

Обставини справи

На час подій четверо заявників були вчителями державної школи зі статусом державних службовців, які працювали в різних німецьких землях. Усі вони були членами Профспілки працівників освіти і науки. У 2009 та 2010 роках заявники брали участь у страйках, які включали демонстрації, організовані цією профспілкою, в робочий час на знак протесту проти погіршення умов праці вчителів. Зокрема, вони не вийшли на роботу від години до трьох днів. Згодом, в межах дисциплінарного провадження до них були застосовані дисциплінарні стягнення, зокрема, оголошено догану, накладено штрафи за те, що вони порушили свої обов'язки державних службовців, беручи участь у страйках у робочий час.

Першій заявниці оголосили догану за те, що вона не викладала на двох уроках, друга та третя заявниці отримали адміністративний штраф у розмірі 100 євро кожна за пропуски п'яти уроків, а четверта заявниця отримала щодо себе дисциплінарне рішення, яке не було виконано, оскільки вона з того часу залишила державну службу за своїм бажанням, і штраф у розмірі 300 євро (за апеляцією) за пропуск дванадцяти уроків. Вони безуспішно оскаржували ці рішення в різних адміністративних судах і Федеральному Конституційному Суді.

6 вересня 2022 року Палата ЄСПЛ відмовилася від юрисдикції на користь Великої Палати ЄСПЛ.

Оцінка Суду

(1) Прийнятність

Хоча скарга в цій справі була дуже подібна до тієї, що була розглянута та визнана непринятною (явно необґрунтованою) колишньою Європейською комісією з прав людини у справі *S. v. Federal Republic of Germany*, й відповідне національне законодавство не змінилося, ЄСПЛ, беручи до уваги зміни в своїй практиці щодо статті 11 Конвенції з часу прийняття цього рішення, постановив, що скарга заявників була прийнятною.

(2) Суть

(a) Загальні принципи

ЄСПЛ повторив, що свобода профспілок не є відокремленим правом, а конкретним аспектом свободи об'єднання, як це визнається статтею 11 Конвенції. В межах своєї прецедентної практики ЄСПЛ створив невичерпний перелік основних елементів свободи профспілок, без яких ця свобода втратить свій зміст, включаючи право створювати профспілку та вступати до неї, заборону угод «про закритий цех» (the prohibition of closed-shop agreements), право профспілки намагатися переконати роботодавця почути її думку від імені своїх членів, і право на ведення колективних переговорів. На сьогоднішній день залишалося відкритим питання про те, чи

впливає заборона страйків на істотний елемент свободи профспілок згідно зі статтею 11 Конвенції.

Це питання залежало від конкретного контексту, і тому на нього не можна було відповісти абстрактно або розглядаючи окремо заборону страйків. Натомість, вимагається оцінка всіх обставин справи з урахуванням сукупності заходів, вжитих державою-відповідачем для забезпечення свободи профспілок, будь-яких альтернативних засобів або прав, наданих профспілкам, аби їхній голос був почутий і щоб вони захищали професійні інтереси своїх членів і права, надані членам профспілки на захист своїх інтересів. Інші аспекти, специфічні для структури трудових відносин у відповідній системі, також повинні ураховуватися в цій оцінці, наприклад, чи визначаються умови праці в цій системі шляхом колективних переговорів, оскільки колективні переговори та право на страйк тісно пов'язані. Відповідний сектор та / або функції, які виконують відповідні працівники, також можуть мати значення для цієї оцінки. Навіть якщо заборона страйків може не вплинути на суттєвий елемент свободи профспілок у певному контексті, вона, тим не менш, вплине на основну діяльність профспілок, якщо це стосується «первинних» чи безпосередніх промислових акцій. У кожному випадку межа розсуду, надана державі, була зменшена.

(b) Застосування загальних принципів до цієї справи

(i) Наявність втручання, його законність та легітимна мета

Дисциплінарні заходи були застосовані до заявників через їхню участь у страйках в робочий час. Таким чином, мало місце втручання в їхню свободу об'єднань. Ці заходи ґрунтувалися на статті 33 § 5 Основного закону та відповідних частинах законів про статус державних службовців і законів про державних службовців різних земель. Федеральний Конституційний Суд послідовно тлумачив Основний закон як такий, що закріплює таку заборону на страйки для всіх державних службовців. Отже, оскаржуване втручання було передбачено законом. Заборона державним службовцям страйкувати мала забезпечити підтримку стабільного адміністрування, виконання державних функцій і належне функціонування держави та її інституцій і, на думку ЄСПЛ, була легітимною метою. У зв'язку з цим ЄСПЛ вирішив, що дисциплінарний захід також слугував забезпеченню функціонування шкільної системи, а отже, для захисту права інших осіб на освіту, захищеного статтею 7 § 1 Основного закону та статтею 2 Першого протоколу до Конвенції.

(ii) Необхідність у демократичному суспільстві

Звертаючись до оцінки пропорційності ЄСПЛ вважав, що всі обставини справи мають ураховуватися. Це включало (i) характер і ступінь обмеження права на страйк; (ii) заходи, вжиті для того, щоб профспілки державних службовців і самі державні службовці могли захищати свої професійні інтереси; (iii) ціль (цілі), яку переслідує заборона страйків державними службовцями; (iv) інші права, передбачені статусом державного службовця; (v) можливість працювати вчителем

державної школи в статусі державного службовця за контрактом із правом на страйк; та (vi) суворість оскаржуваних дисциплінарних заходів. Тому він розглянув усі ці аспекти справи.

Заборона страйків державними службовцями, у тому числі вчителями із таким статусом, ґрунтувалася на їхньому статусі та була абсолютною. Таким чином, обмеження права на страйк німецьких державних службовців, у тому числі заявників, можна охарактеризувати як суворе. Загальна заборона страйків для всіх державних службовців порушила конкретні питання за Конвенцією. Стосовно посилення заявників на міжнародне трудове право, ЄСПЛ зазначив, що підхід Німеччини до заборони страйків усім державним службовцям, включаючи вчителів із таким статусом, як заявники, не відповідає тенденції, яка впливає зі спеціальних міжнародних документів, як їх тлумачать компетентні контролюючі органи, або з практики Договірних держав. Компетентні органи моніторингу, створені відповідно до спеціалізованих міжнародних договорів (зокрема, Комітет експертів з питань застосування конвенцій і рекомендацій, Європейський комітет із соціальних прав, Комітет ООН з економічних, соціальних і культурних прав та Комітет ООН з прав людини) неодноразово критикували засновану на статусі заборону страйків для державних службовців у Німеччині, в тому числі вчителям із таким статусом. Не ставлячи під сумнів аналіз, проведений цими органами під час їхньої оцінки дотримання державою-відповідачем міжнародних документів, для контролю за якими вони були створені, ЄСПЛ повторив, що його завдання полягало в тому, щоб визначити, чи було пропорційним відповідне національне законодавство в його застосуванні до заявників, як того вимагає стаття 11 § 2, оскільки юрисдикція ЄСПЛ обмежується Конвенцією.

Більше того, хоча будь-яка тенденція, що впливає з практики Договірних держав, і негативні оцінки, зроблені вищезазначеними контролюючими органами щодо дотримання державою-відповідачем міжнародних документів, є відповідними елементами свободи профспілок, самі по собі вони не є вирішальними для оцінки ЄСПЛ того, чи перебували оскаржувана заборона страйків і дисциплінарні заходи, застосовані до заявників, в межах свободи розсуду, наданої державі-відповідачу відповідно до Конвенції.

Хоча страйк є важливою частиною діяльності профспілок, він не є єдиним засобом захисту, за допомогою якого профспілки та їхні члени можуть захищати відповідні професійні інтереси. Німецьким профспілкам державних службовців та самим державним службовцям було надано різні права для захисту відповідних професійних інтересів, зокрема державні службовці могли створювати профспілки та приєднуватися до них, і багато державних службовців, включаючи заявників, цим правом скористалися. Профспілки державних службовців мають законне право брати участь у розробці правових положень про державну службу. На підставі наявних у нього матеріалів порівняльних досліджень ЄСПЛ зауважив, що жодна з інших опитаних Договірних сторін не передбачала подібних прав на участь профспілок у процесі встановлення умов праці, як засобу компенсації заборони страйків відповідних працівників.

Крім того, державні службовці мали окреме конституційне право на «належне забезпечення», пропорційне, серед іншого, посаді (рангу) та обов'язкам державного службовця, й відповідно переважаючим економічним та фінансовим умовам та загальному рівню життя («принцип аліментації»), яке вони могли забезпечити через суд. Це право є довічним, у тому числі після виходу на пенсію та у разі хвороби. Національне законодавство також надає їм право на довічну роботу. ЄСПЛ зауважив, що в Німеччині статус державного службовця є більш вигідним, ніж статус державного службовця за контрактом у кількох аспектах, як юридично, так і з точки зору відповідних матеріальних умов, і що умови працевлаштування вчителів державних шкіл, з точки зору заробітної плати та годин викладання, у порівнянні з більшістю інших Договірних сторін вигідно відрізняються.

ЄСПЛ підкреслив, що право на освіту, яке є необхідним для розвитку прав людини, відіграє фундаментальну роль у демократичному суспільстві. Початкова та середня освіта має фундаментальне значення для особистісного розвитку та майбутнього успіху кожної дитини. Хоча Конвенція не диктує, як має надаватися освіта, і тим більше не встановлює будь-який конкретний статус для вчителів, ЄСПЛ підкреслив величезну важливість, з точки зору державної політики, ефективної системи освіти, здатної забезпечити навчання та виховання дітей в обстановці довіри про свободу, демократію, права людини та верховенство права.

ЄСПЛ вважав, що різноманітність різних інституційних гарантій, у своїй сукупності, дозволила профспілкам державних службовців і самим державним службовцям ефективно захищати відповідні професійні інтереси. Високий рівень членства в профспілках серед німецьких державних службовців продемонстрував ефективність прав профспілок на практиці, оскільки вони забезпечуються державними службовцями. Крім того, оскаржувана заборона страйків державними службовцями є загальним заходом, що відображає балансування та зважування різних, потенційно конкуруючих, конституційних інтересів.

Заборона страйків не позбавила сутності профспілкову свободу державних службовців.

Крім того, дисциплінарні заходи щодо заявників не були суворими; вони переслідували, зокрема, важливу мету забезпечення захисту прав, закріплених у Конвенції, шляхом ефективного державного управління (у конкретному випадку, права інших осіб на освіту), і національні суди навели відповідні та достатні причини для виправдання цих заходів, зваживши конкуруючі інтереси в ході ретельної роботи зі встановлення балансу, спрямованої на застосування практики ЄСПЛ впродовж всього національного провадження. Матеріальні умови працевлаштування вчителів зі статусом державного службовця в Німеччині також свідчать на користь пропорційності оскаржуваних заходів у цій справі, як і можливість працювати вчителями державних шкіл зі статусом державного службовця за контрактом з правом на страйк.

Таким чином, ЄСПЛ дійшов висновку, що заходи, вжиті щодо заявників, не перевищували межі розсуду, наданого державі-відповідачу, і були

продемонстровані як пропорційні важливим переслідуваним легітимним цілям. Відповідно, порушення статті 11 Конвенції не було.

(Див. також рішення у справах *S. v. Federal Republic of Germany*, №10365/83, рішення Комісії від 5 липня 1984 року; *Federation of Offshore Workers' Trade Unions and Others v. Norway* (ухв.); *Demir and Baykara v. Turkey* [ВП]; *Enerji Yapı-Yol Sen v. Turkey*; *Animal Defenders International v. the United Kingdom* [ВП]; *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers v. the United Kingdom*).

Висновок

Відсутність порушення статті 11 Конвенції (свобода зібрань та об'єднання).

Рішення в цій справі ухвалене Великою Палатою ЄСПЛ 14 грудня 2023 року та є остаточним.