

БЕЛИЛОС (BELILOS) против ШВЕЙЦАРИИ

Судебное решение от 29 апреля 1988 г.

КРАТКОЕ НЕОФИЦИАЛЬНОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВ ДЕЛА

А. Основные факты

Г-жа Марлен Белилос проживает в Лозанне. 29 мая 1981 г. полицейская Комиссия при муниципалитете Лозанны за участие в несанкционированной демонстрации на улицах города наложила на нее штраф в размере 200 швейцарских франков, который затем был уменьшен до 120 швейцарских франков. Заявительница обратилась с публично-правовой жалобой о признании решения Комиссии недействительным в Кассационное отделение по уголовным делам Кантонального суда, который отклонил ее 25 ноября 1981 г. Жалоба в Федеральный суд на решение Кантонального суда была отклонена 2 ноября 1982 г.

Решение этого дела оказалось связанным с оговорками, сделанными Швейцарией при ратификации Конвенции в отношении применения статьи 6 Конвенции, причем одна из них носила характер так называемого заявления о толковании, смысл которого в том, что государство признает действие нормы Конвенции в том истолковании, которое определяется особенностями правовой системы государства.

В. Разбирательство в Комиссии по правам человека

В жалобе, поданной в Комиссию 24 марта 1983 г., заявительница утверждала, что она была лишена возможности предстать перед независимым и беспристрастным судом в смысле статьи 6 п. 1 Конвенции, поскольку полицейская Комиссия при муниципалитете таковым не является и законодательство не предусматривает возможность обычного апелляционного обжалования ее решений. Жалоба была признана приемлемой 8 июля 1985 г.

В докладе от 7 мая 1986 г. Комиссия установила факты и выразила единогласно мнение о том, что нарушение статьи 6 п. 1 Конвенции имело место.

Дело было передано в Суд Комиссией 18 июля 1986 г. и Правительством Швейцарской Конфедерации 22 сентября 1986 г.

ИЗВЛЕЧЕНИЕ ИЗ СУДЕБНОГО РЕШЕНИЯ

ВОПРОСЫ ПРАВА

I. Предварительное возражение Правительства

38. В качестве предварительного возражения Правительство утверждает, что заявление г-жи Белилос несовместимо с международными обяза-

тельствами Швейцарии по статье 6 п. 1 Конвенции. Оно сослалось на заявление о толковании, сделанное им при ратификации Конвенции и сформулированное следующим образом:

“Федеральный совет Швейцарии считает, что гарантия справедливого судебного разбирательства в соответствии со статьей 6 п. 1 Конвенции при определении гражданских прав и обязанностей или при рассмотрении уголовного обвинения, предъявленного лицу, распространяется только на заключительную стадию судебного контроля за действиями или решениями государственной власти, затрагивающими названные права или обязанности, или судебного рассмотрения обоснованности уголовного обвинения”.

По мнению Правительства, Комиссия должна была отказаться от рассмотрения данного дела, поскольку жалоба имеет предметом право, не признанное Швейцарией.

39. Суд считает необходимым изучить заявление о толковании, сделанное при ратификации, а если это потребуется, то и проверить, действительно ли оно в свете статьи 64 Конвенции, которая гласит:

“1. Любое государство при подписании настоящей Конвенции или при сдаче на хранение ратификационной грамоты может сделать оговорку к любому конкретному положению Конвенции в отношении того, что тот или иной закон, действующий в это время на его территории, не соответствует этому положению. Настоящая статья не предусматривает оговорок общего характера.

2. Любая оговорка, сделанная в соответствии с положениями настоящей статьи, должна содержать краткое изложение соответствующего закона”.

А. О природе заявления

40. По мнению заявительницы, следует различать заявление о толковании и оговорку. При ратификации Конвенции Швейцария сделала две “оговорки” и два “заявления о толковании”, причем эта разбивка не случайна. Оговорка влечет неприменение нормы Конвенции к определенному случаю, в то время как заявление о толковании является временным, ожидающим решения Суда. Когда в 1982 г. Швейцария отозвала оговорки по статье 5 Конвенции, было одновременно подтверждено, что теперь остается в силе лишь одна оговорка относительно публичности судебных слушаний и оглашения судебных решений. Прибегнув к различию оговорки и заявления, Швейцария теперь уже не может отказаться от этого.

41. Комиссия также пришла к выводу, что речь идет “о простом заявлении о толковании, не имеющем силы оговорки” (см. доклад Комиссии, п. 102). Комиссия основывала свою точку зрения как на тексте заявления, так и на подготовительных материалах. Последние свидетельствуют о том, что Швейцария ожидала, как решится ситуация, подобной той, которая возникла в результате решения Суда от 16 июля 1971 г. по делу Рингейзена относительно административного разбирательства, касающегося гражданских прав. Однако эти подготовительные материалы не содержат указаний на то, каким образом заявление о толковании может быть применено как оговорка при уголовных разбирательствах. Комиссия полагает, что если государством были сделаны одновременно как оговорки, так и заявления, то последние могут быть приравнены к первым лишь в исключительных случаях.

42. Правительство разъяснило, что речь идет о таком заявлении, которое является “квалифицированным” и имеет силу оговорки в том смысле,

как это понимается в статье 2 п. 1(d) Венской Конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 г., которая гласит:

“Оговорка означает одностороннее заявление, независимо от его предназначения или наименования, сделанное государством при подписании, ратификации, принятии, одобрении или присоединении к договору, на основании которого государство имеет в виду исключить или изменить правовые последствия определенных положений договора при применении их к данному государству”.

43. Первое, на что указало Правительство, — это цель заявления о толковании. Правительство утверждает, что оно сделано ради разбирательств, которые подпадают под “гражданский” или “уголовный” аспекты статьи 6 п. 1, но первоначально осуществляются административными органами. С его помощью суд или суды, рассматривая дело по жалобе, не должны пересматривать полностью или частично фактическую сторону дела. Такое заявление свидетельствует об уважении к признанным федеральной Конституцией особенностям швейцарских кантонов в сфере отправления правосудия. Одновременно оно явилось “реакцией” на ранее упомянутое судебное решение по делу Рингейзена.

Этот аргумент тесно связан с доводами, основанными на подготовительных материалах, о которых речь пойдет ниже (см. п. 48).

44. Далее Правительство ссылалось на текст заявления о толковании, который носил отчетливо ограничительный характер.

Суд признает, что оригинальный французский текст этого заявления, хотя и не вполне ясный, может быть понят как оговорка.

45. Для того чтобы доказать, что заявление о толковании можно приравнять к оговорке, Правительство обратило внимание на то, что в Швейцарии при их обосновании, подготовке текста и включении в федеральное постановление о ратификации Конвенции, принятое 3 октября 1974 г. Федеральным собранием (см. п. 33 выше), они рассматривались как идентичные. Сдача на хранение ратификационной грамоты также проходила в единой процедуре (см. п. 28 выше).

Суд не находит этот довод убедительным. То, что подача заявлений идентична подаче оговорок, т. е. совершается в момент подписания Конвенции или сдачи на хранение ратификационной грамоты (статья 64), является нормальной практикой. Поэтому нет ничего удивительного в том, что эти два вида документов, даже если они отличаются по юридическому содержанию, вошли составной частью в единый парламентский акт, а затем и в ратификационную грамоту.

46. Правительство ссылается на существующую в Швейцарии практику в отношении оговорок и заявлений о толковании, которая не знает абсолютных критериев разграничения этих понятий. В случае сомнения относительно реального значения какой-либо нормы Конвенции (например, при отсутствии устоявшейся судебной практики по данному вопросу) Федеральный совет предпочитал прибегнуть к заявлению, которое помогало бы в необходимых случаях скорректировать правовые последствия нормы Конвенции. В настоящем деле два заявления Швейцарии могли играть такую же роль, что и оговорки; это были не простые, а квалифицированные заявления о толковании.

Различия в терминологии имеют место также и в практике применения Конвенции. Международные соглашения, по крайней мере до настоящего времени, не регламентировали порядок использования заявлений. Даже сегод-

ня в международном праве общее понятие “оговорка” включает в себя любое одностороннее заявление, предназначенное для ограничения или изменения юридических последствий некоторых договорных норм в отношении государства, делающего такую оговорку.

Суду непонятно, каким образом отсутствие единообразия, причем такого, которое свидетельствует об относительности различия, позволяет квалифицировать оспариваемое заявление как оговорку.

47. Правительство видит дополнительный аргумент в том факте, что при ратификации со стороны Генерального секретаря Совета Европы и государств — участников Конвенции не последовало возражений.

Генеральный секретарь без комментариев информировал членов Совета Европы об оговорках и заявлениях о толковании, содержащихся в ратификационной грамоте Швейцарии. В своем качестве депозитария он обладал необходимыми полномочиями для того, чтобы запросить разъяснения и сделать замечания по врученной ему ратификационной грамоте, как это имело место ранее в случае заявления по статье 25 Конвенции, сделанного правительством Турции 28 января 1987 г. Во время подготовки Швейцарией оговорки и заявлений о толковании были сделаны многочисленные запросы в Юридический директорат Совета Европы с тем, чтобы убедиться в отсутствии возражения со стороны Генерального секретаря.

Что касается стран — участниц Конвенции, то они не сочли необходимым запрашивать у Швейцарии каких бы то ни было объяснений по оспариваемому заявлению и, следовательно, нашли его допустимым в качестве оговорки в целях статьи 64 или в смысле общего международного права. Швейцарское Правительство сделало отсюда вывод, что его толковательное заявление получило молчаливое согласие на использование в целях статьи 64.

Суд не может согласиться с таким подходом. Молчание депозитария и государств-участников не лишает органы Конвенции права на собственные выводы.

48. Правительство в качестве последнего довода придает особое значение стадии подготовительных работ. Оно считает, что эта стадия имела решающее значение, как ранее было признано Комиссией и Комитетом Министров по аналогичной жалобе *Темельташ против Швейцарии* (т. 9116/80, доклад от 5 мая 1982 г. и Резолюция ДН (83) 6, D.R. т. 31, с. 138—153). Правительство коснулось, в частности, двух документов, направленных Федеральным советом в Федеральное собрание, которые имели отношение к Конвенции, а именно дополнительный доклад от 23 февраля 1972 г. и информация от 4 марта 1974 г. (см. п. 31—32 выше).

Подобно Комиссии и Правительству, Суд признает необходимость выяснения первоначальных намерений авторов толковательного заявления. По мнению Суда, документы показывают, что первоначально Швейцария планировала сделать формальную оговорку, однако затем предпочла ей “заявление”. Хотя документы с полной ясностью не объясняют причину изменения наименования, они тем не менее свидетельствуют о том, что у Федерально-го совета всегда была одна забота: избежать последствий широкого понимания права доступа в суды — проиллюстрированного в деле Рингейзена — по вопросам административной и судебной организации кантонов. В этой связи Правительство представило оспариваемый текст как один из элементов согласия Швейцарии присоединиться к Конвенции.

49. Вопрос о том, можно ли заявление, квалифицированное как толковательное, рассматривать в качестве оговорки, является довольно сложным, особенно в настоящем деле, поскольку швейцарское Правительство употребило в одной и той же ратификационной грамоте как “оговорки”, так и “заявления о толковании”. В целом Суд придает большое значение — и это было справедливо подчеркнуто Правительством — проблеме правового режима, применимого к оговоркам и заявлениям государств — участников Конвенции. Конвенция предусматривает только оговорки, однако некоторые страны делают и толковательные заявления, не проводя между ними четкого различия.

Для того чтобы определить юридическую природу “заявления”, необходимо отвлечься от его названия и проанализировать содержание документа по существу. В данном случае похоже на то, что Швейцария желала бы исключить из сферы действия статьи 6 п. 1 некоторые категории споров и обезопасить себя от слишком широкого, на ее взгляд, толкования данной статьи. Однако Суд обязан следить за тем, чтобы обязательства, принятые в рамках Конвенции, не подвергались ограничениям, нарушающим требования статьи 64 в отношении оговорок. Соответственно Суд рассмотрит в контексте данной нормы действительность швейцарского заявления о толковании.

В. О действительности заявления о толковании

1. Компетенция Суда

50. В данном деле не оспаривалась компетенция Суда оценить в свете статьи 64 действительность оговорки или толковательного заявления. То, что Суд обладает такой компетенцией, следует из статей 45 и 49 Конвенции, на которые ссылалось Правительство, а также из статьи 19 и судебной практики Суда (см. среди прочего решение по делу *Этл и другие против Австрии* от 23 апреля 1987 г. Серия А, т. 117, с. 19, п. 42).

2. Соблюдение статьи 64 Конвенции

51. Суд должен установить, удовлетворяет ли указанное заявление о толковании требованиям статьи 64 Конвенции.

а) Статья 64 п. 1

52. В Комиссии г-жа Белилос согласилась с тем, что заявление о толковании не является оговоркой общего характера. Однако в судебном заседании она заняла противоположную позицию. Теперь она считает, что такое заявление имеет целью вывести все дела гражданского и уголовного характера из сферы судопроизводства и передать их исполнительной власти в нарушение жизненно важного принципа любого демократического общества, а именно принципа разделения властей. “Заключительный судебный контроль” является просто видимостью, если он не основан на фактической стороне дела. Заявительница утверждает, что подобная система имеет целью ликвидировать гарантии справедливого судебного разбирательства — главного принципа Конвенции. Швейцарское заявление о толковании не удовлетворяет основным требованиям статьи 64, которая в категорической форме не допускает оговорки общего характера, а также косвенно запрещает любые оговорки, не совместимые с Конвенцией.

53. Правительство основывается на двух критериях, содержащихся в докладе Комиссии от 5 мая 1982 г. по делу Темельташа, и утверждает, что швейцарское заявление о толковании не носит общего характера. Оно относится в первую очередь к особой норме Конвенции, а именно к п. 1 статьи 6, хотя неизбежно влечет последствия для п. 2—3, которые содержат гарантии, являющиеся “составляющими элементами общего представления о справедливом суде” (см. решение по делу Колоцца от 12 февраля 1985 г. Серия А, т. 89, с. 14, п. 26).

Правительство утверждает также, что заявление сформулировано таким образом, что страны — члены Конвенции и органы Конвенции могут ясно представлять себе сферу его действия. Намерение Федерального совета заключалось в том, чтобы ограничить гарантии судебного разбирательства в тех случаях, когда обвинение предъявляется административными органами. Совет открыто предпочел формулу “заключительный судебный контроль”, который служит подобием кассационного надзора на основе жалобы об аннулировании решения, ограниченной вопросами права, т. е. оценки решения административных органов только с точки зрения их соответствия закону. Таким образом, Правительство как бы перефразировало аргумент, выдвинутый г-ном Фосеттом от имени меньшинства членов Комиссии в деле Рингейзена. По мнению Правительства, не подобает критиковать заявление, сделанное 15 лет назад, за его общий и неопределенный характер в свете судебной практики значительно более позднего периода, обобщенной в решении Суда от 10 февраля 1983 г. по делу Альберта и Ле Конта (Серия А, т. 58). И, наконец, концепция “заключительного судебного контроля” не была неизвестна международному праву в его подходе к гражданским правам, о чем свидетельствует оговорка Франции к статье 2 Протокола № 7 Конвенции.

Во время слушания в Суде Правительство настаивало на соответствии заявления о толковании задачам и целям Конвенции. Оно относится лишь к одному из аспектов права на справедливый суд, а не к сути этого права.

54. Комиссия считает необходимым принять во внимание два обстоятельства. Во-первых, подготовительную работу, которая предшествовала ратификации. Именно на этой стадии Швейцария продемонстрировала желание ограничить понятие справедливого разбирательства судебным контролем без рассмотрения дела по существу. Во-вторых, судебную практику органов Конвенции в 1974 г. В то время Суд еще не уточнил, что статья 6 п. 1 гарантирует “право на суд... и на судебное разрешение спора с учетом как вопросов факта, так и вопросов права” (судебное решение по делу Альберта и Ле Конта. Серия А, т. 58, с. 16, п. 29).

Во всяком случае, формула “заключительный судебный контроль” двусмысленна и неточна. Она порождает неопределенность в отношении последствий применения заявления о толковании к п. 2, 3 статьи 6, особенно в части решений в уголовно-правовой сфере, принимаемых административными органами. По мнению Комиссии, таким следствием может явиться то, что “обвиняемый” почти полностью лишится защиты Конвенции, хотя ничто не указывает, что таковыми были изначальные намерения Швейцарии. Однако, во всяком случае применительно к уголовному процессу, действие заявления становилось неограниченным.

55. Суд пришел к такому же заключению. Понятие “оговорка общего характера” в статье 64 означает такую оговорку, которая составлена в излишне туманных или общих выражениях, что не дает возможности опреде-

лить ее точное значение и сферу применения. Несмотря на то, что подготовительные работы, а также разъяснения Правительства показывают, в чем заключалась озабоченность Швейцарии во время ратификации Конвенции, тем не менее эти факторы не могут затушевывать объективную реальность, а именно текст заявления. Слова “заключительный судебный контроль за действиями или решениями административных властей, затрагивающими [гражданские] права или обязанности или судебное рассмотрение [уголовного] обвинения” не позволяют точно определить объем обязательств Швейцарии и, в частности, определить, к какой категории относится конкретное дело. Не ясно также, применяется или нет понятие “заключительный судебный контроль” к фактической стороне дела. Поэтому указанную формулу можно толковать самым различным образом, в то время как статья 64 п. 1 требует точности и ясности. Короче говоря, она подпадает под запрет оговорок общего характера.

(b) Статья 64 п. 2

56. Заявительница утверждала, что заявление о толковании не соответствует также статье 64 п. 2, поскольку оно не содержит “краткого изложения соответствующего закона”. Нет сомнений в том, что во время подготовки заявления о толковании у Правительства Швейцарии возникли серьезные практические трудности с составлением перечня кантональных и федеральных законов, не соответствовавших в тот период времени статье 6 п. 1. Тем не менее это не может оправдать несоблюдения четко выраженного требования Конвенции.

57. Правительство согласилось с тем, что это заявление не содержит “краткого изложения соответствующего закона”, однако оно утверждает, что невыполнение данной формальности не может привести к нежелательным последствиям. Оно сослалось на гибкую практику, которая сложилась в этом вопросе с молчаливого согласия депозитария и других государств — членов Конвенции, в частности на случай с Ирландией (оговорка в отношении статьи 6 п. 3 (с)) и Мальтой (заявление о толковании по статье 6 п. 2). Правительство утверждает, что статья 64 п. 2 не учитывает специфических практически непреодолимых проблем, возникающих перед государствами с федеративным устройством. Если бы Швейцария выполнила это обязательство, ей бы пришлось упомянуть большинство норм уголовных и гражданских кодексов 26 кантонов, а также более 100 иных законов и регламентарных актов. Такая кропотливая работа только запутала бы дело вместо того, чтобы прояснить его. В целом буквальное соблюдение статьи 64 п. 2 повлекло бы за собой больше недостатков, чем преимуществ, и могло бы вызвать серьезные недоразумения в отношении объема международных обязательств Швейцарии. Впрочем, ссылки на Уголовный кодекс Швейцарии, сделанные в дополнительном докладе Федерального совета от 23 февраля 1972 г. Федеральному собранию, пусть даже косвенно, но удовлетворяют требованиям статьи 64 п. 2.

58. По мнению Комиссии, очевидные практические трудности, изложенные Правительством, не могут оправдать несоблюдение статьи 64 п. 2. Эта статья применяется ко всем государствам — членам Конвенции, как унитарным, так и федеративным, независимо от того, какова их судебная система. Со ссылкой на свой доклад от 5 мая 1982 г. по делу Темельташа Комиссия подчеркнула два момента. Во-первых, п. 2 статьи 64 должен рас-

смагиваться в свете п. 1, который применяется только к “закону, действующему в это время”, и запрещает оговорки общего характера. Информация, которую запрашивают органы Конвенции у стран-участниц, должна помочь предотвратить принятие подобных оговорок. Во-вторых, необходимость приложения к оговорке краткого изложения закона, который государство желало бы оставить неизменным, дает возможность другим государствам-участникам, органам Конвенции и любым заинтересованным сторонам ознакомиться с этим законодательным актом, что представляет для них несомненную ценность. Сфера действия нормы Конвенции, применения которой государство пытается избежать путем оговорки или заявления о толковании, также должна учитываться, поскольку, чем шире сфера ее применения, тем важнее изложение соответствующего национального закона.

59. Суд полностью согласен с точкой зрения Комиссии по данному вопросу, однако со своей стороны хотел бы добавить, что “краткое изложение соответствующего закона” является одновременно и доказательством, и фактором юридической надежности. Цель статьи 64 п. 2 — предоставление гарантии другим государствам-участникам и органам Конвенции в том, что оговорка не выходит за пределы конкретной нормы Конвенции. Это не просто формальное требование, это требование по существу. Поэтому отсутствие краткого изложения соответствующего закона не может быть оправдано даже серьезными практическими трудностями.

С. Вывод

60. Поскольку данное заявление о толковании не удовлетворяет двум требованиям статьи 64 Конвенции, его следует признать недействительным. Вместе с тем не вызывает сомнения, что Швейцария остается и считает себя участником Конвенции независимо от действительности ее заявления. Более того, швейцарское Правительство признает Суд компетентным решить данный вопрос. На основании изложенного Суд отклоняет предварительное возражение Правительства.

II. О предполагаемом нарушении статьи 6 п. 1

61. Заявительница утверждает, что является жертвой нарушения статьи 6 п. 1 Конвенции, которая гласит:

“Каждый человек имеет право при определении его гражданских прав и обязанностей или при рассмотрении любого уголовного обвинения, предъявляемого ему, на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона. Судебное решение объявляется публично, однако пресса и публика могут не допускаться на судебные заседания в течение всего процесса или его части по соображениям морали, общественного порядка или государственной безопасности в демократическом обществе, а также когда того требуют интересы несовершеннолетних или для защиты частной жизни сторон, или — в той мере, в какой это, по мнению суда, строго необходимо — при особых обстоятельствах, когда гласность нарушала бы интересы правосудия”.

По мнению заявительницы, полицейская Комиссия при муниципалитете Лозанны не является “независимым и беспристрастным судом”. Кроме того, ни Кассационное отделение по уголовным делам Кантонального суда, ни Федеральный суд не обеспечили достаточно широкий “заключительный судебный контроль”, поскольку они не имели возможности пересмотреть с

учетом фактологической основы дела выводы административного органа, каковым является полицейская Комиссия.

62. Суд обращает внимание на то, что стороны, если оставить в стороне вопрос о заявлении, не оспаривают применимость статьи 6 п. 1 к настоящему делу. На основе критериев, установленных его практикой, Суд считает, что обвинение, выдвинутое против заявительницы, носило “уголовный” характер (см. *mutatis mutandis* решение по делу Озтюрка от 21 февраля 1984 г. Серия А, т. 73, с. 18—21, п. 50—54).

1. Полицейская Комиссия Лозанны

63. Г-жа Белилос утверждает, что Комиссия при муниципалитете полностью зависима от полицейских властей. Поскольку она состоит из единственного полицейского чиновника, она не может не принимать сторону этих властей.

В своем докладе Европейская Комиссия ограничилась констатацией, что заявительница была оштрафована административным органом, который окончательно установил обстоятельства дела.

Правительство не оспаривает сказанного, однако полагает, что при этом в отношении заявительницы были соблюдены все условия справедливого разбирательства. Прежде всего, официальное лицо муниципалитета практически обладает высокой степенью независимости при исполнении своих функций. Г-жа Белилос никогда не заявляла даже косвенно, что указанный чиновник был пристрастен к ней. Кроме того, разбирательство удовлетворяло основным требованиям статьи 6 п. 1, т. е. обвиняемая могла требовать дополнительного расследования фактов, и г-жа Белилос успешно пользовалась этой возможностью. Данная Комиссия оценивает факты, однако ее возможности наказания ограничены. Ее решения не включаются в судебное досье лица.

64. “Суд”, как его понимает сложившаяся практика Суда, это юрисдикционный орган, решающий вопросы, отнесенные к его компетенции на основе норм права, в соответствии с установленной процедурой (см. из наиболее поздних, решение по делу *X. против Бельгии* от 30 ноября 1987 г. Серия А, т. 127, с. 34, п. 50). “Суд” должен также удовлетворять ряду других требований, а именно: независимость от исполнительной власти, беспристрастность, несменяемость. Судебная процедура должна предоставлять обвиняемому соответствующие гарантии, при этом некоторые из них содержатся в тексте статьи 6 п. 1 (см. *inter alia* решение по делу Ле Конта, Ван Левена и Де Мейера от 23 июня 1981 г. Серия А, т. 43, с. 24, п. 55).

65. Швейцарский Закон 1969 г. называет полицейскую Комиссию “муниципальным органом”. Федеральный суд в своем решении от 2 ноября 1982 г. называет ее “административным органом” (см. п. 15 выше). Этого определения придерживалось и Правительство во время разбирательства дела в Европейской Комиссии по правам человека. Даже если эти формулировки не являются окончательными, тем не менее они отражают природу этого органа.

66. Закон кантона Во наделяет Комиссию судебной функцией и предусматривает процедуру, которая позволяет представшему перед ней лицу использовать свои средства защиты. Единственный член Комиссии назначается муниципалитетом, но это совершенно не означает, что можно подвергнуть сомнению его независимость и беспристрастность, тем более что во многих странах — членах Конвенции судьи назначаются исполнительной властью.

Назначенное на эту должность лицо (юрист из полицейского управления) является муниципальным гражданским служащим. Он работает в личном качестве и при исполнении своих обязанностей не подчиняется указаниям властей. Он принимает присягу, отличающуюся от присяги полицейских, хотя в тексте присяги не содержится требование независимости. В течение всего четырехлетнего срока работы в указанной должности он в принципе не подлежит увольнению. В данном деле его личная беспристрастность не подвергалась сомнению.

67. Тем не менее не лишены значения данные о функциях Комиссии (см. *mutatis mutandis* решение по делу Де Кубе от 26 октября 1984 г. Серия А, т. 86, с. 14, п. 26). Как сказано выше, в Лозанне членом совета при полиции является служащий высокого ранга из Дирекции полиции, и участники разбирательств склонны видеть в нем представителя полиции, подчиняющегося ее руководству и солидарного со своими коллегами. Такая ситуация может подорвать доверие, которым должны обладать суды в демократическом обществе.

Короче говоря, у заявительницы обоснованно могли возникнуть сомнения относительно независимости и организационной беспристрастности Комиссии, которая, соответственно, не отвечала в этом отношении требованиям статьи 6 п. 1.

2. Доступные формы обжалования

68. В решении по делу Озтюрка от 21 февраля 1984 г. Суд постановил:

“С учетом большого количества мелких правонарушений, особенно в том что касается правил дорожного движения, государства — члены Конвенции могут освободить свои суды от задачи преследования и наказания виновных в такого рода нарушениях. Передача функции расследования и наказания за мелкие правонарушения административным властям не является несовместимой с Конвенцией при условии, что заинтересованное лицо будет иметь возможность обжаловать принятое в отношении него решение в суде, который предоставит ему гарантии в соответствии со статьей 6”. (Серия А, т. 73, с. 21—22, п. 58; см. также решение по делу Лутца от 25 августа 1987 г. Серия А, т. 123, с. 24, п. 58.)

Данные положения применимы и в настоящем деле. Следовательно, Суд должен удостовериться, имелись ли возможности обжалования, которые позволяли бы исправить пробелы, допущенные в первой инстанции.

(а) Кассационное отделение по уголовным делам Кантонального суда Во

69. В соответствии со статьей 43 Закона 1969 г. (см. п. 13 выше) заявительница обратилась в кассационное отделение по уголовным делам Кантонального суда Во с жалобой о признании недействительным вынесенного против нее решения, но, по ее мнению, эта жалоба была принесена в суд, который не обладал необходимой компетенцией, в том числе полномочиями проверять факты и заслушивать показания свидетелей. Комиссия согласилась с заявительницей.

Правительство высказало противоположное мнение, а именно, что гарантии, предусмотренные законодательством кантона, взятые в целом, шире простого пересмотра кассационного типа, хотя и не предусматривают изучение фактов; они практически эквивалентны тем, которые обеспечивает апелляция. Заявительница не прибегала к “реформирующей жалобе” на ос-

новании статьи 44 Закона 1969 г. (см. п. 24 выше), из чего Правительство делает вывод, что у нее не было оснований для претензии к Комиссии. Кассационный суд по уголовным делам, если имеются “серьезные сомнения” относительно фактической стороны дела, может, и даже обязан, вернуть дело в полицейскую Комиссию для проведения дополнительного расследования (статьи 43 и 52 Закона 1969 г. — см. п. 24 выше).

70. Несмотря на то, что Правительство сослалось на “реформирующую жалобу”, она не могла быть использована в данном деле.

Что касается Кассационного отделения по уголовным делам, то необходимо обратить внимание на его решение от 25 ноября 1981 г. (см. п. 13, выше). В нем цитируется документ от 4 марта 1974 г., направленный Федеральным советом в Федеральное Собрание, где говорится о ситуации, когда “решение, принятое административным органом, может быть передано в суд не для решения по существу, а лишь для проверки правильности процедуры и соответствия решения административного органа закону”. В решении Кассационного суда также признается, что разбирательство в нем проходило без прений сторон, без представления доказательств, например заслушивания свидетелей. Федеральный суд в его решении от 2 ноября 1982 г. подтверждает, что он не рассматривает факты” (см. п. 15, выше). Все это приводит к заключению о том, что компетенция Кассационного отделения по уголовным делам кантона Во в данном деле является недостаточной для целей статьи 6 п. 1 (см. *inter alia* решение по делу Альберта и Ле Конта. Серия А, т. 58, с. 16, п. 29).

(b) Федеральный суд

71. По мнению заявительницы, Федеральный суд Швейцарии не может пересматривать решения и исправлять упущения, допущенные на муниципальном и кантональном уровнях: рассматривая жалобы публично-правового характера (единственная возможная в настоящем деле процедура), он не пересматривает ни вопросы факта, ни вопросы права, т. к. его полномочия ограничены контролем за тем, не нарушалась ли произвольно процедура.

Правительство признало, что г-жа Белилос не имела также возможности добиться на этой стадии контроля в отношении фактической стороны дела. Комиссия с этим согласилась.

72. Суд пришел к аналогичному заключению. В этой связи он принял во внимание решение Федерального суда по данному делу от 2 ноября 1982 г. (см. п. 15 выше). В этом решении отмечается, что “Кассационное отделение по уголовным делам Кантонального суда Во в соответствии со статьями 43 (е) и 44 Закона 1969 г. (см. п. 24 выше) имеет значительно больший объем полномочий чем Федеральный суд, по проверке дел по публично-правовым жалобам”. Однако Суд признал, что контроль на кантональном уровне был недостаточным и недоработки, допущенные в полицейской Комиссии, оказались неисправлены.

73. Таким образом, Суд считает, что в данном деле имело место нарушение статьи 6 п. 1.

III. Применение статьи 50 Конвенции

74. В соответствии со статьей 50 Конвенции:

“Если Суд установит, что решение или мера, принятые судебными или иными властями Высокой Договаривающейся Стороны, полностью или

частично противоречат обязательствам, вытекающим из настоящей Конвенции, а также если внутреннее право упомянутой Стороны допускает лишь частичное возмещение последствий такого решения или такой меры, то решением Суда, если в этом есть необходимость, предусматривается справедливое возмещение потерпевшей стороне”.

В своем заявлении г-жа Белилос потребовала отмены штрафа, возмещения ей суммы штрафа, внесения поправок в Закон кантона Во, а также возмещения судебных издержек и расходов.

А. Отмена штрафа и возмещение суммы штрафа

75. Г-жа Белилос потребовала принятия решения, обязывающего Швейцарию “сделать все необходимое для отмены штрафа, наложенного... 4 сентября 1981 г. Комиссией при муниципалитете Лозанны”, а также возместить ей соответствующую сумму, т. е. 120 швейцарских франков.

Представитель Комиссии считает, что возмещение должно иметь место. Что касается Правительства, то оно обратило внимание на то, что решения Суда не должны отменять решений национальных судов, а также добавило, что достоверность фактов и разумность наложения штрафов не являются вопросами, подлежащими рассмотрению в органах Конвенции.

76. Суд подтверждает, что Конвенция не наделяет его полномочиями, позволяющими требовать от Швейцарии пересмотра дела, если только она сама не согласится отменить решение национального суда в отношении заявительницы (см. *mutatis mutandis* решение по делу Ле Конта, Ван Левена и Де Мейера от 18 октября 1982 г. Серия А, т. 54, с. 7, п. 13).

В. Об изменении законодательства

77. Заявительница также обратилась к Суду с просьбой потребовать от Швейцарии “сделать все необходимое для того, чтобы полицейские комиссии были лишены права принимать окончательные решения по фактической стороне дела в процессах, связанных с наложением штрафов, путем внесения с этой целью соответствующих изменений в Закон кантона Во от 17 ноября 1969 г”.

Представитель Правительства и представитель Комиссии не высказались по данному вопросу.

78. Суд обращает внимание на то, что Конвенция не наделяет его полномочиями требовать от Швейцарии изменения ее законодательства. Решение Суда оставляет за государством выбор средств, которые могут быть использованы во внутреннем правопорядке для выполнения его обязательств по статье 53 (см. *mutatis mutandis* решение по делу Маркс от 13 июня 1979 г. Серия А, т. 31, с. 25, п. 58, а также решение по делу *F. против Швейцарии* от 18 декабря 1987 г. Серия А, т. 128, с. 19, п. 43).

С. Издержки и расходы

79. Г-жа Белилос требует выплаты ей издержек и расходов, понесенных в швейцарских судах, а также возмещения стоимости услуг адвоката во время слушаний в органах Конвенции.

В соответствии со статьей 50 может быть осуществлено возмещение издержек и расходов: (а) фактически и по необходимости понесенных пост-

радавшей стороной в рамках национальной правовой системы для предотвращения или исправления допущенных нарушений, а также связанных с разбирательствами дел в Комиссии и Суде; (b) разумных с точки зрения принципа справедливости (см. решение по делу Олссон от 24 марта 1988 г. Серия А, т. 130, с. 43, п. 104).

1. Расходы, понесенные во время разбирательств в Швейцарии

80. Заявительница потребовала возмещения расходов, понесенных в национальных судах, а также расходов за услуги адвоката в сумме 3 250 швейцарских франков.

Поскольку Правительство не высказало своих возражений, а представитель Комиссии никак не прокомментировал требование заявительницы, то Швейцария должна выплатить г-же Белилос 3 250 швейцарских франков.

2. Расходы, понесенные в органах Конвенции

81. Г-жа Белилос потребовала 25 000 швейцарских франков за услуги адвоката во время слушания в Европейском Суде по правам человека. Она указала на то, что данное требование подтверждается важностью дела, а также расследованием, которое должен был провести адвокат.

Правительство возразило заявительнице, указав, что она не представила конкретного доказательства того, что была израсходована именно указанная сумма. Кроме того, Правительство с учетом обстоятельств дела считает эту сумму слишком большой. Однако оно согласилось выплатить заявительнице 8000 швейцарских франков, из которых должна быть вычтена сумма, полученная заявительницей в качестве судебной помощи.

Подобно представителю Комиссии, Суд обращает внимание на то, что заявительница не представила документы, подтверждающие ее расходы, которые не были бы оплачены за счет выделенной ей бесплатной судебной помощи. По этой причине и с учетом замечаний Правительства Суд присуждает г-же Белилос 8000 швейцарских франков за вычетом 8822 французских франков, выплаченных ей Советом Европы.

82. Заявительница оценивает сумму ее собственных расходов сверх выданной ей бесплатной правовой помощи (поездки в пределах Швейцарии, телефонные разговоры и фотокопии) в сумме 3000 швейцарских франков.

Правительство оспаривает точность этой суммы, которая никак не подтверждена. Тем не менее Правительство выразило готовность, с учетом его желания найти мирное решение данного вопроса, выплатить заявительнице 300 швейцарских франков. Представитель Комиссии не высказал своего мнения по данному вопросу.

Суд считает справедливым, чтобы Швейцария выплатила заявительнице 500 швейцарских франков в возмещение произведенных ею личных затрат.

ПО ЭТИМ ОСНОВАНИЯМ СУД ЕДИНОГЛАСНО

1. Отклонил предварительное возражение Правительства;
2. Постановил, что имело место нарушение статьи 6 п. 1 Конвенции;

3. *Постановил*, что государство-ответчик должно выплатить заявительнице в качестве компенсации судебных издержек и расходов 11 750 (одиннадцать тысяч семьсот пятьдесят) швейцарских франков за вычетом 8822 (восемь тысяч восьмисот двадцати двух) французских франков. Французские франки должны быть конвертированы в швейцарские франки по обменному курсу, действующему на дату вынесения настоящего судебного решения;

4. *Отклонил* остальные требования о справедливом возмещении.

Совершено на английском и французском языках и оглашено во Дворце прав человека в Страсбурге 29 апреля 1988 г.

Марк-Андре Эйссен
Грефье

Рольф Риссдал
Председатель

В соответствии со статьей 51 п. 2 Конвенции и статьей 52 п. 2 Регламента Суда к настоящему решению прилагаются отдельные мнения судей.

СОВПАДАЮЩЕЕ МНЕНИЕ СУДЬИ ПИНЕЙРО ФАРИНЬО

1. Я согласен с решением Суда.

2. Я не могу поддержать ту точку зрения, что швейцарское заявление о толковании по статье 6 Конвенции “может пониматься как оговорка”.

Швейцария представила оговорки и заявления в один и тот же день при сдаче на хранение ратификационной грамоты. Я не думаю, что Швейцария имела желание вложить в эти два понятия один и тот же смысл и значение.

ОТДЕЛЬНОЕ МНЕНИЕ СУДЬИ ДЕ МЕЙЕРА

Хотелось бы в краткой форме выразить свое отношение к заявлению о толковании, которое я, как и все мои коллеги, отвергаю.

Цель Европейской Конвенции по правам человека не создавать, а признавать права, которые необходимо уважать и защищать даже при отсутствии какого-либо действующего правового текста.

Трудно понять, каким образом можно принимать оговорки в отношении юридических норм, признающих такие права. Можно даже полагать, что такого рода оговорки, равно как и нормы, делающие их возможными, несовместимы с *ius cogens* и таким образом недействительны, если только оговорки не относятся к процедуре вступления документа в силу и не умаляют существа этих прав.

Только с таких позиций должно толковать и применять статью 64 Конвенции. Самое большое, что эта статья может позволить государству в качестве временной меры, так это испросить для себя при подписании или ратификации Конвенции небольшой период времени, с тем чтобы привести в соответствие с Конвенцией такие законы, “действующие в это время на его территории”, которые в достаточной мере не уважают и не защищают права, признанные Конвенцией.