

ня дотриманню основоположних принципів і прав, проголошених у Статуті МОП, Філадельфійській декларації та підтверджених Декларації 1998. Ці заходи полягають у поданні державами щорічних доповідей щодо нератифікованих основоположних конвенцій МОП, а також глобальної доповіді, мета якої полягає в тому «... щоб надати в динаміці загальну картину по кожній з категорій основних принципів та права за попередній чотирирічний період і створити основу для оцінки ефективності наданої Організацією допомоги, а також для визначення пріоритетів на наступний період у формі планів заходів з технічного співробітництва, які на меті, зокрема, залучення внутрішніх і зовнішніх ресурсів, необхідних для їх виконання». Доповідь надається щорічно по одному з чотирьох фундаментальних принципів у сфері праці, закріплених у ст. 2 Декларації 1998 р., а саме: свободи об'єднання і скасування всіх форм примусової чи обов'язкової праці; заборони дитячої праці; та недопущення дискримінації в галузі праці і занять.

1. *Swepton L. Human Rights Complaint Procedures of the International Labour Organization / L. Swepton // Guide to International Human Rights Practice. Third edition. Edited by Hurst Hannum, 1999. – P. 100.* 2. *Про затвердження Типового положення про службу охорони праці. Наказ Держнаглядохоронпраці України від 15.11.2004 № 255 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 48. – Ст. 3191.* 3. *Трудове право України: Академічний курс: Підруч. для студ. юрид. та спец. вищ. навч. закл. / П. Д. Пилипенко, В. Я. Бурак, З. Я. Козак та ін.; за ред. П. Д. Пилипенка. – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2006. – С. 486.* 4. *Іванова А.В. Оцінка ефективності систем нагляду і контролю за реалізацією міжнародних стандартів у сфері праці моряків / А.В. Іванова // Митна справа. – 2012. – № 6(84). – С. 138.* 5. *Прокопенко В. І. Трудове право України: підручник / Прокопенко В.І. – Х.: Фірма «Консум», 1998. – С. 435.*

УДК 341.24

О. І. НАГНІЧУК

СВОБОДА ВИРАЖЕННЯ ПОГЛЯДІВ ЩОДО ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ У РІШЕННЯХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ

Зосереджується увага на питаннях, пов'язаних із межами здійснення права на свободу вираження поглядів щодо державних службовців. Розглядаються випадки необхідності захисту державних службовців від образливих висловлювань та випадки, коли такі висловлювання допустимі щодо державних службовців. На основі аналізу практики Європейського суду з прав людини робиться також спроба сформулювати критерії таких меж.

Ключові слова: державні службовці, свобода вираження поглядів, межі свободи вираження поглядів, довіра суспільства.

Нагничук О.І. Свобода вираження поглядів касательно государственных служащих в решениях Европейского суда по правам человека

© НАГНІЧУК Оксана Іванівна – аспірантка Національного університету «Києво-Могилянська академія»

Сосредотачивается внимание на вопросах, связанных с границами осуществления права на свободу выражения взглядов в отношении государственных служащих. Рассматриваются случаи необходимости защиты государственных служащих от оскорбительных высказываний и случаи, когда такие высказывания допустимы относительно государственных служащих. На основе анализа практики Европейского суда по правам человека делается также попытка сформировать критерии таких пределов.

Ключевые слова: государственные служащие, свобода выражения мнения, границы свободы выражения мнения, доверие общества.

Nagnichuk Oksana. Freedom of expression of public figures in the European Court of human rights

The content of the right to freedom of expression of public figures and its limits are clarified. It is paid attention to the cases concerning the need of protection of public figures from abusive remarks and cases where such statements are admissible to public servants. Based on the analysis of the ECHR's decision is paid attention to attempt to create criteria of such limits on public figures.

Key words: public figures, freedom of expression, limits of the freedom of expression, public confidence.

У 1997 році Україна ратифікувала Конвенцію про захист прав людини та основоположних свобод (надалі – Європейська конвенція або Конвенція)¹, згідно з якою кожен має право, в разі порушення його конвенційних прав або свобод з боку органів державної влади, звернутися зі скаргою про таке порушення до Європейського суду з прав людини (надалі – Європейський суд або Суд).

Для розуміння природи демократичного суспільства однією з найбільш вагомих підстав є ст. 10 Європейської конвенції, яка гарантує право на свободу вираження поглядів. Особливу увагу в статті приділено вивченню питання свободи вираження поглядів щодо державних службовців, адже свобода вираження поглядів як один з найефективніших засобів критики діяльності органів державної влади, державних службовців, набуває особливо важливого значення, коли українська держава робить свої кроки на шляху до побудови демократичного устрою. Вільна держава, а, зокрема, і демократія, не може існувати без чіткої гарантії цього права².

Першою справою, в якій Суд розглянув проблему меж здійснення права на свободу вираження поглядів щодо державних службовців стала справа «Яновський проти Польщі»³. Відповідно до обставин цієї справи, заявник, журналіст за професією, був засуджений за образу працівників міліції при виконанні ними службових повноважень, а саме за вжиття слів «дурні» і «тупі».

За результатом розгляду справи, Суд встановив, що право на свободу вираження не було порушене, і аргументував це наступним чином. Перш за все, заявник діяв як приватна особа, а не як представник преси, тому не може бути застосований стандарт щодо свободи преси, який передбачає вужчі межі розсуду держав у обмеженні свободи вираження поглядів. По-друге, висловлювання заявника не стосувалися питання, що має загальний інтерес, що також виключає застосування ширших меж права на свободу вираження. Суб'єктами, права яких були порушені реалізацією права на свободу вираження, були державні службовці. Суд сформулював стандарт

здійснення права на свободу вираження поглядів щодо державних службовців, наступним чином: незважаючи на те, що межі допустимої критики щодо державних службовців, які виконують свої службові функції, в деяких випадках є ширшими, ніж щодо приватних осіб. З метою ефективного виконання своїх функцій, державні службовці повинні мати довіру суспільства, тому їх необхідно захищати від образливих словесних атак під час виконання ними службових повноважень⁴.

Проаналізувавши вказане рішення, можна відзначити наступне. По-перше, Суд не взяв до уваги те, що працівники міліції діяли із перевищенням службових повноважень, по суті – неправомірно. У практиці Суду поведінка позивача, що передувала здійсненню права на свободу вираження має значення для вирішення чи було порушено межі допустимої критики. Суд зазначав, що якщо позивач висловлював провокуючі думки, він повинен був демонструвати ширші межі толерантності⁵. Відповідно, логічно було б вважати, що неправомірні дії позивача також повинні передбачати ширші межі його критики. Не взявши до уваги цей момент вказаної справи, Суд привніс деяку суперечність в загальну систему регулювання здійснення свободи вираження. По-друге, Суд вказав, що межі критики щодо державних службовців є ширшими «у деяких випадках», що передбачає необхідність визначення Судом чи має місце один із цих випадків.

Але стандарт меж здійснення свободи вираження поглядів, запропонований у справі Яновський, застосовується не до всіх державних службовців. Так, у справі «Бусуа проти Молдови», Суд вказав, що його недоцільно поширювати на всіх осіб, які є працівниками держави чи державних підприємств, і насамперед він передбачений для захисту працівників правоохоронних органів та прокурорів. У вказаній справі Суд вирішив не поширювати вказаний принцип на позивачів, які займали керівні посади в державній авіакомпанії⁶.

Натомість у рішенні по іншій справі «Тома проти Люксембургу», Суд вирішив, що працівники Комітету лісового і водного господарства, зокрема лісники та інженери лісового господарства, є державними службовцями, які повинні користуватися довірою суспільства для виконання своїх функцій. На жаль, Суд не став уточнювати як саме наявність службової довіри впливає на виконання їхніх службових обов'язків. Припускаємо, що до їх повноважень входило здійснення дізнання в адміністративних справах про порушення норм лісового права. Разом з тим, слід відзначити, що статус позивачів як державних службовців не став вирішальним критерієм для вирішення цієї справи, оскільки основну увагу Суд зосередив на розмежуванні власних думок заявника та цитованого ним твору⁷.

Ще один важливий принцип меж здійснення свободи вираження поглядів щодо державних службовців був сформований у справі «Речінов проти Болгарії». Заявник у цій справі, голова одного із структурних підрозділів Міністерства юстиції, був засуджений за приниження честі і гідності заступника Генерального прокурора Болгарії висловлюванням, під час засідання Вищої судової ради, про те, що останній «не є чистим на руку». Суд розглянувши цю справу встановив важливий принцип: втручання в свободу вираження для забезпечення державним службовцям користуван-

ня суспільною довірою може бути виправдане тільки тоді, коли існує реальна загроза для такої довіри.

Висловлювання заявника, очевидно, не призвели до такої загрози і не заважали заступнику Генерального прокурора виконувати свої обов'язки. Ця ситуація відрізняється від справи Яновського тим, що образливі висловлювання щодо працівників поліції, які виконували свої службові повноваження були здійснені на вулиці на очах у перехожих. У цій же справі заявник висловив свою думку перед обмеженою аудиторією за зачиненими дверима. Таким чином, ані преса, ані інші форми публічності не були залучені. Негативний ефект для репутації постраждалого державного службовця таким чином був обмеженим. Крім того, висловлювання заявника стосувалося бюджетних питань, які можна вважати такими, що мають публічний інтерес⁸.

Окремою категорією справ є *справи, що стосуються здійснення свободи вираження поглядів щодо державних службовців у громадянських зверненнях до органів державної влади та їх посадових осіб*. Однією із таких справ є справа «Захаров проти Росії», де заявник був засуджений національними судами за порушення честі і гідності голови міської ради. Відповідно до обставин справи, заявник надіслав лист заступнику губернатора Московської області, в якому він скаржився на дії голови міської ради. Зокрема, він звинувачував її у незаконному привласненні земельної ділянки, що знаходилася у комунальній власності.

Розглянувши вказану справу Суд встановив наступне. Необхідний захист державних службовців від образливих, наклепницьких і дифамційних атак, які вважаються такими, що впливають на державних службовців при виконанні їхніх обов'язків та завдають шкоди публічній довірі до них та до посад, які вони обіймають, має залежати від конкретних обставин справи.

У цій справі скарга заявника була надіслана приватною кореспонденцією і не була оголошена публічно. Це з одного боку свідчить про те, що репутація позивача, якщо і була порушена, то перед обмеженим колом осіб: заявником і заступником губернатора. А з іншого, про те, що інтереси захисту репутації особи повинні бути зважені не стосовно інтересів свободи преси чи відкритої дискусії щодо публічних справ, а стосовно права заявника повідомляти про невідповідність поведінки державних службовців органу, компетентному розглядати такі повідомлення.

У цій справі критика була направлена проти голови міської ради, який за своїм статусом є ближчим до професійних політиків, і тому повинен бути готовий відчувати більш прискіпливу публічну увагу суспільства⁹. На цій підставі вищевказаного Суд визнав існування порушення ст. 10 Конвенції.

У вказаних вище справах Суд розглянув як співвідносяться інтереси права на звернення до органів державної влади та права на захист честі і гідності. Межі критики, висловленої в приватному зверненні є ширшими, ніж у публічному. Суд визнав, що захист репутації державного службовця залежить від здійснюваних ним професійних обов'язків. У зв'язку з цим, оскільки діяльність голови міської ради є за своєю суттю схожою до діяльності політика, межі критики щодо нього є ширшими, ніж до інших дер-

жавних службовців. Те саме стосується і державного прокурора, який є одним з учасників судової гілки влади в широкому розумінні цього слова, для якого фактор публічної довіри є особливо важливим для належного виконання ним своїх повноважень, тому межі критики щодо такої особи повинні бути вужчими порівняно з іншими службовими особами.

Окрему категорію справ у практиці Суду складають справи про завдання шкоди честі і гідності прокурорів і слідчих завданих адвокатами під час судового засідання. Однією з таких справ є «Нікула проти Фінляндії». Відповідно до обставин справи, заявник, яка була юристом, під час судового процесу намагалася заперечити допит однієї особи як свідка, щоб відвернути певні негативні наслідки для свого клієнта. Прокурор, який діяв як обвинувач, навпаки, наполягав на допиті цієї особи. Обурена поведінкою прокурора, заявник зачитала і передала суду документ під заголовком «Рольові маніпуляції і незаконне надання доказів», в якому звинувачувала прокурора, у зловживанні владою, порушенні його професійних обов'язків і завданні шкоди правовому захисту. Прокурор подав позов про дифамацію. В результаті розгляду справи національними судами, заявник була звільнена від кримінальної відповідальності у зв'язку із малозначністю діяння, але повинна була відшкодувати судові витрати прокурора.

Суд вирішив, що в цій справі мало місце порушення права на свободу вираження заявника, оскільки заявник критикувала прокурора за його рішення, прийняті як сторони в судовому процесі, а не як професіонала взагалі. Крім того, необхідно зважати на різницю між статусом прокурора і судді, оскільки суддям повинен надаватися більший захист. Критика була здійснена в залі судового засідання, а не через пресу і не мала характеру персональної образи. До того ж ані національні судді самостійно, ані прокурор не намагалися зупинити заявника. Суд також взяв до уваги і професійний статус заявника, вказавши, що юристи повинні самостійно без впливу потенційного «оохолоджуючого ефекту» оцінювати відповідність і корисність своїх аргументів¹⁰.

Проаналізувавши вказані вище справи, можна стверджувати, що межі свободи вираження щодо державних службовців є ширшими, якщо вони реалізується під час судового засідання. Це пояснюється, з одного боку, обмеженим колом осіб, присутніх в судовому засіданні, а з іншого – самою суттю судового процесу як змагання сторін у доведенні своєї правоти, що передбачає необхідність ширших меж здійснення свободи вираження. Суд також акцентував увагу на тому, що критика у справі Нікула і Стор стосувалася професійних якостей позивачів не в загальному, а щодо конкретної справи. Крім того, свобода вираження поглядів повинна бути ширшою у цьому випадку, тому що була здійснена адвокатами, які мають самостійно, без загрози застосування санкцій, вирішувати який спосіб захисту клієнта є найкращим.

Окрему категорію складають справи, що стосуються здійснення свободи вираження поглядів щодо державних службовців в пресі. Так, у рішенні по справі «Савітчі проти Молдови», яка стосувалася здійснення права на свободу вираження щодо працівника правоохоронних органів транспортної поліції, Суд встановив наявність порушення права на свободу вираження. За обставинами справи, заявник була засуджена за завдання

шкоди репутації працівникові місцевої транспортної поліції у зв'язку з опублікуванням статті про порушення прав громадян місцевою поліцією із використанням його ініціалів та зазначенням місця, де він працював, що давало змогу його ідентифікувати. Зокрема, шкода працівникові поліції була завдана, твердженнями, про те, що працівник поліції поведився з особою так, нібито вона нічого не варта, і, про те, що працівник міліції кинув документи особі в обличчя, які заявник не зміг довести.

Суд відзначив, що ця справа відрізняється від справи «Яновський проти Польщі», оскільки стосується відкритої дискусії з публічних питань та включає право на вільну пресу, тому національні суди користуються меншим правом розсуду у вирішенні питання чи існує «нагальна соціальна потреба» у втручанні в право на вираження. Крім того, висловлювання заявника не можуть бути розцінені як образливі. Тобто у вказаному рішенні Суд зваживши інтереси відкритої публічної дискусії та свободи преси, з одного боку, і захисту репутації особи, з іншого, прийшов до висновку, що більшу важливість мають перші¹¹.

Ще однієї цікавою справою є справа «Перна проти Італії». Ця справа також стосується права на вираження поглядів щодо прокурора і розглядалася спочатку звичайною палатою суддів, а потім Великою Палатою, в результаті палата Суду і Велика Палата прийшли до різних висновків щодо наявності порушення права на свободу вираження¹². Відповідно до обставин справи, заявник написав статтю, в якій звинувачував прокурора міста Палермо у тому, що порушена ним справа проти одного з політичних лідерів Італії є нічим іншим як виконання політичного замовлення Комуністичної Партії Італії, активним прихильником якої є прокурор. За позовом прокурора була відкрита справа про порушення заявником честі і гідності прокурора, в результаті розгляду якої заявника було визнано винним. Заявник подав скаргу до Європейського суду.

Розглянувши справу, палата Суду прийшла до висновку, що мало місце порушення ст. 10 Конвенції. Аргументація Суду була наступною. Діючи як активний член політичної партії, незалежно від її спрямування, судовий службовець наражає на небезпеку імідж безсторонності та незалежності, який завжди має демонструвати правосуддя. У тих випадках, коли судовий службовець є активним політичним діячем, його безумовний захист від нападок у пресі навряд чи можна виправдати необхідністю підтримки довіри суспільства до судів, – довіри, яка необхідна їм для функціонування належним чином, тому що саме така політична діяльність, імовірно, підриває цю довіру¹³. Тобто Суд сформулював нове правило, яке регулює межі здійснення права на свободу вираження поглядів щодо державних службовців, які активно демонструють свої політичні погляди.

На жаль, рішення палати Суду було переглянуте Великою Палатою Суду, яка прийшла до протилежного висновку. Незважаючи на те, що Суд вирішив за необхідне розглядати статтю в цілому і вирішив, що твердження заявника є символічними і тому не потребують доведення. Не здійснивши перевірку, чи були достатні фактичні обставини для оціночних суджень, Велика Палата Суду вказала, що присудження заявнику штрафу є пропорційним втручанням в свободу вираження і на цій підставі відмовив у задоволенні скарги¹⁴.

Таким чином, на підставі висновків Суду у вказаних рішеннях, можна стверджувати, що межі здійснення свободи вираження поглядів щодо державних службовців у пресі є широкими, оскільки мають враховувати інтереси публічної дискусії та свободи преси. Разом з тим, критика державних службовців не повинна містити звинувачень у вчиненні злочинів, оскільки це підриває довіру до державного службовця.

На підставі аналізу практики Суду можна сформулювати наступні принципи меж здійснення права на свободу вираження щодо державних службовців:

1. Межі допустимої критики щодо державних службовців, які виконують свої службові функції, в деяких випадках є ширшими, ніж щодо приватних осіб, разом з тим вони не є такими широкими як щодо політиків.

2. Для ефективного виконання своїх функцій державні службовці повинні мати довіру суспільства, тому їх необхідно захищати від образливих словесних актів під час виконання ними службових повноважень.

3. Необхідний захист державних службовців від образливих, наклепницьких і дифамаційних атак, які вважаються такими, що впливають на державних службовців при виконанні їхніх обов'язків та завдають шкоди публічній довірі до них та до посад, які вони обіймають, має залежати від конкретних обставин справи.

4. Втручання в свободу вираження для забезпечення державним службовцям користування суспільною довірою може бути виправдане тільки тоді, коли існує реальна загроза для такої довіри.

5. Більшим захистом користуються свобода вираження, реалізована в залі судових засідань, або в приватній комунікації і щодо конкретних діянь державного службовця, а не в цілому. Свобода преси переважає інтереси захисту репутації державних службовців, якщо критика стосується суспільно значущих питань і висловлена в не образливих персональних формуваннях.

1. *Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950* // Голос України. – 10 січн. 2001. – № 3. 2. *Фровайн Й.А.* Свобода вираження своїх поглядів в Конвенції про захист прав людини / Фровайн Й.А. / Монітор / Інф. – Рада Європи. – 1997. – №3. 3. *Janowski v. Poland* (App no 25716/94) ECHR 21 January 1999 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.echr.coe.int> 4. Там само. 5. *Oberschlick v. Austria (1)* (App no 11662/85) ECHR 23 May 1991 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.echr.coe.int> 6. *Busuioc v. Moldova* (App no 61513/00) ECHR 21 December 2004. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.echr.coe.int> 7. *Thoma v. Luxembourg* (App no 38432/97) ECHR 29 March 2001. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.echr.coe.int> 8. *Raichinov v. Bulgaria* (App no 47579/99) ECHR 20 April 2006. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.echr.coe.int> 9. *Zakharov v. Russia* (App no 14881/03) ECHR 5 October 2006. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.echr.coe.int> 10. *Nikula v. Finland* (App no 31611/96) ECHR 21 March 2002. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.echr.coe.int> 11. *Savitchi v. Moldova* (App no 11039/02) ECHR 11 October 2005. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.echr.coe.int> 12. *Perna v. Italy* (App no 48898/99) ECHR 25 July 2001. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.echr.coe.int> 13. Там само. 14. Там само.