



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

© Naczelny Sąd Administracyjny, www.nsa.gov.pl [Translation already published on the official website of the Polish Supreme Administrative Court]. Permission to re-publish this translation has been granted by the Polish Supreme Administrative Court for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC

© Naczelny Sąd Administracyjny, www.nsa.gov.pl [Tłumaczenie zostało już opublikowane na oficjalnej stronie Naczelnego Sądu Administracyjnego]. Zezwolenie na publikację tego tłumaczenia zostało udzielone przez Naczelny Sąd Administracyjny wyłącznie w celu zamieszczenia w bazie Trybunału HUDOC

WIELKA IZBA

SPRAWA DEMİR I BAYKARA przeciwko TURCJI

(Skarga nr 34503/97)

WYROK

STRASBURG

12 listopada 2008 roku

W sprawie Demir i Baykara przeciwko Turcji,

Europejski Trybunał Praw Człowieka, zasiadając jako Wielka Izba w składzie:

Christos Rozakis, *Przewodniczący*,
 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, *sędziowie*,

oraz Michael O'Boyle, Zastępca Kanclerza,

obradując na posiedzeniu niejawnym w dniu 16 stycznia oraz 15 października 2008 roku,

wydać następujący wyrok, który został przyjęty w ostatniej z wymienionych dat:

POSTĘPOWANIE

[Paragrafy 1-13 wyroku pominięte]

FAKTY

I. OKOLICZNOŚCI SPRAWY

[Paragrafy 14-52 wyroku pominięte i zastąpione tłumaczeniem poniższego streszczenia przygotowanego przez Kancelarię Europejskiego Trybunału Praw Człowieka]

Streszczenie stanu faktycznego¹:

Skarżąca jest przewodniczącą związku zawodowego Tüm Bel Sen i jedną z jego członkiń. Związek został założony w 1990 roku przez pracowników służby cywilnej z różnych gmin miejskich, a jego celem statutowym jest promocja demokratycznego ruchu związków zawodowych, a tym samym pomoc jego członkom w realizacji swoich aspiracji i dochodzeniu swoich roszczeń. W 1993 roku związek zawodowy podpisał z jednym z magistratów układ zbiorowy regulujący wszystkie aspekty warunków pracy pracowników gminy, w tym wynagrodzenia, świadczenia i opiekę. Uważając, że magistrat nie wypełnił swoich zobowiązań wynikających ze wspomnianego układu - w szczególności finansowych - związek wniósł pozew przeciwko niemu do tureckiego sądu cywilnego. Wygrał sprawę w Sądzie Rejonowym, który stwierdził w szczególności, że choć nie istniały wyraźne przepisy ustawowe uznające prawo związków zawodowych stworzonych przez pracowników służby cywilnej do zawierania układów zbiorowych, to lukę tę należało wypełnić poprzez odniesienie do traktatów międzynarodowych, takich jak konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP), która była ratyfikowana przez Turcję i która na mocy Konstytucji znajdowała bezpośrednie zastosowanie w prawie krajowym. Jednak w grudniu 1995 roku Sąd Kasacyjny orzekł, że wobec braku szczegółowych przepisów prawa osoby te nie mogły skorzystać ze swobody wstępowania do związku zawodowego i przystępowania do rokowań zbiorowych. Wskazał, że w czasie, gdy zakładano związek, prawo obowiązujące w Turcji nie zezwalało pracownikom służby cywilnej na zakładanie związków zawodowych. Stwierdził, że od samego początku Tüm Bel Sen nie miał osobowości prawnej i dlatego nie miał możliwości uczestniczenia w postępowaniu w charakterze powoda lub pozwanego.

W wyniku kontroli kont magistratu przeprowadzonej przez Trybunał Obrachunkowy członkowie Tüm Bel Sen zostali zobowiązani do zwrotu dodatkowego dochodu otrzymanego w związku z nieistniejącym układem zbiorowym.

PRAWO

I. ZARZUTY WSTĘPNE RZĄDU

¹ Źródło: Nota informacyjna na temat orzecznictwa Trybunału nr 113, listopad 2008 (*Information Note on the Court's case-law No. 113, November 2008*)

1. Rząd podniósł dwa zarzuty dotyczące dopuszczalności sprawy przed Wielką Izbą: jeden, że nie można było powoływać się w stosunku do Turcji na instrumenty międzynarodowe inne niż Konwencja, w szczególności instrumenty, których Turcja nie ratyfikowała, a drugi, że art. 11 Konwencji nie znajdował zastosowania w odniesieniu do skarżących, ponieważ byli oni pracownikami służby cywilnej a nie zwykłymi pracownikami kontraktowymi.

2. Jeśli chodzi o pierwszy zarzut, Rząd stwierdził, że Trybunał poprzez dokonywanie wykładni Konwencji nie może nakładać na Układające się Państwa nowych obowiązków, które nie były zapisane w Konwencji. W szczególności biorąc pod uwagę fakt, że Izba nadała duże znaczenie Europejskiej Karcie Społecznej (Turcja nie ratyfikowała art. 5 i 6 Karty) i orzecznictwu nadzorującego ją organu, Rząd wezwał Wielką Izbę do uznania skargi za niezgodną *ratione materiae* z Konwencją z uwagi na niemożliwość powoływania się w stosunku do Rządu na instrumenty, których Turcja nie ratyfikowała.

3. Jeśli chodzi o drugi zarzut, Rząd, opierając się głównie na ograniczeniu określonym w ostatnim zdaniu art. 11 Konwencji dotyczącym zastosowania tego zapisu do „członków ... administracji państwowej”, stwierdził, że tureccy pracownicy służby cywilnej, w tym urzędnicy miejscy, są objęci specjalnym i bardzo szczegółowym zestawem zasad prawnych określonych w *Ustawie o służbie cywilnej* (Ustawa nr 657), a tym samym różnią się od innych pracowników. Rząd wezwał Trybunał do odrzucenia skargi jako niezgodnej *ratione materiae* z postanowieniami art. 11.

4. Skarżący podważali zarzuty podniesione przez Rząd.

5. Trybunał zauważył, że nie można uznawać zarzutu Rządu dotyczącego uwzględnienia przez niego Europejskiej Karty Społecznej za zarzut wstępny. Zakładając nawet, że zarzut Rządu jest uzasadniony, skarga nie staje się niedopuszczalna tylko ze względu na instrumenty, w świetle których Sekcja Trybunału oceniała istotę sprawy. W rzeczywistości zarzut ten ze strony Rządu odnosi się bardziej do kwestii merytorycznych związanych z tą sprawą i będzie rozpatrzony w tym kontekście.

6. Jeśli chodzi o zarzut dotyczący zakresu właściwości rzeczowej (*ratione materiae*) Konwencji, Trybunał pragnie na początku zauważyć, że Rząd nie jest pozbawiony możliwości podniesienia takiego zarzutu tylko dlatego, że przed ustaleniem dopuszczalności przedstawił Izbie podobny argument. To powiedziawszy, Trybunał zauważył, że gdyby nawet zachodziła taka przeszkoda, to nie mogłoby nie rozpatrzyć niniejszej sprawy, ponieważ wchodzi ona w zakres jego jurysdykcji, której zakres jest ustalony w samej Konwencji, w szczególności art. 32, a nie przez stanowiska stron w danej sprawie (zob. *mutatis mutandis* sprawę *Blečić przeciwko Chorwacji* [Wielka Izba], skarga nr 59532/00, § 63-69, ETPC 2006-III).

Mimo to omawiany zarzut Rządu wymaga, aby Trybunał zastanowił się nad pojęciem „członków ... administracji państwowej”, które pojawia się w ostatnim zdaniu art. 11. Dlatego Trybunał uznaje za stosowne dołączenie zarzutu do przedmiotu sprawy.

II. ZARZUT NARUSZENIA ART. 11 KONWENCJI

7. Skarżący zarzucali, że sądy krajowe odmówiły im prawa do założenia związku zawodowego i do zawierania układów zbiorowych. W tym kontekście powołali się na art. 11 Konwencji, który stanowi, co następuje:

“1. Każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się oraz do swobodnego stowarzyszania się, włącznie z prawem tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów.

2. Wykonywanie tych praw nie może podlegać innym ograniczeniom niż te, które określa ustawa i które są konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwu, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób. Niniejszy przepis nie stanowi przeszkody w nakładaniu zgodnych z prawem ograniczeń w korzystaniu z tych praw przez członków sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej.”

A. Interpretacja Konwencji w świetle innych instrumentów międzynarodowych

8. Trybunał postanowił powyżej zbadać na etapie badania przedmiotu sprawy stanowisko Rządu, zgodnie z którym przy rozstrzyganiu sprawy nie można powoływać się w stosunku do Turcji na inne niż Konwencja instrumenty międzynarodowe, w szczególności instrumenty, których Turcja nie ratyfikowała. Ponieważ dotyczy to bardziej metodologii, która będzie zastosowana podczas badania przedmiotu skarg wniesionych na mocy art. 11 Konwencji, Trybunał jest zdania, że niezbędne jest rozpatrzenie tego stanowiska przed przejściem do innych kwestii.

1. Stanowiska stron

(a) Rząd

9. Rząd stwierdził, że Trybunał nie był uprawniony do nakładania w drodze interpretacji żadnych nowych obowiązków nieokreślonych w Konwencji. Podnosił m.in., iż nie jest możliwe powoływanie się w stosunku do strony na traktat międzynarodowy, do którego strona ta nie przystąpiła. Choć Rząd zaakceptował, że Trybunał zawsze, gdy to konieczne, bierze pod uwagę „wszelkie istotne zasady prawa międzynarodowego regulującego kontakty między stronami” (zob. *Al-Adsani przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* [Wielka Izba], skarga nr 35763/97, § 55, ETPC 2001-XI),

uważał, że podejście to było uzasadnione tylko wtedy, gdy było zgodne z art. 31 § 3 *Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów* („Konwencja wiedeńska”), a w szczególności gdy pod uwagę brano tylko te instrumenty, które były wiążące dla danego Państwa.

10. Turcja nie była stroną art. 5 (prawo do organizowania się) ani art. 6 (prawo do rokowań zbiorowych) Europejskiej Karty Społecznej, którą ratyfikowała w 1989 roku. Interpretacja zakładająca, że przepisy te są pośrednio wiążące, była tym bardziej problematyczna, gdy, jak to miało miejsce w niniejszej sprawie, brak wyraźnego zapisu w Konwencji gwarantującego prawo do zawierania układów zbiorowych był równoważony poprzez uwzględnienie innych instrumentów, których dane Państwo nie było stroną.

(b) Skarżący

11. Skarżący skrytykowali sposób, w jaki Rząd podniósł kwestię dotyczącą interpretacji Konwencji. Podkreślili, że Izba nie zastosowała w niniejszej sprawie wspomnianych powyżej zapisów Europejskiej Karty Społecznej, ale uwzględniła w swojej wykładni art. 11 Konwencji opinię Komitetu Niezależnych Ekspertów (teraz Europejski Komitet Praw Społecznych) dotyczącą związku między prawem do organizowania się a prawem do zawierania układów zbiorowych.

2. Izba

12. Izba nie miała powodu, aby orzekać w sprawie tego zarzutu. Odniosła się, jako dodatkowy argument, do opinii Komitetu Niezależnych Ekspertów Europejskiej Karty Społecznej, wskazując na bezpośredni związek między wolnością stowarzyszania się a wolnością rokowań zbiorowych (zob. *Demir i Baykara przeciwko Turcji*, skarga nr 34503/97, § 35, 21 listopada 2006 roku). W swym wyroku Izba nawiązała do konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy przy ocenie, czy kwestionowany środek był konieczny w społeczeństwie demokratycznym, a w szczególności, czy związek zawodowy Tım Bel Sen działał w dobrej wierze, gdy wybrał układ zbiorowy jako środek ochrony interesów swoich członków (MOP) (ibid. § 46).

3. Praktyka interpretacji postanowień Konwencji w świetle innych dokumentów i instrumentów międzynarodowych

(a) Podstawa

13. Aby ustalić znaczenie pojęć i wyrażeń użytych w Konwencji, Trybunał kieruje się głównie zasadami interpretacji określonymi w art. 31-33 Konwencji wiedeńskiej (zob. np. *Golder przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, 21 lutego 1975, § 29, Seria A nr 18; *Johnston i inni przeciwko Irlandii* 18 grudnia 1986, § 51 i następne, Seria A nr 112; *Lithgow i inni*

przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, 8 lipca 1986, § 114 i 117, Seria A nr 102 oraz *Witold Litwa przeciwko Polsce* nr 26629/95, § 57-59 ETPC 2000-III). Zgodnie z postanowieniami Konwencji wiedeńskiej, Trybunał ma obowiązek ustalić zwykłe znaczenie, jakie należy nadać słowom w kontekście, w jakim one występują, i w świetle zadań i celów przepisu, na który się one składają (zob. *Golder*, op. cit., § 29, *Johnston i inni*, op. cit., § 51; art. 31 § 1 Konwencji wiedeńskiej). Może odwoływać się także do uzupełniających metod wykładni, aby potwierdzić znaczenie ustalone w powyższy sposób lub w celu ustalenia znaczenia, gdy w wyniku powyższych kroków ustalone znaczenie byłoby niejednoznaczne, niejasne lub ewidentnie absurdałne lub nieracjonalne (zob. art. 32 Konwencji wiedeńskiej i *Saadi przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* [Wielka Izba] skarga nr 13229/03, § 62, ETPC 2008-I).

14. Ponieważ Konwencja jest pierwszym i najważniejszym systemem ochrony praw człowieka, Trybunał musi interpretować i stosować ją w sposób, który sprawi, że określone w niej prawa będą praktyczne i skuteczne, a nie teoretyczne i pozorne. Po drugie, Konwencję należy odczytywać jako całość oraz interpretować ją w sposób służący wewnętrznej spójności i współbrzmieniu jej poszczególnych postanowień (*Stec i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (dec.) [Wielka Izba], skarga nr 65731/01 i 65900/01, § 47-48, ETPC 2005-X).

15. W dodatku Trybunał nigdy nie uważał zapisów Konwencji jako jedynych ram odniesienia wykorzystywanych do interpretacji praw i wolności w niej opisanych. Przeciwnie, musi także wziąć pod uwagę wszelkie istotne zasady i reguły prawa międzynarodowego mające zastosowanie do relacji między Układającymi się Stronami (zob. *Saadi*, op. cit., § 62, *Al-Adsani*, op. cit., § 55; *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi przeciwko Irlandii* [Wielka Izba], skarga nr 45036/98, § 150, ETPC 2005-VI; art. 31 § 3 (c) Konwencji wiedeńskiej).

16. Trybunał zauważa również, że zawsze wskazywał na „żywy” charakter Konwencji, która musi być interpretowana w świetle dzisiejszych warunków i że dotychczas w swojej wykładni postanowień Konwencji brał pod uwagę ewoluujące normy prawa krajowego i międzynarodowego (zob. *Soering przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* 7 lipca 1989, § 102, Seria A nr 161; *Vo przeciwko Francji* [Wielka Izba], skarga nr 53924/00, § 82, ETPC 2004-VIII oraz *Mamatkulov i Askarov przeciwko Turcji* [Wielka Izba], skarga nr 46827/99 i 46951/99, § 121, ETPC 2005-I).

(b) Różnorodność dokumentów i instrumentów międzynarodowych wykorzystywanych do interpretacji Konwencji

(i) Ogólne prawo międzynarodowe

17. Konkretnie zobowiązania nałożone na Układające się Państwa najważniejszymi zapisami Konwencji mogą być interpretowane po pierwsze

w świetle odpowiednich traktatów międzynarodowych, które znajdują zastosowanie w określonej sferze (dlatego, np. Trybunał zinterpretował art. 8 *Konwencji w świetle Konwencji ONZ o prawach dziecka* z dnia 20 listopada 1989 roku i *Europejskiej konwencji o przysposobieniu dzieci* z dnia 24 kwietnia 1967 - zob. *Pini i inni przeciwko Rumunii* skargi nr 78028/01 i 78030/01 § 139 i 144 ETPC 2004-V oraz *Emonet i inni przeciwko Szwajcarii* skarga nr 39051/03, § 65-66, 13 grudnia 2007 roku).

18. W innej sprawie, w której nawiązano do traktatów międzynarodowych innych niż Konwencja, Trybunał w celu ustalenia pozytywnego obowiązku Państwa dotyczącego „zakazu przymusowej służby domowej” wziął pod uwagę zapisy powszechnych konwencji międzynarodowych (*Konwencji MOP dotyczącej pracy przymusowej i obowiązkowej*; *Uzupełniającej konwencji w sprawie zniesienia niewolnictwa, handlu niewolnikami oraz instytucji i praktyk zbliżonych do niewolnictwa* oraz *Konwencji ONZ o prawach dziecka* - zob. *Siliadin przeciwko Francji* skarga nr 73316/01, § 85-87, ETPC 2005-VII). Odwoławszy się do odpowiednich zapisów tych instrumentów, Trybunał uznał, że ograniczenie kwestii zgodności z art. 4 Konwencji tylko do bezpośrednich działań władz państwowych byłoby niespójne z międzynarodowymi instrumentami regulującymi w szczególności tę kwestię i sprawiłoby, że stałaby się ona nieskuteczna (ibid. § 89).

19. Co więcej, jak Trybunał wskazał w sprawie *Golder* (op. cit., § 35) istotne zasady prawa międzynarodowego znajdujące zastosowanie w relacjach między stronami obejmują również „ogólne zasady prawa uznane przez narody cywilizowane” (zob. art. 38 § 1 (c) Statutu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości). Komitet Prawny Zgromadzenia Konsultacyjnego Rady Europy przewidział w sierpniu 1950 roku, że „Komisja i Trybunał będą koniecznie musiały zastosować takie zasady” podczas wykonywania swoich obowiązków i dlatego uznał za „niepotrzebne” wprowadzanie specjalnego zapisu tego typu w Konwencji (Dokumenty Zgromadzenia Konsultacyjnego, dokumenty robocze z sesji w 1950 roku, tom III, nr 93, s. 982, paragraf 5).

20. W wyroku w sprawie *Soering* (op. cit.) Trybunał, rozwijając swoje orzecznictwo dotyczące art. 3 Konwencji w zakresie ekstradycji do państw trzecich, wziął pod uwagę zasady określone w dokumentach o charakterze powszechnym. Po pierwsze, odnosząc się do *Międzynarodowego Paktu praw obywatelskich i politycznych* z 1966 roku oraz *Amerykańskiej konwencji praw człowieka* z 1969 roku, Trybunał uznał, że zakaz traktowania sprzecznego z art. 3 Konwencji stał się standardem akceptowanym na arenie międzynarodowej. Po drugie, stwierdził, że fakt, iż *Konwencja ONZ w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania lub karania* zakazuje ekstradycji danej osoby do innego Państwa, w którym osoba ta byłaby narażona na tortury, nie oznacza, że zobowiązanie podobne co do istoty nie

było już zawarte w ogólnych warunkach art. 3 Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

21. Co więcej, w wyroku w sprawie *Al-Adsani*, odnosząc się do powszechnych instrumentów (art. 5 *Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka*, art. 7 *Międzynarodowego Paktu praw obywatelskich i politycznych*, art. 2 i 4 *Konwencji ONZ w sprawie zakazu tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego i poniżającego traktowania i karania*) oraz ich wykładni ustalonej przez międzynarodowe sądy karne (wyrok Międzynarodowego Trybunału Karnego dla byłej Jugosławii w sprawie *Prokurator przeciwko Furundzija*, 10 grudnia 1998 roku) oraz sądów krajowych (wyrok Izby Lordów w sprawie *Regina przeciwko Bow Street Metropolitan Stipendiary Magistrate i inni, przy jednostronnym udziale Pinochet (nr 3)*) Trybunał uznał, że zakaz tortur osiągnął status niepodważalnej normy w prawie międzynarodowym lub *ius cogens*, którą włączył do swojego orzecznictwa w tej sferze (zob. *Al-Adsani*, op. cit., § 60).

(ii) *Instrumenty Rady Europy*

22. W przypadku wielu wyroków w celu ustalenia wykładni zapisów Konwencji Trybunał posłużył się niewiążącymi ze swej istoty instrumentami organów Rady Europy, w szczególności zaleceniami i uchwałami Komitetu Ministrów i Zgromadzenia Parlamentarnego (zob. m.in. *Öneryıldız przeciwko Turcji* [Wielka Izba], skarga nr 48939/99, § 59, 71, 90 i 93 ETPC 2004-XII).

23. Przyjęte metody ustalania wykładni spowodowały, że Trybunał uzasadniał przyjęty przez siebie tok rozumowania, nawiązując do norm ustalonych przez inne organy Rady Europy, nawet jeśli organy te nie reprezentowały Państw Stron Konwencji, a wchodziły w skład mechanizmów nadzoru czy organów eksperckich. Aby ustalić dokładny zakres praw i wolności zagwarantowanych przez Konwencję, Trybunał wykorzystał m.in. pracę Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo („Komisja Wenecka”) (zob. m.in. *Rosyjska Partia Konserwatywna Przedsiębiorców i inni przeciwko Rosji* skargi nr 55066/00 oraz 55638/00, § 70-71, 11 stycznia 2007 roku, *Nacjonalistyczna Partia Baskijska - Organizacja Regionalna Iparralde przeciwko Francji*, skarga nr 71251/01, § 45-52, ETPC 2007-II oraz *Çiloğlu i inni przeciwko Turcji*, skarga nr 73333/01, § 17, 6 marca 2007 roku), Europejskiej Komisji przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (zob. np. *Bekos i Koutropoulos przeciwko Grecji*, skarga nr 15250/02, § 33-36, ETPC 2005-XIII; *Ivanowa przeciwko Bułgarii*, skarga nr 52435/99, § 65-66, 12 kwietnia 2007 roku, *Cobzaru przeciwko Rumunii*, skarga nr 48254/99, § 49-50, 26 lipca 2007 roku, oraz *D.H. i inni przeciwko Czechom* [Wielka Izba], skarga nr 57325/00, § 59-65, 184, 192, 200 i 205, ETPC 2007-IV) i raporty Europejskiego Komitetu do Spraw Zapobiegania Torturom oraz Niehumanitarnemu lub Poniżającemu

Traktowaniu albo Karaniu (zob. np. *Aerts przeciwko Belgii*, 30 lipca 1998 roku, § 42, Zbiór Wyroków i Decyzji (*Reports of Judgments and Decisions*) 1998-V, *Slimani przeciwko Francji* skarga nr 57671/00, § 22 i następne, ETPC 2004-IX, *Nazarenko przeciwko Ukrainie* skarga nr 39483/98, § 94-102, 29 kwietnia 2003 roku, *Kalashnikov przeciwko Rosji*, skarga nr 47095/99, § 97, ETPC 2002-VI oraz *Kadiķis przeciwko Łotwie* (nr 2), skarga nr 62393/00, § 52, 4 maja 2006 roku).

(iii) Rozważania Trybunału

24. Trybunał potwierdził ostatnio w wyroku w sprawie *Saadi* (op. cit., § 63), że analizując cel i przedmiot poszczególnych postanowień Konwencji, bierze on również pod uwagę to, co prawo międzynarodowe ma do powiedzenia na temat rozstrzyganego zagadnienia prawnego. Powszechne standardy prawa międzynarodowego bądź krajowego stosowane przez Państwa Europejskie, składające się z szeregu zasad i reguł akceptowanych przez ogromną większość Państw, odzwierciedlają realia, których Trybunał nie może zlekceważyć w sytuacji, kiedy musi uściślić zakres postanowień Konwencji, którego nie udało się ustalić w sposób wystarczająco pewny poprzez zastosowanie bardziej konwencyjnych metod wykładni.

25. Na przykład uznając, że prawo do organizowania się ma również swój negatywny aspekt, który wyklucza możliwość zawierania umów między pracodawcą a związkiem zawodowym przewidujących zatrudnianie wyłącznie związkowców, Trybunał stwierdził, w dużej mierze opierając się na Europejskiej Karcie Społecznej i orzecznictwie organów nadzorujących jej wykonywanie, a także instrumentach europejskich i powszechnych, że na arenie międzynarodowej wzrasta porozumienie w tej kwestii (zob. *Sigurður A. Sigurjónsson przeciwko Islandii*, 30 czerwca 1993, § 35, Seria A nr 264 oraz *Sørensen i Rasmussen przeciwko Danii* [Wielka Izba], skarga nr 52562/99 i 52620/99, § 72-75, ETPC 2006-I).

26. Trybunał zauważa w tym kontekście, że szukając wspólnej płaszczyzny dla norm prawa międzynarodowego, nigdy nie rozróżniał źródeł prawa według kryterium, czy zostały one podpisane lub ratyfikowane przez pozwane Państwo.

27. Dlatego też w sprawie *Marckx przeciwko Belgii* dotyczącej statusu prawnego dzieci urodzonych poza związkami małżeńskimi Trybunał oparł swoją interpretację na dwóch konwencjach międzynarodowych z lat 1962 i 1975, których Belgia jeszcze nie ratyfikowała, podobnie jak inne Państwa Strony Konwencji (zob. *Marckx przeciwko Belgii*, 13 czerwca 1979, § 20 i 41, Seria A, nr 31). Trybunał uznał, że nie może oprzeć się na tym, że niewiele państw ratyfikowało te instrumenty, ale musi polegać na ciągłym rozwoju prawa krajowego większości państw członkowskich oraz stosownych instrumentach międzynarodowych, dążąc do pełnego uznania w systemie prawa maksymy „*mater semper certa est*”.

28. Co więcej, w sprawach *Christine Goodwin przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* ([Wielka Izba], skarga nr 28957/95, ETPC 2002-VI), *Vilho Eskelinen i inni przeciwko Finlandii* ([Wielka Izba], skarga nr 63235/00, ETPC 2007-II) oraz *Sørensen i Rasmussen* (op. cit.), Trybunał kierował się zapisami Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, mimo że instrument ten nie był wiążący. W sprawach *McElhinney przeciwko Irlandii* ([Wielka Izba], skarga nr 31253/96, ETPC 2001-XI) *Al-Adsani* (op. cit.) oraz *Fogarty przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* ([Wielka Izba], skarga nr 37112/97, ETPC 2001-XI), Trybunał wziął pod uwagę *Europejską Konwencję o immunitecie państwa*, która w tamtym czasie była ratyfikowana przez osiem państw członkowskich.

29. Dodatkowo, w wyroku w sprawie *Glass przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* Trybunał, dokonując wykładni art. 8 Konwencji, wziął pod uwagę standardy zawarte w *Konwencji z Oviedo o prawach człowieka i biomedycynie* z 4 kwietnia 1997 roku, mimo że instrument ten nie był ratyfikowany przez wszystkie Państwa Strony Konwencji (zob. *Glass przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 61827/00, § 75, ETPC 2004-II).

30. Ustalając kryteria odpowiedzialności Państwa wynikającej z art. 2 *Konwencji dotyczącej niebezpiecznej działalności*, w wyroku w sprawie *Öneryıldız* Trybunał odniósł się m.in. do dokumentów *Konwencji o odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone działalnością niebezpieczną dla środowiska* (ETS nr 150 - Lugano, 21 czerwca 1993) i *Konwencji o ochronie środowiska środkami prawa karnego* (ETS nr 172 - Strasburg, 4 listopada 1998). Większość państw członkowskich, w tym Turcja, nie podpisała i nie ratyfikowała tych dwóch konwencji (zob. *Öneryıldız*, op. cit., § 59).

31. W sprawie *Taşkın i inni przeciwko Turcji* Trybunał rozwinął swoje orzecznictwo dotyczące art. 8 Konwencji w sprawach poruszających kwestie ochrony środowiska (zakłada się, że aspekt ten tworzy część życia prywatnego danej osoby) głównie na podstawie zasad określonych w *Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska* Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ (ECE/CEP/43) (zob. *Taşkın i inni przeciwko Turcji*, skarga nr 49517/99, § 99 i 119, 4 grudnia 2003). Turcja nie podpisała Konwencji z Aarhus.

32. Trybunał zauważa, że Rząd powołał się na brak politycznego wsparcia ze strony państw członkowskich w kontekście prac Komitetu Zarządzającego Praw Człowieka dla stworzenia protokołu dodatkowego rozszerzającego system Konwencji o określone prawa gospodarcze i społeczne. Trybunał zauważa jednak, że temu nastawieniu państw członkowskich towarzyszyło, jak przyznał Rząd, pragnienie wzmocnienia mechanizmu Europejskiej Karty Społecznej. Trybunał uważa to za argument potwierdzający istnienie zgody między Układającymi się

Państwami co do promocji praw gospodarczych i społecznych. Wzięcie tego powszechnego pragnienia Układających się Państw pod uwagę przy dokonywaniu wykładni zapisów Konwencji nie jest niemożliwe.

4. Podsumowanie

33. Trybunał, ustalając znaczenie terminów i pojęć użytych w tekście Konwencji, może, a nawet powinien rozważyć elementy prawa międzynarodowego inne niż Konwencja, wykładnię takich elementów dokonaną przez kompetentne organy oraz praktykę Państw europejskich odzwierciedlającą ich wspólne wartości. Konsensus wynikający z wyspecjalizowanych instrumentów międzynarodowych i z praktyki Układających się Państw może mieć duże znaczenie dla Trybunału, gdy ten ustala interpretację zapisów Konwencji w konkretnych sprawach.

34. W tym kontekście nie jest wymagane, aby pozwane Państwo ratyfikowało wcześniej cały zestaw instrumentów, które znajdują zastosowanie w odniesieniu do konkretnego przedmiotu rozpatrywanej sprawy. Trybunałowi wystarczy, aby odpowiednie instrumenty międzynarodowe wskazywały na ciągły rozwój norm i zasad stosowanych w prawie międzynarodowym lub prawie krajowym większości państw członkowskich Rady Europy oraz udowadniały istnienie wspólnej płaszczyzny dla współczesnych społeczeństw w określonym obszarze (zob. *mutatis mutandis* sprawę *Marckx*, op. cit., § 41).

B. Prawo urzędników miejskich do zakładania związków zawodowych

1. Wyrok Izby

35. Izba uznała, że nie przedstawiono jej dowodów na to, aby całkowity zakaz zakładania związków zawodowych przez pracowników służby cywilnej w prawie tureckim, który został zastosowany w tamtym czasie, był odpowiedzią na „pilną potrzebę społeczną”. Stwierdziła, że sam fakt, że „przepisy prawa nie dają takiej możliwości”, nie uzasadniał zastosowania tak radykalnego środka jak rozwiązanie związku zawodowego.

36. Odnosząc się do wyroku w sprawie *Tüm Haber Sen i Çınar przeciwko Turcji* (nr skarga 28602/95, § 36-39, ETPC 2006-II), Izba uznała, że w obliczu braku konkretnych dowodów na to, że działalność związku zawodowego Tüm Bel Sen stanowiła zagrożenie dla społeczeństwa lub Państwa, pozwane Państwo, odmawiając uznania osobowości prawnej skarżącego związku, naruszyło swój obowiązek zapewnienia możliwości korzystania z praw określonych w art. 11 Konwencji. Dlatego orzekła, że pod tym względem doszło do naruszenia art. 11 Konwencji.

2. Stanowiska stron

(a) Rząd

37. Rząd powołał się przed Wielką Izbą na niezgodność skargi *ratione materiae* z zapisami Konwencji: art. 11 Konwencji nie znajdujący zastosowania do „członków ... administracji państwowej” nie może być stosowany w odniesieniu do skarżących w niniejszej sprawie, ponieważ należeli oni do tej kategorii pracowników. Trybunał postanowił dołączyć ten zarzut do przedmiotu sprawy (zob. punkt 58 powyżej).

38. Na poparcie swojego argumentu Rząd zauważył, że wszystkich urzędników publicznych w Turcji obowiązywał określony zestaw zasad. Sytuacja urzędników miejskich w niczym nie różniła się od sytuacji innych pracowników służby cywilnej, ponieważ organy samorządowe to bezsprzecznie jednostki organizacyjne władz publicznych wykonujące obowiązki publiczne.

39. Rząd był zdania, że nie można pozbawić skuteczności – w drodze wykładni bądź poprzez wykorzystanie orzecznictwa – wyraźnych zapisów art. 11 *in fine*, które uprawniają Państwa do nałożenia na członków sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej ograniczeń innych niż te, które wynikają z potrzeb demokratycznego społeczeństwa.

40. Rząd dowodził również przed Wielką Izbą, że wyrok Sądu Kasacyjnego z 6 grudnia 1995 roku nie miał żadnych konsekwencji dla intensywnych działań związku zawodowego Tım Bel Sen, ponieważ związek ten wykazywał potem niepodważalną skuteczność organizacyjną i był w stanie zawrzeć setki układów zbiorowych z korzyścią obecnie dla około dziesięciu tysięcy pracowników miejskich.

(b) Skarżący

41. Jeśli chodzi o zakaz zakładania związków zawodowych przez pracowników służby cywilnej, skarżący zgodzili się z opinią Izby, ale podkreślili, że ich główna skarga dotyczyła unieważnienia układu zbiorowego. Zauważyli, że stosując zakaz będący przedmiotem niniejszej sprawy, nie wzięto pod uwagę, że część pracowników służby cywilnej wykonywała dokładnie tę samą pracę co pracownicy w sektorze prywatnym.

42. Jeśli chodzi o wpływ, jaki wyrok Sądu Kasacyjnego z dnia 6 grudnia 1995 roku miał na działalność związku zawodowego Tım Bel Sen, skarżący zauważyli przede wszystkim, że Ministerstwo Spraw Wewnętrznych wszczynało postępowania karne i cywilne o nadużycie władzy przeciwko burmistrzom, którzy zawarli układy zbiorowe ze związkami zawodowymi. Nawet pomimo faktu, że później zaniechano takich postępowań, władze miejskie, obawiając się nowych procesów, przestały podejmować rokowania zbiorowe ze związkami zawodowymi.

Dlatego działalność związku zawodowego Tım Bel Sen została znacząco ograniczona.

43. Skarżący stwierdzili również w tym kontekście, że w związku z wyrokiem Sądu Kasacyjnego z 6 grudnia 1995 roku Trybunał Obrachunkowy unieważnił układy zbiorowe podpisane przez związek zawodowy Tım Bel Sen, a pracownicy służby cywilnej należący do związku musieli zwrócić wszystkie dodatkowe wypłaty i dodatki, które otrzymali w wyniku nieistniejących układów. Wydarzenia te, które same w sobie ingerowały w działalność związków zawodowych, przeszkodziły również związkowi w przekonaniu innych władz miejskich do podpisania nowych układów zbiorowych.

3. Ocena Trybunału

(a) Czy skarżący będący urzędnikami miejskimi mogą korzystać z gwarancji art. 11 Konwencji?

44. Trybunał zajmie się teraz zarzutem Rządu, że skarga jest niezgodna *ratione materiae* z postanowieniami Konwencji, ponieważ art. 11 Konwencji nie ma zastosowania do „członków ... administracji państwowej”.

To prawda, że art. 11 § 2 *in fine* jasno wskazuje, że Państwo jest zobowiązane do poszanowania wolności stowarzyszania się jego pracowników, z zastrzeżeniem możliwości nakładania zgodnych z prawem ograniczeń w korzystaniu z tych praw przez członków sił zbrojnych, policji lub administracji (zob. *Szwedzki Związek Zawodowy Maszynistów przeciwko Szwecji*, 6 lutego 1976 roku, § 37, Seria A, nr 20).

45. W związku z powyższym, Trybunał uważa, że ograniczenia nałożone na trzy grupy wspomniane w art. 11 należy interpretować ściśle, i dlatego należy ograniczyć je do „korzystania” z omawianych praw. Ograniczenia te nie mogą naruszać samej istoty prawa do organizowania się. W tym miejscu Trybunał nie podziela opinii Komisji, że termin „zgodnych z prawem” w drugim zdaniu art. 11 § 2 oznacza tyle, że ograniczenie musi być oparte na przepisach prawa krajowego, nie być arbitralne i że nie wymaga proporcjonalności (zob. *Rada Związków Zawodowych Służby Cywilnej i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 11603/85, decyzja Komisji z dnia 20 stycznia 1987 roku, Decisions and Reports 50, s. 228). Co więcej, zdaniem Trybunału, na danym Państwie spoczywa obowiązek wykazania podstaw prawnych ograniczenia prawa takich osób do organizowania się. Trybunał uważa również, że urzędnicy miejscy, którzy nie są zaangażowani w administrację państwową jako taką, z zasady nie mogą być traktowani jako „członkowie administracji państwowej” oraz, w związku z powyższym, ich prawo do organizowania się i zakładania związków zawodowych nie może być

ograniczone (zob. *mutatis mutandis* sprawę *Tüm Haber Sen i Çınar*, op. cit., § 35-40 oraz 50).

46. Trybunał zauważył, że powyższy tok rozumowania znajduje potwierdzenie w większości istotnych instrumentów międzynarodowych i w praktyce Państw europejskich.

47. Chociaż w art. 8 § 2 *Międzynarodowego Paktu praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych* dotyczącym tego samego przedmiotu umieszczono członków administracji państwowej wśród grup, które mogą podlegać ograniczeniom, w art. 22 *Międzynarodowego Paktu praw obywatelskich i politycznych*, którego brzmienie jest podobne do treści art. 11 Konwencji, założono, że Państwo ma prawo do ograniczenia korzystania z prawa do wolności stowarzyszania się tylko w przypadku członków sił zbrojnych i policji – nie wymieniono członków administracji państwowej.

48. Trybunał podkreśla, że podstawowym instrumentem międzynarodowym gwarantującym prawo urzędników publicznych do zakładania związków zawodowych jest *Konwencja MOP nr 87 dotycząca wolności związkowej i ochrony praw związkowych*, gdzie w art. 2 przewidziano, że wszyscy pracownicy, bez jakiegokolwiek rozróżnienia, mają prawo do zakładania organizacji i wstępowania do nich wedle własnego uznania (zob. punkt 37 powyżej).

49. Trybunał zauważył, że prawo urzędników publicznych do wstępowania do związków zawodowych zostało potwierdzone przy wielu okazjach przez Komitet Ekspertów ds. Stosowania Konwencji i Zaleceń. W swoim Spostrzeżeniu indywidualnym adresowanym do władz tureckich dotyczącym Konwencji MOP nr 87, Komitet uznał, że jedyny dopuszczalny wyjątek od prawa do organizowania się w rozumieniu tego instrumentu, dotyczy sił zbrojnych i policji (zob. punkt 38 powyżej).

50. Trybunał zauważył dalej, że Komitet Wolności Związkowej MOP przyjął ten sam tok rozumowania w przypadku urzędników miejskich. Zdaniem Komitetu lokalni pracownicy służby cywilnej powinni móc skutecznie zakładać organizacje wedle własnego uznania, a organizacje te powinny posiadać pełne prawo dbania o interesy reprezentowanych pracowników (zob. punkt 39 powyżej).

51. Także z instrumentów przygotowanych przez organizacje europejskie wynika, że zasada, iż pracownicy służby cywilnej korzystają z podstawowego prawa do zrzeszania się, jest szeroko akceptowana przez państwa członkowskie. Na przykład art. 5 Europejskiej Karty Społecznej gwarantuje pracownikom i pracodawcom swobodę zakładania lokalnych, krajowych lub międzynarodowych organizacji w celu ochrony ich interesów gospodarczych i socjalnych oraz do wstępowania do takich organizacji. Krajowe przepisy prawa mogą nakładać częściowe ograniczenia na policję i całkowite lub częściowe ograniczenia na członków sił zbrojnych, jednak nie ma możliwości nakładania takich ograniczeń na innych członków administracji państwowej.

52. Prawo do stowarzyszania się pracowników służby cywilnej zostało również uznane przez Komitet Ministrów Rady Europy w Zaleceniu nr R (2000) 6 w sprawie statusu urzędników publicznych w Europie, gdzie w Zasadzie 8 przewidziano, że urzędnicy publiczni powinni z zasady korzystać z tych samych praw, z których korzystają wszyscy obywatele, oraz że przysługujące im prawo dotyczące zakładania związków zawodowych i wstępowania do nich powinno być zgodne z prawem ograniczone tylko w stopniu niezbędnym do zagwarantowania odpowiedniego wykonywania przez nich funkcji publicznych (zob. punkt 46 powyżej).

53. W innym instrumencie europejskim - Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej - przyjęto otwarte podejście do prawa do organizowania się, określając w art. 12 § 1 m.in. że „każdy” ma prawo do tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla obrony swoich interesów (zob. punkt 47 powyżej).

54. Jeśli chodzi o praktykę europejską, Trybunał pragnie przypomnieć, że prawo urzędników publicznych do przystępowania do związków zawodowych jest aktualnie uznawane przez wszystkie Układające się Państwa (zob. punkt 48 powyżej). Prawo to dotyczy urzędników publicznych będących pracownikami służby cywilnej lub pracownikami kontraktowymi oraz pracowników publicznych przedsiębiorstw przemysłowych lub handlowych, zarówno państwowych, jak i miejskich. Pracownicy służby cywilnej, czy to pracujący dla rządu, czy dla władz lokalnych, mają zasadniczo prawo wstępować do związków zawodowych wedle własnego wyboru. Trybunał pragnie również zauważyć, że udział członków związków zawodowych jest ogólnie wyższy w sektorze publicznym niż prywatnym, co stanowi wyraźną oznakę istnienia sprzyjających warunków prawnych i administracyjnych stworzonych przez państwa członkowskie. W większości państw członkowskich nieliczne ograniczenia dotyczą wymiaru sprawiedliwości, policji i straży pożarnej, a najdalej posunięte ograniczenia obejmujące nawet zakaz przynależności do związku zawodowego, są nakładane wyłącznie na członków sił zbrojnych.

55. Na tej podstawie Trybunał stwierdza, że „członków administracji państwowej” nie można wykluczyć z zakresu art. 11 Konwencji. Co najwyżej, władze krajowe są uprawnione do nakładania „zgodnych z prawem ograniczeń” na takich członków, zgodnie z art. 11 § 2. Jednak w niniejszej sprawie Rząd nie wykazał, w jaki sposób charakter obowiązków wykonywanych przez skarżących jako urzędników miejskich wymaga, aby uznać ich za „członków administracji państwowej” objętych takimi ograniczeniami.

56. W związku z powyższym skarżący mogą zgodnie z prawem powołać się na art. 11 Konwencji, a zarzut Rządu w tym względzie musi zostać odrzucony.

(b) Zasady ogólne

57. Trybunał pragnie przypomnieć, że w art. 11 § 1 przedstawiono wolność zrzeszania się w związkach zawodowych jako jedną z form lub specjalny aspekt wolności stowarzyszania się (zob. *Belgijski Krajowy Związek Zawodowy Policji przeciwko Belgii*, 27 października 1975 roku, § 38, Seria A, nr 19 oraz *Szwedzki Związek Zawodowy Maszynistów*, op. cit., § 39). W Konwencji nie rozróżniono między funkcjami Układających się Państw jako organów sprawujących władzę publiczną a ich obowiązkami wynikającymi z bycia pracodawcami. Artykuł 11 nie stanowi wyjątku od tej zasady. Wręcz przeciwnie, § 2 *in fine* tego przepisu jasno wskazuje, że Państwo jest zobowiązane do poszanowania wolności zgromadzeń i stowarzyszania się, z zastrzeżeniem możliwości nakładania „zgodnych z prawem ograniczeń” na korzystanie z tych praw przez członków sił zbrojnych, policji lub administracji (zob. *Tüm Haber Sen i Çınar*, op. cit., § 29). Artykuł 11 jest zatem wiążący dla „Państwa jako pracodawcy” bez względu na to, czy relacja takiego Państwa z jego pracownikami jest regulowana przepisami prawa publicznego czy prywatnego (zob. *Szwedzki Związek Zawodowy Maszynistów*, op. cit., § 37).

58. Trybunał pragnie przypomnieć, że chociaż zasadniczym celem art. 11 jest ochrona osób prywatnych przed arbitralną ingerencją ze strony władz państwowych w korzystanie z chronionych praw, na Państwie może dodatkowo ciążyć pozytywny obowiązek zapewnienia możliwości skutecznego korzystania z takich praw. W szczególnym kontekście niniejszej sprawy Turcja ponosiłaby odpowiedzialność, jeśli fakty, których dotyczy skarga wniesiona przez skarżących - tj. zasadniczo nieuznawanie ich związku zawodowego przez Państwo w odnośnym czasie - wynikały z niezapewnienia przez państwo skarżącym w prawie krajowym praw określonych w art. 11 Konwencji (zob. *Wilson, Krajowy Związek Dziennikarzy i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 30668/96, 30671/96 oraz 30678/96, § 41, ETPC 2002-V oraz *Gustafsson przeciwko Szwecji*, 25 kwietnia 1996 roku, § 45, *Reports* 1996-II).

59. Jednak jak wskazuje Trybunał w kontekście art. 8 Konwencji, stosowane zasady są w dużej mierze podobne bez względu na to, czy sprawa jest analizowana pod względem pozytywnego obowiązku Państwa w zakresie podjęcia rozsądnych i odpowiednich środków w celu zabezpieczenia praw skarżącego wynikających z tego artykułu, czy pod względem ingerencji władz publicznych, która musi być uzasadniona zgodnie z § 2 tego artykułu (zob. *Hatton i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* [Wielka Izba], skarga nr 36022/97, § 98, ETPC 2003-VIII).

(c) Wpływ działania lub zaniechania ze strony Państwa na działalność Tüm Bel Sen

60. Trybunał musi w pierwszej kolejności upewnić się, czy argument Rządu, że wyrok Sądu Kasacyjnego z dnia 6 grudnia 1995 roku nie miał

żadnego wpływu na działalność związku zawodowego Tım Bel Sen, znajduje potwierdzenie w stanie faktycznym ustalonym w niniejszej sprawie.

61. W związku z tym Trybunał zauważa, że wspomniany wyrok, w zakresie, w jakim uznano w nim, że skarżący związek zawodowy nie uzyskał osobowości prawnej w chwili jego zakładania i w konsekwencji nie miał możliwości brania udziału w postępowaniu sądowym, wywarł wpływ dwojakiego rodzaju na działalność związku - jeden ze skutkiem wstecznym, drugi ze skutkiem w przyszłości.

62. Wpływ ze skutkiem wstecznym polegał na uznaniu za nieważne *ab initio* wszystkich działań podjętych przez Tım Bel Sen w latach 1991-1993 w odniesieniu do Magistratu Gaziantep w celu zabezpieczenia interesów jego członków, w tym układu zbiorowego omawianego w niniejszej sprawie. Wpływ ten został spotęgowany decyzjami Trybunału Obrachunkowego nakładającymi obowiązek zwrotu dodatków otrzymanych przez członków związków zawodowych w wyniku negocjacji z zatrudniającą władzą.

63. Jeśli chodzi o wpływ ze skutkiem przyszłym, Trybunał uznaje za wiarygodny argument skarżących, że według związku zawodowego Tım Bel Sen jego działalność została znacznie ograniczona ze względu na niechęć ze strony przywódców władz lokalnych do podejmowania negocjacji z tą organizacją. Z akt sprawy wynika, że po pierwsze, przed uchwaleniem Ustawy nr 4688 z dnia 25 czerwca 2001 roku wobec szefów władz miejskich, którzy zgodzili się na przyznanie korzyści pracownikom służby cywilnej w ramach układów zbiorowych, wszczęto postępowanie administracyjne, finansowe i sądowe. Po drugie zaś, nawet po tej dacie, byli zobowiązani do zwrotu na rzecz Państwa wszelkich dodatkowych sum wypłaconych w omawianym czasie, co w konsekwencji doprowadziło do wszczęcia postępowania przeciwko pracownikom służby cywilnej, którzy je otrzymali.

64. Jak zauważono wcześniej (punkt 88), Izba nie tylko uznała, że doszło do nieuzasadnionej ingerencji w prawa skarżących określone w art. 11, ale również, że odmawiając uznania osobowości prawnej związku zawodowego, do którego należą skarżący, Państwo nie wypełniło swojego pozytywnego obowiązku w zakresie zapewnienia możliwości korzystania z prawa przewidzianego w tym artykule. Podobnie jak Izba, Wielka Izba uważa, że niniejsza sprawa może być analizowana zarówno pod kątem ingerencji na gruncie art. 11, jak i niespełnienia przez Państwo pozytywnego obowiązku w zakresie zapewnienia możliwości korzystania przez skarżących z przysługującego im prawa określonego w tym artykule. Biorąc pod uwagę okoliczności niniejszej sprawy, Trybunał uważa, że oba podejścia są możliwe ze względu na fakt, że mieszają się w niej działania i zaniechania ze strony władz. W związku z powyższym Trybunał będzie rozpatrywał niniejszą sprawę z punktu widzenia ingerencji w prawa

skarżących, ale będzie brał również pod uwagę pozytywny obowiązek Państwa.

(d) Zgodność z art. 11

(i) Określenie w ustawie i realizacja uprawnionego celu

65. Ingerencja będzie stanowić naruszenie art. 11, chyba że „określa [ją] ustawa”, została podjęta w celu realizacji jednego lub kilku uprawnionych celów i była „konieczna w społeczeństwie demokratycznym” w celu osiągnięcia takich celów.

66. Trybunał zauważa, że zgodnie z interpretacją połączonych wydziałów cywilnych Sądu Kasacyjnego kwestionowana ingerencja była zgodna z prawem krajowym. Co więcej, dyskusji nie podlega fakt, że omawiany wyrok w zakresie, w jakim próbowano zapobiec rozbieżnościom między przepisami prawa a praktyką, został wydany w celu zapobieżenia naruszeniu prawa (zob. *Tüm Haber Sen i Çınar*, op. cit., § 33-34).

(ii) Konieczność w społeczeństwie demokratycznym

67. Jeśli chodzi o konieczność ingerencji w społeczeństwie demokratycznym, Trybunał pragnie przypomnieć, że zgodne z prawem ograniczenia mogą dotyczyć korzystania z prawa do stowarzyszania się w związkach zawodowych przez członków sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej. Jednak należy również pamiętać, że konieczna jest ścisła interpretacja wyjątków określonych w art. 11 – tylko przekonujące i nieodparte fakty mogą uzasadnić ograniczenie swobody wspomnianych grup w zakresie stowarzyszania się. Ustalając w takich przypadkach, czy zaszła „konieczność” – a w konsekwencji „pilna potrzeba społeczna” – w rozumieniu art. 11 § 2, Państwa mają jedynie ograniczony margines oceny, który podlega ścisłemu nadzorowi europejskim obejmującemu zarówno prawo, jak i decyzje dotyczące jego stosowania, w tym decyzje wydane przez niezawisłe sądy (zob. np. *Sidiropoulos i inni przeciwko Grecji*, 10 lipca 1998, § 40, *Reports* 1998-IV). Trybunał musi również spojrzeć na ingerencję będącą przedmiotem skargi, traktując sprawę jako całość, i ustalić, czy była „proporcjonalna do realizowanego uprawnionego celu” i czy powody przytoczone jako uzasadnienie przez władze krajowe były „istotne i wystarczające”. Trybunał musi się przy tym upewnić, czy władze krajowe stosowały standardy zgodne z zasadami określonymi w odpowiednim zapisie Konwencji i czy ocena istotnych faktów, na której opierały swoje decyzje, była do przyjęcia (zob. np. *Yazar i inni przeciwko Turcji*, skargi nr 22723/93, 22724/93 i 22725/93, § 51, ETPC 2002-II).

68. Jeśli chodzi o fakt, że w niniejszej sprawie nieuznanie związku zawodowego, do którego należą skarżący, uzasadniano „pilną potrzebę społeczną”, Wielka Izba zgadza się z poniższą oceną Izby:

“...nie wykazano przed nią, że całkowity zakaz zakładania związków zawodowych nałożony na pracowników służby cywilnej ... w prawie tureckim, który został zastosowany w tamtym czasie, był odpowiedzią na „pilną potrzebę społeczną”. Sam fakt, że „przepisy prawa nie dają takiej możliwości”, nie uzasadniał zastosowania tak radykalnego środka jak rozwiązanie związku zawodowego.”

69. Trybunał uważa także, że w odnośnym czasie istniało wiele argumentów na poparcie twierdzenia, że nieuznanie prawa skarżących jako urzędników miejskich do zakładania związków zawodowych nie było związane z „koniecznością”.

70. Po pierwsze, prawo pracowników służby cywilnej do zakładania związków zawodowych i wstępowania do nich było już uznane w instrumentach prawa międzynarodowego, zarówno tych powszechnych (zob. punkty 98-102 powyżej), jak i regionalnych (zob. punkty 103-05 powyżej). Dodatkowo, badanie europejskiej praktyki pokazuje, że wolność stowarzyszania się urzędników publicznych była ogólnie uznawana we wszystkich Państwach członkowskich (zob. punkt 106 powyżej).

71. Po drugie, w tamtym czasie Turcja ratyfikowała już (poprzez instrument złożony 12 lipca 1993 roku) Konwencję MOP nr 87, podstawowy instrument międzynarodowy, w którym zagwarantowano prawo urzędników publicznych do zakładania związków zawodowych. Instrument ten na mocy tureckiej Konstytucji znajdował bezpośrednie zastosowanie w prawie krajowym (zob. punkt 34 powyżej).

72. Wreszcie gotowość uznania prawa pracowników służby cywilnej do organizowania się (gotowość, którą wyraziła już poprzez ratyfikowanie Konwencji MOP nr 87 w 1993 roku) Turcja potwierdziła swoimi późniejszymi działaniami - poprzez zmianę konstytucji tureckiej w 1995 roku i praktykę organów wymiaru sprawiedliwości poczynając od wczesnych lat 90. Tę ostatnią ilustrują decyzje podjęte w niniejszej sprawie przez Sąd Rejonowy i IV Wydział Cywilny Sądu Kasacyjnego. Co więcej, w 2000 roku Turcja podpisała dwa instrumenty ONZ uznające omawiane prawo (zob. punkt 40 i 41 powyżej).

73. Trybunał zauważa, że pomimo takiego rozwoju prawa międzynarodowego, władze tureckie nie były w stanie zagwarantować skarżącym prawa do zakładania związków zawodowych głównie z dwóch powodów. Po pierwsze, turecka władza ustawodawcza po ratyfikowaniu Konwencji MOP nr 87 przez Turcję w 1993 roku nie zrobiła nic do roku 2001, kiedy to przyjęto *Ustawę o związkach zawodowych pracowników służby cywilnej* (Ustawa nr 4688) regulującą praktyczne zastosowanie tego prawa. Po drugie, podczas okresu przejściowego połączone wydziały cywilne Sądu Kasacyjnego odmówiły zastosowania rozwiązania proponowanego przez Sąd Rejonowy w Gaziantep, który kierował się rozwojem prawa międzynarodowego, i dokonały zawężającej i formalistycznej interpretacji krajowych przepisów prawa dotyczących zakładania podmiotów prawnych. Wykładania ta uniemożliwiła

połączonym wydziałom cywilnym dokonanie oceny szczególnych okoliczności sprawy i upewnienie się, czy zachowano słuszną równowagę między interesami skarżących a interesami władzy będącej pracodawcą - magistratu Gaziantep (zob. *mutatis mutandis*, *Sørensen i Rasmussen*, op. cit., § 58).

74. Trybunał dlatego uważa, że ścisła interpretacja Sądu Kasacyjnego i brak aktywności po stronie władzy ustawodawczej w latach 1993-2001 łącznie spowodowały, że Państwo nie wywiązało się ze swojego obowiązku zapewnienia skarżącym możliwości korzystania z przysługujących im praw do stowarzyszania się w związkach zawodowych, i nie mogą być uznane za „konieczne w społeczeństwie demokratycznym” w rozumieniu art. 11 § 2 Konwencji.

75. W związku z powyższym, doszło do naruszenia art. 11 Konwencji poprzez nieuznanie prawa skarżących będących urzędnikami miejskimi do tworzenia związków zawodowych.

C. Unieważnienie układu zbiorowego zawartego przez związek zawodowy Tüm Bel Sen i władze, który obowiązywał przez poprzednie dwa lata

1. Wyrok Izby

76. Izba rozpatrzyła ten aspekt odrębnie od skargi dotyczącej odmowy uznania przez Sąd Kasacyjny prawa pracowników służby cywilnej do zakładania związków zawodowych.

77. Jeśli chodzi o kwestię, czy doszło do naruszenia prawa skarżących do stowarzyszania się w związkach zawodowych, Izba uznała, że orzecznictwo Trybunału nie wykluczało możliwości, że prawo do zawierania układów zbiorowych może w określonych okolicznościach stanowić jeden z podstawowych środków - a nawet najbardziej podstawowy środek - wykorzystywanych przez działaczy związkowych do ochrony ich swoich interesów. Zauważyła organiczny związek między wolnością stowarzyszania się a wolnością do rokowań zbiorowych, do którego wcześniej odniósł się Komitet Niezależnych Ekspertów Europejskiej Karty Społecznej.

78. Zauważywszy, że w niniejszej sprawie związek zawodowy Tüm Bel Sen przekonał władzę do wzięcia udziału w rokowaniach zbiorowych i zawarcia układu zbiorowego i że przez dwa lata układ ten regulował wszystkie relacje pracownicze między pracownikami magistratu a ich pracodawcą, Izba uznała, że wspomniany układ zbiorowy stanowił dla związku zawodowego główny, jeśli nie jedyny, środek walki o interesy jego członków (zob. § 30-40 wyroku Izby).

79. Izba uznała również, że omawiana ingerencja była przewidziana w prawie, zapobieganie zaś rozbieżności między praktyką a obowiązującymi

aktualnie przepisami prawa mogło być uznane za uprawniony cel w rozumieniu art. 11 § 2 (zob. § 42 wyroku Izby). Jeśli chodzi o uzasadnienie ingerencji, Izba nie doszukała się pilnej potrzeby, na którą powoływał się Rząd w tym kontekście. Zauważyła również, że Turcja nie wypełniła swojego pozytywnego obowiązku wynikającego z art. 11 w zakresie pomocy wspomnianemu związkowi zawodowemu w ochronie interesów jego członków.

2. Stanowiska stron

80. Strony były zgodne co do tego, że Wielka Izba powinna rozpatrzyć skargę dotyczącą unieważnienia układu zbiorowego odrębnie od skargi dotyczącej prawa skarżących do zakładania związków zawodowych.

(a) Rząd

81. Rząd dowodził, że skarga dotycząca unieważnienia układu zbiorowego powinna być rozpatrywana odrębnie, ponieważ jego zdaniem dotyczyła innych kwestii prawnych niż kwestie dotyczące prawa skarżących do zakładania związków zawodowych.

82. Zdaniem Rządu modyfikacja orzecznictwa ustalonego w latach 70. nie była stosowna, ponieważ prawo zawierania układów zbiorowych nie było jako takie zapisane w art. 11. Wykraczając poza pierwsze, klasyczne już sprawy *Belgijskiego Krajowego Związku Zawodowego Policji* czy *Szwedzkiego Związku Zawodowego Maszynistów* (op. cit.), orzecznictwo to przypominało później w decyzjach dotyczących niedopuszczalności (zob. *Francesco Schettini i inni przeciwko Włochom* (dec.), skarga nr 29529/9, 9 listopada 2000 i *UNISON przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (dec.), skarga nr 53574/99, ETPC 2002-I).

83. Rząd wskazał w związku z tym, że prawa do stowarzyszania się w związkach zawodowych mogły być realizowane w wielu różnych postaciach. Dowodził także, że Państwo miało swobodę, jeśli chodzi o wybór form, z których mogą korzystać związki zawodowe. Twierdził, że nie leżało w kompetencji Trybunału narzucanie Układającym się Państwom określonej formy prawa do stowarzyszania się dla celów art. 11.

84. Uznał również, że niemożliwe było ustalenie wspólnej praktyki europejskiej dotyczącej prawa pracowników służby cywilnej do zawierania układów zbiorowych. W wybranych Układających się Państwach, tylko pracownikom kontraktowym (w przeciwieństwie do pracowników służby cywilnej) przysługiwało takie prawo, podczas gdy w innych ograniczenie to dotyczyło tylko pracowników służby cywilnej na wyższych stanowiskach.

85. Wreszcie Rząd uznał, że konwencje MOP ratyfikowane przez Turcję nie znajdowały zastosowania w kontekście art. 11 Konwencji. Dowodził, że Trybunał nie powinien wykorzystywać ich w celu tworzenia nowych praw, które można byłoby powoływać na podstawie Konwencji.

(b) Skarżący

86. Skarżący wyjaśnili, że ich główna skarga dotyczyła unieważnienia układu zbiorowego zawartego między nimi a magistratem Gaziantep. Oznajmili, że dzielą analizę tej kwestii przedstawioną przez Izbę, wskazując, że w swoim stanowisku Sąd Kasacyjny w ogóle nie wziął pod uwagę związanego z tym prawa, które im przysługiwało.

87. Zgodzili się również ze zgodną opinią trzech sędziów Izby, którzy stwierdzili, że obecnie prawo do rokowań zbiorowych powinno być uważane za jeden z podstawowych elementów zawartych w prawie do stowarzyszania się w związkach zawodowych w rozumieniu art. 11 Konwencji.

3. Czy doszło do ingerencji**(a) Ogólne zasady dotyczące istoty prawa do stowarzyszania się***(i) Rozwój orzecznictwa*

88. Rozwój orzecznictwa Trybunału dotyczącego elementów prawa do stowarzyszania się może być podsumowany w następujący sposób: Trybunał zawsze uważał, że art. 11 Konwencji gwarantuje swobodę ochrony interesów zawodowych członków związku zawodowego poprzez zbiorowe działania związkowców, na które Układające się Państwa muszą wyrazić swoją zgodę i które muszą umożliwić (zob. *Belgijski Krajowy Związek Zawodowy Policji*, op. cit., § 39, *Szwedzki Związek Zawodowy Maszynistów*, op. cit., § 40 oraz *Schmidt i Dahlström przeciwko Szwecji*, 6 lutego 1976, Układające się § 36, Seria A, nr 21).

89. Jeśli chodzi o istotę prawa do stowarzyszania się określonego w art. 11 Konwencji, Trybunał przyjął stanowisko, że § 1 tego artykułu gwarantuje członkom związku zawodowego, w celu umożliwienia im ochrony swoich interesów, prawo do bycia wysłuchanym, ale pozostawia każdemu Państwu swobodny wybór środków wykorzystywanych w tym celu. Zdaniem Trybunału Konwencja wymaga, aby w ramach prawa krajowego związki zawodowe mogły na warunkach nie będących w niezgodności z art. 11, dążyć do ochrony interesów swoich członków (zob. *Belgijski Krajowy Związek Zawodowy Policji*, op. cit., § 39, *Szwedzki Związek Zawodowy Maszynistów*, op. cit., § 40 oraz *Schmidt i Dahlström*, op. cit., § 36).

90. Jeśli chodzi o prawo do zawierania układów zbiorowych, Trybunał początkowo uważał, że art. 11 nie gwarantował żadnego szczególnego traktowania związków zawodowych, takiego jak przyznanie im prawa zawierania układów zbiorowych (zob. *Szwedzki Związek Zawodowy Maszynistów*, op. cit., § 39). Twierdził, że prawo to w żaden sposób nie musi być zawarte w prawie gwarantowanym przez Konwencję (zob. *Schmidt and Dahlström*, op. cit., § 34).

91. Potem w sprawie *Wilson, Krajowy Związek Zawodowy Dziennikarzy i inni* Trybunał uznał, że nawet jeśli rokowania zbiorowe nie były niezbędne do skutecznego korzystania z wolności zrzeszania się w związkach zawodowych, mogły stanowić jeden ze sposobów, w jaki związki zawodowe mogły chronić interesy swoich członków. Związki zawodowe muszą być w taki czy inny sposób wolne, aby przekonać pracodawcę do wysłuchania tego, co mają do powiedzenia w imieniu swoich członków (ibid., § 44).

92. W związku z powyższym rozwój orzecznictwa dotyczącego istoty prawa do stowarzyszania się określonego w art. 11 określają dwie główne zasady: po pierwsze, Trybunał bierze pod uwagę wszystkie środki podejmowane przez dane Państwo w celu zagwarantowania swobody stowarzyszania się w związkach zawodowych, co do których Państwo ma pewien margines oceny; po drugie, Trybunał nie akceptuje ograniczeń, które dotyczą podstawowych elementów wolności związkowej, bez których wolność ta byłaby pozbawiona swojej istoty. Te dwie zasady nie wykluczają się nawzajem, ale są ze sobą skorelowane. Korelacja ta oznacza, że dane Układające się Państwo, posiadając co do zasady swobodę wyboru środków, które zastosuje w celu zapewnienia zgodności z art. 11, musi uwzględnić elementy uznane w orzecznictwie Trybunału za istotne.

93. Na podstawie istniejącego orzecznictwa Trybunału można ustalić następujące istotne elementy prawa do stowarzyszania się: prawo do zakładania związków zawodowych i przystępowania do nich (zob. ostatnio *Tüm Haber Sen i Çınar*, op. cit.), zakaz zawierania umów między pracodawcą a związkiem zawodowym dotyczących zatrudniania wyłącznie związkowców (zob. np. *Sørensen i Rasmussen*, op. cit.) oraz prawo przysługujące związkowi zawodowemu w zakresie próby przekonania pracodawcy do wysłuchania tego, co związek ma do powiedzenia w imieniu swoich członków (zob. *Wilson, Krajowy Związek Zawodowy Dziennikarzy i inni*, op. cit., § 44).

94. Lista ta nie ma charakteru zamkniętego. Wręcz przeciwnie, podlega rozwojowi w oparciu o szczególne zmiany w stosunkach pracowniczych. W tym kontekście należy pamiętać, że Konwencja jest żywym instrumentem, który musi być interpretowany w świetle obecnych warunków oraz zgodnie ze zmianami w prawie międzynarodowym, dzięki czemu odzwierciedla coraz wyższe standardy obowiązujące w dziedzinie ochrony praw człowieka. Wymaga to jednak większej stanowczości w ocenie naruszeń podstawowych wartości społeczeństw demokratycznych. Innymi słowy, ograniczenia praw muszą być interpretowane w sposób zawężający, w sposób, który gwarantuje praktyczną i skuteczną ochronę praw człowieka (zob. na zasadzie *mutatis mutandis* sprawę *Refah Partisi (Partia Dobrobytu) i inni przeciwko Turcji* [Wielka Izba], skargi nr 41340/98, 41342/98, 41343/98 i 41344/98 § 100, ETPC 2003-II i *Selmouni przeciwko Francji* [Wielka Izba], skarga nr 25803/94, § 101, ETPC 1999-V).

(ii) Prawo do rokowań zbiorowych

95. Trybunał zauważa, że w prawie międzynarodowym prawo do rokowań zbiorowych jest chronione przez *Konwencję MOP nr 98 dotyczącą zasad stosowania prawa do organizowania się i rokowań zbiorowych*. Przyjęty w 1949 roku dokument będący jednym z podstawowych instrumentów dotyczących standardów prawa międzynarodowego został ratyfikowany przez Turcję w 1952 roku. W art. 6 tego dokumentu stwierdzono, że nie dotyczy on „urzędników publicznych zajmujących się administracją państwową”. Jednak Komitet Ekspertów MOP zinterpretował, że zapis ten wyłączał tylko tych urzędników, których działania były specyficzne dla administracji państwowej. Oprócz tego wyjątku wszystkie inne osoby zatrudnione przez Rząd, przedsiębiorstwa publiczne lub autonomiczne instytucje publiczne powinny, zdaniem Komitetu, korzystać z gwarancji określonych w Konwencji nr 98 w taki sam sposób jak inni pracownicy, a w konsekwencji powinni mieć możliwość podejmowania rokowań zbiorowych dotyczących warunków pracy, w tym wynagrodzeń (zob. punkt 43 powyżej).

96. Trybunał zauważa również, że Konwencja MOP nr 151 (która została przyjęta w 1978 roku, a Turcja ją ratyfikowała) dotycząca stosunków pracowniczych w służbie publicznej („*Konwencja nr 151 dotycząca ochrony prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej*”) pozostawia Państwom swobodny wybór, jeśli chodzi o to, czy członkowie sił zbrojnych lub policji powinni mieć prawo do uczestnictwa w ustalaniu warunków pracy, jednak we wszystkich innych przypadkach służby publicznej gwarantuje ona takie prawo, jeśli w określonych warunkach zaistnieje taka potrzeba. Dodatkowo, zapisy Konwencji nr 151, zgodnie z art. 1 § 1, nie mogą być wykorzystywane do ograniczania zakresu gwarancji określonych w Konwencji nr 98 (zob. punkt 44 powyżej).

97. Jeśli chodzi o instrumenty europejskie, Trybunał uznał, że Europejska Karta Społeczna w art. 6 § 2 (którego Turcja nie ratyfikowała) gwarantuje wszystkim pracownikom i wszystkim związkom zawodowym prawo do podejmowania rokowań zbiorowych, a tym samym nakłada na władze publiczne powiązany z tym obowiązek aktywnej promocji kultury dialogu w gospodarce w celu nadania powszechnego rozgłosu układom zbiorowym. Trybunał zauważa jednak, że obowiązek ten nie zobowiązuje władz do zawierania układów zbiorowych. Zgodnie ze znaczeniem przypisanym przepisowi art. 6 § 2 Karty przez Europejski Komitet Praw Społecznych, który w istocie znajduje pełne zastosowanie do urzędników publicznych, Państwa, które nakładają ograniczenia na rokowania zbiorowe w sektorze publicznym, aby zapewnić zgodność z tym przepisem, są zobowiązane zaangażować przedstawicieli pracowników w przygotowywanie odpowiednich regulaminów pracy.

98. Jeśli chodzi o Kartę Praw Podstawowych Unii Europejskiej, która jest jednym z najnowszych instrumentów europejskich, w art. 28 przewidziano, że pracownicy i pracodawcy lub odpowiadające im organizacje, mają zgodnie z prawem wspólnotowym oraz prawem i praktykami krajowymi prawo do negocjowania i zawierania układów zbiorowych na odpowiednim poziomie.

99. Odnosząc się do praktyki państw europejskich, Trybunał pragnie przypomnieć, że w zdecydowanej większości państw prawo pracowników służby cywilnej do podejmowania rokowań zbiorowych zostało uznane z różnymi wyjątkami dotyczącymi wyłączenia określonych obszarów uważanych za wrażliwe lub określonych kategorii pracowników służby cywilnej, którzy posiadają wyłączne kompetencje w państwie. W szczególności Układające się Państwa uznają prawo urzędników publicznych zatrudnianych przez władze lokalne i nie wykonujących uprawnień władzy państwowej do podejmowania rokowań zbiorowych w celu ustalenia wynagrodzeń i warunków pracy. Pozostałe wyjątki mogą być uzasadnione tylko szczególnymi okolicznościami (zob. punkt 52 powyżej).

100. Należy wziąć pod uwagę również zmianę sytuacji w Turcji od chwili złożenia skargi. Po ratyfikowaniu Konwencji MOP nr 87 dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych Turcja zmieniła w 1995 roku art. 53 swojej Konstytucji, dodając punkt dotyczący prawa związków zawodowych założonych przez urzędników publicznych do występowania w postępowaniach sądowych i do podejmowania rokowań zbiorowych z władzami. Później Ustawą nr 4688 z dnia 25 czerwca 2001 roku ustaliła zasady regulujące korzystanie przez pracowników służby cywilnej z prawa do prowadzenia rokowań zbiorowych.

101. W obliczu tych zmian Trybunał uważa, że musi ponownie przeanalizować swoje orzecznictwo, w świetle którego prawo do podejmowania rokowań zbiorowych i zawierania układów zbiorowych nie stanowi nieodłącznego elementu art. 11 (zob. *Szwedzki Związek Zawodowy Maszynistów*, op. cit., § 39 oraz *Schmidt i Dahlström*, op. cit. § 34), tak aby wziąć pod uwagę zauważalny rozwój takich spraw zarówno w prawie międzynarodowym, jak i w krajowym systemie prawnym. Mimo że zasada pewności prawa, jego przewidywalności oraz równości wobec niego wymaga, aby Trybunał zasadniczo nie unieważniał, nie posiadając ważnych ku temu powodów, precedensów ustanowionych w swoich poprzednich orzeczeniach, jednak niezastosowanie przez Trybunał dynamicznego, ewolucyjnego podejścia skutkowałoby ograniczeniem procesu reformowania i udoskonalania prawa (zob. *Vilho Eskelinen i inni*, op. cit. § 56).

102. W związku z tym, mając na względzie zmiany w międzynarodowym i krajowym prawie pracy oraz praktyce Układających się Państw, Trybunał uważa, że w takich sprawach prawo do podejmowania rokowań zbiorowych z pracodawcą stało się z zasady jednym z

podstawowych elementów „prawa do tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów” określonego w art. 11 Konwencji, co należy rozumieć w ten sposób, że Państwa mogą swobodnie organizować swój system, aby w razie potrzeby przyznać specjalny status związkom zawodowym reprezentującym pracowników. Podobnie jak inni pracownicy, pracownicy służby cywilnej, z wyjątkiem bardzo szczególnych przypadków, powinni mieć możliwość korzystania z takich praw, z zastrzeżeniem jednak wszelkich „zgodnych z prawem ograniczeń”, które mogą być nałożone na „członków administracji państwowej” w rozumieniu art. 11 § 2 – kategorię, do której skarżący w niniejszej sprawie jednak nie należą (zob. punkt 106-107 powyżej).

(b) Zastosowanie powyższych zasad do niniejszej sprawy

103. W świetle powyższych zasad, Trybunał uważa, że związek zawodowy Tüm Bel Sen już w odnośnym czasie korzystał z prawa do podejmowania rokowań zbiorowych z władzą będącą pracodawcą, która na dodatek nie podważała tego faktu. Prawo to stanowiło jeden z nieodłącznych elementów prawa do podejmowania działalności związkowej zagwarantowanego związkom w art. 11 Konwencji.

104. Jeśli chodzi o kwestionowany układ zbiorowy zawarty w wyniku rokowań zbiorowych, Wielka Izba, podobnie jak Izba, zauważa następujące fakty:

“Po pierwsze, związek zawodowy Tüm Bel Sen przekonał pracodawcę, Magistrat Gaziantep, do podjęcia rokowań zbiorowych na temat kwestii, które uznał za ważne z punktu widzenia interesu swoich członków, i wypracowania porozumienia ustalającego wzajemne obowiązki i powinności.

Następnie, w wyniku tych negocjacji doszło do podpisania układu zbiorowego między pracodawcą a związkiem zawodowym Tüm Bel Sen. Dokument ten zawierał wszystkie prawa i obowiązki członków związku oraz zapisy je chroniące.

Regulacje układu zbiorowego weszły w życie. Przez dwa lata, z wyjątkiem pewnych kwestii finansowych, które były przedmiotem sporu między stronami, układ zbiorowy regulował wszystkie stosunki między pracodawcą a pracownikami w Magistracie Gaziantep.”

105. W związku z powyższym, Trybunał zauważa, że w niniejszej sprawie rokowania zbiorowe i późniejszy układ zbiorowy stanowiły dla wspomnianego związku zawodowego podstawowy środek ochrony interesów jego członków. Brak przepisów prawa niezbędnych do nadania skuteczności przepisom międzynarodowych konwencji dotyczących pracy ratyfikowanych już przez Turcję oraz wyrok Sądu Kasacyjnego z dnia 6 grudnia 1995 roku oparty na tym braku, a w rezultacie faktycznym unieważnieniu *ex tunc* omawianego układu zbiorowego, stanowiły ingerencję w wolność działalności związkowej skarżących chronioną art. 11 Konwencji.

106. Jeśli chodzi o argumenty skarżących dotyczące niewystarczającego charakteru nowego ustawodawstwa regulującego prawo do działalności związkowej pracowników służby cywilnej, Trybunał wskazuje, że przedmiot niniejszej skargi nie dotyczy faktu, że w nowych przepisach prawa tureckiego nie nałożono na władze obowiązku zawierania układów zbiorowych ze związkami zawodowymi pracowników służby cywilnej ani też tego, że związki te nie mają prawa do strajku w sytuacji, gdy prowadzone przez nie rokowania zbiorowe okażą się nieskuteczne.

4. Czy ingerencja była uzasadniona

107. Trybunał uważa, że omawianą ingerencję, mianowicie unieważnienie *ex tunc* układu zbiorowego zawartego przez związek zawodowy Tım Bel Sen w wyniku przeprowadzonych rokowań zbiorowych z władzą zatrudniającą skarżących, należy uważać za naruszenie art. 11, chyba że można wykazać, że taką ingerencję „określa ustawa”, służy ona jednemu lub kilku uprawnionym celom zgodnym z § 2 art. 11 i że jest ona „konieczna w społeczeństwie demokratycznym” do realizacji takich celów.

(a) Określenie w ustawie

108. Rząd i skarżący zgodzili się z ustaleniami Izby, że ingerencja będąca przedmiotem sprawy była określona w ustawie. Na potrzeby niniejszej sprawy Wielka Izba może przyjąć, że zgodnie z interpretacją połączonych wydziałów cywilnych Sądu Kasacyjnego - najwyższego organu wymiaru sprawiedliwości, który orzekał w tej sprawie - omawiana ingerencja była określona w ustawie.

(b) Realizacja uprawnionego celu

109. Trybunał może również przyjąć, podobnie jak Izba i same strony, że omawiana ingerencja w zakresie, w jakim miała na celu niedopuszczenie do rozbieżności między przepisami prawa a praktyką, była podjęta z myślą o realizacji uprawnionego celu: zapobieżeniu nieporządkowi. Jeśli chodzi o fakt, że ryzyko takiej rozbieżności wynikało z czasu, jakiego potrzebowała władza ustawodawcza w celu dostosowania przepisów prawa do międzynarodowych zobowiązań Turcji w dziedzinie międzynarodowych standardów pracy, Trybunał uważa, że musi odnieść się w swojej ocenie do kwestii, czy środek taki był konieczny w społeczeństwie demokratycznym.

(c) Konieczność w społeczeństwie demokratycznym

110. Trybunał odnosi się w tym kontekście do określonego wyżej orzecznictwa dotyczącego negatywnych i pozytywnych obowiązków nałożonych na Rząd na mocy art. 11 Konwencji (zob. punkty 109-111 powyżej).

111. Jeśli chodzi o zastosowanie tych zasad w niniejszej sprawie Trybunał zauważa, że Rząd nie wykazał, dlaczego kwestionowane ograniczenia były konieczne w społeczeństwie demokratycznym, trzymając się swojego głównego argumentu, że skarżący jako pracownicy służby cywilnej nie mieli prawa do podejmowania rokowań zbiorowych lub zawierania układów zbiorowych.

112. Po rozpatrzeniu sprawy Trybunał uważa, że w odnośnym czasie wiele wskazywało na to, że nieuznanie możliwości korzystania przez skarżących jako urzędników miejskich z przysługującego im prawa do podejmowania rokowań zbiorowych, a w konsekwencji przekonania władz do zawarcia układu zbiorowego, nie było związane z „pilną potrzebą społeczną”.

113. Po pierwsze, prawo urzędników służby cywilnej do podejmowania rokowań zbiorowych było uznane w instrumentach prawa międzynarodowego, zarówno tych powszechnych (zob. punkty 147-48 powyżej), jak i regionalnych (zob. punkty 149-150 powyżej). Dodatkowo, badanie europejskiej praktyki pokazuje, że prawo to było uznawane we wszystkich Państwach członkowskich (zob. punkty 52 i 151 powyżej).

114. Po drugie, w 1952 roku Turcja ratyfikowała Konwencję nr 98 - główny międzynarodowy instrument chroniący prawa pracowników do podejmowania rokowań zbiorowych i zawierania układów zbiorowych (zob. punkty 42-43 i 151 powyżej). W aktach sprawy nie ma dowodów na to, aby związek zawodowy, do którego należeli skarżący, reprezentował „urzędników publicznych zajmujących się administracją państwową”, tj. zgodnie z interpretacją Komitetu Ekspertów MOP, urzędników, których działania są specyficzne dla administracji państwowej i którzy kwalifikują się jako wyjątek określony w art. 6 Konwencji MOP nr 98.

115. W tych okolicznościach Wielka Izba podziela następujące zdanie Izby:

“Trybunał nie może uznać, że argument dotyczący luki w prawie - spowodowanej opóźnieniem ze strony władzy ustawodawczej - był sam z siebie wystarczający do tego, aby uzasadnić ograniczenie wolności stowarzyszania się poprzez unieważnienie układu zbiorowego obowiązującego przez dwa lata.”

116. Co więcej, Wielka Izba zauważa, że Rząd nie przedstawił dowodów na zaistnienie specjalnych okoliczności, które mogłyby uzasadniać odmówienie skarżącym jako urzędnikom miejskim prawa do podejmowania rokowań zbiorowych ukierunkowanych na zawarcie układu zbiorowego, które to prawo stanowi nieodłączny element przysługującej im wolności działalności związkowej. Wyjaśnienie, że wszyscy urzędnicy państwowi bez rozróżnienia cieszą się uprzywilejowaną pozycją w odniesieniu do innych pracowników, nie jest wystarczające w tym kontekście.

117. Dlatego Trybunał uznaje, że kwestionowana ingerencja, tj. unieważnienie *ex tunc* układu zbiorowego zawartego przez związek

zawodowy, do którego należą skarżący, w wyniku rokowań zbiorowych z władzą nie była „konieczna w społeczeństwie demokratycznym” w rozumieniu art. 11 § 2 Konwencji.

118. Dlatego również pod tym względem doszło do naruszenia art. 11 Konwencji – w stosunku do związku zawodowego, do którego należą skarżący, oraz samych skarżących.

III. ZARZUT NARUSZENIA ART. 14 KONWENCJI

119. Skarżący dowodzili, że ograniczenia nałożone na przysługującą im wolność do zakładania związków zawodowych i zawierania układów zbiorowych stanowiły dyskryminację w rozumieniu art. 14 Konwencji w związku z art. 11.

120. Jednak wobec ustaleń dokonanych na podstawie art. 11, Trybunał, tak samo jak Izba, uznaje, że nie jest konieczne oddzielne rozpatrywanie tej skargi.

IV. ZASTOSOWANIE ART. 41 KONWENCJI

121. Art. 41 Konwencji stanowi:

“Jeśli Trybunał stwierdzi, że nastąpiło naruszenie Konwencji lub jej protokołów, oraz jeśli prawo wewnętrzne zainteresowanej Wysokiej Układającej się Strony pozwala tylko na częściowe usunięcie konsekwencji tego naruszenia, Trybunał orzeka, gdy zachodzi potrzeba, słuszne zadośćuczynienie pokrzywdzonej stronie.”

A. Szkoda

122. Pan Kemal Demir stwierdził przed Izbą, że poniósł szkody materialne w wysokości 551 euro (EUR) z tytułu dwóch dodatkowych wynagrodzeń, które otrzymałby w okresie trzynastu lat, jeśli układ zbiorowy nie zostałby unieważniony. Skarżący ubiegał się również o 14 880 EUR zadośćuczynienia za poniesione szkody niematerialne wywołane rozczarowaniem wynikającym z utraty środków pozwalających mu na dochodzenie swoich praw.

123. Pani Vicdan Baykara w imieniu reprezentowanego przez siebie związku zawodowego oraz jego członków, ubiegała się o odszkodowanie za szkodę niematerialną w wysokości 148 810 EUR.

124. Izba przyznała p. Vicdan Baykara jako przedstawicielce związku zawodowego Tüm Bel Sen kwotę 20 000 EUR z tytułu szkody niematerialnej do podziału między członków związku oraz 500 EUR p. Kemalowi Demirovi za wszystkie szkody łącznie.

125. Skarżący wnosili do Wielkiej Izby o przyznanie dokładnie takich kwot.

126. Rząd zakwestionował te roszczenia. Stwierdził, że nie było związku przyczynowo-skutkowego między szkodą materialną rzekomo poniesioną przez skarżących a wspomnianym wyrokiem Sądu Kasacyjnego, który dotyczył zdolności prawnej związku zawodowego Tüm Bel Sen. Co więcej, wskazał, że nie przedstawiono istotnych dowodów na poparcie roszczeń wniesionych na tej podstawie. Wreszcie dowodził, że p. Vicdan Baykara będąca prezesem związku zawodowego Tüm Bel Sen, po prostu wypełniała swoje obowiązki jako przedstawiciel organizacji i w związku z tym nie mogła uzyskać odszkodowania za szkody niematerialne.

127. Jeśli chodzi o roszczenie przedstawione przez p. Kemala Demira dotyczące szkody materialnej, Trybunał uważa, że suma, którą skarżący był zobowiązany zwrócić na rzecz Państwa w wyniku unieważnienia wspomnianego układu zbiorowego, musi zostać mu zwrócona. Rzeczywiście roszczenie nie jest całkowicie udokumentowane. Jednak obliczenia przedstawione przez skarżących w uproszczonej formie pozwalają na zweryfikowanie jego dokładności. Dokonując oceny w oparciu o zasadę słuszności, Trybunał przyznaje p. Kemalowi Demirovi łączną kwotę 500 EUR z tytułu wszystkich szkód.

128. Jeśli chodzi o roszczenie wniesione w związku ze szkodą niematerialną poniesioną przez p. Vicdan Baykarę w imieniu reprezentowanego przez nią związku zawodowego, Trybunał odsyła do swojego orzecznictwa, w którym stwierdził, że frustracja odczuwana przez członków rozwiązanego organu lub organu, któremu uniemożliwiono działanie, może być w tym kontekście wzięta pod uwagę (zob. np. *Dicle dla Demokratycznej Partii (DEP) Turcji przeciwko Turcji* nr 25141/94, § 78, 10 grudnia 2002 roku oraz *Prezydencka Partia Mołdawii przeciwko Rosji* nr 65659/01, § 37, 5 października 2004 roku). Trybunał zauważa, że w odnośnym czasie związek zawodowy Tüm Bel Sen był głównym związkiem pracowników magistratów. Jego rozwiązanie i unieważnienie układu zbiorowego z magistratem Gaziantep musiało spowodować głęboką frustrację wśród jego członków, ponieważ zostali pozbawieni głównego środka pozwalającego im na ochronę swoich interesów zawodowych.

129. Dokonując oceny w oparciu o zasadę słuszności, Trybunał przyznaje kwotę 20 000 EUR z tytułu szkody niematerialnej na rzecz związku zawodowego Tüm Bel Sen. Suma ta zostanie wypłacona p. Vicdan Baykarze, która będzie odpowiedzialna za udostępnienie jej wspomnianemu związkowi zawodowemu.

B. Koszty

130. Przed Wielką Izbą, podobnie jak przed Izbą, skarżący nie wnosili żadnych roszczeń z tytułu kosztów oraz wydatków. Dlatego Trybunał uznał, że z tego tytułu nie przysługuje jakiejkolwiek odszkodowanie.

C. Odsetki za zwłokę

131. Trybunał za słuszne uznaje wyznaczenie wysokości odsetek za zwłokę na podstawie marginalnej stopy procentowej Europejskiego Banku Centralnego powiększonej o trzy punkty procentowe.

W ZWIĄZKU Z POWYŻSZYM TRYBUNAŁ JEDNOMYŚLNIE

1. *dołącza do przedmiotu sprawy zarzut wstępny Rządu i oddala go;*
2. *orzeka, że doszło do naruszenia art. 11 Konwencji poprzez ingerencję w prawo skarżących będących urzędnikami miejskimi, do tworzenia związków zawodowych;*
3. *orzeka, że doszło do naruszenia art. 11 Konwencji poprzez unieważnienie ex tunc układu zbiorowego zawartego przez związek zawodowy Tüm Bel Sen w wyniku rokowań zbiorowych prowadzonych z władzą będącą pracodawcą;*
4. *orzeka, że nie jest konieczne oddzielne rozpatrywanie skargi strony skarżącej złożonej na podstawie art. 14 Konwencji;*
5. *Orzeka*
 - (a) że pozwane Państwo ma wypłacić przed upływem trzech miesięcy następujące kwoty, przeliczone na liry tureckie według kursu obowiązującego w dacie wypłaty:
 - (i) Pani Vicdan Baykarze, przedstawicielce związku zawodowego Tüm Bel Sen 20 000 EUR (dwadzieścia tysięcy euro) z tytułu szkody niematerialnej, które mają być przekazane przez nią związkowi zawodowemu;
 - (ii) Panu Kemalowi Demirowi 500 EUR (pięćset euro) z tytułu wszystkich szkód;
 - (iii) kwoty wszelkiego opodatkowania należnego od wskazanych wyżej kwot;
 - (b) że od momentu upływu wyżej wskazanego terminu trzech miesięcy aż do momentu uregulowania należności, należne będą odsetki zwykłe od określonych powyżej kwot, naliczone według stopy równej marginalnej stopie procentowej Europejskiego Banku Centralnego obowiązującej w tym okresie, powiększonej o trzy punkty procentowe;

6. *oddala* pozostałą część żądania skarżących w zakresie słusznego zadośćuczynienia.

Sporządzono w języku angielskim i francuskim, i ogłoszono na rozprawie w Pałacu Praw Człowieka, w Strasburgu, dnia 12 listopada 2008 roku.

Michael O'Boyle
Zastępca Kanclerza

Christos Rozakis
Przewodniczący

Zgodnie z treścią art. 45 § 2 Konwencji oraz art. 74 § 2 Regulaminu Trybunału, do niniejszego wyroku załączone zostają następujące zdania odrębne:

- (a) zdanie odrębne Sędziego Zagrebelsky'ego;
- (b) zdanie zgodne Sędziego Spielmanna zgłoszone wspólnie z Sędziami Bratzą, Casadevall i Villigerem.

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

[Pominięto tłumaczenie zdań odrębnych]