

Maciej Lubiszewski

Lustracja a prawa człowieka: w poszukiwaniu podstawowych standardów

Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego 1, 81-98

2010

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Maciej Lubiszewski

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Katedra Praw Człowieka i Prawa Europejskiego

Lustracja a prawa człowieka. W poszukiwaniu podstawowych standardów

Słowa kluczowe: prawa człowieka, dekomunizacja, lustracja, demokratyzacja.

1. Definicja lustracji

Mimo że lustracja jest mechanizmem uregulowanym prawnie, jej zdefiniowanie wymaga sięgnięcia do dorobku innych dyscyplin naukowych, w szczególności socjologii (w tym także socjologii prawa) i politologii. Wynika to przede wszystkim z braku definicji ustawowej.

Dość ogólną definicję lustracji podał S. Cohen, nazywając ją masowym oczyszczeniem (*mass purification*), polegającym w szczególności na usunięciu lub dyskwalifikacji ze stanowisk rządowych.¹ Interesujące nas pojęcie doprecyzował od strony podmiotowej S. L. Esquith, który stwierdził, że jest to usunięcie lub dyskwalifikacja ze stanowiska publicznego byłego funkcjonariusza państwowego lub partyjnego.²

Z kolei, N. Letki wyróżniła dwa podejścia do definicji lustracji.³ Pierwsze z nich to ujęcie szerokie, reprezentowane głównie przez S. Karstedt, która uznała, że lustracja składa się z dwóch typów procedur: 1) procedur karnych przeciwko członkom elit i władz wyższego szczebla oraz 2) procedur masowego sprawdzania (*screening*) prowadzonych przeciwko współpracownikom, członkom partii lub pracownikom instytucji państwowych (np. policji, służb bezpieczeństwa) głównie szczebla średniego i niższego.⁴

¹ S. Cohen, *State Crimes of Previous Regimes: Knowledge, Accountability, and the Policing of the Past*, „Law & Social Inquiry”, Vol. 20, No. 1 (Winter, 1995), s. 12.

² S. L. Esquith, *Toward a Democratic Rule of Law: East and West*, „Political Theory”, Vol. 27, No. 3 (Jun., 1999), s. 334.

³ N. Letki, *Lustration and Democratisation in East-Central Europe*, „Europe-Asia Studies”, Vol. 54, No. 4 (Jun., 2002), s. 530 i n.

⁴ S. Karstedt, *Coming to Terms with the Past in Germany after 1945 and 1989: Public Judgments on Procedures and Justice*, „Law and Policy”, Vol. 20 (1998), s. 16. Podane za: N. Letki, op. cit., s. 530.

Zwolennicy podejścia zawężającego, jak C. Offe, traktują lustrację wyłącznie jako procedurę ukierunkowaną na pozbawienie pewnych kategorii osób stanu posiadania i/lub statusu osobistego.⁵ W tym nurcie mieści się m.in. definicja N. Letki: „postępowania mające na celu sprawdzenie (*screening*), czy osoby ubiegające się o wybrane stanowiska publiczne miały powiązania z reżimem komunistycznym”.⁶ W literaturze przedmiotu zawężające rozumienie lustracji zdecydowanie dominuje, przez co zagadnienie odpowiedzialności karnej osób piastujących wysokie stanowiska w reżimach komunistycznych (czy szerzej: totalitarnych) uchodzi za kwestię odrębną, choć mieszczącą się (współ z lustracją) w nurcie zjawisk związanych z tzw. sprawiedliwością epoki przejściowej (*transitional justice*).⁷

Precyzyjniejsze objaśnienie pojęcia „lustracja” dała M. Łoś. Według niej, lustracja to „sprawdzenie (*screening*) lub prześwietlenie (*vetting*) kandydatów na ważne stanowiska publiczne lub osób piastujących takie stanowiska w celu zidentyfikowania (oraz często – wykluczenia na określony czas) byłych współpracowników tajnych służb.”⁸

Jednocześnie autorka bardzo wyraźnie zaakcentowała różnicę pomiędzy lustracją a dekomunizacją. Ta druga odnosi się do wykluczenia byłych funkcjonariuszy partii komunistycznej oraz członków tzw. nomenklatury,⁹ zatem ostrza tych mechanizmów skierowane są wobec odmiennych kategorii osób. Owo zróżnicowanie mogłoby być tu pominięte, gdyby nie fakt, iż uwidacznia ono jedną z istotnych cech lustracji – jej celem jest zidentyfikowanie byłych tajnych współpracowników komunistycznych służb bezpieczeństwa.

Wydaje się, że takie rozumienie lustracji przyjęło się współcześnie, czego dowodem jest jedno z najnowszych opracowań, poświęconych interesującej nas materii.¹⁰ Autorzy przyjęli, iż lustracją jest „ustalanie, czy osoba

⁵ C. Offe, *The Varieties of Transition: the East European and East German experience*, Cambridge 1996, s. 80. Podane za: N. Letki, op. cit., s. 530.

⁶ N. Letki, op. cit., s. 530–531.

⁷ Por. np. L. Huyse, *Justice after Transition: On the Choices Successor Elites Make in Dealing with the Past*, „Law & Social Inquiry”, Vol. 20, No. 1 (Winter, 1995), s. 52. Mianem *transitional justice* określa się różnego rodzaju mechanizmy stosowane przez państwa w celu rozliczenia się z totalitarną i/lub zbrodniczą przeszłością. *Transitional justice* ma zastosowanie w rzeczywistości posttotalitarnej i/lub postkonfliktowej. Do mechanizmów tych zalicza się m.in. postępowania karne (prowadzone przez sądy krajowe lub międzynarodowe), komisje prawdy, rekonyliację, reparacje, rehabilitację, lustrację, reformy instytucjonalne, przedsięwzięcia upamiętniające. Por. m.in. R.G. Teitel, *Transitional justice*, Oxford 2000, J. Elster, *Closing the Books. Transitional Justice in Historical Perspective*, Cambridge 2004.

⁸ Przywołana definicja pochodzi z opracowania: M. Łoś, A. Zybortowicz, *Privatizing the Police-State. The Case of Poland*, London 2000, s. 145. Maria Łoś ogłosiła tę definicję już wcześniej w artykule pt. *Lustration and Truth Claims: Unfinished Revolutions in Central Europe*, „Law & Social Inquiry”, Vol. 20, No. 1 (Winter, 1995), s. 121. Pierwotna wersja różniła się od powyższej, lecz różnice te nie są na tyle istotne, by je roztrząsać w tym miejscu.

⁹ M. Łoś, A. Zybortowicz, op. cit., s. 145.

¹⁰ K. Williams, A. Szczerbiak, B. Fowler, *Explaining Lustration in Central Europe: A 'Post-communist Politics' Approach*, „Democratization”, Vol.12, No.1 (Feb 2005), s. 22–43.

piastująca dane stanowisko, czy ubiegająca się o nie pracowała lub współpracowała z komunistycznymi służbami specjalnymi”.¹¹

Rekapitulując powyższe uwagi należy stwierdzić, że lustracja jest mechanizmem wypracowanym w ramach tzw. *transitional justice*, którego zadaniem jest sprawdzenie, czy osoba kandydująca na stanowisko publiczne lub osoba zajmująca takie stanowisko współpracowała z komunistycznymi służbami specjalnymi. Podstawowym celem jest zidentyfikowanie byłego współpracownika komunistycznych służb specjalnych. Celem dodatkowym może być (choć nie jest to warunek *sine qua non*) wyeliminowanie takiej osoby z życia publicznego.¹²

Wydaje się, choć prawdę mówiąc trudno o jednoznaczny afirmatywny argument, że taka definicja lustracji może być przeniesiona na grunt rozważań prawniczych.

Rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy 1096 (1996) z 27.06.1996 r., dotycząca środków demontażu dziedzictwa po byłych totalitarnych systemach komunistycznych,¹³ wśród tytułowych środków w § 11 wymienia „ustawy lustracyjne lub dekomunizacyjne”. Taka formuła uwiadcza odrębność tych mechanizmów, chociaż przywołany dokument nie wyjaśnia, na czym ona polega.

Również orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka¹⁴ potwierdza odrębność lustracji i dekomunizacji, odnosząc tę pierwszą do byłych współpracowników tajnych służb komunistycznych. W wyrokach, w których w grę wchodziły prawa byłych pracowników służb specjalnych lub partyjnych dygnitarzy,¹⁵ Trybunał skrzętnie unikał określenia

¹¹ Ibidem, s. 23. Na marginesie warto odnotować, że autorzy uznali tę definicję za „polski sposób rozumienia lustracji”.

¹² Niewątpliwie ciekawym zagadnieniem, choć wykraczającym poza ramy niniejszego opracowania, jest etymologia pojęcia „lustracja”. Część autorów wskazuje na łacińskie *lustrum* oznaczające obrzęd oczyszczenia dokonywany w starożytnym Rzymie co pięć lat przez ustępujących cenzorów. Tak np. J. Rohozińska, *Struggling with the Past. Poland's controversial lustration trial*, „Central Europe Review”, Vol. 2, No. 30, 11.09.2000, <http://www.ce-review.org/00/30/rohozinska30.html>. Bardziej przekonujące wyjaśnienie przedstawili K. Williams, A. Szczerbiak i B. Fowler. Według nich termin „lustracja” był używany przez archiwistów słowiańskojęzycznych dla określenia przeszukania baz danych (rejestrów) w celu odnalezienia informacji o danej osobie. Tak rozumiane pojęcie zostało przejęte przez czechosłowackich polityków na początku lat 90. – op. cit., przypis 7. Na czechosłowackie pochodzenie takiego rozumienia słowa „lustracja” wskazała też H. Welsh, choć ona także, podobnie jak Rohozińska, odwołuje się do łacińskiego *lustrum* – por. *Dealing with the Communist past: Central and East European Experiences after 1990*, „Europe-Asia Studies”, Vol. 48, No. 3 (May 1996), przypis 10.

¹³ *Resolution 1096 (1996) on measures to dismantle the heritage of former communist totalitarian systems*, <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta96/eres1096.htm>.

¹⁴ Dalej także jako ETPC lub Trybunał.

¹⁵ *Volkmer przeciwko Niemcom*, decyzja w przedmiocie dopuszczalności z dn. 22.11.2001 r., skarga nr 39799/98 (sekretarz honorowy SED – Niemieckiej Socjalistycznej Partii Jedności), *Rainys i Gasparavičius przeciwko Litwie*, wyrok z dn. 7.04.2005 r., skargi nr 70665/01 i 74345/01, *Sidabras i Džiautas przeciwko Litwie*, wyrok z 27.07.2004 r., skargi nr 55480/00 i 59330/00 (funkcjonariusze KGB).

„lustracja” – nie pojawiło się ono ani razu.¹⁶ Pojęcie to było natomiast konsekwentnie stosowane przez ETPC w sprawach dotyczących byłych współpracowników komunistycznych służb bezpieczeństwa.¹⁷

Prawo krajowe, co do zasady, nie zaprzecza przyjętej w niniejszym artykule rozumieniu lustracji. Wprawdzie odpowiednie akty prawne¹⁸ nie ograniczają się wyłącznie do uregulowania mechanizmu lustracyjnego obejmując również dekomunizację (skierowane są także przeciwko funkcjonariuszom aparatu państwowego i partyjnego), jednak ustawodawcy nie nazwali tych ustaw „ustawami lustracyjnymi”.¹⁹

2. Prawne uregulowania lustracji w krajach postkomunistycznych

Charakter niniejszego opracowania nie pozwala na opisywanie mechanizmów lustracyjnych poszczególnych państw postkomunistycznych. Szczegółowe informacje można znaleźć w licznych publikacjach. W tym miejscu omówione zostaną jedynie cechy wspólne rozwiązań krajowych ze wskazaniem istniejących odstępstw w niektórych krajach byłego bloku komunistycznego.

Podstawą prawną lustracji jest akt prawa krajowego; w przytłaczającej większości są to ustawy. Można jednak zaobserwować pewne odstępstwa od tej reguły. Po pierwsze, zasadniczy trzon regulacji lustracyjnych w RFN znalazł się w umowie międzynarodowej, tj. w traktacie zjednoczeniowym z 31.08.1990 r.²⁰ Po drugie, istotny (choć nie niezbędny) element lustracji,

¹⁶ Pewnym wyjątkiem jest zdanie odrębne, które złożył słoweński sędzia Bojan Zupančič w sprawie *Zdanoka przeciwko Łotwie* (sprawa dotyczyła członkini Komunistycznej Partii Łotwy). Pojawiło się tam określenie „lustracja”. Kontekst, w jakim ono wystąpiło, nie jest do końca jasny, aczkolwiek można przypuszczać, iż Zupančič miał na myśli działania podejmowane przeciwko „byłym współpracownikom” (ang. *former collaborators*).

¹⁷ *Turek p. Słowacji*, wyrok z dn. 14.02.2006 r., skarga nr 57986/00, *Matyjek przeciwko Polsce*, decyzja w przedmiocie dopuszczalności z dn. 30.05.2006 r., wyrok z dn. 24.04.2007, skarga nr 38184/03, *Bobek przeciwko Polsce*, wyrok z dn. 17.07.2007 r., skarga nr 68761/01, *Luboch przeciwko Polsce*, wyrok z dn. 15.01.2008, skarga nr 37469/05, *Jałowiecki przeciwko Polsce*, wyrok z dn. 17.02.2009 r., skarga nr 34030/07.

¹⁸ Omówienie wybranych rozwiązań krajowych będzie przedmiotem kolejnej części niniejszego artykułu.

¹⁹ W języku potocznym takie określenia przyłgnęły do tych aktów prawnych. Polskie prawo wykazuje w omawianym zakresie pewną niekonsekwencję. Ustawa z 1997 r. posługiwała się wprawdzie terminem „oświadczenie” (a nie „oświadczenie lustracyjne”), ale postępowanie sądowe wszczynane w celu sprawdzenia prawdziwości oświadczenia określenie było mianem „postępowania lustracyjnego”. Z kolei, w ustawie z 2006 r. mowa już o „oświadczeniu lustracyjnym”.

²⁰ Traktat z 31.08.1990 r. pomiędzy Republiką Federalną Niemiec a Niemiecką Republiką Demokratyczną o ustanowieniu jedności Niemiec. Tekst w wersji anglojęzycznej opublikowany na stronie internetowej www.ena.lu.

jakim jest pozbawienie byłych współpracowników stanowisk w administracji publicznej, został wprowadzony na Litwie dekretem rządu z 12.10.1991 r.²¹

Prawo lustracyjne zawiera również mechanizm dekomunizacyjny. Oznacza to, że obok identyfikowania i ewentualnego wykluczenia z sektora publicznego byłych współpracowników tajnych służb bezpieczeństwa (lustracja), prawo krajowe obejmowało również byłych funkcjonariuszy tych służb, członków milicji, ale także osoby zajmujące wysokie stanowiska państwowe i/lub partyjne.²² W niektórych krajach postkomunistycznych mechanizm lustracyjny wykorzystano również do zidentyfikowania osób wspierających reżim nazistowski podczas drugiej wojny światowej.²³

Lustracja przeprowadzana jest wobec osób zajmujących stanowiska w sektorze publicznym lub osób ubiegających się o takie stanowiska. Katalog tych stanowisk różni się w zależności od kraju, jednak możliwe jest wskazanie pewnej części wspólnej. Lustracją objęte są zatem następujące stanowiska: członkowie parlamentu, prezydent i wiceprezydenci, członkowie rządu, kierownictwo mediów publicznych i przedsiębiorstw państwowych. W niektórych państwach, np. w Czechach i na Słowacji byli tajni współpracownicy komunistycznych służb bezpieczeństwa nie mogli piastować wysokich funkcji na wyższych uczelniach państwowych.²⁴ W wielu przypadkach lustracja obejmowała także stanowiska w wymiarze sprawiedliwości (w szczególności sędziów i prokuratorów) i wysokie stanowiska w siłach zbrojnych.²⁵

W wielu krajach stwierdzenie, że osoba lustrowana była współpracownikiem komunistycznych służb specjalnych, oznaczało pozbawienie jej stanowiska bądź wykluczenie z grona kandydatów. Takie rozwiązanie nie jest jednak powszechne – świadczy o tym przykład Polski, gdzie negatywne konsekwencje wobec osoby lustrowanej wyciągane są dopiero w przypadku

²¹ Dekret nr 418 z 12.10.1991 r. o wykluczeniu funkcjonariuszy i informatorów KGB ze stanowisk rządowych. Tekst w wersji anglojęzycznej opublikowano w N.J. Kritz, *Transitional Justice. How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes*, Vol. III: *Laws, Rulings, and Reports*, Washington 1995, s. 427.

²² Por. np. ustawę nr 451/1991 Sb. określającą niektóre inne warunki pełnienia niektórych funkcji w organach i organizacjach państwowych Czeskiej i Słowackiej Republiki Federalnej, Republiki Czeskiej i Republiki Słowackiej. Akt ten został uchwalony 4.10.1991 r. przez Zgromadzenie Federalne Czeskiej i Słowackiej Republiki Federalnej. Tekst opublikowany na: <http://www.abscr.cz/data/pdf/normy/zakon451-1991.pdf>. Wersja anglojęzyczna opublikowana została na stronie parlamentu gruzińskiego: http://www.parliament.ge/files/437_1262_566752_Chekheti.pdf

²³ Np. na Węgrzech prawo lustracyjne objęło m.in. byłych Strzałokrzyżowców i członków partii faszystowskiej – por. K. Williams, A. Szczerbiak, B. Fowler, op. cit., s. 7. Podobnie w Estonii – por. M. S. Ellis, *Purging the past: The Current State of Lustration Laws in the Former Communist Bloc*, „Law and Contemporary Problems”, Vol. 59, No. 4 (Autumn 1996), s. 190. Z drugiej strony, lustracja w Czechach nie obejmowała osób piastujących wysokie stanowiska państwowe w okresie Praskiej wiosny – K. Williams, *Lustration as the Securitization of Democracy in Czechoslovakia and the Czech Republic*, „Journal of Communist Studies and Transition Politics”, Vol. 19, No. 4 (Dec. 2003), s. 13–15.

²⁴ K. Williams, op. cit., s. 13–15. Podobne rozwiązanie obowiązuje w Polsce.

²⁵ Takie rozwiązanie przyjęto m.in. w Czechach, na Słowacji, na Węgrzech, w Polsce.

łożenia nieprawdziwego oświadczenia lustracyjnego. Na Węgrzech zmianę prawa lustracyjnego wymusiło orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, uchylające część przepisów ustawy z 9.03.1994 r. o prześwietleniu osób zajmujących pewne ważne stanowiska. Nowa ustawa przyjęta 3.07.1996 r. nie przewidywała automatycznej utraty zajmowanego stanowiska. Osobę zidentyfikowaną jako były tajny współpracownik służb bezpieczeństwa wzywano do ustąpienia w ciągu 30 dni, a jeżeli wezwanie było bezskuteczne, ustalenia panelu były publikowane w dzienniku urzędowym.²⁶

Lustracja prowadzona jest zwykle przez specjalną instytucję, która dysponuje dostępem do archiwów dawnych komunistycznych służb bezpieczeństwa.²⁷ Nie wyklucza to jednak możliwości skierowania postępowania na drogę sądową²⁸ lub sądowno-administracyjną.²⁹

Wiele krajowych aktów prawnych, wprowadzających czy modyfikujących mechanizm lustracyjny, wyznaczało okres, w którym lustracja powinna być dokonana, przy czym prolongata nie jest zjawiskiem nadzwyczajnym. Czesko-słowacka ustawa lustracyjna miała obowiązywać do końca 1996 r. Czeski parlament zdecydował o przedłużeniu jej obowiązywania o 5 lat, a następnie, w roku 2000 – na czas nieokreślony.³⁰ Podobnie w Niemczech, pierwotny termin (28.12.2006 r.) przedłużono do 2011 r.

3. Rekonstrukcja standardów międzynarodowych

Procesy dekomunizacji i lustracji nie zostały uregulowane w żadnej specjalnej umowie międzynarodowej. Tym niemniej możliwe jest zrekonstruowanie szeregu standardów, które powinny być zachowane przez państwo dokonujące rozliczenia swojej totalitarnej przeszłości, w szczególności poprzez mechanizmy lustracji i dekomunizacji.

Dokumentem, który może być w tym pomocny, jest Rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy 1096 (1996) w sprawie środków demontażu spuścizny po byłych komunistycznych ustrojach totalitarnych, przyjęta w dniu 27.06.1996 r.³¹

²⁶ M. S. Ellis, op. cit., s. 184. W literaturze przedmiotu wyraźne złagodzenie prawa lustracyjnego (znacząco zawężono katalog stanowisk objętych lustracją) wiązane jest z dominacją postkomunistów w ówczesnym parlamencie – tak np. K. Williams, A. Szczerbiak, B. Fowler, op. cit., s. 7.

²⁷ Np. Urząd ds. Akt Służby Bezpieczeństwa byłej NRD – tzw. Instytut Gaucka (Niemcy), Instytut Pamięci Narodowej (Polska, Słowacja).

²⁸ Np. w Niemczech, na Słowacji czy w Polsce.

²⁹ Np. na Litwie.

³⁰ Przy ostatniej prolongacie określono, że ustawa będzie obejmowała osoby urodzone przed 1.12.1971 r.

³¹ Dalej jako Rezolucja 1096. Dokument w wersji angielskiej opublikowany na stronie internetowej Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy: <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta96/eres1096.htm>

Wśród środków, jakimi dysponują kraje postkomunistyczne (postępowania karne, rehabilitacje niesłusznie skazanych ofiar reżimów komunistycznych, otwarcie archiwów tajnych służb specjalnych, zwrot bezprawnie odebranych majątków, wypłata odszkodowań), wymieniono takie środki administracyjne (ang. *administrative measures*) jak ustawy lustracyjne lub dekomunizacyjne.³²

W opinii Zgromadzenia Parlamentarnego,³³ celem tych ustaw jest „odsunięcie osób od wykonywania władzy rządowej, o ile nie można im powierzyć wykonywania jej w zgodzie z zasadami demokratycznymi, gdyż nie wykazały one przywiązania do tych zasad lub wiary w nie w przeszłości i nie mają interesu lub motywacji do przejścia na nie obecnie.”³⁴

Zarówno lustracja, jak i dekomunizacja powinny być zgodne z zasadami demokratycznego państwa prawa. Aby ten wymóg był zachowany, konieczne jest, zdaniem ZP RE, wypełnienie następujących kryteriów: „1) wina (indywidualna raczej niż zbiorowa) musi być udowodniona w każdym indywidualnym przypadku – odzwierciedla to potrzebę indywidualnego, a nie zbiorowego stosowania ustaw lustracyjnych. 2) prawo do obrony, domniemanie niewinności, prawo do odwołania do sądu muszą być zagwarantowane.”³⁵

Rezolucja 1096 stanowi ponadto, iż celem lustracji powinna być ochrona młodej demokracji, w związku z czym „nie mogą być dopuszczalne polityczne czy społeczne nadużycia (*misuse*) rezultatów postępowań lustracyjnych.”³⁶ Co więcej, Zgromadzenie Parlamentarne wyraziło pogląd, że „celem lustracji nie jest ukaranie osób uznanych za winne”, gdyż jest to „zadanie prokuratorów stosujących prawo karne.”³⁷

Twórcy omawianego dokumentu zdawali sobie sprawę, że jednym ze skutków zastosowania „ustaw lustracyjnych lub dekomunizacyjnych” jest (czy może być) pozbawienie niektórych osób posad. Zalecili zatem, by osoby te „co do zasady, nie traciły nabytych wcześniej uprawnień natury finansowej”. Jako wyjątek dopuścili sytuację, w której „elity rządzące dawnego reżimu przyznały sobie wyższe prawa do wynagrodzenia, niż prawa pozostałej części populacji”. Wówczas, istnieje możliwość zredukowania ich do „zwykłego poziomu”.³⁸

Wreszcie, Rezolucja 1096 „sugeruje”, aby lustracja była „zgodna z wymogami państwa opartego na zasadzie rządów prawa oraz skupiona na

³² Rezolucja 1096, § 11.

³³ Dalej także jako ZP RE.

³⁴ Ibidem.

³⁵ Ibidem, § 12.

³⁶ Ibidem.

³⁷ Ibidem. Sformułowanie, z którego wynika, jakoby prokuratorzy (*prosecutors*) karali osoby uznane za winne, jest niefortunne. Zgodnie z powszechnie przyjętą zasadą prawa, organem kompetentnym w tych sprawach są sądy. Niefortunność tego passusu polega na tym, że wymierzanie kar *de facto* przez prokuratorów i marionetkowa pozycja sądów to praktyki charakterystyczne dla wielu (jeżeli nie wszystkich) komunistycznych reżimów totalitarnych.

³⁸ Ibidem, § 14.

zagrożeniach podstawowych praw człowieka i procesie demokratyzacji.”³⁹ Zgromadzenie Parlamentarne, najwyraźniej świadome lakoniczności powyższej formuły, odwołało się do dokumentu pt. „Wskazówki, jak zapewnić, by prawa lustracyjne i podobne środki administracyjne były zgodne z wymogami państwa opartego na zasadzie rządów prawa”.⁴⁰ Dokument ten, w opinii Zgromadzenia Parlamentarnego, ma służyć jako „przydatna publikacja w tym zakresie”.⁴¹

Podsumowując, Rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy 1096 w sprawie środków demontażu spuścizny po byłych komunistycznych ustrojach totalitarnych formułuje szereg istotnych standardów o charakterze proceduralnym, które powinny mieć zastosowanie do postępowań lustracyjnych: odpowiedzialność na zasadzie indywidualnej winy, domniemanie niewinności, prawo do obrony oraz prawo do odwołania się do sądu.

Wśród standardów o charakterze materialnym wymienić można: zakaz politycznych i społecznych nadużyć wyników lustracji, ograniczenie lustracji do sfery publicznej,⁴² ograniczenie konsekwencji ujawnienia współpracy.⁴³

Jeżeli chodzi o „Wskazówki, jak zapewnić, by prawa lustracyjne i podobne środki administracyjne były zgodne z wymogami państwa opartego na zasadzie rządów prawa”, dokument ten, trochę wbrew swojej nazwie, koncentruje się wyłącznie na wymogach stawianych lustracji. Tworzą one trzynastopunktową listę (litery a-m), przy czym niektóre jej punkty stanowią powtórzenie omówionych już zaleceń Rezolucji 1096, ewentualnie nieznacznie je rozwijając.⁴⁴

Niektóre rekomendacje, zawarte w omawianym dokumencie, zasługują na szczególną uwagę, ze względu na ich potwierdzenie w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Uprawnione jest zatem twierdzenie, że odzwierciedlają one, przynajmniej w swojej zasadniczej części, standardy wiążące zainteresowane państwa i często przez nie realizowane.⁴⁵

³⁹ *Ibidem*, § 13.

⁴⁰ *Guidelines to ensure that lustration laws and similar administrative measures comply with the requirements of a state based on the rule of law*, Doc. 7568, 3.6.1996. Dalej jako Wskazówki. Jest to część tzw. Raportu Adriana Severina opublikowanego na stronie internetowej: <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/doc96/EDOC7568.htm>

⁴¹ W taki sposób polskie Ministerstwo Sprawiedliwości przetłumaczyło wyrażenie *reference text* – por. tłumaczenie wyroków w sprawach Bobek i Matyjek – www.ms.gov.pl/re/bobek.rtf (§ 43 *in fine*) oraz www.ms.gov.pl/re/matyjek.rtf (§ 39 *in fine*).

⁴² Wszak w § 11 Rezolucji mowa o wykonywaniu władzy rządowej.

⁴³ Mam tu na myśli § 11, w którym mowa o odsunięciu osób od wykonywania władzy rządowej, § 12 wykluczający możliwość karania osób uznanych za winne, oraz § 14 odnoszący się do utraty uprawnień natury finansowej.

⁴⁴ Por. np. lit. b) Wskazówek, gdzie autor podkreśla, że celem jest uwolnienie demokracji od osób, które mogą stanowić dla niej zagrożenie. W lit. c) Wskazówek stwierdza się, iż lustracja nie może służyć karaniu czy zemście.

⁴⁵ Standardy sformułowane w Rezolucji 1096 mają niewątpliwie charakter *soft law* i jako takie powinny być przez państwa uwzględniane. Mam poważne wątpliwości co do uznania Raportu Severina (tym samym również Wskazówek) za *soft-law*. Wiążący charakter standardu zawartego we Wskazówkach wynika, w mojej opinii, wyłącznie z potwierdzenia go w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Inne punkty Wskazówek są kontrowersyjne i ich ocena nie może być jednoznaczna. Zdarza się, co zostanie wykazane poniżej, że twórca tego dokumentu popada w sprzeczność z Rezolucją 1096. Ponadto, niemała grupa postulatów nie znajduje potwierdzenia w praktyce państw i działalności orzeczniczej Trybunału w Strasburgu.

Do pierwszej grupy zaliczyć należy standard zawarty w lit. a) Wskazówek, zgodnie z którą lustracja powinna być przeprowadzona przez specjalnie utworzony niezależny organ. W istocie, w wielu krajach takie instytucje powołano. Jednak autor dokumentu bardzo uszczegółowił ten wymóg określając, że ma to być „komisja wybitnych obywateli nominowanych przez głowę państwa i zatwierdzonych przez parlament.” Tak wysoki i często trudny do osiągnięcia w warunkach niedojrzałej demokracji standard powinien zostać uzasadniony, w szczególności, gdy – zdaniem piszącego te słowa – nie zapewnia postulowanej niezależności organu lustracyjnego.

Standardem współgrającym z powyższym jest wymóg z lit. m) omawianego dokumentu. Zgodnie z treścią tego punktu, „w żadnym razie osoba nie może być poddana lustracji bez dostarczenia jej w pełnej należytym ochronie procesowej, włączając w to [...] prawo do pomocy prawnej (przydzieloną, jeżeli podmiot nie jest w stanie za nią zapłacić), do konfrontowania i podważania dowodów przemawiającym przeciw niej, do dostępu do wszystkich obciążających i uniewinniających dowodów, do przedstawiania własnych dowodów, do otwarciej rozprawy, jeżeli tego sobie życzy, i prawa do odwołania do niezależnego organu sądowego.”

Jak pokaże analiza orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w szczególności w sprawach polskich, przyznanie osobie lustrwanej gwarancji typowych dla postępowań karnych jest standardem wymaganym od postkomunistycznych państw członkowskich Rady Europy.

Wreszcie, w tej grupie należy wymienić standard zawarty w lit. f): lustracja nie powinna mieć zastosowania wobec stanowisk w organizacjach prywatnych. Przy akceptacji istoty tego wymogu⁴⁶ Severin rozszerzył jednak to wyłączenie na organizacje „półprywatne” (*semi-private*), nie wyjaśniając jednocześnie tego pojęcia. W opinii piszącego te słowa, minimalny wpływ podmiotu prywatnego na daną organizację (można go mierzyć np. wielkością udziałów państwa w strukturze właścicielskiej) nie wyklucza *per se* możliwości objęcia stanowisk mechanizmem lustracyjnym. Czynnikiem decydującym jest tu bowiem charakter tej organizacji, jej zadania i kompetencje, nie zaś wielkość udziału państwa w strukturze właścicielskiej.

Ponadto, autor Wskazówek tłumaczy konieczność wyłączenia lustracji wobec stanowisk w organizacjach prywatnych i półprywatnych tym, że posady te nie dają możliwości podważania podstawowych praw człowieka i procesów demokratycznych. Ta argumentacja jest chybiona.

⁴⁶ Znalazł on potwierdzenie w jednej z „dekomunizacyjnych” spraw rozstrzygniętych przez ETPC – *Sidabras i Džiautas przeciwko Litwie*.

Można przecież wyobrazić sobie organizację prywatną, publikującą bardzo popularne i opiniotwórcze wydawnictwo, które – niewłaściwie wykorzystane – może stanowić poważne zagrożenie dla praw człowieka (np. poprzez prowadzenie kampanii wzywającej do nienawiści na tle narodowościowym). Czy to samo w sobie uzasadnia zastosowanie mechanizmu lustracyjnego?

Argumentem przemawiającym za objęciem danego stanowiska lustracją jest to, że jest to stanowisko z sektora publicznego. Od osób zatrudnionych w tym sektorze państwo może wymagać lojalności. Owey lojalności dowodzi m.in. wynik postępowania lustracyjnego. Natomiast takie wymogi nie mogą być stawiane zatrudnionym w sektorze prywatnym, dlatego lustracja w tym obszarze jest nieuzasadniona.⁴⁷

W grupie drugiej, tzn. wśród standardów, których trafność budzi wątpliwości, wymienić należy punkt d) Wskazówek. Nakazuje on ograniczyć zasięg lustracji do tych stanowisk, których piastowanie może powodować zagrożenie dla praw człowieka lub demokracji. Z powodów, o których była mowa wyżej (wspomniany wymóg lojalności), postulat ten nie zasługuje na uznanie. Nie spotkał się on z akceptacją ze strony państw, które np. wykluczały byłych współpracowników komunistycznych służb bezpieczeństwa z zarządów przedsiębiorstw państwowych.

Bardzo kontrowersyjnym postulatem Severina jest wyłączenie lustracji wobec stanowisk wybieranych, ponieważ „głosujący są uprawnieni do wybrania kogokolwiek sobie życzą”.⁴⁸ Temu standardowi przeczyła ukształtowana już praktyka państw, które czyniły członków parlamentów i kandydatów na parlamentarzystów niemal pierwszym „celem” mechanizmów lustracyjnych.⁴⁹ Ponadto, stanowisko ETPC wyrażone w sprawach *Żdanoka przeciwko Łotwie*⁵⁰ oraz *Chodyncki przeciwko Polsce*⁵¹ jednoznacznie potwierdza całkowitą nietrafność postulatów.

Równie niezrozumiałym standardem pojawił się w lit. g) Wskazówek, w której stwierdzono, że dyskwalifikacja osoby lustrowanej powinna trwać najwyżej pięć lat, gdyż należy docenić zdolność jednostki do „pozytywnej zmiany podejścia i nawyków”. Ponadto, działania lustracyjne miały być zakończone do 31.12.1999 r., ponieważ do tego czasu młoda demokracja okrzepnie we wszystkich krajach postkomunistycznych.

Co do okresu pięcioletniego, Severin nie wyjaśnił, dlaczego akurat taki czas wystarczy do „zmiany podejścia i nawyków”. Praktyka państw dowodzi braku akceptacji dla tego postulatu. Co więcej, ETPC w sprawie Ma-

⁴⁷ Por. *Sidabras i Džiautas przeciwko Litwie*, § 57.

⁴⁸ Autor Wskazówek dodał, że prawo do głosowania może zostać uchylone w wyniku skazania decyzją sądu – to zaś nie stanowi *administrative lustration* a *criminal law measure*. Argument zaskakujący o tyle, że nikt rozsądny nie mówi tu o uchyleniu prawa do głosowania (czynnego prawa wyborczego), a raczej o uchyleniu biernego prawa wyborczego.

⁴⁹ Wyjątkiem było tu rozwiązanie czesko-słowackie i polskie, które nie wykluczało tych byłych współpracowników, którzy fakt swojej współpracy ujawnili w oświadczeniu lustracyjnym.

⁵⁰ *Żdanoka przeciwko Łotwie*, wyrok z dn. 16.03.2006 r., skarga nr 58278/00.

⁵¹ *Chodyncki przeciwko Polsce*, decyzja o dopuszczalności z 2.09.2008 r., skarga nr 17625/05.

tyjka odniósł się do dziesięcioletniego okresu „dyskwalifikacji”. Trybunał przyznał, iż taki środek jest surowy, lecz okoliczności historyczne w zupełności tę surowość usprawiedliwiają.⁵²

Jeżeli chodzi o termin zakończenia lustracji w krajach postkomunistycznych (do końca 1999 roku), sytuacja wygląda podobnie. W wielu państwach mechanizmy te funkcjonują nadal, co więcej, ich działanie zostało przedłużone na czas nieokreślony.⁵³ Trybunał wciąż rozpatruje sprawy, których podłożem było postępowanie lustracyjne czy dekomunizacyjne i nawet jeżeli stwierdza naruszenie Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności,⁵⁴ to nie czyni tego z powodu upływu znaczącego czasu od upadku komunizmu.⁵⁵

Aspekt temporalny występuje także w punkcie j) Wskazówek, gdzie postuluje się, aby lustracja obejmowała działalność danej osoby po 1.01.1980 r. Ograniczenie to uzasadnia się poglądem, zgodnie z którym, jeżeli ktoś nie dokonywał naruszeń praw człowieka przez ostatnie dziesięć lat, nie będzie tego czynił obecnie. Wydaje się, że pogląd ten oparty jest wyłącznie na intuicji i wewnętrznym przekonaniu autora, nie zaś na dowiedzionych i powszechnie akceptowanych faktach. Ponadto, przeczy to – widocznemu na gruncie Rezolucji 1096⁵⁶ i samych Wskazówek⁵⁷ – rozróżnieniu pomiędzy lustracją a postępowaniem karnym. Celem lustracji nie jest zidentyfikowanie osób, które dopuściły się naruszenia praw człowieka, gdyż jest to, co do zasady, zadanie organów ścigania. Niezrozumiałe jest zatem uzasadnienie temporalnego ograniczenia z punktu j) Wskazówek. Braku akceptacji dla tego postulatu dowodzi praktyka państw i ETPC, który nie kwestionuje wyników postępowań lustracyjnych czy dekomunizacyjnych wyłącznie dlatego, że fakt współpracy miał miejsce przed 1980 r.

Zarówno Rezolucja 1096, jak i Raport Severina nie mają charakteru wiążącego.⁵⁸ Ponadto wydaje się, że omówione dokumenty nie doczekały się poważniejszego potraktowania ze strony państw, które konstruując

⁵² *Matyjek przeciwko Polsce* (dec.), § 55 *in fine*.

⁵³ Czechy i w pewnym zakresie również Niemcy (pracownicy badający akta Stasi).

⁵⁴ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4.11.1950 r., Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284. Dalej także jako Europejska Konwencja Praw Człowieka, EKPC lub Konwencja.

⁵⁵ Chociaż w sprawie *Rainys i Gasparavičius przeciwko Litwie* Trybunał podniósł problem przyjęcia przepisów dekomunizacyjnych „dekadę po uzyskaniu przez Litwę niepodległości” (§ 36). Miało to wspierać ocenę Trybunału, iż doszło do naruszenia art. 14 w koniunkcji z art. 8 Konwencji. Jednak w świetle wcześniejszego orzeczenia w bardzo podobnej sprawie (*Sidabras i Džiautas przeciwko Litwie*, § 60), można z całą pewnością stwierdzić, że argument ten nie był przesądzający. W końcowej części niniejszego opracowania znajdują się bardziej szczegółowe rozważania na ten temat.

⁵⁶ Por. § 7 i 11 Rezolucji 1096.

⁵⁷ Por. lit. c) Wskazówek.

⁵⁸ O zaleceniowym charakterze uchwał Zgromadzenia Parlamentarnego przesądza Statut Rady Europy z dn. 5.05.1949 r., Dz. U. z 1994 r., Nr 118, poz. 565, w szczególności art. 23 lit. a). Por. też B. Gronowska, *Instytucjonalne gwarancje ochrony praw człowieka*, w: B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, R. Mizerski, *Prawa człowieka i ich ochrona*, Toruń 2005, s. 121.

swoje mechanizmy lustracyjne i dekomunizacyjne nie uwzględniły wszystkich postulatów w nich zawartych. Co więcej, również stanowisko Europejskiego Trybunału Praw Człowieka nie pozwala nadać Rezolucji 1096 jakiegóś szczególnego znaczenia normatywnego. Wprawdzie w kilku sprawach, w których podstawą skargi było postępowanie lustracyjne lub dekomunizacyjne, przywoływano Rezolucję 1096,⁵⁹ lecz pojawiała się ona jedynie w części zatytułowanej „Właściwe instrumenty międzynarodowe”,⁶⁰ powoływała się na nią strona skarżąca⁶¹ albo interwenient.⁶² Natomiast ani razu nie była brana pod uwagę przez Trybunał w jego merytorycznych rozważaniach.

W tym kontekście może zaskakiwać stanowisko polskiego Trybunału Konstytucyjnego, który uznał Rezolucję 1096 za dokument zasługujący na uwzględnienie przy dokonywaniu kontroli konstytucyjności.⁶³ W innym miejscu Trybunał potraktował Rezolucję 1096 jako element „standardu europejskiego”.⁶⁴

Przechodząc do rekonstrukcji standardów odnoszących się do lustracji z wypowiedzi Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, należy poczynić uwagę natury porządkującej.

Zgodnie z przyjętą definicją lustracji, w tym miejscu uwzględnić należy jedynie te orzeczenia ETPC, w których postępowanie krajowe dotyczyło byłych współpracowników tajnych służb.⁶⁵

Ścisłe trzymanie się takiego założenia nakazuje całkowicie pominąć szereg ciekawych orzeczeń na tle postępowań dekomunizacyjnych zawierających dyrektywy, które – zdaniem piszącego te słowa – mogą znaleźć zastosowanie również do mechanizmu lustracyjnego. Z tego powodu,

⁵⁹ Miało to miejsce w następujących sprawach: *Matyjek przeciwko Polsce*, *Turek przeciwko Słowacji*, *Luboch przeciwko Polsce* oraz *Bobek przeciwko Polsce*.

⁶⁰ *Matyjek przeciwko Polsce*, *Bobek przeciwko Polsce*.

⁶¹ *Luboch przeciwko Polsce*. W tej sprawie Rezolucja przywołana również jako *relevant international instrument*. Por. też *Chodynicki przeciwko Polsce*. W tej sprawie skarżący w szczególnie sposób zaakcentował rzekome naruszenie przez Polskę Rezolucji 1096. Mimo to Trybunał całkowicie pominął ten dokument w swoich rozważaniach.

⁶² Helsińska Fundacja Praw Człowieka w sprawie *Turek przeciwko Słowacji*. Ponadto, powołał się na nią skarżący, zaś Trybunał przywołał Rezolucję jako *relevant international instrument*.

⁶³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dn. 11.05.2007 r., Sygn. akt K 2/07, s. 90. Wyrok został opublikowany na stronie internetowej http://www.trybunal.gov.pl/Rozprawy/2007/k_02_07/K_2_07.pdf.

⁶⁴ *Ibidem*, s. 101. Ciekawe opinie pojawiły się w zdaniach odrębnych. Sędzia T. Liszcz uznała oparcie się Trybunału na dokumencie, który „nie jest [...] aktem o charakterze normatywnym” za „wadliwe” (*ibidem*, s. 184). Natomiast sędzia B. Zdziennicki stwierdził *inter alia*, że „to nie jest tylko jakieś <soft law>, gdyż wskazana Rezolucja opiera się na ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz ściśle koresponduje z wiążącym nas od chwili przystąpienia do Unii Europejskiej art. 6 ust. 1 i 2 Traktatu o Unii Europejskiej”. Sędzia Zdziennicki doszedł do wniosku, iż polskie prawo lustracyjne powinno spełniać wszystkie wymogi zawarte w Rezolucji 1096 i Raporcie Severina.

⁶⁵ W innym przypadku (pracownik służb specjalnych, funkcjonariusz państwowy lub partyjny itp.) będziemy mieli do czynienia z dekomunizacją.

w pierwszej kolejności przywołane zostaną orzeczenie *prima facie* nie mieszczące się w zakresie przedmiotowym niniejszego opracowania.

W sprawie *Volkmer przeciwko Niemcom* skarżący został zwolniony z pracy na stanowisku nauczyciela. Przyczyną zwolnienia było zatajenie faktu współpracy z komunistycznym Ministerstwem Bezpieczeństwa Państwa, pełnienie w latach 1983–1989 funkcji sekretarza honorowego komórki partyjnej w szkole, w której pracował oraz fakt wykorzystania jednego ze swoich uczniów do szpiegowania opozycji politycznej.

Trybunał uznał skargę za niedopuszczalną. Przychylnono się do argumentacji berlińskiego Sądu Pracy, który stwierdził, że wykorzystywanie ucznia jako instrumentu do szpiegowania oponentów politycznych stoi w sprzeczności z obowiązkiem nauczyciela do edukowania swoich uczniów i do zapewnienia, by szanowali oni zasady wolności wypowiedzi i tolerancji wobec poglądów innych osób.⁶⁶ Jeżeli chodzi o działalność skarżącego w partii komunistycznej, Trybunał zaakceptował stanowisko sądów niemieckich, uznających silne identyfikowanie się z systemem politycznym NRD (wysoka pozycja w partii, pełnienie funkcji honorowej i w pełnym wymiarze czasu) za nie do pogodzenia z obowiązkiem lojalności wobec konstytucji RFN, wymaganym od nauczycieli będących urzędnikami w służbie cywilnej.⁶⁷ Skarżący nie podniósł w skardze do ETPC, że pozbawienie go pracy w szkole ze względu na zatajenie faktu współpracy z Ministerstwem Bezpieczeństwa Państwa stanowiło naruszenie EKPC.

W sprawach *Sidabras i Džiautas przeciwko Litwie* oraz *Rainys i Gasparavičius przeciwko Litwie* Trybunał badał, czy pozbawienie byłych funkcjonariuszy KGB możliwości znalezienia zatrudnienia w przedsiębiorstwach sektora prywatnego stanowiło naruszenie EKPC. W obydwu przypadkach ETPC stwierdził naruszenie art. 14 w koniunkcji z art. 8 EKPC. Analiza orzeczenia w sprawie *Sidabras i Džiautas* dowodzi, że dwa czynniki doprowadziły Trybunał do takiej konkluzji. Po pierwsze, pozbawianie osób zlustrowanych możliwości znalezienia zatrudnienia w różnych gałęziach sektora prywatnego jest sprzeczne ze standardami płynącymi z EKPC. O ile lojalność wobec kraju stanowi nieodzowny warunek zatrudnienia przez władze państwa, o tyle taki wymóg nie istnieje w sektorze prywatnym.⁶⁸ Po drugie, lista stanowisk, na których nie można było zatrudniać byłych funkcjonariuszy KGB, zawierała takie określenia jak „prawnicy” i „notariusze”, nie definiując precyzyjniej, o jakie „zawody, funkcje lub zadania” chodzi.⁶⁹ W opinii Trybunału skutkowało to „brakiem niezbędnych gwarancji dla uniknięcia dyskryminacji i dla zagwarantowania wystarczającego i odpowiedniego nadzoru sądowego wobec nakładanych ograniczeń.”⁷⁰

⁶⁶ *Volkmer przeciwko Niemcom*, § 1.

⁶⁷ *Ibidem*, § 2.

⁶⁸ *Sidabras i Džiautas przeciwko Litwie*, § 57 i n. Por. też *Rainys i Gasparavičius przeciwko Litwie*, § 34.

⁶⁹ *Sidabras i Džiautas przeciwko Litwie*, § 59.

⁷⁰ *Ibidem*.

Nieco odmienny charakter miała sprawa *Żdanoka przeciwko Łotwie*. Skarżąca została pozbawiona (mocą ustawy o wyborach parlamentarnych z 1995 r.) biernego prawa wyborczego ze względu na „aktywny udział” w działaniach Komunistycznej Partii Łotwy w okresie od stycznia do września 1991 r.⁷¹ Trybunał (Wielka Izba) uznał, że intencją tego środka nie było ukaranie tych, którzy działali w partii komunistycznej, ale „ochrona integralności procesów demokratycznych poprzez wykluczenie z udziału w pracach demokratycznej władzy ustawodawczej tych jednostek, które odegrały aktywną i przewodnią rolę w partii bezpośrednio powiązanej z próbą siłowego obalenia nowopowstałego demokratycznego systemu.”⁷²

Trybunał stwierdził ponadto, że „łotewskie władze były uprawnione, w granicach marginesu swobodnej oceny, do przyjęcia, że osoba, znajdująca się w sytuacji skarżącej wyznawała poglądy będące w sprzeczności z potrzebą zapewnienia integralności procesów demokratycznych, oraz do uznania tej osoby za nie spełniającą wymaganych warunków do startu w wyborach.”⁷³

Wydaje się, że powyższe konkluzje ETPC mogą być odniesione do postępowań lustracyjnych. Oznacza to, że ujawnienie współpracy danej osoby z komunistycznymi służbami bezpieczeństwa może skutkować reakcją demokratycznego państwa w postaci pozbawienia jej zatrudnienia lub możliwości ubiegania się o zatrudnienie w sektorze publicznym, w szczególności na stanowiskach ważnych z perspektywy budowania demokracji oraz takich, gdzie wymagana jest lojalność względem państwa i jego instytucji. Takie ograniczenie nie może być jednak rozciągnięte na sektor prywatny. Ponadto, prawo określające, jakich stanowisk osoba zlustrowana nie może piastować, powinno być dostatecznie precyzyjne i zawierać gwarancje ochronne, w tym kontrolę sądową.⁷⁴

Wydaje się również, że pozbawienie byłego współpracownika służb bezpieczeństwa biernego prawa wyborczego może być uznane przez Trybunał strasburski za uzasadnione i dopuszczalne w świetle zobowiązań płynących z EKPC.

Z grupy orzeczeń odnoszących się wprost do postępowań lustracyjnych wyciągnąć można szereg gwarancji o charakterze proceduralnym.

W sprawie *Turek przeciwko Słowacji* badana była rzetelność procesu (*fairness of proceedings*) na podstawie art. 8 EKPC.⁷⁵ Trybunał przyznał,

⁷¹ Komunistyczna Partia Łotwy zmierzała do uchylecia łotewskiej Deklaracji Niepodległości z 4.05.1990 r. oraz wzywała władze ZSRR do reakcji. Następnie partia ta próbowała obalić rząd łotewski poprzez powołanie własnego. Doprowadziło to do starć zbrojnych, w których śmierć poniosło pięć osób, zaś 34 zostały ranne.

⁷² *Żdanoka przeciwko Łotwie*, § 122.

⁷³ *Ibidem*, § 123.

⁷⁴ Por. *Chodyncki przeciwko Polsce*. Pozbawienie skarżącego mandatu poselskiego nie stanowiło, zdaniem ETPC, naruszenia Konwencji.

⁷⁵ Skarżący twierdził, iż odmowa wydania mu tzw. certyfikatu bezpieczeństwa, umożliwiającego zatrudnienie na wysokich stanowiskach w administracji publicznej ze względu na zarejestrowanie go w aktach komunistycznych służb bezpieczeństwa (StB) jako agenta,

że w postępowaniach sądowych, odnoszących się do działalności służb bezpieczeństwa państwa, istnieje uzasadniona podstawa, by ograniczyć dostęp do niektórych dokumentów i materiałów. Niemniej jednak, twierdzenie to traci na znaczeniu w przypadku postępowań lustracyjnych. Po pierwsze, lustracja odnosi się do faktów z minionych czasów reżimu komunistycznego, które nie są bezpośrednio powiązane z współczesnymi działaniami służb bezpieczeństwa. Nie można zatem powoływać się na tajny charakter dokumentów służb komunistycznych w celu uniemożliwienia dostępu do nich stronie postępowania lustracyjnego (tj. osobie lustrowanej). Trybunał dopuścił możliwość utrzymania tajnego charakteru dokumentów, jednak na władzach spoczywa ciężar udowodnienia „aktualnego interesu publicznego w nałożeniu ograniczeń w dostępie do materiałów zaklasyfikowanych jako tajne przez były reżim.”⁷⁶

Po drugie, przebieg i wynik postępowania lustracyjnego w sposób nieuchronny zależy od zbadania dokumentów komunistycznych służb bezpieczeństwa. Strona pozbawiona dostępu do tych materiałów traci możliwość skutecznej ochrony swych interesów i podważania twierdzeń przeciwnika procesowego.⁷⁷

Po trzecie, służby bezpieczeństwa w wielu krajach dysponują prawem do decydowania, które dokumenty utajnić oraz wykazują skłonność do utajniania swoich materiałów na możliwie najdłuższy okres. W sytuacji, w której osoba lustrowana kwestionuje legalność działań służb bezpieczeństwa, pozycja tych służb skutkuje sprzecznością z zasadami słusznego procesu, w tym z zasadą równości broni procesowych.⁷⁸

W omawianej sprawie skarżący – osoba lustrowana – nie dysponował pełnym dostępem do materiałów i dowodów, które, zdaniem władz, przemawiały przeciwko niemu. Z drugiej strony, władze miały pełen wgląd w te materiały. W opinii Trybunału skutkowało to naruszeniem zasady równości, co z kolei po stronie skarżącego powodowało niemożność skutecznej ochrony swojego prawa do poszanowania życia prywatnego.⁷⁹

Ważne ustalenia poczynione zostały na gruncie sprawy *Matyjek przeciwko Polsce*.⁸⁰ Trybunał, analizując polskie postępowanie lustracyjne, doszedł do następujących wniosków. Po pierwsze, w przeciwieństwie do wielu krajów postkomunistycznych, w Polsce fakt współpracy ze służbami bezpieczeństwa nie skutkował *per se* zakazem przyjmowania i piastowania funkcji publicznych – taki skutek pojawiał się dopiero, gdy osoba lustrowana złożyła nieprawdziwe oświadczenie lustracyjne.

godziło w jego dobre imię i reputację. Stanowiło zatem ingerencję w życie prywatne – *Turek przeciwko Słowacji*, § 110.

⁷⁶ *Ibidem*, § 115.

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ *Ibidem*.

⁷⁹ *Ibidem*, § 116.

⁸⁰ W tym miejscu mowa o decyzji o dopuszczalności z 30.05.2006 r.

Po drugie, polskie postępowanie lustracyjne⁸¹ wykazywało cechy postępowania karnego, co Trybunał wykazał w oparciu o kryteria ze sprawy Engel. Oznaczało to, że w postępowaniu tym należy zapewnić osobie lustrowanej cały pakiet gwarancji, przysługujących oskarżonemu w sprawach kryminalnych.⁸²

To pozwoliło Trybunałowi zmienić podejście zaprezentowane w sprawie *Turek przeciwko Słowacji*, gdzie rzetelność procesu była badana na podstawie art. 8 EKPC,⁸³ i skonfrontować przebieg postępowania lustracyjnego z wymogami sądowego postępowania karnego zawartymi w art. 6 ust. 3 EKPC.

Konkluzja jednak była bardzo podobna – „ze względu na tajność dokumentów oraz ograniczeń osoby lustrowanej w dostępie do akt, jak również uprzywilejowanej pozycji Rzecznika Interesu Publicznego w postępowaniu lustracyjnym, zdolność skarżącego do udowodnienia, że jego kontakty z komunistycznymi służbami bezpieczeństwa nie oznaczały «umyślnej i tajnej współpracy» w znaczeniu ustawy lustracyjnej, była poważnie zredukowana.” W konsekwencji, Trybunał uznał, że wadą postępowania lustracyjnego było nieprzestrzeganie zasady równości broni procesowych.⁸⁴ Ponadto, Trybunał stwierdził naruszenie art. 6 ust. 1 EKPC poprzez brak możliwości skutecznego zaskarżenia decyzji o utajnieniu części sądowego postępowania lustracyjnego.⁸⁵

Do tożsamyh wniosków doszedł Trybunał w sprawach *Bobek przeciwko Polsce*,⁸⁶ *Luboch przeciwko Polsce*⁸⁷ oraz *Jałowiecki przeciwko Polsce*.⁸⁸

Na zakończenie warto odnieść się do aspektu temporalnego postępowań lustracyjnych. Przypomnijmy, że Raport Severina wskazywał na konieczność zakończenia tych postępowań do końca 1999 r. W orzecznictwie strasburskim ten postulat nie został uwzględniony. Co więcej, można przywołać wypowiedzi Trybunału, z których płynie wniosek przeciwny. W sprawie *Sidabras i Džiautas* sędziowie uznali wpływ czasu (od uzyskania niepodległości) za *not in itself decisive*, choć mogący mieć znaczenie przy ustalaniu proporcjonalności podjętych środków. W wyroku w sprawie *Matyjka* Trybunał uznał, że „w końcu lat 90. państwo miało interes przeprowadzenia lustracji wobec osób sprawujących najważniejsze funkcje publiczne.”⁸⁹

⁸¹ Trybunał w tej sprawie oraz w kolejnych, które będą omawiane w niniejszym opracowaniu, analizował ustawę z dnia 11 kwietnia 1997 r. o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944–1990 osób pełniących funkcje publiczne, Dz.U. z 1997 r., Nr 70 poz. 443 z późn. zm.

⁸² *Matyjek przeciwko Polsce* (dec.), § 48–59.

⁸³ W sprawie *Turka* Trybunał dopatrył się wprawdzie naruszenia art. 6 EKPC, lecz wyłącznie w kontekście przewlekłości postępowania (art. 6 ust. 1 EKPC).

⁸⁴ *Matyjek przeciwko Polsce* (wyrok), § 63. Tłumaczenie wyroku na język polski na www.ms.gov.pl.

⁸⁵ *Ibidem*, § 64.

⁸⁶ *Bobek przeciwko Polsce*, § 70 oraz § 71–73.

⁸⁷ *Luboch przeciwko Polsce*, § 68 oraz § 69–71.

⁸⁸ *Jałowiecki przeciwko Polsce*, § 38 oraz § 39.

⁸⁹ *Matyjek przeciwko Polsce* (wyrok), § 62.

Ten passus pojawił się w następnych sprawach, odnoszących się do lustracji, tj. w sprawie *Bobek*⁹⁰ i sprawie *Lubocha*. Kolejne orzeczenia przyniosły zmianę przychylnego stanowiska ETPC wobec tej kwestii. W decyzji o dopuszczalności w sprawie *Chodynckiego* Trybunał dodał, że „interes ten utrzymywał się na początku obecnej dekady, przynajmniej w odniesieniu do wyborów parlamentarnych.”⁹¹ Tę zmianę można odczytać jako rozszerzenie lustracyjnych uprawnień państwa.

Znamienna modyfikacja pojawiła się jednak w orzeczeniu w sprawie *Adamsons przeciwko Łotwie*, w której Trybunał stwierdził, iż środki lustracyjne są ze swej natury tymczasowe, zaś konieczność ich kontynuowania słabnie z upływem czasu.⁹² W najnowszym orzeczeniu w sprawie *Jałowieckiego* Trybunał powtórzył powyższą formułę znaną z *Matyjka*, zmodyfikowaną w sprawie *Chodynckiego* oraz dodał passus z *Adamsonsa*.⁹³

W opinii piszącego te słowa, zwiastuje to dalsze zaostrożenie stanowiska Trybunału. Niewykluczone, że w przyszłości sędziowie ze Strasburga dojdą do przekonania, iż upadek komunizmu nastąpił tak dawno, że środki lustracyjne przestały być konieczne. Temporalny postulat Severina ma szansę zostać zrealizowany, choć z dziesięcioletnim opóźnieniem.

LUSTRATION AND HUMAN RIGHTS. RESEARCHING THE FUNDAMENTAL STANDARDS

Key words: human rights, decommunisation, lustration, communist security services, democratisation.

Summary

This article undertakes an important and still actual question of human rights standards applicable to mechanism of lustration. Firstly, author determines the definition of lustration basing on achievements of social sciences, especially sociology (including sociology of law) and political science. According to Maria Łoś lustration is the screening or vetting of candidates and holders of important public offices to identify (and, usually, ban for certain period) former secret-services collaborators. In the second part of article there is a description of basic features of lustration models common to majority of post-communist states. Next part is dedicated to human rights standards applicable to lustration. In 1996 Parliamentary Assembly of Council of Europe has passed a Resolution 1096 (1996) on measures to dismantle the heritage of former communist totalitarian systems. This document is of non-binding character but this is the only document dedicated to that particular question. Besides there is a dispute against a background of judgment of Polish Constitutional Court referred to Lustration Act 2006. The conflicting sides of this debate were using the Resolution 1096 in their argumentation, so it is important to make some notes about this document. In the last part of article case-law of European Court of Human Rights is analyzed in order to

⁹⁰ *Bobek przeciwko Polsce*, § 69.

⁹¹ *Chodyncki przeciwko Polsce* (dec.), cz. „Prawo”.

⁹² *Adamsons przeciwko Łotwie*, wyrok z dn. 24.06.2008 r., § 116: [...] *les mesures de lustration étant, par leur nature, temporaires, la nécessité objective d'une restriction des droits individuels résultant d'une telle procédure décroît avec le temps.*

⁹³ *Jałowiecki przeciwko Polsce*, § 37.

research the basic standard applicable to lustration mechanism. Each state coming to terms with the past is allowed to apply this mechanism although some requirements must be met, for instance ban from some offices cannot be related to private sector of state economy and right of person subjected to lustration to fair trial and respect of his/her private life must be secured. Last ECHR judgment allows to predict that some temporal restriction will be impose by the Court because state entitlement to apply lustration decline with time.