

ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ ПРАВОВИХ ПОЗИЦІЙ ЄСПЛ З ПИТАНЬ ПРАВА НА СВОБОДУ ВИРАЖЕННЯ ПОГЛЯДІВ

FEATURES OF APPLICATION IN THE ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS OF THE ECHR LEGAL POSITIONS IN THE FIELD OF THE RIGHT TO FREEDOM OF EXPRESSION

Полях Н.А.,

*аспірант кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого*

Стаття присвячена дослідженню практики Європейського суду з прав людини у сфері права на свободу вираження поглядів, гарантованого статтею 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року. Автор аналізує відповідну практику та намагається продемонструвати можливості для її реалізації в адміністративному судочинстві. У зв'язку з цим у роботі досліджується практика ЄСПЛ, яка стосується свободи слова у адміністративно-правових відносинах, що виникають між приватною особою та державою.

Ключові слова: практика ЄСПЛ, адміністративне судочинство, права людини, свобода слова, право на свободу вираження поглядів.

Статья посвящена исследованию практики Европейского суда по правам человека в сфере свободы выражения взглядов, гарантированного статьей 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года. Автор анализирует соответствующую практику и пытается продемонстрировать возможности для ее реализации в административном судопроизводстве. В связи с этим в работе исследуется практика ЕСПЧ, которая касается свободы слова в административно-правовых отношениях, возникающих между частным лицом и государством.

Ключевые слова: практика ЕСПЧ, административное судопроизводство, права человека, свобода слова, право на свободу выражения мнения.

The article is devoted to the study of the practice of the European Court of Human Rights in the field of the right to freedom of expression guaranteed by Article 10 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. The author analyzes the relevant practice and tries to demonstrate the possibilities for its implementation in the administrative proceedings. In this regard the article examines the practice of the ECHR, which concerns the freedom of speech in administrative legal relationships that arise between a private individual and civil servants.

Key words: ECHR practice, administrative justice, human rights, freedom of speech, right to freedom of expression.

Постановка проблеми. Однією з найбільш характерних рис, які відрізняють тоталітарну державу від демократичної, є рівень забезпечення в суспільстві свободи слова. Уряд країни, яка проголошує себе демократичною та правовою, зобов'язаний гарантувати якомога ширші можливості для свободи вираження думок, поглядів, ідей та ін. Відповідні принципи були відображені й у тексті Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі – Конвенція) [1], де у статті 10 передбачено право кожного на свободу вираження поглядів. Європейський суд з прав людини (далі – ЄСПЛ, Суд) напрацював великий масив правових позицій, які стосуються питання права на свободу вираження поглядів, що у кількісному показнику поступаються лише судовій практиці зі статей 5 і 6 Конвенції [2, с. 222]. Тим не менш часто можна спостерігати випадки неправомірного обмеження свободи слова з боку держави, що підриває ці фундаментальні принципи. Особлива роль у подібних ситуаціях відводиться адміністративній юстиції, яка через адміністративно-процесуальне законодавство уповноважена захищати приватних осіб від будь-яких зловживань з боку суб'єктів, наділених владою. Проте навіть поверхневий аналіз судової практики

адміністративних судів свідчить про те, що в адміністративному судочинстві не повною мірою реалізуються конвенційні стандарти права на свободу вираження поглядів, і в цій сфері залишається багато складних питань, які потребують науково-теоретичного дослідження.

Стан дослідження. Право на свободу вираження поглядів у контексті практики ЄСПЛ досліджувалося такими науковцями, як: С.В. Шевчук, Т.І. Дудаш, В.І. Манукян, М.В. Буроменський, Т.М. Слінько та ін. Проте вказані вчені торкалися в основному загальних питань відповідного права, його змісту, тлумачення основних понять, які впливають з нього та критеріїв правомірності втручання в реалізацію свободи слова з боку держави. Тим не менш у сучасній юридичній науці майже відсутні дослідження, які були б присвячені особливостям реалізації відповідних стандартів саме в адміністративному судочинстві. Деякі спроби такого аналізу здійснені в окремих роботах Т.І. Фулей, Т.О. Коломоець та ін. Отже, питання застосування в адміністративному судочинстві судової практики ЄСПЛ по статті 10 Конвенції є не досить вивченим, що обґрунтовує актуальність відповідного дослідження.

Таким чином, метою вказаної статті є загальна характеристика особливостей застосування в адміністративному судочинстві правових позицій ЄСПЛ з питань права на свободу вираження поглядів. Для її досягнення у роботі будуть виконані завдання з аналізу окремих складників змісту цього права, а також будуть продемонстровані можливі шляхи застосування в адміністративному судочинстві практики ЄСПЛ по статті 10 Конвенції.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до п. 1 статті 10 Конвенції кожен має право на свободу вираження поглядів. Це право включає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів. Ця стаття не перешкоджає державам вимагати ліцензування діяльності радіомовних, телевізійних або кінематографічних підприємств [1]. Вказаний пункт статті 10 Конвенції передбачає загальні засади права на свободу вираження поглядів та закладає основи розуміння моделі взаємин «держава–людина» в інформаційній сфері, а саме встановлює заборону на втручання органів державної влади в сферу вираження поглядів, обміну ідеї та інформації в суспільстві та гарантує свободу слова для кожного.

Проте право на свободу вираження поглядів є досить уразливим у тому сенсі, що ним можна легко зловживати для досягнення незаконних та протиправних цілей, які можуть завдати шкоду широкому колу осіб. Саме тому у п. 2 статті 10 Конвенції передбачено, що здійснення цих свобод, оскільки воно пов'язане з обов'язками і відповідальністю, може підлягати таким формальностям, умовам, обмеженням або санкціям, що встановлені законом, і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі, для захисту репутації чи прав інших осіб, для запобігання розголошенню конфіденційної інформації або для підтримання авторитету і безсторонності суду [1]. Таким чином, Конвенція передбачає випадки обмеження права на свободу вираження поглядів і встановлює щодо неї типові критерії правомірності втручання з боку держави, які так само передбачено для багатьох інших конвенційних прав. Обмеження, щоб відповідати статті 10 Конвенції, мають бути встановлені законом, переслідувати правомірну мету, а також бути необхідними в демократичному суспільстві.

Вітчизняні адміністративні суди, оцінюючи: чи було в певній спірній ситуації порушення права на свободу вираження поглядів, перш за все мають виходити із розуміння загальних принципів цього права, які ЄСПЛ розтлумачив у своїх рішеннях по статті 10 Конвенції. Так, як зазначається в рішенні ЄСПЛ у справі «Швидка проти України» від 30 жовтня 2014 року, свобода вираження поглядів є однією з важливих засад демократичного суспільства та однією з базових умов прогресу суспільства у цілому і самореалізації кожної окремої особи.

Згідно із пунктом 2 статті 10 Конвенції свобода вираження поглядів стосується не тільки «інформації» чи «ідей», які сприймаються зі схваленням чи розглядаються як необразливі або несерйозні, але й тих, які можуть образити, шокувати чи непокоїти. Саме такими є вимоги плюралізму, толерантності та широти поглядів, без яких немає «демократичного суспільства». Крім того, стаття 10 захищає не тільки зміст ідей та інформації, що виражаються, але й форму їх поширення [3].

Аналізуючи відповідні положення, сформовані в судовій практиці ЄСПЛ, слід погодитися з думкою С.В. Шевчука, який зазначає, що стаття 10 Конвенції визначає свободу вираження поглядів у подвійному значенні: а) як надбання суспільства, що забезпечує вільні публічні дебати й, відповідно, вважається основним елементом розвитку демократії (тобто як об'єктивна суспільна цінність, а не тільки як суб'єктивне право); б) як особисте право, яке включає не тільки право кожного на отримання інформації та ідей, але й право висловлювати думки та ідеї [4, с. 431]. Крім того, Суд акцентує увагу на тому, що держава має гарантувати не лише змістові складники цього права, а саме свободу дотримуватися певних поглядів, свободу розповсюджувати інформацію та ідеї, право одержувати інформацію, а й має забезпечувати право робити це у певній формі. Розглянемо ці складові елементи права на свободу вираження поглядів більш детально.

Щодо свободи дотримуватися певних поглядів і вільно розповсюджувати інформацію та ідеї слід зазначити, що ЄСПЛ здебільшого досліджує питання можливості активними діями відстоювати свою ідею чи позицію. Зокрема, це стосується можливості розповсюджувати певну інформацію в тій чи іншій формі. Проте в рамках вказаної статті ми згадаємо лише про особливості обміну інформацією у відносинах приватних осіб з представниками влади, оскільки саме це питання найбільш цікаве в контексті адміністративного судочинства, оскільки опосередковано може бути враховане вітчизняними судами під час здійснення правосуддя в адміністративних справах. Крім того, ми не будемо брати до уваги справи, які стосувалися свободи вираження поглядів у приватно-правових відносинах, оскільки вони є більш актуальними для цивільного судочинства.

Насамперед, коли йдеться про право вільно поширювати інформацію, ЄСПЛ часто досліджує це питання в контексті можливості приватних осіб, преси чи громадянського суспільства критикувати публічних службовців, оскільки останні також користуються певними правами в сфері поваги до приватного життя (стаття 8 Конвенції). Багато правових позицій ЄСПЛ у цій сфері відображено у рішенні у справі «Лінгенса» від 8 липня 1986 року. Ця справа стосувалася конфлікту, який виник між австрійським журналістом паном Лінгенсом та австрійським канцлером Бруно Крайським.

Суть спору полягала в тому, що пан Лінгенс опублікував декілька критичних статей, в яких піддав жорсткій критиці публічний виступ канцлера, який підтри-

мав іншого австрійського політика Фрідріха Петера. Пан Петер перебував свого часу на службі в СС і його звинувачували у причетності до масових убивств цивільного населення у Росії під час Другої світової війни. Журналіст Лінгенс у своїх публікаціях наводив факти і наголошував на впливі позицій канцлера Крайського на громадську думку. Він критикував його не лише за підтримку пана Петера, а й за його пристосуванство до колишніх нацистів, які почали брати участь у політичному житті Австрії. Пізніше австрійські суди притягнули Лінгенса до кримінальної відповідальності за наклеп на канцлера. ЄСПЛ, своєю чергою, визнав, що в цій справі було порушення статті 10 Конвенції, а саме порушувалась свобода вираження поглядів пана Лінгенса через кримінальне переслідування за відповідні газетні публікації.

З цієї справи ЄСПЛ зробив багато висновків, які є важливими для розуміння меж свободи вираження поглядів у критиці публічних службовців. Першим таким висновком, на наш погляд, є те, що, коли йдеться про публічний осуд політика чи іншої публічної особи і цей осуд стосується його діяльності саме як політика або особи, яка перебуває на службі у державі, то немає потреби у такому разі трактувати статтю 10 Конвенції у світлі права на повагу до приватного і сімейного життя [5].

Інша позиція ЄСПЛ стосується меж критики публічної особи. Так, Суд зазначив, що межі допустимої критики є ширшими, коли вона стосується власне публічного службовця, а не приватної особи. На відміну від останньої перший неминуче і свідомо відкривається для прискіпливого аналізу кожного свого слова і вчинку як з боку журналістів, так і громадського загалу і, як наслідок, має виявляти до цього більше терпимості. Безсумнівно, пункт 2 статті 10 дає можливість захищати репутацію інших осіб, тобто всіх людей, і цей захист поширюється і на політиків також, навіть коли вони не виступають як приватні особи; але в цьому разі вимоги такого захисту мають розглядатися у зв'язку з інтересами відкритого обговорення політичних питань [5].

Також важливо згадати про позицію Суду щодо розрізнення між поняттями «факти» та «оціночні судження», які приватні особи можуть використовувати у разі вираження своїх поглядів. На думку Суду, слід уважно розрізняти факти та оціночні судження. Наявність фактів можна довести, а правдивість оціночних суджень не можна. Таким чином, ЄСПЛ погоджується з тим, що у журналістів чи інших осіб можна вимагати доводити правдивість фактів, на які вони посилаються у вираженні поглядів, проте вказана вимога буде протиправною, коли йдеться про їхні оціночні судження. Суд зазначає, що вимогу про доведення правдивості чи достовірності оціночних суджень неможливо виконати, така вимога є порушенням самої свободи поглядів, яка є основним складником права, гарантованого статтею 10 Конвенції [5].

Схожу позицію ЄСПЛ відстоює і в багатьох інших справах, зокрема й проти України. Так, напри-

клад, у справі *«Ляшко проти України» від 10 серпня 2006 року*, де тоді ще український журналіст пан Ляшко оскаржував кримінальне переслідування проти себе за публічну критику Прем'єр-міністра України пана Дурдинця. У цій справі Суд також визнав наявність порушення статті 10 Конвенції стосовно заявника. У контексті цієї справи важливо згадати позицію ЄСПЛ щодо свободи преси. Зокрема, Суд зазначив, що свобода преси забезпечує громадськості один із найкращих способів отримання інформації й формування ідей і ставлення до політичних лідерів. Більш загально свобода політичних дебатів перебуває у самому серці побудови демократичного суспільства, що наскрізь пронизує Конвенцію [6]. Вказаний висновок є надзвичайно важливий для розуміння меж свободи преси у відносинах з публічною адміністрацією загалом та у виборчому процесі зокрема. Держава має обережно втручатися у сферу свободи преси з тим, щоб не підірвати можливість громадськості отримувати інформацію про політичних лідерів.

Загалом ЄСПЛ ухвалив велику кількість правових позицій, які стосуються свободи поширення інформації, поглядів та ідей. Усю судову практику Суду у вказаній сфері неможливо відобразити в рамках однієї статті. Але головний висновок, який ми можемо зробити з цього аналізу, полягає у тому, що підхід ЄСПЛ щодо тлумачення права на свободу виражати та поширювати у суспільстві певні погляди, ідеї та інформацію суттєво відрізняється від підходів більшості національних судів європейських держав, зокрема й українських, у цьому питанні. ЄСПЛ завжди прискіпливо підходить до встановлення політичного та іншого контексту вираження поглядів, враховує цінність свободи слова для демократичного суспільства і на основі цього виводить низку нових стандартів захисту права на свободу вираження поглядів. У зв'язку з цим адміністративні суди в Україні також мають враховувати вищеперелічені позиції Суду під час здійснення правосуддя, оскільки питання свободи слова досить часто постає в спорах, які розглядаються в порядку адміністративного судочинства.

Щодо свободи одержувати інформацію, то Суд у рішенні у справі *«Леандер проти Швеції» від 26 березня 1987 року* зазначає, що право на свободу одержувати інформацію в основному забороняє Уряду встановлювати будь-якій особі обмеження одержувати інформацію, яку інші особи бажають або можуть бажати повідомити їй [7, с. 36] (*Див. також рішення ЄСПЛ у справі «Гаскін проти Сполученого Королівства» від 7 липня 1987 року*) [8]. Проте, з іншого боку, у вказаних справах Суд не визнавав порушенням п. 1 статті 10 Конвенції в частині свободи одержання інформації, випадків відмови органами державної влади в доступі до реєстрів, які містять інформацію про стан особи.

Але останнім часом все частіше Суд напроцьовує практику, яка визнає наявність позитивних обов'язків держави в частині задоволення запитів на отримання інформації та надання відомостей із сус-

пільно важливих проблем, які держава має у своєму розпорядженні [9, с. 250]. Слід зазначити, що раніше Суд утримувався від таких позицій.

Важливо у цьому контексті згадати про справи, в яких вирішувалося питання: чи має держава позитивні зобов'язання щодо розголошення інформації, яка має суспільне значення? Так, наприклад, у справі «Молодіжна ініціатива за права людини проти Сербії» від 25 червня 2013 року ЄСПЛ визнав такою, що порушує статтю 10 Конвенції відмову від Сербської розвідувальної служби на запит громадської організації про надання інформації щодо вжиття заходів електронного спостереження за громадянами, яке здійснювалося цим органом державної влади. Суд погодився з тим, що така відмова несприятливо позначилася на здатності заявника виконувати свою функцію як громадського спостерігача за діяльністю суб'єкта, наділеного владними повноваженнями. Заявник, на думку ЄСПЛ, брав участь у законному зборі інформації, що становить суспільний інтерес, з метою повідомити її громадськості і тим самим сприяти громадській дискусії, тому в такому разі держава протиправно втрутилася в його право на свободу вираження поглядів [7, с. 187–198].

Таким чином, вказаний приклад демонструє, що ЄСПЛ у своїй практиці вирішує багато складних та суперечливих ситуацій, які стосуються права на доступ до інформації, яка перебуває в розпорядженні держави. Вказана практика обов'язково має враховуватися адміністративними судами у вирішенні справ, які стосуються оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядника публічної інформації у частині доступу до такої інформації. У цьому контексті

адміністративні суди мають враховувати особливу роль, яка відводиться можливості певних суб'єктів, особливо громадських організацій, отримувати публічну інформацію для забезпечення громадського контролю за діяльністю публічної адміністрації. Відповідно, якщо суди будуть вбачати загрозу права на свободу вираження поглядів у подібних ситуаціях, то вони мають приймати рішення у відповідності з практикою ЄСПЛ по статті 10 Конвенції.

Висновки. Провівши вищевказане дослідження, слід підсумувати, що ЄСПЛ напрацював широку практику з питань права на свободу вираження поглядів, передбаченого статтею 10 Конвенції. У цій практиці він підтримує як усталені позиції, так і наводить нові підходи до розуміння тих чи інших складників свободи слова. Адміністративні суди мають враховувати правові позиції Суду з питань права на свободу вираження поглядів у розгляді адміністративних справ. Вказані справи можуть стосуватися питання встановлення допустимих меж критики публічних службовців з приводу їхньої професійної діяльності, свободи преси та доступу громадськості до інформації, яка має суспільно важливе значення, вирішення спорів з розпорядниками публічної інформації та ін. У всіх цих категоріях справ ЄСПЛ наводить низку загальних та спеціалізованих принципів, які можуть допомогти адміністративним судам встановити допустимість обмеження чи втручання з боку держави у сферу права на свободу вираження поглядів. Дотримання цих стандартів відіграє важливу роль для забезпечення свободи слова та демократії в українському суспільстві і визнається перспективним напрямом удосконалення судової практики адміністративних судів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: міжнародний документ від 4 листопада 1950 р. / Офіційний вісник України. 1998. № 13 / № 32. Стор. 270.
2. Теорія та практика застосування Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод: компендіум / За заг. ред. О.В. Сердюка, І.В. Яковюка. Харків: Право, 2017. 374 с.
3. Швидка проти України: рішення ЄСПЛ від 30.10.2014 р. (Заява № 17888/12). / Офіційний вісник України. 2015. №22. стор. 139, стаття 625.
4. Шевчук С.В. Судовий захист прав людини: Практика Європейського Суду з прав людини у контексті західної правової традиції. Вид. 3-тє. К.: Реферат, 2010. 848 с.
5. Справа Лінгенса: Рішення ЄСПЛ від 08.07.1986 р. / Верховна Рада України. 1986. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/980_066/print1528370444960422.
6. Ляшко проти України: Рішення ЄСПЛ від 10.08.2006 р. / Офіційний вісник України. 2007. №19. Стор. 77, стаття 782.
7. Рішення Європейського Суду з прав людини щодо доступу до інформації / За заг. редакцією Шевченко Т.С., Розкладай І.Є. К.: Москаленко О.М., 2014. 200 с.
8. Gaskin v. the United Kingdom (07 July 1989). HUDOC. 1989. URL: [https://hudoc.ec-hr.coe.int/eng#{"fulltext":\["Gaskin"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-57491"\]}](https://hudoc.ec-hr.coe.int/eng#{).
9. Соболева А.К. Свобода выражения мнения в практике Европейского Суда: старые подходы и новые тенденции в толковании статьи 10 ЕКПЧ. Вестник РУДН. Серия: Юридически науки. 2017. Т. 21. С. 235–262.