



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

© Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava. Sva prava pridržana. Dopuštenje za ponovno objavljivanje ovog prijevoda dano je isključivo u svrhu uključivanja u HUDOC bazu podataka Suda.

© Office of the Agent of the Republic of Croatia before the European Court of Human Rights. All rights reserved. Permission to re-publish this translation has been granted for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC.

© Bureau de l'Agent de la République de Croatie devant la Cour européenne des droits de l'homme. Tous droits réservés. L'autorisation de republier cette traduction a été accordée dans le seul but de son inclusion dans la base de données HUDOC de la Cour.

PRESUDA PELLEGRIN PROTIV FRANCUSKE (Zahtjev br. 28541/95)

.....

PRAVO

NAVODNA POVREDA ČLANKA 6., STAVKA 1. KONVENCije

46. Podnositelj zahtjeva je prigovorio duljini postupka koji je u tijeku pred Upravnim žalbenim sudom u Parizu. Pozvao se na članak 6., stavak 1. Konvencije koji propisuje:

"Radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi svatko ima pravo da ... sud ... u razumnom roku ispita njegov slučaj."

47. Sud mora utvrditi je li taj članak primjenjiv na ovaj predmet. Podnositelj zahtjeva i Komisija obrazlagali su kako je on primjenjiv; Vlada je tvrdila kako nije.

A. Argumenti stranaka

1. Podnositelj zahtjeva

48. Podnositelj zahtjeva je utvrdio kako je njegov status nepostavljenog državnog službenika angažiranog na temelju ugovora više nalikovao statusu zaposlenika u privatnom pravu, nego statusu državnog službenika. Činjenica da su u slučaju spora bili nadležni upravni sudovi (kao i za državne službenike) nije mu sama po sebi dala status koji bi se mogao izjednačiti sa statusom državnog službenika. Sudska praksa Suda koja se odnosi na državne službenike stoga nije bila primjenjiva u njegovom predmetu.

49. Za slučaj da ga Sud unatoč tome izjednači s državnim službenikom i svoju sudsku praksu primijeni na to pitanje, tvrdio je da se spor o kojemu je riječ ne bi ticao njegovog zapošljavanja, karijere ili prestanka njegovog zaposlenja u državnoj službi. Tvrdio je kako cilj spora nije ostvariti vraćanje na rad u ustanovu iz koje je otpušten, već ishoditi odluku da je njegovo otpuštanje bilo nezakonito, s isključivim ciljem dobivanja naknade štete koja mu je tom odlukom nanesena.

50. Prema tvrdnji podnositelja zahtjeva, spor je dakle imao "isključivo ekonomsku" svrhu, a to je ostvariti naknadu, prvo za plaću koju bi primio da je ostao na radnom mjestu, a drugo za osobnu, materijalnu i nematerijalnu štetu koju je, kako smatra, pretrpio zbog toga što je bio otpušten. Pozivajući se na presudu u predmetu *Le Calvez protiv Francuske* od 29. srpnja 1998. godine (*Reports of Judgements and Decisions* 1998-V, str. 1900-01, stavak 58.), obrazlagao je kako je to utjecalo na njegova "sredstva za uzdržavanje", jer mu je zbog odluke o njegovom otpuštanju uskraćena mjesečna plaća koja mu je bila jedini prihod.

51. Podnositelj zahtjeva je nadalje utvrdio kako poslovi koje je obavljao u Ekvatorijalnoj Gvineji nisu uključivali vršenje ovlasti dodijeljenih na temelju javnog prava, jer je bilo omogućeno da ih obavlja privatni konzultant. Svrha zapošljavanja nekog sudionika u programu suradnje koji plaćaju francuske upravne vlasti bila je pružiti financijsku pomoć zemlji domaćinu na način da joj se na raspolaganje stavi kvalificirana osoba bez obveze.

2. Vlada

52. Vlada je utvrdila kako se status podnositelja zahtjeva kao ugovornog zaposlenika u državnoj upravi može izjednačiti sa statusom državnog službenika. Prvo, ugovor nije odigrao značajnu ulogu u odnosu između dotičnog zaposlenika i upravne vlasti koja ga je zaposlila; njegovo potpisivanje nije uslijedilo kao posljedica pregovora između stranaka o uvjetima službe tog zaposlenika, već je to bilo puko očitovanje suglasnosti obiju strana koje je za sobom povlačilo primjenu već postojećih uvjeta službe uređenih zakonima i drugim propisima (u ovom slučaju utvrđenih Zakonom od 13. srpnja 1972. godine i dvjema njegovim provedbenim uredbama). Drugo, uvjeti koji su se odnosili na obavljanje poslova ugovornih zaposlenika, prestanak njihove službe i njihove plaće bili su veoma slični onima koji se primjenjuju na državne službenike jer su, jednako kao i ti uvjeti, i oni bili određeni ograničenjima javne službe. Konačno, u slučaju spora bili su nadležni upravni sudovi te su primjenjivali pravila koja su – odstupajući od onih koja su se primjenjivala na druge upravne ugovore – bila slična onima koja su se odnosila na državne službenike.

53. Vlada je na temelju toga obrazlagala kako treba primijeniti sudsku praksu Suda koja se odnosi na državne službenike. Pozivajući se na presudu u predmetu *Fusco protiv Italije* od 2. rujna 1997. godine (*Reports* 1997-V, str. 1732., stavak 20.), Vlada je utvrdila kako se spor očito ticao prestanka zaposlenja podnositelja zahtjeva u državnoj službi. On se na početku ograničio na podnošenje zahtjeva za ukidanje odluke o otpustu. Tek je dvije i pol godine nakon toga tom zahtjevu dodao zahtjev za naknadu štete.

54. Osim toga, prema tvrdnji Vlade, isplata te naknade ovisila je o prethodnom utvrđivanju nezakonitosti odluke o otpustu. Kako je Sud riješio u svojoj presudi u predmetu *Neigel protiv Francuske* od 17. ožujka 1997. godine (*Reports* 1977-II, str. 411, stavak 44.), u takvom predmetu ono što je bilo dovedeno u pitanje u sporu nije bilo "isključivo ili uglavnom ekonomske" naravi.

55. Vlada je nadalje utvrdila kako je pobijana odluka donesena pod uvjetima koji su odstupali od redovnog prava (vidi obratan učinak u presudi u predmetu *Francesco Lombardo protiv Italije* od 26. studenoga 1992. godine, Serija A br 249-B, str. 26-27, stavak 17.). Država kojoj je podnositelj zahtjeva bio dodijeljen iskoristila je svoje pravo da, u bilo koje vrijeme i zbog razloga svrhishodnosti, podnositelja zahtjeva opet stavi na raspolaganje francuskim vlastima koje nisu imale drugog izbora nego tu odluku primiti na znanje. To je automatski dovelo do jednostranog raskida ugovora.

56. Prema tvrdnji Vlade, ova se situacija nalazila izvan domašaja redovnog prava zbog specifične naravi diplomatskih odgovornosti povjerenih podnositelju zahtjeva koje su od njega zahtijevale da u obje dotične države sudjeluje u vršenju dužnosti koje su bile pitanje nacionalnog suvereniteta, pa mu ih stoga nisu mogle delegirati upravne vlasti. Kao zaposlenik Ministarstva suradnje i razvoja angažiran u programu suradnje, podnositelj zahtjeva je sudjelovao u obavljanju jednog javnoslužbeničkog zadatka za francusku državu. Kao tehnički savjetnik u Ministarstvu gospodarstva, planiranja i trgovine Ekvatorijalne Gvineje sudjelovao je u vršenju suvereniteta te države.

3. Komisija

57. Izaslanik Komisije je smatrao kako je cilj spora bio uglavnom ekonomske naravi. Prvo, odluka o otpustu lišila je podnositelja zahtjeva njegovih "sredstava za uzdržavanje" (vidi prethodno navedenu presudu u predmetu *Le Calvez*, str. 1900-01, stavak 58.). Drugo, spor se ticao zakonitosti odluke o njegovom otpuštanju. Kad bi se donijelo rješenje da ta odluka nije bila zakonita, on bi imao pravo na naknadu. Prema tome, ono o čemu je bila riječ u postupku bilo je postojanje duga prema podnositelju zahtjeva, što je prema sudskoj praksi Suda bilo pravo "građanske naravi" (vidi presudu u predmetu *Cazenave de la Roche protiv Francuske* od 9. lipnja 1998. godine, *Reports* 1998-III, str. 1327, stavak 43.).

B. Ocjena Suda

58. Činjenično stanje ovog predmeta postavlja problem primjenjivosti članka 6., stavka 1. na sporove koje državni službenici pokreću u odnosu na uvjete svoje službe.

1. Postojeća sudska praksa

59. Kako je Sud zabilježio u prethodnim predmetima, u pravu mnogih država članica Vijeća Europe postoji osnovna razlika između državnih službenika i zaposlenika na koje se primjenjuje privatno pravo. Zbog toga Sud drži kako je "opće pravilo da se sporovi koji se odnose na zapošljavanje, karijeru i prestanak službe državnih službenika nalaze izvan domašaja članka 6., stavka 1." (vidi, na primjer, presudu u predmetu *Massa protiv Italije* od 24. kolovoza 1993. godine, Serija A br. 265-B, str. 20, stavak 26.).

Međutim, u određenom je broju presuda ovo opće načelo isključivanja ograničeno i pojašnjeno. Tako je u predmetu *Massa* (ibid.) podnositelj zahtjeva podnio zahtjev za obiteljsku mirovinu iza smrti svoje supruge koja je bila ravnateljica škole. U predmetu *Francesco Lombardo* (naprijed navedena presuda), karabinjer koji je bio stavljen izvan službe zbog invalidnosti i koji je tvrdio kako je njegova invalidnost nastala kao "posljedica njegove službe" podnio je zahtjev za "uvećanu redovnu mirovinu". Sud je smatrao kako se prigovori podnositelja zahtjeva nisu odnosili ni na "zapošljavanje", ni na "karijere" državnih službenika, te samo neizravno na "prestanak službe", jer su se sastojali od zahtjeva za isključivo materijalnim pravima koja pripadaju nekoj osobi na temelju zakona nakon prestanka službe.

U tim okolnostima, te s obzirom na činjenicu da talijanska država nije koristila "diskrecijske ovlasti" u ispunjavanju svoje obveze isplaćivanja mirovina o kojima je riječ, pa se mogla usporediti s poslodavcem koji je stranka ugovora o zapošljavanju na koji se primjenjuje privatno pravo, Sud je smatrao kako su zahtjevi podnositelja zahtjeva bili zahtjevi građanske naravi u smislu članka 6., stavka 1.

S druge strane, sud je u predmetu *Neigel* smatrao kako se odluka koju je podnositeljica zahtjeva pobijala, to jest odluka o odbijanju njenog vraćanja na stalni položaj u državnoj službi, ticala njenog "zapošljavanja", njene "karijere" i "prestanka (njene) službe". Sud je dalje rekao kako zahtjev podnositeljice zahtjeva za isplatom plaća koje bi primila da je vraćena nije imao za posljedicu to da članak 6., stavak 1. bude primjenjiv jer je dodjela takve naknade od strane upravnog suda "izravno ovisila o prethodnom utvrđenju da je odbijanje vraćanja u službu bilo nezakonito" (prethodno navedena odluka u predmetu *Neigel*, str. 411, stavak 44.). Sud je stoga odlučio da se spor nije ticao prava "građanske naravi" u smislu članka 6., stavka 1. Treba primijetiti kako to što su upravne vlasti odbile vraćanje u službu nije predstavljalo vršenje bilo kakvih diskrecijskih ovlasti s njihove strane, jer se, prema primjenjivom domaćem pravu, moglo dogoditi ili da radno mjesto bude upražnjeno u kojem bi slučaju podnositeljica zahtjeva imala pravo biti vraćena u službu, ili da ne bude slobodnog radnog mjesta pa ju vlasti ne bi mogle vratiti u službu.

Prema drugim presudama, članak 6., stavak 1. primjenjuje se kad se zahtjev o kojemu je riječ odnosi na "isključivo ekonomsko" pravo – kao što je isplata plaća (vidi presude u predmetima *De Santa protiv Italije*, *Lapalorcia protiv Italije* i *Abenavoli protiv Italije* od 2. rujna 1997. godine, *Reports* 1997-V, str. 1663, stavak 18., str. 1677, stavak 21. odnosno str. 1690, stavak 16.) – ili "uglavnom ekonomsko" pravo (vidi presudu u predmetu *Nicodemo protiv Italije* od 2. rujna 1997. godine, *Reports* 1997-V, str. 1703, stavak 18.), te uglavnom ne dovodi u pitanje "diskrecijske ovlasti vlasti" (vidi presude u sljedećim predmetima: *Benkessiouer protiv Francuske*, 24. kolovoza 1998. godine, *Reports* 1998-V, str. 2287-88, stavci 29.-30.; *Couez protiv Francuske*, 24. kolovoza 1998. godine, *Reports* 1998-V, str. 2265, stavak 25.; *Le Calvez*, naprijed navedena, str. 1900-01, stavak 58.; te *Cazenave de la Roche*, naprijed navedena, str. 1327, stavak 43.).

2. Granice postojeće sudske prakse i njene posljedice

60. Sud smatra da, kako sada stvari stoje, naprijed navedena sudska praksa u odnosu na države ugovornice sadrži jedan granični prostor neizvjesnosti u pogledu njihovih obveza na temelju članka 6., stavka 1. u sporovima koje zaposlenici u javnom sektoru pokreću u vezi s uvjetima svoje službe.

U predmetu *Neigel*, na primjer, kriterij nepostojanja diskrecijskih ovlasti nije smatran odlučnim za primjenjivost članka 6., stavka 1. (vidi stavak 59. ove presude).

Kriterij koji se odnosi na ekonomsku narav spora ostavlja prostor za određeni stupanj proizvoljnosti, jer odluka o "zapošljavanju", "karijeri" i "prestanku službe" državnog službenika gotovo uvijek ima materijalne posljedice. Ako je tome tako, teško je povući razliku između postupaka od "isključivo" ili "uglavnom" ekonomskog interesa i drugih vrsta postupaka. U predmetu *Neigel*, na primjer, mogao se zauzeti stav da je podnositeljica zahtjeva, koja je tražila isplatu plaća koje bi primila da je bila vraćena na radno mjesto u upravnoj službi za koju je prethodno radila, podnijela uglavnom ekonomski zahtjev. U jednom drugom predmetu Sud je smatrao kako je članak 6., stavak 1. primjenjiv zbog činjenice da se "pitanje koje se nalazilo u srži postupka" ticalo "sredstava za uzdržavanje" podnositeljice zahtjeva (vidi prethodno navedenu presudu u predmetu *Le Calvez*, str. 1900-01, stavak 58.). Ipak, većina je postupaka koje javni službenici pokreću protiv upravnih vlasti kod

kojih su zaposleni povezana s njihovim "sredstvima za uzdržavanje", tako da i s te točke gledišta, "ekonomski" kriterij dovodi do dvojbi. Sud stoga može samo potvrditi ono što je navedeno u njegovoj presudi u predmetu *Pierre-Bloch protiv Francuske* u vezi s izbornim sporovima u kojoj je smatrao sljedeće: "postupak ne postaje 'građanski' samo zbog toga što je njime potaknuto i neko ekonomsko pitanje" (presuda od 21. listopada 1997. godine, *Reports* 1997-VI, str. 2223, stavak 51.).

61. Sud stoga želi prekinuti neizvjesnost koja okružuje primjenu jamstava iz članka 6., stavka 1. na sporove između države i njenih službenika.

62. Stranke u ovom predmetu temeljile su svoje argumente na razlici koja u Francuskoj, kao i u nekim drugim državama ugovornicama, postoji između dvije kategorije osoblja u službi države, to jest ugovornih službenika i postavljenih državnih službenika (vidi stavke 48. do 52. ove presude). Istina je da se u nekim državama na ugovorne službenike primjenjuje privatno pravo, za razliku od postavljenih državnih službenika na koje se primjenjuje javno pravo. Sud, međutim, bilježi kako u postojećoj praksi država ugovornica postavljeni državni službenici i ugovorni službenici često obavljaju jednakovrijedne ili slične poslove. Prema utvrđenoj sudskoj praksi, pitanje jesu li primjenjive zakonske odredbe dio domaćeg javnog ili privatnog prava samo po sebi ne može biti odlučno, te bi to u svakom slučaju dovodilo do nejednakosti u postupanju između različitih država, kao i između osoba u službi države koje obavljaju jednakovrijedne poslove.

63. Sud, prema tome, smatra kako je, u cilju primjene članka 6., stavka 1., važno utvrditi autonomno tumačenje pojma "državna služba" čime bi se omogućila jednakost postupanja prema javnim službenicima koji obavljaju jednakovrijedne ili slične poslove u državama strankama Konvencije, bez obzira na domaći sustav zapošljavanja, a posebno bez obzira na narav pravnog odnosa između službenika i upravne vlasti (bilo da je određen ugovorom ili da je uređen zakonski utvrđenim i regulatornim uvjetima službe). Osim toga, kod ovog tumačenja u obzir se moraju uzeti nedostaci koje je stvorila postojeća sudska praksa Suda (vidi stavak 60. ove presude).

3. Novi kriterij koji treba primijeniti

64. U tu svrhu, a u cilju određivanja primjenjivosti članka 6., stavka 1. na javne službenike, bez obzira na to jesu li postavljeni ili zaposleni na temelju ugovora, Sud smatra kako bi trebao prihvatiti funkcionalni kriterij koji se temelji na naravi zaposlenikovih poslova i odgovornosti. On pritom mora, u skladu s ciljem i svrhom Konvencije, prihvatiti restriktivno tumačenje izuzetaka jamstava koje pruža članak 6., stavak 1.

65. Sud bilježi kako u javnom sektoru svake zemlje određena radna mjesta podrazumijevaju odgovornosti u općem interesu ili sudjelovanje u vršenju ovlasti dodijeljenih javnim pravom. Oni koji rade na takvim radnim mjestima imaju stoga dio suverene ovlasti države. Država stoga ima legitimni interes od tih službenika zahtijevati poseban odnos povjerenja i odanosti. S druge strane, u odnosu na druga radna mjesta koja nemaju ovaj "javno - upravni" vid, takav interes ne postoji.

66. Sud stoga odlučuje kako su jedini sporovi koji su isključeni iz domašaja članka 6., stavka 1. Konvencije oni koje pokreću javni službenici čiji poslovi predstavljaju tipičan primjer specifičnih aktivnosti javne službe u mjeri u kojoj ona djeluje kao onaj kome su povjerene javne ovlasti i koji je nadležan za zaštitu općih interesa države i drugih javnih

vlasti. Očiti primjer takvih aktivnosti predstavljaju oružane snage i policija. U praksi će Sud u svakom predmetu utvrđivati povlači li radno mjesto podnositelja zahtjeva za sobom – u svjetlu naravi poslova i odgovornosti koje mu pripadaju – izravno ili neizravno sudjelovanje u vršenju ovlasti dodijeljenih javnim pravom i poslova čija je namjera štititi opće interese države ili drugih javnih tijela. Pritom će Sud, radi orijentacije, uzeti u obzir kategorije aktivnosti i radnih mjesta koje je u svom priopćenju od 18. ožujka 1998. godine nabrojala Europska komisija, kao i Sud Europskih zajednica (vidi stavke 37. do 41. ove presude).

67. Prema tome, sporovi između upravnih vlasti i zaposlenika koji rade na radnim mjestima koja uključuju sudjelovanje u vršenju ovlasti dodijeljenih javnim pravom ne pozivaju na primjenu članka 6., stavka 1. jer Sud namjerava utvrditi funkcionalni kriterij (vidi stavak 64. ove presude). Svi sporovi koji se tiču mirovina potpadaju u domašaj članka 6., stavka 1. jer prilikom umirovljenja zaposlenici prekidaju poseban odnos između sebe i vlasti; oni se, a *a fortiori* i oni koji prava stječu preko njih, tada nalaze u situaciji koja se upravo može usporediti sa situacijom zaposlenika na koje se primjenjuje privatno pravo jer je poseban odnos povjerenja i odanosti koji ih je povezivao s vlastima prestao postojati, pa zaposlenik više ne može imati dio suverene ovlasti države (vidi stavak 65. ove presude).

4. Primjena naprijed navedenog kriterija na ovaj predmet

68. Sud bilježi kako je u relevantno vrijeme podnositelj zahtjeva bio zaposlenik Ministarstva suradnje i razvoja. Kao pripadnik civilnog osoblja za suradnju upućivanog u strane države, imao je specifične obveze "svojstvene javnoslužbeničkoj naravi" njegovih poslova, posebno definirane člankom 3. Zakona od 13. srpnja 1972. godine o položaju civilnog osoblja zaposlenog na poslovima kulturne, znanstvene i tehničke suradnje u stranim državama (vidi stavak 36. ove presude). Kako pokazuju te obveze, takva aktivnost, koja se nalazi pod okriljem jednog vladinog ministarstva i čini dio vođenja vanjskih odnosa, predstavlja tipičan primjer specifičnih aktivnosti javne službe na način kako su naprijed definirane (vidi stavak 66. ove presude).

69. Sudu preostaje ispitati osobitu narav poslova i odgovornosti koje je podnositelj zahtjeva imao tijekom svog zaposlenja. U vezi s time, Sud nije uvjerila tvrdnja podnositelja zahtjeva (vidi stavak 51. ove presude), koja se ograničila na izjavu kako, budući da se pokazalo mogućim njegove poslove povjeriti privatnom konzultantu, oni nisu uključivali ovlasti dodijeljene na temelju javnog prava. Sud prihvća Vladin argument u mjeri u kojoj se on temelji na naravi posla koji je podnositelj zahtjeva obavljao u dotičnim državama (vidi stavak 56. ove presude).

70. Činjenično stanje predmeta ukazuje na to da su poslovi koji su mu bili dodijeljeni (vidi stavak 9. ove presude) podnositelju zahtjeva davali značajne odgovornosti na području javnih financija države, što je *par excellence* sfera u kojoj država vrši suverenu ovlast. To je za sobom povlačilo izravno sudjelovanje u ovlastima dodijeljenim na temelju javnog prava i obavljanje poslova čija je namjera bila štititi opće interese države.

71. Stoga članak 6., stavak 1. nije primjenjiv u ovom predmetu.

.....