



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

© Съвет на Европа/Европейски съд по правата на човека, 2013 г. Този превод не обвързва Съда. За допълнителна информация, моля вижте пълните указания за авторските права в края на документа.

© Council of Europe/European Court of Human Rights, 2013. This translation 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, 2013. La présente traduction ne lie pas la Cour. Pour plus de renseignements veuillez lire l'indication de copyright/droits d'auteur à la fin du présent document.

ГОЛЯМА КАМАРА

ДЕЛО DEMİR AND BAYKARA СРЕЩУ ТУРЦИЯ

(жалба № 34503/97)

РЕШЕНИЕ

СТРАСБУРГ

12 ноември 2008 г.

По делото Demir and Baykara срещу Турция,

Европейският съд по правата на човека, заседаващ като голяма камера в състав:

Christos Rozakis, *председател*,
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, *съдиш*,

и Michael O'Boyle, *заместник-секретар*,

след като разгледа делото в закрити заседания, проведени на 16 януари и 15 октомври 2008 г.,

постановява следното решение, прието на по-късната посочена дата:

ПРОЦЕДУРА

1. Делото е образувано по жалба (№ 34503/97) срещу Република Турция, подадена пред Европейската комисия по правата на човека („Комисията“) съгласно предишния чл. 25 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи („Конвенцията“) от двама турски граждани, г-н Kemal Demir и г-жа Vicdan Baykara („жалбоподателите“), последната в качеството си на председател на професионалният съюз Tm Bel Sen, на 8 октомври 1996 г.

2. Жалбоподателите са представлявани от г-жа S. Karaduman, адвокат, практикуващ в Анкара. Турското правителство („правителството“) е представлявано от своя съагент г-жа D. Akçay.

3. Жалбоподателите се оплакват, че в нарушение на чл. 11 от Конвенцията, разглеждан самостоятелно или във връзка с чл. 14, националните съдилища са отrekli, на първо място, правото им да учредяват синдикати, и на второ място - правото им да участват в колективни преговори и да сключват колективни договори.

4. След влизането в сила на протокол № 11 към Конвенцията на 1 ноември 1998 г. жалбата е била изпратена на Съда (чл. 5 § 2 от Протокол № 11).

5. Жалбата е била разпределена на трето отделение на Съда (чл. 52 § 1 от Правилника на Съда). В рамките на това отделение е била сформирана и камарата, която да разгледа делото (чл. 27 § 1 от Конвенцията), съгласно чл. 26 § 1 от Правилника.

6. С решение от 23 септември 2004 г. камарата е обявила жалбата за частично допустима и частично недопустима.

7. На 1 ноември 2004 г. Съдът е променил състава на отделенията си (чл. 25 § 1 от Правилника). Това дело е било разпределено на новосформираното второ отделение (чл. 52 § 1 от Правилника).

8. На 21 ноември 2006 г. камарата в състав: Jean-Paul Costa, председател, Ireneu Cabral Barreto, Rıza Türmen, Mindia Ugrehelidze, Antonella Mularoni, Elisabet Fura-Sandström, Dragoljub Popović, съдии, и Sally Dollé, секретар на отделението, е произнесла решението си. Съдът единодушно е приел, че има нарушение на чл. 11 от Конвенцията, тъй като националните съдилища са отказали да признаят юридическата личност на професионалния съюз Tüm Bel Sen и са обявили за нищожен колективния договор между този съюз и Общинския съвет в Газиантеп, както и че няма нужда да разглежда отделно оплакванията по чл. 14 от Конвенцията. Към решението е приложено особеното мнение на съдиите Türmen, Fura-Sandström и Popović.

9. На 21 февруари 2007 г. правителството е поискало делото да бъде отнесено пред голямата камера съгласно чл. 43 от Конвенцията и чл. 73 от Правилника.

10. Състав на голямата камера е допуснал искането на 23 май 2007 г.

11. Съставът на голямата камера е бил определен съгласно разпоредбите на чл. 27 §§ 2 и 3 от Конвенцията и чл. 24 от Правилника.

12. Жалбоподателите и правителството са представили писмени становища.

13. Открито заседание се проведе в сградата на правата на човека в Страсбург на 16 януари 2008 г. (чл. 59 § 3 от Правилника).

Пред Съда се явиха:

(a) *за правителството*

г-жа D. AKÇAY,

съагент,

г-жа E. DEMİR,

г-жа Z.G. ACAR,

г-жа İ. ALTINTAŞ,

г-жа E. ESİN,

г-жа Ö. GAZIALEM,

г-н K. AĞŞIN,

г-н L. SAVRAN,

съветници;

(b) *за жалбоподателите*

г-жа V. BAYKARA, жалбоподател и председател на професионалния съюз Tüm Bel Sen,

г-жа S. KARADUMAN, от адвокатската колегия в Анкара.

Съдът е изслушал пледоариите на г-жа S. Karaduman, г-жа V. Baykara и г-жа D. Akçay.

ФАКТИТЕ

14. Жалбоподателите, г-н Kemal Demir и г-жа Vicdan Baykara, са родени съответно през 1951 и 1958 г. и живеят съответно в Газиантеп и Истанбул. Жалбоподателят е член на професионалния съюз Tüm Bel Sen, а жалбоподателката - негов председател.

I. ОБСТОЯТЕЛСТВАТА ПО ДЕЛОТО

15. Професионалният съюз Tüm Bel Sen е бил учреден през 1990 г. от държавни служители от различни общини, чието служебно правоотношение е било уредено от Закона за държавната служба (Закон № 657). Съгласно чл. 2 от устава му, целите на синдиката били да подпомага демократичния синдикализъм и по този начин да съдейства на членовете си за постигането на техните стремежи и искания. Седалището на синдиката е било в Истанбул.

16. На 27 февруари 1993 г. Tüm Bel Sen е сключил колективен договор с Общинския съвет в Газиантеп за срок от две години, считано от 1 януари 1993 г. Договорът е обхващал всички аспекти на условията на труд на служителите на Общинския съвет в Газиантеп, като трудови възнаграждения, добавки и допълнителни услуги.

17. Тъй като Общинският съвет в Газиантеп не бил спазил някои от задълженията си по договора, и по-специално финансовите си ангажименти, на 18 юни 1993 г. жалбоподателката, в качеството си на председател на синдиката, е завела гражданско дело срещу него пред Районния съд в Газиантеп („районният съд“).

18. С решение от 22 юни 1994 г. районният съд се е произнесъл в полза на Tüm Bel Sen. Общинският съвет в Газиантеп е подал касационна жалба.

19. На 13 декември 1994 г. Касационният съд (Четвърто гражданско отделение) е отменил решението на районния съд. Той е приел, че макар и да не е съществувала юридическа пречка пред сформирването на синдикат от държавните служители, при съществуващото законодателство никой синдикат, учреден по такъв начин, нямал право да сключи колективен договор.

20. За да стигне до този извод, Касационният съд е взел под внимание специалното отношение между държавните служители и публичната администрация във връзка с назначаването, характера и обхвата на работата, както и привилегиите и гаранциите, предоставени на държавните служители по силата на техния статут. Той е намерил, че това отношение се различавало от онова, което съществувало между работодатели и обикновени служители (например служители в частния сектор и работници, наети от публичната администрация). В резултат на това, Закон № 2322, който уреждал колективните договори и правото на стачка и локаут, не се прилагал спрямо отношенията между държавните служители и публичната администрация. Всяко споразумение от „колективен“ характер между синдикати на държавните служители и публичната администрация трябвало да се основава на конкретно законодателство.

21. С решение от 28 март 1995 г. районният съд в Газиантеп е потвърдил изводите, до които е бил достигнал в първоначалното си решение. Той е приел, че дори и да липсват изрични законови разпоредби, признаващи правото на синдикати на държавните служители да сключват колективни договори, този пропуск е трябвало да бъде попълнен чрез препращане към международните договори, като конвенциите на Международната организация на труда (МОТ), които са ратифицирани от Турция и които съгласно турската Конституция са пряко приложими във вътрешното право.

22. Районният съд е посочил, наред с друго, че професионалният съюз Tüm Bel Sen бил законно учредено юридическо лице, което отдавна било регистрирало устава си в областната управа и което оттогава извършвало дейност без каквато и да било намеса от страна на компетентните власти. Съдът е добавил, че по този въпрос нямало противоречие между неговото решение и това на Четвърто гражданско отделение на Касационния съд.

23. Що се отнася до правото на държавните служители да сключват колективни договори, съдът е приел, че дори и да има пропуск в турския закон по този въпрос, съдът, пред който е отнесен спорът, имал задължението съгласно чл. 1 от Гражданския кодекс да поправи сам пропуска и да се произнесе по делото. Според съда, същото задължение възниквало и от чл. 36 от турската Конституция, съгласно който всеки има право на достъп до съд. В този контекст приложение намирали съответните разпоредби на конвенциите на МОТ, ратифицирани от Турция, въпреки че съответните национални закони все още не били приети. Като прилагал директно съответните разпоредби на тези международни инструменти, ратифицирани от Турция, съдът намерил, че синдикатът-ищец имал право да сключва колективни договори.

24. Що се отнася до въпроса, дали валидността на разглеждания колективен договор е била засегната от факта, че същият не е бил предвиден в закона към момента на сключването му, съдът намерил, че тъй като се отнасял до отношения между работодател и служители, договорът бил от частноправен характер. В контекста на ограниченията, наложени от членове 19 и 20 от Кодекса за задълженията, а именно – изискването за спазване на правните норми, обичайното право, морала и обществения ред, страните са били свободни да определят съдържанието на колективния договор. От текста на въпросния колективен договор не се установявало никакво противоречие с тези изисквания. Следователно, съдът намерил, че колективният договор между ищцовата организация и Общинския съвет в Газиантеп бил валиден правен инструмент, който обвързвал страните.

25. Съдът е присъдил на г-н Kemal Demir сума, равностойна на увеличението на възнаграждението и добавките, предвидени във въпросния колективен договор.

26. С решение от 6 декември 1995 г. Касационният съд (комбинирани граждански отделения) е отменил решението на районния съд от 28 март 1995 г. Той е намерил, че някои права и свободи, посочени в турската Конституция, били пряко приложими спрямо страните, докато други не били. С израза „упражняването на това право се урежда със закон“, Конституцията ясно посочвала правата и свободите, които изискват приемането на конкретно законодателство, за да се упражняват и прилагат. При липсата на такова законодателство тези права и свободи, включително и свободата да се учреди синдикат и да се сключи колективен договор, не могли да бъдат упражнявани.

27. Касационният съд също така е приел, че принципът на свободната воля на индивида не бил абсолютен по отношение на учредяването на юридически лица. Последните могли да придобият

юридическа личност, различна от тази на учредителите, единствено при изпълнение на формалните условия и процедури, предвидени в закона за тази цел. Създаването на юридическо лице било правна последица, която законът предвиждал във връзка с изразената от учредителите свободна воля.

28. Касационният съд е изтъкнал, че свободата на създаване на сдружения, синдикати и политически партии, дори и да е предвидена в турската Конституция, не може да се упражни единствено с декларирането на свободната воля на индивидите. При липсата на специфичен закон по този въпрос, съществуването на такова юридическо лице не може да се признае. Според Касационния съд, тази констатация не била в нарушение на принципите за „върховенство на закона” и „демокрация”, посочени в Конституцията, тъй като надзорът над юридическите лица от страна на държавата бил необходим във всяка демократична правна система, за да се гарантира обществената полза.

29. Касационният съд също така е изтъкнал, че законодателството, което било в сила към момента на учредяването на синдиката, не е позволявало на държавните служители да учредяват синдикални организации. Той е добавил, че измененията на турската Конституция, които са били приети впоследствие и които признавали правото на държавните служители да учредяват синдикати и да сключват колективни договори, не могли да оборят заключението, че *Tüm Bel Sen* не е юридическо лице и че в резултат на това няма нито активна, нито пасивна процесуални легитимация.

30. Искането на представители на синдиката за поправка на това решение е било отхвърлено от Касационния съд на 10 април 1996 г.

31. След извършен одит на сметките на Общинския съвет в Газиантеп от страна на Сметната палата, членовете на синдиката *Tüm Bel Sen* е трябвало да възстановят допълнителния доход, който са получили в резултат на нищожния колективен договор. В редица решения, които приела като последна инстанция във връзка с колективни договори, сключени от синдиката, Сметната палата е изтъкнала, че правилата, приложими спрямо държавните служители, включително и във връзка с възнагражденията и добавките, на които те имали право, били предвидени в закона. Тя е посочила също така, че след изменението от 23 юли 1995 г. на чл. 53 от Турската конституция и приемането на 25 юни 2001 г. на Закон № 4688 относно професионалните организации на държавните служители, такива организации действително имали право да сключват колективни договори при определени условия за представителство, но нямали право да сключват валидни колективни договори директно с въпросните власти, за разлика от синдикатите на обикновените служители, които могли да сключват такива договори със своите

работодатели. Ако бъде сключен такъв договор между ведомството-работодател и синдиката, той влизал в сила единствено след одобрението му от Министерския съвет. Приемайки, че колективният договор, сключен от ищцовата синдикална организация, не отговарял на тези условия, Сметната палата е сключила, че счетоводителите, които са допуснали по-високи възнаграждения от предвидените в закона, трябва да възстановят надплатените суми в държавния бюджет.

32. Сметната палата е отказала да приложи чл. 4 от Закон № 4688, изискващ прекратяване на всякакви административни, финансови или съдебни производства, заведени срещу счетоводители, отговорни за такива плащания. Тя е приела, че тази разпоредба не може да направи валидни колективните договори и не освобождава въпросните счетоводители от задължението да обезщетят държавата за всички загуби, понесени от нея в резултат на плащания, извършени въз основа на тези договори.

33. Счетоводителите на свой ред започнали дела срещу държавните служители, които членували в синдиката и били получили допълнителни плащания въз основа на нищожните колективни договори.

II. ПРИЛОЖИМО ВЪТРЕШНО И МЕЖДУНАРОДНО ПРАВО

A. Вътрешно право

34. Приложимите разпоредби на турската Конституция предвиждат:

Член 51

(в редакцията му през разглеждания период)

„Служителите, сключили обикновени трудови договори (*işçi*), и работодателите, имат право да учредяват професионални съюзи и синдикални федерации без предварително разрешение, за да гарантират и подпомагат своите икономически и социални права и интереси в контекста на трудовите си правоотношения.

За учредяването на професионален съюз или синдикална федерация е достатъчно изискваните съгласно закона данни и документи да бъдат представени пред съответната компетентна институция, посочена от закона. Ако последната намери, че представените данни и документи не отговарят на изискванията на закона, тя подава заявление до съответния съд за спиране на дейността или за разпускане на професионалния съюз или синдикалната федерация.

Всеки има право да стане член на професионален съюз или да оттегли членството си в него.

Никой не може да бъде заставен да стане член, да продължи да бъде член или да оттегли членството си в професионален съюз.

Служителите с обикновени трудови договори и работодателите нямат право да членуват в повече от един професионален съюз към даден момент.

Наемането на работа не може да зависи от членуването или липсата на членство в професионален съюз на служител с обикновен трудов договор.

За заемането на ръководна длъжност в професионален съюз или синдикална федерация от служители с обикновен трудов договор е необходимо съответното лице да е работило на такъв договор в продължение на поне десет години.

Уставът, управлението и функционирането на професионалните съюзи и на синдикалните федерации не може да противоречат на основните характеристики на Републиката или на демократичните принципи, провъзгласени в Конституцията.”

Член 51

(както е изменен със Закон № 4709 от 3 октомври 2001 г.)

„Служителите и работодателите имат право без предварително разрешение да учредяват професионални съюзи и синдикални федерации, които да гарантират и подпомагат икономическите и социалните права и интереси на техните членове в контекста на трудовите им правоотношения, и да членуват в или да оттеглят членството си от такива организации по своя собствена воля. Никой не може да бъде принуждаван да членува в или да оттегли членството си от професионален съюз.

Правото на учредяване на професионален съюз може да бъде ограничавано единствено въз основа на закон, в интерес на националната сигурност или обществения ред, за предотвратяване на престъпления, за защита на общественото здраве или морал или за защита на правата и свободите на другите.

Формалностите, условията и процедурите, които се прилагат по отношение на правото на учредяване на професионален съюз, се уреждат със закон.

Забранява се членуването в повече от един професионален съюз в рамките на един и същи сектор на дейност.

Предметът на правата в тази сфера на държавни служители, различни от онези, които имат статута на служители с обикновен трудов договор, както и изключенията и ограниченията, които са приложими спрямо тях, се уреждат със закон по начин, който съответства на характера на извършваната от тях работа.

Уставът, управлението и функционирането на професионалните съюзи и синдикалните федерации не могат да бъдат несъвместими с основните характеристики на Републиката или с демократичните принципи.”

Член 53

(в редакцията му през разглеждания период)

„Служителите с обикновени трудови договори и работодателите имат право ... да сключват колективни договори, за да регламентират своето икономическо и социално положение и условията си на труд.

Колективните договори се сключват в съответствие с процедурата, предвидена в закона.

Забранява се сключването или прилагането на повече от един колективен договор по отношение на едно работно място в който и да било момент.”

Член 53

(както е изменен със Закон № 4121 от 23 юли 1995 г.)

„Служителите с обикновени трудови договори и работодателите имат право ... да сключват колективни договори, за да регламентират своето икономическо и социално положение и условията си на труд.

Колективните договори се сключват в съответствие с процедурата, предвидена в закона.

Професионалните съюзи и синдикалните федерации, които държавните служители, посочени в първата алинея на чл. 128, имат право да учредяват и които не попадат в обхвата на първата и втората алинея на настоящия член или на чл. 54, имат активна и пасивна процесуална легитимация и право да сключват колективни договори с публичната администрация в съответствие със своите цели и от името на своите членове. В случай че в резултат на колективните преговори бъде постигнато споразумение, текстът на споразумението трябва да бъде подписан от страните. Този текст се представя пред Министерския съвет, за да могат да бъдат взети правни или административни мерки за изпълнението му. В случай че по време на колективните преговори не бъде постигнато споразумение, страните съставят и подписват протокол, посочващ въпросите, по които е постигнато съгласие, и тези, по които съгласие липсва, и го представят за разглеждане на Министерския съвет. Процедурата за приложение на тази алинея се урежда със закон.

Забранява се сключването или прилагането на повече от един колективен договор по отношение на едно работно място в който и да било момент.”

Член 90

„... Международните договори, които са в сила, имат пряко приложение във вътрешното право. Тяхното съответствие с Конституцията не може да бъде оспорвано пред Конституционния съд.

В случай на противоречие между влязъл в сила международен договор и вътрешното право във връзка с обхвата на основните права и свободи, предимство имат разпоредбите на международния договор.” (Втора алинея, добавена със Закон № 5170 от 7 май 2004 г.).

Член 128

„Съществените и постоянните задължения, изисквани от обществените услуги, които държавата, публичните икономически предприятия и другите институции на публичното право трябва да предоставят в съответствие с общите принципи на публичната администрация, се изпълняват от държавни служители и от други длъжностни лица.

Квалификацията, назначаването, задълженията и правомощията, правата и отговорностите и възнагражденията и добавките на държавните служители и на другите длъжностни лица, както и други въпроси, свързани с техния статут, се уреждат със закон.

Процедурата и принципите, уреждащи обучението на високопоставени държавни служители, се уреждат изрично със закон.”

35. Чл. 22 от Закона за държавната служба (Закон № 657 от 14 юли 1965 г.) посочва, че държавните служители имат право да учредяват и членуват в професионални съюзи и професионални организации, в съответствие с разпоредбите на специални нормативни актове. Втората алинея на тази разпоредба посочва, че въпросните професионални организации имат право да защитават интересите на своите членове пред компетентните власти.

Чл. 22 е отменен с чл. 5 от Законодателен указ № 2 от 23 декември 1972 г. Разпоредбата е въведена отново с чл. 1 от Закон № 4275 от 12 юни 1997 г. Текстът сега гласи:

„В съответствие с разпоредбите на Конституцията и на специалното законодателство, държавните служители могат да учредяват и да членуват в професионални съюзи и синдикални федерации.”

36. Законът за професионалните съюзи на държавните служители (Закон № 4688 – приет на 25 юни 2001 г. и влязъл в сила на 12 юли 2001 г.) се прилага, съгласно чл. 2, спрямо длъжностни лица, различни от онези, които имат положението на служители с обикновени трудови договори (*işçi*), които работят за правителствени агенции и други институции на публичното право, предоставящи обществени услуги, организации с общ, допълнителен или специален бюджет, публични администрации и общински власти в области и подчинени на тях служби, държавни предприятия, банки и други предприятия на частното право и подчинени на тях заведения, както и всички други публични организации и заведения.

Чл. 30 от Закона гласи:

„Професионалният съюз с най-много членове във всеки клон на публичната администрация, както и федерациите, в които членуват тези съюзи, имат право на колективно договаряне. Делегатът на най-представителния професионален съюз ръководи делегацията, участваща в преговорите.”

Определянето на професионалните съюзи и федерациите на държавните служители, които имат право на колективно договаряне, се извършва от Министъра на труда и социалното осигуряване въз основа на списъци, които са приподписани и представени от публичните администрации и професионалните съюзи (чл. 30 от Закон № 4688).

По време на колективното договаряне работодателят е представляван от Комитета на публичните работодатели. Държавните служители и другите длъжностни лица са представлявани от професионалния съюз, който е признат за компетентен, и от федерацията, в която същият членува.

Комитетът на публичните работодатели и съответните професионални съюзи и федерации трябва да се срещат на 15 август всяка година. Тогава страните представят своите предложения, които формират отправната точка и дневния ред на колективното договаряне. Страните определят принципите, от които ще се ръководят при преговорите (чл. 32 от Закон № 4688).

Колективните преговори трябва да приключат в срок от петнадесет дни. В случай че в този срок бъде постигнато съгласие, съответните страни подписват колективен договор, който се изпраща на Министерския съвет, за да бъдат взети необходимите за изпълнението му правни и административни мерки. Министерският съвет взема съответните мерки в тримесечен срок и представя своя проект пред Голямото национално събрание на Турция (чл. 34 от Закон № 4688).

В случай че съответните страни не могат да постигнат споразумение в посочения срок, всяка от страните може да отнесе въпроса до арбитражен съвет, сформиран от академици, които не членуват в политически партии. Ако страните одобрят решението на арбитражния съвет, договорът се подписва и изпраща на Министерския съвет. В случай че отново не се постигне споразумение, страните подписват протокол, в който излагат въпросите, по които е постигнато съгласие, и онези, по които липсва съгласие. Този протокол също се изпраща на Министерския съвет (чл. 35 от Закон № 4688).

В. Международно право

1. Универсални инструменти

(а) Право на организиране и държавни служители

37. Чл. 2 от Конвенция № 87 на МОТ относно синдикалната свобода и закрилата на правото на синдикално организиране (приета през 1948 г. и ратифицирана от Турция на 12 юли 1993 г.) предвижда:

„Трудещите се и работодателите, без каквато и да е разлика и без предварително разрешение, имат правото да образуват организации по свой избор, както и да се присъединяват към тези организации при единственото условие да се съобразяват с техните устави.”

38. В индивидуалното си становище към турското правителство във връзка с Конвенция № 87 на МОТ, прието през 2005 г., Експертният комитет по изпълнението на конвенциите и препоръките посочва:

„Комитетът подчертава, че чл. 2 от Конвенцията [№ 87] предвижда, че трудещите се, без каквато и да било разлика, трябва да имат право да образуват и да се присъединяват към организации по свой избор и че единственото допустимо ограничение по Конвенцията е свързано с въоръжените сили и полицията. ...”¹

39. Комитетът на МОТ за синдикалната свобода е посочил следното във връзка с държавните служители в общините (виж *Digest of Decisions 1996*, параграф 217):

„Местните служители на държавна служба трябва да бъдат свободни действително да учредяват организации по свой избор и такива организации трябва да имат пълното право да подпомагат и защитават интересите на трудещите се, които представляват.”²

40. Чл. 22 от Международния пакт за граждански и политически права предвижда:

„1. Всяко лице има право на свободно сдружаване с други лица, включително и правото да образува и да членува в профсъюзи за защита на своите интереси.

2. Упражняването на това право не подлежи на никакви ограничения освен на такива, предвидени със закон и които са необходими в едно демократично общество в интереса на националната сигурност, обществената безопасност, обществения ред (*ordre public*), за защита на народното здраве и морал или за защита на правата и свободите на другите. Този член не пречи на налагането на законни ограничения на членовете на въоръжените сили и полицията при упражняването на това право.

...”

41. Чл. 8 от Международния пакт за икономически, социални и културни права предвижда:

„1. Държавите страни по този пакт, се задължават да осигурят:

(а) правото на всяко лице да образува профсъюзи и да членува в профсъюз по свой избор за подпомагане и защита на икономическите си и социалните си интереси при единствено условие да спазва правилника на съответната организация. Никакви ограничения не могат да се налагат върху упражняването на това право с изключение на тези, предвидени в закона и необходими в едно

1. <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/singlef.pl?query=062007TUR087@ref&chspec=06>
2. http://training.ilo.it/ils/foa/library/digestdecisions_fr/23076.htm

демократично общество в интерес на националната сигурност или обществения ред или за защита на правата и свободите на другите;

...

(с) правото на профсъюзите да развиват свободно своята дейност без всякакви ограничения освен тези, предвидени от закона и необходими в едно демократично общество в интерес на националната сигурност или обществения ред или за защита на правата и свободите на другите;

...

2. Този член не възпрепятства налагането на законни ограничения върху упражняването на тези права от членовете на въоръжените сили, на полицията или на държавната администрация.

...”

(b) Колективно договаряне и държавни служители

42. Съответните разпоредби на Конвенция № 98 на МОТ за прилагането на принципите на правото на организиране и на колективно договаряне (приета през 1949 г. и ратифицирана от Турция на 3 януари 1952 г.) предвиждат:

Член 4

„Когато е необходимо, се вземат подходящи мерки, съответстващи на националните условия, за да се поощри и съдейства за най-пълното развитие и използване на процедурите за доброволно провеждане на преговори за сключване на колективни трудови договори между работодателите и организациите на работодателите, от една страна, и организациите на трудещите се, от друга, с цел да се уредят по този начин условията на труда.”

Член 5

„1. Националното законодателство определя в каква степен гаранциите, предвидени от тази конвенция, ще се прилагат към въоръжените сили или към полицията.

2. В съответствие с принципите, установени в ал. 8 на чл. 19 от Устава на Международната организация на труда, ратификацията на тази конвенция от държава членка на Организацията не може да бъде основание за накърняване на който и да е съществуващ закон, съдебно решение, обичай или споразумение, които предоставят на служителите във въоръжените сили и полицията гаранциите, предвидени в тази конвенция.”

Член 6

„Тази конвенция не урежда положението на държавните служители и не може по никакъв начин да се тълкува като накърняваща техните права или положение.”

43. Според тълкуването на Експертния комитет на МОТ, тази разпоредба изключва от обхвата на Конвенция № 98 само онези длъжностни лица, които са пряко ангажирани с управлението на държавата. С това изключение, всички други лица, назначени от правителството, от публичните предприятия или от автономните публични институции, според Комитета трябва да се ползват от гаранциите, предвидени в Конвенция № 98, по същия начин както останалите трудещи се и съответно трябва да могат да участват в колективно договаряне във връзка с условията си на труд, включително и възнагражденията (*Общ преглед за 1994 г., Свобода на сдружаване и колективно договаряне, във връзка с Конвенции №№ 87 и 98* [ILO, 1994a], пар. 200).

44. Съответните разпоредби на Конвенция № 151 на МОТ (приета през 1978 г. и ратифицирана от Турция на 12 юли 1993 г.) относно защитата на правото на организиране и процедурите за определяне на условията на труд на наетите на държавна служба лица:

Член 1

„1. Тази Конвенция се прилага спрямо всички лица, наети на работа от държавните власти, доколкото по-благоприятни разпоредби, предвидени в други международни конвенции във връзка с труда, не намират приложение спрямо тях.

2. Националното законодателство определя в каква степен гаранциите, предвидени от тази конвенция, ще се прилагат спрямо високопоставени служители, чиито функции могат нормално да се считат за политически или управленски, или спрямо служители, чиито задължения са от строго поверителен характер.

3. Националното законодателство определя в каква степен гаранциите, предвидени от тази конвенция, се прилагат към въоръжените сили или към полицията.”

Член 7

„Когато е необходимо, се вземат подходящи мерки, съответстващи на националните условия, за да се поощри и съдейства за най-пълното развитие и използване на процедурите за договаряне на условията на труд между съответните публични власти и организациите на наетите на държавна служба, или на такива други методи, които да позволят на представители на наетите на държавна служба да участват при определянето на тези въпроси.”

Генералната конференция на МОТ, в преамбюла към Конвенция № 151, е отбелязала „разпоредбите на Конвенцията относно синдикалната свобода и закрилата на правото на синдикално организиране от 1948 г. [и] Конвенцията за правото на организиране и на колективно договаряне от 1949 г.” и е взела предвид:

„... специфичните проблеми, възникващи във връзка с обхвата и дефинирането на целта на всеки международен инструмент поради разликите в много държави между частни и публични трудови правоотношения, както и трудностите при тълкуването, които възникнаха във връзка с прилагането на съответните разпоредби на Конвенцията за правото на организиране и на колективно договаряне от 1949 г. по отношение на държавните служители и констатациите на надзорните органи на МОТ по редица поводи, че някои правителства прилагат тези разпоредби по начин, който изключва големи групи държавни служители от защитата на Конвенцията.”

2. Европейски инструменти

(а) Право на организиране и държавни служители

45. Чл. 5 от Европейската социална харта (ревизирана), която все още не е ратифицирана от Турция, предвижда:

Член 5 – Право на организиране

„С цел да се осигури или съдейства за упражняването на свободата на работниците и на работодателите да образуват местни, национални или международни организации за защита на техните икономически и социални интереси и да членуват в тези организации договарящите страни се задължават тяхното национално законодателство и неговото прилагане да не накърняват тази свобода. Степента, в която гаранциите, предвидени в този член, се прилагат по отношение на полицията, се определя от националното законодателство. Принципът, по който се прилагат тези гаранции по отношение на служителите във въоръжените сили, и степента, в която те се прилагат спрямо тази категория лица, се определят също от националното законодателство.”

46. Принцип 8 от Препоръка № R (2000) 6 на Комитета на министрите на Съвета на Европа относно статута на държавните служители в Европа предвижда:

„Държавните служители по принцип трябва да имат същите права като останалите граждани. Упражняването на тези права обаче може да бъде регламентирано със закон или чрез колективно договаряне, за да бъде съвместимо с техните публични задължения. Техните права, и по-специално политическите и синдикалните им права, могат да бъдат законно ограничавани единствено доколкото това е необходимо за правилното изпълнение на публичните им функции.”

47. Чл. 12 § 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз предвижда:

„Всеки има право на свобода на мирни събрания и на свободно сдружаване, на всяко равнище, по-специално в областите на политическото, профсъюзното или гражданското сдружаване, включително правото да образува и членува в професионални съюзи за защита на своите интереси.”

48. Що се отнася до европейската практика, може да се отбележи, че правото на държавните служители да членуват в професионални съюзи вече е признато от всички държави членки. Това право се прилага по отношение на постоянни или временно наети държавни служители и на служители в публични промишлени или търговски предприятия, независимо дали са национални или общински. Държавните служители, независимо дали работят за централното правителство или за местните власти, по принцип имат право да членуват в професионални съюзи по свой избор. Делът на членуващите в професионални съюзи по принцип е по-голям в публичния сектор, отколкото в частния. В повечето държави членки малкото ограничения, които се наблюдават, се свеждат до съдебните длъжности, полицията и противопожарните служби, като най-строгите ограничения, достигащи до забрана за членуване в синдикати, се прилагат спрямо служещите във въоръжените сили.

(b) Правото на колективно договаряне и държавните служители

49. Чл. 6 от Европейската социална харта (ревизирана), която все още не е ратифицирана от Турция, съдържа следните разпоредби във връзка с правото на колективно договаряне:

„За да се осигури ефективното упражняване на правото на сключване на колективни трудови договори, договарящите страни се задължават:

1. да съдействат за провеждането на съвместни консултации между работниците и работодателите;

2. да съдействат, когато това е необходимо и подходящо, за създаването на механизъм за доброволни преговори между работодателите или организации на работодатели и организации на работниците с цел условията за наемане на работа да се определят с колективни трудови договори;

3. да съдействат за създаването и използването на подходящи процедури за помирение и доброволен арбитраж за решаване на трудовите спорове;

и признават:

4. правото на работниците и на работодателите на колективни действия в случай на конфликт на интересите, включително и правото на стачка, като се спазват задълженията, които биха могли да произтичат от сключените преди това колективни договори.”

50. Според тълкуването на Комитета на независимите експерти по Хартата (сега Европейски комитет по социални права) на чл. 6 § 2 от

Хартата, който всъщност се прилага изцяло по отношение на държавните служители, държавите, които налагат ограничения по отношение на колективното договаряне в публичния сектор, са длъжни, за да изпълнят тази разпоредба, да предвидят участие на представители на персонала при изготвянето на съответните трудовоправни разпоредби (виж например, по отношение на Германия, Заключение III, стр. 34-35).

51. Чл. 28 от Хартата на основните права на Европейския съюз предвижда:

Право на колективни преговори и действия

„В съответствие с правото на Съюза и с националните законодателства и практики работниците и работодателите, или съответните им организации, имат правото да преговарят и да сключват колективни договори на съответните равнища, както и да предприемат колективни действия за защита на техните интереси, включително стачка, в случай на конфликт на интереси.”

52. Що се отнася до европейската практика, може да се отбележи, че в голямото мнозинство от държавите членки е признато правото на държавните служители на колективни преговори с властите, при различни изключения по отношение на определени области (дисциплинарни производства, пенсии, медицински застраховки, възнаграждения на висшестоящи държавни служители) или определени категории държавни служители, които упражняват изключителни държавни правомощия (служещи във въоръжените сили и полицията, съдии, дипломати, държавни служители от кариерата на федерално ниво). Правото на държавните служители, работещи за местната власт, които не упражняват държавнически правомощия, да участват в колективно договаряне за определяне на трудовите им възнаграждения и условията им на труд, е признато от голямото мнозинство на договарящите държави. Останалите изключения могат да бъдат оправдани с конкретни обстоятелства.

ПРАВОТО

I. ПРЕДВАРИТЕЛНИ ВЪЗРАЖЕНИЯ НА ПРАВИТЕЛСТВОТО

53. Пред голямата камера правителството е повдигнало две възражения във връзка с допустимостта на жалбата: първо, че жалбоподателите не могат да се позовават по отношение на правителството на международни инструменти, различни от Конвенцията, и особено на инструменти, които не са ратифицирани от

Турция; и второ, че чл. 11 от Конвенцията не се прилага спрямо жалбоподателите, тъй като те са държавни служители, а не служители с обикновени трудови договори.

54. По отношение на първото възражение правителството твърди, че Съдът не може чрез тълкуване на Конвенцията да създава нови задължения за договарящите държави, които не са предвидени в Конвенцията. По-конкретно, като се има предвид, че камарата е придала голямо значение на Европейската социална харта (членове 5 и 6 от която не са били ратифицирани от Турция) и на практиката на нейния надзорен орган, то призовава голямата камера да обяви жалбата за недопустима като несъвместима с Конвенцията *ratione materiae*, с оглед на невъзможността срещу правителството да се използват аргументи, основани на международни инструменти, нератифицирани от Турция.

55. По отношение на второто възражение, правителството, като се позовава предимно на ограничението, предвидено в последното изречение на чл. 11 от Конвенцията във връзка с приложимостта на тази разпоредба спрямо „служещите в ... държавната администрация”, твърди, че спрямо турските държавни служители, включително работещите в общините, се прилагат конкретни и много подробни правни норми, съдържащи се в Закона за държавната служба (Закон № 657), което ги отличава от другите служители. Правителството приканва Съда да отхвърли жалбата като несъвместима *ratione materiae* с разпоредбите на чл. 11.

56. Жалбоподателите оспорват възраженията на правителството.

57. Съдът отбелязва, че възражението на правителството относно разглеждането от Съда на Европейската социална харта не може да се разглежда като предварително възражение. Дори и да се предположи, че възражението на правителството е основателно, жалбата не става недопустима единствено поради действието на инструментите, в светлината на които отделението на Съда е разгледало жалбата по същество. На практика, това възражение на правителството се отнася повече до разглеждането на материалноправните въпроси по делото и поради това ще бъде разгледано в този контекст.

58. Що се отнася до възражението за обхвата на Конвенцията *ratione materiae*, Съдът отбелязва най-напред, че правителството има право да го повдигне, тъй като пред камарата е изтъкнало подобен аргумент преди разглеждането на допустимостта на жалбата. Въпреки това, Съдът отбелязва, че дори и да имаше подобна пречка, тя не би възпрепятствала разглеждането на този въпрос, който е свързан с юрисдикцията на Съда и чийто обхват е определен от самата Конвенция, и по-специално от чл. 32, а не от становищата на страните по дадено дело (виж, *mutatis mutandis*, *Blečić срещу Хърватия* [ГК], № 59532/00, §§ 63-69, ECHR 2006-III).

Това възражение на правителството обаче въпреки всичко изисква от Съда да разгледа понятието за „служещите в ... държавната администрация“, съдържащо се в последното изречение на чл. 11. Поради това, Съдът намира за подходящо да го присъедини към въпросите по съществуването на жалбата.

II. ТВЪРДЯНО НАРУШЕНИЕ НА ЧЛЕН 11 ОТ КОНВЕНЦИЯТА

59. Жалбоподателите се оплакват, че националните съдилища са отrekli правото им да учредяват професионални съюзи и да сключват колективни договори. В тази връзка те се позовават на чл. 11 от Конвенцията, който предвижда:

„1. Всеки има право на свобода на мирните събрания и на свободно сдружаване, включително правото да образува и членува в професионални съюзи за защита на своите интереси.

2. Упражняването на това право не подлежи на никакви ограничения, освен на тези, предвидени в закона и необходими в едно демократично общество в интерес на националната или обществената сигурност, за предотвратяване на безредици или престъпления, за защитата на здравето и морала или на правата и свободите на другите. Този член не изключва въвеждането на законни ограничения върху упражняването на тези права от служещите във въоръжените сили, полицията или държавната администрация.”

А. Тълкуване на Конвенцията в светлината на други международни инструменти

60. Съдът вече взе решение да разгледа в процедурата по същество твърдението на правителството, че Съдът няма право да се произнася по отношение на Турция въз основа на международни инструменти, различни от Конвенцията, и по-специално на инструменти, които Турция не е ратифицирала. Той намира, че е необходимо да разгледа това твърдение, преди да премине към останалите въпроси, тъй като то засяга и методологията, която следва да се възприеме при разглеждането по същество на оплакванията по чл. 11 от Конвенцията.

1. Становища на страните

(а) Правителството

61. Правителството твърди, че Съдът няма право да създава по тълкувателен път нови задължения, които не са предвидени в Конвенцията. То твърди, наред с друго, че Съдът не може да се позовава спрямо ответната държава на международен договор, по който същата не е страна. Макар и правителството да приема, че Съдът

винаги е взимал под внимание, там където е уместно, „всякакви относими норми на международното право, приложими в отношенията между страните” (виж *Al-Adsani срещу Обединеното кралство* [ГК], № 35763/97, § 55, ECHR 2001-XI), то намира, че такъв подход би бил легитимен, единствено ако съответства на критериите, съдържащи се в чл. 31 § 3 от Виенската конвенция за правото на договорите („Виенската конвенция”), и по-специално, ако се взимат предвид единствено инструментите, от които съответната държава е обвързана.

62. Турция не е страна по чл. 5 (право на организиране) или чл. 6 (право на колективно договаряне) от Европейската социална харта, която е ратифицирала през 1989 г. Тълкуване, което косвено придава задължителен характер на тези разпоредби, е още по-проблемно в случаи като настоящия, при които липсата на изрична разпоредба в Конвенцията, гарантираща правото на колективно договаряне, е запълнена с други инструменти, по които съответната държава не е страна.

(b) Жалбоподателите

63. Жалбоподателите критикуват начина, по който правителството е повдигнало въпроса с тълкуването на Конвенцията. Те изтъкват, че камарата не е приложила горепосочените разпоредби на Европейската социална харта по настоящото дело, а при тълкуването на чл. 11 от Конвенцията е взела предвид становище на Комитета на независимите експерти (сега наричан Европейски комитет за социални права) относно връзката между правото на организиране и колективното договаряне.

2. Камарата

64. Камарата не е имала повод да се произнесе по въпросното възражение. Тя се е позовала на становището на Комитета на независимите експерти на Европейската социална харта като допълнителен аргумент, посочвайки взаимовръзката между свободата на сдружаване и свободата на колективно договаряне (виж *Demir and Baykara срещу Турция*, № 34503/97, § 35, 21 ноември 2006 г.). В решението си камарата е препратила към конвенциите на МОТ при преценката, дали оспорваната мярка е била необходима в едно демократично общество, и по-специално, дали професионалният съюз *Tüm Bel Sen* е действал добросъвестно при избора на колективното договаряне като средство за защита на интересите на членовете му (пак там, § 46).

3. *Практиката разпоредбите на Конвенцията да се тълкуват в светлината на други международни текстове и инструменти*

(а) **Основание**

65. За да определи значението на използваните в Конвенцията понятия и изрази, Съдът се ръководи най-вече от правилата за тълкуване, предвидени в членове 31 до 33 от Виенската конвенция (виж например *Golder срещу Обединеното кралство*, 21 февруари 1975 г., § 29, Series A no. 18; *Johnston and Others срещу Ирландия*, 18 декември 1986 г., §§ 51 и сл., Series A no. 112; *Lithgow and Others срещу Обединеното кралство*, 8 юли 1986 г., §§ 114 и 117, Series A no. 102; и *Witold Litwa срещу Полша*, № 26629/95, §§ 57-59, ECHR 2000-III). В съответствие с Виенската конвенция, от Съда се изисква да установи обичайното значение, което трябва да се даде на думите в техния контекст и в светлината на предмета и целта на разпоредбата, от която те се извеждат (виж цитираните по-горе *Golder*, § 29; *Johnston and Others*, § 51; и чл. 31 § 1 от Виенската конвенция). Необходимо е също така да се използват допълнителни средства за тълкуване, за да се потвърди значението, определено посредством горепосочените средства, или за да се определи значението, ако в противен случай то би било двусмислено, неясно или явно абсурдно или неразумно (виж чл. 32 от Виенската конвенция и *Saadi срещу Обединеното кралство* [ГК], № 13229/03, § 62, ECHR 2008-I).

66. Тъй като Конвенцията е на първо място и преди всичко система за защита на правата на човека, Съдът трябва да я тълкува и прилага по начин, който прави практични и ефективни правата, гарантирани от нея, вместо теоретични и илюзорни. Конвенцията трябва също така да бъде тълкувана в нейната цялост и по начин, който потвърждава вътрешната съгласуваност и хармония между различните ѝ разпоредби (виж, наред с други източници, *Stec and Others срещу Обединеното кралство* (реш. по допустимост) [ГК], №№ 65731/01 и 65900/01, §§ 47-48, ECHR 2005-X).

67. В допълнение, Съдът никога не е разглеждал разпоредбите на Конвенцията като единствената отправна точка при тълкуването на провъзгласените в нея права и свободи. Тъкмо напротив, той трябва да вземе предвид и всички относими правила и принципи на международното право, които са приложими в отношенията между договарящите държави (виж цитираните по-горе *Saadi*, § 62; и *Al-Adsani*, § 55; *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi срещу Ирландия* [ГК], № 45036/98, § 150, ECHR 2005-VI; и чл. 31 § 3 (с) от Виенската конвенция).

68. Съдът по-нататък отбелязва, че винаги е изтъквал, че Конвенцията е „жив” инструмент, който трябва да се тълкува в

светлината на съвременните условия, и че при тълкуването на разпоредбите на Конвенцията той взима под внимание развиващите се норми на националното и международното право (виж *Soering срещу Обединеното кралство*, 7 юли 1989 г., § 102, Series A no. 161; *Vo срещу Франция* [ГК], № 53924/00, § 82, ECHR 2004-VIII; и *Mamatkulov and Askarov срещу Турция* [ГК], №№ 46827/99 и 46951/99, § 121, ECHR 2005-I).

(b) Разнообразие на международните текстове и инструменти, които се използват при тълкуването на Конвенцията

(i) Общо международно право

69. Точните задължения, които материалноправните разпоредби на Конвенцията налагат на договарящите държави, могат да бъдат тълкувани най-напред в светлината на съответните международни договори, които се прилагат в съответната сфера (така например, Съдът е тълкувал чл. 8 от Конвенцията в светлината на Конвенцията на ООН за правата на детето от 20 ноември 1989 г. и Европейската конвенция за осиновяването на деца от 24 април 1967 г. – виж *Pini and Others срещу Румъния*, №№ 78028/01 и 78030/01, §§ 139 и 144, ECHR 2004-V, и *Emonet and Others срещу Швейцария*, № 39051/03, §§ 65-66, 13 декември 2007 г.).

70. По друго дело, в което е направено препращане към международни договори, различни от Конвенцията, Съдът, за да установи позитивното задължение на държавата във връзка със „забраната за домашното робство“, е взел предвид разпоредбите на универсалните международни конвенции (Конвенцията на МОТ за принудителния труд; Допълнителната конвенция на ООН за премахване на робството, търговията с роби и институциите и обичаите, сходни с робството; и Конвенцията на ООН за правата на детето – виж *Siliadin срещу Франция*, № 73316/01, §§ 85-87, ECHR 2005-VII). След като е препратил към съответните разпоредби на тези международни инструменти, Съдът е намерил, че ограничаването на въпроса за съответствието с чл. 4 от Конвенцията само до преките действия на държавните власти би било несъвместимо с международните инструменти, които конкретно се занимават с този въпрос, и би направило разпоредбата неефективна (пак там, § 89).

71. Освен това, както е посочил Съдът по делото *Golder* (цитирано по-горе, § 35), относимите норми на международното право, приложими в отношенията между страните, включват също и „общите правни принципи, признати от цивилизованите нации“ (виж чл. 38 § 1 (с) от Статута на Международния съд). Правният комитет на Консултативната асамблея на Съвета на Европа е предвидил през август 1950 г., че „Комисията и Съдът по необходимост [биха]

прилагали такива принципи” при изпълнението на своите задължения, и така е счел за „ненужно” да включва такава изрична клауза в Конвенцията (документи на Консултативната асамблея, работни документи от сесията от 1950 г., т. III, № 93, стр. 982, параграф 5).

72. В решението *Soering* (цитирано по-горе) Съдът е взел под внимание принципите, съдържащи се в текстове с глобално приложение, за да развие практиката си по чл. 3 от Конвенцията във връзка с екстрадицията в трети страни. Най-напред, позовавайки се на Международния пакт за граждански и политически права от 1966 г. и на Американската конвенция за правата на човека от 1969 г., той е приел, че забраната за отнасяне в нарушение на чл. 3 от Конвенцията е станала международно възприет стандарт. Второ, той е приел, че фактът, че Конвенцията на ООН против изтезанията и другите форми на жестоко, нечовешко или унижително отнасяне или наказание забранява екстрадирането на лице в страна, където то ще бъде изложено на опасност от изтезания, не означава, че подобно задължение не се подразбира и от общата клауза на чл. 3 от Европейската конвенция.

73. Освен това, Съдът е намерил в решението *Al-Adsani*, позовавайки се на универсалните инструменти (чл. 5 от Универсалната декларация за правата на човека, чл. 7 от Международния пакт за граждански и политически права, членове 2 и 4 от Конвенцията на ООН против изтезанията и другите форми на жестоко, нечовешко и унижително отнасяне или наказание) и тяхното тълкуване от международните наказателни съдилища (решение на Международния наказателен трибунал за бивша Югославия в *Prosecutor v. Furundzija*, 10 декември 1998 г.) и националните съдилища (решение на камарата на лордовете в *Regina v. Bow Street Metropolitan Stipendiary Magistrate and Others, ex parte Pinochet (№ 3)*), че забраната на изтезанията е достигнала статуса на императивна норма от международното право, или *jus cogens*, и е включил това разбиране в практиката си в тази област (виж цитираното по-горе *Al-Adsani*, § 60).

(ii) Инструменти на Съвета на Европа

74. В редица решения Съдът е използвал при тълкуването на Конвенцията напълно незадължителни инструменти на органите на Конвенцията, и по-конкретно препоръки и резолюции на Комитета на министрите и на Парламентарната асамблея (виж, наред с други източници, *Öneriyıldız срещу Турция* [ГК], № 48939/99, §§ 59, 71, 90 и 93, ECHR 2004-XII).

75. Посредством тези тълкувателни методи Съдът е основавал мотивите си на норми, произлизащи от други органи на Съвета на Европа, дори и тези органи да не представляват държавите страни по Конвенцията, а да изпълняват функцията на надзорни или експертни

органи. За да изтълкува точния обхват на правата и свободите, гарантирани от Конвенцията, Съдът например е използвал работата на Европейската комисия за демокрация чрез право („Венецианската комисия“) (виж, наред с други източници, *Russian Conservative Party of Entrepreneurs and Others срещу Русия*, №№ 55066/00 и 55638/00, §§ 70-73, 11 януари 2007 г.; *Basque Nationalist Party – Iparralde Regional Organisation срещу Франция*, № 71251/01, §§ 45-52, ECHR 2007-II; и *Çiloğlu and Others срещу Турция*, № 73333/01, § 17, 6 март 2007 г.), на Европейската комисия против расизма и нетолерантността (виж например *Bekos and Koutropoulos срещу Гърция*, № 15250/02, §§ 33-36, ECHR 2005-XIII; *Иванова срещу България*, № 52435/99, §§ 65-66, 12 април 2007 г.; *Cobzaru срещу Румъния*, № 48254/99, §§ 49-50, 26 юли 2007 г.; и *D.H. and Others срещу Чешката република* [ГК], № 57325/00, §§ 59-65, 184, 192, 200 и 205, ECHR 2007-IV) и докладите на Европейския комитет за предотвратяване на изтезанията и нечовешкото или унижителното отношение или наказание (виж например *Aerts срещу Белгия*, 30 юли 1998 г., § 42, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-V; *Slimani срещу Франция*, № 57671/00, §§ 22 и сл., ECHR 2004-IX; *Nazarenko срещу Украйна*, № 39483/98, §§ 94-102, 29 април 2003 г.; *Kalashnikov срещу Русия*, № 47095/99, § 97, ECHR 2002-VI; и *Kadiķis срещу Латвия* (№ 2), № 62393/00, § 52, 4 май 2006 г.).

(iii) Преценката на Съда

76. Съдът неотдавна е потвърдил в решението *Saadi* (цитирано по-горе, § 63), че при разглеждането на предмета и целта на разпоредбите на Конвенцията той взема под внимание и достиженията на международното право във връзка с разглеждания от него правен въпрос. Общите международни или национални правни стандарти на европейските държави, състоящи се от норми и принципи, възприети от голямото мнозинство от държавите, отразяват една реалност, която Съдът не може да пренебрегне, когато е призован да изясни обхвата на дадена разпоредба на Конвенцията, ако по-традиционните тълкувателни средства не са му позволили да стори това с достатъчна сигурност.

77. Така например, като е приел, че правото на организиране има негативен аспект, който изключва споразумения за наемане на работа единствено на профсъюзни членове, Съдът е намерил, основавайки се предимно на Европейската социална харта и на практиката на надзорните й органи, заедно с други европейски или универсални инструменти, че е налице растящ консенсус по този въпрос на международно ниво (виж *Sigurður A. Sigurjónsson срещу Исландия*, 30 юни 1993 г., § 35, Series A no. 264, и *Sørensen and Rasmussen срещу Дания* [ГК], №№ 52562/99 и 52620/99, §§ 72-75, ECHR 2006-I).

78. Съдът отбелязва в тази връзка, че при търсенето на обща база сред нормите на международното право той никога не е правил разлика между източниците на правото в зависимост от това, дали са подписани или ратифицирани от ответната държава.

79. Така например, по делото *Marckx срещу Белгия*, което се отнася до правния статус на родените извън брака деца, Съдът е основал тълкуването си на две международни конвенции от 1962 и 1975 г., които Белгия, подобно на други държави страни по Конвенцията, не е била ратифицирала по онова време (виж *Marckx срещу Белгия*, 13 юни 1979 г., §§ 20 и 41, Series A no. 31). Съдът намира, че малкият брой на ратификациите на тези инструменти не може да се изтъква като аргумент срещу продължаващото развитие на националното право на голямото мнозинство на държавите членки, заедно със съответните международни инструменти, в посока към пълно юридическо признаване на максимата „*mater semper certa est*”.

80. Освен това, по делата *Christine Goodwin срещу Обединеното кралство* ([ГК], № 28957/95, ECHR 2002-VI), *Vilho Eskelinen and Others срещу Финландия* ([ГК], № 63235/00, ECHR 2007-II) и *Sørensen and Rasmussen* (цитирано по-горе), Съдът се е ръководил от Хартата на основните права на ЕС, въпреки че този инструмент не е бил задължителен. Също така, по делата *McElhinney срещу Ирландия* ([ГК], № 31253/96, ECHR 2001-XI), *Al-Adsani* (цитирано по-горе) и *Fogarty срещу Обединеното кралство* ([ГК], № 37112/97, ECHR 2001-XI), Съдът е взел предвид Европейската конвенция за държавния имунитет, която по онова време е била ратифицирана само от осем държави членки.

81. В допълнение, в решението *Glass срещу Обединеното кралство* Съдът е взел предвид при тълкуването на чл. 8 от Конвенцията стандартите, установени в Конвенцията за правата на човека и биомедицината от Овиедо, 4 април 1997 г., въпреки че тя не е била ратифицирана от всички договарящи държави (виж *Glass срещу Обединеното кралство*, № 61827/00, § 75, ECHR 2004-II).

82. В делото *Öneryıldız*, за да установи критериите за отговорност на държавата по чл. 2 от Конвенцията във връзка с извършването на опасни дейности, Съдът се позовава, наред с друго, на текстове на Конвенцията относно гражданската отговорност за вреди, причинени от опасни за околната среда действия (ETS no. 150 – Лугано, 21 юни 1993 г.) и на Конвенцията за защита на околната среда чрез наказателно право (ETS no. 172 – Страсбург, 4 ноември 1998 г.). Повечето от договарящите държави, включително и Турция, не са били подписали или ратифицирали тези две конвенции (виж цитираното по-горе *Öneryıldız*, § 59).

83. По делото *Taşkın and Others срещу Турция* Съдът е развил практиката си по чл. 8 от Конвенцията по въпроси, свързани със

защитата на околната среда (аспект, който е считан за част от личния живот на индивида), най-вече въз основа на принципите, залегнали в Конвенцията на Икономическата комисия за Европа на ООН за достъп до информация, общественото участие във вземането на решения и достъп до правосъдие по въпроси, свързани с околната среда (ECE/СЕР/43) (виж *Taşkın and Others срещу Турция*, № 49517/99, §§ 99 и 119, 4 декември 2003 г.). Турция не е била подписала Орхуската конвенция.

84. Съдът отбелязва, че правителството се позовава също на липсата на политическа подкрепа от страна на държавите членки - в контекста на работата на постоянната комисия за правата на човека – за създаването на допълнителен протокол, който да разшири обхвата на системата на Конвенцията с определени икономически и социални права. Съдът обаче отбелязва, че това становище на държавите членки е съпътствано – и това се признава от правителството – от желанието да се засили механизмът на Европейската социална харта. Съдът разглежда това като аргумент в подкрепа на съществуването на консенсус сред договарящите държави за поощряване на икономическите и социалните права. Няма пречка при тълкуването на разпоредбите на Конвенцията той да вземе предвид това общо желание на договарящите държави.

4. Заключение

85. Съдът, като определя значението на понятията и термините в текста на Конвенцията, може и трябва да вземе под внимание и елементите на международното право, различни от Конвенцията, тълкуването на такива елементи от съответните органи и практиката на европейските държави, която отразява тези общи ценности. Консенсусът, който се проявява в специализираните международни инструменти и в практиката на договарящите държави, може да представлява релевантно съображение за Съда при тълкуването на разпоредбите на Конвенцията по конкретни дела.

86. В този контекст не е необходимо ответната държава да е ратифицирала цялата колекция от инструменти, които са приложими в областта, свързана с конкретния предмет на делото. За Съда би било достатъчно относимите международни инструменти да са свидетелство за продължаваща еволюция на нормите и принципите, приложими в международното право или във вътрешното право на мнозинството държави членки на Съвета на Европа, и да демонстрират, в съответната област, че в модерните общества съществуват допирни точки по тези въпроси (виж, *mutatis mutandis*, цитираното по-горе *Marckx*, § 41).

В. Правото на общинските длъжностни лица да образуват професионални съюзи

1. Решението на Камарата

87. Камарата счита, че не е било установено пред нея, че абсолютната забрана за образуване на професионални съюзи, наложена от турския закон спрямо държавните служители, така както се е прилагала през разглеждания период, е отговаряла на „належаща обществена нужда“. Тя е установила, че простият факт, че „законодателството не е предвижда[ло] такава възможност“, не е бил достатъчен, за да оправдае една толкова радикална мярка като закриването на един професионален съюз.

88. Като се е позовала на решението *Tüm Haber Sen and Çınar срещу Турция* (№ 28602/95, §§ 36-39, ECHR 2006-II), камарата е приела, че при липсата на каквито и да било конкретни доказателства за това, че дейностите на професионалния съюз *Tüm Bel Sen* представляват заплаха за обществото или за държавата, ответната държава, отказвайки да признае юридическата личност на синдиката на жалбоподателите, не е спазила задължението си да гарантира правата, провъзгласени в чл. 11 от Конвенцията. Тя е приела, че има нарушение на чл. 11 от Конвенцията в това отношение.

2. Становища на страните

(а) Правителството

89. Пред голямата камера правителството твърди, че жалбата е несъвместима с разпоредбите на Конвенцията *ratione materiae*: чл. 11 от Конвенцията не се прилага спрямо „служещите ... в държавната администрация“, той няма приложение спрямо жалбоподателите в настоящото дело, тъй като те попадат в тази категория служители. Съдът е взел решение да присъедини това възражение към въпросите по същество (виж параграф 58 по-горе).

90. В подкрепа на своя аргумент, правителството отбелязва, че спрямо всички държавни служители в Турция се прилагат специфични правни норми. Положението на общинските длъжностни лица не е по-различно от това на други държавни служители, тъй като органите на местната управа очевидно са правителствени организации, изпълняващи публични правомощия.

91. Правителството намира, че по тълкувателен път или чрез съдебна практика не е възможно да се отрече действието на изричната клауза на чл. 11 *in fine*, която позволява на държавите да налагат спрямо служещите във въоръжените сили, полицията или държавната

администрация ограничения, различни от онези, които трябва да преминат теста за необходимост в едно демократично общество.

92. Правителството също така твърди пред голямата камара, че решението на Касационния съд от 6 декември 1995 г. не е имало отражение върху интензивната синдикална дейност на професионалния съюз *Tüm Bel Sen*, тъй като впоследствие той е проявил безспорна организационна ефективност и е успял да сключи стотици колективни договори, понастоящем в полза на десетина хиляди общински служители.

(b) Жалбоподателите

93. По отношение на факта, че на държавните служители е било забранено да образуват професионални съюзи, жалбоподателите се съгласяват с камарата, но изтъкват, че основното им оплакване е свързано с отмяната на колективния договор. Те отбелязват, че забраната, така както е била приложена в настоящия случай, не е отчитала факта, че някои длъжностни лица са изпълнявали същите задължения като служителите в частния сектор.

94. Що се отнася до ефекта, който решението на Касационния съд от 6 декември 1995 г. е имало върху дейността на професионалния съюз *Tüm Bel Sen*, жалбоподателите отбелязват на първо място, че Министерството на вътрешните работи е завело наказателно и гражданско производство за злоупотреба със служебно положение срещу кметовете, сключили колективни договори с професионални съюзи. Въпреки че неотдавна тези производства са били прекратени, общинските власти са престанали да се ангажират с колективни преговори с професионални съюзи поради страх от нови производства. Така дейността на професионалния съюз *Tüm Bel Sen* е била значително ограничена.

95. Жалбоподателите също така се оплакват в тази връзка, че Сметната палата, изпълнявайки решението на Касационния съд от 6 декември 1995 г., е обезсилила колективните договори, подписани от професионален съюз *Tüm Bel Sen*, и че членуващите в съюза държавни служители е трябвало да възстановят всички допълнителни възнаграждения или добавки, които са получили в резултат на обезсилените договори. Това развитие, което само по себе си представлява намеса в дейността на професионалния съюз, също е попречило на синдиката да убеди и други общински власти да подпишат нови колективни договори.

3. Преценката на Съда

(а) Могат ли жалбоподателите, като общински длъжностни лица, да се ползват от гаранциите на чл. 11 от Конвенцията?

96. Съдът трябва сега да разгледа възражението на правителството, че жалбата е несъвместима *ratione materiae* с разпоредбите на Конвенцията, тъй като чл. 11 от Конвенцията не се прилага спрямо „служещите ... в държавната администрация”.

Вярно е, че чл. 11 § 2 *in fine* ясно посочва, че държавата трябва да зачита свободата на сдружаване на своите служители, с право евентуално да наложи законни ограничения върху упражняването на правата, защитени от този член, от служещите във въоръжените сили, полицията или държавната администрация (виж *Swedish Engine Drivers' Union срещу Швеция*, 6 февруари 1976 г., § 37, Series A no. 20).

97. В тази връзка Съдът намира, че наложените ограничения върху трите групи, посочени в чл. 11, трябва да се тълкуват стеснително и поради това следва да се ограничат до „упражняването” на въпросните права. Тези ограничения не трябва да засягат самата същина на правото на организиране. По този въпрос Съдът не споделя становището на Комисията, че терминът „законен” във второто изречение на чл. 11 § 2 изисква единствено въпросното ограничение да има основание в националното право и да не бъде произволно, но не налага изискване за пропорционалност (виж *Council of Civil Service Unions et al срещу Обединеното кралство*, № 11603/85, решение на Комисията от 20 януари 1987 г., Decisions and Reports 50, стр. 228). Освен това, според Съда, задължение на съответната държава е да докаже легитимността на всякакви ограничения на правото на такива лица да се организират. Съдът по-нататък намира, че общинските служители, които не са ангажирани в същинското държавно управление, по принцип не могат да бъдат третиран като „служещи ... в държавната администрация”, и съответно на това основание не може да бъде ограничавано правото им да се организират и да образуват професионални съюзи (виж, *mutatis mutandis*, цитираното по-горе *Tüm Haber Sen and Çınar*, §§ 35-40 и 50).

98. Съдът отбелязва, че тези съображения намират опора в повечето относими международни инструменти и в практиката на европейските държави.

99. Докато чл. 8 § 2 от Международния пакт за икономически, социални и културни права, който се отнася до същия предмет, включва служителите на държавната администрация сред категориите лица, които могат да бъдат обект на ограничения, чл. 22 от Международния пакт за граждански и политически права, чиято редакция е близка до тази на чл. 11 от Конвенцията, предвижда, че държавата може да ограничава упражняването на правото на свобода

на сдружаване единствено по отношение на служещите във въоръжените сили и полицията, без да споменава служещите в държавната администрация.

100. Съдът отбелязва, че главният инструмент, гарантиращ в международен план правото на държавните служители да учредяват професионални съюзи, е Конвенция № 87 на МОТ относно синдикалната свобода и закрилата на правото на синдикално организиране, чл. 2 от която предвижда, че всички трудещи се, без каквато и да е разлика, имат правото да образуват и да се присъединяват към организации по свой избор (виж параграф 37 по-горе).

101. Съдът отбелязва, че правото на държавните служители да се присъединяват към професионални съюзи е било потвърдено по много поводи от Комитета на експертите във връзка с приложението на конвенции и препоръки. Този комитет, в индивидуалното си становище до турското правителство относно Конвенция № 87 на МОТ, е приел, че единственото допустимо ограничение на правото на организиране, което е предвидено в този инструмент, е свързано с въоръжените сили и полицията (виж параграф 38 по-горе).

102. Съдът по-нататък отбелязва, че Комитетът на МОТ по свободата на сдружаване е възприел същите аргументи във връзка с общинските длъжностни лица. Според Комитета, местните държавни служители трябва да могат ефективно да образуват организации по свой избор и тези организации трябва да имат пълното право да подпомагат и защитават интересите на работниците, които представляват (виж параграф 39 по-горе).

103. Инструментите, които произхождат от европейски организации, също показват, че принципът, съгласно който държавните служители имат фундаменталното право на сдружаване, е широкоприет сред държавите членки. Така например, чл. 5 от Европейската социална харта гарантира свободата на работниците и работодателите да образуват местни, национални или международни организации за защита на своите икономически и социални интереси и да се присъединяват към такива организации. Националното законодателство може да наложи частични ограничения на полицията и пълни или частични ограничения на служещите във въоръжените сили, но по отношение на други служители на държавната администрация няма възможност за налагане на ограничения.

104. Правото на сдружаване на държавните служители е признато и от Комитета на министрите на Съвета на Европа в неговата препоръка № R (2000) 6 относно статута на държавните служители в Европа, принцип 8 от която обявява, че по правило държавните служители трябва да разполагат със същите права като всички останали граждани и че техните синдикални права могат да бъдат ограничавани законно

единствено доколкото това е необходимо за правилното изпълнение на техните публични правомощия (виж параграф 46 по-горе).

105. Друг европейски инструмент, Хартата на основните права на ЕС, възприема открит подход към правото на организиране, като обявява в чл. 12 § 1, наред с друго, че „всеки” има правото да образува и членува в професионални съюзи за защита на своите интереси (виж параграф 47 по-горе).

106. По отношение на европейската практика, Съдът припомня, че правото на държавните служители да се присъединяват към професионални съюзи сега е признато от всички договарящи държави (виж параграф 48 по-горе). Това право се прилага спрямо държавните служители на постоянни или временни договори и спрямо служители на държавни промишлени или търговски предприятия, независимо дали са национални или общински. Държавните служители, независимо дали работят за централното управление или за местната власт, по принцип имат право да членуват в професионален съюз по свой избор. Съдът също така отбелязва факта, че броят на синдикалните членове по принцип е по-висок в обществения сектор, отколкото в частния сектор, което е явна индикация за благоприятна правна и административна среда, създадена от държавите членки. В повечето държави членки малкото ограничения, които могат да бъдат констатирани, се прилагат спрямо съдебните длъжности, полицията и противопожарната безопасност, като най-строгите ограничения, достигащи до забрана за членство в синдикат, се прилагат спрямо служещите във въоръжените сили.

107. В светлината на изложеното по-горе Съдът заключава, че „служещите в държавната администрация” не могат да бъдат изключени от обхвата на чл. 11 от Конвенцията. Максималните ограничения, които националните власти имат право да наложат, са „законни ограничения” на тези членове съгласно чл. 11 § 2. В настоящия случай обаче правителството не е доказало по какъв начин характерът на изпълняваните от жалбоподателите задължения в качеството им на общински длъжностни лица, е изисквал те да бъдат считани за „служещи в държавната администрация”, към които се прилагат такива ограничения.

108. Поради това, жалбоподателите могат легитимно да се позоват на чл. 11 от Конвенцията и възражението на правителството по този въпрос следва да се отхвърли.

(b) Общи принципи

109. Съдът припомня, че чл. 11 § 1 представя синдикалната свобода като форма или особен аспект на свободата на сдружаване (виж *National Union of Belgian Police срещу Белгия*, 27 октомври 1975 г., § 38, Series A no. 19, и цитираното по-горе *Swedish Engine Drivers*’

Union, § 39). Конвенцията не прави разлика между функциите на държавата членка като носител на публичната власт и нейните отговорности като работодател. Чл. 11 не прави изключение в това отношение. Тъкмо напротив, § 2 *in fine* от тази разпоредба ясно показва, че държавата е длъжна да зачита свободата на събиране и сдружаване, с възможност за евентуално налагане на „законни ограничения” в случай на служещи във въоръжените сили, полицията или администрацията (виж цитираното по-горе *Tüm Haber Sen and Çınar*, § 29). Следователно, чл. 11 е задължителен за „държавата като работодател”, независимо дали отношенията на последната със служителите ѝ се уреждат от публичното или от частното право (виж цитираното по-горе *Swedish Engine Drivers' Union*, § 37).

110. Съдът по-нататък припомня, че макар и основната цел на чл. 11 да е да защити индивидите срещу произволна намеса от страна на държавните власти при упражняването на защитените права, държавата може да има и позитивни задължения да гарантира ефективното упражняване на тези права. В специфичния контекст на настоящото дело отговорността на Турция би била ангажирана, ако фактите, от които се оплакват жалбоподателите, а именно – непризнаването от държавата на техния професионален съюз през разглеждания период – произтичат от пропуски на държавата да гарантира в националното право правата на жалбоподателите по чл. 11 от Конвенцията (виж *Wilson, National Union of Journalists and Others срещу Обединеното кралство*, №№ 30668/96, 30671/96 и 30678/96, § 41, ECHR 2002-V, и *Gustafsson срещу Швеция*, 25 април 1996 г., § 45, Reports 1996-II).

111. Както е посочвал Съдът обаче в контекста на чл. 8 от Конвенцията, независимо дали делото се анализира от гледна точка на позитивно задължение на държавата да предприеме разумни и подходящи мерки, за да гарантира правата на жалбоподателя по дадена разпоредба, или от гледна точка на намеса от страна на държавните власти, принципите, които се прилагат във връзка с обосноваването на мярката по т. 2 от разпоредбата са доста сходни (виж *Hatton and Others срещу Обединеното кралство* [ГК], № 36022/97, § 98, ECHR 2003-VIII).

(с) Последници от действията и бездействията на държавата върху дейността на Tüm Bel Sen

112. Съдът трябва да установи на първо място дали аргументът на правителството, че решението на Касационния съд от 6 декември 1995 г. не е имало ефект върху синдикалната дейност на Tüm Bel Sen, се потвърждава от фактите по делото.

113. В тази връзка той отбелязва, че това решение, с което се установява, че професионалният съюз не е придобил статус на

юридическо лице при създаването си и че съответно няма активна и пасивна процесуална легитимация, има две последици за дейността на синдиката, една от които има ретроактивно действие, а другата - действие занапред.

114. Въпросното решение е имало ретроактивната последица да направи нищожни *ab initio* всички действия, предприети от Tüm Bel Sen в периода между 1991 и 1993 г. по отношение на Общинския съвет на Газиантеп с цел защита на интересите на членовете му, включително и колективния договор, предмет на настоящото дело. Тази последица е била утежнена от решенията на Сметната палата, с които се изисквало възстановяване на допълнителните суми, получени от членовете на професионалните съюзи в резултат на преговори с работодателя.

115. Що се отнася до последицата от решението, която има действие занапред, Съдът намира за правдоподобно твърдението на жалбоподателите, че дейността на професионалния съюз Tüm Bel Sen е била значително ограничена вследствие на неохотата на част от ръководителите на местните органи да преговарят с него. От делото е видно на първо място, че ръководителите на общинските власти, които са се съгласили да платят допълнителни суми на държавните служители съгласно колективните договори, са били изправени пред административни, финансови и съдебни процедури преди издаването на Закон № 4688 на 25 юни 2001 г., и второ, че дори и след тази дата те са били задължавани лично да възстановят на държавата всякакви допълнителни суми, които са били платени през разглеждания период и след това на свой ред са водили дела срещу държавните служители, които са ги получили.

116. Както беше посочено по-горе (параграф 88), камарата не само е намерила, че е имало неоправдана намеса в правата на жалбоподателите по чл. 11, но и че отказвайки да признае статуса на юридическо лице на професионалния съюз на жалбоподателите, държавата не е изпълнила позитивното си задължение да гарантира зачитането на правата, провъзгласени в този член. Подобно на камарата, голямата камера намира, че настоящият случай може да се анализира както като намеса в чл. 11, така и като пропуск на държавата да изпълни позитивното си задължение да гарантира правата на жалбоподателите по тази разпоредба. При конкретните обстоятелства на настоящия случай Съдът намира, че и двата подхода са възможни, като се има предвид съчетанието от действия и бездействия на властите, пред които е изправен. Съответно, той ще продължи с разглеждането на делото, като изхожда от разбирането, че тази част от делото следва да се анализира от гледна точка на наличието на намеса в правата на жалбоподателите, но ще има предвид и позитивните задължения на държавата в тази връзка.

(d) Спазване на чл. 11*(i) Наличие на законно основание и легитимна цел*

117. Такава намеса ще представлява нарушение на чл. 11, освен ако е „предвидена в закона”, преследва една или повече легитимни цели и е „необходима в едно демократично общество” за постигането на тези цели.

118. Съдът отбелязва, че оспорваната намеса е в съответствие с националния закон, както е тълкуван от обединените граждански отделения на Касационния съд. Освен това, не се спори, че въпросното решение, доколкото е имало за цел да предотврати противоречието между законодателството и практиката, е било насочено към предотвратяването на безредици (виж цитираното по-горе *Tüm Haber Sen and Çınar*, §§ 33-34).

(ii) Необходимост в едно демократично общество

119. Що се отнася до необходимостта на такава намеса в едно демократично общество, Съдът припомня, че законни ограничения могат да бъдат налагани върху упражняването на синдикалните права на служители на въоръжените сили, полицията и държавната администрация. Необходимо е да се подчертае обаче, че изключенията по чл. 11 следва да бъдат тълкувани стеснително; само убедителни и належащи причини могат да оправдаят налагането на ограничения на свободата на сдружаване на такива лица. За да се установи, дали в такива случаи съществува „необходимост” и съответно „належаща обществена нужда” по смисъла на чл. 11 § 2, държавата разполага с ограничена свобода на преценка, която върви ръка за ръка със строг европейски надзор, обхващащ както закона, така и решенията, които го прилагат, включително и постановените решения на независимите съдилища (виж например *Sidiropoulos and Others срещу Гърция*, 10 юли 1998 г., § 40, *Reports* 1998-IV). Съдът трябва също така да разглежда оспорваната намеса в светлината на делото като цяло и да установи, дали тя е била „пропорционална на преследваната легитимна цел” и дали наведените основания от националните власти са били „относими и достатъчни”. За да стори това, Съдът трябва да се увери, че националните власти прилагат стандарти, които съответстват на принципите, заложили в съответната разпоредба на Конвенцията, и също така, че те са основали решенията си на приемлива оценка на относимите факти (виж например *Yazar and Others срещу Турция*, №№ 22723/93, 22724/93 и 22725/93, § 51, ECHR 2002-II).

120. Що се отнася до въпроса, дали в настоящия случай непризнаването на професионалния съюз на жалбоподателите е било

оправдано от „належаща обществена нужда“, голямата камара потвърждава следната оценка на камарата:

„... пред Съда не беше доказано, че абсолютната забрана за образуване на професионални съюзи, наложена на държавните служители ... по силата на турския закон, както е бил прилаган през разглеждания период, е отговаряла на „належаща обществена нужда“. Простият факт, че „законодателството не е предвиждало такава възможност“, не е достатъчен, за да се оправдае една толкова радикална мярка като закриването на един професионален съюз.”

121. Съдът по-нататък намира, че през разглеждания период е имало редица допълнителни аргументи, подкрепящи идеята, че непризнаването на правото на жалбоподателите - като общински длъжностни лица - да учредят професионален съюз не е отговаряло на никаква „нужда“.

122. На първо място, правото на държавните служители да учредяват и да се присъединяват към професионални съюзи е било признато от инструменти на международното право, както универсални (виж параграфи 98-102 по-горе), така и регионални (виж параграфи 103-05 по-горе). В допълнение, прегледът на европейската практика показва, че свободата на сдружаване на държавните служители е общопризната във всички държави членки (виж параграф 106 по-горе).

123. На второ място, през разглеждания период Турция вече е била ратифицирала (с инструмент, внесен на 12 юли 1993 г.) Конвенция № 87 на МОТ, фундаментален текст, гарантиращ в международен план правото на държавните служители да образуват професионални съюзи. По силата на турската Конституция, този инструмент вече е бил пряко приложим във вътрешното право (виж параграф 34 по-горе).

124. Най-накрая, Турция потвърждава с последващата си практика своята готовност да признае правото на организиране на държавните служители – готовност, която вече е била изразена с ратифицирането на Конвенция № 87 на МОТ през 1993 г. – с изменението на турската Конституция през 1995 г. и с практиката на съдебните органи след началото на 1990-те години. Тази практика е илюстрирана от решенията, които са били взети в настоящия случай от районния съд и от четвърто гражданско отделение на Касационния съд. Освен това, през 2000 г. Турция е подписала два инструмента на ООН, признаващи въпросното право (виж параграфи 40 и 41 по-горе).

125. Съдът отбелязва, че въпреки тези развития в международното право, турските власти не са били в състояние да осигурят на жалбоподателите правото да учредят професионален съюз, главно поради две причини. На първо място, турският законодател, след ратифицирането през 1993 г. на Конвенция № 87 на МОТ от Турция, не е направил нищо повече до 2001 г., годината, през която е приет Законът за професионалните съюзи на държавните служители (Закон

№ 4688), който урежда практическото приложение на това право. На второ място, през този преходен период обединените граждански отделения на Касационния съд са отказали да възприемат решението, предложено от Районен съд в Газиантеп, което е било мотивирано от развитията в международното право, а са направили рестриктивно и формалистично тълкуване на националното законодателство относно учредяването на юридически лица. Това тълкуване е попречило на обединените граждански отделения да оценят конкретните обстоятелства по делото и да установят, дали е налице справедлив баланс между съответните интереси на жалбоподателите и на работодателя, Общинският съвет в Газиантеп (виж, *mutatis mutandis*, цитираното по-горе *Sørensen and Rasmussen*, § 58).

126. Така Съдът намира, че комбинираният ефект от стеснителното тълкуване от Касационния съд и бездействието на законодателя в периода между 1993 и 2001 г. е попречил на държавата да изпълни задълженията си да гарантира на жалбоподателите упражняването на техните синдикални права и не може да бъде оправдан като „необходим в едно демократично общество” по смисъла на чл. 11 § 2 от Конвенцията.

127. Следователно, има нарушение на чл. 11 от Конвенцията поради пропуската да се признае правото на жалбоподателите, като общински длъжностни лица, да учредят професионален съюз.

С. Отмяна на колективния договор между професионалния съюз *Tüm Bel Sen* и властите, след като е бил прилаган през предходните две години

1. Решението на камарата

128. Камарата е разгледала този въпрос отделно от оплакването за отказа на Касационния съд да признае правото на държавните служители да учредяват професионални съюзи.

129. По въпроса, дали е имало нарушение на синдикалните права на жалбоподателите, камарата е приела, че практиката на Съда не изключва вероятността правото да се сключи колективен договор да представлява, при конкретните обстоятелства на делото, едно от основните средства – дори главното средство – за защита на интересите на професионалните съюзи. Тя е отбелязала тясната връзка между свободата на сдружаване и свободата на колективно договаряне, която вече е била изтъкната от Комитета на независимите експерти на Европейската социална харта.

130. Камарата, след като е отбелязала, че в настоящия случай професионалният съюз *Tüm Bel Sen* е убедил властите да водят колективни преговори и да сключат колективен договор и че този

договор в продължение на две години е уреждал всички служебни отношения между служителите на общинския съвет и техния работодател, е приела, че този колективен договор е представлявал за професионалния съюз главното, ако не и единственото средство за подпомагане и гарантиране на интересите на неговите членове (виж §§ 30-40 от решението на камарата).

131. Камарата също така е приела, че въпросната намеса е била предвидена в закона и че предотвратяването на несъответствието между практиката и действащото национално право може да се разглежда като легитимна цел по смисъла на чл. 11 § 2 (виж § 42 от решението на камарата). Що се отнася до обосноваването на намесата, камарата е приела, че правителството не е доказало наличието на належаща обществена нужда. Тя е намерила също така, че Турция не е изпълнила позитивното си задължение по чл. 11 да съдейства на професионалния съюз на жалбоподателите при защитата на интересите на членовете му.

2. Становища на страните

132. Страните се съгласяват, че голямата камара трябва да разгледа оплакването за отмяната на колективния договор отделно от оплакването за правото на жалбоподателите да учредят професионален съюз.

(а) Правителството

133. Правителството твърди, че оплакването за отмяната на колективния договор трябва да се разгледа отделно, тъй като според него то повдига различни правни въпроси от онези за правото на жалбоподателите да учредят професионален съюз.

134. Според правителството, не е уместно да се изменя установената през 1970-те години практика в смисъл, че правото да се сключват колективни договори не е гарантирано като такова от чл. 11. Тази практика отива отвъд ранните класически дела като *National Union of Belgian Police* или *Swedish Engine Drivers' Union* (цитирани по-горе), потвърдени неотдавна в решения за недопустимост (виж *Francesco Schettini and Others срещу Италия* (реш. по допустимост), № 29529/95, 9 ноември 2000 г., и *UNISON срещу Обединеното кралство* (реш. по допустимост), № 53574/99, ECHR 2002-I).

135. Правителството изтъква в тази връзка, че синдикалните права могат да бъдат реализирани под множество различни форми, и твърди, че държавата е свободна да избере онези, които да бъдат упражнявани от професионалните съюзи. То твърди, че за целите на чл. 11 Съдът няма право да налага никаква конкретна форма на държавите членки.

136. Правителството също така твърди, че не е възможно да се установи обща европейска практика във връзка с правото на

държавните служители да сключват колективни договори. В някои договарящи държави единствено служителите с временни договори (за разлика от постоянните държавни служители) имат такова право, докато в други държави са изключени единствено онези държавни служители, които заемат ръководни длъжности.

137. Най-накрая, правителството намира, че конвенциите на МОТ, ратифицирани от Турция, не са относими в контекста на чл. 11 от Конвенцията. То твърди, че Съдът не трябва да ги използва, за да създава нови права, на които жалбоподателите да могат да се позовават по Конвенцията.

(b) Жалбоподателите

138. Жалбоподателите обясняват, че основното им оплакване се отнася до отмяната на колективния договор между тях и Общинския съвет в Газиантеп. Те твърдят, че споделят анализа на камарата по този въпрос, и същевременно изтъкват, че становището на Касационния съд напълно е пренебрегнало правата им в това отношение.

139. Те също така се съгласяват с особеното мнение на трима съдии от камарата, според които правото на колективно договаряне днес трябва да се разглежда като един от съществените елементи, присъщи на правото да се учредяват професионални съюзи по смисъла на чл. 11 от Конвенцията.

3. Имало ли е намеса

(a) Общи принципи относно същината на правото на сдружаване

(i) Еволюция на практиката

140. Развитието на практиката относно съставните елементи на правото на сдружаване може да бъде обобщено както следва: Съдът винаги е считал, че чл. 11 от Конвенцията гарантира свободата да се защитават трудовоправните интереси на профсъюзните членове с колективни действия на синдиката, чието провеждане и развитие договарящите държави трябва както да позволят, така и да направят възможно (виж цитираните по-горе *National Union of Belgian Police*, § 39; и *Swedish Engine Drivers' Union*, § 40; както и *Schmidt and Dahlström срещу Швеция*, 6 февруари 1976 г., § 36, Series A no. 21).

141. Що се отнася до същината на правото на сдружаване, провъзгласено от чл. 11 от Конвенцията, Съдът е възприемал становището, че т. 1 от този член дава право на членовете на даден професионален съюз да искат този професионален съюз да бъде чут, за да могат да защитят интересите си, но оставя свободен избор на всяка държава да избере средствата, които да използва за постигането на

тази цел. Това, което изисква Конвенцията, според Съда е националният закон да дава възможност на професионалните съюзи, при условия, които не са в противоречие с чл. 11, да се борят за защитата на интересите на своите членове (виж цитираните по-горе *National Union of Belgian Police*, § 39; *Swedish Engine Drivers' Union*, § 40; и *Schmidt and Dahlström*, § 36).

142. Що се отнася до правото да се сключват колективни договори, Съдът първоначално е приел, че чл. 11 не гарантира никакво конкретно третиране на професионалните съюзи, като например правото да сключват колективни договори (виж цитираното по-горе *Swedish Engine Drivers' Union*, § 39). Той е приел също така, че такова право по никакъв начин не се подразбира от което и да било гарантирано от Конвенцията право (виж цитираното по-горе *Schmidt and Dahlström*, § 34).

143. По-късно, по делото *Wilson, National Union of Journalists and Others* Съдът е приел, че дори и колективното договаряне да не е абсолютно необходимо за ефективното упражняване на синдикалната свобода, то може да бъде един от начините, по които професионалните съюзи могат да защитават интересите на членовете си. Синдикатът трябва да бъде свободен по един или друг начин да се стреми да убеди работодателя да чуе това, което той желае да му съобщи от името на своите членове (пак там, § 44).

144. В резултат на изложеното по-горе, развитието на практиката относно същината на правото на сдружаване, гарантирано от чл. 11, е белязано от два водещи принципа: на първо място, Съдът взима под внимание съвкупността от мерки, взети от съответната държава за гарантиране на синдикалната свобода в рамките на свободата ѝ на преценка; на второ място, Съдът не приема ограничения, които засягат съществените елементи на синдикалната свобода, без които свободата би останала изпразнена от съдържание. Тези два принципа не си противоречат, а са взаимносвързани. Тази взаимовръзка предполага, че въпросната договаряща държава, макар и да е свободна да реши какви мерки желае да вземе, за да гарантира спазването на чл. 11, е длъжна да вземе под внимание елементите, които Съдът в своята практика счита за съществени.

145. От сегашното състояние на практиката на Съда се установяват следните съществени елементи на правото на сдружаване: правото на учредяване и на присъединяване към професионален съюз (виж като неотдавнашен източник цитираното по-горе *Tüm Haber Sen and Çınar*), забраната на споразумения за наемане на работа единствено на членове на синдиката (виж например цитираното по-горе *Sørensen and Rasmussen*) и правото на синдиката да се стреми да убеди работодателя да чуе неговото послание от името на синдикалните членове (виж

цитираното по-горе *Wilson, National Union of Journalists and Others*, § 44).

146. Този списък не е изчерпателен. Тъкмо напротив, той подлежи на развитие в зависимост от конкретните развития на трудовоправните отношения. В тази връзка е уместно да се припомни, че Конвенцията е жив инструмент, който трябва да бъде тълкуван в светлината на съвременните условия и в съответствие с развитията на международното право, така че да се отрази все по-високия стандарт, който се изисква в областта на защитата на правата на човека, което от своя страна налага все по-голяма твърдост при оценката на нарушенията на фундаменталните ценности на демократичните общества. С други думи, ограниченията на правата трябва да се тълкуват стеснително, по начин, който осигурява практическа и ефективна защита на правата на човека (виж, *mutatis mutandis, Refah Partisi (the Welfare Party) and Others срещу Турция* [ГК], №№ 41340/98, 41342/98, 41343/98 и 41344/98, § 100, ECHR 2003-II, и *Selmouni срещу Франция* [ГК], № 25803/94, § 101, ECHR 1999-V).

(ii) Правото на колективно договаряне

147. Съдът отбелязва, че в международното право правото на колективно договаряне е защитено от Конвенция № 98 на МОТ за правото на организиране и на колективно договаряне. Приет през 1949 г., този текст, който е един от фундаменталните инструменти относно международните трудовоправни стандарти, е бил ратифициран от Турция през 1952 г. Той посочва в чл. 6, че не урежда положението на „държавните служители, участващи в управлението на държавата“. Комитетът на експертите на МОТ обаче тълкува тази разпоредба като изключваща само онези служители, чиито дейности са свойствени за управлението на държавата. С това изключение, всички други лица, участващи в управлението, в публичните предприятия или в автономните публични институции, според Комитета трябва да се ползват от гаранциите на Конвенция № 98 по същия начин както и останалите служители, и съответно следва да могат да участват в колективно договаряне във връзка с условията си на труд, включително и трудовото си възнаграждение (виж параграф 43 по-горе).

148. Съдът по-нататък отбелязва, че Конвенция № 151 на МОТ (която е приета през 1978 г., влязла е в сила през 1981 г. и е ратифицирана от Турция) относно трудовоправните отношения с наетите на държавна служба лица („Конвенция № 151 относно защитата на правото на организиране и процедурите за определяне на условията на труд на наетите на държавна служба лица“) дава свобода на държавите да изберат дали да предоставят на служителите във въоръжените сили или полицията правото да участват в определянето

на условията на труд, но предвижда, че това право се прилага във всички останали сфери на държавната служба, ако е необходимо - при специфични условия. В допълнение, разпоредбите на Конвенция № 151, по силата на чл. 1 § 1 от нея, не могат да се използват за ограничаване на обхвата на гаранциите, предвидени в Конвенция № 98 (виж параграф 44 по-горе).

149. Що се отнася до европейските инструменти, Съдът намира, че Европейската социална харта, в чл. 6 § 2 (който Турция не е ратифицирала), предоставя на всички трудещи се и на всички професионални съюзи правото на колективно договаряне, като по този начин налага на държавните органи съответното задължение да подпомагат активно културата на диалог и преговори в икономиката, за да гарантират широко покритие на колективните договори. Съдът отбелязва обаче, че това задължение не задължава властите да сключват колективни договори. Съгласно значението, което Европейският комитет за социални права влага в чл. 6 § 2 от Хартата, който всъщност се прилага изцяло спрямо държавните служители, държавите, които налагат ограничения на колективното договаряне в публичния сектор, имат задължение, за да изпълнят тази разпоредба, да осигурят участието на представители на служителите при изготвянето на приложимите трудовоправни разпоредби.

150. Що се отнася до Хартата на основните права на Европейския съюз, която е един от най-новите европейски инструменти, тя предвижда в чл. 28, че работниците и работодателите, или съответните им организации, имат правото да преговарят и да сключват колективни договори на съответните равнища при спазване на общностното право и националното законодателство и практика.

151. Що се отнася до практиката на европейските държави, Съдът припомня, че в голямото мнозинство от тях правото на държавните служители на колективно договаряне с властите е било признато, с различни изключения, засягащи определени области, считани за чувствителни, или определени категории държавни служители, които упражняват изключителни държавнически правомощия. По-конкретно, правото на държавните служители, наети от местните власти, които не упражняват държавнически правомощия, да участват в колективно договаряне за определяне на трудовото им възнаграждение и условията на труд, е признато от мнозинството от договарящите държави. Останалите изключения могат да бъдат оправдани само при специални обстоятелства (виж параграф 52 по-горе).

152. Уместно е също така да се вземе предвид развитието на турската ситуация след завеждането на жалбата. След ратифицирането на Конвенция № 87 на МОТ относно синдикалната свобода и закрилата на правото на синдикално организиране, Турция е изменила през 1995 г. чл. 53 от Конституцията, като е добавила параграф, даващ

право на професионалните съюзи, учредени от държавни служители, на участват в съдебни производства и да водят колективни преговори с властите. Впоследствие Закон № 4688 от 25 юни 2001 г. е уредил условията за упражняване от държавните служители на правото им на колективно договаряне.

153. В светлината на тези развития Съдът намира, че практиката му, според която правото на колективно договаряне и на сключване на колективни договори не е съставен елемент на чл. 11 (виж цитираните по-горе *Swedish Engine Drivers' Union*, § 39, и *Schmidt and Dahlström*, § 34), трябва да се преразгледа, за да се отрази осезаемата еволюция в тази сфера както в международното право, така и в националните правни системи. Въпреки че в интерес на правната сигурност, предвидимостта и равенството пред закона Съдът не следва да се отклонява без основателна причина от прецедентите, установени в предишните дела, пропускът на Съда да поддържа динамичен и еволютивен подход рискува практиката му да се превърне в спънка пред реформите или подобрението (виж цитираното по-горе *Vilho Eskelinen and Others*, § 56).

154. Следователно, Съдът намира, че като се имат предвид развитията в трудовото право, както в международен, така и във вътрешен план, и практиката на договарящите държави по тези въпроси, правото на колективно договаряне с работодателя по принцип се е превърнало в един от съществени елементи на „правото [на индивида] да образува и членува в професионални съюзи за защита на своите интереси“, установено в чл. 11 от Конвенцията, като е разбираемо, че държавите остават свободни да организират своите системи така, че ако е уместно, да предоставят специален статут на представителни професионални съюзи. Подобно на други работници, държавните служители, с изключение на много специфични случаи, трябва да имат такива права, без това да засяга „законните ограничения“, които може да бъдат наложени на „служещите в държавната администрация“ по смисъла на чл. 11 § 2 – категория, към която жалбоподателите в настоящия случай не попадат (виж параграфи 106-07 по-горе).

(b) Приложение на горепосочените принципи в настоящия случай

155. В светлината на гореизложените принципи, Съдът намира, че професионалният съюз *Tüm Bel Sen* още през разглеждания период е имал право да води колективни преговори с работодателя, още повече че последният не е оспорвал този факт. Това право е представлявало един от присъщите елементи на правото на извършване на синдикална дейност, гарантирано на този съюз от чл. 11 от Конвенцията.

156. Що се отнася до разглеждания колективен договор, сключен след колективни преговори, голямата камара, подобно на камарата, отбелязва следните факти:

„На първо място, професионалният съюз TİM Bel Sen е убедил работодателя, Общинския съвет в Газиантеп, да води колективни преговори по въпроси, които счита за важни за интересите на своите членове, и да постигне споразумение за определянето на взаимните права и задължения.

Впоследствие, след тези преговори, между работодателя и синдиката TİM Bel Sen е бил подписан колективен договор. Всички права и задължения на неговите членове са били предвидени и защитени чрез договора.

Освен това, колективният договор е бил изпълнен. В продължение на две години, с изключение на някои финансови разпоредби, които са били спорни между страните, колективният договор е уреждал всички отношения между служителите и работодателя в рамките на Общинския съвет в Газиантеп.”

157. Съдът съответно отбелязва, че колективните преговори в настоящия случай и произтичащият от тях колективен договор са представлявали за съответния професионален съюз съществено средство за подпомагане и гарантиране на интересите на неговите членове. Липсата на законодателство, което е било необходимо за привеждането в действие на разпоредбите на международните трудовоправни конвенции, вече ратифицирани от Турция, и решението на Касационния съд от 6 декември 1995 г., основано на тази липса, както и произтичащото практическо анулиране *ex tunc* на въпросния колективен договор, представлява намеса в синдикалната свобода на жалбоподателите, защитена от чл. 11 от Конвенцията.

158. Що се отнася до аргументите на жалбоподателите за непълноценността на новото законодателство във връзка със синдикалните права на държавните служители, Съдът изтъква, че предметът на настоящата жалба не обхваща обстоятелството, че новото турско законодателство не налага на властите задължение за сключване на колективни договори с професионални съюзи на държавни служители, или че тези съюзи нямат право на стачка в случай на неуспех на колективните преговори.

4. Дали намесата е била оправдана

159. Съдът намира, че въпросната намеса, а именно - ретроактивната отмяна на колективния договор, сключен от професионалния съюз TİM Bel Sen след колективни преговори с работодателя на жалбоподателите, трябва да се разглежда като нарушение на чл. 11, освен ако не бъде доказано, че тя е „предвидена в закона”, че преследва една или повече легитимни цели съгласно т. 2 и че е „необходима в едно демократично общество” за постигането на тези цели.

(а) Основание в закона

160. Правителството и жалбоподателите се съгласяват с констатацията на камарата, че въпросната намеса е била предвидена в закона. За целите на настоящото дело голямата камара може да приеме, че намесата е била предвидена в закона, както той е бил тълкуван от обединените граждански отделения на Касационния съд, най-висшият съдебен орган, който се е произнесъл по делото.

(b) Наличие на легитимна цел

161. Съдът може също така да приеме, подобно на камарата и на страните, че въпросната намеса, която е имала за цел да предотврати противоречието между закон и практика, е преследвала легитимна цел: предотвратяване на безредици. Що се отнася до факта, че рискът от такова противоречие се е дължал на периода от време, през който законодателят е бездействал във връзка с адаптирането на законодателството в съответствие с международните задължения, поети от Турция в областта на международните трудовоправни стандарти, Съдът намира, че оценката му трябва да е свързана с въпроса, дали такава мярка е необходима в едно демократично общество.

(c) Необходимост в едно демократично общество

162. Съдът се позовава в тази връзка на изложената по-горе практика във връзка с негативните и позитивните задължения, наложени на правителството от чл. 11 от Конвенцията (виж параграфи 109-11 по-горе).

163. Що се отнася до приложението на тези принципи към настоящия случай, Съдът отбелязва, че правителството е пропуснало да докаже по какъв начин оспорваното ограничение е било необходимо в едно демократично общество, а вместо това е продължило да поддържа основния си аргумент, че жалбоподателите в качеството си на държавни служители не са имали право на колективни преговори или на сключване на колективни договори.

164. Съдът, извършвайки самостоятелен преглед, установява, че през разглеждания период редица елементи показват, че отказът да се приеме, че жалбоподателите като общински служители имат право да водят колективни преговори и съответно да убедят институцията да сключи колективен договор, не е отговарял на „належаща обществена потребност“.

165. Най-напред, правото на държавните служители да договарят колективно по принцип е било признато от международноправни инструменти, както универсални (виж параграфи 147-48 по-горе), така и регионални (виж параграфи 149-50 по-горе). Освен това, прегледът

на европейската практика показва, че това право е признато в повечето държави членки (виж параграфи 52 и 151 по-горе).

166. Второ, Турция е ратифицирала през 1952 г. Конвенция № 98 на МОТ, главният инструмент, който в международен план защитава правото на работниците да преговарят колективно и да сключват колективни договори (виж параграфи 42-43 и 151 по-горе). По делото няма доказателства, че синдикатът на жалбоподателите представлява „държавни служители, ангажирани с държавното управление“, което според тълкуването на Комитета на експертите на МОТ означава длъжностни лица, чиято дейност е свойствена на държавното управление и които отговарят на условията на изключението по чл. 6 от Конвенция № 98 на МОТ.

167. При тези обстоятелства голямата камара споделя следните мотиви на камарата:

„Съдът не може да приеме, че аргумент, основан на пропуск в законодателството – причинен от забавяне на законодателя – е достатъчен сам по себе си, за да оправдае отмяната на колективен договор, който е бил прилаган през последните две години, и да обоснове извода, че мярката отговаря на изискванията за каквото и да било ограничаване на свободата на придвижване.“

168. Освен това, голямата камара отбелязва, че правителството не е представило доказателства за каквито и да било специфични обстоятелства, които да могат да оправдаят изключването на жалбоподателите като общински длъжностни лица от правото, присъщо на тяхната синдикална свобода, да водят колективни преговори, за да сключат въпросното споразумение. Обяснението, че държавните служители без изключение имат привилегировано положение спрямо останалите трудещи се, не е достатъчно в този контекст.

169. Така Съдът намира, че оспорваната намеса, а именно – ретроактивната отмяна на колективния договор, сключен от синдиката на жалбоподателите след колективни преговори с властите, не е била „необходима в едно демократично общество“ по смисъла на чл. 11 § 2 от Конвенцията.

170. Следователно, има нарушение на чл. 11 от Конвенцията и по този въпрос, както по отношение на професионалния съюз на жалбоподателите, така и по отношение на самите жалбоподатели.

III. ТВЪРДЯНО НАРУШЕНИЕ НА ЧЛЕН 14 ОТ КОНВЕНЦИЯТА

171. Жалбоподателите твърдят, че ограниченията, които са били наложени на свободата им да учредяват професионални съюзи и да сключват колективни договори, представляват дискриминационно отнасяне за целите на чл. 14 от Конвенцията във връзка с чл. 11.

172. С оглед на констатациите си по чл. 11, Съдът, подобно на камарата, не намира за необходимо да разглежда самостоятелно това оплакване.

IV. ПРИЛОЖЕНИЕ НА ЧЛЕН 41 ОТ КОНВЕНЦИЯТА

173. Чл. 41 от Конвенцията предвижда:

„Ако Съдът установи нарушение на Конвенцията или на протоколите към нея и ако вътрешното право на съответната високодоговаряща страна допуска само частично обезщетение, Съдът, ако е необходимо, постановява предоставянето на справедливо обезщетение на потърпевщата страна.”

A. Вреди

174. Пред камарата г-н Kemal Demir е твърдял, че е понесъл имуществени вреди в размер на 551 евро във връзка с добавките, които би получил за период от тринадесет години, ако колективният договор не беше анулиран. Той претендира също така и 14 880 евро като обезщетение за неимуществени вреди поради разочарованието си, че е бил лишен от средства, чрез които да отстоява правата си.

175. Г-жа Vicdan Baykara, от името на професионалния съюз, който представлява, и на неговите членове, претендира обезщетение за неимуществени вреди в размер на 148 810 евро.

176. Камарата е присъдила 20 000 евро като обезщетение за неимуществени вреди на г-жа Vicdan Baykara, в качеството ѝ на представител на професионален съюз Tüm Bel Sen, които да се разделят между членовете на съюза, заедно с общо 500 евро на г-н Kemal Demir за всички претендирани вреди.

177. Жалбоподателите са поискали от голямата камера да им присъди същите суми.

178. Правителството оспорва тези претенции. Според него, няма причинна връзка между твърдените имуществени вреди и решението на Касационния съд, което се е отнасяло до юридическата личност на професионален съюз Tüm Bel Sen. Освен това, то твърди, че жалбоподателите не са представили писмени доказателства в подкрепа на тези претенции. Най-накрая, правителството изтъква, че г-жа Vicdan Baykara в качеството ѝ на председател на професионален съюз Tüm Bel Sen просто е изпълнявала задълженията си като негов представител и на това основание не може да получи обезщетение за неимуществени вреди.

179. По отношение на претенциите на г-н Kemal Demir за имуществени вреди, Съдът намира, че сумата, която жалбоподателят е бил задължен да възстанови на държавата след отмяната на съответния

колективен договор, трябва да му бъде върната. Действително, претенциите не са напълно подкрепени с доказателства. Въпреки това, изчисленията, които жалбоподателите са представили в опростена форма, позволяват проверка на точността им. Като преценява по справедливост, Съдът присъжда на г-н Kemal Demir 500 евро по всички пера.

180. По отношение на претенциите за неимуществени вреди на г-жа Vicdan Baykara от името на професионалния съюз, който представлява, Съдът обръща внимание на практиката си, а именно – че разочарованието, изпитвано от членовете на организация, която е била разтурена или чиято дейност е била възпрепятствана, може да се вземе предвид в това отношение (виж например *Dicle for the Democratic Party (DEP) of Turkey срещу Турция*, № 25141/94, § 78, 10 декември 2002 г., и *Presidential Party of Mordovia срещу Русия*, № 65659/01, § 37, 5 октомври 2004 г.). Съдът отбелязва, че през разглеждания период професионален съюз Tüm Bel Sen е бил главният синдикат на служителите на общинския съвет. Зачищането на съюза и отмяната на колективния му договор с Общинския съвет Газиантеп трябва да е причинил дълбоки чувства на разочарование сред членовете му, тъй като те са били лишени от главното си средство, чрез което да защитят професионалните си интереси.

181. Като преценява по справедливост, Съдът присъжда сумата от 20 000 евро за неимуществени вреди на професионален съюз Tüm Bel Sen. Тази сума следва да се плати на г-жа Vicdan Baykara, която носи отговорност за предоставянето ѝ на посочения професионален съюз.

В. Разноски

182. Пред голямата камара, както и пред камарата, жалбоподателите не представят никакви претенции за разноски. Поради това, Съдът намира, че няма причина да присъжда каквато и да било сума по това перо.

С. Лихва за забава

183. Съдът намира за уместно лихвата за забава да бъде определена на базата на пределната лихва при отпускане на заем от Европейската централна банка, към която да се добавят три процентни пункта.

ПО ИЗЛОЖЕНИТЕ СЪОБРАЖЕНИЯ, СЪДЪТ
ЕДИНОДУШНО

1. *Присъединява към въпросите по същество* предварителните възражения на правителството и ги *отхвърля*;
2. *Решава*, че има нарушение на чл. 11 от Конвенцията поради намесата в правото на жалбоподателите, като общински длъжностни лица, да учредят професионален съюз;
3. *Решава*, че има нарушение на чл. 11 от Конвенцията поради ретроактивната отмяна на колективния договор, сключен между TİM Bel Sen след колективни преговори с работодателя;
4. *Решава*, че не е необходимо да разглежда отделно оплакванията по чл. 14 от Конвенцията;
5. *Решава*,
 - (а) че ответната държава следва да плати, в тримесечен срок, следните суми, които следва да се конвертират в нови турски лири при ставка, приложима в деня на плащането:
 - (i) на г-жа Vicdan Baykara, представител на професионален съюз TİM Bel Sen, 20 000 (двадесет хиляди) евро за неимуществени вреди, които да се разпределят от нея на посочения съюз;
 - (ii) на г-н Kemal Demir, 500 (петстотин) евро за вреди, общо по всички пера;
 - (iii) всеки данък, който може да бъде дължим върху посочените суми;
 - (б) че от изтичането на горепосочения тримесечен срок до окончателното изплащане върху горните суми ще се дължи проста лихва, равна на пределната лихва при отпускане на заем от Европейската централна банка през периода на забава, завишена с три процентни пункта;
6. *Отхвърля* останалата част от претенциите на жалбоподателите за справедливо обезщетение.

Изготвено на английски и френски език и обявено на открито заседание в сградата на правата на човека, Страсбург, на 12 ноември 2008 г.

Michael O'Boyle
Заместник-секретар

Christos Rozakis
Председател

В съответствие с чл. 45 § 2 от Конвенцията и чл. 74 § 2 от Правилника на Съда, към решението са приложени следните особени мнения:

- (a) особено мнение на съдия Zagrebelsky;
- (b) особено мнение на съдия Spielmann, подкрепено от съдиите Bratza, Casadevall и Villiger.

Особените мнения не са преведени на български език, но са приложени на английски и/или френски към официалната версия/версии на решението, публикувано в базата данни с практиката на Съда HUDOC.

© Съвет на Европа/Европейски съд по правата на човека, 2013 г.

Официалните езици на Европейския съд по правата на човека са английски и френски. Този превод не обвързва Съда и Съдът не поема никаква отговорност за качеството му. Преводът може да бъде изтеглен от базата данни с практиката на Европейския съд по правата на човека HUDOC (<http://hudoc.echr.coe.int>) или от всяка друга база данни, на която Съдът го е предоставил. Преводът може да бъде възпроизвеждан за нетърговски цели, при условие че е цитирано пълното заглавие на делото и посочената по-горе информация за авторските права. В случай че възнамерявате да използвате за търговски цели която и да било част от този превод, моля свържете се с publishing@echr.coe.int.

© Council of Europe/European Court of Human Rights, 2013.

The official languages of the European Court of Human Rights are English and French. This translation 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. If it is intended to use any part of this translation for commercial purposes, please contact publishing@echr.coe.int.

© Conseil de l'Europe/Cour européenne des droits de l'homme, 2013.

Les langues officielles de la Cour européenne des droits de l'homme sont le français et l'anglais. La présente traduction 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. 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.