

HORNSBY против ГРЧКЕ

Пресуда од 19. марта 1997. године

НЕЗВАНИЧНИ РЕЗИМЕ И ИСТОРИЈАТ ПРЕДМЕТА

А. Основне чињенице

Г. David Hornsby и гђа Ada Ann Hornsby рођени су у Уједињеном Краљевству 1937, односно 1939. године. Они живе на острву Rhodos и обоје су квалификовани наставници енглеског језика.

Други подносилац представке, гђа Ada Ann Hornsby, обратила се Dodecanesekoј управи средњошколског образовања ради добијања дозволе за оснивање приватне школе страног језика (*frontistirion*) на Rhodosu. Међутим, она је обавијештена да, према позитивном грчком законодавству, таква дозвола не може да се изда страним држављанима.

Суд правде Европске заједнице је, 15. марта 1988. године, оцијенио да је релевантно законодавство супротно ЕЕЗ Повељи. Подносиоци представке су, 1. априла 1988. године, уложили двије нове пријаве које су одбациле власти надлежне за образовање по истом основу као и 1984. године.

Подносиоци представке су 8. јуна 1988. године уложили два захтјева Врховном управном суду за укидање одлука директора Dodecanesekог средњошколског образовања. У својој пресуди, 9. маја 1989. године, Врховни управни суд је нашао да, сходно пресуди Европског суда правде, држављани чланица Европске заједнице не могу, од 1. јануара 1981. године, да буду спријечени да оснивају приватне школе језика у Грчкој зато што нису грчки држављани.

Подносиоци представки су, 8. августа 1989. године, безуспјешно захтијевали од средњошколских власти да изврше одлуке Врховног управног суда и издају им дозволу коју су тражили. Они су, 28. марта 1990. године, покренули поступак против директора средњошколског образовања и неких других службеника, а 14. новембра 1990. године су тужили власти првостепеном грађанском суду на Rhodosu тражећи обештећење за материјалну и нематеријалну штету и за пропуштену добит. Другу тужбу за обештећење поднијели су 3. јула 1992. године управном суду на Rhodosu.

Неколико писама подносиоци представке послали су министру образовања и директору средњошколског образовања на Rhodosu, али на њих није било одговора.

Предсједничком уредбом бр. 211/94, 10. августа 1994. године, држављанима Заједнице је дато право да оснивају приватне школе страног језика под условом да задовоље на испиту грчког језика и историје. Министарство образовања је, 20.

октобра 1994. године, позвало директора средњошколског образовања да у свјетлу ове Уредбе поново размотри случај подносилаца представки.

Б. Поступак пред Комисијом за људска права

Представка је уложена Комисији 7. јануара 1990. године, и проглашена прихватљивом 31. августа 1994. године.

У свом Извјештају од 23. октобра 1995. године, Комисија је утврдила чињенице предмета и изнијела мишљење са двадесетседам гласова против једног у корист тврђења да је члан 6 став 1 био повријеђен.

Предмет је упућен Суду 11. децембра 1995. године.

ИЗВОД ИЗ ПРЕСУДЕ

ПРАВО

I. ВЛАДИН ПРЕЛИМИНАРНИ ПРИГОВОР

33. Влада је изнијела, као своју главну примједбу, као и пред Комисијом, да је представка неприхватљива због непридржавања рока од 6 мјесеци из члана 26 Конвенције и због неисцрпљивања домаћих правних лијекова.

A. Непридржавање рока од шест мјесеци

34. Влада је захтијевала од Суда да, примјеном члана 26. Конвенције, представку одбаци због тога што није Комисији уложена у оквиру рока од шест мјесеци од дана када је Врховни управни суд донио своје пресуде бр. 1337/1989 и 1361/1989.

35. Као и Комисија, Суд примјећује да је ситуација на коју се подносиоци представки жале отпочела одбијањем релевантног органа да им изда тражену дозволу и поред горе поменутих пресуда Врховног управног суда, што се наставило чак и после подношења њихових представки Комисији 7. јануара 1990. године. У априлу 1990. године и јануару и јулу 1991. године, подносиоци представки су писали министру образовања у вези са тим питањем (в. став 20 горе). Поред тога, Врховни управни суд је одбио жалбу треће стране 25. априла 1991. године.

Овај приговор, стога, мора да буде одбачен.

B. Пропуст да се исцрпе домаћи правни лијекови

36. Влада је тврдила да подносиоци представки нису исцрпили домаћа правна средства која су им била доступна по грчком праву, као што захтијева члан 26 Конвенције. На првом мјесту, они нису уложили тужбу за накнаду штете грађанским судовима сходно члановима 57 (лична права) и 59 (надокнада за нематеријалну штету) Грађанског закона (в. став 25 горе). Друго, нису тражили да се судски преиспита одбијање управе да поступи по поновљеном захтјеву за издавање дозволе, 8. августа 1989. године (в. став 15 горе). И, као последње, поступак који су они покренули пред Управним судом на Rhodosu је још увијек у току (в. став 19 горе).

37. У погледу тужбе за накнаду штете предвиђене члановима 57 и 59 Грађанског закона, Суд сматра да у овом случају она не може да се сматра довољном да ријеши захтјеве подносилаца представки. Претпостављајући чак да би крајњи резултат такве тужбе био у корист подносилаца представки, обештећење за нематеријалну штету или нарушавање личних права не би могло да буде алтернативно рјешење мјерама које је требао да им дозволи грчки правни систем да

се ријеши немогућност отварања језичке школе и поред судских одлука које су отклониле све препреке у том смислу.

У погледу преиспитивања одлуке на Врховном управном суду, нема разлога за протпоставку да би подносиоци представке добили тражену дозволу примјеном одјелка 50 став 3 Предсједничке уредбе бр. 18/1989, јер такве предмете Врховни управни суд просљеђује назад, надлежном органу (в. став 27 горе). Међутим, подносиоци представке, који су се суочили са упорним одбијањем власти да одговоре – барем до маја 1993. године (став 21 горе) на њихове поновљене захтјеве, нису разумно могли да очекују да им то средство донесе тражени резултат.

На крају, у вези са поступком пред Управним судом на Rhodosu, Суд сматра да је поступак одлучујући једино у вези са питањем додјеле правичне надокнаде по члану 50 Конвенције.

Сходно томе, ова примједба мора да буде одбачена.

II. НАВОДНА ПОВРЕДА ЧЛАНА 6 СТАВ 1 КОНВЕНЦИЈЕ

38. Подносиоци представке наводе да је одбијање управних власти да испоштују пресуде Врховног управног суда од 9. и 10. маја 1989. године повриједило њихово право на ефективну судску заштиту њихових грађанских права. Они су се позвали на члан 6 став 1 Конвенције који гласи:

"Приликом утврђивања грађанских права и обавеза, свако има право на правичну и јавну расправу у разумном року пред независним и непристрасним, законом установљеним судом."

39. Влада није порицала да се поступак пред Врховним управним судом тицао грађанских права подносилаца представке у оквиру значења члана 6. Она је тврдила да је Врховни управни суд пресудио о тим правима у цјелини, у складу са свим захтјевима тог члана и доносећи двије пресуде у корист подносилаца представке, чију садржину управни органи нису оспоравали.

Међутим, она је изнијела да представке подносилаца не спадају у оквир члана 6, који гарантује једино правичност "суђења" у буквалном смислу те ријечи, што је у ствари поступак вођен пред самим судским органима. Улагање два захтјева подносилаца представке, 8. августа 1989. године и пропуст управних органа да одговоре на њих (в. став 15. горе), нису створили нови "спор" (*contestation* у француском тексту) о њиховим грађанским правима. Одлагање управних органа да испоштују поменуте пресуде Врховног управног суда је потпуно другачије питање од судског утврђивања о постојању тих права. Извршење пресуда Врховног управног суда спада у сферу јавног права, посебно односа између судске и управне власти, али никако не може да се сматра као питање које потпада под члан 6. То не може да се закључи нити из начина на који је сročен члан 6, нити из намјере оних који су сачинили Конвенцију.

На крају, Влада је оспоравала аналогију између предмета Van de Hurk против Холандије и предмета Hornsby, коју је повукла Комисија у свом Извјештају. У првом предмету, власт Круне (законска) да дјелимично или у цијелости лиши пресуду њеног ефекта чини функционисање правосуђа узалудним. У предметном случају, међутим, управни органи су незаконито пропустили да изврше коначну судску одлуку и могу да буду натјерани да то ураде било којим од бројних правних средстава омогућених грчким правним системом.

40. Суд понавља да, сходно својој установљеној пракси, члан 6 став 1 обезбјеђује свакоме право да изнесе захтјев који се односи на његова грађанска права и обавезе пред суд или трибунал; у том смислу обухвата “право на суд”, у чијем оквиру је право на приступ суду, тј. право да покрене поступак пред судовима у цивилним стварима, што представља један аспект (в. пресуду од 27. августа 1991. године у предмету *Philis против Грчке* (бр. 1), серија А бр. 209, стр. 20, став 59). Међутим, то право би било илузорно да домаћи правни систем држава уговорница дозвољава да коначне, извршне судске одлуке остану неизвршене на штету једне од страна. Било би неприхватљиво да члан 6 треба детаљно да прописује процедуралне гаранције дате странкама – поступак који је правичан, јаван и експедитиван – без заштите провођења судске одлуке; тумачити члан 6 као да се тиче искључиво приступа суду и вођења поступка водило би, сигурно, у ситуације инкопатибилне принципима владавине права које су државе уговорнице преузеле када су ратификовале Конвенцију (в. *mutatis mutandis*, пресуда од 7. маја 1974. године у предмету *Golder против Уједињеног Краљевства*, серија А бр. 18, стр. 16-18, ставови 34-36). Стога извршење пресуде коју донесе било који суд мора да буде посматрано као интегрални дио “суђења” у смислу члана 6. Сем тога, Суд је већ прихватио тај принцип у предметима који се тичу дужине поступка (в. најновије, пресуда од 26. септембра 1996. године у предмету *Di Pede против Италије и Zappia против Италије, Извјештаји о пресудама и одлукама 1996-IV*, стр. 1383-1384, ставови 20-24 и стр. 1410 и 1411, ставови 16-20).

41. Горњи принципи су чак од већег значаја у контексту управног поступка који се тиче спора чији је крајњи исход одлучујући за грађанско право странке. Улагањем захтјева за судско преиспитивање највишем управном суду у држави, странка тражи не само поништење одлуке која је у питању, већ, такође, и изнад свега уклањање њених ефеката. Ефективна заштита учесника у таквом поступку и поврат легалитета претпоставља обавезу управних органа да испоштују пресуду суда. Суд примјећује, у вези са тим, да управни органи чине елеменат државе који је подређен владавини права и њихов интерес је коинцидентан са потребом правилног функционисања правосуђа. Гдје управни органи одбију или пропусте да испоштују, или чак само одлажу да то ураде, гаранције члана 6, које је странка уживала током судске фазе поступка, остају лишене своје сврхе.

42. Суд примјећује да је, слиједећи пресуду Суда правде Европске заједнице (в. став 9 горе), Врховни управни суд ставио ван снаге двије одлуке којима је директор средњошколског образовања подносиоцима представке – искључиво на основу

њиховог држављанства – одбио да изда тражене дозволе (в. ставове 7, 8 и 13 горе). Као резултат тих пресуда, подносиоци представке су могли да инсистирају на праву за испуњавање њихових захтјева. У њиховом понављању од 8. августа 1989. године (в. став 15 горе), они су само подсјетили управне органе на њихову обавезу да донесу одлуку конзистентну са законским прописима чије кршење је довело до стављања ван снаге оспорених одлука. И поред тога, власти нису одговориле све до 20. октобра 1994. године (в. став 22 горе). Тачно је да су подносиоци представке могли да траже даље судско преиспитивање тог имплицираних одбијања на основу одјелака 45 и 46 Предсједничке уредбе бр. 18/1989 (в. став 27 горе), али у околностима предмета, Суд сматра да они нису могли разумно да очекују да им такво средство омогући тражени резултат (в. став 37 горе).

43. Суд разумије бригу домаћих органа власти да регулишу, након споменутих пресуда Врховног управног суда, успостављање и функционисање *frontistiria* на начин који је и компатибилан са међународним обавезама држава, а у исто вријеме, и срачунат да обезбиједи квалитет датих упутстава. Сем тога, право је и правилно да власти имају разуман рок да изаберу најподеснија средства за извршење пресуда о којима се ради.

44. Међутим, од 15. марта 1988. године, када Суд правде Европске заједнице доноси пресуду (в. став 9 горе), и у сваком случају од 9. и 10. маја 1989. године, када Врховни управни суд доноси своју пресуду у предмету подносилаца представки (в. став 13 горе), па до доношења Предсједничке уредбе бр. 211/1994 од 10. августа 1994. године, грчко позитивно законодавство не предвиђа никакве посебне услове за држављане чланица Европске заједнице који желе да отворе *frontistirion* у Грчкој, сем услова примјенљивих на грчке држављане, тј. посједовање универзитетске дипломе, што су подносиоци представки задовољавали (в. ставове 6 и 29 горе).

Надаље, не изгледа да су подносиоци представке одустали од циља да отворе *frontistirion* када су се жалили 3. јула 1992. године Управном суду на Rhodosu, тражили су обештећење не само за штете које су наводно претрпјели, већ такође за штете које ће наставити да трпе до дана када ће управни органи да им издају тражене дозволе (в. став 19 горе).

45. Уздражавањем више од пет година од предузимања неопходних мјера ради поштовања крајње извршне пресуде у овом предмету, грчке власти су лишиле одредбе члана 6 став 1 Конвенције свих њихових корисних ефеката.

Сходно томе, тај члан је прекршен.

III. ПРИМЈЕНА ЧЛАНА 50 КОНВЕНЦИЈЕ

Подносиоци представке су изнијели различите захтјеве на основу члана 50 Конвенције, који предвиђа:

"Ако Суд утврди да је одлука или мјера судског органа или било којег другог органа високе стране уговорнице, у цјелини или дјелимично, у супротности са обавезама које проистичу из ове конвенције и када унутрашње право наведене чланице омогућава само дјелимично обештећење за посљедице такве одлуке или мјере, Суд ће својом одлуком пружити оштећеној страни правично задовољење, уколико је то потребно".

47. На расправи, Влада је обавијестила Суд да, ако буде установљено кршење, могуће је, по грчком правном систему, да подносиоци представке добију пуно обештећење. И заиста, у поступку који су они покренули пред управним судом Rhodosa (в. став 19 горе), који још увијек траје на дан саслушања, тражене суме одговарају у великој мјери сумама захтијеваним по члану 50 Конвенције.

48. Представник Комисије није дао никакав коментар.

49. Суд сматра да питање примјене члана 50 није спремно за одлучивање те да мора да буде одложено, имајући у виду могућност договора између одговорне Државе и подносилаца представке (правило 54 ставови 1 и 4).

ИЗ ОВИХ РАЗЛОГА, СУД

1. *Одбија*, са осам гласова напрема један против, Владине прелиминарне приговоре.
2. *Одлучује*, са седам гласова *за* и два *против*, да је члан 6 став 1 Конвенције примјенљив у овом предмету и да је био прекршен.
3. *Одлучује*, једногласно, да питање примјене члана 50 Конвенције није спремно за одлуку.

Сходно томе,

- (a) *одлаже га*;
- (b) *позива* Владу и подносиоце представке да доставе своје ставове о овом питању у року од сљедећа три мјесеца и, посебно, да обавијесте о било каквом споразуму који би могли да постигну;
- (c) *одлаже* будући поступак и преноси на предсједника Савјета надлежност да га закаже уколико то буде потребно.

Сачињено на енглеском и француском језику и објављено на јавном саслушању у Згради људских права у Strasbourg 19. марта 1997. године.

Rudolf BERNHARDT
Предсједник

Herbert PETZOLD
Регистар

Сходно члану 51 став 2 Конвенције и правила 53 став 2 Правила Суда А,
овој пресуди су приложена слjedeћа издвојена мишљења:

- (a) сагласно мишљење судије Morenilla;
- (b) супротно мишљење судије Pettitia;
- (c) супротно мишљење судије Valticosea.

Н. Р.

Р. В.

САГЛАСНО МИШЉЕЊЕ СУДИЈЕ MORENILLA

1. Гласао сам са већином за одлуку о повреди члана 6 став 1 Конвенције у овом предмету. У слjedeћим ставовима изразићу своје издвојено гледиште.
2. По мом мишљењу, овај предмет отвара нови, динамични стадијум у развоју судске праксе кроз концепт “права на суд” на пољу управног поступка, који има врло дубоке историјске коријене у правним системима многих европских држава под утицајем француског управног права. Специфичне особине које раздвајају управни поступак од грађанског поступка су, углавном, засноване на постојању одлуке одговорне јавне власти која је директно повриједила нечија лична права или правне интересе.
3. Подносиоци представке наводе да је одбијање управних органа да испоштују пресуде Врховног управног суда, стављајући ван снаге одлуке којима су поништене одлуке о одбијању траженог одобрења да отворе школу енглеског језика на Rhodosу искључиво на основу тога што немају грчко држављанство, иако су били држављани друге државе чланице Европске заједнице, повриједило њихово право на ефективну судску заштиту њихових грађанских права. Суд је закључио (в. став 45): *“Уздражавањем више од пет година од предузимања неопходних мјера ради поштовања крајње извршне пресуде у овом предмету, грчке власти су лишиле одредбе члана 6 став 1 Конвенције свих њихових корисних ефеката”*.
4. Овај предмет, стога, поставља питање дјелокруга пресуда које је донио Управни врховни суд сходно захтјеву подносилаца представке да се пониште одлуке надлежних управних органа који су одбили да издају тражено одобрење. Исто питање може да се постави, *mutatis mutandis*, у другим системима заснованим на француском моделу управног поступка.
5. Француски *Conseil d'Etat (Државни савјет)* је успио у претварању управног поступка у заштиту појединца против претјеривања јавних власти тако што је овај поступак постао сличан парничном поступку, са само једном разликом: преиспитивање законитости управних одлука врше управни судови. Та разлика је одлучујући фактор у креацији независног поступка у оквиру јурисдикције управних судова, са *Conseil d'Etat (Државни савјет)* на врху хијерархије као врховног тијела одговорног за надгледање управних органа.
6. Због начина развоја тог система кроз вријеме, првенствени циљ је преиспитивање законитости оспораване одлуке (поготово средствима захтјева за поништавање). У таквим поступцима управни суд, поништавањем незаконите одлуке, исцрпљује своје надлежности. *“Тако судија само може да поништи незакониту управну одлуку, иначе би повриједио принцип одвојености управних органа и управних судова. Он не може, својом судском одлуком, да покуша да попуни вакуум настао одлуком о стављању ван снаге”* (в. Debbasch-Ricci, *"Contentieux administratif"*, Paris, 1990, стр. 833).

7. То је правно-историјски контекст у којем је 9. и 10. маја 1980. године грчки Врховни управни суд донио своје пресуде које управни органи нису спровели, њихов пропуст је већина сматрала као повреду права на суд подносилаца представке.

8. У овом предмету гђа Ada Hornsby је поднијела захтјев 1984. године (након што је Грчка приступила Европској заједници) да јој се одобри оснивање приватне школе енглеског језика. Управни органи су одбацили тај захтјев искључиво на основу тога што такво одобрење може да буде дато само грчким држављанима. Суд правде Европске заједнице је сматрао да је Грчка тиме повриједила испуњавање захтјева чланова 52 и 59 Повеље ЕЕЗ који омогућавају држављанима једне државе чланице слободу да се настане на територији друге државе чланице, у исто вријеме забрањује сваку дискриминацију на бази држављанства, а сходно праву на предузимање активности као самосталне запослене личности, те оснивања и вођења бизниса.

9. Пресуде (идентичне) Врховног управног суда, спомињу тражене квалификације сходно одјелку 68(1) Закона бр. 2545/1940 да се одобри да отвори "frontistirion"; такво одобрење *"биће дато физичком лицу које посједује квалификације потребне да се запосли као наставник у основној или средњој школи у јавном систему, или једнакој факултетској квалификацији"*. Оне такође упућују на члан 18 став 1 Закона о цивилним службеницима - члан 2 став 3 који се такође примјењује на наставнике у основним и средњим школама – који предвиђа: *"Неће бити запослен као цивилни службеник онај ко нема грчко држављанство"*, и закључују: *"Произилази из ових одредаба да је противно закону да се не-Грцима да одобрење да оснивају frontistirion за предавање страних језика"*.

Након помињања члана 52 Повеље ЕЕЗ-а и цитирања пресуде бр. 147/86 Суда правде Европске заједнице од 15. марта 1988. године (*Комисија против Републике Грчке*), Врховни управни суд је рекао: *"Сходно томе, оспоравана одлука којом се одбија захтјев подносилаца представке, а која је заснована на погрешној премиси да забрана на коју су жали наставља да важи за све не-Грке, без разлике између држављана других држава чланица Европске заједнице и држављана држава нечланица је незаконита и стога мора да буде поништена. Сходно томе, захтјев који се разматра мора да буде одобрен. Из тих разлога Врховни управни суд поништава одлуку директора за средњошколско образовање Rhodosa"*... (в. став 13 пресуде).

10. Према одјелку 50(1) Предсједничке уредбе бр. 18/1989 која кодификује правне прописе о Врховном управном суду *"одлука која дозвољава судско преиспитивање, огласиће оспоравану мјеру ништавом, што је чини ништавом у цијелини, без обзира да ли се ради о општој или индивидуалној мјери."* Одјелак 50(4) предвиђа: *"У извршењу обавезе наметнуте им чланом 95 став 5 Устава (в. став 23 пресуде), управни органи морају да испоштују пресуде Врховног управног суда у свјетлу околности сваког предмета, било предузимањем активних радњи у том смислу или уздржавањем од било које акције која би била противна одлуци*

Врховног управног суда. Пропуст да се то учини може да повуче за собом, поред кривичних санкција, личну одговорност за штете.”

11. Сходно том законодавству, пресуде Врховног управног суда су биле коначне одлуке које су омогућиле да се захтјеви г. и гђе Хорнсбу за поништавањем испуне и да се одлучи о тој специфичној ствари. Одбијање да се издају одобрења за отварање "frontistirion" је стављено ван снаге пошто је било супротно члану 52 Повеље о установљаванју Европске економске заједнице, што је било директно примјенљиво у Грчкој у вријеме када су захтјеви за издавање одобрења поднесени. Сходно томе, пресуде нису ставиле ван снаге одбијање управних органа из разлога било које друге незаконитости која је могла да буде узрок, као што би било на примјер питање да ли су подносиоци представке имали квалификације тражене за грчке држављане законодавством које је тада било на снази. У њиховим диспозитивима, оне су само поништиле одбијање да се изда одобрење без налагања да тражено одобрење треба да буде издато. Као резултат, и поред даљњих захтјева да се изврши пресуда Врховног управног суда, грчке управне власти још увијек, осам година касније, нису издале одобрење на које су подносиоци представке имали право по грчком закону који је био на снази у то вријеме.

12. Будући да је тако, строгост - и заиста формализам - управног поступка за поништавање одлуке која је у питању не може да буде оправдање за ускраћивање правде, нити да захтијева предузимање даљњих процедуралних корака ради добијања нове судске одлуке у предмету у којем је право подносилаца представке већ одредио највиши управни суд. И поред тога, мишљење већине је конзистентно са нашом судском праксом која тумачи члан 6 став 1 Конвенције сходно принципима установљеним у њеној Преамбули и у члану 3 Бечке конвенције о међународним уговорима, тј. на сврсисходан, аутономан и еволутиван начин, прилагођен друштвеним потребама. У пресуди од 21. јануара 1975. године у предмету Golder, (серија А бр. 18, стр. 17, став 35), Суд је нашао да: "Принцип који омогућава улагање грађанске тужбе судији важи као један од универзално 'признатих' основних принципа права; исто може да се каже и за принцип међународног права који забрањује ускраћивање правде. Члан 6 став 1 мора да буде читан у свјетлу тих принципа.

13. То јединствено гледиште о судском поступку у којем су спорна лична права предмет детаљног доказивања међу странкама пред судијом који касније мора на крају да одлучи о њима, чини се супротним прилично апстрактној идеји правде у којој је појединац дужан да иде на суд, као да је он одговоран за спровођење закона, да оспорава законитост управе јер је она штетна за његова лична права. Чак и да је његов захтјев за поништење прихваћен, такав поступак не може да му донесе рјешење за нанесену повреду јер суд враћа предмет управним властима ради предузимања поновног поступка.

14. Суд је већ изразио своје гледиште о ефективности таквог поступка "у оброцима" изразима који слиједе: *"Чак претпостављајући да је Врховни управни суд одобрио жалбу (подносилаца представке), нема ништа што би указивало да би*

они доби́ли тражено одобрење, пошто власти у пракси нису увијек поштовале одлуке Врховног управног суда” (в. пресуду од 26. септембра 1996. године у предмету *Manoussakis и остали против Грчке, Извјештаји о пресудама и одлукама*, 1996-IV, стр. 1359 став 33). Слично томе, у пресуди од 28. септембра 1994. године у предмету *Scollo против Италије* (став 44), Суд је нашао да “инерција надлежних управних органа укључује одговорност италијанске државе по члану 6 став 1.”

15. Сходно томе, и поред тешкоћа у прилагођавању на застарјели историјски концепт управног права (в. *Garcia de Enterria-Fernandez Rodriguez, Curso de Derecho Administrativo*, Мадрид, 1986, изд. II, став 36–54) ефективности основог права - приступа суду, слажем се са одлуком већине у вези са питањем повреде. Тај елеменат постаје суштински за вршење правде у демократском друштву и чврсто одржавање принципа, чини ми се правовремен колико и неопходан. Укратко, ја ово видим као корак према хармонизацији заштите тражене у управном и грађанском поступку како би се обезбиједила ефикаснија заштита права појединаца у њиховом односу са управним органима. Управне одлуке престају да имају доминантну позицију у управном поступку и постају просто саме себи разлог постојања. Предмет управног поступка се формира искључиво подношењем захтјева из којег проистиче правна ситуација заинтересованих лица.

СУПРОТНО МИШЉЕЊЕ СУДИЈЕ РЕТТИЈА

Гласао сам као и мањина да није било кршења, на основу образложења и правног става који је усвојила већина чија аргументација није, по мом мишљењу, дала довољну тежину специфичним цртама предметног случаја.

Није била у питању генерална примјена члана 6 судова држава чланица Савјета Европе, било да јесте или није чланица Европске уније, или одбијање да се испоштује судска одлука која је постала “коначна и извршна” у односу на одређену странку.

Прије овог стадијума то је био, прије свега, спор о закону Заједнице и то између странке која је држављанин једне државе чланице Заједнице и друге државе чланице Европске уније.

Суд правде Европске заједнице је 15. марта 1988. године сматрао да је Република Грчка направила пропуст непоштивањем својих обавеза по члановима 52 и 59 Повеље ЕЕЗ-а забрањујући држављанима ЕЕЗ-а да оснују *frontistiria* (школа језика).

Европски суд за људска права, стога, треба да направи разлику између преиспитивања законитости оспораване одлуке и доношења правних одлука с циљем да попуне празнину насталу поништавањем одлуке.

У вези са тим питањем, ја подржавам онај дио сагласног мишљења судије Morenilla које гласи:

“Сходно том законодавству, пресуде Врховног управног суда су биле коначне одлуке које су омогућиле да се захтјеви г. и гђе Hornsby за поништавањем испуне и да се одлучи о тој специфичној ствари. Одбијање да се издају одобрења за отварање "frontistiria" је стављено ван снаге пошто је било супротно члану 52 Повеље о установљавану Европске економске заједнице, што је било директно примјенљиво у Грчкој у вријеме када су захтјеви за издавање одобрења поднесени. Сходно томе, пресуде нису ставиле ван снаге одбијање управних органа из разлога било које друге незаконитости која је могла да буде узрок, као што би било на примјер питање да ли су подносиоци представке имали квалификације тражене за грчке држављане законодавством које је тада било на снази. У њиховим диспозитивима, оне су само поништиле одбијање да се изда одобрење без налагања да тражено одобрење треба да буде издато. Као резултат, и поред даљњих захтјева да се изврши пресуда Врховног управног суда, грчке управне власти још увијек, осам година касније, нису издале одобрење на које су подносиоци представке имали право по грчком закону који је био на снази у то вријеме”.

Независно од специфичних правних лијекова и тужби против државе због кршења закона Заједнице и посматрајући предмет чисто са гледишта члана 6 Конвенције, мора да се сматра да пресуде Врховног управног суда нису урадиле ништа више сем поништавања одлуке од 12. априла 1988. године којим је одбијен захтјев да се изда одобрење за отварање школе, што је било супротно одлуци Суда правде Европске заједнице.

Те пресуде нису садржавале обавезујућа упутства држави да подносиоцима представки изда одобрење да отворе школу. Одбијање да се изда одобрење, што је довело до пресуда, стога, не може, по мом мишљењу (и супротно ономе што је речено у ставу 45), да буде схваћено у оквиру члана 6 да представља ускраћивање правде због пропуста да се директно изврши.

Али како су се подносиоци представке већ раније обратили управним и судским властима сходно правилима поступка, држава је морала, одмах након пресуда Врховног управног суда, да брзо организује контролу приступа, укључујући правила и форму за верификовање квалификација, као и организовање квалификационог испита. Пропуст власти да то ураде и поред пресуде Суда правде Европске уније, резултовало је ћорсокакком. Процес контроле који су прихватиле државе Европске уније о питању директива које се тичу обављања праксе адвоката је могао да буде проведен. Да је тако било, налаз да подносиоци представке или нису желјели да остану код свог захтјева, или да је држава одбила примјену закона, дозвољавао би закључак да није било или да је било кршења члана 6. Одгађање власти да испуне њихове управне обавезе по закону Заједнице би, до одређене мјере, значило одбијање приступа и одбијање да прихвате судске солуције, што би, ако је тако, представљало повреду члана 6. У том смислу, како су ствари тада стајале, усвојени закључак у пресуди није био неопходан.

СУПРОТНО МИШЉЕЊЕ СУДИЈЕ VALTICOSEA

У предметном случају може сасвим сигурно да се изрекне много критике на грчко законодавство, грчку управу, владине органе и грчке судове. Међутим, такође мора да се рачуна са елементом времена, каснијим мјерама и понашањем подносилаца представке.

Постојао је, неспорно, пропуст да се доведе законодавство у линију са правним поретком Европске заједнице, или у сваком случају дуга одгода. Сем тога – а то није први случај те врсте – дуги период времена је протекао прије него што су подносиоци представке примили било какав одговор од министра образовања. И када је, десет година од подношења њиховог првог захтјева, 10. августа 1994. године, Предсједничка уредба бр. 211/1994 на крају дала држављанима чланица Европске заједнице право да оснују "*frontistiria*" (приватне школе у Грчкој), постављен је услов да они који нису имали грчко свједочанство о завршеном средњошколском образовању, прођу испит из грчког језика и историје. Чак у овоме, док је лако разумјети потребу да се обезбиједи да они о којима се ради имају адекватно знање грчког језика, може се питати зашто је знање грчке историје било потребно за оне који желе да предају стране језике и тај захтјев је сигурно подложен критици.

О томе се, међутим, не ради. Како ствари овдје стоје, питање је једноставније. Подносиоци представке су уложили захтјев који је у почетку био, без сумње, основан. Након заиста дуге одгоде Влада је, барем у већем дијелу, довела грчко законодавство у линију са европским законом и отклонила је повреду, мада, понављам, прекасно. Подносиоце представке су потом два пута замолили да приступе испиту (в. став 22 трећи подстав, горе), који, у цјелини, може да буде посматран као разуман услов. Они то нису урадили и чини се да су одустали од свог захтјева да им се изда одобрење да отворе школу, дајући предност очекивањима значајног обештећења наспрам коцкања са њиховим резултатима на таквом испиту. Основна улога суда је да обезбиједи примјену одредаба Конвенције и да подстакне државе уговорнице на њихову примјену, а не ретроспективна осуда повреда које су исправљене. У вријеме објављивања ове пресуде чини се, као прво, да је оспоравано законодавство доведено у сагласност са Конвенцијом, као цјелином, и друго, да подносиоци представке не желе да остану при свом захтјеву да отворе школу. За жалити је да та важна информација није дата у ставу 45 пресуде.

У сваком случају, након - заиста закашњелих - мјера које је предузела Влада, не може да се каже да, у садашњем времену, постоји повреда Конвенције, као што се чини да је Суд одлучио.

