

Elżbieta Hanna Morawska

UKSW w Warszawie

Zakwestionowanie tradycyjnej koncepcji praw człowieka i podstawowych wolności: zobowiązania pozytywne państwa powiązane z prawem do wolności wypowiedzi (art. 10 EKPC)

1. Wprowadzenie

415

Prace przygotowawcze (*travaux préparatoires*) do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowej wolności (Europejska Konwencja Praw Człowieka, Konwencja Europejska, EKPC)¹ jednoznacznie wskazują, że została ona oparta na idei stworzenia międzynarodowego mechanizmu, poprzez który „wolna Europa” mogłaby się sama bronić przed pojawieniem się „innego Hitlera” albo ukonstytuowaniem się totalitarnego reżimu². Z tych powodów została zaprojektowana jako prawnie wiążący instrument zbiorowej gwarancji, zapewniający podstawowe prawa i wolności człowieka i rządy prawa oraz umacniający demokrację w Europie³.

Z powyższych względów ETPC (Trybunał, ETPC) ustalił, że celem EKPC jest „zasadniczo” obrona jednostki przed arbitralną ingerencją

¹ Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (CETS No.: 005) z 4.11.1950 r.; konwencja powszechnie zwana jest Europejską Konwencją Praw Człowieka (European Convention on Human Rights); konwencja weszła w życie 3.10.1953 r.; Polska ratyfikowała EKPC 19.01.1993 r. (Dz.U. Nr 61, poz. 284).

² E. Bates twierdzi, że osobą, która zrobiła najwięcej dla powstania Rady Europy, był Józef Stalin. Por. E. Bates, *The Evolution of the European Convention on Human Rights: From its Inception to the Creation of a Permanent Court of Human Rights*, Oxford 2010, s. 5–6.

³ Por. P.-H. Teitgena, *Collected Edition of the „Travaux Préparatoires” of the ECHR*, t. 1, The Hague 1975, s. 292–294.

władz publicznych⁴. Koncentracja na funkcji obronnej praw człowieka i podstawowych wolności koresponduje z liberalną koncepcją praw człowieka, zakładającą ich rozłączny podział na prawa klasyczne oraz prawa socjalne⁵. Pierwsze z nich są określane prawami „negatywnymi”, gdyż powiązane z nimi obowiązki państw są skierowane przeciwko ingerencji ze strony organów władzy publicznej. Natomiast drugie są określane jako prawa „pozytywne”, gdyż dla ich urzeczywistnienia konieczne są pomoc i wsparcie ze strony władz publicznych⁶.

Niemniej pod koniec lat 70. te ustalenia zostały istotnie zmodyfikowane przez organy orzecznicze EKPC⁷. Przyjęły one bowiem, że EKPC nie ogranicza zobowiązań państw-stron do powstrzymywania się od ingerencji w korzystanie z praw i podstawowych wolności, gdyż oprócz tego nadrzędnego zobowiązania negatywnego mogą występować zobowiązania pozytywne, nieodłącznie związane ze skutecznym poszanowaniem danych praw czy wolności⁸.

Z analizy orzecznictwa strasburskiego wynika, że zobowiązania pozytywne mogą być powiązane niemal ze wszystkimi prawami człowieka i podstawowymi wolnościami EKPC, niemniej tylko niektóre z nich mają wyjątkowo szeroki zakres przedmiotowy. W pierwszej kolejności są to zobowiązania pozytywne powiązane z prawem do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego (art. 8 EKPC), następnie z zakazem złego traktowania (art. 3 EKPC) i z prawem do życia (art. 2 EKPC), a ostatnio również z ochroną własności (art. 1 P-1 do EKPC)⁹.

416

⁴ ETPC, sprawa *Relating to Certain Aspects of the Laws on the Use of Languages in Education in Belgium* (Merits), nr skargi 1474/62 *et al.* wyrok z 23.07.1968 r., Series A no. 6, s. 33, § 7.

⁵ Por. C. Dröge, *Positive Verpflichtungen der Staaten in der Europäischen Menschenrechtskonvention*, Springer Berlin Heidelberg 2010, s. 215; J.-M. Larralde, *Le Convention européenne des droits de l'homme et la protection de groupes particuliers*, „Revue trimestrielle des droits de l'homme” 2003, nr 14.56, s. 1247–1274; J. Christoffersen, *Fair balance: Proportionality, Subsidiarity and Primarity in the European Convention on Human Rights*, Leiden 2009, s. 2–8.

⁶ A. Moravcsik, *The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe*, „International Organization” 2002, t. 54, nr 2, s. 219.

⁷ Na mocy protokołu nr 11 do EKPC Trybunał stał się jedynym organem sądowym EKPC, którego jurysdykcja stała się obowiązkowa; Europejska Komisja Praw Człowieka (Komisja, EKomPC) została zniesiona; *Protocol No. 11 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, restructuring the control machinery established thereby* (CETS/ETS: No. 155) z 11.05.1994 r., wszedł w życie 1.11.1998 r.; Polska ratyfikowała P-11 20.05.1997 r. (Dz.U. z 1998 r. Nr 147, poz. 962–963).

⁸ ETPC, sprawa *Marckx v. Belgium*, nr skargi 6833/74, wyrok z 13.06.1979 r., § 31.

⁹ Protokół nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, *Protocol to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms* (ETS No. 009) z 20.03.1952 r., wszedł w życie 18.05.1954 r.; Polska ratyfikowała P-1 10.10.1994 r. (Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175, 178; zm. z 1998 r. Dz.U. Nr 147, poz. 962).

Natomiast od czasu sprawy *Özgür Gündem v. Turkey* z 2000 r. nie ulega wątpliwości, że również prawo do wolności wypowiedzi (art. 10 EKPC) nakłada na państwa-strony kilka rodzajów zobowiązań pozytywnych, choć ich zakres nie jest tak szeroki jak w przypadku wymienionych zobowiązań¹⁰.

Nie ulega więc wątpliwości, że pozycję dominującą mają w tym wypadku zobowiązania negatywne. Mówiąc o zobowiązaniach pozytywnych, ETPC akcentuje ich uzupełniający i zarazem dorozumiany charakter¹¹. Poza tym zyskały one dodatkową funkcję, gdyż nie są ukierunkowane wyłącznie na ochronę i zapewnienie skutecznego korzystania z subiektywnych praw i wolności człowieka, ale również mają na uwadze realizację celów obiektywnych, takich jak pluralizm, tolerancja, spójność społeczna czy w ogóle demokracja.

Przystępując do analizy zakresu tych zobowiązań, należy ponadto zaznaczyć, że na gruncie art. 10 EKPC wolność wypowiedzi nie jest postrzegana wyłącznie w kategoriach wolności politycznej, albowiem w ocenie ETPC ma ona istotny wymiar osobisty. Jako taka „stanowi jeden z istotnych fundamentów [demokratycznego] społeczeństwa, [ale zarazem stanowi] jedną z podstawowych przesłanek rozwoju człowieka oraz samorealizacji”¹². Wskazane wymiary wolności wypowiedzi łączy właśnie koncepcja społeczeństwa demokratycznego, którego konstytucyjnymi cechami są pluralizm, tolerancja i otwartość opinii¹³.

417

2. Zobowiązanie pozytywne państw-stron EKPC do zapewnienia pluralizmu medialnego

Odnosząc się do politycznego wymiaru prawa do wolności wypowiedzi, ETPC uważa, że państwa są ostatecznymi gwarantami pluralizmu

¹⁰ A. Mowbray, *The Development of Positive Obligations under the European Convention on Human Rights by the European Court of Human Rights*, Oxford 2004, s. 183–194.

¹¹ ETPC, sprawa *Palomo Sanchez and Others v. Spain*, nr skarg 28955/06, et al., wyrok z 12.10.2011 r., § 58.

¹² ETPC, sprawa *Handyside v. the United Kingdom*, nr skargi 5493/72, wyrok z 7.12.1976 r., § 49.

¹³ Szerzej zob. A. Nieuwenhuis, *The Concept of Pluralism in the Case-Law of the European Court of Human Rights*, „European Constitutional Law Review” 2007, t. 3, s. 367–384, <https://doi.org/10.1017/S1574019607003677>; H. Shu-Perng, *Margin of Appreciation in Pursuit of Pluralism? Critical Remarks on the Judgments of the European Court of Human Rights on the 'Burqa Bans'*, „Human Rights Law Review” 2020, t. 20, nr 2, s. 361–380, <https://doi.org/10.1093/hrlr/ngaa014>

mediów (ang. *ultimate guarantor of pluralism*)¹⁴, którego zapewnienie wymaga od władz działań prawodawczych, a więc działań regulacyjnych, oraz działań w obszarze praktyki, w tym działań organizacyjnych i nadzorczych. Oznacza to, że rzeczywiste i skuteczne korzystanie z prawa do wolności wypowiedzi nie zależy wyłącznie od powstrzymania się władz od ingerencji, ale wymaga również działań pozytywnych¹⁵. Sprawa *Manole and Others v. Moldova* pokazuje, że odgrywają one szczególną rolę w przypadku zapewnienia pluralizmu w mediach audiowizualnych¹⁶.

Dzięki działaniom pozytywnym państwa-strony EKPC przedmiotowe media powinny więc móc zapewniać dostęp do bezstronnych i rzetelnych informacji, a także do takich opinii i uwag, które odzwierciedlają różne stanowiska, m.in. polityczne w kraju.

Ponadto w ramach tych działań państwo ma obowiązek stworzyć takie warunki, dzięki którym dziennikarze, jak i inni specjaliści pracujący w tychże mediach, nie rezygnowaliby z przekazywania takich właśnie informacji oraz ich komentowania¹⁷.

W sytuacji zaś, gdy państwo zdecyduje się na tworzenie mediów państwowych, musi stworzyć prawne i faktyczne gwarancje pluralistycznego przekazu. Ma to wyjątkowe znaczenie w przypadku społeczeństw, które w zdecydowanej większości zamieszkują tereny wiejskie i mają w związku z tym ograniczony dostęp do telewizji kablowej lub satelitarnej.

W konsekwencji tego władze publiczne w takiej sytuacji są w sposób szczególny związane zobowiązaniami pozytywnymi (*the State authorities were under a strong positive obligation*) i muszą stworzyć tak prawne, jak i faktyczne warunki dla przekazu rzetelnych i wyważonych wiadomości i informacji oraz dla nadawania programów, w których prezentowany byłby pełen wachlarz opinii politycznych i różnorodnych stanowisk zajmowanych w toczącej się w kraju debacie¹⁸.

¹⁴ ETPC, sprawy: *Informationsverein Lentia and Others v. Austria*, nr skargi 13914/88; 15041/89; 15717/89; 15779/89; 17207/90, wyrok z 24.11.1993 r., § 38; *VGT Verein gegen Tierfabriken v. Switzerland*, nr skargi 24699/94, wyrok z 28.06.2001 r., § 44–47; *Manole and Others v. Moldova*, nr skargi 1393/02, wyrok z 17.09.2009 r., § 99; *Animal Defenders International v. the United Kingdom*, nr skargi 48876/08, wyrok z 22.04.2013 r., § 101; *Associazione Politica Nazionale Lista Marco Pannella v. Italy*, nr skargi 66984/14, wyrok z 31.08.2021 r.; *Associazione Politica Nazionale Lista Marco Pannella Et Radicali Italiani v. Italy*, nr skargi 20002/13, wyrok z 31.08.2021 r.

¹⁵ ETPC, sprawa *Manole and Others v. Moldova* z 2009 r., § 99.

¹⁶ *Ibidem*, § 100–101.

¹⁷ *Ibidem*, § 107–109.

¹⁸ *Ibidem*, § 108.

3. Zobowiązanie pozytywne państw-stron EKPC do ochrony integralności fizycznej i psychicznej pracowników gazety

Zobowiązania pozytywne powiązane przez ETPC z politycznym wymiarem prawa do wolności mogą mieć również pośredni skutek horyzontalny i jako takie mogą być powiązane z wieloma zagrożeniami dla tego prawa. Orzecznictwo zawiera takie przykłady, m.in. ataki na dziennikarzy, dystrybutorów i miejsca dystrybucji dziennika¹⁹, zwolnienie dziennikarza przez pracodawcę za obraźliwe uwagi²⁰ czy odmowę nadawania reklam stowarzyszenia przez prywatną spółkę nadawczą²¹.

Z pierwszą ze wskazanych form naruszania wolności wypowiedzi przez osoby prywatne wiąże się obowiązek państwa do ochrony dziennikarzy i innych pracowników gazety przed bezprawnymi atakami przemocy, zaś sprawą wiodącą w tym zakresie jest już wcześniej wspomniana sprawa *Özgür Gündem v. Turkey*²².

W tej sprawie akty fizycznej napaści na dziennikarzy, kolporterów i inne osoby związane z gazetą, którą władze podejrzewały o wspieranie Partii Pracujących Kurdystanu (PKK), zostały przez ETPC zbadane również przez pryzmat czynów przestępczych zagrażających życiu lub integralności fizycznej i psychicznej, a więc połączone z obowiązkiem ochrony prawa do życia lub z obowiązkiem ochrony przed aktami złego traktowania zadawanymi przez osoby prywatne. W tym wypadku obowiązek ten wymagał podjęcia operacyjnych środków prewencji, przy czym ETPC dostrzegł również rzeczywisty cel tych ataków, czyli zastraszanie, i w ten sposób „powstrzymanie publikacji i dystrybucji gazety”²³. W związku z tym, po przywołaniu swoich ustaleń odnośnie do zobowiązań pozytywnych powiązanych z art. 8 EKPC, z art. 2 i art. 3 EKPC²⁴, stwierdził, że „rzeczywiste i skuteczne korzystanie z wolności [wypowiedzi] nie zależy jedynie od obowiązku państwa do powstrzymania się od ingerencji, ale może wymagać [podjęcia] pozytywnych środków ochrony, nawet w relacjach między jednostkami”²⁵.

¹⁹ ETPC, sprawa *Özgür Gündem v. Turkey* z 2000 r.

²⁰ ETPC, sprawa *Fuentes Bobo v. Spain*, nr skargi 39293/98, wyrok z 29.02.2000 r.

²¹ ETPC, sprawa *VGT Verein gegen Tierfabriken v. Switzerland* z 2001 r.

²² Zob. E.H. Morawska, *Zobowiązania pozytywne państw-stron Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, Warszawa 2016, rozdz. IV.

²³ ETPC, sprawa *Özgür Gündem v. Turkey* z 2000 r., § 44.

²⁴ *Ibidem*, § 42.

²⁵ *Ibidem*, § 43.

Niemniej dodał, że „Aby stwierdzić, czy istnieje obowiązek pozytywny, należy wziąć pod uwagę *równowagę*, jaka musi być zachowana pomiędzy ogólnym interesem społeczeństwa a interesami jednostki, do poszukiwania której to równowagi wzywa Konwencja. Zakres tego obowiązku będzie się niewątpliwie różnił, biorąc pod uwagę różnorodność sytuacji panujących w Umawiających się Państwach, trudności związane z utrzymaniem porządku w nowoczesnych społeczeństwach czy wybory, jakie muszą zostać dokonane w zakresie priorytetów i zasobów. Nie należy tego obowiązku interpretować w taki sposób, jakoby nakładał on na władze niewykonalny lub niewspółmierny ciężar”²⁶.

Z powyższych ustaleń wynika, że choć ETPC mówi o obowiązku ochrony i oczekuje podjęcia działań ochronnych²⁷, to przesłanką jego występowania w tej sprawie nie jest przesłanka *wiedzy o zagrożeniu* ze sprawy *Osman v. the United Kingdom*, ale przesłanka *sprawiedliwej równowagi*, która jest charakterystyczna dla zobowiązań pozytywnych powiązanych ze skutecznym poszanowaniem (ang. *respect*) praw człowieka zagwarantowanych przez art. 8 EKPC i przez art. 1 P-1 do EKPC²⁸.

Z punktu widzenia zaś ochrony pluralizmu środków społecznego przekazu i prawa do wolności wypowiedzi istotne jest to, że z wykonania przedmiotowego obowiązku państwo nie jest zwolnione, nawet jeśli gazeta byłaby rzeczywiście instrumentem propagandowym PPK²⁹.

420

4. Zobowiązania pozytywne państw-stron EKPC do zapewnienia prawa do wolności wypowiedzi w miejscach pracy

Przegląd orzecznictwa pozwala stwierdzić, że tego typu sprawy jak sprawa *Özgür Gündem* są raczej wyjątkowe, a w płaszczyźnie horyzontalnej obowiązku ochrony powiązanego z art. 10 EKPC dominują spory o korzystanie z prawa do wolności wypowiedzi bądź w miejscach pracy, bądź w szeroko rozumianej przestrzeni publicznej. Spory te wszelako nie muszą toczyć się wyłącznie pomiędzy osobami fizycznymi (ang. *in the*

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Z ustaleń ETPC wynika, że władze zastosowały tylko jeden taki środek, mianowicie jednorazowo zapewniona została eskorta policji przy kolportażu gazety w jednej z prowincji.

²⁸ Zob. E.H. Morawska, *Zobowiązania pozytywne...*, rozdz. III.

²⁹ ETPC, sprawa *Özgür Gündem v. Turkey* z 2000 r., § 45.

sphere of relations between individuals)³⁰, gdyż w wielu wypadkach są to spory z udziałem osób prawnych. Potwierdza to chociażby sprawa *Heinisch v. Germany*, w której spór toczył się między skarżącą a jej pracodawcą, którym była spółka *Vivantes Netzwerk für Gesundheit GmbH* – z większościovym udziałem landu Berlin³¹.

Dodatkowo, co do zasady, władze mogą ponosić odpowiedzialność, jeśli nie podejmują odpowiednich środków dla ochrony prawa do wolności wypowiedzi w stosunkach regulowanych przez prawo prywatne³², co odpowiada zasadzie ogólnej orzecznictwa, zgodnie z którą „wykonywanie przez państwo uprawnień, które wpływają na prawa wolności zagwarantowane w Konwencji rodzi odpowiedzialność państwa, niezależnie od formy, w jakiej te uprawnienia bywają wykonywane. Dotyczy to, na przykład, sytuacji, w której państwo przekazuje część swoich uprawnień podmiotowi, którego działalność jest uregulowana przez prawo prywatne”³³.

ETPC formułując w orzecznictwie zasadę, iż „art. 10 EKPC ma zasadniczo zastosowanie do «miejsc pracy»” jako zasadę ogólną orzecznictwa, miał na myśli zarówno funkcjonariuszy publicznych, jak i pracowników zatrudnionych przez prywatnych pracodawców³⁴, co nie oznacza braku granic w korzystaniu z prawa do wolności wypowiedzi. Wynikają one z ciężącego na pracownikach wobec pracodawcy „obowiązku lojalności, powściągliwości i dyskrecji” (ang. *duty of loyalty, reserve and discretion*)³⁵. Z oczywistych względów odnosi się to szczególnie do funkcjonariuszy publicznych³⁶, którzy, jak ujmuje to ETPC, „często mają dostęp do informacji, które władze, z różnych uzasadnionych powodów, decydują się uznać za poufne lub tajne. Stąd w ich przypadku obowiązek dyskrecji może być wyjątkowo ważny”³⁷.

³⁰ ETPC, sprawa *Fuentes Bobo v. Spain* z 2000 r., § 38; *Matúz v. Hungary*, nr skargi 73571/10, wyrok z 21.10.2014 r., § 26; zob. D. Voorhoof, *European Court of Human Rights: Matúz v. Hungary*, https://www.researchgate.net/publication/291811878_European_Court_of_Human_Rights_Matuz_v_Hungary/link/5daedc84a6fdccc99d92b1b3/download, IRIS 2015-1/1 (dostęp: 29.12.2021).

³¹ ETPC, sprawa *Heinisch v. Germany*, nr skargi 28274/08, wyrok z 21.07.2011 r.

³² ETPC, sprawa *VGT Verein gegen Tierfabriken v. Switzerland* z 2001 r., § 40.

³³ ETPC, sprawa *Fernández Martínez v. Spain*, nr skargi 56030/07, wyrok z 12.06.2014 r., B., § 7.

³⁴ ETPC, sprawy: *Ahmed and Others v. the United Kingdom*, nr skargi 22954/93, wyrok z 2.09.1998 r., § 56; *Fuentes Bobo v. Spain* z 2000 r., § 38; *Guja v. Moldova*, nr skargi 14277/04, wyrok z 12.02.2008 r., § 52 i § 70; *Kudeshkina v. Russia*, nr skargi 29492/05, wyrok z 26.02.2009 r., § 86; *Vogt v. Germany*, nr skargi 17851/91, wyrok z 26.09.1995 r., § 53.

³⁵ Tak w sprawie *Soares v. Portugal*, nr skargi 79972/12, wyrok z 21.06.2016 r., § 41.

³⁶ ETPC, sprawa *Guja v. Moldova* z 2008 r., § 70; *Vogt v. Germany* z 1995 r., § 53; *Ahmed and Others v. the United Kingdom* z 1998 r., § 55.

³⁷ ETPC, sprawa *Guja v. Moldova* z 2008 r., § 71.

Z drugiej jednak strony wskazany obowiązek powściągliwości, lojalności i dyskrecji nie jest obowiązkiem bezwzględnie wiążącym pracownika, co pokazuje m.in. sprawa *Kudeshkina v. Russia*. W tej sprawie ETPC stwierdził, że pozbawiając skarżącą prawa do wykonywania zawodu sędziego, władze krajowe nie wyważyły należycie ochrony autorytetu władzy sądowniczej i dobrego imienia innych osób względem prawa skarżącej do wolności wypowiedzi³⁸.

ETPC dokonał wszelako oceny podjętych przez władze środków nie w świetle zobowiązań pozytywnych, ale zobowiązań negatywnych³⁹. Ta praktyka „zamazywania” różnic między zobowiązaniami negatywnymi i zobowiązaniami pozytywnymi (ang. *distinction between positive and negative obligation*) obecna jest również w sprawach dot. zwolnień przez prywatnego pracodawcę⁴⁰. Pokazuje to rozstrzygnięta w 1989 r. przez EKomPC sprawa *Maximilian Rommelfanger v. Germany*⁴¹, w której skarżący zarzucił władzom niemieckim naruszenie art. 10 EKPC w związku ze zwolnieniem go z pracy w szpitalu, prowadzonym przez fundację założoną przez Kościół rzymsko-katolicki. W pierwszej kolejności EKomPC ustaliła, że w świetle powyższych okoliczności nie można mówić o bezpośredniej odpowiedzialności pozwanego państwa za zwolnienie skarżącego, gdyż został on zwolniony przez prywatnego pracodawcę, za jaką EKomPC uznała fundację prowadzącą szpital, mimo że miała ona status instytucji prawa publicznego. Następnie Komisja ustaliła, że skarżący został zwolniony z pracy po tym, jak opowiedział się za liberalizacją w zakresie dopuszczalności aborcji. Jak podkreśliła Komisja, uczynił to świadomie i otwarcie – podpisując i wysyłając list w tej sprawie do tygodnika „Stern”. W tym kontekście EKomPC zwróciła uwagę, że skarżąc podpisując dobrowolnie umowę o pracę z fundacją prowadzoną przez Kościół, zobowiązał się do zachowania lojalności wobec niego, a przez to ograniczał w pewnym stopniu swoją wolność wypowiedzi. Poza tym w ocenie EKomPC jeśli pracodawcą jest organizacja, która opiera się na określonych wartościach i przekonaniach, to EKPC wymaga również przyznania jej pewnego zakresu wolności wypowiedzi i jako pracodawca nie może

422

³⁸ Skarżąca powiadomiła opinię publiczną o naciskach i presji wywieranych na nią w trakcie procesu karnego o nadużycie władzy i korupcję znanego moskiewskiego policjanta, któremu jako sędzia przewodniczyła.

³⁹ W nawiązaniu do tego zob. sprawy: *Matúz v. Hungary*, nr skargi 73571/10, wyrok z 21.10.2014 r., § 26 i n.; *Heinisch v. Germany*, nr skargi 28274/08, wyrok z 21.07.2011 r., § 44–45.

⁴⁰ Pisze o tym szerzej L. Lavrysen, *Human Rights in a Positive State. Rethinking the Relationship between Positive and Negative Obligations under the European Convention on Human Rights*, Cambridge–Antwerp–Portland 2016, rozdz. 4: *Comparison Positive vs. Negative Obligations*.

⁴¹ EKomPC, sprawa *Maximilian Rommelfanger v. Germany*, nr skargi 12242/86, decyzja z 6.09.1989 r. EKomPC uznała skargę za niedopuszczalną.

skutecznie korzystać z tej wolności bez nakładania na swoich pracowników pewnych obowiązków lojalności⁴².

Prawo do wolności wypowiedzi w relacjach między pracobiorcą a pracownikiem podlega więc ochronie i wymaga w pewnych sytuacjach działań ze strony państwa wobec pracodawcy. Niemniej w pewnych sytuacjach prawa pracownika mogą być chronione tylko tak dalece, jak zachowane są również prawa pracodawcy, co ma szczególne znaczenie zwłaszcza w stosunku do kościołów i innych organizacji, które swą działalność wiążą z pewnymi przekonaniami religijnymi.

5. Zobowiązania pozytywne państw-stron EKPC do zapewnienia prawa do wolności wypowiedzi w działalności związkowej

Z podobną w istocie sytuacją mamy do czynienia, gdy korzystanie z prawa do wolności wypowiedzi powiązane jest z działalnością związkową. Pokazuje to sprawa *Palomo Sanchez and Others v. Spain*⁴³. W sprawie tej Wielka Izba ETPC zdecydowała się na ocenę zarzutów skarżących w świetle „zobowiązań pozytywnych pozwanego państwa na gruncie art. 10, choć czytanego w świetle art. 11 EKPC”⁴⁴. Wyjaśniając wybór zobowiązań pozytywnych, Wielka Izba stwierdziła, że czyniła to, gdyż „Zwolnienie skarżących nie nastąpiło w wyniku bezpośredniej interwencji władz krajowych. Tak czy inaczej władze zostałyby pociągnięte do odpowiedzialności, gdyby z podniesionych w skardze faktów wynikało ich zaniedbanie w zapewnieniu skarżącym korzystania z prawa zagwarantowanego w art. 10 EKPC”⁴⁵.

Tym samym dyscyplinarne zwolnienie skarżących, do którego doszło po tym, jak opublikowali oni, po częściowo korzystnym dla nich wyroku sądu pracy, gazetkę związkową, w której wyrazili w sposób wyjątkowo obraźliwy i wulgarnym językiem swoją dezaprobatę dla dwóch pracowników, którzy zeznawali przed sądem na rzecz pracodawcy⁴⁶, postrzegane jest w kategoriach zagrożenia dla prawa do wolności wypowiedzi.

⁴² W tym kontekście zob. sprawę *Fernández Martínez v. Spain*, nr skargi 56030/07, wyrok z 15.05.2012 r.

⁴³ ETPC, sprawa *Palomo Sánchez and Others v. Spain* z 2011 r.

⁴⁴ *Ibidem*, § 61.

⁴⁵ *Ibidem*, § 60.

⁴⁶ *Ibidem*, § 13.

Ponieważ pierwotnie źródłem tego zagrożenia były działania osoby prywatnej, Trybunał zdecydował się ocenić sprawę pod kątem horyzontalnego obowiązku ochrony. Z dalszych ustaleń wynika wszelako, że o ile w „klasycznym” obowiązku ochrony państwa są zobligowane nie dopuścić do materializacji zagrożenia, dla praw gwarantowanych przez EKPC, o którym wiedziały lub powinny były wiedzieć, to w przypadku tego obowiązku ochrony władze zostały zobligowane do *sprawiedliwego wyważenia* sprzecznych ze sobą interesów, w zakresie czego posiadają *margines swobody uznania*⁴⁷.

Odnosząc te ustalenia do tej sprawy, Trybunał ustalił, że „stosunki pracy muszą być oparte na wzajemnym zaufaniu. [Niemniej] nawet jeśli wymóg działania w dobrej wierze w ramach umowy o pracę nie oznacza absolutnego obowiązku lojalności wobec pracodawcy lub obowiązku dyskrecji [co do jego interesów], to niektóre formy korzystania z prawa do wolności wypowiedzi, które mogą być uzasadnione w innych kontekstach, nie są uzasadnione w kontekście stosunków pracy (...). Ponadto atak w relacjach zawodowych na cześć i reputację innych osób za pomocą wyrażen rażąco wulgarnych i obraźliwych jest, ze względu na jego destrukcyjne skutki, szczególnie poważną formą nieprawidłowego postępowania i może uzasadniać surowe sankcje”⁴⁸.

424

Przenosząc te generalne ustalenia na okoliczności sprawy *Palomo Sanchez*, Wielka Izba stwierdziła ostatecznie, że zwolnienie skarżących nie może być uznane za na tyle oczywiście nieproporcjonalną lub zbyt dolegliwą sankcję, że wymagałaby od państwa zapewnienia skarżącym zadośćuczynienia w postaci uchylecia zwolnienia lub zastąpienia go łagodniejszym środkiem⁴⁹.

6. Granice zobowiązań pozytywnych państw-stron EKPC w zakresie prawa do wolności wypowiedzi

Ostatnia kwestia, która wymaga choć zaznaczenia, wiąże się z ewentualnym sformułowania na gruncie art. 10 EKPC obowiązku zapewnienia dostępu i przekazywania zebranych przez państwo informacji. Na wstępie należy mocno zaznaczyć, że Trybunał wyjątkowo niechętnie odnosi się do tej ewentualności, mimo że skarżący usiłowali w różnych sytuacjach go

⁴⁷ ETPC, sprawa *Palomo Sánchez and Others v. Spain* z 2011 r., § 62.

⁴⁸ *Ibidem*, § 76.

⁴⁹ *Ibidem*, § 77.

przekonać do uznania istnienia przedmiotowego obowiązku, ale jak do tej pory większość sędziów nie była skłonna uwzględnić tych skarg.

Linie orzeczniczą w tym zakresie ETPC wyznaczył już w 1987 r. w sprawie *Leander v. Sweden*⁵⁰, potwierdzając ją w kolejnych sprawach, takich jak *Gaskin v. the United Kingdom*⁵¹ i *Guerra and Others v. Italy*⁵². A zatem w ocenie Trybunału prawo do uzyskania informacji, o którym stanowi art. 10 EKPC, „zasadniczo zakazuje władzom ograniczania dostępu do informacji, które inni chcą lub mogą być skłonni udostępnić”⁵³, w związku z tym nie wynika z niego dla władz obowiązek pozytywny gromadzenia i przekazywania będących w ich posiadaniu informacji z własnej inicjatywy (ang. *positive obligations to collect and disseminate information of its own motion*)⁵⁴.

7. Uwagi końcowe

Podsumowując powyższą analizę, ograniczoną ramami wydawniczymi, należy ocenić, że strasburski paradygmat zobowiązań pozytywnych nie jest zamkniętym bytem normatywnym, zakłada pewną dynamikę i uzależnienie od kontekstu sprawy. Nie dziwi więc stwierdzenie Trybunału, że „zakres zobowiązań pozytywnych będzie nieuchronnie zmienny”⁵⁵. Kryje się za tym różnorodność przesłanek ich występowania oraz środków wykonywania, co przekłada się na niedookreśloność ich przedmiotu i złożoność ich typologii⁵⁶. Trudno zatem uznać koncepcję zobowiązań pozytywnych zaprojektowaną przez organy strasburskie za koncepcję o wewnętrznie spójnej strukturze⁵⁷.

425

⁵⁰ ETPC, sprawa *Leander v. Sweden*, nr skargi 9248/81, wyrok z 26.03.1987 r.

⁵¹ ETPC, sprawa *Gaskin v. the United Kingdom* z 1989 r., § 52.

⁵² ETPC, sprawa *Guerra and Others v. Italy* z 1998 r. Aczkolwiek w tej sprawie EKomPC głosami dwudziestu jeden do ośmiu wyraziła opinię, że art. 10 EKPC nakłada na władze publiczne obowiązek pozytywny „gromadzenia, przetwarzania i rozpowszechniania takich informacji, które ze swej natury nie mogłyby inaczej dotrzeć do opinii publicznej”. Zob. EKomPC, sprawa *Guerra et Autres c. Italie*, nr skargi, decyzja z 6.07.1995.

⁵³ ETPC, sprawa *Leander v. Sweden* z 1987 r., § 74.

⁵⁴ Tak w sprawie *Kalda v. Estonia*, nr 17429/10, wyrok z 19.01.2016 r., § 42.

⁵⁵ ETPC, sprawy: *Özgür Gündem v. Turkey* z 2000 r., § 43; *Fräsilä and Ciocîrlan v. Romania*, nr skargi 25329/03, wyrok z 10.05.2012 r., § 55; *Remuszko v. Poland*, nr skargi 1562/10, wyrok z 16.07.2013 r., § 63.

⁵⁶ H.J. Steiner, P. Alston, R. Goodman, *International Human Rights in Context: Law, Politics, Morals*, Oxford 2007, s. 186.

⁵⁷ Zob. szerzej *Coercive Human Rights: Positive Duties to Mobilise the Criminal Law under the ECHR*, red. L. Lavrysen, N. Mavronicola, Hart Publishing 2020.

Niemniej, w efekcie nałożenia na państwa-strony EKPC zobowiązań pozytywnych, konwencyjne prawa i podstawowe wolności człowieka nie są już przyporządkowane pierwotnej strukturze obronnej, ale uzyskały złożoną, wielowymiarową strukturę. Skutkuje to zmianą funkcji (pozycji) państwa w sferze przedmiotowych praw i podstawowych wolności człowieka. Państwo-strona EKPC „nie może być zwyczajnie pasywne”⁵⁸, gdyż z potencjalnego agresora stało się gwarantem, zobowiązanym do działania⁵⁹. W efekcie tego klasyczne rozróżnienie praw człowieka od wolności straciło na znaczeniu⁶⁰. Ponadto na gruncie EKPC została zakwestionowana dychotomia prawa negatywne – prawa pozytywne, ponieważ obok nadrzędnych zobowiązań negatywnych powiązane zostały z nimi w drodze wykładni EKPC zobowiązania pozytywne⁶¹.

⁵⁸ ETPC, sprawa *Airey v. Ireland*, nr skargi 6289/73, wyrok z 9.10.1979 r., § 25.

⁵⁹ D. Evrigenis, *Recent Case-Law of the European Court of Human Rights on Articles 8 and 10 of the European Convention on Human Rights*, „Human Rights Law Journal” 1982, t. 3, s. 136.

⁶⁰ C. Mik, *Charakter, struktura i zakres zobowiązań z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 4, s. 12.

⁶¹ R. Pisillo Mazzeschi podkreśla, że chodzi tu o prawa człowieka, a nie zobowiązania, co ma kluczowe znaczenie dla oceny stosowanej przez ETPC techniki zacierania różnic między zobowiązaniami negatywnymi a zobowiązaniami pozytywnymi. Idem, *Responsabilité de l'État Responsabilité de l'État pour violation des obligations positives relatives aux droits de l'homme*, „Collected Courses of the Hague Academy of International Law – Recueil des cours” 2008, t. 333, s. 226.