

Warszawa, dnia 8 marca 2001 r.

Opinia
w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału
Konstytucyjnego (sygn. akt K. 7/01)

Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o twierdzenie;

1/ Niezgodności z artykułem 30 Konstytucji (poszanowanie i ochrona godności człowieka) artykułu 2 w związku z art. 40 ust. 3 ustawy z 11.IV.1997 o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944 - 1990 osób pełniących funkcje publiczne (tzw. "ustawy lustracyjnej").

Powyższe przepisy ustawowe nakładają na Sąd Lustracyjny obowiązek podania do wiadomości publicznej w Monitorze Polskim fragmentu "oświadczenia lustracyjnego" (części A tego oświadczenia, którego wzór stanowi załącznik do ustawy lustracyjnej) o ile pochodzi ono od osoby, która pracowała, odbywała służbę lub współpracowała z organami bezpieczeństwa państwowego. RPO kwestionuje jednak nie tyle sam obowiązek Sądu Lustracyjnego co fakt, że ustawa wymaga składania i publikowania powyższych oświadczeń, bez zróżnicowania charakteru pracy, służby czy współpracy z wymienionymi organami. RPO podaje jako przykład (str.11) osobę, pełniącą służbę wojskową w Zwiadzie WOP, wykonującą wyłącznie czynności dochodzeniowo - śledcze - a z drugiej strony konfidentów. Tym niemniej samą instytucję lustracji i wiążącą się z nią publikacją oświadczeń lustracyjnych RPO nie uznaje za sprzeczną z Konstytucją (str 2, początek uzasadnienia wniosku). Występuje jednak za koniecznością poczynienia przez ustawodawcę koniecznych jego zdaniem zróżnicowań.

Trzeba tu zwrócić, uwagę, m.zd. na pewną sprzeczność między art. 40 ust. 3 (a także art. 11 ustawy) a wspomnianym załącznikiem. O ile powyższe przepisy ustawowe stanowią o publikacji **treści** oświadczeń lustracyjnych, - to załącznik ów istotnie zawęży treść tej dyspozycji ustawowej, ograniczając wymóg publikacji jedynie do „suchego” stwierdzenia faktu zatrudnienia, pełnienia służby czy wreszcie funkcjonowania w charakterze współpracownika owych służb. M. zd. właściwe

rozumienie zakwestionowanego przez RPO przepisu powinno znaleźć takie odzwierciedlenie w formie oświadczenia lustracyjnego, które winno oddawać choćby syntetycznie, **charakter** owej pracy, służby lub współpracy. Natomiast brak takiej możliwości oznacza, także moim zdaniem, naruszenie zasady ochrony godności człowieka i podzielam w tym względzie wszystkie argumenty RPO. Oto bowiem obywatel, który - i to w sposób uzasadniony - nie ma sobie nic do zarzucenia, musi znieść opublikowanie swego oświadczenia lustracyjnego, w istocie kłamliwego i znieść wiążące się z tym potępienie opinii publicznej. Jest to sytuacja ewidentnie sprzeczna z gwarantowaną przez Konstytucję ochroną, także jego, godności. Tym bardziej że, o ile mogę wnioskować z nader pobieżnego śledzenia praktyki, oświadczenia podające fakt zatrudnienia, służby lub współpracy, nie są poddawane merytorycznej weryfikacji przez Sąd Lustracyjny i orzeczenia tego Sądu w takim przypadku nie zapadają.

Dopiero w wypadku zakwestionowania prawdziwości oświadczenia, podającego **brak** zatrudnienia, służby lub współpracy (choć m.zd. RIP mógłby również kwestionować przyznanie się do zatrudnienia, służby lub współpracy), Sąd Lustracyjny stwierdzając jego kłamliwość, wydaje orzeczenie w którym oddać może szczególne okoliczności podjęcia takiego działania. Orzeczenia te są publikowane w Monitorze Polskim (art. 28 w zw. z art. 22 ustawy), niejako w miejsce oświadczeń lustracyjnych. Zdaniem RPO, jak można się domyśleć, ta korektura nie narusza jednak zasadności jego zarzutu, z czym należałoby się zgodzić.

Dochodzimy tu do paradoksu - chcąc uzyskać publikację, w miarę wiernie oddającą jego pracę, służbę lub współpracę z organami bezpieczeństwa – obywatel winien skłamać, że nie był tam zatrudniony, nie pełnił służby i nie współpracował, doczekać się falsyfikacji swego oświadczenia i doczekać się opublikowania orzeczenia Sądu Lustracyjnego wskazującego na okoliczności rzucające dopiero właściwe światło na tę sprawę. Wydaje się, że zmuszanie obywateli do kłamstwa celem osiągnięcia uprawnionej przez nich satysfakcji jest sytuacją, która godność ludzką naraża na szczególny szwank.

2/ Niezgodności z art. 32 ust.1 Konstytucji (równość wobec prawa) artykułu 2 w zw. z art. 40 ust. 3 ustawy lustracyjnej.

Argumentacja RPO w kwestii sprzeczności rozwiązań ustawy lustracyjnej z zasadą równości obywateli wobec prawa jest, w opiniowanym wniosku, szczególnie

rozbudowana. Głównym wątkiem jego argumentacji jest próba wykazania, że dotknięte lustracją osoby mogły znajdować się, w okresie zatrudnienia, pełnienia służby lub pozostawania we współpracy z organami bezpieczeństwa państwowego, w rozmaitych sytuacjach. W szczególności należałoby wyróżnić osoby, których tego rodzaju działalność "była związana z istotą organów bezpieczeństwa" (*passim*) oraz takich, których działalności tego rodzaju właściwość nie dotyczyła (por. też wyżej, pkt. 1 nin. opinii). Tymczasem ustawa traktuje obie te sytuacje, obiektywnie zróżnicowane, jednakowo - sprzecznie więc z utrwalonym już od dawna pojmowaniem zasady równości.

Trafność powyższej argumentacji RPO jest, moim zdaniem, niepodważalna. W szczególności funkcjonalna (celowościowa) wykładnia całego zagadnienia lustracji, zrealizowanej przez omawianą ustawę, prowadzi do wniosku, że jej celem było ujawnienia osób, które pełniąc aktualnie służbę publiczną (lub do niej kandydując) mogłyby w trakcie tego pełnienia postępować nieetycznie. Raz dlatego, że już wcześniej postępowały w ten sposób, a po drugie z uwagi na możliwości szantażowania tych osób i wpływania w ten sposób przez osoby trzecie na ich postępowanie. W państwie demokratycznym (art. 2, art. 4 Konstytucji) Naród posiada niewątpliwie prawo do znajomości takich faktów. Poza tym również tzw. Wstęp do Konstytucji wskazuje, że jej celem jest m.in. zapewnienie rzetelności działania instytucji publicznych, co mogłoby również być narażone na szwank przy funkcjonowaniu takich osób w organach władzy publicznej.

Natomiast osoby, wobec których już *in nuce* należy przyjąć, że nie działały nieetycznie, albowiem ich praca czy służba a może nawet współpraca, nie były związane z istotą organów bezpieczeństwa, nawet funkcjonujących w państwie demokratycznym - winny być potraktowane w sposób odmienny, albowiem te fakty z ich przeszłości nie stwarzają dziś wspomnianych zagrożeń dla funkcjonowania demokratycznego państwa. Oczywiście nawet spełniając działania nie mające nic wspólnego z istotą organów bezpieczeństwa państwowego w niedemokratycznym państwie można było postępować nieetycznie, ale odpowiedzialność za tego rodzaju czyny następować już winna na zasadach ogólnych.

Innymi słowy ustawodawca za cechę relewantną prawnie dla swej regulacji przyjął fakt zatrudnienia, służby lub współpracy, natomiast istota regulowanego zagadnienia powinna go skłaniać do przyjęcia za taką cechę: zatrudnienia, służby

lub współpracy w układach, które już same przez się muszą być oceniane jako niewłaściwe przez społeczeństwo, żyjące w demokratycznym państwie i niebezpieczne dla jego przyszłości. Ustawodawca objął więc jednolitą regulacją osoby, znajdujące się w przeszłości w obiektywnie zróżnicowanych sytuacjach i tylko niektóre z tych sytuacji są relewantne dla podjętej regulacji.

3/ Niezgodności z artykułem 32 ust. 2 Konstytucji (zakaz dyskryminacji) artykułu 2 w zw. z art. 40 ust. 3 ustawy lustracyjnej.

Zakaz dyskryminacji jest poniekąd ujęciem zasady równości od strony negatywnej. Ustawa lustracyjna - nakładając na osoby zatrudnione, pełniące służbę lub współpracujące z organami bezpieczeństwa państwa w sytuacjach, gdy okoliczność ta już *in nuce* nie może być uznana jako związana z istotą funkcji organów bezpieczeństwa państwowego w ustroju niedemokratycznym i tym samym nie stwarza aktualnie niebezpieczeństw dla ich funkcjonowania jako osób pełniących funkcje publiczne, obowiązek poddania się postępowaniu lustracyjnemu na takich samych zasadach co osób których funkcjonowanie pozostawało w związku z istotą funkcji takich organów - dokonuje dyskryminacji tej pierwszej grupy.

4/ Niezgodności z art. 47 Konstytucji (prawo do ochrony życia prywatnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym) artykułu 2 w zw. z art. 40 ust. 3 ustawy lustracyjnej.

Niewątpliwie okoliczność pracy, służby lub współpracy z organami bezpieczeństwa państwa przed rokiem 1991 przez osoby, piastujące po wejściu w życie ustawy lustracyjnej (30. VIII.1997) funkcje publiczne (w rozumieniu art. 3 tej ustawy) należy już - po upływie takiego czasu - do sfery życia prywatnego, podlegającego ochronie i pozostawionego całkowicie woli jednostki. Ochrona tej sfery i suwerenne o niej decydowanie, podobnie jak ochrona innych wolności obywatelskich, mogą być jednak uchylone, na warunkach określonych w art. 32 ust. 3 Konstytucji. Uznając dopuszczalność lustracji (por. wyżej) tym samym musimy uznać dopuszczalność m.in. naruszenia prawa do prywatności. Z tych względów tego zarzutu RPO, w tym aspekcie, nie podzielam. M. zd. nawet na osoby posiadające także nienaganny, z punktu etycznego, związek ze służbami bezpieczeństwa państwa, może być nałożony obowiązek - naruszający ich prawo

do prywatności - składania. oświadczeń lustracyjnych i ich publikacji, ale oddających taki właśnie (tj. nienaganny etycznie) charakter tych powiązań. Sądzę, że z uwagi na wymóg bezpieczeństwa (aktualnego) państwa (wymóg wspomniany w art. 31 ust. 3), jest to dopuszczalne. Inna rzecz że właśnie taki charakter owych publikacji oświadczeń nie jest niestety przewidziany, ale jest to już kwestia sprzeczności z innym aspektem tego przepisu konstytucyjnego.

Natomiast niewątpliwie wymóg znoszenia publikacji oświadczeń lustracyjnych, nie oddający charakteru zatrudnienia, służby lub współpracy, może naruszać prawa do ochrony czci obywateli i ich dobrego imienia. W tym względzie opiniowany wniosek RPO prezentuje szczególnie szeroki zestaw argumentów, które należy w pełni podzielić.

5/ Niezgodności z artykułem 45 ust. 1 Konstytucji (prawo do sądu) artykułu 40 ust. 3 ustawy lustracyjnej.

Mimo że, jak przewiduje art. 40 ust. 3, oświadczenie lustracyjne publikowane jest przez **Sąd Lustracyjny**, to jednak należałoby powiedzieć, że Sąd ten musi opublikować samo "suche" oświadczenie lustracyjne. W istocie mamy więc nic tyle do czynienia z czynnościami, podobnymi do wykonywania władzy sądowniczej (mimo że dokonywanymi przez sąd) co – w samym poleceniu opublikowania – z czynnością porządkowo-administracyjną, wymaganą przez ustawę, w warunkach nie pozostawiających żadnego swobodnego uznania (art. 40 ust. 3 stanowi, że Sąd Lustracyjny" podaje do wiadomości publicznej w Dz. Urz. RP Monitor Polski treści oświadczenia o fakcie pracy, służby lub współpracy"; ponieważ jednak to nie ten sąd wydaje ów organ publikacyjny, redakcja M.P. otrzymuje zapewne odpowiednie polecenia Sądu Lustracyjnego).

Tymczasem konieczność złożenia oświadczenia lustracyjnego i znoszenie faktu jego publikacji jest na pewno jedną ze „spraw”, określających prawny status konkretnego obywatela, a takie właśnie „sprawy” ma na myśli przywołany tu przepis konstytucyjny. Co do ich ustalenia winna występować więc drogą sądową, oczywiście w materialnym znaczeniu tego pojęcia, wyjaśnionym zresztą w wielu już orzeczeniach TK.

Mechaniczne, nie – sądowe doprowadzenie do publikacji oświadczenia, nie oddającego charakteru zatrudnienia, służby lub współpracy, jest niedopuszczalne. Nie dostrzegam przyczyn, spośród tych wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, które uzasadniałyby takie rozstrzygnięcie ustawodawcy.

6/ Niezgodność z artykułem 51 ust. 4 Konstytucji (prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych i niepełnych) artykułu 40 ust. 3 ustawy lustracyjnej.

Publikowanie, jak to określono wyżej, jedynie „suchych” oświadczeń lustracyjnych jest w oczywisty sposób publikowaniem informacji niepełnych a przez to w pewien sposób, nieprawdziwych. Konstytucyjny termin „sprostowanie” należy oczywiście, zgodnie z regułami interpretowania norm konstytucyjnych, rozumieć szeroko i uznać zawieranie się w nim również prawa do „uzupełnienia”, prowadzącego do powstania informacji „prawdziwych” Ustawa lustracyjna przez to, że nie przewiduje postępowania mogącego uzupełniać oświadczenia lustracyjne, narusza w sposób nieuzasadniony powyższy wymóg konstytucyjny. Nawet w wypadku obaw o naruszenie, przez takie postępowanie korygujące, względów bezpieczeństwa państw należałoby je odpowiednio skonstruować, ale nie wolno z niego rezygnować. Należy bowiem wyrazić wątpliwość, czy art. 51 ust. 4 Konstytucji może być bezpośrednio i samoistnie stosowany w rozważanej sytuacji (vide choćby ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych).

7/ Niezgodności z artykułem 77 ust. 2 Konstytucji (zakaz zamykania drogi sądowej) artykułu 40 ust. 3 ustawy lustracyjnej.

Zarzut ten ściśle wiąże się z zarzutem, rozpatrywanym wyżej w pkt. 5. Jak przypominał RPO (por. str. 9) zakaz zamykania drogi sądowej jest tylko elementem prawa do sądu. Skoro tak, to fakt że ustawa lustracyjna nie zawiera przepisu, wyraźnie **zakazującego** (stwierdzającego niedopuszczalność) wszczynania spraw sądowych o naruszenie rozmaitych praw obywatelskich, wiążących się z publikacją oświadczeń lustracyjnych - nie wystarczy to do uznania, że zakaz z art. 77 ust. 2 nie został przez nią naruszony. Zakaz ten został naruszony przez niestworzenie takiej drogi. Nie widać przyczyn, spośród tych o których wspomina art. 31 ust. 3 Konstytucji, uzasadniających takie rozstrzygnięcie ustawodawcy.

8/ Niezgodności z art.176 ust. 1 Konstytucji (wymóg stworzenia co najmniej dwuinstancyjnego postępowania sądowego) artykułu 40 ust. 3 ustawy lustracyjnej
Zarzut ten wydaje się zbędny, gdyż skoro udokumentowano zarzut naruszenia przez ustawę prawa do sądu (por. wyżej pkt. 5 i 7), to tym samym naruszono prawo to dwuinstancyjnego postępowania sądowego. Natomiast postępowanie sprawdzające

prawdziwość oświadczeń lustracyjnych, prowadzone przez Sąd Lustracyjny, jest dwuinstancyjne. Jak już jednak stwierdzono, to nie orzeczenia sądowe mają być jako zasada - publikowane przez ten Sąd i nie to, jest kwestionowane we wniosku RPO.

9/ Niezgodności z art. 6 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw i Podstawowych Wolności (prawo do sądu) artykułu 40 ust. 3 ustawy lustracyjnej. Przywołany tu art. 6 *expressis verbis* gwarantuje to prawo "przy rozstrzygnięciu o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej". Z zasady ujętej w art. 9 Konstytucji wynika przy tym dopuszczalność interpretowania Konstytucji przy przyciągnięciu wiążących Polskę umów międzynarodowych. Przywołany art. 6 Konwencji jest nieco konkretniejszy, w zastosowaniu do rozpatrywanej sprawy, niż art. 45 ust. 1 Konstytucji.

W rozpatrywanej sprawie wzmocnia to argumenty na rzecz uznania konstytucyjnego domniemania drogi sądowej, ustalonego w orzecznictwie TK, co przypomniał RPO (str. 9) i tym bardziej nakazuje uznać, że jej pominięcie musiałoby powoływać się na szczególnie ważne argumenty, których w przedmiotowej sprawie nie dostrzegam. Wymóg złożenia Sądowi Lustracyjnemu oświadczenia lustracyjnego i - jako tego konsekwencja - ogłoszenie tego oświadczenia, stanowi już niewątpliwie swoiste rozstrzygnięcie (mimo braku swobody działania Sądu, por. wyżej pkt. 5) o prawach i obowiązkach z zakresu dóbr osobistych, podjęte, wbrew pozorom, z pominięciem drogi sądowej.

Warto przypomnieć, że konwencje międzynarodowe obowiązują w Polsce *proprio vigore*, że zgodnie z art. 91 Konstytucji posiadają one (o ile są ratyfikowane na podstawie upoważnienia ustawy, co w tym wypadku ma miejsce) pierwszeństwo wobec ustaw i że w zakresie kognicji TK znajduje się orzekanie o zgodności ustaw także z takimi umowami międzynarodowymi (art.188 pkt. 2 Konstytucji).

10/ Niezgodności z artykułem 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (prawo do sądu ze szczególnym podkreśleniem równości stron procesowych) artykułu 40 ust. 3 ustawy lustracyjnej

Przywołany, jako wzorzec kontrolny, przepis MPPPO ujmuje prawo do sądu w jeszcze szerszym zakresie niż Konwencja Europejska. Fakt, że Polska jest stroną

obu porozumień międzynarodowych, o wskazanym charakterze, stanowi dodatkowe wzmocnienie argumentacji, rozwijanej w punkcie poprzednim.

Sporządził: Paweł Sarnecki