

Odmowa zarejestrowania związku zawodowego duchownych Cerkwi Prawosławnej

Sindicatul „Păstorul cel Bun” (związek zawodowy „Najlepszy Pasterz”) przeciwko Rumunii (wyrok – 9 lipca 2013r., Wielka Izba, skarga nr 2330/09)

Związek zawodowy „Păstorul cel Bun” został utworzony 4 kwietnia 2008 r. przez 35 duchownych i pracowników świeckich Rumuńskiej Cerkwi Prawosławnej. Większość stanowili duchowni z parafii katedry metropolitalnej w Oltenii na południowym zachodzie Rumunii. Celem związku, zgodnie ze statutem, była obrona interesów zawodowych, ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych jego członków, duchownych i świeckich w ich kontaktach z hierarchią cerkiewną i Ministerstwem ds. Spraw Kultury i Religii. Związek wystąpił do sądu rejonowego o przyznanie mu osobowości prawnej i wpisanie do rejestru związków zawodowych. Przedstawiciel archidiecezji wniósł sprzeciw, powołując się na wewnętrzne regulacje Cerkwi zakazujące wszelkiego rodzaju stowarzyszeń bez uprzedniej zgody arcybiskupa. Prokurator z kolei poparł wniosek, twierdząc, że powstanie związku było zgodne z prawem, a wewnętrzne regulacje cerkiewne nie mogły go zakazać, bo zarówno księża jak i świeccy byli zatrudnieni przez Cerkiew i jako tacy byli uprawnieni do utworzenia stowarzyszenia dla obrony swoich praw.

22 maja 2008 r. sąd nakazał wpis związku do rejestru, przyznając mu w ten sposób osobowość prawną. Sąd uznał, że, w sytuacji gdy członkowie związku wykonywali swoje obowiązki na podstawie umowy o pracę, ich prawo do organizowania się nie mogło być uzależnione od uprzedniej zgody pracodawcy, jeśli nie istniały nieodparte racje odnoszące się do bezpieczeństwa publicznego i ochrony praw innych.

Archidiecezja odwołała się od tego wyroku, twierdząc, że konstytucyjne zasady wolności religii oraz autonomia wspólnot religijnych nie może ustąpić przed wolnością stowarzyszenia się. Sąd drugiej instancji 11 lipca 2008 r. uchylił zaskarżony wyrok i oddalił wniosek związku o przyznanie osobowości prawnej i wpisanie do rejestru. Stwierdził, że Statut Cerkwi Prawosławnej, zgodnie z którym tworzenie i prowadzenie stowarzyszeń religijnych musi otrzymać akceptację Synodu, nie wspomina o związkach zawodowych. W razie powstania związku hierarchia cerkiewna musiałaby współdziałać z nowym ciałem działającym poza regułami i tradycjami prawa kanonicznego rządzącego procesem podejmowania decyzji.

W skardze do Trybunału skarżący związek zawodowy zarzucił, że odmowa uwzględnienia wniosku o rejestrację naruszyła prawo jego członków do organizowania się (art. 11 Konwencji).

Izba (Sekcja III) 31 stycznia 2012 r., orzekła głosami pięć do dwóch naruszenie art.11 Konwencji. Na wniosek rządu sprawa została przyjęta do rozpatrzenia przez Wielką Izbę.

W związku z zarzutem anonimowości skargi Wielka Izba zauważyła, że było zbyt późno, aby rząd mógł podnosić ten argument, bo nie uczynił tego w postępowaniu przed Izbą. W

zakresie, w jakim kwestionował dopuszczalność skargi ze względu na to, że niektórzy członkowie związku chcieli zachować anonimowość, potwierdził, że jeśli rząd miał wątpliwości co do autentyczności skargi, musiał o tym poinformować Trybunał we właściwym czasie. Tylko Trybunał jest właściwy do oceny, czy skarga spełnia wymagania art. 34 i 35 Konwencji.

Trybunał podkreślił, że zgoda na zachowanie anonimowości na podstawie art. 47 ust.3 Regulaminu służy ochronie osób wnoszących skargi, jeśli uważają, że ujawnienie ich tożsamości mogłoby być dla nich szkodliwe. Przy braku takiej ochrony mogliby oni bać się swobodnego komunikowania się z Trybunałem. Ponadto stowarzyszenie, które zostało rozwiązane albo któremu odmówiono rejestracji może wnieść skargę z odpowiednim zarzutem za pośrednictwem swoich przedstawicieli.

W tej sprawie skarżący związek wniósł w ten sposób skargę. Później jego przedstawiciele wycofali swoje oświadczenia wysłane do Sądu Archidiecezji Craiova, w których wskazywali na zamiar wycofania skargi. Wyjaśnili, że Archidiecezja zmusiła ich do ich podpisania. W sytuacji, gdy przedstawili informacje faktyczne i prawne umożliwiające Trybunałowi ich identyfikację i ustalenie związku z faktami, o których mowa i przedmiotem skargi, prezes Izby a następnie prezes Wielkiej Izby zgodzili się, aby nie ujawniać ich tożsamości. Skarga nie była więc anonimowa w rozumieniu art.35 ust.2 Konwencji i nie było wątpliwości co do zamiaru członków związku działania w imieniu związku. Tak więc, nawet przyjmując, że rząd nawet w tej fazie postępowania mógł złożyć zastrzeżenie, iż skarga jest anonimowa, zostało ono oddalone.

W charakterze strony trzeciej wystąpiło w tej sprawie kilka państw, w tym Polska, oraz Arcidiecezja Craiova, Patriarchat Moskiewski i organizacje pozarządowe.

W kwestii prawa do tworzenia związków zawodowych Trybunał podkreślił m.in., że rozwój międzynarodowego prawa pracy wskazuje, iż wolność związkowa jest istotnym elementem dialogu społecznego między pracownikami i pracodawcami i w rezultacie ważnym instrumentem osiągnięcia sprawiedliwości społecznej i harmonii.

Ze względu na delikatny charakter kwestii społecznych i politycznych, które muszą być brane pod uwagę w procesie dążenia do właściwej równowagi między wchodzącymi w grę interesami pracowników i kierownictwa oraz biorąc pod uwagę znaczne różnice między krajowymi systemami w tej dziedzinie, państwa korzystają z szerokiej swobody oceny sposobu zagwarantowania wolności związkowej i ochrony interesów zawodowych członków związku.

W drodze orzecznictwa Trybunał wypracował niewyczerpującą listę elementów stanowiących prawo do organizowania się, obejmującą w szczególności prawo do tworzenia i przystępowania do związku zawodowego, zakaz porozumień "closed-shop", prawo związku do starania się o przekonanie pracodawcy do wysłuchania jego argumentów w imieniu swoich członków. Stwierdził ostatnio, że ze względu na zmiany w stosunkach pracy, poza bardzo wyjątkowymi przypadkami, jednym z istotnych elementów prawa do tworzenia i przystępowania do związków zawodowych dla ochrony ich interesów stało się prawo do rokowań zbiorowych z pracodawcą.

W związku z kwestią autonomii organizacji religijnych Trybunał potwierdził, że wspólnoty religijne tradycyjnie i powszechnie istnieją w formie zorganizowanych struktur. Jeśli wchodzi w grę organizacja wspólnoty religijnej, art.9 musi być interpretowany w świetle art.11, który chroni stowarzyszenia przed nieusprawiedliwioną ingerencją państwa. Widziane z tej perspektywy prawo wiernych do wolności religijnej obejmuje oczekiwanie, że wspólnota ta będzie mogła funkcjonować spokojnie, bez arbitralnej ingerencji państwa. Autonomiczne istnienie wspólnot religijnych jest nieodzowne dla pluralizmu w społeczeństwie demokratycznym i jest kwestią znajdującą się w samym centrum ochrony, jaką zapewnia art.9. Odnosi się to bezpośrednio nie tylko do organizacji tych wspólnot jako takich, ale również skutecznego korzystania z prawa do wolności religijnej przez wszystkich ich aktywnych członków. Gdyby na podstawie art.9 nie było chronione życie organizacyjne wspólnoty, wszystkie inne aspekty wolności religijnej jednostki uległyby osłabieniu.

Zgodnie z zasadą autonomii państwo nie może zobowiązywać wspólnoty religijnej do przyjmowania nowych członków ani do wykluczania dotychczasowych. Podobnie, art.9 nie gwarantuje żadnego prawa do wyrażania odmiennego zdania wewnątrz ciała religijnego; w razie braku zgody w kwestiach doktrynalnych lub organizacyjnych między wspólnotą religijną i jej członkiem wolność religijna jednostki realizuje się przez swobodę jej opuszczenia.

Tam, gdzie wchodzi w grę kwestie relacji między państwem i religiami, w związku z którymi w społeczeństwie demokratycznym opinie mogą się rozsądnie znacznie różnić, szczególne znaczenie ma rola krajowego ciała decyzyjnego. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, w których praktyka w państwach europejskich charakteryzuje się szeroką różnorodnością modeli konstytucyjnych regulujących relacje między państwem a wyznaniem religijnymi.

Trybunał musiał ustalić, czy ze względu na status duchowieństwa członkowie związku byli uprawnieni do powoływania się na art.11 Konwencji, a jeśli tak, czy odmowa jego zarejestrowania dotyczyła samej istoty ich wolności stowarzyszania się.

Kwestia, czy członkowie związku byli uprawnieni do jego utworzenia, rodziła pytanie, czy miał w tym przypadku zastosowanie art.11 Konwencji. W tym punkcie Wielka Izba nie podzieliła poglądu rządu, że duchowieństwo musi być wyłączone spod ochrony art. 11 Konwencji, bo wykonuje swoje obowiązki pod władzą biskupa, a więc poza granicami krajowych regulacji prawa pracy.

Zadanie Trybunału nie polega na rozstrzygnięciu sporów między członkami związku i hierarchią kościelną dotyczących precyzyjnego charakteru wykonywanych przez nich obowiązków. Pozostało jedynie ustalić, czy niezależnie od ich możliwych specjalnych cech, oznaczały one stosunek pracy prowadzący do stosowania prawa do tworzenia związku zawodowego w rozumieniu art.11.

Przy rozpatrywaniu tej kwestii Wielka Izba zastosowała kryteria zawarte we wchodzących w grę dokumentach międzynarodowych. W związku z tym zauważyła, że w rekomendacji nr 198 dotyczącej stosunków pracy Międzynarodowa Organizacja Pracy uznała, że ustalenie istnienia takiego stosunku powinno wynikać w pierwszej kolejności z faktów odnoszących się do wykonywanej pracy i zarobków pracownika niezależnie od charakterystyki tej relacji między stronami. Poza tym konwencja MOP nr 87, która jest głównym instrumentem prawnym gwarantującym prawo do organizowania się, przewiduje w art. 2, że “pracownicy i

pracodawcy, bez jakiegokolwiek różnicy” mają prawo do tworzenia organizacji według własnego wyboru. Wreszcie, chociaż Rozporządzenie Rady 78/2000/EC akceptuje istnienie podwyższonego poziomu lojalności wobec pracodawcy ze względu na jego etos, stwierdza, że nie może to być ze szkodą dla wolności związkowej, w szczególności prawa do tworzenia związków zawodowych.

Obowiązki wykonywane przez członków związku obejmowały wiele cech charakteryzujących stosunek pracy. Np. prowadzili oni swoją działalność na podstawie decyzji biskupa o ich powołaniu i po określeniu ich praw i obowiązków. Pod kierownictwem biskupa i pod jego nadzorem wykonywali wyznaczone zadania. Poza sprawowaniem liturgii i kontaktami z parafianami obejmowało to nauczanie i zarządzanie majątkiem parafii. Duchowieństwo odpowiada również za sprzedaż przedmiotów religijnych. Ponadto, prawo krajowe przewiduje, że określona liczba duchowieństwa i laikatu jest w znacznym stopniu finansowana z państwowego i lokalnego budżetu a wynagrodzenia są ustalane odpowiednio do zarobków pracowników edukacji. Cerkiew Prawosławna Rumunii płaci składki jako pracodawca od wynagrodzeń wypłacanych duchownym, a księża płacą podatek dochodowy, składki na ubezpieczenie społeczne i są uprawnieni do świadczeń socjalnych dostępnych dla zwykłych pracowników takich, jak ubezpieczenia zdrowotne, emerytury po osiągnięciu wieku ustawowego albo zasiłek dla bezrobotnych.

Trybunał zgodził się z rządem, że szczególną cechą pracy duchowieństwa jest również jej wymiar duchowy oraz fakt, że jest wykonywana w kościele korzystającym z pewnej autonomii. Tak więc duchowieństwo bierze na siebie obowiązek specjalnej natury wiążący się z podwyższoną lojalnością, oparty na osobistym i zasadniczo nieodwołalnym zobowiązaniu przyjętym na siebie przez każdego duchownego. Precyzyjne rozróżnienie między działalnością ściśle religijną duchowieństwa i jego działaniami natury bardziej finansowej może okazać się zadaniem delikatnym.

Należało raczej ustalić, czy takie specjalne cechy wystarczały, aby usunąć relacje między duchowieństwem i jego kościołem spod zakresu stosowania art.11. W związku z tym, Trybunał potwierdził, że ust.1 art.11 wskazuje na wolność związkową jako jedną z form albo specjalny aspekt wolności stowarzyszania się oraz że ust.2 nie wyklucza żadnej grupy zawodowej spod działania art.11. Władze krajowe mogą co najwyżej nałożyć “zgodne z prawem ograniczenia” na niektórych swoich pracowników zgodnie z art.11 ust.2. Ponadto, na innych grupach zawodowych, jak policja albo administracja państwowa, również ciążą określone ograniczenia i specjalne obowiązki lojalności bez zakwestionowania jednak prawa ich członków do organizowania się.

Nawet, gdyby przyjąć, że duchowieństwo Rumuńskiej Cerkwi Prawosławnej może zrezygnować ze swoich praw na podstawie art.11, w tej sprawie nic nie wskazywało, aby członkowie związku uczynili to przy przyjmowaniu swoich obowiązków.

Trybunał odnotował również, że sądy krajowe już wcześniej wyraźnie uznały prawo duchowieństwa oraz pracowników świeckich Rumuńskiej Cerkwi Prawosławnej do tworzenia związku zawodowego.

Z tych wszystkich względów Trybunał uważał, że niezależnie od jego szczególnej sytuacji duchowieństwo wypełnia swoją misję w kontekście stosunku pracy mieszczącego się w zakresie art.11 Konwencji. Art.11 miał więc w tej sprawie zastosowanie.

Ingerencja w prawo zagwarantowane w art.11 była przewidziana przez prawo i realizowała uprawniony cel ochrony praw innych osób, a konkretnie Rumuńskiej Cerkwi Prawosławnej.

Zdaniem Trybunału, sądy krajowe mają zapewnić przestrzeganie we wspólnotach religijnych wolności stowarzyszania się oraz autonomii wspólnot religijnych zgodnie z obowiązującym prawem, w tym z Konwencją. Jeśli wchodzi w grę wolność stowarzyszania się, z art.9 wynika uprawnienie wspólnot religijnych do własnej opinii na temat wszelkiej zbiorowej działalności swoich członków mogącej osłabić jej autonomię. Opinia ta musi być co do zasady przestrzegana przez władze krajowe. Sam tylko zarzut wspólnoty religijnej, że istnieje rzeczywiste lub potencjalne zagrożenie jej autonomii, nie wystarcza, aby uznać, że jakakolwiek ingerencja w prawa związkowe jej członków odpowiada wymogom art.11 Konwencji. Wspólnota musi wykazać w konkretnych okolicznościach, że zarzucone ryzyko jest realne i znaczne, a zarzucona ingerencja nie wykraczała poza to, co jest konieczne, aby je wyeliminować i nie służyła żadnemu innemu celowi niezwiązanemu z korzystaniem z autonomii przez wspólnotę religijną. Sądy krajowe muszą zapewnić spełnienie tych warunków badając dogłębnie okoliczności sprawy i szczegółowo rozważając konkurencyjne interesy.

Państwo generalnie korzysta z szerokiej swobody w sprawach wymagających rozważenia konkurujących ze sobą interesów prywatnych i różnych praw wynikających z Konwencji. Wynik skargi nie może jednak zasadniczo różnić się w zależności od tego, czy została wniesiona na podstawie art.11 przez osobę, której ograniczono wolność stowarzyszania się, czy na podstawie art. 9 i 11 przez wspólnotę religijną zarzucającą, że jej prawo do autonomii zostało naruszone.

Główną kwestią w tej sprawie było nieuznanie związku. W postępowaniu przed sądem badającym wniosek o rejestrację Archidiecezja, która była temu przeciwna, twierdziła, że cele zawarte w statucie związku były niezgodne z obowiązkami zaakceptowanymi przez księży ze względu na służbę duszpasterską i przysięgę złożoną arcybiskupowi. Twierdziła, że pojawienie się w strukturze cerkwi nowego ciała tego rodzaju poważnie dotyka wolności wyznań religijnych do organizowania się zgodnie ze swoimi własnymi tradycjami. Utworzenie związku zawodowego osłabiłoby prawdopodobnie tradycyjną hierarchiczną strukturę Cerkwi. Z tych powodów twierdziła, że konieczne było ograniczenie wolności związkowej, której domagali się skarżący.

Biorąc pod uwagę rozmaite argumenty przedstawione przed sądami krajowymi przez przedstawicieli Archidiecezji Craiova Trybunał uważał, że sąd rejonowy mógł rozsądnie uznać, że decyzja o wyrażeniu zgody na rejestrację związku rodziłaby realne ryzyko zakwestionowania autonomii wspólnoty religijnej.

W Rumunii wszystkie wyznania mogą przyjmować własne regulacje wewnętrzne, mają więc swobodę podejmowania decyzji dotyczących swoich działań, rekrutacji personelu oraz relacji z duchowieństwem. Zasada autonomii wspólnot religijnych jest podwaliną relacji między

państwem i uznanymi na terytorium Rumunii wspólnotami religijnymi, w tym Rumuńskiej Cerkwi Prawosławnej.

Rząd podkreślił, że duchowieństwo Rumuńskiej Cerkwi Prawosławnej, a więc w rezultacie księża należący do związku, wykonują swoje obowiązki uwarunkowane służbą duszpasterską, przysięgą złożoną biskupowi i jego decyzją; Rumuńska Cerkiew Prawosławna postanowiła nie wprowadzać do swojego statutu istotnych w tym zakresie regulacji dotyczących prawa pracy. Rząd to zaaprobował zgodnie z zasadą autonomii wspólnot religijnych.

Ze względu na cele związku wyłożone w jego statucie, w szczególności: promowanie inicjatywy, konkurencji i wolności wypowiedzi wśród swoich członków, zapewnienie, aby jeden z członków związku uczestniczył w Świętym Synodzie, domaganie się rocznego raportu finansowego od arcybiskupa i posługiwanie się strajkiem, jako środkiem obrony interesów swoich członków, Trybunał nie uważał, aby decyzja sądowa o odmowie zarejestrowania związku ze względu na autonomię wyznań religijnych była nieracjonalna, w szczególności pamiętając o roli państwa w jej zachowaniu.

Trybunał często podkreślał rolę państwa jako neutralnego i bezstronnego organizatora praktykowania religii, wiary i przekonań i stwierdził, że sprzyja ona porządkowi publicznemu, harmonii religijnej i tolerancji w społeczeństwie demokratycznym, w szczególności między grupami stojącymi wobec siebie w opozycji. W tej sprawie mógł jedynie potwierdzić to stanowisko. Poszanowanie przez państwo autonomii wspólnot religijnych oznacza w szczególności, że musi ono akceptować prawo wspólnot do reakcji, zgodnie z ich własnymi regulacjami i interesami, na wszelkie wyłaniające się wewnątrz nich ruchy niezgody, które mogą rodzić zagrożenie dla ich spójności, wizerunku albo jedności. Władze krajowe nie mogą więc być arbitrem między wspólnotami religijnymi i różnymi frakcjami dysydenckimi, które istnieją lub mogą się w nich wyłonić.

Biorąc pod uwagę wszystkie posiadane informacje Trybunał podzielił pogląd rządu, że przez odmowę zarejestrowania związku państwo zwyczajnie odmówiło zaangażowania się w sprawy dotyczące organizacji i działania Rumuńskiej Cerkwi Prawosławnej, przestrzegając w ten sposób wynikającego z art.9 obowiązku zachowania neutralności. Pozostało ustalić, czy badanie przeprowadzone przez sąd rejonowy, który odmówił uwzględnienia wniosku związku spełniało warunki zapewnienia, iż odmowa rejestracji była konieczna w społeczeństwie demokratycznym.

Wielka Izba nie zgodziła się z wnioskami w tym zakresie Izby i stwierdziła, że sąd rejonowy odmówił rejestracji związku po stwierdzeniu, że wniosek ten nie spełniał wymagań statutu Cerkwi, bo jego członkowie nie przestrzegali specjalnej procedury obowiązującej przy tworzeniu stowarzyszenia. Uważał, że przyjmując takie podejście sąd rejonowy zastosował jedynie zasadę autonomii wspólnot religijnych; odmowa rejestracji związku z powodu niespełnienia warunku uzyskania zgody biskupa była bezpośrednią konsekwencją prawa wspólnoty religijnej do własnych rozwiązań organizacyjnych i działania zgodnie z postanowieniami swojego Statutu.

Ponadto, związek nie przedstawił żadnego wyjaśnienia braku wystąpienia o formalną zgodę biskupa. Sądy krajowe zrekompensowały ten brak przez uzyskanie opinii Archidiecezji

Craiova i zbadanie przedstawionych przez nią racji. Sąd rejonowy uznał, dzieląc argument Archidiecezji, że gdyby miała ona zgodzić się na utworzenie związku, ciała konsultatywne i obradujące przewidziane statutem Cerkwi zostałyby zastąpione przez lub zobowiązane do działania z nowym ciałem – związkiem zawodowym – nie związanymi z tradycjami Cerkwi oraz zasadami prawa kanonicznego rządzącego konsultacjami i podejmowaniem decyzji. Kontrola podjęta przez sąd potwierdziła, że: ryzyko zarzucone przez władze cerkiewne było przekonujące i znaczne, przedstawione racje nie służyły innemu celowi niż związany z korzystaniem z autonomii przez wchodzącą w grę wspólnotę religijną a odmowa zarejestrowania związku nie wykroczyła poza to, co było konieczne dla jego wyeliminowania.

W kategoriach bardziej ogólnych Trybunał zauważył, że Statut Rumuńskiej Cerkwi Prawosławnej nie przewidywał absolutnego zakazu tworzenia przez duchowieństwo związków zawodowych dla ochrony ich uprawnionych praw i interesów. Tak więc nic nie powstrzymywało członków związku przed korzystaniem z prawa wynikającego z art.11 i utworzeniem stowarzyszenia tego rodzaju realizującego jednak cele zgodne ze Statutem Cerkwi i nie kwestionującego tradycyjnej struktury hierarchicznej Cerkwi i jej procedur decyzyjnych. Trybunał stwierdził, że członkowie związku mogą swobodnie przyłączyć się do każdego ze stowarzyszeń aktualnie istniejących w Rumuńskiej Cerkwi Prawosławnej, zarejestrowanych przez sądy i działających zgodnie z wymaganiami Statutu Cerkwi.

Trybunał odnotował dużą różnorodność modeli konstytucyjnych regulujących relacje między państwami i wyznaniami religijnymi w Europie. Ze względu na brak zgody na poziomie europejskim w tej materii państwo korzysta z szerszej swobody w tej sferze, obejmującej prawo do decydowania o uznaniu lub nie związków zawodowych działających we wspólnotach religijnych i realizujących cele mogące utrudniać korzystanie przez te wspólnoty z autonomii.

W rezultacie odmowa sądu zarejestrowania związku nie oznaczała przekroczenia marginesu swobody władz krajowych w tej dziedzinie i w konsekwencji nie była nieproporcjonalna. Nie doszło do naruszenia art.11 Konwencji. (stosunkiem głosów jedenaście do sześciu).

Zdanie odrębne w tej sprawie złożył m.in. polski sędzia Krzysztof Wojtyczek, który zgodził się, iż nie doszło w tym przypadku do naruszenia, ale jego zdaniem jednak z tego powodu - inaczej niż uważała większość sędziów – że do duchowieństwa art.11 nie ma zastosowania.

Uwagi:

Wielka Izba uznała, że nie było naruszenia prawa do organizowania się w związek zawodowy, ale jej uzasadnienie na pewno nie przez wszystkich zostanie uznane za przekonujące. W przypadku duchowieństwa kwestia ta jest kontrowersyjna.