

Ж.В. и другие против КАНАДЫ

Заявление № 118/1982 от 18 июля 1986 г.

Заявители: J.B., P.D., L.S., T.M., D.P. и D.S. (инициалы изменены; представлены Союзом провинциальных служащих Альберты через Юридический совет).

Предполагаемые жертвы: лица, упомянутые выше.

Государственная сторона: Канада.

Дата: 5 января 1982 г. (дата подачи первоначального заявления).

Комитет по правам человека, созданный в соответствии со ст. 28 Международного Пакта по гражданским и политическим правам, 18 июля 1986 г. принял следующее:

Решение относительно допустимости жалобы

1.1. Заявители (включая первое заявление, которое датируется 5 января 1982 г., и семь последующих) - J.B., P.D., L.S., T.M., D.P. и D.S., выступающие индивидуально и в качестве членов исполнительного комитета Союза провинциальных служащих Альберты Канады, представлены Союзом провинциальных служащих через Юридический совет.

1.2. Заявители ссылаются на запрещение забастовки провинциальных государственных служащих в провинции Альберта согласно Акту о государственной службе в Альберте 1977 г. и утверждают, что такой запрет составляет нарушение Канадой Статьи 22 Международного Пакта о гражданских и политических правах.

2.1. Жалоба содержит описание следующих событий. В 1977 г., законодательный орган провинции Альберта в Канаде принял Акт о государственной службе в Альберте, главным образом с целью унификации законодательства в области деятельности государственных служащих. Акт, вступивший в силу 22 сентября 1977 г., запрещает участие в забастовках лиц, подпадающих под его регулирование, и налагает штрафы в случаях несоблюдения этого положения (Статьи 93 и 95 Акта о государственной службе в Альберте, 1977 г.). В связи с этим неблагоприятные последствия наступили для 40 000 членов Союза.

2.2. В ноябре 1977 г. Канадский трудовой конгресс от имени Союза государственных служащих Альберты, подал жалобу в Комитет по свободе ассоциации Международной организации труда (МОТ) о том, что общий запрет забастовок государственных служащих, содержащийся в Акте о государственной службе в Альберте не соответствует Статье 10 Соглашения МОТ № 87 (а), так как это значительно ограничивает возможность профсоюзов содействовать и защищать интересы своих членов. Истцы добавили, что «такое ограничение ослабляет действие Статей 3 и 8 Соглашения № 87». В докладе, одобренном МОТ в ноябре 1978 (дело № 893), Комитет по свободе ассоциации предложил правительству [Альберты] рассмотреть возможность внесения поправки в Акт о государственной службе в Альберте, касающейся того, что запрет проведения забастовок будет распространяться только на те службы, которые имеют большую значимость.

2.3. В 1979 г. в МОТ была подана вторая жалоба тем же истцом от имени Союза. В своем замечании правительство Альберты выразило несогласие с рекомендацией МОТ 1978 г., утверждая, что «хотя некоторые службы могут иметь

большую значимость, чем другие, в общем, для людей Альберты государственное обслуживание предоставляет услуги, разумной альтернативы которым нет». В своем докладе Комитет по свободе ассоциации повторил рекомендацию, содержащуюся в его первом отчете со следующим объяснением: Комитет принял во внимание эту информацию. В соответствии со Статьей 3 Соглашения № 87, профсоюзные организации, как и организации рабочих, создаваемые с целью содействия и защиты интересов, связанных с профессиональной деятельностью (Статья 10), вправе разрабатывать свои программы и организовывать свою деятельность. Комитет всегда признавал право профсоюзов на забастовку законным и действительно необходимым средством, с помощью которого рабочие могут защищать свои профессиональные интересы. Комитет признал, что забастовки могут быть ограничены, и даже запрещены, в государственных службах, имеющих большую значимость или являющихся ключевым центром экономики страны, в связи с тем, что прекращение работы таких служб может причинить серьезный вред обществу. Соответственно, Комитет придерживается взгляда, что в настоящем деле неуместно ставить все общественные учреждения, подпадающие под регулирование Акта 1977 г., на один и тот же уровень при применении запрета на проведение забастовок. Так, можно привести пример, на который сослались истцы о том, что Liquor Board Альберты не является той службой, где забастовки должны запрещаться.

2.4. В 1980 г. третья жалоба была подана в Комитет по свободе ассоциации Канадским трудовым конгрессом. Комитет по свободе ассоциаций рекомендовал то же, что и раньше Правительству Канады, а именно, чтобы правительство Альберты «рассмотрело возможность внесения поправки в Акт о государственной службе в Альберте, чтобы ограничиться запретом на проведение забастовок в тех сферах деятельности (службах), которые имеют существенное значение в строгом (прямом) смысле этого слова» (b). В 1983 г. в результате этого решения в Акт о государственной службе была внесена поправка, касающаяся исключения из-под действия данного Акта Liquor Board Альберты. Это единственное предприятие государственной формы собственности, в отношении которого Комитет по свободе ассоциаций сделал специальную оговорку при изучении упомянутого Акта (c).

2.5. Союз также инициировал судебное разбирательство в Эдмонтоне (дата точно не установлена) в 1979 г. или в начале 1980 г. Союз подал иск в Суд Королевской Скамьи Альберты на основании того, что некоторые положения Акта 1977 г. противоречат международному праву, и, таким образом, являются ничтожными и недействительными. Это заявление было представлено путем Предложения о движении (*Originating Notice of Motion*) для определения главным образом следующих вопросов:

(a) *Нарушает ли Акт 1977 г. полностью или частично международные правовые обязательства Канады?*

(b) *Была ли провинция Альберта уполномочена на принятие актов, нарушающих международные правовые обязательства Канады?*

(c) *Был ли Акт 1977 г. ultra rites законодательством провинции Альберта?*

2.6. В течение слушаний до вынесения решения, представители Союза и правительства Альберты предоставили свои объяснения по делу. 5 июля 1980 г. судьей Суда Королевской Скамьи Альберты было вынесено решение по вышеприведенным вопросам. Судья решил, что Акт 1977 г. не нарушал ни в целом, ни в частности международные обязательства Канады: Акт не был *ultra rites* законодательством провинции Альберты; и, поэтому, с учетом вышесказанного нет

необходимости отвечать на вопрос, была ли Альберта уполномочена на издание законов, нарушающих международные обязательства Канады. Союз подал апелляцию на решение Судьи в Апелляционный суд Альберты. Апелляция была отклонена 21 сентября 1981 г. Тогда Союз обратился в Верховный суд Канады за разрешением на пересмотр решения Апелляционного суда Альберты. 23 ноября 1981 г. Верховный суд Канады отказал в разрешении на апелляцию.

2.7 Союз провинциальных служащих Альберты утверждал (во время подачи заявления 5 января 1982 г.), что все доступные внутренние средства защиты были исчерпаны.

3. В своем решении от 8 июля 1983 г. рабочая группа Комитета по правам человека передала заявление в соответствии с правилом 91 Процедурных правил Государственной стороне, запросив при этом о предоставлении информации и замечаний, касающихся вопроса допустимости жалобы.

4.1. В своей ноте от 6 августа 1984 г. государственная сторона, *inter alia* утверждала что: «Комитет по правам человека должен принять решение о недопустимости жалобы если:

(a) это несовместимо с условиями Пакта;

(b) вопрос, с которым связано это дело, уже рассматривается согласно процедуре международного разбирательства или по нему уже вынесено решение; или

(c) заявитель не исчерпал все доступные внутренние средства защиты».

Правительство Канады, после переговоров с правительством провинции Альберта считает, что жалоба не соответствует этим требованиям, и, поэтому, Комитету следует принять решение о ее недопустимости.

4.2. Относительно соответствия жалобы условиям Пакта, государственная сторона утверждала:

«Статья 3 Факультативного протокола к Международному Пакту о гражданских и политических правах устанавливает, что Комитет по правам человека должен считать как недопустимую любую жалобу, которая согласно существующему Протоколу не отвечает требованиям Пакта. Правительство Канады считает, что параграф 1 Статьи 22 Международного Пакта о гражданских и политических правах не гарантирует право на забастовку, и в результате этого настоящая жалоба является недопустимой *ratione materiae*».

«В параграфе 1 Статьи 22 Международного Пакта о гражданских и политических правах нет упоминания о праве на забастовку. Правительство Канады полагает, что отсутствие закрепления этого права особенно важно в свете параграфа 1(d) Статьи 8 Международного Пакта об экономических, социальных и культурных правах, которая признает право на забастовку».

«Таким образом, пока требования государственной стороны соответствуют параграфу 1 Статьи 22 Пакта, которая разрешает и предоставляет возможность для осуществления действий профсоюзов, направленных на защиту профессиональных интересов своих членов, нарушение Пакта отсутствует. С целью усиления эффекта исполнения этой обязанности государственная сторона свободна в выборе средств.»

«В данном деле, единственным аргументом заявителя является то, что Акт 1977 г. нарушает параграф 1 Статьи 22 Пакта, т.к. запрещает проведение забастовок в провинциальных государственных службах. Однако не было предоставлено аргументов по поводу того, почему при запрете на проведение забастовок в Альберте нет возможности предоставления защиты профессиональных интересов членов профсоюзов. Комитету следует признать то, что параграф 1 Статьи 22 Пакта предоставляет право на забастовку и поэтому расходится с усмотрением государств, связанным с выбором средств, которые они считают наиболее подходящими для осуществления параграфа 1 Статьи 22. В соответствии с этим жалоба несовместима с условиями параграфа 1 Статьи 22 Пакта. Эта статья не только не признает права на забастовку, она разрешает государству самому выбирать, как притворить в жизнь (реализовать) право [каждого] создавать профсоюзы и присоединяться к ним для защиты своих интересов. Поэтому, Правительство Канады считает настоящую жалобу недопустимой на основании несовместимости с положениями Пакта».

4.3. Относительно *lis pendens* мнение государственной стороны следующее:

«Параграф 2 (а) Статьи 5 Факультативного протокола к Международному Пакту о гражданских и политических правах гласит, что Комитет не будет рассматривать индивидуальную жалобу до тех пор, пока не будет установлено, что это же дело не рассматривается согласно другой процедуре международного разбирательства или по нему уже не вынесено решение в соответствии с процедурой международного разбирательства. Правительство Канады полагает, что результатом процедуры, инициированной от имени Союза провинциальных служащих Альберты перед Комитетом по свободе ассоциации, является *lis pendens* с момента, когда процедура подразумевает использование другой процедуры подачи международной жалобы или разрешения дела, и когда дело, находящееся на рассмотрении Комитета, является тем же, что и то, по которому запрашивалось мнение Комитета по правам человека».

«Согласно параграфу 2 (а) Статьи 5 Факультативного протокола для того, чтобы подать жалобу в Комитет по свободе ассоциации МОТ, необходимо, чтобы была предусмотрена другая процедура международного разбирательства или вынесения решения. По мнению правительства Канады, специальным механизмом по защите свободы ассоциации, созданном МОТ в 1950 г., в продолжение соглашения с Экономическим и Социальным Советом ООН является следующая процедура...».

«Эта процедура, подобно той, в соответствии, с которой работает Комитет по правам человека, и подразумевает то, что жалобы получены, расследования произведены и рекомендации сделаны. Есть различия между этими двумя системами, но они не затрагивают сущность специальной процедуры МОТ».

«Даже если процедуры были начаты двумя международными органами, жалоба недопустима только в соответствии с параграфом 2 (а) Статьи 5 Факультативного протокола, если эти два органа расследуют одно и то же дело. Правительство Канады считает, что такая ситуация имеет место в данном деле».

«В жалобе, поданной в Комитет по свободе ассоциации [см. пункт. 5.2 ниже], заявитель утверждает, что Акт 1977 г., действующий в провинции Альберта, не в состоянии установить беспристрастное примирение и процедуру арбитража в качестве альтернативы забастовкам, поэтому правительство Канады нарушает обязательства согласно Соглашению № 87. В соответствии с параграфом 1 Статьи 22 Пакта жалоба направлена на признание того, что эта статья закрепляет право на забастовку, и поэтому Акт нарушает международные обязательства Канады».

«Цели этих двух жалоб идентичны. В обоих случаях, заявитель просит признания права на забастовку, хотя в одном случае метод является прямым, а в другом косвенным».

«По мнению правительства Канады, если бы это дело обсуждалось в Комитете по правам человека, то оно фактически было бы связано с тем же вопросом, который сейчас рассматривается в Комитете по свободе ассоциации».

Как было ранее установлено, правительство Канады считает, что Пакт не признает право на забастовку. Если бы Комитет не отклонил эту жалобу на основании несовместимости с Пактом, заявитель должен был бы показать, почему и как Акт 1977 г. нарушал параграф 1 Статьи 22 Пакта. Для этого необходимо прибегнуть к тем же объяснениям, которые были представлены на предыдущем обсуждении. По этой причине правительство Канады после консультации с правительством провинции Альберта решило, что это - случай *lis pendens* и что жалоба должна быть признана недопустимой в соответствии с параграфом 2 (а) Статьи 5 Факультативного протокола.

4.4 Относительно вопроса исчерпания внутренних средств, государственная сторона утверждала:

«Заявитель до подачи данной жалобы «бросил вызов» конституционной законности положений Акта 1977 г., не разрешающих забастовку, перед Судом Королевской Скамьи провинции Альберта. Решение по делу Синклер С.Д.К.В. Союза провинциальных служащих Альберты и других, и Королевское право Альберты показывает, что этот вызов базировался на понятии разделения полномочий между федеральным и провинциальным уровнями правления в пределах канадской федерации. В основном, истец утверждал, что международное право признает за всеми лицами, состоящими на государственной службе и в тех сферах деятельности (службах), которые имеют существенное значение, право на забастовку, и то, что, согласно канадской Конституции только федеральное правительство могло издавать законы, противоречащие международному праву. Положения Билля о правах Альберты, которые направлены на защиту свободы ассоциации, не были упомянуты».

«Когда заявитель просил Верховный суд Канады разрешить пересмотр решения апелляционного суда, необходимо было указать на то, что апелляция основывается и на положениях о свободе ассоциации, закрепленных в Билле о правах Альберты. Было заявлено о том, что Билль о правах должен толковаться в свете международных обязательств Канады, которые признают право на забастовку за служащими предприятий не обязательно государственной формы собственности. Не доказан тот факт, что положение о свободе ассоциации, закрепленное в Билле, само по себе предоставляет право на забастовку. Далее, в процессе разбирательства заявитель сузил апелляцию. Впоследствии требование, касающееся положений Акта 1977 г., не предоставляющих право на забастовку, не предъявлялось. Ясно и то, что когда заявитель подавал заявление, не были исчерпаны все внутренние средства защиты».

«Правительство Канады указало, что заявитель в настоящее время продолжает предоставлять требования против положений Акта 1977 г., не предоставляющих право на забастовку, на основании подраздела 2 (d) канадской Хартии прав и свобод [см. пункт 5.3 ниже]. Это положение гласит:

2. Каждый имеет следующие фундаментальные свободы:

(d) *Свобода ассоциации.*

«Вопрос, связанный с тем, предоставляет ли свобода ассоциации право на забастовку профсоюзам и их членам не рассматривался Верховным судом Канады, и рассмотрением которого не занимались суды низшей инстанции в соответствии с канадским Биллем о правах или Биллем о правах Альберты. Однако в соответствии с

Хартией вопрос связи между свободой ассоциации и правом на забастовку был представлен судам для судебного рассмотрения и на федеральном и на провинциальном уровнях. Из-за важности вопроса и противоречивой судебной интерпретации, вероятно, что Верховному суду Канады, который в канадской федерации является последней судебной инстанцией и для федеральной и для провинциальной юрисдикции, будет предоставлена возможность вынести судебное решение по этому вопросу».

«Так как Союз государственных служащих Альберты не исчерпал внутренние средства защиты до предоставления жалобы в Комитет по правам человека, и так как в настоящее время Суд Королевской Скамьи Альберты рассматривает заявление по тому же самому вопросу, правительство Канады полагает, что жалоба должна быть признана недопустимой в соответствии с параграфом 2 (b) Статьи 5 Факультативного протокола к Международному Пакту о гражданских и политических правах».

5.1. В своих комментариях к правилу 91, датированному 2 июня 1986 г., заявители представили три главных возражения против Государственной стороны в отношении допустимости жалобы. Сначала они утверждают, что жалоба действительно совместима с условиями Пакта, и обращаются к параграфу 3 Статьи 22, который устанавливает, что «ничто в этой статье не должно разрешать государствам в соответствии с Конвенцией МОТ 1948 г. относительно свободы ассоциации и защиты права на организацию [Соглашение № 87] применять законодательные меры, которые нанесли бы ущерб, или позволили применять закон таким образом, чтобы нанести ущерб гарантиям, предусмотренным в этой Конвенции». Они утверждают, что отказ в предоставлении права на забастовку нанесет ущерб гарантиям, предусмотренным Соглашением МОТ № 87. Кроме того, при интерпретации параграфа 1 Статьи 22 Пакта необходимо учесть другие международные документы, включая Соглашение МОТ № 87, которое содержит принципы свободы ассоциации в международном праве.

В ряде решений Комитета по свободе ассоциации МОТ говорится о том, что право на забастовку происходит из положения статьи 3 Соглашения МОТ № 87 и что это является необходимым средством, с помощью которого рабочие могут реализовывать и защищать свои профессиональные интересы. В частности, заявители указывают на то, что, в четырех делах Комитет по свободе ассоциации рассмотрел положения Акта 1977 г. и обнаружил, что этот документ не содержит гарантий свободы ассоциации, содержащихся в Соглашении № 87. Комитет по свободе ассоциации соответственно обратился с требованием к Канадскому правительству о «повторном рассмотрении сомнительных положений с целью ограничить запрет на забастовку для служб, имеющих особое значение в точном смысле слова». Комитет экспертов по применению соглашений и рекомендаций МОТ подтвердил важность права на забастовку для служб, не имеющих особого значения.

5.2. В отношении возражения государственной стороны о том, что вопрос исследовался согласно другой процедуре международного расследования или разрешения дела (см. параграф 4.3), заявители утверждают, что дело по жалобе, представленной канадским трудовым конгрессом от имени Союза Альберты провинциальных служащих МОТ, не расследуется с тех пор, как было закончено расследование МОТ в 1985 г. и были сделаны рекомендации по разрешению различий Комитетом по свободе ассоциации. Эти рекомендации, как добавляют заявители, игнорировались правительством провинции Альберта.

5.3. В отношении вопроса исчерпания внутренних средств, заявители утверждают, что все доступные внутренние средства были действительно исчерпаны. В частности, заявители оспаривают уместность утверждения государственной стороны

(см. параграф. 4.4) о том, что их объяснения перед канадскими судами были уже объяснений перед Комитетом по правам человека, объясняя это тем, что, «так как канадские суды решили что, не было никакого права на забастовку [для государственных служащих в провинции Альберта], то решение вопроса о наделении лиц правом быть истцами был, как они утверждают, достигнуто». В отношении утверждения государственной стороны о том, что Союз Альберты провинциальных служащих рассматривает этот вопрос в соответствии с канадской Хартией прав и свобод, заявители указывают, что во время подачи последней жалобы в Комитет по правам человека 5 января 1982 г. Хартия прав и свобод не вступила в силу. После того, как Хартия была провозглашена 17 апреля 1982 г., Союз Альберты провинциальных служащих, однако, предъявил иск в Суд Королевской Скамьи в Альберте для объявления того, что некоторые положения Акта, включая запрещение забастовки, противоречили гарантиям свободы ассоциации, содержащимся в секции 2 (d) Хартии. 29 февраля 1984 г. провинция Альберта передала некоторые вопросы на разрешение в апелляционный суд Альберты и приостановила разбирательство, инициированное Союзом Альберты. 17 декабря 1984 г. Апелляционный суд Альберты выработал свою позицию по ряду вопросов. Поэтому союз Альберты обратился в Верховный суд Канады, который располагал обстоятельствами обжалования 28 и 29 июня 1985 г. Верховный Суд Канады откладывал принятие решения по обжалованию и до настоящего времени не вынес решение. Заявители считают, что «в то время как Комитет по правам человека может отложить дальнейшее рассмотрение этой жалобы до тех пор, пока Верховный суд Канады не вынесет решение, жалоба не должна рассматриваться как не допустимая по причине не исчерпания внутренних средств».

6.1. До рассмотрения любого требования, содержащегося в жалобе, Комитет по правам человека, в соответствии с правилом 87 Процедурных правил, должен решить, допустима ли жалоба согласно Факультативному протоколу к Международному Пакту о гражданских и политических правах.

6.2. По вопросу, гарантируется ли право на забастовку Статьей 22 Международного Пакта о гражданских и политических правах, параграф 1 Статьи 22 устанавливает:

«Каждый должен иметь право на свободу ассоциации с другими, включая право создавать и присоединяться к профсоюзам для защиты своих интересов».

Так как право на забастовку - не *expressis verbis* (лат. - «автоматически»), включенное в Статью 22, Комитет должен определить, подразумевает ли право на свободу ассоциации обязательно право на забастовку, как утверждают заявители. Заявители утверждали, что такой вывод поддерживается решениями органов МОТ через интерпретацию природы и значения трудовых соглашений, принятых под эгидой МОТ. У Комитета по правам человека нет никаких сомнений по поводу правильности интерпретации соглашений, относящихся к указанным органам. Однако, каждое международное соглашение, включая Международный Пакт о гражданских и политических правах, имеет собственную жизнь и должно интерпретироваться справедливо тем органом, которому это поручено.

6.3. При интерпретации Статьи 22 Комитет обратил внимание на «обычное значение» каждого элемента статьи в соответствующем контексте и в свете объекта и цели (Статья 31 Венской Конвенции о праве международных договоров). Комитет также обратился за помощью к дополнительным средствам интерпретации (Статья 32 из Венской Конвенции по праву международных договоров) и просмотрел подготовительные документы Пакта о гражданских и политических правах, в особенности обсуждения Комиссии по правам человека и Третьего комитета

Генеральной Ассамблеи. Комитет обращает внимание на то, что в ходе разработки Пакта о гражданских и политических правах и Пакта об экономических, социальных и культурных правах, Комиссия по правам человека основывалась на Всеобщей декларации прав человека. Всеобщая декларация, однако, не регулирует право на забастовку. На седьмой сессии в 1951 г. Комиссия приняла текст отдельного проекта Пакта по правам человека, включающего 73 статьи (E/1992, дополнение). Проект Статей 16 («право ассоциации») и 27 («право каждого, в соответствии со статьей 16 создавать и присоединяться к местным, национальным и международным профсоюзам») не предусматривал право на забастовку. В ходе обсуждений этих статей на восьмой сессии Комиссии в 1952 г., сначала обсуждали Статью 27. Поправка к Статье 27 о включении права на забастовку была отклонена 11 голосами к 6, с 1 воздержавшимся. Три недели спустя Комиссия обсуждала Статью 16 и приняла ее с незначительными поправками, однако, без какого-либо предложения или поправки, направленной на закрепление права на забастовку в этой Статье. В соответствии с решением Генеральной Ассамблеи A/543 (VI) отдельный проект Конвенции по правам человека был разделен на проект Пакта о гражданских и политических правах и проект Пакта об экономических, социальных и культурных правах. Статья 16, включенная в Пакт о гражданских и политических правах, в конечном счете, стала Статьей 22. Статья 27, с другой стороны, включенная в Пакт об экономических, социальных и культурных правах, в конечном счете, стала Статьей 8. Спустя пять лет после принятия Статей 16 и 27 проекта Комиссии по правам человека, Третий комитет Генеральной Ассамблеи снова обсуждал проекты Пактов. После принятия поправки к новому проекту Статьи 8 Пакта об экономических, социальных и культурных правах, включая «право на забастовку, при условии, что это осуществляется в соответствии с законами соответствующей страны», никакая подобная поправка больше не включалась и не обсуждалась при разработке Пакта о гражданских и политических правах. Таким образом, Комитет не может сделать вывод из подготовительных документов о том, что у разработчиков Пакта о гражданских и политических правах было намерение гарантировать право на забастовку.

6.4. Выводы из истории разработки проектов подтверждаются сравнительным анализом Международного Пакта о гражданских и политических правах, Международного Пакта об экономических, социальных и культурных правах. Параграф 1 (d) статьи 8 Международного Пакта об экономических, социальных и культурных правах признает право на забастовку в качестве дополнения права создавать и присоединяться к профсоюзам для достижения и защиты своих экономических и социальных интересов, таким образом, поясняется, что право на забастовку нельзя рассматривать как подразумеваемый компонент права создавать и присоединяться к профсоюзам. Следовательно, тот факт, что Международный Пакт о гражданских и политических правах так же не обеспечивает явное осуществление права на забастовку в параграфе 1 Статьи 22 показывает на то, что это право не включено в эту статью, в то время как защита этого права, содержащегося в Пакте об экономических, социальных и культурных правах подвергается определенным ограничениям, которые установлены в Статье 8.

6.5. Относительно важности, на которую заявители ссылаются в контексте параграфа 3 Статьи 22 (см. параграф 5.1.) Пакта о гражданских и политических правах, Комитет отмечает, что государство не утверждало, что Статья 22 разрешает ему применять законодательные меры или применять закон в ущерб гарантиям, предусмотренным в Соглашении МОТ № 87. На основании вышесказанного, Комитет по правам человека выносит заключение о том, что жалоба не является совместимой с условиями Конвенции, и, таким образом, допустимой *ratione materiae* по статье 3 Факультативного протокола. Если Комитет должен был исследовать более глубоко

вопрос допустимости жалобы в соответствии с параграфом 2 (а) и (b) Статьи 5 Факультативного протокола, или вопрос нарушения коллективного права, такого как право на забастовку, то эти вопросы могут быть предметом индивидуального иска, поданного в соответствии со Статьями 1 и 2 Факультативного протокола.

Комитет по Правам человека в связи с этим решил, что:

Жалоба не является допустимой.

ОСОБОЕ МНЕНИЕ

Представлено госпожой Хиггинс и господами Лалла, Мавромматис, Опсал и Уоко относительно допустимости жалобы № 118/1982, J.V. и другие против Канады

1. В своем решении Комитет заявляет, что ключевой вопрос – гарантировано ли право на забастовку Статьей 22 Международного Пакта о гражданских и политических правах, и, придя к выводу, что это не так, объявляет о недопустимости жалобы.

2. Мы сожалеем, что мы не разделяем такой подход в решении настоящего дела. Мы считаем, что в Канаде, как и во многих других странах, существует, в принципе, право на забастовку, и что жалоба касается общего запрета осуществления такого права для государственных служащих на основании Акта 1977 г. Мы полагаем, что вопрос, на который Комитет обязан ответить на этой стадии, исключает ли Статья 22 самостоятельно или в совокупности с другими положениями Пакта при соответствующих обстоятельствах возможность осуществления права на забастовку.

3. Статья 22 устанавливает, что «каждый должен иметь право на свободу ассоциации с другими, включая право создавать и присоединяться к профсоюзам для защиты своих интересов». Право создавать и присоединяться к профсоюзам, таким образом, - это пример более общего права свободы ассоциации. Далее определено, что право присоединяться к профсоюзам существует ради защиты интересов. Здесь мы обращаем внимание на то, что нет никакой запятой после термина «профсоюзы», и с грамматической точки зрения «для защиты своих интересов» существует «право создавать и присоединяться к профсоюзам», а не к свободе ассоциации в целом. Конечно, очевидно то, что нет никакого упоминания о праве на забастовку в Статье 22, также как и нет никакого упоминания о других действиях, таких как проведение собраний или коллективных переговоров, с помощью которых участник профсоюза может защищать свои интересы. Право на свободу ассоциации, гарантированное Статьей 22, является достаточно широким. Однако осуществление этого права требует осуществления согласованных действий; иначе это не может служить осуществлению целей этого права. Для нас, это – неотъемлемый элемент права, предоставленного параграфом 1 Статьи 22. Действия, которые являются необходимыми для осуществления этого права, не могут быть внесены в список *a priori* и должны быть исследованы в социальном контексте в свете других параграфов этой статьи.

4. История разработки проектов Пактов ясно показывает, что право ассоциации рассматривали отдельно от права формировать и присоединяться к профсоюзам. Подготовительные работы (*travaux preparatoires*) указывают, что в 1952 г. право на забастовку было предложено только для проекта статьи относительно профсоюзов. Это то, чего мы ожидали. Это было тогда отклонено. Подготовительные работы показывают также, что в 1957 г., когда право на забастовку (объект некоторых ограничений) было внесено в качестве поправки к статье проекта относительно права создавать и присоединяться к профсоюзам, такая поправка не была введена и не обсуждалась относительно проекта Пакта о гражданских и политических правах.

Причина кажется нам понятной и правильной, а именно она состоит в том, что теперь Статья 22 Пакта о гражданских и политических правах регулирует право ассоциации в целом, относительно клубов и обществ, так же как и профсоюзов, упоминается, что специфические действия, такие как забастовки были бы неуместными.

5. Поэтому мы считаем, что подготовительные работы (*travaux preparatoires*) не являются определяющими для решения вопроса Комитетом, т.к. намерения разработчиков не являются абсолютно ясными. Статья 31 Венской Конвенции по праву международных договоров также отсылает к объекту и цели соглашения. Нам кажется особенно важным в соглашении то, что ограничение осуществления прав или компетенция Комитета по пересмотру запрета государства на осуществление таких действий с легкостью не предполагается.

6. Мы обращаем внимание на то, что Статья 8 Международного Пакта об экономических, социальных и культурных правах, закрепляя право каждого на создание профсоюзов и присоединения к ним по своему выбору, продолжает говорить о «праве на забастовку, при условии, что это осуществляется в соответствии с законами соответствующей страны». Эта последняя фраза указывает на некоторые юридические сложности, и это удовлетворяет нашей главной цели, т.е. то, что определенный аспект свободы ассоциации, которая закреплена как индивидуальное право в Статье 22 Пакта о гражданских и политических правах, но в свою очередь затрагивает определенные права Статьи 8, не обязательно исключает право на забастовку при любых обстоятельствах. Мы не видим никакой причины для того, чтобы интерпретировать этот общий вопрос по-разному в этих двух Пактах.

7. Мы также знаем, что Комитет МОТ по свободе ассоциации - это орган, высказывания которого особенно авторитетны по таким вопросам, придерживался позиции, что общий запрет забастовок государственных служащих, установленный в Акте 1977 г., не был согласован со Статьей 10 Соглашения МОТ № 87, «так как это значительно ограничивает возможности профсоюзов в реализации и защите интересов своих членов». Мы не можем не отметить, что вывод МОТ базируется на содействии и защите интересов профсоюзных членов; и Статья 22 также требует от нас, чтобы мы понимали, что целью вступления в профсоюз является защита интересов. И снова, мы не видим никакой причины интерпретировать Статью 22 способом, отличным от интерпретации МОТ. Здесь мы обращаем внимание на то, что параграф 3 Статьи 22 устанавливает, что ничто в этой статье не разрешает государству по отношению к Соглашению МОТ № 87 применять законодательные меры, которые нанесли бы ущерб, или применять закон таким способом, чтобы нанести ущерб гарантиям, предусмотренным в этом Соглашении.

8. Мы не считаем, что способ осуществления права, который был объявлен в принципе как законный, следует рассматривать как несовместимый с Пактом о гражданских и политических правах.

9. Параграф 1 Статьи 22 затрагивает право свободы ассоциации так же, как параграф 2 устанавливает пределы осуществления этого права, которое обязательно включает средства, к которым члены профсоюза могут прибегнуть для защиты их интересов.

10. Наряду с вопросом о том, является ли право на забастовку необходимым для защиты интересов заявителей, и если это так, было ли это ограничение незаконным, заслуживающим внимания является вопрос и о том, оправданы ли ограничения по Статье 22 (параграф 2), применяемые в Канаде, или нет. Но мы не считаем, что на этом основании жалоба является не допустимой.

11. Поэтому считаем необходимым проверить, существуют ли другие основания для неприятия жалобы. При рассмотрении возражения государства по поводу того, что этот вопрос исследовался в соответствии с другой процедурой международного расследования или урегулирования спора (см. параграф. 4.3 из решения Комитета), мы обращаем внимание на то, что сюда включается и исследование МОТ. Не говоря уже о том, является ли рекомендация Комитета МОТ по свободе ассоциации проверкой согласно другой процедуре международного расследования или урегулирования спора в пределах условий параграфа 2 (а) Статьи 5 Факультативного протокола, мы обращаем внимание на то, что условия параграфа 2 (а) Статьи 5 не могут применяться к рассматриваемым фактам.

12. Что касается вопроса исчерпания внутренних средств защиты, мы считаем, что все доступные и относящиеся к делу внутренние средства во время подачи жалобы были исчерпаны.

13. Поэтому мы считаем жалобу допустимой.

Источник информации

//Неофициальный перевод Инновационного Фонда правовых технологий. – Минск, 2004 г.