “явно необосновано” и “незащитимо”. Те приемат, че “според постоянната практика на Комисията терминът “явно необосновано” е по-широк, отколкото на пръв поглед предполага буквалното значение на думата “явно”.” Така някои сериозни твърдения могат да изглеждат на пръв поглед оправдани, но, след “цялостно разглеждане” на етапа на допустимостта, в края на краищата да

бъдат отхвърлени като явно необосновани, независимо от защитимия си характер. Жалбоподателите са съгласни с този подход.

Според правителството и малцинството от Комисията, нейното заключение, че едно твърдение за нарушение на материална разпоредба на Конвенцията е едновременно “явно необосновано” по смисъла на чл. 27, т. 2, и “защитимо” по смисъла на чл. 13, е вътрешно противоречиво.

Както Съдът е приел в решението си по делото *Бойл и Райс*, “[к]ато изхождаме от обичайното значение на думите, е трудно да си представим как едно оплакване, което е “явно необосновано”, може въпреки това да бъде “защитимо”, и обратното. Освен това, чл. 13 и чл. 27, т. 2 са свързани, в съответното на всеки от тях приложно поле, със съществуването на средства за защита, за осигуряване спазването на едни и същи права и свободи. Вътрешната съгласуваност на тази двойна система рискува да бъде нарушена, ако чл. 13 се тълкува като предвиждащ задължение националният закон да осигурява “ефикасни средства за защита” по оплаквания, квалифицирани по чл. 27, т. 2 като толкова слаби, че разглеждането им по същество в рамките на международния механизъм не е оправдано. Какъвто и да е прагът, поставен от Комисията в практиката ѝ във връзка с обявяването на едно твърдение за “явно необосновано” по смисъла на чл. 27, т. 2, тя по принцип би следвало да поставя същия праг и що се отнася до паралелното понятие за “защитимост на твърдението” по смисъла на чл. 13.

Това обаче не означава, че в настоящия случай Съдът е длъжен да приеме, че чл. 13 е неприложим, само в резултат на решението на Комисията, обявяващо за явно необосновани твърденията на жалбоподателите за нарушения на чл. 6, т. 1 и чл. 8. Въпреки че тези решения не подлежат на преразглеждане, Съдът е компетентен да разгледа всички фактически и правни въпроси, които се поставят в контекста на оплакванията по чл. 13 и са отнесени пред него по надлежния ред, включително и за “защитимостта” на всяко от твърденията за нарушения на самостоятелните разпоредби (вж. делото *Бойл и Райс*). За да се реши последният въпрос, конкретните факти и повдигнатите правни въпроси следва да се разгледат в светлината на решението на Комисията по допустимостта и на неговите мотиви. В тази връзка, (...) едно твърдение не става непременно защитимо поради факта, че Комисията, преди да го отхвърли като недопустимо, е разгледала обстойно него и лежащите в основата му факти.”

#### Б. Твърденията по чл. 6, т. 1

Жалбоподателите твърдят, че им е бил отказан достъп до съд за определяне на “гражданските им права и задължения”, тъй като Законът за гражданската авиация от 1982г., не позволявал завеждане на дело за вреди, причинени от самолетен шум.

“Оплакванията на жалбоподателите по чл. 6, т. 1 са насочени по съществуването си срещу ограничаването на отговорността, закрепено в чл. 76(1) от ЗГА от 1982г. Формулирано по този начин, тяхното оплакване не попада в приложното поле на чл. 6 или на чл. 13. Както Комисията е подчертала в решението си по допустимостта, целта на чл. 76(1) е да изключи отговорността за вреди, причинени от летящи самолети при определени обстоятелства, в резултат на което жалбоподателите не могат да твърдят, че при тези обстоятелства английското законодателство им гарантира материалното право да получат обезщетение за това, че са подложени на самолетен шум. Ето защо, не е налице

“гражданско право”, признато от вътрешния закон, което би обусловило приложението на чл. 6, т. 1. При всички обстоятелства, чл. 13 не отива дотам, че да гарантира средство, което да позволява законите на една договаряща държава, като такива, да бъдат атакувани пред националните органи.

Следователно, не е имало нарушение на чл. 13 по отношение на твърденията на жалбоподателите по чл. 6, т. 1.”

### В. Твърденията по чл. 8

Жалбоподателите поддържат също, че в резултат на прекомерния шум, причиняван от излитащите и кацащи на летище Хийтроу самолети, всеки един от тях е бил жертва на неоправдана намеса от страна на Обединеното кралство в правото, гарантирано им от чл. 8, на неприкосновеност на личния живот и жилището. Жалбоподателите считат за недопустими позволените от приложимите разпоредби нива на шум и оспорват ефикасността на мерките, предприети от правителството за намаляване на излагането на шум.

По отношение на г-н Пауъл, Комисията е приела, че ако въобще той е търпял ограничения на правото си на личен живот и жилище, те са били “достатъчно оправдани” по чл. 8, т. 2, поради което не е налице защитимо твърдение за нарушение на чл. 8 и, следователно, право на ефикасно средство за защита по чл. 13. Що се отнася до г-н Райнър, обаче, по допустимостта тя е намерила, че е налице “очевидна намеса”, “свързана с позитивните задължения на държавата по чл. 8”, макар и тази намеса да е била оправдана в едно демократично общество в интерес на икономическото благосъстояние на страната. В доклада си тя е обърнала внимание, че неговият дом и фермата му са били много близо до една натоварена писта на летището, че тази зона е била определена като зона с високо ниво на шум и че той е придобил имота си преди голямото разрастване на летището. “Подробното обсъждане”, на което се е наложило да бъдат подложени оплакването на г-н Райнър по чл. 8 и обуславящите го факти, е довело Комисията до убеждението, че оплакването предствлява “защитимо твърдение” по смисъла на чл. 13. Като е приела, че нито едно от възможните средства за защита не е било в състояние да осигури адекватно удовлетворяване на претенцията, Комисията е заключила, че чл. 13 е бил нарушен.

“И в двата индивидуални случая, макар и в съвсем различна степен, качеството на личния живот на жалбоподателите и възможността им да се ползват от удобствата на домовете си са били неблагоприятно повлияни от шума на самолетите, ползващи летище Хийтроу. Следователно, чл. 8 е относима разпоредба по отношение и на г-н Пауъл, и на г-н Райнър. Както и да бъде анализиран настоящият случай - от гледна точка на позитивното задължение на държавата да предприеме разумни и подходящи мерки за осигуряване правата на жалбоподателите, гарантирани от чл. 8, т. 1, или от гледна точка на оправдаване на “намеса на държавните власти” в съответствие с чл. 8, т. 2, приложимите принципи са сходни. И в двата случая трябва да се държи сметка за справедливия баланс, който следва да се поддържа между конкуриращите се интереси на отделните лица и на общността като цяло. И в двата случая държавата се ползва от известна свобода на преценка при определянето на мерките, които следва да вземе, за да осигури съобразяване с Конвенцията. При това, дори и във връзка с позитивните задължения, произтичащи от т. 1 на чл. 8, “при поддържането на

[изисквания] баланс целите, споменати в т. 2, могат да бъдат от известно значение”(решението по делото *Puig*).” Както Комисията подчертава в решението си по допустимостта, съществуването на големи международни летища, дори и в гъсто населените градски райони, и увеличаващото се използване на реактивни самолети, без съмнение стават необходими в интерес на икономическото благосъстояние на една страна. Самите жалбоподатели признават, че функционирането на едно важно международно летище преследва законна цел и че произтичащото от него негативно въздействие върху околната среда не може да се избегне изцяло. Компетентните власти са предприели редица мерки за контрол, намаляване и обезщетяване във връзка със самолетния шум на летище Хийтроу и около него. Тези мерки, приемани след съобразяване с различните интереси и засегнати лица, са отчитали надлежно и установените международни стандарти, развитието на авиационните технологии и различната степен на неудобства, понасяни от живеещите около летището.

От друга страна, чл. 76(1) от ЗГА ограничава възможностите на потърпевшите за правна защита. Трябва да се отбележи, обаче, че изключването на отговорността за вреди не е абсолютно - то се прилага само по отношение на самолети, летящи на разумна височина и в съответствие с приложимите разпоредби (...). Не е без значение и фактът, че чл. 76(1) от ЗГА е сходен с разпоредбите на Римската конвенция от 1952 г. за наземни вреди причинени от чуждестранни самолети на трети страни. В светлината на всичко казано дотук, няма сериозни основания да се твърди, че политиката, възприета по този проблем, или пък съдържанието на конкретните регулиращи актове, приети от органите в Обединеното кралство, са в нарушение на чл. 8, в неговия позитивен или негативен аспект. (...) [Н]яма основание да се твърди, че правителството на Обединеното кралство е надхвърлило границите на предоставената му свобода на преценка или е нарушило справедливия баланс, който чл. 8 изисква да бъде поддържан. Това заключение се отнася и до г-н Райнър, както и до г-н Пауъл, въпреки че г-н Райнър е търпял значително по-големи неудобства и въпреки че Комисията обстойно е разгледала неговото оплакване във фазата по допустимостта.

За да обобщим, не е налице защитимо твърдение за нарушение на чл. 8, а, следователно, и право на средство за защита по чл. 13, за нито един от двамата жалбоподатели, що се отнася до шум, причинен от самолети, летящи на разумна височина и в съответствие с нормите, регулиращи въздушния трафик. Доколкото жалбоподателите желаят да се оплачат от шум, причинен от самолети, които не отговарят на едно от тези условия, за тях няма пречка да заведат дело за вреди. В това отношение трябва да се приеме, че те имат на разположение ефикасно средство за защита. В заключение, не е имало нарушение на чл. 13 във връзка с претенциите и на двамата жалбоподатели по чл. 8.”