DROZD v. Poland (№ 15158/19)

Обставини справи

Справа стосувалася скарги заявників – членів громадського руху за статтею 10 Конвенції на відмову національних судів розглянути їх скаргу на рішення керівника Служби безпеки парламенту (Komendant Straży Marszałkowskiej) про призупинення їх права входити до приміщення Сейму в якості покарання за несанкціоноване проведення мирної акції.

Заявники є членами неформального громадського руху «Громадяни Республіки Польща» («Obywatele RP»), який займається політичними протестами та акціями.

22 червня 2017 року вони взяли участь у мирній демонстрації, що відбулася на території Сейму (нижньої палати польського парламенту) та навколо нього. Згідно з процедурою доступу, вони зібрали одноразові перепустки й були пропущені на територію Сейму разом з групою інших демонстрантів. Як тільки вони пройшли вхідні ворота, заявники розгорнули банер з написом «Захищайте незалежні суди» («Brońcie niezależnych sadów»). У результаті Служба безпеки парламенту (далі – СБП) негайно вивела їх з території Сейму.

Листами від 14 липня 2017 року заявники були поінформовані, що з урахуванням того, що вони порушили громадський порядок і відмовились виконувати вказівки СБП, 22 червня 2017 року керівник СБП вирішив заборонити їм вхід до Сейму до 21 червня 2018 року.

30 серпня 2017 року заявники подали апеляції на ці рішення до Варшавського регіонального адміністративного суду. Зокрема, вони наголосили, що рішення керівника СБП ґрунтувалося на внутрішньому регламенті (розпорядженні спікера). Крім того, указ спікера не був достатньо передбачуваним, оскільки йому бракувало ясності та точності. Насамкінець вони наголосили, що заборона на вхід до Сейму обмежила їхнє право на доступ до публічної інформації.

22 січня 2018 року Варшавський воєводський адміністративний суд ухвалив два рішення та відхилив апеляції заявників як неприйнятні з точки зору права. Суд визнав, що лист голови СБП не є адміністративним рішенням. Охорона парламенту була формуванням, підпорядкованим безпосередньо голові Сейму (Marszałek Sejmu). Таким чином, керівник СБП не був адміністративним органом і його рішення не могли бути оскаржені до адміністративного суду.

Заявники подали касаційні скарги на ці рішення, зокрема вони скаржилися, посилаючись на Конституцію та Конвенцію, що не мали доступу до суду, аби оскаржити рішення про заборону їм входити до Сейму.

16 листопада 2018 року Верховний адміністративний суд залишив касаційні скарги без задоволення. Суд підтримав аргументацію обласного суду. Він також зазначив, що відповідно до регламенту Сейму (Regulamin Sejmu) представники

© Переклад й опрацювання цього рішення здійснено Верховним Судом.

громадськості не мали права брати участь у парламентських засіданнях, і рішення із цього приводу залишалося за компетентним органом.

Оцінка Суду

Стаття 10 Конвенції

Заявники скаржилися за статтею 10 Конвенції на застосування до них однорічної заборони входу до Сейму (нижньої палати польського парламенту) за розміщення банера на території Сейму в контексті мирної демонстрації.

Суд зауважив, що захід, застосований до заявників – заборона входу до будівель і території Сейму протягом одного року, – явно мав на них певні негативні наслідки, зокрема перешкоджаючи їм отримати інформацію про діяльність органів державного управління, що своєю чергою негативно вплинуло на можливість заявників реалізувати своє право на свободу вираження поглядів. Тому Суд відхилив аргумент Уряду про те, що оскаржувані заходи не вплинули на права заявників за статтею 10 Конвенції, і визнав, що мало місце втручання в їхнє право на свободу вираження поглядів.

У світлі пункту 2 статті 10 Конвенції таке втручання в право заявників на свободу вираження поглядів повинно бути «передбачено законом», мати одну або кілька законних цілей і бути «необхідним у демократичному суспільстві» (див. рішення у справі Satakunnan Markkinapörssi Oy і Satamedia Oy v. Finland [ВП]).

Сторони погодилися, що оскаржуване втручання мало підставу в національному законодавстві, а саме стаття 21 указу спікера від 2008 року. Заявники заперечували якість цього нормативно-правового акта, стверджуючи, що йому бракувало точності та ясності, оскільки він не вказував на причини, які могли б виправдовувати призупинення права особи входити до приміщення Сейму, і таким чином залишав керівникові СБП широке поле для тлумачення. Однак Суд не вважав, що це положення було надто широким або нечітким. У будь-якому разі, аргументи заявників були більш конкретно спрямовані на питання про те, чи було втручання «необхідним у демократичному суспільстві», яке Суд розглянув нижче (див. рішення у справі Kasabova v. Bulgaria).

Суд також визнав, що санкції, накладені на заявників, можна розуміти як такі, що спрямовані на запобігання будь-якому зриву роботи Сейму й таким чином на забезпечення його ефективного функціонування, а отже, як такі, що переслідують законні цілі «запобігання безладу» та «захисту прав інших» (порівняйте з рішенням у справі Mándli and Others v. Hungary).

У цій справі заявники брали участь у мирній демонстрації біля території Сейму. Крім того, вони отримали одноразові перепустки для входу до приміщення Сейму, а при вході на територію вони вивісили банер із написом «Захищайте незалежні суди». Відразу після цього їх вивели з території. Суд прийняв аргумент заявників про те, що, розгорнувши банер, вони брали участь у публічних дебатах щодо питання реформи судової системи та хотіли донести своє послання до парламентарів.

© Переклад й опрацювання цього рішення здійснено Верховним Судом.

Щодо зацікавленості заявників у дозволі на доступ до Сейму після цього інциденту, Суд також визнав, що це могло бути пов'язано з питаннями, щодо яких громадськість мала законний інтерес отримати інформацію, наприклад, отримати інформацію з перших рук та безпосереднє знання, засноване на особистому досвіді подій і обговорень, що відбувалися в польському Сеймі. Таким чином, конкуруючі інтереси, які необхідно зважити в цій справі, є публічними за своєю природою, а саме: (i) суспільний інтерес у здатності СБП підтримувати порядок на території Сейму та забезпечувати громадську безпеку та порядок у роботі парламенту та (ii) суспільний інтерес в отриманні інформації про важливе для суспільства питання.

Суд також зазначив, що вже наголошував на фундаментальному інтересі забезпечення ефективного функціонування парламенту в умовах демократії (див. рішення у справі Karácsony and Others v. Hungary [ВП]) та на праві парламенту на певну повагу при регулюванні поведінки під час його роботи, щоб уникнути збоїв, і що контроль Суду щодо таких положень повинен бути обмеженим (див. рішення у справі Mándli and Others).

У зв'язку із цим Суд зазначив, що, оскільки інцидент стався поза будівлею Сейму, цю справу слід відрізняти від ситуацій, коли заходи були вжиті у відповідь на виступ або поведінку, які безпосередньо заважали нормальному проведенню парламентських дебатів.

Суд також зауважує, що в цій справі сторони не дійшли згоди щодо того, чи спричинили дії заявників будь-які порушення в звичайній роботі та функціонуванні Сейму. Уряд стверджував, що заявники не дотримувалися правил безпеки приміщень Сейму та перекрили внутрішню дорогу. Водночас заявники стверджували, що своїми діями не порушили й не принизили гідності Сейму. Вони не блокували внутрішні дороги на території Сейму, оскільки під час демонстрації поблизу не було пішоходів чи транспортних засобів. У свою чергу, керівник СБП в листах до заявників лише зазначив, що вони «порушили громадський порядок». Однак цей висновок не був ретельно перевірений жодним державним органом. З огляду на те, що сторони надали суперечливі твердження, Суд зазначив, що не мав достатньої підстави для висновку, чи нехтували заявники будь-якими внутрішніми правилами дорожнього руху на території Сейму.

Однак навіть якщо припустити, що санкція, застосована до заявників, була підтверджена відповідними та достатніми причинами, Суд вважав більш доцільним зосередити свою увагу на тому, чи супроводжувалось обмеження права заявників на свободу вираження поглядів ефективними і адекватними гарантіями проти зловживань.

Що стосується способу застосування санкції до заявників, Суд нагадав, що процесуальні гарантії повинні бути адаптовані до парламентського контексту, беручи до уваги загальновизнані принципи парламентської автономії та розподілу влади. Це не виключає перегляду державним органом, визначеним парламентом.

У цьому відношенні Суд зауважив, що на той час національне законодавство, а саме розпорядження спікера Сейму від 9 січня 2008 року, містило положення, яке

© Переклад й опрацювання цього рішення здійснено Верховним Судом.

дозволяло призупинення права доступу до будівель «в обґрунтованих випадках, з метою збереження миру та порядку та забезпечення безпеки сейму та сенату». Положення не передбачало жодної можливості участі для залучених осіб у процедурі прийняття відповідних рішень. Заявники отримували листи, надіслані керівником СБП, в яких повідомлялося про тимчасову заборону на вхід до Сейму. Крім того, здається, що постанова не передбачала жодної чіткої процедури оскарження заходу, коли заявники могли б представити свої аргументи.

Беручи до уваги вищезазначене, Суд вважав, що за обставин справи оскаржуване втручання у право заявників на свободу вираження поглядів не супроводжувалося належними процесуальними гарантіями.

У світлі наведених вище міркувань Суд відхилив попереднє заперечення Уряду щодо того, що заявники не зазнали «значної шкоди». Він також зробив висновок, що втручання у право заявників на свободу вираження поглядів не було «необхідним у демократичному суспільстві» у значенні статті 10 Конвенції та що, відповідно, мало місце порушення цього положення.

Висновок

Порушення статті 10 Конвенції (свобода вираження поглядів).

Рішення в цій справі ухвалене Палатою 6 квітня 2023 року й набуло статусу остаточного 6 липня 2023 року відповідно до пункту 2 статті 44 Конвенції.

© Переклад й опрацювання цього рішення здійснено Верховним Судом.