



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

© Consiliul Europei/Curtea Europeană a Drepturilor Omului, 2012. Această traducere a fost efectuată cu sprijinul Fondului fiduciar pentru drepturile omului al Consiliului Europei ([www.coe.int/humanrightstrustfund](http://www.coe.int/humanrightstrustfund)). Nu obligă Curtea. Pentru mai multe informații, a se vedea referințele cu privire la drepturile de autor de la sfârșitul prezentului document.

© 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](http://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](http://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.

MAREA CAMERĂ

**CAUZA DEMİR ŞI BAYKARA împotriva TURCIEI**

*(Cererea nr. 34503/97)*

HOTĂRÂRE

STRASBOURG

12 noiembrie 2008

*Această hotărâre este definitivă. Poate fi supusă unor modificări editoriale.*



### **În cauza Demir și Baykara împotriva Turciei,**

Curtea Europeană a Drepturilor Omului, întrunită în Marea Cameră compusă din:

Christos Rozakis, *Președinte*,

Nicolas Bratza,

Françoise Tulkens,

Josep Casadevall,

Giovanni Bonello,

Rıza Türmen,

Kristaq Traja,

Boštjan M. Zupančič,

Vladimiro Zagrebelsky,

Stanislav Pavlovski,

Lech Garlicki,

Alvina Gyulumyan,

Ljiljana Mijović,

Dean Spielmann,

Ján Šikuta,

Mark Villiger,

Päivi Hirvelä, *judecători*,

și Michael O’Boyle, *grefier adjunct*,

Deliberând în secret la 16 ianuarie 2008 și 15 octombrie 2008,

Pronunță prezenta hotărâre, adoptată la această ultimă dată:

## **PROCEDURA**

1. La originea cauzei se află o plângere (nr. 34503/97) introdusă împotriva Republicii Turcia, prin care doi cetățeni ai acestui stat, Dl Kemal Demir și Dna Vicdan Baykara (“reclamanți”), cea din urmă în capacitatea sa de președinte al sindicatului Tüm Bel Sen, au sesizat Comisia Europeană a Drepturilor Omului (“Comisia”) la data de 8 octombrie 1996, în temeiul fostului articol 25 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale (“Convenția”).

2. Reclamanții sunt reprezentați de către Dl S. Karaduman, avocat în Ankara. Guvernul turc (“Guvernul”) este reprezentat de agentul guvernamental, dna Deniz Akçay.

3. Reclamanții s-au plâns de încălcarea articolului 11 din Convenție, separat și în coroborare cu articolul 14, ca rezultat al refuzului din partea instanțelor naționale de a le respecta, în primul rând, dreptul de a constitui sindicate și, în al doilea rând, dreptul de a se angaja în negocieri colective și de a încheia acorduri colective.

4. Cererea a fost transmisă Curții la 1 ianuarie 1998, data intrării în vigoare a Protocolului nr. 11 la Convenție (articolul 5 § 2 al Protocolului nr. 11).

5. Cererea a fost atribuită Secției a Treia a Curții (Regula 52 § 1 din Regulamentul Curții). În cadrul acestei Secții, camera care urma să examineze cauza

(articolul 27 § 1 din Convenție) a fost constituită în conformitate cu prevederile articolului 26 § 1 din Regulament.

6. Printr-o decizie din 23 septembrie 2004, Camera a declarat cererea parțial admisibilă.

7. La 1 noiembrie 2004, Curtea a modificat compoziția Secțiilor sale (articolul 25 § 1). Această cauză a fost atribuită celei de-a doua secții nou constituite (articolul 52 § 1).

8. La 21 noiembrie 2006, Camera, compusă din J.-P. Costa, Președinte, I. Cabral Barreto, R. Türmen, M. Ugrekhelidze, A. Mularoni, E. Fura-Sandström, D. Popović, judecători, și S. Dollé, grefierul secției, a pronunțat hotărârea cu privire la cererea în cauză. Camera a hotărât, în unanimitate, că a avut loc încălcarea articolului 11 din Convenție în măsura în care instanțele naționale au refuzat să recunoască personalitatea juridică a sindicatului Tüm Bel Sen și a considerat nul acordul colectiv încheiat între acest sindicat și Consiliul Municipal Gaziantep, și că era necesar de a examina cererea separat în termenii articolului 14 din Convenție. Opinia concurrentă a dlui Türmen, dnei Fura-Sandström și dlui Popović a fost anexată la prezenta hotărâre.

9. La 21 februarie 2007, Guvernul a solicitat retrimiteră cauzei în fața Marii Camere în conformitate cu prevederile articolului 43 din Convenție și articolului 73 din Regulament.

10. Un colegiu al Marii Camere a decis să accepte cererea la data de 23 mai 2007.

11. Compoziția Marii Camere a fost stabilită în conformitate cu prevederile articolului 27 §§ 2 și 3 din Convenție și articolului 24 din Regulament.

12. Atât reclamantii cât și Guvernul au depus memorii.

13. Ședința publică a avut loc la Palatul Drepturilor Omului, Strasbourg, la 16 ianuarie 2008 (articolul 59 § 3).

În fața Curții s-au înfățișat:

(a) *din partea Guvernului*

Dna D. AKÇAY,

*co-agent,*

Dna E. DEMİR,

Dna Z.G. ACAR,

Dna İ. ALTINTAŞ,

Dna E. ESİN,

Dna Ö. GAZIALEM,

Dl K. AFŞİN,

Dl L. SAVRAN,

*avocați*

(b) *din partea reclamantilor*

Dna V. BAYKARA, reclamant și președintele sindicatului Tüm Bel Sen,

Dna S. KARADUMAN, avocat în baroul din Ankara.

Curtea a audiat declarațiile dnei S. Karaduman, dnei V. Baykara și cea a dnei D. Akçay.

## ÎN FAPT

14. Reclamanții, Kemal Demir și Vicdan Baykara, s-au născut în 1951 și 1958 și locuiesc în Gaziantep și, respectiv, Istanbul. Primul reclamant era membru al sindicatului Tüm Bel Sen, iar cel de-al doilea era președintele acestuia.

### I. CIRCUMSTANȚELE CAUZEI

15. Sindicatul Tüm Bel Sen a fost fondat în 1990 de către funcționarii publici din diferite municipalități, angajați în conformitate cu prevederile Legii nr. 657 privind serviciul public. Conform articolului 2 din statutul său, obiectivul sindicatului este de a promova sindicalismul democratic pentru susținerea aspirațiilor și revendicărilor membrilor săi. Sindicatul are sediul la Istanbul.

16. La 27 februarie 1993, sindicatul Tüm Bel Sen a încheiat un acord colectiv cu Consiliul Municipal din Gaziantep pentru o perioadă de doi ani, care a intrat în vigoare la 1 ianuarie 1993. Acordul viza toate aspectele legate de condițiile de muncă ale angajaților Consiliului Municipal din Gaziantep, în special salariile, indemnizațiile și serviciile sociale.

17. Consiliul Municipal din Gaziantep nu și-a onorat anumite obligații prevăzute de acordul respectiv, în special cele financiare, așadar, al doilea reclamant, în calitate sa de președinte al sindicatului, a inițiat o acțiune civilă împotriva consiliului la tribunalul regional Gaziantep (“tribunalul regional/District Court”) la 18 iunie 1993.

18. Printr-o hotărâre din 22 iunie 1994, tribunalul regional a dat câștig de cauză sindicatului Tüm Bel Sen. Consiliul Municipal din Gaziantep a înaintat un recurs în casație.

19. La 13 decembrie 1994, Curtea de Casație (a Patra Cameră Civilă) a anulat hotărârea tribunalului regional. Curtea a constatat că, chiar dacă nu existau obstacole juridice care să împiedice constituirea sindicatelor de către funcționarii publici, un astfel de sindicat nu era autorizat să încheie acorduri colective în conformitate cu legislația în vigoare.

20. La adoptarea acestei concluzii, Curtea de Casație a luat în considerare relația privilegiată între funcționarii civili și administrația publică în materie de recrutare, natura și aria activității vizate, precum și privilegiile și garanțiile acordate funcționarilor în virtutea statutului lor. Curtea a estimat că această relație era diferită de cea care exista între patroni și personalul contractual (cu alte cuvinte, angajații sectorului privat împreună cu muncitorii angajați de către o administrație publică). În consecință, Legea nr. 2322, care reglementează acordurile colective și dreptul la grevă sau lock-out, nu se aplică relațiilor dintre funcționarii civili și administrația

publică. Orice contract de tip “colectiv” încheiat între sindicatele funcționarilor civili și administrația publică trebuie să se bazeze pe o legislație specifică.

21. Prin hotărârea din 28 martie 1995, tribunalul regional din Gaziantep și-a menținut hotărârea inițială pentru motivul că, deși legislația națională nu conține în mod expres prevederi care să recunoască dreptul sindicatelor fondate de către funcționarii publici de a încheia acorduri colective, această lacună se poate elimina prin referire la tratate internaționale cum ar fi, convențiile Organizației Internaționale a Muncii, care fuseseră deja ratificate de către Turcia și care, în virtutea Constituției, erau direct aplicabile la nivel național.

22. În special, tribunalul a evidențiat că sindicatul Tüm Bel Sen era o entitate înființată în mod legal, care își depusese statutul la prefectură cu mult timp înainte și care, ulterior, și-a derulat activitatea fără vreo intervenție din partea autorităților. Tribunalul a adăugat că sub acest aspect nu a existat vreo discrepanță între hotărârea sa și cea adoptată de a Patra Cameră Civilă a Curții de Casație.

23. În ceea ce privește dreptul funcționarilor publici de a încheia acorduri colective, tribunalul consideră că, în ciuda acestei lacune din dreptul turc, tribunalul care examinează litigiul are obligația, în conformitate cu articolul 1 din Codul Civil, de a completa această lacună și de a se pronunța asupra cauzei deduse judecătii. În opinia tribunalului, aceeași obligație derivă și din articolul 36 din Constituție, care recunoaște dreptul fiecăruia de a avea acces la un tribunal. În acest context, prevederile relevante enunțate în convențiile Organizației Internaționale a Muncii ratificate de către Turcia trebuie aplicate în prezenta speță, chiar dacă legile naționale specifice nu au fost încă promulgate de către legislativ. La aplicarea directă a prevederilor pertinente ale acestor instrumente internaționale ratificate de către Turcia, tribunalul consideră că sindicatul reclamant avea dreptul de a încheia acorduri colective.

24. Cât privește întrebarea dacă validitatea acordului colectiv în litigiu a fost afectată de absența unei reglementări legale la momentul încheierii acestuia, tribunalul a considerat că, din moment ce acesta viza relațiile între angajator și salariați, acordul în cauză cădea sub incidența dreptului privat. În contextul limitelor impuse de articolele 19 și 20 din Codul privind obligațiile, și anume respectarea prevederilor statutare, de dreptul cutumiar, morala și ordinea publică, părțile aveau libertatea de a determina conținutul acestui acord colectiv. Examinarea textului acordului colectiv în cauză nu a evidențiat vreo contradicție cu aceste exigențe. În consecință, tribunalul a estimat că acordul colectiv încheiat între sindicatul reclamant și municipalitatea din Gaziantep constituia un text juridic valid cu forță obligatorie pentru părți.

25. Tribunalul a acordat dlui Kemal Demir suma echivalentă sporurilor la salariu și indemnizații prevăzute de acordul colectiv în cauză.

26. Printr-o hotărâre din 6 decembrie 1995, Curtea de Casație (camerele civile reunite) a anulat hotărârea primei instanțe din 28 martie 1995. Curtea a constatat că doar anumite drepturi și libertăți enunțate în Constituție erau direct aplicabile justițiabililor. De fapt, Constituția, prin mențiunea “exercitarea acestui drept este reglementată de lege”, evidențiază în mod clar drepturile și libertățile care impun

necesitatea adoptării unor legi specifice pentru a putea fi exercitate și aplicate. În lipsa unor astfel de legi, aceste drepturi și libertăți, inclusiv libertatea de a se alătura unui sindicat sau de a se angaja în negocieri colective, nu pot fi exercitate.

27. În continuare, Curtea de Casație a considerat că principiul libertății de voință a individului nu avea un caracter absolut în materie de constituire a persoanelor juridice. Acestea din urmă puteau obține personalitate juridică, diferită de cea a membrilor săi, numai prin respectarea condițiilor și procedurilor prevăzute de lege în acest sens. Înființarea unei persoane juridice nu era decât o consecință juridică conferită de lege voinței libere exprimate de către fondatori.

28. Curtea de Casație a evidențiat că libertatea de a fonda asociații, sindicate și partide politice, chiar și dacă este prevăzută de Constituție, nu putea fi exercitată prin simpla declarație de voință. În absența unei legi specifice în materie, existența unei astfel de entități juridice nu putea fi recunoscută. Potrivit Curții de Casație, această concluzie nu era în contradicție cu principiile “supremației legii” și “democrației” enunțate în Constituție, din moment ce controlul asupra persoanelor juridice de către stat în vederea asigurării utilității publice era necesar într-un sistem juridic democratic.

29. În continuare, Curtea de Casație a subliniat că legislația în vigoare la momentul constituirii sindicatului nu permitea funcționarilor să înființeze sindicate. Mai mult, modificările ulterioare ale Constituției, care recunoșteau dreptul funcționarilor publici de a fonda sindicate și de a întreprinde negocieri colective, nu erau de natură să anuleze concluzia că sindicatul Tüm Bel Sen nu obținuse personalitate juridică și, prin urmare, nu era abilitat să introducă o acțiune în instanță.

30. Recursul formulat de către reprezentanții sindicatului pentru rectificarea acestei decizii a fost respins de către Curtea de Casație la 10 aprilie 1996.

31. În urma controlului exercitat de către Curtea de Conturi asupra conturilor municipalității din Gaziantep, membrii sindicatului Tüm Bel Sen ar fi trebuit să ramburseze venitul adițional perceput în baza acordului colectiv anulat. Curtea de Conturi, în mai multe decizii adoptate în ultimă instanță cu privire la acordurile colective încheiate de către sindicat, a subliniat că normele aplicabile funcționarilor publici, inclusiv salariile și indemnizațiile de care beneficiau, erau stabilite de lege. De asemenea, Curtea a considerat că, după modificarea articolului 53 din Constituție și adoptarea Legii nr. 4688 privind sindicatele funcționarilor publici, astfel de sindicate se bucurau în mod cert de dreptul de a se angaja în negocieri colective sub rezerva anumitor condiții de reprezentare, dar nu și de dreptul de a încheia acorduri colective direct cu autoritățile vizate, spre deosebire de sindicatele constituite de salariații contractuali care puteau încheia astfel de acorduri cu angajatorii lor. În cazul în care un acord se încheia între autoritatea angajatoare și sindicatul vizat, acesta putea obține forță obligatorie numai după ce era aprobat de către Consiliul de Miniștri. Curtea de Conturi, după ce a constatat că acordul colectiv încheiat de către sindicatul reclamant nu a satisfăcut aceste condiții, a dispus ca contabilii, care au autorizat plata unor sume mai mari decât cele prevăzute de lege, să restituie surplusul la bugetul de stat.

32. Curtea de Conturi a refuzat să aplice articolul 4 din Legea nr. 4688, care impunea renunțarea la orice acțiuni administrative, financiare sau judiciare inițiate împotriva contabililor responsabili pentru astfel de plăți. Curtea a considerat că această prevedere nu asigura validitatea acordurilor colective și nu elibera contabilii vizați de obligația de a rambursa statului pierderile suportate ca rezultat al plăților efectuate în temeiul acestor acorduri.

33. Contabilii vizați, la rândul lor, au inițiat o acțiune în justiție împotriva funcționarilor publici care erau membri ai sindicatelor și care au perceput plăți suplimentare în baza acordurilor colective anulate.

## II. DREPTUL INTERN ȘI INTERNAȚIONAL PERTINENT

### A. Dreptul intern

34. Dispozițiile pertinente ale Constituției turce prevăd următoarele:

#### Articolul

51

(la epoca faptelor)

“Salariații contractuali (*işçi*) și angajatorii au dreptul de a înființa sindicate și federații de sindicate, fără autorizare prealabilă, în scopul garantării și dezvoltării drepturilor și intereselor economice și sociale ale membrilor lor în contextul relațiilor de muncă.

Pentru a putea înființa un sindicat sau o federație de sindicate, este necesar de a prezenta autorităților competente informații și documente prevăzute de lege. Dacă se constată că informațiile și documentele prezentate nu sunt în conformitate prevederile legale, autoritatea competentă va sesiza tribunalul în vederea suspendării activităților sau dizolvării sindicatului sau federației sindicatelor.

Oricine are dreptul de a se alătura sau de a se retrage dintr-un sindicat.

Nimeni nu poate fi constrâns să devină membru de sindicat sau să se retragă din acesta.

Salariații contractuali și angajatorii au dreptul de a face parte numai dintr-un singur sindicat.

Ocuparea unui anumit loc de muncă de către salariații contractuali nu trebuie să condiționeze calitatea de membru al sindicatului sau lipsa acesteia.

Pentru a putea exercita funcții executive în cadrul sindicatelor sau federației sindicale, este necesar ca salariații contractuali să aibă vechime în muncă de cel puțin 10 ani.

Constituirea, administrarea și funcționarea sindicatelor și federațiilor sindicale nu trebuie să fie în contradicție cu caracteristicile republicii sau principiile democratice definite de Constituție.”

**Articolul****51**

(modificat prin Legea nr. 4709 din 3 octombrie 2001)

“Salariații și angajatorii au dreptul de a constitui sindicate și federații sindicale, fără autorizare prealabilă, în scopul garantării și dezvoltării drepturilor și intereselor economice și sociale ale membrilor lor în contextul relațiilor de muncă, precum și de a se alătura sau retrage din acestea în mod benevol. Nimeni nu poate fi constrâns să se alătore sau să se retragă dintr-un sindicat.

Dreptul de a constitui un sindicat poate fi limitat numai în condițiile prevăzute de lege în interesul securității naționale sau ordinii publice, în scopul prevenirii comiterii crimelor, protecției sănătății publice sau a moralei sau a protecției drepturilor și libertăților altora.

Formalitățile, condițiile și procedurile aplicabile dreptului de a înființa un sindicat trebuie să fie prevăzute de lege.

Aderarea la mai multe sindicate în același sector de activitate este interzisă.

Domeniul de aplicare al drepturilor de care se bucură funcționarii publici în raport cu cele ale salariaților contractuali, precum și limitările și excepțiile aplicabile acestora, trebuie să fie prevăzute de lege de o manieră compatibilă cu natura serviciilor exercitate.

Constituirea, administrarea și funcționarea sindicatelor și a federațiilor sindicale nu trebuie să contravină caracteristicilor fundamentale ale republicii sau principiilor democratice.”

**Articolul****53**

(la epoca faptelor)

“Salariații și angajatorii au dreptul.... de a încheia acorduri colective în scopul reglementării situației lor economice și sociale și a condițiilor de muncă.

Contractele colective urmează a fi încheiate în conformitate cu prevederile legale.

Este interzisă încheierea sau aplicarea mai multor contracte colective decât unul la un singur loc de muncă pe parcursul unui interval de timp.”

**Articolul****53**

(modificat prin Legea nr. 4121 din 23 iulie 1995)

“Salariații contractuali au dreptul..... de a încheia contracte colective în scopul reglementării situației lor economice și sociale și a condițiilor de muncă.

Acordurile colective urmează a fi încheiate în conformitate cu procedura statutară.

Sindicatele și federațiile sindicale, care pot fi constituite de către funcționarii publici enunțați în primul paragraf al articolului 128 și care nu cad sub incidența primului paragraf și celui de-al doilea paragraf al prezentului articol, cât și ale articolului 54, au dreptul de a introduce o acțiune în justiție și de a se angaja în negocieri colective cu administrația publică în conformitate cu obiectivele urmărite și în numele membrilor săi. Dacă în urma negocierii colective se ajunge la un acord, textul acordului trebuie să fie semnat de către părți. Acest text urmează să fie prezentat Consiliului Miniștrilor, astfel încât să fie făcute toate aranjamentele juridice și administrative pentru implementarea acestuia. În cazul în care negocierea colectivă nu se soldează cu un astfel

de acord, trebuie să fie întocmit un proces verbal care să includă punctele asupra cărora s-a ajuns la acord și cele ce au făcut obiectul dezacordului, semnat de către părțile relevante și prezentat spre examinare Consiliului Miniștrilor. Procedura de executare a acestui paragraf trebuie să fie stabilită de lege.

Este interzisă încheierea sau aplicarea a mai multor acorduri colective la un singur loc de muncă în aceeași perioadă .”

#### Articolul 90

“... Tratatelor internaționale în vigoare, sunt direct aplicabile în dreptul intern. Constituționalitatea acestor tratate nu poate fi contestată în fața Curții Constituționale. În cazul unor divergențe privind sfera de aplicare a drepturilor și libertăților fundamentale care apar între un acord internațional în vigoare și o lege internă, prevederile acordului internațional vor prevala” (al doilea alineat adăugat de Legea nr. 5170 din 7 mai 2004).

#### Articolul 128

“Funcțiile esențiale, permanente și durabile necesitate de serviciul public pe care statul, întreprinderile publice și alte persoane juridice de drept public sunt solicitate să le furnizeze, în conformitate cu principiile generale de administrare publică, trebuie să fie exercitate de către funcționarii și alți agenți publici.

Calificările, numirea, funcțiile și atribuțiile, drepturile și responsabilitățile, salariile și indemnizațiile funcționarilor publici și ale altor agenți publici, precum și alte aspecte legate de statutul lor, vor fi reglementate de lege.

Procedura și modalitățile de instruire a funcționarilor publici superiori vor fi prevăzute de lege.”

35. Articolul 22 din Legea privind serviciul public (Legea nr. 657 din 14 iulie 1965) prevedea că funcționarii publici erau autorizați să constituie sau să se alăture sindicatelor și organizațiilor profesionale, în conformitate cu condițiile stabilite de legislația specială. Conform celui de-al doilea alineat al acestui articol, aceste organizații profesionale erau autorizate să apere interesele membrilor săi în fața autorităților competente.

Articolul 22 a fost abrogat de articolul 5 al decretului legislativ nr. 2 din 23 decembrie 1972. În virtutea articolului 1 din Legea nr. 4275 din 12 iunie 1997, acesta a reintrat în vigoare. În prezent, textul prevede după cum urmează:

“În conformitate cu prevederile Constituției și legislației speciale în materie, funcționarilor publici li se permite de a constitui sau de a se alătura sindicatelor și federațiilor sindicale.”

36. Legea privind sindicatele funcționarilor publici (Legea nr. 4688 – care a fost promulgată la 25 iunie 2001 și a intrat în vigoare la 12 iulie 2001) se aplică, în conformitate cu articolul 2, funcționarilor publici, alții decât cei cu statut de salariați contractuali, care sunt angajați în cadrul agențiilor guvernamentale și altor persoane juridice de drept public care furnizează servicii publice, organizațiilor care sunt finanțate din bugetul general, suplimentar sau special, administrației publice și autorităților municipale din provincii și serviciilor adiacente acestora, întreprinderilor

publice, băncilor și altor întreprinderi de drept privat și instituțiilor adiacente acestora, precum și ansamblului organizațiilor și instituțiilor publice.

Articolul 30 din Lege prevede următoarele:

“Sindicatelor cu un număr mare de membri în fiecare filială a administrației publice și federațiile sindicale la care sunt afiliate aceste sindicate sunt abilitate să inițieze negocieri colective. Reprezentantul celui mai reprezentativ sindicat va prezida delegația care participă la negocieri.”

Sindicatelor și federațiile funcționarilor publici, competente să poarte negocieri colective, sunt determinate de către Ministerul Muncii și Securității Sociale în baza listelor consemnate și prezentate de către administrația publică și sindicate (articolul 30 din Legea nr. 4688).

În timpul negocierilor colective, angajatul este reprezentat de către Comisia angajaților publici. Funcționarii publici și alți agenți publici sunt reprezentați de către sindicatul recunoscut ca fiind competent și de federația căreia i se afiliază.

Comisia angajaților publici, sindicatele și federațiile vizate trebuie să se reunească anual la data de 15 august. Ulterior, părțile își prezintă propunerile, care formează baza și agenda negocierilor colective. Principiile care guvernează negocierile sunt stabilite de către părți (articolul 32 din Legea nr. 4688).

Negocierile colective trebuie să fie încheiate într-un interval de cincisprezece zile. Dacă în acest interval de timp se ajunge la un acord comun, părțile vizate semnează un acord colectiv care este transmis Consiliului Miniștrilor pentru adoptarea măsurilor juridice și administrative necesare implementării acestuia. Consiliul Miniștrilor adoptă măsurile pertinente într-un interval de trei luni și prezintă proiectul de lege Marii Adunări Naționale a Turciei (articolul 34 din Legea nr. 4688).

Dacă părțile vizate nu ajung la un acord în intervalul de timp stabilit, fiecare parte are dreptul să sesizeze Consiliul de Arbitraj, compus din reprezentanții mediului academic care nu au calitatea de membri ai unui partid politic. În cazul în care părțile aprobă decizia Consiliului de Arbitraj, ele semnează un acord și îl transmit Consiliului Miniștrilor. În absența unui astfel de acord, părțile semnează un proces verbal care include punctele asupra cărora părțile și-au exprimat acordul și dezacordul. Acest proces verbal este, de asemenea, transmis Consiliului Miniștrilor (articolul 35 din Legea nr. 4688).

## **B. Dreptul internațional**

### *1. Texte internaționale*

#### **(a) Dreptul sindical și funcționarii publici**

37. Articolul 2 din Convenția nr. 87 a Organizației Internaționale a Muncii privind libertatea sindicală și protecția dreptului sindical (adoptată în 1948 și ratificată de Turcia la 12 iulie 1993) prevede următoarele:

“Muncitorii și patronii, fără nicio deosebire, au dreptul să constituie organizații fără autorizație prealabilă și la propria alegere, precum și să se afilieze la aceste organizații, cu singura condiție de a se conforma statutelor acestora din urmă.”

38. În observația individuală adresată Guvernului turc cu privire la Convenția nr. 87, adoptată în 2005, Comisia de Experți privind aplicarea convențiilor și recomandărilor a declarat după cum urmează:

“Comisia subliniază că articolul 2 din Convenție prevede că muncitorii, fără nicio deosebire, trebuie să aibă dreptul de a constitui organizații și de a se afilia acestora la propria alegere și că unica excepție admisibilă în termenii prezentei Convenții vizează forțele armate și poliția. ...”<sup>1</sup>

39. Comisia OIM privind libertatea sindicală a declarat următoarele referitor la funcționarii din cadrul administrației publice municipale (a se vedea Sinteza deciziilor 1996, paragraful 217):

“Angajații serviciului public local trebuie să fie capabili de a constitui în mod efectiv organizații la propria alegere, și aceste organizații trebuie să se bucure din plin de dreptul de a promova și apăra interesele angajaților pe care îi reprezintă.”<sup>2</sup>

40. Articolul 22 din Convenția Internațională cu privire la drepturile civile și politice prevede următoarele:

“1. Orice persoană are dreptul de a se asocia în mod liber cu altele, inclusiv dreptul de a constitui sindicate și de a adera la ele, pentru ocrotirea intereselor sale.

2. Exercițarea acestui drept nu poate fi supusă decât restricțiilor prevăzute de lege și care sunt necesare într-o societate democratică, în interesul securității naționale, al securității publice, al ordinii publice ori pentru a ocroti sănătatea sau moralitatea publică sau drepturile și libertățile altora. Prezentul articol nu se opune ca exercitarea acestui drept de către membrii forțelor armate și ai poliției să fie supusă unor restricții legale.”

41. Articolul 8 din Pactul Internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale prevede următoarele:

“1. Statele Părți la prezentul Pact se angajează să asigure:

a) dreptul pe care îl are orice persoană, în vederea favorizării și ocrotirii intereselor sale economice, de a forma, împreună cu alte persoane, sindicate și de a se afilia la un sindicat la alegerea sa, sub singura rezervă a regulilor stabilite de organizația interesată. Exercițarea acestui drept nu poate face obiectul altor restricții decât cele prevăzute de lege și care constituie măsuri necesare într-o societate democratică, în interesul securității naționale sau al ordinii publice, ori pentru a ocroti drepturile și libertățile altora;

...

(c) dreptul pe care îl au sindicatele de a-și exercita liber activitatea, fără alte limitări decât cele prevăzute de lege și care constituie măsuri necesare într-o societate democratică, în interesul securității naționale sau al ordinii publice ori pentru a ocroti drepturile și libertățile altora;

---

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>

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>

...

2. Acest articol nu împiedică impunerea restricțiilor legale asupra exercitării acestor drepturi de către membrii forțelor armate, ai poliției sau de către funcționarii publici.”

#### **(b) Dreptul de negociere colectivă și funcționarii publici**

42. Articolele relevante din Convenția nr. 98 a OIM privind aplicarea principiilor dreptului de organizare și negociere colectivă (adoptată în 1949 și ratificată de Turcia la 3 ianuarie 1952) prevăd următoarele:

#### **Articolul 4**

“Dacă este necesar, trebuie luate măsuri corespunzătoare condițiilor naționale pentru a încuraja și a promova dezvoltarea și folosirea cea mai largă a procedurilor de negociere voluntară a contractelor colective între patroni și organizațiile de patroni, pe de o parte, și organizațiile de muncitori, pe de altă parte, în vederea reglementării, prin acest mijloc, a condițiilor de angajare.”

#### **Articolul 5**

“1. Măsura în care garanțiile prevăzute prin prezenta convenție se vor aplica forțelor armate sau poliției va fi determinată de legislația națională.

2. Conform principiilor stabilite de paragraful 8 din articolul 19 din Constituția Organizației Internaționale a Muncii ratificarea acestei convenții de către un Stat Membru nu va trebui să fie considerată ca afectând orice lege, orice sentință, orice obicei, sau acord existent, care acordă membrilor forței armate și poliției garanțiile prevăzute de prezenta convenție.”

#### **Articolul 6**

“Prezenta convenție nu se ocupă de situația funcționarilor publici și nu va putea, în nici un fel, să fie interpretată ca aducând prejudicii drepturilor sau statutului lor.”

43. Comisia de experți a OIM a interpretat această prevedere ca excluzând din sfera de aplicare a Convenției numai funcționarii care sunt direct angajați în administrația statului. Cu excepția funcționarilor menționați mai sus, celelalte persoane angajate de către guvern, întreprinderile publice sau de către instituțiile publice autonome trebuie să beneficieze, potrivit Comisiei, de garanțiile enunțate în Convenția nr. 98 în egală măsură cu ceilalți angajați, și, respectiv, trebuie să se bucure de dreptul de a se angaja în negocieri colective cu privire la condițiile de angajare, inclusiv salarii (*Sondajul general 1994, libertatea de asociere și negociere colectivă, cu privire la Convențiile nr. 87 și nr. 98* [OIM, 1994a], § 200).

44. Prevederile relevante ale Convenției nr. 151 a OIM (adoptată în 1978 și ratificată de Turcia la 12 iulie 1993) privind protecția dreptului de organizare și procedurile de determinare a condițiilor de ocupare în serviciul public prevăd următoarele:

**Articolul 1**

“1. Prezenta Convenție se aplică tuturor persoanelor angajate de autoritățile publice, în măsura în care dispoziții mai favorabile ale altor convenții internaționale ale muncii nu le sunt aplicabile.

2. Măsura în care garanțiile prevăzute de prezenta Convenție se vor aplica agenților de nivel înalt ale căror funcții sunt în mod normal considerate ca având legătură cu formularea politicilor de urmărit sau cu responsabilități de conducere sau agenților ale căror responsabilități au un caracter foarte confidențial este determinată de legislația națională.

3. Măsura în care garanțiile prevăzute prin prezenta Convenție se aplică forțelor armate și poliției este determinată de legislația națională.”

**Articolul 7**

“Trebuie luate, dacă este necesar, măsuri adecvate condițiilor naționale pentru încurajarea și promovarea dezvoltării și utilizării pe cât de larg posibil a procedurilor care permit negocierea condițiilor de ocupare între autoritățile publice interesate și organizațiile agenților publici, sau a oricărei alte metode care permite reprezentanților agenților publici să participe la determinarea condițiilor respective.”

Conferința generală a Organizației Internaționale a Muncii, în preambulul la Convenția nr. 151, a evidențiat “dispozițiile Convenției privind libertatea sindicală și protecția dreptului sindical, 1948, [și] ale Convenției privind dreptul de organizare și de negociere colectivă, 1949”, și a luat în considerare:

“problemele speciale pe care le pune delimitarea câmpului de aplicare a unui instrument internațional și adoptarea definițiilor în înțelesul acestui instrument, în virtutea diferențelor existente în numeroase țări între angajarea în sectorul public și sectorul privat, precum și de dificultățile de interpretare care au apărut cu privire la aplicarea cu privire la funcționarii publici a dispozițiilor pertinente ale Convenției privind dreptul de organizare și de negociere colectivă din 1949, și de observațiile pe care organele de control ale OIM le-au făcut cu diferite ocazii precum că anumite guverne au aplicat aceste dispoziții de o manieră care exclude grupuri largi de agenți publici din câmpul de aplicare al acestei Convenții”.

**2. Texte europene****(a) Dreptul de organizare sindicală și funcționarii publici**

45. Articolul 5 din Carta Socială Europeană (revizuită), instrument neratificat încă de Turcia, prevede după cum urmează:

**Articolul 5 – dreptul sindical**

“În vederea garantării sau promovării libertății lucrătorilor și patronilor de a constitui organizații locale, naționale sau internaționale pentru apărarea intereselor lor economice și sociale și de a adera la aceste organizații, părțile se angajează ca legislația națională să nu aducă atingere sau să fie aplicată de o manieră care să aducă atingere acestei libertăți. Măsura în care garanțiile prevăzute în prezentul articol se vor aplica poliției va fi determinată prin legislația sau reglementarea națională. Principiul aplicării acestor garanții membrilor forțelor armate și măsura

în care ele se vor aplica acestei categorii de persoane sunt de asemenea determinate de legislația sau reglementarea națională.”

46. Principiul nr. 8 din Recomandarea Nr. R (2000) 6 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei privind statutul funcționarilor publici din Europa prevede următoarele:

“Funcționarii publici trebuie, în principiu, să se bucure de aceleași drepturi ca și toți ceilalți cetățeni. Oricum, exercitarea acestor drepturi poate fi reglementată de lege sau prin acord colectiv care să asigure compatibilitatea acestora cu funcțiile lor publice. Drepturile funcționarilor publici, în special cele politice și sindicale, pot fi limitate în mod legal în măsura în care aceste limitări se consideră necesare pentru exercitarea adecvată a funcțiilor lor publice.”

47. Articolul 12 (1) din Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene prevede:

“Orice persoană are dreptul la libertatea de întrunire pașnică și la libertatea de asociere la toate nivelurile și în special în domeniile politic, sindical și civic, ceea ce implică dreptul oricărei persoane de a înființa împreună cu alte persoane sindicate și de a se afilia la acestea pentru apărarea intereselor sale.”

48. Cât privește practica europeană, se poate observa că dreptul funcționarilor publici de a se afilia sindicatelor este în prezent recunoscut de către toate Statele Contractante. Acest drept se aplică funcționarilor publici de carieră sau angajaților cu contract și angajaților întreprinderilor comerciale sau industriale naționale și municipale care sunt în proprietate publică. Funcționarii publici, fie că activează în cadrul autorităților centrale sau a celor locale, se bucură, în mod general, de dreptul de se alătura unui sindicat la propria alegere. Numărul membrilor sindicatelor este în mod general mai ridicat în sectorul public decât în cel privat, ceea ce constituie un indiciu evident al mediului juridic și administrativ favorabil creat de către Statele membre. În majoritatea Statelor membre, un număr neînsemnat de restricții existente se limitează la organele judiciare, poliție și serviciul de pompieri, iar cele mai importante restricții, care culminează cu interzicerea aderării la sindicate, vizează membrii forțelor armate.

#### **(b) Dreptul de negociere colectivă și funcționarii publici**

49. Articolul 6 din Carta Socială Europeană (revizuită), instrument neratificat încă de Turcia, conține următoarele prevederi privind dreptul de negociere colectivă:

“În vederea asigurării exercitării efective a dreptului de negociere colectivă, părțile se angajează:

1. să favorizeze consultarea paritară între lucrători și patroni;

2. să promoveze, atunci când aceasta este necesară și utilă, instituirea procedurilor de negociere voluntară între patroni sau organizațiile patronale, pe de o parte, și organizațiile lucrătorilor, pe de altă parte, în vederea reglementării condițiilor de angajare prin convenții colective;

3. să favorizeze instituirea și utilizarea procedurilor adecvate de conciliere și arbitraj voluntar pentru reglementarea conflictelor de muncă;

și recunosc:

4. dreptul lucrătorilor și patronilor la acțiuni colective în caz de conflict de interese, inclusiv dreptul la grevă, sub rezerva obligațiilor care ar putea rezulta din convențiile colective în vigoare.”

50. Conform semnificației atribuite articolului 6 paragraful 2 din Cartă de către Comisia de experți independenți (în prezent denumită Comisia Europeană a Drepturilor Sociale – CEDS), care, de fapt, se aplică integral funcționarilor publici, statele care impun restricții asupra negocierilor colective în sectorul public au obligația, în conformitate cu această prevedere, de a garanta participarea reprezentanților angajaților la elaborarea normelor și condițiilor de angajare (a se vedea, spre exemplu, în privința Germaniei, Concluzii III, pag. 34-35).

51. Articolul 28 din Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene prevede după cum urmează:

**Dreptul de negociere și acțiune colectivă**

“Lucrătorii și patronii sau organizațiile lor au dreptul, în conformitate cu dreptul Uniunii și legislațiile și practicile naționale, de a negocia și de a încheia convenții colective la nivelurile corespunzătoare și de a recurge, în caz de conflicte de interese, la acțiuni colective pentru apărarea intereselor lor, inclusiv la grevă.”

52. Cât privește practica statelor europene, se poate observa că în marea majoritate a statelor, dreptul funcționarilor publici de a se angaja în negocieri colective cu autoritățile este un drept recunoscut, sub rezerva unui număr de excepții care exclud anumite domenii (procedura disciplinară, pensiile, asigurarea medicală, salariile funcționarilor publici superiori) sau anumite categorii de funcționari publici care dețin puteri exclusive de stat (membrii forțelor armate și poliției, judecătorii, diplomații, funcționarii publici de carieră la nivel federal). Dreptul funcționarilor publici, care activează în cadrul autorităților locale și care nu dețin puteri de stat, de a se angaja în negocieri colective în scopul determinării salariilor și condițiilor de muncă a fost recunoscut în marea majoritate a Statelor Contractante. Excepțiile existente pot fi justificate de circumstanțe speciale.

## ÎN DREPT

### I. EXCEPȚIILE PRELIMINARE ALE GUVERNULUI

53. Guvernul a ridicat două excepții cu privire la admisibilitate în fața Marii Camere: una viza imposibilitatea invocării altor instrumente internaționale decât Convenția, în special instrumentele pe care Turcia încă nu le-a ratificat; și a doua viza neaplicabilitatea articolului 11 din Convenție reclamanților pentru motivul că aceștia erau funcționari publici și nu salariați contractuali.

54. În ceea ce privește prima excepție, Guvernul a pretins că instanța europeană, prin interpretarea Convenției, nu putea crea pentru Statele Contractante obligații noi care nu erau prevăzute de Convenție. În special, ținând cont de importanța pe care Camera o acordă Cartei Sociale Europene (articolele 5 și 6 nu au fost ratificate de către Turcia) și jurisprudenței mecanismului său de control, Guvernul a solicitat Marii Camere să declare cererea inadmisibilă pentru incompatibilitate *ratione materiae* cu prevederile Convenției, având în vedere imposibilitatea aplicării instrumentelor internaționale care nu erau ratificate de Turcia.

55. Cu privire la cea de-a doua excepție, Guvernul, invocând în mod principal restricția prevăzută de ultima frază a articolului 11 din Convenție cu privire la aplicabilitatea acestei prevederi “membrilor ... administrației de Stat”, a argumentat că funcționarii publici turci, inclusiv funcționarii din cadrul administrației municipale, erau acoperiți de un set specific și detaliat de norme juridice prevăzute de Legea privind serviciul public (Legea nr. 657). Guvernul a solicitat Curții să respingă cererea pentru incompatibilitate *ratione materiae* cu prevederile articolului 11.

56. Reclamanții au contestat excepțiile ridicate de către Guvern.

57. Curtea observă că excepția Guvernului cu privire la invocarea de către Curte a prevederilor Cartei Sociale Europene nu poate fi considerată ca o excepție preliminară. Chiar dacă se presupune că această excepție a Guvernului ar fi întemeiată, o cerere nu poate fi declarată inadmisibilă în baza instrumentelor prin prisma cărora o Secție a Curții a examinat fondul acesteia. În realitate, această obiecție ridicată de către Guvern se referă mai degrabă la examinarea aspectelor de fond abordate în cauza de față și va fi tratată în acel context.

58. Cât privește excepția cu privire la sfera de aplicare al Convenției *ratione materiae*, Curtea observă, în primul rând, că Guvernul nu este împiedicat să invoce o astfel de excepție, din moment ce el a ridicat în fața Curții, înainte de examinarea admisibilității, un argument aproape identic. Chiar și așa, Curtea notează că, chiar dacă exista o interdicție în acest sens, ea nu putea evita examinarea acestei chestiuni, care se încadra în jurisdicția sa, care este determinată de prezenta Convenție, în special de articolul 32, și nu de observațiile prezentate de părți într-o cauză anumită (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Blečić c. Croației* [GC], nr. 59532/00, §§ 63-69, CEDO 2006-....).

Cu toate acestea, această excepție a Guvernului impune Curții să examineze noțiunea de “membri ... ai administrației de Stat”, care apare în ultima frază a articolului 11. Prin urmare, Curtea consideră oportun de a o uni cu fondul.

## II. CU PRIVIRE LA PRETINSA ÎNCĂLCARE A ARTICOLULUI 11 DIN CONVENȚIE

59. Reclamanții s-au plâns că instanțele naționale le-au refuzat dreptul de a înființa sindicate și de a se angaja în negocieri colective. În acest sens, ei au invocat dispozițiile articolului 11 din Convenție, care prevede următoarele:

“1. Orice persoană are dreptul la libertate de întrunire pașnică și de asociere, inclusiv de a constitui împreună cu alte persoane sindicate și de a se afilia la sindicate pentru apărarea intereselor sale.

2. Exercițarea acestor drepturi nu poate face obiectul altor restrângeri decât cele prevăzute de lege care, într-o societate democratică, constituie măsuri necesare pentru securitatea națională, siguranța publică, apărarea ordinii și prevenirea infracțiunilor, protecția sănătății, a moralei ori a drepturilor și a libertăților altora. Prezentul articol nu interzice ca restrângeri legale să fie impuse exercitării acestor drepturi de către membrii forțelor armate, ai poliției sau ai administrației de Stat.”

### A. Interpretarea Convenției în lumina altor instrumente internaționale

60. Curtea a decis mai sus să examineze excepția Guvernului cu privire la invocarea unor instrumente internaționale altele decât Convenția, în special instrumente care nu au fost ratificate de către Turcia, odată cu fondul. Dat fiind că acest argument vizează în principal metodologia care trebuie adoptată la examinarea fondului cererii introduse în temeiul prevederilor articolului 11 din Convenție, Curtea consideră necesar de a examina acest argument înaintea oricăror altor aspecte cu privire la fondul prezentei cauze.

#### 1. *Susținerile părților*

##### (a) **Guvernul**

61. Guvernul a susținut că instanța europeană nu putea crea, prin interpretare, obligații noi care nu sunt prevăzute de Convenție. Guvernul a evidențiat, în mod special, că un tratat internațional la care partea vizată nu a aderat, nu poate fi invocat împotriva părții în litigiu. Cu toate că Guvernul a acceptat argumentul conform căruia Curtea a ținut cont, în mod constant și în caz de necesitate, de “regulile relevante ale dreptului internațional aplicabile relațiilor dintre părți” (a se vedea *Al-Adsani împotriva Marii Britanii* [MC], nr. 35763/97, § 55, CEDO 2001-XI), el a considerat că o astfel de abordare este legitimă numai dacă se bazează pe criteriile enunțate în articolul 31§ 3 din Convenția de la Viena cu privire la tratatele

internaționale, și, în special, dacă se ține cont numai de acele instrumente care au fost ratificate de către statele vizate.

62. Turcia nu era parte la articolul 5 (dreptul de organizare) sau articolul 6 (dreptul de negociere colectivă) din Carta Socială Europeană, pe care a ratificat-o în 1989. O interpretare care conferă acestor prevederi caracter obligatoriu pe o bază indirectă este cu atât mai problematică în absența unei dispoziții exprese în Convenție care să garanteze dreptul de a se angaja în negocieri colective, lipsă care a fost compensată de luarea în considerare a altor instrumente la care Statul vizat nu era parte.

#### (b) Reclamanții

63. Reclamanții au criticat modul în care Guvernul a abordat chestiunea interpretării Convenției. În opinia lor, Camera nu a aplicat prevederile Cartei Sociale menționate mai sus în prezenta cauză, dar a luat în considerare, la interpretarea articolului 11 din Convenție, opinia Comisiei de experți independenți privind relația dintre dreptul de organizare și dreptul de negociere colectivă.

#### 2. Camera

64. Camera nu a avut motiv să se pronunțe asupra excepției în cauză. Ea a invocat, cu titlu de argument suplimentar, opinia Comisiei experților independenți a Cartei Sociale, când a subliniat legătura organică între libertatea de asociere și libertatea de negociere colectivă (hotărârea Camerei, § 35). În hotărârea sa, Camera a făcut referiri la convențiile Organizației Internaționale a Muncii (OIM) când a apreciat dacă măsura contestată a fost necesară societate democratică și, în special, dacă sindicatul Tûm Bel Sen a acționat cu bună credință când a ales negocierea colectivă ca modalitate de apărare a intereselor membrilor săi (ibid., § 46).

#### 3. *Practica interpretării prevederilor Convenției în lumina altor texte și instrumente internaționale*

##### (a) Fundament

65. Pentru a determina semnificația termenilor și expresiilor din Convenție, Curtea se ghidează în principal în funcție de normele de interpretare enunțate în articolele 31 și 33 din Convenția de la Viena cu privire la Dreptul Tratatelor (a se vedea, spre exemplu, *Golder împotriva Marii Britanii*, 21 februarie 1975, § 29, Seria A nr. 18; *Johnston și alții împotriva Irlandei*, 18 decembrie 1986, §§ 51, Seria A nr. 112; *Lithgow și alții împotriva Marii Britanii*, 8 iulie 1986, §§ 114 și 117, Seria A nr. 102; și *Witold Litwa împotriva Poloniei*, nr. 26629/95, §§ 57-59, CEDO 2000-III). În virtutea prevederilor Convenției de la Viena, Curtea trebuie să stabilească sensul obișnuit atribuit termenilor în contextul lor și în lumina obiectivului și scopului prevederii din care derivă (a se vedea *Golder*, citată mai sus, § 29; *Johnston și alții*, citată mai sus, § 51; și articolul 21 § 1 din Convenția de la Viena). Se poate, de asemenea, recurge la mijloace suplimentare de interpretare, fie

pentru a confirma sensul determinat conform etapelor evocate mai sus, sau pentru a stabili sensul atunci când interpretarea îl poate lăsa ambiguu, obscur sau vădit absurd sau nerațional (articolul 32 din Convenția de la Viena; a se vedea *Saadi împotriva Marii Britanii* [MC], nr. 13229/03, § 62, CEDO 2008-....).

66. Convenția este, înainte de toate, un mecanism de protecție a drepturilor omului, de aceea Curtea trebuie să o interpreteze și să o aplice de o manieră prin care să se asigure că aceste drepturi sunt practice și efective și nu teoretice și iluzorii. Convenția trebuie, de asemenea, citită în ansamblul său și să fie interpretată astfel încât să promoveze armonia și uniformitatea diferitelor prevederi (a se vedea, printre altele, *Stec și Alții împotriva Marii Britanii* (dec.) [MC], nr. 65731/01 și 65900/01, §§ 47-48, CEDO 2005-X).

67. În plus, Curtea nu a considerat vreodată prevederile Convenției ca fiind unicul cadru de referință pentru interpretarea drepturilor și libertăților garantate de aceasta. Dimpotrivă ea trebuie, de asemenea, să ia în considerare orice norme și principii relevante ale dreptului internațional aplicabile relațiilor dintre Părțile Contractante (a se vedea *Saadi*, citată mai sus, § 62; *Al-Adsani*, citată mai sus, § 55; și *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi împotriva Irlandei* [MC], nr. 45036/98, § 150, CEDO 2005-VI; a se vedea, de asemenea, articolul 31 § 3 (c) din Convenția de la Viena).

68. De asemenea, Curtea s-a referit în mod constant la caracterul “viu” al Convenției, care trebuie interpretată în lumina condițiilor actuale, și că a ținut cont de evoluția normelor de drept național și internațional pentru interpretarea prevederilor Convenției (a se vedea *Soering împotriva Marii Britanii*, 7 iulie 1989, § 102, Seria A nr. 161; *Vo împotriva Franței* [MC], nr. 53924/00, § 82, CEDO 2004-VIII; și *Mamatkulov și Askarov împotriva Turciei* [GC], nr. 46827/99 și 46951/99, § 121, CEDO 2005-I).

#### **(b) Diversitatea textelor și instrumentelor internaționale utilizate pentru interpretarea Convenției**

##### *(i) Drept internațional general*

69. Obligațiile impuse de prevederile fundamentale ale Convenției în sarcina Statelor Contractante pot fi interpretate, în primul rând, în lumina tratatelor internaționale relevante aplicabile în materie (astfel, spre exemplu, Curtea a interpretat articolul 8 din Convenție în lumina Convenției Națiunilor Unite din 20 noiembrie 1989 cu privire la drepturile copilului și Convenției Europene privind adopția copiilor din 24 aprilie 1967 – a se vedea *Pini și alții împotriva României*, nr. 78028/01 și 78030/01, §§ 139 și 144, CEDO 2004-V; și *Emonet și alții împotriva Elveției*, nr. 39051/03, §§ 65-66, CEDO 2007-...).

70. Într-o altă cauză, în care s-a făcut referire la alte tratate internaționale decât Convenția, Curtea a luat în considerare prevederile convențiilor internaționale pentru a stabili obligația pozitivă a Statului de “interzicere a sclaviei domestice” (Convenția OIM privind munca forțată, Convenția adițională cu privire la abolirea sclaviei, traficul cu sclavi și a instituțiilor și practicilor analoge sclaviei și Convenția

Internațională privind drepturile copiilor – a se vedea *Siliadin împotriva Franței*, nr. 73316/01, §§ 85-87, CEDO 2005-VII). După ce s-a referit la prevederile pertinente ale acestor instrumente internaționale, Curtea a considerat că limitarea conformării cu prevederilor articolul 4 din Convenție numai la acțiunea directă a autorităților statului ar fi în contradicție cu instrumentele internaționale consacrate în mod specific acestei probleme și ar reduce efectul dispoziției în cauză (ibid. § 89).

71. Mai mult, așa cum a subliniat Curtea în cauza *Golder* (citată mai sus, § 35), regulile pertinente ale dreptului internațional aplicabile relațiilor dintre părți includ de asemenea “principiile generale de drept recunoscute de națiunile civilizate” (a se vedea articolul 38 § 1 (c) din Statutul Curții Internaționale de Justiție). Comisia Juridică a Adunării Consultative a Consiliului Europei a prevăzut, în august 1950, că “astfel de principii [trebuie] să fie aplicate de către Comisie și de către Curte” în îndeplinirea sarcinilor ce le revin și, în consecință, a considerat “inutilă” specificarea acestui aspect într-o clauză a Convenției (Documentele Adunării Consultative, documente de ședință ale sesiunii din 1950, Vol. III, nr. 93, p. 982, para. 5).

72. În hotărârea *Soering* (citată mai sus), Curtea a luat în considerare principiile stabilite de textele cu aplicare universală pentru dezvoltarea jurisprudenței sale relative la articolul 3 din Convenție în materie de extrădare în țările terțe. În primul rând, Curtea a considerat, făcând referire la Convenția Internațională privind Drepturile Civile și Politice din 1966 și Convenția americană privind Drepturile Omului din 1969, că interzicerea tratamentului contrar prevederilor articolului 3 din Convenție a devenit un standard acceptat la nivel internațional. În al doilea rând, ea a considerat că interdicția impusă de Convenția împotriva torturii și altor forme de tratament sau pedepselor crude, inumane și degradante a Națiunilor Unite asupra extrădării unei persoane către un alt Stat când există motive serioase de a crede că aceasta poate fi supusă torturii, nu înseamnă că o obligație similară în esență nu este deja inerentă prevederilor articolului 3 din Convenția Europeană.

73. Mai mult, Curtea a constatat în hotărârea pronunțată în cauza *Al-Adsani*, cu referire la instrumentele universale (articolul 5 din Declarația Universală a Drepturilor Omului, Articolul 7 din Convenția Internațională cu privire la Drepturile Civile și Politice, Articolele 2 și 4 din Convenția împotriva torturii și altor forme de tratament sau pedepselor crude, inumane sau degradante a Națiunilor Unite) și interpretarea lor de către tribunalele penale internaționale (hotărârea Tribunalului Penal Internațional pentru Fosta Iugoslavie în cauza *Furundzija*, 10 decembrie 1998) și instanțele judecătorești naționale (hotărârea Casei Lorzilor în cauza *ex parte Pinochet (nr. 3)*), că interzicerea torturii a obținut statutul de normă imperativă în dreptul internațional, sau de *jus cogens*, pe care a încorporat-o în jurisprudența sa în materie (*Al-Adsani*, citat mai sus, § 60).

(ii) *Instrumentele Consiliului Europei*

74. În mai multe hotărâri, Curtea a utilizat pentru interpretarea Convenției instrumente ale organelor Consiliului Europei care nu sunt obligatorii în mod intrinsec, în special recomandările și rezoluțiile Comitetului Miniștrilor și ale

Adunării Parlamentare (a se vedea, printre altele, *Öneryıldız împotriva Turciei* [GC], nr. 48939/99, §§ 59, 71, 90 și 93, CEDO 2004-XII).

75. Aceste metode de interpretare au condus Curtea la fundamentarea raționamentului său prin referire la normele emise de alte organisme ale Consiliului Europei, chiar dacă acestea, fie ele organe de control sau de expertiză, nu au funcția de reprezentare a Statelor Părți la Convenție. Pentru a interpreta exact sfera de aplicare al drepturilor și libertăților garantate de Convenție, Curtea a utilizat lucrările Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept sau “Comisia de la Veneția” (a se vedea, printre altele, *Partidul Conservator rus al antreprenorilor și alții împotriva Rusiei*, nr. 55066/00 și 55638/00, §§ 70-73, CEDO 2007-...; *Partidul Naționalist Basc – Organizația Regională din Iparralde împotriva Franței*, nr. 71251/01, §§ 45-52, CEDO 2007-...; și *Çiloğlu și alții împotriva Turciei*, nr. 73333/01, § 17, 6 martie 2007) a Comisiei Europene împotriva Rasismului și Intoleranței (a se vedea, spre exemplu, *Bekos și Koutropoulos împotriva Greciei*, nr. 15250/02, §§ 33-36, ECHR 2005-... ; *Ivanova împotriva Bulgariei*, nr. 52435/99, §§ 65-66, CEDO 2007-...; *Cobzaru împotriva României*, nr. 48254/99, §§ 49-50, 26 July 2007; și *D.H. și alții împotriva Republicii Cehe* [MC], nr. 57325/00, §§ 59-65, 184, 192, 200 și 205, CEDO 2007-...), precum și rapoartele Comisiei Europene pentru Prevenirea Torturii și Tratatamentelor sau Pedepselor Inumane sau Degradante (CPT) (a se vedea, spre exemplu, *Aerts împotriva Belgiei*, 30 iulie 1998, § 42, *Repoarte privind hotărâri și decizii* 1998-V; *Slimani împotriva Franței*, nr. 57671/00, §§ 22 și următoarele, CEDO 2004-IX; *Nazarenko împotriva Ucrainei*, nr. 39483/98, §§ 94-102, 29 aprilie 2003; *Kalashnikov împotriva Rusiei*, nr. 47095/99, § 97, CEDO 2002-VI; și *Kadiķis împotriva Letoniei* (nr. 2), nr. 62393/00, § 52, 4 mai 2006).

(iii) *Aprecieră Curții*

76. Curtea a confirmat recent, în hotărârea *Saadi împotriva Marii Britanii* (citată mai sus, § 63), că la examinarea obiectului și scopului prevederilor Convenției, sa iau în considerare, de asemenea, elementele dreptului internațional relevante pentru chestiunea juridică în cauză. Constituite în ansamblul lor din norme și principii care sunt acceptate de către marea majoritate a Statelor, standardele comune ale dreptului internațional și național ale Statelor europene reflectă o realitate pe care Curtea nu o poate ignora atunci când este chemată să determine sfera de aplicare a unei dispoziții a Convenției, care nu a putut fi determinată cu un grad suficient de certitudine prin metodele clasice de interpretare.

77. Cu titlu de exemplu, pentru a constata că dreptul de organizare avea un aspect negativ care excludea acordurile de monopol sindical, Curtea a considerat, bazându-se, în special, pe prevederile Cartei Sociale Europene și pe jurisprudența organelor sale de control, dar și pe alte instrumente europene sau internaționale, că, la nivel internațional, exista un consens în materie (a se vedea *Sigurður A. Sigurjónsson împotriva Islandei*, 30 iunie 1993, § 35, Seria A nr. 264; și *Sørensen și Rasmussen împotriva Danemarcei* [MC], nr. 52562/99 și 52620/99, §§ 72-75, CEDO 2006-...).

78. Curtea observă în această privință că, în căutarea unui numitor comun între normele dreptului internațional, ea nu a făcut niciodată distincție între sursele de drept în funcție de faptul dacă acestea au fost sau nu ratificate de către Statul pârât.

79. Astfel, în cauza *Marckx împotriva Belgiei* cu privire la statutul juridic al copiilor născuți în afara căsătoriei, Curtea și-a fondat interpretarea pe două convenții internaționale din 1962 și 1975 pe care Belgia, deopotrivă cu alte State Părți la Convenție, nu le ratificase la acea epocă (*Marckx împotriva Belgiei*, 13 iunie 1979, §§ 20 și 41, Seria A nr. 31). Curtea a considerat că numărul mic de ratificări ale acestor instrumente nu poate fi invocat, în raport cu evoluția continuă a dreptului intern din marea majoritate a statelor combinată cu instrumentele internaționale relevante, pentru a ajunge la recunoașterea juridică integrală a maximei “*mater semper certa est*”.

80. Mai mult, în cauzele *Christine Goodwin împotriva Marii Britanii* ([MC], nr. 28957/95, CEDO 2002-VI), *Vilho Eskelinen și alții împotriva Finlandei* ([MC], nr. 63235/00, CEDO 2007-...) și *Sørensen și Rasmussen împotriva Danemarcei* (citată mai sus), Curtea s-a întemeiat pe Carta Drepturilor Omului a Uniunii Europene, chiar dacă acest instrument nu era obligatoriu. De asemenea, în cauzele *McElhinney împotriva Irlandei* ([MC], no. 31253/96, CEDO 2001-XI), *Al-Adsani împotriva Marii Britanii* (citată mai sus) și *Fogarty împotriva Marii Britanii* ([MC], nr. 37112/97, CEDO 2001-XI), Curtea a luat notă de Convenția Europeană privind Imunitatea Statelor, care era ratificată la acel moment numai de către opt state membre.

81. În plus, în hotărârea *Glass împotriva Marii Britanii*, Curtea a ținut cont, la interpretarea articolului 8 din Convenție, de standardele consacrate în Convenția privind Drepturile Omului și Biomedicina de la Oviedo din 4 aprilie 1997, chiar dacă acest instrument nu era ratificat de toate Statele Părți la Convenție (a se vedea *Glass împotriva Marii Britanii*, nr. 61827/00, § 75, CEDO 2004-II).

82. Pentru a determina criteriile responsabilității Statelor în termenii articolului 2 din Convenție cu privire la activitățile periculoase, Curtea s-a referit, în hotărârea *Öneryıldız împotriva Turciei*, printre alte texte, la Convenția cu privire la răspunderea civilă pentru daunele cauzate prin activități periculoase pentru mediul înconjurător (STE nr. 150 – Lugano, 21 iunie 1993) și Convenția cu privire la protecția mediului înconjurător prin intermediul dreptului penal (STE nr. 172 – Strasbourg, 4 noiembrie 1998). Majoritatea statelor membre, inclusiv Turcia, nu ratificase aceste două Convenții (a se vedea *Öneryıldız*, citat mai sus, § 59).

83. În cauza *Taşkın și alții împotriva Turciei*, Curtea și-a completat jurisprudența privind articolul 8 din Convenție în materie de protecție a mediului (un aspect considerat de a face parte din viața privată a persoanei) în mare parte pe baza principiilor stabilite de Convenția de la Aarhus privind accesul la informații, participarea publicului la luarea deciziilor și accesul la justiție în probleme de mediu (ECE/CEP/43) (a se vedea *Taşkın și alții împotriva Turciei*, nr. 49517/99, §§ 99 și 119, 4 decembrie 2003). Turcia nu a semnat Convenția de la Aarhus.

84. Curtea notează că, Guvernul a invocat în continuare lipsa sprijinului politic din partea Statelor membre, în contextul activității Comisiei de Coordonare pentru

Drepturile Omului, pentru crearea unui protocol adițional care să extindă sistemul Convenției asupra anumitor drepturi sociale și economice. Cu toate acestea, Curtea observă că această atitudine a Statelor membre a fost însoțită, după cum a recunoscut Guvernul, de dorința de a consolida mecanismul Cartei Sociale. Curtea califică aceasta drept argument în sprijinul existenței unui consens în rândul Statelor Contractante privind promovarea drepturilor economice și sociale. Ea nu este împiedicată să țină cont de această dorință a statelor Contractante la interpretarea prevederilor Convenției.

#### 4. Concluzii

85. La definirea sensului termenilor și noțiunilor utilizate în Convenție, Curtea poate și trebuie să țină cont de elementele dreptului internațional, altele decât cele ale Convenției, interpretarea acestor elemente de către organele competente și practica Statelor europene reflectând valorile lor comune. Consensul care derivă din instrumentele internaționale specializate și practica Statelor Contractante poate constitui un element pertinent în interpretarea prevederilor Convenției de către Curte în cazuri speciale.

86. În acest context, nu este necesar ca Statul pârât să fi ratificat întregul ansamblu de instrumente care sunt aplicabile unor domenii concrete ale cauzei în litigiu. Pentru Curte este suficient ca instrumentele internaționale pertinente să denote o evoluție continuă a normelor și principiilor aplicate în dreptul internațional sau cel național din majoritatea statelor membre ale Consiliului European și să demonstreze existența unei viziuni comune a societăților moderne asupra unui aspect concret (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Marckx*, citat mai sus, § 41).

### B. Dreptul funcționarilor municipali de a înființa sindicate

#### 1. Hotărârea Camerei

87. Camera a considerat că, în fața ei, nu s-a demonstrat faptul că interdicția absolută de constituire a sindicatelor impusă funcționarilor publici în dreptul turc la epoca faptelor a corespuns unei “necesități sociale imperioase”. Ea a constatat că simplul fapt că “legislația nu a prevăzut o astfel de posibilitate” nu a fost suficient pentru a justifica o astfel de măsură radicală cum a fost cea de dizolvare a sindicatului.

88. Referindu-se la hotărârea în cauza *Tüm Haber Sen și Çınar împotriva Turciei* (nr. 28602/95, §§ 36-39, CEDO 2006-...), Camera a considerat că, în lipsa unor probe concrete care să confirme că activitatea sindicatului Tüm Bel Sen a reprezentat un pericol pentru societate sau Stat, Statul pârât, prin refuzul de a recunoaște personalitatea juridică a sindicatului reclamant, nu și-a îndeplinit obligația de a garanta exercitarea drepturilor consacrate de articolul 11 din Convenție. Camera a conchis că a avut loc încălcarea articolului 11 din Convenție cu privire la acest aspect.

## 2. Susținerile părților

### (a) Guvernul

89. În fața Marii Camere, Guvernul invocat excepția de incompatibilitate *ratione materiae* cu prevederile Convenției: articolul 11 din Convenție, fiind neaplicabil “membrilor ... administrației de stat”, nu poate fi, prin urmare, aplicat reclamanților în prezenta speță, deoarece ei aparțin acestei categorii de salariați. Curtea a decis să unească această excepție cu fondul cererii (a se vedea paragraful 56 mai sus).

90. În sprijinul argumentului său, Guvernul a susținut că toți funcționarii publici din Turcia erau acoperiți de un ansamblu specific de reguli. Situația funcționarilor publici din cadrul administrației municipale nu era diferită de cea a celorlalți funcționari publici, din moment ce organele administrației locale erau în mod clar organizații guvernamentale care exercitau funcții publice.

91. În opinia Guvernului, era imposibil de a priva de efect, prin interpretare sau utilizare a jurisprudenței, termenologia expresă a articolului 11 *in fine*, care autoriza statul să impună asupra membrilor forțelor armate, poliției sau administrației de stat alte restricții decât cele care să corespundă unei necesități într-o societate democratică.

92. În continuare, Guvernul a susținut în fața Marii Camere că hotărârea de casare din 6 decembrie 1995 nu a avut consecințe negative asupra activităților intensive ale sindicatului Tüm Bel Sen, care a demonstrat ulterior o eficiență organizațională indiscutabilă și a reușit să încheie sute de acorduri colective în beneficiul a peste zece mii de angajați municipali.

### (b) Reclamanții

93. Cât privește faptul că funcționarii publici nu aveau dreptul să constituie sindicate, reclamanții au fost de acord cu opinia Camerei, dar au subliniat că nemulțumirea lor principală era cauzată de anularea acordului colectiv. Ei au observat că interdicția, așa cum a fost aplicată în prezenta speță, nu a ținut cont de faptul că anumiți funcționari publici exercitau aceleași funcții ca și angajații sectorului privat.

94. În ceea ce privește efectele hotărârii de casare din 6 decembrie 1995 asupra activității sindicatului Tüm Bel Sen, reclamanții au observat în primul rând că Ministerul Afacerilor Interne a inițiat urmăriri penale și civile pentru abuz de putere împotriva primarilor care au încheiat acorduri colective cu sindicate. Chiar dacă, mai recent, astfel de urmăriri au fost sistate, autoritățile municipale au ales să renunțe la negocieri colective cu sindicatele pentru a evita pornirea unor noi anchete. În consecință, activitatea sindicatului Tüm Bel Sen a fost limitată în mod substanțial.

95. De asemenea, reclamanții au arătat, în acest context, că Curtea de Conturi, ca urmare a hotărârii de casare din 6 decembrie 1995, a invalidat acordurile colective semnate de către sindicatul Tüm Bel Sen și că funcționarii publici, care erau membri ai sindicatului urmau să ramburseze veniturile suplimentare sau indemnizațiile primite în virtutea contractelor în litigiu. Această situație, care în sine a constituit o

ingerință în activitatea sindicatului, a împiedicat sindicatul să convingă alte autorități municipale să semneze acorduri colective noi.

### 3. *Aprecierea Curții*

#### (a) Pot reclamanții, în calitatea lor de funcționari municipali, să beneficieze de garanțiile articolului 11 din Convenție?

96. Curtea trebuie acum să se pronunțe asupra excepției ridicate de Guvern că cererea este incompatibilă *ratione materiae* cu prevederile Convenției pe motiv că articolul 11 din Convenție nu este aplicabil “membrilor ... administrației de stat”.

Este adevărat că paragraful 2 *in fine* a acestei prevederi indică în termeni clari că Statul este obligat să respecte libertatea de întrunire a angajaților, sub rezerva posibilității impunerii restricțiilor legitime asupra exercitării de către membrii forțelor armate, poliției sau administrației de stat a drepturilor consacrate de acest articol (a se vedea *Sindicatul Suedez a conducătorilor de locomotive împotriva Suediei*, § 37, Seria A nr. 20).

97. În această privință, Curtea consideră că restricțiile impuse celor trei grupuri menționate în articolul 11 trebuie să fie interpretate în mod strict și, prin urmare, trebuie să fie limitate la “exercitarea” drepturilor în cauză. Aceste restricții nu trebuie să aducă atingere însăși esenței dreptului de se organiza. Cu privire la acest aspect, Curtea nu este de acord cu opinia Comisiei că termenul “legitim” din a doua frază a articolului 11 § 2 impune numai ca restricția în cauză trebuie să aibă o bază legală în dreptul național și să nu fie arbitrară, și că nu trebuie să fie proporțională (a se vedea *Consiliul sindicatelor serviciului public și alții împotriva Marii Britanii*, nr. 11603/85, decizia Comisiei din 20 ianuarie 1987, Decizii și Rapoarte 50, p. 241). Mai mult, în opinia Curții, este de datoria statului vizat să demonstreze caracterul legitim al oricărei restricții impuse dreptului sindical ale unor astfel de persoane. În continuare, Curtea consideră că funcționarii municipali, nu care nu participă la administrarea puterii de Stat, nu pot, în principiu, să fie tratați ca “membri ai administrației de Stat” și, respectiv, să fie astfel supuși limitării dreptului lor de a se organiza și a înființa sindicate (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Tüm Haber Sen și Çınar*, citată mai sus, §§ 35-40 și 50).

98. Curtea constată că aceste considerațiuni se regăsesc în majoritatea instrumentelor internaționale pertinente, precum și în practica statelor europene.

99. Cu toate că paragraful 2 al articolului 8 din Convenția internațională cu privire la drepturile economice, sociale și culturale, care tratează subiecte similare, include membrii administrației de Stat printre categoriile persoanelor care pot fi supuse restricțiilor, articolul 22 din Convenția Internațională cu privire la drepturile civile și politice, care este formulat în termeni similari cu articolul 11 din Convenție, prevede dreptul Statului de a restricționa exercitarea dreptului la libertatea de asociere numai pentru membrii forțelor armate și poliției, fără a face referire la membrii administrației de Stat.

100. Curtea subliniază că principalul instrument care garantează la nivel internațional dreptul funcționarilor publici de a înființa sindicate este Convenția OIM

nr. 87 privind libertatea de asociere, care în articolul 2 prevede că lucrătorii, fără vreo deosebire de nici un fel, au dreptul să constituie organizații și să se afilieze la acestea la propria alegere (a se vedea paragraful 37 mai sus).

101. Curtea observă că dreptul funcționarilor publici de a se afilia sindicatelor a fost confirmat cu mai multe ocazii de către Comisia de experți privind aplicarea convențiilor și recomandărilor. Această Comisie, în observațiile sale adresate Guvernului turc cu privire la Convenția nr. 87, a considerat că unica excepție admisibilă la dreptul de organizare în termenii acestui instrument viza membrii forțelor armate și poliției (a se vedea paragraful 38 mai sus).

102. În continuare, Curtea notează că Comisia OIM cu privire la Libertatea de asociere a adoptat același raționament în ceea ce privește funcționarii publici din cadrul administrației municipale. În opinia Comisiei, angajații din cadrul serviciului public local trebuie să beneficieze de dreptul de a stabili în mod efectiv organizații la propria alegere, iar aceste organizații trebuie să se bucure de dreptul de a promova și apăra interesele muncitorilor pe care-i reprezintă (a se vedea paragraful 39 mai sus).

103. Instrumentele elaborate de organizațiile europene de asemenea demonstrează că principiul, conform căruia funcționarii publici se bucură de dreptul fundamental de asociere, a fost pe larg acceptat de către Statele membre. Spre exemplu, articolul 5 din Carta Socială Europeană garantează libertatea muncitorilor și angajatorilor de a constitui organizații locale, naționale sau internaționale în scopul protejării intereselor lor economice și sociale și de a se afilia acestor organizații. Legislația națională poate impune restricții parțiale asupra poliției și restricții totale sau parțiale asupra membrilor forțelor armate, dar, totodată nici o posibilitate de a impune restricții asupra altor membri ai administrației de stat nu este prevăzută.

104. Dreptul de asociere a funcționarilor publici a fost, de asemenea, recunoscut de către Comitetul Miniștrilor al Consiliului Europei în Recomandarea R (2000) 6 privind statutul funcționarilor publici din Europa, în care principiul nr. 8 declară că funcționarii publici trebuie, în principiu, să beneficieze de aceleași drepturi ca și toți ceilalți cetățeni, și că drepturile lor sindicale pot fi limitate în mod legitim numai dacă se consideră necesar pentru exercitarea adecvată a funcțiilor lor publice (a se vedea paragraful 46 mai sus).

105. Un alt instrument european, Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene, a adoptat o abordare deschisă a dreptului de organizare, declarând, în articolul 12 (1), printre altele, că “orice persoană” are dreptul de a înființa sindicate și de a se alătura acestora pentru apărarea intereselor sale (a se vedea paragraful 47 mai sus).

106. Când privește practica europeană, Curtea reiterează că dreptul funcționarilor publici de a se alătura sindicatelor este, în prezent, recunoscut de către toate Statele Contractante (a se vedea paragraful 48 mai sus). Acest drept se aplică funcționarilor publici de carieră sau cu contract și angajaților întreprinderilor industriale și comerciale, fie naționale sau municipale, aflate în proprietatea publică. Funcționarii publici, fie că lucrează pentru autoritățile centrale sau o autoritate locală, se bucură, în mod general, de dreptul de a se alătura sindicatelor la propria alegere. Curtea, de asemenea, notează de faptul că numărul membrilor sindicatelor este, în general, mai

mare în sectorul public decât în cel privat, ceea ce constituie un indiciu clar al mediului juridic și administrativ creat de către Statele membre. În majoritatea Statelor membre, un număr mic de restricții existente sunt limitate la organele judiciare, poliție și serviciul de pompieri, iar cele mai importante restricții care culminează cu interzicerea aderării la sindicate, vizează membrii forțelor armate.

107. Curtea conchide că “membrii administrației de stat” nu pot fi excluși din sfera de aplicare al articolului 11. Autoritățile naționale au dreptul, cel mult, să impună “restricții legitime” asupra acestor membri în conformitate cu articolul 11 § 2. În speță, Guvernul nu a fost capabil să demonstreze modul în care natura funcțiilor exercitate de către reclamânți, în calitate de funcționari municipali, conduce la includerea lor în categoria “membrilor administrației de Stat” care sunt supuși unor astfel de restricții. Respectiv, reclamânții se pot baza în mod legitim pe prevederile articolului 11 din Convenție și orice ingerință în exercitarea dreptului în cauză trebuie să satisfacă exigențele paragrafului 2 al acestui articol.

108. Respectiv, reclamânții se pot baza în mod legitim pe prevederile articolului 11 din Convenție și excepția ridicată de către Guvern trebuie, prin urmare, respinsă.

#### (b) Principii generale

109. Curtea reiterează că articolul 11 § 1 prezintă libertatea sindicală ca o formă sau un aspect special al libertății de asociere (a se vedea *Uniunea Națională a poliției belgiene împotriva Belgiei*, 27 octombrie 1975, § 38, Seria A nr. 19; și *Uniunea suedeză a conducătorilor de locomotivă*, citată mai sus, § 39). Convenția nu face nici o distincție între atribuțiile de putere publică a unui Stat Contractant și responsabilitățile sale în calitate de angajator. Articolul 11 nu face excepție de la această regulă. Din contra, paragraful 2 *in fine* a acestei prevederi indică în termeni clari că Statul este obligat să respecte libertatea de reuniune și asociere, sub rezerva posibilității impunerii unor “restricții legitime” în cazul membrilor forțelor armate, poliției sau administrației (a se vedea *Tüm Haber Sen și Çınar*, citată mai sus, § 29). Prin urmare, articolul 11 are caracter obligatoriu pentru “Stat în calitate de angajator”, indiferent dacă relațiile dintre Stat și angajații săi sunt guvernate de dreptul public sau privat (a se vedea *Uniunea conducătorilor de locomotivă din Suedia*, citată mai sus, § 37).

110. În continuare, Curtea reiterează că, deși obiectivul esențial al articolului 11 este de a proteja persoanele împotriva oricăror ingerințe arbitrare din partea autorităților publice în exercițiul drepturilor consacrate, Statului îi pot fi impuse și obligații pozitive de a garanta exercitarea efectivă a acestor drepturi. În contextul specific al cauzei de față, responsabilitatea Turciei ar fi angajată dacă faptele contestate de către reclamânți - în mod principal, refuzul Statului de a le recunoaște sindicatul la epoca faptelor – ar fi rezultat din incapacitatea Statului de a garanta reclamânților în dreptul intern drepturile consacrate de articolul 11 din Convenție (a se vedea *Wilson, Uniunea Națională a Jurnaliștilor și alții împotriva Marii Britanii*, nr. 30668/96, 30671/96 și 30678/96, § 41, CEDO 2002-V; și *Gustafsson împotriva Suediei*, 25 aprilie 1996, § 45, *Culegere* 1996-II).

111. Cu toate acestea, după cum Curtea a subliniat în contextul articolului 8 din Convenție, indiferent dacă cauza este analizată prin prisma obligației pozitive a Statului de a adopta măsuri rezonabile și adecvate pentru a garanta drepturile reclamantului în conformitate cu prevederile articolului în cauză sau prin prisma unei ingerințe de către autoritatea publică, pentru a fi justificate de prevederile paragrafului 2 al articolului în cauză, principiile aplicabile trebuie să fie similare (a se vedea *Hatton și alții împotriva Marii Britanii* [MC], nr. 36022/97, § 98, CEDO 2003-VIII).

**(c) Efectele acțiunii sau inacțiunii Statului asupra activității sindicatului Tüm Bel Sen**

112. Curtea trebuie să verifice, în primul rând, dacă argumentul Guvernului că hotărârea de casare din 6 decembrie 1995 nu a avut efect asupra activității sindicatului Tüm Bel Sen, este sprijinit de faptele cauzei.

113. În această privință, Curtea observă că hotărârea în cauză, în măsura în care a constatat că sindicatul reclamant nu a obținut personalitate juridică la momentul constituirii sale și, respectiv, nu beneficia de dreptul de a introduce o acțiune în instanță, a avut două efecte asupra activităților sindicatului, unul retroactiv și altul prospectiv.

114. Efectul retroactiv al hotărârii în cauză a constatat în declararea ca fiind nule *ab initio* toate activitățile și acțiunile întreprinse de Tüm Bel Sen între 1991 și 1993 în relație cu Consiliul Municipal din Gaziantep în scopul protecției intereselor membrilor săi, inclusiv și acordul colectiv implicat în prezenta speță. Acest efect a fost agravat de deciziile Curții de Conturi care impuneau rambursarea retroactivă a profiturilor obținute de către membrii sindicatului în rezultatul negocierilor cu autoritatea angajatoare.

115. Cât privește efectul prospectiv al hotărârii de casare, Curtea consideră credibil argumentul reclamantilor că activitățile sindicatului Tüm Bel Sen au fost limitate în mod considerabil din cauza reticenței conducerii autorităților locale de a demara negocieri bilaterale. Din dosar reiese, în primul rând, că conducerea autorităților municipale, care au acceptat să acorde avantaje funcționarilor publici în conformitate cu acordurile colective, s-a confruntat, anterior adoptării Legii nr. 4688 din 25 iunie 2001, cu anchete administrative, financiare și judiciare, și în a doilea rând, că și după această dată conducerea a fost obligată să ramburseze Statului sumele adiționale plătite la momentul faptelor și să inițieze acțiuni în justiție împotriva funcționarilor publici care au beneficiat de acestea.

116. După cum s-a subliniat anterior (paragraful 88), Camera a considerat că, suplimentar la ingerința nejustificată în drepturile reclamantilor garantate de articolul 11, Statul a fost incapabil să-și onoreze obligația pozitivă de a garanta exercitarea drepturilor consacrate de acest articol prin refuzul de a recunoaște personalitatea juridică a sindicatului reclamant. Urmând exemplul Camerei, Curtea consideră că prezenta speță poate fi analizată fie ca o ingerință a statului pârât în exercitarea drepturilor garantate de articolul 11 de către reclamanti, sau ca incapacitatea statului de a-și onora obligația pozitivă de a respecta drepturile prevăzute de acest articol. În circumstanțele speciale ale speței, Curtea consideră că ambele abordări sunt posibile,

ținând cont de melanjul acțiunilor și inacțiunile autorităților. Prin urmare, Curtea va examina în continuare capăt de cerere prin prisma existenței unei ingerințe în dreptul reclamanților, ținând cont totodată de obligațiile pozitive ale Statului.

**(d) Respectarea prevederilor articolului 11**

*(i) Prevăzută de lege și care urmărește un scop legitim*

117. O astfel de ingerință nu va constitui o încălcare a articolului 11 decât dacă este “prevăzută de lege”, a urmărit unul sau mai multe scopuri legitime și a fost “necesară într-o societate democratică” pentru atingerea acestor scopuri.

118. Curtea notează că ingerința contestată a fost în conformitate cu dreptul intern, așa cum a fost interpretat de către camerele civile reunite ale Curții de Casație. Mai mult, nu se contestă faptul că hotărârea în cauză, în măsura în care a urmărit să reducă discrepanța între legislație și practică, a urmărit prevenirea dezordinii (a se vedea *Tüm Haber Sen și Çınar*, citată mai sus, §§ 33-34).

*(ii) Necesară într-o societate democratică*

119. Cât privește necesitatea unei astfel de ingerințe într-o societate democratică, Curtea reiterează că restricțiile legitime pot fi impuse asupra exercitării drepturilor sindicale de către membri. Cu toate acestea, trebuie să se țină cont de faptul că excepțiile enunțate în articolul 11 trebuie interpretate în mod strict. Impunerea restricțiilor asupra libertății de asociere a unor astfel de părți trebuie să fie justificată de argumente convingătoare și incontestabile. Pentru a determina în astfel de cazuri dacă există o “necesitate” – și respectiv “o nevoie socială imperioasă” – în sensul articolului 11 § 2, Statele dispun de o marjă de apreciere limitată, combinată cu controlul european riguros care include legislația și deciziile de aplicare a acesteia, inclusiv cele adoptate de instanțele judecătorești independente (a se vedea, spre exemplu, *Sidiropoulos și alții împotriva Greciei*, 10 iulie 1998, § 40, *Culegere* 1998-IV). Curtea trebuie să examineze, de asemenea, ingerința contestată prin prisma ansamblului cauzei și să determine dacă aceasta a fost “proporțională scopului legitim urmărit” și dacă motivele aduse de către autoritățile naționale pentru justificarea ei au fost “relevante și suficiente”. În aceste scop, Curtea trebuie să se convingă că autoritățile naționale au aplicat standarde în conformitate cu principiile enunțate de prevederile pertinente ale Convenției și, mai mult decât atât, că ele și-au fondat deciziile pe o evaluare acceptabilă a faptelor relevante (a se vedea, spre exemplu, *Yazar și alții împotriva Turciei*, nr. 22723/93, 22724/93 și 22725/93, § 51, CEDO 2002-II).

120. Cât privește întrebarea dacă, în prezenta speță, refuzul de a recunoaște sindicatul reclamanților a fost justificat de o “necesitate socială imperioasă”, Marea Cameră susține următoarea apreciere a Camerei:

“nu s-a demonstrat în fața Camerei că interzicerea absolută de constituire a sindicatelor impusă asupra funcționarilor publici... de dreptul turc, așa cum a fost aplicată la epoca faptelor, a corespuns unei ‘nevoi sociale imperioase’. Doar faptul că ‘legislația nu prevedea o astfel de

posibilitate' nu este suficient pentru a justifica o astfel de măsură radicală ca dizolvarea unui sindicat."

121. În continuare, Curtea consideră că, la epoca faptelor, au existat mai multe argumente suplimentare în sprijinul ideii că nerecunoașterea dreptului reclamanților, în calitatea lor de funcționari municipali, de a constitui sindicate nu a corespuns unei "necesități".

122. În primul rând, dreptul funcționarilor publici de a înființa și de a se afilia sindicatelor a fost deja recunoscut de instrumentele dreptului internațional, atât cele universale (a se vedea paragrafele 98-102 mai sus), cât și regionale (a se vedea paragrafele 103-105 mai sus). În plus, examinarea practicii europene demonstrează că libertatea de asociere a funcționarilor publici a fost recunoscută în mod general în toate Statele membre (a se vedea paragraful 106 mai sus).

123. În al doilea rând, Turcia deja ratificase, la epoca faptelor, Convenția nr. 87 a OIM (prin instrumentul de ratificare depus la 12 iulie 1993), textul fundamental care garantează, la nivel internațional, dreptul funcționarilor publici de a constitui sindicate. Acest instrument, în virtutea Constituției turce, era deja direct aplicabil în dreptul intern (a se vedea paragraful 34 mai sus).

124. În final, Turcia a confirmat, prin practica sa ulterioară, voința de a recunoaște dreptul de organizare a funcționarilor publici – voință deja exprimată prin ratificarea Convenției nr. 87 a OIM în 1993 – prin modificarea Constituției în 1995 și prin practica organelor judiciare de la începutul anilor '90 încoace. Această practică este ilustrată de deciziile adoptate în prezenta speță de tribunalul de prima instanță și cele Patru camere Civile ale Curții de Casație. Mai mult, în 2000 Turcia a semnat două instrumente ale națiunilor Unite, recunoscând dreptul în cauză (a se vedea paragrafele 40 și 41 mai sus).

125. Curtea observă că, în pofida acestor evoluții în dreptul internațional, autoritățile turce nu au fost capabile să garanteze reclamanților dreptul de a constitui un sindicat din două motive principale. În primul rând, legislativul turc, după ratificarea Convenției nr. 87 a OIM în 1993, nu a mai întreprins alte acțiuni până în 2001, anul când Turcia a adoptat legea privind sindicatele funcționarilor publici (Legea nr. 4688), care guvernează aplicarea practică a acestui drept. În al doilea rând, în timpul acestei perioade de tranziție, camerele civile reunite ale Curții de Casație au refuzat să urmeze soluția propusă de Tribunalul de District din Gaziantep, care s-a inspirat din evoluțiile dreptului internațional, și a oferit o interpretare restrictivă și formalistă a legislației naționale cu privire la constituirea entităților juridice. Această interpretare a împiedicat camerele civile reunite să evalueze circumstanțele specifice ale cauzei și să aprecieze dacă a fost stabilit un echilibru echitabil între interesele respective ale reclamanților și autoritatea angajatoare, Consiliul Municipal din Gaziantep (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Sørensen și Rasmussen*, citată mai sus, § 58).

126. Prin urmare, Curtea consideră că efectul combinat al interpretării restrictive de către Curtea de Casație și pasivitatea autorităților turce între anii 1993 și 2001 a împiedicat Statul să-și onoreze obligația de garantare a drepturilor sindicale ale

reclamanților și nu poate fi justificat ca fiind “necesar într-o societate democratică” în sensul articolului 11 § 2 din Convenție.

127. Respectiv, a avut loc o încălcare a prevederilor articolului 11 din Convenție în rezultatul refuzului de a recunoaște dreptul reclamanților, în calitatea lor de funcționari municipali, de a constitui un sindicat.

### **C. Anularea contractului colectiv încheiat și aplicat pe parcursul a doi ani precedenți între sindicatul Tüm Bel Sen și autorități**

#### *1. Hotărârea Camerei*

128. Camera a examinat acest capăt de cerere separat de plângerea privind refuzul Curții de Casație de a recunoaște dreptul funcționarilor de a constitui sindicate.

129. Cât privește întrebarea dacă a avut loc o încălcare a drepturilor sindicale ale reclamanților, Camera consideră că jurisprudența Curții nu exclude posibilitatea ca dreptul de a încheia un acord colectiv să reprezinte, în circumstanțele speciale ale speței, unul din mijloacele principale, sau chiar cel mai important mijloc, pentru sindicaliști de protejare a intereselor lor. Ea a notat legătura organică între libertatea de asociere și libertatea de negociere colectivă, evidențiată anterior de către Comisia experților independenți a Cartei Sociale.

130. Camera, după ce a observat, în prezenta speță, că sindicatul Tüm Bel Sen a convins autoritatea să se angajeze în negocieri colective și să încheie un acord colectiv și că acest acord a reglementat pentru o perioadă de doi ani toate relațiile de lucru între personalul consiliului municipal și angajatorul lor, a considerat că acest acord colectiv a reprezentat pentru sindicatul în litigiu un unic mijloc, dacă nu chiar și unicul, de promovare și protejare a intereselor membrilor săi (a se vedea §§ 30-40 din hotărârea Camerei).

131. De asemenea, Camera a considerat că ingerința în litigiu a fost prevăzută de lege și că prevenirea discrepantei între practica și dreptul intern în vigoare ar putea fi apreciată ca un scop legitim în sensul paragrafului 2 al articolului 11 (a se vedea § 42 din hotărârea Camerei). În ceea ce privește justificarea ingerinței, Camera nu a constatat existența unei nevoi imperioase în acest sens, care să fi fost demonstrată de către Guvern. De asemenea, ea a constatat că Turcia a fost incapabilă să-și onoreze obligația pozitivă prevăzută de articolul 11 de a asista sindicatul reclamanților în apărarea intereselor membrilor săi.

#### *2. Argumentele părților*

132. Părțile au fost de acord că Marea Cameră trebuie să examineze capătul de cerere privind anularea acordului colectiv separat de cel relativ la dreptul reclamanților de a constitui un sindicat.

**(a) Guvernul**

133. Guvernul a susținut că plângerea relativă la anularea acordului colectiv trebuie examinată în mod separat, din moment ce aceasta a ridicat întrebări juridice distincte de cele evidențiate de dreptul reclamanților de a constitui un sindicat.

134. În opinia Guvernului, nu era adecvat de a modifica jurisprudența stabilită în 1970 din moment ce dreptul de a încheia acorduri colective nu era un drept garantat ca atare de articolul 11. Suplimentar la cauzele clasice timpurii, și anume *Uniunea Națională a Poliției belgiene împotriva Belgiei* sau *Uniunea conducătorilor de locomotivă din Suedia împotriva Suediei*, această jurisprudență a fost reiterată mai recent în deciziile de admisibilitate (a se vedea *Francesco Schettini și alții împotriva Italiei* (dec), nr. 29529/95, 9 noiembrie 2000; și *UNISON împotriva Marii Britanii* (dec.), nr. 53574/99, CEDO 2002-I).

135. Guvernul a subliniat în această privință că drepturile sindicale pot fi aplicate prin diferite forme și a susținut că Statul dispunea de libertatea de a alege formele care urmau a fi utilizate de către sindicate. Guvernul a pretins că nu era de competența Curții să impună o anumită formă de aplicare Statelor Contractante pentru scopurile articolului 11.

136. Mai mult, Guvernul a pretins că nu a fost posibil de a stabili practica europeană comună cu privire la dreptul funcționarilor publici de a încheia acorduri colective. În anumite State Contractante, numai angajații de stat contractuali (în raport cu funcționarii de carieră) se bucură de acest drept, în timp ce în alte state numai funcționarii publici care dețin funcții de conducere au fost excluși din categoria beneficiarilor.

137. În cele din urmă, Guvernul a considerat că Convențiile OIM ratificate de către Turcia nu erau pertinente în contextul articolului 11 din Convenție. El a susținut că Curtea nu trebuie să le utilizeze pentru a crea drepturi noi care ar putea fi invocate în termenii Convenției.

**(b) Reclamanții**

138. Reclamanții au explicat că plângerea lor principală viza anularea acordului colectiv între sindicatul lor și Consiliul Municipal din Gaziantep. Ei au declarat că sunt de acord cu analiza efectuată de Cameră asupra acestui subiect, subliniind totodată că poziția Curții de Casație a ignorat total drepturile lor în acest sens.

139. În continuare, reclamanții și-au exprimat acordul cu opinia concurentă exprimată de trei judecători ai Camerei care au declarat că dreptul de negociere colectivă trebuie să fie considerat în prezent ca unul din elementele esențiale inerente dreptului de a constitui sindicate în sensul articolului 11 din Convenție.

### 3. Cu privire la existența unei ingerințe

#### (a) Principii generale privind conținutul dreptului la asociere

##### (i) Evoluția jurisprudenței

140. Evoluția jurisprudenței Curții cu privire la elementele componente ale dreptului la asociere poate fi rezumată după cum urmează: Curtea a considerat în mod constant că articolul 11 din Convenție garantează libertatea de a proteja interesele profesionale ale membrilor sindicatelor prin activitatea colectivă a sindicatului, care trebuie să fie autorizată și acceptată de către Statele Contractante (a se vedea *Uniunea Națională a Poliției Belgiene*, citată mai sus, § 39; *Sindicatul suedez al conducătorilor de locomotivă*, citată mai sus, § 40; și *Schmidt și Dahlström împotriva Suediei*, 6 februarie 1976, § 36, Seria A nr. 21).

141. Cât privește conținutul dreptului la asociere consacrat de articolul 11 din Convenție, Curtea a considerat că paragraful 1 al articolului 11 conferă membrilor unui sindicat, în scopul protecției intereselor lor, dreptul de a fi auzit, lăsând totodată fiecărui Stat libertatea de a alege mijloacele a fi utilizate în acest scop. În opinia Curții, Convenția cere ca legislația națională să permită sindicatelor, în condițiile care nu sunt contrare prevederilor articolului 11, să protejeze interesele membrilor săi (a se vedea *Uniunea Națională a Poliției Belgiene*, citată mai sus, § 39; *Sindicatul suedez al conducătorilor de locomotivă*, citată mai sus, § 40; *Schmidt și Dahlström împotriva Suediei*, citată mai sus, § 36).

142. Referitor la dreptul de a încheia acorduri colective, Curtea a considerat inițial că articolul 11 nu asigură un tratament special sindicatelor, așa cum ar fi dreptul de a încheia acorduri colective (a se vedea *Uniunea conducătorilor de locomotivă din Suedia*, citată mai sus, § 39). În continuare, ea a declarat că acest drept nu constituia un element inerent în mod necesar dreptului garantat de Convenție (a se vedea *Uniunea Națională a Poliției Belgiene*, § 34).

143. Ulterior, în cauza *Wilson, Uniunea Națională a Jurnaliștilor și alții*, Curtea a considerat că, chiar dacă negocierea colectivă nu constituia un element indispensabil pentru exercitarea efectivă a libertății sindicale, aceasta ar putea reprezenta una din modalitățile prin care sindicatele ar putea proteja interesele membrilor săi. Sindicatul trebuie să fie liber, într-un fel sau altul, să convingă angajatorul să asculte doleanțele din numele membrilor săi (*Wilson, Uniunea Națională a Jurnaliștilor și alții*, citată mai sus, § 44).

144. Prin urmare, evoluția jurisprudenței cu privire la conținutul dreptului la asociere consacrat de articolul 11 este marcat de două principii directoare: în primul rând, Curtea ia în considerare ansamblul măsurilor adoptate de către Statul vizat de a garanta libertatea sindicatelor, sub rezerva marjei sale de apreciere; în al doilea rând, Curtea nu acceptă restricțiile care afectează elementele esențiale ale libertății sindicale, fără de care această libertate devine lipsită de substanță. Aceste două principii nu sunt în contradicție, ci în corelație. Această corelație implică faptul că Statele Contractate vizate, care în principiu sunt libere să decidă ce măsuri sunt

necesare a fi luate pentru a asigura respectarea prevederilor articolului 11, au obligațiunea de a ține cont de elementele esențiale exprimate astfel în jurisprudența Curții.

145. În stadiul actual al jurisprudenței Curții, pot fi stabilite următoarele elemente esențiale ale dreptului la asociere: dreptul de a constitui și de a se afilia unui sindicat (a se vedea, mai recent, *Tüm Haber Sen și Çınar*, citată mai sus), interzicerea acordurilor de monopol sindical (a se vedea, spre exemplu, *Sørensen și Rasmussen*, citată mai sus) și dreptul sindicatului de a convinge angajatorul să asculte argumentele înaintate din numele membrilor săi (a se vedea *Wilson, Uniunea Națională a Jurnaliștilor și alții*, citată mai sus, § 44).

146. Această listă nu este definitivă. Din contra, ea este supusă evoluției în funcție de dezvoltările relațiilor din domeniul muncii. În această privință, este necesar să nu se piardă din vedere caracterul de instrument viu al Convenției, care trebuie interpretată în lumina condițiilor actuale și în conformitate cu evoluțiile dreptului internațional, de o manieră care să reflecte necesitatea unor standarde înalte în domeniul drepturilor omului, ceea ce necesită mai multă fermitate în aprecierea încălcărilor valorilor fundamentale ale societăților democratice. Cu alte cuvinte, limitarea drepturilor trebuie să fie interpretată astfel încât să confere o protecție practică și efectivă a drepturilor omului (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Refah Partisi (Partidul Bunăstării) și alții împotriva Turciei* [MC], nr. 41340/98, 41342/98, 41343/98 și 41344/98, § 100, CEDO 2003-II; și *Selmouni împotriva Franței* [MC], no. 25803/94, § 101, CEDO 1999-V).

(ii) *Dreptul de negociere colectivă*

147. Curtea observă că în dreptul internațional, dreptul de negociere colectivă este protejat de Convenția nr. 98 a OIM cu privire la dreptul de organizare și negociere colectivă. Acest text, adoptat în 1949 și constituind unul din instrumentele fundamentale privind standardele internaționale în domeniul muncii, a fost ratificat de Turcia în 1952. Convenția prevede în articolul 6 că nu se ocupă de situația “funcționarilor publici angajați în administrația de Stat”. Cu toate acestea, Comisia de experți a OIM a interpretat această prevedere ca excluzând numai pe acei funcționari care îndeplinesc funcții specifice administrației de Stat. Cu excepția acestei categorii de funcționari, celelalte persoane angajate de către guvern, întreprinderile publice sau instituții publice autonome trebuie să beneficieze, potrivit Comisiei, de garanțiile enunțate în Convenția nr. 98 în mod echitabil cu alți angajați și, în consecință, trebuie să fie capabili să inițieze negocieri colective cu privire la condițiile lor de muncă, inclusiv salariile (a se vedea paragraful 43 mai sus).

148. În continuare, Curtea notează că Convenția nr. 151 a OIM (adoptată în 1978, intrată în vigoare în 1981 și ratificată de către Turcia) privind relațiile de muncă în serviciul public (“Convenția cu privire la protecția dreptului de organizare și procedurile de determinare a condițiilor de ocupare în funcția publică”) oferă statelor libertatea de a alege dacă membrii forțelor armate sau poliției să beneficieze sau nu de dreptul de a participa la determinarea condițiilor de muncă, dar prevede că acest drept se aplică altor categorii din serviciului public sub rezerva unor condiții

specifice. Suplimentar, prevederile Convenției nr. 151, în conformitate cu articolul 1 § 1, nu pot fi utilizate pentru a reduce extinderea garanțiilor enunțate în Convenția nr. 98 (a se vedea paragraful 44 mai sus).

149. Cât privește instrumentele europene, Curtea constată că în articolul 6 § 2 (pe care Turcia nu l-a ratificat) Carta Socială Europeană conferă tuturor muncitorilor și sindicatelor dreptul de negociere colectivă, astfel impunând asupra autorităților publice obligația de a promova în mod efectiv cultura dialogului și negocierii în economie și să asigure o acoperire largă pentru acordurile colective. Cu toate acestea, Curtea observă că această obligație nu înseamnă obligația autorităților de a încheia acorduri colective. Conform sensului atribuit de către Comisia Europeană a Drepturilor Sociale (CEDS) articolului 6 § 2 din Cartă, care de fapt se aplică integral funcționarilor publici, Statele care impun restricții asupra negocierilor colective în sectorul public au obligația, în virtutea acestei prevederi, de a asigura implicarea reprezentanților personalului în elaborarea regulamentelor de angajare aplicabile.

150. Carta Drepturilor Omului a Uniunii Europene, care este unul din instrumentele europene cele mai recente, prevede în articolul 28 că muncitorii și angajatorii, sau respectiv organizațiile lor, dispun, în conformitate cu dreptul comunitar și legislațiile și practicile naționale, de dreptul de a negocia și încheia acorduri colective la nivele adecvate.

151. Referitor la practica Statelor europene, Curtea reiterează că, în marea lor majoritate, dreptul funcționarilor publici de a întreprinde negocieri colective cu autoritățile a fost recunoscut, sub rezerva diferitor excepții care exclud anumite domenii apreciate ca sensibile sau anumite categorii de funcționari publici care dețin puteri exclusive în stat. În special, dreptul funcționarilor publici angajați de autoritățile locale și care nu dețin funcții de demnitate publică în stat de a se angaja în negocieri colective în scopul determinării condițiilor de muncă și salariilor, a fost recunoscut de majoritatea Statelor Contractante. Excepțiile rămase pot fi justificate numai de circumstanțe speciale (a se vedea paragraful 52 mai sus).

152. De asemenea, este necesar de a ține cont de evoluția situației în Turcia după introducerea cererii. În urma ratificării Convenției nr. 87 cu privire la libertatea de asociere și protecția dreptului de organizare, Turcia a modificat în 1995 articolul 53 din Constituție prin includerea unui paragraf care prevedea dreptul sindicatelor constituite de funcționarii publici de a acționa în judecată și de a se angaja în negocieri colective cu autoritățile. Mai târziu, Legea nr. 4688 din 25 iunie 2001 a definit modalitățile de exercitare a dreptului de negociere colectivă de către funcționarii publici.

153. În lumina acestor evoluții, Curtea consideră că jurisprudența sa, conform căreia dreptul de negociere colectivă și încheiere a acordurilor colective nu constituie un element inerent articolului 11 (a se vedea *Sindicatul suedez al conducătorilor de locomotivă*, citată mai sus, § 39, și *Schmidt și Dahlström*, citată mai sus, § 34) trebuie reexaminată astfel încât să țină cont de evoluțiile perceptibile în materie atât în dreptul internațional cât și în sistemele juridice naționale. În timp ce este în interesul securității juridice, al previzibilității și al egalității în fața legii ca Curtea să nu se îndepărteze fără un motiv întemeiat de precedentele sale stabilite în cauzele

precedente, incapacitatea Curții de a menține o abordare dinamică și evolutivă riscă să împiedice orice reformă sau îmbunătățire (a se vedea *Vilho Eskelinen și alții*, citată mai sus, § 56).

154. În consecință, Curtea consideră că, ținând cont de evoluțiile din dreptul muncii la nivel național și internațional, precum și de practica Statelor Contractante în materie, dreptul de negociere colectivă cu angajatorul a devenit, în principiu, unul din elementele esențiale ale “dreptului de a constitui și de a se alătura sindicatelor pentru protecția intereselor [sale]” prevăzut de articolul 11 din Convenție, ceea ce subînțelege că Statele dispun de libertatea să-și organizeze sistemele astfel încât, dacă se consideră oportun, să recunoască statutul special al reprezentanților sindicatelor. La fel ca alți muncitori, funcționarii publici, cu excepția unor cazuri specifice, trebuie să se bucure de astfel de drepturi dar fără a prejudicia efectele “restricțiilor legitime” care ar putea fi impuse asupra “membrilor administrației de Stat” în sensul articolului 11 § 2 – o categorie la care reclamanții în prezenta speță nu aparțin (a se vedea paragraful 108 mai sus).

**(b) Aplicarea principiilor menționate mai sus în prezenta speță**

155. În lumina principiilor de mai sus, Curtea consideră că sindicatul Tüm Bel Sen se bucura deja, la epoca faptelor, de dreptul de a iniția negocieri colective cu autoritatea angajatoare, care, mai mult decât atât, nu a contestat acest fapt. Acest drept a constituit unul din elementele inerente ale dreptului de a purta negocieri colective, așa cum este garantat de articolul 11 din Convenție.

156. Cât privește acordul colectiv în litigiu încheiat după negocierile colective, Marea Cameră, asemeni Camerei, a luat notă de următoarele fapte:

“În primul rând, sindicatul Tüm Bel Sen a convins angajatorul, Consiliul Municipal din Gaziantep, să se purceadă la negocieri colective asupra subiectelor considerate a fi importante pentru interesele membrilor săi și pentru a ajunge la un consens privind obligațiunile și îndatoririle reciproce.

Ulterior, urmare a acestor negocieri, a fost încheiat un acord colectiv între angajator și sindicatul Tüm Bel Sen. Toate drepturile și obligațiunile membrilor săi au fost stipulate și protejate de acest acord.

Mai mult, acest acord colectiv a fost pus în aplicare. Pentru o perioadă de doi ani, cu excepția anumitor prevederi financiare care au făcut obiectul litigiului între părți, acordul colectiv în cauză a reglementat toate relațiile angajat-angajator în cadrul Consiliului Municipal din Gaziantep.”

157. Prin urmare, Curtea observă că negocierea colectivă în prezenta speță și acordul colectiv încheiat în urma acesteia a constituit, pentru sindicatul vizat un mijloc esențial de promovare și protejare a intereselor membrilor săi. Absența legislației necesare care să asigure aplicarea prevederilor convențiilor internaționale în domeniul muncii deja ratificate de către Turcia, și hotărârea Curții de Casație din 6 decembrie 1995 fondată pe această absență, care a condus *de facto* la anularea *ex tunc* a acordului colectiv în litigiu, a constituit o ingerință în libertatea sindicală a reclamanților garantată de articolul 11 din Convenție.

158. Referitor la argumentele reclamanților privind insuficiența legislației noi cu privire la drepturile sindicale ale funcționarilor publici, Curtea subliniază că obiectul prezentei cereri nu acoperă faptul că noua legislație turcă nu impune autorităților obligația de a încheia acorduri colective cu sindicatele funcționarilor publici sau faptul că aceste sindicate nu au dreptul la grevă în cazul insuccesului negocierilor colective.

#### *4. Cu privire la justificarea ingerinței*

159. Curtea consideră că ingerința în cauză, și anume anularea *ex tunc* a acordului colectiv încheiat între sindicatul Tüm Bel Sen și autoritatea angajatoare ca urmare a negocierilor colective, trebuie să fie apreciată ca încălcând articolul 11, numai dacă se poate demonstra că aceasta a fost “prevăzută de lege”, a urmărit unul sau mai multe scopuri legitime, în conformitate cu paragraful 2, și a fost “necesară într-o societate democratică” pentru atingerea acestor scopuri.

##### **(a) Prevăzută de lege**

160. Guvernul și reclamanții au acceptat constatarea Camerei că ingerința în cauză a fost prevăzută de lege. Pentru scopurile prezentei spețe, Marea Cameră poate accepta că ingerința a fost prevăzută de lege în conformitate cu interpretarea dată de camerele civile reunite ale Curții de Casație, cea mai înaltă instanță judecătorească care s-a pronunțat asupra cauzei.

##### **(b) Urmărește un scop legitim**

161. De asemenea, Curtea poate accepta, asemeni Camerei și părților, că ingerința contestată, în măsura în care a urmărit să prevină discrepanța între drept și practică, a urmărit un scop legitim: prevenirea dezordinii. În ceea ce privește faptul că riscul unei astfel de discrepanțe a fost generat de intervalul de timp în care legislatorul a adaptat legislația la angajamentele internaționale asumate de Turcia în materie de standarde internaționale în domeniul muncii, Curtea consideră că aprecierea sa trebuie să stabilească de asemenea dacă măsura a fost necesară într-o societate democratică.

##### **(c) Necesară într-o societate democratică**

162. Curtea face referințe în acest sens la jurisprudența menționată de mai sus cu privire la obligațiunile negative și pozitive impuse asupra Guvernului de prevederile articolului 11 din Convenție (a se vedea paragrafele 119 și 110 mai sus).

163. Referitor la aplicarea acestor principii în prezenta speță, Curtea notează că Guvernul a omis să demonstreze modul în care restricția în litigiu a fost necesară într-o societate democratică, invocând principalul argument că reclamanții, în capacitatea lor de funcționari publici, nu aveau dreptul să întreprindă negocieri colective sau să încheie acorduri colective.

164. Curtea, efectuând propria examinare, consideră că, la epoca faptelor, mai multe elemente au demonstrat că refuzul de a accepta faptul că reclamanții, în

calitate de funcționari municipali, s-au bucurat de dreptul de negociere colectivă și, prin urmare, de dreptul de a convinge autoritatea angajatoare să încheie un acord colectiv, nu a corespuns unei “nevoi sociale presante”.

165. În primul rând, dreptul funcționarilor publici de a purta negocieri colective a fost, în principiu, recunoscut de instrumentele de drept internațional, atât universale (a se vedea paragrafele 147-148 mai sus) cât și regionale (a se vedea paragrafele 149-150 mai sus). Mai mult, o analiză a practicii europene demonstrează că acest drept a fost recunoscut în majoritatea Statelor membre (a se vedea paragrafele 52 și 151 mai sus).

166. În al doilea rând, Turcia a ratificat în 1952 Convenția nr. 98 a OIM, principalul instrument care protejează, la nivel internațional, dreptul muncitorilor de a se angaja negocieri colective și de a încheia acorduri colective (a se vedea paragrafele 42-43 și 151 mai sus). Nu există nicio probă în dosarul cauzei, care să demonstreze că sindicatul reclamantilor a reprezentat “funcționarii publici angajați în administrația de Stat”, cu alte cuvinte, potrivit interpretării Comisiei experților OIM, funcționarii care exercită funcții specifice administrației de Stat și cad sub incidența excepției prevăzute de articolul 6 din Convenția nr. 98 a OIM.

167. În aceste circumstanțe, Marea Cameră se alătură următoarelor considerațiuni ale Camerei:

“Curtea nu poate accepta că argumentul fondat pe o lacună de drept – cauzat de o întârziere din partea legislatorului – să fie suficient în sine pentru a considera anularea acordului colectiv aplicat pe parcursul ultimilor doi ani să satisfacă condițiile unei restricții a libertății de asociere.”

168. Mai mult, Marea Cameră observă că Guvernul a fost incapabil să aducă probe în sprijinul unor circumstanțe specifice care să justifice excluderea reclamantilor, în calitate de funcționari municipali, din dreptul inerent libertății lor sindicale de a purta negocieri colective pentru încheierea acordului în cauză.

169. Prin urmare, Curtea constată că ingerința în cauză, și anume anularea *ex tunc* a acordului colectiv încheiat de către reclamantii cu autorități, ca urmare a negocierilor colective, nu a fost “necesară într-o societate democratică”, în sensul articolului 11 § 2 din Convenție.

170. Prin urmare, a avut loc o încălcare a articolului 11 din Convenție și cu privire la acest capăt de cerere al sindicatului reclamantilor și al reclamantilor însăși.

### III. CU PRIVIRE LA PRETINSA ÎNCĂLCARE A ARTICOLULUI 14 DIN CONVENȚIE

171. Reclamantii au susținut că restricțiile impuse asupra libertății lor de a constitui sindicate și de a încheia acorduri colective a constituit o diferențiere discriminatorie în sensul articolului 14 din Convenție, combinat cu articolul 11.

172. Având în vedere concluziile adoptate cu privire la articolul 11, Curtea, la fel ca și Camera, nu consideră necesar de a examina acest capăt de cerere în mod separat.

#### IV. CU PRIVIRE LA APLICAREA ARTICOLULUI 41 DIN CONVENȚIE

173. Articolul 41 din Convenție prevede:

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

##### A. Prejudiciu

174. În fața Camerei, dl. Kemal Demir a pretins că a suportat daune materiale în sumă de 551 EUR, sumă care corespunde adaosului la salariu pe care l-ar fi primit pe parcursul a treisprezece ani dacă acordul colectiv în litigiu nu ar fi fost anulat. De asemenea, reclamantul a reclamat suma de 14,880 EUR pentru daunele morale suportate ca urmare a decepției cauzate de privarea lui de mijloacele de valorificare a drepturilor sale.

175. Dna. Vicdan Baykara, din numele sindicatului pe care-l reprezenta și al membrilor acestuia, a pretins acordarea despăgubirii cu titlu de daune morale de 148,810 EUR.

176. Camera a acordat dnei Vicdan Baykara, în capacitatea ei de reprezentant al sindicatului Tüm Bel Sen suma de 20,000 EUR cu titlu de prejudiciu moral, sumă care urma să fie împărțită între membrii sindicatului, și dlui Kemal Demir suma de 500 EUR pentru cererile sale de daune combinate.

177. Reclamanții au solicitat Marii Camere să le acorde exact aceleași sume cu titlu de despăgubire.

178. Guvernul a contestat aceste pretenții. El a estimat că nu există nicio legătură de cauzalitate între încălcarea constatată și prejudiciul material pretins de către doi reclamanți și hotărârea de casare în litigiu, care viza capacitatea juridică a sindicatului Tüm Bel Sen. Mai mult decât atât, Guvernul a subliniat că pretențiile reclamanților nu sunt sprijinite de nici un document justificativ. În cele din urmă, Guvernul a susținut că dna Vicdan Baykara, în capacitatea sa de președinte al sindicatului Tüm Bel Sen, nu și-a îndeplinit obligațiile de reprezentant al sindicatului și pentru acest motiv nu putea primi despăgubire cu titlu de daune morale.

179. Cât privește revendicarea dlui Kemal Demir cu privire la daunele morale, Curtea consideră că suma pe care reclamantul era obligat să o ramburseze Statului ca urmare a anulării acordului colectiv în litigiu trebuie să-i fie returnată. Este adevărat că cererea nu este sprijinită, în totalitate, de documente justificative. Cu toate acestea, calculul prezentat în mod schematic de către reclamanți permite verificarea exactității lui. Efectuând evaluarea pe o bază echitabilă, Curtea acordă dlui Kemal Demir suma de 500 EUR pentru toate cererile sale de daune combinate.

180. Cât privește solicitarea de rambursare a daunelor morale formulată de dna Vicdan Baykara din numele sindicatului pe care-l reprezintă, Curtea atrage atenția asupra jurisprudenței sale conform căreia frustrarea cu care se confruntă membrii unui organ care a fost dizolvat sau împiedicat să activeze poate fi luată în considerare

în acest sens (a se vedea, spre exemplu, *Dicle pentru Partidul Democratic (DEP) a Turciei împotriva Turciei*, nr. 25141/94, § 78, 10 decembrie 2002; și *Partidul Prezidențial din Mordovia împotriva Rusiei*, nr. 65659/01, § 37, 5 octombrie 2004). Curtea observă că, la epoca faptelor, sindicatul Tüm Bel Sen era principalul sindicat al personalului consiliului municipal. Dizolvarea lui și anularea acordului colectiv încheiat cu Consiliul Municipal din Gaziantep trebuie să fi cauzat o frustrare profundă în rândul membrilor, deoarece aceștia au fost privați de principalul mijloc de apărare a intereselor lor profesionale.

181. Statuând cu echitate, Curtea acordă sindicatului Tüm Bel Sen suma de 20,000 EUR pentru prejudiciul moral suportat. Această sumă urmează să fie plătită dnei Vicdan Baykara, care va fi responsabilă pentru transmiterea acestei sume sindicatului pe care-l reprezintă.

## **B. Cheltuieli de judecată**

182. În fața Marei Camere, la fel ca și în fața Camerei, reclamanții nu au făcut nicio cerere de acordare de cheltuieli de judecată. Prin urmare, Curtea consideră că nu există niciun motiv pentru acordarea despăgubirilor cu privire la acest capăt de cerere.

## **C. Dobânda**

183. Curtea consideră oportun ca dobânda moratorie să se bazeze pe rata marginală de împrumut a Băncii Centrale Europene, majorată cu trei puncte de procentaj.

## **PENTRU ACESTE MOTIVE, CURTEA, ÎN UNANIMITATE**

1. *Unește cu fondul* excepțiile preliminare ridicate de către Guvern și le *respinge*;
2. *Hotărăște* că a avut loc încălcarea articolului 11 din Convenție prin ingerința în exercitarea dreptului reclamanților, în calitate de funcționari municipali, de a constitui un sindicat;
3. *Hotărăște* că a avut loc încălcarea articolului 11 din Convenție în ceea ce privește anularea *ex tunc* a acordului colectiv încheiat de către sindicatul Tüm Bel Sen ca urmare a negocierilor colective purtate cu autoritatea angajatoare;
4. *Hotărăște* că nu este necesar de a examina separat capetele de cerere întemeiate pe articolul 14 din Convenție;
5. *Hotărăște*

(a) că Statul pârât trebuie să plătească, în interval de trei luni, următoarele sume care urmează a fi convertite în lire turce noi la rata aplicabilă la data executării acestei hotărâri:

(i) dnei Vicdan Baykara, reprezentant al sindicatului Tüm Bel Sen, suma de 20,000 EUR (douăzeci de mii euro) cu titlu de despăgubire pentru daune morale care urmează a fi transmise sindicatului menționat;

(ii) dlui Kemal Demir, 500 EUR (cinci sute euro) pentru toate cererile de daune combinate;

(iii) orice taxă care poate fi percepută asupra sumelor de mai sus;

(b) de la expirarea termenului de trei luni, menționat mai sus, până la data plății, dobânda simplă asupra sumelor de mai sus va fi achitată la o rată egală cu rata marginală de împrumut a Băncii Centrale aplicabilă în această perioadă, majorată cu trei puncte de procentaj;

6. *Respinge* restul pretențiilor reclamanților.

Redactată în limbile engleză și franceză, și pronunțată în ședință publică la Palatul Drepturilor Omului, Strasbourg, la data de 12 noiembrie 2008.

Michael O’Boyle  
Grefier adjunct

Christos Rozakis  
Președinte

În conformitate cu articolul 45 § 2 din Convenție și articolul 74 § 2 din Regulamentul Curții, următoarele opinii sunt anexate la prezenta hotărâre:

(a) Opinia separată a judecătorului Zagrebelsky;

(b) Opinia concurrentă a judecătorului Spielmann, la care s-au alăturat judecătorii Bratza, Casadevall și Villiger.

C.L.R.  
M.O.B.

Opiniile separate nu au fost traduse, dar sunt incluse în versiunile lingvistice oficiale, franceză și/sau engleză, ale hotărârii, care pot fi consultate în HUDOC, baza de date a jurisprudenței Curții.

**© Consiliul Europei/Curtea Europeană a Drepturilor Omului, 2012.**

Limbile oficiale ale Curții Europene a Drepturilor Omului sunt engleza și franceza. Traducerea a fost realizată cu suportul Fondului fiduciar pentru Drepturile Omului al Consiliului Europei ([www.coe.int/humanrightstrustfund](http://www.coe.int/humanrightstrustfund)). Ea nu implică Curtea și aceasta își declină orice responsabilitate cu privire la calitatea traducerii. Ea poate fi descărcată din HUDOC, baza de date a jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului (<http://hudoc.echr.coe.int>) sau din orice altă bază de date cu care HUDOC comunică. Ea poate fi reprodusă în scopuri necomerciale cu condiția să fie citată integral denumirea cauzei, împreună cu mențiunea cu privire la drepturile de autor și referința la Fondul fiduciar pentru Drepturile Omului. Dacă intenționați să utilizați această traducere parțial sau integral în scopuri comerciale, vă rugăm să contactați [publishing@echr.coe.int](mailto: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](http://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](mailto: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](http://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](mailto:publishing@echr.coe.int)