

## Источник

*Европейские стандарты в области свободы объединений*: сб. науч. тр. Науч. ред. А. Вашкевич. Минск: Тесей, 2004. 192 с. (стр. 65-75)

Людмила Павлова

## **ПРАВОМЕРНЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВОМ ПРАВА НА СВОБОДУ АССОЦИАЦИИ ПО ЕВРОПЕЙСКОЙ КОНВЕНЦИИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА**

**Людмила Васильевна Павлова** — кандидат юридических наук, профессор кафедры международного права факультета международных отношений БГУ. Директор кафедры ЮНЕСКО по правам человека и демократии при БГУ, входила в состав Комиссии по имплементации международного гуманитарного права при Совете Министров Республики Беларусь, член совместной экспертной российско-белорусской группы по разработке проекта Конституционного акта Союзного государства. Прошла стажировку в центре ООН по правам человека в Женеве в 1992 г. Участник международных конференций по проблемам образования в области прав человека, защите национальных меньшинств и гражданству в Париже (1995—1997), Нью-Йорке (1995), Гааге (1997), Вене (1998, 2001), Софии (1999), Белфасте (2000). Является соавтором учебных пособий «Международное гуманитарное право», ответственным редактором и соавтором монографии «Имплементация норм международного во внутригосударственное право», учебного пособия «ЮНЕСКО и права человека».

Согласно западной доктрине, право каждого на свободу ассоциации (объединений) с другими, включая право создавать профессиональные союзы и вступать в них для защиты своих интересов, закрепленное в статье 11 Европейской конвенции, относится к негативным правам, что означает обязанность государства не вмешиваться и не препятствовать реализации таких прав любым индивидом.

Однако обязанность невмешательства нельзя понимать в абсолютном смысле. Она сочетается с позитивной обязанностью государства: во-первых, обеспечивать эффективное осуществление индивидуальных прав и свобод; во-вторых, гарантировать такие условия, при которых реализация прав и свобод одним лицом, не мешала их применению другими. Необходимость соблюдения равновесия между правами и свободами личности и интересами гражданского общества обусловила включение уже впервые международно-правовые документы по правам человека института допустимых ограничений государством индивидуальных прав и свобод (институт дерогации)<sup>1</sup>.

Всеобщая декларация прав человека 1948 г. впервые сформулировала критерии правомерных ограничений государством индивидуальных прав и свобод (ст.ст. 29—30). Значимость Европейской конвенции 1950 г. состоит в том, что она конкретизировала и расширила их, классифицировав на общие и специальные. Причем, если общие ограничения (ст.ст. 15—18) в основном повторяют критерии, закрепленные во Всеобщей декларации, то специальные, относящиеся к таким правам и свободам, как право на неприкосновенность личности, жилища и корреспонденции, право на свободу мирных собраний и ассоциаций, право беспрепятственно пользоваться своим имуществом, право на свободу выбора места жительства, право иностранцев на проживание на территории государства и недопустимость высылки (ст.ст. 8—11 Конвенции, ст.ст. 1, 2, 4 и 7 Протоколов), являются новацией Европейской конвенции<sup>2</sup>.

В частности, дерогационные права государства в отношении права на свободу ассоциации трактуются в Конвенции следующим образом: «Осуществление этих прав не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности и общественного порядка в целях предотвращения

беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав других лиц (п. 2 ст. II)<sup>3</sup>. Кроме того, данная статья дополнена особым положением, касающимся возможности введения ограничения права на свободу ассоциации и свободу мирных собраний для лиц, входящих в состав вооруженных сил, полиции или административных органов государства.

Следует подчеркнуть, что абстрактность формулировок критериев правомерных ограничений способствовала их произвольному толкованию и применению в практике государств — членов Совета Европы, что породило множество жалоб в Европейский Суд по правам человека на нарушение конвенционных прав и свобод.

Европейская комиссия по правам человека (до реформы 1998 г.) и Европейский Суд, используя толковательную функцию, в своих решениях по жалобам как отдельных лиц, так и государства на государство фактически создали концепцию допустимых ограничений государством основных прав и свобод, способствуя тем самым унификации национальной практики по их применению. Поэтому рассмотрение дерогационных прав государства в отношении права на свободу ассоциации будет происходить путем анализа соответствующих решений Европейской комиссии и Европейского Суда по правам человека.

Вместе с тем, необходимо отметить, что количество жалоб на произвольное толкование государством допустимых ограничений в отношении права на свободу ассоциации гораздо меньше, чем в отношении других прав и свобод. Однако идентичность основных критериев ограничений, широкое использование Европейским Судом прецедентного права при вынесении решений позволяет рассматривать позицию Суда автономно без привязки к конкретным правам.

## **В СООТВЕТСТВИИ С ЗАКОНОМ ИЛИ ПРЕДУСМОТРЕНО ЗАКОНОМ**

К числу основных требований к правомерным ограничениям Конвенция относит то, что они должны предусматриваться законом (ст.ст. 9—11) или быть в соответствии с законом (ст. 8)\*. Использование терминов «предусмотрен» или «в соответствии» на национальном уровне может иметь разную трактовку. Синонимом термина «в соответствии с законом» может быть понятие «правомерность», тогда как термин «предусмотрен законом» подразумевает властные указания, содержащиеся в законе.

Проблемы, возникающие в связи с возможностью различных толкований, были особенно актуальны для Англии в силу специфики ее правовой системы, источниками которой является как общее (прецедентное), так и статутное (закон) право. Поэтому первым делом, по которому Суд высказал свою позицию относительно смысла указанных терминов, было дело Мелоун против Соединенного Королевства (1984 г.). Данная позиция Суда затем повторялась в Решениях по делам Аманн против Швейцарии (2000 г.) и Ротару против Румынии (2000 г.). Суд отметил идентичность указанных выражений, которые «отсылают нас назад к внутреннему праву» и означают «...что должна иметь место определенная степень юридической защиты во внутреннем праве против произвольного вмешательства публичных властей»<sup>4</sup>.

Значительные разногласия и неоднозначную государственную практику вызывал и термин «закон». Следует понимать его в узком смысле как нормативный акт, принимаемый парламентом, либо в широком смысле, охватывающим весь круг нормативных актов, независимо от уровня государственного органа его принимающего; распространяется ли термин «закон» только на писаное континентальное право, либо включает и англосаксонское прецедентное право.

Анализ решений Европейского Суда позволяет сделать вывод о том, что он

---

\* В русском переводе используется только термин «предусмотрен».

рассматривал закон в широком смысле, аналогичном понятию права в русском варианте, включающему любой нормативный акт государственного органа, в том числе и судебный прецедент. Так, в своем решении по делу Санди Таймс против Соединенного Королевства (1979 г.) Суд подчеркивал, что слово «закон» в выражении «предусмотренный законом» охватывает не только статутное, но и неписаное право. По мнению Суда, намерениям авторов Конвенции явно противоречило бы утверждение о том, что ограничение, введенное согласно общему праву, «не предписано законом» только на том основании, что оно не отражено в законодательстве. Это лишило бы государство — участника Конвенции, в котором преобладает общее право, защиты, ударив по правовой системе государства<sup>5</sup>.

Столь широкая трактовка термина «закон» способствовала выработке Судом конкретных требований, которым должно было отвечать конвенционное понимание данного нормативного акта. Они были сформулированы в решениях Суда по делам Санди Таймс против Соединенного Королевства (1979 г.), Силвера против Соединенного Королевства (1983 г.), Мелоун против Соединенного Королевства (1984 г.), Аманн против Швейцарии (2000 г.), и К. и Т. против Финляндии (2001 г.)<sup>6</sup>. К обязательным элементам закона относилось следующее:

1) доступность (информированность гражданина, который должен свободно ориентироваться в том, какие правовые нормы применимы к его делу); 2) предсказуемость (четкость формулировок закона, позволяющих лицу определять свое поведение и предвидеть последствия своих действий); 3) гибкость (закон должен иметь возможность соответствовать меняющимся обстоятельствам); 4) эффективность (закон должен точно и ясно определять объем и способы вмешательства компетентных органов государств, чтобы обеспечить лицу адекватную защиту против произвольного вмешательства).

## ЗАКОННОСТЬ ЦЕЛИ

Законность цели означает, что государство может осуществлять дерогационные меры только в целях, указанных в Конвенции, а именно: в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и свобод других лиц» (п. 2 ст. 11). Суд при оценке правомерности вмешательства государства акцентирует внимание на том, считать ли предпочтительным усмотрение государств или соблюдение баланса между правами отдельного лица и общественными интересами. Так, в своих решениях по жалобам Хендисайд против Соединенного Королевства (1976 г.), Даджен против Соединенного Королевства (1984 г.), Мюллер и другие против Швейцарии (1988 г.). Суд подчеркнул, что невозможно найти в правопорядке и общественной системе государств единообразную европейскую систему нравственности.

В разное время и в разных местах были приняты различные подходы к требованиям морали, характеризующиеся «глубинной эволюцией мнений в данной сфере». Поэтому «государственные власти, непосредственно соприкасаясь с жизненными реалиями своих стран, имеют больше возможностей высказаться о точном содержании этих требований, а также о необходимости ограничений», чем международные судьи<sup>7</sup>.

Приоритетная роль усмотрения государства признается Судом и при дерогационных мерах в целях предотвращения беспорядков и преступлений (Решение по делу Бенсаид против Соединенного Королевства, 2001 г.)<sup>8</sup>.

В отношении таких целей допустимых ограничений, осуществляемых государством, как защита национальной безопасности и общественного порядка, Суд решающее значение придавал наличию соответствия интересов государства в области защиты

национальной безопасности серьезности вмешательства в основные права и свободы граждан (решения по делам Леандр против Германии (1978 г.), Тиннели и сыновья Лимитед против Соединенного Королевства (1998 г.), Ротару против Румынии (2000 г.)<sup>9</sup>.

В этом плане показательны подходы Суда при оценке правомерности вышеуказанных целей при применении государством дерогационных мер в отношении права на свободу ассоциации. В частности, в своем решении 1957 г. Европейская Комиссия по правам человека по делу Коммунистической партии Федеративной Республики Германии против ФРГ признала обоснованным запрещение Правительством ФРГ Коммунистической партии в интересах национальной безопасности, так как целью Компартии было свержение правительства и установление диктатуры. По мнению Комиссии, установление диктатуры несовместимо с Европейской Конвенцией, поскольку это привело бы к отмене многих закрепленных прав и свобод<sup>10</sup>. Однако в более позднем деле Вогт против Германии (1993 г.) Комиссия признала не соответствующей цели защиты национальной безопасности и предотвращения беспорядков увольнение из государственной школы учительницы, являвшейся членом экстремистского левого крыла, законно признанной политической партии<sup>11</sup>.

В деле Коммунистическая партия Турции против Турции (1998 г.) Суд не признал правомерным решение Правительства Турции о запрещении Коммунистической партии на том основании, что в ее Программе упоминается курдский народ и нация, что может восприниматься как намерение преследовать неконституционные сепаратистские цели и, следовательно, угрожать национальной безопасности. Суд отметил, что нельзя считать правомерным препятствование политической группе в реализации ее права на ассоциацию на том основании, что она стремится публично обсуждать положения части населения страны и принимать участие в политической жизни нации, что-бы найти решение, способное удовлетворить все заинтересованные стороны<sup>12</sup>.

## НЕОБХОДИМОСТЬ В ДЕМОКРАТИЧЕСКОМ ОБЩЕСТВЕ

Очевидная неопределенность данного критерия обусловила активную деятельность Комиссии и Суда по установлению смысла указанных терминов. В судебных решениях по делу Хендисайд против Соединенного Королевства (1976 г.), Силвер и другие против Соединенного Королевства (1983 г.) было дано такое определение «необходимости»: оно не синонимично прилагательному «необходимый» и не имеет той гибкости, которые имеют такие термины, как «допустимый, обычный, полезный, разумный или желательный»<sup>13</sup>.

С целью конкретизации данного определения Суд указал, каким критериям должен отвечать термин «необходимость»: во-первых, любое государственное вмешательство в осуществление права должно обуславливаться настоятельной общественной необходимостью; во-вторых, рамки и метод ограничения должны быть пропорциональны преследуемой законной цели<sup>14</sup>.

Кроме того, в анализируемом выражении присутствует термин «демократическое общество». Характерные признаки демократического общества Суд указал в решении по делу Даджен против Соединенного Королевства (1981 г.). К ним, в частности, относятся верховенство закона, терпимость и открытость<sup>15</sup>. Причем Суд подчеркивал, что определение того, является ли вмешательство необходимым в демократическом обществе, находится в рамках свободы усмотрения государства (решение по делу К. и Т. против Финляндии (2001 г.)<sup>16</sup>.

Однако сфера усмотрения государства, по мнению Суда, должна быть тесно связана с европейским контролем, широта которого зависит от обстоятельства дела. Осуществляя контрольные функции, Суд должен определить, являлось ли вмешательство в конвенционные права соразмерным законно преследуемой цели и были ли доводы,

приведенные национальными властями в его оправдание, достаточными и соответствующими критериям конвенционных ограничений (решения по делам Лингенс против Австрии (1986 г.); Санди Таймс № 2 против Соединенного Королевства (1991 г.), Андрес Вабль против Австрии (2000 г.)<sup>17</sup>.

Реализацию контрольных функций Суда в отношении определения государственного вмешательства необходимым в демократическом обществе проиллюстрируем на примере осуществления права на свободу ассоциации.

В частности, в 1993 г. на рассмотрении Суда находилось дело Сигурьенссон против Исландии. Заявитель-таксист получил лицензию на работу под условием вступления в автомобильную ассоциацию. Впоследствии он заявил о выходе из ассоциации и был лишен лицензии на право работать в такси. В 1989 г. Исландия приняла закон, согласно которому получение лицензии на работу в качестве таксиста было обусловлено членством в автомобильной ассоциации. Заявитель возобновил свое членство в ассоциации, но обратился с жалобой в Европейский Суд на нарушение статьи 11 Конвенции. Суд посчитал, что принятие упомянутого закона является формой принуждения, подрывает сущность права на свободу ассоциации, закрепленное статьей 11 Конвенции и равнозначно вмешательству. Причем Суд указал, что установление в Законе 1989 г. обязательного членства в ассоциации не было необходимым в демократическом обществе, несмотря на аргументы, представленные Исландией о том, что установление обязательного членства в автомобильной ассоциации способствовало защите общественных интересов, Суд счел данные меры несоразмерными законно преследуемой цели<sup>18</sup>.

В судебном решении по делу Сидиропулос против Греции (1998 г.) указывалось, что отказ в регистрации, основанный на подозрении в деятельности, которая данная ассоциация может заняться, было непропорциональной реакцией на законное беспокойство государства по поводу сепаратизма. Аналогичный подход прослеживается в решении Суда по делу Партия свободы и демократии против Турции (1999 г.), где Суд признал роспуск партии заявителя непропорциональным законно преследуемой цели из-за отсутствия оснований для приписывания ей связи с терроризмом, так как у партии не было времени предпринять ка-кие-либо действия для исполнения своих целей<sup>19</sup>.

## **ОСОБЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ ПРАВА НА СВОБОДУ АССОЦИАЦИИ**

Как было показано выше, к специфическим ограничениям права на свободу ассоциации, не присущим другим конвенционным свободам, относится, закрепленное статьей 11, введение законных ограничений на осуществление данного права лицами, входящими в состав вооруженных сил, полиции или административных органов государства (п. 2 ст. 11).

Показательной для уяснения смысла указанного ограничения явилась рассмотренная Комиссией в 1987 г. жалоба Совета союза гражданских служащих против Соединенного Королевства. Суть жалобы сводилось к оспариванию действий государства по отмене права служащих штаб-квартиры правительственной связи на создание профсоюза и вступления в него. В течение 40 лет служащие данного учреждения имели свой профсоюз и даже приняли участие в забастовке. Поскольку дело касалось сотрудников штаб-квартиры правительственной связи, которые попадали под категорию административных работников Управления, Комиссия рассматривала это дело в рамках особого ограничения, предусмотренного пунктом 2 статьи 11. Комиссия пришла к выводу о правомерности действий государства по регулированию членства в профсоюзах, указав, что такие государственные мерыпадают под контроль со стороны внутренних судов. Комиссия не рассматривала вопрос о соответствии термина «законность» принципу соразмерности,

подчеркнув, что в данном случае это условие также соблюдалось при всех обстоятельствах<sup>20</sup>.

Впоследствии это решение Комиссии было подвергнуто критике как позволяющее государству выходить за пределы своей компетенции, налагать ограничения, предусмотренные пунктом 2 статьи 11 на право свободы ассоциации<sup>21</sup>.

На рассмотрении Комиссии находились также дела, связанные с выяснением понятия «персонала административных органов государства». Так, в решении по делу Вогт против Германии Комиссия указала, что учителя немецких государственных школ не относятся к персоналу административных органов государства<sup>22</sup>.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Анализ практики государств — членов Совета Европы, касающейся применения дерогационных мер в отношении права на свободу ассоциации, закрепленных в пункте 2 статьи 11 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, решениях Европейской комиссии и Европейского Суда по правам человека по индивидуальным жалобам на применение государствами законного вмешательства в осуществление конвенционных прав и свобод, позволяет сделать вывод о том, что абстрактность, неопределенность формулировок допустимых ограничений способствовали развитию и признанию свободы усмотрения государств при их применении. Однако контрольные функции Комиссии и Суда в отношении обоснованности законного вмешательства государства содействовали конкретизации Судом понятийного аппарата института дерогации и создавали дополнительные гарантии индивидам для реализации закрепленных в Конвенции прав и свобод.

Следует отметить, что интерпретационная деятельность Европейского Суда обеспечила жизнеспособность Европейской конвенции, возможность ее применения в современных условиях, несмотря на более чем полувековой период со дня ее принятия. На эту особенность указал Суд в своем решении по делу Лойзиду против Турции (1995 г.), подчеркнув, что «Конвенция является живым актом, который должен толковаться в свете современных условий»<sup>23</sup>.

---

<sup>1</sup>Павлова Л. В. Правомерные ограничения государством прав и свобод по Европейской Конвенции 1950 г. //Проблемы конституционализма. Вып. 8. Мн., 2000. С. 11-16.

<sup>2</sup>Действующее международное право / Сост. Колосов Ю. М. и Кривчикова Э. С.: В 3 т. М., 1997. Т. 2. С. 111-113, 125, 128, 132.

<sup>3</sup>Там же. С. 111.

<sup>4</sup>Европейский Суд по правам человека: Избр. постановления 1999-2001 г. и коммент. / Сост. Брычева Л. И., Кравченко Ю. В. и др. М., 2002. С. 190.

<sup>5</sup>Дженис М., Кэй Р. Европейское право в области прав человека: Практика и коммент. М., 1997. С. 252.

<sup>6</sup>Европейский Суд по правам человека: Избранные постановления 1999-2001 г. и коммент. С. 322-323.

<sup>7</sup>Дженис М., Кэй Р. Указ. соч. С. 202-203.

<sup>8</sup>Европейский Суд по правам человека. С. 264-265.

<sup>9</sup>Там же. С. 190-191.

- <sup>10</sup>Гомьен Д., Харрис Д., Зваак Л. Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия. М., 1998. С. 285.
- <sup>11</sup>Harris D., O'Boye M., Warbrick C. Law of the European Convention on Human Rights. London, 1995. P. 424.
- <sup>12</sup>Макбрайд Дж. Основополагающие аспекты свободы выражения мнения и свободы ассоциации //Проблемы конституционализма. Вып. 8. Мн., 2000. С. 29.
- <sup>13</sup>Гомьен Д., Харрис Д., Зваак Л. Указ. соч. С.280.
- <sup>14</sup>Там же. С. 281.
- <sup>15</sup>Европейский Суд по правам человека. С. 223-224.
- <sup>16</sup>Там же. С. 296-297.
- <sup>17</sup>Европейский Суд по правам человека. С. 335.
- <sup>18</sup>Гомьен Д, Харрис Д, Зваак Л. Указ. соч. С. 397-398.
- <sup>19</sup>Макбрайд Дж. Указ.соч. //Проблемы конституционализма. Вып. 8. Мн., 2000. С. 36.
- <sup>20</sup>Гомьен Д. и др. Указ. соч. С. 402-403.
- <sup>21</sup>Harris D. Op.cit. P.431.
- <sup>22</sup> Ibidem. P. 432.
- <sup>23</sup>ЕCHR. Vol.310(1995).