

PELLEGRIN v. FRANCIJA

(Eur. Court H.R., 8.12.1999, no. 28541/95)

V zadevi Pellegrin proti Franciji je Evropsko sodišče za človekove pravice, oblikovano v skladu s 27. členom Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin ("Konvencija"), kot je spremenjena s Protokolom št. 11 in ustreznimi določili Procesnih pravil Sodišča 2, kot Veliki senat, ki so ga sestavljali naslednji sodniki:

ga. E. Palm, predsednica,
g. A. Pastor Ridruejo,
g. L. Ferrari Bravo,
g. L. Caflisch,
g. J.-P. Costa,
ga. F. Tulkens,
g. W. Fuhrmann,
g. K. Jungwiert,
g. M. Fischbach,
g. V. Butkevych,
g. J. Casadevall,
g. B. Zupančič,
ga. N. Vajić,
g. J. Hedigan,
ga. W. Thomassen,
g. T. Pantru,
g. K. Traja
in tudi
ga. M. de Boer-Buquicchio, namestnica vodje sodne pisarne,

je na nejavnih sejah dne 10. junija in 17. novembra 1999 izdalo naslednjo sodbo, ki je bila sprejeta na zadnji, zgoraj omenjeni datum.

****1** 1-2 Protokol št. 11 in poslovnik Sodišča sta pričela veljati 1. novembra 1998.

****2** Protokol št. 11 in poslovnik sodišča sta pričela veljati 1. novembra 1998.

POSTOPEK

1. Zadevo je predložila Sodišču Evropska komisija za človekove pravice ("Komisija") dne 9. decembra 1998 v roku treh mesecev, kot je to določeno v prejšnjem 1.odst.32.člena in 47.členu Konvencije. Zasnovana je na pritožbi (št. 28541/95) proti republiki Franciji, ki jo je dne 8. julija 1995 v skladu s prejšnjim 25. členom pri Komisiji vložil francoski državljani g. Gilles Pellegrin.

Predlog Komisije se je nanašal na prejšnja člena 44 in 48 ter na deklaracijo, s katero je Francija priznala obligatorno sodno pristojnost Sodišča (prejšnji člen 46). Namen predloga je bil doseči odločitev, ali dejstva te zadeve razkrivajo kršitev obveznosti tožene države iz 1. in 3.(a) in (b) odst. 66.člena Konvencije.

2. Dne 6. januarja 1999 je pritožnik izbral odvetnika za zastopanje (3.odst. 36.člena).

3. V skladu z določbami 4.odst. 5.člena Protokola št. 11 skupaj s 1.odst. 101.člena in 6.odst. 24.člena poslovnika so sodniki Velikega senata 14. januarja 1999 odločili, da bo o zadevi odločil Veliki senat Sodišča. Veliki senat so ex officio sestavljali naslednji člani: g. J.-P. Costa, sodnik, ki je bil izvoljen za Republiko Francijo (2.odst.27.člena Konvencije in 4.odst. 24.člena poslovnika), g. L. Wildhaber, predsednik Sodišča, ga. E. Palm, podpredsednica Sodišča, ter g. M. Fischbach, podpredsednik Sekcije (3.odst. 27.člena in 3.in5(a) .odst. 24.člena prslovnika). Ostali člani, ki so bili imenovani v Veliki senat, so bili: g. L. Ferrari Bravo, g. L. Caflisch, g. W. Fuhrmann, g. K. Jungwiert, g. J. Casadewall, g. B. Zupančič, ga. N. Vajić, g. J. Hedigan, ga. W. Thomassen, ga. M. Tsatsa-Nikolovska, g. T. Pantru, g.

E. Levits in g. Traja (3.odst. 24.člena poslovnika).

4. Na povabilo Sodišča (99.člen poslovnika je Komisija delegirala enega od svojih članov, g. J.-C. Geus-a, da je sodeloval v postopku pred Velikim senatom.

5. Vodja sodne pisarne je prejel vlogo pritožnika dne 7. aprila 1999 ter vlogo francoske Vlade ("Vlada") dne 16. aprila.

6. V skladu s sklepom predsednika je bil javni narok dne 10. junija 1999 v zgradbi Human Rights Building v Strasbourg.

Pred Sodišče so stopili:

(a) za Vlado

g. J.-F. Dobelle, namestnik direktorja Oddelka za pravne zadeve, Ministrstvo za zunanje zadeve, pooblaščenec;

g. P. Boussaroque, Urad za človekove pravice, Oddelek za pravne zadeve, Ministrstvo za zunanje zadeve, pravni svetovalec;

(b) za pritožnika

g. C. Pettiti, odvetnik;član pariške odvetniške zbornice

(c) za Komisijo

g. J.-C. Geus, delegat,

gdč. M.-T. Schoepfer, sekretarka Komisije

Sodišče je poslušalo izjave g. Geus-a, g. Pettiti-ja in g. Dobelle-ja.

7. G. Wildhaber-ja, ki se ni mogel udeležiti obravnave, je na mestu predsednika Velikega senata Sodišča nadomestila ga. Palm (10. člen poslovnika), njegovo mesto člana Velikega senata pa je zasedla ga. F. Tulkens, nadomestna sodnica (člen 24 5 (b) Pravilnika). G. Levitsa, ki se ravno tako ni mogel udeležiti obravnave, je nadomestil g. V. Butkevych, nadomestni sodnik (zgoraj omenjeni člen 24 5 (b) Pravilnika). Ga. Tsatsa-Nikolovsko, ki se ni mogla udeležiti seje z dne 17. novembra 1999, je nadomestil g. A. Pastor Ridruejo, nadomestni sodnik (zgoraj omenjeni 5(b) odst. 24.člena poslovnika).

O DEJSTVIH

I. Okoliščine zadeve

A. Relevantna dejstva

8. Do leta 1989 je bil pritožnik zaposlen v zasebnem sektorju in je delal večinoma kot upravljavski in računovodski svetovalec. Na osnovi poklicnih izkušenj, ki jih je na ta način pridobil, je zaprosil za službo, kjer bi delal za Francijo v okviru programa o prekomorskem sodelovanju.

9. Francosko Ministrstvo za sodelovanje in razvoj ga je najelo - s pogodbo, podpisano dne 13. marca 1989 - kot tehničnega svetovalca ministra za gospodarstvo, načrtovanje in trgovino Ekvatorialne Gvineje. Kot vodja projekta je bil odgovoren za sestavo proračuna državnih investicij za leto 1990 ter za sodelovanje v pripravi triletnega načrta in triletnega programa javnega investiranja v sodelovanju z gvinejskimi državnimi uslužbenci in mednarodnimi organizacijami.

10. Pogodba je določala, da mora biti pritožnik na razpolago Vladi Republike Ekvatorialne Gvineje za dve desetmesečni delovni obdobji, ki bi bili ločeni s časom za dopustom, izračunanim na podlagi petih dni dopusta za vsak mesec dela. Pogodba je določala tudi plačilne pogoje, za vse drugo pa se je sklicevala na pravila izdana v skladu z zakonom, sprejetim 13. julija 1972 (glej 36. odstavek spodaj).

11. Dne 9. januarja 1990, po številnih lokalnih sporih, so gvinejske oblasti pritožnika ponovno dale na razpolago francoskim oblastem. To je povzročilo prenehanje njegove pogodbe v času izteka njegovega dopusta (glej 31. odstavek spodaj).

12. Ministrstvo je nameravalo pritožniku ponuditi novo pogodbo, ko bi zaključil svoj dopust, in mu dodeliti dolžnosti v Gabonu. Da bi ustrezal, je moral zadostiti dvema vnaprej postavljenima pogojem, ki ju morajo izpolnjevati vsi prosilci za delovna mesta na področju sodelovanja: najprej morajo kandidate odobriti oblasti države, v kateri nameravajo službovati, nato pa morajo dobiti zdravniško potrdilo, da so primerni za prekomorsko službovanje.

13. Ker je odobritev gabonskih oblasti kasnila, je Ministrstvo za sodelovanje in razvoj - s pismom z dne 2. februarja 1990 - obvestilo pritožnika, da bo njegova pogodba prenehala veljati in da bo nato odpuščen z Ministrstva z dnem 15. marca 1990.

14. Gabonske oblasti so kasneje dale privoljenje za delovno mesto finančnega analitika na Ministrstvu za reformo javnega sektorja. Dne 7. februarja 1990 je Ministrstvo za sodelovanje in razvoj pismeno vzelo to odobritev na znanje in v skladu s tem razglasilo odločbo o prenehanju pogodbe, sprejeto dne 2. februarja, za nično. Pritožnik je bil takrat pozvan na obvezen zdravniški pregled, da bi se ugotovilo, ali je primeren za službovanje.

15. Dne 22. februarja 1990 je zdravnik, pristojen za medministrsko zdravniško službo, specialist za tropske bolezni, pregledal pritožnika in naročil dodatno psihiatrično poročilo. Na podlagi dobljenih rezultatov iz dodatnih diagnoz je zdravnik 15. marca 1990 ocenil, da je pritožnik trajno neprimeren za prekomorsko službovanje.

16. Dne 23. marca 1990 je Ministrstvo za sodelovanje in razvoj upoštevalo to mnenje in v skladu s tem obvestilo pritožnika, da bo njegovo ime odstranjeno s seznama uslužbencev Ministrstva dne 15. marca 1990.

B. Potek postopkov

17. Dne 16. maja 1990 je pritožnik vložil tožbo na Pariško upravno sodišče zaradi razveljavitve nezakonite odločbe z dne 23. 3. 1990.

18. Dne 9. novembra 1990 je Ministrstvo za sodelovanje in razvoj vložilo svoj odgovor. 19. Z vmesno sodbo je Pariško upravno sodišče dne 16. aprila 1992 zahtevalo zdravniško izvedeniško mnenje, da bi ugotovilo, ali je bil pritožnik marca 1990 glede na svoje zdravstveno stanje neprimeren za delo tehničnega svetovalca v okviru programa o prekomorskem sodelovanju.

20. Dne 21. novembra 1992 je zdravniški izvedenec predložil svoje poročilo, potem ko je izprašal pritožnika in opravil zdravniški, psihološki in nevropsihiatrični pregled dne 3. septembra 1992. Podal je mnenje, da je bila upravna reakcija Ministrstva za sodelovanje in razvoj pretirana in da pritožnik zaradi svojega zdravstvenega stanja ni postal neprimeren za nadaljnje opravljanje svojih dejavnosti po treh mesecih bolniškega dopusta, ko bi lahko stopil pred zdravniško komisijo.

21. Dne 22. decembra 1992 je pritožnik vložil odškodninski zahtevek, s katerim je skušal doseči odločbo, ki bi zavezala državo za plačilo dveh različnih vsot. Najprej je zahteval 550.000 francoskih frankov (FRF), za katere je smatral, da ustrezajo višini plače, ki bi jo prejel, če bi bil ostal na delovnem mestu. Nato pa je zahteval 550.000 FRF kot odškodnino za osebno, premoženjsko in nepremoženjsko, škodo, za katero je smatral, da jo je utrpel zaradi odpustitve z delovnega mesta.

22. Dne 4. januarja 1993 je Pariško upravno sodišče s sklepom odmerilo stroške zdravniškega izvedenca. Dne 1. marca 1993 je s sklepom popravilo pisarniško napako v izreku prvega sklepa..

23. Dne 8. marca 1993 je minister za sodelovanje in razvoj predložil svoje pripombe k zdravniškemu izvedeniškemu mnenju..

24. Dne 14. aprila 1993 je pritožnik vložil odgovor.

25. Dne 3. maja 1993 je minister za sodelovanje in razvoj predložil svoj odgovor na pritožnikov odškodninski zahtevek z dne 22. decembra 1992, v katerem jed spodbijal utemeljenost odškodninskega zahtevka.

26. Dne 14. septembra in 4. oktobra 1994 je minister za sodelovanje in razvoj vložil dodaten odgovor in nekaj dokumentov.

27. Dne 13. decembra 1994 je pritožnik vložil odgovor.

28. Dne 19. januarja 1995 je bil v zadevi razpisan narok. 9. januarja 1995 je bil pritožnik obveščen, da je bila zadeva preložena, datum naroka pa naj bi se določil kasneje.

29. Dne 11. in 18. januarja 1995 je minister za sodelovanje in razvoj predložil dodatne pripombe in številne dokumente.

30. Dne 16. februarja 1995 je pritožnik vložil odgovor.

31. S sodbo, ki je sledila naroku z dne 25. septembra 1997, je Pariško upravno sodišče 23. oktobra 1997 zavrnilo zahtevo pritožnika: tako po razveljavitvi odločitve o odvzemu delovnega mesta kot za odškodninski zahtevek. Vsebovala je zlasti:

"... Glede zahteve za razveljavitev odločitve ministra za sodelovanje z dne 23. marca 1990

Prvič: dokumenti v spis u kažejo, da je bila pogodba g. Pellegrina z državo, ki se je nanašala na delo udeleženca programa o sodelovanju v Ekvatorialni Gvineji, prekinjena, ko so ga gvinejske oblasti ponovno dale na razpolago Franciji. Čeprav je minister 7. februarja 1990 v pismu odločbo, objavljeno 2. februarja, s katero je naznanil, da bo njegovo ime odstranjeno s seznama uslužbencev Ministrstva dne 15. marca 1990, razglasil za nično, kar je storil z namenom, da bi podpisal novo pogodbo, ni nameraval ponovno aktivirati pogodbe, s katero so bile g. Pellegrinu določene dolžnosti v Ekvatorialni Gvineji, saj je bila ta pogodba samodejno prekinjena, ko ga je tuja država ponovno izročila na razpolago Franciji. Zato g. Pellegrin ni mogel utemeljeno dokazati tega, da je odločba z dne 23. marca 1990 nezakonito razveljavila odločbo z dne 7. februarja 1990.

Drugič: z odločitvijo, da se pritožnikovo ime odstrani s seznama uslužbencev Ministrstva dne 15. marca 1990, je minister zgolj izvajal posledice dejstva, da je pogodba, s katero so bile g. Pellegrinu določene dolžnosti v Ekvatorialni Gvineji, potekla na tisti dan, in dejstva, da ni bila podpisana nobena nova pogodba. Zato njegovi odločbi ni mogoče očitati nobene nezakonite retroaktivnosti..

Tretjič: zdravniško poročilo z dne 21. novembra 1992 kaže, da 23. marca 1990 g. Pellegrin ni zadovoljeval pogojev fizične pripravljenosti za prekomorsko službovanje. Zato ni mogel utemeljeno vztrajati, da je bila odločba z dne 23. marca 1990, ki navaja, ... da je mnenje o njegovi zdravstveni neustreznosti vzrok za zavrnitev nove pogodbe za delo na področju sodelovanja v Gabonu, neveljavno zaradi zmotne presoje dejstev..

Glede odškodninskega zahtevka

Iz zavrnitve argumentov g. Pellegrina, ki bi podprli njegovo zahtevo po razveljavitvi odločitve z dne 23. marca 1990, sledi, da se ni mogel opirati na kakršnokoli nezakonnost, za katero bi odgovarjala država. Zato je treba njegovo zahtevo, naj država povrne škodo, ki jo je povzročila odločba z dne 23. marca 1990, zavrniti.

32. Dne 16. januarja 1998 je pritožnik vložil pritožbo proti navedeni sodbi, ki jo je prejel 13. januarja, in podal svojo izjavo o vzrokih za pritožbo.

33. Dne 10. junija 1998 je minister za sodelovanje in razvoj vložil svoj odgovor. 30. junija 1998 je pritožnik vložil nadaljnjo vlogo.

35. Zadeva je sedaj v teku na Pariškem upravnem sodišču za pritožbe.

II. Ustrezna domača zakonodaja

Zakon št. 72-659 z dne 13. julija 1972 o položaju civilnega osebja pri kulturnem, znanstvenem in tehničnem sodelovanju na delovnih mestih v tujih državah.

36. Ustrezne določbe zakona, ki urejajo položaj civilnega osebja pri kulturnem, znanstvenem in tehničnem sodelovanju na delovnih mestih v tujih državah (na podlagi katerega sta bili 25. aprila 1978 razglašeni dva podzakonska akta) določajo:

1. del

"Civilno osebje, ki ga država imenuje za opravljanje dejavnosti na področju kulturnega, znanstvenega in tehničnega sodelovanja izven francoskega ozemlja v tujih državah, še posebej na osnovi sporazumov med Francijo in temi državami, urejajo določbe tega zakona.

3. del

Ne glede na določbe, ki urejajo izvajanje sodnih funkcij, bo osebje, na katerega se nanaša ta zakon, služilo, ko bo opravljalo svoje dejavnosti, pod oblastjo vlade tuje države ali organa, ki mu je bilo dodeljeno, pod pogoji, ki so navedeni v sporazumu med francosko vlado in tujimi oblastmi, ki se jih to tiče.

Vzdrževati bo moralo dostojnost in preudarnost, ki ustreza osebam, ki opravljajo svoje dejavnosti na ozemlju tuje države in naravi nalog javnih služb, ki jih izpolnjujejo ... Prepovedano jim je sodelovati pri kateremkoli dejanju ali dogodku, ki bi lahko škodilo Franciji, lokalnemu javnemu redu ali odnosom, ki jih Francija vzdržuje s tujimi državami.

V primeru, da se dolžnosti, ki so določene v prejšnjih dveh odstavkih, ne bi spoštovale, se lahko njihovo opravljanje dejavnosti nemudoma prekine, in sicer brez vnaprejšnjih formalnosti in brez kakršnegakoli vpliva na upravne postopke, ki bi jih lahko uvedli proti njim po njihovi vrnitvi v Francijo."

III. Primerjalno pravo: Javni uslužbenci v pravu EGS

"Svoboda gibanja delavcev in dostop do zaposlitve v javnih službah držav Članic. Delovanje Komisije glede uporabe 4. odstavka 48. člena Sporazuma EGS " (Poročilo Komisije Evropskih skupnosti objavljeno v OJEC št. C 72, 18. marca 1988)

37. 4. odstavek 48. člena Sporazuma z dne 25. marca 1957, ki je osnoval Evropsko gospodarsko skupnost ("Sporazum EGS") ureja omejevanje načela svobode gibanja za delavce znotraj Skupnosti glede na "zaposlitve v javnih službah".

Sodišče Evropskih skupnosti je razvilo restriktivno interpretacijo tega omejevanja. V svoji sodbi z dne 17. decembra 1980 v zadevi Komisija proti Belgiji (C.-149/79, ECR 3881) je odločilo, da se omejevanje tiče samo delovnih mest, ki vključujejo neposredno in posredno sodelovanje v izvajanju javnih pooblastil, in v izvajanju dolžnosti, določenih za varovanje splošnih interesov države ali drugih javnih skupnosti, in ki predpostavljajo pri njihovih izvajalcih obstoj posebnega odnosa solidarnosti z državo, kakor tudi vzajemnost pravic in dolžnosti, ki so temelj državljske vezi..

Evropska komisija, ki ji je bila s Sporazumom EGS določena odgovornost za zagotavljanje pravilnega izvajanja pravil Skupnosti, je ugotovila, da veliko število delovnih mest, ki bi jih lahko zajelo omejevanje v resnici niso v nobeni zvezi z opravljanjem javnih pooblastil in varovanje splošnih interesov države.⁴⁰ V poročilu z dne 18. marca 1988 si je določila nalogo, da posamično navede tiste dejavnosti, ki jih pokriva omejevanje, in tiste, ki jih ne. In tako sta uvedeni dve ločeni kategoriji glede na to, ali vključujejo ali ne »neposredno ali posredno sodelovanje v izvajanju javnih pooblastil, in funkcij, ki so določene za varovanje splošnih interesov države«. Te kategorije so bile definirane kot sledi:

»Izvetje določenih dejavnosti v državnih javnih službah (od svobode gibanja delavcev)

Na osnovi obstoječe prakse Sodišča in upoštevajoč sedanje pogoje za ustanovitev enotnega trga Komisija meni, da omejevanje v 4. odstavku 48. člena pokriva določene funkcije države in podobnih organov, kot so oborožene sile, policija in ostale sile za vzdrževanje reda, sodstvo, davčne oblasti in diplomatska telesa. Omejevanje zajema tudi delovna mesta v državnih ministrstvih, regionalnih vladnih oblasteh, lokalnih oblasteh in ostalih podobnih telesih, centralnih bankah in ostalih javnih organih, kjer dolžnosti delovnega mesta vključujejo izvajanje državne oblasti, kot so priprava pravnih aktov, izvajanje takšnih aktov, nadzorovanje njihovega uporabljanja in nadzora podrejenih organov.

Dejavnosti, ki se jih tiče delovanje v javnih službah

Komisija smatra, da so funkcije, ki so vključene v določene oblike javnih zaposlitev, v večini primerov dovolj oddaljene od določenih dejavnosti javnih služb, kot jih je definiralo Sodišče, in bodo zato samo v redkih primerih pokrite z izjemo v 4. odstavku 48. člena Sporazuma.

Komisija zato predlaga izvajanje takih dejavnosti na naslednjih področjih po prednostnem vrstnem redu::

- organi zadolženi za nudenje komercialnih uslug (npr. javni promet, dobava električne energije in plina, letalske in ladijske družbe, pošte in telekomunikacije, radijske in televizijske družbe),
- javne službe za varovanje zdravja,
- poučevanje v državnih izobraževalnih ustanovah,
- raziskovanje v nevojaške namene v javnih ustanovah.

Vsaka od teh dejavnosti obstaja tudi v zasebnem sektorju, na katerega se 4. odstavek 48. člena ne nanaša, lahko se torej opravlja v javnem sektorju brez postavljanja pogoja državljanstva ...«

Za to drugo kategorijo je Komisija pustila o državam, ki so članice Evropske gospodarske skupnosti, možnost dokazati, da dolžnosti določenega delovnega mesta vključujejo značilne dejavnosti javnih služb; kar bi izjemoma upravičilo omejevanje.

Sodna praksa sodišča ES

41. Sodišče je uveljavilo in razvilo ta načela v velikem številu sodb. V svoji sodbi z dne 2. julija v zadevi Evropska komisija proti Velikemu vojvodstvu Luxemburg (C-473/93, ECR I-3248) je navedlo:

"§ 27 ... da bi se določilo, ali delovna mesta spadajo v okvir 4. odstavka 48. člena Sporazuma, je treba ugotoviti, ali so ta delovna mesta, značilna za določene dejavnosti javnih služb v koliko izvajajo javna pooblastila, in imajo dolžnost varovati splošne interese države ali drugih javnih skupnosti. Zato mora biti kriterij uporabljanja 4. odstavka 48. člena Sporazuma funkcionalen in mora vzeti v obzir naravo nalog in odgovornosti, ki spadajo k delovnemu mestu, da bi se zagotovilo, da učinkovitost in obseg Sporazuma o svobodi gibanja delavcev in enakopravno obravnavanje državljanov vseh držav članic ne bi bila omejena z interpretacijami koncepta javnih služb, ki temeljijo samo na domači zakonodaji in ki

bi ovirale uporabljanja pravil Skupnosti (sodba v Zadevi 307/84 Komisija proti Franciji (1986) ECR 1725, 12. odstavek)."

...

§ 31 ... Večina delovnih mest na področju raziskovanja, zdravstva, kopenskega prometa, pošt in telekomunikacij ter na področju dobave vode, plina in električne energije je ločenih od specifičnih dejavnosti javne uprave, ker ne vključujejo neposrednega ali posrednega sodelovanja v izvajanju javnih pooblastil in funkcij, ki so namenjene varovanju splošnih interesov države ali drugih javnih skupnosti (kar zadeva področje zdravstva, glej zlasti sodbo v Zadevi 307/84 Komisija proti Franciji, kar zadeva raziskovanje v civilne namene pa sodbo v Zadevi 225/85 Komisija proti Italiji (1987) ECR 2625).

...

§ 33 ... Sodišče je že opozorilo, da izredno strogi pogoji, ki jih morajo izpolnjevati delovna mesta, zato da bi spadala pod izjemo, navedeno v 4. odstavku 48. člena Sporazuma, niso izpolnjeni v zadevi učitelja pripravnika (sodba v Zadevi 66/85 Lawrie-Blum (1986) ECR 2121, 28. odstavek), v zadevi lektorjev za tuje jezike (sodba v Zadevi 33/88 Allu and Coonan (1989) ECR 1591, 9. odstavek) ali v zadevi srednješolskih učiteljev (sodba v Zadevi C-4/91 Bleis (1991) ECR I-5627, 7. odstavek).

§ 34 Enaka ugotovitev iz istih razlogov velja tudi za osnovnošolske učitelje..."

POSTOPEK PREK KOMISIJO

42. G. Pellegrin se je obrnil na Komisijo 8. julija 1995. Pritožil se je, da njegova zadeva ni bila obravnavana v razumnem času, kot ga zahteva 1.odst. 6.člena Konvencije. Ravno tako se je skliceval na 3. in 13. člen.

43. Dne 21. maja 1997 je Komisija razglasila pritožbo (št. 28541/95) za delno sprejemljivo. V svojem poročilu z dne 17. septembra 1998 (prejšnji 31. člen Konvencije) je odločila, da je šlo za kršitev člena 1.odst.6.člena (osemnajst glasov proti štirinajstim). Celotno besedilo odločitve Komisije in treh ločenih mnenj, ki jih vsebuje poročilo, je priloženo kot dodatek k tej sodbi.

ZAKLJUČNA IZVAJANJA PRED SODIŠČEM

44. V svoji vlogi je Vlada najprej predlagala Sodišču, naj se pritožba, ki jo je vložil g. Pellegrin, zavrže, ker je nezdržljiva *ratione materiae* z določbami Konvencije. Podrejeno pa Vlada vprašanje o upravičenosti dolžine postopkov prepušča v presojo Sodišču.

45. Pritožnik je zaprosil Sodišče, naj ugotovi kršitev člena 1.odst.6.člena in naj mu zagotovi le pravično zadoščenje.

GLEDE PRAVA

Domnevna kršitev člena 6 § 1 Konvencije

Pritožnik se je pritožil zaradi dolžine postopkov, ki so v teku na Pariškem upravnem sodišču za pritožbe. Skliceval se je na člen 1.odst.6.člena Konvencije, ki določa:

"Vsakdo ima pravico, da o njegovih civilnih pravicah in obveznostih...v razumnem roku odloča...sodišče..."

47. Sodišče mora določiti, ali ta člen velja za dano zadevo. Pritožnik in Komisija sta trdila, da velja; Vlada je trdila, da ne velja.

A. Navedbe strank pred sodiščem

1. Pritožnik

48. Pritožnik je trdil, da je bil njegov status pogodbeno in ne redno zaposlenega uslužbenca državnih služb bolj podoben statusu zaposlenega po pravilih zasebnega prava, kot statusu državnega uslužbenca. Dejstvo, da je bilo v primeru spora pristojno upravno sodišče (tako kot glede državnih uslužbencev), mu samo po sebi ni podelilo statusa, ki bi bil lahko izenačen s statusom državnih uslužbencev. Sodna praksa sodišča o državnih uslužbencih zato v njegovi zadevi naj ne bi bila primerna. .

49. Če bi ga Sodišče kljub temu izenačilo z državnim uslužbencem in se oprlo na svojo prakso, pritožnik meni, da spor, ki je predmet razprave, ne zadeva njegove zaposlitve, njegove kariere ali prekinitve njegove zaposlitve v državni službi. Zatrnil je, da predmet spora ni v tem da bi se ponovno zaposlil v ustanovi, ki ga je odpustila, ampak v tem, da bi dosegel, odločitev sodišča, da je bila odločba o odpustitvi nezakonita, z enim samim namenom, da bi dobil odškodnino za škodo, ki jo je ta odločba povzročila.

50. Pritožnik je bil mnenja, da je zato šlo izključno za "ekonomski" namen, namrečda dobi plačilo odškodnine, prvičza plačilo, ki bi ga dobil, če bi ostal na delovnem mestu, in drugičza osebno, premoženjsko in nepremoženjsko, škodo, za katero je menil, da jo je utrpel zaradi odpustitve. Skliceval se je na sodbo Le Calvez proti Franciji z dne 29. julija 1998 (Poročila o sodbah in sklepih 1998-V, stran 1900-01, § 58) in trdil, da so njegova "sredstva za življenje" prizadeta, ker ga je odločba o odpustitvi prikrajšala za mesečno plačo, ki je bila njegov edini dohodek.

51. Pritožnik je nadalje trdil, da dolžnosti, ki jih je opravljal v Ekvatorialni Gvineji, niso vključevale izvajanja javnih pooblastil, saj jih je lahko opravljal zasebni svetovalec. Namen rekrutiranja udeležencev v program o sodelovanju, ki so ga plačale francoske upravne oblasti, je bil priskrbeti finančno pomočdržavi gostiteljici, tako da je dala brezplačno na razpolago izkušeno osebo.

2. Vlada

52. Vlada je trdila, da bi status pritožnika kot pogodbeno zaposlenega uslužbenca državne službe lahko izenačila s statusom državnega uslužbenca. Prvīčpogodba ni igrala velike vloge v odnosu med prizadetim zaposlenim in upravno oblastjo, ki ga je zaposlila; njeno podpisovanje ni bilo rezultat pogajanj med strankama o pogojih opravljanja službe zaposlenega, ampak zgolj dokaz soglasja na obeh straneh, ki ima za posledico uporabo obstoječih zakonskih in podzakonskih statusnih določb.. (določenih v dani zadevi z Zakonom z dne 13. julija 1972 in njegovimi podzakonskimi odredbami). Drugič; pogoji opravljanja dejavnosti pogodbeno zaposlenih, prekinitev njihovega službovanja in njihovo plačevanje so zelo podobni tistim, ki veljajo za državne uslužbence, saj so bili tako kot ti pogoji določeni z omejitvami javnih služb. In nazadnje; v primeru spora so pristojna upravna sodišča, ki uporabljajo pravila, ki so –razveljavljajočona, ki veljajo za druge upravne pogodbe, podobna tistim, ki veljajo za državne uslužbence.

53. Vlada je iz tega potegnila sklep, da je treba upoštevati sodno prakso Sodišča o državnih uslužbencih.. Sklicevali so se na sodbo Fusco proti Italiji z dne 2. septembra 1997 (Poročila 1997-V, stran 1732, § 20) in trdili, da se spor nedvomno tiče prenehanja zaposlitve pritožnika v državni službi. Na začetku se je omejil na vložitev tožbe za razveljavitev odločbe o odpustitvi. Šele dve leti in pol kasneje je dodal tej tožbi odškodninski zahtevek.

54. Razen tega, meni vlada, je bilo plačilo te odškodnine odvisno od predhodne ugotovitve nezakonitosti odločbe o odpustitvi. Kot je Sodišče razsodilo v svoji sodbi Neigel proti Franciji z dne 17. marca 1997 (Poročila 1997-II, stran 411, § 44), v takšni zadevi v sporu ne gre za "izključno ali bistveno ekonomski" problem.

55. Vlada je nadalje trdila, da je bila izpodbijana odločba izdana pod pogoji, ki razveljavljajo splošno pravno ureditev (a contrario, sodba Francesco Lombardo proti Italiji z dne 26. novembra, Serija A Št. 249-B, PP. 26-27, § 17). Država, kateri je bil pritožnik dodeljen, se je okoristila s svojo pravico, da

kadarkoli se ji zdi primerno, da pritožnika zopet na razpolago francoskim oblastem, ki niso imele druge možnosti, kot da sprejmejo to odločitev. To je samodejno povzročilo enostransko prekinitev pogodbe.

56. Ti izzzvzetje iz splošne pravne ureditve, po mnenju vlade, izhajajo iz narave diplomatskih dolžnosti, ki so bile zaupane pritožniku, in so od njega zahtevale, da sodeluje v obeh državah pri izvajanju funkcij, ki zadevajo državno suverenost in jih zato upravne oblasti ne bi mogle delegirati. Kot uslužbenec Ministrstva za sodelovanje in razvoj, ki se ukvarja s programom o sodelovanju, je pritožnik sodeloval pri državni misiji francoske države kot tehnični svetovalec na Ministrstvu za gospodarstvo, načrtovanje in trgovino Ekvatorialne Gvineje, sodeloval je torej pri izvrševanju suverenosti države.

3. Komisija

57. Delegat Komisije je menil, da je predmet spora predvsem ekonomski. Prvič; odločba o odpustitvi je prikrajšala pritožnika za njegova »življenjska sredstva« (glej prej navedeno sodbo Le Calvez, strani 1900-01, § 58). Drugič; spor je zadeval zakonitost odločbe o odpustitvi. Če bi ugotovili njeno nezakonitost, bi bil upravičen do odškodnine. V skladu s tem je bil predmet sodnega postopka obstoj dolga v korist pritožnika, kar je bila »civilna« pravica glede na sodno prakso sodišča (glej sodbo Casenave de la Roche proti Franciji z dne 9. junija 1998, Poročila 1998-III, stran 1327, § 43).

B. Ocena sodišča

58. Dejstva dane zadeve zastavljajo vprašanje o veljavnosti člena 1.odst.6. člena pri sporih ki so jih sprožili državni uslužbenci zaradi njihovih pogojev službovanja.

1. Obstoječa sodna zadeva

59. Kot je sodišče omenilo že v prejšnjih zadevah, je v zakonodaji mnogih držav Članic Evropskega sveta temeljna razlika med državnimi uslužbenci in zaposlenimi po zasebnem pravu. To je vodilo Sodišče do odločitve, da »spori, ki se nanašajo na ponovno zaposlitev, kariero ali prekinitev službovanja državnih uslužbencev praviloma niso v dosegu 1.odst.6.člena (glej na primer sodbo Massa proti Italiji z dne 24. avgusta 1993, Serija A št. 265-B, stran 20, § 26)

Vendar pa je bilo to splošno načelo o izključitvi omejeno in razjasnjeno v velikem številu sodb. Tako je v zadevi Massa (ibid.) pritožnik zahteval družinsko pokojnino po smrti svoje žene, ki je bila šolska ravnateljica. V zadevi Francesco Lombardo (sodba je navedena zgoraj) je karabinjer, ki je bil oproščen službovanja zaradi nezmožnosti in ki je vztrajal, da je nezmožnost nastala "zaradi njegovega službovanja", zaprosil za povišano redno pokojnino. Sodišče je smatralo, da se pritožbe pritožnika niso nanašale ne na "zaposlitev" in ne na "kariero" državnih uslužbencev ter samo posredno na "prekinitev službovanja", ker so vsebovale zgolj zahteve za denarne pravice, ki v pravu nastanejo po prenehanju službovanja. V teh okoliščinah in glede na dejstvo, da Italija ni uporabljala "diskrecijskih pooblastil" pri izpolnjevanju obveznosti plačevanja sporne pokojnine, in bi se jo lahko primerjalo z delodajalcem, ki je bil stranka v pogodbi o zaposlitvi, ki jo ureja zasebno pravo, je Sodišče sklenilo, da so bile zahteve pritožnika civilnega značaja v smislu 1.odst.6.člena.

Po drugi strani se je v zadevi Neigel odločba o ponovni zaposlitvi na stalnem delovnem mestu v državni službi, ki jo je pritožnica izpodbijala, po mnenju Sodišča nanašala tako na njeno »zaposlitev«, »njeno kariero« in na »prenehanje njene zaposlitve". Sodišče je odločilo, da v zvezi z zahtevo po plačilu plače, ki bi jo prejela, če bi bila ponovno zaposlena, 1.odst.6.člena ne velja, ker je bila odločitev upravnega sodišča o tem plačilu "neposredno odvisna od predhodne ugotovitve, da je bi (bila) zavrnitev ponovne zaposlitve na delovno mesto nezakonita" (prej navedena sodba Neigel, stran 411, § 44). Sodišče je v skladu s tem odločilo, da spor ni zadeval "civilne" pravice v okviru 1.odst.6.člena. Treba je upoštevati, da zavrnitev s strani upravnih oblasti, da se jo ponovno zaposli, ni temeljila na uporabi kakršnegakoli diskrecijskega pooblastila. Glede na veljavno domačo zakonodajo je bilo delovno mesto bodisi prosto in bi bila v tem primeru pritožnica upravičena do ponovne zaposlitve, ali pa ni bilo nobenega prostega mesta in je oblasti niso mogle ponovno zaposliti.

V drugih sodbah se 1.odst.6.člena uporablja, ko se odškodninski zahtevek, ki je predmet razprave, nanaša na "izključno ekonomsko" pravico - tako kot je plačilo plače (glej sodbe De Santa proti Italiji, Lapalorcia proti Italiji in Abenavoli proti Italiji z dne 2. septembra 1997, Poročila 1997-V, na strani 1663, § 18, strani 1677, § 21, in strani 1690, § 16, individualno) - ali "bistveno ekonomsko" (glej sodbo Nicodemo proti Italiji z dne 2. septembra 1997, Poročila 1997-V, stran 1703, § 18) in ne izzove uporabe »diskrecijskega pooblastila« (glej sledeče sodbe: Benkessiouer proti Franciji, 24. avgust 1998, Poročila 1998-V, stran 2287, §§ 29-30; Couvez proti Franciji, 24. avgust 1998, Poročila 1998-V, stran 2265, § 25; Le Calvez, navedena zgoraj, strani 1900-01, § 48; in Cazenave de la Roche, navedena zgoraj, stran 1327, § 43).

2. Meje te sodne prakse in njene posledice.

60. Sodišče smatra, da sodna praksa, takšna kot je, vsebuje določeno negotovost za države pogodbenice, kar se tiče obsega njihovih dolžnosti v okviru 1.odst.6.člena, v sporih, ki jih sprožijo uslužbenci v javnem sektorju zaradi njihovih pogojev službovanja.

V zadevi Neigel, na primer, kriterij za odsotnost diskrecijskega pooblastila ni bil odločilen pri odločanju o uporabi 1. odst.6. člena (glej 59. odstavek zgoraj).

Kriterij, ki se nanaša na ekonomsko naravo spora pušča prostor za mero arbitrarnosti, saj ima odločba, ki se nanaša na "zaposlitev", "kariero" ali "prekinitev službovanja" državnega uslužbenca, vedno premoženjske posledice. Ker je tako, je težko postaviti razliko med postopki, ki so "izključno" ali "bistveno" ekonomskega značaja, in drugimi vrstami postopkov. Na zadevo Neigel bi se lahko gledalo s stališča, da je pritožnica, ki je skušala doseči plačilo, ki bi ga prejela, če bi bila ponovno zaposlena na delovno mesto v upravni službi, v kateri je delala prej, vložila bistveno ekonomsko zahtevo. V drugi zadevi je Sodišče odločilo, da 1.odst.6. člena velja, na osnovi dejstva, da je predmet razprave "v samem jedru postopka" zadeval "sredstva za življenje" pritožnika (glej prej navedeno sodno Le Calvez, strani 1900-01, § 58). Kljub temu večina postopkov, ki jih začnejo javni uslužbenci proti upravnim oblastem, ki jih zaposlujejo, vpliva na njihova "sredstva za življenje", tako da tudi s tega stališča "ekonomski" kriterij povzroča dvom. Sodišče lahko tako samo potrdi, kar je navedeno v njegovi sodbi Pierre-Bloch proti Franciji v zvezi z volilnimi spori, ko je odločilo: "postopki ne postanejo 'civilni' zaradi dejstva, da sprožajo tudi ekonomsko vprašanje" (sodba z dne 21. oktobra 1997, Poročila 1997-VI, stran 2223, § 51).

61. Sodišče zato želi odpraviti negotovost, ki obkroža veljavnost jamstev 1. odst.6. člena pri sporih med državami in njihovimi uslužbenci.

62. Stranke so v dani zadevi oprle svoje navedbe na razlikovanje, ki obstaja tako v Franciji kot v nekaterih drugih pogodbenih državah, med dvema kategorijama osebja, ki služijo državi. To so predvsem pogodbeno zaposleni uslužbenci in redno zaposleni državni uslužbenci (glej 48. in 52. odstavek zgoraj). Res je, da so v nekaterih državah pogodbeno zaposleni uslužbenci podrejeni zasebnemu pravu za razliko od redno zaposlenih državnih uslužbencev, ki so podrejeni javnemu pravu. Vendar pa Sodišče ugotavlja, da v sedanji praksi pogodbenih držav redno zaposleni državni uslužbenci in pogodbeno zaposleni pogosto opravljajo enakovredne ali podobne dejavnosti. Ali ustrezne zakonske določbe oblikuje deloma domače javno ali zasebno pravo, ne more biti glede na uveljavljeno sodno prakso sodišča odločilno samo po sebi in bi v vsakem primeru vodilo do neenakosti obravnavanja od ene do druge države in med osebami, ki v državni službi opravljajo enakovredne dolžnosti.

63. Glede na to Sodišče smatra, da je glede veljavnosti 1. odst.6. pomembno ustvariti samostojno interpretacijo izraza "državna služba", kar bi omogočilo enako obravnavanje javnih uslužbencev, ki opravljajo enakovredne ali podobne dolžnosti v državah, ki so stranke Konvencije, ne glede na domač sistem zaposlovanja ter še posebno ne glede na naravo pravnih odnosov med uslužbenci in upravno oblastjo (če gre za pogodbe in odnos, ali za zakon in podzakonski akti urejen odnos). Poleg tega mora ta interpretacija upoštevati neugodnosti, ki jih povzroča obstoječa sodna praksa Sodišča (glej 60. odstavek zgoraj).

3. Uporaba novega kriterija

64. Da bi se določilo veljavnost 1. odstavka 6. člena pri javnih uslužbencih ali redno ali pogodbeno zaposlenih, sodišče smatra, da bi moralo sprejeti funkcionalen kriterij, ki bi temeljil na naravi dolžnosti in odgovornosti uslužbenca. Tako mora sprejeti restriktivno interpretacijo izjem do jamčenj, ki jih nudi 1. odst.6. člena, v skladu s predmetom in namenom Konvencije.

65. Sodišče ugotavlja, da v vsakem javno-službenem sektorju države določena delovna mesta vključujejo odgovornosti v splošnem interesu ali sodelovanje v izvajanju pooblastil, ki jih daje javno pravo. Imetniki takšnih delovnih mest tako razpolagajo z delom državne suverenosti. Država ima zato zakonski interes, da zahteva od teh uslužbencev vez zaupanja in zvestobe. Po drugi strani pa glede na druga delovna mesta, ki ne vključujejo tega vidika javne uprave, ni nikakršnega takšnega interesa.

66. Sodišče zato ugotavlja, da so iz obsega 1. odst. 6. člena Konvencije izključeni samo spori, ki jih sprožijo javni uslužbenci, katerih dolžnosti so značilne za določene dejavnosti javne uprave v kolikor ta deluje kot nosilec javne oblasti, odgovorne za varovanje splošnih interesov države ali drugih javnih skupnosti. Jasen primer takšnih dejavnosti predstavljajo oborožene sile in policija. V praksi bo Sodišče v vsakem primeru ugotovilo, ali delovno mesto pritožnika vsebuje –upoštevajoč naravo dolžnosti in odgovornosti, ki mu pripadajo - neposredno ali posredno sodelovanje v izvajanju javnih pooblastil in v izvajanju dolžnosti, določenih za varovanje splošnih interesov države ali drugih javnih skupnosti. Tako bo Sodišče upoštevalo kategorije dejavnosti in delovnih mest, ki jih navajata Evropska komisija v svojem poročilu z dne 18. marca 1988 in Sodišče ES (glej 37. do 41. odstavek zgoraj).

67. Potemtakem za nobene spore med upravnimi oblastmi in uslužbenci, ki so zaposleni na delovnih mestih, ki vključujejo sodelovanje v izvajanju pooblastil, ki jih daje javno pravo, ne velja člena 6 § 1, ker Sodišče namerava uvesti funkcionalen kriterij (glej 64. odstavek zgoraj). Vsi spori, ki zadevajo pokojnine, pridejo v obseg člena 6 § 1, ker ob upokojitvi uslužbenci pretrgajo posebno vez med seboj in oblastmi; oni in a fortiori tisti, ki so preko njih upravičeni, se znajdejo v položaju, ki je natanko primerljiv s položajem tistih uslužbencev, ki spadajo pod domačo zakonodajo, v tem, da je odnos zaupanja in zvestobe, ki jih je povezoval z državo, prenehal obstajati in uslužbenec ne more več uporabljati dela neomejenih pooblastil države (glej 65. odstavek zgoraj).

4. Uporaba zgornjega kriterija v dani zadevi

68. Sodišče ugotavlja, da je bil pritožnik v času dejstev ki so predmet spora, zaposlen na Ministrstvu za sodelovanje in razvoj. Kot član civilnega osebja s področja sodelovanja, zaposlenega na delovnem mestu v tujih državah, so mu bile naložene obveznosti, ki se prilegajo «naravi javnega službovanja, kot je določeno še posebno v 3. delu Zakona z dne 13. julija 1972 o položaju civilnega kulturnega, znanstvenega in tehničnega osebja s področja sodelovanja na delovnem mestu v tujih državah (glej 36. odstavek zgoraj). Kot dokazujejo te obveznosti, je takšna dejavnost, ki sodi v pristojnost ministrstva pri vodenju zunanjih odnosov, značilna za določene dejavnosti javne službe, kot je navedeno zgoraj (glej 66. odstavek zgoraj).

69. Preostaja, da Sodišče razišče posebno naravo pritožnikovih dolžnosti navedbe pritožnika (glej 51. odstavek zgoraj), v katerih se je omejeval na trditev, da zaradi tega, ker je bilo mogoče zaupati njegove dolžnosti zasebnemu svetovalcu, le-te niso vključevale pooblastil, ki jih daje javno pravo. Sodišče sprejema argument Vlade, v kolikor temelji na naravi dela, ki ga je opravljal pritožnik v prizadetih državah (glej 56. odstavek zgoraj).

70. Dejstva zadeve kažejo, da so pritožniku naloge, ki so mu bile dodeljene (glej 9. odstavek zgoraj) dale precejšnje odgovornosti na področju državnih javnih financ, kar je, par excellence, področje, kjer države izvršujejo suvereno oblast. To je vključevalo neposredno sodelovanje v izvajanju pooblastil, ki jih daje javno pravo, in v izvajanju dolžnosti, določenih za varovanje splošnih interesov države.

71. Zaradi tega, kar se tiče dane zadeve, 1.odst.6.člena Konvencije ne velja.

Zaradi tega sodišče

Odloči s trinajstimi glasovi, da v dani zadevi 1.odst.6.člena Konvencije ne velja. Sodba je sestavljena v angleškem in francoskem jeziku ter razglašena na javnem zasedanju v zgradbi Human Rights Building v Strasbourg dne 8. decembra 1999.

Podpisala: Elisabeth Palm
predsednica

Podpisala: Maude Boer-Buquicchio
namestnica vodje sodne pisarne

V skladu z 2.odst. 45.člena Konvencije in 2.odst.74.člena poslovnika Sodišča so dodana sodbi sledeča ločena mnenja:

(a) pritrdilno mnenje g. Ferrarija Brava;

(b) ločeno mnenje g. Traja;

(c) združeno odklonilno mnenje ga. Tulkens, g. Fischbacha, g. Casadevall in ga. Thomassen.

E. P.

M. B.

Pritrdilno mnenje sodnika Ferrarija Brava (prevod)

Glasoval sem v korist sodbe v zadevi Pellegrin, ker verjamem, da je za Sodišče vpričo poplave pritožb, ki se nanašajo na premoženjsko obravnavanje javnih uslužbencev, pomembno, da postavi natančne kriterije za usmerjanje svoje sodne prakse, ki se nanaša na 1.odst.6.člena Konvencije.

To je zato "mejna sodba". Ravno zaradi tega bi se moralo Sodišče omejiti na tisto, kar je nujno potrebno za sprejetje njegove odločitve. Smisel mejnih sodb nalaga sodiščem, ki jih izrekajo, omejitev, namenjeno izločanju tistega, kar ni nujno potrebno, tako da omogoča tistim sodiščem, ki imajo opravka s podobnimi, vendar ne identičnimi zadevami (seveda ni nikoli dveh identičnih primerov), da dodajo, popravijo ali pregledajo svoje prejšnjo prakso..

V 67. odstavku stavek, ki se je nanašal na pokojnine, ni bil potreben v dani zadevi, ker ne zadeva pokojnine. Zavzemanje stališča glede vprašanja, ki je v odstavkih naslovljen "Nov kriterij, ki ga je treba uvesti", je moje mnenje, da je vsaj nepreudarno..

Ločeno mnenje sodnika Traja

Pridružil sem se večini v ugotovitvi, da v dani zadevi 1.odst.6.člena Konvencije ne velja, vendar pa moj sklep izhaja z drugačnega stališča.

Dana zadeva ponovno odpira izredno polemično vprašanje o veljavnosti 1.odst.6. člena glede "sporov, ki se nanašajo na zaposlitev, kariero in prenehanje službovanja državnih uslužbencev" sporov, ki so bili večinoma obravnavani izven obsega tega člena in ki jih sodba Sodišča v zadevi Pellegrin ni upoštevala na bolj načelni osnovi.

Smer, ki ji je Sodišče sledilo pred sodbo v zadevi Pellegrin, je bila previden pristop do uslužbencev, zaposlenih prek javnopravnih pogodb, ki se je izogibal spornim vprašanjem upravne narave, ki sodijo v

diskrecijska pooblastila državnih oblasti, medtem ko je dajala največ pozornosti premoženjskim vprašanjem, ki bi lahko nastali v tem kontekstu.

1. V dani sodbi Sodišče išče samostojno interpretacijo izraza "državna služba" in ugotavlja, da " ... so iz obsega 1. odst.6. člena Konvencije izključeni samo spori, ki jih sprožijo javni uslužbenci, katerih dolžnosti so značilne za določene dejavnosti javne službe in v kolikor so le-te kot nosilci javne oblasti, odgovorne za varovanje splošnih interesov države ali drugih javnih skupnosti " (66. odstavek sodbe).

Ta izključno funkcionalni kriterij izključuje kakršnokoli premoženjsko vprašanje, ki bi lahko nastalo v kontekstu spora glede državne službe. Kjerkoli je uslužbenec zavezan s posebno vezjo zaupanja in zvestobe do državnih oblasti, 6. člen ne velja. Šele ko se ta vez razdre, se lahko znajdejo premoženjska vprašanja, kot na primer pokojnina, v okviru 1. odst. 6. člena Konvencije (67. odstavek sodbe).

Vendar se zdi, da razlogi sodbe sodišča očitno ne veljajo samo za vprašanja v zadevah, ki se nanašajo na diskrecijska pooblastila držav, namreč problemov, ki so povezani z zaposlovanjem, kariero in prenehanjem službovanja javnih uslužbencev. Besedilo, uporabljeno v 67. odstavku očitno izključuje veljavnost 6. člena v vseh zadevah, ki vključujejo uslužbenca ki ga zavezuje posebna vez zaupanja in zvestobe.

Čeprav se strinjam, da ponovna postavitve na delovno mesto v tistih primerih, ko so upravnim oblastem resnično podeljena diskrecijska pooblastila, ne more predstavljati zadeva, kjer bi se 1. odst. 6. člena uporabil, nisem prepričan, da katerokoli premoženjsko vprašanje, ki se nanjo nanaša, v takšnih zadevah ne pomeni nastanka civilne pravice. Vprašanja, ki se nanašajo na plačo niso nujno povezana z zahtevami po ponovni zaposlitvi; nekdo ima lahko utemeljen premoženjski zahtevek, vendar pa nima pravice do ponovne zaposlitve. Edini možen vzrok za izključitev takšnih premoženjskih zahtevkov bi bil njihova nezanesljiva narava v zadevah, kjer državi ni mogoče očitati nezakonitosti, na primer zaradi prekinitve pogodbe na področju javne službe na nezakoniti podlagi, in uslužbenec skuša dobiti plačilo, ki bi ga dobil, če bi bil ponovno sprejet na delovno mesto (glej sodbo Neigel proti Franciji z dne 17. novembra 1997, Poročila o sodbah in sklepah 1997-II, stran 411, 44).

Po mojem mnenju premoženjski interesi ne morejo biti pogojeni s posebno vezjo med uslužbencem in javno oblastjo, kajti taki interesi ni so v diskreciji javne oblasti. Nobena državna oblast ne more imeti diskrecijskega pooblastila, ali naj plača plačo uslužbencem, ki ji služijo, ali ne, ali da odkloni plačilo pokojnine ali kakršnegakoli drugega premoženjskega zahtevka, ki izhaja iz njihovega statusa državnih uslužbencev, ne glede na to ali so ali niso še vedno zavezani državi preko takšne posebne vezi. To so problemi, ki niso povezani s kakršnimkoli diskrecijskim pooblastilom: Pooblastilo se lahko uporabi samo v povezavi s ponovno zaposlitvijo ali prenehanjem javnopravnih pogodb, ne pa v povezavi z ekonomskimi posledicami le-teh.

Razen tega klasifikacija državnih uslužbencev, ki jo je izvedlo Sodišče z uporabo analogije s klasifikacijami, ki izhajajo iz sporazuma EGS in v katerem Sodišče identificira dve kategoriji državnih uslužbencev, po mojem mnenju nima nobenega vpliva na doktrino civilnih pravic iz 1. odst.6. člena, ker civilni zahtevki niso odvisni od nobene klasifikacije javnih uslužbencev. Dejstvo je, da je bila zgoraj omenjena klasifikacija narejena v povezavi s pravico delavcev do svobodnega gibanja, kar ni ista stvar, kot pravica do poštenega sojenja, kajti ta se lahko omeji, medtem ko je druga le predmet omejitev, ki jih določa Konvencija.

2. Strinjam se z večino, da ekonomski kriterij vzbuja dvom (60. odstavek), vendar pa to ne pomeni, da mora biti tak kriterij popolnoma izključen iz presoje dane zadeve s strani Sodišča. Moje mnenje je, da je bila ekonomska narava spora, ki se nanaša na probleme državne službe, do neke mere doslej vzeta za samoumevno in sprejeta brez kakršnegakoli resnega premisleka. Zame je to osnoven kriterij za razlikovanje med zahtevami, ki se nanašajo na državno službo, in jih je mogoče sodno obravnavati in onimi, kjer to ni mogoče.

Argument, ki se nanaša na ekonomsko naravo interesov, ki so vključeni v spore glede državnih služb, je doslej temeljil na dokaj dvomljivi predpostavki. Oseba ima pravico do civilne pravice (do plačila itd.), če ima on ali ona pravico do nadaljevanja zaposlitve. Vendar je to nezanesljiva domneva, ker civilna pravica ne izvira nujno iz druge pravice, za katero ima javna oblast pooblastilo, da jo lahko

odobri ali ne. Kjer ne more biti ustvarjena nobena vzročna zveza med škodo in dejavnostjo javne oblasti, je vprašanje o odobritvi odškodninskega zahtevka pritožnika stvar golega ugibanja.

V vseh tistih primerih, kjer je Sodišče ugotovilo, da 6. člen velja, je to storilo zato, ker so pritožniki imeli veljaven pravni interes (neplačana plača, pokojnina) po prenehanju pogodbe (glej sledeče sodbe: Massa proti Italiji, 24. avgust 1993, Serija A št. 265-B; Francesco Lombardo proti Italiji, 26. november 1992, Serija A št. 249-B; in De Santa proti Italiji in Nicodemo proti Italiji, 2. september 1997, Poročila 1997-V). Vendar je bil tu ekonomski interes pritožnika popolnoma odvisen od vprašanja, ali so francoske oblasti nezakonito odločile, da ne bodo obnovile njegove pogodbe.

Zdi se mi, da bi se moral pristop sodišča v tokratni sodbi nanašati na spore, v katerih zahtevki izvirajo iz nezanesljivega, bodočega ekonomskega interesa pritožnika. Strinjal bi se z vsem v sodbi, če bi bila omejena samo na zahteve pritožnika v sedanji zadevi. Vendar pa način, na kakršnega je bil razrešen ta primer, na nek način ustvarja in abstracto načelo, ki je prevečsplošno, da bi se nanašalo na vse zadeve, ki vključujejo zahteve glede državnih služb.

Posledice tega kategoričnega pristopa bodo vplivale na odločanje v vseh podobnih zadevah v prihodnosti s tveganjem, da bodo razlike, ki so pomembne za odločanje, spregledane, kajti naša praksa kaže natančno to, da je ugotavljanje razlik med zadevami v tej kategoriji osnovni pogoj za njihovo razrešitev. Upoštevanje tega načela bi omogočilo pristop zadeva-po-zadevi in bi pustilo odprto vprašanje o veljavnosti 1. odst. 6. člena za državne uslužbence. Obstajajo zadeve, na katere se nanaša ta člen (ali se lahko nanaša), tako kot obstajajo zadeve, na katere se ne nanaša.

3. Glasoval sem za to, za to da 1.odst. 6. člena ne velja, ker v dani zadevi ne vidim v igri nobenega ekonomskega interesa ali civilne pravice pritožnika. Pritožnik je trdil, da je izguba plače, ki bi mu pripadala, če bi bil ponovno postavljen na delovno mesto z obnovitvijo pogodbe o zaposlitvi, osnovala civilno pravico, ker je bila ekonomska narava zahteve samoumevna. Ampak tu je očitno, da je plačilo njegove plače popolnoma odvisno od njegove ponovne zaposlitve, vprašanje o njegovi ponovni pa še vedno spada v diskrecijska pooblastila države. Nadalje, gvinejske oblasti so s suvereno odločitvijo pretrgale pogodbo in zato je jasno, da Francija ne more biti odgovorna za nobeno nezakonito dejanje proti pritožniku.

Obstaja obsežna sodna praksa, po kateri, čeprav zahteva za plačo predstavlja ekonomski interes per se, je ugotavljanje, ali ima interes civilno naravo, odvisno od predhodne ugotovitve nezakonitosti dejanja delodajalca. (glej zadevo Neigel navedeno zgoraj).

Pri odločanju o pravičnem zadoščenju bi Sodišče gotovo ugotovilo, da je bila zahteva zaradi izgube plače spekulativne narave. Tako ni v igri noben ekonomski interes, kajti premoženjska pravica, ki ne more biti kvantificirana, neha biti civilna pravica. Ne gre za vprašanje, ali obstaja ekonomski interes; prej gre za vprašanje, ali je v trenutni zadevi takšen interes, če je sploh kakšen, lahko sploh civilna pravica. Če je pravica pritožnika do plačila premoženjska, ampak ne more biti kvantificirana, potem takšna pravica pravzaprav ne obstaja. Ni zadosti, da samo izgleda kot pravica; kar je potrebno, je, da je zahteva možna, resnična in dejanska.

Skupno odklonilno mnenje sodnikov Tulkens, Fischbacha, Casadevall in Thomassen (prevod)

Sodišče je odločilo, da v dani zadevi 6. člena ni mogoče uporabiti in da v skladu s tem pritožnik ni upravičen da se spor med njim in upravnimi oblastmi, ki je trajal več kot devet let, obravnava "v razumnem roku".

Kot je omenjeno v sodbi, se je sodna praksa Sodišča glede tega vprašanja razvila in je zaporedoma sprejela številne različne kriterije, ki se lahko uporabijo za vključitev državne službe v okvir 6. člena Konvencije ali za izključitev iz njega. V dani zadevi je Sodišče opustilo kriterij ekonomskega objekta

spora v korist novega kriterija, namreč "sodelovanje v izvajanju pooblastil, ki jih daje javno pravo", ki temelji na naravi dolžnosti in odgovornosti uradnika.

Delimo željo večine, da "končamo negotovost, ki obkroža veljavnost jamstev člena 6 1 pri sporih med državami in njihovimi uslužbenci" (glej 61. odstavek). Prav tako se strinjamo s stališčem večine, ki je v skladu s sodno prakso Sodišča, da vprašanje, ali veljavne pravne določbe v domači zakonodaji oblikujejo del javne ali privatne zakonodaje, ni odločilno (62. odstavek). Glede na tako pomembno stvar, kot je dostop do sodišča, je razlika v stopnji pravne zaščite med tistimi, ki imajo status državnih uslužbencev in drugimi osebami, ki so bile zaposlene preko pogodbe o zaposlitvi in ki ničmanj pogosto ne opravljajo enakih dolžnosti pod enakovrednimi ali podobnimi pogoji, težko upravičiti in je lahko še posebno arbitrarna glede na namen 14. člena Konvencije. Zato se strinjamo z večino v poudarjanju, da je pomembno zagotoviti enakovredno obravnavanje med javnimi uslužbenci, kakršnakoli je narava pravnih odnosov med njimi in upravnimi oblastmi (63. odstavek).

Če upoštevamo zgornje pridržke, se vendarle ne moremo strinjati z razlogi, ki jih je sprejela večina, ali z odločitvijo, do katere vodijo, zaradi sledečih razlogov.

1. Na splošno bi morale biti pravice, ki so zajete v Konvenciji in vključujejo jamstva, ki so zagotovljena v 6. členu, dojete široko, tako da bi vsaka interpretacija, ki bi jih utesnjevala, potrebovala objektivno argumentiranje z znatno težo. Razen tega sodba upravičeno vztraja pri tem stališču v 64. odstavku, v katerem Sodišče potrjuje, da "mora sprejeti restriktivno interpretacijo izjem do jamstev, ki jih nudi 1. odst.6. člene, v skladu s predmetom in namenom Konvencije", vendar pa se v dani zadevi vseeno usmeri v popolnoma drugo smer.

2. Zaradi uporabe 1. odst.6. člena Konvencije, gre Sodišče po poti samostojne interpretacije izraza "državna služba" (63. odstavek). Paradoksalno vodi to do rezultata, da "za nobene spore med upravnimi oblastmi in uslužbenci, ki so zaposleni na delovnih mestih, ki vključujejo sodelovanje v izvajanju pooblastil, ki jih daje javno pravo, ne velja 1.odst.6. člena" (67. odstavek).

Nov kriterij zato celotni kategoriji oseb, katerih dolžnosti vključujejo izvajanje pooblastil, ki jih daje javno pravo, odvzema temeljno zaščito v pravni državi, zlasti pravica do dostopa do sodišča in poštenega sojenja. Vendar pa uveljavljanje te izključitve ni del nalog Sodišča. Konvencija ne omenja "državnih uslužbencev" niti kot izraza s samostojnim pomenom, z namenom, da jim odvzame njihovo pravico do dostopa do sodišča.

Poleg tega, razlikovanje med funkcionarji, ki izvršujejo oblast in funkcionarji, ki opravljajo upravno dejavnost, kot je zajeto zlasti v sodni praksi Sodišča ES se opira na 4. odst. 48. člena Sporazuma EGS, je smiselno v pravnem redu Skupnosti, kadar le-ta določa izjeme od svobodnega gibanja oseb. To razlikovanje pa izgubi večino svojega pomena tedaj, ko gre za določanje procesnih jamstev, ki jih je treba priznati tako enim kot drugim. Nismo uspeli zaznati zveze med kriterijem, ki ga uporablja Sodišče in odločitvijo, ki jo skuša izpeljati iz njega, poleg tega pa bo vsak uporabljen kriterij vrh tega pa vsako razlikovanje med zasebnim sektorjem in javnim sektorjem, ki bo odvisno od tega, ali izvajajo pooblastila, ki jih daje javno pravo, ali ne, ustvarilo novo vrsto diskriminacije med delavci javnega sektorja.

3. Kriterij, ki ga uporablja večina, namreč sodelovanje v izvajanju pooblastil, ki jih daje javno pravo, temelji v veliki meri na odnosu do "posebne vezi zaupanja in zvestobe" (65. odstavek). Prvič; ne vidimo, kako bi bil lahko obstoj takšne vezi dovolj pomemben argument za namene določanja obsega 6. člena, saj lahko obstaja podobna vez tudi v drugih zaposlitvenih razmerjih. Zakaj, na primer, bi bilo prav, če policist ne bi bil zaščiten s 6. členom, medtem ko bi bil uslužbenec zasebne varnostne službe z enakimi dolžnostmi do vzdrževanja reda zaščiten? Drugič; ne razumemo, zakaj nekdo, ki sodeluje v izvajanju pooblastil, ki jih daje javno pravo, in ki ima v okviru domače zakonodaje dostop do neodvisnega sodišča v zvezi s spori, ki zadevajo zaposlitve, ni upravičen do sodne odločitve v razumnem roku. Končno, čeprav je lojalnost nadvse pomembna, ko gre za nastavitve ali razvrstitve pri najbolj občutljivih javnih funkcijah, ne vidimo za kaj bi lojalnost privedla do razlikovanja, ko gre za spore o plačah ali drugih plačilih.

4. Uvedba kriterija sodelovanja v izvajanju pooblastil, ki jih daje javno pravo, se ne izogne nevarnosti arbitrarnosti in ustvarja novo območje negotovosti. Dana zadeva predstavlja pomembno ponazoritev tega.

Prvič; če bi Sodišče v dani zadevi upoštevalo svojo prakso o ekonomski naravi sporov, bi bil pritožnik zaščiten z jamstvi, zagotovljenimi v 6. členu Konvencije. Namen njegove zahteve, ki jo je predložil francoskim sodiščem, je bil ekonomski in izid postopkov je vplival na ekonomske pravice. Zato je nedvomno šlo za civilno pravico v okviru pomena 6. člena Konvencije in je potemtakem treba potrditi, da je imel pritožnik smolo.

Po drugi strani je naloga, ki jo sodba nalaga Sodišču, in sicer, da "ugotovi, v vsakem primeru ali delovno mesto pritožnika vsebuje - v luči narave dolžnosti in odgovornosti, ki mu pripadajo - neposredno ali posredno sodelovanje v izvajanju pooblastil, ki jih daje javno pravo, in v izvajanju dolžnosti, določenih za varovanje splošnih interesov države ali drugih javnih skupnosti" (66. odstavek), je v praksi problematična. V danem primeru je nadalje pomembno, da sodba ne preseže zelo splošne trditve, da pritožniku naloge, ki so mu bile dodeljene, "dale precejšnjo odgovornost na področju državnih javnih financ, kar je, par excellence, področje, kjer države izvršujejo suvereno oblast" (70. odstavek).

Nazadnje, čeprav sodba za uporabo novega kriterija navaja: "Sodišče bo kot vodilo upoštevalo kategorije dejavnosti in delovnih mest, ki so navedene v poročilu Evropske komisije z dne 18. marca 1988" (66. odstavek), se zdi, da se v dani zadevi ni sledilo temu pristopu. Medtem ko Evropska komisija smatra, da delovna mesta v državnih ministrstvih vključujejo neposredno in posredno sodelovanje v izvajanju pooblastil, ki jih daje javno pravo, sodba v dani zadevi le omenja, kot smo ravnokar videli, "precejšnje odgovornosti" pritožnika. Ali bi bilo vprašanje o veljavnosti 6. člena drugače zasnovano, če pritožnik kot uslužbenec Ministrstva za sodelovanje ne bi imel takšnih odgovornosti?

5. Zato zavzemamo stališče, da bi morali k problemu pristopiti z drugega zornega kota, na način, ki je skladnejši z duhom in črko 6. člena Konvencije.

1. člen Konvencije zahteva da so pravice in svoboščine ki jih določa zajamčene "vsem". Travaux préparatoires za 6. člen Konvencije ne nudijo odločilnega argumenta, ali naj obstaja restriktivna ali ozka interpretacija koncepta "civilnih pravic in dolžnosti", ki bi le-te izenačila z zasebnimi pravicami in dolžnostmi, s čimer bi bila celotna kategorija oseb, zlasti članov državne službe, izključena iz jamstev, ki jih ta predpisuje.

Ker 6. člen Konvencije izrecno določa: "V določanju civilnih pravic in dolžnosti ..., je vsak upravičen do ... obravnave v razumnem času s strani ... sodišča ...", menimo, da se ta določba nanaša na vse spore, ki so odločilni za pravni položaj osebe, tudi če je on ali ona državni uslužbenec. Ne vidimo nobenega veljavnega razloga, da prikrajšamo osebe v državni službi za pravno zaščito, ki jo smatrajo ostali delavci za tako bistveno zaščito, da je določena kot temeljna pravica. Plače, odpustitve ali premestitve so zadeve, ki imajo lahko globok vpliv na življenje ljudi, vključujoč osebe, ki delajo v javni službi.

6. Glavni vzrok za izključitev sporov glede državnih služb iz okvira 6. člena, kar je bilo do velike mere spodbujeno s strani državocentričnega pogleda, je bil ohraniti ius imperii javne oblasti, ki je bila domnevno v nevarnosti, da bi jo sodno reševanje sporov, ki so z njo povezani, oslabilo. To utemeljevanje je v veliki meri izgubilo svoj pomen. Z lastno odločitvijo so države članice prenesle reševanje sporov glede državnih služb, če ne popolnoma pa vsaj v večini na Sodišče. Da bi se izognili diskriminaciji med subjekti prava, morajo biti proceduralna jamstva za državne uslužbence, dosledno enaka, kot tista, ki veljajo za druge vrste sporov, ki nesporno sodijo v okvir 6. člena. Ker Konvencija velja kot vrednostno merilo, bi bilo presenetljivo, če bi njene nadzorne institucije nudile manj jamstev kot domača sodišča.

7. V dani zadevi je bila odločba upravnih oblasti, da se odstrani ime pritožnika s seznama udeležencev programa o tehničnem sodelovanju, kar je pomenilo prenehanje njegove pogodbe, odločilna za njegov pravni položaj. Spor ki ga je sprožil, se je očitno nanašal na civilne pravice. Če bi bil zaposlen v

zasebnem sektorju, bi bil postopek, ki ga je začel, podrejen zahtevam poštenega sojenja, ki ga jamči 6. člen Konvencije. Zakaj bi bilo drugače, ker je delal za državo? Pritožnik je izgubil svojo službo in svoj dohodek. Upravičeno je pričakoval, da bodo sodišča, katerim je predložil svoj spor, obravnavala ta primer in sprejela odločitev v razumnem roku.

1. Opomba sodne pisarne. Sedanji 39. člen Amsterdamskega sporazuma, podpisanega dne 2. oktobra 1997, ki je dopolnil Sporazum o Evropski uniji, sporazume, ki so osnovali Evropske skupnosti in določene nanje se nanašajoče instrumente.

1. Opomba sodne pisarne. Zaradi praktičnih razlogov se bo ta dodatek pojavil le v končni tiskani verziji sodbe (v uradnih poročilih izbranih sodb in odločb Sodišča), vendar pa je kopijo poročila Komisije mogoče dobiti v sodbi pisarni.