



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

© Рада Європи/Європейський суд з прав людини, 2012 р. Цей переклад підготовлено на замовлення і за підтримки Цільового фонду «Права людини» Ради Європи (www.coe.int/humanrightstrustfund). Він не є зобов'язальним для Суду. Дивіться додатково повний текст повідомлення про авторські права в кінці цього документа.

© Council of Europe/European Court of Human Rights, 2012. This translation was commissioned with the support of the Human Rights Trust Fund of the Council of Europe (www.coe.int/humanrightstrustfund). It does not bind the Court. For further information see the full copyright indication at the end of this document.

© Conseil de l'Europe/Cour européenne des droits de l'homme, 2012. La présente traduction a été effectuée avec le soutien du Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme du Conseil de l'Europe (www.coe.int/humanrightstrustfund). Elle ne lie pas la Cour. Pour plus de renseignements veuillez lire l'indication de copyright/droits d'auteur à la fin du présent document.

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СУД З ПРАВ ЛЮДИНИ

ВЕЛИКА ПАЛАТА

СПРАВА «ДЕМІР І БАЙКАРА ПРОТИ ТУРЕЧЧИНИ» (CASE OF DEMİR AND BAYKARA v. TURKEY)

(Заява № 34503/97)

РІШЕННЯ

СТРАСБУРГ

12 листопада 2008 року

Це рішення є остаточним, проте воно може зазнати редакційної правки.

У справі «Демір і Байкара проти Туреччини»

Європейський суд з прав людини, засідаючи Великою палатою, до складу якої увійшли:

Крістос Розакіс (Christos Rozakis), *голова*,
Ніколас Братца,
Франсуаза Тюлкен (Françoise Tulkens),
Жозеп Касадеваль (Josep Casadevall),
Джованні Бонелло (Giovanni Bonello),
Ріца Тюрмен (Riza Türlen),
Крістак Трая (Kristaq Traja),
Боштьян М. Зупанчич (Boštjan M. Zupančič),
Владіміро Загребельський (Vladimiro Zagrebelsky),
Станіслав Павловські (Stanislav Pavlovski),
Лех Гарлицькі (Lech Garlicki),
Альвіна Гюлумян (Alvina Gyulumyan),
Ліляна Мійович (Ljiljana Mijović),
Дін Шпільманн (Dean Spielmann),
Ян Шикута (Ján Šikuta),
Марк Віллігер (Mark Villiger),
Пяйві Хірвеля (Päivi Hirvelä), *судді*,

та Майкл О'Бойл (Michael O'Boyle), *заступник секретаря*,
після нарад за зачиненими дверима 16 січня 2008 року та 15 жовтня 2008 року
постановляє таке рішення, ухвалене в останній із зазначених вище днів:

ПРОЦЕДУРА

1. Справу розпочато за заявою (№ 34503/97) проти Республіки Туреччини, поданою 8 жовтня 1996 року до Європейської комісії з прав людини (далі – Комісія) на підставі колишньої статті 25 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція) двома громадянами Туреччини, паном Кемалем Деміром (*Kemal Demir*) та пані Відждан Байкара (*Vicdan Baykara*), яка звернулася як голова профспілки «Тюм Бел Сен» (*Tüm Bel Sen*) (далі – заявники).

2. Заявників представляв пан С. Карадуман (*S. Karaduman*), адвокат, що практикує в м. Анкарі. Уряд Туреччини (далі – Уряд) представляв помічник Уповноваженого Уряду, пані Деніз Акчай (*Deniz Akçay*).

3. Заявники скаржилися, що, на порушення статті 11 Конвенції, взятої окремо або в поєднанні зі статтею 14, національні суди відмовили їм, по-перше, у праві створювати професійні спілки і, по-

друге, у праві вести колективні переговори та укладати колективні договори.

4. Заяву передано до Суду 1 листопада 1998 року, коли набрав чинності Протокол № 11 до Конвенції (пункт 2 статті 5 Протоколу № 11).

5. Провадження за заявою було доручено Третій секції Суду (пункт 1 правила 52 Регламенту Суду). Зі складу цієї секції для розгляду справи (пункт 1 статті 27 Конвенції) було створено Палату, як передбачає пункт 1 правила 26 Регламенту Суду.

6. Ухвалою від 23 вересня 2004 року Палата визнала заяву частково прийнятною і частково непринятною.

7. 1 листопада 2004 року Суд змінив склад своїх секцій (пункт 1 правила 25 Регламенту Суду). Провадження у справі було доручено другій секції у новому складі (пункт 1 правила 52 Регламенту Суду).

8. 21 листопада 2006 року Палата винесла рішення у цій справі, засідаючи в такому складі: Ж.-П. Коста (J.-P. Costa) (голова), І. Кабраль Барreto (Cabral Barreto), Р. Тюрмен (R. Türmen), М. Угрекхелідзе (M. Ugrekhelidze), А. Мулароні (A. Mularoni), Е. Фура-Сандстрьом (E. Fura-Sandström), Д. Попович (D. Popović) (судді), а також С. Долле (S. Dollé) (секретар секції). Вона одноголосно постановила, що мало місце порушення статті 11 Конвенції у зв'язку з тим, що національні суди відмовилися визнати профспілку «Тюм Бел Сен» суб'єктом права і оголосили недійсним колективний договір, укладений між цією профспілкою і міською радою Газіантепа (Gaziantep); Палата вирішила, що немає необхідності в окремому розгляді скарг за статтею 14 Конвенції. До рішення Палати було додано окрему думку суддів Тюрмена, Фура-Сандстрьом і Поповича, яка збігалася з позицією більшості.

9. 21 лютого 2007 року Уряд звернувся з клопотанням про передання справи на розгляд Великої палати, як це передбачає стаття 43 Конвенції та правило 73.

10. 23 травня 2007 року колегія Великої палати задовольнила це клопотання.

11. Склад Великої палати було визначено відповідно до положень пунктів 2 і 3 статті 27 Конвенції та правила 24 Регламенту Суду.

12. І заявники, і Уряд подали свої меморандуми.

13. Відкрите засідання у справі відбулося в Палаці прав людини у Страсбурзі 16 січня 2008 року (пункт 3 правила 59 Регламенту Суду).

У засіданні Суду взяли участь:

а) від Уряду

пані Д. Акчай, заступник Уповноваженого Уряду,
пані Е. Демір (E. Demir),

пані З.Г. Аджар (Z.G. Acar),
пані І. Алтинташ (İ. Altıntaş),
пані Е. Есин (E. Esin),
пані Е. Газіалем (Ö. Gazialem),
пан К. Авшин (K. Afşin),
пан Л. Савран (L. Savran), *радники*;

б) від заявників

пані В. Байкара, заявниця, голова профспілки «Тюм Бел Сен»,
пані С. Карадуман, член колегії адвокатів Анкари.

Суд заслухав звернення пані С. Карадуман, пані В. Байкара і пані Д. Акчай.

ФАКТИ

14. Заявники – Кемаль Демір та Відждан Байкара; заявник, 1951 року народження, проживає в Газіантепі, а заявниця, 1958 року народження, – у Стамбулі. Заявник був членом профспілки «Тюм Бел Сен», а заявниця – головою цієї профспілки.

I. ОБСТАВИНИ СПРАВИ

15. Профспілка «Тюм Бел Сен» була створена в 1990 році державними службовцями кількох муніципалітетів, службово-трудова статус яких регулювався законом «Про державну службу» (закон № 657). Згідно зі статтею 2 статуту цієї профспілки її мета полягає в тому, щоб сприяти впровадженню демократичних принципів профспілкового руху і таким чином створювати умови для реалізації її членами своїх прагнень і вимог. Правління профспілки знаходиться в Стамбулі.

16. 27 лютого 1993 року профспілка «Тюм Бел Сен» уклала колективний договір з міською радою Газіантепа на два роки, який набрав чинності 1 січня 1993 року. Цей договір стосувався всіх аспектів умов праці службовців Газіантепської міської ради, у тому числі питань заробітної плати, грошової допомоги та соціального забезпечення.

17. Оскільки Газіантепська міська рада не виконала деякі зі своїх зобов'язань за договором, серед яких були, зокрема, фінансові зобов'язання, заявниця як голова профспілки звернулася 18 червня 1993 року до Газіантепського районного суду (далі – райсуд) з цивільним позовом проти міськради.

18. 22 червня 1994 року райсуд виніс рішення на користь профспілки «Тюм Бел Сен». Газіантепська міська рада оскаржила це рішення в касаційному порядку.

19. 13 грудня 1994 року Касаційний суд (четверта судова палата в цивільних справах) скасувала рішення райсуду. Він визнав, що, хоча не було правових перешкод для створення державними службовцями профспілок, створена таким чином профспілка не мала права укладати колективні договори з огляду на діючий на той час закон.

20. До такого висновку Касаційний суд дійшов, взявши до уваги особливий характер відносин між державними службовцями та органами державного управління в питаннях кадрового комплектування, характер і обсяг відповідних функціональних обов'язків, а також привілеї і гарантії, якими користуються посадові особи завдяки своєму статусу. Він визнав, що такі відносини відрізняються від відносин, які існують між роботодавцями і звичайними працівниками, що працюють у них за контрактом (тобто, йшлося про працівників приватного сектора і робітників фізичної праці, які працюють на умовах найму в органах державного управління). Унаслідок цього закон № 2322, що регулює питання колективних договорів та право на страйк чи локаут, не міг застосовуватися до відносин між державними службовцями та органом державного управління. Будь-який договір «колективного» характеру між профспілками державних службовців і органом державного управління мав ґрунтуватися на положеннях спеціального закону.

21. У рішенні від 28 березня 1995 року Газіантепський районний суд підтвердив свою позицію, викладену в його попередньому рішенні, наголосивши на тому, що, незважаючи на відсутність у законі положень, які б прямо передбачали право профспілок, створених державними службовцями, укладати колективні договори, ця прогалина має бути усунена за допомогою посилання на міжнародні договори, такі як конвенції Міжнародної організації праці, які вже були ратифіковані Туреччиною і положення яких, згідно з Конституцією Туреччини, були в її правовій системі нормами прямої дії.

22. Зокрема, райсуд зазначив, що, по-перше, профспілку «Тюм Бел Сен» було засновано в законному порядку, а ще задовго до її заснування її статут було зареєстровано в канцелярії губернатора провінції, і що з тих пір вона здійснювала свою діяльність без щонайменшого втручання з боку компетентних органів влади. Суд додав, що в цьому відношенні немає будь-яких розбіжностей між його рішенням і рішенням четвертої судової палати в цивільних справах Касаційного суду.

23. Щодо права державних службовців укладати колективні договори, суд зауважив, що навіть у разі, якщо в турецькому

законодавстві існує прогалина з цього питання, при вирішенні спору відповідний суд зобов'язаний згідно зі статтею 1 Цивільного кодексу самостійно усунути таку прогалину і винести рішення у справі. На думку суду, таке саме зобов'язання також впливає зі статті 36 Конституції, згідно з якою кожен має право на доступ до правосуддя. У зв'язку з цим у справі необхідно було застосувати відповідні міжнародні трудові норми ратифікованих Туреччиною конвенцій Міжнародної організації праці, незважаючи на те, що Парламентом Туреччини ще не були ухвалені закони, що регулюють ці конкретні питання. Застосувавши як норми прямої дії відповідні положення цих міжнародно-правових актів, ратифікованих Туреччиною, суд визнав, що позивач (профспілка) справді має право укладати колективні договори.

24. Щодо питання про те, чи вплинув на дійсність колективного договору, про який йшлося, той факт, що на момент його укладання він не був передбачений жодним законом, суд вирішив, що, оскільки договір стосується відносин між роботодавцем і працівниками, він має приватноправовий характер. У контексті обмежень, передбачених статтями 19 і 20 Зобов'язального кодексу, а саме відповідних положень законодавства, норм звичаєвого права й моралі та вимог громадського порядку, сторони мали право вільно визначати зміст такого колективного договору. При дослідженні тексту зазначеного колективного договору не було виявлено будь-яких розбіжностей з цими вимогами. Тому суд визнав, що колективний договір, укладений між позивачем (профспілкою) і Газіантепською міською радою, є дійсним юридичним документом і є обов'язковим для виконання сторонами.

25. Суд присудив Кемалю Деміру суму, еквівалентну збільшенню розміру зарплати та грошової допомоги, яке передбачав зазначений колективний договір.

26. У рішенні від 6 грудня 1995 року Касаційний суд (на спільному засіданні судових палат у цивільних справах) скасував рішення райсуду від 28 березня 1995 року. Він дійшов висновку, що деякі з положень Конституції, в яких згадуються права і свободи, безпосередньо застосовуються до сторін у справі, тоді як інші – не застосовуються. У положеннях Конституції, насправді, на права і свободи, користування якими і застосування яких потребує прийняття спеціального закону, чітко вказує таке формулювання: «здійснення цього права регулюється законом». За відсутності такого закону ці права і свободи (у тому числі право вступати до профспілки та вести колективні переговори) здійснити було неможливо.

27. Касаційний суд також визнав, що принцип свободи волі людини не є абсолютним, коли йдеться про створення юридичних осіб. Вони можуть набувати правосуб'єктність, відмінну від правосуб'єктності

осіб, з яких вона складається, за умови дотримання формальних вимог і правил, встановлених з цією метою законом. Створення юридичної особи – це не більше ніж правовий наслідок здійснення засновниками свого передбаченого законом права на вільне волевиявлення.

28. Касаційний суд наголосив, що, хоча свобода створювати об'єднання, спілки та політичні партії передбачена Конституцією, вона не може здійснюватися шляхом лише декларування фізичними особами своєї вільної волі. Оскільки не було спеціального закону, який би регулював ці питання, не можна було визнати існування такої юридичної особи. Згідно з позицією Касаційного суду такий висновок не суперечив принципам «верховенства права» і «демократії», закріпленим у Конституції, оскільки в будь-якій демократичній правовій системі інтереси забезпечення суспільної користі вимагають від держави здійснювати нагляд за діяльністю юридичних осіб.

29. Касаційний суд також привернув увагу до того факту, що закон, чинний на момент заснування зазначеної профспілки, не дозволяв державним службовцям створювати профспілки. Він додав, що поправки, внесені згодом до Конституції, завдяки яким тепер визнається право державних службовців створювати профспілки і вести колективні переговори, не скасовують висновок про те, що профспілка «Тюм Бел Сен» не набула статусу юридичної особи, відповідно, не може діяти в ролі позивача або відповідача в судовому провадженні.

30. 10 квітня 1996 року Касаційний суд відхилив заяву представників профспілки про внесення поправок до цього рішення.

31. За результатами аудиту рахунків Газіантепської міської ради, проведеного Ревізійним судом, було ухвалено рішення, яким членів профспілки «Тюм Бель Сен» зобов'язали повернути до державного бюджету додатковий дохід, отриманий ними завдяки колективному договору, який було визнано таким, що не існує. Ревізійний суд у цілому ряді своїх рішень, винесених ним як останньою судовою інстанцією стосовно колективних договорів, укладених профспілкою, зазначив, що норми, застосовні до державних службовців, у тому числі ті, що стосуються зарплат і грошової допомоги, на яку вони мають право, встановлюються законом. Він також вирішив, що після внесення 23 липня 1995 року змін до статті 53 Конституції та ухвалення 25 червня 2001 року закону № 4688 про профспілки державних службовців такі профспілки справді мають право вести колективні переговори за умови дотримання певних умов представництва, але не можуть укладати юридично дійсних колективних договорів безпосередньо з відповідними органами влади, на відміну від профспілок звичайних працівників за контрактом, які мають право укладати такі договори зі своїми роботодавцями. Якщо договір укладався між органом влади як роботодавцем і відповідною

профспілкою, він міг стати юридично обов'язковим лише після його затвердження Радою міністрів. Встановивши, що колективний договір, укладений позивачем (профспілкою), не відповідає цим вимогам, Ревізійний суд вирішив, що бухгалтери, які санкціонували виплату сум, більших ніж ті, що передбачалися законом, мають повернути надлишкові кошти до державного бюджету.

32. Ревізійний суд відмовився застосувати статтю 4 закону 4688, яка вимагала припинення будь-якого адміністративного, фінансового чи судового провадження, порушеного проти бухгалтерів, що несли відповідальність за такі виплати. Він вирішив, що ця стаття не передбачає набрання колективними договорами законної сили і не звільнює відповідних бухгалтерів від обов'язку відшкодувати державі збитки, понесені внаслідок виплат, здійснених відповідно до цих договорів.

33. Бухгалтери, про яких йдеться, подали, у свою чергу, позови проти держслужбовців-членів цих профспілок, яким виплачувалися зазначені додаткові суми за колективними договорами, визнаними такими, що не існують.

II. ВІДПОВІДНІ НОРМИ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА І МІЖНАРОДНОГО ПРАВА

A. Норми національного законодавства

34. Відповідні положення Конституції Туреччини передбачають:

Стаття 51

(у редакції, чинній на час подій у справі)

«Звичайні працівники за контрактом (*işçi*) і роботодавці мають право створювати профспілки та федерації профспілок без попереднього на те дозволу, маючи при цьому на меті забезпечення захисту і розвитку своїх економічних і соціальних прав та інтересів у контексті трудових відносин між ними.

Для створення профспілки чи федерації профспілок достатньо подати передбачені законом інформацію та документи до компетентного органу, визначеного законом. Якщо компетентний орган вирішує, що така інформація і документи не відповідають закону, він звертається до відповідного суду із заявою про призупинення діяльності або розпуск даної профспілки чи федерації профспілок.

Кожен має право вступати до профспілки або виходити з неї.

Ніхто не може бути примушений вступати до профспілки, залишатися її членом або вийти з неї.

Звичайні працівники за контрактом та роботодавці не мають права одночасно бути членами більше ніж однієї профспілки.

Працевлаштування на певному місці роботи не може ставитися у залежність від членства чи відсутності членства у профспілці звичайних працівників за контрактом.

Кандидат на керівну посаду у профспілці чи федерації профспілок звичайних працівників за контрактом, повинен мати не менше ніж 10 років фактичного стажу роботи таким працівником.

Статут, управління діяльністю та функціонування профспілок і федерацій профспілок не повинні суперечити основам Республіки та демократичним принципам, закріпленим у Конституції».

Стаття 51

(зі змінами, внесеними законом № 4709 від 3 жовтня 2001 року)

«Працівники і роботодавці мають право створювати профспілки та федерації профспілок без попереднього на те дозволу, маючи при цьому на меті забезпечення захисту і розвитку економічних і соціальних прав та інтересів членів таких організацій у контексті їхніх трудових відносин, а також добровільно вступати до таких організацій та виходити з них. Ніхто не може бути примушений вступати до профспілки або виходити з неї.

Право створювати профспілку може обмежуватися лише в передбаченому законом порядку в інтересах національної безпеки або громадського порядку, для запобігання злочинам, захисту здоров'я населення чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб.

Формальності, умови і правила, застосовні до права створювати профспілку, передбачаються законом.

Заборонено бути членом більше ніж однієї профспілки в одній і тій самій сфері діяльності.

Обсяг прав, якими у цій сфері наділені державні службовці, що не мають статусу звичайних працівників за контрактом, а також застосовні до них винятки та обмеження, встановлюються законом у відповідності до характеру виконуваної ними роботи.

Статут, управління діяльністю та функціонування профспілок і федерацій профспілок не повинні суперечити фундаментальним основам Республіки та демократичним принципам».

Стаття 53

(у редакції, чинній на час подій у справі)

«Звичайні працівники за контрактом та роботодавці мають право ... укласти колективні договори, які регулюють питання їхнього економічного і соціального становища та умов праці.

Колективні договори укладаються в порядку, передбаченому законом.

Заборонено одночасне укладання чи застосування більше ніж одного колективного договору на одному місці роботи.

Стаття 53

(зі змінами, внесеними законом № 4121 від 23 липня 1995 року)

«Звичайні працівники за контрактом та роботодавці мають право ... укласти колективні договори, які регулюють питання їхнього економічного і соціального становища та умов праці.

Колективні договори укладаються в порядку, передбаченому законом.

Профспілки та федерації профспілок, які можуть створюватися державними службовцями, зазначеними в першій частині статті 128, і які не підпадають під дію першої і другої частини цієї статті або статті 54, мають право діяти в ролі позивача або відповідача в судовому провадженні і вести колективні переговори з органом державного управління відповідно до своїх завдань та від імені своїх членів. У разі, якщо за результатами колективних переговорів досягнуто згоди щодо умов договору, текст такого договору підписується сторонами. Текст договору подається до Ради міністрів для опрацювання правових чи адміністративних питань, необхідних для виконання його умов. Якщо за результатами колективних переговорів не досягнуто згоди щодо умов договору, відповідні сторони складають і підписують протокол про узгоджені та неузгоджені умови договору і подають його на розгляд до Ради міністрів. Порядок виконання цієї частини статті встановлюється законом.

Заборонено одночасне укладання чи застосування більше ніж одного колективного договору на одному місці роботи».

Стаття 90

«... Положення міжнародних договорів, які набрали чинності у встановленому порядку, є нормами прямої дії у правовій системі держави. Їх конституційність не підлягає оспорюванню в Конституційному Суді.

У разі, якщо стосовно обсягу основних прав і свобод існують розбіжності між положеннями міжнародного договору, що набрав чинності у встановленому порядку, та положеннями національного закону, переважну силу мають положення міжнародного договору». (Другу частину було додано законом № 5170 від 7 травня 2004 року)

Стаття 128

«Функціональні обов'язки, які мають неодмінно й постійно виконуватися для забезпечення публічно-правових функцій держави, державних господарських підприємств та інших публічно-правових суб'єктів відповідно до принципів державного управління, здійснюються державними посадовими особами та іншими державними службовцями.

Кваліфікаційні вимоги до державних посадових осіб та інших державних службовців, питання щодо призначення їх на посади, їхні функціональні обов'язки та повноваження, права та ділянки відповідальності, питання заробітної плати та грошової допомоги та інші питання, пов'язані з їхнім статусом, визначаються законом.

Порядок і принципи підготовки державних службовців вищого рівня встановлюються спеціальним законом».

35. Згідно зі статтею 22 закону «Про державну службу» (закон № 657 від 14 липня 1965) державним службовцям дозволялося створювати профспілки та професійні організації та вступати до них відповідно до умов, визначених спеціальним законом. У другій частині цієї статті зазначалося, що такі професійні організації мали право захищати інтереси своїх членів у відповідних органах влади.

Стаття 22 була скасована статтею 5 законодавчого декрету № 2 від 23 грудня 1972 року. Але її чинність було відновлено статтею 1 закону № 4275 від 12 червня 1997 року. У редакції, чинній на сьогодні, ця стаття передбачає таке:

«Згідно з положеннями Конституції та спеціального законодавства державним службовцям дозволяється створювати профспілки та федерації профспілок і вступати до них».

36. Закон про профспілки державних службовців (закон № 4688, який було ухвалено 25 червня 2001 року і який набрав чинності 12 липня 2001 року) поширюється, згідно зі статтею 2, на державних службовців (за винятком тих, що мають статус звичайних працівників за контрактом), які працюють у державних установах та інших публічно-правових організаціях, здійснюючи функції державної служби, в організаціях, діяльність яких здійснюється за рахунок коштів загального, додаткового або спеціального бюджету, органах державного управління, місцевих органах влади у провінціях та відповідних службах, у державних підприємствах та пов'язаних з ними банках та в інших приватноправових підприємствах і установах, а також у всіх інших організаціях та установах публічно-правового характеру.

Стаття 30 Закону передбачає:

«Профспілка з найбільшою кількістю членів у кожній галузі державного управління та федерації, до складу яких входять такі профспілки, мають право вести колективні переговори. Делегат від найбільш представницької профспілки очолює делегацію, яка бере участь у таких переговорах».

Рішення про те, які профспілки державних службовців та федерації профспілок компетентні вести колективні переговори, приймає міністр праці та соціального забезпечення на підставі списків, спільно підписаних і поданих відповідними органами державного управління та профспілками (стаття 30 закону № 4688).

Під час колективних переговорів роботодавця представляє Комітет державних роботодавців. Державних посадових осіб та інших державних службовців представляє профспілка, що має відповідну компетенцію, та федерація, до складу якої вона входить.

Комітет державних роботодавців та відповідні профспілки і федерації зобов'язані щорічно 15 серпня проводити збори. Після цього сторони подають свої пропозиції, які беруться за відправну точку і вносяться до порядку денного колективних переговорів. Принципи, згідно з якими мають вестися переговори, визначаються сторонами (стаття 32 закону № 4688).

Колективні переговори мають бути завершені протягом п'ятнадцяти днів. Якщо протягом такого часу досягнуто згоди з умов колективного договору, відповідні сторони підписують такий договір і передають

його до Ради міністрів для вжиття правових та адміністративних заходів, необхідних для виконання його умов. Рада міністрів вживає відповідних заходів протягом трьох місяців і подає свій законопроект на розгляд до Великих національних зборів Туреччини (стаття 34 закону 4688).

Якщо сторони в таких переговорах не в змозі досягти відповідної згоди протягом встановленого строку, будь-яка з них може передати таке питання на розгляд до третейського суду у складі вчених, які не належать до політичних партій. Якщо сторони погоджуються з рішенням третейського суду, вони підписують відповідний договір і подають його до Ради міністрів. Але в разі, якщо сторони так і не досягають відповідної згоди, вони підписують протокол із зазначенням узгоджених і неузгоджених умов договору. Такий протокол вони також подають на розгляд до Ради міністрів (стаття 35 закону 4688).

В. Норми міжнародного права

1. Універсальні міжнародно-правові акти

а) Право на організацію та державні службовці

37. Стаття 2 Конвенції Міжнародної організації праці (далі – МОП) № 87 «Про свободу асоціації та захист права на організацію» (прийнята в 1948 році і 12 липня 1993 року ратифікована Туреччиною), передбачає таке:

«Працівники та роботодавці без якої б то не було різниці мають право створювати на свій вибір організації без попереднього на те дозволу, а також право вступати в такі організації при єдиній умові додержання правил відповідної організації».

38. У своєму окремому коментарі щодо Конвенції № 87, підготовленому в 2005 році і поданому до Уряду Туреччини, Комітет експертів із застосування конвенцій та рекомендацій зазначив:

«Комітет наголошує, що стаття 2 Конвенції передбачає, що працівники без якої б то не було різниці мають право створювати на свій вибір організації та вступати до таких організацій і що ця Конвенція допускає при цьому лише один виняток – стосовно військовослужбовців та працівників поліції. ...»¹

39. Стосовно державних службовців, які працюють в органах місцевої влади, Комітет МОП з питань свободи об'єднання зазначив таке (див. Збірник рішень за 1996 рік (*Digest of Decisions 1996*), пункт 217):

«Державні службовці місцевих органів влади повинні мати фактичну можливість створювати організації на свій вибір, і такі організації повинні мати

1. <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/pdconv.pl?host=status01&textbase=iloeng&document=7872&chapter=6&query=Turkey%40ref&highlight=&querytype=bool&context=0>

повне право забезпечувати й захищати інтереси працівників, яких вони представляють».²

40. Стаття 22 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права передбачає таке:

«1. Кожна людина має право на свободу асоціації з іншими, включаючи право створювати профспілки і вступати до них для захисту своїх інтересів.

2. Користування цим правом не підлягає ніяким обмеженням, крім тих, які передбачаються законом і які є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах державної чи громадської безпеки, громадського порядку, охорони здоров'я і моральності населення або захисту прав та свобод інших осіб. Ця стаття не перешкоджає запровадженню законних обмежень користування цим правом для військовослужбовців і працівників поліції».

41. Стаття 8 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права передбачає таке:

«1. Держави, які беруть участь у цьому Пакті, зобов'язуються забезпечити:

а) право кожної людини створювати для здійснення і захисту своїх економічних та соціальних інтересів професійні спілки і вступати до них на свій вибір при єдиній умові дотримання правил відповідної організації. Користування зазначеним правом не підлягає жодним обмеженням, крім тих, які передбачаються законом і які є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах державної безпеки чи громадського порядку або для захисту прав і свобод інших;

...

с) право професійних спілок функціонувати безперешкодно без будь-яких обмежень, крім тих, які передбачаються законом і які є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах державної безпеки чи громадського порядку або для захисту прав і свобод інших;

...

2. Ця стаття не перешкоджає запровадженню законних обмежень користування цими правами для осіб, що входять до складу збройних сил, поліції або адміністративних органів держави».

б) Право колективних договорів і державні службовці

42. Відповідні статті Конвенції МОП № 98 про застосування принципів права на організацію і на ведення колективних переговорів (прийнята в 1949 році і 3 січня 1952 року ратифікована Туреччиною) передбачають таке:

Стаття 4

«Там, де це потрібно, вживають заходів, що відповідають умовам країни, з метою заохочення й сприяння повному розвитку й використанню процедури ведення переговорів на добровільних засадах між підприємцями чи

2. <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/pdconv.pl?host=status01&textbase=iloeng&document=77&chapter=23&query=1996&highlight=on&querytype=bool&context=0>

організаціями підприємців, з одного боку, та організаціями трудівників, з другого боку, з метою регулювання умов праці шляхом укладення колективних договорів».

Стаття 5

«1. Закони і нормативні акти країни визначають, якою мірою гарантії, передбачені цією Конвенцією, застосовуватимуться до збройних сил і поліції.

2. Відповідно до принципу, викладеного у пункті 8 статті 19 Статуту Міжнародної Організації Праці, ратифікація цієї Конвенції будь-яким Членом Організації не розглядається як така, що зачіпає існуючі закони, судові рішення, звичаї або угоди, котрі надають особовому складу збройних сил і поліції будь-які права, передбачені цією Конвенцією».

Стаття 6

«Дія цієї Конвенції не поширюється на державних службовців, що залучені до управління державою, і вона жодним чином не тлумачитиметься як така, що завдає шкоди їхнім правам або становищу».

43. Згідно з тлумаченням, яке дав цій статті Комітет експертів МОП, вона виключає зі сфери дії Конвенції лише тих державних службовців, які безпосередньо залучені до управління державою. За цим винятком усі інші особи, найняті на роботу державними органами, державними підприємствами або автономними державними установами, повинні, на думку Комітету, мати можливість користуватися гарантіями, передбаченими Конвенцією № 98, так само як і інші працівники за наймом, і, відповідно, повинні мати право вести колективні переговори стосовно умов своєї праці, включаючи питання її оплати (див. Загальний огляд за 1994 рік, свобода об'єднання і колективних переговорів, щодо Конвенцій № 87 і № 98 (*General Survey 1994, freedom of association and collective bargaining, on Conventions No. 87 and No. 98*) [МОП, 1994a], п. 200).

44. Відповідні положення Конвенції МОП № 151 про захист права на організацію та процедури визначення умов зайнятості на державній службі (прийнята в 1978 році і 12 липня 1993 року ратифікована Туреччиною) передбачають:

Стаття 1

«1. Ця Конвенція застосовується до всіх осіб, зайнятих в органах державної влади, якщо тільки до них не застосовуються більш сприятливі положення інших міжнародних трудових конвенцій.

2. Національні закони чи нормативні акти встановлюють, якою мірою передбачені цією Конвенцією гарантії застосовуються до службовців, що обіймають високі посади, чиї функції зазвичай розглядаються як пов'язані з прийняттям рішень чи здійсненням управління, або службовців, чиї обов'язки мають виключно конфіденційний характер.

3. Національне законодавство чи нормативні акти визначають, якою мірою гарантії, передбачені цією Конвенцією, застосовуються до збройних сил і поліції».

Стаття 7

«Там, де це потрібно, вживають заходів, що відповідають умовам країни, з метою заохочення й сприяння повному розвитку й використанню процедури ведення переговорів щодо умов зайнятості між зацікавленими органами державної влади та організаціями державних службовців, або інших подібних методів, які дають змогу представникам державних службовців брати участь у визначенні цих умов».

У преамбулі Конвенції № 151 Генеральна конференція Міжнародної організації праці послалася на «положення Конвенції 1948 року про свободу асоціації та захист права на організацію [і] Конвенції 1949 року про право на організацію і проведення колективних переговорів» та взяла до уваги:

«особливі проблеми, що виникають відносно сфери охоплення та визначень у цілях будь-якого міжнародно-правового акта через відмінності у багатьох країнах між зайнятістю у приватному та державному секторах, а також враховуючи труднощі тлумачення, що виникають у зв'язку із застосуванням до державних службовців відповідних положень Конвенції 1949 року про право на організацію та ведення колективних переговорів, беручи до уваги зауваження, які неодноразово були сформульовані контрольними органами МОП стосовно того, що деякі уряди застосовують ці положення таким чином, що великі групи державних службовців вилучаються зі сфери застосування цієї Конвенції».

2. Європейські правові акти

а) Право на організацію та державні службовці

45. Стаття 5 Європейської соціальної хартії (у новій редакції), ще не ратифікована Туреччиною, передбачає таке:

Стаття 5 - Право на організацію

«З метою забезпечення або сприяння здійсненню працівниками і роботодавцями своєї свободи створювати місцеві, національні або міжнародні організації для захисту своїх економічних і соціальних інтересів та вступати в такі організації Договірні Сторони зобов'язуються, що національне законодавство не буде ніяким чином обмежувати цю свободу або використовуватися для її обмеження. Обсяг застосування гарантій, передбачених цією статтею, до поліції визначається національними законами або нормативними актами. Принцип, що регулює застосування цих гарантій до військовослужбовців, і обсяг їх застосування до осіб цієї категорії також визначаються національними законами або нормативними актами».

46. Принцип № 8 Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи № R (2000) 6 про статус державних службовців в Європі передбачає:

«Державні службовці в принципі повинні користуватися такими самими правами, що і всі громадяни. Однак здійснення таких прав може регулюватися

законом або колективним договором з метою забезпечення їх сумісності з публічно-правовими обов'язками державних службовців. Їхні права, зокрема політичні та профспілкові, можуть обмежуватися в законному порядку лише мірою, необхідною для забезпечення належного здійснення ними своїх публічно-правових функцій».

47. Пункт 1 статті 12 Хартії основних прав Європейського Союзу передбачає таке:

«Кожен має право на свободу мирних зібрань і свободу об'єднання з іншими на всіх рівнях, зокрема, в політичному, профспілковому та громадському житті, що також означає право кожного створювати профспілки для захисту своїх інтересів».

48. Щодо європейської практики, можна зауважити, що право державних службовців вступати до профспілок визнається сьогодні всіма Договірними державами. Це право поширюється на державних службовців, які проходять службу або працюють за контрактом, та на працівників державних промислових або комерційних підприємств, незалежно від того, чи ці підприємства підпорядковані центральним, чи місцевим органам державної влади. Державні службовці, незалежно від того, чи вони працюють у центральних чи місцевих органах державної влади, зазвичай мають право вступати до профспілки на свій вибір. Рівень профспілкового членства у державному секторі зазвичай більший ніж у приватному, що є яскравою ознакою створення для цього Договірними державами сприятливих юридичних і адміністративних умов. Та невелика кількість обмежень, що діє в більшості Договірних держав, стосується лише тих, хто обіймає судову посаду, працівників поліції та пожежної охорони, а найсуворіші обмеження (аж до повної заборони членства у профспілці) залишаються діяти стосовно військовослужбовців.

б) Право вести колективні переговори і державні службовці

49. Стаття 6 Європейської соціальної хартії (у новій редакції), ще не ратифікована Туреччиною, містить стосовно права вести колективні переговори таке положення:

«З метою забезпечення ефективного здійснення права на укладання колективних договорів Договірні Сторони зобов'язуються:

1. сприяти проведенню спільних консультацій між працівниками та роботодавцями;

2. сприяти, коли це необхідно і доцільно, створенню механізму переговорів на добровільній основі між роботодавцями або організаціями роботодавців та організаціями працівників з метою регулювання умов праці за допомогою колективних договорів;

3. сприяти створенню та використанню належного механізму примирення та добровільного арбітражу для врегулювання трудових спорів;

а також визнають:

4. право працівників і роботодавців на колективні дії у випадках виникнення конфлікту інтересів, включаючи право на страйки, за умови дотримання зобов'язань, що можуть впливати з раніше укладених колективних договорів».

50. Згідно з тлумаченням пункту 2 статті 6 Хартії Комітетом незалежних експертів (нині це – Європейський Комітет з соціальних прав), насправді повною мірою застосовного до державних службовців, держави, які встановлюють обмеження щодо колективних переговорів у державному секторі, зобов'язані – в цілях дотримання цього положення – забезпечувати участь представників колективів державних службовців у розробці відповідних нормативних документів щодо умов праці (див., наприклад, стосовно Німеччини, Висновки III, с. 34-35).

51. Стаття 28 Хартії основних прав Європейського Союзу передбачає таке:

Право на колективні переговори і дії

«Працівники та роботодавці або їхні відповідні організації мають – згідно з правом Співтовариства та національним законодавством і практикою – право вести переговори щодо колективних договорів та укладати такі договори на відповідних рівнях, а, у випадку конфлікту інтересів, – право вдаватися до колективних дій і, зокрема, до страйків, для захисту своїх інтересів».

52. Щодо практики європейських держав, можна зауважити, що в переважній більшості з них вже визнається право державних службовців вести колективні переговори з органами влади, яке обмежується низкою винятків, що стосуються певних питань (порядку притягнення до дисциплінарної відповідальності, пенсій, медичного страхування, зарплат державних службовців вищого рівня) або певних категорій державних службовців, на яких покладено здійснення виключних повноважень держави (військовослужбовців і працівників поліції, суддів, дипломатів, державних службовців, які проходять службу в державних органах федерального рівня). У переважній більшості Договірних держав вже визнано право державних службовців, які працюють в місцевих органах влади і на яких не покладені функції здійснення державних повноважень, вести колективні переговори з метою визначення розміру своїх зарплат та умов праці. Решта винятків можуть виправдовуватися особливими обставинами.

ЩОДО ПРАВА

I. ПОПЕРЕДНІ ЗАПЕРЕЧЕННЯ УРЯДУ

53. Уряд висунув два заперечення щодо прийнятності заяви для розгляду Великою палатою: перше ґрунтується на доводі про недопустимість посилання з боку заявників на будь-які інші міжнародно-правові акти, окрім Конвенції, і зокрема на ті, що не ратифіковані Туреччиною; друге – на доводі про незастосовність статті 11 Конвенції до заявників, оскільки вони є державними службовцями, а не звичайними працівниками за контрактом.

54. У контексті першого заперечення Уряд доводив, що Суд не може тлумачити Конвенцію у спосіб, що призводить до створення для Договірних держав нових зобов'язань, не передбачених Конвенцією. Зокрема, вважаючи, що при розгляді справи Палатою остання надала значної ваги положенням Європейської соціальної хартії (статті 5 і 6 якої не були ратифіковані Туреччиною) та практиці її наглядового органу, Уряд просив Велику палату оголосити заяву неприйнятною з огляду на її несумісність *ratione materiae* з положеннями Конвенції у зв'язку з недопустимістю посилання у цій справі проти Туреччини на міжнародно-правові акти, які Туреччина не ратифікувала.

55. У контексті другого заперечення Уряд, посилаючись головним чином на обмеження, передбачене останнім реченням статті 11 Конвенції стосовно застосовності цієї статті до осіб «що входять до складу ... адміністративних органів держави», доводив, що статус державних службовців в Туреччині, у тому числі тих, що працюють в місцевих органах влади, регулюється низкою спеціальних і доволі детально розроблених правових норм, визначених законом «Про державну службу» (закон № 657), і що, таким чином, їх слід відрізнити від інших працівників за наймом. Уряд просив Суд відхилити заяву як несумісну *ratione materiae* з положеннями статті 11.

56. Заявники оспорили подані Урядом заперечення.

57. Суд зауважує, що заперечення Уряду щодо врахування Судом положень Європейської соціальної хартії не можна вважати попереднім запереченням. Навіть якщо припустити, що заперечення Уряду обґрунтоване, заяву не можна оголосити неприйнятною виключно з посиланням на дію норм правових актів, з врахуванням яких секція Суду розглядала цю справу по суті. Насправді це заперечення Уряду більшою мірою потребує розгляду в контексті матеріально-правових питань, порушених у цій справі, і розглядатиметься саме в такому контексті.

58. Щодо заперечення з посиланням на несумісність заяви *ratione materiae* з положеннями Конвенції, Суд передусім зауважує, що Уряд не позбавлений права висувати таке заперечення, оскільки перед розглядом прийнятності заяви Уряд подав до Палати довід що, по-суті, є аналогічним. Ураховуючи зазначене вище, Суд зазначає, що, навіть якщо б існували підстави для позбавлення Уряду права висувати таке заперечення, Суд не зміг би уникнути розгляду цього питання, що

належить до його юрисдикції, рамки якої визначаються самою Конвенцією, зокрема, статтею 32, а не поданнями сторін у тій чи іншій справі (див., *mutatis mutandis*, рішення у справі «Блечич проти Хорватії» (*Blečić v. Croatia*) [GC], № 59532/00, п. 63-69, ECHR 2006).

Але таке заперечення Уряду вимагає від Суду дослідити поняття «осіб, що входять до складу ... адміністративних органів держави», про яких йдеться в останньому реченні статті 11. Отже, Суд визнає за доцільне долучити це заперечення до суті справи.

II. СКАРГА ПРО ПОРУШЕННЯ СТАТТІ 11 КОНВЕНЦІЇ

59. Заявники скаржилися, що національні суди відмовили їм у праві створювати професійні спілки та укладати колективні угоди. У зв'язку з цим вони посилалися на статтю 11 Конвенції, яка передбачає таке:

«1. Кожен має право на свободу мирних зібрань і свободу об'єднання з іншими особами, включаючи право створювати профспілки та вступати до них для захисту своїх інтересів.

2. Здійснення цих прав не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб. Ця стаття не перешкоджає запровадженню законних обмежень на здійснення цих прав особами, що входять до складу збройних сил, поліції чи адміністративних органів держави».

А. Тлумачення Конвенції з урахуванням інших міжнародно-правових актів

60. Суд вирішив вище у цій справі дослідити на етапі розгляду її по суті довід Уряду про те, що при винесенні рішення у справі проти Туреччини недопустимо посилатися на будь-які інші міжнародно-правові акти, окрім Конвенції, і зокрема на ті, які не ратифіковані Туреччиною. Оскільки цей довід більшою мірою стосується методики, що має бути застосована при розгляді скарг, поданих на підставі статті 11 Конвенції, по суті, Суд вважає за необхідне розглянути його перед тим, як переходити до розгляду будь-яких інших питань.

1. Доводи сторін

а) Уряд

61. Уряд доводив, що Суд не може допускати тлумачення Конвенції, яке призводить до створення для Договірних держав нових зобов'язань, ще не передбачених Конвенцією. Він, зокрема, наполягав

на недопустимості посилання на міжнародний договір, до якого Туреччина не приєдналася, при вирішенні справи проти неї. Хоча Уряд визнав, що Суд завжди за необхідності брав до уваги «відповідні норми міжнародного права, застосовні до відносин між сторонами у справі» (див. рішення у справі «Аль-Адсані проти Сполученого Королівства» (*Al-Adsani v. the United Kingdom*) [GC], № 35763/97, п. 55, ECHR 2001-XI), Уряд все-таки вважав, що такий підхід є правомірним лише за умови дотримання критеріїв, викладених у пункті 3 статті 31 Віденській конвенції про право міжнародних договорів і, зокрема, якщо враховуються лише ті правові акти, які є обов'язковими для відповідної держави.

62. Туреччина не брала на себе зобов'язання виконувати статтю 5 (право на організацію) та статтю 6 (право вести колективні переговори) Європейської соціальної хартії, яку вона ратифікувала в 1989 році. Тлумачення, яке опосередковано надає цим статтям обов'язкової сили, є ще більш сумнівним, якщо, як це має місце в цій справі, відсутність у Конвенції конкретного положення, яке б гарантувало право укладати колективні договори, компенсується врахуванням інших міжнародно-правових актів, до яких відповідна держава не приєдналася.

b) Заявники

63. Заявники піддали критиці підхід Уряду до питання про тлумачення Конвенції. Вони привернули увагу до того, що Палата Суду не застосовувала в цій справі згадані вище положення соціальної хартії, а взяла до уваги при тлумаченні статті 11 Конвенції думку Комітету незалежних експертів стосовно зв'язку між правом на організацію і правом на колективні переговори.

2. Палата Суду

64. Палата Суду не мала причин для формулювання своєї позиції щодо цього заперечення. Як на додатковий аргумент вона послалася на думку Комітету незалежних експертів соціальної хартії, наголошуючи на існуванні органічного зв'язку між правом на свободу об'єднання і правом ведення колективних переговорів (рішення Палати Суду, п. 35). У своєму рішенні Палата Суду послалася на конвенції Міжнародної організації праці при визначенні, чи був оскаржуваний захід необхідним у демократичному суспільстві і, зокрема, чи добросовісно діяла профспілка «Тюм Бел Сен», коли вдалася до колективних переговорів як до засобу захисту інтересів своїх членів (див. там саме, п. 46).

3. Практика тлумачення положень Конвенції з врахуванням інших міжнародно-правових актів і документів

а) Підстави

65. При визначенні значення термінів і виразів, використаних у Конвенції, Суд керується головним чином правилами тлумачення, викладеними у статтях 31 - 33 Віденської конвенції про право міжнародних договорів (див., наприклад, рішення у справі «Голдер проти Сполученого Королівства» (*Golder v. the United Kingdom*) від 21 лютого 1975 року, п. 29, серія А, № 18; рішення у справі «Джонстон та інші проти Ірландії» (*Johnston and Others v. Ireland*) від 18 грудня 1986 року, п. 51 і наступні після нього, серія А, № 112; рішення у справі «Літгоу та інші проти Сполученого Королівства» (*Lithgow and Others v. the United Kingdom*) від 8 липня 1986 року, п. 114 і 117, серія А, № 102; і рішення у справі «Вітольд Литва проти Польщі» (*Witold Litwa v. Poland*), № 26629/95, п. 57-59, ECHR 2000-III). Згідно з Віденською конвенцією Суд має визначити звичайне значення, яке має бути надане відповідним словам в їхньому контексті та з врахуванням предмета і мети положення, в якому вони містяться (див. згадане вище рішення у справі Голдера, п. 29; згадане вище рішення у справі Джонстона та інших, п. 51; та пункт 1 статті 31 Віденської конвенції). Суд також може вдаватися до додаткових засобів тлумачення для того, щоб підтвердити значення відповідних слів, встановлене згідно із зазначеними вище критеріями, або щоб визначити їхнє значення у випадку, коли інакше воно буде сумнівним, незрозумілим або явно абсурдним чи нерозумним (стаття 32 Віденської конвенції; див. рішення у справі «Сааді проти Сполученого Королівства» (*Saadi v. the United Kingdom*) [GC], № 13229/03, п. 62, ECHR 2008-....).

66. Оскільки Конвенція є передусім механізмом захисту прав людини, тлумачення і застосування її положень Судом має бути таким, щоб гарантовані нею права були не теоретичними чи ілюзорними, а практичними та ефективними. Конвенцію також слід тлумачити у всій сукупності її положень та у спосіб, який забезпечує внутрішню узгодженість і взаємну відповідність її різних положень (див., серед інших джерел, ухвалу у справі «Стек та інші проти Сполученого Королівства» (*Stec and Others v. the United Kingdom*) [GC], №№ 65731/01 і 65900/01, п. 47-48, ECHR 2005-X).

67. Крім того, Суд ніколи не розглядав положення Конвенції як єдину систему критеріїв тлумачення закріплених у ній прав і свобод. Навпаки, він має також враховувати відповідні норми і принципи міжнародного права, застосовні до відносин між Договірними Сторонами (див. згадане вище рішення у справі Сааді, п. 62; згадане вище рішення у справі Аль-Адсані, п. 55; та рішення у справі «“Босфорус Хава Йоллари Туризм ве Тиджарет Анонім Ширкети”

проти Ірландії» (*Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland*) [GC], № 45036/98, п. 150, ECHR 2005-VI; див. також підпункт «с» пункту 3 статті 31 Віденської конвенції).

68. Суд також зауважує, що він завжди посилався на те, що Конвенція є «живим» документом, який слід тлумачити у світлі умов сьогодення, і що при тлумаченні положень Конвенції він враховує норми національного і міжнародного права, які постійно розвиваються (див. рішення у справі «Сорінг проти Сполученого Королівства» (*Soering v. the United Kingdom*) від 7 липня 1989 року, п. 102, серія А, № 161; рішення у справі «Во проти Франції» (*Vo v. France*) [GC], № 53924/00, п. 82, ECHR 2004-VIII; та рішення у справі «Маматкулов і Аскарів проти Туреччини» (*Mamatkulov and Askarov v. Turkey*) [GC], №№ 46827/99 і 46951/99, п. 121, ECHR 2005-I).

б) Різноманітність міжнародно-правових актів і документів, що використовуються при тлумаченні Конвенції

і) Загальне міжнародне право

69. Щоб точно визначити зобов'язання у певній сфері, які покладені згідно із матеріально-правовими положеннями Конвенції на Договірні держави, Суд може розтлумачити такі положення, по-перше, з урахуванням відповідних міжнародних договорів, застосовних у такій сфері (зокрема, наприклад, Суд розтлумачив статтю 8 Конвенції з урахуванням Конвенції ООН про права дитини від 20 листопада 1989 року та Європейської конвенції про усиновлення дітей від 24 квітня 1967 року – див. рішення у справі «Піні та інші проти Румунії» (*Pini and Others v. Romania*), №№ 78028/01 і 78030/01, п. 139 і 144, ECHR 2004-V; та рішення у справі «Емоне та інші проти Швейцарії» (*Emonet and Others v. Switzerland*), № 39051/03, п. 65-66, ECHR 2007-...).

70. В іншій справі, в якій було зроблено посилання на інші (окрім Конвенції) міжнародні договори, Суд мав визначити позитивне зобов'язання держави щодо «заборони домашнього рабства» і з цією метою взяв до уваги положення універсальних міжнародних конвенцій (Конвенції МОП про примусову чи обов'язкову працю, Додаткову конвенцію про скасування рабства, работоргівлі та інститутів і звичаїв подібних до рабства, а також Міжнародну конвенцію про права дитини – див. рішення у справі «Сіліаден проти Франції» (*Siliadin v. France*), № 73316/01, п. 85-87, ECHR 2005-VII). Після посилання на відповідні положення цих міжнародно-правових актів, Суд визнав, що питання про дотримання статті 4 Конвенції не може зводитися лише до безпосередніх дій органів державної влади, оскільки це не відповідало б вимогам міжнародно-правових актів, які конкретно стосуються цього питання, і тоді таке дотримання було б неефективним (див. там саме, п. 89).

71. Крім того, як зазначив Суд у згаданому вище рішенні у справі Голдера (у пункті 35 вище), відповідні норми міжнародного права, застосовні до відносин між сторонами, також включають «загальні принципи права, визнані цивілізованими націями» (див. підпункт «с» пункту 1 статті 38 Статуту Міжнародного суду ООН). Комітет з правових питань Консультативної асамблеї Ради Європи виходив у серпні 1950 року з того, що «Комісія і Суд неминуче будуть змушені застосовувати такі принципи» при виконанні своїх функцій, і тому вирішив, що «немає необхідності» вносити до Конвенції окреме положення з такою конкретною умовою (документи Консультативної асамблеї, робочі документи сесії 1950 року, том III, № 93, с. 982, п. 5).

72. У згаданому вище рішенні у справі Сорінга Суд взяв до уваги принципи, встановлені універсальними міжнародними документами, для того, щоб удосконалити свою практику за статтею 3 Конвенції щодо питань про екстрадицію до третіх країн. По-перше, пославшись на Міжнародний Пакт про громадянські і політичні права 1966 року та Американську конвенцію з прав людини 1969 року, Суд дійшов висновку, що заборона поводження, несумісного з гарантіями статті 3 Конвенції, вже стала міжнародно визнаним стандартом. По-друге, він визнав, що той факт, що Конвенція ООН проти тортур та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання, забороняє екстрадицію особи до іншої держави, в якій їй загрожуватиме катування, не означає, що аналогічне по суті зобов'язання ще не закладене в загальних нормах статті 3 Європейської Конвенції.

73. Крім того, у своєму рішенні у справі Аль-Адсані Суд, посилаючись на універсальні міжнародно-правові акти (статтю 5 Загальної декларації прав людини, статтю 7 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, статті 2 і 4 Конвенції ООН проти тортур та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання) та взявши до уваги тлумачення цих положень міжнародними кримінальними судами (рішення від 10 грудня 1998 року, винесене у справі Фурунджії (*Furundzija*) Міжнародним кримінальним трибуналом у справах колишньої Югославії) та національними судами (рішення Палати лордів у справі Піночета (№ 3) (*ex parte Pinochet* (No. 3))), дійшов висновку, що заборона катування набула статусу імперативної норми міжнародного права (*jus cogens*), та інкорпорував її у свою практику в цій сфері (див. згадане вище рішення у справі Аль-Адсані, п. 60).

ii) Правові акти Ради Європи

74. У ряді своїх рішень Суд вже послуговувався, з метою тлумачення Конвенції, правовими актами органів Ради Європи, які за своєю суттю не мають обов'язкової сили – зокрема, рекомендаціями і

резолуціями Комітету Міністрів та Парламентської асамблеї Ради Європи (див., серед інших джерел, рішення у справі «Онер'їлдиз проти Туреччини» (*Öneryıldız v. Turkey*) [GC], № 48939/99, п. 59, 71, 90 і 93, ECHR 2004-XII).

75. Дотримуючись таких підходів до тлумачення, Суд також визнав за необхідне підкріплювати свою аргументацію посиленням на норми, розроблені іншими органами Ради Європи, навіть незважаючи на те, що на такі органи (йдеться про ті, що забезпечують наглядові механізми або дають експертну оцінку) не покладено функцію представляти держави-учасниці Конвенції. Для того, щоб розтлумачити точний обсяг прав і свобод, гарантованих Конвенцією, Суд послуговується, наприклад, документами, розробленими Європейською комісією «За демократію через право» (Венеціанською комісією) (див., серед інших джерел, рішення у справі «Російська консервативна партія підприємців проти Росії» (*Russian Conservative Party of Entrepreneurs and Others v. Russia*), №№ 55066/00 і 55638/00, п. 70-73, ECHR 2007-...; рішення у справі «Баскська націоналістична партія – Регіональна організація “Іпарральде” проти Франції» (*Basque Nationalist Party – Iparralde Regional Organisation v. France*), № 71251/01, п. 45-52, ECHR 2007-...; та рішення у справі «Чилойлу та інші проти Туреччини» (*Çiloğlu and Others v. Turkey*), № 73333/01, п. 17, від 6 березня 2007 року) і Європейською комісією проти расизму та нетерпимості (див., наприклад, рішення у справі «Бекос і Кутропулос проти Греції» (*Bekos and Koutropoulos v. Greece*), № 15250/02, п. 33-36, ECHR 2005-...); рішення у справі «Іванова проти Болгарії» (*Ivanova v. Bulgaria*), № 52435/99, п. 65-66, ECHR 2007-...; рішення у справі «Кобзару проти Румунії» (*Cobzaru v. Romania*), № 48254/99, п. 49-50, від 26 липня 2007 року; і рішення у справі «D.H. та інші проти Чеської Республіки» (*D.H. and Others v. the Czech Republic*) [GC], № 57325/00, п. 59-65, 184, 192, 200 і 205, ECHR 2007-...), а також доповіді Європейського комітету із запобігання катуванню і нелюдському та такому, що принижує гідність, поводженню і покаранню (CPT) (див., наприклад, рішення у справі «Аертс проти Бельгії» (*Aerts v. Belgium*) від 30 липня 1998 року, п. 42, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-V; рішення у справі «Слімані проти Франції» (*Slimani v. France*), № 57671/00, п. 22 і наступні після нього, ECHR 2004-IX; рішення у справі «Назаренко проти України» (*Nazarenko v. Ukraine*), № 39483/98, п. 94-102, від 29 квітня 2003 року; рішення у справі «Калашніков проти Росії» (*Kalashnikov v. Russia*), № 47095/99, п. 97, ECHR 2002-VI); та рішення у справі «Кадікіс проти Латвії (№ 2)» (*Kadiķis v. Latvia (no. 2)*), № 62393/00, п. 52, від 4 травня 2006 року).

iii) Проведений Судом аналіз

76. Суд підтвердив у нещодавно винесеному рішенні у справі «Сааді проти Сполученого Королівства» (див. посилання на це рішення у справі в пункті 63 вище), що при врахуванні предмета й мети положень Конвенції він також бере до уваги контекст норм міжнародного права, в якому має вирішуватися поставлене перед ним правове питання. Складені з цілої низки норм і принципів, визнаних переважною більшістю європейських держав, загальні міжнародні правові стандарти або правові стандарти цих держав відображають реалії, які Суд не може не враховувати, коли має розтлумачити сферу застосування положення Конвенції, яку не вдалося визначити з достатньою мірою достовірності за допомогою більш традиційних засобів тлумачення.

77. Наприклад, при формулюванні висновку про те, що право на організацію має негативний аспект, який не допускає укладання угод про працевлаштування виключно членів певної профспілки, Суд, спираючись здебільшого на положення Європейської соціальної хартії та практику її наглядових органів, а також на інші європейські або універсальні міжнародно-правові акти, виходив з того, що на міжнародному рівні зміцнюється спільна позиція з цього питання (див. рішення у справі «Сигурдур А. Сигурйонссон проти Ісландії» (*Sigurður A. Sigurjónsson v. Iceland*) від 30 червня 1993 року, п. 35, серія А, № 264; і рішення у справі «Соренсен і Расмуссен проти Данії» (*Sørensen and Rasmussen v. Denmark*) [GC], №№ 52562/99 і 52620/99, п. 72-75, ECHR 2006-...).

78. Суд зауважує у зв'язку з цим, що при здійсненні пошуку спільної позиції в контексті норм міжнародного права він ніколи не розмежовував джерела права залежно від того, чи вони вже підписані та ратифіковані державою-відповідачем.

79. Зокрема, у рішенні, винесеному у справі «Маркс проти Бельгії», в якій йшлося про правовий статус дітей, народжених поза шлюбом, Суд спирався у своєму тлумаченні на дві міжнародні конвенції 1962 і 1975 років, які на той час Бельгія, як і інші держави-учасниці Конвенції, ще не ратифікувала (див. рішення у справі «Маркс проти Бельгії» (*Marckx v. Belgium*) від 13 червня 1979 року, п. 20 і 41, серія А, № 31). Суд вирішив, що не можна посилатися на той факт, що ці конвенції ратифікувала незначна кількість держав, тоді як національне право значної більшості Договірних держав, як і відповідні міжнародно-правові акти, перебуваючи в постійному еволюційному розвитку, еволюціонує в напрямку повного юридичного визнання максими "*mater semper certa est*" («мати завжди достовірно відома»).

80. Крім того, ухвалюючи рішення у справах «Крістін Гудвін проти Сполученого Королівства» (*Christine Goodwin v. the United Kingdom*) [GC], № 28957/95, ECHR 2002-VI), «Вільхо Ескелінен та інші проти

Фінляндії» (*Vilho Eskelinen and Others v. Finland* [GC], no. 63235/00, ECHR 2007-...) та у згаданому вище рішенні у справі «Соренсен і Расмуссен проти Данії», Суд керувався положеннями Хартії основних прав Європейського Союзу, незважаючи на те, що вона не має обов'язкової сили. При винесенні рішення у справі «МакЕльхінні проти Ірландії» (*McElhinney v. Ireland*) [GC], № 31253/96, ECHR 2001-XI), згаданого вище рішення у справі «Аль-Адсані проти Сполученого Королівства» та рішення у справі «Фогарті проти Сполученого Королівства» (*Fogarty v. the United Kingdom*) [GC], № 37112/97, ECHR 2001-XI), Суд врахував положення Європейської конвенції про державний імунітет, яку на той час ратифікували лише вісім Договірних держав.

81. Крім того, у своєму рішенні у справі «Гласс проти Сполученого Королівства» при тлумаченні статті 8 Конвенції Суд взяв до уваги стандарти, закріплені в Ов'єдській Конвенції про права людини та біомедицину від 4 квітня 1997 року, незважаючи на те, що цю конвенцію ратифікували не всі держави-учасниці Конвенції (див. рішення у справі «Гласс проти Сполученого Королівства» (*Glass v. the United Kingdom*), № 61827/00, п. 75, ECHR 2004-II).

82. Для того, щоб визначити критерії оцінки відповідальності держави за статтею 2 Конвенції у зв'язку з небезпечними видами діяльності, у своєму рішенні у справі «Онер'їлдиз проти Туреччини» Суд послався, зокрема, на Конвенцію про цивільну відповідальність за шкоду, заподіяну діяльністю, небезпечною для навколишнього середовища (договір Ради Європи № 150 – м. Лугано, 21 червня 1993 року) та Конвенцію про захист навколишнього середовища за допомогою кримінального права (договір Ради Європи № 172 – м. Страсбург, 4 листопада 1998 року). Ці дві конвенції ще не були на той час підписані чи ратифіковані більшістю Договірних держав, у тому числі й Туреччиною (див. згадане вище рішення у справі «Онер'їлдиз проти Туреччини», п. 59).

83. У рішенні, яке Суд виніс у справі «Ташкин та інші проти Туреччини», Суд удосконалив свою практику за статтею 8 Конвенції у питаннях захисту довкілля (розглядаючи цей аспект як складову приватного життя особи), значною мірою спираючись на принципи, закріплені в Орхуській конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (ECE/CEP/43) (див. «Ташкин та інші проти Туреччини» (*Taşkın and Others v. Turkey*), № 49517/99, п. 99 і 119, від 4 грудня 2003 року). Орхуська конвенція ще не була підписана Туреччиною.

84. Суд зазначає, що Уряд також послався – у контексті роботи Керівного комітету з прав людини – на відсутність політичної підтримки з боку Договірних держав у питаннях розробки додаткового

протоколу з метою поширення дії Конвенції на певні економічні та соціальні права. Але Суд зауважує, що, незважаючи на це, водночас – як це визнав і сам Уряд-відповідач – існує бажання Договірних держав зміцнити механізми забезпечення гарантій Соціальної хартії. Суд вважає це доводом на підтвердження існування серед Договірних держав консенсусу щодо необхідності сприяння забезпеченню економічних і соціальних прав. Немає підстав, які б перешкоджали Суду при тлумаченні положень Конвенції брати до уваги це загальне бажання Договірних держав.

4. Висновок

85. При визначенні значення термінів і понять, що містяться в тексті Конвенції, Суд може і повинен враховувати, окрім положень Конвенції, елементи міжнародного права, тлумачення таких елементів компетентними органами, а також практику європейських держав, що відображає їхні спільні цінності. Консенсус, наявність якого з'ясовується на підставі спеціальних міжнародно-правових актів та практики Договірних держав, може становити значущий фактор, що потребує врахування Судом при тлумаченні ним положень Конвенції в цілях вирішення конкретних справ.

86. У зв'язку з цим немає потреби в тому, щоб увесь набір міжнародно-правових актів, застосованих до конкретних питань, що розглядаються у відповідній справі, був ратифікований державою-відповідачем. Для Суду достатньо буде встановити, що відповідні міжнародні правові акти свідчать про безперервну еволюцію норм і принципів, які застосовуються в міжнародному праві або у правових системах більшості держав-членів Ради Європи, а також про існування у сучасному суспільстві певної спільної позиції щодо відповідних конкретних питань (див., *mutatis mutandis*, згадане вище рішення у справі Маркса, п. 41).

В. Право державних службовців місцевих органів влади на створення профспілок

1. Рішення палати Суду

87. Палата Суду визнала, що в цій справі не доведено той факт, що те, яким чином було застосовано абсолютну заборону створювати профспілки державними службовцями згідно з чинним на той час турецьким законодавством, відповідало «нагальній суспільній потребі». Вона вирішила, що лише той факт, що «законодавство не передбачало такої можливості», був недостатнім для виправдання такого радикального заходу, яким є розпуск профспілки.

88. Посилаючись на рішення Суду у справі «"Тюм Габер Сен" і Чинар проти Туреччини» (*Tüm Haber Sen and Çınar v. Turkey*, № 28602/95, п. 36-39, ECHR 2006-...), Палата Суду дійшла висновку, що, оскільки не було конкретних доказів того, що діяльність профспілки «Тюм Бел Сен» становила загрозу суспільству чи державі, держава-відповідач, відмовившись визнати правосуб'єктність профспілки заявників, не виконала таким чином свого обов'язку із забезпечення прав, закріплених у статті 11 Конвенції. Палата Суду постановила, що у зв'язку з цим мало місце порушення статті 11 Конвенції.

2. Доводи сторін

а) Уряд

89. Під час провадження у Великій палаті Уряд послався на несумісність заяви *ratione materiae* з положеннями Конвенції: оскільки стаття 11 Конвенції не застосовна до осіб «що входять до складу ... адміністративних органів держави», вона не може застосовуватися до заявників у цій справі, адже вони належали до цієї категорії працівників. Суд вирішив долучити це заперечення до суті справи (див. пункт 56 вище).

90. На підтвердження свого доводу Уряд зауважив, що на всіх державних службовців у Туреччині поширюється певна низка норм. Статус держслужбовців місцевих органів влади не відрізняється від статусу інших державних службовців, оскільки місцеві органи влади є, безсумнівно, державними організаціями, які виконують публічно-правові функції.

91. Уряд вважав, що не можна допускати, щоб тлумачення або застосування прецедентної практики призводило до втрати юридичної сили нормою, чітко сформульованою в останньому реченні статті 11, яка дозволяє державам запроваджувати стосовно осіб, що входять до складу збройних сил, поліції чи адміністративних органів держави, обмежень, які не підлягають перевірці за критерієм їхньої необхідності в демократичному суспільстві.

92. Під час провадження у Великій палаті Уряд також доводив, що рішення Касаційного суду від 6 грудня 1995 року жодним чином не позначилося на інтенсивній профспілковій діяльності профспілки «Тюм Бел Сен», адже згодом вона продемонструвала незаперечну організаційну ефективність і спромоглася укласти сотні колективних договорів, положення яких захищають на сьогодні інтереси близько десяти тисяч працівників місцевих органів влади.

б) Заявники

93. Щодо того факту, що державним службовцям заборонено створювати профспілки, заявники погодилися з позицією Палати Суду,

але наголосили, що їхня основна скарга стосується визнання колективного договору недійсним. Вони зауважили, що при застосуванні зазначеної заборони в цій справі не було враховано той факт, що деякі державні службовці виконували такі самі функції, що й працівники приватного сектору.

94. Щодо наслідків рішення Касаційного суду від 6 грудня 1995 року для діяльності профспілки «Тюм Бел Сен», заявники передусім зауважили, що Міністерство внутрішніх справ порушило стосовно мерів, які уклали колективні договори з профспілками, кримінальні та цивільні справи за фактом зловживання службовим становищем. Навіть незважаючи на нещодавнє припинення провадження в тих справах, місцеві органи влади, побоюючись порушення проти них нових справ, вже не вступають у колективні переговори з профспілками. Таким чином, діяльність профспілки «Тюм Бель Сен» виявилася суттєво обмеженою.

95. Заявники також стверджували у цьому зв'язку, що після рішення Касаційного суду від 6 грудня 1995 року Ревізійний суд оголосив недійсними колективні договори, укладені профспілкою «Тюм Бель Сен», і що держслужбовці-члени цієї профспілки мали повернути до державного бюджету усі суми, отримані ними додатково до заробітної плати чи грошової допомоги завдяки зазначеним колективним договорам. Такий розвиток подій, що сам по собі становив втручання в діяльність профспілки, також перешкоджав профспілці спонукати інші місцеві органи влади до укладання нових колективних договорів.

3. Оцінка Суду

а) Чи можуть заявники, як державні службовці місцевого органу влади, користуватися гарантіями статті 11 Конвенції?

96. Суд має тепер розглянути заперечення Уряду, яке подане з посиланням на несумісність заяви *ratione materiae* з положеннями Конвенції з огляду на незастосовність статті 11 Конвенції до осіб, «що входять до складу ... адміністративних органів держави».

Справді, в останньому реченні пункту 2 цієї статті чітко вказується на те, що держава зобов'язана поважати свободу об'єднання своїх службовців, але при цьому допускається можливість запровадження законних обмежень на здійснення прав, передбачених цією статтею, особами, що входять до складу збройних сил, поліції чи адміністративних органів держави (див. рішення у справі «Швецька профспілка машиністів проти Швеції» (*Swedish Engine Drivers' Union v. Sweden*), п. 37, серія А., № 20).

97. У зв'язку з цим Суд вважає, що обмеження, які запроваджуються стосовно цих трьох категорій осіб, згадуваних у статті 11, підлягають вузькому тлумаченню і, отже, мають вважатися

такими, що стосуються виключно «здійснення» прав, про які йдеться. Такі обмеження не повинні підривати саму суть права на організацію. З цього приводу Суд не поділяє точку зору Комісії, згідно з якою термін «законних» у другому реченні пункту 2 статті 11 вимагає лише наявності в національному законодавстві відповідних положень, на яких мають ґрунтуватися обмеження, про які йдеться, а також недопущення запровадження свавільних обмежень, і не містить у собі вимоги пропорційності обмеження (див. рішення Комісії у справі «Рада профспілок державних службовців та інші проти Сполученого Королівства» (*Council of Civil Service Unions and Others v. the United Kingdom*) від 20 січня 1987 року, № 11603/85, Decisions and Reports 50, с. 241). Більше того, на думку Суду, на державу покладається обов'язок продемонструвати правомірність тих чи інших обмежень, встановлених стосовно права таких осіб на організацію. Суд також визнає, що тих державних службовців місцевих органів влади, які не залучені до управління державою як такого, не можна, в принципі, розглядати як «осіб, що входять до складу адміністративних органів держави» і, відповідно, не можна вважати, що на такій підставі їхнє право на організацію та створення профспілок підлягає обмеженням (див., *mutatis mutandis*, згадане вище рішення у справі «"Тюм Габер Сен" і Чинар проти Туреччини», п. 35-40 і 50).

98. Суд зауважує, що такій підхід знаходить підтвердження у більшості відповідних міжнародних правових актів та в практиці європейських держав.

99. Хоча згідно з пунктом 2 статті 8 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права, який стосується такого самого права, особи, що входять до складу адміністративних органів держави, належать до категорій осіб, стосовно яких допускаються обмеження, стаття 22 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права, схожа за формулюванням на статтю 11 Конвенції, передбачає, що держава має право запроваджувати обмеження щодо користування правом на свободу об'єднання лише стосовно осіб, що входять до складу збройних сил і поліції, і при цьому не згадуються особи, що входять до складу адміністративних органів держави.

100. Суд наголошує, що основним міжнародно-правовим актом, який гарантує право державних службовців створювати профспілки, є Конвенція МОП № 87 про свободу об'єднання, стаття 2 якої передбачає, що всі працівники без якої б то не було різниці мають право створювати на свій вибір організації та вступати до них (див. пункт 37 вище).

101. Суд зауважує, що право державних службовців вступати до профспілок неодноразово підтверджував Комітет експертів із застосування конвенцій та рекомендацій. У своєму окремому коментарі щодо Конвенції № 87 цей комітет висловив свою думку, що

єдиний виняток з права на організацію, який допускає зазначена Конвенція, стосується військовослужбовців і працівників поліції (див. пункт 38 вище).

102. Суд також зазначає, що Комітет МОП з питань свободи об'єднання висловив такі самі міркування стосовно державних службовців місцевих органів влади. На думку Комітету, державні службовці місцевих органів влади повинні мати фактичну можливість створювати організації на свій вибір, і такі організації повинні мати повне право забезпечувати й захищати інтереси працівників, яких вони представляють (див. пункт 39 вище).

103. Правові акти, розроблені в рамках діяльності європейських організацій, також свідчать про те, що забезпечення можливості для державних службовців користуватися основним правом на об'єднання стало принципом, який набув досить широкого визнання серед держав-членів цих організацій. Наприклад, стаття 5 Європейської соціальної хартії гарантує право працівників і роботодавців створювати місцеві, національні або міжнародні організації для захисту своїх економічних і соціальних інтересів та вступати в такі організації. Національне законодавство може передбачати часткове обмеження такого права стосовно працівників поліції, а також його повне або часткове обмеження стосовно військовослужбовців, але можливість запровадження таких обмежень стосовно інших осіб, що входять до складу адміністративних органів держави, не передбачається.

104. Право на об'єднання державних службовців також визнав Комітет Міністрів Ради Європи у своїй рекомендації R (2000) 6 про статус державних службовців в Європі, Принцип № 8 якого проголошує, що державні службовці в принципі повинні користуватися такими самими правами, що і всі громадяни, і що їхні профспілкові права можуть обмежуватися в законному порядку лише мірою, необхідною для забезпечення належного здійснення ними своїх публічно-правових функцій (див. пункт 46 вище).

105. В іншому європейському правовому акті, Хартії основних прав Європейського Союзу, щодо права на організацію застосовано відкритий підхід: у пункті 1 статті 12 цього документа проголошується, зокрема, що «кожен» має право створювати профспілки і вступати до них для захисту своїх інтересів (див. пункт 47 вище).

106. Щодо європейської практики, Суд повторює, що сьогодні право державних службовців вступати до профспілок визнається всіма Договірними державами (див. пункт 48 вище). Це право поширюється на державних службовців, які проходять службу або працюють за контрактом, а також на працівників державних промислових або комерційних підприємств, незалежно від того, чи ці підприємства підпорядковані центральним чи місцевим органам влади. Державні

службовці, незалежно від того, чи вони працюють у центральних чи місцевих органах державної влади, зазвичай мають право вступати до профспілки на свій вибір. Суд також бере до уваги той факт, що рівень профспілкового членства у державному секторі зазвичай більше ніж у приватному, що є яскравою ознакою створення для цього Договірними державами сприятливих юридичних і адміністративних умов. Та невелика кількість обмежень, що діє в більшості Договірних держав, стосується лише тих, хто обіймає судову посаду, працівників поліції та пожежної охорони, тимчасом як найсуворіші обмеження (аж до повної заборони членства у профспілці) залишаються діяти стосовно військовослужбовців.

107. У зв'язку з цим Суд доходить висновку, що «осіб, які входять до складу адміністративних органів держави» не можна виключати зі сфери дії гарантій статті 11. Максимум, що допускається – це запровадження національними органами «законних обмежень» стосовно таких осіб згідно з пунктом 2 статті 11. Однак у цій справі Уряд не продемонстрував, яким чином характер функціональних обов'язків, виконуваних заявниками як державними службовцями місцевого органу влади, обумовлює необхідність вважати їх «особами, що входять до складу адміністративних органів держави» і підлягають таким обмеженням. Відповідно, заявники мають законне право посилатися на статтю 11 Конвенції, а будь-яке втручання у здійснення відповідного права має задовольняти вимоги пункту 2 цієї статті.

108. Отже, заявники мають законне право посилатися на статтю 11 Конвенції, і заперечення, висунуте Урядом з цього приводу, має бути відхилене.

b) Загальні принципи

109. Суд повторює, що пункт 1 статті 11 представляє свободу профспілок як одну з форм чи особливий аспект свободи об'єднання (див. рішення у справі «Національна профспілка працівників поліції Бельгії проти Бельгії» (*National Union of Belgian Police v. Belgium*) від 27 жовтня 1975 року, п. 38, серія А., № 19; та згадане вище рішення у справі Швецької профспілки машиністів, п. 39). У Конвенції не проводиться розмежування між функціями Договірної держави як носія публічно-правової влади та її обов'язками як роботодавця. Стаття 11 не є винятком з цього правила. Навпаки, останнє речення пункту 2 цієї статті чітко вказує на те, що держава зобов'язана поважати свободу зібрань та об'єднання, хоча при цьому допускається можливість запровадження нею «законних обмежень» стосовно осіб, що входять до складу її збройних сил, поліції чи адміністративних органів (див. згадане вище рішення у справі «"Тюм Габер Сен" і Чинар проти Туреччини», п. 29). Отже, стаття 11 є обов'язковою для «держави як роботодавця», незалежно від того, нормами якого права –

публічного чи приватного – регулюються відносини між нею та її працівниками (див. згадане вище рішення у справі Швецької профспілки машиністів, п. 37).

110. Суд також повторює, що, хоча основна мета статті 11 полягає в захисті особи від свавільного втручання з боку органів державної влади у здійснення нею відповідних прав, вона також може обумовлювати виникнення у держави позитивних зобов'язань із забезпечення ефективного здійснення таких прав. У специфічному контексті цієї справи питання про відповідальність Туреччини може постати в разі, якщо обставини, на які скаржаться заявники – тобто, передусім той факт, що у відповідний час держава не визнала їхню профспілку – стали наслідком того, що держава не забезпечила заявникам на законодавчому рівні права, проголошені статтею 11 Конвенції (див. рішення у справі «Вільсон, Національна профспілка журналістів та інші проти Сполученого Королівства» (*Wilson, National Union of Journalists and Others v. the United Kingdom*), № 30668/96, 30671/96 і 30678/96, п. 41, ECHR 2002-V; і рішення у справі «Густафссон проти Швеції» (*Gustafsson v. Sweden*) від 25 квітня 1996 року, п. 45, *Reports* 1996-II).

111. Однак, як Суд вже наголосив у контексті статті 8 Конвенції, незалежно від того, чи йдеться про аналіз справи з точки зору позитивного зобов'язання держави вжити обґрунтованих і належних заходів із забезпечення прав заявника за цією статтею чи про її аналіз з точки зору виправданості (з урахуванням пункту 2 цієї статті) відповідного втручання з боку державного органу, застосовні при цьому принципи загалом схожі (див. рішення у справі «Геттон та інші проти Сполученого Королівства» (*Hatton and Others v. the United Kingdom*) [GC], № 36022/97, п. 98, ECHR 2003-VIII).

с) Наслідки дій або бездіяльності держави для діяльності профспілки «Тюм Бел Сен»

112. Суд має передусім з'ясувати, чи підтверджуються обставинами справи довід Уряду про те, що рішення Касаційного суду від 6 грудня 1995 року не мало будь-яких наслідків для діяльності профспілки «Тюм Бел Сен».

113. Він зауважує з цього приводу, що зазначене судове рішення – у частині, що стосується висновку про ненабуття профспілкою заявників правосуб'єктності на момент її створення та, відповідно, про відсутність у неї права діяти в ролі позивача або відповідача в судовому провадженні – мало два наслідки для діяльності профспілки: ретроспективний і перспективний.

114. Ретроспективний наслідок судового рішення, про яке йдеться, полягав у тому, що цим рішенням було визнано недійсними *ab initio* (з моменту їх вчинення) всю діяльність та дії, вчинені профспілкою

«Тюм Бел Сен» у період з 1991 до 1993 року стосовно Газіантепської міської ради з метою захисту інтересів своїх членів, у тому числі колективний договір, про який йдеться в цій справі. Цей наслідок поглибили рішення Ревізійного суду, який зобов'язав членів профспілки відшкодувати всі доходи, отримані внаслідок переваг, досягнутих завдяки переговорам з органом влади – роботодавцем.

115. Що стосується перспективного наслідку зазначеного рішення касаційної інстанції, Суд вважає таким, що заслуговує на довіру, довід заявників про те, що діяльність профспілки «Тюм Бел Сен» виявилася суттєво обмеженою внаслідок небажання керівників місцевих органів влади вступати в переговори з нею. З матеріалів справи видно, по-перше, що до того часу, коли було ухвалено закон № 4688 від 25 червня 2001 року, керівники місцевих органів влади, які погодилися надати державним службовцям переваги за колективними договорами, зазнали адміністративного, фінансового та судового переслідування і, по-друге, що навіть після його ухвалення їх самих зобов'язали повернути державі всі додаткові суми, які виплачувалися у відповідний час, а потім вони, у свою чергу, були змушені подати судові позови проти державних службовців, які отримували ті суми.

116. Як зазначено вище (пункт 88), Палата Суду не лише дійшла висновку, що мало місце невинуватене втручання у права заявників, гарантовані статтею 11, але також, що, відмовившись визнати правосуб'єктність профспілки заявників, держава таким чином не виконала свого позитивного зобов'язання із забезпечення користування зазначеними правами. Як і Палата Суду, Велика палата вважає, що цю справу можна розглядати або з погляду втручання в здійснення гарантій за статтею 11, або з погляду невиконання державою свого позитивного зобов'язання із забезпечення прав заявників, гарантованих цією статтею. Зважаючи на конкретні обставини цієї справи, Суд визнає можливим застосування обох цих підходів, оскільки з боку відповідних органів влади мали місце як дії, так і бездіяльність. Тому Суд виходитиме з того, що ця частина справи має бути проаналізована з тієї точки зору, чи мало місце втручання у права заявників, але при цьому він також ураховуватиме відповідні позитивні зобов'язання держави.

d) Дотримання статті 11

i) Наявність приписів закону та легітимної мети

117. Таке втручання становитиме порушення статті 11, якщо воно не «передбачене законом», не має однієї або кількох легітимних цілей і не є «необхідним у демократичному суспільстві» для досягнення таких цілей.

118. Суд зазначає, що оскаржуване втручання було передбачене національним законом, як це було роз'яснено Касаційним судом на спільному засіданні судових палат у цивільних справах. До того ж, не заперечується той факт, що судові рішення, про яке йдеться – тією мірою, якою воно мало запобігати виникненню суперечностей між законодавством і практикою – мало на меті запобігання заворушенням (див. згадане вище рішення у справі «Тюм Габер Сен» і Чинар проти Туреччини», п. 33-34).

ii) Необхідність у демократичному суспільстві

119. Щодо необхідності такого втручання в демократичному суспільстві, Суд повторює, що допускається запровадження законних обмежень на здійснення профспілкових прав особами, що входять до складу збройних сил, поліції або адміністративних органів держави. Водночас треба також врахувати необхідність вузького тлумачення винятків, передбачених статтею 11; виправданням обмежень на здійснення такими особами свободи об'єднання можуть служити лише переконливі і вагомі підстави. При визначенні в таких випадках наявності «необхідності» – і, отже, «нагальної суспільної потреби» – у значенні пункту 2 статті 11, держави наділені лише обмеженим полем розсуду, користування яким здійснюється безпосередньо під суворим європейським наглядом, що охоплює як законодавство, так і рішення щодо його застосування, у тому числі й рішення, ухвалені незалежними судами (див., наприклад, рішення у справі «Сідіропулос та інші проти Греції» (*Sidiropoulos and Others v. Greece*) від 10 липня 1998 року, п. 40, *Reports* 1998-IV). Суд має також оцінити оскаржуване втручання з точки зору всієї справи в цілому і визначити, чи воно було «пропорційним поставленій легітимній меті» і чи були «відповідними і достатніми» підстави, наведені національними органами на виправдання цього втручання. При цьому Суд має переконатися, що національні органи влади застосували норми, які відповідають принципам, закріпленим у відповідному положенні Конвенції, і також, що їхні рішення ґрунтувалися на прийнятній оцінці відповідних обставин (див., наприклад, рішення у справі «Язар та інші проти Туреччини» (*Yazar and Others v. Turkey*), №№ 22723/93, 22724/93 і 22725/93, п. 51, ECHR 2002-II).

120. Щодо того, чи було невизнання профспілки заявників в цій справі виправдане «нагальною суспільною потребою», Велика палата погоджується з висновком Палати Суду, а саме з тим, що:

«у цій справі не доведено, що передбачена турецьким законодавством абсолютна заборона на створення профспілок державними службовцями – у тому вигляді, в якому вона застосовувалася у відповідний час – відповідала “нагальній суспільній потребі”. Лише той факт, що “законодавство не передбачало такої можливості”, був недостатнім для виправдання такого радикального заходу, яким є розпуск профспілки».

121. Суд також вважає, що на той час існував цілий ряд додаткових аргументів на користь того, що невизнання права заявників як державних службовців місцевих органів влади створити профспілку не відповідало «необхідності».

122. По-перше, право державних службовців створювати профспілки та вступати до них вже передбачалося міжнародно-правовими актами, як універсальними (див. пункти 98-102 вище), так і регіональними (див. пункти 103-105 вище). Крім того, як показує аналіз європейської практики, право державних службовців на свободу об'єднання набуло загального визнання у всіх Договірних державах (див. пункт 106 вище).

123. По-друге, на той час Туреччина вже ратифікувала (відповідну грамоту депоновано 12 липня 1993 року) Конвенцію МОП № 87, яка є основоположним документом, що забезпечує на міжнародному рівні право державних службовців створювати профспілки. Згідно з Конституцією Туреччини положення цієї конвенції вже були нормами прямої дії в її правовій системі (див. пункт 34 вище).

124. Нарешті, свою готовність визнати право державних службовців на організацію – готовність, вже виражену тим, що в 1993 році була ратифікована Конвенція МОП № 87 – Туреччина підтвердила своєю подальшою практикою: внесенням відповідних змін до Конституції у 1995 році та відповідною практикою судових органів з початку 1990-х років і до цього часу. Про таку практику свідчать рішення, винесені у цій справі районним судом і четвертою судовою палатою в цивільних справах Касаційного суду. До того ж, у 2000 році Туреччина підписала дві конвенції ООН, в яких визнається зазначене право (див. пункти 40 і 41 вище).

125. Суд зауважує, що, незважаючи на такі зміни в міжнародному праві, органи влади Туреччини не спромоглися забезпечити заявникам право створити профспілку, і це сталося передусім з таких двох причин. По-перше, після ратифікації Туреччиною в 1993 році Конвенції МОП № 87 будь-яких інших кроків у цьому напрямку законодавчий орган Туреччини не робив до 2001 року, коли було ухвалено закон про профспілки державних службовців (закон № 4688), що регулює практичне застосування цього права. По-друге, протягом того перехідного періоду, Касаційний суд на спільному засіданні судових палат у цивільних справах, відмовившись підтримати рішення, запропоноване Газіантепським районним судом з урахуванням міжнародно-правових тенденцій, дав обмежувальне і формалістичне тлумачення положенням національного законодавства стосовно створення юридичних осіб. Унаслідок такого тлумачення Касаційний суд на спільному засіданні судових палат у цивільних справах виявився не в змозі оцінити конкретні обставини справи та визначити, чи було забезпечено справедливую рівновагу між

відповідними інтересами заявників та інтересами органа влади – роботодавця (Газіантепської міської ради) (див., *mutatis mutandis*, згадане вище рішення у справі «Соренсен і Расмуссен проти Данії», п. 58).

126. Тому Суд визнає, що обмежувальне тлумачення, яке дав Касаційний суд, у сукупності з бездіяльністю законодавчого органу в період з 1993 до 2001 року, мали своїм наслідком те, що держава не виконала свого зобов'язання із забезпечення користування заявниками своїми профспілковими правами і що це не можна було вважати «необхідним у демократичному суспільстві» у значенні пункту 2 статті 11 Конвенції.

127. Отже, мало місце порушення статті 11 Конвенції у зв'язку з невизнанням права заявників як державних службовців місцевих органів влади на створення профспілки.

С. Визнання недійсним колективного договору, який був укладений між профспілкою «Тюм Бель Сен» і органом влади та діяв на той час вже протягом двох років

1. Рішення Палати Суду

128. Палата Суду розглянула це питання окремо від скарги щодо відмови Касаційного суду визнати право державних службовців на створення профспілки.

129. Щодо питання про те, чи мало місце порушення профспілкових прав заявників, Палата Суду вирішила, що практика Суду не виключає можливості існування, за конкретних обставин певної справи, ситуації, коли право укласти колективні договори може становити для членів профспілки один з основних засобів захисту своїх інтересів – навіть найголовніший з таких засобів. Вона вказала на органічний зв'язок між правом на свободу об'єднання і правом ведення колективних переговорів, на який раніше вказав Комітет незалежних експертів соціальної хартії.

130. Зваживши на те, що в цій справі профспілка «Тюм Бель Сен» переконала міську раду вступити в колективні переговори та укласти колективний договір і що протягом двох років цей договір регулював всі трудові відносини між працівниками міськради та їхнім роботодавцем, Палата Суду дійшла висновку, що цей колективний договір був для профспілки основним (якщо не єдиним) засобом забезпечення й захисту інтересів її членів (див. пункти 30-40 рішення Палати Суду).

131. Палата Суду також визнала, що втручання, про яке йдеться, було передбачене законом і що запобігання виникненню суперечностей між практикою і чинним законодавством можна

вважати легітимною метою у значенні пункту 2 статті 11 (див. пункт 42 рішення Палати Суду). Щодо виправданості втручання, Палата Суду дійшла висновку, що Уряд не довів існування нагальної суспільної потреби в такому втручанні. Вона також констатувала, що Туреччина не виконала свого позитивного зобов'язання за статтею 11 зі сприяння профспілці заявників у захисті інтересів її членів.

2. Зауваження сторін

132. Сторони погодилися, що Велика палата має розглянути скаргу стосовно визнання колективного договору недійсним окремо від скарги стосовно права заявників на створення профспілок.

а) Уряд

133. Уряд погодився, що скарга, яка стосується визнання колективного договору недійсним, має розглядатися окремо, оскільки, на його думку, порушені в ній правові питання, відрізняються від питань, що виникають з права заявників створювати профспілки.

134. На думку Уряду, недоцільно змінювати прецедентну практику, напрацьовану в 1970-х роках, згідно з якою право укладати колективні договори не є як таке правом, що гарантується статтею 11. Ця практика, започаткована рішеннями в класичних справах «Національна профспілка працівників поліції Бельгії проти Бельгії» та «Швецька профспілка машиністів проти Швеції», вже також підтверджена й нещодавніми ухвалами про неприйнятність заяв (див. ухвали у справах «Франческо Скеттіні та інші проти Італії» (*Schettini and Others v. Italy*), № 29529/95, від 9 листопада 2000 року, і «“УНІСОН” проти Сполученого Королівства» (*UNISON v. the United Kingdom*), № 53574/99, ECHR 2002-I).

135. Уряд наголошував у зв'язку з цим, що реалізація профспілкових прав можлива в багатьох різних формах, і доводив, що держава може вільно обрати з них ті, що використовуватимуться профспілками. Він наполягав, що завдання Суду не полягає в тому, щоб нав'язувати ту чи іншу конкретну форму реалізації таких прав Договірним державам для цілей статті 11.

136. Крім того, Уряд стверджував, що неможливо встановити загальноєвропейську практику щодо права державних службовців укладати колективні договори. У деяких Договірних державах цим правом користуються лише державні службовці, що працюють за контрактом (на відміну від тих, що перебувають на службі в державних органах), тоді як в інших державах цього права позбавлені лише державні службовці вищого рівня.

137. Нарешті, на думку Уряду, конвенції МОП, ратифіковані Туреччиною, не мають стосунку до справи в контексті статті 11 Конвенції. Він доводив, що Суду не слід використовувати їх для

створення нових прав, на які можна було б посилалися на підставі Конвенції.

б) Заявники

138. Заявники пояснили, що їхня основна скарга стосується рішення, яким було визнано недійсним колективний договір, укладений між ними і Газіантепською міською радою. Вони стверджували, що погоджуються з аналізом цього питання Палатою Суду, наголошуючи при цьому, що у зв'язку з позицією, зайнятою в цьому питанні Касаційним судом, їхні права виявилися повністю проігнорованими.

139. Вони також погодилися з окремою думкою (яка збігалася з позицією більшості) трьох суддів Палати Суду, які зазначили, що право вести колективні переговори слід вважати сьогодні одним з невід'ємних складових елементів права на створення профспілок у значенні статті 11 Конвенції.

3. Чи мало місце втручання

а) Загальні принципи, що стосуються суті права на об'єднання

і) Еволюція прецедентної практики

140. Розвиток практики Суду стосовно складових елементів права на об'єднання можна стисло викласти так: Суд завжди вважав, що стаття 11 Конвенції гарантує право профспілок захищати професійні інтереси своїх членів за допомогою колективних дій, здійснення яких та досягнення відповідних результатів Договірні держави повинні не лише дозволяти, але й створювати для цього відповідні можливості (див. згадані вище рішення у справах Національної профспілки працівників поліції Бельгії, п. 39, і Швецької профспілки машиністів, п. 40, а також рішення у справі «Шмідт і Дальстрем проти Швеції» (*Schmidt and Dahlström v. Sweden*) від 6 лютого 1976 року, п. 36, серія А, № 21).

141. Щодо суті права на об'єднання, закріпленого в статті 11 Конвенції, Суд дотримується позиції, згідно з якою пункт 1 цієї статті наділяє членів профспілки правом захищати свої інтереси завдяки передбаченим можливостям для заслуховування думки їхньої профспілки, але залишає за кожною державою право вільно обирати засоби, за допомогою яких має забезпечуватися таке право. Те, чого вимагає Конвенція, – це, на думку Суду, створення на законодавчому рівні відповідних умов, що не суперечать статті 11, які б дозволяли профспілкам відстоювати й захищати інтереси своїх членів (див. згадані вище рішення у справах Національної профспілки працівників

поліції Бельгії, п. 39, Швецької профспілки машиністів, п. 40, та Шмідта і Дальстрема, п. 36).

142. Щодо права укладати колективні договори, Суд раніше вважав, що стаття 11 не гарантує забезпечення певних умов для діяльності профспілок і, зокрема, забезпечення їм права укладати колективні договори (див. згадане вище рішення у справі Швецької профспілки машиністів, п. 39). Він також зазначав, що це право жодним чином не є неодмінним елементом права, гарантованого Конвенцією (див. згадане вище рішення у справі Шмідта і Дальстрема, п. 34).

143. Згодом, ухвалюючи рішення у справі Вільсона, Національної профспілки журналістів та інших, Суд дійшов висновку, що, навіть якщо можливість вести колективні переговори не є неодмінною умовою ефективного здійснення профспілками своєї свободи, існування такої можливості може бути однією з умов, що дозволяють профспілкам захищати інтереси своїх членів. Так чи інакше, профспілка повинна мати можливості вільно переконати роботодавця вислухати те, що вона має сказати від імені своїх членів (див. згадане вище рішення у справі Вільсона, Національної профспілки журналістів та інших, п. 44).

144. З огляду на викладене вище, еволюція практики Суду, що стосується суті права на об'єднання, закріпленого в статті 11, відбувається з дотриманням двох керівних принципів: по-перше, Суд бере до уваги всю сукупність заходів, вжитих відповідною державою для забезпечення свободи профспілок, з урахуванням при цьому поля розсуду, в межах якого може діяти держава; по-друге, Суд не визнає обмежень, які зачіпають невід'ємні елементи свободи профспілок, без яких така свобода виявилася б позбавленою будь-якого змісту. Ці два принципи не суперечать один одному і взаємопов'язані між собою. Цей взаємозв'язок означає, що відповідна Договірна держава, будучи в принципі вільною вирішувати, які заходи слід вжити для забезпечення дотримання статті 11, водночас зобов'язана враховувати ті елементи, які визначені практикою Суду як невід'ємні складові відповідного права.

145. Аналіз практики, напрацьованої Судом на сьогодні, дає можливість визначити такі невід'ємні елементи права на об'єднання: право створювати профспілки та вступати до них (див., як нещодавній прецедент, згадане вище рішення у справі «"Тюм Габер Сен" і Чинар проти Туреччини»), заборону укладати угоди про працевлаштування виключно членів певної профспілки (див., наприклад, згадане вище рішення у справі Соренсена і Расмуссена) та право профспілки домагатися, щоб роботодавець вислухав те, що вона має сказати від імені своїх членів (див. згадане вище рішення у справі Вільсона, Національної профспілки журналістів та інших, п. 44).

146. Цей перелік не є вичерпним. Навпаки, він змінюється залежно від певних змін у сфері трудових відносин. У зв'язку з цим необхідно пам'ятати, що Конвенція є живим документом, який слід тлумачити у світлі умов сьогодення та з урахуванням змін, що відбуваються в міжнародному праві, щоб забезпечити таким чином дотримання високих стандартів, встановлених у сфері захисту прав людини, які дедалі підвищуються і відповідно вимагають рішучішої позиції при оцінюванні порушень основоположних цінностей демократичного суспільства. Тобто, обмеження щодо прав підлягають обмежувальному тлумаченню, яке має бути таким, що забезпечує практичний та ефективний захист прав людини (див., *mutatis mutandis*, рішення у справі «Партія добробуту та інші проти Туреччини» (*Refah Partisi (Welfare Party) and Others v. Turkey*) [GC], №№ 41340/98, 41342/98, 41343/98 і 41344/98, п. 100, ECHR 2003-II; і рішення у справі «Сельмуні проти Франції» (*Selmouni v. France*) [GC], № 25803/94, п. 101, ECHR 1999-V).

ii) Право на ведення колективних переговорів

147. Суд зауважує, що на міжнародному рівні право вести колективні переговори захищене положеннями Конвенції МОП № 98 про застосування принципів права на організацію і на ведення колективних переговорів. Цю конвенцію, яку прийнято в 1949 році і яка є одним з основоположних міжнародно-правових актів у сфері міжнародного трудового права, Туреччина ратифікувала в 1952 році. В її статті 6 зазначено, що дія Конвенції не поширюється на «державних службовців, що залучені до управління державою». Однак згідно з тлумаченням, яке дав цій статті Комітет експертів МОП, зі сфери дії відповідних гарантій вона виключає лише тих службовців, функції яких безпосередньо пов'язані зі здійсненням державного управління. За цим винятком, усі інші особи, найняті на роботу державними органами, державними підприємствами або автономними державними установами, повинні, на думку Комітету, мати можливість користуватися гарантіями, передбаченими Конвенцією № 98, так само як і інші працівники за наймом, і, відповідно, повинні мати право на ведення колективних переговорів стосовно умов своєї праці і, зокрема, питань її оплати (див. пункт 43 вище).

148. Суд також зазначає, що Конвенція МОП № 151 (прийнята в 1978 році, вона набрала чинності в 1981 році і вже ратифікована Туреччиною) про трудові відносини на державній службі (Конвенція про захист права на організацію та процедури визначення умов зайнятості на державній службі) залишає за державами право вільно вирішувати, чи слід надавати військовослужбовцям та працівникам поліції право брати участь у визначенні умов праці, і водночас передбачає, що це право поширюється на всі інші категорії державних

службовців при дотриманні, за необхідності, певних умов. Крім того, застосування положень Конвенції № 151 (згідно з пунктом 1 статті 1 цієї Конвенції) не може бути таким, що призводить до зменшення обсягу гарантій, передбачених Конвенцією № 98 (див. пункт 44 вище).

149. Щодо європейських правових актів, Суд визнає, що Європейська соціальна хартія, а саме пункт 2 статті 6 (яку Туреччина не ратифікувала), передбачає право всіх працівників та всіх профспілок вести колективні переговори, покладаючи таким чином на органи державної влади відповідне зобов'язання активно сприяти культурі діалогу та переговорів в управлінні ресурсами, щоб таким чином забезпечувати широкі можливості для укладання колективних договорів. Водночас Суд зауважує, що це зобов'язання не означає, що органи влади зобов'язані укладати колективні договори. Згідно з тлумаченням пункту 2 статті 6 Хартії Європейським Комітетом незалежних експертів, насправді повною мірою застосовного до державних службовців, держави, які встановлюють обмеження щодо колективних переговорів у державному секторі, зобов'язані – в цілях дотримання цього положення – забезпечувати участь представників колективів державних службовців у розробці відповідних нормативних документів щодо умов праці.

150. Хартія основних прав Європейського Союзу, яка є одним з найновіших європейських правових актів, передбачає, зі свого боку, у статті 28, що працівники та роботодавці або їхні відповідні організації мають – згідно з правом Співтовариства та національним законодавством і практикою – право вести переговори щодо колективних договорів та укладати такі договори на відповідних рівнях.

151. Щодо практики європейських держав, Суд повторює, що в переважній більшості з них вже визнається право державних службовців вести колективні переговори з органами влади, яке обмежується низкою винятків, що стосуються певних питань, пов'язаних, як вважається, з важливою конфіденційною інформацією, або певних категорій державних службовців, на яких покладено здійснення виключних державних повноважень. Зокрема, у переважній більшості Договірних держав вже визнано право державних службовців, які працюють в місцевих органах влади і на яких не покладені функції здійснення державних повноважень, на ведення колективних переговорів з метою визначення розміру своїх зарплат та умов праці. Решта винятків може бути виправдана лише особливими обставинами (див. пункт 52 вище).

152. Доцільно також взяти до уваги еволюційні зміни, що відбулися в Туреччині з моменту подання цієї заяви. Після ратифікації Конвенції № 87 про свободу асоціації та захист права на організацію Туреччина внесла в 1995 році зміни до статті 53 своєї Конституції, додавши

пункт, який передбачає право профспілок, створених державними службовцями, діяти в ролі позивача або відповідача в судовому провадженні та вести колективні переговори з органами влади. Згодом законом № 4688 від 25 червня 2001 року були визначені умови здійснення державними службовцями свого права на ведення колективних переговорів.

153. Беручи до уваги такий розвиток подій, Суд вважає за необхідне переглянути свою позицію в практиці розгляду питань, пов'язаних з правом вести колективні переговори та укладати колективні договори, – згідно з якою він не вважав таке право невід'ємним елементом гарантій статті 11 (див. згадані вище рішення у справах Швецької профспілки машиністів, п. 39, та Шмідта і Дальстрема, п. 34) – з урахуванням тих суттєвих еволюційних змін, які відбулися як у міжнародному праві, так і в національних правових системах стосовно цих питань. Хоча, з огляду на інтереси забезпечення юридичної визначеності, передбачуваності та рівності перед законом, Суду не слід відхилятися без вагомих на те підстав від позиції, сформульованої ним у своїх попередніх прецедентних рішеннях, незабезпечення Судом динамічного та еволюційного підходу може позбавити його спроможності до реформування і вдосконалення своєї практики (див. згадане вище рішення у справі «Вільхо Ескелінен та інші проти Фінляндії», п. 56).

154. Тому, урахувавши зміни, які відбулися як у міжнародному, так і національному трудовому праві, а також взявши до уваги практику Договірних держав з вирішення таких питань, Суд доходить висновку, що право вести колективні переговори з роботодавцем стало в принципі одним з невід'ємних елементів «права створювати профспілки і вступати до них для захисту своїх інтересів», передбаченого статтею 11 Конвенції, визнаючи при цьому, що за державами залишається право на організацію своєї правової системи у спосіб, що дозволяє в разі необхідності наділяти представницькі профспілки спеціальним статусом. Як будь-які інші працівники, державні службовці повинні – за винятком надзвичайно особливих випадків – користуватися такими правами, хоча при цьому можуть діяти ті чи інші «законні обмеження» стосовно «осіб, що входять до складу адміністративних органів держави» у значенні пункту 2 статті 11; але до зазначеної категорії осіб заявники в цій справі не належать (див. пункт 108 вище).

б) Застосування викладених вище принципів до цієї справи

155. Ураховуючи викладені вище принципи, Суд визнає, що на час подій, про які йдеться у справі, профспілка «Тюм Бел Сен» вже користувалася правом вести колективні переговори з органом влади – роботодавцем, який, до того ж, не заперечував цей факт. Це право

становило один з невід'ємних елементів права на профспілкову діяльність, яке гарантує цій профспілці стаття 11 Конвенції.

156. Щодо згаданого вище колективного договору, укладеного за результатами колективних переговорів, Велика палата, як і Палата Суду, бере до уваги такі обставини:

«По-перше, профспілка «Тюм Бель Сен» переконала роботодавця, Газіантепську міську раду, вступити в колективні переговори стосовно питань, які профспілка вважала значущими для інтересів своїх членів, і укласти договір з метою визначення їхніх взаємних зобов'язань та обов'язків.

Згодом, за результатами таких переговорів, між роботодавцем і профспілкою «Тюм Бель Сен» був укладений колективний договір. Цей договір передбачав і захищав всі права та зобов'язання її членів.

До того ж, умови цього колективного договору були реалізовані на практиці. Протягом двох років положення цього колективного договору – за винятком деяких фінансових положень, що були предметом спору між сторонами, – регулювали всі трудові відносини між працівниками і роботодавцем в Газіантепській міській раді».

157. Тому Суд зауважує, що колективні переговори в цій справі та укладений за результатами таких переговорів колективний договір становили для цієї профспілки невід'ємний засіб відстоювання і забезпечення інтересів її членів. Відсутність законодавства, необхідного для введення в дію положень міжнародних трудових конвенцій, які вже були ратифіковані Туреччиною, а також рішення Касаційного суду від 6 грудня 1995 року, яке було винесене з огляду на відсутність такого законодавства і яким, відповідно, колективний договір, про який йде мова, був фактично визнаний недійсним *ex tunc* (з моменту його укладення), становили втручання у право заявників на свободу профспілкової діяльності, захищене статтею 11 Конвенції.

158. Щодо доводу заявників стосовно недостатності нового законодавчого регулювання профспілкових прав державних службовців, Суд зазначає, що предмет заяви, яка розглядається, не включає той факт, що нове законодавство Туреччини не покладає на органи влади обов'язок укладати колективні договори з профспілками державних службовців, або той факт, що такі профспілки не мають права на страйк в разі безуспішності їхніх колективних переговорів.

4. Чи було втручання виправданим

159. Суд вважає, що втручання, про яке йдеться, а саме рішення про те, що колективний договір, укладений профспілкою «Тюм Бель Сен» за результатами колективних переговорів з органом влади – роботодавцем заявників, є недійсним з моменту його укладення, слід вважати таким, що порушило статтю 11 Конвенції, якщо не можна довести, що воно було «встановлене законом», мало легітимну мету чи

цілі відповідно до пункту 2, і було «необхідним у демократичному суспільстві» для забезпечення цієї мети (цілей).

а) Наявність приписів закону

160. Уряд і заявники погодилися з висновком Палати Суду про те, що зазначене втручання було передбачене законом. Для цілей цієї справи, Велика палата може погодитися з тим, що це втручання було передбачене законом, як це було роз'яснено Касаційним судом на спільному засіданні судових палат у цивільних справах – найвищою серед судових інстанцій, що розглядали справу.

б) Наявність легітимної мети

161. Суд може також погодитися, як і Палата Суду та й самі сторони, з тим, що втручання, про яке йдеться, – тією мірою, якою воно мало запобігати виникненню суперечностей між законодавством і практикою – мало легітимну мету: запобігання заворушенням. Стосовно того, що ризик виникнення таких суперечностей з'явився внаслідок часу, який знадобився законодавчому органу Туреччини для приведення законодавства держави у відповідність до міжнародних зобов'язань Туреччини з впровадження міжнародних трудових стандартів, Суд вважає, що оцінка цієї обставини так само пов'язана з вирішенням питання про те, чи був такий захід необхідним у демократичному суспільстві.

в) Необхідність у демократичному суспільстві

162. Суд посилається в цьому зв'язку на свої згадані вище рішення, які стосуються негативних і позитивних зобов'язань Уряду за статтею 11 Конвенції (див. пункт 119 і 110 вище).

163. Щодо застосування цих принципів у цій справі, Суд зазначає, що Уряд не довів, чому оскаржуване обмеження права було необхідним у демократичному суспільстві, обґрунтовуючи свою позицію головним чином тим, що, оскільки заявники були державними службовцями, вони не мали права вести колективні переговори та укладати колективні договори.

164. Провівши свій власний аналіз справи, Суд визнає, що на час подій, про які йдеться у справі, існувала ціла низка факторів, які свідчили про те, що відмова визнати наявність у заявників, як державних службовців місцевого органу влади, права на ведення колективних переговорів, спрямованих на те, щоб переконати орган влади укласти колективний договір, не відповідала «нагальній суспільній потребі».

165. По-перше, право державних службовців на те, щоб мати в принципі можливості вести колективні переговори, передбачалося міжнародно-правовими актами – як універсальними (див. пункти 147 -

148 вище), так і регіональними (див. пункти 149 - 150 вище). До того ж, як показує аналіз європейської практики, це право визнавалося в більшості Договірних держав (див. пункти 52 і 151 вище).

166. По-друге, у 1952 році Туреччина ратифікувала Конвенцію МОП № 98 – основний міжнародно-правовий акт, який гарантує право працівників вести колективні переговори та укладати колективні договори (див. пункти 42-43 і 151 вище). У матеріалах справи немає нічого, що могло б свідчити про те, що профспілка заявників представляла інтереси «державних службовців, що залучені до управління державою», тобто (згідно з тлумаченням, яке дав Комітет експертів МОП), державних службовців, функції яких безпосередньо пов'язані зі здійсненням державного управління і які підпадають під дію винятку, передбаченого статтею 6 Конвенції МОП № 98.

167. За цих обставин Велика палата поділяє такий висновок Палати Суду:

«Суд не може визнати, що довід, поданий з посиланням на недолік законодавчого регулювання – який виник унаслідок затримки з боку законодавчого органу – був сам по собі достатнім для того, щоб вважати, що визнання недійсним колективного договору, який на той час діяв вже протягом двох років, відповідало умовам обмеження права на свободу об'єднання».

168. Крім того, Велика палата зауважує, що Уряд не подав доказів існування особливих обставин, які б могли виправдовувати невизнання права заявників як державних службовців місцевого органу влади на ведення колективних переговорів з метою укладання договору, про який йдеться – права, що є невід'ємною складовою їхньої свободи профспілкової діяльності. Пояснення про те, що державні службовці без будь-якої різниці користуються привілейованим становищем по відношенню до інших працівників, не є достатнім у цьому контексті.

169. Таким чином, Суд доходить висновку, що оскаржуване втручання, а саме рішення про визнання колективного договору, укладеного профспілкою заявників за результатами колективних переговорів з органом влади, недійсним з моменту його укладення, не було «необхідним у демократичному суспільстві» у значенні пункту 2 статті 11 Конвенції.

170. Отже, у зв'язку з цим також мало місце порушення статті 11 Конвенції як стосовно профспілки заявників, так і самих заявників.

III. СКАРГА ПРО ПОРУШЕННЯ СТАТТІ 14 КОНВЕНЦІЇ

171. Заявники доводили, що обмеження, встановлені стосовно їхнього права на створення професійних спілок та укладання колективних угод, є дискримінаційною ознакою для цілей статті 14 Конвенції, взятої у поєднанні зі статтею 11.

172. Однак, з огляду на свої висновки за статтею 11, Суд, як і Палата Суду, не вважає за необхідне розглядати цю скаргу окремо.

IV. ЗАСТОСУВАННЯ СТАТТІ 41 КОНВЕНЦІЇ

173. Стаття 41 Конвенції передбачає:

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

A. Шкода

174. Під час провадження в Палаті Суду пан Кемаль Демір стверджував, що він зазнав матеріальної шкоди в розмірі 551 євро, оскільки за тринадцять років він отримав би таку суму в вигляді додаткових виплат у разі, якщо колективний договір не визнали б недійсним. Він також вимагав присудити йому відшкодування в розмірі 14 880 євро у зв'язку з моральною шкодою, яку він зазнав внаслідок свого розчарування, будучи позбавленим засобів відстояти свої права.

175. Пані Відждан Байкара, діючи від імені профспілки, яку вона представляє, та від імені її членів, вимагала відшкодування моральної шкоди в розмірі 148 810 євро.

176. Палата Суду присудила пані Відждан Байкара, як представнику профспілки «Тюм Бел Сен», на відшкодування моральної шкоди 20 000 євро, для подальшого їх розподілення серед членів профспілки, а пану Кемалю Деміру – 500 євро на відшкодування всіх видів спричиненої шкоди.

177. Заявники просили Велику палату присудити їм такі самі суми відшкодування.

178. Уряд оспорував ці вимоги. Він посилався на те, що між вимогою відшкодування матеріальної шкоди, про яку стверджують двоє заявників, та відповідним рішенням Касаційного суду, яке стосується правосуб'єктності профспілки «Тюм Бель Сен», відсутній причинний зв'язок. Він також вказував на те, що на підтвердження вимог відшкодування, заявлених з цього приводу, не подано жодних документальних доказів. Нарешті, Уряд доводив, що пані Відждан Байкара як голова профспілки «Тюм Бел Сен» лише виконувала свій обов'язок як представник профспілки і тому не має права на отримання компенсації за моральну шкоду.

179. Щодо вимоги відшкодування, заявленої паном Кемалем Деміром у зв'язку з матеріальною шкодою, Суд вважає, що сума, яку заявника зобов'язали відшкодувати до державного бюджету після

визнання відповідного колективного договору недійсним, має бути повернута заявникові. Насправді, ця вимога не підкріплена в повному обсязі документальними доказами. Однак розрахунки, подані у спрощеній формі заявниками, дозволяють перевірити правомірність зазначеної вимоги. Керуючись принципом справедливості в оцінці розміру відшкодування, Суд присуджує пану Кемалю Деміру 500 євро на відшкодування всіх видів спричиненої шкоди.

180. Щодо вимоги, яку подала пані Відждан Байкара стосовно відшкодування моральної шкоди від імені профспілки, яку вона представляє, Суд привертає увагу до своєї відповідної прецедентної практики, згідно з якою при оцінці такої шкоди може враховуватися той факт, що члени організації зазнали розчарування внаслідок її розпуску чи позбавлення можливості здійснювати свою діяльність (див., наприклад, рішення у справі «Діджле від імені Демократичної партії Туреччини проти Туреччини» (*Dicle for the Democratic Party (DEP) of Turkey v. Turkey*), № 25141/94, п. 78, від 10 грудня 2002 року; і рішення у справі «Президентська партія Мордовії проти Росії» (*Presidential Party of Mordovia v. Russia*), № 65659/01, п. 37, від 5 жовтня 2004 року). Суд зауважує, що на час подій у справі профспілка «Тюм Бел Сен» була основною профспілкою службовців міської ради. Її розпуск та визнання недійсним її колективного договору з Газіантепською міською радою, скоріш за все, викликали у її членів почуття глибокого розпачу, оскільки внаслідок цього вони виявилися позбавленими основного засобу захисту своїх професійних інтересів.

181. Керуючись принципом справедливості, Суд присуджує профспілці «Тюм Бел Сен» 20 000 євро на відшкодування моральної шкоди. Ця сума має бути виплачена пані Відждан Байкара, на яку покладається відповідальність за передачу цієї суми в розпорядження профспілки, яку вона представляє.

В. Судові та інші витрати

182. Під час провадження у Великій палаті, так само як і в Палаті Суду, заявники не висунули будь-яких вимог відшкодування судових та інших витрат. Тому Суд вважає, що немає підстав присуджувати будь-яку суму відшкодування таких витрат.

С. Пеня

183. Суд вважає, що пеня у разі несвоєчасної виплати має визначатися на підставі граничної позичкової ставки Європейського Центрального Банку, плюс три відсоткові пункти.

НА ЦИХ ПІДСТАВАХ СУД ОДНОГОЛОСНО:

1. *Долучає до суті справи* попередні заперечення Уряду і *відхиляє* їх;
2. *Постановляє*, що мало місце порушення статті 11 Конвенції у зв'язку з втручанням у право заявників як державних службовців місцевого органу влади на створення профспілки;
3. *Постановляє*, що мало місце порушення статті 11 Конвенції у зв'язку з ухваленням рішення, яким колективний договір, укладений профспілкою «Тюм Бель Сен» за результатами колективних переговорів з органом влади – роботодавцем, було визнано недійсним з моменту його укладення;
4. *Постановляє*, що немає необхідності розглядати скарги, подані з посиланням на статтю 14 Конвенції;
5. *Постановляє*:
 - а) що упродовж трьох місяців держава-відповідач повинна виплатити нижченаведені суми відшкодування, які мають бути конвертовані в нові турецькі ліри за курсом, чинним на день здійснення платежу:
 - i) пані Відждан Байкара, представнику профспілки «Тюм Бел Сен» – 20 000 (двадцять тисяч) євро на відшкодування моральної шкоди, які вона має розподілити серед членів зазначеної профспілки;
 - ii) пану Кемалю Деміру – 500 (п'ятсот) євро на відшкодування всіх видів спричиненої шкоди;
 - iii) компенсацію будь-якого податку у разі його стягнення з наведених вище сум;
 - б) що зі спливом згаданого вище тримісячного строку і до виплати відшкодування на зазначені вище суми нараховуватимуться прості відсотки у розмірі граничної позичкової ставки Європейського Центрального Банку, чинної у період несплати, плюс три відсоткові пункти;
6. *Відхиляє* решту вимог заявників щодо справедливої сатисфакції.

Учинено англійською і французькою мовами та оголошено на відкритому засіданні у Палаці прав людини у Страсбурзі 12 листопада 2008 року.

Майкл О'Бойл
Заступник секретаря

Крістос Розакіс
Голова

Відповідно до пункту 2 статті 45 Конвенції та пункту 2 правила 74 Регламенту Суду до цього рішення додано такі окремі думки:

- а) окрема думка судді Загребельського;
- б) окрема думка (що збігається з позицією більшості) судді Шпільманна, до якої приєдналися судді Братца, Касадеваль і Віллігер.

Парафовано: К. Л. Р.,
М.О.Б.

Переклад окремих думок не здійснювався, але з цими думками, викладеними англійською і/або французькою мовами, можна ознайомитися, звернувшись до електронної бази рішень Європейського Суду з прав людини (HUDOC), в якій оприлюднена офіційна оригінальна версія (версії) рішення, до якого вони додані.

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

Офіційними мовами Європейського суду з прав людини є англійська та французька мови. Цей переклад підготовлено на замовлення і за підтримки Цільового фонду «Права людини» Ради Європи (www.coe.int/humanrightstrustfund). Він не є зобов'язальним для Суду, і Суд також не несе відповідальності за його якість. Переклад можна завантажити з електронної бази рішень (HUDOC) Європейського Суду з прав людини (<http://hudoc.echr.coe.int>) або з будь-якої іншої бази, в якій його розміщено з дозволу Суду. Копіювання тексту перекладу допускається в некомерційних цілях за умови наведення повної назви справи, разом із вищенаведеним повідомленням про авторські права та посиланням на Цільовий фонд «Права людини». З питань, пов'язаних з наміром використати ту чи іншу частину цього перекладу в комерційних цілях, прохання звертатися за адресою publishing@echr.coe.int.

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

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

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

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