

© Совет Европы/Европейский Суд по правам человека, 2012. Суд не несет ответственность за содержание настоящего краткого изложения. Более подробная информация содержится в полном указании об авторских правах в конце документа.

© Council of Europe/European Court of Human Rights, 2012. This translation does not bind the Court. For further information see the full copyright indication at the end of this document.

© Conseil de l'Europe/Cour européenne des droits de l'homme, 2012. La présente traduction ne lie pas la Cour. Pour plus de renseignements veuillez lire l'indication de copyright/droits d'auteur à la fin du présent document.

Информационный бюллетень по прецедентной практике Европейского Суда № 96

Апрель 2007

Вильхо Эскелинен и другие против Финляндии [Vilho Eskelinen and Others v. Finland] (жалоба № 63235/00)

Постановление от 19.4.2007 [Большая Палата]

Статья 6

Гражданский процесс

Пункт 1 статьи 6

Гражданские права и обязанности

Спор относительно права сотрудников полиции на специальное пособие: *статья 6 применима (новый подход в делах, касающихся государственных служащих)*

Обстоятельства дела: Заявители работали в районном отделе полиции, пятеро из них - полицейскими, а один - административным помощником. Согласно коллективному договору, заключенному в 1986 г., им полагалась компенсация за службу в отдаленных районах, которую они получали вместе с заработной платой в качестве денежного поощрения за работу в отдаленных частях страны. Когда в 1988 г. компенсация за работу в отдаленных районах была отменена, для них были установлены индивидуальные надбавки к заработной плате, чтобы компенсировать разницу. В 1990 г. место службы заявителей было перенесено, и они утратили право на индивидуальные надбавки к заработной плате. Они утверждали, однако, что региональное управление полиции пообещало компенсировать понесенные ими убытки. В 1991 г. Министерство финансов отказалось санкционировать выплату ежемесячных индивидуальных надбавок к заработной плате в размере 500—700 финских марок (84—118 евро). Впоследствии заявители ходатайствовали о компенсации понесенных ими убытков. Данное ходатайство было отклонено. Они обжаловали это решение и потребовали провести по их делу устное разбирательство, которое, как они утверждали, позволило бы установить, в частности, что региональное управление полиции обещало компенсировать понесенные ими убытки. В удовлетворении их жалобы было отказано в связи с тем, что в соответствии с практикой, преобладавшей в то время, только Министерство Финансов (а не региональное управление полиции) могло санкционировать выплату компенсаций. Суд также установил, что в аналогичных случаях никаких компенсаций работникам не выплачивалось. Заявители

опять обжаловали это решение, требуя провести по их делу устное разбирательство, подчеркивая, что в сходных случаях работникам полицейских округов надбавки к заработной плате присуждались. В 2000 г. Верховный административный суд постановил, что закон не давал заявителям прав на получение индивидуальных надбавок к заработной плате, и что в проведении устного разбирательства не было никакой необходимости, учитывая, что обещания, данные региональным управлением полиции по поводу компенсации, с юридической точки зрения не имели отношения к делу.

В 2006 г. Палата Суда уступила юрисдикцию в пользу Большой Палаты.

Применимость пункта 1 статьи 6 – Правительств оспаривало применимость статьи 6 поскольку, во-первых, заявители не имели права на надбавки к зарплате, о которых шла речь. Во-вторых, согласно прецедентной практике Суда, споры, касающиеся государственных служащих (как, например, офицеров полиции), а также других сотрудников, служащих в администрации полиции об условиях службы были исключены из сферы действия статьи 6. Что касается первого пункта, Суд пришел к выводу, что у заявителей имелись основания требовать признания права, и соответственно, препятствий для применения статьи 6 в этом отношении не было. Что касается второго пункта, Суд отметил, что с целью устранения неопределенности в прежней прецедентной практике в данной сфере в Постановлении по делу *Пеллегрин против Франции* 1999 г. [*Pellegrin v. France*] был установлен функциональный критерий, основанный на характере обязанностей и ответственности служащего. Суд тогда постановил, что действие пункта 1 статьи 6 Конвенции не распространяется лишь на споры, инициированные государственными служащими, обязанности которых являются типичными для специфической деятельности на государственной службе в той мере, в какой они выступают в качестве представителей государства, ответственных за защиту общих интересов государства или других органов власти. Ярким примером такого рода деятельности является служба в армии и в полиции.

Настоящее дело, однако, выявило, что применение функционального критерия может само по себе привести к неправильным результатам. В тот период, о котором идет речь в деле, заявители работали в Министерстве внутренних дел. Пятеро из них служили в полиции, что подразумевало прямое участие в осуществлении полномочий, предусмотренных законом, и исполнение обязанностей, имевших целью защиту общих интересов государства. Функции административной помощницы имели исключительно административный характер и не подразумевали полномочий принимать решения либо иным образом прямо или косвенно осуществлять государственную власть. Ее функции были неотличимы от функций любого другого административного помощника, работающего на государство или на частную компанию. Буквальное применение подхода, сформулированного в деле *Пеллегрин против Франции*, привело бы к тому, что последняя заявительница по настоящему делу, могла бы воспользоваться гарантиями, предусмотренными пунктом 1 статьи 6, тогда как, без сомнений, заявители, являвшиеся сотрудниками полиции, такой возможности не имели бы, хотя для всех заявителей суть спора была одинаковой.

Рассмотрев применение функционального критерия, введенного в деле *Пеллегрена*, Суд пришел к выводу, что он не упростил анализ применимости статьи 6 в разбирательстве, одной из сторон в котором являлся государственный служащий, и не внес достаточной определенности в эту сферу. Постановление по делу *Пеллегрена* следует понимать в свете ранней прецедентной практики Суда как первое отступление от ранее использовавшегося принципа неприменимости статьи 6 к государственной службе. Данное Постановление отражало базовую установку, согласно которой некоторые государственные служащие в силу выполняемых ими функций связаны со своим работодателем особыми узами доверия и лояльности. Однако ряд дел показал, что во многих Договаривающихся Государствах государственным служащим предоставляется доступ к правосудию, и они могут подавать

иски о заработной плате, о дополнительных выплатах и даже об увольнении или о трудовом найме точно так же, как и работники частного сектора. В таких случаях национальная система не усматривала конфликта между первостепенными интересами государства и правом лица на защиту.

В свете изложенного Суд решил выработать новый подход к разрешению данного вопроса. В соответствии с новым подходом, государство-ответчик может ссылаться на наличие у заявителя статуса государственного служащего в целях исключения применения статьи 6 при соблюдении двух условий. Во-первых, национальное право соответствующего государства должно в явной форме лишать доступа к правосудию работников, занимающих должность или одну из категории должностей, о которой идет речь. Во-вторых, лишение доступа к правосудию должно быть оправдано объективными соображениями государственного интереса. Один лишь факт, что заявитель работает в секторе или департаменте, участвующем в осуществлении публично-правовых полномочий, сам по себе не является решающим. Для того, чтобы обосновать лишение доступа к правосудию, государству недостаточно доказать, что государственный служащий участвует в осуществлении государственной власти, или что государственный служащий и государство как работодателя связывают «особые узы доверия и лояльности». Государство также должно показать, что предмет спора, о котором идет речь, относится к осуществлению государственной власти или ставит под сомнение существование упомянутых уз. Таким образом, в принципе, может и не быть оснований для исключения из сферы действия статьи 6 обычных трудовых споров, например, по заработной плате, пособиям или сходным выплатам ввиду особого характера отношений между конкретным государственным служащим и соответствующим государством. Практически это означает появление презумпции применимости положений статьи 6. Государство-ответчик должно будет показать, во-первых, что национальное законодательство не предоставляет государственному служащему, выступающему по делу в качестве заявителя, права на доступ к правосудию и, во-вторых, что лишение этого государственного служащего прав, предусмотренных статьей 6, является оправданным. В настоящем деле не оспаривался тот факт, что национальное законодательство предоставляло всем заявителям доступ к правосудию.

Вывод: Пункт 1 статья 6 применим (двенадцать голосов против пяти).

Соблюдение требований статьи 6 – *Разумный срок*: Период, который должен быть принят во внимание при разрешении вопроса о соблюдении требования разумного срока, начался с момента подачи заявителями жалобы в окружную административную комиссию, то есть с 19 марта 1993 г., поскольку они не могли обратиться в окружной административный суд до получения по этому запросу решения, которое могло быть обжаловано. Производство по делу закончилось вынесением решения Верховного административного суда 27 апреля 2000 г. Таким образом, оно продолжалось более семи лет. При рассмотрении дела окружная административная комиссия допустила проволочки, которым Суд не усмотрел достаточных оснований.

Вывод: нарушение (четырнадцать голосов против трех).

Непроведение устного судебного разбирательства: Что касается жалобы заявителей на то, что им было отказано в проведении устного судебного разбирательства, Суд отметил, что заявители не были лишены возможности требовать проведения такого разбирательства, хотя решение вопроса о его необходимости оставалось за властями. Административные суды надлежащим образом мотивировали свой вывод о нецелесообразности устного производства. Поскольку заявителям была предоставлена полная свобода приводить свои доводы в письменном виде и давать комментарии относительно доводов ответчика, требования справедливости судопроизводства были соблюдены, и требования пункта 1 статьи 6 в связи с тем, что власти не провели устное заседание, нарушены не были.

Вывод: нарушение не установлено (единогласно).

Статья 13 – Суд установил, что у заявителей не имелось конкретных правовых возможностей для обжалования чрезмерной продолжительности производства по их делу с целью ускорить разрешение спора. Заявители не располагали внутригосударственным средством правовой защиты, посредством которого они могли бы добиться реализации своего права на разбирательство дела в разумный срок, что гарантируется пунктом 1 статьи 6.

Вывод: нарушение (пятнадцать голосов против двух).

Статья 1 Протокола № 1 взятой отдельно или во взаимосвязи со статьей 14 – Заявители жаловались на то, что власти и суды страны неправильно применили национальное законодательство при отклонении их требований. Суд отмечает, что право требования может рассматриваться в качестве «имущества», пользующегося защитой статьи 1 Протокола № 1, если оно имеет достаточную основу в праве страны, например, при наличии признающей его устоявшейся практики национальных судов. В рассматриваемом деле из примененной инструкции следует, что у заявителей отсутствовали правомерные ожидания на получение индивидуальной надбавки, поскольку вследствие перемены места службы они утратили право на получение указанных надбавок. Национальное законодательство также не предусматривает права на компенсацию транспортных расходов. Что касается статьи 14 Конвенции, то она может применяться, только если обстоятельства дела относятся к сфере действия одной или нескольких статей Конвенции.

Вывод: нарушение не установлено (единогласно).

Статья 41 – 2,500 евро каждому заявителю в качестве компенсации причиненного морального вреда.

Для получения дополнительной информации смотрите пресс-релиз № 243.

© Совет Европы/Европейский Суд по правам человека, 2012.

Официальными языками Европейского суда по правам человека являются английский и французский. Суд не несет ответственность за содержание и качество настоящего перевода. Доступ к нему может быть получен через базу данных по прецедентной практике Европейского суда по правам человека HUDOC (<http://hudoc.echr.coe.int>) или любую другую базу данных, для использования в которой Суд его передал. Разрешается воспроизведение настоящего перевода в некоммерческих целях при условии указания полного наименования дела со ссылкой на авторские права. Для целей коммерческого использования какой-либо части настоящего перевода, пожалуйста, обращайтесь по адресу: publishing@echr.coe.int.

© Council of Europe/European Court of Human Rights, 2012.

The official languages of the European Court of Human Rights are English and French. This translation does not bind the Court, nor does the Court take any responsibility for the quality thereof. It may be downloaded from the HUDOC case-law database of the European Court of Human Rights (<http://hudoc.echr.coe.int>) or from any other database with which the Court has shared it. It may be reproduced for non-commercial purposes on condition that the full title of the case is cited, together with the above copyright indication. If it is intended to use any part of this translation for commercial purposes, please contact publishing@echr.coe.int.

© Conseil de l'Europe/Cour européenne des droits de l'homme, 2012.

Les langues officielles de la Cour européenne des droits de l'homme sont le français et l'anglais. La présente traduction ne lie pas la Cour, et celle-ci décline toute responsabilité quant à sa qualité. Elle peut être téléchargée à partir de HUDOC, la base de jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (<http://hudoc.echr.coe.int>), ou de toute autre base de données à laquelle HUDOC l'a communiquée. Elle peut être reproduite à des fins non commerciales, sous réserve que le titre de l'affaire soit cité en entier et s'accompagne de l'indication de copyright ci-dessus. Toute personne souhaitant se servir de tout ou partie de la présente traduction à des fins commerciales est invitée à le signaler à l'adresse suivante : publishing@echr.coe.int.