

HORNSBY PRIEŠ GRAIKIJĄ

1997 m. kovo 19 d. sprendimas

NEOFICIALI BYLOS SANTRAUKA IR BYLOS APLINKYBĖS

A. Esminiai faktai

Ponas Davidas Hornsby ir ponija Ada Ann Hornsby gimė Jungtinėje Karalystėje atitinkamai 1937 m. ir 1939 m. Jie gyvena Rhodes'o saloje; abu yra kvalifikuoti anglų kalbos mokytojai.

1984 m. birželio 5 d. pareiškėja kreipėsi į Dodecanes'o vidurinio lavinimo valdybą dėl leidimo įsteigti privačią užsienio kalbų mokyklą (*frontistirion*) Rhodes'e. Tačiau jai buvo pranešta, kad pagal Graikijoje galiojančius įstatymus toks leidimas užsienio piliečiams negali būti išduotas.

1988 m. kovo 15 d. Europos Bendrijos Teisingumo Teismas paskelbė, kad atitinkamas įstatymas prieštarauja EEB (Europos Ekonominės Bendrijos) sutarčiai. 1988 m. balandžio 1 d. pareiškėjai pateikė du naujus pareiškimus, kuriuos švietimo valdyba atmetė dėl tos pačios priežasties, kaip ir 1984 m.

1988 m. birželio 8 d. pareiškėjai pateikė du pareiškimus Aukščiausiam administraciniam teismui prašydami panaikinti Dodecanes'o vidurinio lavinimo valdybos direktoriaus sprendimus. 1989 m. gegužės 9 d. Aukščiausiasis administracinis teismas priėmė sprendimą, kad, remiantis Europos Teisingumo Teismo sprendimu, valstybių, Europos Bendrijos narių, piliečiams nuo 1981 m. sausio 1 d. negali būti kliudoma steigti privačias užsienio kalbų mokyklas Graikijoje dėl to, kad jie nėra Graikijos piliečiai.

1989 m. rugpjūčio 8 d. pareiškėjai nesėkmingai reikalavo, kad Vidurinio lavinimo valdyba vykdytų Aukščiausiojo administracinio teismo sprendimą ir išduotų jiems jų reikalaujamą leidimą. 1990 m. kovo 28 d. jie apskundė teismui Vidurinio lavinimo valdybos direktorių ir kai kuriuos kitus pareigūnus, o 1990 m. lapkričio 14 d. pateikė ieškinį Rhodes'o pirmosios instancijos civiliniam teismui, reikalaudami atlyginti materialinius ir moralinius nuostolius bei prarastas pajamas. 1992 m. liepos 3 d. Rhodes'o administraciniame teisme jie pradėjo kitą bylą dėl kompensacijos.

Keli pareiškėjų ir paties Rhodes'o vidurinio lavinimo valdybos direktoriaus laišakai švietimo ministrui liko neatsakyti.

1994 m. rugpjūčio 10 d. Prezidento dekretu Nr. 211/94 Bendrijos piliečiams suteikta teisė steigti privačias užsienio kalbų mokyklas, jei jie išlaiko graikų kalbos ir istorijos egzaminą. 1994 m. spalio 20 d. Švietimo ministerija pasiūlė Vidurinio lavinimo valdybos direktoriui atnaujinti pareiškėjų bylos svarstymą ryšium su šiuo Dekretu.

B. Bylos nagrinėjimas Europos žmogaus teisių komisijoje

Pareiškimas buvo pateiktas Komisijai 1990 m. sausio 7 d.; 1994 m. rugpjūčio 31 d. jis buvo paskelbtas priimtiniu.

1995 m. spalio 23 d. savo ataskaitoje Komisija, išnagrinėjusi bylos faktus, dvidešimt septyniais balsais prieš vieną išreiškė nuomonę, kad buvo pažeistas 6 straipsnio 1 §.

1995 m. gruodžio 11 d. ji perdavė bylą Teismui.

SPRENDIMO IŠTRAUKA

DĖL TEISĖS

I. Pirminiai Vyriausybės prieštaravimai

33. Kaip ir nagrinėjant bylą Komisijoje, Vyriausybė tvirtino, kad pareiškimas nepriimtinas, nes nesilaikyta Konvencijos 26 straipsnyje nustatyto šešių mėnesių termino ir nebuvo išnaudotos visos vidaus teisinės gynybos priemonės.

A. Šešių mėnesių termino nesilaikymas

34. Vyriausybė prašė Teismą atmesti pareiškimą remiantis Konvencijos 26 straipsniu, kadangi pareiškėjai nepadarė Komisijai savo pareiškimų per šešis mėnesius nuo tos dienos, kai Aukščiausiasis administracinis teismas paskelbė savo sprendimus Nr. 1337/1989 ir Nr. 1361/1989.

35. Kaip ir Komisija, Teismas pažymi, kad pareiškėjų apskūsta padėtis susidarė dėl to, kad nepaisydamos anksčiau paminėtų administracinio teismo sprendimų atitinkamos institucijos atmetė jų prašymą išduoti jiems reikalingą leidimą. Ši padėtis tęsėsi netgi po to, kai 1990 m. sausio 7 d. jie pateikė pareiškimą Komisijai. 1990 m. balandžio mėnesį bei 1991 m. sausio ir liepos mėnesiais pareiškėjai dėl šio reikalo rašė Švietimo ministerijai (žr. § 20). Nėgana to, 1991 m. balandžio 25 d. Aukščiausiasis administracinis teismas atmetė trečiosios šalies apeliaciją.

Todėl šis prieštaravimas turi būti atmestas.

B. Neišnaudotos vidaus teisinės gynybos priemonės

36. Vyriausybė tvirtino, kad pareiškėjai neišnaudojo visų pagal Graikijos įstatymus įmanomų vidaus teisinės gynybos priemonių, kaip reikalaujama Konvencijos 26 straipsnyje. Pirma, jie civiliniams teismams nepateikė ieškinio dėl nuostolių atlyginimo pagal Civilinio kodekso 57 (asmens teisės) ir 59 (moralinės žalos atlyginimas) straipsnius (žr. § 25). Antra, jie neprašė, kad teismas peržiūrėtų administracinių institucijų numanomą atsakymą svarstyti atnaujintą 1989 m. rugpjūčio 8 d. pareiškimą suteikti leidimą (žr. § 15). Pagaliau dar vyko jų pateikto Rhodes'o administraciniam teismui ieškinio nagrinėjimas (žr. § 19).

37. Kiek tai susiję su ieškiniiais dėl žalos atlyginimo, numatytais Civilinio kodekso 57 ir 59 straipsniuose, Teismas mano, kad šioje byloje jų negalima pripažinti pakankama pareiškėjams padarytos žalos atlyginimo priemone. Netgi darant prielaidą, kad sprendimas dėl šių ieškinių bus palankus pareiškėjams, moralinės žalos kompensavimas ar asmeninių teisių pažeidimo panaikinimas negalėtų būti laikomas lygiareikšmėmis priemonėmis, kurias Graikijos teisinė sistema būtų suteikusi, kad pašalintų jiems visas kliūtis atidaryti kalbos mokyklą.

O dėl bylos peržiūrėjimo Aukščiausiajame administraciniame teisme, tai nėra jokių priežasčių manyti, kad pareiškėjai būtų gavę prašomą leidimą, kadangi, remiantis Prezidento dekreto Nr. 18/1989 50 skyriaus 3 §, Aukščiausiasis administracinis teismas grąžina tokias bylas atitinkamoms institucijoms (žr. § 27). Susidūrę su atkakliu institucijų nenoru duoti atsakymą, bent jau iki 1993 m. gegužės (žr. § 21), į jų pakartotinus pareiškimus, pareiškėjai pagrįstai negalėjo tikėtis, kad ši teisminė priemonė padėtų pasiekti jų norimą rezultatą.

Galiausiai dėl bylos nagrinėjimo Rhodes'o administraciniame teisme Teismas mano, kad jis turės įtakos tik sprendžiant pagal Konvencijos 50 straipsnį numatyto teisingo atlyginimo klausimą.

Atitinkamai šis prieštaravimas turi būti atmestas.

II. Tariamasis Konvencijos 6 straipsnio 1 § pažeidimas

38. Pareiškėjai tvirtino, kad administracinės institucijos, atsisakiusios laikytis 1989 m. gegužės 9 ir 10 d. Aukščiausiojo administracinio teismo sprendimų, pažeidė

jų teisę į efektyvią teisminę jų civilinių teisių apsaugą. Jie rėmėsi Konvencijos 6 straipsnio 1 §, kur nustatyta:

„Kai yra sprendžiamas tam tikro asmens civilinio pobūdžio teisių ir pareigų ... klausimas, toks asmuo turi teisę, kad bylą per įmanomai trumpiausią laiką viešumo sąlygomis teisingai išnagrinėtų pagal įstatymą įsteigtas nepriklausomas ir bešališkas teismas.”

39. Vyriausybė neneigė, kad bylos nagrinėjimas Aukščiausiąjame administraciniame teisme buvo susijęs su pareiškėjų civilinėmis teisėmis pagal 6 straipsnį. Ji teigė, kad Aukščiausiasis administracinis teismas dėl šių teisių priėmė sprendimus, visiškai atitinkančius 6 straipsnio reikalavimus, ir pareiškėjų naudai paskelbė du sprendimus, kurių turinio administracinės institucijos neginčijo.

Tačiau Vyriausybė laikėsi nuomonės, kad pareiškėjų skundai nepatenka į 6 straipsnio, garantuojančio tik „teismo“ teisingumą, veikimo sritį, pažodžiui suprantant šį terminą tik kaip bylos nagrinėjimą teisme. Pareiškėjui 1989 m. rugpjūčio 8 d. pateikus du pareiškimus ir administracinėms institucijoms į juos neatsakius (žr. § 15), nekilo naujas ginčas (prancūziškame tekste - *contestation*) dėl civilinių teisių. Administracinės institucijos vėlavimas laikytis aukščiau paminėto Aukščiausiojo administracinio teismo sprendimo ir šių teisių nustatymas teisme yra visai skirtingi dalykai. Aukščiausiojo administracinio teismo sprendimo vykdymas yra viešosios teisės sritis, ypač teisminių ir administracinių institucijų santykių sritis, bet jokiomis aplinkybėmis jo neapima 6 straipsnis: nei iš šio straipsnio formuluotės, nei iš Konvencijos rengėjų ketinimų kitokios išvados negalima padaryti.

Galiausiai Vyriausybė ginčijo Komisijos ataskaitoje nurodytą *Van de Hurk prieš Olandiją* ir *Hornsby* bylų analogiją. Pirmuoju atveju tinkamai vykdyti teisingumą buvo neįmanoma dėl Karūnos (įstatyme nustatytos) galios iš dalies ar visiškai padaryti sprendimą neveiksmingu. Tačiau šioje byloje administracinės institucijos nevykdė galutinio teismo sprendimo neteisėtai ir jas buvo galima priversti šį sprendimą įvykdyti naudojantis viena iš daugelio Graikijos teisinės sistemos numatytų priemonių.

40. Teismas pakartoja, kad pagal nustatytą precedentų teisę 6 straipsnio 1 § kiekvienam garantuojama teisė pateikti ieškinį dėl savo civilinio pobūdžio teisių ar pareigų teismui ar tribunolui; taip yra įgyvendinama „teisė į teismą“, ją sudaro ir teisė kreiptis į teismą, t. y. teisė civilinę bylą pradėti nagrinėti teisme (Žr. 1991 m. rugsėjo 27 d. *Philis prieš Graikiją* bylos sprendimą (Nr.1), serija A, Nr. 209, p. 20, § 59). Tačiau ši teisė būtų iliuzinė, jeigu Susitariančiosios valstybės vidaus teisinė sistema leistų, kad galutinis, privalomas teismo sprendimas liktų neveiksmingas, ir vienai šaliai būtų padaryta žala. Neįmanoma įsivaizduoti, kad 6 straipsnyje būtų išsamiai aprašytos bylos šalims suteiktos procesinės garantijos – teisingas, viešas ir greitas bylos nagrinėjimas – negarantuojant teismo sprendimo įvykdymo; jeigu manytume, kad 6 straipsnyje kalbama tik apie galimybę kreiptis į teismą ir vesti bylą, tai, ko gero, paskatintų atsirasti padėčiai, nesuderinamai su įstatymo viršenybės principu, kurį Susitariančiosios valstybės, ratifikuodamos Konvenciją, įsipareigojo gerbti (Žr., *mutatis mutandis*, 1974 m. gegužės 7 d. *Golder prieš Jungtinę Karalystę* bylos sprendimą, serija A, Nr. 18, p. 16-18, § 34-36). Bet kurio teismo priimto sprendimo vykdymas pagal 6 straipsnį turi būti suprantamas kaip integrali „teismo“ dalis; negana to, Teismas jau yra panaudojęs šį principą su bylos nagrinėjimo trukme susijusiose bylose (Žr. naujausius 1996 m. rugsėjo 26 d. *Di Pede prieš Italiją* ir *Zappia prieš Italiją* bylų sprendimus, Reports of Judgments and Decisions 1996-IV, p. 1383 - 1384., § 20 - 24 ir p. 1410 - 1411, § 16-20 atitinkamai).

41. Minėti principai yra dar svarbesni nagrinėjant su ginčiais susijusias administracines bylas, kurių rezultatas lemia bylos šalių civilines teises. Pateikdama valstybės aukščiausiems administraciniams teismams prašymą dėl teismo peržiūrėjimo, bylos šalis siekia panaikinti ne tik ginčijamą sprendimą, bet pirmiausia jo pasekmes. Efektyvus bylos šalies gynimas ir teisėtumo atstatymas suponuoja administracinės institucijos pareigą laikytis tokio teismo sprendimo. Todėl Teismas pažymi, kad administracinės institucijos yra vienas iš teisinės valstybės elementų ir jų interesai atitinkamai sutampa su tinkamo teisingumo vykdymo tikslu. Ten, kur administracinės institucijos atsisako, nesugeba, ar netgi vėluoja teisingumą vykdyti,

teisminės bylos nagrinėjimo metu bylos šalių garantijos pagal 6 straipsnį praranda prasmę.

42. Teismas pažymi, kad po Europos Bendrijos Teisingumo Teismo sprendimo (žr. § 9) Aukščiausiasis administracinis teismas panaikino du Vidurinio lavinimo valdybos direktoriaus sprendimus atmesti pareiškėjų prašymą (vien tik dėl jų pilietybės) suteikti jiems reikiamą leidimą (žr. § 7-8 ir § 13). Šie sprendimai suteikė pareiškėjams teisę, kad jų reikalavimai būtų patenkinti. Šiuos reikalavimus pakartojus 1989 m. rugpjūčio 8 d. (žr. § 15) administracinei institucijai buvo tik priminta jos pareiga priimti sprendimą, atitinkantį teisinės normas, kurių pažeidimas privedė prie ginčijamų sprendimų panaikinimo. Tačiau institucijos neatsakė iki 1994 m. spalio 20 d. (žr. § 22). Žinoma, pareiškėjai galėjo dar kartą apskųsti šį numanomą atsisakymą peržiūrėti bylą teisme pagal Prezidento Dekreto Nr. 18/1989 45 ir 46 skyrius (žr. § 27), bet atsižvelgdamas į bylos aplinkybes Teismas mano, kad jie neturėjo pagrindo tikėtis, kad tokia priemonė duotų siekiamų rezultatų (žr. § 37).

43. Teismas supranta nacionalinių institucijų suinteresuotumą po minėto Aukščiausiojo administracinio teismo sprendimo reguliuoti *frontistiria* įkūrimą ir jo veiklą taip, kad tai būtų suderinama su valstybės tarptautiniais įsipareigojimais, ir sykiu sudarytų prielaidas užtikrinti mokymo kokybę. Negana to, akivaizdu, kad institucijoms reikia pakankamai laiko, kad jos galėtų pasirinkti tinkamiausius būdus aptariamam teismo sprendimui įvykdyti.

44. Tačiau nuo 1988 m. kovo 15 d., kai Europos Bendrijos Teisingumo Teismas priėmė sprendimą (žr. § 9), ir bet kuriuo atveju nuo 1989 m. gegužės 9 ir 10 d., kai Aukščiausiasis administracinis teismas priėmė savo sprendimą pareiškėjų byloje (žr. § 13), iki 1994 m. rugpjūčio 10 d. Prezidento Dekreto Nr. 211/1994 priėmimo Europos Bendrijos valstybių narių piliečiams, norintiems atidaryti *frontistirion* Graikijoje, Graikijos įstatymai nenumatė jokios ypatingos sąlygos, kuri skirtųsi nuo nustatytos Graikijos piliečiams, būtent: turėti universitetinį išsilavinimą, kurią pareiškėjai įvykdė (žr. § 6 ir 29).

Be to, neatrodo, kad pareiškėjai būtų atsisakę savo tikslo įsteigti *frontistirion*; 1992 m. liepos 3 d. kreipdamiesi į Rhodes'o administracinį teismą siekė, kad jiems būtų kompensuoti ne tik jau patirti nuostoliai, bet ir būsimi, kuriuos jie patirs, kol administracinės institucijos suteiks prašomą leidimą (žr. § 19).

45. Daugiau nei penkerius metus Graikijos institucijos nesiėmė būtinų priemonių galutiniam vykdytinam teismo sprendimui įgyvendinti šioje byloje ir dėl to Konvencijos 6 straipsnio 1 § nuostatos prarado savo teigiamą poveikį.

Todėl atitinkamai buvo pažeistas šis straipsnis.

III. Konvencijos 50 straipsnio taikymas

46. Pareiškėjai pateikė įvairius reikalavimus pagal Konvencijos 50 straipsnį, kur nurodyta, kad:

„Jeigu Teismas nustato, jog sprendimas ar priemonės, kurių ėmėsi teismo ar kokie nors kiti Aukštosios susitariančios šalies organai, visiškai arba iš dalies prieštarauja įsipareigojimams pagal šią Konvenciją, taip pat jeigu šios šalies vidaus teisė leidžia tik iš dalies atlyginti šio sprendimo ar priemonių pasekmes, tai prireikus Teismas gali teisingai patenkinti nukentėjusios šalies reikalavimus.“

47. Posėdžio metu Vyriausybė informavo Teismą, kad Teismui nustačius pažeidimą pagal Graikijos teisinę sistemą pareiškėjai galės gauti visą kompensaciją. Iš tikrųjų, Rhodes'o administraciniam teismui pateiktame ieškinyje (žr. § 19), kurio nagrinėjimas posėdžio dieną dar tebevyko, buvo kalbama apie sumą, iš esmės atitinkančią Konvencijos 50 straipsnyje nurodytą sumą.

48. Komisijos atstovas nekomentavo.

49. Teismas mano, kad klausimas dėl 50 straipsnio taikymo dar nėra parengtas, kad būtų galima priimti sprendimą, ir turi būti atidėtas atsižvelgiant į valstybės atsakovės ir pareiškėjų susitarimo galimybę (54 taisyklės 1 ir 4 §).

DĒL ŠIŲ PRIEŽASČIŲ TEISMAS

1. Aštuoniais balsais prieš vieną *atmetė* Vyriausybės pirminius prieštaravimus;
2. Septyniais balsais prieš du *nusprendė*, kad Konvencijos 6 straipsnio 1 § yra šioje byloje taikytinas ir buvo pažeistas;
3. Vienbalsiai *nusprendė*, kad Konvencijos 50 straipsnio taikymas dar nėra parengtas priimti sprendimą;
atitinkamai,
 - (a) jį *atidėjo*;
 - (b) *pasiūlė* Vyriausybei ir pareiškėjams pateikti savo pastabas dėl šio klausimo per ateinančius tris mėnesius ir būtinai informuoti Teismą apie bet kokį susitarimą, kurį jie galėtų pasiekti;
 - (c) *atidėjo* tolesnį svarstymą ir *delegavo* Teismo pirmininkui galią pririnkus jį atnaujinti.

Sudaryta anglų ir prancūzų kalbomis ir paskelbta viešame posėdyje Žmogaus teisių rūmuose, Strasbūre, 1997 m. kovo 19 d.

Herbertas PETZOLDAS
Sekretorius

Rudolfas BERNHARDTAS
Pirmininkas

Pagal Konvencijos 51 straipsnio 2 § ir Teismo A taisyklių 53 taisyklės 2 § prie šio sprendimo yra pridėamos atskirosios nuomonės.

PRITARIANČIO TEISĖJO MORENILLA NUOMONĖ

1. Aš balsavau, kaip ir dauguma, už tai, kad šioje byloje buvo nustatytas Konvencijos 6 straipsnio 1 § pažeidimas. Tolesniuose punktuose aš atskirai pateikiu savo nuomonę.

2. Mano nuomone, ši byla atveria naują, dinamišką „teisės į teismą“ koncepcijos stadiją, kuri vystoma per administracinių bylų precedentų teisę. Šių bylų gilios istorinės šaknys siekia daugelį Europos valstybių teisinių sistemų, kurioms turėjo įtakos Prancūzijos administracinė teisė. Specifiniai bruožai, skiriantys administracines bylas nuo civilinių bylų, paprastai pagrįsti tuo, kad atsakovas yra viešoji institucija, kurios sprendimas tiesiogiai pažeidė asmens teises ar teisėtus interesus.

3. Pareiškėjai tvirtino, kad administracinės institucijos atsisakymas laikytis Aukščiausiojo administracinio teismo sprendimo, panaikinančio sprendimus dėl atsisakymo jiems suteikti leidimą atidaryti anglų kalbos mokyklą Rhodes'e tik todėl, kad jie nebuvo Graikijos piliečiai, nors jie buvo kitos valstybės, Europos Bendrijos narės, piliečiai, pažeidė pareiškėjų teisę į efektyvią jų civilinių teisių teisinę apsaugą. Teismas nutarė (žr. § 45): „Daugiau negu penkerius metus Graikijos institucijos nesiėmė būtinų priemonių galutiniam vykdytinam teismo sprendimui įgyvendinti šioje byloje ir dėl to Konvencijos 6 straipsnio 1 § nuostatos prarado savo teigiamą poveikį.“

4. Todėl šioje byloje kyla klausimas dėl Aukščiausiojo administracinio teismo sprendimų ryšium su pareiškėjų prašymu panaikinti prieš tai buvusius kompetentingų administracinių institucijų sprendimus, kuriais buvo atsisakyta išduoti jų prašomą leidimą, reikšmės. Tas pats klausimas galėtų iškilti, *mutatis mutandis*, ir kitose teisinėse sistemose, pagrįstose administracinių bylų nagrinėjimu pagal prancūzišką modelį.

5. Prancūzijos *Conseil d'Etat* pavyko administracines bylas paversti garantijomis, siekiant asmenis apsaugoti nuo viešųjų institucijų įgaliojimų viršijimo, - šis procesas tapo panašiu į civilinių bylų nagrinėjimo procesą, išskyrus vieną dalyką: administracinės veiklos teisėtumo priežiūrą vykdo administraciniai teismai. Šis skirtumas buvo lemiamas veiksnys

kuriant nuo administracinių teismų jurisdikcijos nepriklausomą procedūrą, kur *Counsel d'Etat* yra aukščiausiasis organas, atsakingas už administracines institucijas.

6. Dėl sistemos vystymo pobūdžio per visą šį laiką reikia štai ką pasakyti: jos pagrindinis tikslas yra prižiūrėti ginčijamų sprendimų teisėtumą (ypač kreipiantis dėl jų panaikinimo). Panaikindamas tokiose bylose neteisėtą sprendimą administracinis teismas išsemia savo galias. „Teisėjas gali tiktaip panaikinti neteisėtą administracinį sprendimą, kitaip jis pažeistų administracinių institucijų ir administracinių teismų atskyrimo principą. Jis negali savo paties teisiniais sprendimais bandyti užpildyti vakuumą, atsiradusį dėl sprendimo panaikinimo” (Žr. Debbasch-Ricci, *Contentieux administratif*, Paryžius, 1990, p. 833).

7. Štai toks buvo Graikijos Aukščiausiojo administracinio teismo 1980 m. gegužės 9 ir 10 d. priimtų sprendimų, kurių administracinės institucijos nevykdė, istorinis ir teisinis kontekstas. Ši nevykdymą Teismo dauguma įvertino kaip pareiškėjų teisės į teismo gynybą pažeidimą.

8. Ponia Ada Hornsby 1984 m. (po to, kai Graikija įstojo į Europos Bendriją) pateikė prašymą gauti leidimą įkurti privačią anglų kalbos mokyklą. Administracinės institucijos atmetė šį prašymą vien dėl to, kad toks leidimas gali būti suteiktas tik Graikijos piliečiams. Europos Bendrijos Teisingumo Teismas nustatė, kad Graikija nevykdė EEC Sutarties 52 ir 59 straipsnių reikalavimų. Ši sutartis suteikia vienos valstybės narės piliečiams laisvę apsigyventi kitos valstybės teritorijoje, sykiu uždraudžia bet kokią diskriminaciją dėl pilietybės, kiek tai susiję su teise užsiimti savarankiška veikla arba pradėti verslą ir jį plėtoti.

9. Aukščiausiojo administracinio teismo identiškuose sprendimuose minimi Įstatymo Nr. 2545/1940 68(1) skyriuje nustatyti kvalifikaciniai reikalavimai, būtini leidimui atidaryti *frontistirion* gauti; toks leidimas „suteikiamas fiziniams asmenims, turintiems kvalifikaciją, kurios reikalaujama įsidarbinant mokytoju valstybinėje pradinėje ar vidurinėje mokykloje, arba turintiems analogiškus diplomus.” Ten taip pat nurodomas Valstybės tarnautojų kodekso 18 straipsnio 1 § (2 straipsnio 3 § taip pat taikomas pradinių ir vidurinių mokyklų mokytojams), kur nustatyta, kad „Niekas negali būti paskirtas į valstybinę tarnybą, jeigu jis neturi Graikijos pilietybės”, ir daroma išvada: „Iš šių nuostatų aišku, kad suteikti leidimą įkurti *frontistirion* užsienio kalboms mokytis ne Graikijos piliečiui draudžia įstatymas”.

Paminėjęs EEC sutarties 52 straipsnį ir pacitavęs Europos Bendrijos Teisingumo Teismo 1988 m. kovo 15 d. sprendimą Nr. 147/86 (Komisija prieš Graikijos Respubliką), Aukščiausiasis administracinis teismas daro išvadą: „Ginčijamas sprendimas, atmetantis pareiškėjų prašymą, pagrįstas klaidingomis išvadomis, kad skundžiamas draudimas tebegalioja visiems ne Graikijos piliečiams, nedarant skirtumo tarp valstybių, Europos Bendrijos narių, piliečių ir valstybių, nesančių Europos Bendrijos narėmis, piliečių. Jis yra neteisėtas ir todėl privalo būti panaikintas. Todėl svarstomas prašymas turi būti patenkintas. Dėl šių priežasčių ... Aukščiausiasis administracinis teismas panaikina Rhodes'o viduriniojo lavinimo valdybos direktoriaus sprendimą...” (žr. sprendimo § 13).

10. Pagal Prezidento Dekreto Nr. 118/1989 50(1) skyrių, kodifikuojantį Aukščiausiojo administracinio teismo teisės normas, „Jeigu skundas dėl sprendimo pripažinimo negaliojančiu pripažįstamas pagrįstu, teismo sprendimu šis sprendimas anuliuojamas ir po to visai turi būti atšauktas, nesvarbu, ar jis reglamentuojamas ar individualaus pobūdžio.” 50(4) skyriuje nustatyta: „Vykdamos pareigas, nustatytas Konstitucijos 95 straipsnio 5 §, administracinės institucijos privalo laikytis Aukščiausiojo administracinio teismo sprendimų ir atsižvelgti į kiekvienos konkrečios bylos aplinkybes; siekiant šio tikslo, imtis pozityvių priemonių arba susilaikyti nuo bet kokių veiksmų, prieštaraujančių Aukščiausiojo administracinio teismo sprendimui. Už pareigos nevykdymą gali būti taikomos baudžiamosios sankcijos ir asmeninė atsakomybė dėl padarytų nuostolių” (žr. sprendimo § 23).

11. Pagal šį teisės aktą galutiniai Aukščiausiojo administracinio teismo sprendimai anuliavo atsisakymą patenkinti ponios ir pono Hornsby pareiškimus ir išsprendė ginčijamą klausimą. Atsisakymas suteikti leidimą atidaryti *frontistirion* buvo panaikintas kaip prieštaraujantis Europos Ekonominės Bendrijos steigimo sutarties 52 straipsniui, kuris tiesiogiai galiojo Graikijoje tuo metu, kai buvo gauti prašymai išduoti leidimą. Atrodo, teismo sprendimai nepanaikino administracinių institucijų sprendimo atmesti prašymą remiantis bet kuriais kitais įstatymo pažeidimais, dėl kurių jis galėtų netekti galios, susijusių, pavyzdžiui, su klausimu, ar pareiškėjų kvalifikacija buvo tinkama, kaip tuo metu pagal galiojančius įstatymus buvo reikalaujama iš Graikijos piliečių. Savo sprendimais jie tik panaikino sprendimą atmesti prašymą ir nedavė jokių nurodymų, kad prašomas leidimas būtų suteiktas. Todėl, nepaisydamos tolesnių reikalavimų įvykdyti Aukščiausiojo administracinio teismo sprendimą, Graikijos administracinės institucijos per aštuonerius metus nedavė leidimo, kurį pareiškėjai turėjo teisę gauti pagal tuo metu Graikijoje galiojusius įstatymus.

12. Šiuo atveju administracinio proceso dėl valdybos sprendimo pripažinimo negaliojančiu griežtumas ir net formalumas nepateisina nei teisingumo neužtikrinimo, nei reikalavimo, kad pareiškėjai imtųsi tolimesnių veiksmų, kad pasiektų naują teismo sprendimą byloje, kurioje pareiškėjų teises jau nustatė Aukščiausiasis administracinis teismas. Daugumos nuomonė, kad buvo pažeistas Konvencijos 6 straipsnio 1 §, atitinka mūsų precedentų teisę, kuri aiškina Konvencijos 6 straipsnio 1 § pagal Preambulėje ir Vienos konvencijos dėl tarptautinių sutarčių 3 straipsnyje nustatytus principus, t. y. teleologiniu, autonominiu ir evoliuciniu būdais, pritaikytais visuomeniniams poreikiams. 1975 m. sausio 21 d. *Golder* bylos sprendime (serija A, Nr. 18, p. 17, § 35) Teismas nurodė: „Principas, pagal kurį teismui gali būti pateikiamas civilinis ieškinys, yra vienas iš visuotinai „pripažintų“ pagrindinių teisės principų; tas pats sakytina apie tarptautinės teisės principą, kuris draudžia neužtikrinti teisingumo. 6 straipsnio 1 § turi būti aiškinamas vadovaujantis šiais principais.”

13. Toks unitarinis požiūris į teismo procesą, kuriame ginčijamos asmens teisės yra šalių išsamių argumentų objektas prieš teismą, kuris vėliau privalės juos galutinai nustatyti, atrodo priešingas greičiau abstrakčiai teisingumo idėjai, kai individas yra įpareigotas eiti į teismą, kadangi turi vykdyti įstatymus ir ginčyti administracinio sprendimo teisėtumą, manant, kad sprendimas pažeidė jo asmenines teises. Net jeigu jo prašymas panaikinti ankstesnį sprendimą patenkinamas, tokia procedūra negali atlyginti jam padarytos žalos, kadangi teismas perduoda bylą administracinėms institucijoms, kad pastarosios atnaujintų bylos nagrinėjimą.

14. Dėl tokių procesų „dalių“ efektyvumo Teismas jau yra suformulavęs savo nuomonę taip: „Netgi manant, kad Aukščiausiasis administracinis teismas pripažino pareiškėjų prašymą, niekas neliudija, kad jie būtų gavę prašomą leidimą, nes praktika rodo, kad institucijos ne visada paklūsta net Aukščiausiojo administracinio teismo sprendimams (Žr. 1996 m. rugsėjo 26 d. *Manoussakis ir kiti prieš Graikiją* bylos sprendimą, *Reports of Judgements and Decisions* 1996-IV, p. 1359, § 33). Analogiškai ir 1994 m. rugsėjo 28 d. *Scollo prieš Italiją* bylos sprendime (žr. § 44) Teismas nusprendė, kad „dėl kompetentingų administracinių institucijų inertiškumo Italija yra atsakinga pagal 6 straipsnio 1 §.”

15. Todėl, nepaisydamas visų adaptavimosi prie dabar pasenusios istorinės administracinės teisės koncepcijos sunkumų (Žr. Garcia de Enterría-Fernández Rodríguez, *Curso de Derecho Administrativo*, Madridas, 1986, t. II, p. 36-54), aš sutinku su dauguma, kad buvo pažeista svarbiausia efektyvi teisė - kreiptis į teismą. Šis elementas tampa esminiu vykdant teisingumą demokratinėje visuomenėje ir tinkamai suformuluoti principą, man atrodo, būtina, kaip ir atlikti tai laiku. Trumpai tariant, aš matau tai kaip žingsnį į priekį suderinant administracinėse ir civilinėse bylose efektyvesnes individų teisių apsaugos garantijas, kai jų santykiai susiję su administracinėmis institucijomis. Administraciniai sprendimai nustoja dominuoti vykstant administraciniams procesams ir tampa tiesiog jų egzistavimo priežastimi. Administracinių procesų objektą sudaro tik pareiškimas dėl bylos iškėlimo, todėl suinteresuoto individo padėtis tampa teisinė.

NEPRITARIANČIO TEISĖJO PETTITI NUOMONĖ

Aš balsavau su Teismo mažuma už pažeidimo nebuvimą dėl pateiktų motyvų ir teisinio požiūrio, kurio laikėsi dauguma. Daugumos argumentuose, mano nuomone, nepakankamai įvertinami specifiniai šios bylos bruožai.

Tai nebuvo klausimas dėl bendro 6 straipsnio taikymo valstybių, Europos Tarybos narių, esančių ar nesančių Europos Sąjungos narėmis, teismuose ar dėl atsisakymo laikytis teismo sprendimo, kuris tapo „galutiniu ir vykdytinu“ konkrečios bylos šalies atžvilgiu.

Iki tos stadijos pirmiausia tai buvo bylos šalių, kurių viena buvo valstybės, Bendrijos narės, pilietis, o kita - valstybė, Europos Sąjungos narė, ginčas dėl Bendrijos teisės.

1988 m. kovo 15 d. Europos Bendrijos Teisingumo Teismas nusprendė, kad uždraudama EEC piliečiams steigti *frontistiria* (kalbų mokyklas) Graikijos Respublika pažeidė savo įsipareigojimus pagal EEC sutarties 52 ir 59 straipsnius.

Todėl Europos žmogaus teisių teismas turėjo nurodyti, koks yra skirtumas tarp ginčijamo sprendimo teisėtumo kontrolės ir ėmimosi teisinių priemonių, skirtų užpildyti vakuumą, atsiradusį priėmus naikinamąjį sprendimą.

Šiuo klausimu aš pritariu pritariančio teisėjo Morenilla nuomonei, kur sakoma:

„Pagal šį teisės aktą galutiniai Aukščiausiojo administracinio teismo sprendimai anuliavo atsisakymą patenkinti ponios ir pono Hornsby pareiškimus ir išsprendė ginčijamą klausimą. Atsisakymas suteikti leidimą atidaryti *frontistirion* buvo panaikintas kaip prieštaraujantis Europos Ekonominės Bendrijos steigimo sutarties 52 straipsniui, kuris tiesiogiai galiojo Graikijoje tuo metu, kai buvo gauti prašymai išduoti leidimą. Atrodo, teismo sprendimai nepanaikino administracinių institucijų sprendimo atmesti prašymą remiantis bet kuriais kitais įstatymo pažeidimais, dėl kurių jis galėtų netekti galios, susijusių, pavyzdžiui, su klausimu, ar pareiškėjų kvalifikacija buvo tinkama, kaip tuo metu pagal galiojančius įstatymus buvo reikalaujama iš Graikijos piliečių. Savo sprendimais jie tik panaikino sprendimą atmesti prašymą ir nedavė jokių nurodymų, kad prašomas leidimas būtų suteiktas. Todėl, nepaisydamos tolesnių reikalavimų įvykdyti Aukščiausiojo administracinio teismo sprendimą, Graikijos administracinės institucijos per aštuonerius metus nedavė leidimo, kurį pareiškėjai turėjo teisę gauti pagal tuo metu Graikijoje galiojusius įstatymus“.

Neatsižvelgiant į konkrečius gynybos būdus ir veiksmus prieš valstybę dėl Bendrijos teisės pažeidimų ir nagrinėjant šią bylą vien tiktai remiantis Konvencijos 6 straipsniu, reikėtų turėti omenyje tai, kad Aukščiausiojo administracinio teismo sprendimai tik panaikino kaip niekinį ir neturintį juridinės galios 1988 m. balandžio 12 d. sprendimą atmesti prašymą dėl leidimo atidaryti mokyklą, nes jis prieštaravo Europos Bendrijos Teisingumo Teismo sprendimui.

Šiuose sprendimuose nebuvo jokių nuostatų, įpareigojančių valstybę leisti pareiškėjams steigti mokyklą. Todėl sprendimų priežastimi tapęs atsisakymas suteikti leidimą negali, mano nuomone (priešingai tam, kas pasakyta 45 §), būti pagal 6 straipsnį laikomas teisingumo paneigimu, nes nebuvo užtikrintas jo tiesioginis vykdymas.

Kadangi pareiškėjai jau kreipėsi į administracines ir teismines institucijas pagal jų priimtas procedūras, valstybė privalėjo iš karto kuo greičiau po Aukščiausiojo administracinio teismo sprendimų imtis priemonių, reikalingų tokioms mokykloms steigti, įskaitant kvalifikacijos patikrinimo taisykles ir formas, kvalifikacinių egzaminų organizavimą. Tai, kad valdžios institucijos to nepadarė, nors buvo atitinkamas Europos Bendrijos Teisingumo Teismo sprendimas, atvedė į aklavietę. Galėjo būti pradėtas vykdyti valstybių, Europos Sąjungos narių, priimtas kontrolės mechanizmas dėl direktyvų, reguliuojančių teisininkų praktiką. Jeigu tai būtų buvę padaryta, būtų galima nustatyti, ar pareiškėjai daugiau nenorėjo laikytis savo reikalavimo, ar valstybė atsisakė taikyti įstatymą. Pastaruoju atveju būtų galima padaryti išvadą, ar buvo pažeistas 6 straipsnis. Institucijų vėlavimas vykdyti savo administracinius įsipareigojimus pagal Bendrijos teisę galėjo tam tikru mastu prilygti atsisakymui suteikti leidimą ir nenorui priimti teisminį sprendimą, - tai

būtų 6 straipsnio pažeidimas. Taigi esant tokiai situacijai sprendime priimta išvada nebuvo būtina.

NEPRITARIANČIO TEISĖJO VALTICOS NUOMONĖ

Ryšium su šia byla galima išsakyti tikrai daug kritinių pastabų dėl Graikijos įstatymų, Graikijos administracinių ir vyriausybinių institucijų ir Graikijos teismų. Antra vertus, turi būti atsižvelgta į laiką, naujausias priemones ir pareiškėjų elgesį.

Neginčijama, kad vietos įstatymai buvo nesuderinti su Europos Bendrijos teisine tvarka ar, bet kuriuo atveju, buvo vėluojama tai padaryti. Be to, ir tai buvo ne pirma tokio pobūdžio byla, praėjo daug laiko, kol pareiškėjai apskritai gavo atsakymą iš Švietimo ministerijos. Kai, praėjus daugiau negu dešimčiai metų nuo jų pradinio pareiškimo, 1994 m. rugpjūčio 10 d paskelbtas Prezidento Dekretas Nr. 211/1994 galiausiai suteikė Europos Bendrijos valstybių piliečiams teisę steigti *frontistiria* (privacias mokyklas Graikijoje), buvo iškelta sąlyga, kad Graikijos vidurinės mokyklos baigimo pažymėjimo neturintys asmenys privalo išlaikyti graikų kalbos ir istorijos egzaminą. Labai lengva suprasti poreikį užtikrinti suinteresuotų asmenų adekvatų graikų kalbos mokėjimą, tuo tarpu iškyla klausimas, kodėl norintys mokytis užsienio kalbos asmenys turi pažinti Graikijos istoriją, ir šis reikalavimas, be jokių abejonių, yra kritikuotinas.

Tačiau problema yra ne ta. Dabartinėje situacijoje klausimas yra daug paprastesnis. Pareiškėjai pateikė skundą, kuris iš pradžių, be jokių abejonių, buvo visiškai pagrįstas. Po visuotinai pripažinto pernelyg ilgo laikotarpio Vyriausybė suderino Graikijos įstatymus su Europos teise, bent jau didžiąją jų dalį, ir pažeidimas buvo pašalintas, nors ir, aš kartoju, pavėluotai. Tada du kartus buvo prašoma, kad pareiškėjai išlaikytų egzaminą (žr. § 22, papunktį 3), ir tai apskritai gali būti laikomas pagrįsta sąlyga. Jie to nepadarė ir, atrodo, atsisakė savo pareiškimo dėl leidimo atidaryti mokyklą, teikdami pirmenybę perspektyvai gauti pakankamą kompensaciją, o ne rizikuoti dėl tokio egzamino rezultatų. Pagrindinis Teismo vaidmuo yra užtikrinti Konvencijos taikymą ir paskatinti Susitariančiąsias valstybes ją taikyti. Tai nereikia smerkti anksčiau padarytus ir ištaisytus pažeidimus. Šio sprendimo paskelbimo metu akivaizdu, kad, pirma, ginčijamas įstatymas buvo visiškai suderintas su Konvencija ir, antra, pareiškėjai daugiau nesiekia gauti leidimą atidaryti mokyklą. Tenka apgailėstauti, kad ši svarbi informacija nebuvo paminėta sprendimo 45 §.

Bet kuriuo atveju, po to, kai Vyriausybė ėmėsi priemonių, visuotinai pripažintų pavėluotomis, negalima teigti, kad šiuo metu Konvencija yra pažeista, kaip, atrodo, nusprendė Teismas.

