



**Biuro Informacji i
Dokumentacji
Kancelarii Senatu**

OE-62

Grudzień 2006

Dorota Lis-Staranowicz

**Opinia prawna na temat zgodności
z Konstytucją RP ustawy o ujawnieniu
informacji o dokumentach organów
bezpieczeństwa państwa
z lat 1944-1990 oraz treści tych
dokumentów**

Dział Informacji i Ekspertyz

**Seria:
*Opracowania i Ekspertyzy***

Spis treści:

Opinia prawna na temat zgodności Z Konstytucją RP ustawy o ujawnieniu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów

–*Dr Dorota Lis-Staranowicz*

Material przygotowany przez Dział Informacji i Ekspertyz Biura Informacji i Dokumentacji.

Biuro zamawia opinie, analizy i ekspertyzy dotyczące poszczególnych projektów ustaw sporządzone przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia.

Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2004

Biuro Informacji i Dokumentacji Kancelarii Senatu RP

Dyrektor – Andrzej Dziubecki - tel. 694-24-32, fax 694-24-28, e-mail: dziubeck@nw.senat.gov.pl

Wicedyrektor – Ewa Nawrocka tel. 694-25-20, e-mail: nawrocka@nw.senat.gov.pl

Dział Informacji i Ekspertyz tel. 694-20-59, fax 694-20-49

**Opinia o ustawie z dnia 21 lipca 2006 r. o ujawnianiu informacji
o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych
dokumentów, a także o projekcie uchwały Senatu wnoszącej poprawki do ustawy
z dnia 21 lipca 2006 r. ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów
bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów**

(druki senackie nr 205 i 205A)

I. Założenia ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów (dalej jako ustawa lustracyjna z 2006 r.)

Podstawowym celem analizowanej ustawy jest ujawnienie zasobów archiwalnych Instytutu Pamięci Narodowej, co ma, jak się wydaje, powstrzymać między innymi zjawisko tzw. dzikiej lustracji. Tak określony cel realizowany jest za pomocą następujących procedur:

1. Potwierdzenie istnienia w archiwach Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu dokumentów organów bezpieczeństwa państwa.

Zgodnie z art. 5 ustawy każdy ma prawo do ubiegania się o wydanie urzędowego potwierdzenia w przedmiocie istnienia w archiwach Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu dotyczących jego osoby dokumentów organów bezpieczeństwa państwa.

Ustawa nakłada obowiązek przedstawienia aktualnego potwierdzenia właściwemu organowi wtedy, gdy: osoba ubiega się o jedną z funkcji publicznych wskazanych w art. 4 ustawy (np. uczestniczy w wyborach lub innym postępowaniu konkursowym) lub gdy pełni jedną z funkcji publicznych wskazanych w art. 4.

1a. Forma potwierdzenia

Zgodnie z art. 7 ustawy urzędowe potwierdzenie w przedmiocie istnienia w archiwum Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu dokumentów organów bezpieczeństwa państwa, dotyczących danej osoby, wydaje organ zaświadcający w formie z a ś w i a d c z e n i a. Organem zaświadcającym, w rozumieniu ustawy, jest dyrektor oddziału Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, właściwy ze względu na miejsce zamieszkania strony. Organem odwoławczym jest Prezes Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.

1b. Sądowa weryfikacja zaświadczeń

Zgodnie z art. 27 stronie przysługuje prawo wytoczenia powództwa o ustalenie prawdziwości dokumentów, na podstawie których wydano zaświadczenie. Organem ustalającym w pierwszej instancji jest sąd okręgowy – wydział lustracyjny właściwy ze względu na siedzibę organu, który wydał zaświadczenie.

W postępowaniu wszczętym w wyniku wytoczenia powództwa stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu postępowania cywilnego. Powództwo wytacza się przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Instytut Pamięci Narodowej – Komisję Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.

1c. Przepisy sankcyjne

Treść urzędowego potwierdzenia ma być, według ustawy, uwzględniona przy ocenie kwalifikacji moralnych – w szczególności takich jak: nieskazitelność charakteru, nieposzlakowana opinia, nienaganna opinia, dobra opinia obywatelska bądź przestrzeganie podstawowych zasad moralnych – wymaganych dla zajmowania funkcji publicznych. Wynik tej oceny może stanowić podstawę do rozwiązania umowy o pracę, odwołania z zajmowanego stanowiska lub wszczęcia postępowania dyscyplinarnego.

W przypadku osób pełniących już jedną ze wskazanych w ustawie funkcji publicznych brak przedłożenia zaświadczenia właściwemu organowi może stanowić samodzielną przesłankę do rozwiązania umowy o pracę, odwołania z zajmowanego stanowiska lub wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec osoby, która uchyliła się od dopełnienia tych obowiązków.

1d. Rejestr zaświadczeń

Prezes Instytutu Pamięci Narodowej prowadzi rejestr zaświadczeń. Odpis każdego wydanego zaświadczenia organ zaświadcający przekazuje do rejestru. W rejestrze każde

zaświadczenie przechowuje się w formie odpisu oraz w formie elektronicznej (cyfrowej) kopii tego odpisu. Rejestr jest jawny.

2. Wykaz pracowników, funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa

W terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu opublikuje wykazy pracowników, funkcjonariuszy i żołnierzy organów bezpieczeństwa państwa.

3. Wykaz osobowych źródeł informacji

Uwzględniając aktualne informacje o stanie zasobu archiwalnego Instytutu w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu opublikuje wykazy osób traktowanych przez organy bezpieczeństwa państwa jako osobowe źródła informacji ze wskazaniem, w jakim charakterze występują w tych dokumentach. Wykazy te będą aktualizowane w miarę postępu prac badawczych Instytutu nie rzadziej jednak niż raz na 6 miesięcy.

4. Dostęp osób trzecich do dokumentów znajdujących się w archiwum IPN

Zgodnie z ustawą każdy ma prawo dostępu do informacji zawartych w dokumentach organów bezpieczeństwa państwa, znajdujących się w archiwum Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, dotyczących osób pełniących funkcje publiczne oraz wobec których wydano zaświadczenia.

5. Rezygnacja z formuły „kłamcy lustracyjnego”

Ustawa uchyla dotychczasową formułę lustracji ustanowioną na podstawie przepisów ustawy 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 (dalej jako ustawa lustracyjna z 1997r.).

6. Dostęp do dokumentów we własnej sprawie

Opiniowana ustawa dokonała zmiany art. 30 ust. 1 ustawy o IPN. W myśl tego przepisu każdy ma prawo wystąpić z wnioskiem do Instytutu Pamięci o udostępnienie do wglądu kopii dotyczących go dokumentów. Instytut Pamięci udostępnia kopie dostępnych dokumentów dotyczących wnioskodawcy, z wyjątkiem dokumentów wytworzonych przez niego lub przy jego udziale w ramach czynności wykonywanych w związku z jego pracą lub służbą w

organach bezpieczeństwa państwa albo w związku z czynnościami, przy których wykonywaniu był traktowany przez te organy jako osobowe źródło informacji.

7. Dostęp do danych osobowych osób przekazujących informacje

Na pisemny wniosek osoby, której dokumenty znajdują się w archiwum IPN, podaje się tej osobie nazwiska i dalsze dane identyfikujące tożsamość osób, które przekazywały o niej informacje organom bezpieczeństwa państwa, jeżeli można je jednoznacznie określić na podstawie dokumentów danego organu bezpieczeństwa państwa o ile w dokumentach udostępnionych do wglądu na podstawie wniosku o dostęp do dokumentów we własnej sprawie znajdują się pseudonimy lub nazwiska tych osób.

8. Dostęp do dokumentów osobowych dotyczących pracownika lub funkcjonariusza organu bezpieczeństwa państwa

Zgodnie z art. 35c ustawy o IPN każdy ma prawo wystąpić z wnioskiem do Instytutu Pamięci o udostępnienie do wglądu dokumentów osobowych dotyczących pracownika lub funkcjonariusza organu bezpieczeństwa państwa

II. Założenia projektu uchwały Senatu wnoszącej poprawki do ustawy uchwalonej przez Sejm w dniu 21 lipca 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów

Komisja utrzymała wszystkie instytucje zaproponowane przez Sejm a służące ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów zaproponowane w ustawie, tj.: (a) potwierdzenie w przedmiocie istnienia w archiwach Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu dokumentów organów bezpieczeństwa państwa, (b) zaświadczenie, (c) rejestr zaświadczeń, (d) dostęp do rejestru zaświadczeń, (e) publiczny wykaz pracowników, funkcjonariuszy, (f) publiczny wykaz osobowych źródeł informacji, (g) dostęp osób trzecich do dokumentów znajdujących się w archiwum IPN, (h) dostęp do dokumentów we własnej sprawie, (i) dostęp do danych osobowych osób przekazujących informacje, (j) dostęp do dokumentów osobowych dotyczących pracownika lub funkcjonariusza organu bezpieczeństwa państwa.

1. Rezygnacja z przepisów sankcyjnych w ustawie z 2006 r.

Propozycje komisji polegają na usunięciu z ustawy o ujawnieniu przepisów o charakterze represyjnym, tj. art. 5 ust. 3 i art. 52 ust. 4. Przepis art. 5 ust. 3 stanowi, iż treść

urzędowego potwierdzenia uwzględnia się przy ocenie kwalifikacji moralnych – w szczególności takich jak: nieskazitelność charakteru, nieposzlakowana opinia, nienaganna opinia, dobra opinia obywatelska bądź przestrzeganie podstawowych zasad moralnych – wymaganych dla zajmowania funkcji publicznych. Wynik tej oceny może stanowić podstawę do rozwiązania umowy o pracę, odwołania z zajmowanego stanowiska lub wszczęcia postępowania dyscyplinarnego.

Według art. 52 ust. 4 niedopełnienie obowiązków, o których mowa w ust. 1–3 (przedłożenie urzędowego potwierdzenia w formie zaświadczenia), może stanowić samodzielną przesłankę do rozwiązania umowy o pracę, odwołania z zajmowanego stanowiska lub wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec osoby, która uchyliła się od dopełnienia tych obowiązków.

2. Zachowanie dotychczasowego modelu lustracji

Poprawki komisji zmierzają do zachowania istoty dotychczasowego modelu lustracji wprowadzonego ustawą 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. 1999, nr 42, poz. 428 z późn. zm.). Projekt uchwały utrzymuje w mocy ustawę lustracyjną z 1997 r. (zob. poprawki do art. 62 ustawy lustracyjnej z 2006 r.). Oznacza to, iż nadal będzie obowiązywać instytucja składania oświadczeń lustracyjnych i instytucja „kłamcy lustracyjnego”.

Projekt uchwały Senatu nie likwiduje sądowej kontroli oświadczeń, natomiast dokonuje zmiany w procedurze ich weryfikacji. Zmiany te polegają na: (a) dwuinstancyjności sądowego postępowania, (b) powołaniu w sądach okręgowych wydziałów lustracyjnych, które będą orzekać w pierwszej instancji, (c) sąd rozstrzygając o prawdziwości oświadczenia wydaje wyrok, (d) od wyroku przysługuje apelacja, (e) pozbawieniu prawa do kasacji.

Komisja utrzymała również instytucję Rzecznika Interesu Publicznego, który dotychczas był powoływany na sześcioletnią kadencję przez prezesa sądu. Funkcję rzecznika, według zmian proponowanych przez komisję, ma sprawować Dyrektor Głównej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, który może działać osobiście lub przez wyznaczonych prokuratorów Głównej Komisji.

Senacka komisja zaproponowała uchylenie przepisów art. 17 ust. 3 i art. 17 a–c, które regulują takie kwestie jak kwalifikacje rzecznika, podległość konstytucji i ustawom, ograniczenie prowadzenia działalności, kadencja.

3. Odpowiedzialność za kłamstwo lustracyjne

Projekt uchwały Senatu dotyczy również takich materii jak odpowiedzialność za kłamstwo lustracyjne. Propozycje poprawek ustawy lustracyjnej z 1997 r. mają charakter porządkujący. Nie wprowadzają nowych sankcji ani też nie ograniczają dotychczasowych. Prawomocny wyrok sądu, stwierdzający fakt złożenia przez osobę lustrowaną niezgodnego z prawdą oświadczenia, jest równoznaczny z utratą kwalifikacji moralnych niezbędnych do zajmowania funkcji publicznych określanych w odpowiednich ustawach jako: nieskazitelność charakteru, nieposzlakowana opinia, nienaganna opinia, dobra opinia obywatelska bądź przestrzeganie podstawowych zasad moralnych. Po upływie 10 lat od dnia uprawomocnienia wyrok sądu uznaje się za niebyły. Ponadto prawomocny wyrok sądu stwierdzający fakt złożenia przez osobę lustrowaną niezgodnego z prawdą oświadczenia powoduje utratę zajmowanego stanowiska lub funkcji; nie dotyczy to sędziów, którzy w tym zakresie podlegają sądownictwu dyscyplinarnemu. Innym skutkiem prawomocnego wyrok sądu stwierdzający fakt złożenia przez osobę lustrowaną niezgodnego z prawdą oświadczenia powoduje pozbawienie jej na lat 10 biernego prawa wyborczego na urząd prezydenta.

4. Definicja pokrzywdzonego

Ustawa lustracyjna z 2006 r. zmieniła ustawę o IPN w ten sposób, iż usunęła z niej instytucję pokrzywdzonego. Poprawki wniesione przez komisję do art. 31 ust. 2 i 3 ustawy o IPN przywracają instytucję pokrzywdzonego. W myśl tego przepisu pokrzywdzonym, w rozumieniu ustawy, jest osoba, co do której istnieją dokumenty wskazujące, że organy bezpieczeństwa państwa gromadziły o niej celowo informacje, w tym w sposób tajny. Statusu pokrzywdzonego nie nadaje się osobie, wobec której istnieją dokumenty, z których treści wynika, że osoba: (a) była funkcjonariuszem lub pracownikiem organów bezpieczeństwa państwa, (b) była osobowym źródłem informacji, (c) zobowiązała się do dostarczania informacji organowi bezpieczeństwa państwa lub świadczenia takiemu organowi jakiegokolwiek pomocy w działaniach operacyjnych, (d) realizowała zadania zlecone przez organ bezpieczeństwa państwa, a w szczególności dostarczała temu organowi informacje, (e) jest osobą, o której mowa w art. 53 pkt 8.

5. Skład kolegium IPN

Projekt uchwały Senatu dotyczy takiej materii jak skład Kolegium Instytutu Pamięci Narodowej. Ustawa lustracyjna z 2006 r. stanowi, iż członków kolegium powołuje Sejm i Prezydent RP bez udziału Senatu. Propozycje przedstawione przez komisję polegają na

współuczestnictwie Senatu w procedurze wyłaniania składu tego organu. Zatem w skład Kolegium Instytutu Pamięci ma wchodzić 11 członków, z których 7 jest wybieranych przez Sejm bezwzględną większością głosów, 2 jest wybieranych przez Senat bezwzględną większością głosów, a 2 powoływanych przez Prezydenta RP.

6. Rozszerzenie katalogu funkcji publicznych zobowiązanych do przedłożenia zaświadczenia

Ustawa lustracyjna z 2006 r. ustaliła katalog funkcji publicznych zobowiązanych do składania zaświadczeń potwierdzających fakt istnienia dokumentów w archiwum INP dotyczącej tej osoby. Komisja zaproponowała rozszerzenie tego katalogu o funkcję członka zarządu lub rady nadzorczej spółki, która uzyskała koncesję na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie ochrony osób i mienia lub wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią i amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym i policyjnym.

7. Rozszerzenie podmiotów występujących jako strona w postępowaniu o wydanie potwierdzenia

W myśl ust. 5 dodanego do art. 6 upoważniony organ kościoła lub związku wyznaniowego może złożyć podanie o wydanie urzędowego potwierdzenia, dotyczącego osoby, która wyraziła pisemną zgodę na jego złożenie, w tym dotyczącego kandydata do pełnienia funkcji publicznej.

8. Termin opublikowania wykazów pracowników służb bezpieczeństwa oraz osobowych źródeł informacji

Ustawa lustracyjna z 2006 r. ustaliła termin 3 miesięczny od dnia wejścia jej w życie na opublikowanie wykazu funkcjonariuszy i żołnierzy organów bezpieczeństwa państwa oraz wykazu osobowych źródeł informacji. Zasadna jest propozycja komisji polegająca na zmianie tego terminu z 3 miesięcy na 6 miesięcy do ogłoszenia wykazów osobowych źródeł informacji.

9. Sądowa weryfikacja wykazu osobowych źródeł informacji

Ustawa nie przewiduje środków weryfikacji informacji zawartych w wykazie. Komisja Praw Człowieka i Praworządności Senatu dodała ust. 3 do art. 55, w myśl którego osobie, której dane osobowe zostały opublikowane na liście (wykaz osobowych źródeł informacji) przysługuje prawo wytoczenia powództwa przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu

przez Instytut Pamięci Narodowej. Może ona też żądać zamieszczenia w niej sprostowania, wyjaśnienia lub informacji o toczącym się postępowaniu sądowym.

10. Postępowanie sądowe w sprawach lustracyjnych

Komisja zaproponowała nowelizację ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. Nr 98, poz. 1070, z późn. zm.¹⁾). Zmiana polega na powołaniu do orzekania w sprawach lustracyjnych w pierwszej instancji wydziałów lustracyjnych w sądach okręgowych mających siedzibę w mieście będącym siedzibą oddziału Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu. W Sądzie Apelacyjnym w Warszawie działa Wydział Lustracyjny do prowadzenia w drugiej instancji postępowań lustracyjnych.

III. Ocena ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów oraz projektu uchwały Senatu wprowadzającego poprawki do ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów

Analiza każdego aktu prawnego dotyczącego czy to lustracji, czy też dekomunizacji nie należy do rzeczy łatwych, gdyż z jednej strony ujawnienie informacji o tych, którzy pracowali dla władzy komunistycznej i ją wspierali, a nawet czasowe odsunięcie ich uczestnictwa w życiu publicznym jest niezbędne dla umocnienia demokratycznego porządku w państwie. Z drugiej zaś strony regulacje prawne w tym zakresie podlegają ocenie według zasad demokratycznego państwa prawnego respektującego prawa i wolności.

1. Procedura lustracji, rozumianej jako prawem określony mechanizm badania związków i zależności osób zajmujących lub ubiegających się o najwyższe stanowiska państwowe albo zajmujących inne stanowiska publiczne, z którymi wiąże się szczególnie wysoki stopień odpowiedzialności, a równocześnie zaufania społecznego, co do zasady nie może budzić – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – wątpliwości zarówno z punktu widzenia zgodności z konstytucją, a zwłaszcza wyrażoną w art. 2 koncepcją demokratycznego państwa prawnego, jak i z punktu widzenia międzynarodowych standardów. W świetle orzecznictwa TK nie budzi żadnych zastrzeżeń obowiązków osób pełniących funkcje publiczne

¹⁾ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz.U. z 2001 r. Nr 154, poz. 1787, z 2002 r. Nr 153, poz. 1271, Nr 213, poz. 1802 i Nr 240, poz. 2052, z 2003 r. Nr 188, poz. 1838 i Nr 228, poz. 2256, z 2004 r. Nr 34, poz. 304, Nr 130, poz. 1376, Nr 185, poz. 1907 i Nr 273, poz. 2702 i 2703 oraz z 2005 r. Nr 13, poz. 98, Nr 131, poz. 1102, Nr 167, poz. 1398, Nr 169, poz. 1410, 1413 i 1417, Nr 178, poz. 1479 i Nr 249, poz. 2104.

lub ubiegających się o funkcje publiczne składania właściwym organom zaświadczenia w przedmiocie istnienia w archiwach Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu dotyczących jego osoby dokumentów organów bezpieczeństwa państwa.

Nie narusza istoty prawa do prywatności ustanowiona w ustawie zasada ujawniania treści zaświadczenia złożonego przez osobę pełniącą służbę publiczną lub ubiegającą się o funkcję publiczną. Zarówno osoba sprawująca funkcję publiczną, jak i ubiegająca się o funkcję publiczną musi godzić się z usprawiedliwionym zainteresowaniem opinii publicznej, wyrażającym się między innymi wolą uzyskania jak najszerszego zakresu informacji o jej życiu (również prywatnym) i przeszłości (K 24/98). Pewne informacje istotne np. z punktu widzenia interesu społecznego, a dotyczące sfery życia prywatnego osoby publicznej, mogą być bowiem ujawnione także wtedy, kiedy nie pozostają w związku z pełnieniem funkcji, ale mają znaczenie dla oceny zachowań danej osoby, jej wiarygodności i prezentowanych publicznie poglądów (K 17/05).

2. Wątpliwości co do zgodności z konstytucją wzbudzają natomiast przepisy o charakterze sankcyjnym (art. 5 ust. 3). Po pierwsze, art. 5 ust. 3 ustawy nie czyni zadość regułom poprawnej legislacji, a w szczególności narusza nakaz określoności prawa. Według utrwalonego poglądu TK przepis musi być formułowany w sposób poprawny, precyzyjny i jasny, zwłaszcza gdy chodzi o ochronę praw i wolności oraz o sytuację, gdy istnieje możliwość stosowania sankcji wobec obywatela (zob. K 7/99). Analizowany przepis wprowadza niepewność w statusie prawnym adresata. Trudno jest na podstawie tego przepisu określić kryteria oceny zachowań oraz naganne zachowania adresata. Nadto pozostawiają one podmiotom stosującym prawo szeroki margines swobody przy wymierzaniu sankcji. Redakcja tego przepisu nie daje gwarancji jednolitej wykładni i stosowania. Dlatego też należy stwierdzić, iż prawodawca w niniejszym przypadku naruszył zasady przyzwoitej legislacji, które stanowią element demokratycznego państwa prawnego (art. 2 konstytucji).'

Po drugie, art. 5 ust. 3 narusza, jak się wydaje, prawo do prywatności w ujęciu orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej jako ETPC). Trybunał rozpatrując skargę dwóch obywateli Litwy (byłych oficerów KGB) stwierdził, iż: (1) przepisy represyjne zostały uchwalone po upływie długiego czasu od zmiany ustroju na Litwie, zaś skarżący nie mogli przewidzieć skutków ich służby w organach bezpieczeństwa państwa; (2) zostali w oczach społeczeństwa napiętnowani z powodu swojej pracy dla byłego

reżimu; (3) zakwestionowana regulacja ograniczyła im możliwość zarobkowania²; (4) ulegała pogorszeniu jakość ich życia prywatnego. Zdaniem ETPC ingerencja w sferę praw i wolności była nadmierna i nieproporcjonalna i orzekł, iż przepisy o charakterze represyjnym wynikające z ustawy o KGB naruszają z art. 8 (prawo do prywatności) Konwencji³.

3. Obowiązek składania oświadczeń lustracyjnych i instytucja tzw. klamecy lustracyjnego jest zgodna z konstytucją.

Procedura lustracyjna uregulowana ustawą 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 była przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Sąd konstytucyjny zakwestionował szereg przepisów tej ustawy, ale w żadnym przypadku nie dotyczyły one ustalonego mechanizmu lustracji. Ustawa nie sankcjonuje samego faktu współpracy lub służby w organach bezpieczeństwa, lecz przestrzeganie zasad prawdy i przejrzystości przez osoby obdarzane społecznym zaufaniem. Jej istota polega na badaniu prawdziwości oświadczeń o istnieniu określonych związków i zależności osób piastujących lub też kandydujących do zajmowania stanowisk publicznych, wymagających publicznego zaufania, z którymi związana jest szczególna odpowiedzialność (zob. K. 24/98).

4. Przepis art. 4 ustawy zawiera katalog osób pełniących funkcję publiczną zobowiązanych do składania zaświadczeń lustracyjnych. W orzecznictwie TK przez „sprawowanie funkcji publicznej należy rozumieć realizację określonych zadań w urzędzie, w ramach struktur władzy publicznej lub na innym stanowisku decyzyjnym w strukturze administracji publicznej, a także w innych instytucjach publicznych. Wskazanie, czy mamy do czynienia z funkcją publiczną powinno zatem odnosić się do badania, czy określona osoba w ramach instytucji publicznej realizuje w pewnym zakresie nałożone na tę instytucję zadanie publiczne. Chodzi zatem o podmioty, którym przysługuje co najmniej wąski zakres kompetencji decyzyjnej w ramach instytucji publicznej. (...) Podejmując próbę wskazania ogólnych cech, jakie będą przesądzały o tym, że określony podmiot sprawuje funkcję publiczną, można bez większego ryzyka błędu uznać, iż chodzi o takie stanowiska i funkcje, których sprawowanie jest równoznaczne z podejmowaniem działań wpływających

² Litewska ustawa o KGB określiła szerszy krąg funkcji publicznych i zawodów (np. sektor bankowy, szkolnictwo) niedostępnych czasowo dla byłych funkcjonariuszy KGB niż proponowany projekt ustawy o „dekomunizacji”.

³ Konwencja o ochronie praw i człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r., nr 61, poz. 284 z późn. zm.). Ratyfikowana przez Prezydenta RP w dniu 15 grudnia 1992 r. na podstawie uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie.

bezpośrednio na sytuację prawną innych osób lub łączy się co najmniej z przygotowaniem decyzji dotyczących innych podmiotów”.

W katalogu, o którym mowa w art. 4, znalazły się takie osoby, które nie działają w ramach organów władzy publicznej oraz nie podejmują działań wpływających bezpośrednio na sytuację prawną jednostki. Do takich osób należą podmioty wymienione w pkt 36 (członkowie organów spółki kapitałowej), 37, 38 i 39. W związku z tym, iż osoby te nie pełnią funkcji publicznej, nie mogą podlegać obowiązkowi, o którym mowa w art. 5 ust. 2.

5. Przepis art. 37 pkt 20 i art. 55 ust. 1 ustawy w zakresie, w jakim obejmują pracowników cywilnych (świadczących tylko usługi lub technicznych) naruszają art. 47 konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, iż ingerencja w sferę prywatności osób pełniących funkcje publiczne jest uzasadniona inną konstytucyjną wartością, a mianowicie prawem do informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Spod zakresu funkcji publicznej wykluczone są zatem takie stanowiska, choćby pełnione w ramach organów władzy publicznej, które mają charakter usługowy lub techniczny. Ponadto ujawnienie danych osobowych osób świadczących tylko usługi lub pracowników technicznych (np. pracownicy ekip remontowych, osoby porządkujące pomieszczenia) nie znajduje uzasadnienia w art. 31 ust. 3 konstytucji.

6. Przepis art. 37 pkt 20 w zakresie dopuszczającym do ujawnienia informacji o stanie zdrowia, orientacji seksualnej i stanie rodzinnym pracownika lub funkcjonariusza służby bezpieczeństwa jest niezgodny z art. 30, 31 ust. 3 i 47 konstytucji.

Tam, gdzie zostaje naruszona istota prawa do prywatności, tam również naruszona zostaje godność człowieka. W orzecznictwie TK i nauce prawa wskazuje się, że informacje dotyczące stanu zdrowia czy sfery intymności, w tym życia seksualnego, składają się na istotę prawa do prywatności. Zatem udostępnienie akt osobowych pracowników reżimu komunistycznego zawierających powyższe informacje ogranicza prawo do prywatności w ten sposób, iż narusza jego istotę.

Ponadto akta osobowe zawierają informacje o stanie rodzinnym. Ujawnienie tych informacji narusza prawo do prywatności członków rodziny funkcjonariusza. Zdaniem TK nawet uzasadniona ingerencja w sferę życia prywatnego osoby publicznej pełniącej funkcję publiczną nie może prowadzić do naruszenia prawa do prywatności osób trzecich, w tym członków jej rodziny (zob. K 20/03). Zatem przepis art. 37 pkt 20 w zakresie w jakim ujawnia informacje o osobach trzecich narusza art. 47 konstytucji.

7. Istotnym z punktu widzenia ochrony konstytucyjnych praw i wolności jest kompetencja IPN do opracowania i opublikowania wykazów pracowników, funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa oraz osób traktowanych jako osobowe źródła informacji (art. 55 ustawy). Zgodnie z art. 47 każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. Prawo do prywatności nie ma charakteru absolutnego i podlega ograniczeniom przewidzianym w art. 31 ust. 3 konstytucji. Zatem ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób.

Upublicznienie wykazów i podanie ich do powszechnej wiadomości (np. umieszczenie w internecie) pociągnie za sobą infamię społeczną godzącą w cześć i dobre imię. To oznacza, iż przepis art. 55 narusza konstytucyjne prawo do prywatności. W tym miejscu pojawia się pytanie, czy powyższe ograniczenie mieści się w zasadzie proporcjonalności, o której mowa w art. 31 ust. 3. Trudno jest na to pytanie udzielić jednoznacznej odpowiedzi. Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku, że obowiązek ujawnienia przez osoby pełniące funkcje publiczne lub ubiegające się o funkcje publiczne swojej współpracy ze służbami bezpieczeństwa narusza sferę prywatności i jest niezbędne dla bezpieczeństwa państwa. Na podstawie powyższej wypowiedzi TK można wyprowadzić wniosek przeciwny, a mianowicie taki, iż w stosunku do osób, które nie pełnią funkcji publicznej lub nie ubiegają się o funkcje publiczne nie ma obowiązku ujawniania informacji dotyczących ich związków ze służbami specjalnymi, a ujawnienie takiej informacji nie jest niezbędne dla bezpieczeństwa państwa.

Problem ten jest o tyle istotny, iż orzeczenie TK, które w przyszłości stwierdziłoby niezgodność art. 55 ust. 1 i 2 z konstytucją, otworzy drogę ogromnej liczbie osób do dochodzenia odszkodowania na drodze sądowej z tytułu bezprawności legislacyjnej. Można zatem rozważyć ustalenie w ustawie terminu dla pracowników, funkcjonariuszy i tzw. osobowych źródeł informacji do złożenia sprzeciwu w zakresie ujawnienia ich danych na wykazach, o których mowa w art. 55.

IV. Propozycje zmian legislacyjnych

Art. 6 ust. 1 ustawy i następne – Wydaje się, że zasadnym jest zastąpienie wyrazu „podanie” wyrazem „wnioskiem”.

Art. 7 ust. 2 w związku z art. 11 ust. 2 (odpisy) – Przepis art. 7 ust. 2 reguluje zagadnienie odpisów zaświadczeń, o których mowa w art. 7 ust. 1 ustawy. Ze względów praktycznych

należy rozważyć kwestię wprowadzenia dodatkowo tzw. skróconego odpisu zaświadczenia, który obejmowałby tylko te elementy określone są w art. 11 ust. 2 pkt 1–6 i 10. Można bowiem przypuszczać, że w niektórych przypadkach zaświadczenie stanie się wielostronicowym dokumentem (patrz art. 11 ust. 2 pkt 7, 8 i 9).

Art. 21 ust. 2 (ograniczenia w dostępie do informacji) – Ustawa wprowadza pewne wyjątki od zasady jawności informacji. Przepis art. 21 ust. 2 wyłącza dostęp do zawartych w dokumentach informacji ujawniających dane o stanie zdrowia lub życiu seksualnym osób. Rozważyć należałoby rozszerzenie tych przesłanek o dane dotyczące życia rodzinnego. Taki przepis posiada uzasadnienie w przepisach konstytucji, gdyż z jednej strony chroni prawo do prywatności pojedynczych członków rodziny, zaś z drugiej strony gwarantuje prywatność rodzinie (zob. art. 47 konstytucji).

Art. 11 ust. 2 pkt 6 (treść zaświadczenia) – Z niniejszego przepisu wynika, iż działalność IPN nie ogranicza się tylko do stwierdzenia, czy istnieją dokumenty dotyczące strony lub osoby, w imieniu której składa wniosek, ale również musi ustalić, w jakim charakterze występuje w tych dokumentach. Dlatego też ustawa powinna, jak się wydaje, dookreślić możliwie dokładnie typy „charakterów”, o których mowa w art. 11 ust. 2 pkt 6. Ustawodawca pominął tę kwestię, która jest istotna dla funkcjonowania analizowanej ustawy. Należy zauważyć, iż ustawa lustracyjna z 2006 r. wprowadziła do ustawy o IPN tylko definicję osobowego źródła informacji, zaś projekt uchwały Senatu – definicję pokrzywdzonego, natomiast w ustawie nie wyjaśniono pojęcia pracownik i funkcjonariusz służby bezpieczeństwa.

Art. 27 ust. 1, art. 7 ust. 6 i art. 14 (sądowa weryfikacja zaświadczeń) – Przepis art. 27 ust. 1 stanowi, iż osobie, wobec której wydano zaświadczenie, o którym mowa w art. 7 ust. 1, przysługuje prawo wytoczenia powództwa o ustalenie nieprawdziwości dokumentów znajdujących się w archiwach INP. Określa on w sposób zamknięty przesłanki wytoczenia powództwa, co jak się wydaje, nie wychodzi naprzeciw potrzebom praktyki stosowania prawa. Dlatego, jak się wydaje, konstrukcję przesłanek wytoczenia powództwa należałoby oprzeć na ogólnej klauzuli.

Nadto, moim zdaniem, przedmiotem sądowej kontroli powinna być treść zaświadczenia, a nie tylko dokumenty stanowiące podstawę wydania zaświadczenia (możliwe brzmienie art. 27 ust. 1: osobie, wobec której wydano zaświadczenie, o którym mowa w art. 7 ust. 1, przysługuje prawo wytoczenia powództwa o ustalenie treści zaświadczenia, w szczególności jeżeli zaświadczenie zostało wydane na podstawie dokumentu lub dokumentów nie dotyczących osoby).

Art. 27 pozostaje w związku z art. 7 ust. 6, który stanowi, iż w przypadku wydania prawomocnego wyroku uwzględniającego w całości lub w części powództwo, o którym mowa w art. 27 ust. 1, organ zaświadczenia wszczyna z urzędu postępowanie w sprawie wydania zaświadczenia o treści uwzględniającej treść tego wyroku. Przyjęcie zaproponowanej zmiany pociąga za sobą konieczność dostosowania art. 7 ust. 6.

Analizowany przepis art. 27 nie określa terminu wytoczenia powództwa. Z powyższego wynika, iż z powództwem można będzie wystąpić do sądu w każdym czasie, nawet po upływie kilku lat od wydania zaświadczenia. Również art. 7 ust. 6 nie ustanawia terminu wszczęcia postępowania z urzędu przez IPN.

Zgodnie z art. 14 na postanowienie wydane przez organ odwoławczy, kończące postępowanie w sprawie wydania zaświadczenia, stronie służy skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Wydaje się zasadne przekazanie tego postępowania do właściwości sądów lustracyjnych. Na rzecz takiego myślenia przemawia fakt, iż całość problematyki związanej ze stosowaniem przepisów analizowanej ustawy należałaby do właściwości sądów powszechnych – wydziałów lustracyjnych powołanych w sądach okręgowych (należy w tym miejscu wskazać, iż nie wszystkie decyzje administracyjne podlegają kontroli sądów administracyjnych, np. odwołanie od decyzji emerytalnych lub rentowych wnosi się do sądów powszechnych).

Art. 37 pkt 20 (dostęp do dokumentów osobowych pracownika lub funkcjonariusza) – Każdy ma prawo wystąpić z wnioskiem do IPN o udostępnienie do wglądu dokumentów osobowych dotyczących pracownika lub funkcjonariusza organu bezpieczeństwa państwa (art. 35c ustawy o IPN). Dostęp do tych dokumentów, jak się wydaje, jest przedmiotowo nieograniczony. Z uwagi na konstytucyjne prawo do prywatności informacje dotyczące stanu zdrowia lub życia seksualnego (patrz. art. 21 ust. 2) i życia rodzinnego pracowników i funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa nie powinny być jawne. Należy wspomnieć, iż dokumenty osobowe składają się nie tylko z informacji o przebiegu służby, zasługach i awansach, ale także zawierają bardzo obszerne kwestionariusze osobowe dotyczące np. rodziny (bliskiej i dalekiej), wyznania, itp.

Art. 55 ust. 4 (bark prawa do wytoczenia powództwa osób umieszczonych w wykazie) – Prawo do wytoczenia powództwa, o którym mowa w art. 55 ust. 4, przysługuje tylko osobie traktowanej jako osobowe źródło informacji. Z tego prawa nie mogą skorzystać osoby umieszczone na liście pracowników, funkcjonariuszy i żołnierzy służb bezpieczeństwa. Z uwagi na fakt, iż ustawa nie przewiduje żadnej innej drogi weryfikacji prawdziwości informacji zawartych w tym wykazie koniecznym jest powyższe uprawnienie, aby rozszerzyć

na kategorii osób wymienionych powyżej. Zagwarantuje to ochronę dobrego imienia tych osób, w sytuacji gdy np. ich obecność na liście jest wynikiem urzędniczej pomyłki.

Art. 55 ust. 1 (forma publikacji wykazu) – Projekt uchwały Senatu zmienia art. 55, pozostawiając ust. 1 tegoż przepisu w wersji przyjętej przez Sejm. Sejm nie określił formy i miejsca publikacji wykazów pracowników i funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa i wykazów osób będących tajnymi informatorami. Przepis art. 55 ust. 2 w wersji zaproponowanej przez senacką komisję stanowi, iż lista tajnych współpracowników zostanie opublikowana w formie elektronicznej. Zasadnym jest więc, aby w art. 55 ust.1 dookreślić również formę publikacji wykazu.

Ponadto w art. 55 ust.1 i art. 55 ust. 2 istnieje niepotrzebna różnica terminologiczna, tj. art. 55 ust.1 dotyczy wykazu pracowników, zaś art. 55 ust. 2 listy tajnych współpracowników. Wydaje się, że celem obu instytucji jest ujawnienie informacji zawartych w dokumentach znajdujących się w archiwach IPN. Zatem powyższa dyferencja terminologiczna jest całkowicie zbędna i niezgodna z zasadami techniki prawodawczej.

Kasacja w sprawach lustracyjnych

W projekcie uchwały Senatu wyłączono możliwość wnoszenia kasacji w lustracyjnych postępowaniach sądowych prowadzonych według ustawy lustracyjnej z 1997 r., natomiast nie wyłączono kasacji w sprawach prowadzonych według ustawy lustracyjnej z 2006 r.

Dorota Lis–Staranowicz

**Opinia o ustawie z dnia 21 lipca 2006 r. o ujawnianiu informacji
o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych
dokumentów, a także o projekcie uchwały Senatu wnoszącej poprawki do ustawy
z dnia 21 lipca 2006 r. ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów
bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów**

(druki senackie nr 205 i 205A)

**I. Założenia ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach
organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów (dalej
jako ustawa lustracyjna z 2006 r.)**

Podstawowym celem analizowanej ustawy jest ujawnienie zasobów archiwalnych Instytutu Pamięci Narodowej, co ma, jak się wydaje, powstrzymać między innymi zjawisko tzw. dzikiej lustracji. Tak określony cel realizowany jest za pomocą następujących procedur:

**1. Potwierdzenie istnienia w archiwach Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania
Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu dokumentów organów bezpieczeństwa
państwa.**

Zgodnie z art. 5 ustawy każdy ma prawo do ubiegania się o wydanie urzędowego potwierdzenia w przedmiocie istnienia w archiwach Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu dotyczących jego osoby dokumentów organów bezpieczeństwa państwa.

Ustawa nakłada obowiązek przedstawienia aktualnego potwierdzenia właściwemu organowi wtedy, gdy: osoba ubiega się o jedną z funkcji publicznych wskazanych w art. 4 ustawy (np. uczestniczy w wyborach lub innym postępowaniu konkursowym) lub gdy pełni jedną z funkcji publicznych wskazanych w art. 4.

zaświadczenie przechowuje się w formie odpisu oraz w formie elektronicznej (cyfrowej) kopii tego odpisu. Rejestr jest jawny.

2. Wykaz pracowników, funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa

W terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu opublikuje wykazy pracowników, funkcjonariuszy i żołnierzy organów bezpieczeństwa państwa.

3. Wykaz osobowych źródeł informacji

Uwzględniając aktualne informacje o stanie zasobu archiwalnego Instytutu w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu opublikuje wykazy osób traktowanych przez organy bezpieczeństwa państwa jako osobowe źródła informacji ze wskazaniem, w jakim charakterze występują w tych dokumentach. Wykazy te będą aktualizowane w miarę postępu prac badawczych Instytutu nie rzadziej jednak niż raz na 6 miesięcy.

4. Dostęp osób trzecich do dokumentów znajdujących się w archiwum IPN

Zgodnie z ustawą każdy ma prawo dostępu do informacji zawartych w dokumentach organów bezpieczeństwa państwa, znajdujących się w archiwum Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, dotyczących osób pełniących funkcje publiczne oraz wobec których wydano zaświadczenia.

5. Rezygnacja z formuły „kłamcy lustracyjnego”

Ustawa uchyla dotychczasową formułę lustracji ustanowioną na podstawie przepisów ustawy 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 (dalej jako ustawa lustracyjna z 1997r.).

6. Dostęp do dokumentów we własnej sprawie

Opiniowana ustawa dokonała zmiany art. 30 ust. 1 ustawy o IPN. W myśl tego przepisu każdy ma prawo wystąpić z wnioskiem do Instytutu Pamięci o udostępnienie do wglądu kopii dotyczących go dokumentów. Instytut Pamięci udostępnia kopie dostępnych dokumentów dotyczących wnioskodawcy, z wyjątkiem dokumentów wytworzonych przez niego lub przy jego udziale w ramach czynności wykonywanych w związku z jego pracą lub służbą w

urzędowego potwierdzenia uwzględnia się przy ocenie kwalifikacji moralnych – w szczególności takich jak: nieskazitelność charakteru, nieposzlakowana opinia, nienaganna opinia, dobra opinia obywatelska bądź przestrzeganie podstawowych zasad moralnych – wymaganych dla zajmowania funkcji publicznych. Wynik tej oceny może stanowić podstawę do rozwiązania umowy o pracę, odwołania z zajmowanego stanowiska lub wszczęcia postępowania dyscyplinarnego.

Według art. 52 ust. 4 niedopełnienie obowiązków, o których mowa w ust. 1–3 (przedłożenie urzędowego potwierdzenia w formie zaświadczenia), może stanowić samodzielną przesłankę do rozwiązania umowy o pracę, odwołania z zajmowanego stanowiska lub wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec osoby, która uchyliła się od dopełnienia tych obowiązków.

2. Zachowanie dotychczasowego modelu lustracji

Poprawki komisji zmierzają do zachowania istoty dotychczasowego modelu lustracji wprowadzonego ustawą 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. 1999, nr 42, poz. 428 z późn. zm.). Projekt uchwały utrzymuje w mocy ustawę lustracyjną z 1997 r. (zob. poprawki do art. 62 ustawy lustracyjnej z 2006 r.). Oznacza to, iż nadal będzie obowiązywać instytucja składania oświadczeń lustracyjnych i instytucja „kłamcy lustracyjnego”.

Projekt uchwały Senatu nie likwiduje sądowej kontroli oświadczeń, natomiast dokonuje zmiany w procedurze ich weryfikacji. Zmiany te polegają na: (a) dwuinstancyjności sądowego postępowania, (b) powołaniu w sądach okręgowych wydziałów lustracyjnych, które będą orzekać w pierwszej instancji, (c) sąd rozstrzygając o prawdziwości oświadczenia wydaje wyrok, (d) od wyroku przysługuje apelacja, (e) pozbawieniu prawa do kasacji.

Komisja utrzymała również instytucję Rzecznika Interesu Publicznego, który dotychczas był powoływany na sześcioletnią kadencję przez prezesa sądu. Funkcję rzecznika, według zmian proponowanych przez komisję, ma sprawować Dyrektor Głównej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, który może działać osobiście lub przez wyznaczonych prokuratorów Głównej Komisji.

Senacka komisja zaproponowała uchylenie przepisów art. 17 ust. 3 i art. 17 a–c, które regulują takie kwestie jak kwalifikacje rzecznika, podległość konstytucji i ustawom, ograniczenie prowadzenia działalności, kadencja.

współuczestnictwie Senatu w procedurze wyłaniania składu tego organu. Zatem w skład Kolegium Instytutu Pamięci ma wchodzić 11 członków, z których 7 jest wybieranych przez Sejm bezwzględną większością głosów, 2 jest wybieranych przez Senat bezwzględną większością głosów, a 2 powoływanych przez Prezydenta RP.

6. Rozszerzenie katalogu funkcji publicznych zobowiązanych do przedłożenia zaświadczenia

Ustawa lustracyjna z 2006 r. ustaliła katalog funkcji publicznych zobowiązanych do składania zaświadczeń potwierdzających fakt istnienia dokumentów w archiwum INP dotyczącej tej osoby. Komisja zaproponowała rozszerzenie tego katalogu o funkcję członka zarządu lub rady nadzorczej spółki, która uzyskała koncesję na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie ochrony osób i mienia lub wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią i amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym i policyjnym.

7. Rozszerzenie podmiotów występujących jako strona w postępowaniu o wydanie potwierdzenia

W myśl ust. 5 dodanego do art. 6 upoważniony organ kościoła lub związku wyznaniowego może złożyć podanie o wydanie urzędowego potwierdzenia, dotyczącego osoby, która wyraziła pisemną zgodę na jego złożenie, w tym dotyczącego kandydata do pełnienia funkcji publicznej.

8. Termin opublikowania wykazów pracowników służb bezpieczeństwa oraz osobowych źródeł informacji

Ustawa lustracyjna z 2006 r. ustaliła termin 3 miesięczny od dnia wejścia jej w życie na opublikowanie wykazu funkcjonariuszy i żołnierzy organów bezpieczeństwa państwa oraz wykazu osobowych źródeł informacji. Zasadna jest propozycja komisji polegająca na zmianie tego terminu z 3 miesięcy na 6 miesięcy do ogłoszenia wykazów osobowych źródeł informacji.

9. Sądowa weryfikacja wykazu osobowych źródeł informacji

Ustawa nie przewiduje środków weryfikacji informacji zawartych w wykazie. Komisja Praw Człowieka i Praworządności Senatu dodała ust. 3 do art. 55, w myśl którego osobie, której dane osobowe zostały opublikowane na liście (wykaz osobowych źródeł informacji) przysługuje prawo wytoczenia powództwa przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu

lub ubiegających się o funkcje publiczne składania właściwym organom zaświadczenia w przedmiocie istnienia w archiwach Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu dotyczących jego osoby dokumentów organów bezpieczeństwa państwa.

Nie narusza istoty prawa do prywatności ustanowiona w ustawie zasada ujawniania treści zaświadczenia złożonego przez osobę pełniącą służbę publiczną lub ubiegającą się o funkcję publiczną. Zarówno osoba sprawująca funkcję publiczną, jak i ubiegająca się o funkcję publiczną musi godzić się z usprawiedliwionym zainteresowaniem opinii publicznej, wyrażającym się między innymi wolą uzyskania jak najszerszego zakresu informacji o jej życiu (również prywatnym) i przeszłości (K 24/98). Pewne informacje istotne np. z punktu widzenia interesu społecznego, a dotyczące sfery życia prywatnego osoby publicznej, mogą być bowiem ujawnione także wtedy, kiedy nie pozostają w związku z pełnieniem funkcji, ale mają znaczenie dla oceny zachowań danej osoby, jej wiarygodności i prezentowanych publicznie poglądów (K 17/05).

2. Wątpliwości co do zgodności z konstytucją wzbudzają natomiast przepisy o charakterze sankcyjnym (art. 5 ust. 3). Po pierwsze, art. 5 ust. 3 ustawy nie czyni zadość regułom poprawnej legislacji, a w szczególności narusza nakaz określoności prawa. Według utrwalonego poglądu TK przepis musi być formułowany w sposób poprawny, precyzyjny i jasny, zwłaszcza gdy chodzi o ochronę praw i wolności oraz o sytuację, gdy istnieje możliwość stosowania sankcji wobec obywatela (zob. K 7/99). Analizowany przepis wprowadza niepewność w statusie prawnym adresata. Trudno jest na podstawie tego przepisu określić kryteria oceny zachowań oraz naganne zachowania adresata. Nadto pozostawiają one podmiotom stosującym prawo szeroki margines swobody przy wymierzaniu sankcji. Redakcja tego przepisu nie daje gwarancji jednolitej wykładni i stosowania. Dlatego też należy stwierdzić, iż prawodawca w niniejszym przypadku naruszył zasady przyzwoitej legislacji, które stanowią element demokratycznego państwa prawnego (art. 2 konstytucji).'

Po drugie, art. 5 ust. 3 narusza, jak się wydaje, prawo do prywatności w ujęciu orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej jako ETPC). Trybunał rozpatrując skargę dwóch obywateli Litwy (byłych oficerów KGB) stwierdził, iż: (1) przepisy represyjne zostały uchwalone po upływie długiego czasu od zmiany ustroju na Litwie, zaś skarżący nie mogli przewidzieć skutków ich służby w organach bezpieczeństwa państwa; (2) zostali w oczach społeczeństwa napiętnowani z powodu swojej pracy dla byłego

bezpośrednio na sytuację prawną innych osób lub łączy się co najmniej z przygotowaniem decyzji dotyczących innych podmiotów”.

W katalogu, o którym mowa w art. 4, znalazły się takie osoby, które nie działają w ramach organów władzy publicznej oraz nie podejmują działań wpływających bezpośrednio na sytuację prawną jednostki. Do takich osób należą podmioty wymienione w pkt 36 (członkowie organów spółki kapitałowej), 37, 38 i 39. W związku z tym, iż osoby te nie pełnią funkcji publicznej, nie mogą podlegać obowiązkowi, o którym mowa w art. 5 ust. 2.

5. Przepis art. 37 pkt 20 i art. 55 ust. 1 ustawy w zakresie, w jakim obejmują pracowników cywilnych (świadczących tylko usługi lub technicznych) naruszają art. 47 konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, iż ingerencja w sferę prywatności osób pełniących funkcje publiczne jest uzasadniona inną konstytucyjną wartością, a mianowicie prawem do informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Spod zakresu funkcji publicznej wykluczone są zatem takie stanowiska, choćby pełnione w ramach organów władzy publicznej, które mają charakter usługowy lub techniczny. Ponadto ujawnienie danych osobowych osób świadczących tylko usługi lub pracowników technicznych (np. pracownicy ekip remontowych, osoby porządkujące pomieszczenia) nie znajduje uzasadnienia w art. 31 ust. 3 konstytucji.

6. Przepis art. 37 pkt 20 w zakresie dopuszczającym do ujawnienia informacji o stanie zdrowia, orientacji seksualnej i stanie rodzinnym pracownika lub funkcjonariusza służby bezpieczeństwa jest niezgodny z art. 30, 31 ust. 3 i 47 konstytucji.

Tam, gdzie zostaje naruszona istota prawa do prywatności, tam również naruszona zostaje godność człowieka. W orzecznictwie TK i nauce prawa wskazuje się, że informacje dotyczące stanu zdrowia czy sfery intymności, w tym życia seksualnego, składają się na istotę prawa do prywatności. Zatem udostępnienie akt osobowych pracowników reżimu komunistycznego zawierających powyższe informacje ogranicza prawo do prywatności w ten sposób, iż narusza jego istotę.

Ponadto akta osobowe zawierają informacje o stanie rodzinnym. Ujawnienie tych informacji narusza prawo do prywatności członków rodziny funkcjonariusza. Zdaniem TK nawet uzasadniona ingerencja w sferę życia prywatnego osoby publicznej pełniącej funkcję publiczną nie może prowadzić do naruszenia prawa do prywatności osób trzecich, w tym członków jej rodziny (zob. K 20/03). Zatem przepis art. 37 pkt 20 w zakresie w jakim ujawnia informacje o osobach trzecich narusza art. 47 konstytucji.

należy rozważyć kwestię wprowadzenia dodatkowo tzw. skróconego odpisu zaświadczenia, który obejmowałby tylko te elementy określone są w art. 11 ust. 2 pkt 1–6 i 10. Można bowiem przypuszczać, że w niektórych przypadkach zaświadczenie stanie się wielostronicowym dokumentem (patrz art. 11 ust. 2 pkt 7, 8 i 9).

Art. 21 ust. 2 (ograniczenia w dostępie do informacji) – Ustawa wprowadza pewne wyjątki od zasady jawności informacji. Przepis art. 21 ust. 2 wyłącza dostęp do zawartych w dokumentach informacji ujawniających dane o stanie zdrowia lub życiu seksualnym osób. Rozważyć należałoby rozszerzenie tych przesłanek o dane dotyczące życia rodzinnego. Taki przepis posiada uzasadnienie w przepisach konstytucji, gdyż z jednej strony chroni prawo do prywatności pojedynczych członków rodziny, zaś z drugiej strony gwarantuje prywatność rodzinie (zob. art. 47 konstytucji).

Art. 11 ust. 2 pkt 6 (treść zaświadczenia) – Z niniejszego przepisu wynika, iż działalność IPN nie ogranicza się tylko do stwierdzenia, czy istnieją dokumenty dotyczące strony lub osoby, w imieniu której składa wniosek, ale również musi ustalić, w jakim charakterze występuje w tych dokumentach. Dlatego też ustawa powinna, jak się wydaje, dookreślić możliwie dokładnie typy „charakterów”, o których mowa w art. 11 ust. 2 pkt 6. Ustawodawca pominął tę kwestię, która jest istotna dla funkcjonowania analizowanej ustawy. Należy zauważyć, iż ustawa lustracyjna z 2006 r. wprowadziła do ustawy o IPN tylko definicję osobowego źródła informacji, zaś projekt uchwały Senatu – definicję pokrzywdzonego, natomiast w ustawie nie wyjaśniono pojęcia pracownik i funkcjonariusz służby bezpieczeństwa.

Art. 27 ust. 1, art. 7 ust. 6 i art. 14 (sądowa weryfikacja zaświadczeń) – Przepis art. 27 ust. 1 stanowi, iż osobie, wobec której wydano zaświadczenie, o którym mowa w art. 7 ust. 1, przysługuje prawo wytoczenia powództwa o ustalenie nieprawdziwości dokumentów znajdujących się w archiwach INP. Określa on w sposób zamknięty przesłanki wytoczenia powództwa, co jak się wydaje, nie wychodzi naprzeciw potrzebom praktyki stosowania prawa. Dlatego, jak się wydaje, konstrukcję przesłanek wytoczenia powództwa należałoby oprzeć na ogólnej klauzuli.

Nadto, moim zdaniem, przedmiotem sądowej kontroli powinna być treść zaświadczenia, a nie tylko dokumenty stanowiące podstawę wydania zaświadczenia (możliwe brzmienie art. 27 ust. 1: osobie, wobec której wydano zaświadczenie, o którym mowa w art. 7 ust. 1, przysługuje prawo wytoczenia powództwa o ustalenie treści zaświadczenia, w szczególności jeżeli zaświadczenie zostało wydane na podstawie dokumentu lub dokumentów nie dotyczących osoby).

na kategorii osób wymienionych powyżej. Zagwarantuje to ochronę dobrego imienia tych osób, w sytuacji gdy np. ich obecność na liście jest wynikiem urzędniczej pomyłki.

Art. 55 ust. 1 (forma publikacji wykazu) – Projekt uchwały Senatu zmienia art. 55, pozostawiając ust. 1 tegoż przepisu w wersji przyjętej przez Sejm. Sejm nie określił formy i miejsca publikacji wykazów pracowników i funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa i wykazów osób będących tajnymi informatorami. Przepis art. 55 ust. 2 w wersji zaproponowanej przez senacką komisję stanowi, iż lista tajnych współpracowników zostanie opublikowana w formie elektronicznej. Zasadnym jest więc, aby w art. 55 ust.1 dookreślić również formę publikacji wykazu.

Ponadto w art. 55 ust.1 i art. 55 ust. 2 istnieje niepotrzebna różnica terminologiczna, tj. art. 55 ust.1 dotyczy wykazu pracowników, zaś art. 55 ust. 2 listy tajnych współpracowników. Wydaje się, że celem obu instytucji jest ujawnienie informacji zawartych w dokumentach znajdujących się w archiwach IPN. Zatem powyższa dyferencja terminologiczna jest całkowicie zbędna i niezgodna z zasadami techniki prawodawczej.

Kasacja w sprawach lustracyjnych

W projekcie uchwały Senatu wyłączono możliwość wnoszenia kasacji w lustracyjnych postępowaniach sądowych prowadzonych według ustawy lustracyjnej z 1997 r., natomiast nie wyłączono kasacji w sprawach prowadzonych według ustawy lustracyjnej z 2006 r.

Dorota Lis–Staranowicz