

**Odwołanie dwóch wysokich urzędników MSZ z powodu ich publicznego oświadczenia krytycznego wobec władz**

**Karapetyan i inni przeciwko Armenii (wyrok – 17 listopada 2016 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 59001/08)**

*Vladimir Karapetyan, Martha Ayvazyan, Araçel Semirjyan i Karine Afrikyan zajmowali różne ważne stanowiska w Ministerstwie Spraw Zagranicznych: szefa Departamentu Prasy i Informacji; szefa Wydziału NATO w Departamencie Kontroli Zbrojeń i Bezpieczeństwa Międzynarodowego; radcy w Departamencie Europejskim; szefa Wydziału w ds. USA i Kanady w Departamencie Amerykańskim. Sprawa dotyczyła odwołania ich po tym, jak wydali publiczne oświadczenie po wyborach prezydenckich w lutym 2008 r.*

*Kandydat opozycji Levon Ter-Petrosyan ogłosił wtedy, że wybory zostały sfalszowane. Tysiące jego zwolenników wzięły udział w protestach w całym kraju. 23 lutego 2008 r. kilku ambasadorów Armenii zagranicą wydało oświadczenie wyrażające wsparcie dla wolnych i uczciwych wyborów oraz poparcie dla protestujących. Ambasadorzy ci zostali odwołani już następnego dnia.*

*24 lutego 2008 r. skarżący również wydali wspólne oświadczenie, wyrażając “oburzenie oszustwami w procesie wyborczym”, i żądając zaakceptowania zaleceń wydanych przez organizacje międzynarodowe. Widniały pod nim nazwiska skarżących wraz z nazwami ich stanowisk. Informacja o nim znalazła się w wielu mediach. 25 lutego i 3 marca 2008 r. minister spraw zagranicznych podjął decyzję o odwołaniu skarżących ze stanowisk. Jako podstawę powołał ustawę o służbie dyplomatycznej zawierającą wskazanie, że dyplomata nie może wykorzystywać swojej funkcji urzędowej ani miejsca pracy dla działań na rzecz partii i organizacji pozarządowych albo prowadzenia innej działalności politycznej lub religijnej.*

*Skarżący odwołali się do sądów, twierdząc w szczególności, że decyzje ministra nie wskazały żadnych konkretnych przypadków ich działania wbrew prawu; a poza tym niezgodne z prawem było odwołanie ze względu na przekonania lub wyrażane opinie. Sąd Administracyjny oddalił powództwo i stwierdził, że decyzje ministra były zgodne z prawem, bowiem wydając to oświadczenie w istocie zaangażowali się w działalność polityczną. Poza tym oświadczenie odnosiło się do procesów politycznych, ponieważ zawierało ocenę polityczną wyborów i związanych z nimi wydarzeń; przez wskazanie w nim swoich stanowisk urzędowych skarżący posłużyli się swoimi urzędowymi stanowiskami; poza tym odwołanie było zgodne z konstytucją. Skarga do Sądu Kasacyjnego nie została przyjęta.*

W skardze do Trybunału skarżący zarzucili, że ich odwołanie w rezultacie publicznego oświadczenia oznaczało naruszenie ich prawa do wolności wypowiedzi (art. 10 Konwencji).

W tej sprawie doszło do ingerencji w rozumieniu art. 10 Konwencji przewidzianej przez prawo i podjętej w celu ochrony bezpieczeństwa państwowego, bezpieczeństwa publicznego oraz zapobieżenia zakłóceniom porządku publicznego. Przy ocenie, czy była konieczna Trybunał, chociaż zgodził się, że państwo może w sposób uprawniony nałożyć na funkcjonariuszy publicznych – ze względu na ich status – obowiązek dyskrecji.

2 | Karapetyan i inni przeciwko Armenii (wyrok – 17 listopada 2016 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 59001/08)

Funkcjonariusze są osobami fizycznymi i – jako tacy – objęci ochroną art. 10 Konwencji. W rezultacie do Trybunału należy - z uwzględnieniem okoliczności każdej sprawy - ocena, czy została zachowana właściwa równowaga między fundamentalnym prawem jednostki do wolności wypowiedzi i uprawnionym interesem państwa demokratycznego w zapewnieniu, aby jego służba cywilna odpowiednio realizowała cele wymienione w art. 10 ust. 2 Konwencji.

Trybunał musi przy tym pamiętać, że zawsze, gdy wchodzi w grę prawo do wolności wypowiedzi funkcjonariusza publicznego, specjalnego znaczenia nabierają “obowiązki i odpowiedzialność”, o których mowa w art. 10 ust. 2 Konwencji. Usprawiedliwia to pozostawienie władzom krajowym pewnej swobody przy ustalaniu, czy zarzucona ingerencja była proporcjonalna do realizowanego celu. W związku z tym Trybunał uważał, że środki odpowiadające potrzebie zachowania neutralności politycznej konkretnej kategorii funkcjonariuszy publicznych można co do zasady uważać za uprawnione i proporcjonalne dla celów art.10 Konwencji. Środek taki nie może być jednak stosowany w sposób ogólny, który mógłby dotknąć istoty chronionego prawa, z pominięciem funkcji i roli danego funkcjonariusza publicznego a w szczególności, okoliczności każdej sprawy.

Ponadto Trybunał przyznał, biorąc pod uwagę rolę dyplomatów w społeczeństwie, że uprawnionym celem w każdym społeczeństwie demokratycznym jest posiadanie politycznie neutralnego zespołu urzędników, w tym korpusu dyplomatycznego. Ze względu na szczególną historię niektórych państw Konwencji, władze krajowe w tych państwach - aby zapewnić konsolidację i zachowanie demokracji – mogą uznać za konieczne dla osiągnięcia tego celu wprowadzenie gwarancji konstytucyjnych ograniczających swobodę funkcjonariuszy publicznych angażowania się w działalność polityczną. Państwo demokratyczne może więc wymagać od nich lojalności wobec zasad konstytucyjnych, stanowiących jego podstawę.

Trybunał stwierdził, że specjalna więź zaufania i lojalności między funkcjonariuszem publicznym i państwem jako pracodawcą jest ważna, zwłaszcza w przypadku dyplomatów, od których oczekuje się szczególnej lojalności wobec państwa. Ma to specjalne znaczenie w społeczeństwach budujących instytucje pluralistycznej demokracji.

W okolicznościach tej sprawy Trybunał uważał, że w świetle wymienionych zasad musi je wziąć pod uwagę, podobnie jak tło ogólne, na jakim doszło do wypowiedzi skarżących. Musi spojrzeć na zarzuconą ingerencję w świetle całości sprawy, przywiązując szczególną wagę do urzędów sprawowanych przez skarżących, formy i treści ich oświadczeń a w szczególności kontekstu, w jakim do nich doszło. Zadanie Trybunału polegało na ustaleniu, czy decyzja o odwołaniu skarżących odpowiadała pilnej potrzebie społecznej i była proporcjonalna do realizowanego uprawnionego celu.

W tej sprawie jedynym aktem uznanym przez sądy i władze za polityczny, który doprowadził do odwołania skarżących ze stanowisk, było zarzucone publiczne oświadczenie z 24 lutego 2008 r. W rezultacie minister spraw zagranicznych następnego dnia odwołał trzech z nich, a czwartego tydzień później.

Szczególne znaczenie dla oceny miał fakt, że wszyscy czterej skarżący zajmowali wysokie stanowiska w MSZ a ich nazwiska z wyraźnym wskazaniem zajmowanych stanowisk,

znalazły się w zarzuconym oświadczeniu. W świetle swojego orzecznictwa Trybunał uznał, że przy ocenie, czy wszcząć postępowanie dyscyplinarne i odwołać ich, państwo było uprawnione do uwzględnienia wymagania od tak wysokiej rangi urzędników szacunku i gwarancji specjalnej więzi zaufania i lojalności między nimi i państwem przy wykonywaniu swoich zadań.

Ponadto, Trybunał zauważył, że w swoim oświadczeniu skarżący wyraźnie odwołali się do oświadczenia z dnia poprzedniego grupy ambasadorów Armenii i wyraźnie stwierdzili, że przyłączają się do niego. Następnie, w oświadczeniu zostało wyrażone „oburzenie” „oszustwami w procesie wyborczym”, oraz zawarte „żądanie”, aby „zostały podjęte pilne kroki do wprowadzenia w życie zaleceń” zawartych w raportach międzynarodowych. Trybunał uważał więc, że nie mógł niczego zarzucić stwierdzeniu Sądu Administracyjnego, że zarzucone oświadczenie dotyczyło „procesu politycznego, jako że zawierało polityczną ocenę wyborów i wydarzeń, jakie po nich nastąpiły”.

Skarżący wszczęli również postępowania w sprawie kontroli sądowej wydanych wobec nich decyzji, kwestionując odwołania i domagając się przywrócenia na zajmowane stanowiska. Sąd Administracyjny stwierdził, że skarżący, wskazując swoje urzędowe tytuły w opublikowanym oświadczeniu, wykorzystali swoje funkcje urzędowe. W rezultacie uznał, że ich prawo do wolności wypowiedzi, chronione w art. 27 konstytucji, nie zostało naruszone ze względu na obowiązywanie klauzuli ograniczającej zawartej w art. 43 konstytucji. W ocenie Trybunału przy ogólnej ocenie ich odwołań sąd krajowy wziął pod uwagę w sposób wystarczająco zgodny z wymaganiami Konwencji prawo skarżących do wolności wypowiedzi.

W ocenie Trybunału szczególne znaczenie miał ogólny kontekst krajowy, w którym skarżący opublikowali oświadczenie, posługując się swoimi tytułami urzędowymi. Kontekst ten wydawał się wiązać się z kryzysem politycznym.

Trybunał potwierdził, że ponieważ funkcjonariusze publiczni korzystają z wolności wyrażania opinii i idei na podstawie art. 10 Konwencji podobnie, jak wszyscy inni, państwa muszą stworzyć im pewną przestrzeń w krajowej debacie publicznej, nawet w trudnych czasach, zwłaszcza gdy ich doświadczenie i wiedza mogą sprzyjać dojrzałej debacie w ważnych kwestiach interesu publicznego. Sytuacja w tej sprawie różniła się od przypadku skarżącego w sprawie *Baka v. Węgry* (wyrok z 23 czerwca 2016 r.). Tamta sprawa dotyczyła bowiem funkcjonariusza mającego konkretny obowiązek ustawowy jako przewodniczącego Krajowej Rady Sądownictwa wyrażania opinii o reformach ustawowych wpływających na sądownictwo.

Trybunał przypomniał, że już wcześniej orzekł, iż ze względu na szczególną historię danego państwa, jego władze mogą – dla skonsolidowania i zachowania demokracji - uznać za konieczne wprowadzenie gwarancji konstytucyjnych umożliwiających zbudowanie w społeczeństwie demokratycznym politycznie neutralnego zespołu urzędników, w tym korpusu dyplomatycznego, przez ograniczenie ich swobody angażowania się w działalność polityczną. Trybunał uważał, że nie został przedstawiony żaden dowód mogący doprowadzić do zakwestionowania oceny państwa w tej materii.

4 | Karapetyan i inni przeciwko Armenii (wyrok – 17 listopada 2016 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 59001/08)

W kwestii sankcji Trybunał uważał, że odwołanie skarżących, chociaż dolegliwe, nie stanowiło środka nieproporcjonalnego, biorąc pod uwagę szczególne okoliczności sprawy oraz opcje dostępne w prawie krajowym.

Trybunał uznał, że rząd wykazał, iż środki podjęte przeciwko skarżącym były oparte na istotnych i wystarczających podstawach oraz były proporcjonalne do realizowanego uprawnionego celu. Nie nastąpiło więc naruszenie art. 10 Konwencji (sześć do jednego).

W pozostałej części Trybunał odrzucił skargę jako oczywiście bezzasadną.

**Uwagi:**

Ważny wątek dotyczący granic wolności wypowiedzi urzędników, zwłaszcza wyższych, w tym dyplomatów, w sprawach publicznie ważnych.