

Европейски съд по правата на човека

Хорнсби срещу Гърция

(Hornsby v. Greece)

жалба № 18357/91, Reports 1997-II

Решение от 19 март 1997 г.

*(резюме)**

Чл. 6, т. 1: право на достъп до съд при спор относно граждански права и задължения

Тълкуването на чл. 6 като свързан изключително с правото на достъп до съд и организацията на производството може да доведе до ситуации, несъвместими с принципа за върховенство на закона. За целите на чл. 6 изпълнението на съдебното решение трябва да се разглежда като неразделна част от “съдебния процес”.

Тези принципи са от още по-голямо значение при административноправен спор, чийто изход е решаващ за граждански права на страна по него. Ефективната защита и възстановяването на законността предполагат задължение за държавната администрация да изпълни решението на съда. Административните власти са един от елементите на правовата държава и съответно техният интерес е в съзвучие с нуждата от добро правораздаване. Когато административни органи откажат или пропуснат да се съобразят със съдебно решение или дори закъснеят с изпълнението му, гаранциите на чл. 6, съществуващи за страните през съдебната фаза на производството, се оказват лишени от смисъл.

Фактите по делото

I. Производството за получаване на разрешение за отваряне на частна езикова школа

Жалбоподателите г-н и г-жа Хорнсби, родени в Обединеното кралство, дипломирани учители по английски език, живеели на остров Родос в Гърция.

На 17 януари 1984 г. втората жалбоподателка кандидатствала пред Министерството на образованието за разрешение да открие частна езикова школа (frontistirion) на острова. Министерството отказало да удовлетвори молбата ѝ с мотивите, че такова разрешение може да бъде издадено от провинциалните власти, отговорни за средното образование, само на гръцки граждани. На 5 юни 1984 г., в отговор на втората ѝ молба, органът по средното образование в провинция Додеканесе също отказал да издаде исканото разрешение.

Г-жа Хорнсби сезирала Комисията на Европейския съюз, която от своя страна отнесла случая пред Съда на Европейските общности. В своето решение от 15 март 1988 г. съдът постановил, че забраната за гражданите на други държави-

* 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.

членки да откриват школи в Република Гърция представлява нарушение на Договора за създаване на Европейската общност (виж решение № 147/86, *Комисията с/у Република Гърция*¹).

На 1 април 1988 г. двамата жалбоподатели подали нови молби, но на 12 април те били отхвърлени на същите основания, както и преди. На 15 септември директорът по средното образование в провинцията ги информирал, че въпросът относно разрешаването на чужденци да открият езикова школа е бил разгледан от компетентните власти.

С писмо от 23 ноември 1988 г. г-н и г-жа Хорнсби апелирали към министър-председателя да бъдат предприети необходимите стъпки за съобразяване с решението на Съда на Европейските общности.

II. Производството пред Върховния административен съд (ВАС)

Жалбоподателите атакували решенията на директора по средното образование от 12 април 1988 г. пред ВАС. На 9 и 10 май 1989 г. ВАС постановил две решения със сходно съдържание (№№ 1337/89 и 1361/89), с които отменил оспорваните актове на директора и, като се позовал на решението на Съда на Европейските общности, приел, че законната уредба, възпрепятстваща чужденците да получат разрешение за откриване на езикови школи в Гърция, когато се касае за граждани на други държави-членки на ЕС, противоречи на Договора от Рим и следователно няма юридическа сила. Решението на ВАС било обжалвано от няколко собственици на езикови школи в качеството им на трети заинтересовани лица, но жалбата им била отхвърлена от съда на 25 април 1991 г.

На 8 август 1989 г. жалбоподателите подали две нови молби за разрешение до органа по средното образование в Додеканесе, към които приложили решенията на ВАС и подчертали, че по-нататъшното забавяне на разрешението няма да бъде оправдано. Тъй като не получили отговор, на 27 февруари 1990 г. техният адвокат подал още една молба.

III. Производството пред наказателния съд в Родос

На 28 март 1990 г. жалбоподателите повдигнали частно обвинение срещу директора по средното образование в провинцията и други отговорни лица пред наказателния съд в Родос на основание чл. 259 от Наказателния кодекс, предвиждащ наказание лишаване от свобода за държавен служител, който умишлено не изпълни свое служебно задължение. Съдът обаче постановил, че дори и да се приеме, че действията на директора са били в разрез със закона, умисълът като задължителен елемент на нарушението не е доказан.

IV. Производството пред първоинстанционния граждански съд в Родос

На 14 ноември 1990 г. жалбоподателите предявили иск за вреди, претърпени от тях в резултат на отказа на административните власти да издадат исканото разрешение. На 30 януари 1992 г. първоинстанционният съд в Родос обявил иска за недопустим, тъй като повдигнатият спор попадал в юрисдикцията на административните съдилища.

¹ Commission of the European Communities v. the Hellenic Republic

V. Производството пред административния съд в Родос

На 3 юли 1992 г. г-н и г-жа Хорнсби сезирали административния съд в Родос, като поискали държавата да компенсира не само имуществените и неимуществените вреди, причинени им до този момент, но също и тези, които продължавали да търпят в резултат от отказа на властите да изпълнят решенията на ВАС. Съдът приел, че администрацията противозаконно е отказала да придвижи молбата за разрешение и не се е съобразила с решенията на съда на Европейските общности и на ВАС. Намерил обаче, че претендираните вреди не са доказани в достатъчна степен и разпоредил допълнително проучване.

VI. Молбите до министъра на образованието

На 20 април 1990 г. и на 14 януари и 29 юли 1991 г. жалбоподателите помолили за намеса от страна на министъра на образованието, а на 25 октомври 1991 г. се обърнали и към министъра, отговорен за администрирането на кабинета. От своя страна директорът по средното образование в Додеканесе ги уведомирал, че неколкостранно е правил запитвания до министъра на образованието дали след решението на ВАС би могъл да издаде исканото разрешение, но не е получил отговор.

На 10 август 1994 г. с президентски указ било признато правото на граждани на страни-членки на ЕС да откриват езикови школи в Гърция, но тези от тях, които не притежавали сертификат за завършено гръцко средно училище, следвало да положат изпит по гръцки език и история.

В резултат на това, на 11 ноември 1994 г. и 7 февруари 1996 г. директорът на средното образование припомнил на жалбоподателите, че следва да предприемат необходимите стъпки за получаване на разрешението за създаване на школата.

Резюме на решението на Европейския съд

I. Предварителни възражения на правителството

A. Неспазване на шестмесечния срок за подаване на жалбата

34. Правителството иска от Съда да обяви жалбата за недопустима, тъй като била подадена извън срока по чл. 26 от Конвенцията, считано от датата на решения №№ 1337/89 и 1361/89 на ВАС.

35. Съдът отбелязва, че ситуацията, от която се оплакват жалбоподателите, е започнала с отказа на властите да издадат разрешение за откриване на езикова школа, въпреки горепосочените решения на ВАС, и е продължила дори и след подаването на жалбата до Комисията на 7 януари 1990 г. Жалбоподателите са писали до министъра на образованието през 1990 г. и 1991 г., а ВАС е отхвърлил жалбата на собствениците на няколко езикови школи на 25 април 1991 г. Ето защо Съдът отхвърля възражението².

B. Неизчерпване на вътрешноправните средства за защита

² Решението е взето с мнозинство от 8 гласа срещу един.

36. Правителството твърди, че жалбоподателите не са изчерпали всички вътрешноправни средства за защита. Първо, те не били поискали обезщетение за имуществени и неимуществени вреди, причинени в резултат на нарушение на техни лични права (чл.чл. 57 и 59 от Гражданския кодекс). На второ място, те не били оспорили пред съд мълчаливия отказ на властите да удовлетворят молбите им от 8 август 1989 г. Освен това, производството пред административния съд в Родос все още било висящо.

37. По отношение на иска за вреди на основание чл.чл. 57 и 59 от Гражданския кодекс Съдът счита, че в конкретния случай, дори и при успешен за жалбоподателите изход на производството, искът не е достатъчен, за да поправи нарушението. Присъденото обезщетение не би могло да бъде алтернатива на средствата, които гръцкото законодателство би следвало да им предостави за преодоляване на невъзможността да открият езикова школа, въпреки признатата от съда липса на пречки за това.

Също така няма причина да се приеме, че съдебното разглеждане на мълчаливия отказ на компетентните органи би довело до издаване на исканото разрешение. При уважаване на евентуална жалба съдът би им върнал преписката и предвид системното им мълчание в отговор на молбите на жалбоподателите, последните не биха могли да очакват соченото средство за защита да им донесе желанния резултат.

И на последно място, производството пред административния съд в Родос е решаващо само във връзка с размера на обезщетението по чл. 50 от Конвенцията.

Съответно Съдът намира, че възражението на правителството следва да бъде отхвърлено³.

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

38-39. Жалбоподателите се позовават на чл. 6, т. 1 от Конвенцията и твърдят, че отказът на административните власти да изпълнят решенията на ВАС представлява нарушение на правото на ефективна съдебна защита на техни граждански права.

Правителството поддържа, че чл. 6 е неприложим в случая, тъй като разпоредбата съдържа гаранции само относно производството пред съда. Изпълнението на съдебните решения било в сферата на публичното право и по никакъв начин не можело да попадне в обсега на чл. 6.

“40. Съдът припомня, че съгласно установената му практика чл. 6, т. 1 осигурява на всекиго правото всяка претенция, свързана с негови граждански права или задължения, да бъде разгледана от съд и по този начин включва “правото на съд”, един аспект на което е и правото на достъп до съд, а именно правото да се инициира съдебна процедура по въпроси от граждански характер (виж решението по делото *Филис с/у Гърция*⁴ от 27 август 1991 г., А.209, стр. 20, § 59). Това право обаче ще бъде илюзорно, ако вътрешното право на договарящата държава позволява едно окончателно и задължително съдебно решение да остане неизпълнено, в ущърб на едната страна. Немислимо е чл. 6 да опише подробно процедурните гаранции, предоставени на страните, без да обхване и изпълнението на съдебните решения. Тълкуването на чл. 6 като свързан изключително с правото на достъп до съд и организацията на производството може да доведе до ситуации,

³ Решението е взето с мнозинство от 8 гласа срещу един.

⁴ *Philis v. Greece*

несъвместими с принципа за върховенство на закона, който принцип договарящите държави са поели задължение да спазват, когато са ратифицирали Конвенцията (виж, *mutatis mutandis*, решението по делото [Голдър с/у Обединеното кралство](#)⁵ от 21 февруари 1975 г., А.18, стр. 16-18, §§ 34-36). Ето защо, за целите на чл. 6 изпълнението на съдебното решение трябва да се разглежда като неразделна част от “съдебния процес”. Нещо повече, Съдът вече е възприел този принцип в редица свои решения във връзка с продължителността на производството (виж решенията по делата *Ди Педи с/у Италия*⁶ и *Заппа с/у Италия*⁷ от 26 септември 1996 г., *Reports of Judgments and decisions* 1996-IV, съответно стр. 1383-1384, §§ 20-24, и стр. 1410-1411, §§ 16-20)

41. Горните принципи са от още по-голямо значение при административноправен спор, чийто изход е решаващ за граждански права на страна по него. Като искат съдебно разглеждане от върховния административен съд на държавата, страните целят не само отмяна на атакуваното решение, но също и преди всичко премахване на неговите последици. Ефективната защита и възстановяването на законността предполагат задължение за държавната администрация да изпълни решението на съда. Европейският съд отбелязва в тази връзка, че административните власти са един от елементите на правовата държава и съответно техният интерес е в съзвучие с нуждата от добро правораздаване. Когато административни органи откажат или пропуснат да се съобразят със съдебно решение или дори закъснеят с изпълнението му, гаранциите на чл. 6, съществуващи за страните през съдебната фаза на производството, се оказват лишени от смисъл.”

42-43. Съдът припомня развитието на случая след решението на Съда на Европейските общности. Той разбира загрижеността на националните власти да регулират откриването на школи за обучение по начин, който е съвместим с международните задължения на държавата и едновременно с това е в състояние да осигури качество на предлаганото обучение. Нещо повече, правилно и точно ще бъде ако се каже, че властите би трябвало да разполагат с разумен срок, за да изберат най-подходящите средства за да направят това.

44. Все пак, от 15 март 1988 г., когато Съдът на Европейските общности е постановил своето решение, и във всеки случай от 9 и 10 май 1989 г., когато ВАС се е произнесъл по случая на жалбоподателите, до приемането на президентския указ на 10 август 1994 г. действащото гръцко законодателство не е съдържало никакви специални условия за гражданите на държави-членки на ЕС, които желаят да създадат школи в Гърция, различни от изискванията, съществуващи за гръцките граждани, а именно университетска степен, каквато жалбоподателите са притежавали.

Освен това, нищо не сочи жалбоподателите да са се отказали от намерението си да открият езикова школа. Напротив, с предявяването на иск за вреди пред административния съд в Родос на 3 юли 1992 г. те са претендирали компенсация не само за вече причинените вреди, но и за тези, които биха понесли до датата, на която административните власти им издадат исканото разрешение.

“С отказа си да вземат необходимите мерки за изпълнение на окончателното, влязло в сила съдебно решение гръцките власти са лишили чл. 6 от Конвенцията от всякакво практическо действие.”

⁵ Golder v. the United Kingdom

⁶ Di Pede v. Italy

⁷ Zappia v. Italy

Следователно налице е нарушение на чл. 6, т. 1 от Конвенцията⁸.

Съдът счита, че решаването на въпроса за присъждане на обезщетение на жалбоподателите трябва да се отложи поради съществуващата възможност за споразумение между страните.

⁸ Решението е взето с мнозинство от 7 гласа срещу два.