

ПРАВОМІРНЕ ВТРУЧАННЯ В ПРАВО НА СВОБОДУ ІНФОРМАЦІЇ В ПРАКТИЦІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ



В. В. Мельничук
аспірант Київського міжнародного університету

Після ратифікації Верховною Радою України Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод остання стала частиною національного законодавства, а з прийняттям Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» в 2006 р. законодавець визначив, що практика Суду повинна застосовуватись судами України як джерело права.

Таким чином застосування на практиці конвенційного права правовою спільнотою України стало питанням часу. До того ж саме судові рішення Європейського суду з прав людини та діяльність громадськості стали одним із факторів внесення докорінних змін до Закону України «Про інформацію» та ухвалення Верховною Радою України Закону

України «Про доступ до публічної інформації». Саме вказаний закон в ч. 2 ст. 6 зафіксував у дещо видозміненому вигляді покроковий алгоритм (тест), який пропонується до уваги.

Разом з тим практика судів України свідчить про проблематику застосування Європейського суду з прав людини. Суди здебільшого роблять посилання на певну норму Конвенції або частину судового рішення без будь-якої спроби продемонструвати, яким чином вказані норми стосуються розглянутої справи або проблематики, яка піднята стороною по справі. На зазначене неодноразово зверталась увага в судових рішеннях, постановлених щодо України.

Тематика правомірного втручання в право на свободу інформації знайшла своє відображення у загальнотеоретичних і практичних

дослідженнях закордонних фахівців (М. Маковей, Мікеле де Сальвіа, Д. МакБрайд, Д. Харрис, М. О'Бойл, К. Баклі, Е. Бейтс та ін.). Серед вітчизняних вчених та дослідників – це Т. І. Дудаш, В. І. Манукян, В. П. Паліюк, А. П. Бущенко тощо.

Мета нашої статті – ґрунтовно розглянути механізми захисту права на свободу вираження поглядів в контексті Страсбурзького права і його основоположних принципів.

Стаття 10 Конвенції з прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція) гарантує право на свободу вираження поглядів, як одне з найважливіших прав, закріплених в Конвенції. Особлива важливість цього права полягає в переплетінні тісного зв'язку з демократичним суспільством та особистим розвитком кожного індивіда окремо.

Однак Конвенція, в тому числі і її ст. 10, на відміну від інших міжнародних договорів, є комплексним та складним механізмом захисту прав людини, внаслідок чого має ряд особливостей. Так, її положення містять багато оціночних понять, а отже, розуміння закріплених нею прав людини та основних свобод з'ясовується лише через їх тлумачення.

Разом з тим іншою особливістю Конвенції є те, що вона передбачає створення органів, які мають право тлумачити та застосовувати її положення у конкретних правових спорах. Система Конвенції розвивається як прецедентне право. Практично неможливо застосовувати положення Конвенції, не знаючи про підхід Європейського суду з прав людини (далі – Європейський суд та/або Суд) до їх застосування. Тому фактично Конвенція – це те, як її розуміє та тлумачить згаданий суд [1, с. 165].

Такий підхід дозволив Європейському суду в безперервному потоці справ напрацювати певний покроковий алгоритм (тест), щодо наявності або відсутності порушення в ст. ст. 8-11 Конвенції, оскільки вони мають ідентичну структуру, при якій в першому пункті дається визначення прав, що захищаються, а в другому – встановлюються умови, при яких держава може правомірно втручатися в здійснення цих прав.

Скарги на порушення вимог статей 8-11 Конвенції піднімають цілий ряд питань, на які Європейський суд повинен дати відповіді в ході розгляду. Європейський суд притримується практики такого покрокового розгляду кожного із питань незалежно від ступеня їх складності. Основні стадії є такими:

Визначення порушеного права, включаючи його позитивний аспект (тобто обов'язок держави по його захисту).

Визначення того, в чому саме виразилося втручання в здійснення права.

Аналіз того, чи було втручання передбачено законом, приймаючи до уваги як національне, так і автономне (тобто на підставі Конвенції) розуміння закону.

Визначення цілей, які держава переслідувала за допомогою втручання в здійснення права.

Прийняття рішення про те, чи було втручання необхідним у демократичному суспільстві, тобто чи було втручання з боку держави обумовлено належними і достатніми причинами, чи надала держава докази існування цих причин, і чи є ці причини пропорційні обмеженню прав заявника, в зв'язку з чим надзвичайно важливим є питання про межі розсуду держави [2, с. 703].

Застосовуючи цей алгоритм (тест) при вирішенні справ, Європейський суд, як і в багатьох інших випадках, дотримується принципу субсидіарності: різні держави можуть приймати різні законодавчі заходи в цій сфері, і всі вони цілком можуть бути сумісні з Конвенцією. При змінах в соціальних, економічних і технічних умовах прецедентна цінність рішень Суду досить відносна. Саме тому подібні справи мають унікальний характер, і передбачити результати оцінки Судом цих умов, характерних для конкретної країни, по тій чи іншій справі досить проблематично [3, с. 211].

Такий підхід призвів до розвитку багатьох механізмів тлумачення в прецедентній практиці, і саме подібний до вищевикладеного покроковий алгоритм (тест) був запроваджений по розгляду справ, які захищаються в тому числі і ст. 10 Конвенції.

Європейський суд, перш за все, розглядає питання, чи є втручання в свободу вираження поглядів, передбачене п. 1 ст. 10 Конвенції. Якщо відповідь позитивна, то на-

ступним питанням є таке – чи може втручання бути виправданим з точки зору пункту 2 вказаної статті Конвенції на підставі трьох стандартів:

чи було втручання «передбачено законом»;

чи переслідує втручання «законну мету»;

чи є втручання необхідним в демократичному суспільстві [4, п. 45].

Саме в такому порядку Європейський суд встановлює наявність або відсутність втручання в свободу вираження поглядів. Звичайно, слід брати до уваги, що в разі встановлення, що якийсь із вказаних стандартів недотриманий, подальший розгляд доводів сторін припиняється. За твердженням Суду, цього достатньо для констатації порушення Конвенції.

Таким чином, для визначення порушеного права Європейський суд аналізує п. 1 ст. 10 Конвенції, яка вказує на свободу дотримуватись своїх поглядів, одержувати і передавати інформацію та ідеї, враховуючи, що здійснення цих свобод має бути безперешкодним, вільним від втручання органів державної влади і не залежати від кордонів.

Прикметно, що сама по собі ст. 10 Конвенції не забороняє обговорення або поширення отриманої інформації, навіть якщо є серйозні підозри, що ця інформація може бути неправдивою [5, п. 113]. При цьому покладення на особу обов'язку доводити правдивість своїх заяв взагалі є нездійсненим завданням [6, с. 95].

Прецедентною практикою Суду напрацьовано усталений критерій, який під втручанням має на увазі «формальність», «умову», «обмеження» або «санкції». Під втручанням держави розуміється будь-яка форма втручання будь-якого офіційного органу або посадової особи, що здійснює владні повноваження та обов'язки або пере-

буває на службі в державі, а саме: судів, органів обвинувачення, поліції, інших правоохоронних органів, розвідувальної служби, центральної або місцевих рад, міністерств і відомств, органів, що приймають рішення у збройних силах, державних професійних структур тощо. Суду байдуже, який конкретний орган втручається у здійснення права, так як у кожній справі, яку він розглядатиме, відповідачем виступатиме уряд на загальнодержавному рівні [7, с. 484-485].

Разом з тим відповідно до ст. 1 Конвенції, ефективне здійснення прав в рамках ст. 10 Конвенції залежить не тільки від виконання державою своїх зобов'язань з не втручання, але може також вимагати прийняття ряду позитивних зобов'язань щодо захисту, навіть при втручанні приватної особи або не урядової організації.

Поняття «закон» Європейський суд розширено тлумачить з включенням не тільки писаного внутрішнього законодавства, а й не писаного права, включаючи судову практику. Він також охоплює акти окремих вузів та правила, видані різними адміністративними або професійними органами, яким делеговано законотворчі та/або дисциплінарні повноваження. При деяких обставинах достатню правову основу складають також норми міжнародного права або право Європейського Союзу.

З урахуванням викладеного, Європейський суд виробив три субтести, які повинні бути задоволені, для того, щоб норма стала «законом»: а) доступність; б) передбачуваність; в) достатність гарантій проти зловживання [2, с. 873-875].

Вперше Суд ввів новий критерій в норму права, щоб вона вважалась «законом» в справі Санді Таймс проти Сполученого Королівства №1 (Sunday Times V. United Kingdom (№1)) [4, п. 49], зазначивши, що право повинно

бути в адекватній мірі доступним: громадяни повинні мати відповідну обставинам можливість орієнтуватися в тому, які правові норми застосовуються до цього випадку.

Згодом Суд розвинув вказані норми, зазначивши, що правовий акт, який містить відповідні норми, повинен бути доступний громадянськості для ознайомлення з його текстом. Якщо держава на обґрунтування своїх доводів посилається на акти, які уточнюють для цілей більшої передбачуваності закону недостатньо зрозумілу норму первісно опублікованого акта, вони також повинні бути доступні. Суд визнав, що для розуміння надзвичайної складності закону в контексті доступності цілком можливо знадобиться юридична консультація.

У справі Мюллер та інші проти Швейцарії (Müller and Others v. Switzerland [8, п. 29]) Європейський суд роз'яснив значення «передбачуваності» як однієї з вимог, притаманних фразі «передбачено законом», в п. 2 ст. 10 Конвенції. Норма не може розглядатися як «закон», якщо вона не сформульована з достатньою точністю, з тим, щоб надати громадянину (при необхідності за допомогою консультації) передбачити наслідки, які може потягнути за собою його дія.

Однак Суд визнав, що субтест передбачуваності не вимагає абсолютної точності в оформленні законів, так як неможливо досягти абсолютної точності у формуванні законів, особливо в сферах, де ситуація змінюється відповідно до пануючих поглядів суспільства і багато законів більшою чи меншою мірою є нечіткими.

У справі Группера Радіо Еґ та інші проти Швейцарії (Groppera Radio Ag and Others V. Switzerland) [9, п. 68], а також багатьох наступних справах Суд, розвиваючи свою прецедентну практику, посплався на певний орієнтир щодо

передбачуваності, за яким обсяг такого поняття в значній мірі залежить від трьох конкретних фактів: (i) змісту відповідної норми, про яку йдеться; (ii) сфери, яку вона повинна охопити; (iii) а також кількості та статусу тих, кому вона адресована.

Зазначений субтест застосовувався Судом для суворого аналізу точного характеру внутрішньодержавного законодавства та прецедентної практики, хоча в справі Реквені проти Угорщини (Rekvenyi v. Hungary) [10, пп. 34-38] Суд звертав увагу, що розмитість конституційних норм може бути заповнена більш детальним правовим регулюванням нарівні звичайного законодавства.

Подальша практика Суду показала, що поняття передбачуваності стосується не тільки поведінки, наслідки якої заявник повинен мати можливість обґрунтовано передбачати, а й «формальностей, умов, обмежень або санкцій», які можуть поширюватися на таку поведінку, якщо буде встановлено, що вона порушує національне законодавство.

За твердженням Європейської інституції, при необхідності, цього можна досягти за допомогою інтерпретації судом відповідного формулювання, наявності консультації, яка доступна заявнику, або чіткої і багатой прецедентної практики та наявності академічних коментарів.

У правовій доктрині сформульована думка, що необмежена дискреція не відповідає нормам міжнародного права. У зв'язку із важливістю цього питання, Комітетом Міністрів Ради Європи 11 березня 1980 р. на 316-й нараді заступників міністрів було прийнято спеціальну Рекомендацію № R (80)2 стосовно здійснення адміністративними органами влади дискреційних повноважень.

У вказаному документі дискреційне повноваження визначається як таке, що надає адмі-

ністративному органу певний ступінь свободи під час прийняття рішення, таким чином даючи йому змогу обрати з кількох юридично допустимих рішень те, яке буде найбільш прийнятним [11].

Європейський суд, формуючи свою багаторічну практику в контексті виведеного субтесту, відзначив, що коли закон передбачає дискреційні повноваження, він з достатньою ясністю повинен визначати межі цих повноважень, а також спосіб його реалізації, при цьому враховуючи законну мету вказаних заходів з тим, щоб надати особі адекватний захист від свавільного втручання, беручи до уваги, що будь-яка процедура судової перевірки повинна бути ефективною в обмеженні зловживань державних органів.

В той же час Суд визнав, що ступінь чіткості, який вимагається від закону у зв'язку з цим, залежатиме від конкретного питання, особливо прискіпливо, якщо делеговані повноваження здійснюються таємно, менш ретельно, в сферах, де ситуація змінюється відповідно до пануючих поглядів суспільства.

Пункт 2 статті 10 Конвенції перераховує законні цілі, для яких обмеження права на свободу вираження поглядів можуть бути виправдані. Це:

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.

Перелік вказаних інтересів та/або цінностей є вичерпним і розширеному тлумаченню не підлягає. Саме тому враховуючи, що прак-

тика Суду постійно розвивається, визначення мети є актуальним питанням, так як втручання, яке може бути доцільним для однієї мети, не обов'язково буде відповідати іншій.

Разом з тим слід визнати, що застосування законної мети для держав не є будь-якою проблемою, оскільки більшість підстав визначено досить широко (наприклад, «інтереси національної безпеки», «запобігання заворушенням чи злочинам» тощо) для того, щоб продемонструвати, що були вагомі підстави для втручання в реалізацію права.

Так, у справах Аутронік Ег проти Швейцарії (Autronic Ag v. Switzerland) та Группера Радіо Ег та інші проти Швейцарії (Groppera Radio Ag and Others v. Switzerland) Європейський суд погодився із доводами уряду, що запобігання заворушень в сфері телекомунікацій було правомірною ціллю в розумінні п. 2 ст. 10 Конвенції [9, п. 70; 12, п. 59], а в справі Салов проти України (Salov v. Ukraine) Європейський суд визнав, що законною метою втручання з боку держави було забезпечення виборців правдивою інформацією в ході президентської кампанії 1999 р. [5, п. 110].

Іноді держави посиляються на декілька підстав для обмеження прав, передбачених ст. 10 Конвенції, які Суд розглядає по черзі, хоча для останнього достатньо однієї доведеної мети, за наявності якої він не вважає за необхідне досліджувати інші, правомірно вважаючи, що відсутність порушення за цим пунктом вже встановлено.

Незважаючи на той факт, що періодично заявники ставлять під сумнів законну мету втручання та вважають, що вказана державою мета не є реальною причиною, чим фактично звинувачують в несумлінності, Суд дуже рідко погоджується із такими доводами.

У більшості справ, що розглядається Європейським судом, як правило, головним є питання, чи було втручання у свободу вираження поглядів «необхідним у демократичному суспільстві», тобто критерію, який за своєю природою є збірним.

Загальні принципи оцінки необхідності втручання в здійснення свободи вираження поглядів, які починаючи з рішення у справі Хендісайд проти Сполученого Королівства (Handyside v. The United Kingdom) [13, п. 48], неодноразово підтверджувалися Судом, зводяться до того, що прикметник «необхідний» в контексті Конвенції не є синонімом прикметника «обов'язковий», також не має гнучкості таких виразів, як «допустимий», «звичайний», «корисний», «розумний» або «бажаний».

Таким чином, виключивши варіанти тлумачення терміна «необхідний», який передбачає як надмірно жорсткі, так і занадто м'які вимоги, Європейський суд розвиваючи свою подальшу практику, в справі Гіллоу проти Сполученого Королівства (Gillow v. The United Kingdom) [14, п. 55] сформував критерій пропорційності, за яким поняття необхідності передбачає нагальну суспільну потребу; зокрема, застосовувана міра повинна бути пропорційною легітимній меті.

У вказаній вище справі Хендісайд проти Сполученого Королівства (Handyside v. The United Kingdom) [13, п. 49] Європейський суд також вперше сформував доктрину «Поле розсуду держави». Зазначена доктрина полягає в тому, що держава має право на певний ступінь розсуду, коли вона робить судові, законодавчі або адміністративні дії в області конвенційних прав, а функція Європейського суду полягає в тому, щоб оцінити, чи не вийшла держава за межі свого розсуду.

Прикметно, що вказана доктрина була включена до ст. 1 Протоко-

лу №15 к Конвенції та ратифікована більшістю держав учасників, що свідчить про її важливість в конвенційному праві.

Звичайно, при застосуванні наведеного субтесту постійно повторюється концепція балансу, встановлюваного між правами окремої людини і громадськими інтересами та принципами пропорційності.

Такі принципи полягають в зіставленні мети (яка зазначена в ч. 2 ст. 10 Конвенції, і для захисту яких держава має право на втручання в здійснення свободи вираження поглядів (наприклад, національна безпека тощо) та засобів досягнення цієї мети (під засобом мається на увазі саме втручання, таке, як конфіскація, кримінальна відповідальність тощо). При цьому надання доказів щодо необхідності втручання покладаються саме на державу.

За твердженням Суду, під час перевірки йому необхідно впе-

нитись, чи були причини, наведені національною владою в обґрунтування втручання, істотними і достатніми, а також, що в своїх рішеннях вони ґрунтувались на прийнятній оцінці істотних фактів.

Серед факторів, які можуть вплинути на наведені принципи, Європейським судом визнавались важливість охоронюваного права, важливість охоронюваного інтересу, об'єктивний характер інтересу, наявність або відсутність європейського чи міжнародного консенсусу, допустимість судової оцінки охоронюваного інтересу, характер і суворість санкцій.

Отже, авершуючи аналіз покрокового алгоритму (тесту) встановлення наявності або відсутності порушення прав людини в практиці Європейського суду з прав людини у сфері реалізації права на свободу інформації, слід погодитись із влучним твердженням, що Конвенція

розглядається як «живий механізм, що постійно розвивається».

Відтак, можливість виникнення додаткових критеріїв або субтестів для розгляду справ в Європейському суді чи взагалі відступу від раніше напрацьованих алгоритмів більш ймовірна, ніж залишення незмінним наведених принципів.

На подібний розвиток вказує предмет і ціль Конвенції, як правового акта, що забезпечує захист прав людини, який вимагає, щоб її норми тлумачилися і застосовувалися таким чином, щоб зробити її гарантії реальними і ефективними. Окрім того, будь-яке тлумачення прав та свобод, які гарантуються, повинні відповідати загальному духу Конвенції – правового акта, метою якого є забезпечення та розвиток ідеалів і цінностей демократичного суспільства [3, с. 237]. ■

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод у практиці судів України. Авт. кол. А. Г. Ярема, Л. І. Григор'єва, В. І. Гуменюк та ін. – К., 2008. – 329 с.
2. Харрис Д., О'Бойл М. и Уорбрик К. Право Европейской конвенции по правам человека [Пер. с англ. В. А. Власихин, Г. А. Николаев, М. Т. Тимофеев, Д. А. Михалина] : научн. изд. – М. : Развитие правовых систем, 2016. – 1432 с.
3. Манукян В. И. Международная защита прав человека: право, прецеденты, комментарии : научно-практ. пособ. – К. : Истина, 2010. – 480 с.
4. Санді Таймс проти Сполученого Королівства №1 (Sunday Times v. United Kingdom (no. 1)), 26 April 1979 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://cedem.org.ua/library/sprava-sandi-tajms-protu-spoluchenogo-korolivstva-2>
5. Салов проти України (Salov v. Ukraine), Application no. 65518/01, 6 September 2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-70096>
6. Торгеір Торгеірссон проти Ісландії (Thorgerir Thorgeison v. Iceland), Application no. 47/1991/299/370, 25 June 1992, § 65. Вибрані рішення Європейського суду з прав людини (в двох томах) Т.1. / Укл. Зайцев Ю., Павліченко О. – К. : Фенікс, 2005. – 688 с.
7. Маковей М. Європейська конвенція з прав людини: основні положення, практика застосування, український контекст / За ред. О. Л. Жуковської. – К. : ЗАТ «ВІПОЛ», 2004. – 960 с.
8. Мюллер та інші проти Швейцарії (Müller and Others v. Switzerland), Application no. 10737/84, 24 May 1988 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57487>
9. Группера Радіо Еґ та інші проти Швейцарії (Groppera Radio Ag and Others v. Switzerland), Application no. 10890/84, 28 March 1990 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57623>
10. Реквені проти Угорщини (Rekvényi v. Hungary), Application no. 25390/94, 20 May 1999 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58262>
11. URL <https://studfiles.net/preview/5375432/page:4>
12. Ауτροнік Еґ проти Швейцарії (Autronic Ag v. Switzerland), Application no. 12726/87, 22 May 1990 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57630>
13. Хендісайд проти Сполученого Королівства (Handyside v. The United Kingdom), Application no. 5493/72, 7 December 1976 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57499>
14. Гіллоу проти Сполученого Королівства (Gillow v. The United Kingdom), Application no. 9063/80, 24 November 1986 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57493>