

Zwolnienie pracownika z powodu ujawnienia prasie informacji bez zgody przełożonych

Catalan przeciwko Rumunii (wyrok – 9 stycznia 2018 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 13003/04)

Gabriel Catalan od 1 września 2000 r. został zatrudniony jako doradca w Departamencie Archiwów przez Radę ds. Studiów nad Archiwami Securitate (CNSAS). 15 września 2000 r. podpisał zobowiązanie do zachowania tajemnicy. 22 marca 2001 r. gazeta "Libertatea" opublikowała artykuł podpisany przez jego brata zatytułowany "W młodości, T. [(w owym czasie patriarcha Rumuńskiej Cerkwi Prawosławnej) był prawdopodobnie homoseksualistą". Tytuł u góry strony głosił: "Archiwa byłej Securitate oskarżają głowę Cerkwi Prawosławnej o "nienaturalne praktyki" i współpracę z byłą policją polityczną". Do artykułu zostały dołączone m.in. kopie fragmentów niepublikowanych dokumentów z 1949 r. i 1957 r. znajdujących się w archiwach Securitate: wewnętrznej notatki stwierdzającej, że T. był członkiem "Legionu" (antysemickiego ruchu faszystowskiego w okresie międzywojennym) oraz dokumentu zawierającego transkrypt rozmowy między oficerem Securitate i informatorem, który twierdził, że T. był homoseksualistą. Artykuł wyjaśniał, że dokumenty te zostały udostępnione gazecie przez Gabriela Catalana jako historia.

22 marca 2001 rano CNSAS wydała komunikat prasowy, w którym stwierdziła, że nie zgadzała się z tezami Catalana, który został następnie poproszony przez swoich przełożonych o wyjaśnienie okoliczności publikacji, a w szczególności, w jakiej roli przekazał tę informację do prasy, w jaki sposób uzyskała ona dostęp do niej oraz, czy w swoim mniemaniu nie złamał obowiązującego prawa. Ten odmówił jednak odpowiedzi. Poza tym, został wezwany przez Komisję Dyscyplinarną CNSAS, która następnie zwolniła go z pracy z powodu wyrządzenia szkody dobremu imieniu i autorytetowi CNSAS. Decyzja ta weszła w życie 26 marca 2001r. Odwołania nie przyniosły rezultatu. Po zwolnieniu, Catalan został nauczycielem i nadal publikował artykuły w prasie.

W skardze do Trybunału, z powołaniem się na art. 10, zarzucił, że jego zwolnienie z powodu opinii wyrażonej w artykule prasowym z 22 marca 2001 r. oznaczało naruszenie prawa do swobody wypowiedzi.

Zwolnienie skarżącego stanowiło niewątpliwie ingerencję w korzystanie przez niego z prawa do wolności wypowiedzi. Była ona przewidziana przez prawo i podjęta w uprawnionym celu zapobiegania ujawnieniu informacji poufnych oraz ochrony praw innych osób. W związku z kwestią konieczności ingerencji w społeczeństwie demokratycznym Trybunał przypomniał, że ochrona na podstawie art. 10 Konwencji obejmuje również sferę zawodową generalnie a w szczególności funkcjonariuszy publicznych. Nie można zapomnieć, że wobec swoich pracodawców pracownicy mają obowiązek lojalności, powściągliwości i dyskrecji. Dotyczy to zwłaszcza funkcjonariuszy, gdy sama natura funkcji publicznej wymaga od nich lojalności. Obowiązek ten może być dalej idący w przypadku funkcjonariuszy i pracowników służby publicznej niż osób pracujących w systemie prawa prywatnego. Jego natura i zakres w konkretnym przypadku ma wpływ na zachowanie równowagi między prawami pracowników oraz konkurującymi z nimi interesami pracodawców.

Do Trybunału należy, z uwzględnieniem konkretnych okoliczności, ocena, czy została zachowana właściwa równowaga między fundamentalnym prawem jednostki do wolności wypowiedzi i uprawnionym interesem państwa demokratycznego w tym, aby jego służba publiczna działała w celach wymienionych w art. 10 ust. 2 Konwencji. W przypadku prawa do wolności wypowiedzi funkcjonariuszy specjalnego znaczenia nabierają „obowiązki i odpowiedzialność”, o których mowa w art. 10 ust. 2 i uzasadniają pozostawienie władzom państwa pewnej swobody oceny proporcjonalności danej ingerencji do wskazanych celów.

Nawet, jeśli stosunek pracy nie wiąże się z obowiązkiem bezwzględnej lojalności wobec pracodawcy ani z obowiązkiem powściągliwości w interesie pracodawcy, niektóre przejawy wolności wypowiedzi, które w innych kontekstach mogłyby być uznane za uprawnione, nie mogą być za takie uznane w ramach stosunku pracy.

Zadanie Trybunału w konkretnej sprawie polega więc na ustaleniu, czy motyw zwolnienia, potwierdzone przez sądy krajowe, były istotne i wystarczające a wymierzona kara proporcjonalna do realizowanych uprawnionych celów.

W związku z kwestią istnienia motywów istotnych i wystarczających Trybunał zauważył, że Sąd Apelacyjny w Bukareszcie w wyroku z 12 listopada 2001 r. orzekł, że skarżący nie zachował obowiązku powściągliwości wynikającego z jego statusu funkcjonariusza publicznego, który powinien wykazywać się umiarem w wypowiedziach publicznych. Sąd Najwyższy podtrzymał to uzasadnienie w wyroku z 27 czerwca 2003 r. Trybunał postanowił oprzeć na tym swoje badanie z uwzględnieniem wcześniejszego wniosku, zgodnie z którym działanie wobec skarżącego odpowiadało uprawnionym celom: zapobieżenia ujawnieniu informacji poufnych i ochrony praw innych osób.

W związku z kwestią obowiązku zachowania powściągliwości przez funkcjonariuszy oraz ryzyka ujawnienia informacji poufnych Trybunał zauważył, że orzecznictwo w sferze publikacji tego rodzaju informacji odnosi się głównie do dziennikarzy. W tych sprawach obowiązek zachowania poufnego charakteru informacji spoczywał na innych osobach, a nie dziennikarzach, którzy je opublikowali. W tym przypadku jednak skarżący był funkcjonariuszem publicznym i jako taki miał odmienny status od dziennikarza, mającego obowiązek przekazywania, z poszanowaniem swoich obowiązków i odpowiedzialności, informacji i idei dotyczących wszelkich kwestii interesu ogólnego. Przypomniął, że służba publiczna wymaga od jej członków zachowania lojalności i powściągliwości, a niektóre przejawy prawa do wolności wypowiedzi możliwe w innych kontekstach nie są nimi w przypadku takiej służby.

Ponadto Trybunał uważał, że sprawa ta rodziła kwestię odmienną od tych związanych z informowaniem przez pracowników o zachowaniach lub działaniach bezprawnych stwierdzonych w miejscu pracy, w formie ujawnienia informacji lub dokumentów, z jakimi mogli zapoznać się przy wykonywaniu swoich zadań. W tym przypadku wypowiedzi skarżącego w spornym artykule w żaden sposób nie wiązały się ze sposobem działania CNSAS. Skarżący jako historyk starał się przekazać opinii publicznej informacje o współpracy jednego z liderów wyznań religijnych z Securitate. Trybunał uważał, że

zwolnienie skarżącego należało ocenić w tym konkretnym kontekście. Musiał przy tym wziąć pod uwagę konkretne okoliczności, w tym zwłaszcza interesy wchodzące w grę, sposób kontroli sądowej i zachowanie skarżącego.

Według skarżącego opublikowane informacje budziły wielkie zainteresowanie opinii publicznej, podczas gdy rząd twierdził, że działanie skarżącego nie przyczyniło się do debaty w interesie ogólnym.

Zarzucona decyzja o zwolnieniu była uzasadniona tym, że zajął on stanowisko w prasie w kwestii współpracy liderów rumuńskiej cerkwi prawosławnej z Securitate, którą zajmował się pracodawca skarżącego i nie przedstawił jeszcze oficjalnego stanowiska. Trybunał przypomniał, że już wcześniej stwierdził, w kontekście sytuacji w Rumunii, że przyjęcie ustawodawstwa umożliwiającego ujawnienie nazwisk byłych współpracowników Securitate stanowiło interes wielkiej wagi dla całego społeczeństwa rumuńskiego a współpraca polityków z Securitate była bardzo delikatną kwestią społeczną i moralną. Tak samo było ze współpracą liderów religijnych z Securitate. Należało jednak stwierdzić, że obok interesu skarżącego w poinformowaniu opinii publicznej istniał inny interesem o charakterze publicznym, aby rolę informatora społeczeństwa w kwestii współpracy z Securitate pełniła CNSAS. Ustawa nr 187/1999 uznała właściwość CNSAS do wypowiedzania się, po zbadaniu akt Securitate, w kwestii współpracy z nią osób pełniących funkcje publiczne.

Wobec skarżącego toczyło się postępowanie dyscyplinarne, które doprowadziło do jego zwolnienia. Następnie mógł on wszcząć przed sądami krajowymi spór na tle prawa do pracy i przedstawić w nim argumenty, które uważał za użyteczne i istotne. W związku z postępowaniem dyscyplinarnym prowadzonym przez pracodawcę Trybunał zauważył, że było ono kontrydiktoryjne, skarżący został poinformowany o jego charakterze i mógł przedstawić argumenty na swoją obronę. Decyzja o zwolnieniu została podjęta pod jego nieobecność ale stała się wykonalna po stwierdzeniu przez dyrekcję CNSAS, że skarżący bez przedstawienia przekonujących powodów odmówił odpowiedzi na pytania postawione przez komisję dyscyplinarną.

Skarżący twierdził, że chciał poinformować ogół o kwestii interesu ogólnego, którą zajmował się w ramach swojej pracy akademickiej. Trybunał zauważył jednak, że rozmaite fakty rodziły wątpliwości co do zachowania skarżącego w tym przypadku. Twierdzenia opublikowane w krajowej gazecie znanej jako sensacyjna, nie należały do sfery akademickiej a były przeznaczone raczej dla prasy rozrywkowej, co nie miało nic wspólnego z badaniami naukowymi w kwestii współpracy liderów religijnych z Securitate.

Ponadto, skarżący sformułował swoją wypowiedź w spornym artykule w taki sposób, jakby istniała pewność co do przekazanej przez niego informacji, mógł więc wprowadzić w błąd opinię publiczną. Jeszcze przed zweryfikowaniem przez CNSAS spornych dokumentów i podejrzenia współpracy T., skarżący wskazał - bez niuansów i otwarcie – że był na służbie Securitate. Nie uprzedził społeczeństwa, że była to tylko jego subiektywna ocena faktów i dokumentów. Trybunał zwrócił uwagę, że wypowiedzi skarżącego nie były reakcją natychmiastową i bezrefleksyjną wpisującą się w szybką i spontaniczną ustną wymianę zdań uniemożliwiającą autorowi przeformułowanie, udoskonalenie lub wycofanie się z wypowiedzi. Przeciwnie, wypowiedział się na piśmie w pełni świadomie.

W podsumowaniu Trybunał wskazał, że momencie publikacji spornego artykułu skarżący należał do służby publicznej i miał obowiązek powściągliwości nieodłączny od swego stanowiska, który wymagał większego rygoryzmu i szczególnego umiarkowania w wypowiedziach. Obowiązek powściągliwości nie przestał istnieć z powodu społecznego zainteresowania kwestiami wynikającymi ze stosowania ustawy nr 187/1999 i dostępem do archiwów Securitate. Przeciwnie, ryzyko manipulacji opinii publicznej na podstawie ograniczonej liczby dokumentów wydobytych z akt tym bardziej przemawiało za obowiązkiem lojalności wobec CNSAS, której rolą i obowiązkiem było przekazywanie społeczeństwu informacji wiarygodnych i zasługujących za zaufanie.

W związku z kwestią ochrony praw innych osób Trybunał zauważył, że, chociaż fakt współpracy z byłą policją polityczną prezentował pewien interes publiczny, delikatny charakter takich informacji leżących w kompetencjach CNSAS wymagał traktowania ich ostrożnie i w duchu krytycznym. W tym przypadku skarżący nie podjął publicznej krytyki sposobu, w jaki pracodawca wypełniał powierzoną mu rolę, ale zastąpił go, ujawniając informacje należące do jego kompetencji. Publikacja nastąpiła w momencie, w którym CNSAS nie zajęła jeszcze oficjalnego stanowiska. Trybunał uważał, że w ten sposób skarżący uderzył w jej autorytet i osłabił zaufanie społeczeństwa do niej.

W spornym artykule brak było wzmianki o zatrudnieniu w CNSAS, skarżący nie mógł jednak zignorować wpływu na nią tej publikacji. Ponadto, prasa, która wspomniała o tym, że był pracownikiem CNSAS, bardzo szeroko odwoływała się do jego twierdzeń, że T. współpracował z Securitate. W rezultacie jego wypowiedzi mogły z łatwością być odebrane jako oficjalne stanowisko CNSAS albo przynajmniej jako informacje pochodzące z tej instytucji.

Sądy orzekły, że przez swoją wypowiedź publiczną skarżący naruszył obowiązek powściągliwości wynikający ze statusu funkcjonariusza oraz że, karząc skarżącego, CNSAS działała w ramach swoich uprawnień dyscyplinarnych. Trybunał uważał, że dokonana przez nią interpretacja obowiązków funkcjonariusza nie była w tym kontekście nierozsądna. Uznał więc, że odcięcie się od skarżącego leżało w interesie społecznego zachowania zaufania do CNSAS.

W tych okolicznościach Trybunał uważał, że motywy przedstawione przez CNSAS i sądy były istotne i wystarczały do uznania, że skarżący naruszył prawa tej instytucji i mógł być ukarany.

W związku z kwestią proporcjonalności środka Trybunał zauważył, że skarżący został ukarany w sposób najsurowszy przewidziany w regulaminie wewnętrznym CNSAS. Zwolnienie było z pewnością środkiem bardzo surowym, ale można było w sposób uprawniony uważać, że zajęcie publicznie stanowiska przez pracownika na delikatny temat należący do sfery jej badań nieodwracalnie zerwało wymaganą więź zaufania.

Skarżący mógł po zwolnieniu wrócić do pełnienia funkcji publicznej, został bowiem nauczycielem. Zwolnienie nie było więc nieproporcjonalne. W związku z obowiązkami i

odpowiedzialnością osób należących do służby publicznej Trybunał, po rozważeniu różnych interesów wchodzących w grę uznał ingerencję w wolność wypowiedzi za konieczną w społeczeństwie demokratycznym.

W rezultacie nie doszło do naruszenia art. 10 Konwencji (jednogłośnie).

Uwagi:

Wyjaśnienie zakresu obowiązku lojalności i dyskrecji funkcjonariusza publicznego wobec zatrudniającej go instytucji i dopuszczalnych w tej materii ograniczeń wolności wypowiedzi.