

Prawa socjalne w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z perspektywy międzynarodowej

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 14 grudnia 2023 r. (Wielka Izba) w sprawie *Humpert i inni przeciwko Niemcom* (skargi nr 59433/18, 59477/18, 59481/18 i 59494/18)

Chociaż prawo do strajku jest istotnym elementem wolności związkowej, to podjęcie strajku nie jest jedynym środkiem, poprzez który związki zawodowe i ich członkowie mogą chronić odpowiednie interesy zawodowe, a państwa mają co do zasady swobodę decydowania, jakie środki chcą podjąć w celu zapewnienia zgodności z art. 11 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka¹ pod warunkiem, że w ten sposób zapewnią, iż wolność związkowa nie zostanie pozbawiona swojej treści w wyniku nałożonych ograniczeń.

Agata Hauser

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Polska

ahauser@amu.edu.pl

ORCID: 0000-0002-6382-3800

<https://doi.org/10.26881/gsp.2025.1.21>

Glosa

1. Stan faktyczny sprawy

Głosowany wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPCz, Trybunał lub trybunał strasburski) zapadł w związku z obowiązującym w Niemczech zakazem udziału funkcjonariuszy publicznych w strajku. Skarżący w sprawie są nauczycielami, zatrudnionymi w różnych niemieckich krajach związkowych w charakterze urzędników służby cywilnej, są też członkami związku zawodowego. W różnych okresach, w wyrazie poparcia dla ruchu społecznego domagającego się poprawy warunków nauki, w tym w szczególności poprawy warunków pracy nauczycieli, wzięli udział w strajku.

¹ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona z Rzymu dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.; dalej: EKPCz lub Konwencja).

W konsekwencji zostali ukarani sankcjami dyscyplinarnymi. Ich skargi do sądów administracyjnych mające na celu uchylenie decyzji nie przyniosły satysfakcjonujących ich rozstrzygnięć. Po wyczerpaniu drogi sądowo-administracyjnej wszyscy skarżący wnieśli skargi konstytucyjne do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (dalej: FTK). Wskazywali w nich naruszenie wolności zrzeszania się, podkreślając, że obowiązujący w Niemczech zakaz strajkowania nauczycieli jako urzędników służby cywilnej narusza m.in. art. 11 EKPCz.

W wyroku FTK orzekł, że niemiecka ustawa zasadnicza zobowiązuje urzędników służby cywilnej do niestrajkowania, co uważa za zgodne z wymogami Konwencji i orzecznictwem trybunału strasburskiego.

W skargach wniesionych do ETPCz w 2018 r. skarżący zarzucili naruszenie art. 11, art. 14 w zw. z art. 11 oraz art. 6 ust. 1 Konwencji. Dnia 6 września 2022 r. Izba połączyła sprawy i rzekła się właściwości na rzecz Wielkiej Izby na podstawie art. 30 EKPCz.

W wyroku z dnia 14 grudnia 2023 r. Wielka Izba ETPCz uznała jednogłośnie dopuszczalność skargi w zakresie zarzutu naruszenia art. 11 Konwencji oraz niedopuszczalność skargi w pozostałym zakresie. Większością głosów uznała natomiast, że nie doszło do naruszenia art. 11 EKPCz.

W uzasadnieniu wyroku ETPCz wyjaśnił na wstępie, że w świetle Konwencji wolność związków zawodowych nie jest osobnym prawem, ale raczej specyficznym aspektem wolności zrzeszania się chronionej art. 11 EKPCz. Artykuł 11 Konwencji przyznaje członkom związku zawodowego prawo do wysłuchania w celu ochrony ich interesów, ale nie gwarantuje im żadnego szczególnego sposobu traktowania przez państwo. W tym kontekście Trybunał uznaje, że zakazy strajkowe należy postrzegać jako ograniczenie wolności zrzeszania się zarówno związku zawodowego (ze względu na ingerencję w możliwość ochrony członków), jak i jego członków, podkreślając jednocześnie, że prawo do strajku nie ma charakteru absolutnego. Przy ustalaniu, czy ograniczenia prawa do strajku są zgodne z art. 11 Konwencji, należy zatem uwzględnić całość środków podjętych przez państwo w celu zapewnienia wolności związkowej². Dla oceny znaczenie ma też sektor, którego dotyczą ograniczenia, jak również fakt wykonywania przez pracowników służby cywilnej działań o charakterze władczym. Państwa, korzystając ze swojego marginesu oceny, wybierają środki mające na celu realizację art. 11 EKPCz pod warunkiem, że zapewnią, iż wolność związkowa nie zostanie pozbawiona swojej treści w wyniku nałożonych ograniczeń.

Europejski Trybunał Praw Człowieka przypomniał także, że przy ocenie ingerencji w korzystanie z prawa chronionego art. 11 Konwencji konieczne jest zawsze zbadanie, czy ingerencja ta była uzasadniona. Należy zatem wykazać, że ingerencja będąca przedmiotem skargi jest „przewidziana przez prawo”, realizuje jeden lub więcej celów wskazanych w art. 11 ust. 2 EKPCz i jest „konieczna w państwie demokratycznym”. Niezbędność wymaga, aby ingerencja odpowiadała na „pilną potrzebę społeczną”, a także

² Zob. analizę wcześniejszego orzecznictwa ETPCz w tym zakresie: C. Stylogiannis, *The Protection of the Right to Strike under the European Convention on Human Rights*, „UCL Journal of Law and Jurisprudence” 2017, vol. 6, no. 1.

aby powody podane przez władze krajowe dla uzasadnienia były istotne i wystarczające i aby ingerencja była proporcjonalna do zamierzonego celu.

ETPCz, dokonując analizy spełnienia tych warunków na gruncie omawianej sprawy, uznał, że choć kwestionowane ograniczenie prawa do strajku urzędników, w tym nauczycieli o takim statusie, miało poważny charakter, to w skarżonym państwie wprowadzono szereg innych gwarancji instytucjonalnych, które umożliwiają pracownikom służby cywilnej i ich związkom zawodowym ochronę ich interesów zawodowych. Trybunał zauważył, że zastosowane wobec skarżących środki dyscyplinarne nie były dotkliwe, a ich celem była ochrona innych wartości, w szczególności prawa innych osób do nauki. Dodatkowo pracownicy służby cywilnej mają zagwarantowane „adekwatne utrzymanie”, wymagalne prawo konstytucyjne do odpowiedniego wynagrodzenia oraz świadczenia emerytalnego dla pracownika oraz członków rodziny. Wprowadzone rozwiązania prawne opierają się na wskazywanym przez FTK systemie wzajemności połączonych ze sobą praw i obowiązków.

ETPCz uznał zatem, że w rozpatrywanej sprawie środki podjęte wobec skarżących nie przekroczyły marginesu oceny państwa, były proporcjonalne wobec dozwolonych celów, a zatem nie doszło do naruszenia art. 11 Konwencji.

2. Znaczenie wyroku

W omawianym orzeczeniu ETPCz zmierzył się z zagadnieniem ograniczania prawa do strajku wobec nauczycieli jako członków niemieckiej służby cywilnej. Ograniczenie to wynika z przepisów niemieckiej ustawy zasadniczej i wieloletniej praktyki orzeczniczej FTK, co dodatkowo zwiększyło znaczenie rozstrzyganej sprawy.

Trybunał, zauważając znaczenie prawa do strajku dla związków zawodowych, uznał, że nie jest to jedyny środek ochrony odpowiednich interesów zawodowych, a państwa-strony Konwencji mają pewną swobodę decydowania, jakie środki chcą podjąć w celu zapewnienia zgodności z art. 11 Konwencji w ramach swojego marginesu oceny. Prawo do strajku nie zostało więc w sposób jednoznaczny uznane za element istoty wolności związkowej.

Dla oceny orzeczenia ETPCz konieczne jest zatem także uwzględnienie dorobku organów międzynarodowych dotyczącego prawa do strajku, przywołanego częściowo również w uzasadnieniu Trybunału. W szczególności należy podkreślić, że Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych ONZ (dalej: Komitet) w kolejnych uwagach końcowych kierowanych do Niemiec w ramach procedury sprawozdań wskazywał, iż państwo to powinno zweryfikować zakres zakazu strajku dla funkcjonariuszy publicznych³. Komitet rekomenduje w szczególności rewizję zakresu kategorii „podstawowych usług” w celu zapewnienia, że ci członkowie służby cywilnej, których działania nie mogą w sposób racjonalny zostać uznane za podstawowe, byli uprawnieni

³ Uwagi końcowe Komitetu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych do szóstego sprawozdania Niemiec z dnia 27 listopada 2018 r. (E/C.12/DEU/CO/6), § 44–45.

do korzystania z prawa do strajku⁴. Podobne stanowisko zajął Europejski Komitet Praw Społecznych czy Międzynarodowa Organizacja Pracy⁵.

Wskazane organy w swoich ocenach zdają się kwestionować nie tyle sam zakaz obowiązujący w Niemczech, ile raczej tak szerokie jego stosowanie. Inna jest bowiem sytuacja osób sprawujących funkcje publiczne i wykonujących zadania władcze, inna zaś nauczycieli czy pozostałych członków służby cywilnej. W odpowiedziach na *List of issues* rząd niemiecki konsekwentnie podkreślił jednak, że niemiecka konstytucja znajduje odpowiednią równowagę między zakazem strajku a szczególnymi uprawnieniami członków służby cywilnej⁶.

Takie stanowisko w głosowanym wyroku zaakceptował również ETPCz. Trybunał nie jest oczywiście związany innymi umowami międzynarodowymi czy opiniami innych organów międzynarodowych. Jednak w pewnych orzeczeniach, także tych, które dotyczą praw socjalnych, można zaobserwować większą gotowość do ich uwzględnienia przez trybunał strasburski. Choć, jak zauważa Christina Binder, w swojej praktyce ETPCz raczej odwołuje się do pewnych zasad czy koncepcji, a nie bezpośrednio do dorobku np. Komitetu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych ONZ⁷.

W omawianej sprawie ETPCz orzekł jednak zdecydowanie wbrew wskazanym międzynarodowym standardom dotyczącym zakresu zakazu strajku. W mojej ocenie gotowość do zaakceptowania niemieckich rozwiązań była podyktowana dwoma kwestiami.

Po pierwsze, mimo że w orzecznictwie ETPCz widoczny jest trend polegający na rozszerzaniu ochrony na kwestie związane z prawami socjalnymi⁸, to jednak nadal są one traktowane raczej jako aspekty praw konwencyjnych, a nie jako osobne prawa⁹. Brak wskazania wprost w art. 11 Konwencji prawa do strajku daje zatem Trybunałowi większy luz decyzyjny, niż ma to miejsce w przypadku Komitetu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych ONZ czy Międzynarodowej Organizacji Pracy, których stanowiska oparte są na konwencjach zawierających to prawo, ponieważ ETPCz orzekał w kontekście szerszych gwarancji wolności zrzeszania się w związkach zawodowych. Z tego względu uznał strajk za element istotny, ale nie samą istotę tej wolności.

⁴ Por. art. 8 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169) oraz Konwencję nr 87 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącą wolności związkowej i ochrony praw związkowych przyjętą w San Francisco dnia 9 lipca 1948 r. (Dz. U. z 1958 r. Nr 29, poz. 125).

⁵ Rekomendacje te zostały przedstawione w § 54–60 głosowanego wyroku.

⁶ Replies of Germany to the list of issues (List of issues in relation to the sixth periodic report of Germany), data wpływu: 6 lipca 2018 r. (E/C.12/DEU/Q/6/Add.1), § 81–84.

⁷ Zob. C. Binder, *The Committee on Economic, Social and Cultural Rights – The Power of Subjective Rights: Comment with Special Focus on the Case Law of the Inter-American and the European Courts of Human Rights*, „Journal of Human Rights Practice” 2022, vol. 14, issue 1, s. 79–80.

⁸ L. Thornton, *The European Convention on Human Rights: A Socio-Economic Rights Charter?* [w:] *Ireland and the European Convention on Human Rights: 60 Years and Beyond*, eds. S. Egan, L. Thornton, J. Walsh, Dublin 2014, s. 227–256.

⁹ C. Warbrick, *Economic and Social Interests and the European Convention on Human Rights* [w:] *Economic, Social, and Cultural Rights in Action*, eds. M. Baderin, R. McCorquodale, Oxford 2007, s. 241–256.

Po drugie, orzekający w ostatniej instancji Federalny Trybunał Konstytucyjny dokonał w uzasadnieniu swojego wyroku szczegółowej analizy zgodności funkcjonującego zakazu strajku nie tylko z niemiecką ustawą zasadniczą, ale także z art. 11 Konwencji. W związku z wprowadzeniem zasady subsydiarności i doktryny marginesu oceny do preambuły EKPCz na mocy Protokołu nr 15¹⁰ wskazywano w literaturze przedmiotu, że w praktyce może to doprowadzić do szerszego stosowania tzw. proceduralnego podejścia do subsydiarności¹¹. W omawianej sprawie zostało ono użyte nie tylko dla oceny rozwiązań ustawowych, ale także w kontekście oceny wykorzystanych przez skarżącego krajowych środków odwoławczych. Jeżeli zatem sądy krajowe w sposób dogłębny dokonują analizy niezbędności wprowadzanych ograniczeń (z uwzględnieniem dorobku ETPCz), zakres swobody oceny może okazać się szerszy. Z taką sytuacją mamy do czynienia właśnie w sprawie niemieckiej: w swoim orzeczeniu FTK dokonał szczegółowej oceny zasadności zarzutów naruszenia wolności chronionej art. 11 EKPCz, uwzględniając w tym zakresie standardy stosowane przez Trybunał. W efekcie ETPCz uznał, że obowiązujące w Niemczech regulacje nie stanowią naruszenia wolności zrzeszania się, a raczej są dopuszczalnym ograniczeniem zgodnym z art. 11 ust. 2 Konwencji mieszczącym się w zakresie swobody oceny państwa. Podejście to zostało przy tym poddane krytyce w zdaniu odrębnym sędziego Serghidesa, który wskazywał, że „absolutny zakaz nie może być traktowany jako ograniczenie”.

Kolejne wątpliwości budzi fakt, że w wyroku ETPCz oparł swoją analizę na art. 11 ust. 2 zdanie pierwsze („Wykonywanie tych praw nie może podlegać innym ograniczeniom niż te, które określa ustawa i które są konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwu, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób”), pomijając zupełnie zdanie drugie („Niniejszy przepis nie stanowi przeszkody w nakładaniu zgodnych z prawem ograniczeń korzystania z tych praw przez członków sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej”) przywołanego przepisu Konwencji. Zastrzeżenia w tym zakresie zostały także wyrażone w zdaniu odrębnym sędziego Serghidesa.

Jak już wskazano, z perspektywy międzynarodowych standardów dotyczących ograniczeń prawa do strajku kluczowe jest właśnie to, czy osoby, których zakazy obejmują, są funkcjonariuszami publicznymi wykonującymi pewne działania władcze¹². W tym zakresie warto zwrócić uwagę na dwie kwestie. W swoim wyroku niemiecki FTK jednoznacznie uznał, że skarżący jako nauczyciele należący do służby cywilnej są „członkami administracji państwowej” w rozumieniu art. 11 ust. 2 zdanie drugie Kon-

¹⁰ Protokół nr 15 zmieniający konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzony w Strasburgu dnia 24 czerwca 2013 r. (Dz. U. z 2021 r., poz. 1879).

¹¹ T. Kleinlein, *The procedural approach of the European Court of Human Rights: Between subsidiarity and dynamic evolution*, „International and Comparative Law Quarterly” 2019, vol. 68, no. 1, s. 93–95. Szerzej o stosowaniu zasady subsydiarności w praktyce orzeczniczej zob. A. Mowbray, *Subsidiarity and the European Convention on Human Rights*, „Human Rights Law Review” 2015, vol. 15, no. 2, s. 313–342.

¹² Por. w szczególności przywoływane już rekomendacje Komitetu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych ONZ.

wencji. Na ten element klauzuli limitacyjnej powoływał się także rząd Danii w ramach interwencji strony trzeciej przedłożonej w postępowaniu przed ETPCz.

Tymczasem w postępowaniu przed ETPCz rząd niemiecki wskazał, że nie opiera się „w szczególności” (*primarily*) na zdaniu drugim ust. 2 Konwencji. Trybunał w związku z tym stwierdził, że „nie jest konieczne rozstrzygnięcie, czy nauczyciele jako członkowie służby cywilnej są »członkami administracji państwowej«” w rozumieniu wskazanego przepisu. Decyzja ta jest o tyle wątpliwa, że sam ETPCz zauważył, iż zgodnie z jego orzecznictwem pojęcie to musi być interpretowane wąsko¹³. Skoro w postępowaniu krajowym oba elementy art. 11 ust. 2 Konwencji stały się podstawą rozstrzygnięcia, to Trybunał powinien był zbadać także możliwość naruszenia wolności zrzeszania się z tej perspektywy, szczególnie biorąc pod uwagę fakt, że to w tym właśnie zakresie rozwiązania niemieckie są kwestionowane przez inne organy międzynarodowe.

Literatura

- Binder C., *The Committee on Economic, Social and Cultural Rights – The Power of Subjective Rights: Comment with Special Focus on the Case Law of the Inter-American and the European Courts of Human Rights*, „Journal of Human Rights Practice” 2022, vol. 14, issue 1.
- Kleinlein T., *The procedural approach of the European Court of Human Rights: Between subsidiarity and dynamic evolution*, „International and Comparative Law Quarterly” 2019, vol. 68, no. 1.
- Mowbray A., *Subsidiarity and the European Convention on Human Rights*, „Human Rights Law Review” 2015, vol. 15, no. 2.
- Stylogianni C., *The Protection of the Right to Strike under the European Convention on Human Rights*, „UCL Journal of Law and Jurisprudence” 2017, vol. 6, no. 1.
- Thornton L., *The European Convention on Human Rights: A Socio-Economic Rights Charter?* [w:] *Ireland and the European Convention on Human Rights: 60 Years and Beyond*, eds. S. Egan, L. Thornton, J. Walsh, Dublin 2014.
- Warbrick C., *Economic and Social Interests and the European Convention on Human Rights* [w:] *Economic, Social, and Cultural Rights in Action*, eds. M. Baderin, R. McCorquodale, Oxford 2007.

Streszczenie

Agata Hauser

Prawa socjalne w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z perspektywy międzynarodowej

W wyroku w sprawie *Humpert i inni przeciwko Niemcom* Europejski Trybunał Praw Człowieka ocenił dopuszczalność funkcjonującego z Niemcami zakazu strajku dla nauczycieli będących członkami służby cywilnej. W głosowanym orzeczeniu Trybunał uznał, że nie doszło do narusze-

¹³ Por. wyroki ETPCz: z dnia 26 września 1995 r. w sprawie *Vogt przeciwko Niemcom*, skarga nr 17851/91, HUDOC, § 67 oraz z dnia 2 sierpnia 2001 r. w sprawie *Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani przeciwko Włochom*, skarga nr 35972/97, HUDOC, § 31.

nia art. 11 EKPCz. Stanowisko to jest niezgodne z rekomendacjami przyjmowanymi wobec skarżonego państwa przez inne organy międzynarodowe, w szczególności Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych ONZ. Wyrok ETPCz jest jednak wyrazem zastosowania zasady subsydiarności oraz szerokiego zakresu marginesu oceny w ujęciu proceduralnym. Trybunał nie zajął też jednoznacznego stanowiska w przedmiocie możliwości zakwalifikowania nauczycieli jako „członków administracji państwowej”.

Słowa kluczowe: wolność zrzeszania się, ograniczenia, margines oceny, służba cywilna.

Summary

Agata Hauser

Social Rights in the Rulings of the European Court of Human Rights from an International Perspective

In the judgment in *Humpert et al. v. Germany*, the European Court of Human Rights assessed the admissibility of the German ban on strikes for teachers who are members of the civil service. In the judgment commented on here, the Court found that there was no violation of Art. 11 of the ECHR. This position is inconsistent with the recommendations adopted towards the state by other international bodies, particularly the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights. However, the ECtHR's judgment reflects the application of the principle of subsidiarity and the principle of offering a wide margin of appreciation in procedural terms. The Court also failed to take a clear position on the possibility of classifying teachers as “members of the administration of the State”.

Keywords: freedom of association, limitations, margin of appreciation, civil servants.