

ДЕЛО «КАСАДО КОКА (CASADO COCA) против ИСПАНИИ»

Постановление суда от 24 февраля 1994 г.

В деле “Касадо Кока (Casado Coca) против Испании”,

Европейский суд по правам человека, заседая, в соответствии со статьей 43 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (“Конвенции”) и соответствующими положениями Регламента Суда А, в виде Палаты, составленной из следующих судей:

г-н Р. Риссдал, Председатель,

г-н Тор Вильямсон,

г-н А. Шпильманн,

г-н Н. Валтикос,

г-жа Э. Палм

г-н И. Фойгель,

г-н Х. М. Моренилья,

сэр Джон Фрилэнд,

г-н Ф. Биджи,

а также г-н М. –А. Айссен, секретарь, и г-н Х. Петцольд, заместитель секретаря,

Проведя 26 января 1994 г. совещание при закрытых дверях,

Выносит следующее постановление, которое было принято в тот же день:

ПРОЦЕДУРНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Дело было передано на рассмотрение Суда Европейской комиссией по правам человека (“Комиссией”) 19 февраля 1993 г., в течение трехмесячного срока, предусмотренного статьей 32 п. 1 и статьей 47 Конвенции. Оно было возбуждено по жалобе было возбуждено по жалобе было возбуждено по жалобе (№ 15450/89) против Королевства Испания, поданной в Комиссию 25 мая 1989 г. испанским подданным, г-ном Касадо Кока, в соответствии со статьей 25.

Запрос Комиссии основывался на статьях 44 и 48 и на декларации, в которой Испания признала обязательность для себя постановлений Суда (статья 46). Предметом запроса было получение решения по вопросу о том, свидетельствуют ли материалы дела о нарушении Государством-ответчиком своих обязательств согласно статье 10 Конвенции.

2. В ответ на запрос, сделанный в соответствии со статьей 33 п. 3 (d) Регламента Суда А, заявитель сообщил о своем желании принять участие в судебном разбирательстве и дать свои объяснения по делу. 30 апреля 1993 г. Председатель Суда удовлетворил его ходатайство и разрешил ему пользоваться испанским языком во время судебного разбирательства (статьи 27 п. 3 и 30 Регламента).

3. В состав Палаты, которая должна была разбирать дело, *ex officio* (по должности) вошли г-н Х. М. Моренилья как избранный судья испанской национальности (статья 43 Конвенции), и г-н Р. Рисдал как Председатель Суда (статья 21 п. 3 Регламента). 27 февраля 1993 г. в присутствии секретаря, заместитель Председателя г-н Р. Бернхардт путем жеребьевки назначил остальных 7 членов Палаты, а именно: г-на Тора Вильямсона, г-на А. Шпильманна, г-на Н. Валтикоса, г-жи Э. Палм, г-на И. Фойгеля, сэра Джона Фрилэнда и г-на Ф. Биджи (статья 43 в заключении Конвенции и статья 21 п. 4 Регламента).

4. В качестве Председателя Палаты (статья 21 п. 5 Регламента), г-н Рисдал, действуя через секретаря, провел с представителем Испанского правительства (“Правительством”), заявителем и представителем Комиссии консультации по вопросам организации судебных слушаний (статьи 37 п. 1 и 38 Регламента). По получении соответствующих предписаний, заявитель и Правительство подали в судебную канцелярию свои письменные соображения и замечания 29 апреля 1993 г. и 13 июля 1993 г., соответственно. 7 сентября Секретарь Комиссии сообщил секретарю, что Представитель Комиссии выскажет свои соображения на слушаниях.

24 августа и 15 сентября 1993 г. Комиссия представила различные документы, которые запросил у нее секретарь по поручению Председателя, действующего по просьбе Правительства. В октябре того же года Правительство и заявитель также подали некоторые документы.

5. В соответствии с решением Председателя, который также дал представителю Испанского правительства разрешение пользоваться на слушаниях испанским языком, слушание дела проводилось публично во Дворце прав человека в Страсбурге 26 октября 1993 г. Предварительно Суд провел подготовительное заседание.

Перед Судом предстали:

(а) со стороны Правительства —

г-н Х. Боррего Боррего, руководитель правовой службы по вопросам прав человека, Министерство юстиции, Представитель,

(b) со стороны Комиссии —

г-н Л. Ф. Мартинес, Представитель;

(с) заявитель, г-н Касадо Кока, адвокат.

Суд заслушал выступления указанных лиц, а также их ответы на заданные им вопросы. Представитель Правительства предъявил Суду некоторые документы.

ФАКТИЧЕСКАЯ СТОРОНА ДЕЛА

I. Обстоятельства дела

6. Г-н Пабло Касадо Кока, испанский подданный, проживает в пригороде Барселоны Валлдорейтх и имеет адвокатскую практику в Барселоне.

7. После того как в 1979 г. заявитель начал заниматься юридической практикой, он регулярно помещал объявления с рекламой своей практики на страницах рекламных объявлений ряда барселонских газет, а также “Немецкого журнала Испании”. Он также направлял в различные компании письма с предложением своих услуг.

8. В связи с этим Совет коллегии адвокатов Барселоны четырежды проводил дисциплинарное разбирательство его деятельности, результатом чего стало вынесение ему в 1981 и 1982 гг. ряда взысканий, а именно двух выговоров и двух предупреждений. Заявитель подал несколько внутренних апелляционных жалоб на указанные взыскания, но не стал обращаться в компетентные судебные инстанции.

A. Разбирательство дела в Совете коллегии адвокатов

9. Начиная с октября 1982 г. в информационном бюллетене Ассоциации жителей и домовладельцев Валлдорейтх стали публиковаться объявления о юридической практике заявителя. Они занимали примерно треть страницы и содержали имя заявителя, после которого шло слово “адвокат” и были указаны адрес и телефонный номер его конторы.

10. Ввиду этого, Совет коллегии адвокатов Барселоны провел дальнейшее дисциплинарное разбирательство деятельности г-на Касадо Кока. 6 апреля 1983 г. ему было вынесено еще одно письменное предупреждение за нарушение запрета на рекламу профессиональной деятельности (статья 31 Королевского указа № 2090/82 от 24 июля 1982 г. об утверждении устава Коллегии адвокатов — см. п. 22 ниже).

11. 3 июня 1983 г. Совет национальной коллегии адвокатов рассмотрел внутреннюю апелляционную жалобу заявителя и поддержал вынесенное ему взыскание. Основываясь на статье 31 устава Коллегии адвокатов и соответствующих положениях регламента Совета коллегии адвокатов Барселоны (см. п. 22, 24 и 27 ниже), он постановил, что, учитывая характер рассматриваемых объявлений, они выходят за рамки установленных ограничений. Кроме того, было отмечено, что заявитель в последнее время получил еще ряд других дисциплинарных взысканий по той же самой причине, и они также были приняты во внимание при вынесении решения по апелляционной жалобе.

В. Разбирательство в компетентных судах

12. Вслед за этим г-н Касадо Кока обратился в Административный суд Барселоны. В частности, он заявил, что целью его объявления было информирование общественности, и что вынесенное ему предупреждение противоречит статье 20 Конституции страны, в которой гарантируется право на свободу слова. Он также утверждал, что был нарушен принцип, согласно которому установить, что является правонарушением, и предусмотреть санкцию за него, может только законодательный акт, поскольку положения о запрете рекламных объявлений со стороны членов коллегии адвокатов и о вынесении дисциплинарных взысканий за невыполнение указанного запрета носят регулятивный характер.

Суд отклонил обращение заявителя 11 мая 1987 г. на том основании, что рассматриваемое объявление не несло никакой информации коммерческого характера, а было чисто рекламным. Оно появилось рядом со схожими объявлениями школы вождения и дома престарелых и выходило за рамки, установленные правилами коллегии адвокатов, которыми допускается использование рекламных объявлений только в случаях начала адвокатской практики или перемены адреса адвокатской конторы; дело заявителя не подпадало ни под один из этих разрешенных случаев.

13. 23 сентября 1988 г. Верховный Суд отклонил жалобу г-на Касадо Кока по вопросам права и в то же самое время отказался передать дело в Конституционный Суд по причине его неконституционности.

Он отклонил основание жалобы, базирующейся на несоблюдении принципа, согласно которому установить, что является правонарушением, и предусмотреть санкцию за него, может только законодательный акт. При этом Верховный Суд сослался на прецедентное право Конституционного Суда, в соответствии с которым статья 36 Конституции (см. п. 18 ниже) допускает, чтобы в писаных законах предусматривалось, что правила, регламентирующие деятельность профессиональных объединений и занятие определенными видами профессиональной деятельности, могут устанавливаться посредством законодательных актов. Суд заявил, что реклама не подпадает под гарантируемую статьей 20 защиту основных прав, поскольку сущность рекламы заключается не в выражении мыслей, идей или мнений, а в объявлении о существовании коммерческой деловой активности.

Более того, запрет членам коллегии адвокатов прибегать к рекламе своей деятельности имел в виду законные цели, такие как поддержка свободной конкуренции и защита интересов клиентов. В таком случае право, о котором идет речь, может подлежать определенным ограничениям.

С. Разбирательство в Конституционном Суде

14. Затем заявитель направил жалобу в Конституционный Суд. В ней он снова утверждал, что установление административных наказаний посредством указа идет вразрез с закрепленным в Конституции принципом, согласно которому установить, что является правонарушением, и предусмотреть санкцию за него может только законодательный акт; и что поскольку в его объявлении была приведена правдивая информация, т.е. его имя, адрес и телефонный номер адвокатской конторы, наложенное взыскание противоречит статье 20 Конституции.

15. 17 апреля 1989 г. Конституционный Суд признал жалобу неприемлемой.

Он постановил, что оспариваемое взыскание не посягает на основное право распространять подлинную информацию. Цель рекламных объявлений связана с “ведением коммерческой, производственной, промысловой или профессиональной деятельности”; она заключается в прямом или косвенном создании благоприятных условий для заключения контрактов, связанных с движимым или недвижимым имуществом, услугами, правами либо обязательствами”. В то же время, определенное в статье 20 п. 1 (d) основное право направлено на то, чтобы дать гражданам возможность “формировать собственные убеждения путем взвешивания различных и даже диаметрально противоположных мнений, и таким образом принимать участие в обсуждении общественно значимых вопросов”. Таким образом, запрет на рекламу профессиональных услуг не нарушает основного права, о котором идет речь.

II. Соответствующее внутреннее законодательство

А. Общие положения

1. Конституция 1978 г.

16. Статья 20 Конституции гарантирует право на свободу слова:

“1. Признаются и защищаются следующие права:

(а) право свободно выражать и распространять мысли, идеи и мнения в устной форме, в письменном виде или с помощью иных средств воспроизведения;

...

(d) право получать и передавать правдивую информацию с помощью любых средств распространения. Право обращаться к пунктам законов, допускающих несоблюдение их по этическим, религиозным и другим принципам, в том числе ради сохранения профессиональной тайны, определяется законодательными актами.

2. Осуществление данных прав не может быть ограничено какой-либо предварительной цензурой.

...

4. В отношении прав, гарантированных в настоящей Части, данные свободы ограничиваются положениями обеспечивающих их актов и, в особенности, правом на уважение и на личную жизнь, правом на контроль за использованием собственного изображения и правом на защиту молодежи и детей.”

17. В статье 25 закрепляется принцип, согласно которому установить, что является правонарушением, и предусмотреть санкцию за него может только законодательный акт:

“1. Никто не может быть признан виновным или наказан за действие или бездействие, которое на время его совершения не составляло по действующему на тот момент законодательству уголовного преступления, будь то серьезного или незначительного, и не являлось административным проступком.

...”

18. В статье 36 речь идет о профессиональных объединениях:

“Особенности правового статуса профессиональных объединений и занятия видами деятельности, требующими наличия университетского диплома, устанавливаются законодательным актом. Внутренняя структура и функционирование объединений должны быть демократическими.”

В соответствии с прецедентным правом Конституционного Суда, данная статья не препятствует законоположению, согласно которому правила, регламентирующие профессиональные объединения и занятие определенными видами профессиональной деятельности, устанавливаются в постановлениях административных органов (судебные решения от 20 февраля и 24 сентября 1984 г.).

19. В Конституции заявляется об отмене всех противоречащих ей ранее действовавших положений.

2. Закон № 2/1974 о профессиональных объединениях

20. Закон № 2/1974, который был опубликован в “Испанской официальной газете” 15 февраля 1974 г., регулирует вопросы функционирования и организации профессиональных объединений. В разделе 1 говорится:

“Профессиональные объединения являются корпорациями публичного права. Они признаются Государством, защищаются законом, являются субъектами права и обладают полным правом преследовать свои цели.”

21. Раздел 5 (i) возлагает на профессиональные объединения ответственность за регулирование профессиональной деятельности их членов, обеспечение соблюдения норм профессиональной этики и защиты прав частных лиц, а также применение дисциплинарных мер по внутренним и профессиональным вопросам. В этих целях, соответствующие национальные советы принимают уставы, которые утверждаются Правительством. В этих уставах формулируются права и обязанности членов различных профессий и применяемые к ним правила дисциплинарного характера.

В. Специальные положения о деятельности коллегий адвокатов

1. Устав Коллегии адвокатов Испании

(а) Режим, действовавший на момент вынесения взыскания

22. Королевский указ № 2090/82, в котором излагается устав Коллегии адвокатов Испании, был опубликован в “Испанской официальной газете” 2 сентября 1982 г.

Статья 31

“Члены Коллегии адвокатов не имеют права

а) публиковать или распространять информацию о своих услугах непосредственно или через рекламные средства информации, ... а также выражать мнения бесплатно в профессиональных журналах, других печатных изданиях и средствах массовой информации без разрешения Совета коллегии адвокатов;

...”

В статьях 102-112 определяются дисциплинарные полномочия Советов коллегий адвокатов. Апелляции по вынесенным взысканиям могут быть поданы в Совет национальной коллегии адвокатов (статья 96 п. 1), а впоследствии в компетентные суды (статья 99).

(а) Предложенный новый режим

23. На состоявшихся 5-6 марта, 21-22 мая и 25 июня 1993 г. заседаниях Ассамблея председателей коллегий адвокатов Испании приняла проект нового национального Устава, который был направлен на утверждение в Правительство. В статье 31 проекта Устава предусматривается:

“1. Члены коллегии адвокатов могут рекламировать свои услуги и деятельность в соответствии с действующим законодательством, настоящим Уставом и другими правилами и решениями коллегии адвокатов.

2. Прямая или косвенная реклама отдельных членов коллегии адвокатов и оказываемых ими услуг, а также их участие в программах правовой помощи в средствах массовой информации ограничиваются определенными условиями. Члены коллегии адвокатов должны

- a. соблюдать специальные положения, применимые к профессиональной деятельности в коллегии адвокатов, а также действующее законодательство о рекламе;
- b. проявлять заботу о правдивости, точности и аккуратности, не умаляя рекламных объявлений других членов путем подражания им или создания путаницы с ними, не скатываясь к самовосхвалению, сравнению с коллегами и их диффамации, и не ссылаясь на свои собственные профессиональные успехи, состав клиентуры или финансовые условия, на которых они предоставляют услуги; и
- c. перед публикацией рекламного объявления обратиться в Совет коллегии адвокатов за соответствующим разрешением, точно указав в своем запросе содержание объявления и способ его публикации.

Совет коллегии адвокатов может выдать разрешение, обусловить его выдачу внесением в объявление определенных изменений либо отказать в выдаче разрешения. В любом случае, им должно быть вынесено аргументированное решение, которое может быть оспорено в соответствии с порядком, изложенным в статье 130 и последующих статьях настоящего Устава. Указанное решение должно быть доведено до члена коллегии адвокатов, обратившегося за разрешением, не позднее чем через 30 дней после подачи запроса; в противном случае отсутствие решения будет рассматриваться как молчаливое согласие Совета коллегии адвокатов.

3. Несмотря на все вышеизложенное, члены коллегии адвокатов могут без предварительного разрешения:

- a. использовать печатные бланки с указанием имени, профессии и ученых степеней их самих или их партнеров, а также названия и телефонного номера их адвокатской конторы, в форме, обычно используемой членами коллегии адвокатов;
- b. прикреплять снаружи зданий, в которых располагаются их адвокатские конторы или находятся их частные резиденции, а также на дверях своих контор или рядом с ними, вывески или таблички с указанием их

адвокатской практики, размер и вид которых должен быть обычен для данной области коллегии адвокатов;

- с. включать в справочники телефонов, факсов и телексов указание на то, что они являются членами коллегии адвокатов;
- d. извещать посредством писем или через средства массовой информации о любых изменениях в адресах или телефонных номерах своих адвокатских контор, также в той форме, которая обычно используется членами коллегии адвокатов, к которой они принадлежат; и
- е. принимать участие в конференциях и симпозиумах, упоминая на них о своем членстве в коллегии адвокатов, публиковать статьи в специализированных и обычных изданиях, а также делать заявления на радио и телевидении.

4. Члены коллегии адвокатов, которые постоянно или время от времени предоставляют услуги частным лицам или компаниям, должны просить их воздерживаться от всяких заявлений рекламного характера, идущих вразрез с положениями настоящего Устава.

5. Совет коллегии адвокатов выносит решения по сомнительным или непредвиденным ситуациям и случаям нарушения положений, касающихся рекламной деятельности. Кроме того, он принимает постановления по любым случаям злоупотребления правами, вытекающими из правил настоящего Устава. Он может в явном виде запрещать приемы, которые он считает противоречащими духу настоящего Устава, и налагать взыскания за любые нарушения таких запретов.”

2. Конкретные правила Коллегии адвокатов Барселоны

а) Режим, действовавший на момент вынесения взыскания

- i. Устав Коллегии адвокатов Барселоны 1947 г.

24. На время, когда заявителю было вынесено взыскание, еще был в силе устав Коллегии адвокатов Барселоны 1947 г. Статья 18 совершенно недвусмысленно запрещала членам коллегии адвокатов заниматься рекламой своей деятельности:

Статья 18

“Членам коллегии адвокатов запрещается публиковать объявления, касающиеся их профессиональных занятий, в целях рекламы или пропаганды.”

ii) Постановление от 24 февраля 1981 г.

25. Придерживаясь того мнения, что запрет на рекламу является важным правилом профессионального поведения, Совет коллегии адвокатов Барселоны 24 февраля 1981 г. принял постановление “Члены Совета коллегии адвокатов и реклама”, в котором, среди прочего, говорилось:

“1. Общий принцип

Членам коллегии адвокатов запрещается прибегать к прямой или косвенной персональной рекламе, направленной на привлечение клиентов.

...

2. Разрешенные объявления

Члены коллегии адвокатов могут публиковать небольшие объявления в местных ежедневных газетах с тем, чтобы уведомить население об открытии своей практики или изменениях в адресе, номере телефона или телекса их конторы.

Размер и содержание объявлений предварительно должны быть утверждены Советом коллегии адвокатов. Они не могут появляться более трех раз в течение максимального периода в два месяца.

...

6. Профессиональные справочники

Члены коллегии адвокатов могут помещать свои имена, адреса, номера телефонов и телексов, с кратким указанием типа предлагаемых ими профессиональных услуг, в профессиональных справочниках, при условии, что всем членам коллегии адвокатов предоставлена такая же возможность.

...

(a) Последующий режим

(i) Устав Коллегии адвокатов Барселоны 1985 г.

25. Новый устав Коллегии адвокатов Барселоны был опубликован в “Каталонской официальной газете” 5 июня 1985 г. В статье 19 предусматривается:

“1. Членам коллегии адвокатов запрещается прибегать к какой-либо персональной рекламе, направленной на привлечение клиентов, будь то прямая или косвенная реклама.

2. Членам коллегии адвокатов также запрещается давать явное или молчаливое согласие на предлагаемую им рекламу любого вида.

3. Вышеизложенный запрет распространяется как на устную рекламу, так и на письменную и графическую рекламу любой формы и любого вида. Он также действует в отношении рекламы посредством радиовещательных и телевизионных передач.

...

5. Совет коллегии адвокатов может принимать правила, более подробно регламентирующие вопросы, которые затрагивает данная статья.”

Несоблюдение положений Устава в зависимости от обстоятельств представляет собой серьезный или незначительный проступок и может повлечь за собой вынесение взысканий (статьи 94-96 Устава).

(ii) Постановление Совета коллегии адвокатов Барселоны 1985 г.

27. 5 февраля 1985 г. Совет коллегии адвокатов Барселоны внес поправки в правила, изложенные в его постановлении 1981 г. (см. п. 25 выше). В частности, он запретил членам коллегии адвокатов посылать в средства массовой информации пресс-релизы, включающие в себя персональную рекламу.

(iii) Правила, принятые Советом коллегии адвокатов Барселоны в 1981 г.

28. 4 июля 1991 г. Совет коллегий адвокатов Каталонии принял новые правила относительно рекламы. Они заменили собой прежние правила, включенные в уставы и постановления коллегий адвокатов Каталонии (правило 6).

В преамбуле говорится:

“Реклама со стороны членов коллегии адвокатов традиционно считается несовместимой (в большей или меньшей степени) с профессиональной этикой. Тем не менее, очевидно, что реклама, при условии, что она не выходит за определенные рамки, не наносит ущерба таким основополагающим принципам профессионального этического кодекса, как честность и независимость. В настоящее время информация является одним из оснований демократических стран, и пользователи услуг имеют право на ее получение.

...”

Правила 2 и 3 вносят разграничения в данной области:

“Правило 2

Разрешенная реклама

Члены коллегии адвокатов могут

...

(b) публиковать документы, циркуляры или статьи по вопросам права, даже в изданиях, не специализирующихся на правовой тематике, за своей подписью и с указанием членства автора в коллегии адвокатов;

(с) выражать в средствах массовой информации свое личное мнение по вопросам, вызывающим общественный интерес, или по делам, в которые они вовлечены в силу своей профессиональной деятельности; при этом они должны все время помнить о необходимости хранить профессиональную тайну;

(d) издавать брошюры с описанием своих адвокатских контор, рассказом о работающих в них членах коллегии адвокатов и характеристикой их специализации. Данные рекламные материалы должны пройти предварительное утверждение в Совете коллегии адвокатов. Кроме того, они могут публиковать информационные циркуляры по правовым вопросам. Брошюры и циркуляры, о которых идет речь в данном параграфе, могут распространяться только среди клиентов и не могут рассылаться третьим лицам;

...”

“Правило 3

Неразрешенная реклама

Члены коллегии адвокатов не могут прибегать к иной рекламе, кроме той, которая разрешена по условиям предыдущего правила. В частности, они не могут

- a. рекламировать свои услуги путем упоминания своих профессиональных успехов, обнародования имен своих клиентов или сравнения себя с другими членами коллегии адвокатов, либо позволять другим лицам действовать таким образом без возражений с их стороны;
- b. рассылать брошюры, циркуляры и другие документы или предлагать свои услуги лицам, не являющимся их клиентами;

...

- a. прибегать к рекламе в печатных изданиях, на радио или телевидении кроме случаев, разрешенных согласно правилу 2.”

РАЗБИРАТЕЛЬСТВО В КОМИССИИ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

29. Г-н Касадо Кока подал жалобу в Комиссию 25 мая 1989 г. В ней он утверждал, что было нарушено несколько статей Конвенции: (а) статья 7, поскольку дисциплинарные правила коллегий адвокатов Испании были установлены указом, а не законом; (б) статья 10, поскольку Совет коллегии адвокатов Барселоны вынес ему предупреждение за публикацию объявления в местном информационном бюллетене; (с) статья 4 п. 2, поскольку члены коллегии адвокатов Испании не могли воспользоваться правом выбора специализации; (d) статья 14, рассматриваемая в совокупности со статьей 10, поскольку члены других профессий имели больше возможностей для рекламы своих занятий.

30. 2 декабря 1991 г. Комиссия объявила жалобу (№ 15450/89) приемлемой в части, касающейся протеста против нарушения статьи 10, и неприемлемой — по остальным пунктам. В своем докладе от 1 декабря 1992 г. (сделанном в соответствии со статьей 31), Комиссия девятью голосами против девяти, причем голос председательствующего оказался решающим, пришла к заключению, что имело место нарушение статьи 10 Конвенции. Полный текст выводов Комиссии и содержащегося в докладе совместного особого мнения двух ее членов приведен в приложении к настоящему постановлению (1).

ПРЕДСТАВЛЕННЫЕ ПРАВИТЕЛЬСТВОМ ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ОБЪЯСНЕНИЯ В СУД

31. В своих письменных соображениях и замечаниях от 13 июля 1993 г. Правительство просило Суд вынести решение о том, что

“1. данное дело не подпадает под сферу действия статьи 10; и

2. если статья 10 не применима к данному делу, то не имело места нарушения Королевством Испания своих обязательств согласно Конвенции”.

ВОПРОСЫ ПРАВА

УТВЕРЖДЕНИЕ О НАРУШЕНИИ СТАТЬИ 10

32. Г-н Касадо Кока принес жалобу на наложенное на него 6 апреля 1983 г. Советом коллегии адвокатов Барселоны дисциплинарное взыскание за публикацию объявления о своей практике в нескольких номерах местного информационного бюллетеня. Он ссылается на статью 10 Конвенции, которая гласит:

“1. Каждый имеет право свободно выражать свое мнение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей и независимо от государственных границ. Настоящая статья не препятствует государствам осуществлять лицензирование радиовещательных, телевизионных или кинематографических предприятий.

2. Осуществление этих свобод, налагающее обязанности и ответственность, может быть сопряжено с определенными формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия”.

А. Применимость статьи 10 Конвенции

33. Правительство оспаривает возможность применения статьи 10. Оно утверждает, что объявления заявителя не несли никакой информации коммерческого характера, а были чисто рекламными. Он оплатил их с единственной целью получить больше клиентов. Реклама сама по себе не входит в сферу действия свободы слова; реклама служит не общественному интересу, а частным интересам заинтересованных лиц. Применять к рекламе гарантии, предоставляемые статьей 10, было бы равносильно изменению сферы действия указанной статьи.

34. Согласно заявителю, информация, содержавшаяся в его объявлениях, в действительности была предназначена для широкой публики; она обеспечила увеличение притока клиентов, а значит, публика посчитала ее необходимой и полезной. Более того, реклама является общим понятием, включающим несколько видов информации в зависимости от политического или коммерческого содержания или передаваемых с ее помощью идей. Кроме того, защита прав человека не обязательно должна служить общественному интересу; она может служить и частным интересам.

35. Суд прежде всего отмечает, что статья 10 гарантирует свободу слова “всем”. В ней не проводится различия в зависимости от преследуемой ею цели — будет ли это извлечение прибыли или нет (см. *mutatis mutandis* постановление по делу “*Аутроник АГ*” против Швейцарии от 22 мая 1990 г. Серия А, т. 178, стр. 23, п. 47), иной подход мог бы привести к нарушению статьи 14.

В своем постановлении по делу *Бартольд против Федеративной Республики Германии* от 25 марта 1985 г. (Серия А, т. 90, стр. 20—21, п. 42). Суд оставил открытым вопрос, подпадает ли коммерческая реклама сама по себе в сферу действия гарантий статьи 10, но своими последующими решениями выработал устоявшуюся судебную практику, согласно которой статья 10 применима не только к определенному типу информации и идей, особенно политического характера (см. постановление по делу “*Маркт интерн Ферлаг ГмбХ*” и *Клаус Берман против Федеративной Республики Германии* от 20 ноября 1989 г. Серия А, т. 165, стр. 17, п. 26), но также к художественному самовыражению (см. постановление по делу *Мюллер и другие против Швейцарии* от 24 мая 1988 г. Серия А, т. 133, стр. 19, п. 27), к информации коммерческого характера (см. вышеупомянутое постановление по делу “*Маркт интерн Ферлаг ГмбХ*” и *Клауса Бермана*) и даже, как справедливо указала Комиссия, — к легкой музыке и коммерческим объявлениям, транслируемым по кабелю (см. постановление по делу “*Гроппера Радио АГ*” и *другие против Швейцарии* от 28 марта 1990 г. Серия А, т. 173, стр. 22, п. 54—55).

36. В данном деле спорные объявления содержали лишь имя, профессию, адрес и телефонный номер заявителя. Очевидно, они были опубликованы с целью рекламы, но вместе с тем они давали лицам, нуждающимся в правовой помощи, полезную для них информацию, которая, по всей видимости, облегчала им доступ к правосудию.

37. Поэтому статья 10 подлежит применению.

В. О соблюдении статьи 10

1. Имело ли место вмешательство

“органов государственной власти”

38. По мнению Правительства, если вмешательство и имело место, то оно исходило не от “государственных органов” в смысле п. 1 статьи 10. Письменные предупреждения Совета коллегии адвокатов Барселоны (см. п. 10 выше) можно считать внутренними санкциями, наложенными на г-на Касадо Кока его коллегами. Испанское государство лишь утвердило Королевским декретом устав, выработанный самими членами коллегии, статья 31 которого запрещает профессиональную рекламу (см. п. 22 выше).

39. Суд, так же как заявитель и Комиссия, отмечает, однако, что согласно разделу 1 Закона 1974 г. о профессиональных объединениях они являются корпорациями публичного права (см. п. 20 выше). Применительно к коллегиям адвокатов данная особенность правового статуса усиливается их целью служения общественному интересу путем оказания свободной и надлежащей правовой помощи в сочетании с государственным контролем за осуществлением юридической практики и соблюдением норм профессиональной этики (см. в отношении коллегий адвокатов постановление по делу *Ван дер Мюсселе против Бельгии* от 23 ноября 1983 г. Серия А, т. 70, стр. 15, п. 29 *in fine*, и постановление по делу *Х против Бельгии* от 30 ноября 1987 г. Серия А, т. 127-В, стр. 27—28, п. 24—29; см. также *mutatis mutandis* в отношении медицинских ассоциаций постановление по делу *Ле Конта, Ван Левена и Де Мейера* от 23 июня 1981 г. Серия А, т. 43, стр. 26—27, п. 64). Оспариваемое решение было принято в соответствии с нормами, применяемыми к членам коллегии адвокатов Барселоны, и оно могло быть обжаловано в компетентные суды (см. п. 22 выше). Эти суды, равно как и Конституционный Суд, — все они государственные учреждения — подтвердили правильность применения санкции (см. п. 12, 13 и 15 выше). Раз это так, то налицо все разумные основания полагать, что произошло вмешательство “органов государственной власти” в осуществление г-ном Касадо Кока свободы распространять информацию.

2. Было ли вмешательство оправданным

40. Такое вмешательство не противоречит статье 10, если только оно “предусмотрено законом”, преследует правомерную цель в соответствии со статьей 10 п. 2 и “необходимо в демократическом обществе” для достижения названной цели (см., в частности, постановление по делу *Торгеир Торгеирсон против Исландии* от 25 июня 1992 г. Серия А, т. 239, стр. 25, п. 56).

(a) “Предусмотрено законом”

41. Заявитель утверждает, что обжалуемая им санкция не имеет под собой законодательной основы. Закон 1974 г. лишился юридической силы после вступления в действие Конституции 1978 г., в соответствии с которой все противоречащие ей ранее принятые нормы отменяются (см. п. 19 выше). Так как устав Коллегии адвокатов Испании был принят в соответствии с указанным Законом, то его постигла та же участь.

42. Правительство и Комиссия настаивают на том, что применение дисциплинарных мер основывалось на запрете членам коллегии адвокатов заниматься рекламой своей деятельности в соответствии со статьей 31 устава Коллегии адвокатов Испании, уставом Коллегии адвокатов Барселоны и решениями ее совета (см. п. 22, 24 и 25 выше).

43. Толкование и применение внутреннего законодательства возлагается в первую очередь на национальные государственные органы, особенно на суды (см., среди прочих, вышеупомянутое постановление по делу *Торгеир Торгеирсон против Исландии*. Серия А, т. 239, стр. 25, п. 58). Жалоба заявителя в Верховный Суд основана на том, что был нарушен принцип, согласно которому установить, что является правонарушением, и предусмотреть санкцию за него может только законодательный акт. Верховный Суд, отклонив жалобу, сослался на практику Конституционного Суда (см. п. 13 и 18 выше). В свете формулировки рассматриваемых положений (см. *mutatis mutandis*, постановление по делу *Кастеллс против Испании* от 23 апреля 1992 г. Серия А, т. 236, стр. 21, п. 37) и установившейся на текущий момент собственной правоприменительной практики, Суд считает такой подход разумным, так же как и данное Конституционным Судом в решении от 17 апреля 1989 толкование статьи 20 Конституции (см. п. 15 и 16 выше). Короче говоря, вмешательство было “предусмотрено законом”.

(b) Правомерная цель

44. Правительство и Комиссия в целом полагают, что главной целью запрета членам коллегии адвокатов рекламировать свою профессиональную деятельность является “защита прав других лиц”, в частности прав общественности и других членов коллегии. Правительство также указало, что реклама всегда считалась несовместимой с достоинством профессии, уважением к коллегам и интересами широкой публики.

45. С точки зрения заявителя, мнение Комиссии применимо только к случаям, когда реклама носит сопоставительный характер или не соответствует действительности, но не тогда, когда объявление просто дает информацию об адвокатской практике. Оспариваемый запрет создает неравенство между теми членами коллегии, которые имеют самостоятельную практику, и теми, кто практикует, являясь наемными работниками, гражданскими служащими или университетскими преподавателями. Для первых реклама служит единственным возможным средством сообщить о себе потенциальным клиентам, тогда как положение последних предоставляет им большие возможности заявить о себе. Кроме того, этот запрет не распространяется на крупные юридические консалтинговые фирмы, действующие на международном уровне, и на страховые компании, которые также предлагают юридическую помощь. Таким образом, запрет в отношении практикующих независимых юристов выступает инструментом охраны интересов некоторых привилегированных членов профессии.

46. У Суда нет оснований сомневаться, что обжалуемые правила коллегии адвокатов были предназначены для защиты интересов широкой публики, обеспечивая одновременно уважение к членам профессии. В этой связи следует принимать во внимание особый

характер адвокатской профессии; в своем качестве слуг правосудия адвокаты пользуются исключительным правом участия в суде и иммунитетом от судебного преследования за свои выступления в зале суда; их поведение должно быть поэтому скромным, честным и достойным. Ограничения на рекламу традиционно оправдывались ссылкой на эти особые черты. В случае с рассматриваемым решением ничто не указывает на то, что намерение Совета коллегии адвокатов в то время не соответствовало признанной цели законодательства. Более того, факты, на которые ссылается г-н Касадо Кока, касаются прежде всего способа применения законодательства, о котором идет речь, а следовательно, относятся к оценке необходимости применения указанной дисциплинарной меры.

(с) *“Необходимо в демократическом обществе”*

47. Заявитель утверждает, что обжалуемое взыскание не было “необходимо в демократическом обществе”, т. к. оно представляет собой несоразмерное вмешательство в его право распространять коммерческую информацию, — право, которое гарантировано членам коллегии адвокатов, так же как и другим гражданам, в соответствии со статьей 10. Он считает, что подобное ограничение допустимо тогда, когда оно отражает свободно и демократически принятую на себя готовность к самоограничению, что не имеет места в настоящем случае.

48. Правительство полагает, что оспариваемые нормы устава Коллегии адвокатов Испании отражают концепцию профессионального статуса слуг правосудия, которой придерживаются сами члены коллегии адвокатов. В 1982 г. практика всех европейских коллегий адвокатов была аналогичной, хотя впоследствии было отмечено некоторое ослабление жесткости этих правил.

В любом случае, наложенное на г-на Касадо Кока взыскание носило почти символический характер. Фактически оно порицало повторное использование рекламы г-ном Касадо Кока, ранее уже получавшего предупреждения и замечания в связи с объявлениями, которые он размещал в некоторых газетах в рубрике “рекламные объявления”, и в разосланных им ряду компаний письмах (см. п. 7 и 8 выше). С учетом этого, а также принимая во внимание, что речь идет о свободе слова применительно к коммерции, Правительство настаивает на том, что национальные власти должны обладать в этой связи значительной свободой усмотрения.

49. С точки зрения Комиссии, запрет членам коллегии адвокатов использовать практически любую рекламу представляется чрезмерным и плохо совместимым со свободой распространять информацию и сопутствующим правом ее получать. В объявлении заявителя помещались сведения совершенно нейтрального характера (его имя, род занятий, адрес конторы и номер телефона), и они не содержали информации, которая не соответствовала бы действительности или была бы оскорбительной для его коллег — адвокатов. Поэтому он был вправе распространять такую информацию точно так же, как его потенциальные клиенты имели право ее получать.

50. Согласно выработанной Судом практике, государства — участники Конвенции пользуются определенной свободой усмотрения при оценке необходимости того или иного вида вмешательства, но это усмотрение подлежит контролю со стороны институтов Совета Европы как в отношении соответствующих норм, так и решений по их применению (см., среди прочих, постановление по делу *“Маркт интерн Ферлаг ГмбХ” и Клауса Бермана*. Серия А, т. 165, стр. 20, п. 33). Подобная свобода усмотрения особенно существенна в сложной и переменчивой области недобросовестной конкуренции (там же).

Это же верно и применительно к рекламе. Таким образом, в нынешнем случае задача Суда ограничивается тем, чтобы установить, насколько в принципе оправданными были меры, принятые на национальном уровне, и их соразмерность (см., среди прочих, там же, а также вышеупомянутое постановление по делу *Бартольда*. Серия А, т. 90, стр. 25, п. 55).

51. Реклама является одним из способов довести до граждан сведения о свойствах предлагаемых им товаров и услуг. Тем не менее, в некоторых случаях она может быть подвергнута ограничениям, в особенности для того, чтобы предотвратить недобросовестную конкуренцию или появление недостоверной либо вводящей в заблуждение рекламы. При определенных обстоятельствах, публикация даже объективной, правдивой рекламы может быть ограничена для того, чтобы обеспечить уважение прав других лиц или в связи с особыми обстоятельствами определенных видов деятельности и профессиональных занятий. Однако любые подобные ограничения должны тщательно анализироваться Судом, который призван взглянуть на оспариваемое взыскание в свете всего дела в целом (см. *mutatis mutandis* указанное постановление по делу “*Маркт интерн Ферлаг ГмбХ*” и *Клауса Бермана*. Серия А, т. 165, стр. 20, п. 34).

52. В настоящем деле, г-н Касадо Кока получил 6 апреля 1983 г. письменное предупреждение от Совета коллегии адвокатов Барселоны о нарушении им запрета на помещение профессиональной рекламы (см. п. 10 и 22 выше). Подтверждая правильность применения взыскания, Совет национальной коллегии адвокатов утверждал, что рассматриваемые объявления, учитывая их характер, выходят за рамки допустимого согласно правилам Коллегии адвокатов Барселоны; Административный суд Барселоны привел те же доводы в обоснование своего решения (см. п. 11, 12, 24 и 25 выше), отметив, что эти правила допускают использование рекламы в определенных случаях — а именно, когда адвокатская практика только создается или когда поменялся членский состав, адрес или телефон — и при выполнении определенных условий (см. п. 25 выше). Таким образом, запрет не был абсолютным.

53. Заявитель и Комиссия утверждают, что некоторые коммерческие предприятия, такие как страховые компании, не подвергаются ограничениям в отношении рекламы своих юридических услуг.

54. По мнению Суда, страховые компании нельзя сравнивать с членами коллегии адвокатов, занимающимися самостоятельной практикой, чей особый статус отводит им центральное место в системе отправления правосудия в качестве посредников между публикой и судами. Это объясняет ограничения, налагаемые на поведение членов коллегии адвокатов, а также полномочия по контролю и надзору за их соблюдением, возложенные на советы коллегий адвокатов.

Тем не менее правила, которыми должны руководствоваться члены профессиональной корпорации, в частности в области рекламы, различны в разных странах в зависимости от их культурных традиций. Более того, в большинстве государств — участников Конвенции, включая Испанию, на протяжении некоторого времени существовала тенденция к ослаблению строгости этих правил вследствие происходивших перемен и, в частности, возрастания роли средств массовой информации. Правительство привело примеры из Кодекса деонтологии адвокатов Европейского Сообщества (Страсбург, 28 октября 1988 г.) и резолюции Конференции коллегий адвокатов стран Европы (Краков, 24 мая 1991 г.); поддерживая принцип запрета рекламы, эти документы вместе с тем разрешали членам коллегии адвокатов выступать в средствах массовой информации, заявлять о себе и участвовать в обсуждении вопросов общественной жизни. В соответствии с этими руководящими указаниями, Совет коллегий адвокатов Каталонии издал (4 июля 1991 г.) новые правила относительно рекламы, разрешающие распространение писем или статей, в том числе и в прессе (см. п. 28 выше). Не так давно

Правительство приступило к изучению проекта нового устава Коллегии адвокатов Испании (см. п. 23 выше), предполагающего большую свободу в данной сфере.

55. Широкий спектр правил поведения и различия в темпах перемен, происходящих в государствах — членах Совета Европы, указывает на сложность проблемы. Благодаря прямым непрерывным контактам со своими членами руководство коллегии адвокатов и суды страны находятся в лучшем положении, чем международный суд, чтобы определить, как в данный период времени найти равновесие между различными интересами, а именно требованиями надлежащего отправления правосудия, достоинством профессии, правом каждого получать информацию об оказываемой юридической помощи и предоставлением членам коллегии адвокатов возможности рекламировать свою адвокатскую практику.

56. В свете вышесказанного Суд пришел к выводу, что в рассматриваемый период времени — 1982—1983 гг. — реакция соответствующих властей не может считаться несоразмерной преследуемой цели.

57. Отсюда следует, что нарушения статьи 10 не установлено.

ПО ЭТИМ ОСНОВАНИЯМ СУД

1. *Постановил* единогласно, что статья 10 подлежит применению в настоящем деле;

2. *Постановил* семью голосами против двух, что ее нарушение места не имело.

Совершено на английском и французском языках и оглашено во Дворце прав человека в Страсбурге 24 февраля 1994 г.

Марк-Андре Эйссен Рольф Риссдал

Секретарь Председатель

В соответствии со статьей 51 п. 2 Конвенции и статьей 53 п. 2 Регламента Суда к настоящему постановлению прилагается совместное особое мнение судей Тора Вильямсона и Палм.

СОВМЕСТНОЕ ОСОБОЕ МНЕНИЕ СУДЕЙ ТОРА ВИЛЬЯМСОНА И ПАЛМ

Мы согласны с большинством Палаты в том, что статья 10 применима к данному случаю, что имело место вмешательство, которое предусмотрено законом и преследовало правомерную цель.

Однако, что касается необходимости вмешательства, мы согласны с тем, что сказано в п. 54—65 доклада Комиссии. Соответственно, мы полагаем, что нарушение статьи 10 Конвенции имело место.

© Перевод Института проблем информационного права (г.Москва), 2002