

Европейски съд по правата на човека

Густафсон срещу Швеция (Gustafsson v. Sweden)

Жалба № 15573/89, Reports 1996-II, Vol. 9

Решение от 25 април 1996 г.

*(резюме)**

Чл. 11: свобода на сдружаване – позитивни задължения на държавата

Въпреки че основната цел на чл. 11 е да защити индивида срещу произволна намеса на държавните власти при упражняването на закриляните права, в допълнение може да съществува и позитивното задължение да се осигури ефективното им ползване. При определени обстоятелства за националните власти може да съществува задължение да се намесят в отношенията между частни лица, като вземат разумни и подходящи мерки, за да осигурят ефективното ползване на негативното право на свобода на сдружаване.

Поради чувствителния характер на социалните и политическите въпроси, свързани с постигането на подходящ баланс между конкуриращите интереси, и по-специално при преценката доколко държавната намеса за ограничаване на профсъюзни действия, насочени към разширяване на системата на колективно договаряне, е подходяща, както и като се има предвид голямото разнообразие на националните системи в разглежданата област, договарящите държави трябва да имат широка свобода на преценка при избора на използваните средства.

Позитивното задължение, което държавата има според чл. 11, включително в неговия аспект закрила на правото на лично мнение, може да се разпростре и по отношение на третиране, свързано със системата на колективно преговаряне, но само в случаите, когато такова третиране посяга върху свободата на сдружаване. Принуда, която не засяга значително ползването на тази свобода, не може да бъде основание за позитивно задължение според чл. 11, даже и да причинява имуществени вреди.

Факти по делото

* 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.

От лятото на 1987 г. до края на лятото на 1990 г. жалбоподателят притежавал ресторант и хотел на остров Готланд. Работниците, наемани от него в ресторанта, били по-малко от 10 и били ангажирани само за сезона, но с възможност да бъдат ангажирани отново следващата година. Жалбоподателят притежавал заведенията като едноличен търговец и отговарял лично с цялото си имущество.

Г-н Густафсон не членувал в нито едно от двете сдружения на работодателите в отрасъла – Съюза на шведските предприемачи в хотелиерството и ресторантьорството (HRAF), принадлежащ към Шведската федерация на работодателите (SAF) и Сдружението на работодателите при Шведския съюз на собствениците на ресторанти (SRA). Поради това той не бил обвързан от който и да е колективен трудов договор между двете сдружения и Съюза на работещите в хотели и ресторанти (HRF). Освен това, той не бил длъжен да прилага различните схеми за застраховане на трудовия пазар, развити чрез споразумения между SAF и Шведската конфедерация на профсъюзите. Той обаче можел да се присъедини към колективно споразумение, като приеме "заместващо" споразумение, както и да се присъедини допълнително към схеми за застраховане. В края на юни 1987 г. г-н Густафсон отказал да подпише отделно заместващо споразумение с HRF. Той се позовал на своите принципни възражения относно системата на колективните трудови договори. Подчертал също така, че работещите при него получават значително повече, отколкото е предвидено в колективното споразумение, и че самите те възразяват срещу подписването му. В предложението на жалбоподателя проект за споразумение се предвиждало той да наема само лица, които са членове или са поискали да станат членове на HRF, и съответно да удържа от заплатите им суми за членски внос, които да превежда на съюза.

На 16.07.1986 г., по време на нови преговори с жалбоподателя, HRF предложил ново заместващо споразумение, което той отново отказал да подпише.

Сключването на заместващо споразумение би означавало то да се прилага и към работниците на г-н Густафсон, които не са профсъюзни членове. През лятото на 1986 г. при него работил един член на HRF. През 1987 г. той наел на работа още един член на този съюз и двама членове на други профсъюзи, а през 1989 г. – един член на Съюза на общинските работници.

След отказа на жалбоподателя, през месец юли 1987 г. HRF поставил ресторанта под "блокада" и обявила бойкот срещу него. Подкрепящи мерки били предприети и от други два профсъюза, а през следващото лято – и от още два профсъюза. В резултат от това били преустановени доставките на ресторанта.

Един от работещите при жалбоподателя – член на HRF – публично изразил становище, че вземането на мерки срещу работодателя му не е необходимо, тъй като заплатата и условията на труда в ресторанта не дават основание за критика. От своя страна правителството твърди, че профсъюзните действия били предприети като последица от молба за съдействие, отправена през 1986 г. от член на HRF. Според профсъюза жалбоподателят плащал около 900 шведски крони месечно по-малко от това, което те биха получили при наличието на колективен трудов договор. Той не плащал на персонала си обезщетение за неползван отпуск, нито заплата при престой поради лоши атмосферни условия, и до 1988 г. отказвал да подпише договор за застраховане.

През август 1988 г. жалбоподателят, като се позовавал на Конвенцията, се обърнал към правителството с молба да забрани на HRF да продължава блокадата, както и на другите профсъюзи да продължават своите подкрепящи действия, и да им разпорежи да компенсират вредите. Като алтернатива той искал държавата да му заплати обезщетение. С решение от 12.01.1989 г. Министерството на правосъдието отхвърлило искането на жалбоподателя с мотив, че се касае за спор между частни лица.

Жалбоподателят се обърнал към Върховния административен съд, който също отхвърлил жалбата му на 29.06.1989 г. Мотивирал се с това, че решението на правителството не се отнася до административен въпрос, свързан с упражняването на публична власт, а това било условие за упражняване на контрол върху него.

На 15.09.1989 г. шведският туринг клуб изключил хотела от членовете си и не го споменал в каталога си, поради отказа на жалбоподателя да сътрудничи и поради негативното му отношение към туринг клуба. Жалбоподателят завел дело пред районния съд на Стокхолм, но искът му бил отхвърлен. Апелативният съд потвърдил решението на 06.03.1992 г.

В началото на 1991 г. жалбоподателят продал своя ресторант, поради затрудненията, причинени от профсъюзните действия. Ресторантът бил закупен от лице, което подписало колективно споразумение с HRF, след което действията на профсъюзите били преустановени.

Резюме на решението на Европейския съд

В жалбата си до Комисията г-н Густафсон се е оплакал, че поради липсата на държавна закрила срещу действията, предприети против него, е било нарушено правото му на сдружаване, гарантирано от чл. 11 от Конвенцията, а също така и правото му на необезпокоявано ползване на собствеността по [чл. 1 от Протокол № 1](#), във връзка с [чл. 17](#) от Конвенцията. Освен това той е твърдял, че са нарушени правата му по [чл. 6, т. 1](#) и [чл. 13](#). Комисията е обявила жалбата за допустима и е констатирала, че е налице нарушение на чл. 11 и на чл. 13. Приела е, че не е необходимо да се произнася по оплакването по чл. 1 от Протокол № 1 и че няма нарушение на чл. 6, т. 1.

Жалбоподателят поддържа същите оплаквания и пред Съда. Правителството оспорва твърденията му.

I. По твърдението за нарушение на чл. 11 от Конвенцията

A. Приложимост на чл. 11

Жалбоподателят се оплаква, че предприетите против него профсъюзни действия са накърнили свободата му на сдружаване и че пропускат на държавата-ответник да го защити срещу тези действия представлява нарушение на чл. 11.

Правителството оспорва приложимостта на чл. 11 в конкретния случай, като отбелязва, че за разлика от други дела, по които Съдът е признавал негативната свобода на сдружаване, жалбоподателят по това дело не е бил заставян да стане член

на сдружение. Профсъюзните действия целели да го накарат да прилага по отношение на своите работници споразумение, сключено между съответните организации. Това можело да се постигне не само чрез присъединяването му към една от двете асоциации на работодателите, но също и чрез подписването на заместващо споразумение. Такова споразумение, според правителството, можело да засегне свободата на жалбоподателя като работодател да сключва договори с наетите от него лица, но тази свобода не била гарантирана от Конвенцията.

Жалбоподателят и делегатът на Комисията поддържат, че организиранят от профсъюзите бойкот на неговия бизнес е засегнал негативната му свобода на сдружаване. Наистина, г-н Густафсон не бил принуждаван да стане член на асоциация на работодатели, но върху него бил упражнен натиск да приеме една от основните последици на такова членство – участието в системата за колективно договаряне, срещу която той също е имал възражения. Поради това, да се отрича посегателството върху негативната му свобода на сдружаване било изкуствено и формалистично.

Съдът счита, че макар и степента на неудобствата или вредите, причинени на бизнеса на жалбоподателя в резултат на действията на профсъюзите, да могат да бъдат поставени под въпрос, взетите мерки са предизвикали значителен натиск върху него да приеме искането на съюза да се обвърже с колективен договор. Той е разполагал с две възможности за това – членство в асоциацията на работодателите или подписване на заместващо споразумение. "Съдът приема, че по този начин в някаква степен е било засегнато ползването на жалбоподателя от правото му на свобода на сдружаване. Следователно, чл. 11 е приложим в този случай." Поради това Съдът ще обсъди дали е налице нарушение на това право, за което държавата-ответник да отговаря.

Б. Съответствие с чл. 11

В случая не се касае за пряка намеса от страна на държавата, но въпреки това отговорността ѝ може да бъде ангажирана, ако евентуалното нарушение е резултат от пропускане да гарантира във вътрешното си право свободите, установени в чл. 11 от Конвенцията (вж. решението от 20.04.1993 г. по делото [Сибсън с/у Обединеното кралство](#)¹, А.258-А, стр. 13, § 27). "Въпреки че основната цел на чл. 11 е да защити индивида срещу произволна намеса на държавните власти при упражняването на закриляните права, в допълнение може да съществува и позитивното задължение да се осигури ефективното ползване на тези права. В последните решения, постановени в тази връзка, чл. 11 се тълкува в смисъл, че обхваща не само позитивното право на създаване на сдружение или на присъединяване към сдружение, но и негативния аспект на това право, а именно правото на всеки да не се присъединява към сдружение или да напусне сдружение (вж. решението от 30.06.1993 г. по делото [Сигурдур Сигурьонсон с/у Исландия](#)², А.264, стр. 15-16, § 35). Въпреки че въпросът дали негативното право трябва да се разглежда като равностойно с позитивното

¹ Sibson v. the United Kingdom

² Sigurdur A. Sigurjonsson v. Iceland

право е останал открит, Съдът е приел, че макар и задължението да се членува в определен профсъюз не винаги да противоречи на Конвенцията, форма на такава принуда, която засяга самата същност на свободата на сдружаване, гарантирана от чл. 11, ще представлява намеса при упражняването на тази свобода (вж. например споменатата решение по делото [Сибсън с/у Обединеното кралство](#), стр. 14, § 29).

От това следва, че при определени обстоятелства за националните власти може да съществува задължение да се намесят в отношенията между частни лица, като вземат разумни и подходящи мерки, за да осигурят ефективното ползване на негативното право на свобода на сдружаване.

Същевременно трябва да се припомни, че макар и чл. 11 да не осигурява някакво особено третиране на профсъюзите или на техните членове от държавата, като например правото да се сключи дадено колективно споразумение, думите “за защитата на техните интереси” в чл. 11, т. 1 показват, че Конвенцията гарантира свободата да се защитават интересите на профсъюзните членове чрез профсъюзна дейност. В това отношение държавата има избор що се отнася до използваните средства и Съдът е признал, че сключването на колективни споразумения може да бъде едно от тях (вж. решението от 6.02.1976 г. по делото [Съюз на шведските локомотивни машинисти с/у Швеция](#)³, А.201 стр. 15-16, §§ 39-40).

Поради чувствителния характер на социалните и политическите въпроси, свързани с постигането на подходящ баланс между конкуриращите интереси, и по-специално при преценката доколко държавната намеса за ограничаване на профсъюзни действия, насочени към разширяване на системата на колективно договаряне, е подходяща, както и като се има предвид голямото разнообразие на националните системи в разглежданата област, договарящите държави трябва да имат широка свобода на преценка при избора на средствата, които следва да използват.”

Жалбоподателят подчертава, че не е съгласен да бъде обвързан от колективно споразумение главно поради своите политически и философски убеждения. Той и Комисията са на становище, че натискът, който е бил упражнен върху него, е изисквал от шведските власти да предприемат позитивни мерки за закрила. Поради блокадата и бойката му се пречело да получава доставки, за да може ресторантът му да работи. Като резултат от това бизнесът му страдал значително и му се наложило да продаде заведението. Тези твърди мерки не били контрабалансираны от някакъв значим законен интерес на HRF да застави жалбоподателя да подпише колективно споразумение. При действията си срещу г-н Густафсон, съюзът не представлявал свои членове, работещи при него. Единствената му служителка – член на HRF не била искала помощ от профсъюза, а изрично заявила, че намира тези действия за излишни, тъй като условията на трудовия договор, предложени от него, не давали основание за критика. Точно обратното, те били по-изгодни от онези, които биха се прилагали съобразно действащото колективно споразумение. По тези причини действията на HRF не били пропорционални на интересите, които претендирали да закрилят.

³ Swedish Engine Drivers' Union v. Sweden

При тези обстоятелства както жалбоподателят, така и Комисията подчертават, че ответната държава е следвало да обезпечи ефективни правни мерки, например като предостави на жалбоподателя достъп до производство, което би му позволило да смекчи или прекрати предприетите срещу него действия. Тъй като такава правна защита не съществувала според шведското право, фактите, на които се основава оплакването на жалбоподателя, представляват според тях нарушение на неговите права по чл. 11 от Конвенцията.

В писмените си бележки пред Съда правителството за първи път изтъква, че констатацията на Комисията относно по-благоприятните условия, които жалбоподателят е предоставял на своите работници, е основана единствено на собствените му твърдения. Въз основа на информация, произхождаща от HRF, правителството оспорва тази констатация и поддържа, че работниците на г-н Густафсон са били лишени от защитата, предвидена във важни области, уредени от шведското законодателство, което му е давало предимство в конкуренцията с другите ресторантьори. Подчертава, че жалбоподателят оспорва всъщност една система, която се прилага в Швеция от 60 години и съставлява един от най-важните елементи на онова, което е добило известност като “шведския модел” на трудови отношения, считан за съществен принос за благосъстоянието на страната. Изтъква, че характерни черти на този модел са регулирането на отношенията основно от страните в пазара на труда, а не от държавата, и възпрепятстването на работодателите да си осигуряват предимство в конкуренцията като предоставят на работниците си условия, по-неблагоприятни от предвидените в колективния трудов договор.

Съдът отбелязва, че допълнителната информация относно условията на трудовия договор, която се предоставя от правителството, допълва фактите по жалбата, обявена за допустима от Комисията. За Съда не съществува пречка да ги вземе под внимание, ако прецени, че са относими.

“Както е посочено по-горе в решението, действията на профсъюза са оказали значителен натиск върху жалбоподателя да се съгласи с искането на съюза да се обвърже с колективния договор чрез членство в асоциацията на работодателите или чрез подписване на заместващо споразумение. Само първата алтернатива е включвала членство в сдружение.

Вярно е, че ако жалбоподателят бе избрал втората алтернатива, той щеше да има по-малко възможности да влияе върху съдържанието на бъдещи колективни споразумения, отколкото като член на асоциацията на работодателите. От друга страна, заместващо споразумение би предложило предимството, че може да включи индивидуални клаузи, съобразени със специалния характер на бизнеса на жалбоподателя. Във всеки случай, не се твърди, че жалбоподателят е бил заставен да избере от двата варианта именно членството в асоциацията на работодателите, поради икономически по-неизгодните последици на заместващия договор.

В действителност, основното възражение на жалбоподателя по отношение на втората алтернатива е било, както и по отношение на първата, от политически характер, по-точно неговото несъгласие със системата на колективно преговаряне в Швеция. Чл. 11 обаче не гарантира като такова правото да не се участва в колективно споразумение (вж. споменатото решение по делото [Съюз на шведските локомотивни машинисти с/у Швеция](#), стр. 15-16, §§ 40-41). Позитивното задължение, което

държавата има според чл. 11, включително в неговия аспект закрила на правото на лично мнение, може да се разпростре и по отношение на третиране, свързано със системата на колективно преговаряне, но само в случаите, когато такава третиране посяга върху свободата на сдружаване. Принуда като упражнената в случая, която не засяга значително ползването на тази свобода, не може да бъде основание за позитивно задължение според чл. 11, даже и да причинява имуществени вреди.

Освен това, жалбоподателят не доказва тезата си, че условията на трудовия договор, предлагани от него, са били по-добри от тези, предвидени в колективното споразумение. Като се имат пред вид специалната роля и значението на колективните споразумения при регулирането на трудовите правоотношения в Швеция, Съдът не вижда причина да се усъмни, че действията на съюза са преследвали законни интереси, съобразни с чл. 11 от Конвенцията (вж. напр. решенията по делата [Съюз на шведските локомотивни машинисти с/у Швеция](#), стр. 15-16, § 40 и [Шмид и Далстрьом с/у Швеция](#)⁴, 6.02.1976 г., А.21, стр. 16, § 36). В този контекст трябва да се припомни също, че законният характер на воденето на колективни преговори се признава и от множество международноправни актове, по-специално от чл. 6 от Европейската социална харта, [чл. 8 от Международния пакт за икономически, социални и културни права](#) и Конвенции № 87 и 98 на Международната организация на труда (първата касаеща свободата на сдружаване и правото на организиране, а втората – прилагането на принципите на правото на организиране и на водене на колективни преговори).

В светлината на всичко това и като взема пред вид свободата на преценка, която държавата-ответник има в разглежданата област, Съдът не намира, че Швеция не е защитила правата на жалбоподателя съгласно чл. 11 от Конвенцията.

В заключение, Съдът приема въз основа на фактите по делото, че няма нарушение на чл. 11 от Конвенцията.⁵

II. По твърдението за нарушение на чл. 1 от Протокол № 1

По оплакването на жалбоподателя, че в резултат на профсъюзните действия е бил принуден да продаде ресторанта си на загуба, Съдът отбелязва, че държавата може да отговаря за намеса при упражняване на правото по чл. 1 от Протокол № 1, предизвикано от отношения между частни лица, но в случая не само става дума за такива отношения, а и те са от договорен характер, а именно отношенията между жалбоподателя и неговите снабдители. Той приема, че чл. 1 е неприложим относно последиците, които спирането на доставките е имало за заведението на жалбоподателя.⁶

III. По твърдението за нарушение на чл. 6, т. 1

⁴ Schmidt and Dahlstrom v. Sweden

⁵ Решението е взето с мнозинство от 11 срещу 8 гласа по отношение на приложимостта на чл. 11 и 12 на 7 гласа по отношение на съобразяването с него.

⁶ Решението е взето с мнозинство от 13 срещу 6 гласа.

Съдът отбелязва, че оплакването на жалбоподателя в това отношение е свързано всъщност със законността на предприетите срещу него профсъюзни действия по шведското право и не намира нарушение, тъй като отсъства право, признато от вътрешноправната система, което да обуслови приложението на чл. 6, т. 1.⁷

IV. По твърдението за нарушение на чл. 13

Съдът припомня, че чл.13 не дава възможност законите на една държава да бъдат атакувани като такива, и тъй като оплакването е основно срещу законността на профсъюзните действия по шведското право, чл. 13 е неприложим.⁸

⁷ Решението е взето с мнозинство от 14 срещу 5 гласа.

⁸ Решението е взето с мнозинство от 18 гласа срещу 1.