

СИГУРДУР А. СИГУРЙОНСОН (SIGURDUR A. SIGURJONSSON) против ИСЛАНДИИ¹

Судебное решение от 30 июня 1993 г.

(Application no. 16130/90)

КРАТКОЕ НЕОФИЦИАЛЬНОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВ ДЕЛА

А. Основные факты

Заявитель, г-н Сигурдур А. Сигурйонсон (Mr. Sigurdur A. Sigurjonsson) получил 24 октября 1984 г. лицензию на использование своего автомобиля в качестве такси. К этому времени заявитель выполнил содержащиеся в инструкции Министерства транспорта (далее - Министерство) условия, которые, среди прочего, обязывали его к членству в Автомобильной ассоциации «Фрами» (далее - «Фрами»). По требованию «Фрами» лицензия заявителя была отозвана в июле 1986 г., главным образом по причине того, что он отказался платить членские взносы, при этом был оставлен без внимания тот факт, что заявитель предварительно уведомил «Фрами» о своем нежелании в дальнейшем быть членом ассоциации. Попытки обжаловать отзыв лицензии таксиста не увенчались успехом. В этой связи, заявитель обратился в Европейский Суд по правам человека с жалобой на нарушение права на объединение.

В. Решение Суда

Европейский Суд признал, что обязательное членство в организации нарушает право на свободу ассоциаций, гарантированное ст.11 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Суд в частности заявил, что Конвенция является «живым» международно-правовым инструментом, который должен соответствовать новым потребностям общества, следовательно, положения ст.11 Конвенции можно рассматривать и в «негативном» смысле – как гарантирующие право не вступать в организацию и свободно выходить из неё. По этой причине, а также на основании того, что ограничение в виде обязательного членства в ассоциации непропорционально по отношению к преследуемым законом целям, Суд решил, что нарушение права на свободу ассоциаций в контексте ст.11 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод имело место.

ИЗВЛЕЧЕНИЕ ИЗ СУДЕБНОГО РЕШЕНИЯ

С. Обязательства по членству

24. Ст. 5 Закона 1989 г. устанавливает, что в пределах территории профсоюза, где применяется ограничение числа транспортных средств общественного пользования..., водители транспортных средств одной категории должны являться членами одного и того же профсоюза. В случае, если профсоюз операторов такси осуществляет свою деятельность в конкретном районе, лицам, не обладающим лицензией, запрещено осуществлять деятельность по оказанию услуг такси в этом районе.

В соответствии со ст. 8 Закона 1989 г., лицензия на ведение определенного вида деятельности может быть выдана только тому лицу, которое является членом, либо подало заявку на приобретение членства соответствующего профсоюза. Из ст. 8

¹ Источник: Неофициальный перевод Международного Центра Некоммерческого права (ICNL), 2007

Инструкции 1989 г.... следует, что «Фрами» является соответствующим объединением держателей лицензий на оказание услуг такси в Рейкьявике. Условие обязательного членства в профсоюзе продолжает действовать и после предоставления лицензии.

25. В случае нарушения держателем лицензии законов или инструкций, связанных с автомобильным транспортом общественного пользования, он может получить предупреждение от Комитета [по надзору за такси], его лицензия может быть временно приостановлена или, в случаях серьезных и неоднократных нарушений, аннулирована Комитетом, а на держателя лицензии могут наложить штраф; если лицензия аннулируется, он может, на определенных условиях, повторно обратиться с заявлением на предоставление лицензии по истечении пяти лет (ст. 9 и 13 Закона 1989 г. и ст. 18 Инструкции 1989 г.).

СЛУШАНИЯ В КОМИССИИ

26. В своем заявлении (№ 16130/90), поданном в Комиссию 22 декабря 1989 г., г-н Сигурдур А. Сигурйонсон сообщил о нарушении ст. 11 Конвенции (право на свободу ассоциаций) либо, в качестве альтернативного варианта, ст. 9 (право на свободу мысли и совести), 10 (право на свободу выражения мнения) и 13 (право на эффективное средство правовой защиты).

27. 10 июля 1991 г. Комиссия объявила заявление приемлемым. В своем отчете, принятом 15 мая 1992 г. (ст. 31), Комиссия выразила мнение о том, что:

- (a) имело место нарушение статьи 11 Конвенции (семнадцатью голосами против одного);
- (b) нет необходимости в отдельном рассмотрении вопроса о том, имело ли место нарушение в отношении статей 9 и 10 Конвенции (единогласно);
- (c) статья 13 Конвенции не была нарушена (единогласно).

ВОПРОСЫ ПРАВА

I. О предполагаемом нарушении статьи 11 Конвенции

29. Заявитель утверждает, что возлагаемая на него обязанность быть членом «Фрами» под угрозой лишения лицензии составляет нарушение ст. 11 Конвенции, которая гласит:

«1. Каждый имеет право на свободу мирных собраний и на свободу объединения с другими, включая право создавать профессиональные союзы и вступать в таковые для защиты своих интересов.

2. Осуществление этих прав не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая ст. не препятствует введению законных ограничений на осуществление этих прав лицами, входящими в состав вооруженных сил, полиции или административных органов государства».

Правительство оспорило это утверждение, тогда как Комиссия с ним согласилась.

A. Наличие вмешательства в осуществление права, гарантированного статьей 11 Конвенции

1. Являлась ли «Фрами» «объединением»?

30. Правительство заявило, что «Фрами» не являлась ни «профессиональным союзом», ни даже «объединением», в смысле ст. 11, а была профессиональной организацией публично-правового характера. Главным образом оно привело следующие аргументы:

(a) «Фрами» выполняла определенные функции, хотя и не установленные законом, но законодательно предусмотренные или появившиеся в ходе практики, и служила общественным интересам не меньше чем интересам своих членов... Таким образом, «Фрами» являлась низшим административным звеном в иерархии, включавшей, помимо самой «Фрами», Комитет и Министерство.

(b) «Фрами» не являлась организацией рабочих, представляющей интересы своих членов в конфликтах с работодателем, не вела коллективные переговоры от их имени и не была связана с исландской Федерацией труда. Напротив, она имела членство, состоящее преимущественно из независимых предпринимателей, и самостоятельно устанавливала цены на услуги, любые изменения в которых подлежали утверждению властями, осуществляющими ценовой надзор.

31. Суд согласен с заявителем и с Комиссией в том, что вышеперечисленных элементов недостаточно для того, чтобы рассматривать «Фрами» в качестве публично-правового объединения вне сферы действия ст.11 Конвенции. По общему признанию, «Фрами» выполняла определенные функции, которые в некоторой степени были предусмотрены законодательством и служили не только интересам ее членов, но и интересам общества в целом. Однако функции по надзору за исполнением соответствующих правил были в основном возложены на другое учреждение, а именно, на Комитет, который, к тому же, обладал полномочиями по выдаче лицензий и принятию решений об их приостановлении либо отзыве (см. пункты 20 и 25 выше). «Фрами» была учреждена согласно частному праву и пользовалась полной автономией в определении своих собственных целей, организационной структуры и процедуры. Согласно своему Уставу, который предположительно устарел и в данный момент пересматривается, целью «Фрами» является защита профессиональных интересов своих членов и содействие росту солидарности среди профессиональных водителей такси; определение, ведение переговоров и представление требований членов, касающихся рабочего времени, заработной платы и тарифов; стремление сохранить существующие ограничения на количество такси и представление интересов членов перед органами государственной власти... Следовательно, «Фрами» является преимущественно частно-правовой организацией, и таким образом должна рассматриваться в качестве «объединения» в значении ст.11 Конвенции.

32. Нет необходимости выяснять, могла ли «Фрами» рассматриваться в качестве профсоюза в рамках толкования ст.11, так как право на создание профсоюзов и вступление в них в этом положении скорее является одним из аспектов более широкого права на свободу объединения, чем отдельным самостоятельным правом (см., среди прочего, решение ЕСПЧ по делу *«Шмидт и Дальстрем против Швеции»* от 6 февраля 1976 г., Серия А, № 21, стр.15, пункт 34).

2. *Охватывалось ли заявленное истцом право статьей 11?*

33. Правительство, принимая во внимание решение по делу *«Юнг, Джеймс и Вебстер против Соединенного Королевства»* от 13 августа 1981 г. (Серия А, № 44, стр. 21-22, пункт 52) о том, что негативный аспект права на свободу объединения не выходит полностью за пределы действия ст.11 Конвенции, оспаривает то, что его значение настолько широко, что включает в себя право заявителя не быть членом «Фрами». Оно настаивает на том, что такое негативное право должно интерпретироваться в узком

смысле, принимая во внимание отрывок из подготовительных работ (*travaux pruparatoires*), упомянутый в этом решении, в котором говорится, что общее правило, разработанное на основе пункта 2 ст.20 Всеобщей Декларации прав человека ООН 1948 г. о том, что никто не может быть принужден к членству в каком-либо объединении, было намеренно пропущено в Конвенции (там же, пункты 51-52).
(...)

35. Относительно вопроса общей сферы применения рассматриваемого права, Суд отмечает, что, во-первых, хотя в вышеупомянутом решении учтены подготовительные работы, это не придает им решающего значения, скорее Суд использовал это в качестве рабочей гипотезы (см., например, пункты 52 и 55: «Допуская в качестве аргумента...» и «Допуская, что ст. 11 не гарантирует негативный аспект свободы на том же основании, что и позитивный аспект...»). Более того, если обязательство по членству относительно г-на Юнга, г-на Джеймса и г-на Вебстера базировалось на соглашении между их работодателем и профсоюзами, то в отношении г-на Сигурдур А. Сигурйонсона оно было наложено законом. В соответствии со ст.ст. 5 и 8 Закона 1989 г. и статьей 8 Инструкции 1989 г., он был вынужден стать членом определенной ассоциации - «Фрами» - для того, чтобы отвечать всем условиям получения лицензии, и для него не представлялось возможным вступить, либо образовать другое объединение для этой цели. Далее было определено, что отказ от выполнения данного требования влечет за собой отзыв лицензии и обязанность по уплате штрафа. Обязательное членство такого характера, которое, как упоминалось ранее, относилось к частно-правовой организации, не существует в законодательстве большинства Договаривающихся Сторон. Напротив, многие национальные системы содержат защитные механизмы, которые, так или иначе, гарантируют негативный аспект свободы объединения, т.е. свободу не вступать в членство объединения или право выхода из него.
(...)

В этой связи, следует помнить, что Конвенция - это живой инструмент, который должен толковаться в свете условий сегодняшнего дня (см. также решение ЕСПЧ в деле «*Соеринг против Соединенного Королевства*» от 7 июля 1989 г., серия А, № 161, стр. 40, пункт 102). Соответственно, следует считать, что ст. 11 предусматривает негативное право на объединение. Для Суда на этом этапе нет необходимости определять, рассматривать ли это право на равном основании с позитивным правом.

36. Относительно конкретных обстоятельств дела, Суд не убежден доводом Правительства о том, что обязательство вступления во «Фрами» уже существовало на тот момент, когда заявитель получил свою лицензию в 1984 г. Не имеет особого значения и тот факт, что перед тем, как получить лицензию, он согласился стать членом; можно только строить предположения относительно того, поступил бы он таким образом, не будь членство указано в качестве необходимого условия в Инструкции 1983 г. (см. пункт 8 выше), которое Верховный Суд позже признал... не имеющим никакого законодательного основания, хотя его поведение с августа 1985 г. свидетельствует о том, что он не стал бы этого делать... Также не было установлено, что обязательство по членству возникло по какой-то другой причине. Фактически, только когда Закон 1989 г. вступил в силу 1 июля 1989 г., стало ясно, что членство является обязательным требованием. Заявитель с тех пор был вынужден оставаться членом «Фрами», в противном же случае, как это наглядно было продемонстрировано фактом лишения его лицензии в 1986 г.... он снова подвергся бы риску потерять лицензию. Такая форма принуждения, в конкретных обстоятельствах данного дела, наносит удар по самому существу права, гарантированного ст. 11, и сама по себе составляет вмешательство в осуществление этого права (см. вышеупомянутое решение по делу «*Юнг, Джеймс и Вебстер против Соединенного Королевства*» от 20 апреля 1993 г., серия А, № 258-А, стр. 14, пункт 29).

37. Более того, г-н Сигурдур А. Сигурйонсон возражал против членства в ассоциации отчасти и потому, что он не был согласен с ее политикой, направленной на ограничение количества такси, а соответственно, ограничение доступа к профессии; по его мнению, интересы его страны были бы лучше обеспечены через предоставление широких личных прав, включая свободный выбор работы, нежели чем через государственное регулирование. Поэтому Суд считает, что, учитывая обстоятельства дела, ст. 11 должна рассматриваться в свете ст. 9 и 10, так как защита личного мнения также является одной из целей свободы объединения, гарантированной статьей 11 (см. вышеупомянутое решение по делу «Юнг, Джеймс и Вебстер против Соединенного Королевства», пункт 57). Давление, оказанное на заявителя с целью принудить его оставаться членом «Фрами» против его воли, стало следующим аспектом, относящимся к сущности права, содержащегося в ст. 11; здесь также было вмешательство в этом отношении. Довод правительства о том, что «Фрами» является неполитическим объединением, не имеет особого значения в этом отношении.

3. Вывод

38. В свете вышеизложенного, Суд согласен с заявителем и Комиссией, что обжалуемые меры составляют вмешательство в реализацию права на свободу объединения, гарантированного пунктом 1 ст.11 Конвенции.

Такое вмешательство влечет за собой нарушение ст.11, если оно не отвечает условиям пункта 2 указанной статьи.

В. Оправдано ли вмешательство согласно пункту 2 статьи 11?

39. Жалоба заявителя, направленная в учреждения в Страсбурге, касалась только периода после 1 июля 1989 г., когда законодательство 1989 г. уже вошло в силу... Не подвергается сомнению тот факт, что после этой даты, оспариваемое обязательство по членству было «законодательно предписано» и преследовало законную цель, а именно, по заключению Комиссии, защиту «прав и свобод других лиц». Суд не видит причины не согласиться с таким определением.

40. С другой стороны, заявитель и Комиссия оспаривают мнение правительства о том, что вмешательство было «необходимо в демократическом обществе».

Правительство, ссылаясь на свои аргументы, изложенные выше в пунктах 30 и 33, настаивает, в частности, на том, что, принимая во внимание статус держателей лицензий как независимых предпринимателей, членство является ключевым звеном между ними и «Фрами» по той причине, что последняя не смогла бы гарантировать те надзорные функции, которые она выполняла, если бы все держатели лицензий в его районе не являлись ее членами. Нежелательно было бы возложить подобные задачи на таксопарки, поскольку их владельцами во многих случаях являются сами держатели лицензий, которые для этого не имеют достаточной власти. Подобные действия потребовали бы не только принятия дополнительных законодательных мер, но также радикально изменили бы отношения между таксопарками и держателями лицензий. Для органов государственной власти было бы также неуместно принять на себя эти функции, поскольку «Фрами» выполняла их быстрее и дешевле.

41. Во-первых, Суд напоминает, что оспариваемое обязательство по членству было установлено законом, нарушение которого могло повлечь за собой отзыв лицензии. Таким образом, он подвергся одной из форм принуждения, которая, как уже отмечалось, редко встречается в сообществе Договаривающихся Сторон и которая, на первый взгляд, должна считаться несовместимой со статьей 11 Конвенции (см. *mutatis mutandis*, решение по делу «Ле Конт, Ван Левен и Де Мейер против Бельгии» от 23 июня 1981 г., серия А, № 43, стр. 27, пункт 65).

Суд не сомневается в том, что «Фрами» выполняло функции, служившие не только профессиональным интересам ее членов, но и общественным интересам, и что обязательство каждого держателя лицензии в пределах соответствующего района быть членом ассоциации значительно способствовало исполнению возложенных на нее надзорных функций. Однако Суд не убежден в том, что принудительное членство во «Фрами» было необходимым условием исполнения данных функций. Во-первых, основная ответственность по надзору за исполнением соответствующих правил лежит на Комитете... Во-вторых, членство никоим образом не должно являться единственным возможным способом заставить держателей лицензий выполнять обязанности, необходимые для осуществления соответствующих функций; к примеру, некоторые из них, закрепленные в законодательстве..., могли эффективно применяться без необходимости введения обязательного членства. Наконец, не было установлено, что существовала какая-либо иная причина, по которой «Фрами» не могла бы защищать профессиональные интересы своих членов при отсутствии обязательного членства, навязанного заявителю вопреки его личному мнению (см., среди прочего, вышеупомянутое решение по делу *«Шмидта и Дальстрема»*, стр. 16, пункт 36, а также вышеупомянутое решение по делу *«Юнга, Джеймса и Вебстера»*, стр. 25-26, пункт 64). Учитывая все вышесказанное, доводы, приведенные Правительством, хотя и имеют некоторое отношение, недостаточны для доказательства «необходимости» принуждения заявителя к членству во «Фрами» под угрозой потери лицензии и вопреки его личным взглядам. В частности, несмотря на свободу усмотрения, имеющуюся у Исландии, обжалуемые действия были несоразмерны преследуемой законной цели. Соответственно, имело место нарушение ст. 11 Конвенции.

(...)

ПО ЭТИМ ПРИЧИНАМ, СУД

1. Постановил восьмью голосами против одного, что имело место нарушение статьи 11 Конвенции;
2. Постановил единогласно, что нет необходимости в рассмотрении дела в свете статей 9 и 10 Конвенции;
3. Постановил единогласно, что также нет необходимости в определении, имело ли место нарушение статьи 13 Конвенции;
4. Постановил единогласно, что Исландия должна в трехмесячный срок выплатить заявителю в качестве покрытия расходов и издержек 2 134 401 (два миллиона сто тридцать четыре тысячи четыреста одну) исландскую крону, за вычетом 14 863 (четырнадцать тысяч восьмиста шестидесяти трех) французских франков, конвертированных в исландские кроны по курсу, действующему на дату вынесения настоящего решения;
5. Отклоняет единогласно остальные требования заявителя о справедливом возмещении.