

**Procedura lustracyjna przeciwko prezesowi Trybunału Konstytucyjnego, w której rezultacie został on pozbawiony urzędu**

**Ivanovski przeciwko Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii (wyrok – 21 stycznia 2016 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 29908/11)**

*W 2009 r. Trendafil Ivanovski – który był wtedy prezesem Trybunału Konstytucyjnego – złożył w Komisji Lustracyjnej oświadczenie na podstawie ustawy o lustracji z 2008 r., że nie współpracował ze służbami bezpieczeństwa w latach 1944 – 2008. Współpraca taka uniemożliwiała pełnienie funkcji publicznych. W 2010 r. Komisja wystąpiła do Archiwum Państwowego o udostępnienie wszystkich dokumentów i akt dotyczących T. Ivanovskiego. Na podstawie uzyskanych materiałów Komisja stwierdziła, że jego oświadczenie nie było zgodne z dowodami, czemu T. Ivanovski zaprzeczył podczas publicznego posiedzenia Komisji 27 września 2010 r. Dwa dni później Komisja oddaliła jego sprzeciw. Stwierdziła, że nie spełniał on wymagań do pełnienia funkcji publicznej wskazanych w ustawie o lustracji i uznała, że od 1964 r., w okresie działalności w szkolnej grupie nacjonalistycznej przekazywał informacje o uczniach, którzy byli monitorowani przez służby bezpieczeństwa; w 1983 r. został wyrejestrowany. Przed i w trakcie postępowania lustracyjnego przeciwko T. Ivanovskiemu doszło do pełnej kontrowersyjnej debaty publicznej z udziałem z jednej strony polityków partii rządzącej i Trybunału Konstytucyjnego – z drugiej, w której politycy ostro krytykowali Trybunał za kontrolę, zawieszenie obowiązywania i uznanie za sprzeczne z konstytucją niektórych przepisów ustawy lustracyjnej. W szczególności, w okresie, kiedy postępowanie lustracyjne przeciwko T. Ivanovskiemu toczyło się nadal przed Komisją, 24 września 2010 r. premier opublikował list otwarty – rozpowszechniony przez media i adresowany do „oponentów lustracji” – w którym oznajmił, że Komisja ujawniła, iż sędzia Trybunału Konstytucyjnego był współpracownikiem służb bezpieczeństwa. List wskazywał, że współpracownik ten stał za orzeczeniami unieważniającymi wiele reform ustawowych przeprowadzanych przez rząd.*

*T. Ivanovski wystąpił o kontrolę sądową decyzji Komisji z 29 września 2010 r., zarzucając, że postępowanie nie było rzetelne. Twierdził, że nie mógł w pełni odnieść się do informacji utajnionych znajdujących się w aktach; nie miał wystarczającego czasu na przygotowanie odwołania; istniały różnice między aktami znajdującymi się w Archiwum Państwowym i tymi, na których oparła się Komisja. Sąd Administracyjny nie podzielił jego stanowiska. W marcu 2011 r. Sąd Najwyższy oddalił apelację. W rezultacie w kwietniu 2011 r. został pozbawiony urzędu.*

W skardze do Trybunału, z powołaniem się na art. 6 ust. 1 Konwencji, T. Ivanovski zarzucił, że procedura lustracyjna nie była rzetelna; Komisja ani sądy nie były bezstronne – biorąc zwłaszcza pod uwagę oświadczenie premiera w jego liście otwartym i fakt, że niektórzy sędziowie orzekający w jego sprawie zostali następnie awansowani; nie miał dostępu do sądu, ponieważ sądy nie posiadały pełnej jurysdykcji w kwestii faktów tej sprawy i błędnie je ustaliły. Zarzucił ponadto naruszenie art.8, stwierdzając w szczególności, że decyzje władz w postępowaniu lustracyjnym w wieloraki sposób wpłynęły na jego dobre imię, godność i integralność psychiczną. Uważał również, że został naruszony art.13.

W związku z zarzutem braku dostępu do sądu Trybunał przypomniał, że prawo to, stanowiące jeden z aspektów prawa do sądu, oznacza, że decyzje podejmowane przez organy administracyjne albo inne, które same nie spełniają wymagań art.6, muszą być następnie poddane kontroli “organu sądowego posiadającego pełną jurysdykcję”, uprawnionego do uchylenia kwestionowanych decyzji we wszystkich jej aspektach – odnoszących się do faktów i prawa.

Na podstawie obowiązującej wtedy ustawy o sporach administracyjnych badanie przez Sąd Administracyjny zgodności z prawem decyzji organu władzy publicznej kwestionowanej w

drodze wniosku o kontrolę sądową nie ograniczało się do kwestii prawa. Obejmowało również zagadnienia odnoszące się do faktów, w tym ustaleń dowodowych. Jeśli Sąd Administracyjny nie zgadzał się z ustaleniami faktycznymi będącymi podstawą kwestionowanej decyzji, mógł ją uchylić i zwrócić sprawę albo wyjątkowo podjąć własną decyzję. Trybunał uważał więc, że Sąd Administracyjny był dla celów art.6 ust.1 Konwencji sądem posiadającym „pełną jurysdykcję”.

W postępowaniu lustracyjnym w sprawie skarżącego decyzja Komisja została następnie zbadana przez Sąd Administracyjny i wreszcie przez Sąd Najwyższy. Przed Sądem Administracyjnym odbyła się rozprawa i na sugestię skarżącego został powołany biegły. Sądy posiadały wykonywały pełną jurysdykcję co do faktów i prawa przy rozpatrywaniu przedmiotu sprawy. Z tego wynikało, że w postępowaniu lustracyjnym skarżący miał dostęp do sądu.

Argumenty skarżącego kwestionowały raczej sposób przeprowadzania i ocenę dowodów niż dostęp do sądu. Z perspektywy art. 6 ust. 1 Konwencji ocena dowodów nie należy do Trybunału, jako że w pierwszej kolejności jest to zadanie sądów krajowych. Z drugiej strony, sposób przeprowadzenia dowodów może być istotny dla ogólnej rzetelności postępowania. Trybunał zbadał tę kwestię w dalszej części wyroku. W rezultacie nie doszło do naruszenia art.6 ust.1 Konwencji z powodu braku dostępu do sądu. Nie było potrzeby zajmowania się kwestią, czy Komisja była sądem w rozumieniu tego artykułu.

W związku z zarzutem braku rzetelności postępowania Trybunał uważał, że w sprawach tego rodzaju właściwe podejście polega na zbadaniu ogólnie rzetelności postępowania wchodzącego w grę. Trybunał może stwierdzić naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji, jeśli postępowanie jako całość nie spełniało wymagań rzetelnego procesu, nawet gdyby każdy brak proceduralny - jako taki - nie przekonał Trybunału, że postępowanie było nierzetelne.

Trybunał stwierdził, że w związku z bezstronnością subiektywną nic nie wskazywało na uprzedzenia lub osobistą stronniczość sędziów rozpatrujących sprawę skarżącego. W związku z testem obiektywnym uznał, że z argumentów skarżącego jasno wynikało, iż w jego ocenie moment promocji dwóch sędziów, którzy zasiadali w jego sprawie, w połączeniu z oświadczeniem publicznym premiera, obiektywnie rodziły wątpliwości co do niezależności i bezstronności sądów w jego sprawie.

Sprawa ta dotyczyła lustracji prezesa Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał przypomniał, że najświeższa historia krajów postkomunistycznych pokazuje, iż akta wytworzone przez byłe służby bezpieczeństwa mogą być używane w sposób instrumentalny dla celów politycznych lub innych.

Przed i w trakcie postępowania lustracyjnego przeciwko skarżącemu doszło do wymiany ostrych oświadczeń między rządem i niektórymi posłami z partii rządzącej z jednej strony i Trybunałem Konstytucyjnym – z drugiej. Z ich treści wynikało, że wypowiedzi krytyczne wobec Trybunału Konstytucyjnego były skutkiem jego decyzji najpierw o zawieszeniu a następnie unieważnieniu niektórych przepisów ustawy lustracyjnej. Było to – jak się wydaje – wzmocnione z góry powziętym przekonaniem liderów partii rządzącej, że sąd ten był przeciwko nim, ponieważ większość sędziów została powołana w okresie mandatu byłego prezydenta republiki, którego partia od lipca 2006 r. znalazła się w opozycji a poza tym unieważnił niektóre inne reformatorskie ustawy ich rządu.

Za szczególnie ważny Trybunał uznał list otwarty premiera z 24 września 2010 r., a więc, gdy postępowanie lustracyjne przeciwko skarżącemu nadal toczyło się przed Komisją i nie osiągnęło jeszcze stadium sądowego. W liście skierowanym do oponentów lustracji premier posłużył się wstępными ustaleniami Komisji, aby przy ich pomocy zadenuncjować skarżącego

jako współpracownika tajnej policji byłego reżimu, który – nadal kontrolowany przez pewne “centrum władzy” - stał za orzeczeniami Trybunału Konstytucyjnego unieważniającymi wiele reform prawnych jego rządu.

Trybunał przypomniał, że art. 6 Konwencji nie odnosi się do wyniku postępowania ale gwarancji jego rzetelności. Nie widział więc powodu do spekulowania o wpływie, jaki oświadczenie premiera mogło mieć na przebieg postępowania lustracyjnego. Wystarczyło odnotować, że postępowanie lustracyjne zakończyło się dla niego niekorzystnie oraz że ze względu na jego treść i sposób, w jaki zostało wydane - oświadczenie premiera było niezgodne z pojęciem “niezależnego i bezstronnego sądu” w rozumieniu art. 6 Konwencji - nie ze względu na istnienie rzeczywistego dowodu wpływu albo nacisku na sędziów ale znaczenie znamion bezstronności.

Mając na uwadze to oświadczenie Trybunał uznał, że obawy skarżącego co do niezależności i bezstronności Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego w jego sprawie nie były nieracjonalne, subiektywne ani nieusprawiedliwione.

Ustalenie to zostało wzmocnione przez opinię Komisji Europejskiej, która w raporcie o postępach z 9 listopada 2010 r. zauważyła, że postępowanie lustracyjne przeciwko skarżącemu “zrodziło obawy o presję na niezależność sądownictwa”.

Względy te pozwalały uznać, że postępowanie jako całość nie spełniało wymagań rzetelnego procesu sądowego. Nie musiał więc zajmować się innymi argumentami skarżącego dotyczącymi braku niezależności i bezstronności, zwłaszcza odnoszącymi się do awansowania sędziów uczestniczących w procesie decyzyjnym w jego sprawie. Z tego wynikało, że doszło do naruszenia art.6 ust. 1 w tej sprawie.

Z tych względów Trybunał uznał, że nie było potrzeby badania pozostałych zarzutów na podstawie art. 6 Konwencji, zwłaszcza dotyczących równości broni i kontradiktoryjnej rozprawy.

W związku z zarzutami na tle art. 8 Konwencji Trybunał odnotował na początku, że nie było między stronami sporu, że decyzja Komisji z 29 września 2010 r. stwierdzająca, iż skarżący był współpracownikiem tajnej policji oraz że w rezultacie nie spełniał dodatkowego wymagania do sprawowania urzędu publicznego, stanowiła ingerencję w jego prawo do poszanowania życia prywatnego. Trybunał nie znalazł powodów do zajęcia innego stanowiska.

Decyzja Komisji miała wpływ na życie prywatne skarżącego. Został on nie tylko usunięty z urzędu sędziego Trybunału Konstytucyjnego, ale także obowiązywał go pięcioletni zakaz wszelkiego zatrudnienia w służbie publicznej lub instytucjach akademickich w sytuacji, gdy możliwości znalezienia pracy jako prawnika w sektorze prywatnym odpowiadającej poziomowi jego kwalifikacji zawodowych i doświadczenia były ograniczone w stopniu powodującym, że dalsze uprawianie zawodu stawało się prawie niemożliwe. Poza tymi szerokimi ograniczeniami możliwości zatrudnienia, dalszym skutkiem decyzji Komisji było to, że w oczach społecznych skarżący był i nadal jest stygmatyzowany jako informator tajnej policji byłego reżimu, a więc w sposób nieunikniony nie zasługujący na pełnienie jakiegokolwiek funkcji publicznej w państwie demokratycznym rządzącym się prawem. Miało to ogromny wpływ na jego możliwości kontaktów ze światem zewnętrznym – w relacjach zawodowych lub innych – i wywołało poważne trudności w prowadzeniu normalnego życia osobistego i zarabiania na życie. Decyzja ta dotknęła więc niewątpliwie nie tylko jego dobrego imienia ale miała głęboki wpływ na jego życie prywatne.

Decyzja Komisji z 29 września 2010 r. była oparta na przepisach ustawy o lustracji, które spełniały wymagania jakościowe dostępności i przewidywalności, więc ingerencja była przewidziana przez prawo. Trybunał - mimo że lustracja została podjęta po około 16 latach od przyjęcia demokratycznej konstytucji, co mogło rodzić wątpliwości dotyczące jej celu - uznał, biorąc pod uwagę przysługującą państwu pewną swobodę, że ingerencja w tej sprawie realizowała uprawniony cel ochrony bezpieczeństwa narodowego.

Przy ocenie, czy była konieczna w społeczeństwie demokratycznym, Trybunał zwrócił uwagę, że zgodnie z obowiązującym prawem władze nie musiały przy podejmowaniu i kontroli zarzuconego środka lustracyjnego brać pod uwagę tego, czy skarżący został zmuszony szantażem do współpracy z tajną policją. Powodem był fakt, że art. 4 ustawy o lustracji uznawał za współpracę świadome, tajne, zorganizowane i trwałe współdziałanie, potwierdzone na piśmie, ze służbami bezpieczeństwa państwa. Wyraźna zgoda lub brak przymusu nie były więc wymaganym warunkiem. W rezultacie, w procedurze prawnej na jej podstawie dowody i argumenty skarżącego związane z rzekomym brakiem zgody zostały oddalone przez sądy jako prawnie bez znaczenia.

Ze względu na wchodzące w grę standardy europejskie Trybunał uważał, że aby można było uznać środek lustracyjny ingerujący w życie prywatne za konieczny w społeczeństwie demokratycznym w rozumieniu art. 8 ust. 2 Konwencji, przepisy powinny zawierać warunek kwalifikujący jego stosowanie tylko, gdy osoba lustrwana nie działała pod przymusem. Trybunał nie mógł wypowiedzieć się, jakie znaczenie powinien mieć ten element w niniejszej sprawie. Wystarczyło jednak odnotować, że jest on istotny przy wazieniu interesów bezpieczeństwa narodowego i ochrony praw osoby nim dotkniętej. Prawo krajowe nie wymagało od władz, w tym sądów, zajmowania się taką kwestią, ponieważ Sąd Najwyższy uznał, że ze względu na ustawową definicję współpracy, że istnienie albo brak przymusu nie miały znaczenia dla kwestionowanej decyzji. Z tego wynikało, że analiza sprawy skarżącego nie była i nie mogła być wystarczająco szczegółowa, aby uznać ją za "konieczną w społeczeństwie demokratycznym". Innymi słowy, przedstawionych racji władz nie można było uznać za "wystarczające" dla celów ust. 2 art. 8 Konwencji.

Ingerencja w prawo skarżącego na podstawie art. 8 była nieproporcjonalna do uprawnionego celu, który miał być osiągnięty. Trybunał już wcześniej podkreślił dolegliwą naturę ingerencji w życie prywatne skarżącego. Rząd twierdził, że cel ustawy lustracyjnej polegał na czasowym uniemożliwieniu zajmowania stanowisk publicznych osobom, które współpracowały z reżimem komunistycznym i w rezultacie nie mogły cieszyć się zaufaniem w społeczeństwie demokratycznym.

Trybunał nie był przekonany, że celowi temu służyły tak szerokie ograniczenia w sferze zatrudnienia, które w praktyce m.in. uniemożliwiały skarżącemu wykonywanie zawodu. W związku z tym Trybunał przypomniał, że ograniczenia możliwości znalezienia zatrudnienia w sektorze prywatnym z powodu braku lojalności wobec państwa nie mogą być usprawiedliwione z perspektywy Konwencji w podobny sposób, jak ograniczenia dostępu do zatrudnienia w sektorze publicznym.

Ustawa lustracyjna została przyjęta po około 16 latach od uchwalenia demokratycznej konstytucji. Jej późne przyjęcie nie jest rozstrzygające, może jednak być istotne dla oceny proporcjonalności ingerencji, ponieważ każde zagrożenie dla nowo powstałej demokracji ze strony osób podlegających lustracji ulega z biegiem czasu istotnemu osłabieniu.

Z tego samego powodu Trybunał nie mógł pominąć faktu, że proces rekrutacji skarżącego przez byłą tajną policję rozpoczął się, gdy był on jeszcze nieletni, a oficjalnie mógł stać się współpracownikiem dopiero po ukończeniu osiemnastu lat. Władze sugerowały, że nadal

współpracował jako dorosły, jego kontakt z tajną policją ustał najpóźniej w 1983r., jeśli nie wcześniej. Było to na około dwadzieścia lat przed wszczęciem przeciwko niemu postępowania lustracyjnego. W rezultacie i biorąc pod uwagę naturę jego współpracy z tajną policją Trybunał nie był przekonany, że po 27 latach skarżący stanowił zagrożenie, jeśli w ogóle, dla demokratycznego społeczeństwa, mogące usprawiedliwić ingerencję w formie pięcioletniego okresu ograniczenia działalności zawodowej i związane z tym piętno kolaboranta obciążające go nawet dłużej. Zwłaszcza, że władze krajowe w żaden sposób nie oceniły możliwego zagrożenia z jego strony.

Z tych względów Trybunał stwierdził, że ingerencja w prawo do poszanowania życia prywatnego skarżącego nie była usprawiedliwiona z punktu widzenia art. 8 ust. 2 Konwencji. W rezultacie nastąpiło naruszenie tego artykułu.

Trybunał uznał, że nie musiał badać, czy w tej sprawie doszło również do naruszenia art. 13.

Państwo musi zapłacić 4,5 tys. euro jako zadośćuczynienie za krzywdę moralną oraz zwrócić mu koszty i wydatki.

**Uwagi:**

Ciekawy wyrok dotyczący lustracji i jej aspektów na tle wymagań rzetelności postępowania i ochrony życia prywatnego, w tym przypadku prezesa Trybunału Konstytucyjnego.