

©Documentul a fost pus la dispoziție cu sprijinul Consiliului Superior al Magistraturii din România (www.csm1909.ro) și al Institutului European din România” (www.ier.ro). Permișiunea de a republica această traducere a fost acordată exclusiv în scopul includerii sale în baza de date HUDOC.

©The document was made available with the support of the Superior Council of Magistracy of Romania (www.csm1909.ro) and the European Institute of Romania (www.ier.ro). Permission to re-publish this translation has been granted for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC.

Marea cameră

CAUZA VILHO ESKELINEN ȘI ALȚII ÎMPOTRIVA FINLANDEI

(Cererea nr. 63235/00)

Hotărâre

Strasbourg

19 aprilie 2007

Hotărârea este definitivă. Aceasta poate suferi modificări de formă.

În cauza Vilho Eskelinen și alții împotriva Finlandei,

Curtea Europeană a Drepturilor Omului, reunită într-o Mare Cameră compusă din J.-P. Costa, *președinte*, L. Wildhaber, C.L. Rozakis, Sir Nicolas Bratza, M. P. Lorenzen, F. Tulkens, G. Bonello, R. Türmen, M. Pellonpää, K. Traja, M. Ugrehelidze, A. Kovler, L. Garlicki, J. Borrego Borrego, doamna L. Mijović, domnul E. Myjer, doamna D. Jočienė, *judecători*, și domnul. E. Fribergh, *grefier*,

după ce a deliberat în camera de consiliu la 20 septembrie 2006 și la 21 februarie 2007, pronunță prezenta hotărâre, adoptată la aceeași dată:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află cererea nr. 63235/00 îndreptată împotriva Republicii Finlanda, prin care opt resortisanți ai acestui stat, Vilho Eskelinen (brigadier), Arto Huttunen (brigadier), Markku Komulainen (brigadier-șef), Lea Ihatsu (asistent administrativ), Toivo Pallonen (polițist pensionat la 1 ianuarie 1993), precum și Päivi Lappalainen, Janne Lappalainen și Jyrki Lappalainen, moștenitorii lui Hannu Matti Lappalainen (polițist decedat la 22 august 1995) („reclamanții”), au sesizat Curtea la 19 octombrie 2000 în temeiul art. 34 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale („convenția”).

2. Reclamanții, dintre care doi beneficiază de asistență juridică gratuită, sunt reprezentați de Paavo M. Petäjä și Pasi Orava, avocați din Haapajärvi. Guvernul finlandez („Guvernul”) a fost reprezentat de agentul guvernamental, Arto Kosonen, din cadrul Ministerului Afacerilor Externe.

3. Reclamanții pretind, în special, că nu au beneficiat de o audiență în timpul procedurii privind salariile acestora și că această procedură a fost excesiv de lungă.

4. Cererea a fost repartizată secției a patra a Curții (art. 52 § 1 din regulament). Prin decizia din 29 noiembrie 2005, o cameră a respectivei secții, compusă din următorii judecători: Sir Nicolas Bratza, G. Bonello, M. Pellonpää, K. Traja, L. Garlicki, J. Borrego Borrego și L. Mijović, precum și din M. O’Boyle, grefier de secție, a declarat cererea admisibilă. Camera a hotărât să conexeze cu fondul problema referitoare la aplicabilitatea art. 6 din Convenție. La 21 martie 2006, aceasta și-a declinat competența în favoarea Marii Camere, fără ca vreuna dintre părți să se opună (art. 30 din Convenție și 72 din regulament).

5. Componenta Marii Camere a fost stabilită în conformitate cu dispozițiile art. 27 § 2 și 3 din Convenție și 24 din regulament. L. Wildhaber, al cărui mandat a expirat ulterior ședinței pe care a prezidat-o, a continuat să participe la examinarea cauzei (art. 23 § 7 din Convenție). Întrucât B.M. Zupančič nu a putut să ia parte la deliberări la 21 februarie 2007, a fost înlocuit de F. Tulkens, judecător supleant (art. 24 § 3 din regulament).

6. Atât reclamanții, cât și Guvernul au depus un memoriu asupra fondului cauzei. Fiecare parte a răspuns în scris la observațiile celeilalte părți.

7. La 20 septembrie 2006, o ședință publică a avut loc la Palatul Drepturilor Omului, Strasbourg (art. 59 § 3 din regulament).

S-au prezentat în fața Curții:

– pentru Guvern

A. Kosonen, agent guvernamental din cadrul Ministerului Afacerilor Externe,

A. Manner, din cadrul Ministerului de Justiție,

T. Eränkö, din cadrul Ministerului de Interne, consilieri;

– pentru reclamanți P. Orava, avocat.

8. Au fost ascultate declarațiile domnilor Kosonen și Orava, precum și răspunsurile acestora la întrebările adresate de anumiți judecători.

ÎN FAPT

A. CIRCUMSTANȚELE SPEȚEI

9. Reclamanții s-au născut în, respectiv, 1955, 1953, 1954, 1956, 1937, 1957, 1983 și 1981 și locuiesc în Sonkakoski și Sonkajärvi.

A. Includerea unității de poliție din Sonkajärvi

10. Primii cinci reclamanți, precum și Hannu Matti Lappalainen, parte din serviciul de poliție din Sonkajärvi Un acord colectiv din 1986 le dădea dreptul la o indemnizație pentru izolare geografică, pe care o încasau împreună cu salariul – ca pe o primă – deoarece lucrau într-o zonă îndepărtată a țării. Suma acestei indemnizații era calculată în funcție de gradul de izolare al zonei în cauză. Un nou acord colectiv din 15 martie 1988 a eliminat acest avantaj, implicând o scădere salarială pentru agenții publici al căror loc de muncă era în Sonkajärvi; cu toate acestea, pentru a evita această pierdere, acordul a oferit celor în cauză, de la 1 martie 1988, suplimente salariale individuale lunare.

11. La 1 noiembrie 1990, serviciul de poliție din Sonkajärvi a fost inclus în cel din Iisalmi în temeiul unei decizii a Ministerului de Interne (*sisäasiainministeriö, inrikesministeriet*). Prin urmare, reclamanții și-au schimbat locul de muncă. Mai mult, aceștia și-au pierdut suplimentul de salariu individual și drumurile lor zilnice între domiciliu și locul de muncă au crescut cu o distanță care putea atinge 50 de kilometri, deoarece trebuiau să facă naveta între Sonkajärvi și Iisalmi.

12. Conform susținerilor reclamanților, în urma unei cereri pe care au prezentat-o în acest sens la 17 octombrie 1990, direcția de poliție a provinciei (*läänin poliisijohto, länspolisledningen*) din Kuopio a promis compensarea prejudiciului.

13. La 25 martie 1991, la solicitarea direcției menționate, departamentul de poliție din cadrul Ministerului de Interne a solicitat autorizarea plății pentru polițiști și alți membri ai personalului al căror loc de muncă a fost transferat de la Sonkajärvi la Iisalmi suplimente de salariu individuale cuprinse între 500 - 700 mărci finlandeze (FIM) [84-118 euro (EUR)] de persoană/lună. Această cerere era întemeiată pe o cauză aparent similară (cauza „Mäntyharju”) în care, la 29 decembrie 1989, Ministerul Finanțelor (*valtiovarainministeriö, finansministeriet*) a

admis o cerere de completare a salariului individual. La 3 iulie 1991, Ministerul Finanțelor a răspuns că nu putea să acorde o asemenea autorizație; acesta nu a indicat motivele refuzului.

14. La 1 octombrie 1992, competența de a se pronunța asupra suplimentelor de salariu în poliția locală a fost transferată prefecturilor (*lääninhallitus, länsstyrelsen*).

B. Procedura în fața prefecturii din Kuopio

15. La 19 martie 1993, reclamantii au depus o cerere pentru a obține compensarea prejudiciului pe care l-au suferit. Aceștia au invocat decizia pronunțată în cauza „Mäntyharju” menționată anterior, precum și principiul egalității astfel cum este prevăzut la art. 5 din Constituția în vigoare în acel moment (*Suomen hallitusmuoto, Regeringsform för Finland*; Legea nr. 94/1919).

16. Patru ani mai târziu, la 19 martie 1997, cererea acestora a fost respinsă de prefectura din Kuopio, cu următoarea motivare:

„Agenții publici din fostul serviciu de poliție din Sonkajärvi [...] au solicitat compensarea prejudiciului cauzat de mutarea serviciilor; în răspuns, direcția de poliție a provinciei, care a primit această solicitare, a depus anumite documente la departamentul de poliție din Ministerul de Interne. Prin scrisoarea din 25 martie 1991, ministerul menționat a recomandat Ministerului de Finanțe plata retroactivă – începând de la 1 noiembrie 1990 – a suplimentelor de salariu individuale către agenții publici transferați la Iisalmi în urma mutării.

Prin scrisoarea din 3 iulie 1991, [Ministerul de Finanțe] a informat Ministerul de Interne că nu putea aproba o asemenea solicitare.

Prin urmare, competența pentru a se pronunța în privința suplimentelor de salariu individuale a fost transferată prefecturilor. La 28 ianuarie 1993, cu ocazia unei întâlniri de negociere organizată de direcția de poliție a provinciei – la care reclamantii au fost reprezentați de domnul Lappalainen –, s-a menționat că erau în desfășurare negocieri cu privire la serviciul de poliție din Askola, în provincia Uusimaa, pentru o cauză asemănătoare. Întrucât [Ministerul Finanțelor], care beneficia de competență relevantă, s-a pronunțat deja în legătură cu cererile privind serviciul de poliție din Sonkajärvi, s-a hotărât, pentru echitate, ca decizia adoptată în provincia Uusimaa să fie luată și în provincia Kuopio dacă se depărta de opinia Ministerului de Finanțe. Prefectura din Uusimaa a respins cererea și această decizie a fost confirmată de Curtea Supremă. Niciun capăt de cerere nou nu a fost prezentat, nici în scrisoarea din 19 martie 1993 nici în cererea [suplimentară și] distinctă a domnului Pallonen din 17 august 1994, în sprijinul cererilor deja soluționate [de Ministerul de Finanțe].

Prefectura nu are cunoștință de nicio decizie favorabilă care să fi fost pronunțată în țară în domeniul compensării și într-o cauză echivalentă privind mutarea serviciilor de poliție ulterior deciziei menționate anterior [a Ministerului de Finanțe].

În 1990, anul includerii, direcția de poliție a provinciei nu avea competența să adopte angajamente obligatorii în domeniul compensării costurilor. Avizul direcțiunii a reieșit în mod clar din faptul că aceasta a susținut cererea.

Folosindu-și puterea discreționară și bazându-se pe decizia anterioară a autorității competente, prefectura consideră că această decizie are autoritatea de lucru judecat. De altminteri, subliniind principiile egalității și echității, prefectura se bazează, de asemenea, pe practica care prevalează în toată țara.”

17. În această perioadă, în decembrie 1996, unul dintre reclamantii a înaintat o plângere către Avocatul Poporului (*oikeuskansleri, justitiekanslern*). Prin decizia din 24 ianuarie 1997, acesta a atras atenția asupra faptului că persoanele în cauză nu au primit întotdeauna răspuns la cererea acestora.

b) Procedura în fața instanței administrative din Kuopio

18. La 25 aprilie 1997, reclamantii au declarat recurs la decizia prefecturii și au solicitat o audiență, considerând că aceasta le-ar permite să stabilească circumstanțele cauzei, în special existența unei promisiuni făcute de către direcția de poliție a provinciei. Instanța administrativă a provinciei (*lääninoikeus, länsrätten*) Kuopio a primit cu privire la recurs observații care proveneau de la direcția de poliție a provinciei și de la procurorul provincial (*lääninasiamies, länsombudet*), elemente pe care le-au comunicat reclamantilor pentru comentarii.

19. În hotărârea din 8 iunie 1998, instanța administrativă a provinciei a reținut următoarele:

„Rectificarea creșterilor salariale care afectează pensiile nu este de competența instanței administrative a provinciei.

Pentru a obține clarificări cu privire la această cauză, nu este necesar să se primească depozițiile orale ale părților privind promisiunile făcute de conducerea de poliție a provinciei, care ține de prefectura [Kuopio], cu privire la mutarea serviciilor de poliție sau privind felul în care cauza a fost tratată.

În scrisoarea din 25 martie 1991, Ministerul de Interne a propus Ministerului de Finanțe să încorporeze serviciul de poliție din Sonkajärvi în cel din Iisalmi începând cu 1 noiembrie 1990 [în realitate, Ministerul de Interne a recomandat plata de sume și nu mutarea] și să compenseze inconveniente cauzate de schimbarea locului de muncă prin intermediul unui supliment salarial lunar în valoare de 500 – 700 FIM, care să fie plătit retroactiv de la 1 noiembrie 1990. În scrisoarea din 3 iulie 1991, Ministerul de Finanțe a arătat că nu putea aproba o asemenea solicitare. Au avut loc negocieri, la 3 septembrie 1992, între departamentul de poliție din Ministerul de Interne și Asociația polițiștilor (Suomen Poliisiliitto ry) și, la 28 ianuarie 1993, între direcția de poliție a provinciei [...] și reprezentantul reclamanților.

În temeiul art. 9 § 2 din Decretul privind acordul colectiv care angajează răspunderea statului (astfel cum a fost modificat la 18 septembrie 1992), prefectura are competența să se pronunțe cu privire la suplimentele salariale în ceea ce privește [...] agenții poliției locale.

Trebuie considerat că prefectura a examinat argumentele prezentate de reclamanți [...] la 19 martie 1993 ca pe o cerere de revizuire, acțiune indicată la art. 84 din legea privind agenții publici. Dacă se ia ca punct de plecare decizia Ministerului de Finanțe din 3 iulie 1991, cererea de revizuire a fost prezentată în termenul prevăzut la art. 95 § 1 din legea menționată.

În 1990, direcția de poliție a provinciei [...] nu avea competența să adopte angajamente obligatorii în domeniul compensării. Puterea de a decide în acest domeniu aparținea atunci Ministerului de Finanțe care, în scrisoarea din 3 iulie 1991, a precizat că nu considera că putea să dea curs solicitării. Începând cu 1 octombrie 1992, prefectura are competența să se pronunțe cu privire la salarizare în poliția locală.

În decizia sa, care putea fi atacată cu recurs, prefectura s-a bazat pe decizia pronunțată de autoritatea competentă anterior și pe faptul că, după 3 iulie 1991, nu a fost acordată nicio compensație membrilor personalului în alte cauze în care a avut loc o mutare. Prin urmare, decizia prefecturii se bazează pe practica care prevala în acea perioadă în toată țara. În aceste condiții, nu trebuie să fie considerată ca nefiind rezonabilă. Cererea de revizuire urmează a fi respinsă.”

D. Procedura în fața instanței administrative de ultim grad de jurisdicție

20. La 7 iulie 1998, reclamanții au formulat un nou recurs, solicitând organizarea unei ședințe și subliniind că suplimente salariale similare au fost acordate agenților din alte servicii de poliție în situații echivalente. Aceștia se bazează în special pe o decizie a prefecturii din Carelia de Nord (*Pohjois-Karjala*) din 10 ianuarie 1997, în temeiul căreia unui polițist i s-a acordat un supliment salarial individual începând de la 1 decembrie 1996, în urma includerii serviciului de poliție din Valtimo în cel din Nurmes.

21. La 27 aprilie 2000, instanța administrativă de ultim grad de jurisdicție (*korkein hallinto-oikeus, högsta förvaltningsdomstolen*), după ce a primit observațiile direcției de poliție a provinciei și ale procurorului provincial și le-a comunicat reclamanților pentru comentarii, a confirmat decizia instanței inferioare. Aceasta a reținut următoarele:

Instanța a examinat cauza.

Promisiunile făcute de direcția de poliție a provinciei [...] în ceea ce privește compensarea cheltuielilor care rezultă din mutarea serviciilor nu prezintă interes juridic în speță. Prin urmare, desfășurarea unei ședințe era în mod evident inutilă. Prin urmare, Curte Supremă de Justiție respinge, în temeiul art. 38 § 1 din legea privind procedura judiciară în materie administrativă, cererea de ședință prezentată de [persoanele în cauză].

În scrisoarea din 19 martie 1993, [reclamanții] au solicitat compensarea – sub formă de suplimente salariale individuale – a cheltuielilor care decurg din mutarea serviciului de poliție al acestora. La 1 octombrie 1992, competența de a se pronunța cu privire la salariile din poliția locală a fost transferată prefecturilor în temeiul art. 9 § 2 din Decretul privind acordul colectiv care angajează răspunderea statului (astfel cum a fost modificat la 18 septembrie 1992).

[Reclamanții] nu au dreptul legal la suplimentul salarial individual în cauză. Prefectura din Kuopio nu și-a depășit marja de apreciere și decizia acesteia nu este contrară legii. Prin urmare, instanța hotărăște, având în vedere art. 7 § 1 din Legea privind procedura judiciară în materie administrativă, că nu este necesar să modifice concluzia formulată în decizia prefecturii și că decizia menționată este, prin urmare, definitivă.”

II. DREPTUL ȘI PRACTICA INTERNE RELEVANTE

A. Suplimentele salariale individuale

22. În ceea ce privește plata către un agent public a unei indemnizații pentru condiții climatice, directiva de aplicare a acordului colectiv, emisă la 26 aprilie 1988, prevede:

„Un agent public care lucra (înainte de 29 februarie 1988) într-o localitate care nu este reglementată de noul acord colectiv are dreptul la un supliment salarial individual [...] atâta timp cât lucrează în localitatea care îi dă dreptul la acest supliment. Dacă un agent public care are dreptul la un astfel de avantaj este însărcinat să își asume, temporar sau în calitate de înlocuitor, sarcinile unui agent public sau dacă locul său de muncă este transferat către o localitate în care vechea indemnizație de izolare geografică nu era plătită, persoana în cauză nu beneficiază de suplimentul salarial individual în timpul perioadei în care exercită sarcinile în cauză, deoarece, pentru a beneficia de un astfel de supliment trebuie să își îndeplinească toate sarcinile într-o localitate care dă dreptul la acest beneficiu.”

Reclamanții consideră că această directivă nu este relevantă în speță deoarece se referă numai la transferurile provizorii, în timp ce schimbarea locului lor de muncă avea un caracter permanent.

23. În cererea din 25 martie 1991, departamentul de poliție din cadrul Ministerului de Interne a invocat o cauză pe care o consideră asemănătoare în care Ministerul de Finanțe a aprobat, la 29 decembrie 1989, o cerere de supliment salarial individual în urma încorporării serviciului de poliție din Pertunmaa în cel din Mäntyharju (cauza „Mäntyharju”).

24. La 3 iulie 1991, Ministerul de Finanțe a respins o cerere de compensare a cheltuielilor de deplasare între domiciliu și locul de muncă care a fost depusă de un agent public al cărui loc de muncă a fost schimbat în urma încorporării serviciului de poliție din Askola în cel din Mäntsälä și Porvoo. Această decizie a fost confirmată de Prefectura din Uusimaa la 7 aprilie 1993, apoi de instanța administrativă de ultim grad de jurisdicție la 7 decembrie 1994.

25. Prin decizia din 10 ianuarie 1997, prefectura din Carelia de Nord a acordat unui polițist o indemnizație pentru condiții climatice de nivel 1, precum și un supliment salarial individual care compensa diferența între nivelul 2 (Valtimo) și nivelul 1 (Nurmes) din această indemnizație în urma încorporării serviciului de poliție din Valtimo în cel din Nurmes (cauza „Nurmes”).

B. Desfășurarea ședințelor de judecată

26. În temeiul art. 38 § 1 din Legea nr. 586/1996 privind procedura judiciară în materie administrativă (*hallintolainkäyttölaki, förvaltningsprocesslagen*), o ședință de judecată trebuie să aibă loc dacă un justițiabil o solicită. Cu toate acestea, instanța competentă poate să nu organizeze ședința atunci când acțiunea introdusă este considerată inadmisibilă sau este respinsă imediat sau, având în vedere natura cauzei sau alte circumstanțe, când o asemenea măsură este în mod evident inutilă.

27. Raportul explicativ al proiectului de lege (nr. 217/1995) privind procedura judiciară în materie administrativă examinează dreptul justițiabililor la o ședință de judecată având în vedere art. 6 din Convenție și posibilitatea instanțelor de a renunța să organizeze ședința în materie administrativă, astfel cum prevede art. 38 § 1 din lege, atunci când o asemenea procedură este în mod evident inutilă. Raportul arată că o ședință este folosită pentru a circumscrie litigiul și pentru a accelera soluționarea acestuia, însă, întrucât nu este întotdeauna de mare ajutor, trebuie să se asigure că organizarea unei ședințe nu afectează flexibilitatea și desfășurarea procedurii administrative. Este necesar să se adopte o asemenea măsură atunci când trebuie clarificate problemele în litigiu și atunci când aceasta este utilă pentru cauză.

III. DREPTUL ȘI PRACTICA INTERNAȚIONALE RELEVANTE

28. Dreptul și practica internațională pe baza cărora Curtea și-a bazat orientările în hotărârea *Pellegrin împotriva Franței* [(GC), nr. 28541/95, CEDO 1999-VIII] sunt prezentate la pct. 37-41 din hotărârea menționată.

29. Art. 47 din Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene (proclamată la 7 decembrie 2000), care se referă la dreptul la un recurs eficient și la un proces echitabil, prevede:

„Orice persoană ale cărei drepturi și libertăți garantate de dreptul Uniunii sunt încălcate are dreptul la o cale de atac eficientă în fața unei instanțe judecătorești, în conformitate cu condițiile stabilite de prezentul articol.

Orice persoană are dreptul la un proces echitabil, public și într-un termen rezonabil, în fața unei instanțe judecătorești independente și imparțiale, constituită în prealabil prin lege. Orice persoană are posibilitatea de a fi consiliată, apărută și reprezentată.

Asistența juridică gratuită se acordă celor care nu dispun de resurse suficiente, în măsura în care aceasta este necesară pentru a-i asigura accesul efectiv la justiție.”

30. Explicațiile privind Carta drepturilor fundamentale, stabilite inițial sub răspunderea Prezidiului Convenției care a redactat Carta și integrate în cele din urmă în Actul final al Tratatului de instituire a unei Constituții pentru Europa, nu au aceeași autoritate ca și Carta. Cu toate acestea, constituie o „unealtă prețioasă de interpretare destinată să clarifice dispozițiile Cartei”. Acestea sunt redactate după cum urmează (extras):

„Al doilea paragraf corespunde articolului 6 alineatul (1) din CEDO, cu următorul text:

„Orice persoană are dreptul la judecarea în mod echitabil, în mod public și într-un termen rezonabil a cauzei sale, de către o instanță independentă și imparțială, instituită de lege, care va hotărî fie asupra încălcării drepturilor și obligațiilor sale cu caracter civil, fie asupra temeiniciei oricărei acuzații în materie penală îndreptată împotriva sa. Hotărârea trebuie să fie pronunțată în mod public, dar accesul în sala de ședință poate fi interzis presei și publicului pe întreaga durată a procesului sau a unei părți a acestuia, în interesul moralității, al ordinii publice ori al securității naționale într-o societate democratică, atunci când interesele minorilor sau protecția vieții private a părților la proces o impun, sau în măsura considerată absolut necesară de către instanță, atunci când, în împrejurări speciale, publicitatea ar fi de natură să aducă atingere intereselor justiției.”

În dreptul Uniunii, dreptul de a se adresa unei instanțe nu se aplică numai pentru plângerile privind drepturile și obligațiile cu caracter civil. Aceasta este una dintre consecințele faptului că Uniunea este o comunitate de drept, după cum a constatat Curtea de Justiție în cauza 294/83, „Verzii”/Parlamentul European (hotărârea din 23 aprilie 1986, Rec., 1986, p. 1339). Cu toate acestea, cu excepția domeniului lor de aplicare, garanțiile oferite de CEDO se aplică în mod similar în Uniune.»”

Rezultă că art. 47, în cadrul dreptului Uniunii Europene, nu se limitează la drepturile și obligațiile cu caracter civil sau la cauzele penale în sensul art. 6 din Convenție. În această privință, Carta a codificat jurisprudența existentă a Curții de Justiție a Comunităților Europene (a se vedea *Marguerite Johnston împotriva Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, cauza 222/84, Rec., 1986, p. 1651, citată la pct. 60 infra).

ÎN DREPT

I. CU PRIVIRE LA PRETINSA ÎNCĂLCARE A ART. 6 § 1 DIN CONVENȚIE

31. Reclamanții se plâng, în temeiul articolului 6 § 1 din Convenție, de durată excesivă a procedurii privind condițiile lor de muncă în calitate de agenți publici și, de asemenea, de faptul că niciuna dintre instanțele naționale în cauză nu a ținut o ședință de judecată.

Dispoziția relevantă este formulată după cum urmează:

„Orice persoană are dreptul la judecarea cauzei sale în mod echitabil, public și în termen rezonabil, de către o instanță [...], care va hotărî [...] asupra încălcării drepturilor și obligațiilor sale cu caracter civil [...]”

A. Argumentele părților

1. Reclamanții

32. Reclamanții contestă argumentul Guvernului conform căruia art. 6 nu se aplică unora dintre ei în calitate de polițiști. Aceștia insistă asupra faptului că funcțiile și salariile lor nu au legătură cu exercitarea puterii publice. Ceea ce este în discuție este dreptul acestora la salariu, drept care ține de dreptul privat. Valoarea salariului lor este o problemă de ordin contractual reglementată de acordul colectiv dintre angajați și angajator. Reclamanții subliniază că nu se plâng de decizia de a transfera locul lor de muncă. Cauza nu se referă nici la utilizarea autorității publice, recrutare, carieră sau încetarea activității. Dimpotrivă, are legătură cu valoarea pensiilor lor.

33. Reclamanții estimează că procedura a început la 17 octombrie 1990, dată la care aceștia au depus cererea inițială. La 3 iulie 1991, Ministerul de Finanțe a pronunțat decizia. La 19 martie 1993, după aproape doi ani de negocieri fără rezultat cu statul, aceștia s-au adresat prefecturii. Procedurile pe lângă Ministerul de Interne și prefectură sunt importante deoarece constituie o etapă prealabilă indispensabilă pentru a obține o decizie în cauza lor. Reclamanții nu ar fi putut sesiza instanța administrativă a provinciei fără a obține anterior o decizie a prefecturii. Procedura s-a încheiat la 27 aprilie 2000. Reclamanții contestă argumentul guvernului conform căruia era obligatoriu să aștepte soluționarea cauzei „Askola” care, după părerea lor, nu este o cauză comparabilă cu a lor. Decizia pronunțată în cauza „Askola” a devenit definitivă la 7 decembrie 1994. Reclamanții au acționat cu celeritate. Cauza lor se referă la probleme de subzistență.

34. În cele din urmă, reclamanții susțin că ar fi trebuit să se organizeze o conferință pentru a obține declarațiile lor orale cu privire la circumstanțele speciale ale cauzei. Conducerea le-a promis o compensație. În fapt, art. 38 § 1 din Legea privind procedura judiciară în materie administrativă solicita ținerea unei ședințe de judecată atunci când aceasta nu este în mod evident inutilă.

2. Guvernul

35. Guvernul contestă aplicabilitatea art. 6 pe motiv că posturile reclamanților, cu excepția celui de asistent administrativ, ar implica o participare directă la exercitarea puterii publice și la funcțiile care urmăresc protejarea intereselor generale ale statului (în această privință, pct. 66 din hotărârea *Pellegrin*, citată anterior). Este mai puțin ușor să se stabilească dacă funcțiile asistentului administrativ implicau o participare indirectă. Cu toate acestea, guvernul face trimitere la raționamentul urmat în cauza *Verešová împotriva Slovaciei* [(decizie), nr. 70497/01, 1 februarie 2005) în care Curtea a hotărât că art. 6 nu era aplicabil unui jurist care lucra pentru poliție și a considerat că „ținând seama de natura funcțiilor și a responsabilităților pe care [poliția] le implică, funcția reclamantei [putea] fi considerată drept o participare directă la exercitarea puterii publice și la funcțiile care urmăresc protejarea intereselor generale ale statului”. În sensul art. 6, drepturile și obligațiile polițiștilor au o dimensiune clar „publică” și nu „civilă”. Faptul că interesele pecuniare ale reclamanților ar fi fost, conform acestora, în joc nu este suficient pentru a include acțiunile intentate în domeniul de aplicare al art. 6 deoarece «un contencios nu obține o natură „civilă” doar prin faptul că ridică [...] o problemă de ordin economic» (*Pierre-Bloch împotriva Franței*, hotărârea din 21 octombrie 1997, *Culegere de hotărâri și decizii* 1997-VI, p. 2223, pct. 51). Prin urmare, conform Guvernului, plângerile sunt incompatibile *ratione materiae* cu convenția.

36. De asemenea, Guvernul contestă aplicabilitatea motivului conform căruia nu există un drept legal la suplimentul salarial în cauză. Acordul colectiv și directiva de aplicare privind plata unui supliment salarial în locul vechii indemnizații de izolare geografică nu implică faptul că reclamanții aveau dreptul sau puteau să pretindă acest supliment. În această privință, plângerile reclamanților sunt, prin urmare, incompatibile *ratione materiae* cu convenția.

37. În cazul în care Curtea hotărăște altfel, Guvernul susține că, în orice caz, nu a fost încălcat art. 6 § 1 din Convenție. Acesta consideră că procedura a început la 25 aprilie 1997, dată

la care reclamanții au sesizat instanța administrativă a provinciei și s-a încheiat la 27 aprilie 2000, atunci când instanța administrativă de ultim grad de jurisdicție s-a pronunțat. Cauza reclamanților nu era complexă; prefectura a suspendat procedura pentru că, parțial, dorea să aștepte soluționarea cauzei „Askola” pentru a putea asigura personalului din diferite servicii de poliție un tratament asemănător, chiar dacă problema era deja soluționată în ceea ce îi privește pe reclamanți. Conform Guvernului, nu trebuie să se țină seama de faptul că examinarea cererii reclamanților a durat patru ani la prefectură, procedura în fața acesteia nefiind echivalentă cu o procedură judiciară și, prin urmare, nefiind relevantă în calcularea duratei. Cauza nu se referea la probleme de subzistență și, prin urmare, nu avea un caracter în mod special urgent nici pentru un asemenea motiv nici pentru altul. Între 3 iulie 1991 și 19 martie 1993, s-au depus eforturi pentru soluționarea cauzei prin intermediul negocierilor; în timpul acestora, reclamanții au fost informați că un supliment salarial le putea fi acordat numai dacă instanța administrativă de ultim grad de jurisdicție schimbă decizia instanței de grad inferior în cauza „Askola”.

38. În ceea ce privește lipsa ședinței, guvernul subliniază că instanța administrativă a provinciei a hotărât că faptele pe care reclamanții vroiau să le prezinte cu ocazia unei ședințe erau lipsite de relevanță pentru soluționarea cauzei și că s-a considerat de către instanța administrativă de ultim grad de jurisdicție că pretensele promisiuni ale conducerii de poliție a provinciei nu aveau temei juridic; cele două instanțe au considerat inutilă organizarea unei ședințe. Reclamanții au avut posibilitatea să prezinte observații scrise suplimentare. Problema ridicată era tehnică și se referea la examinarea de documente relevante. Toate punctele de fapt și de drept puteau fi soluționate în mod adecvat pe baza dosarului și a înscrisurilor părților. Audierea unuia sau altuia dintre reclamanți nu ar fi permis obținerea de informații suplimentare.

B. Motivarea Curții

1. Cu privire la aplicabilitatea articolului 6

39. Guvernul contestă aplicabilitatea art. 6 din două motive: consideră că nu era în prezența unui „drept” și că, dacă era vorba de un drept, acesta nu avea „un caracter civil”.

a) Cu privire la existența unui drept

40. Mai întâi, Curtea trebuie să stabilească dacă în cauză există un „drept”. Conform principiilor care rezultă din jurisprudența acesteia (a se vedea, în special, *Pudas împotriva Suediei*, hotărârea din 27 octombrie 1987, seria A, nr. 125-A, p. 14, pct. 31), o contestație privind „un drept” care poate fi recunoscută, cel puțin în mod credibil, în dreptul intern trebuie să fie reală și întemeiată; de asemenea, se poate referi atât la existența unui drept cât și la întinderea și modalitățile de exercitare ale acestuia; în cele din urmă, soluționarea procedurii trebuie să fie în mod direct determinantă pentru dreptul în cauză.

41. Curtea observă că nu este contestat faptul că a fost promisă o compensație reclamanților de către direcția de poliție a provinciei. Mai mult, dosarul arată că suplimentele salariale individuale au fost acordate în situații care nu erau complet diferite de cele ale reclamanților. De altminteri, instanțele naționale nu au respins cererile reclamanților ca fiind nefondate. Deși este adevărat că acestea au fost respinse, se poate considera că instanțele administrative au examinat cererea pe fond și, făcând aceasta, s-au pronunțat cu privire la contestația legată de drepturile reclamanților. Curtea consideră că, în aceste condiții, reclamanții pot solicita în mod credibil că au un drept (a se vedea, în special, *Neves e Silva împotriva Portugaliei*, hotărârea din 27 aprilie 1989, serie A, nr. 153-A, p. 14, pct. 37).

b) Cu privire la caracterul civil al dreptului

42. În continuare, Curtea trebuie să examineze argumentul Guvernului întemeiat pe hotărârea *Pellegrin*, conform căruia art. 6 nu se poate aplica aici deoarece contestațiile ridicate de agenți publici, precum polițiștii, în ceea ce privește condițiile acestora de muncă sunt excluse din domeniul său de aplicare. Prezenta cauză se referă la o procedură în cadrul căreia s-a urmărit dacă primii cinci reclamanți și Hannu Matti Lappalainen, funcționari, puteau solicita un supliment salarial. Pentru a soluționa această problemă, Curtea trebuie să amintească originea și temeiul cauzei *Pellegrin* și felul în care această jurisprudență a fost aplicată în practică în cauze ulterioare.

1. Rezumat al jurisprudenței

43. Înainte de hotărârea *Pellegrin* Curtea a declarat că toate contestațiile privind recrutarea, cariera și încetarea activității funcționarilor intrau, în general, în domeniul de aplicare al art. 6 § 1. Cu toate acestea, acest principiu general de excludere a fost limitat și explicat într-un număr de hotărâri. Astfel, în cauzele *Francesco Lombardo împotriva Italiei* (hotărârea din 26 noiembrie 1992, seria A, nr. 249-B, p. 26-27, pct. 17) și *Massa împotriva Italiei* (hotărârea din 24 august 1993, seria A, nr. 265-B, p. 20, pct. 26), Curtea a considerat că cererile reclamanților nu se refereau nici la „recrutarea” nici la „cariera” funcționarilor ci numai, în mod indirect, la „încetarea activității”, deoarece era vorba de cereri privind drepturi cu caracter pur pecuniar născute de lege după încetarea activităților. În aceste circumstanțe și ținând seama de faptul că statul italian nu folosea „prerogative discreționare” pentru a se achita de obligația sa de a plăti pensiile în cauză și că putea fi comparat cu un angajator care este parte într-un contract de muncă reglementat de dreptul privat, Curtea a considerat că revendicările reclamanților aveau „caracter civil” în sensul art. 6 § 1.

44. În schimb, în cauza *Neigel împotriva Franței* (hotărârea din 17 martie 1997, *Rec.* 1997-II, p. 411, pct. 44), Curtea a considerat că decizia contestată de reclamantă, anume refuzul de reangajare a acesteia pe postul din administrația publică pe care îl deținea, se referea la „recrutarea” sa, la „cariera” sa și la „încetarea activității” sale. În ceea ce privește cererea persoanei în cauză pentru plata salariului pe care l-ar fi primit dacă ar fi fost reangajată, nici aceasta nu făcea art. 6 § 1 aplicabil, plata unei indemnizații de acest fel de către instanța administrativă fiind „subordonată direct constatării prealabile a nelegalității refuzului de reangajare”. Prin urmare, Curtea a hotărât că această contestație nu se referea la un drept care are „caracter civil” în sensul art. 6 § 1.

45. În alte hotărâri, Curtea a hotărât că art. 6 § 1 se aplica atunci când revendicarea agentului se referea la un drept „pur patrimonial” – precum plata unui salariu (*De Santa împotriva Italiei*, *Lapalorcia împotriva Italiei* și *Abenavoli împotriva Italiei*, hotărâri din 2 septembrie 1997, *Rec.*, 1997-V, p. 1663, pct. 18, p. 1677, pct. 21, și, respectiv, p. 1690, pct. 16) – sau „în mod esențial patrimonial” (*Nicodemo împotriva Italiei*, hotărârea din 2 septembrie 1997, *Rec.*, 1997-V, p. 1703, pct. 18) și nu punea în discuție „în principal prerogative discreționare ale administrației” (*Benkessiouer împotriva Franței* și *Couez împotriva Franței*, hotărâri din 24 august 1998, *Rec.*, 1998-V, p. 2287-2288, pct. 29-30 și respectiv p. 2265, pct. 25, *Le Calvez împotriva Franței*, hotărârea din 29 iulie 1998, *Rec.*, 1998-V, p. 1900-1901, pct. 58, și *Cazenave de la Roche împotriva Franței*, hotărârea din 9 iunie 1998, *Rec.*, 1998-III, p. 1327, pct. 43).

46. Atunci când Curtea a fost chemată să lămurească situația în cauza *Pellegrin* (pct. 60 din hotărârea *Pellegrin*), a considerat că această jurisprudență implica pentru statele contractante un grad de incertitudine cu privire la întinderea obligațiilor acestora în temeiul art. 6 § 1 în cazul contestațiilor formulate de angajații din sectorul public cu privire la condițiile de muncă ale acestora. Curtea a dorit să pună capăt acestei incertitudini prin stabilirea unei interpretări autonome a noțiunii de „funcție publică” care să permită asigurarea unui tratament egal al agenților publici care ocupă funcții echivalente sau similare în statele părți la Convenție, independent de sistemul de angajare practicat pe plan național și indiferent care ar fi fost, în special, natura raportului juridic între agent și administrație.

47. În acest scop, Curtea a adoptat un criteriu funcțional întemeiat pe natura funcțiilor și responsabilităților exercitate de agent. Aceasta a stabilit că titularii posturilor care implică o misiune de interes general sau o participare la exercitarea puterii publice dețineau o parte din suveranitatea statului. Prin urmare, acesta avea un interes legitim să solicite acestor funcționari o legătură specială de încredere și loialitate. Dimpotrivă, pentru celelalte posturi, care nu prezentau această dimensiune de „administrație publică”, acest interes lipsea (Pellegrin, citată anterior, pct. 65). Prin urmare, Curtea a decis că în domeniul de aplicare al art. 6 § 1 nu intrau doar litigiile agenților publici a căror muncă era caracteristică activităților specifice administrației publice în măsura în care aceasta acționa ca deținătoare a puterii publice însărcinată cu apărarea intereselor generale ale statului sau ale altor colectivități publice. Un exemplu evident al unor astfel de activități era constituit de forțele armate și poliție (Pellegrin, citată anterior, pct. 66). Curtea a ajuns la concluzia că toate litigiile dintre administrație și agenții care ocupau funcții care implicau participarea la exercitarea puterii publice nu intrau în domeniul de aplicare al art. 6 § 1 (Pellegrin, citată anterior, pct. 67).

48. Curtea observă că hotărârea Pellegrin a fost redactată în mod categoric. În cazul în care postul în cauză aparținea categoriei vizate, toate litigiile erau excluse din domeniul de aplicare al art. 6, indiferent de natura acestora. Era prevăzută o singură excepție: litigiile în materie de pensii, în sine, țineau de domeniul art. 6 § 1 deoarece, de îndată ce agentul era admis pentru pensionare, legătura specială care îl unea cu administrația era ruptă; agentul se găsea atunci într-o situație asemănătoare cu cea a unui salariat de drept privat: legătura specială de încredere și loialitate cu statul a încetat să existe și agentul nu mai putea să dețină o parte din suveranitatea statului (Pellegrin, citată anterior, pct. 67).

49. Este importat de notat că a fost subliniat de către Curte că, aplicând acest criteriu funcțional, trebuia să rețină, conform obiectului și scopului Convenției, o interpretare restrictivă a excepțiilor la garanțiile oferite de art. 6 § 1 (*Pellegrin*, citată anterior, pct. 64-67). Era vorba de limitarea cazurilor în care agenții publici nu puteau beneficia de protecția concretă și efectivă care le este oferită [astfel cum aceasta a fost confirmată în hotărârea *Frydlender împotriva Franței* (GC), nr. 30979/96, pct. 40, CEDO 2000-VII].

2. Cu privire la oportunitatea unei evoluții a jurisprudenței

50. Hotărârea *Pellegrin*, ultimul element important din lanțul care constituie evoluția jurisprudenței, trebuia să furnizeze un concept operațional pe baza căruia să se verifice, după caz, dacă, ținând seama de natura funcțiilor și responsabilităților pe care le implică, munca unui reclamant implica o participare directă sau indirectă la exercitarea puterii publice și la funcțiile care urmăresc apărarea intereselor generale ale statului sau ale altor colectivități publice. În continuare, trebuia stabilit dacă reclamantul, în cadrul uneia dintre aceste categorii de posturi, ocupa funcții care pot fi considerate care ținând de exercitarea puterii publice, adică dacă poziția persoanei în cauză în ierarhia statului era suficient de importantă sau de înaltă pentru a putea spune că participa la exercitarea autorității de stat

51. Cu toate acestea, cazul din speță arată că aplicarea criteriului funcțional poate conduce, în sine, la anomalii. În perioada în cauză, reclamanții aparțineau de Ministerul de Interne. Cinci dintre aceștia erau polițiști, funcție care ilustrează în mod perfect activitățile specifice ale administrației publice astfel cum sunt definite mai sus. Munca acestora implica o participare directă la exercitarea puterii publice și a funcțiilor care urmăreau apărarea intereselor generale ale statului. În ceea ce privește funcțiile de asistent, acestea erau pur administrative, lipsite de competență decizională sau de exercitarea directă sau indirectă a puterii publice; prin urmare, acestea nu puteau fi diferențiate de cele ale oricărui alt asistent administrativ care lucrează în sectorul public sau în sectorul privat. După cum a fost arătat mai sus, hotărârea *Pellegrin* menționa în mod expres poliția ca exemplu evident de activități care țin de exercitarea puterii publice și sustrăgea astfel o întreagă categorie de persoane din domeniul de aplicare al art. 6. Dintr-o aplicare strictă a „abordării *Pellegrin*” ar rezulta că, în prezenta cauză, asistentul

administrativ beneficiază de garanțiile art. 6 § 1 în timp ce acest lucru nu este valabil pentru reclamantii polițiști, chiar dacă litigiul este identic pentru toate persoanele în cauză.

52. În plus, examinarea cauzelor soluționate după hotărârea Pellegrin arată că nu este ușor să se stabilească care sunt natura și statutul funcțiilor unui reclamant; de asemenea, categoria din care face parte acesta în cadrul funcției publice nu este întotdeauna ușor de stabilit pe baza rolului său efectiv. În anumite cazuri, gradul de apartenență la un anumit sector al funcției publice, care este suficient pentru a exclude aplicabilitatea art. 6 independent de natura responsabilităților persoanei în cauză, nu reiese în mod clar.

Astfel, în cauza *Kepka împotriva Poloniei* [(dec.), nr. 31439/96 și 35123/97, CEDO 2000-IX), Curtea a considerat că, deși reclamantul, declarat în incapacitate de a participa la lupta împotriva incendiilor, și-a desfășurat întreaga activitate ca profesor în corpul de pompieri, trebuie considerat că funcțiile sale, care implicau cercetări și acces la informații sensibile, țineau de domeniul apărării naționale – în care statul își exercită autoritatea suverană – și implicau o participare, chiar și indirectă, la executarea unei misiuni care urmărea apărarea intereselor generale ale statului (a se vedea, *a contrario*, *Frydlender împotriva Franței*, citată anterior, pct. 39). Prin urmare, art. 6 nu este aplicabil. Alt exemplu: în cauza *Kanaiev împotriva Rusiei* (nr. 43726/02, pct. 18, 27 iulie 2006), în care reclamantul era un ofițer activ în marina rusă, un căpitan de rangul trei care, în acest temei, „(deținea) o parte din suveranitatea statului”, Curtea a hotărât că art. 6 § 1 nu se aplica, chiar dacă litigiul se referea la neexecutarea unei hotărâri pronunțate în favoarea persoanei în cauză cu privire la cheltuielile de deplasare contestate. În decizia *Verešová împotriva Slovaciei* (citată anterior), Curtea a exclus aplicarea art. 6 § 1 în ceea ce privește un jurist care lucra pentru poliție, din cauza naturii funcțiilor și responsabilităților întregului serviciu de poliție, aparent fără să țină seama de rolul individual al reclamantului în cadrul organizației.

53. De altminteri, este în mod special frapant de constatat că, luată literal, „abordarea funcțională” implică excluderea aplicării art. 6 în litigii în care situația unui reclamant funcționar este asemănătoare cu cea a oricărui alt reclamant, adică în care conflictul care opune salariatul și angajatorul nu are legătură în mod special cu „legătura specială de încredere și loialitate”.

54. Cu toate acestea, caracterul determinant pentru funcția reclamantului, dar nu pentru natura litigiului, a fost confirmat în cauza *Martinie împotriva Franței* [(GC), nr. 58675/00, pct. 30, 12 aprilie 2006] în care Marea Cameră a hotărât că art. 6 § 1 era aplicabil, astfel cum a stabilit camera (decizia privind admisibilitatea din 13 ianuarie 2004) dar pentru un motiv diferit. În timp ce camera s-a bazat în principal pe natura litigiului dintre reclamant și stat – și anume obligația pentru persoanele în cauză de a rambursa plăți neautorizate – pentru a trage concluzia că obligațiile în litigiu aveau un caracter „civil” în sensul art. 6 § 1, cu aspectele de drept privat predominând în cauză, Marea Cameră a ținut seama de faptul că reclamantul era un funcționar care era contabil într-un liceu și nu participa la exercitarea puterii publice.

55. Curtea trebuie să concluzioneze că, astfel cum este aplicat în practică, criteriul funcțional nu a simplificat examinarea problemei privind aplicabilitatea art. 6 la procedurile în care un funcționar este parte și că, contrar celor intenționate, nu a adus mai multă certitudine în domeniu [a se vedea, *mutatis mutandis*, *Perez împotriva Franței* (GC), nr. 47287/99, pct. 55, CEDO 2004-I].

56. În acest context și pentru aceste motive, Curtea consideră că trebuie dezvoltat în continuare criteriul funcțional adoptat în cauza Pellegrin. Cu siguranță, este în interesul securității juridice, al previzibilității și al egalității în fața legii ca, în speță, Curtea să nu se îndepărteze fără un motiv întemeiat de precedentele sale; cu toate acestea, dacă aceasta nu reușește să mențină o abordare dinamică și evolutivă, o astfel de atitudine riscă să împiedice orice reformă sau îmbunătățire [a se vedea, *mutatis mutandis*, *Mamatkoulouov și Askarov împotriva Turciei* (GC), nr. 46827/99 și 46951/99, pct. 121, CEDO 2005-I].

57. Hotărârea Pellegrin trebuie să fie re poziționată în contextul jurisprudenței anterioare a Curții și să fie înțeleasă ca o primă distanțare de vechiul principiu al inaplicabilității art. 6 la funcția publică și un prim pas către aplicabilitatea parțială. Această hotărâre reflectă postulatul

de bază conform căruia anumiți agenți publici, din cauza funcțiilor lor, au o legătură specială de încredere și loialitate cu angajatorul acestora. Cu toate acestea, rezultă în mod clar din cauzele soluționate de atunci că, în numeroase state contractante, funcționarilor le este acordat accesul la o instanță, astfel încât aceștia pot prezenta revendicări privind salariul sau indemnizațiile, chiar și concedierea sau angajarea, în același fel ca și salariații din sectorul privat. În aceste condiții, sistemul național nu constată niciun conflict între interesele esențiale ale statului și dreptul individului la protecție. Într-adevăr, dacă nici convenția nici protocoalele acesteia nu garantează dreptul de acces la funcția publică, acest lucru nu înseamnă că, în alte privințe, funcționarii nu intră în domeniul de aplicare al Convenției (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Abdulaziz, Cabales și Balkandali*, hotărârea din 28 mai 1985, seria A, nr. 94, p. 31-32, pct. 60, și *Glasenapp împotriva Germaniei*, hotărârea din 28 august 1986, seria A, nr. 104, p. 26, pct. 49).

58. În plus, art. 1 și 14 din Convenție menționează că „orice persoană aflată sub jurisdicția” statelor membre trebuie să beneficieze, „fără nicio deosebire”, de drepturile și libertățile definite în Titlul I (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Engel și alții împotriva Țărilor de Jos*, hotărârea din 8 iunie 1976, seria A, nr. 22, p. 23, pct. 54). În general, garanțiile Convenției se aplică și funcționarilor (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Schmidt și Dahlström împotriva Suediei*, hotărârea din 6 februarie 1976, seria A, nr. 21, p. 15, pct. 33, *Engel și alții*, citată anterior, p. 23, pct. 54, *Glasenapp*, citată anterior, p. 26, pct. 49, și *Ahmed și alții împotriva Regatului Unit*, hotărârea din 2 septembrie 1998, *Rec.*, 1998-VI, p. 2378, pct. 56).

59. Urmând interpretarea restrictivă a criteriului funcțional preconizată de hotărârea *Pellegrin*, trebuie, prin urmare, să existe motive convingătoare pentru a elimina una sau alta dintre categoriile de reclamanți de sub protecția oferită de art. 6 § 1. În prezenta cauză în care reclamanții – polițiștii, precum și asistentul administrativ – aveau dreptul, în temeiul legislației naționale, să le fie examinate cererile de indemnizație de către o instanță, nu a fost prezentat niciun motiv legat de funcționarea efectivă a statului și nici de ordinea publică care să fie de natură să necesite eliminarea protecției oferite de Convenție împotriva unei proceduri inechitabile sau excesiv de lungi.

60. Privind în mod global către dreptul european, sursă de indicații importante [*Christine Goodwin împotriva Regatului Unit* (GC), nr. 28957/95, pct. 43-45, 92 și 100, CEDO 2002-VI, *Posti și Rahko împotriva Finlandei*, nr. 27824/95, pct. 54, CEDO 2002-VII, și *Mefstah și alții împotriva Franței* (GC), nr. 32911/96, 35237/97 și 34595/97, pct. 45, CEDO 2002-VII), Curtea arată că hotărârea *Pellegrin* se bazează pe categoriile de activități și pe posturile enumerate de Comisia Europeană și de Curtea de Justiție a Comunităților Europene privind derogarea de la principiul liberei circulații (*Pellegrin*, pct. 66). Cu toate acestea, Curtea arată că însăși Curtea de Justiție urmează o abordare mai largă în favoarea controlului jurisdicțional, după cum atestă hotărârea *Marguerite Johnston împotriva Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary* (cauza 222/84, *Rec.*, 1986, p. 1651, pct. 18). În această cauză, inițiată de o femeie polițist care se prevalează de Directiva 76/207 privind egalitatea de tratament între bărbați și femei, Curtea a avut următorul raționament:

„Controlul judecătoresc impus de [art. 6 din Directiva 73/207 a Consiliului] reflectă un principiu general de drept care se află la baza tradițiilor constituționale comune ale statelor membre. Acest principiu a fost, de asemenea, consacrat de articolele 6 și 13 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale din 4 noiembrie 1950. Astfel cum s-a recunoscut prin Declarația comună a Parlamentului European, a Consiliului și a Comisiei din 5 aprilie 1977 [...] și de jurisprudența Curții, în cadrul dreptului comunitar trebuie să se țină seama de principiile pe care se întemeiază această Convenție.”

Acest precedent, precum și altele, în domenii legate de dreptul comunitar, arată că în dreptul Uniunii Europene întinderea aplicabilității controlului judecătoresc este vastă. Atunci când un individ se poate prevala de un drept material garantat de dreptul comunitar, statutul său de deținător al puterii publice nu are ca efect inaplicabilitatea cerințelor controlului judecătoresc. De altminteri, făcând trimitere la art. 6 și 13 din Convenție, Curtea de Justiție a subliniat domeniul larg de aplicare al unui control judecătoresc efectiv (cauza *Marguerite Johnston*,

menționată, și cauza *Panayotova și alții împotriva Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie*, cauza C-327/02, Rec., 2004, p. I-11055, pct. 27), după cum face și Carte drepturilor fundamentale (pct. 29 și 30 *supra*).

61. Curtea recunoaște interesul pe care îl are statul de a limita accesul la o instanță pentru anumite categorii de salariați. De altminteri, este sarcina statelor contractante – în special a parlamentului național în cauză – și nu a Curții să identifice în mod expres sectoarele funcției publice care implică exercitarea de prerogative discreționare inerente suveranității statului și în care interesele individului trebuie să cedeze. Curtea își exercită controlul respectând principiul subsidiarității [*Z și alții împotriva Regatului Unit* (GC), nr. 29392/95, pct. 103, CEDO 2001-V]. Atunci când ordinea internă împiedică accesul la o instanță, Curtea verifică faptul ca litigiul să justifice o derogare de la garanțiile art. 6. Dacă nu este cazul, nu se ridică nicio problemă și art. 6 § 1 este aplicabil.

Cu toate acestea, trebuie subliniat că prezenta situație este diferită de cele în cauză în alte cauze care, datorită revendicărilor formulate, sunt considerate ca fiind în afara aspectelor civil și penal ale art. 6 § 1 din Convenție [privind calcularea valorii impozitului, a se vedea în special *Ferrazzini împotriva Italiei* (GC), nr. 44759/98, CEDO 2001-VII]; în ceea ce privește azilul, naționalitatea și șederea într-o țară, a se vedea *Maaouia împotriva Franței* [(GC), nr. 39652/98, CEDO 2000-X]; pentru soluționarea diferendelor electorale privind deputați, a se vedea *Pierre-Bloch*, citată anterior). Prin urmare, în speță raționamentul se limitează la situația funcționarilor.

62. În rezumat, pentru ca statul pârât să poată invoca în fața Curții statutul de funcționar al unui reclamant pentru a-l exclude de sub protecția oferită de art. 6, trebuie să fie îndeplinite două condiții. În primul rând, accesul la o instanță pentru postul sau categoria de salariați în cauză a fost exclus în mod expres de dreptul intern al statului în cauză. În al doilea rând, această derogare trebuie să se bazeze pe motive obiective legate de interesul statului. Faptul că persoana în cauză ține de un sector sau un serviciu care participă la exercitarea puterii publice nu este determinant în sine. Pentru ca excluderea să fie justificată, nu este suficient ca statul să demonstreze că funcționarul în cauză participă la exercitarea puterii publice sau că există – pentru a relua termenii folosiți de Curte în hotărârea Pellegrin – o „legătură specială de încredere și de loialitate” între persoana în cauză și statul angajator. De asemenea, trebuie ca statul să arate că obiectul litigiului este legat de exercitarea autorității de stat sau să pună la îndoială legătura specială menționată. Astfel, nimic nu justifică, în principiu eliminarea de la garanțiile art. 6 a conflictelor obișnuite de muncă – precum cele privind salariul, o indemnizație sau alte drepturi de acest fel – din cauza caracterului special al relației dintre funcționarul în cauză și statul respectiv. Într-adevăr, ar exista presupunerea că art. 6 se aplică și ar fi obligația statului pârât să demonstreze, în primul rând, că, conform dreptului național, un reclamant care este funcționar nu are dreptul de acces la o instanță și, în al doilea rând, că excluderea drepturilor garantate la art. 6 este întemeiată în ceea ce privește acest funcționar.

63. În speță, este clar că reclamantii aveau toți acces la instanță în temeiul dreptului național. Prin urmare, art. 6 § 1 este aplicabil.

64. Curtea observă că, prin concluzia sa privind aplicabilitatea art. 6, nu se aduce atingere răspunsului la problema privind cum diferitele garanții legate de acest articol (de exemplu, întinderea controlului cerut instanțelor naționale; a se vedea *Zumtobel împotriva Austriei*, hotărârea din 21 septembrie 1993, seria A, nr. 268 A, p. 14, pct. 32) trebuie să se aplice litigiilor privind funcționarii. În speță, Curtea are nevoie să examineze doar două dintre aceste garanții: cea referitoare la durata procedurii și cea legată de ținerea unei ședințe de judecată.

2. Cu privire la respectarea art. 6

a) Cu privire la durata procedurii

65. Curtea amintește că, în materie civilă, termenul rezonabil poate începe să curgă, în anumite cazuri, chiar și înainte de depunerea actului de deschidere a acțiunii în fața instanței

căreia reclamantul îi solicită să soluționeze contestația (*Golder împotriva Regatului Unit*, hotărârea din 21 februarie 1975, seria A, nr. 18, p. 15, pct. 32). Aceasta corespunde situației actualilor reclamanți care nu puteau sesiza instanța administrativă a provinciei atâta timp cât nu obțineau, cu privire la cererea lor de revizuire (pct. 19, supra), o decizie care să poată face obiectul unui recurs (a se vedea, *mutatis mutandis*, *König împotriva Germaniei*, hotărârea din 28 iunie 1978, seria A, nr. 27, p. 33, pct. 98, *Janssen împotriva Germaniei*, nr. 23959/94, pct. 40, 20 decembrie 2001, și *Hellborg împotriva Suediei*, nr. 47473/99, pct. 59, 28 februarie 2006).

66. Prin urmare, în speță, termenul rezonabil prevăzut la art. 6 § 1 a început să curgă în ziua în care reclamanții au sesizat prefectura, adică la 19 martie 1993 (a se vedea punctul anterior). Nu se contestă faptul că procedura s-a încheiat prin decizia instanței administrative de ultim grad de jurisdicție din 27 aprilie 2000. Prin urmare, procedura a durat mai mult de șapte ani.

67. Curtea apreciază caracterul rezonabil al duratei procedurii în funcție de circumstanțele cauzei și având în vedere criteriile consacrate de jurisprudența sa, în special complexitatea cauzei, comportamentul reclamanților și cel al autorităților competente. De asemenea, cu privire la acest ultim punct trebuie să se țină seama de miza litigiului pentru reclamanți [*Philis împotriva Greciei* (nr. 2), hotărârea din 27 iunie 1997, *Rec.*, 1997-IV, p. 1083, pct. 35].

68. Curtea convine împreună cu părțile că nu a fost o cauză complexă. Miza nu avea un caracter excepțional.

69. În ceea ce privește reclamanții, aceștia nu au avut un comportament care ar fi avut ca efect prelungirea procedurii. În ceea ce privește autoritățile, Curtea observă că prefectura a primit cererea reclamanților la 19 martie 1993. Aceasta a primit observații pe această temă, pe care le-a comunicat reclamanților pentru observații, și a pronunțat hotărârea la 19 martie 1997. Prin urmare, a avut nevoie de patru ani pentru a examina cauza. Acest interval nu se explică nici prin actele de procedură îndeplinite nici prin vreo necesitate de a aștepta decizia privind cauza „Askola”, care a devenit definitivă la 7 decembrie 1994.

70. În ceea ce privește procedurile în fața instanței administrative a provinciei și a instanței administrative de ultim grad de jurisdicție, Curtea constată că aceste două instanțe au avut nevoie în total de trei ani pentru a se pronunța. Curtea consideră că nu este nicio problemă cu instanțele în cauză.

71. În concluzie, Curtea trage concluzia că procedura desfășurată în fața prefecturii a avut întârzieri pentru care nu vede nicio explicație satisfăcătoare. Prin urmare, a fost încălcat art. 6 § 1 din Convenție ca urmare a duratei procedurii;

b) Cu privire la ținerea unei ședințe de judecată

72. Principiile aplicabile sunt prezentate în cauza *Jussila împotriva Finlandei* [(GC), nr. 73053/01, pct. 40-45].

73. În speță, obiectivul pe care îl urmăreau reclamanții prin solicitarea unei ședințe de judecată era să demonstreze că li s-a promis compensarea foloaselor nerealizate de către conducerea poliției. Instanțele administrative au hotărât că, având în vedere circumstanțele, o ședință de judecată era în mod evident inutilă deoarece pretinsa promisiune era lipsită de interes. Curtea consideră pertinent argumentul guvernului conform căruia toate punctele de fapt și de drept care puteau exista în această cauză puteau fi examinate și soluționate în mod adecvat pe baza înscrisurilor părților.

74. Curtea subliniază că, pe lângă faptul că reclamanților nu li s-a refuzat posibilitatea de a solicita organizarea unei ședințe, chiar dacă era sarcina instanțelor să hotărască dacă o asemenea măsură era necesară (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Martinie*, citată anterior, pct. 44) și că instanțele administrative și-au motivat decizia în acest sens. Întrucât reclamanții au avut de nenumărate ori ocazia să își prezinte argumentul în scris și să răspundă la concluziile părții adverse, Curtea consideră că cerințele de echitate au fost îndeplinite și că acestea nu implicau organizarea unei ședințe.

75. Prin urmare, nu a fost încălcat art. 6 § 1 din Convenție în ceea ce privește lipsa ședinței de judecată.

II. CU PRIVIRE LA PRETINSA ÎNCĂLCARE A ART. 13 DIN CONVENȚIE

76. Reclamanții se consideră victimele unei încălcări a art. 13 din Convenție, care prevede:

„Orice persoană ale cărei drepturi și libertăți recunoscute de [...] Convenție au fost încălcate, are dreptul să se adreseze efectiv unei instanțe naționale, chiar și atunci când încălcarea s-ar datora unor persoane care au acționat în exercitarea atribuțiilor lor oficiale.”

A. Argumentele părților

1. Reclamanții

77. Reclamanții susțin că durata excesivă a procedurii a făcut acțiunile lor inefficiente. Prin urmare, după părerea lor, sistemul căilor de atac nu a fost efectiv.

2. Guvernul

78. Guvernul consideră că, întrucât nu a avut loc o încălcare a art. 6, nu există o plângere credibilă din perspectiva art. 13. Pentru cazul în care Curtea hotărăște altfel, acesta afirmă că un astfel de capăt de cerere este lipsit de temei deoarece reclamanții au atacat decizia prefecturii la două nivele jurisdicționale diferite. În ceea ce privește durata procedurii, reclamanții au beneficiat de un recurs efectiv, după cum atestă faptul că unul dintre aceștia a sesizat cu succes Avocatul Poporului, care a atras atenția prefecturii asupra lentorii procedurii. De altminteri, Guvernul se bazează pe principiul conform căruia toate căile de atac oferite de dreptul intern pot îndeplini condițiile de la art. 13 chiar dacă niciuna dintre ele nu le îndeplinește în totalitate (a se vedea, de exemplu, *X împotriva Regatului Unit*, hotărârea din 5 noiembrie 1981, seria A, nr. 46, p. 26, pct. 60 ; *Van Droogenbroeck împotriva Belgiei*, hotărârea din 24 iunie 1982, seria A, nr. 50, p. 32, pct. 56, și *Leander împotriva Suediei*, hotărârea din 26 martie 1987, seria A, nr. 116, pct. 77 și 81-82). Mai mult, nu este nevoie ca „instanța” de care vorbește art. 13 să fie în mod obligatoriu o instituție judiciară.

B. Motivarea Curții

79. Conform interpretării Curții, reclamanții se plâng că, în temeiul art. 13, nu au avut niciun mijloc de a accelera procedura internă. Întrucât dreptul revendicat de către aceștia având în vedere convenția este dreptul „la judecarea cauzei [...] în mod echitabil”, garantat de art. 6 § 1, Curtea trebuie să stabilească întinderea obligației care revine statului pârât, în temeiul art. 13, de a oferi reclamanților dreptul „de a se adresa efectiv unei instanțe naționale”.

80. Astfel cum a menționat Curtea anterior, art. 13 din Convenție garantează existența în dreptul intern a unei căi de atac care să permită prevalarea de drepturile și libertățile din Convenție, astfel cum sunt consacrate în aceasta. Prin urmare, această dispoziție are drept consecință o cale de atac internă care permite examinarea conținutului unei „plângeri credibile” întemeiate pe Convenție și oferirea măsurilor de reparație corespunzătoare. Întinderea obligației care decurge din art. 13 pentru statele contractate variază în funcție de natura plângerii reclamantului. Cu toate acestea, calea de atac prevăzută la art. 13 trebuie să fie „efectivă” atât în practică, cât și în drept [a se vedea, în special, hotărârea *Kudla împotriva Poloniei* (GC), nr. 30210/96, pct. 157, CEDO 2000-XI].

81. Este sarcina Curții să stabilească dacă mijloacele de care reclamanții dispun în dreptul finlandez pentru a se plânga de durata procedurii urmate în cauza acestora erau „efective”, adică

chiar să împiedice apariția sau continuarea încălcării pretinse sau să se ofere persoanelor respective măsuri de reparație corespunzătoare pentru orice încălcare deja survenită.

82. În fapt, nu exista o cale de drept specifică care să permită reclamanților să denunțe durata procedurii pentru accelerarea rezolvării litigiului acestora. Curtea ia act de argumentul Guvernului conform căruia cererea formulată pe lângă Avocatul Poporului a avut ca efect grăbirea procedurii. Într-adevăr, rezultă că decizia pronunțată la 24 ianuarie 1997 de acesta din urmă a putut să aibă o influență asupra prefecturii, care s-a pronunțat în martie 1997. Cu toate acestea, în perioada în care Avocatul Poporului a luat măsuri, reclamanții așteptau o decizie de aproape patru ani. Curtea consideră că, chiar dacă este necesar să ia act de intervenția Avocatului Poporului și de efectul pozitiv al acesteia în speță, depunerea unei cereri pe lângă acesta nu răspunde criteriului „efectivității” în sensul art. 13. Guvernul a admis deja în trecut că, în dreptul finlandez, o simplă întârziere nu era în sine un motiv de indemnizație (*Kangasluoma împotriva Finlandei*, nr. 48339/99, pct. 43, 20 ianuarie 2004).

83. Prin urmare, Curtea consideră că a avut loc o încălcare a art. 13 din Convenție prin faptul că reclamanții nu au beneficiat de o cale de atac internă care le-ar fi permis să își exercite dreptul de a le fi judecată cauza într-un termen rezonabil, astfel cum garantează art. 6 § 1 din Convenție.

III. CU PRIVIRE LA PRETINSA ÎNCĂLCARE A ART. 1 DIN PROTOCOLUL NR. 1, COROBORAT CU ART. 14 DIN CONVENȚIE

84. Reclamanții pretind încălcarea art. 1 din Protocolul nr. 1, redactat după cum urmează:

„Orice persoană fizică sau juridică are dreptul la respectarea bunurilor sale. Nimeni nu poate fi lipsit de proprietatea sa decât pentru cauză de utilitate publică și în condițiile prevăzute de lege și principiile generale ale dreptului internațional.

Dispozițiile precedente nu aduc atingere dreptului Statelor de a adopta legile pe care le consideră necesare reglementării folosirii bunurilor conform interesului general sau pentru a asigura plata impozitelor ori a altor contribuții, sau a amenzilor.”

De asemenea, aceștia se plâng de încălcarea art. 14 din Convenție, formulat după cum urmează:

„Exercitarea drepturilor și libertăților recunoscute de [...] Convenție trebuie să fie asigurată, fără nicio deosebire bazată în special pe sex, rasă, culoare, limbă, religie, opinii politice sau orice alte opinii, origine națională sau socială, apartenență la o minoritate națională, avere, naștere sau orice altă situație.”

A. Argumentele părților

1. Reclamanții

85. Reclamanții afirmă că inițial aveau dreptul la o indemnizație de izolare geografică. Prin urmare, eliminarea acestuia a implicat o scădere a sumei pe care o puteau solicita funcționarii care lucrau în Sonkajärvi. Acestora din urmă li s-a acordat un supliment salarial individual care constituia o parte fixă din salariul lor și care compensa în mod expres scăderea în cauză. Această măsură era conformă cu practica administrației conform căreia un avantaj acordat trebuia să fie menținut, practică pusă în evidență de directiva ulterioară (publicată în 2003) privind aplicarea sistemului de salarizare. Această schimbare a avut loc înainte de înglobarea serviciilor, care a dus la pierderea unei părți din salariul acestora (și anume suplimentul individual). Reclamanții au obținut un drept cu caracter pecuniar pe care statul l-a retras prin decizie unilaterală.

86. Reclamanții adaugă faptul că atât cauza „Nurmes” cât și cauza lor sunt identice. În cauza respectivă un polițist a obținut o compensare pentru scăderea salariului său cauzată de includerea sa în serviciul de poliție din Nurmes (decizia prefecturii din Carelia de Nord), ceea ce

i-a permis să își păstreze nivelul de salarizare. În schimb, salariile reclamanților nu au fost menținute. Cauza „Askola” și cauza lor nu pot fi comparate deoarece polițiștii din Askola nu au primit nici indemnizație pentru izolare geografică sau pentru condiții climatice nici supliment salarial individual. De asemenea, reclamanții menționează cauza „Mäntyharju” în care funcționarii în cauză au obținut, după transferul acestora din Pertunmaa la Mäntyharju, o compensație pentru cheltuielile lor de deplasare între domiciliu și locul de muncă sub forma unui supliment salarial individual. În ceea ce îi privește, reclamanții nu au beneficiat de nicio compensație de acest tip.

87. Reclamanții resping directiva de aplicare menționată de Guvern (*supra*) pentru lipsă de relevanță. Aceștia explică că ei erau funcționari titulari care ocupau posturile în mod permanent, în timp ce directiva se aplică numai unui agent public însărcinat să își asume temporar sau în calitate de înlocuitor funcții diferite de funcțiile sale obișnuite.

88. Conform reclamanților, instanța administrativă de ultim grad de jurisdicție a indicat în mod clar, în hotărârea din 30 iunie 1994 privind brigadierul P.P.E. și pensia acestuia, că este justificată compensarea unei pierderi care decurge din înglobarea în cauză.

2. Guvernul

89. Guvernul consideră că, întrucât nu era vorba de un „drept” în sensul art. 6, nu era vorba nici de bunuri în sensul art. 1 din Protocolul nr. 1. Prin urmare, nici art. 1 din Protocolul nr. 1, nici art. 14 din Convenție nu se poate aplica în speță. Pentru cazul în care Curtea hotărăște altfel, Guvernul prezintă următoarele observații.

90. În ceea ce privește afirmația conform căreia reclamanții au făcut obiectul unui tratament diferit de cel rezervat altor membri ai personalului, Guvernul explică faptul că, în temeiul unui acord colectiv, funcționarii care munciau în Sonkajärvi puteau să solicite o indemnizație de izolare geografică. Ulterior, un nou acord colectiv (care a fost în vigoare până la 29 februarie 1992) a înlocuit această indemnizație cu o indemnizație pentru condiții climatice dar anumite localități – în special Sonkajärvi – au fost retrase de pe lista localităților care dădeau dreptul la acest avantaj. Eliminarea suplimentului salarial rezultă dintr-o dispoziție a directivei de aplicare a acordului colectiv care indica faptul că un astfel de supliment este plătit atâta timp cât persoana în cauză lucrează în localitatea care dă dreptul la acest avantaj dar că, dacă locul de muncă se schimbă, în mod provizoriu sau definitiv, plata suplimentului încetează. În ceea ce privește cauza „Nurmes”, în care un supliment salarial a fost acordat din cauza unei scăderi a baremului indemnizației pentru condiții climatice, aceasta și cauza reclamanților nu pot fi comparate. O poziție clar negativă cu privire la indemnizația pentru creșterea distanțelor domiciliu-loc de muncă a fost adoptată de Ministerul de Finanțe în cauzele „Sonkajärvi” și „Askola” (deciziile din 3 iulie 1991) și în procedurile judiciare ulterioare, care în cele două cazuri au condus la o decizie negativă a instanței administrative de ultim grad de jurisdicție. Ministerul de Interne a solicitat acordarea unui supliment salarial numai din cauza unei creșteri a costurilor cauzate pentru zece persoane – printre care și reclamanții – prin creșterea distanțelor și în baza poziției anterioare adoptate de Ministerul de Finanțe în cauza „Mäntyharju”. Prin urmare, Ministerul de Interne nu și-a bazat cererea pe pierderea suplimentului salarial în urma eliminării indemnizației pentru izolare geografică. În consecință, cauza reclamanților și cauza „Askola” sunt comparabile. În fapt, în încorporările serviciilor de poliție ulterioare datei de 3 iulie 1991, practica a constat în eliminarea compensației în cazurile asemănătoare cu cel al reclamanților.

91. Guvernul consideră că după transferul acestora, reclamanții – cu excepția lui Vilho Eskelinen, care deja locuia în zona Sonkajärvi – au cheltuit pentru deplasările lor între domiciliu și locul de muncă doar sume relativ modeste, deductibile din impozite. Mai mult, până în mai 1991 unii dintre aceștia au folosit pentru aceste drumuri vehicule ale poliției. Competența prefecturii de a se pronunța cu privire la salariile membrilor poliției locale implica prerogative discreționare exercitate după caz. Linia de conduită consta în aplicarea unei practici uniforme în cazurile similare.

92. Guvernul subliniază că, la 4 decembrie 1996, Ministerul de Interne a emis o directivă privind compensarea – prin plata unui supliment – a scăderilor salariale cauzate de schimbările legate de indemnizația pentru condiții climatice și de creșterea drumurilor între domiciliu și locul de muncă din cauza noii repartizări a serviciilor de poliție. Cu toate acestea, această directivă nu este retroactivă.

B. Motivarea Curții

93. Curtea consideră că reclamantii se plâng, în cadrul art. 1 din Protocolul nr. 1, separat sau coroborat cu art. 14, că autoritățile și instanțele naționale au aplicat greșit dreptul național prin respingerea cererii lor.

94. Aceasta subliniază că în Convenție nu se conferă dreptul de a primi în continuare un salariu cu o anumită valoare (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Kjartan Ásmundsson împotriva Islandei*, nr. 60669/00, pct. 39, CEDO 2004-IX). Nu este suficient ca un reclamant să se bazeze pe existența unei „contestatii reale” sau a unei „plângeri credibile” (pct. 37-38). O creanță poate fi considerată drept o „valoare patrimonială” în sensul art. 1 din Protocolul nr. 1 numai atunci când are o bază suficientă în dreptul intern, de exemplu atunci când este confirmată de o jurisprudență bine stabilită a instanțelor (*Kopecky împotriva Slovaciei*, hotărârea din 28 septembrie 2004, *Rec.*, 2004-IX, p. 144, pct. 45-52). În speță, rezultă din directiva de aplicare menționată anterior (*supra*, pct. 22) că reclamantii nu aveau speranța legitimă de a obține un supliment salarial individual în urma încorporării deoarece nu mai puteau solicita acest avantaj dacă locul lor de muncă era transferat în afara localității Sonkajärvi. De altminteri, dreptul intern nu acorda dreptul la compensarea cheltuielilor de deplasare între domiciliu și locul de muncă.

95. În ceea ce privește art. 14 din Convenție, acesta completează celelalte clauze normative ale Convenției și protocoalelor. Nu are o existență independentă deoarece este valabil numai pentru „exercitarea drepturilor și libertăților” pe care aceste clauze le garantează. Bineînțeles, poate fi luată în considerare chiar și fără o încălcare a cerințelor lor și, în această măsură, are o însemnătate autonomă, dar nu s-ar putea aplica dacă faptele în litigiu nu intră sub incidența cel puțin a uneia din clauzele respective [*Gaygusuz împotriva Austriei*, hotărârea din 16 septembrie 1996, *Rec.*, 1996-IV, p. 1141, pct. 36, și *Domalewski împotriva Poloniei* (dec.), nr. 34610/97, CEDO 1999-V]. În speță, nicio altă dispoziție a Convenției nu poate fi luată astfel în considerare.

96. În consecință, Curtea consideră că nu s-a încălcat art. 1 din Protocolul nr. 1, luat separat sau împreună cu art. 14 din Convenție.

IV. CU PRIVIRE LA APLICAREA ART. 41 DIN CONVENȚIE

97. Art. 41 din Convenție prevede:

„Dacă Curtea declară că a avut loc o încălcare a Convenției sau a protocoalelor sale și dacă dreptul intern al înaltei părți contractante nu permite decât o înlăturare incompletă a consecințelor acestei încălcări, Curtea acordă părții lezate, dacă este cazul, o reparație echitabilă.”

A. Prejudiciu

98. Reclamantii solicită, ca prejudiciu material, 117,73 EUR pentru fiecare lună începând cu 1 noiembrie 1990. Aceștia majorează această sumă cu o rată anuală a dobânzii de 10% aplicabilă începând cu prima zi a fiecărei luni. Mai jos, detalierea pretențiilor arată, pentru fiecare reclamant, numărul de luni cumulate la 30 septembrie 2006 (dată aleasă de reclamanti) și suma totală.

Vilho Eskelinen	191 luni	total: 22 486,42 EUR
Arto Huttunen	191 luni	total: 22 486,42 EUR
Markku Komulainen	191 luni	total: 22 486,42 EUR
Toivo Pallonen*)	26 luni	total: 3 060,98 EUR

Lea Ihatsu**) 116 luni total: 13 656,68 EUR

Succesiune pentru Hannu Lappalainen***)58 luni total: 6 828,34 EUR

*) la pensie începând cu 1 ianuarie 1993 – soluționarea cauzei ar putea avea incidență asupra valorii pensiei sale

**) și-a părăsit postul la 1 iulie 2000

***) decedat la 22 august 1995 – soluționarea cauzei ar putea avea incidență asupra valorii pensiei acordate văduvei sale.

99. Reclamanții solicită fiecare suma de 10 000 EUR, cu dobânda aferentă, cu titlu de prejudiciu moral pentru suferința și încercările pe care le-au suferit.

100. În ceea ce privește prejudiciul material, Guvernul subliniază că reclamanții solicită o indemnizație pentru două motive, care trebuie diferențiate: în primul rând, pierderea suplimentului salarial individual și, în al doilea rând, creșterea cheltuielilor de deplasare între domiciliu și locul de muncă. Sumele și dobânzile reclamate se bazează pe evaluări; sumele precise (care pot avea incidență, în special asupra pensiilor) trebuie să fie stabilite separat atunci când Curtea se pronunță pe fond, în acord cu părțile sau într-o hotărâre distinctă.

101. Fiind vorba de un prejudiciu moral, guvernul consideră că pretențiile au o valoare excesivă. O eventuală indemnizație în acest sens nu trebuie să depășească 1 000 EUR de persoană. În cea ce privește partea din cerere referitoare la dobânzi, aceasta trebuie să fie respinsă, conform Guvernului.

102. Curtea consideră că nu există nicio legătură de cauzalitate între încălcarea constatată cu privire la durata procedurii și prejudiciul material pretins. În consecință, nimic nu justifică acordarea unei sume cu acest titlu. În schimb, Curtea admite că reclamanții au suferit un prejudiciu moral – suferință și frustrare din cauza duratei excesive a procedurii – și că acest prejudiciu nu este compensat suficient prin constatarea încălcării. Pronunțându-se în echitate, aceasta acordă fiecăruia dintre reclamanți 2 500 EUR.

B. Cheltuieli de judecată

103. Reclamanții solicită următoarele sume: 1 622,11 EUR pentru cererea introdusă de Avocatul Poporului; 1 226,88 EUR pentru acțiunea în fața instanței administrative a provinciei; 1 688,57 EUR pentru acțiunea în fața instanței administrative de ultim grad de jurisdicție; 12 963,40 EUR pentru procedura întemeiată pe Convenție.

104. Guvernul consideră că toate costurile aferente cererii formulate de Avocatul Poporului nu trebuie să dea naștere unei indemnizații, exercitarea unei căi extraordinare nefiind o condiție prealabilă pentru a putea introduce o cerere în fața Curții; că rambursarea cheltuielilor făcute în cadrul procedurii interne nu trebuie să depășească 2 000 EUR [inclusiv taxa pe valoare adăugată (TVA)]; că rambursarea cheltuielilor făcute în cadrul procedurii formulate în baza Convenției nu trebuie să depășească 6 200 EUR.

105. Curtea amintește că acordă rambursarea numai pentru cheltuielile care au fost efectuate în mod real și necesar pentru prevenirea sau corectarea încălcării constatate și a căror valoare este rezonabilă (a se vedea, în special, *Hertel împotriva Elveției*, hotărârea din 25 august 1998, *Rec.*, 1998-VI, p. 2334, pct. 63)

Cu excepția plângerii la Avocatul Poporului, procedura națională în cauză nu este relevantă pentru soluționarea problemei dacă plângerea privind durata procedurii a fost epuizată. Prin urmare, pretențiile reclamanților pot fi admise numai în această limită, adică în limita sumei de 1 622,11 EUR.

Curtea consideră că toate cheltuielile legate de procedura în fața ei au fost în mod necesar efectuate pentru a îndrepta încălcarea constatată. Cu toate acestea, nu este necesar să acorde rambursarea integrală a acestora deoarece a respins parțial plângerile reclamanților. Având în vedere toate acestea, în special asistența juridică acordată de Consiliul Europei, Curtea acordă reclamanților 8 000 EUR (inclusiv TVA).

C. Dobânzi moratorii

106. Curtea consideră necesar ca rata dobânzilor moratorii să se întemeieze pe rata dobânzii facilității de împrumut marginal practică de Banca Centrală Europeană, majorată cu trei puncte procentuale.

PENTRU ACESTE MOTIVE, CURTEA,

1. Hotărâște, cu douăsprezece voturi la cinci, că art. 6 § 1 din Convenție este aplicabil în speță.

2. Hotărâște, cu paisprezece voturi la trei, că a fost încălcat art. 6 § 1 din Convenție ca urmare a duratei procedurii;

3. Hotărâște, în unanimitate, că nu a fost încălcat art. 6 § 1 din Convenție în ceea ce privește lipsa ședinței.

4. Hotărâște, cu cincisprezece voturi la două, că a fost încălcat art. 13 din Convenție;

5. Hotărâște, în unanimitate, că nu s-a încălcat art. 1 din Protocolul nr. 1, luat separat sau împreună cu art. 14 din Convenție;

6. Hotărâște, cu treisprezece voturi la patru,

a) că statul pârât trebuie să plătească, în termen de trei luni, următoarele sume:

I. 2 500 EUR (două mii cinci sute euro) fiecărui reclamant cu titlu de prejudiciu moral;

II. 9 622,11 EUR (nouă mii șase sute douăzeci și doi euro și unsprezece cenți) reclamanților cu titlu de cheltuieli de judecată;

III. orice sumă ce poate fi datorată cu titlu de impozit pentru aceste sume;

b) că, de la expirarea termenului menționat și până la efectuarea plății, aceste sume trebuie majorate cu o dobândă simplă, la o rată egală cu rata dobânzii facilității de împrumut marginal practică de Banca Centrală Europeană, aplicabilă pe parcursul acestei perioade și majorată cu trei puncte procentuale;

7. Respinge, în unanimitate, cererea de acordare a unei reparații echitabile pentru celelalte capete de cerere.

Redactată în limbile franceză și engleză, apoi comunicată în ședință publică la Palatul Drepturilor Omului, la Strasbourg, la 19 aprilie 2007.

Jean-Paul Costa
Erik Fribergh

Președinte
Grefier

În conformitate cu art. 45 § 2 din Convenție și cu art. 74 § 2 din regulament, următoarele opinii sunt anexate la prezenta hotărâre:

- opinia parțial separată a doamnei Jočienė;
- opinia separată a domnilor Costa, Wildhaber, Türmen, Borrego Borrego și a doamnei Jočienė.

J.-P.C.

E.F.

Opinie parțial separată
a doamnei judecător Jočienė
(Traducere)

Am votat împotriva aplicării art. 6 § 1 în speță și opinia mea în această privință se reflectă în opinia separată a judecătorilor Costa, Wildhaber, Türmen, Borrego Borrego și Jočienė.

În prezenta opinie, parțial separată, doresc să explic motivul esențial pentru care m-am pronunțat împotriva unei constatări a încălcării art. 6 § 1 din Convenție în ceea ce privește durata procedurii și împotriva unei constatări a încălcării art. 13. Mai mult, am votat împotriva acordării vreunei sume reclamanților în această cauză.

Principalul motiv al votului meu ține de faptul că art. 6 § 1 nu este aplicabil în cauză. În aceste condiții, după părerea mea, nu poate exista nicio încălcare a acestei dispoziții în ceea ce privește durata procedurii.

Aceeași concluzie se aplică în ceea ce privește art. 13. Cu privire, în special, la acest punct, aprob fără rezerve primul argument al guvernului finlandez, de la pct. 78 din hotărârea Marii Camere, care arată că atunci când nu a avut loc o încălcare a art. 6, nu există o plângere credibilă din perspectiva art. 13. Această din urmă dispoziție garantează existența în dreptul intern a unei căi de atac care să permită prevalarea de drepturile și libertățile din Convenție, astfel cum sunt consacrate în aceasta. Prin urmare, aceasta are drept consecință o cale de atac internă care permite examinarea conținutului unei „plângeri credibile” întemeiate pe Convenție și oferirea măsurilor de reparație corespunzătoare. După părerea mea, dacă această „plângere credibilă” în ceea ce privește convenția nu există în dreptul intern, nu se poate considera că art. 13 a fost încălcat.

În cele din urmă, nu pot aproba aplicarea art. 6 § 1 în speță și nici nu pot găsi vreo încălcare a Convenției. Din acest motiv m-am pronunțat împotriva acordării vreunei sume reclamanților.

Opinie separată comună a domnilor Costa, Wildhaber, Türmen, Borrego Borrego
și a doamnei Jočienė, judecători

1. Partea principală a acestei cauze se referă la aplicabilitatea art. 6 § 1 din Convenție la un litigiu între persoane care aparțin unui serviciu de poliție și angajatorul lor, statul. Acest litigiu se referă la refuzul de a li se plăti indemnizații legate de schimbarea locului lor de muncă; reclamanții erau polițiști, cu excepția unuia dintre ei care era asistent administrativ.

2. Contrar majorității colegilor noștri, considerăm că art. 6 § 1 nu se putea aplica în speță.

3. Raționamentul pe care ne-am bazat constă în urmărirea jurisprudenței *Pellegrin împotriva Franței* (GC) (nr. 28541/95, CEDO 1999 VIII, 8 decembrie 1999).

4. Prin această hotărâre foarte comentată și cunoscută, Curtea a dorit „să pună capăt incertitudinii care înconjoară aplicabilitatea garanțiilor art. 6 § 1 la litigiile dintre stat și agenții săi” (pct. 61). Pentru a face acest lucru, a abandonat criterii precum cel întemeiat pe natura patrimonială a litigiului, care „lasă locul, în ceea ce îl privește, unui grad de arbitrar” (pct. 60), în

favoarea unui „criteriu funcțional, întemeiat pe natura funcțiilor și responsabilităților exercitate de agent” (pct. 64). Reținând o interpretare restrictivă a excepțiilor la garanțiile oferite de art. 6 § 1, Curtea a decis că „în domeniul de aplicare al art. 6 § 1 nu intrau doar litigiile agenților publici a căror muncă era caracteristică activităților specifice administrației publice în măsura în care aceasta acționa ca deținătoarea puterii publice însărcinată cu apărarea intereselor generale ale statului sau ale altor colectivități publice. *Un exemplu evident al unor astfel de activități este constituit de forțele armate și poliție*” (s.n.) (pct. 66).

5. Este cunoscut faptul că, pentru a defini acest criteriu funcțional, Curtea s-a inspirat din doctrina Comisiei Europene și din jurisprudența Curții de Justiție a Comunităților Europene, menționate în *Pellegrin* la pct. 37 – 41. În această privință, nu suntem de acord cu majoritatea colegilor noștri atunci când, în prezenta cauză, invocă, la pct. 60, o „hotărâre de referință” a Curții de Justiție, cea pronunțată în cauza 222/84. Cu siguranță, este vorba de o hotărâre de referință, pronunțată cu privire la o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare, conform căreia controlul jurisdicțional este expresia unui principiu general de drept [această hotărâre a CJCE, *Marguerite Johnston*, este citată în opinia separată comună a domnului Costa, doamnei Tulkens, domnilor Fischbach, Casadevall și Maruste, judecători, în hotărârea *Athanassoglou și alții împotriva Elveției* (GC) nr. 27644/95, CEDO 2000-IV, din 6 aprilie 2000]. Dar domeniul său de aplicare este diferit de cel care este presupus în prezenta cauză. Într-adevăr, nu este vorba de a stabili dacă tot litigiul între stat și agenții săi intră în domeniul de aplicare al art. 6 din Convenție, ci doar de a afirma că în temeiul unui principiu general de drept orice act al puterii publice trebuie, în principiu, să poată face obiectul unui control privind legalitatea (precum recursul pentru abuz de putere în dreptul francez).

6. Oricum ar fi, nu vedem care necesitate, teoretică sau practică, ar obliga la abandonarea jurisprudenței *Pellegrin* în speță. De șapte ani aceasta a fost aplicată de către Curte, fără dificultăți reale și, după cum c-a așteptat și s-a dorit, nu a restrâns ci a extins aplicarea garanțiilor art. 6 § 1. Categoriile de agenți care nu beneficiază de aceste garanții, precum poliția, sunt limitate în raport cu toți agenții publici (pentru exemple, a se vedea pct. 52 din hotărâre). Certitudinea juridică a progresat, cu siguranță, dacă se compară cu situația anterioară hotărârii *Pellegrin*. În ceea ce privește argumentul întemeiat pe existența accesului la o instanță internă, acesta nu ne convinge. După cum arată în mod întemeiat art. 53 din Convenție, nimic nu interzice unei înalte părți contractante să recunoască în dreptul său libertăți sau garanții superioare celor conferite de Convenție; în plus, întrucât sistemele juridice variază de la un stat la altul, raționamentul din prezenta hotărâre riscă să aibă ca efect dependența aplicabilității art. 6 § 1 la litigiile dintre stat și agenții săi de accesul la o instanță pentru aceste litigii, astfel cum există sau nu conform dreptului național. Pe scurt, în locul unei „interpretări autonome” (de către Curte), pe care aceasta consideră important să o sublinieze, în scopul art. 6 § 1 (a se vedea hotărârea *Pellegrin*, pct. 63), prezenta hotărâre impune o interpretare dependentă și variabilă, ca să nu spunem aleatorie, adică arbitrară. Pentru noi este o involuție inoportună.

7. În concluzie, Curtea a răsturnat o jurisprudență bine stabilită. Cu siguranță, are dreptul să facă acest lucru (chiar dacă aceasta era relativ recentă). Dar, în general, Curtea procedează astfel atunci când există evoluții noi, atunci când apare o nevoie nouă. Nu este cazul aici. A renunța la un precedent solid, în astfel de condiții, creează o incertitudine juridică și, după părerea noastră, face dificil pentru state cunoașterea întinderii obligațiilor acestora.