

Алатулккила и другие заявители против Финляндии

[Alatulkkila and Others – Finland] (№ 33538/96)

Постановление от 28 июля 2005 г. [вынесено III Секцией]

Обстоятельства дела

Заявители являются владельцами водных бассейнов или рыбаками, а также они представляют различные рыболовецкие кооперативы или объединения совместных собственников. В 1996 году финско-шведская комиссия по вопросам использования вод пограничных рек запретила среди прочего любой вылов лосося и морской форели в конкретно указанных водных бассейнах в сезоны лова рыбы 1996 года и 1997 года. Возложенные ограничения основывались на правилах лова рыбы и других нормативных актах, изданных после принятия законодательства, инкорпорирующего финско-шведское соглашение по вопросам использования вод пограничных рек, которое наделяло финско-шведскую комиссию по вопросам использования вод пограничных рек вводить ограничения на промысел рыбы с целью сохранения упомянутых видов рыб. Некоторые заявители (профессиональные рыбаки, занимающиеся промыслом рыбы в конкретном водном бассейне) получили компенсацию, выплаченную им из дополнительного государственного бюджета за 1996 год с целью восполнить экономические потери, причиненные им в рыболовецкий сезон 1996 года вследствие введенных ограничений.

В 1998 Верховный административный суд Финляндии отклонил ходатайство об аннулировании решения финско-шведской комиссии по вопросам использования вод пограничных рек, вынесенного в 1996 году; ходатайство было подано в суд в том числе и объединениями, представляемыми некоторыми заявителями. Объединения утверждали в своем ходатайстве, что решение комиссии противоречило Конституции и обычному законодательству (включая Статью 6 Конвенции and Статью 1 Протокола № 1 к Конвенции как нормы, инкорпорированные в законодательство). Более того, комиссия предположительно не заслушала эти объединения по вопросу, затрагивающему гражданские права отдельных владельцев водных бассейнов, равно как и рыбаков, интересы которых были затронуты введенным ограничением на промысел рыбы. В своем решении Верховный административный суд счел, что всех заявителей ходатайства об отмене ограничения поставили в известность относительно планов ограничить вылов рыбы, о котором шла речь по делу, и они имели возможность представить свои мнения по данному вопросу до того, как комиссия по вопросам использования вод пограничных рек вынесла решение об ограничении вылова рыбы. Данным ограничением преследовалась цель расширить рыбные запасы и тем самым гарантировать промысел рыбы в будущем. Решение комиссии по вопросам использования вод пограничных рек не может считаться противоречащим либо Статье 6 Конвенции, либо Конституции. В итоге суд пришел к выводу, что решение, отмены которого добивались истцы, не было основано на явно неправильном применении закона, и не было допущено процессуальной ошибки, которая могла бы основательно повлиять на решение.

Вопросы права

По поводу применимости по делу положений пункта 1 Статьи 6 Конвенции. Государство-ответчик оспаривает применимость по делу положений пункта 1 Статьи 6 Конвенции на том основании, что право на промысел лосося и морской форели в водных бассейнах, которыми владеют заявители, принадлежит государству независимо от этого владения, на основе ограниченного вещного права в контексте публичного права. Следовательно, национальное законодательство не признаёт, что у заявителей имеется какое-либо «право» на промысел этих двух видов рыб, хотя заявители располагают правами в отношении других видов рыб.

Европейский Суд отмечает, что по делу не оспаривается то обстоятельство, что заявители являются владельцами водных бассейнов и имеют право на промысел рыбы в этих бассейнах. Равным образом государство-ответчик не оспаривает тот факт, что заявители вели промысел лосося и морской форели до введения запрета на этот промысел в 1996 году. Не утверждалось, что заявители осуществляли промысел рыбы в порядке договора аренды с каким-либо государственным органом или в порядке какого-либо иного четко зафиксированного соглашения или что они вносили какую-либо плату государству за уловы рыбы. Несмотря на ограниченное вещное право, предоставленное государству в отношении промысла лосося и морской форели, на которое ссылается государство-ответчик, заявители могут претендовать на то, что они имеют права в отношении рыбных запасов вообще, связанные с их правом владения водными бассейнами; эти права порождают их «право», которое имеет гражданско-правовое содержание. Такая точка зрения подкрепляется тем фактом, что некоторые заявители получили компенсацию за потерю доходов, вызванную невозможностью осуществлять промысел видов рыб, фигурирующих по делу. Поскольку решения финско-шведской комиссии по вопросам использования вод пограничных рек посягнули на ранее осуществлявшиеся права заявителей на промысел рыбы, возник подлинный и серьезный спор по поводу существования и объема гражданского права заявителей осуществлять промысел определенных видов рыб в пределах их вод.

По поводу соблюдения требований пункта 1 Статьи 6 Конвенции. В своем Постановлении по делу «Пости и Рахко против Финляндии» [*Posti and Rahko v. Finland*]¹ (№ 27824/95, Сборник Постановлений и Решений Европейского Суда по правам человека ECHR 2002-VII) Европейский Суд уже имел возможность рассматривать вопрос, был ли обеспечен заявителям доступ к правосудию в спорах относительно прав на промысел рыбы. Европейский Суд установил в этом деле, что иск к государству о взыскании ущерба, поданный в соответствии с нормами деликтного права, мог бы иметь успех только в том случае, если истцы убедили бы суд в том, что представитель исполнительной власти не выполнил свою обязанность предпринять какую-либо меру или выполнить какую-либо задачу, которые могут разумно требоваться от такого представителя в свете характера и целей его деятельности. Такой перспективы по делу не было, поскольку обжаловавшиеся меры, несомненно, основывались на нормах статутного права. Такие же соображения применимы и в настоящем деле. Некоторые заявители, тем не менее, обжаловали решение финско-шведской комиссии по вопросам использования вод пограничных рек в Верховном административном суде, подав ходатайство об аннулировании решения комиссии.

При том, что рассмотрение ходатайства об аннулировании запрета на промысел рыбы или о возобновлении промысла, в общем, не будет удовлетворять требованиям

¹ Постановление Европейского Суда по данному делу было вынесено 24 сентября 2002 г. (прим. перев.).

пункта 1 Статьи 6 Конвенции, поскольку таковое рассмотрение является экстраординарной мерой с ограниченными пределами производимой при этом проверки, не предполагающей изучение дела по существу, определенное уважение должно быть оказано решениям, принимаемым административными властями, в частности, в специализированных сферах права, таких как связанных с планированием; в этих сферах властями используется усмотрение, опирающееся на множество местных факторов, присущих процессу выбора курса действий и его осуществления на практике. Схожие соображения возникают в сфере охраны окружающей среды, где существуют важные конфликтующие между собой соображения и интересы и – как в настоящем деле – привносятся более широкие международные соображения, облеченные в форму соглашения о сотрудничестве с соседним государством.

В настоящем деле Верховный административный суд изучил вопрос о законности запрета на промысел рыбы и его соответствие требованиям Конституции, равно как и требованиям Статьи 6 Конвенции. Не ссылаясь прямо на положения Статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции, суд в мотивировочной части решения уделил внимание вопросу о справедливости процедуры рассмотрения ходатайства, установив, что заявителям была предоставлена адекватная возможность выдвинуть свои возражения против решения финско-шведской комиссии по вопросам использования вод пограничных рек. Верховный административный суд также изучил вопрос о необходимости и пропорциональности запрета на промысел рыбы, придя к заключению, что запрет был необходим для сохранения рыбных запасов. Верховный административный суд ни разу не сослался на отсутствие юрисдикции, давая ответы на аргументы заявителей. С учетом контекста производства по ходатайству – выполнение международного соглашения, нацеленного на общее сохранение рыбных запасов в больших водных бассейнах – можно утверждать, что производство в Верховном административном суде было таковым, что заявителям был обеспечен эффективный доступ к правосудию для проверки обоснованности их правоприязнаний.

Постановление

Европейский Суд пришел к выводу, что в данном вопросе по делу требования пункта 1 Статьи 6 Конвенции нарушены не были (принято единогласно).

По поводу соблюдения требований Статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции, взятой отдельно. Заявители пользовались правами на промысел рыбы, привязанными к их праву владения водными бассейнами. Ограничение этих прав посредством решения финско-шведской комиссии по вопросам использования вод пограничных рек приравнивается к контролю государства над использованием их имущества. Этот акт вмешательства государства в осуществление заявителями их прав собственности был оправдан, будучи законным и преследующим – с помощью средств, пропорциональных цели, – цели защиты законного и важного всеобщего интереса в охране рыбных запасов. Отмечая наличие определенной свободы усмотрения, предоставляемой государствам-участникам Конвенции в решении такого рода вопросов, Европейский Суд не имеет оснований сомневаться, что состояние рыбных запасов требовало принятия охранных мер и что выбор времени осуществления мер и само их осуществление были увязаны с местными условиями. Кроме того, этот акт вмешательства государства не лишил полностью заявителей их прав на промысел рыбы в соответствующих водах. Профессиональные рыбаки, на средствах к существованию которых отразился запрет на промысел рыбы, смогли обратиться к властям с заявлениями о выплате компенсации, и некоторые заявители использовали эту возможность. Постольку поскольку компенсацию не выплачивали за потерю

возможностей отдыха или занятия спортом, национальные власти должны были иметь широкую свободу усмотрения при определении не только меры соответствующего контроля, но и виды ущерба, причиненного предпринятыми мерами, за которые надлежало выплачивать компенсацию. Для властей вполне было резонно проводить различие между ущербом, отражающимся на средствах к существованию, и последствиями мер, отразившимся на пользовании собственностью, но со средствами к существованию не связанными. Соответственно, контроль государства над использованием собственности в данном случае был вполне совместимым с требованиями Статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции.

Постановление

Европейский Суд пришел к выводу, что в данном вопросе по делу требования Статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции нарушены не были (принято единогласно).

По поводу соблюдения требований Статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции, взятой в увязке с требованиями Статьи 14 Конвенции. Пункт жалобы, в котором утверждается, что запрет на промысел рыбы был по отношению к заявителям дискриминационным актом по сравнению с рыбаками, промысляющими в соседних водах, подпадает под действие положений Статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции. Однако, исходя из представленных материалов, у Европейского Суда не возникает сомнения, что у властей имелись достаточные оправдания для установления различных временных рамок действия ограничения на промысел рыбы, применяемых в различных водных бассейнах, равно как и для установления различающихся запретов на использование определенных рыболовных снастей в конкретных местностях, с учетом маршрутов нерестового хода лосося и более стесненного характера прибрежных вод, вод устьевых частей рек и речных вод. Поэтому в той степени, в которой обращение с заявителями было иным, чем с теми, кто имеет права на промысел рыбы в других водных бассейнах, можно считать, что таковое обращение имеет объективное и разумное оправдание. Ввиду причин, изложенных в отношении действия положений Статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции по данному делу, принцип пропорциональности принятых государством мер был также соблюден.

Постановление

Европейский Суд пришел к выводу, что в данном вопросе по делу требования Статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции, взятые в увязке с требованиями Статьи 14 Конвенции, нарушены не были (принято единогласно).