

ХОРНСБИ (HORNSBY) против ГРЕЦИИ

Судебное решение от 19 марта 1997 г.

КРАТКОЕ НЕОФИЦИАЛЬНОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВ ДЕЛА

А. Основные факты

Г-н Дэвид Хорнсби и г-жа Ада Энн Хорнсби родились в Соединенном Королевстве соответственно в 1937 и 1939 г. Они проживают на острове Родос, и оба являются квалифицированными преподавателями английского языка.

В январе и марте 1984 г. второй заявитель дважды обращалась в управление среднего образования островов Додеканес с ходатайством о разрешении на создание частной школы с преподаванием на иностранном языке на Родосе. Однако оба раза ей было отказано на том основании, что в соответствии с действующим законодательством Греции такое разрешение не может быть выдано иностранцам.

Г-жа Хорнсби обратилась в Комиссию Европейского Союза, которая в свою очередь передала дело в Суд Европейских сообществ, который 15 марта 1988 г. объявил соответствующее законодательство противоречащим договору о создании ЕЭС. 1 апреля 1988 г. заявители подали два новых ходатайства, которые были отвергнуты управлением среднего образования на тех же основаниях, что и в 1984 г.

8 июня 1988 г. заявители подали две жалобы в Государственный совет (высший административный суд), требуя отменить решения директора управления среднего образования Додеканеса. Государственный совет — решения от 9 и 10 мая 1989 г. — постановил, что в соответствии с решением Суда ЕС гражданам государств — членов Европейского Сообщества не может быть отказано в разрешении на создание в Греции частных школ по изучению иностранного языка на том основании, что они не являются греческими гражданами. Но и после этого искомое разрешение не было выдано. 28 марта 1990 г. заявители обжаловали в суде действия директора управления среднего образования и ряда других должностных лиц, а 14 ноября 1990 г. предъявили гражданский иск к управлению, требуя возмещения материального и морального ущерба.

10 августа 1994 г. президентским Декретом № 211/94 гражданам Сообщества было предоставлено право создавать частные школы по изучению иностранного языка при условии, что они выдержат экзамен по греческому языку и истории. 20 октября 1994 г. Министерство образования предложило директору управления среднего образования вернуться к рассмотрению дела заявителей в свете данного Декрета.

В. Разбирательство в Комиссии по правам человека

В жалобе, поданной в Комиссию 7 января 1990 г., заявители утверждали, что была нарушена статья 6 п. 1 Конвенции, поскольку власти не выполнили решения Государственного совета. Жалоба объявлена приемлемой 31 августа 1994 г.

В своем докладе от 23 октября 1995 г. Комиссия установила факты по делу и двадцатью семью голосами против одного выразила мнение, что имело место нарушение статьи 6 п. 1 Конвенции.

Она передала дело в Суд 11 декабря 1995 г.

ИЗВЛЕЧЕНИЕ ИЗ СУДЕБНОГО РЕШЕНИЯ**ВОПРОСЫ ПРАВА****I. Предварительные возражения Правительства**

33. Правительство утверждало, как оно уже это делало в Комиссии, что жалоба является неприемлемой из-за несоблюдения шестимесячного срока, установленного в статье 26 Конвенции, а также в связи с невыполнением требования об исчерпании внутренних правовых средств.

А. Несоблюдение шестимесячного срока давности

34. Правительство просило Суд отклонить жалобу согласно статье 26 Конвенции, т. к. заявители не подали ее в Комиссию в течение шести месяцев, прошедших с даты вынесения Государственным советом своих решений № 1337/1989 и 1361/1989.

35. Так же, как и Комиссия, Суд отмечает, что ситуация, на которую жалуются заявители, возникла в связи с отказом соответствующих властей выдать им искомое разрешение — несмотря на вышеупомянутые решения Государственного совета — и продолжалась даже после подачи ими жалобы в Комиссию ЕС 7 января 1990 г. В апреле 1990 г., а также в январе и июле 1991 г. заявители писали по этому вопросу в Министерство образования (см. п. 20 выше). Более того, Государственный совет отклонил возражения третьей стороны 25 апреля 1991 г.

Поэтому данное возражение Правительства должно быть отклонено.

В. Неисчерпание внутренних правовых средств

36. Правительство утверждало, что заявители не исчерпали имеющихся в их распоряжении правовых средств, предусмотренных законодательством Греции, как того требует статья 26 Конвенции. Во-первых, они не предъявили иск о взыскании убытков в гражданских судах на основании статей 57 (личные права) и 59 (возмещение морального вреда) Гражданского кодекса (см. п. 25 выше). Во-вторых, они не потребовали судебного пересмотра подразумеваемого отказа административных властей предпринять необходимые действия по вновь поданным ходатайствам о выдаче разрешения от 8 августа 1989 г. (см. п. 15 выше). И наконец, разбирательство, иници-

ированное ими в Административном суде Родоса, все еще не завершено (см. п. 19 выше).

37. В отношении исков о взыскании убытков, предусмотренных статьями 57 и 59 Гражданского кодекса, Суд полагает, что в данном случае они не могут считаться достаточным средством правовой защиты по жалобам заявителей. Даже если предположить благоприятный для заявителей исход рассмотрения такого обращения в суд, компенсация за моральный вред или нарушение личных прав не была бы равнозначна мерам, которые должны были быть предоставлены им правовой системой Греции для того, чтобы устранить все препятствия, делавшие невозможным организацию школы.

Что касается обращения в Государственный совет, то нет никаких оснований полагать, что заявители получили бы там искомое разрешение, т. к. в соответствии со статьей 50 п. 3 президентского Декрета № 18/1989 Государственный совет, аннулировав обжалованное решение, возвращает дело обратно в соответствующие органы (см. п. 27 выше). Заявители, которые столкнулись с упорным нежеланием властей отвечать — по крайней мере до мая 1993 г. (см. п. 21 выше) — на их многократные обращения, не могли разумно ожидать, чтобы такое решение принесло им желаемый результат.

Наконец, в отношении разбирательства в Административном суде Родоса Суд считает, что оно будет иметь значение только в связи с вопросом о присуждении справедливого возмещения на основании статьи 50 Конвенции.

Соответственно, это возражение должно быть отклонено.

II. О предполагаемом нарушении статьи 6 п. 1 Конвенции

38. Заявители утверждали, что отказ административных властей подчиниться решениям Государственного совета от 9 и 10 мая 1989 г. нарушил их право на эффективную судебную защиту своих гражданских прав. Они ссылались на статью 6 п. 1 Конвенции, которая предусматривает:

“Каждый человек имеет право при определении его гражданских прав и обязанностей... на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона...”

39. Правительство не отрицало, что разбирательство в Государственном совете касалось гражданских прав заявителей в смысле статьи 6. Правительство утверждало, что Государственный совет принял решение в полном соответствии с требованиями данной статьи и вынес два решения в пользу заявителей, содержание которых административными властями не оспаривалось.

Однако оно настаивало, что жалоба заявителей не подпадает под действие статьи 6, которая гарантирует только справедливость “процесса” в буквальном смысле термина, т. е. лишь процедуру рассмотрения дела в суде. Два обращения заявителей от 8 августа 1989 г. и отсутствие ответа на них административных властей (см. п. 15 выше) не создали нового спора по поводу гражданских прав. Задержка со стороны административных властей в выполнении вышеупомянутого решения Государственного совета — это совершенно иной вопрос, нежели установление этих прав в суде. Исполнение решений Государственного совета — это область публичного права, в частности отношений между судебными и административными властями, и оно

ни при каких обстоятельствах не может оказаться в сфере статьи 6; иное из текста данной статьи не следует, как и из намерений авторов Конвенции.

Наконец, Правительство оспаривало аналогию, проводимую в докладе Комиссии между делом *Ван де Хурк против Нидерландов* и делом Хорнсби. В первом случае полномочие Короны (установленное законом) лишать — частично или целиком — судебное решение силы делало надлежащее отправление правосудия иллюзорным. Однако в настоящем случае административные власти незаконно не выполнили окончательное судебное решение, и их можно было заставить сделать это, воспользовавшись многочисленными средствами, которые предоставляет правовая система Греции.

40. Суд вновь повторяет, что в соответствии с его установившейся практикой статья 6 п. 1 гарантирует каждому человеку рассмотрение судом споров о его гражданских правах и обязанностях; таким образом реализуется “право на суд”, важнейшим аспектом которого является право доступа к правосудию, т. е. право обращения в суд по гражданским делам (см. решение по делу *Филис против Греции* (№ 1) от 27 августа 1991 г. Серия А, т. 209, с. 20, п. 59). Однако это право стало бы иллюзорным, если бы правовая система государства позволяла, чтобы окончательное, обязательное судебное решение оставалось недействующим к ущербу для одной из сторон. Трудно представить, что статья 6, подробно описывая предоставляемые сторонам процессуальные гарантии — справедливое, публичное и скорое разбирательство, — оставила реализацию судебных решений без защиты; если считать, что статья 6 говорит только о доступе к правосудию и судебном процессе, то это, вероятно, привело бы к ситуациям, несовместимым с принципом господства права, который Договаривающиеся Государства обязались соблюдать, когда они ратифицировали Конвенцию (см. *mutatis mutandis* судебное решение по делу *Голдер против Соединенного Королевства* от 7 мая 1974 г. Серия А, т. 18, с. 16—18, п. 34—36). Исполнение решения, вынесенного любым судом, должно, таким образом, рассматриваться как неотъемлемая часть “суда” в смысле статьи 6; более того, Суд уже применял этот принцип в делах о продолжительности разбирательства (см. решения по делам *Ди Пьеде против Италии* и *Цапия против Италии* от 26 сентября 1996 г. Reports, 1996-IV, с. 1383—1384, п. 20—24 и с. 1410—1411, п. 16—20 соответственно).

41. Вышеупомянутые принципы даже еще более важны в контексте административного производства о споре, результаты которого имеют решающее значение для определения гражданских прав. Направив жалобу в высший административный суд, лицо стремится добиться не только признания недействительным оспариваемого акта, но прежде всего устранения его последствий. Действенная защита лица и восстановление законности включают и обязанность органа управления действовать в соответствии с решением суда. Суд отмечает в этой связи, что государственная администрация — это элемент правового государства, и ее интересы идентичны целям надлежащего отправления правосудия. Если органы управления отказываются выполнять или задерживают исполнение судебных решений, гарантии статьи 6, которыми пользуется лицо на время судебной стадии разбирательства, утрачивают смысл.

42. Суд отмечает, что вслед за решением Суда Европейских сообществ (см. п. 9 выше) Государственный совет отменил два решения, которыми директор управления среднего образования отказал заявителям как иностранным гражданам в получении искомого разрешения (см. п. 7—8 и 13 выше).

Эти судебные решения давали заявителям право на удовлетворение их просьб; повторив их 8 августа 1989 г. (см. п. 15 выше), они лишь напомнили соответствующим органам управления об их обязанности принять решение в соответствии с правовыми нормами, нарушение которых привело к отмене оспариваемых решений. Тем не менее власти не отвечали до 20 октября 1994 г. (см. п. 22 выше). Предположительно, заявители могли бы вновь прибегнуть к судебному обжалованию этого подразумеваемого отказа на основании статей 45 и 46 президентского Декрета № 18/1989 (см. п. 27 выше), но Суд считает, что, принимая во внимание обстоятельства данного дела, у них не было разумных оснований надеяться, что такое средство правовой защиты дало бы результат, к которому они стремились (см. п. 37 выше).

43. Суд с пониманием относится к заинтересованности национальных властей регламентировать, после упомянутых выше решений Государственного совета, порядок создания и деятельности частных школ таким образом, чтобы он был совместим как с международными обязательствами страны, так и с требованиями качества предоставляемого образования. Более того, очевидно, что власти должны иметь определенное время, чтобы избрать наиболее подходящие средства для реализации названных судебных решений.

44. Однако с 15 марта 1988 г., даты решения Суда Европейских сообществ (см. п. 9 выше), и во всяком случае начиная с 9 и 10 мая 1989 г., даты решения Государственного совета (см. п. 13 выше), вплоть до издания президентского Декрета № 211/1994 от 10 августа 1994 г. действующее законодательство Греции не предусматривало какого-либо особого условия для граждан государств — членов Европейского Сообщества, желавших открыть частную школу в Греции, отличного от условия, установленного для граждан Греции, а именно обладание университетским дипломом, который заявители имели (см. п. 6 и 29 выше).

Более того, не похоже, чтобы заявители отказались от своей цели открыть школу, если они обратились 3 июля 1992 г. в Административный суд Родоса с требованием компенсации не только за ущерб, который они якобы уже понесли, но также и за ущерб, который они будут нести до тех пор, пока соответствующие административные власти не предоставят им испрашиваемое разрешение (см. п. 19 выше).

45. Воздерживаясь в течение более чем пяти лет от принятия мер, необходимых для выполнения окончательного, подлежащего принудительному исполнению судебного решения, греческие власти лишили положения статьи 6 п. 1 Конвенции всякого полезного действия.

Соответственно, имело место нарушение данной статьи.

III. Применение статьи 50 Конвенции

46. Заявители предъявили различные требования на основании статьи 50 Конвенции, которая предусматривает:

“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”.

47. Во время слушаний Правительство информировало Суд, что, если он обнаружит нарушение Конвенции, правовая система Греции позволит заявителям добиться полного возмещения. И в самом деле, в ходе разбирательства, возбужденного ими в Административном суде Родоса (см. п. 19 выше), которое все еще не было завершено на день слушаний, речь шла о суммах, в общем соответствовавших суммам, требуемым на основании статьи 50 Конвенции.

48. Делегат Комиссии замечаний не высказал.

49. Суд считает, что вопрос о применении статьи 50 еще не готов для решения и что он должен быть отложен, принимая во внимание возможность достижения соглашения между государством-ответчиком и заявителем (статья 54 п. 1 и 4 Регламента).

ПО ЭТИМ ОСНОВАНИЯМ СУД

1. *Отклонил* восьмью голосами против одного предварительные возражения Правительства;

2. *Постановил* семью голосами против двух, что статья 6 п. 1 Конвенции подлежит применению к настоящему случаю и что имело место ее нарушение;

3. *Постановил* единогласно, что вопрос о применении статьи 50 Конвенции не готов для решения;

соответственно,

(а) *отложил* его;

(b) *предложил* Правительству и заявителям представить свои замечания по указанному вопросу в течение ближайших трех месяцев и, в частности, информировать его о соглашении, которого они могли бы достичь;

(с) *отложил* дальнейшее рассмотрение и *делегировал* председателю Палаты полномочия возобновить его, если в том будет необходимость.

Совершено на английском и французском языках и оглашено во Дворце прав человека в Страсбурге 19 марта 1997 г.

Герберт Петцольд
Грефье

Рудольф Бернхардт
Председатель

В соответствии со статьей 51 п. 2 Конвенции и статьей 53 п. 2 Регламента Суда А к настоящему судебному решению прилагаются отдельные мнения судей.

СОВПАДАЮЩЕЕ МНЕНИЕ СУДЬИ МОРЕНИЛЛЫ

1. Я голосовал вместе с большинством за решение о том, что в данном случае имело место нарушение статьи 6 п. 1 Конвенции. В последующем я изложу мою точку зрения отдельно.

2. По моему мнению, это дело открывает новую, более динамичную стадию в развитии судебной практикой понятия “право на обращение в суд”

в области административного судопроизводства, которое имеет очень глубокие исторические корни в правовых системах многих европейских государств, находившихся под влиянием французского административного права. Характерные черты, которые отличают административный процесс от процесса гражданского, обусловлены главным образом тем, что в качестве ответчика выступает орган исполнительной власти, акт которого нанес непосредственный ущерб чьим-то личным правам или легитимным интересам.

3. Заявители утверждали, что отказ административных властей подчиниться постановлениям Государственного совета, отменившего решения, которыми им было отказано в выдаче разрешения на открытие на Родосе школы с преподаванием на английском языке только на том основании, что они не были гражданами Греции, тогда как они являлись гражданами другого государства — члена Европейского Сообщества, нарушил их право на эффективную судебную защиту своих гражданских прав. Суд пришел к выводу (см. п. 45): “Воздерживаясь в течение более чем пяти лет от принятия мер, необходимых для выполнения окончательного, подлежащего принудительному применению судебного решения по настоящему делу, греческие власти лишили положения статьи 6 п. 1 Конвенции всякого полезного действия”.

4. Таким образом, настоящее дело ставит вопрос о значении судебных решений, вынесенных Государственным советом по проблемам о признании недействительными решений об отказе заявителям. Подобный вопрос может возникнуть *mutatis mutandis* в других правовых системах, основанных на французской модели административной юстиции.

5. Государственному совету Франции удалось превратить административное судопроизводство в инструмент защиты индивида от эксцессов со стороны государственных органов, сблизив его с гражданским процессом, с той единственной разницей, что контроль за законностью административной деятельности осуществляется органами административной юрисдикции. Это различие определило особый порядок деятельности административных судов, систему которых возглавляет Государственный совет.

6. Основная цель административной юстиции сегодня состоит в том, чтобы осуществлять судебный контроль за законностью оспариваемого акта (в связи с обращением о признании его недействительным). Административный суд, вынося решение об отмене незаконного управленческого акта, исчерпывает свои полномочия по делу. “Административный судья может лишь отменить незаконный административный акт, в противном случае он нарушил бы принцип разделения административной деятельности и административного правосудия. Он не вправе пытаться заполнить своими решениями вакуум, созданный отменой акта” (см. *Debbasch-Ricci*. *Contentieux administratif*. Paris, 1990, p. 833).

7. Таковым был историко-правовой контекст, в котором 9 и 10 мая 1980 г. Государственный совет Греции вынес судебные решения, которые не были реализованы соответствующими органами управления; бездействие с их стороны было расценено большинством Суда как нарушение права заявителей на судебную защиту.

8. Г-жа Ада Хорнсби обратилась в 1984 г. (после того как Греция присоединилась к Европейскому Сообществу) за разрешением создать частную школу с преподаванием на английском языке. Административные власти отклонили это ходатайство единственно на том основании, что подобное разрешение может быть предоставлено только греческим гражданам. Суд Евро-

пейских сообществ решил, что Греция не выполнила требований статей 52 и 59 Договора об образовании ЕЭС, который наделял граждан одного государства-участника правом свободно селиться на территории другого, одновременно запрещая всякую дискриминацию на основании гражданства в отношении права заниматься индивидуальной предпринимательской деятельностью или создавать торгово-промышленное предприятие и управлять им.

9. В решениях Государственного совета содержится упоминание о квалификационных требованиях, соответствие которым необходимо согласно статье 68 п. 1 Закона № 2545/1940 для получения разрешения на открытие частной школы; такое разрешение “предоставляется лицам, обладающим квалификацией, требуемой для поступления на работу в качестве учителя начальной или средней школы в государственной системе образования, или обладающим аналогичными дипломами”. В решениях также содержится ссылка на статью 18 п. 1 Кодекса государственной службы, который предусматривает: “Никто не может быть назначен на государственную службу, если он не имеет греческого гражданства”. В цитируемых решениях делается вывод: “Из этих положений видно, что предоставление разрешения на создание частных школ с преподаванием на иностранном языке не гражданину Греции не допускается”.

Однако, обратившись к статье 53 Договора об образовании ЕЭС и процитировав решение Суда Европейских сообществ № 147/86 от 15 марта 1988 г., Государственный совет делает окончательный вывод: “Оспариваемое решение, отказавшее заявителям в их просьбе, основывалось на ошибочной предпосылке, что обжалуемый запрет применяется ко всем лицам, которые не являются гражданами Греции, без какого бы то ни было различия между гражданами других государств — членами Европейского Сообщества и гражданами государств не членом. Оно незаконно и в силу этого должно быть отменено. Соответственно, рассматриваемая просьба должна быть удовлетворена”. По этим основаниям Государственный совет отменил решение директора управления среднего образования Родоса... (см. п. 13 судебного решения).

10. Статья 50 п. 1 Декрета президента № 18/1989, кодифицировавшего законодательные акты о Государственном совете, предусматривает: “Если жалоба о признании акта недействительным признана обоснованной, то решением суда акт аннулируется, что влечет за собой его полную отмену, независимо от того, является этот акт регламентарным или индивидуальным”. Пункт 4 этой статьи предусматривает: “Административные власти, выполняя обязанность, возложенную на них статьей 95 п. 5 Конституции, должны действовать в соответствии с решениями Государственного совета в зависимости от конкретных обстоятельств дела, либо совершая позитивные действия для достижения поставленной цели, либо воздерживаясь от совершения действий, противоречащих решению Государственного совета. Неисполнение указанной обязанности помимо уголовной ответственности может влечь за собой личную гражданско-правовую ответственность за причиненный ущерб” (см. п. 23 решения).

11. Согласно этим нормам решения Государственного совета были окончательными, они отменяли отказ в удовлетворении ходатайств г-на и г-жи Хорнсби и разрешали спорный вопрос по существу. Отказ предоставить разрешение на открытие частной школы был отменен как противоречащий статье 52 Договора о создании Европейского Экономического Сообщества, имевшего прямое действие на территории Греции на момент подачи заявлений о

выдаче разрешения. Предположительно, указанные судебные решения не отменяли отказ административных властей по причине каких-либо других нарушений закона, которые могли бы лишать его юридической силы, относящихся, например, к вопросу о том, обладали ли заявители квалификацией, которую действовавшее в то время законодательство требовало от граждан Греции. Но эти решения лишь отменили отказ административных властей и не содержали прямого указания о том, что искомое разрешение должно быть выдано. В результате, несмотря на дальнейшие просьбы об исполнении решений Государственного совета, административные власти Греции спустя восемь лет еще не выдали разрешение, на которое заявители имели право в соответствии с действовавшим в ту пору греческим законодательством.

12. В этих обстоятельствах строгость и даже формализм административного процесса о признании недействительности управленческих решений не оправдывает ни отказ в правосудии, ни требования от заявителей дальнейших процессуальных действий, чтобы добиться нового судебного решения по делу, в котором их права уже установлены высшей административной юрисдикцией. Решение нашего Суда о том, что нарушение статьи 6 п. 1 имело место, соответствует его практике, которая толкует статью 6 п. 1 Конвенции в соответствии с принципами, установленными в ее Преамбуле и в статье 3 Венской Конвенции о праве договоров. Это, так сказать, телеологическое, автономное и эволютивное толкование, приспособленное к общественным потребностям. В судебном решении по делу Голдера от 21 января 1975 г. (Серия А, т. 18, с. 17, п. 35) Суд указал: “Принцип, согласно которому гражданско-правовой спор может быть представлен на рассмотрение суда, является одним из универсально признанных основополагающих принципов права; сказанное справедливо и в отношении принципа международного права, запрещающего отказывать в правосудии. Статью 6 п. 1 следует читать в свете этих принципов”.

13. Не соответствует общепризнанному представлению о правосудии такая его форма, когда лицо, выиграв дело в административном суде, не может тем не менее рассчитывать на безоговорочное незамедлительное восстановление своих нарушенных прав, как это имело бы место, если бы спор решал обычный суд.

14. Суд уже выразил свою точку зрения по поводу такого рода разбирательства в одном из своих предыдущих решений: “Даже если предположить, что Верховный административный суд и удовлетворил бы жалобу заявителей, ничто не свидетельствует о том, что они получили бы требуемое разрешение, так как на практике власти не всегда подчиняются решениям даже Верховного административного суда” (см. решение по делу *Мануссакис и другие против Греции* от 26 сентября 1996 г. Reports, 1996-IV, с. 1359, п. 33). Аналогично в судебном решении по делу *Сколло против Италии* от 28 сентября 1994 г. (п. 44) Суд постановил: “инертность компетентных административных властей влечет за собой ответственность итальянского государства на основании статьи 6 п. 1”.

15. Соответственно, несмотря на трудности адаптации его к устаревшей в наши дни доктрине исторического административного права (см. Гарсиа де Энтерриа-Фернандес Родригез Курс административного права. Мадрид, 1986, т. 2, с. 36—54), по вопросу о действенности основополагающего права доступа к правосудию я согласен с мнением большинства, усмотревшим здесь нарушение Конвенции. Речь идет о важном аспекте в деле отправления

правосудия в демократическом обществе, и твердое отстаивание “права на суд” представляется мне столь же своевременным, сколь и необходимым. Короче говоря, я вижу в этом шаг в направлении гармонизации гарантий административного и гражданского процессов, что способствует обеспечению более эффективной защиты прав личности, когда она имеет дело с административными властями. Управленческие решения перестают занимать доминирующее положение в административном разбирательстве и становятся только поводом, оправдывающим их существование. Объект административного разбирательства определяется исключительно из характера поданного заявления, которым и определяется правовое положение заинтересованного лица.

ОСОБОЕ МНЕНИЕ СУДЬИ ПЕТТИТИ

Я голосовал вместе с меньшинством, считаю, что нарушения не было, а большинство, по моему мнению, недостаточно учитывает специфические особенности настоящего дела.

Вопрос стоит не просто о применении статьи 6 судами государств — членов Совета Европы, независимо от того, являются они членами Европейского Союза или нет, и не об отказе подчиниться судебному решению, которое стало “окончательным и подлежит принудительному применению” в отношении конкретного тяжущегося.

До этой стадии спор шел прежде всего о праве Сообщества между сторонами, одна из которых — гражданин государства — члена Сообщества, а другая — государство — член Европейского Союза.

15 марта 1988 г. Суд Европейских сообществ постановил, что Республика Греция нарушила свои обязательства, вытекающие из статей 52 и 59 Договора об образовании ЕЭС, воспретив гражданам ЕЭС создать частную языковую школу.

Европейский Суд по правам человека должен был поэтому провести различие между контролем за законностью оспариваемого акта и принятием законодательных мер, направленных на заполнение вакуума, созданного решением о признании этого акта недействительным.

По этому вопросу я поддерживаю те положения, которые содержатся в п. 11 совпадающего мнения судьи Морениллы, а именно:

Согласно этому законодательству решения Государственного совета были окончательными, они отменяли отказ в удовлетворении ходатайств г-на и г-жи Хорнсби и разрешали спорный вопрос по существу. Отказ предоставить разрешение на открытие *frontistirion* был отменен как противоречащий статье 52 Договора о создании Европейского Экономического Сообщества, который подлежал непосредственному применению на территории Греции на момент подачи заявлений о выдаче разрешения. Предположительно, указанные судебные решения не отменяли отказ административных властей по причине каких-либо других нарушений закона, которые могли бы лишать его юридической силы — относящихся, например, к вопросу о том, обладали ли заявители квалификацией, которую действовавшее в то время законодательство требовало от граждан Греции. В постановляющей части они не более чем отменяли отказ административных властей, не отдавая им приказа о том, что искомое разрешение должно быть выдано.

В результате, несмотря на дальнейшие просьбы об исполнении судебных решений Государственного совета, административные власти Греции все еще, спустя восемь лет, не выдали разрешение, на которое заявители имели право в соответствии с действующим в ту пору греческим законодательством.

Независимо от избрания конкретных средств правовой защиты и обращений в Суд на государство за нарушение права Европейского Сообщества и глядя на дело исключительно с позиций статьи 6 Конвенции, следует учитывать, что решения Государственного совета лишь отменили как ничтожное и не имеющее юридической силы решение от 12 апреля 1988 г., отклонившее ходатайство о выдаче разрешения на открытие школы, как противоречащее решению Суда Европейских сообществ.

В постановляющей части судебных решений Государственного совета не было положений, обязывающих государство выдать разрешение на открытие школы. Отказ в разрешении, который послужил основанием для вынесения данных судебных решений, не может, таким образом, по моему мнению (и в противоположность тому, что говорится в п. 45), быть признан в целях статьи 6 как акт отказа в осуществлении правосудия по причине того, что его непосредственное исполнение не было обеспечено.

Поскольку заявители уже обратились в административные и судебные органы в соответствии с принятой в них процедурой, государству после решения Государственного совета следовало ускорить подготовку условий, необходимых для организации таких школ, как-то: проверка квалификации и проведение квалификационных экзаменов. То, что власти этого не сделали, несмотря на решение Суда Европейских сообществ, привело к тупиковой ситуации. Мог бы быть запущен контрольный механизм, установленный государствами, входящими в Европейское Сообщество, применительно к вопросу выполнения директив, относящихся к регулированию адвокатской практики. Если бы это было сделано, то удалось бы установить, либо что заявители более не настаивали на своей просьбе, либо что государство отказалось применять закон, что позволило бы сделать вывод, что нарушения статьи 6 не было или что оно имело место. Задержка со стороны властей в выполнении ими своих управленческих обязанностей по реализации права Европейского Сообщества могла бы в определенной степени быть приравнена к отказу в доступе к правосудию или к нежеланию принять судебное решение, что представляло бы собой, если бы это случилось, нарушение статьи 6. В этом смысле в сложившейся ситуации не было необходимости в том выводе, который был сделан в судебном решении.

ОСОБОЕ МНЕНИЕ СУДЬИ ВАЛЬТИКОСА

Конечно, по настоящему делу можно сделать множество критических замечаний в адрес греческого законодательства, административных и правительственных органов, а также судов Греции. Однако следует принять во внимание фактор времени, недавно принятые меры и поведение заявителей.

Бесспорно, что законодательство не было приведено в соответствие с правовым порядком Европейских сообществ или же, во всяком случае, с этим случилась длительная задержка. Кроме того — и это было отнюдь не

первое дело такого рода — прошел длительный период, прежде чем заявители получили какой бы то ни было ответ от Министерства образования. И когда, более чем десять лет спустя после их первоначального обращения, президентский Декрет № 211/1994, опубликованный 10 августа 1994 г., предоставил наконец гражданам государств — членов Европейского Сообщества право создавать частные школы в Греции, это было сделано при условии, что те, у кого нет греческого свидетельства о среднем образовании, должны будут сдать экзамен по греческому языку и истории. Совсем нетрудно понять, почему существует потребность обеспечить адекватное знание греческого языка у заинтересованных лиц, однако вызывает удивление, почему знание греческой истории должно быть необходимым для тех, кто хочет преподавать иностранные языки, и данное требование, конечно, открыто для критики.

Однако проблема не в этом. Учитывая, как обстоит дело сейчас, вопрос стоит гораздо проще. Заявители направили жалобу, которая, без сомнения, первоначально была хорошо обоснована. После предположительно чрезмерной задержки Правительство привело греческое законодательство в соответствие с европейским правом — по крайней мере в его большей части — и нарушение было исправлено, хотя, я повторяю, и с запозданием. Заявителей затем дважды просили сдать экзамены (см. п. 22, подп. 3 выше), что в целом можно рассматривать как вполне разумное условие. Они этого не сделали и, по-видимому, отказались от своего заявления о получении разрешения на открытие школы, предпочитая перспективу получения внушительной компенсации рискованной ставке на результат подобного экзамена. Основная роль настоящего Суда состоит в том, чтобы обеспечить применение положений Конвенции и побудить Договаривающиеся Государства применять их. Она не в том, чтобы осудить прошлые нарушения, для исправления которых были предоставлены соответствующие правовые средства. На момент вынесения настоящего судебного решения очевидно, во-первых, что оспариваемое законодательство в целом было приведено в соответствие с Конвенцией, а во-вторых, что заявители более не преследуют цели открытия школы. Вызывает сожаление, что эта важная информация не была приведена в 45 пункте судебного решения.

В любом случае после принятия Правительством — предположительно с опозданием — данных мер нельзя сказать, что нарушение Конвенции имеет место в настоящее время, что, по-видимому, следует из решения Суда.