

Европейски съд по правата на човека

Съюз на шведските локомотивни машинисти срещу Швеция (Swedish Engine Drivers' Union v. Sweden)

Жалба № 5614/72, А.20

Решение от 6 февруари 1976 г.

(резюме)*

Чл. 11: свобода на сдружаване – правото да се образуват и да се членува в професионални съюзи; **чл. 14:** забрана за дискриминация при упражняване на правата по Конвенцията; **чл. 13:** ефективно вътрешноправно средство за защита

В Конвенцията не се прави изрично разграничение между функциите на една договаряща държава като субект на власт и отговорностите ѝ като работодател.

Чл. 11, т. 1 разглежда профсъюзната свобода като форма или специален аспект на свободата на сдружаване, но не осигурява някакво специално третиране на профсъюзите или на техните членове от страна на държавата, като например правото държавата да сключи дадено колективно споразумение с тях.

Политика на ограничаване броя на организациите, с които да се сключват колективни трудови договори, не е сама по себе си несъвместима със свободата да се образуват и да се членува в професионални съюзи.

Факти по делото

Съюзът на шведските локомотивни машинисти е професионален съюз, основан през 1958 г., със седалище в Стокхолм. В него можели да членуват всичките 5 до 6 хиляди служители на шведските държавни железници, които са машинисти или сред които се набират машинистите. Броят на членовете му нараснал от около 700 през 1969 г. на 1200 през 1974 г., след което спаднал до 1100 през септември 1975 г. Така профсъюзът обединявал от 20 до 25% от отговарящия на изискванията за членство железопътен персонал, голямата част от които – 75 % до 85 % – членували в секцията на железничарите на Съюза на държавните служители – една от трите основни федерации на държавните служители в Швеция.

Жалбоподателят бил независим профсъюз. Оплакването му е, че Шведската национална служба за колективно договаряне (наричана по-долу Службата) е сключвала колективни споразумения за условията за наемане на работа и условията на труда само с тези големи федерации. Той поддържа, че тази политика е довела до стагнация и спад в броя на неговите членове. Правителството оспорва тези твърдения.

* Материалът е подготвен и предоставен от Фондация *Български адвокати за правата на човека*, като част от диск „Сборник материали по правата на човека”, издаден от НИП през 2007 г.

В продължение на повече от сто години работниците и работодателите в частния сектор в Швеция традиционно са имали правото да образуват и да членуват в професионални съюзи и да предприемат действия за защита на своите трудови интереси, без намесата на държавата.

Определени принципи на трудовото право, наложили се в практиката, били кодифицирани през 1928 г. и 1936 г. в Закона за колективните трудови договори от 1928 г., Закона за съда за трудови спорове от 1928 г. и Закона за правото на организиране и на водене на преговори от 1936 г. Правото на водене на преговори било дефинирано в чл. 4 от последния закон като "право да се инициират преговори относно условията за наемане на работа и отношенията между работодатели и работници въобще". Насрещната страна била длъжна да влезе в преговори, да участва в срещи за воденето им и, когато е необходимо, да прави предложения за уреждане на поставените въпроси. Тази разпоредба била приложима по отношение на всички профсъюзи, включително жалбоподателя. Това обаче не означавало, че преговорите трябва да приключат със сключване на споразумение, дори и да липсва разногласие по съществените въпроси.

До 1966 г. държавата определяла заплащането и условията на труда на своите служители в случай на неуспех на преговорите помежду им. Считано от 01.01.1966 г., Законът за държавните служители приравнил държавните служители към тези в частния сектор, като посочените три закона станали приложими и по отношение на тях. Той разпоредил, че колективни договори ще се сключват между Националната служба за колективно договаряне, представляваща държавата като работодател, и организациите на държавните служители. Законодателната реформа била улеснена от централизираната структура на шведското профсъюзно движение. За провеждането ѝ допринесло споразумението относно процедурата за водене на преговори, сключено през декември 1965 г. между Службата и четирите основни профсъюзни организации на държавни служители, които представлявали огромното им мнозинство – повече от 450 от общо 500-те хиляди, чиито условия за работа се договаряли със Службата. Около 40 профсъюза принадлежали към тези организации. Няколкото независими профсъюза представлявали само около 2000 държавни служители. Чл. 4 от споменатото споразумение предвиждал, че преговорите, насочени към сключване на колективен трудов договор, се водят от заинтересуваната "основна организация", освен ако тя и Службата постигнат съгласие в различен смисъл. От това правило били направени няколко изключения – например през 1974 г. държавата сключила отделно колективно споразумение с независим профсъюз на лесовъдите.

В периода юли 1966 г. – декември 1968 г. условията за наемане на работа и труд на държавните служители се уреждали от колективен договор между Службата и четирите федерации, пряко приложим спрямо жалбоподателя по силата на акцесорен договор, който той сключил със Службата. През юли 1968 г. жалбоподателят заявил, че желае да прекрати този договор, считано от края на годината, и поискал преговори с оглед сключването на нов договор, които да се водят едновременно с преговорите с други подобни съюзи. Той изложил и исканията си. Били проведени срещи, но в крайна сметка Службата заявила, че не възнамерява да сключи нито колективен договор, нито дори нов акцесорен договор със жалбоподателя за 1969-1970 г., но е готова да продължи да обсъжда с него условията за работа на локомотивните машинисти. Според правителството, промененото отношение на Службата може да се обясни с тенденцията към

раздробяване на профсъюзните структури в публичния сектор в края на 1968 г. и през 1969 г.

След нови откази, на 18 юни 1971 г. жалбоподателят поискал от съда по трудови спорове да задължи Службата да влезе в преговори с него и да сключи колективен договор, ако страните се съгласят по съществените въпроси. С подробно мотивирано решение от 18 февруари 1972 г. съдът отхвърлил искането, като отбелязал, че не съществува законово задължение за сключване на договор в резултат на водени преговори и положението не се променя от международноправните актове, които вътрешното право зачита, макар и да не са инкорпорирани в него.

Впоследствие на съюза-жалбоподател още няколко пъти било отказано сключването на колективен договор, за последен път през март 1975 г.

Резюме на решението на Европейския съд

Съюзът-жалбоподател се оплаква от факта, че през последните няколко години Националната служба за колективно договаряне е отказвала да сключи колективно споразумение с него, въпреки че е сключвала такива с големите профсъюзни федерации и понякога с независими съюзи. Този отказ, според жалбоподателя, довел до редица неблагоприятни последици за него. Той поддържа, че политиката на Службата е целяла да отслаби и даже да ликвидира профсъюза. Твърди, че е налице нарушение на чл. 11, разгледан самостоятелно и във връзка с чл. 14, както и на чл. 13, тъй като Конвенцията не е инкорпорирана в шведското право.

Комисията е констатирала, че няма нарушения, но е отнесла въпроса до Съда, с оглед на важността на поставените въпроси за тълкуването и прилагането на Конвенцията.

I. Относно твърдяното нарушение на чл. 11

Според правителството, основната цел на Конвенцията е да защитава отделните лица от държавата като субект на власт, но тя не задължава държавата да гарантира спазването ѝ и при частноправни отношения между отделни лица. Освен това, жалбоподателите не атакували шведската законодателна, изпълнителна или съдебна власт, а Националната служба за колективно договаряне, т.е. "държавата като работодател". Правителството поддържа, че в областта на трудовите отношения Конвенцията не може да налага на държавата задължения, с каквито не са натоварени частните работодатели.

Според Комисията, спорната политика на Службата по принцип може да бъде атакувана на основание на чл. 11, дори и тя да изпълнява функции, типични за работодател.

"Никъде в Конвенцията не се прави изрично разграничение между функциите на една договаряща държава като субект на власт и отговорностите ѝ като работодател. В това отношение чл. 11 не е изключение. Нещо повече, т. 2 *in fine* от този текст ясно показва, че държавата е длъжна да уважава свободата на събрания и сдружаване на нейните служители, с условието, че е възможно налагането на "законни ограничения" върху упражняването на тези права от служещите във въоръжените сили, полицията и държавната администрация. Следователно чл. 11 обвързва "държавата като работодател", независимо дали

нейните отношения със служителите ѝ се подчиняват на публичното или на частното право. Поради това Съдът не се счита за ограничен да държи сметка за обстоятелството, че във всеки случай някои от оплакванията на жалбоподателите изглеждат насочени както срещу Службата, така и срещу шведската държава като носител на публична власт. Съдът не смята също така, че трябва да се произнася относно пряката или непряка приложимост на чл. 11 към отношения между физически лица *stricto sensu*.

Мнозинството от членовете на Комисията са застъпили становището, че правото на профсъюзите да участват във воденето на преговори за сключване на колективни трудови договори и правоспособността за сключване на такива договори в интерес на членовете им са сред елементите на правото, закриляно от чл. 11.

Съдът намира, че в случая не става въпрос нито за това право, нито за тази правоспособност. И двете са предоставени на съюза-жалбоподател от шведското право и той не твърди, че са му били отречени. Трябва да се установи обаче дали чл. 11, т. 1 изисква от "държавата като работодател" да сключи даден колективен трудов договор с профсъюз, представляващ определени нейни служители, всякога когато страните са съгласни по съществените въпроси, по които се водят преговорите. Съдът отбелязва в тази връзка, че докато чл. 11, т. 1 разглежда профсъюзната свобода като форма или специален аспект на свободата на сдружаване, то той не осигурява някакво особено третиране на профсъюзите или на техните членове от страна на държавата, като например правото държавата да сключи дадено колективно споразумение с тях. Това право не само не се споменава в чл. 11, т. 1, но и не може да се твърди, че всички договарящи държави по принцип го инкорпорират в правото и практиката си, нито че то е наложително за ефективното ползване на профсъюзната свобода. Така то не е елемент, необходимо присъщ на право, гарантирано от Конвенцията. Освен това въпроси, свързани с професионалните съюзи, са подробно уредени в друга конвенция, също приета в рамките на Съвета на Европа, а именно в Социалната харта от 18 октомври 1961 г. Съгласно чл. 6, т. 2 от Хартата договарящите държави "се задължават да насърчават, когато това е нужно и уместно, механизъм за доброволни преговори между работодателите или организациите на работодатели и организациите на работници, с цел уреждане на условията на трудовите правоотношения чрез колективни договори". Както правилно подчертават правителството и Комисията, по този начин Хартата потвърждава доброволния характер на воденето на преговори и на сключването на колективни трудови договори, дори и ако се допусне, че преговорите не разкриват разногласия по въпроса, който следва да се уреди. Предпазливостта, проявена при редактирането на чл. 6, ал. 2, показва, че Хартата не предвижда действително право на сключване на подобен договор. Освен това чл. 20 дава възможност на държавите, ратифициращи Хартата, да не поемат задължението по чл. 6, т. 2. Така не може да се предположи, че такова право произтича имплицитно от чл. 11, т. 1 от Конвенцията от 1950 г., което между другото би означавало да се приеме, че Хартата от 1961 г. представлява стъпка назад в тази област (вж. [mutatis mutandis](#)¹, А.19, стр. 17-18)."

¹ National Union of Belgian Police v. Belgium

Съдът приповтаря разсъжденията и заключенията си, направени в решението по споменатото дело, относно значението на употребения в чл. 11 израз "за защита на своите интереси" и относно безспорната между страните възможност на съюза-жалбоподател да предприема действия по отношение на правителството в защита на интересите на членовете си, включително като води преговори със Службата. Жалбоподателят не твърди, че стъпките, които предприема, се игнорират от правителството.

"При тези обстоятелства и в светлината на изложеното, фактът, че Службата по принцип е отказвала през последните години да сключва колективни споразумения с жалбоподателя, не представлява нарушение на чл. 11, т. 1, разгледан сам по себе си."

Що се отнася до твърдяното нарушение на личната свобода на присъединяване към профсъюза-жалбоподател или на продължаване членството в него, Съдът отбелязва, че разглежданата категория служители на шведските държавни железници запазват тази си свобода, въпреки поведението на Службата. Макар и да е възможно стагнацията или спадът в броя на членовете на профсъюза да са свързани с неблагоприятното му положение в сравнение с други профсъюзи, както и това да е довело до намаляване на ползата и практическата стойност на членуването в него, създаденото положение "е предизвикано от общата политика на Службата да ограничава броя на организациите, с които да се сключват колективни трудови договори". "Тази политика не е сама по себе си несъвместима със свободата да се образуват и да се членува в профсъюзни организации. Стъпките, предприети за приложението ѝ, не могат да бъдат контролирани от Съда, при положение че не противоречат на чл. 11 и чл. 14 от Конвенцията, разгледани съвместно."

II. Относно твърдяното нарушение на чл. 11 и чл. 14, разгледани във връзка

"Макар и да не е намерил нарушение на чл. 11, Съдът трябва да установи дали разглежданите разлики в третирането са в съответствие с чл. 11 и чл. 14, разгледани съвместно. Без съмнение, чл. 11 по принцип предоставя сключването на колективни трудови договори на дискрецията на договарящите държави, но при конкретните обстоятелства то е свързано с упражняването на право, гарантирано от тази разпоредба, както е тълкувана от Съда по-горе, а именно свободата да се защитават трудовите интереси на профсъюзните членове, чрез профсъюзна дейност. Шведската държава всъщност е избрала сключването на колективни споразумения като едно от средствата да се направи възможно провеждането и развиването на такава дейност от профсъюзите както в публичния, така и в частния сектор. В съответствие с това, чл. 14 е относим в разглеждания контекст." (...)

"Съюзът-жалбоподател се оплаква, на първо място, от отказа на Службата да сключва колективни споразумения с него, въпреки че често го прави с големите профсъюзни федерации. Тази политика на Службата безспорно има за резултат неравенство в третирането в няколко отношения, в ущърб на "независимите" съюзи като жалбоподателя. Обяснението за тази политика, все пак, трябва да бъде намерено в едно фактическо обстоятелство, на което се позовава правителството и което Съдът не може да игнорира – високата степен на централизация, достигната в шведското профсъюзно движение. Вследствие на това положение, като общо правило Службата предпочита да подписва

колективни трудови договори само с най-представителните организации – той е загрижен да не се окаже изправен пред прекалено голям брой партньори в преговорите, за да избегне разпиляване на усилията си и да стигне най-лесно до конкретен резултат. Съдът смята тази цел за легитимна и няма основание да мисли, че шведската държава е имала други и недобронамерени цели в това отношение." В тази връзка Съдът отбелязва, че в една от федерациите, с които Службата сключва колективни споразумения, съществува железничарска секция, в която членуват 75-85 % от локомотивните машинисти и която, следователно, е по-представителна от съюза-жалбоподател.

На второ място жалбоподателят изтъква, че понякога Службата сключва споразумения с независими съюзи, като този, който представлява лесовъдите. Правителството отговаря, между другото, че тези организации развиват дейността си в сектори, в които големите федерации нямат присъствие. Като се има предвид това фактическо обстоятелство, отношението на Службата се струва на Съда разумно и обективно. Възприемайки го, Службата не надхвърля правомощието на преценка, оставено на шведската държава."

Съдът не намира да е нарушен и принципът на пропорционалност.

III. Относно твърдяното нарушение на чл. 13

"Съдът отбелязва, че шведското законодателство е предоставяло на съюза-жалбоподател средство за защита, от което, при това, той се е възползвал – сезирането на съда за трудови спорове.(...) Прочитът на решението от 18 февруари 1972 г. разкрива, че съдът внимателно е разгледал направените пред него оплаквания в светлината на действащото законодателство и не без да вземе предвид международните ангажименти на Швеция. Освен това нито чл. 13, нито Конвенцията като цяло налагат на договарящите държави определен начин, по който да осигурят ефективното прилагане на която и да е от разпоредбите ѝ във вътрешното право."²

² Решението на Съда е единодушно по всички разгледани оплаквания.