



**COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS**

©Рада Європи/Європейський суд з прав людини, 2012 р.

Цей переклад було здійснено за підтримки Цільового фонду Ради Європи з прав людини (www.coe.int/humanrightstrustfund). Суд не несе за нього відповідальності. Для отримання додаткових відомостей дивіться інформацію щодо авторських прав наприкінці цього документа.

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

This translation was commissioned with the support of the Human Rights Trust fund of the Council of Europe (www.coe.int/humanrightstrustfund). It 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 a été effectuée avec le soutien du Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme du Conseil de l'Europe (www.coe.int/humanrightstrustfund). Elle ne lie pas la Cour. Pour plus de renseignements veuillez lire l'indication de copyrights/droits d'auteur à la fin du present document

ВЕЛИКА ПАЛАТА

**СПРАВА ВІЛЬХО ЕСКЕЛІНЕН ТА ІНШІ ПРОТИ ФІНЛЯНДІЇ
[CASE OF VILHO ESKELINEN AND OTHERS v. FINLAND]**

(Заява № 63235/00)

РІШЕННЯ

СТРАСБУРГ

19 квітня 2007 року

У справі Вільхо Ескелінен та інші проти Фінляндії,

Європейський суд з прав людини, засідаючий Великою Палатою, до складу якої увійшли:

Жан-Поль Коста (Jean-Paul Costa), *голова*,
Луціус Вільдхабер (Luzius Wildhaber),
Крістос Розакіс (Christos Rozakis),
Ніколас Братца (Nicolas Bratza),
Пір Лоренцен (Peer Lorenzen),
Франсуаза Тюлкен (Françoise Tulkens),
Джованні Бонелло (Giovanni Bonello),
Різа Тюрмен (Rıza Türmen),
Матті Пеллонпя (Matti Pellonpää),
Крістак Трая (Kristaq Traja),
Міндія Угрехелідзе (Mindia Ugrehelidze),
Анатолій Ковлер (Anatoly Kovler),
Лех Гарлицький (Lech Garlicki),
Ксав'є Боррего Боррего (Javier Borrego Borrego),
Ліліана Мійович (Ljiljana Mijović),
Егберт Мійєр (Egbert Myjer),
Дануте Йочієне (Danutė Jočienė), *судді*,

та Ерік Фріберг (Erik Friberg), *секретар*,

Після нарад за зачиненими дверима, які відбулися 20 вересня 2006 року та 21 лютого 2007 року,

Виносить таке рішення, що було прийняте в останній із зазначених вище днів:

ПРОЦЕДУРА

1. Справа порушена за заявою (№ 63235/00), поданою до Суду проти Республіки Фінляндія 19 жовтня 2000 року відповідно до статті 34 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція) вісьма громадянами Фінляндії (далі - заявники): старшим констеблем Вільхо Ескеліненом; старшим констеблем Арто Хуттуненом; сержантом Маркку Комулайненом; секретарем Леа Іхацу; паном Тойво Паллоненом (працівником поліції, що вийшов на пенсію 1 січня 1993 року); а також пані Пяйві Лаппалайнен, паном Янне Лаппалайненом і паном Юркі Лаппалайненом, які є спадкоємцями пана Ханну Лаппалайнена (працівника поліції, який помер 22 серпня 1995 року).

2. Заявників представляли пан П. М. Петяйя та пан П. Орава, адвокати, що практикують у місті Хаапаярві. Двом із заявників було компенсовано витрати на отримання правової допомоги. Фінський

уряд (далі – уряд) був представлений його уповноваженим, паном А. Косоненом із Міністерства закордонних справ Фінляндії.

3. Заявники стверджували, зокрема, що їм було відмовлено в проведенні усних слухань під час судового розгляду справи стосовно їхньої заробітної плати та що судовий розгляд був надмірно довгим.

4. Заяву було передано на розгляд Четвертої секції Суду (п. 1 правила 52 Регламенту Суду). 29 листопада 2005 року Палата цієї секції у складі Ніколаса Братца, Джованні Бонелло, Матті Пеллонпя, Крістака Трая, Леха Гарлицького, Ксав'є Боррего Боррего, Ліліани Мійович, суддів, та Майкла О'Бойла, секретаря Секції, оголосила заяву прийнятною. Палата вирішила об'єднати розгляд заяви по суті з розглядом питання про застосовність статті 6 Конвенції. 21 березня 2006 року Палата відмовилася від розгляду справи на користь Великої Палати. Жодна зі сторін не заперечувала проти цього (стаття 30 Конвенції та правило 72 Регламенту Суду).

5. Склад Великої Палати було визначено відповідно до положень пунктів 2 і 3 статті 27 Конвенції та правила 24 Регламенту Суду. Луціус Вільдхабер, строк повноважень якого спливав після слухання, на якому він головував, продовжив брати участь у провадженні (п. 7 статті 23). Боштьян М. Жупанчіч, який не зміг взяти участі в слуханні 21 лютого 2007 року, був замінений Франсуазою Тюлкен, запасним суддею (п. 3 правила 24).

6. Заявники та уряд подали меморандуми по суті справи. Сторони у письмовій формі відповіли на зауваження один одного.

7. Слухання справи у відкритому засіданні проходило в Палаці прав людини в Страсбурзі 20 вересня 2006 року (п. 3 правила 59).

На судовому розгляді були присутні:

(a) *від уряду*

Пан А. КОСОНЕН (A. KOSONEN), Міністерство закордонних справ, *Уповноважений*,
Пані А. МАННЕР (A. MANNER), Міністерство юстиції,
Пані Т. ЕРАНКО (T. ERÄNKÖ), Міністерство внутрішніх справ, *Радники*;

(b) *від заявників*

Пан П. ОРАВА (P. ORAVA), *Адвокат*.

8. Суд заслухав виступи пана Косонена і пана Орави та їхні відповіді на запитання суддів.

ФАКТИ

I. ОБСТАВИНИ СПРАВИ

9. Заявники народилися відповідно у 1955, 1953, 1954, 1956, 1937, 1957, 1983 та 1981 рр. та проживають у м. Сонкакоскі та у м. Сонкаярві.

А. Об'єднання поліцейського округу Сонкаярві з поліцейським округом Ійсалмі.

10. Перші п'ять заявників і нині покійний пан Ханну Матті Лаппалайнен працювали в поліцейському окрузі Сонкаярві. Згідно з колективним договором, укладеним у 1986 році, вони мали право на компенсацію за службу у віддаленому районі, яка додавалася до зарплати у якості премії за службу у віддаленій частині країни. Розмір компенсації розраховувався відповідно до ступеня віддаленості району. Згідно з колективним договором, укладеним 15 березня 1988 року, компенсацію за роботу у віддалених районах було скасовано. Це могло призвести до зменшення розміру зарплати державних службовців, місцем роботи яких було місто Сонкаярві. Для того, щоб уникнути зменшення зарплати, колективний договір надавав їм, починаючи з 1 березня 1988 року, індивідуальну надбавку до щомісячної заробітної плати.

11. Рішенням Міністерства внутрішніх справ (*sisäasiainministeriö, inrikesministeriet*) від 1 листопада 1990 року поліцейський округ Сонкаярві був включений до складу поліцейського округу Ійсалмі. Після об'єднання двох округів, місце служби заявників змінилося. Вони також втратили індивідуальні надбавки до заробітної плати, у той час як відстань від місця роботи до місця проживання збільшилася на 50 км, оскільки їм треба було їздити з Сонкаярві до Ійсалмі.

12. За словами заявників, після подання ними 17 жовтня 1990 року клопотання стосовно цього питання, регіональне поліцейське управління м. Куопіо (*läänin poliisijohto, länspolisledningen*) пообіцяло відшкодувати збитки, яких вони зазнали.

13. 25 березня 1991 року Департамент поліції Міністерства внутрішніх справ, на прохання регіонального поліцейського управління, звернувся з клопотанням дозволити виплачувати щомісячну надбавку до зарплати у розмірі 500-700 фінських марок (FIM) (84-118 євро) поліцейським та іншим службовцям, яких було переведено з Сонкаярві до Ійсалмі. У клопотанні робилося посилання на нібито аналогічну справу (справу «Мянтюхар'ю») (*Mäntyharju case*), у якій Міністерство фінансів (*valtiovarainministeriö, finansministeriet*)

задовольнило 29 грудня 1989 року клопотання про виплату індивідуальних надбавок. 3 липня 1991 року Міністерство фінансів відповіло, що воно не може надати такого дозволу. Відмова міністерства нічим не мотивувалася.

14. 1 жовтня 1992 року повноваження приймати рішення про виплату надбавок службовцям місцевої поліції перейшли до регіональних адміністративних органів (*lääninhallitus, länsstyrelsen*).

В. Розгляд справи регіональною адміністративною радою міста Куопіо

15. 19 березня 1993 року заявники подали клопотання про відшкодування зазнаних ними збитків. Вони посилалися на вищезазначене рішення у справі «Мянтюхар'ю» (*Mäntyharju case*), а також на принцип рівності, закріплений у статті 5 чинної на той час Конституції (*Suomen hallitusmuoto, Regeringsform för Finland*; закон № 94/1919).

16. Чотири роки потому, 19 березня 1997 року, регіональна адміністративна рада м. Куопіо відхилила їхнє клопотання, мотивуючи це так:

“Державні службовці колишнього поліцейського округу Сонкяярві звернулися з клопотанням про відшкодування збитків, зазнаних ними у результаті об'єднання поліцейських округів. У відповідь на це регіональне поліцейське управління, підтримуючи їхні вимоги, подало документи до Департаменту поліції Міністерства внутрішніх справ. У листі від 25 березня 1991 року Міністерство внутрішніх справ рекомендувало Міністерству фінансів виплатити у зворотньому порядку, починаючи з 1 листопада 1990 року, індивідуальні надбавки до заробітної плати тим державним службовцям, які після об'єднання поліцейських округів були переведені на службу до міста Ййсалмі.

У листі від 3 липня 1991 року, [Міністерство фінансів] поінформувало Міністерство внутрішніх справ про своє рішення щодо неможливості задовільнити таке клопотання.

Після прийняття рішення [Міністерством фінансів], повноваження вирішувати питання стосовно виплати індивідуальних надбавок перейшли до регіональних адміністративних органів. 28 січня 1993 року, під час наради, організованої у регіональному поліцейському управлінні, на якій заявників представляв пан Лаппалайнен, було зазначено, що ведуться переговори щодо аналогічної справи, яка стосується поліцейського округу Аскола в провінції Уусімаа. Оскільки [Міністерство фінансів], яке мало відповідні повноваження, вже винесло рішення щодо клопотань, які стосувалися поліцейського округу Сонкяярві, було вирішено, що, з міркувань справедливості, рішення, прийняте в провінції Уусімаа, якщо воно відрізнятиметься від позиції Міністерства фінансів, буде дотримуватись і в окрузі міста Куопіо. Адміністрація провінції Уусімаа відхилила клопотання. Її рішення було залишене в силі Вищим адміністративним судом. Ні в листі від 19 березня 1993 року, ні в [додатковій і] окремій заяві пана Паллонена від 17 серпня 1994 року не було викладено нових

міркувань на підтримку клопотань, стосовно яких [Міністерство фінансів] уже винесло рішення.

Регіональній адміністративній раді не відомо про будь-які позитивні рішення щодо відшкодування збитків в аналогічних справах стосовно об'єднання поліцейських округів будь-де в країні, прийняті після вищезгаданого рішення [Міністерства фінансів].

У 1990 році, коли відбулося об'єднання поліцейських округів, регіональне поліцейське управління не було уповноваженим давати обов'язкові для виконання обіцянки щодо відшкодування збитків. Той факт, що управління підтримало клопотання, чітко вказує на позицію, яку воно зайняло.

Регіональна адміністративна рада, використовуючи надані їй межі розсуду і спираючись на раніше прийняте рішення компетентного органу, вважає, що рішення набуло певною мірою сили *res judicata*. Наголошуючи на принципах рівності та справедливості, регіональна адміністративна рада також спирається на переважаючу в країні практику.”

17. Тим часом, у грудні 1996 року один із заявників подав клопотання канцлеру юстиції (*oikeuskansleri, justitiekanslern*), який у своєму рішенні від 24 січня 1997 року привернув увагу до того факту, що заявники досі не отримали жодної відповіді на свою заяву до регіональної адміністративної ради.

С. Розгляд справи Окружним адміністративним судом міста Куопіо

18. 25 квітня 1997 року заявники оскаржили рішення регіональної адміністрації і звернулися з вимогою про проведення усного слухання, що, за їхнім твердженням, дозволило би з'ясувати обставини справи, зокрема той факт, що регіональне поліцейське управління дало обіцянку відшкодувати збитки. Окружний адміністративний суд міста Куопіо (*lääninoikeus, länsrätten*) отримав зауваження стосовно апеляційної заяви від регіонального поліцейського управління та регіонального прокурора (*lääninasiamies, länsombudet*), які були у свою чергу передані для коментарів заявникам.

19. У своєму рішенні від 8 червня 1998 року, Окружний адміністративний суд дійшов таких висновків:

“Перегляд розміру надбавок до заробітної плати, що впливає на розмір пенсій, виходить за межі повноважень Окружного адміністративного суду.

Для того, щоб прояснити справу, немає необхідності заслуховувати усні свідчення сторін стосовно обіцянок регіонального поліцейського управління при регіональній адміністрації, пов'язаних з об'єднанням поліцейських округів, або пояснення стосовно того, як вирішувалася справа.

У своєму листі від 25 березня 1991 року Міністерство внутрішніх справ запропонувало Міністерству фінансів об'єднати з 1 листопада 1990 року поліцейський округ Сонкаярві з поліцейським округом Ійсалмі [насправді Міністерство внутрішніх справ рекомендувало виплатити надбавки, а не об'єднати округи] і відшкодувати незручності, спричинені зміною місця служби, надбавкою до щомісячної заробітної плати у розмірі 500-700 фінських марок (FIM), яка буде виплачуватися зворотнім числом починаючи з 1 листопада 1990 року. У своєму листі від 3 липня 1991 року Міністерство фінансів дійшло висновку про неможливість задовільнити це клопотання. 3 вересня 1992 року відбулися переговори між Департаментом поліції Міністерства внутрішніх справ і Поліцейською асоціацією Фінляндії [*Suomen Poliisiliitto ry*], а 28 січня 1993 року – між регіональним управлінням поліції при адміністрації міста Куопіо та представником заявників.

Відповідно до пункту 2 статті 9 Декрету про колективні договори за участю держави (зі змінами від 18 вересня 1992 року), регіональна адміністративна рада має повноваження приймати рішення про надбавки до зарплат... працівників місцевої поліції.

Можна вважати, що регіональна адміністративна рада розглянула... доводи заявників, подані 19 березня 1993 року, у якості клопотання про перегляд рішення, про яке йдеться в статті 84 Закону про державних службовців. Якщо брати за точку відлику рішення Міністерства фінансів від 3 липня 1991 року, то клопотання про перегляд рішення було подане у строки, встановлені п. 1 статті 95 Закону про державних службовців.

У 1990 році регіональне поліцейське управління не було уповноваженим давати обов'язкові для виконання обіцянки щодо відшкодування збитків. Право вирішувати такого роду питання мало на той час лише Міністерство фінансів, яке у своєму листі від 3 липня 1991 року заявило, що воно вважає неможливим задовільнити подане клопотання. З 1 жовтня 1992 року регіональна адміністративна рада набула повноваження щодо прийняття рішень про заробітну плату працівників місцевої поліції.

Регіональна адміністративна рада у своєму рішенні, що може бути оскарженим, спиралася на рішення компетентного на той час органу і на той факт, що з 3 липня 1991 року не було жодного випадку присудження компенсації збитків, зазнаних службовцями у результаті об'єднання поліцейських округів. Тому рішення спиралося на практику, що на той час превалювала в країні. За таких обставин рішення не може вважатися необґрунтованим. Клопотання про перегляд рішення може бути відхилене.”

D. Розгляд справи Вищим адміністративним судом

20. 7 липня 1998 року заявники звернулися з новою апеляційною заявою, вимагаючи проведення усного слухання та наголошуючи на тому, що аналогічні надбавки до заробітної плати були присуджені в подібних ситуаціях працівникам інших поліцейських округів. Вони посилалися, зокрема, на рішення регіональної адміністративної ради Північної Карелії від 10 січня 1997 року про виплату поліцейським

індивідуальних надбавок до заробітної плати починаючи з 1 грудня 1996 року після об'єднання поліцейських округів Валтімо і Нурмес.

21. 27 квітня 2000 року Вищий адміністративний суд (*korkein hallinto-oikeus, högsta förvaltningsdomstolen*), отримавши зауваження регіонального поліцейського управління і регіонального прокурора та надіславши їх заявникам для коментарів, залишив у силі рішення суду першої інстанції. Він дійшов таких висновків:

“Верховний адміністративний суд розглянув справу.

Обіцянки, дані регіональним поліцейським управлінням при адміністративній раді м. Куопіо щодо відшкодування збитків, зазнаних у результаті об'єднання поліцейських округів, не мають юридичної значущості у цій справі. Таким чином, проведення усного слухання є явно зайвим. Отже, Верховний адміністративний суд, відповідно до пункту 1 статті 38 Закону про адміністративне судочинство, відхиляє клопотання [заявників] про проведення усного слухання.

У своєму листі від 19 березня 1993 року [заявники] вимагали відшкодування збитків, зазнаних у результаті об'єднання поліцейських округів, у формі індивідуальних надбавок до заробітної плати. Відповідно до пункту 2 статті 9 Декрету про колективні договори за участю держави (у редакції від 18 вересня 1992 року), 1 жовтня 1992 року повноваження щодо вирішення питань, які стосуються заробітної плати працівників місцевої поліції, перейшли до регіональної адміністративної ради.

[Заявники] не мають законного права на надбавки до заробітної плати, про які йде мова. Регіональна адміністративна рада не вийшла за межі наданої їй свободи розсуду, і її рішення не суперечить закону. Таким чином, Вищий адміністративний суд, беручи до уваги пункт 1 статті 7 Закону про адміністративне судочинство, вважає, що немає жодних підстав змінювати висновки, сформульовані у рішенні адміністративної ради, яке, таким чином, залишається остаточною.”

II. ВІДПОВІДНЕ НАЦІОНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО І ПРАКТИКА

A. Індивідуальні надбавки до заробітної плати

22. Директива від 26 квітня 1988 року про застосування колективного договору у тому, що стосується виплати державним службовцям компенсації за роботу в місцевостях із суворими кліматичними умовами, передбачає наступне:

“Державний службовець, працюючий (до 29 лютого 1988 року) в муніципальному окрузі, на який не поширюється дія нового колективного договору, має право на індивідуальну надбавку до заробітної плати ... у тому разі, якщо він працює в муніципальному окрузі, в якому передбачено право на отримання такої надбавки. Якщо державний службовець, який має право на

індивідуальну надбавку до зарплати, повинен тимчасово виконувати обов'язки або замінити іншого державного службовця, або якщо його місце роботи було перенесено до муніципального округу, в якому колишні надбавки за роботу у віддалених районах не виплачувалися, він не отримуватиме індивідуальної надбавки до зарплати протягом періоду виконання цих обов'язків, оскільки для того, щоб мати право на такі виплати, він повинен працювати в муніципальному окрузі, в якому передбачено право на отримання такої надбавки.”

За словами заявників, ця директива не має відношення до даної справи, оскільки вона стосується тільки тимчасової зміни місця роботи, у той час як в їхньому випадку зміна місця роботи мала постійний характер.

23. У своєму клопотанні від 25 березня 1991 року Департамент поліції Міністерства внутрішніх справ послався на аналогічну, за його думкою, справу, в якій Міністерство фінансів задовільнило 29 грудня 1989 року клопотання про виплату індивідуальних надбавок до заробітної плати у результаті включення поліцейського округу Пертунмаа до складу поліцейського округу Мянтьюхар'ю (справа «Мянтьюхар'ю» (*Mäntyharju case*)).

24. 3 липня 1991 року Міністерство фінансів відхилило клопотання про компенсацію транспортних витрат, подане державним службовцем, місце роботи якого змінилося після включення поліцейського округу Аскола до складу поліцейських округів Мانتсала та Порвоо. Це рішення було залишене в силі Регіональною адміністративною радою провінції Уусімаа та Вищим адміністративним судом 7 квітня 1993 року та 7 грудня 1994 року відповідно.

25. Рішенням від 10 січня 1997 року Регіональна адміністративна рада провінції Північна Карелія призначила поліцейському компенсацію за роботу в місцевостях із суворими кліматичними умовами за ставкою першого рівня, а також індивідуальну надбавку до заробітної плати на відшкодування різниці між ставкою другого (Валтімо) і першого (Нурмес) рівня в результаті включення поліцейського округу Валтімо до складу поліцейського округу Нурмес (справа «Нурмес» (*Nurmes case*)).

В. Усний розгляд справи

26. Згідно з пунктом 1 статті 38 Закону про адміністративне судочинство (*hallintolainkäyttölaki, förvaltningsprocesslagen*; Закон № 586/1996), усний розгляд справи має бути проведений, якщо це вимагається однією зі сторін судового процесу. Усне слухання може, однак, не проводитись, якщо клопотання сторони визнано неприйнятним, або якщо, у зв'язку з характером справи або іншими обставинами, проведення усного слухання є явно зайвим.

27. У пояснювальній доповіді до законопроекту (№ 217/1995) про адміністративне судочинство розглядається питання про право на усний розгляд справи, як це передбачено статтею 6 Конвенції, та про можливість непроведення усного розгляду справ, що торкаються адміністративних спорів, як це передбачено пунктом 1 статті 38 даного закону, якщо в цьому явно немає необхідності. У доповіді зазначається, що усний розгляд сприяє цілеспрямованому і швидкому вирішенню справи, але, оскільки він не завжди має конкретну практичну користь, треба забезпечити, щоб його проведення не впливало негативно на гнучкість та економічну ефективність адміністративного провадження. Усний розгляд повинен відбуватися, коли це необхідно для з'ясування окремих питань і коли його можна вважати корисним для справи в цілому.

III. ВІДПОВІДНЕ МІЖНАРОДНЕ ПРАВО ТА ПРАКТИКА

28. Міжнародне право та практика, на які Суд спирався в своєму рішенні у справі «Пеллегрін проти Франції» (*Pellegrin v. France*) ([ВП], № 28541/95, ECHR 1999-VIII), викладені у пунктах 37-41 цього рішення.

29. Стаття 47 Хартії основних прав Європейського союзу, проголошеної 7 грудня 2000 року, яка стосується права на ефективний засіб правового захисту і на справедливий суд, передбачає:

“Кожен, чий права та свободи, гарантовані правом Європейського союзу, було порушено, має право на ефективний засіб правового захисту в суді відповідно до умов, викладених у цій статті.

Кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом. Кожен повинен мати можливість отримувати поради, вибирати захисника та представника.

Безкоштовна юридична допомога повинна надаватися тим, хто не має достатніх коштів, тою мірою, якою така допомога необхідна для забезпечення ефективного доступу до правосуддя.”

30. Пояснення до Хартії основних прав, спочатку підготовлені під керівництвом президії Конвенту, яка розробила Хартію, і, нарешті, інтегровані в Заключний акт Договору про запровадження Конституції для Європи, не мають такої самої юридичної сили, що і Хартія. Однак, вони являють собою “цінний інструмент тлумачення Хартії, спрямований на роз'яснення її положень”. В них говориться наступне (витяг):

“Другий пункт [статті 47] відповідає пункту 1 статті 6 Європейської конвенції, який передбачає наступне:

‘Кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов’язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення. Судове рішення проголошується публічно, але преса і публіка можуть бути не допущені в зал засідань протягом усього судового розгляду або його частини в інтересах моралі, громадського порядку чи національної безпеки в демократичному суспільстві, якщо того вимагають інтереси неповнолітніх або захист приватного життя сторін, або – тією мірою, що визнана судом суворо необхідною, - коли за особливих обставин публічність розгляду може зашкодити інтересам правосуддя.’

У праві Європейського союзу право на справедливий суд не обмежується спорами щодо прав і обов’язків цивільного характеру. Це один із наслідків того, що Європейський союз є співтовариством, заснованим на принципі верховенства права, як заявив Суд у справі 294/83 «Партія зелених проти Європейського парламенту» (*‘Les Verts’ v. European Parliament*) (постанова від 23 квітня 1986 року, [1988] ECR 1339). Однак, за винятком їхньої сфери застосування, гарантії, що надаються Європейською конвенцією з прав людини, застосовуються таким же чином в Європейському союзі.”

З цього випливає, що стаття 47, в контексті права Європейського союзу, не обмежується цивільними правами та обов’язками або питаннями кримінального права у сенсі статті 6 Конвенції. У зв’язку з цим Хартія кодифікувала прецедентну практику Суду Європейських співтовариств (див. справу «Маргарита Джонстон проти головного констебля Королівської поліції Ольстера» (*Marguerite Johnston v. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*), справа 222/84, [1986] ECR 1651), згадану в пункті 60 нижче).

ПРАВО

I. СТВЕРДЖУВАНЕ ПОРУШЕННЯ ПУНКТУ 1 СТАТТІ 6 КОНВЕНЦІЇ

31. Заявники, посилаючись на пункт 1 статті 6 Конвенції, скаржилися на надмірну тривалість судового розгляду спору стосовно умов їхньої роботи у якості державних службовців та на непроведення державними органами усного розгляду справи.

Відповідне положення гласить:

“Кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку... судом ...який вирішить спір щодо його прав і обов’язків цивільного характеру...”.

А. Доводи сторін

1. Заявники

32. Заявники оскаржили твердження уряду про те, що стаття 6 Конвенції не застосовується до тих із них, хто служить у поліції. Вони наголосили на тому, що їхня служба та їхня зарплата не мають відношення до здійснення повноважень, що визначаються публічним правом. Предметом спору є їхнє право на заробітну плату, яке охоплюється цивільним правом. Розмір їхньої зарплати є питанням, яке регулюється колективним договором між працівником і роботодавцем. Заявники підкреслили, що вони не скаржаться на рішення про перенесення їхнього місця служби. Справа не стосується питань здійснення визначених публічним правом повноважень, найму, просування по службі або припинення трудових відносин. Спір також не має відношення до розміру їхніх пенсій.

33. Заявники вважають, що розгляд їхньої справи почався 17 жовтня 1990 року, коли вони подали перше клопотання. 3 липня 1991 року Міністерство фінансів винесло своє рішення. 19 березня 1993 року, після майже двох років безплідних переговорів з державою, заявники звернулися до регіональної адміністративної ради. Розгляд клопотання Міністерством внутрішніх справ та регіональною адміністративною радою мають важливе значення, оскільки це було необхідною умовою для отримання рішення у справі. Заявники не змогли б звернутися до Окружного адміністративного суду, якби вони не отримали спочатку рішення місцевої адміністрації. Судовий розгляд завершився 27 квітня 2000 року. Заявники заперечили твердження уряду про те, що необхідно було дочекатися результату розгляду справи «Аскола» (*Askola case*), вважаючи, що ця справа не може порівнюватися з їхньою справою. У будь-якому випадку рішення в цій справі набуло статусу остаточного 7 грудня 1994 року. Заявники діяли швидко, оскільки мова йшла про їхні основні засоби до існування.

34. Нарешті, заявники наполягали на тому, що для отримання їхніх усних свідчень стосовно конкретних обставин справи, мали бути організовані усні слухання. Адміністрація обіцяла їм виплатити компенсації. Дійсно, пункт 1 статті 38 Закону про адміністративне судочинство вимагає проведення усних слухань у тих випадках, коли це не є явно зайвим.

2. Уряд

35. Уряд заперечує застосовність статті 6 Конвенції на тій підставі, що посади заявників, за винятком посади секретаря, передбачали безпосередню участь у здійсненні визначених публічним правом повноважень та обов'язків щодо захисту загальнодержавних інтересів

(у цьому зв'язку він посилається на рішення у справі «Пеллегрін проти Франції» (*Pellegrin v. France*) [ВП], № 28541/95, п. 66, ECHR 1999-VIII)). Менш очевидним є те, чи передбачає посада секретаря непрямую участь у здійсненні таких повноважень. Однак, уряд посилається на міркування Суду у справі «Вересова проти Словаччини» (*Verešová v. Slovakia*) (ріш.), № 70497/01, 1 лютого 2005 р.), в якій він дійшов висновку, що стаття 6 не може застосовуватися до юриста, який працює в поліції, і заявив, що «з урахуванням характеру функцій і обов'язків, пов'язаних із службою [в поліції], роботу заявниці можна розглядати як пряму участь у здійсненні визначених публічним правом повноважень і функцій, спрямованих на захист загальнодержавних інтересів». Права і обов'язки працівників поліції мають явно «публічний», а не «цивільний» характер для цілей статті 6 Конвенції. Навіть якщо заявники стверджували, що мова йде про їхні матеріальні інтереси, цього недостатньо, щоб розгляд цієї справи підпадав під сферу дії статті 6, оскільки «розгляд справи не стає «цивільним» лише тому, що вона порушує економічні питання» (див. справу «П'єр Блох проти Франції» (*Pierre-Bloch v. France*), 21 жовтня 1997 року, п. 51, «Збірник ухвал і рішень» (*Reports of Judgments and Decisions*) 1997-VI). Отже, скарги заявників є несумісними *ratione materiae* з положеннями Конвенції.

36. Крім того, уряд заперечує застосовність статті 6 на тій підставі, що у заявників не було ніякого законного права на надбавку до зарплати. Ні колективний договір, ні директива про виплату надбавок до заробітної плати замість колишньої компенсації за роботу у віддалених районах не надавали заявникам права на отримання такої надбавки. Отже, у цьому відношенні, скарги всіх заявників є несумісними *ratione materiae* з положеннями Конвенції.

37. У тому разі, якщо Суд дійде іншого висновку, уряд стверджує, що в будь-якому випадку порушення пункту 1 статті 6 Конвенції не мало місця. На його думку, провадження у справі почалося 25 квітня 1997 року, коли заявники подали скаргу до Окружного адміністративного суду, і закінчилося 27 квітня 2000 року з винесенням рішення Вищим адміністративним судом. Справа не була складною. Місцева адміністрація призупинила провадження почасти тому, що вона хотіла дочекатися результату розгляду справи «Аскола» (*Askola case*) для того, щоб не поводитись у дискримінаційний спосіб з працівниками різних поліцейських округів, хоча справа заявників уже була вирішена. Те, що регіональна адміністративна рада розглядала клопотання заявників чотири роки, не має братися до уваги, оскільки ця процедура не була складовою частиною судового розгляду і, отже, не повинна враховуватися при визначенні тривалості провадження. Справа не стосувалася питання про основні засоби до існування і з цієї причини, а також з інших причин, не мала термінового характеру. Було

докладено зусиль на врегулювання спору шляхом переговорів, що відбулися 3 липня 1991 року та 19 березня 1993 року. У ході переговорів заявники були поінформовані про те, що надбавка до заробітної плати може бути надана тільки у тому випадку, якщо Вищий адміністративний суд змінить рішення суду першої інстанції у справі «Аскола» (*Askola case*).

38. Стосовно непроведення усного слухання у справі, уряд указав на те, що Окружний адміністративний суд дійшов висновку, що факти, які заявники хотіли викласти під час слухання, не могли вплинути на результат розгляду справи, і що Вищий адміністративний суд вирішив, що обіцянки, дані регіональним поліцейським управлінням, не мають юридичної значущості. Отже, обидва суди дійшли висновку, що у проведенні усних слухань не було необхідності. Заявникам була надана можливість подати додаткові письмові зауваження. Порушене заявниками питання мало технічний характер; його вирішення спиралося на розгляд документів, які стосувалися справи. Всі питання щодо фактів або права могли бути вирішені у відповідний спосіб на основі матеріалів справи та письмових зауважень сторін. Усні слухання за участю того чи іншого заявника не дозволили б зібрати додаткову інформацію.

В. Оцінка Суду

1. Застосовність статті 6

39. Уряд заперечив застосовність статті 6 з двох причин: він вважає, що у заявників не було відповідного «права», а якщо таке право і було, то воно не мало «цивільного» характеру.

(а) Існування права

40. По-перше, Суд розглянув питання про те, чи мали заявники у даній справі відповідне «право». Згідно з принципами, викладеними в прецедентній практиці Суду (див., поміж іншого, рішення у справі «Пудас проти Швеції» (*Pudas v. Sweden*), 27 жовтня 1987 року, п. 31, Серія А № 125-А), спір щодо «права», яке можна вважати, навіть якщо це потребує доказів, визнаним у національному законодавстві, повинен бути справжнім і серйозним; він має стосуватися не тільки питання існування самого права, але й сфери його застосування та способу його здійснення; нарешті, результат судового розгляду повинен мати пряме і вирішальне значення для права, про яке йде мова.

41. Суд зазначив, що у даній справі не ставиться під сумнів той факт, що регіональне поліцейське управління пообіцяло компенсувати збитки заявників. Крім того, з матеріалів справи випливає, що

індивідуальні надбавки до зарплат були надані в ситуаціях, які суттєво не відрізнялися від ситуації заявників. Національні суди не відмовили у розгляді позовів заявників з причини їхньої необґрунтованості. Навіть якщо скарги і були відхилені, можна вважати, що адміністративні суди розглянули заяви по суті і вирішили спір щодо прав заявників. Суд вважає, що за цих обставин заявники можуть претендувати на право, навіть якщо це потребує доказів (див., крім іншого, рішення у справі «Невеш е Сільва проти Португалії» (*Neves e Silva v. Portugal*), 27 квітня 1989 року, п. 37, Серія А № 153-А).

(b) Цивільний характер права

42. По-друге, Суд розглянув довід уряду, який посиляється на вищезгадану справу «Пеллегрін» (*Pellegrin*), стосовно того, що стаття 6 Конвенції не може застосовуватися з тієї причини, що спори, які порушуються державними службовцями (такими, як працівники поліції), щодо умов їхньої праці, виходять за межі її сфери застосування. Ця справа стосується провадження, в рамках якого вирішувалося питання про те, чи мали п'ять перших заявників і нині покійний пан Ханну Матті Лаппалайнен, які були державними службовцями, право на отримання надбавок до заробітної плати. Для того, щоб вирішити це питання, Суд повинен нагадати передумови та мотиви рішення у справі «Пеллегрін» (*Pellegrin*), а також те, як воно застосовувалося на практиці у наступних справах.

(i) Короткий виклад прецедентної практики

43. До винесення рішення у справі «Пеллегрін» (*Pellegrin*), Суд дійшов висновку, що спори, які стосуються найму, просування по службі, припинення служби державних службовців, виходять за межі сфери застосування пункту 1 статті 6. Цей загальний принцип виключення, однак, обмежувався і уточнювався у низці судових рішень. Наприклад, у справах «Франческо Ломбардо проти Італії» (*Francesco Lombardo v. Italy*), 26 листопада 1992 року, п. 17, Серія А № 249-В) та «Масса проти Італії» (*Massa v. Italy*), 24 серпня 1993 року, п. 26, Серія А № 265-В) Суд визнав, що скарги заявників не були пов'язані ні з «наймом», ні з «просуванням по службі» державних службовців, і лише непрямо стосувалися «припинення служби», оскільки вони містили вимоги виключно щодо майнових прав, які виникають за законом після припинення служби. За цих обставин і у зв'язку з тим, що італійська держава не використовувала «дискреційних повноважень» при виконанні своїх зобов'язань стосовно виплати відповідних пенсій і могла бути порівнянна з роботодавцем, який є стороною трудового договору, що регулюється приватним правом, Суд дійшов висновку, що вимоги заявників мали «цивільний характер» у сенсі пункту 1 статті 6.

44. З іншого боку, в справі «Нейгель проти Франції» (*Neigel v. France*), 17 березня 1997 року, п. 44, Збірник 1997-II)) Суд визнав, що рішення, яке оскаржувалося заявницею, а саме відмова поновити її на постійній посаді державного службовця, зачіпало питання «її найму», «просування по службі» та «припинення служби». Вимоги заявниці про виплату заробітної плати, яку вона мала отримати у разі поновлення на службі, не впливали на застосовність пункту 1 статті 6, оскільки призначення такої компенсації адміністративним судом «прямо залежало від попереднього визнання ним незаконності рішення щодо відмови у поновленні на службі». Отже, Суд вирішив, що спір не стосувався будь-якого «цивільного» права у сенсі пункту 1 статті 6.

45. Згідно з рішеннями Суду в інших справах, пункт 1 статті 6 застосовувався у тих випадках, коли скарга була пов'язаною з «виключно економічним правом» - таким, як виплата заробітної плати (див. «Де Санта проти Італії», «Лапалорча проти Італії» та «Абенаволі проти Італії» (*De Santa v. Italy, Lapalorcia v. Italy and Abenavoli v. Italy*), 2 вересня 1997 року, пп. 18, 21 та 16 відповідно, Збірник 1997-V) – або з «переважно економічним правом» (див. «Нікодемо проти Італії» (*Nicodemo v. Italy*), 2 вересня 1997 року, п. 18, Збірник 1997-V) і не ставила під сумнів головним чином «дискреційні повноваження органів влади» (див. «Бенкессієр проти Франції» (*Benkessiouer v. France*) та «Кье проти Франції» (*Couez v. France*), 24 січня 1998 року, пп. 29-30 та п. 25 відповідно, Збірник 1998-V; «Ле Кальве проти Франції» (*Le Calvez v. France*), 29 липня 1998 року, п. 58, Збірник 1998-V; та «Казенаве-де-ла-Рош проти Франції» (*Cazenave de la Roche v. France*), 9 червня 1998 року, п. 43, Збірник 1998-III).

46. Коли Суд підійшов до розгляду ситуації у справі «Пеллегрін» (*Pellegrin*) (п. 60), він визнав, що у разі спорів, що порушуються державними службовцями і стосуються умов їхньої праці, вищезгадана прецедентна практика має для Договірних Держав певну невизначеність щодо обсягу їхніх зобов'язань за пунктом 1 статті 6. Суд намагався покласти край цій невизначеності шляхом запровадження незалежного тлумачення терміна «державна служба», що дозволило б забезпечувати рівне поводження з державними службовцями, виконуючими схожі або подібні обов'язки в державах-учасниках Конвенції, незалежно від національної системи найму, зокрема, від характеру правовідносин між службовцями та адміністративними органами.

47. У зв'язку з цим Суд запровадив функціональний критерій, заснований на характері обов'язків службовця та його відповідальності. Особи, що займають посади, пов'язані з виконанням обов'язків щодо захисту загальнодержавних інтересів або з участю у здійсненні визначених публічним правом повноважень, володіють частиною суверенної влади держави. Держава має законний інтерес

щодо налагодження з такими службовцями спеціальних відносин, заснованих на вірності та відданості. З іншого боку, щодо інших посад, які не мають у собі аспектів «державного управління», держава не має такого інтересу. (див. згадану вище справу «Пеллегрін» (*Pellegrin*), п. 65). Таким чином, Суд постановив, що із сфери застосування пункту 1 статті 6 вилучаються лише такі спори, що порушуються державними службовцями, чиї обов'язки є типовим прикладом специфічної діяльності, пов'язаної з державною службою, оскільки останні діють як представники державної влади і відповідають за захист загальнодержавних інтересів та інтересів інших державних органів. Яскравим прикладом такої діяльності є збройні сили та поліція (п. 66). Суд дійшов висновку, що жодні спори між адміністративними органами та службовцями, які займають посади, пов'язані з виконанням покладених публічним правом повноважень, не входять до сфери застосування пункту 1 статті 6 (п. 67).

48. Суд зазначає, що рішення у справі «Пеллегрін» (*Pellegrin*) було сформульоване досить категорично; якщо посада належала до зазначеної категорії, то всі спори, незалежно від їхньої природи, вилучалися із сфери застосування статті 6. Допускався тільки один виняток: всі спори, що стосувалися пенсій, підпадали під сферу застосування пункту 1 статті 6, оскільки з виходом на пенсію службовця, спеціальні відносини між ним та державними органами припиняються. Службовець опиняється в ситуації, яка прирівнюється до ситуації службовців, які працюють згідно з приватним правом: спеціальні відносини, засновані на вірності і відданості, що пов'язують його з державою, перестають існувати, і такий службовець не може більше володіти частиною суверенної влади держави (див. згадану вище справу «Пеллегрін» (*Pellegrin*), п. 67).

49. Важливо відзначити, що Суд підкреслив, що при використанні функціонального критерію він повинен, виходячи з предмета та цілей Конвенції, застосовувати обмежувальне тлумачення винятків із гарантій, що надаються пунктом 1 статті 6. Це має зменшити число випадків, коли державні службовці не могли б скористатися наданим їм конкретним і ефективним захистом (як це підтверджується у рішенні «Фрідлендер проти Франції» (*Frydlender v. France*) [ВП], № 30979/96, п. 40, ECHR 2000-VII).

(ii) Щодо необхідності розвивати прецедентне право

50. Рішення у справі «Пеллегрін» (*Pellegrin*), яке є останньою значною ланкою у розвитку прецедентного права з цього питання, було призначене запровадити працездатний критерій, на базі якого можна було б перевіряти у кожному конкретному випадку, чи передбачала посада заявника – з урахуванням пов'язаних з нею обов'язків і відповідальності – пряму або непряму участь у здійсненні

наданих публічним правом повноважень і обов'язків, спрямованих на захист загальнодержавних інтересів або інтересів інших державних органів. Після цього треба було визначити, чи дійсно заявник, займаючи одну з цих категорій посад, виконував функції, які можуть визнаватись як виконання державних повноважень, тобто, чи було становище заявника в державній ієрархії достатньо важливим і високим, щоб говорити про участь у здійсненні державної влади.

51. Дана справа, однак, вказує на те, що застосування функціонального критерію може само по собі призводити до неправильних результатів. На момент, про який йдеться у справі, заявники працювали на Міністерство внутрішніх справ. П'ятеро з них служили поліцейськими, тобто виконували роботу, яка, як зазначалося вище, є типовим прикладом специфічної діяльності, пов'язаної з державною службою. Це передбачало безпосередню участь у здійсненні повноважень, наданих публічним правом, і виконання обов'язків, спрямованих на захист загальних інтересів держави. Функції заявниці, що займала посаду секретаря, мали виключно адміністративний характер і не передбачали повноважень, пов'язаних із прийняттям рішень, або прямого чи непрямого здійснення державної влади. Таким чином, її функції не відрізнялися від функцій будь-якого секретаря в державному або приватному секторі. Як зазначалося вище у справі «Пеллегрін» (*Pellegrin*), служба в поліції є яскравим прикладом діяльності, пов'язаної зі здійсненням державної влади, що виключає цілу категорію осіб зі сфери застосування статті 6. Якщо суворо застосовувати підхід, сформульований у справі «Пеллегрін» (*Pellegrin*), то виявляється, що заявниця, яка займала посаду секретаря, користується гарантіями, які надаються пунктом 1 статті 6, у той час як заявники, що працювали поліцейськими, без всяких сумнівів, - ні, і це незважаючи на те, що всі вони були заявниками в одному спорі.

52. Крім того, вивчення справ, рішення у яких приймалося після рішення у справі «Пеллегрін» (*Pellegrin*), вказує на те, що з'ясування характеру і статусу функцій заявника є нелегким завданням. Також не завжди легко, виходячи з фактичної ролі заявника, з точністю визначити категорію державних службовців, до якої він належить. У деяких випадках неясно, якою мірою належність до того чи іншого сектора державної служби є достатньою, щоб виключити можливість застосування статті 6 без урахування характеру обов'язків особи.

Наприклад, у справі «Кепка проти Польщі» (*Kepka v. Poland*) (ріш.), № 31439/96 та 35123/97, ECHR 2000-IX) Суд дійшов висновку, що навіть якщо заявник, визнаний непридатним брати участь у гасінні пожеж, працював протягом всієї своєї кар'єри в національній пожежній службі лектором, його функції, що полягали у проведенні досліджень та передбачали доступ до інформації конфіденційного характеру, повинні були розглядатись як такі, що мають відношення до

сфери національної оборони, в якій держава здійснює суверенні повноваження, і як такі, що передбачають, принаймні, непряму участь у виконанні обов'язків, спрямованих на захист загальнодержавних інтересів (порівняти з вищезгаданою справою «Фрідлендер» (*Frydlender*), п. 39). Згідно з цим стаття 6 не могла бути застосованою. Ще один приклад: справа «Канаєв проти Росії» (*Kanayev v. Russia*) (№ 43726/02, п. 18, 27 липня 2006 року), в якій заявник був діючим офіцером російського флоту у званні капітана третього рангу і, отже, в цій якості «володів частиною суверенної влади держави». Суд постановив, що пункт 1 статті 6 не може застосовуватись, хоча спір і був пов'язаний з невиконанням рішення суду, винесеного на його користь, стосовно компенсації транспортних витрат. У згаданій вище справі «Вересова» (*Verešová*) Суд вирішив, що пункт 1 статті 6 не може застосовуватися щодо юриста, працюючого в поліції, беручи до уваги характер функцій та обов'язків, пов'язаних зі службою в поліції в цілому, і явно не враховуючи індивідуальну роль заявниці в цій організації.

53. Крім того, особливо вражає те, що у буквальному розумінні «функціональний підхід» вимагає не застосовувати статтю 6 до спорів, в яких становище заявника як державного службовця не відрізняється від становища будь-якого іншого заявника, або, інакше кажучи, коли спір між працівником і роботодавцем не стосується «спеціальних відносин, заснованих на вірності та відданості».

54. Однак, у справі «Мартіні проти Франції» (*Martinie v. France*) [ВП], № 58675/00, п. 30, ECHR 2006-VI) Суд підтвердив, що вирішальне значення має становище заявника, а не характер спору. В цій справі і Велика Палата, і Палата (рішення щодо прийнятності від 13 січня 2004 року) дійшли висновку про застосовність пункту 1 статті 6, хоча і на основі різних міркувань. Велика Палата взяла до уваги той факт, що заявник, який був державним службовцем і працював бухгалтером у школі, не брав участі у здійсненні наданих публічним правом повноважень. Палата, у свою чергу, враховувала головним чином характер спору між заявником і державою, який стосувався його обов'язку повернути виплачені без дозволу грошові суми, для того, щоб дійти висновку, що за змістом пункту 1 статті 6 обов'язки заявника були «цивільними» і що у справі переважали аспекти приватного права.

55. Суд може лише констатувати, що функціональний критерій, у тій формі, у якій він застосовується на практиці, не спростив аналізу питання про застосовність статті 6 у спорах, у яких однією зі сторін є державний службовець, і що він не призвів, як передбачалося, до більшої визначеності в цьому питанні (див., *mutatis mutandis*, «Перез проти Франції» (*Perez v. France*) [ВП], № 47287/99, п. 55, ECHR 2004-I).

56. Саме в цьому контексті і з цих причин Суд вважає, що функціональний критерій, запроваджений у справі «Пеллегрін» (*Pellegrin*), має бути вдосконалений. Дійсно, в інтересах правової визначеності, передбачуваності і рівності перед законом Суд не повинен, без поважних причин, відхилятися від своїх рішень у попередніх справах; однак, відмова Суду від динамічного і еволютивного підходу може стати перешкодою для будь-яких реформ або вдосконалень (див., *mutatis mutandis*, «Маматкулов та Аскарров проти Туреччини» (*Mamatkulov and Askarov v. Turkey*) [ВП], № 46827/99 та 46951/99, п. 121, ECHR 2005-I).

57. Рішення у справі «Пеллегрін» (*Pellegrin*) має бути інтерпретоване у світлі попередньої прецедентної практики Суду як перший відступ від колишнього принципу незастосовності статті 6 до державної служби та як перший крок до її часткової застосовності. Це рішення відбиває базовий постулат, згідно з яким деякі державні службовці, внаслідок своїх функцій, підтримують зі своїм роботодавцем відносини, засновані на вірності та відданості. Однак, як впливає з розглянутих пізніше справ, у дуже багатьох Договірних Державах державним службовцям надається доступ до суду, що дозволяє їм звертатися з позовом про заробітну плату і додаткові виплати, і навіть про звільнення або прийняття на роботу, так само, як і працівникам приватного сектору. За таких обставин внутрішні правові системи не вбачають конфлікту між життєво важливими інтересами держави і правом людини на захист. Дійсно, ні Конвенція, ні Протоколи до неї не гарантують права найму на державну службу. Однак, це не означає, що в інших відношеннях державні службовці не підпадають під сферу застосування Конвенції (див., *mutatis mutandis*, «Абдулазіз, Кабалес і Балкандалі проти Сполученого Королівства» (*Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. the United Kingdom*), 28 травня 1985 року, п. 60, Серія А № 94, та «Глазенап проти Німеччини» (*Glaserapp v. Germany*), 28 серпня 1986 року, п. 49, Серія А № 104).

58. Крім того, статті 1 та 14 Конвенції передбачають, що «кожний, хто перебуває під [...] юрисдикцією» Договірної Держави, повинен користуватися правами і свободами, визначеними в розділі I, «без дискримінації за будь-якою ознакою» (див., *mutatis mutandis*, «Енгель та інші проти Нідерландів» (*Engel and Others v. the Netherlands*), 8 червня 1976 року, п. 54, Серія А № 22). Як правило, гарантії Конвенції поширюються на державних службовців (див., *mutatis mutandis*, «Шмідт і Дальстрем проти Швеції» (*Schmidt and Dahlström v. Sweden*), 6 лютого 1976 року, п. 33, Серія А № 21; вищезгадану справу «Енгель та інші проти Нідерландів» (*Engel and Others*), п. 54; вищезгадану справу «Глазенап проти Німеччини» (*Glaserapp*), п. 49; та «Ахмед та інші проти Сполученого Королівства» (*Ahmed and Others v. the United Kingdom*), 2 вересня 1998 року, п. 56, Збірник 1998-VI).

59. Якщо застосовувати обмежувальне тлумачення функціонального критерію, запровадженого у справі «Пеллегрін» (*Pellegrin*), то впливає, що повинні існувати переконливі причини для позбавлення будь-якої категорії заявників захисту, гарантованого пунктом 1 статті 6. У даній справі працівники поліції та секретар, згідно з національним правом, мали право подати на розгляд суду позови про виплату надбавки до заробітної плати. Отже, не було висунуто жодних підстав, пов'язаних з ефективним функціонуванням держави або з іншою державною необхідністю, для того, щоб вимагати позбавлення заявників захисту від несправедливого або занадто тривалого судового розгляду, що надається Конвенцією.

60. Спираючись на європейське право взагалі, яке є джерелом корисних орієнтирів (див. «Крістіна Гудвін проти Сполученого Королівства» (*Christine Goodwin v. the United Kingdom*) [ВП], № 28957/95, пп. 43-45, 92 та 100, ECHR 2002-VI; «Пості та Рахко проти Фінляндії» (*Posti and Rahko v. Finland*), № 27824/95, п. 54, ECHR 2002-VII; та «Мефта та інші проти Франції» (*Meftah and Others v. France*) [ВП], № 32911/96, 35237/97 та 34595/97, п. 45, ECHR 2002-VII), Суд зазначає, що у своєму рішенні у справі «Пеллегрін» (*Pellegrin*) він керується категоріями діяльності та посад, що перелічені Європейською комісією та Судом Європейських співтовариств у зв'язку з відступом від принципу свободи пересування (див. «Пеллегрін» (*Pellegrin*), п. 66). Однак Суд відзначає, що Суд ЄС сам застосовує більш широкий підхід на користь судового контролю, про що свідчить його принципіально нове рішення у справі «Маргаріта Джонстон проти головного констебля Королівської поліції Ольстера» (*Marguerite Johnston v. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*) (справа 222/84, п. 18, [1986] ECR 1651), порушений за заявою працівниці поліції на підставі Директиви про недискримінацію. Суд ЄС дійшов таких висновків:

“Вимога щодо судового контролю, яка міститься у статті 6 Директиви ЄС, відбиває загальний правовий принцип, що лежить в основі спільних для держав-членів конституційних традицій. Цей принцип є також закріпленим у статтях 6 та 13 Європейської конвенції про захист прав людини і основних свобод від 4 листопада 1950 року. Як було визнано Європейським парламентом, Радою ЄС та Європейською комісією у Спільній декларації від 5 квітня 1977 року... а також у прецедентній практиці Суду, принципи, на яких ґрунтується ця Конвенція, повинні братися до уваги і в рамках права Європейського співтовариства.”

Ця та інша прецедентна практика в питаннях, пов'язаних із правом ЄС, показують, що сфера застосування принципу судового контролю в праві ЄС є широкою. Якщо особа може скористатися матеріальним правом, гарантованим правом ЄС, то її статус носія державної влади не впливає на застосовність вимоги судового контролю. Більше того, посилаючись на статті 6 та 13 Конвенції (див. вищезгадану справу

«Маргаріта Джонстон» (*Marguerite Johnston*) та справу «Панайотова та інші проти Міністра зовнішньої торгівлі та інтеграції» (*Panayotova and Others v. Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie*), справа С-327/02, [2004] ECR I-11055, п. 27), Суд ЄС наголосив на широкій сфері застосування принципу ефективного судового контролю. Це також підкреслюється в Хартії ЄС про основні права (див. пп. 29-30 вище).

61. Суд визнає інтереси держави в обмеженні доступу до суду для певних категорій працівників. Але не Суд, а Договірні Держави, а зокрема компетентні національні законодавчі органи, повинні чітко визначати ті сфери державної служби, пов'язані зі здійсненням дискреційних повноважень, які є невід'ємною частиною державного суверенітету, де особисті інтереси мають поступатися місцем державним інтересам. Суд здійснює свій контроль із дотриманням принципу субсидіарності (див. «Z та інші проти Сполученого Королівства» (*Z and Others v. the United Kingdom*) [ВП], № 29392/95, п. 103, ECHR 2001-V). Якщо національна правова система перекриває доступ до суду, Суд має перевірити, чи виправдовує характер спору незастосування гарантій, передбачених статтею 6. Якщо це не так, то ніяких проблем не виникає, і пункт 1 статті 6 застосовується.

Слід, однак, підкреслити, що ситуація у даній справі відрізняється від ситуацій, що виникали в інших справах, і які, з причини висунутих вимог, виходили за межі цивільних і кримінальних аспектів пункту 1 статті 6 Конвенції (див., поміж інших, щодо питання оцінки розміру податків, справу «Феррацціні проти Італії» (*Ferrazzini v. Italy*) ([ВП], № 44759/98, ECHR 2001-VII); щодо питань громадянства, проживання в країні та надання притулку, справу «Маауїя проти Франції» (*Maouiia v. France*) ([ВП], № 39652/98, ECHR 2000-X); щодо питань обрання депутатів парламенту, справу «П'єр Блох» (*Pierre-Bloch*), згадану вище). Отже, в даній справі міркування обмежуються становищем державних службовців.

62. Підводячи підсумок, слід зауважити, що для того, щоб держава-відповідач могла для позбавлення заявника захисту, передбаченого статтею 6, посилатися у Суді на його статус державного службовця, повинні бути дотримані дві умови. По-перше, законодавство держави повинно чітко передбачати позбавлення осіб, що займають певні посади або категорії посад, права на звернення до Суду. По-друге, таке позбавлення має бути обґрунтованим об'єктивними підставами, пов'язаними з інтересами держави. Той факт, що заявник працює в секторі або в службі, які передбачають участь у здійсненні повноважень, наданих публічним правом, сам по собі не є вирішальним. Для того, щоб позбавлення доступу до суду було виправданим, державі недостатньо встановити, що державний службовець бере участь у здійсненні державної влади або що,

використовуючи слова із рішення у справі «Пеллегрін» (*Pellegrin*), державний службовець підтримує з державою як роботодавцем «спеціальні відносини, засновані на вірності та відданості». Крім того, держава повинна довести, що предмет спору має відношення до здійснення державної влади або ставить під сумнів існування спеціальних відносин. Таким чином, не може бути в принципі ніяких підстав для виключення зі сфери застосування статті 6 звичайних трудових спорів, як ті, що стосуються питань заробітної плати, надбавок або аналогічних виплат, на основі особливого характеру відносин між конкретним державним службовцем та державою. У цьому випадку буде існувати презумпція застосовності статті 6. Держава-відповідач повинна буде довести, по-перше, що відповідно до національного законодавства державний службовець не має права на доступ до суду, по-друге, що позбавлення державного службовця прав, передбачених статтею 6, є виправданим.

63. У даній справі очевидно, що відповідно до національного законодавства всі заявники мали доступ до суду. Отже, пункт 1 статті 6 є застосовним.

64. Суд хотів би зазначити, що його висновок про застосовність статті 6 не зачіпає питання про те, як різні гарантії, що надаються цією статтею (наприклад, межі контролю, який національні суди повинні здійснювати – див. справу «Цумтобель проти Австрії» (*Zumtobel v. Austria*), 21 вересня 1993 року, п. 32, Серія А № 268-А), повинні застосовуватися щодо спорів, які стосуються державних службовців. У даній справі Суд повинен розглянути тільки дві такі гарантії, а саме ті, що стосуються тривалості судового розгляду і проведення усних слухань.

2. Додержання вимог статті 6

(а) Тривалість судового розгляду

65. Суд нагадує, що в цивільних справах відлік розумного строку може починатися, за певних обставин, навіть до видання наказу про відкриття провадження у справі судом, до якого позивач звернувся з заявою (див. «Голдер проти Сполученого Королівства» (*Golder v. the United Kingdom*), 21 лютого 1975 року, п. 32, Серія А № 18). Така ситуація виникла і у даній справі, коли заявники не могли звернутися до Окружного адміністративного Суду доти, поки стосовно їхнього клопотання про перегляд (див. пункт 19) не було винесене рішення, яке вони могли оскаржити (див., *mutatis mutandis*, «Кьоніг проти Німеччини» (*König v. Germany*), 28 червня 1978 року, п. 98, Серія А № 27; «Янссен проти Німеччини» (*Janssen v. Germany*), № 23959/94, п. 40, 20 грудня 2001 року; та «Хеллборг проти Швеції» (*Hellborg v. Sweden*), № 47473/99, п. 59, 28 лютого 2006 року).

66. Отже, у даній справі відлік розумного строку, передбаченого пунктом 1 статті 6, почався з того моменту, коли заявники звернулися з позовом до регіональної адміністрації, тобто з 19 березня 1993 року (див. попередній пункт). Не викликає сумнівів те, що провадження у справі завершилось ухваленням 27 квітня 2000 року рішення Вищим адміністративним судом. Таким чином, воно тривало більше семи років.

67. Суд оцінюватиме розумність строку розгляду справи у світлі конкретних обставин справи та з урахуванням критеріїв, викладених у його прецедентній практиці, а саме складності справи та поведінки заявників і відповідних органів влади. Що стосується останнього питання, має також братися до уваги важливість предмета спору для заявника (див. «Філіс проти Греції» (*Philis v. Greece*) (№. 2), 27 червня 1997 року, п. 35, Збірник 1997-IV).

68. Суд згоден з думкою сторін, що справа не була складною. Предмет спору не мав виключного характеру.

69. Що стосується поведінки заявників, вони не затягували розгляд справи. Що стосується поведінки органів влади, Суд зазначає, що місцева адміністрація отримала клопотання 19 березня 1993 року. Їй були адресовані з цього приводу зауваження, які вона передала заявникам для коментарів. Після цього вона винесла 19 березня 1997 року своє рішення. Таким чином, розгляд справи у місцевій адміністрації забрав чотири роки. Такі строки не пояснюються ні вжитими процедурними заходами, ні необхідністю дочекатися рішення у справі «Аскола» (*Askola case*), яке стало остаточним уже 7 грудня 1994 року.

70. Що стосується розгляду справи Окружним адміністративним судом та Вищим адміністративним судом, Суд дійшов висновку, що провадження у цих судових інстанціях забрало в цілому близько трьох років і не викликає як таке жодних питань.

71. У підсумку, Суд дійшов висновку, що розгляд справи місцевою адміністрацією був проведений із затримками, яким він не знайшов достатнього пояснення. Отже, мало місце порушення пункту 1 статті 6 у зв'язку з тривалістю судового розгляду.

(b) Усний розгляд справи

72. Принципи, що застосовуються при розгляді цього питання, викладені у рішенні Суду у справі «Юссіла проти Фінляндії» (*Jussila v. Finland*) ([ВП], № 73053/01, пп. 40-45, ECHR 2006-XIV).

73. У даній справі заявники вимагали проведення усного слухання для того, щоб довести, що поліцейське управління обіцяло їм відшкодувати зазнані економічні збитки. Адміністративні суди дійшли висновку, що за існуючих обставин проведення усних слухань було явно зайвим, оскільки стверджувана обіцянка не мала ніякого значення

у справі. Суд підтримав довід уряду, згідно з яким всі питання щодо фактів і права, які виникли в цій справі, могли бути належним чином розглянуті і вирішені на основі письмових зауважень сторін.

74. Крім того, Суд зазначає, що заявники не були позбавлені можливості вимагати усний розгляд справи, хоча приймати рішення про необхідність його проведення належало суду (див., *mutatis mutandis*, справу «Мартіні» (*Martinie*), згадану вище, п. 44). Адміністративні суди вказали на причини непроведення усного розгляду. Оскільки заявникам була надана значна можливість висувати свої доводи у письмовій формі і коментувати зауваження, подані іншою стороною, Суд вважає, що вимоги справедливості судового розгляду були дотримані і дозволили не проводити усного слухання.

75. Таким чином, порушення пункту 1 статті 6 Конвенції у зв'язку з непроведенням усного розгляду справи не мало місця.

II. СТВЕРДЖУВАНЕ ПОРУШЕННЯ СТАТТІ 13 КОНВЕНЦІЇ

76. Заявники стверджували, що вони є жертвами порушення статті 13 Конвенції, яка гласить:

“Кожен, чий права та свободи, визнані в цій Конвенції, було порушено, має право на ефективний засіб правового захисту в національному органі, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, які здійснювали свої офіційні повноваження.”

A. Доводи сторін

1. Заявники

77. Заявники стверджували, що внаслідок надмірної тривалості судового розгляду їхні позови втратили свою ефективність. Отже, засоби оскарження рішень були неефективними.

2. Уряд

78. Уряд вважає, що оскільки не було порушено статтю 6, у заявників не має підстав стверджувати, що мало місце порушення статті 13. У тому разі, якщо Суд дійде іншого висновку, уряд стверджує, що це твердження заявників є необґрунтованим, оскільки заявники оскаржували рішення місцевої адміністрації у двох різних судових інстанціях. Що стосується тривалості судового розгляду, заявники мали ефективний засіб правового захисту. Про це свідчить той факт, що один із них з успіхом подав клопотання канцлеру юстиції, який у свою чергу привернув увагу місцевої адміністрації до затримки у провадженні. Крім того, уряд спирався на принцип, згідно

з яким, навіть якщо жодний окремо взятий засіб правового захисту не може цілком задовольняти вимоги статті 13, їх сукупність, передбачена внутрішнім законодавством, може відповідати таким вимогам (див., наприклад, «Х проти Сполученого Королівства» (*X v. the United Kingdom*), 5 листопада 1981 року, п. 60, Серія А № 46; «Ван Дроогенброк проти Бельгії» (*Van Droogenbroeck v. Belgium*), 24 червня 1982 року, п. 56, Серія А № 50; та «Леандер проти Швеції» (*Leander v. Sweden*), 26 березня 1987 року, пп. 77 та 81-82, Серія А № 116). До того ж, «національний орган», який згадується у статті 13, не обов'язково має бути судовим органом.

В. Оцінка Суду

79. Суд інтерпретував скаргу заявників на порушення статті 13 у тому сенсі, що у них не було, за їхнім твердженням, ніякої можливості прискорити розгляд справи в національних органах. Заявники відстоюють надане їм Конвенцією право на «розгляд справи упродовж розумного строку», гарантоване пунктом 1 статті 6. Отже, Суд повинен визначити обсяг зобов'язань держави-відповідача відповідно до статті 13 надати заявникам «ефективний засіб правового захисту в національному органі».

80. Суд уже неодноразово заявляв, що стаття 13 Конвенції гарантує наявність на національному рівні засобу правового захисту, дозволяючого користуватися правами та свободами, викладеними в Конвенції, в якій би формі вони не були закріплені в національному законодавстві. Стаття 13, таким чином, вимагає забезпечити доступність внутрішнього засобу правового захисту, що дозволяв би розглянути по суті «обґрунтовану скаргу» про порушення Конвенції та присудити відповідне відшкодування. Обсяг зобов'язань Договірних Держав в рамках статті 13 варіює залежно від характеру скарги заявника. Однак, засіб правового захисту, що вимагається статтею 13, має бути «ефективним» як за законом, так і на практиці (див., поміж інших джерел, рішення у справі «Кудла проти Польщі» (*Kudła v. Poland*) [ВП], № 30210/96, п. 157, ECHR 2000-XI).

81. Суду залишається визначити, чи були засоби, які заявники мали у своєму розпорядженні згідно з фінським законодавством для подання скарги про надмірну тривалість провадження в їхній справі, «ефективними», тобто здатними запобігати стверджуваному порушенню чи покласти край триваючому порушенню, або забезпечити належне відшкодування за порушення, яке вже мало місце.

82. У заявників не було ніяких конкретних правових засобів, щоб скаржитися на надмірну тривалість судового розгляду з метою прискорити вирішення їхнього спору. Суд бере до уваги довід уряду

про те, що скарга, адресована канцлеру юстиції, прискорила розгляд справи. Дійсно, схоже, що рішення канцлера від 24 січня 1997 року вплинуло на місцеву адміністрацію, яка винесла своє рішення в березні 1997 року. Однак, до того, як канцлер юстиції вжив заходів, заявники очікували рішення майже чотири роки. Суд вважає, що навіть, якщо втручання канцлера і мало позитивний результат у даній справі, слід визнати, що подання скарги канцлеру юстиції не відповідає критерію «ефективності» для цілей статті 13. Уряд раніше вже визнавав, що відповідно до фінського законодавства затримка у розгляді справи як така не є підставою для виплати компенсації (див. «Кангаслуома проти Фінляндії» (*Kangasluoma v. Finland*), № 48339/99, п. 43, 20 січня 2004 року).

83. Таким чином, Суд вважає, що мало місце порушення статті 13 Конвенції у зв'язку з тим, що у заявників не було внутрішнього засобу правового захисту, за допомогою якого вони могли домогтися реалізації свого права на розгляд справи упродовж розумного строку, гарантованого пунктом 1 статті 6 Конвенції.

III. СТВЕРДЖУВАНЕ ПОРУШЕННЯ СТАТТІ 1 ПРОТОКОЛУ №1 У ПОЄДНАННІ ЗІ СТАТТЕЮ 14 КОНВЕНЦІЇ

84. Заявники стверджували, що було порушено статтю 1 Протоколу №1, в якій говориться:

“Кожна фізична або юридична особа має право мирно володіти своїм майном. Ніхто не може бути позбавлений свого майна інакше як в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом або загальними принципами міжнародного права.

Проте попередні положення жодним чином не обмежують право держави вводити в дію такі закони, які, на її думку, є необхідними для здійснення контролю за користуванням майном відповідно до загальних інтересів або для забезпечення сплати податків чи інших зборів або штрафів.”

Вони також стверджували, що було порушено статтю 14 Конвенції, в якій говориться:

“Користування правами та свободами, визнаними в ...Конвенції, має бути забезпечене без дискримінації за будь-якою ознакою – статі, раси, кольору шкіри, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, належності до національних меншин, майнового стану, народження, або за іншою ознакою.”

А. Доводи сторін

1. Заявники

85. Заявники стверджували, що спочатку вони мали право на компенсацію за роботу у віддалених районах, яку згодом було скасовано. Внаслідок цього розмір грошових сум, на які державні службовці, що працюють у місті Сонкаярві, мали право, був зменшений. Для того, щоб відшкодувати падіння доходів, їм були надані індивідуальні надбавки до заробітної плати, які складали фіксовану частину зарплати і компенсували її зниження. Це відповідало практиці державного управління, згідно з якою набуті переваги не повинні бути втрачені. Така практика була закріплена у директивах, впроваджених пізніше (у 2003 році), щодо застосування системи оплати праці. Ці зміни відбулися до об'єднання поліцейських округів, яке призвело до втрати частини заробітної плати заявників (зокрема, надбавки до заробітної плати). Заявники набули право майнового характеру, якого держава позбавила їх одностороннім рішенням.

86. Крім того, заявники стверджували, що справа «Нурмес» (*Nurmes case*) була ідентичною до їхньої справи. В цій справі працівник поліції отримав компенсацію за зниження розміру зарплати після включення його поліцейського округу до складу поліцейського округу Нурмес (за рішенням адміністрації провінції Північна Карелія). Як наслідок, заробітна плата цього поліцейського була збережена на колишньому рівні, чого не можна сказати про зарплати заявників. Справу «Аскола» (*Askola case*) не можна порівнювати з їхньою справою, оскільки поліцейські в місті Аскола ніколи не отримували ні компенсації за роботу у віддаленому районі, ні компенсації за роботу в місцевостях із суворими кліматичними умовами, ні індивідуальних надбавок до заробітної плати. Заявники також послалися на справу «Мянтюхар'ю» (*Mäntyharju case*), в якій транспортні витрати державних службовців у результаті зміни місця служби з Пертунмаа на Мянтюхар'ю були компенсовані у вигляді індивідуальних надбавок до заробітної плати. Заявники не отримували такої компенсації.

87. Заявники відхилили, як таку, що не має відношення до справи, директиву про застосування колективного договору, на яку уряд посилається нижче, оскільки вони були державними службовцями, що мали постійний статус і займали постійні посади, у той час як директива застосовується виключно до державних службовців, яким було наказано тимчасово або в якості заміни виконувати обов'язки, які відрізняються від їхніх звичайних обов'язків.

88. Заявники стверджували, що з рішення Вищого адміністративного суду від 30 червня 1994 року, яке стосувалося

старшого констебля підрозділу поліції Р.Р.Е. та його пенсії, стає очевидним, що компенсація збитків, зазнаних у результаті об'єднання поліцейських округів, про яке йде мова, є цілком виправданою.

2. Уряд

89. Уряд стверджував, що оскільки заявники не мали «права» у сенсі статті 6, вони також не мали і «майна» у сенсі статті 1 протоколу №1. Отже, ні стаття 1 протоколу №1, ні стаття 14 Конвенції не можуть застосовуватись у даній справі. Якщо Суд вирішить інакше, уряд наводить наступні зауваження.

90. Що стосується твердження про те, що з заявниками поводитись інакше, ніж з іншими працівниками, уряд пояснив, що відповідно до колективного договору, державні службовці, які працюють у Сонкаярві, мали право на компенсацію за роботу у віддалених районах. Наступним колективним договором, який набув чинності 29 лютого 1992 року, компенсація за роботу у віддалених районах була замінена на компенсацію за роботу в місцевостях з суворими кліматичними умовами, але деякі муніципальні округи, у тому числі Сонкаярві, були видалені зі списку муніципальних округів, в яких така компенсація повинна виплачуватись. Скасування надбавки до заробітної плати впливає з положення директиви про застосування колективного договору, відповідно до якої надбавка виплачувалася лише доти, поки службовець працював на території муніципального округу, де надавалося право на таку надбавку. Якщо місце служби на тимчасовій або постійній основі змінювалося, виплата компенсації припинялась. Справа «Нурмес» (*Nurmes case*), яка стосувалася призначення надбавки до заробітної плати внаслідок зниження ставки компенсації за роботу в місцевостях із суворими кліматичними умовами, не може порівнюватися зі справою заявників. У справах «Сонкаярві» та «Аскола» (*Sonkajärvi and Askola cases*) Міністерство фінансів зайняло чітко негативну позицію щодо компенсації транспортних витрат, пов'язаних зі збільшенням відстані між місцем служби і домом (рішення від 3 липня 1991 року). Таку позицію було підтверджено в подальших судових розглядах, які закінчилися ухваленням Вищим адміністративним судом негативних рішень в обох справах. Міністерство внутрішніх справ звернулося з клопотанням про компенсацію транспортних витрат, пов'язаних зі збільшенням відстані між місцем служби та домом, десяти особам, у тому числі заявникам, посиляючись на попереднє рішення Міністерства фінансів у справі «Мянтюхар'ю» (*Mäntyharju case*). Таким чином, Міністерство внутрішніх справ не подавало клопотання у зв'язку з втратою заявниками надбавки до заробітної плати в результаті скасування компенсації за роботу у віддалених районах. Отже, справу заявників можна цілком порівняти зі справою «Аскола» (*Askola case*). Фактично,

у випадках об'єднання поліцейських округів, що мали місце після 3 липня 1991 року, застосовувалася практика не призначати компенсації у ситуаціях, подібних до ситуації заявників.

91. Уряд стверджував, що всі заявники (за винятком пана Вільхо Ескелінена, який на той час вже проживав за межами міста Сонкаярві), зазнали відносно незначних додаткових витрат внаслідок збільшення відстані між місцем служби та домом у результаті об'єднання поліцейських округів. Ці витрати можна було виключити зі суми доходів, що підлягала оподаткуванню. До того ж, деякі заявники використовували службові транспортні засоби для поїздки на роботу до травня 1991 року. Право місцевої адміністрації приймати рішення стосовно заробітної плати працівників місцевої поліції передбачає здійснення дискреційних повноважень із урахуванням обставин кожного окремого випадку. Загальна політика полягала у застосуванні в подібних випадках однакового підходу.

92. Уряд відзначив, що 4 грудня 1996 року Міністерство внутрішніх справ видало директиву про виплату надбавок до заробітної плати для відшкодування зниження розміру заробітної плати, викликаного зміною у виплаті компенсацій за роботу в місцевостях із суворими кліматичними умовами та збільшенням транспортних витрат у результаті реорганізації поліцейських округів. Однак, ця директива не має зворотньої сили.

В. Оцінка Суду

93. Суд вважає, що заявники скаржаться, відповідно до статті 1 Протоколу №1, взятої окремо чи в поєднанні зі статтею 14 Конвенції, на те, що державні органи влади і суди неправильно застосували національне законодавство, відмовивши задовольнити їхні позовні вимоги.

94. Суд зазначає, що Конвенція не передбачає права на збереження встановленого розміру платні (див., *mutatis mutandis*, «К'яртан Асмундссон проти Ісландії» (*Kjartan Ásmundsson v. Iceland*), № 60669/00, п. 39, ECHR 2004-IX). Заявникам недостатньо посилалися на існування «реального спору» або «небезпідставної скарги» (пп. 37-38). Висунута заявниками вимога може кваліфікуватись як «право власності» для цілей статті 1 Протоколу №1, якщо національне законодавство та тлумачення його відповідних положень національними судами надає для цього достатні підстави (див. «Копецький проти Словаччини» (*Kopecký v. Slovakia*) [ВП], 28 вересня 2004, пп. 45-52, ECHR 2004-IX). У даній справі, з директиви про застосування колективного договору (див. пункт 22 вище) випливає, що заявники не могли мати законного сподівання на отримання індивідуальних надбавок до заробітної плати після об'єднання

поліцейських округів, оскільки внаслідок перенесення місця їхньої служби за межі Сонкаярві, вони позбавилися права на таку надбавку. В національному законодавстві не було закріплено права на відшкодування транспортних витрат, пов'язаних із поїздкою на роботу.

95. Що стосується статті 14 Конвенції, то вона доповнює інші основні положення Конвенції та Протоколів до неї. Вона не має самостійного існування, оскільки діє виключно у зв'язку з «користуванням правами і свободами», гарантованими цими положеннями. Хоча застосування статті 14 і не передбачає порушення цих положень – і в цьому сенсі вона має автономний характер – вона не може застосовуватись, якщо обставини справи не підпадають під сферу застосування одного або кількох з них (див. «Гайгусус проти Австрії» (*Gaygusuz v. Austria*), 16 вересня 1996 року, п. 36, Збірник 1996-IV, та «Домалевський проти Польщі» (*Domalewski v. Poland*) (ріш.), № 34610/97, ECHR 1999-V). Дана справа не зачіпає ніяких інших положень Конвенції.

96. За цих обставин Суд вважає, що не мало місця порушення статті 1 Протоколу №1, взятої окремо чи у поєднанні зі статтею 14 Конвенції.

IV. ЗАСТОСУВАННЯ СТАТТІ 41 КОНВЕНЦІЇ

97. Стаття 41 Конвенції передбачає:

“Якщо Суд визнає факт порушення Конвенції або Протоколів до неї і якщо внутрішнє право відповідної Високої Сторони передбачає лише часткове відшкодування, Суд, у разі необхідності, надає потерпілій стороні справедливую сатисфакцію.”

А. Шкода

98. Заявники вимагали на відшкодування матеріальної шкоди виплатити їм 117 євро 73 центи за кожний місяць з 1 листопада 1990 року, плюс 10% річних із першого дня кожного місяця. Нижче викладено вимоги кожного заявника з указанням кількості місяців, що минули з 1 листопада 1990 року до 30 вересня 2006 року (дата була обрана заявниками), та загальної суми компенсації.

Пан Вільхо Ескелінен	191 місяць	22 486,42 євро
Пан Арто Хуттунен	191 місяць	22 486,42 євро
Пан Маркку Комулайнен	191 місяць	22 486,42 євро
Пан Тойво Паллонен*	26 місяців	3 060,98 євро
Пані Леа Іхацу**	116 місяців	13 656,68 євро
Спадкоємці пана Ханну	58 місяців	6 828,34 євро

Лаппалайнена***

* на пенсії з 1 січня 1993 року: результат розгляду справи може вплинути на розмір його пенсії.

** залишив свою посаду 1 липня 2000 року.

*** помер 22 серпня 1995 року: результат розгляду справи може вплинути на розмір пенсії його вдови.

99. Заявники вимагали виплатити кожному з них 10 000 євро плюс відсотки на відшкодування моральної шкоди, а саме за зазнані страждання та лихо.

100. Уряд зазначив, що заявники вимагають відшкодування матеріальної шкоди з двох причин, які мають розглядатись окремо: по-перше, у зв'язку з втратою надбавки до заробітної плати і, по-друге, у зв'язку зі збільшенням транспортних витрат. Заявлені суми та відсотки засновані на припущеннях. Їхній точний розмір, який може вплинути на розмір пенсій і т. ін., має визначатися окремо – після винесення Судом рішення по суті – за погодженням сторін або окремим рішенням Суду.

101. Уряд вважає, що розмір заявленої моральної шкоди є завищеним. Можлива компенсація не повинна перевищувати 1000 євро на людину. Вимоги щодо виплати відсотків мають бути відхилені.

102. Суд не вбачає будь-якого причинно-наслідкового зв'язку між визнаним порушенням стосовно тривалості судового розгляду і заявленою матеріальною шкодою. Отже, присудження компенсації на цій підставі не є виправданим. Суд визнає, що заявникам, у результаті надмірної тривалості судового розгляду, була заподіяна моральна шкода у формі страждань і розчарування. Для її виправлення недостатньо лише визнати факт порушення Конвенції. Здійснюючи свою оцінку на засадах справедливості, Суд присуджує кожному заявнику 2500 євро.

В. Судові витрати

103. Заявники вимагали виплатити їм 1622 євро 11 центів у зв'язку з поданням клопотання канцлеру юстиції, 1226 євро 88 центів у зв'язку з поданням позову до Окружного адміністративного суду, 1688 євро 57 центів у зв'язку з поданням апеляції до Вищого адміністративного суду та 12963 євро 40 центів у зв'язку з поданням заяви про порушення Конвенції.

104. Уряд вважає, що витрати, пов'язані з поданням клопотання канцлеру юстиції не повинні бути компенсовані, оскільки таке клопотання не є обов'язковою умовою для подання скарги до суду; що витрати, пов'язані з розглядом справи в національних судах, не повинні перевищувати 2000 євро (включаючи податок на додану вартість); і що витрати, пов'язані з розглядом скарги про порушення Конвенції, не повинні перевищувати 6200 євро.

105. Суд нагадує, що він присуджує компенсацію тільки тих судових витрат, які були дійсно зазанані і необхідні для уникнення або виправлення констатованого порушення, та розмір яких залишається у розумних межах. (див., поміж інших джерел, «Хертель проти Швейцарії» (*Hertel v. Switzerland*), 25 серпня 1998 року, п. 63, Збірник 1998-VI).

У даній справі провадження в національних органах, за винятком клопотання, поданого канцлеру юстиції, не має відношення до вичерпання претензій щодо тривалості судового розгляду. Отже, вимоги заявників можуть бути визнані лише цією мірою, інакше кажучи, в межах 1622 євро 11 центів (включаючи податок на додану вартість).

Суд вважає, що судові витрати, зазанані у зв'язку з розглядом справи в Страсбурзі, були необхідні для отримання відшкодування за визнане ним порушення Конвенції. Однак, таке відшкодування не може бути присуджене в повному обсязі, оскільки Суд відхилив частину вимог заявників. Беручи до уваги всі обставини справи, у тому числі факт компенсації Радою Європи витрат на отримання юридичної допомоги, Суд присуджує заявникам 8000 євро (включаючи податок на додану вартість).

С. Пеня

106. Суд вважає належним призначити пеню, виходячи з розміру граничної позичкової ставки Європейського центрального банку, плюс три відсотки.

З ЦИХ ПІДСТАВ СУД

1. *Вирішує*, дванадцятьма голосами проти п'яти, що пункт 1 статті 6 Конвенції є застосовним у даній справі;
2. *Вирішує*, чотирнадцятьма голосами проти трьох, що мало місце порушення пункту 1 статті 6 Конвенції у тому, що стосується тривалості судового розгляду;
3. *Вирішує*, одноголосно, що не мало місця порушення пункту 1 статті 6 Конвенції у тому, що стосується непроведення усного розгляду справи;
4. *Вирішує*, п'ятнадцятьма голосами проти двох, що мало місце порушення статті 13 Конвенції;

5. *Вирішує*, одноголосно, що не мало місця порушення статті 1 Протоколу №1, взятої окремо або у поєднанні зі статтею 14 Конвенції;
6. *Вирішує*, тринадцятьма голосами проти чотирьох:
- (а) що держава-відповідач має виплатити впродовж трьох місяців наступні суми:
 - (i) 2500 євро (дві тисячі п'ятсот євро) кожному заявнику у якості компенсації моральної шкоди;
 - (ii) 9622 євро11 центів (дев'ять тисяч шістсот двадцять два євро та одинадцять центів) спільно всім заявникам у якості компенсації судових витрат;
 - (iii) будь-який податок, який може бути стягнутий з вищевказаних сум;
 - (б) що зі спливом вищезазначених трьох місяців і до моменту виплати на ці суми має нараховуватися пеня, виходячи з розміру дійсної на цей період граничної позичкової ставки Європейського центрального банку, плюс три відсотки;
7. *Відхиляє*, одноголосно, решту вимог заявників щодо справедливої сатисфакції.

Учинено англійською і французькою мовами і проголошено публічно у Палаці прав людини в Страсбурзі 19 квітня 2007 року.

Ерік Фріберг
Секретар

Жан-Поль Коста
Голова

Відповідно до пункту 2 статті 45 Конвенції та до пункту 2 правила 74 Регламенту Суду, до цього рішення додаються наступні окремі думки:

- (а) окрема думка (яка частково не збігається з позицією більшості) судді Йочієне;
- (б) спільна окрема думка суддів Коста, Вільдхабер, Тюрмен, Боррего Боррего та Йочієне.

J.-P.C.
E.F.

Окремі думки не були перекладені, але вони наведені англійською і французькою мовами у відповідних офіційних версіях цього документа, з якими можна ознайомитися на сайті бази даних прецедентної практики Європейського суду (HUDOC).

© Рада Європи/Європейський суд з прав людини, 2012 р.

Офіційними мовами Європейського суду з прав людини є англійська і французька. Цей переклад було здійснено за підтримки Цільового фонду Ради Європи з прав людини (www.coe.int/humanrightstrustfund). Суд не несе відповідальності ні за переклад, ні за його якість. Текст можна завантажити з бази даних прецедентної практики Європейського суду з прав людини (HUDOC) (<http://hudoc.echr.coe.int>) або з будь-якої іншої бази даних, до якої цей документ був переданий Судом. Він може бути відтворений у некомерційних цілях за умови наведення повної назви справи, вищевикладених авторських прав та з посиланням на Цільовий фонд з прав людини. Для використання будь-якої частини перекладу цього документа в комерційних цілях, прохання звертатися за наступною адресою : 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 was commissioned with the support of the Human Rights Trust fund of the Council of Europe (www.coe.int/humanrightstrustfund). It 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 and reference to the Human Rights Trust Fund. 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 a été effectuée avec le soutien du Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme du Conseil de l'Europe (www.coe.int/humanrightstrustfund). Elle ne lie pas la Cour, et celle-ci decline toute la 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 ainsi que de la référence au Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme. 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

