

Usunięcie grupy dziennikarzy z galerii izby parlamentu

Selmani i inni przeciwko Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii (wyrok – 9 lutego 2017 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 67259/14)

Naser Selmani, Toni Angelovski, Biljana Dameska, Frosina Fakova, Snežana Lupevska i Nataša Stojanovska – dziennikarze, zarzucili, że zostali siłą usunięci z galerii sali posiedzeń parlamentu, z której informowali o przebiegu debaty. 24 grudnia 2012 r. skarżący, wraz z innymi dziennikarzami, informowali z galerii – wyznaczonej strefy dla dziennikarzy posiadających akredytację do informowania o pracy parlamentu. Obserwowali debatę dotyczącą budżetu państwa na rok 2013 r., która była źródłem napięcia między posłami opozycji i partii rządzącej oraz budziła duże zainteresowanie społeczeństwa i mediów. Równocześnie dwie będące w opozycji do siebie grupy protestowały przed budynkiem parlamentu. W napiętej atmosferze grupa posłów zakłóciła porządek w sali plenarnej. Otoczyli marszałka, uderzali w jego stół, uniemożliwiali dostęp do podium i zaczęli niszczyć wyposażenie techniczne. Marszałek, który został zabrany z sali posiedzeń izby, zarządził, aby służba bezpieczeństwa przywrócić porządek. W efekcie funkcjonariusze siłą wyprowadzili posłów opozycji. Inni funkcjonariusze rozpoczęli usuwanie dziennikarzy, w tym skarżących, z galerii. Część dziennikarzy wyszła sama. Skarżący odmówili jednak opuszczenia jej, ponieważ byli przekonani, że ogół miał prawo do informacji o przebiegu wydarzeń. Zostali jednak siłą usunięci. Skarżący zaprzeczyli, że zostali poinformowani, że muszą wyjść ze względów bezpieczeństwa i że funkcjonariusz został zraniony przez skarżących w trakcie ich usuwania. Kwestionowali również, że mogli obserwować przebieg wydarzeń za pośrednictwem transmisji na żywo w sali prasowej parlamentu lub że trwała transmisja, kiedy posłowie opozycji byli wyprowadzani. Skarżący złożyli następnie skargę konstytucyjną z zarzutem naruszenia prawa do wolności wypowiedzi na temat debaty parlamentarnej budzącej szczególne publiczne zainteresowanie. Zwrócili się również o zwołanie przez Trybunał Konstytucyjny publicznej rozprawy. Po rozprawie pod nieobecność stron Trybunał oddalił skargę. Stwierdził, że usunięcie skarżących z galerii parlamentarnej miało oparcie w art. 43 ustawy o parlamencie oraz w art. 91-94 regulaminu parlamentu. Przepisy te miały zastosowanie do wszystkich obecnych w parlamencie, w tym dziennikarzy na galerii. Stwierdził również, że konieczne było usunięcie skarżących ze względów bezpieczeństwa z uwagi na liczbę incydentów i rzucone różne przedmioty – niektóre w kierunku galerii. Celem była więc ochrona dziennikarzy przez zabranie ich w bezpieczne miejsce a nie ograniczanie ich wolności wypowiedzi. W rzeczywistości dziennikarze mogli śledzić na żywo debatę z innych pomieszczeń. Większość z nich przekazała i opublikowała swoje sprawozdania w wieczornych wydaniach gazet.

W skardze do Trybunału, z powołaniem się na art. 10 i art. 6 ust. 1 Konwencji skarżący zarzucili, że usunięcie ich z galerii sali posiedzeń parlamentu oznaczało naruszenie ich wolności wypowiedzi a brak ustnej rozprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym – naruszenie prawa do rzetelnego procesu sądowego.

Rząd nie kwestionował stosowania w tej sprawie art. 6 ust. 1 Konwencji w związku z procedurą przed Trybunałem Konstytucyjnym. Mimo to Trybunał uznał za konieczne zajęcie się tą kwestią ze względu na zakres jurysdykcji *ratione materiae*. Zauważył, że art. 16 ust. 3 konstytucji gwarantuje wolność otrzymywania i przekazywania informacji. Wolność prasy informowania o pracach parlamentu została poza tym wskazana w regulaminie parlamentu. To wystarczyło Trybunałowi do uznania, że prawo krajowe uznaje uprawnienie akredytowanych dziennikarzy do informowania o pracach parlamentu. Informowanie z galerii parlamentu było konieczne dla akredytowanych dziennikarzy do wykonywania przez nich swojego zawodu i informowania opinii publicznej. W takich okolicznościach Trybunał uważał, że prawo do informowania z galerii parlamentu, mieszczące się w granicach wolności wypowiedzi skarżących, było prawem cywilnym dla celów art. 6 ust. 1 Konwencji.

Trybunał przypomniał, że w postępowaniu przed sądem pierwszej i jedynej instancji prawo do publicznej rozprawy obejmuje uprawnienie do ustnej rozprawy na podstawie art. 6 ust.1, chyba że istnieją wyjątkowe okoliczności usprawiedliwiające zwolnienie z niej.

Art. 55 regulaminu Trybunału Konstytucyjnego przewidywał, że co do zasady indywidualna skarga konstytucyjna wniesiona na podstawie art. 110 ust. 3 konstytucji powinna być rozpatrzona na publicznej rozprawie w obecności stron. Rząd twierdził, że do uznania sądu należała decyzja o zwołaniu ustnej rozprawy. Jej brak w tej sprawie był usprawiedliwiony specjalną rolą Trybunału Konstytucyjnego i specyficznym charakterem zarzuconego postępowania obejmującego wyłącznie kwestie prawne. Nie wiązało się z żadną kwestią faktów spornych między stronami.

Należało zauważyć, że sprawa skarżących została rozpatrzona wyłącznie przez Trybunał Konstytucyjny, który działał jako sąd pierwszej i jedynej instancji. Żaden inny organ sądowy nie badał jej wcześniej. Mieściła się ona w granicach jurysdykcji tego sądu i był on jedynym ciałem, które rozstrzygnęło jej przedmiot.

W ocenie Trybunału sprawa ta nie dotyczyła wyłącznie kwestii prawnych, jak argumentował rząd. Przeciwnie, ustalenia Trybunału Konstytucyjnego odnoszące się do konieczności i proporcjonalności zarzuconego środka opierały się na kwestiach faktycznych, które sąd ten miał obowiązek ustalić. Chociaż usunięcie skarżących z galerii parlamentarnej było bezsporne, orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego było oparte na istotnych faktach, które skarżący kwestionowali. Kwestie te ani nie były techniczne ani czysto prawne.

Skarżący byli więc uprawnieni do ustnej rozprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym. W interesie wymiaru sprawiedliwości w sprawie skarżących leżała możliwość przedstawienia przez skarżących swoich osobistych doświadczeń na rozprawie przed Trybunałem Konstytucyjnym. W ocenie Trybunału, wzgląd ten przeważał nad względami szybkości i skuteczności, na jakie powoływał się rząd. Ustna rozprawa nie została jednak przeprowadzona nawet mimo wyraźnego żądania skarżących. Ponadto, Trybunał Konstytucyjny nie wskazał żadnych powodów uznania, że rozprawa nie była konieczna.

Z tych względów, Trybunał oddalił zastrzeżenie wstępne rządu i stwierdził, że nie istniały żadne wyjątkowe okoliczności, które mogłyby usprawiedliwiać rezygnację z ustnej rozprawy. Nastąpiło więc naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji z powodu braku ustnej rozprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym.

W związku z zarzutem na tle art. 10 Konwencji pojawiła się kwestia tego, czy skarżący mogli nadal uważać się za pokrzywdzonych.

Trybunał wielokrotnie twierdził, że zasadniczo decyzja albo środek korzystny dla skarżącego nie wystarcza do pozbawienia go statusu pokrzywdzonego dla celów art. 34 Konwencji, chyba że władze krajowe przyznały naruszenie wyraźnie albo w sposób dorozumiany a następnie doprowadziły do jego naprawy. Ocena, czy była ona wystarczająca, zależy od wszystkich okoliczności sprawy z uwzględnieniem w szczególności natury naruszenia wchodzącego w grę.

W tym przypadku w następstwie opisanych wydarzeń prezydent powołał komisję śledczą, ciało ad hoc, składające się z pięciu członków krajowych (dwaj z nich było posłami). Dwaj obywatele obcy powołani przez UE uczestniczyli w pracy tej komisji jako obserwatorzy. Komisja sporządziła raport dotyczący wydarzeń 24 grudnia 2012 r., w którym stwierdziła m.in., że “dziennikarze zostali usunięci z galerii parlamentu, co oznaczało naruszenie prawa do informacji publicznej...”. Nawet, gdyby przyjąć, że deklarację tę można było uznać za przyznanie, wyraźne lub co do istoty, przez organ państwa, że nastąpiło zarzucone naruszenie art. 10 Konwencji, Trybunał uważał, że nie oznaczała ona żadnego sposobu jego

naprawy zgodnie z wymaganiami wynikającymi z orzecznictwa. Skarżący mogli więc nadal uważać się za pokrzywdzonych w rozumieniu art. 34 Konwencji.

Nie było sporu, że w tej sprawie doszło do ingerencji w prawo do wolności wypowiedzi, przewidzianej przez prawo i podjętej w uprawnionych celach zapewnienia bezpieczeństwa publicznego i zapobiegania zakłóceniom porządku. Pozostało więc ustalić, czy była konieczna w społeczeństwie demokratycznym.

Trybunał przytoczył podstawowe zasady wynikające z orzecznictwa oraz podkreślił istotną funkcję mediów w społeczeństwie demokratycznym. W tej sprawie do zdarzenia doszło w trakcie debaty parlamentarnej 24 grudnia 2012 r. dotyczącej przyjęcia ustawy budżetowej na rok 2013. Trybunał Konstytucyjny ustalił, że posłowie toczyli długie i pełne napięcia dyskusje na ten temat. Była to sprawa budząca znaczne publiczne zainteresowanie, Równocześnie dwie będące do siebie w opozycji grupy protestowały przed budynkiem parlamentu. Strony zgodziły się z tymi ustaleniami.

Napięta atmosfera w grupie posłów doprowadziła do zakłócenia porządku w sali posiedzeń parlamentu. Posłowie ci otoczyli marszałka, hałasowali, uderzając dłońmi w jego stół, uniemożliwiali dostęp do podium i zaczęli niszczyć wyposażenie techniczne. W takich okolicznościach marszałek zarządził, aby personel odpowiedzialny za bezpieczeństwo podjął działania dla przywrócenia porządku i zapewnienia właściwej pracy parlamentu. W tym kontekście Trybunał potwierdził, że parlamenty są uprawnione do reakcji, gdy ich członkowie podejmują działania zakłócające normalne funkcjonowanie ciała ustawodawczego. Uporządkowana debata parlamentarna ostatecznie służy bowiem procesowi politycznemu i ustawodawczemu, interesom wszystkich posłów, umożliwiając im udział na równych warunkach w pracach parlamentarnych, jak również interesom całego społeczeństwa.

Trybunał uważał, że zakłócenie porządku w sali obrad parlamentu i sposób reakcji władz na nie były przedmiotem uprawnionego publicznego zainteresowania. Media miały więc zadanie przekazywać informacje na temat tego zdarzenia, a ogół był uprawniony je otrzymać. W związku z tym Trybunał odwołał się do swojego orzecznictwa dotyczącego kluczowej roli mediów w przekazywaniu informacji na temat działań władz w związku z publicznymi demonstracjami i sposobu przywracania przez nie porządku, które miało również zastosowanie w okolicznościach tej sprawy. Potwierdził, że rola “publicznego obserwatora” odgrywana przez media ma w takich przypadkach szczególne znaczenie, ponieważ ich obecność jest gwarancją, że władze będą mogły odpowiadać za swoje zachowanie wobec demonstrantów i ogółu w przypadkach wielkich zgromadzeń, w tym za metody kontroli lub rozpraszania uczestników protestu lub utrzymania porządku publicznego. Każda próba usunięcia dziennikarzy z miejsca demonstracji musi więc być ściśle badana. Odnosi się to nawet bardziej do sytuacji, w której dziennikarze korzystają z prawa do przekazywania informacji ogółowi na temat zachowania posłów w parlamencie i sposobu reakcji władz na zakłócenie porządku sesji parlamentarnych.

Przy ocenie, czy usunięcie skarżących z galerii przez parlamentarną służbę bezpieczeństwa było konieczne, Trybunał wziął pod uwagę, że interesy wymagające rozważenia w tej sprawie były zarówno z natury publiczne, a mianowicie interesy służby bezpieczeństwa w zachowaniu porządku w parlamencie i zapewnieniu bezpieczeństwa publicznego oraz interesy ogółu w otrzymaniu informacji o kwestiach budzących publiczne zainteresowanie. Postanowił zbadać, czy zarzucona ingerencja jako całość była wsparta istotnymi i wystarczającymi racjami i proporcjonalna do realizowanych uprawnionych interesów. Musiał przy tym zbadać, czy usunięcie skarżących było oparte na racjonalnej ocenie faktów i czy mogli oni przekazać sprawozdanie o wydarzeniach w parlamencie. Musiał też wziąć pod uwagę ich zachowanie.

Trybunał był świadomy wszystkich okoliczności przed i w trakcie debaty parlamentarnej wchodzącej w grę. W związku z tym, wskazał na fakt, iż uprzedzono o protestach i incydentach, jak również na “wskazówki i oczekiwania, że dyskusja w sprawie zatwierdzenia budżetu państwa może być pełna napięć”. Brak było jednak informacji, że w reakcji zostały podjęte jakiegokolwiek środki i przygotowania.

Jeśli chodzi o protesty na zewnątrz budynku parlamentu, Trybunał Konstytucyjny stwierdził jedynie, że kilka osób zostało w ich trakcie rannych. Brak było dodatkowych informacji o naturze obrażeń lub ich okolicznościach. W piśmie z 6 stycznia 2013 r. Departament Kontroli i Standardów Zawodowych MSW (DCPS) poinformował skarżących, że może dojść do eskalacji protestów przed budynkiem parlamentu i gwałtownego przerwania kordonów policji. Wszystko to zagrażało bezpieczeństwu w parlamencie. Z braku dodatkowych informacji trudno było wyciągać jakiegokolwiek wnioski co do podstaw faktycznych takiej oceny. W orzeczeniu z 16 kwietnia 2014 r. Trybunał Konstytucyjny nie zajął się tą kwestią. Nie wskazał na żaden fakt umożliwiający ocenę stopnia, w jakim protest na zewnątrz mógł zagrozić bezpieczeństwu osób znajdujących się wewnątrz, w tym skarżących. W każdym razie skarżący zostali usunięci tylko z galerii a nie z budynku mimo rzekomego zagrożenia dla bezpieczeństwa w samym parlamencie.

Trybunał zauważył, że wydarzenia w sali posiedzeń parlamentu zostały sprowokowane przez grupę posłów. W ich trakcie skarżący byli na galerii znajdującej się powyżej Sali posiedzeń. Trybunał Konstytucyjny nie ustalił, aby na galerii znajdowały się osoby nieuprawnione mogące zakłócić wykonywanie przez skarżących swoich zadań. Nawet, gdyby takie osoby były w rzeczywistości tam obecne w krytycznym czasie, nie wyjaśniono, dlaczego nie można ich było usunąć bez negatywnego wpływu na pracę skarżących i innych dziennikarzy na galerii.

W trakcie zakłóceń porządku w izbie, skarżący byli biernymi widzami, którzy zwyczajnie wykonywali swoją pracę i obserwowali wydarzenia. Rząd zgodził się, że nie przyczynili się ani nie uczestniczyli w nich. W rezultacie nie stanowili żadnego zagrożenia.

Nie było sporu, że skarżący odmówili opuszczenia galerii na polecenie funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa. Trybunał Konstytucyjny stwierdził poza tym, że mała grupa, w tym skarżący, stawiała przy tym aktywny i bierny opór i w rezultacie jeden z funkcjonariuszy doznał obrażenia nogi. Skarżący kwestionowali te ustalenia. Trybunał stwierdził, że ani DCPS ani Trybunał Konstytucyjny nie ustaliły, że oficer zaangażowany w operację doznał obrażenia piersi, jak twierdził rząd. Ponadto, brak było informacji co do natury obrażenia nogi. Zachowanie skarżących ustalone przez władze krajowe nie doprowadziło – jak się wydaje - do żadnego postępowania mającego ustalić istotne okoliczności i ich ewentualną winę. Usunięcie skarżących z galerii nie było konsekwencją ich odmowy podporządkowania się poleceniom parlamentarnej służby bezpieczeństwa ani oporu, ale rezultatem oceny dokonanej przez tę samą służbę, że dalsza ich obecność na galerii rodziła zagrożenie dla życia i integralności fizycznej. W związku z tym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że parlamentarna służba bezpieczeństwa uważała, że dla ochrony integralności i życia dziennikarzy na galerii, powinni przenieść się do bezpieczniejszego miejsca, w którym nie byłiby zagrożeni.

Trybunał zauważył, że skarżący nie czuli się zagrożeni tą sytuacją. Ich poczucie powagi sytuacji było ważne, Trybunał nie zgodził się jednak, że środki podejmowane przez organy stosowania prawa dla ochrony życia i integralności fizycznej innych powinny być zależne od zwrócenia się o nie przez potencjalne ofiary.

Nic nie wskazywało, że zakłócanie porządku przez posłów w izbie narażało życie i integralność fizyczną skarżących na niebezpieczeństwo. Nie zostały przedstawione żadne dowody, że wydarzenia te wiązały się z przemocą i że w ich rezultacie ktokolwiek, w izbie lub

poza nią, doznał obrażeń. Jedynym istotnym elementem, na jakim Trybunał Konstytucyjny oparł swoje ustalenia o zagrożeniu dla skarżących było to, że rzucono w izbie przedmiotami – również w kierunku galerii. Trybunał zauważył jednak, że nie został wyjaśniony typ i liczba rzuconych przedmiotów i czy którykolwiek z nich sięgnął galerii usytuowanej powyżej sali posiedzeń. Trybunał zauważył, że DCPS nie wspominał w swoim piśmie o tym, że w izbie były rzucone przedmioty. Wskazał ponadto na swoje ustalenie, że skarżący nie mogli kwestionować na ustnej rozprawie faktów, na jakich Trybunał Konstytucyjny oparł swoją ocenę ryzyka dla skarżących.

Strony w odmienny sposób przedstawiły sytuację co do możliwości śledzenia przez skarżących wydarzeń w izbie po ich usunięciu z galerii. Trybunał przypomniał, że Trybunał Konstytucyjny orzekł, że dziennikarze mogli śledzić przekaz na żywo z innych pomieszczeń [z centrum prasowego w sali przyległej do galerii] oraz że debata plenarna była publiczna i w całości nadawana na żywo w telewizji publicznej oraz była dostępna na stronie internetowej parlamentu. Po zakończeniu debaty materiał wideo został udostępniony ogółowi na tej stronie. Trybunał nie miał podstaw, aby kwestionować te ustalenia faktyczne, nie mógł jednak na ich podstawie odpowiedzieć na pytanie, czy skarżący mogli skutecznie widzieć możliwe do przewidzenia trwające usuwanie posłów opozycji przez parlamentarną służbę bezpieczeństwa, co było kwestią uprawnionej publicznej troski. Ponadto, usunięcie skarżących obejmowało natychmiastowe negatywne skutki uniemożliwiające im uzyskanie z pierwszej ręki i bezpośredniej wiedzy opartej na osobistym doświadczeniu o wydarzeniach w izbie i w rezultacie swobodny kontekst działania władz. Były to ważne elementy w wykonywaniu przez skarżących ich zadań dziennikarskich, jakich w okolicznościach tej sprawy ogół nie powinien być pozbawiony.

Z tych względów Trybunał uważał, że rząd nie wykazał przekonująco, że usunięcie skarżących z galerii było konieczne w społeczeństwie demokratycznym i spełniało wymagania „pilnej potrzeby społecznej”. Racje wskazane przez Trybunał Konstytucyjny były istotne, nie mogły jednak zostać uznane w danych okolicznościach za wystarczające usprawiedliwienie usunięcia skarżących z galerii. Doszło więc do naruszenia art. 10 Konwencji.

Wyrok zapadł jednogłośnie. Państwo musi zapłacić każdemu ze skarżących po 5 tys. euro jako zadośćuczynienie za krzywdę moralną.

Uwagi:

Wyrok rozstrzygający kilka istotnych kwestii dotyczących roli mediów jako obserwatorów i informatorów pracy parlamentu. Warto, aby zapoznali się z nim nie tylko dziennikarze, ale i parlamentarzyści a zwłaszcza osoby kierujące pracami parlamentu.