

## Wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu

### Sprawa Leander przeciwko Szwecji

wyrok z dnia 26 marca 1987 r.

(Seria A nr 116)<sup>1</sup>

#### I. Wstęp

Sprawa Leander jest bardzo interesująca dla polskiego czytelnika z kilku względów. Dotyczy ona kwestii sprawdzania osób pragnących otrzymać zatrudnienie w sektorze publicznym na stanowiskach wrażliwych ze względu na bezpieczeństwo narodowe. Obejmuje zatem sprawę bardzo bliską naszym kilkuletnim już debatom na temat sposobu przeprowadzenia lustracji oraz wprowadzenia w przyszłości czytelnych reguł sprawdzania osób pełniących ważne funkcje publiczne. wiąże się z tym kapitalny dla państwa prawnego i dla ochrony praw jednostki problem jej dostępu do tzw. własnej teczki. Bez tego dostępu osoby zainteresowanej, możliwość skorygowania fałszywych, trywialnych czy nieistotnych danych jest praktycznie niemożliwa. Z drugiej strony zachodzi potrzeba utrzymania w tajemnicy pewnych danych, zwłaszcza źródeł informacji i technik zbierania tych informacji w sposób tajny. W wielu państwach zachodnich istnieje taka procedura (np. w USA), która godzi obie te potrzeby, i sprowadza się do możliwości dostępu obywatela zainteresowanego do tych informacji z wyłączeniem danych o źródłach informacji i o technice operacyjnej. W razie sporu o taki dostęp musi natomiast istnieć prawo do skargi do organu niezależnego od organu który informacje zebrał (zwykle jest to organ policji bezpieczeństwa) w celu zapewnienia takiego dostępu i dokonania ewentualnych korekt we własnej „teczce”. Traf chciał, że w Szwecji formalnie dostęp do własnej „teczki” był zapewniony, jak również możliwość do skargi, tylko nie zdarzyło się, aby jakaś osoba zainteresowana skorzystała z tego w praktyce. W dodatku, jak się okazało, Rząd szwedzki, mówiąc delikatnie, wprowadził organy strasburskie w błąd na temat faktów związanych z tą sprawą. Okazało się, wbrew zapewnieniom Rządu, że co roku kontrolowano od ok. 100 tys. do ok. 300 tys. osób pełniących lub ubiegających się o funkcje rządowe, w tym również o stanowisko stolarza w Muzeum Marynarki Wojennej. Dopiero ujawnienie dodatkowych faktów przez obrońcę wnioskodawcy i uczynienie jesienią 1997 r. sprawy Leandera przedmiotem gorącej debaty ogólnonarodowej zmusiły władze szwedzkie do zapewnienia owemu Leanderowi dostępu do własnej teczki. Okazało się, iż „teczka” ta zawierała mało ważne dane o skłonnościach komunistycznych wnioskodawcy w okresie jego młodości. Skłonności tych zresztą wtedy nie ukrywał. Nie znaczy to, że w momencie toczenia się tej sprawy, połowa lat siedemdziesiątych – a więc w okresie zimnej wojny i panowania w naszej części Europy reżymów totalitarnych, władze szwedzkie nie powinny brać pod uwagę tych faktów, zatrudniając Leandera w tym Muzeum na stanowisku stolarza.

Nie oznacza to oczywiście, że nawet skorygowanie danych gromadzonych przez policję bezpieczeństwa rodzi po stronie zainteresowanego prawo do zatrudnienia w sektorze publicznym. Przynajmniej nie na podstawie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Można co najwyżej, na podstawie konstytucji (u nas art. 60) oraz Paktów Praw Osobistych i Politycznych ONZ (art. 25) domagać się gwarancji równego dostępu do służby publicznej. W sferze władzy wykonawczej czy sądowniczej ostatecznie decyzje personalne pozostają jednak w gestii członków gabinetu i premiera czy prezydenta, a w sferze władzy prawodawczej rozstrzygają wyborcy. W państwie prawnym, szanującym prawa człowieka (a takim państwem Szwecja bez wątpienia była i jest), należy jednakże zapewnić

---

<sup>1</sup> Źródło: Leander case. Judgment. Strasbourg 26 March 1987. Council of Europe. ss. 32.

skuteczne środki odwoławcze przed ewentualnym bezprawnym działaniem funkcjonariuszy publicznych. I tu pojawia się ważny prawniczo wątek zapewnienia dostępu do takiego właśnie środka.

Niekorzystne dla Leandera rozstrzygnięcie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka spotkało się z krytyczną oceną w literaturze przedmiotu oraz, co ważniejsze napotkało na zasadnicze wątpliwości trzech z siedmiu sędziów rozstrzygających w tej sprawie (patrz zdania odrębne, zwłaszcza prezesa Trybunału sędziego R. Ryssdala<sup>2</sup>). Krytyka dotyczyła tej właśnie części wyroku, w której Trybunał dał wykładnię treści art. 13 Konwencji<sup>3</sup>, w którym do podstawowych praw człowieka zaliczono prawo do skutecznego środka odwoławczego. Mają rację D.J. Harris, M. O'Boyle i C. Warbrick, gdy piszą, że przepis art. 13 „jest najważniejszy dla zapewnienia właściwego współdziałania między Konwencją a krajowymi systemami prawnymi”<sup>4</sup>. Słusznie zwraca się również uwagę na fakt, że przepis ten „formuluje standard minimum w obowiązkach państwa, bowiem inne artykuły Konwencji przewidują procedury bardziej rygorystyczne, a państwa mogą także gwarantować procedury bardziej złożone”<sup>5</sup>. Sprawy nie ułatwia jednak ani mała precyzja treści art. 13, ani brak wyraźnej linii w orzecznictwie Trybunału. Jak wynika z wyroku Trybunału w niniejszej (§§ 76-84 poniżej), suma nawet słabych środków odwoławczych tworzy jeden skuteczny środek. Trudno taką tezę zaakceptować.

Środek może być skuteczny nie wtedy oczywiście, gdy w każdym przypadku będzie prowadził wnioskodawcę do sukcesu, tylko w tym sensie, że organ rozpatrujący zażalenie będzie niezależny od organu który podjął zaskarżoną decyzję (niekoniecznie musi to być, w kontekście art. 13, sąd) oraz, że organ taki będzie mógł podjąć w danej sprawie merytoryczną decyzję utrzymującą zaskarżoną decyzję w mocy, zmieniając ją lub przekazując sprawę do ponownego rozpoznania. Tymczasem w sprawie Leander organy odwoławcze albo nie były niezależne od siebie (różne, ale *de facto* równoległe instytucje rządowe)<sup>6</sup>, albo nie miały prawa podejmować decyzji (ombudsman).

Sprawa ta jest interesująca jeszcze z jednego powodu. Dnia 4 IV 1997 r. adwokat występujący w imieniu wnioskodawcy Leandera latach 1980-1987<sup>7</sup>, prof. Denis Töllborg z Uniwersytetu w Goeteborgu, wniósł po raz drugi<sup>8</sup> do Europejskiej Komisji Praw Człowieka niecodzienny wniosek o wznowienie postępowania<sup>9</sup> zakończony wyrokiem Trybunału ponad 10 lat wcześniej, to jest dnia 10 marca 1987 r.<sup>10</sup> We wniosku Töllborg podnosi, że jego klient przegrał trzema głosami do czterech i że pre-

<sup>2</sup> Pozostali dwaj sędziowie „dysydenci” to: L. L.E. Pettiti i C. Russo. Za orzeczeniem głosowało czterech pozostałych sędziów to: G. Lagergren (sędzia szwedzki) oraz F. Gölcüklü, Sir Vincent Evans i R. Bernhardt. Dodajmy jeszcze, że w imieniu Rządu przed Trybunałem występowali: H. Corell, wicedyrektor Departamentu Prawno-Konsularnego MSZ i pełnomocnik Rządu do organów strasburskich oraz K. Bergenstrand z Ministerstwa Sprawiedliwości i S. Höglund z Krajowego Zarządu Policji.

<sup>3</sup> Treść tego przepisu zob. § 76 poniżej.

<sup>4</sup> Law of the European Convention on Human Rights. Londyn 1995 Butterworths s. 443.

<sup>5</sup> A. Redelbach, Strasbourg bliżej. Skargi indywidualne do Europejskiej Komisji Praw człowieka. Poznań 1996 Wyd. Ars boni et aequi s. 123.

<sup>6</sup> Zwracając na to uwagę autorzy znanego komentarza do Konwencji i orzeczeń Trybunału, P. Van Dijk i C.J.H. van Hoof, którzy piszą iż trudno oczekiwać, aby członkowie Rządu byli niezależni od Rządu jako takiego. Podejście Trybunału w tej sprawie nazywają „dziwnym”, twierdząc, że znosiłoby ono funkcję ochroną zagwarantowaną w tym przepisie. Zob.: Theory and Practice of the European Convention on Human Rights. 2 wyd. Deventer-Boston 1990 Kluwer s. 531. Nie trzeba dodawać, że w swoim artykule zdecydowanie krytyczny wobec tego orzeczenia był D. Töllborg, adwokat wnioskodawcy. Zob.: Fallet Leander – skyddet not att dömas ahörd, [w:] Europaprocess – Sverige inför rätta i europadomstolen, Malmö 1989 Liber s. 25-336.

<sup>7</sup> Drugim adwokatem był J. Laestadius.

<sup>8</sup> Pierwszy raz stało się to jeszcze w 1987 r., ale Komisja w ogóle nie zareagowała na te prośbę. Tym razem Töllborg powołał się na precedens w innej sprawie szwedzkiej (Gustafsson, w której wyrok zapadł 25 IV 1996 r.), w której Komisja zareagowała na wniosek o wznowienie procesu.

<sup>9</sup> Wszystkie dane dotyczące wznowienia postępowania przytaczam na podstawie dokumentów, które prof. D. Töllborg był mi uprzejmy przysłać.

<sup>10</sup> Wniosek o wznowienie postępowania, jak wynika z art. 58.1 regulaminu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 27 I 1994 r., może być wniesiony „w przypadku ujawnienia istotnego faktu, który mógłby mieć decydujące znaczenie, a który

zes Trybunału głosował za uznaniem naruszenia przez władze szwedzkie treści art. 13 Konwencji. Centralną kwestią w odniesieniu do szwedzkiego systemu sprawdzania (ang.: *vetting system*) na stanowiska w służbie publicznej wrażliwe ze względu na bezpieczeństwo narodowe jest, zdaniem Töllborga, zbadanie, czy w konkretnej sprawie było to niezbędnie konieczne ze względu na to bezpieczeństwo, oraz czy było to zgodne z prawem.

Były dwie okoliczności decydujące, pisze we wniosku o wznowienie D. Töllborg, dla rozstrzygnięcia. Wobec obu Rząd i Leander przedstawili w czasie trwania procesu w Strasburgu sprzeczne stanowiska.

Pierwszy dotyczył zasięgu procedury sprawdzania. Leander został zwolniony ze stanowiska stolarza w państwowym Muzeum ze względu na wymogi bezpieczeństwa. Leander twierdził, że zasięg stanowisk objętych sprawdzaniem wychodził poza granice, które nakazuje właściwe pojęta ochrona bezpieczeństwa narodowego. Podawał on, że procedura ta obejmuje 185.000 stanowisk i że poddawanych jej jest więcej niż 100.000 osób rocznie, co jest bardzo wysoką liczbą w porównaniu do innych państw, jeśli się weźmie pod uwagę, że ludność Szwecji liczyła w tym czasie ok. 8 mln. Rząd utrzymywał, że rzeczywista liczba takich sprawdzeń musi być utrzymana w tajemnicy ze względu na bezpieczeństwo narodowe. Tym nie mniej było „przesadą” twierdzenie, że takich sprawdzeń było więcej niż 100 tys. rocznie. Jak utrzymywało Ministerstwo Sprawiedliwości w liście do Komisji z dnia 12 IV 1984 r.: „nie tylko liczba nowych sprawdzeń ale dodana do tego liczba ponownych kontroli funkcjonariuszy publicznych nie przekracza łącznie tej liczby”. Tymczasem w czerwcu 1990 r. tzw. Komisja Säpo opublikowała prawdziwe dane. W roku 1989 więcej niż 410.000 stanowisk w służbie publicznej podlegało procedurze sprawdzania na podstawie Rozporządzenia z 1969 roku o sprawdzaniu funkcjonariuszy publicznych (szwedz.: *personal-kontrollkungörelsen*, ang.: *personnel control*) [dalej: Rozp. o s.f.p.]. Dokonano wówczas więcej niż 120.000 takich sprawdzeń. W opublikowanych danych dla kolejnych lat wynika, że w roku 1991 było 87.816 sprawdzeń, w 1992 r. – 215.251 i w latach 1993-1994 – 133.249. Liczby te są zdumiewające, biorąc pod uwagę, że ówczesny minister sprawiedliwości utrzymywał, iż w 1985 r. podjęto znaczące wysiłki na rzecz ich redukcji oraz redukcji liczby stanowisk podlegających sprawdzeniu. Płyne stąd wniosek, pisze D. Töllborg w piśmie do Komisji, że Rząd szwedzki kłamał, a ma to wielkie znaczenie dla dowodzenia, czy sprawdzenie Leandera było niezbędnie konieczne.

Druga fundamentalna kwestia w tej sprawie dotyczy, według D. Töllborga, czy działania Rządu szwedzkiego stanowiły „przypadek przewidziany przez ustawę”, jak domaga się tego Konwencja. Podstawą dyskusji był § 13 Rozp. o s.f.p. przepis ten regulował kwestie prawa do obrony osoby sprawdzanej. Został on zmieniony 10 dni przed przesłuchaniem w Komisji, dnia 10 X 1983 r., po tym jak Rząd został zmuszony przyznać, że nie zastosowano go dotąd w ani jednym przypadku. Wskutek zmiany, zakazano było udzielanie osobie zainteresowanej jakiegokolwiek merytorycznej informacji. Zaprzeczył temu przed Komisją przedstawiciel Rządu. Znow było to kłamstwem. Przepis ten był badany przez Komisję Säpo, której członkowie jednomyślnie stwierdzili, że „reczony przepis Rozporządzenia sprawia wrażenie, że jego główną zasadą jest zakomunikowanie osobie sprawdzanej faktów ze sprawy. Praktyka wygląda jednak inaczej i dlatego musimy stwierdzić, że treść tego przepisu jest bardzo dyskusyjna”.

A zatem, pisze D. Töllborg, w dwu centralnych dla sprawy Leandera faktach, Rząd świadomie kłamał. W czasie głosowania wyroku w Trybunale, jego szwedzki sędzia był świadomy tych kłamstw. Daje to podstawę, zdaniem Töllborga, do złożenia wniosku o wznowienie procesu, którego wynik stanowił wielką niesprawiedliwość dla p. Leandera.

---

nie był znany w momencie wydawania wyroku ani Trybunałowi, ani Stronie, ani Komisji. ... Wniosek taki winien być złożony w terminie sześciu miesięcy od momentu uzyskania informacji o takim fakcie”.

## II. Tezy

1. Wyrażenie „przypadek przewidziany przez ustawę” zawarte w art. 8 § 2 Konwencji wymaga, po pierwsze, by ingerencja posiadała pewne podstawy w prawie krajowym. Jednakże sama tylko zgodność z prawem nie wystarcza: prawo takie musi być dostępne dla osoby zainteresowanej, a jego konsekwencje dla tej osoby - możliwe do przewidzenia. Wymóg przewidywalności w szczególnym kontekście tajnego sprawdzania funkcjonariuszy publicznych w sektorach związanych z bezpieczeństwem narodowym musi jednakże różnić się od takiego samego wymogu w innych dziedzinach. Nie może więc oznaczać, że obywatel powinien być w stanie przewidzieć dokładnie, jakiego rodzaju kontrolę jego osoby przeprowadzi szwedzka tajna policja w ramach ochrony bezpieczeństwa narodowego. Gdy jednakże chodzi o system mający zastosowanie do ogółu obywateli prawo musi być sformułowane wystarczająco jasno, dając stosowną wskazówkę co do okoliczności i warunków, w jakich władze publiczne mogą uciec się do tego rodzaju tajnej i potencjalnie niebezpiecznej ingerencji w życie prywatne. Oceniając spełnienie kryterium przewidywalności można też brać pod uwagę wytyczne lub praktyki administracyjne nie posiadające statusu prawa materialnego, o ile osoby zainteresowane zostały dostatecznie poinformowane o ich treści. Ponadto tam, gdzie wykonanie prawa polega na stosowaniu tajnych środków niedostępnych ani dla osoby zainteresowanej, ani dla ogółu społeczeństwa, samo to prawo - w przeciwieństwie do towarzyszącej mu praktyki administracyjnej - musi z wystarczającą jasnością wskazywać zakres swobody przyznanej właściwym władzom, z uwzględnieniem uzasadnionego celu zastosowania danego środka, by zapewnić jednolite stosowną ochronę przed samowolną ingerencją.

2. Pojęcie „konieczności” [w społeczeństwie demokratycznym] zawiera w sobie implikację, że dana ingerencja stanowi odpowiedź na pilną potrzebę społeczną oraz, w szczególności, że pozostaje w proporcji do realizowanego uzasadnionego celu. Trybunał przyznaje jednak, że władze krajowe mają pewien margines swobodnego uznania, którego zakres zależeć będzie nie tylko od charakteru realizowanego uzasadnionego celu, lecz także on szczególnego charakteru danej ingerencji. W rozpatrywanej sprawie interes pozwanego państwa w zakresie ochrony bezpieczeństwa narodowego należy porównać z powagą ingerencji w prawo wnioskodawcy do poszanowania życia prywatnego. Nie ulega wątpliwości konieczność posiadania przez Umawiające się Państwa, dla celów ochrony bezpieczeństwa narodowego, praw upoważniających właściwe władze krajowe do - po pierwsze - gromadzenia informacji o obywatelach i przechowywania ich w rejestrach niedostępnych dla ogółu społeczeństwa, oraz - po drugie - do wykorzystywania takich informacji przy ocenie przydatności kandydatów na stanowiska istotne dla bezpieczeństwa narodowego. ... Trybunał zgadza się, że margines swobodnego uznania, jakim dysponowało pozwane Państwo przy ocenie palącej potrzeby społecznej w rozpatrywanej sprawie i w szczególności przy wyborze środków do osiągnięcia uzasadnionego celu ochrony bezpieczeństwa narodowego był marginesem szerokim. Jednakże wobec związanego z systemem tajnej inwigilacji dla ochrony bezpieczeństwa narodowego ryzyka podkopania czy wręcz zniszczenia demokracji z racji jej obrony, Trybunał musi upewnić się co do istnienia odpowiednich i skutecznych gwarancji zabezpieczających przed nadużyciem. ... [W tym kontekście] Trybunał przywiązuje szczególną wagę do obecności posłów w składzie Krajowego Zarządu Policji oraz do nadzoru sprawowanego przez Kanclerza Sprawiedliwości i Parlamentarnego Ombudsmana, jak również przez Komisję Wymiaru Sprawiedliwości Rikstagu.

3. Prawo objęcia stanowiska w służbie publicznej nie jest samo w sobie zagwarantowane Konwencją, nie wynika stąd jednak, że funkcjonariusze publiczni - w tym zatrudnieni w okresie próbnym - nie są objęci ochroną Konwencji, a w szczególności przepisem art. 10.

4. Trybunał zauważa, iż prawo do wolności otrzymywania informacji zasadniczo zakazuje Rządowi wprowadzania ograniczeń w zakresie otrzymywania przez jednostkę informacji, jakich inni pragną lub mogą pragnąć jej udzielić. W okolicznościach takich, jakie występują w obecnej sprawie art. 10

nie przyznaje jednostce prawa dostępu do rejestru zawierającego informacje na temat jej osobistej pozycji, ani też nie zobowiązuje Rządu do przekazania jej takich informacji.

5. Dla dokonania wykładni art. 13 istotne są następujące zasady ogólne:

(a) w przypadku twierdzenia jednostki, iż miała ona paść ona ofiarą pogwałcenia praw chronionych Konwencją, należy zapewnić jej środek prawny przed władzami krajowymi w celu orzeczenia co do roszczeń i ewentualnego przyznania zadośćuczynienia;

(b) organ władzy wspomniany w art. 13 nie musi być władzą sądową; jeśli jednak nią nie jest, dla określenia, czy środek prawny przed tą władzą jest skuteczny, istotne są jej kompetencje i posiadane przez nią gwarancje;

(c) choć pojedynczy środek prawny nie musi wyczerpywać wymogów art. 13, to może tak być w przypadku zbioru środków przewidzianych prawem krajowym;

(d) Przepis art. 13 nie gwarantuje środka prawnego, zezwalającego na kwestionowanie przepisów prawnych Wysokiej Ukladającej się Strony przed władzami krajowymi z racji ich sprzeczności z Konwencją czy równoważnymi normami krajowymi. ...

6. Konwencję należy interpretować jako całość, a zatem wszelka wykładnia art. 13 powinna pozostać w zgodzie z logiką Konwencji.

7. Dla celów obecnego postępowania „skuteczny środek odwoławczy” wymagany przepisem art. 13 musi oznaczać środek tak skuteczny, jak tylko jest to możliwe z uwzględnieniem ograniczonego zakresu regresu nieodłącznego każdemu systemowi tajnego sprawdzania kandydatów na stanowiska istotne z punktu widzenia bezpieczeństwa narodowego. Pozostaje zatem zbadać rozmaite środki dostępne dla wnioskodawcy zgodnie z prawem szwedzkim, by sprawdzić ich „skuteczność” w tym ograniczonym rozumieniu.

Trybunał przypomina, iż władza wspomniana w art. 13 nie musi być władzą sądową *sensu stricto*, natomiast przy ocenie skuteczności środka odwoławczego istotne są jej kompetencje i gwarancje procesowe.

### **III. Ustalenia co do faktów**

#### **III.1. Okoliczności sprawy**

9. Wnioskodawca, p. Thorsten Leander, jest obywatelem szwedzkim ur. w 1951 r. i stolarzem z zawodu.

10. Dnia 20 VIII 1979 r. rozpoczął pracę na etacie technika muzealnego (*vilarierande museitekniker*) w Muzeum Marynarki Wojennej w Karlskronie w południowej Szwecji. Muzeum stanowi część Bazy Marynarki Wojennej w Karlskronie, stanowiącej wyłączoną strefę militarną.

Wnioskodawca utrzymywał przed Trybunałem, że zatrudniony został na okres 10 miesięcy, to jest na czas, gdy stale zatrudniony na tym stanowisku technik miał urlop. Utrzymywał, że dnia 3 września został zwolniony w związku z wynikiem sprawdzenia jego osoby, jakiemu został poddany stosowanie do Rozp. o s.f.p. (patrz §§ 18-34 poniżej). Według wnioskodawcy, taką kontrolę wszczęto dnia 9 VIII 1979 r.

Rząd utrzymywał, że wnioskodawca zatrudniony był tylko od 20 do 31 sierpnia 1979 r., jak wynika to z odpowiedniej notatki dyrektora Muzeum. Przy zatrudnieniu p. Leandera popełniono dwa błędy. Zatrudnienia dokonano bez uprzedniego sprawdzenia kandydata, a więc niezgodnie z Rozp. o s.f.p. oraz wydanymi na jego podstawie odpowiednimi zarządzeniami oraz, po drugie, stanowisko pracy zostało niewłaściwie określone jako wakujące.

11. Konieczne kroki podjęto 30 VIII 1979 r. Dnia 28 IX 1979 r. ogłoszono o wakacie na tym stanowisku. Pan Leander nie zgłosił swojej kandydatury.

12. Jak się zdaje, 25 września dyrektor poinformował p. Leandera o niekorzystnych wynikach przeprowadzonego sprawdzenia jego osoby oraz o tym, że nie mógł on być zatrudniony w tym Muzeum.

13. Stosownie do porady szefa bezpieczeństwa Bazy Morskiej, wnioskodawca napisał do dowódcy Marynarki Wojennej (*chefen for marinen*) prośbę o poinformowanie go o przyczynach niemożności zatrudnienia go w tej Bazie.

W udzielonej 3 X 1979 r. odpowiedzi dowódca Marynarki Wojennej stwierdził m.in.:

Muzeum posiada wiele pomieszczeń magazynowych oraz obiektów historycznych wewnątrz obszaru, za którego bezpieczeństwo odpowiada dowódca bazy (*örlogasbaschefen*). Stosownie do informacji otrzymanych od tego dowódcy, osoba zatrudniona na rzeczonym stanowisku musi mieć swobodę poruszania się po terenie podlegającym ścisłym ograniczeniom dostępu. Zasady dostępu do tych terenów muszą być zatem stosować się również do członków personelu zatrudnionego w Muzeum.

Z tych przyczyn dowódca Bazy poprosił o wdrożenie procedury sprawdzania.

Wyniki podjętego sprawdzenia pańskiej osoby przekonały dowódcę Bazy, że z punktu widzenia wymogów bezpieczeństwa nie może pan tam być zatrudniony.

Gdyby jednak pańskie obowiązki służbowe nie wymagały dostępu do instalacji Bazy Marynarki Wojennej, jej komendant nie widzi przeszkód zatrudnieniu pana. Decyzja o tym czy zatrudniać pana, czy też nie, będzie podjęta niezależnie od obecnej procedury.

14. Dnia 22 X 1979 r. wnioskodawca złożył zażalenie do Rządu, w którym prosił o zmianę oceny dowódcy Marynarki Wojennej oraz o uznanie go zdolnym do czasowego zatrudnienia w Muzeum Marynarki Wojennej, niezależnie od możliwości przywrócenia go tam do pracy. Twierdził w szczególności, że po oświadczeniu mu, że został zaakceptowany do pracy w Muzeum, opuścił swoje dotychczasowe stałe zatrudnienie w Dalarna w północnej Szwecji oraz że negatywny dla niego wynik sprawdzenia może oznaczać dla niego społeczne ubóstwo, zwłaszcza, że ma na utrzymaniu żonę i dziecko. W tym zażaleniu oraz w liście z 4 grudnia 1979 r. p. Leander prosił o podanie mu przyczyn, dla których nie został zaakceptowany w Muzeum Marynarki Wojennej.

Rząd poprosił o opinię szefa Sił Zbrojnych (*överbefälhavaren*), który z kolei konsultował się z dowódcą Marynarki Wojennej.

W liście z dnia 7 grudnia 1979 r. dowódca Marynarki Wojennej wyjaśnił, że dnia 17 IX 1979 r. otrzymał wynik sprawdzenia od szefa Sił Zbrojnych wraz z następującą propozycją:

„Akceptuję, że zgodnie z oceną dowódcy Marynarki Wojennej, L. nie może mieć dostępu do pomieszczeń Muzeum lub, w czasie swojej pracy, mieć wgląd w tajne działania”.

Dowódca Marynarki Wojennej dodał, że stosownie do jego informacji, Dyrektor Muzeum prosił, aby osoba zajmująca rzeczony stanowisko miała wolny dostęp oraz swobodę poruszania się po terenie Bazy Marynarki Wojennej oraz, w związku z tym, dnia 21 IX 1979 r. podjął decyzję o niezaakceptowaniu wnioskodawcy.

W swojej odpowiedzi Rządowi, Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych stwierdził między innymi:

Jakkolwiek zatrudnienie pana Leandera w owym czasie (15 sierpnia – 1 września 1979 r., nie powodowało dostępu do Bazy Marynarki Wojennej i dowódca Bazy Marynarki Wojennej nie przeciwstawiał się temu zatrudnieniu, to jednak dyrektor Muzeum Marynarki Wojennej uważał, że p. Leander powinien mieć dostęp do tej Bazy.

Biorąc to pod uwagę oraz fakt, że p. Leander otrzymał dostęp do Bazy Marynarki Wojennej, miałby on dostęp do tajnych instalacji oraz informacji tej Bazy, dowódca Marynarki Wojennej zdecydował o braku akceptacji dla wnioskodawcy.

Zajmując się niniejszą sprawą, dowódca Marynarki Wojennej działał w pełnej zgodności z obowiązującymi zarządzeniami dotyczącymi oceny kwalifikacji personelu z punktu widzenia potrzeb bezpieczeństwa. ...

Podobnie jak dowódca Marynarki Wojennej, szef Sił Zbrojnych uznał, że p. Leander mógłby być zatrudniony w Muzeum Marynarki Wojennej pod warunkiem braku dostępu do Bazy Marynarki Wojennej”.

Opinia dowódcy naczelnego Sił Zbrojnych zawierała tajny załącznik, stanowiący informację o p. Leanderze przedstawioną przez Krajowy Zarząd Policji (szwedz.: *rikspolisstyrelsen*, ang.: *National Police Board*). Treści owego załącznika nigdy nie przedstawiono wnioskodawcy ani nie został on włączony do akt niniejszej sprawy Trybunału.

15. W liście do Rządu z dnia 5 lutego 1980 r., wnioskodawca podniósł nowe zarzuty. Stwierdził, że decyzja Krajowego Zarządu Policji była sprzeczna z § 13 Rozp. o k.f.p., nakazującym poinformowanie osoby zainteresowanej o treści przedstawianej o niej informacji (§ 31 poniżej). Wnioskodawca prosił, aby Rząd, zanim podejmie decyzję w sprawie jego skargi z dnia 22 X 1979 r., dał mu prawo do zapoznania się z tą informacją Zarządu oraz do ustosunkowania się do niej.

Rząd w tej sprawie zażądał opinii Zarządu. W udzielonej dnia 22 lutego 1980 r. odpowiedzi Zarząd zaproponował odrzucenie skargi wnioskodawcy, dodając:

„Treść informacji w rejestrach Wydziału Bezpieczeństwa Zarządu jest oparta głównie o tajny Dekret królewski 1973 roku. Zanim informacja jest wprowadzona do rejestru, sama kwestia rejestracji jest przedmiotem oceny, na wielu poziomach, przez funkcjonariuszy publicznych na których ciąży odpowiedzialność za weryfikację zgodności każdego elementu tej informacji ze wspomnianymi wyżej zasadami. W przypadku wątpliwości, decyzję w sprawie rejestracji podejmuje szef Wydziału Bezpieczeństwa.

Przekazanie danej informacji na zewnątrz odbywa się zgodnie z art. 9 Rozp. o k.f.p., to jest po podjęciu decyzji na posiedzeniu plenarnym Krajowego Zarządu Policji. Na takim posiedzeniu w przedmiocie procedury sprawdzania funkcjonariuszy publicznych musi być obecnych co najmniej trzech z sześciu posłów, członków Zarządu. W przedmiotowej sprawie obecnych było wszystkich sześciu członków Zarządu. ...

Stosownie do § 13 Rozp. o k.f.p., osoba której informacja dotyczy, powinna mieć możliwość przedstawienia swoich uwag na temat wyników sprawdzenia, o ile szczególne powody na to pozwalają. W tej sprawie Krajowy Zarząd Policji nie znalazł żadnego takiego powodu. Ponadto, zarejestrowanie informacji odbyło się zgodnie z tajnym Dekretem królewskim, a jej ujawnienie stanowiłoby jednocześnie ujawnienie treści części tego Dekretu.”

Pan Leander odpowiedział Rządowi na tę opinię listem z dnia 11 marca 1980 r., w którym między innymi argumentował, że Zarząd powinien zakomunikować mu, co najmniej werbalnie i zastrzeżeniem poufności, treść zebranych o nim informacji.

16. Decyzją z dnia 15 maja 1980 r. Rząd odrzucił w całości skargę wnioskodawcy. W jej uzasadnieniu czytamy:

„Kwestia czy dana osoba jest czy nie jest odpowiednia na dane stanowisko, w kontekście niniejszej skargi, może być badana tylko przez Rząd. Leander nie złożył zażalenia do Rzą-

du na decyzję w sprawie powołania go. Prosił natomiast Rząd, aby uznał dopuszczalnym jego czasowe zatrudnienie, a to nie mogło być badane.

W niniejszej sprawie, brak jest takich szczególnych okoliczności, o jakich mowa w § 13 Rozp. o k.f.p., a które dawałyby p. Leanderowi zapoznania się z informacjami na jego temat przekazanymi szefowi Sił Zbrojnych przez Krajowy Zarząd Policji.

Pozostała część petycji p. Leandera stanowi prośbę o wydanie mu wypisu z informacji zawartych o nim w rejestrze policyjnym.

Rząd odrzucił tę prośbę. ...

Rząd nie zajmował się prośbą p. Leandera o ponowną ocenę jego osoby jak również innymi elementami jego petycji.”

17. Wnioskodawca utrzymywał przed Trybunałem, że nie zna on wciąż treści informacji na jego temat zawartych w rejestrze.

Biorąc pod uwagę historię swojego życia, wnioskodawca przedstawił Komisji i Trybunałowi następujące szczegóły na ten temat. W czasie objętym niniejszą sprawą, od 1976 r., nie należał do żadnej partii politycznej. Wcześniej był członkiem Szwedzkiej Partii Komunistycznej. Był również członkiem stowarzyszenia publikującego radykalne czasopismo „Fib/Kulturfront”. W czasie służby wojskowej, w latach 1971-1972, był aktywistą związku żołnierzy i przedstawicielem na konferencji tego związku w 1972 r. która to konferencja, według niego, była infiltrowana przez policję bezpieczeństwa. Był jeden raz karany. Było to w okresie służby wojskowej. Został skazany na grzywnę w wysokości 10 koron za spóźnienie się defiladę wojskową. Był również aktywistą Stowarzyszenia Szwedzkich Murarzy oraz parę razy podróżował do Europy Wschodniej.

Tym niemniej wnioskodawca utrzymywał, że według jednomyślnych oświadczeń odpowiednich funkcjonariuszy państwowych, żadna z powyższych okoliczności nie powinna powodować negatywnego wyniku w procedurze sprawdzania jego osoby.

#### **IV. Prawo i praktyka krajowa**

##### **A. Zakaz rejestracji poglądów**

18. Zgodnie z rozdz. 2 § 3 Aktu o formie rządu (*regeringsformen*), Konstytucji szwedzkiej, dalej zwanej „Konstytucją”), „Zabronione jest umieszczanie obywatela, bez jego zgody, w jakimkolwiek spisie publicznym, jedynie na podstawie jego poglądów politycznych”<sup>11</sup>.

##### **B. Rejestr tajnej policji**

19. Podstawę prawną rejestru prowadzonego przez Wydział Bezpieczeństwa Krajowego Zarządu Policji („rejestru tajnej policji”) znaleźć można w Rozp. o k.f.p, wydanym przez rząd w ramach jego uprawnień normotwórczych i opublikowanym w Szwedzkim Dzienniku Urzędowym (*svensk författningssamling*, 1969:446). W § 2 tego rozporządzenia (z poprawkami wprowadzonymi Rozporządzeniem 1972:505) przewiduje się:

„Dla potrzeb specjalnych sił policyjnych zajmujących się zapobieganiem i wykrywaniem przestępstw przeciwko bezpieczeństwu państwa itp. Wydział Bezpieczeństwa Krajowego Zarządu Policji prowadzi rejestr policyjny. W rejestrze tym Krajowy Zarząd Policji może umieszczać informacje potrzebne specjalnym służbom policyjnym.

Nie dopuszcza się dokonywania wpisów w rejestrze policyjnym wspomnianym w powyższym akapicie wyłącznie na podstawie faktu, iż dana osoba wyraziła swe poglądy polityczne, czy to wstępując

<sup>11</sup> Ten i inne przepisy konstytucyjne przytaczam za: Konstytucja Szwecji. Warszawa 1991 Wyd. Sejmowe.



do organizacji czy też w inny sposób. Dalsze przepisy dotyczące stosowania tej reguły określi Rząd.”

20. W konsekwencji Rząd wydał następujące wytyczne dla Krajowego Zarządu Policji, opublikowane w dniu 22 września 1972 roku:

„W naszym kraju istnieją organizacje i grupy zaangażowane w działalność polityczną obejmującą użycie lub możliwość użycia siły bądź groźby przymusu jako środków do osiągnięcia politycznych celów takich organizacji.

Niektóre organizacje przyjęły program stwierdzający, że dana organizacja podejmie próbę zmiany ustroju społecznego przez zastosowanie przemocy. Można jednakże założyć, iż znaczna część członków takich organizacji nigdy nie weźmie udziału w realizacji celów programowych. Sam fakt przynależności do tego rodzaju organizacji nie stanowi zatem dla Wydziału Bezpieczeństwa podstawy do dokonania wpisu na temat danej osoby w prowadzonym przez siebie rejestrze. Wpisu można jednakże dokonać, jeśli członek bądź sympatyk takiej organizacji postępuje w sposób uzasadniający podejrzenie, iż mógłby uczestniczyć w działaniach stwarzających zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego bądź mających na celu obalenie przemocą ustroju demokratycznego lub wywarcie niekorzystnego wpływu na pozycję Szwecji jako niepodległego państwa, albo też mogących przyczynić się do takich skutków.

Istnieją także organizacje i grupy, które mogą zaangażować się w wywrotową działalność polityczną w Szwecji lub innych krajach, bądź też mogły angażować się w taką działalność w przeszłości, stosując w tym celu siłę, groźby lub przymus. Informacje na temat członków lub sympatyków takich organizacji czy grup wpisuje się do rejestru tajnej policji.

Dalsze wytyczne co do stosowania § 2 Rozp. o s.f.p. wyda Rząd po zgłoszeniu propozycji przez Krajowy Zarząd Policji. Jeśli w specjalnych służbach policyjnych zaistnieją okoliczności mogące wymagać wprowadzenia poprawek do wytycznych wydanych przez rząd, Krajowy Zarząd Policji zgłosi propozycje takich poprawek.”

21. Dalsze wytyczne, tym razem tajne, wydane zostały przez rząd w dniu 27 IV 1973 r. i ponownie w dniu 3 grudnia 1981 roku.

22. Obok okoliczności wspomnianych w Rozp. o s.f.p. (§ 24 poniżej), Krajowy Zarząd Policji udostępnia informacje z tajnego rejestru policyjnego w pewnych sprawach ściganych z oskarżenia publicznego oraz w kwestiach odnoszących się do wniosków o nadanie obywatelstwa szwedzkiego.

### C. Sprawdzanie funkcjonariuszy publicznych

23. Obok wspomnianych wyżej przepisów o tajny rejestr policyjny `zawiera przepisy określające między innymi stanowiska służbowe podlegające sprawdzeniu przez władze bezpieczeństwa, procedurę udzielania informacji oraz sposób wykorzystania takich informacji. Główne przepisy istotne dla obecnej sprawy podsumować można następująco.

24. Zgodnie z § 1, sprawdzanie funkcjonariuszy publicznych oznacza uzyskiwanie informacji z rejestrów policyjnych na temat osób zajmujących stanowiska istotne dla bezpieczeństwa narodowego lub branych pod uwagę jako kandydaci do takich stanowisk.

25. W § 3 (z poprawkami wprowadzonymi Rozporządzeniem 1976:110) wymienia się pewne organy, w tym naczelnego dowódcę Sił Zbrojnych, upoważnione do występowania o przeprowadzenie sprawdzania funkcjonariuszy publicznych.

26. W § 4 stwierdza się, iż kontrolę funkcjonariuszy publicznych przeprowadzać można wyłącznie w odniesieniu do pewnych stanowisk posiadających istotne znaczenie dla bezpieczeństwa narodowego. Stanowiska te podzielono na dwie klasy bezpieczeństwa (*skyddsklasser*) zależnie od ich zna-

czenia dla bezpieczeństwa narodowego. Decyzję o zakwalifikowaniu danego stanowiska do pierwszej klasy bezpieczeństwa podejmuje Rząd, podczas gdy prawo do kwalifikowania stanowisk do drugiej klasy bezpieczeństwa przynajmniej się zazwyczaj konkretnej instytucji.

27. Zgodnie z § 6 wnioski o ujawnienie informacji dla celów sprawdzania funkcjonariuszy publicznych składa się do Krajowego Zarządu Policji; wniosek taki powinien dotyczyć wyłącznie osoby, która ma zostać wyznaczona na dane stanowisko.

28. W §§ 8 i 9 określa się rodzaje informacji, jakie można przekazywać władzom dokonującym obsady stanowisk.

Jeśli dane stanowisko należy do pierwszej klasy bezpieczeństwa, Krajowy Zarząd Policji może, na podstawie § 8, ujawnić wszystkie informacje o osobie kandydata na to stanowisko znajdujące się w tajnym rejestrze policyjnym oraz w jakimkolwiek innym rejestrze prowadzonym przez policję. Jeśli stanowisko należy do drugiej klasy bezpieczeństwa, Zarząd może, na podstawie § 9 (z poprawkami wprowadzonymi Rozporządzeniem 1972:505), przekazać tylko niektóre konkretne informacje na temat osoby kandydata, a mianowicie:

1. „1. informację, iż osoba ta została skazana za przestępstwa wymienione w § 1 Ustawy z dnia 21 marca 1952 r. (nr 98) wprowadzającej szczególne przepisy o środkach dochodzeniowych w sprawach o niektóre przestępstwa pospolite (*lag me sarskilda bestammelser om tvangsmedel i vissa brottmal*) lub za przestępstwa wymienione w rozdz. 13, § 7 lub § 8 Kodeksu karnego” - głównie przeciwko porządkowi publicznego, bezpieczeństwu narodowemu lub władzom - „jak również informację o tym, że dana osoba została skazana za usiłowanie, spisek bądź podżeganie do takich przestępstw, oraz o tym, że osoba ta jest podejrzewana o wyżej wymienione czyny;
2. informację o tym, że dana osoba została skazana za inne czyny stanowiące przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu państwa lub mające i mogące spowodować obalenie przemocą demokratycznego rządu lub wyrzucić niekorzystny wpływ na pozycję kraju jako niepodległego państwa, jak również informację o tym, że dana osoba została skazana za usiłowanie, spisek bądź podżeganie do takich przestępstw, oraz o tym, że osoba ta jest podejrzewana o wyżej wymienione czyny;
3. informację o tym, że dana osoba jest podejrzewana - z racji swej działalności bądź na innych podstawach - o gotowość do udziału w czynach wymienionych w pkt. 1 i 2.”

29. W § 11 przewiduje się, iż Krajowy Zarząd Policji decyzje co do udostępnienia informacji podejmuje w składzie: komendant główny policji (*rikspolischefen*), szef tajnej policji oraz członkowie zarządu mianowani przez rząd. W skład Zarządu wchodzi sześciu takich cywilnych członków, w większości parlamentarzystów lub byłych parlamentarzystów z różnych partii politycznych, w tym także z opozycji. Co najmniej trzech spośród nich musi być obecnych przy podejmowaniu decyzji o ujawnieniu informacji.

Informacji udzielić można tylko wówczas, gdy wyrażą na to zgodę wszyscy członkowie Zarządu uczestniczący w naradzie. Gdy udostępnieniu pewnych informacji sprzeciwia się co najmniej jeden cywilny członek Zarządu, komendant główny policji może przekazać sprawę do rozstrzygnięcia rządowi jeśli uważa, iż informacje te powinny zostać udostępnione. Sprawę przekazuje się też rządowi na wniosek jednego z cywilnych członków Zarządu.

30. Po otrzymaniu przez Krajowy Zarząd Policji prośby o kontrolę funkcjonariuszy publicznych procedura jest następująca. Wydział Bezpieczeństwa sporządza memorandum na temat informacji zawartych w odnośnych rejestrach i przedstawia je ustnie Zarządowi, który po naradzie decyduje, czy informacje te należy udostępnić w całości bądź w części. Podejmując tą decyzję, Zarząd rozważa

między innymi charakter danego stanowiska, stopień wiarygodności informacji oraz datę sporządzenia wpisów. Gdy akta zawierają zaledwie kilka wpisów, fakt ten przemawiać może przeciwko udostępnieniu informacji. Jedyne pisemne wytyczne co do ujawniania informacji zawarte są w przepisach Rozporządzenia i wytycznych rządu.

31. W czasie, w którym rozgrywała się obecna sprawa, § 13 przewidywał, iż przed udostępnieniem informacji przez Krajowy Zarząd Policji w sprawach dotyczących mianowania na stanowisko zakwalifikowane do pierwszej grupy bezpieczeństwa danej osobie należy stworzyć sposobność pisemnego bądź ustnego przedstawienia swych uwag, o ile nie przemawiają przeciwko temu szczególne względy. W przypadku mianowania na stanowiska zaliczone do drugiej grupy bezpieczeństwa, powyższą procedurę powiadomienia stosowano wyłącznie wówczas, gdy wymagały tego szczególne okoliczności. Jednakże w żadnej ze spraw dotyczących stanowiska z drugiej grupy Zarząd nie dopatrył się widać jak dotąd takich szczególnych okoliczności, a więc nigdy nie doszło do takiego powiadomienia - pomimo faktu, iż różne naczelne organy władzy, w tym kanclerz sprawiedliwości i parlamentarny ombudsman [dalej: ombudsman], poproszone o skomentowanie projektu ustawy uchwalonej następnie jako Rozporządzenie, zalecały wprowadzenie przynajmniej jakiejś postaci powiadomienia.

Przepis ten został zmieniony z dniem 1 X 1983 r. (Rozporządzenie 1983:764). Obecnie przed udostępnieniem informacji w sprawach mianowania na stanowiska należące do wszystkich grup bezpieczeństwa osobie zainteresowanej należy stworzyć sposobność pisemnego bądź ustnego przedstawienia uwag. Reguła ta nie ma jednak zastosowania, gdyby dana osoba miała w ten sposób uzyskać dostęp do informacji zakwalifikowanych jako tajne zgodnie z którymkolwiek przepisem Ustawy o tajemnicy z 1980 r. z wyjątkiem rozdz. 7 § 17 (§ 41 poniżej), jak również w sytuacji, gdy władze zwracające się o udostępnienie informacji w sprawach nie dotyczących mianowania na stanowiska służbowe zostały zwolnione przez Rząd z obowiązku informowania osoby zainteresowanej o sprawdzania funkcjonariuszy publicznych (§ 33 poniżej).

32. W czasie, gdy prowadzone było postępowanie w sprawie p. Leandera, Krajowy Zarząd Policji obowiązywał przewidziany w § 14 zakaz opatrywania informacji udostępnianych władzom jakimkolwiek komentarzem.

33. W § 19 określono, iż przed wszczęciem procedury sprawdzania funkcjonariuszy publicznych władze obowiązane są poinformować o tym fakcie osobę zainteresowaną - jedyny wyjątek od tej reguły nie dotyczył niniejszej sprawy.

34. W § 20 stwierdzono, iż oceny znaczenia informacji udostępnionych z rejestru policyjnego dokonują niezależne władze, które o informacje te wystąpiły, mając na uwadze rodzaj działalności związanej z danym stanowiskiem, własną wiedzę o danej osobie oraz inne okoliczności.

#### D. Gwarancje

##### 1. Minister sprawiedliwości

35. Minister sprawiedliwości od dawna aktywnie angażuje się w nadzór nad tajną policją i kontrolą funkcjonariuszy publicznych. Przeprowadził pewną liczbę dochodzeń o różnej szczegółowości. Dochodzenia tego ministra nie zakończyły się wydaniem sprawozdań. Rząd stwierdził jednak, iż w wyniku narad ministra sprawiedliwości z Krajowym Zarządem Policji wprowadzono poprawki tak do jawnych, jak i do tajnych wytycznych.

##### 2. Kanclerz sprawiedliwości

36. Urząd kanclerza sprawiedliwości ma długą tradycję; obecnie ustanawia go rozdz. 6 art. 6 Konstytucji. Jego zadania i uprawnienia określa Ustawa z 1975 r. o nadzorze sprawowanym przez kanclerza sprawiedliwości (*lag 1975:1339 om justitiekanslerns tillsyn*) oraz wytyczne rządu dla kanclerza (*forordning 1975:1345 med instruktion for justitiekanslern*).

Obowiązki kanclerza sprawiedliwości określone przez Rikstag obejmują nadzór nad władzami publicznymi i ich pracownikami dla zapewnienia wykonywania przez nie zadań zgodnie z ustawami i innymi przepisami prawa. Działając w tym charakterze kanclerz często otrzymuje i rozpatruje skargi indywidualne. Działa też z ramienia rządu w celu ochrony uprawnień państwa oraz udziela rządowi pomocy w postaci porad i badania kwestii prawnych.

Kanclerz mianowany jest przez rząd i sprawuje urząd do chwili przejścia na emeryturę. Zgodnie z rozdz. 11 art. 6 Konstytucji kanclerz podlega rządowi. Jednakże art. 7 tegoż rozdziału przewiduje: „żadna organ władzy” - w tym rząd - „nie wyłączając Rikstagu, nie może decydować o sposobie rozstrzygnięcia przez władzę zarządzającą poszczególnych spraw jednostek lub gmin, jak też o sposobie stosowania przez nie przepisów prawa”.

Kanclerz sprawiedliwości ma prawo uczestniczyć we wszystkich naradach sądów i władz administracyjnych; nie może jednak wyrażać swych poglądów. Posiada też prawo dostępu do wszystkich akt i innych dokumentów gromadzonych przez władze.

Wszystkie organy władz publicznych oraz ich pracownicy muszą dostarczać kanclerzowi sprawiedliwości wszelkich informacji i raportów, jakich zażąda (też § 41 poniżej).

Wykonując swe funkcje nadzorcze kanclerz może wszczynać postępowanie karne przeciwko urzędnikom lub też inicjować postępowanie dyscyplinarne.

Kanclerz, w porozumieniu z parlamentarnym ombudsmanem, może przekazywać mu i otrzymywać odeń skargi indywidualne. Tak więc identyczne skargi rozpatrywane bywają w praktyce albo przez kanclerza, albo przez ombudsmana, lecz nigdy przez obojga te urzędy jednocześnie.

37. Krajowy Zarząd Policji, jako władza publiczna, jak również działania tego Zarządu - w tym kontrola funkcjonariuszy publicznych - podlegają nadzorowi kanclerza sprawiedliwości.

Kanclerz sprawiedliwości regularnie wizytuje Zarząd i jego Wydział Bezpieczeństwa - zasadniczo dzieje się to raz w roku. Ponadto wizytacje odbywają się wówczas, gdy uzasadniają to szczególne względy. Takim szczególnym względem może być skarga indywidualna. Wszystkie wizytacje Kanclerza są protokołowane; protokół sporządza się w taki sposób, by można go było opublikować. Rząd przedstawił kopię protokołu inspekcji przeprowadzonej w dniu 6 grudnia 1983 roku, z którego wynika, iż kanclerz sprawiedliwości wraz z dwoma urzędnikami swojej kancelarii przeprowadził inspekcję biur Wydziału Sprawiedliwości i omawiał między innymi kwestie związane z kontrolą funkcjonariuszy publicznych. Żaden z wyników tej wizyty nie wymagał specjalnej wzmianki.

Kanclerz sprawiedliwości nie może zmienić decyzji Zarządu czy Wydziału Bezpieczeństwa; nie może też ingerować w podejmowanie przez te władze decyzji, choć może wyrażać opinię na temat działań, które uważa za niezgodne z prawem lub nieodpowiednie.

Ponieważ opinie wyrażane przez Kanclerza w związku z inspekcją procedury sprawdzania funkcjonariuszy publicznych nie mają mocy wiążącej, możnaby wątpić, czy należą do sfery, w której na podstawie rozdz. 11 art. Konstytucji (§ 36 powyżej) kanclerzowi gwarantuje się niezależność. W świetle szwedzkiej tradycji prawnej jest jednak nieprawdopodobne, by rząd usiłował wykorzystać swe uprawnienia wynikające z rozdz. 11 art. 6 Konstytucji wydając kanclerzowi wytyczne np. co do opinii, jaką ten powinien wydać w sprawie dotyczącej zastosowania Rozp. o s.f.p., czy też - ogólnie - zakazując mu monitorowania działań Krajowego Zarządu Policji; wytyczne takie nie istnieją i nigdy nie zostały wydane.

### 3. Ombudsman parlamentarny

38. Zadania i uprawnienia ombudsmiana, instytucji istniejącej od 1809 roku, określone zostały przede wszystkim w rozdz. 12 art. 6 Konstytucji oraz w Ustawie o wytycznych dla parlamentarnego ombudsmiana (*lag 1975:1057 med instruktion for justitieombudsmannen*).

Cztery osoby piastujące stanowiska parlamentarnych ombudsmanów wybierane są przez Rikstag. Ich główne zadanie polega na nadzorowaniu stosowania ustaw i innych regulacji przez administrację publiczną.

Szczególnym obowiązkiem ombudsmiana jest dbałość o to, by sądy i władze administracyjne przestrzegały przepisów Konstytucji dotyczących obiektywizmu i bezstronności, oraz by działanie administracji publicznej nie naruszało podstawowych praw i wolności obywateli.

Jeżeli wypełniając swe funkcje nadzorcze Ombudsman znajdzie podstawy, by podnieść kwestię zmiany ustawodawstwa bądź zastosowania przez państwo jakiegokolwiek innego środka, może wystąpić ze stosownym oświadczeniem do Rikstagu lub rządu.

Ombudsman sprawuje nadzór na podstawie skarg indywidualnych lub też prowadząc inspekcje i dochodzenia, jakie uzna za konieczne.

Badanie sprawy kończy sprawozdanie, w którym ombudsman formułuje swą opinię co do tego, czy dany środek jest niezgodny z prawem lub niewłaściwy pod jakimkolwiek innym względem. Ombudsman może także wypowiadać się na rzecz jednolitego i właściwego stosowania prawa.

Uważa się, iż raporty ombudsmiana wyrażają jego osobiste poglądy. To, czy jego oświadczenia dadzą jakiegokolwiek efekty praktyczne, zależy od jego umiejętności przekonywania danego decydenta czy organu władzy. Często, lecz bynajmniej nie zawsze, zainteresowani kierują się opinią ombudsmiana<sup>12</sup>.

Ombudsman może wszcząć postępowanie karne przeciwko urzędnikowi, który popełni przestępstwo polegające na niedopełnieniu obowiązków związanych ze swym stanowiskiem.

Ombudsman może być obecny podczas narad sądu czy władzy administracyjnej; posiada też dostęp do protokołów i innych dokumentów sądowych i administracyjnych. Każdy sąd, organ administracyjny oraz urzędnik szczebla centralnego i lokalnego musi udostępniać ombudsmanowi wszelkie informacje i raporty, jakich ten zażąda. Wykonując swe obowiązki Ombudsman może zwrócić się o pomoc do każdego prokuratora.

39. Z powyższego wynika, że Krajowy Zarząd Policji i jego działania podlegają nadzorowi ze strony ombudsmanów parlamentarnych.

Zgodnie z informacją dostarczoną przez urzędnika prowadzącego rejestr ombudsmanów parlamentarnych, w sprawach skarg indywidualnych stosuje się następującą procedurę. Z chwilą złożenia skargi odpowiedzialny ombudsman kontaktuje się z Zarządem lub organem występującym o informacje (§ 25 powyżej). Otrzymuje ustne informacje o okolicznościach sprawy oraz sposobność zbadania odnośnych dokumentów i akt. Informacje te nie figurują w żadnych rejestrach prowadzonych przez Ombudsmiana, gdyż stwarzałoby to problemy co do sposobu utrzymania tajnego charakteru informacji. Ombudsman wydaje opinię na podstawie opisanego powyżej dochodzenia oraz wyników jakichkolwiek innych dochodzeń. Sporządza zawsze i publikuje sprawozdanie, nie podaje zatem żadnych tajnych informacji.

Od 1969 r. złożono co najmniej osiem skarg indywidualnych dotyczących systemu sprawdzania funkcjonariuszy publicznych. Cztery z nich były skargami natury ogólnej złożonymi przez notorycznych piniaczy. Po zbadaniu okoliczności faktycznych, na jakich opierały się pozostałe cztery skargi, ombudsman zamknął dochodzenie w dwóch spośród nich formułując konkretną krytykę pewnych

<sup>12</sup> Patrz: Gustaf Petren, Hans Ragnemalm, *Sveriges Grundlagar*, Sztokholm 1980, s. 327.

kwestii (raporty z dnia 20 lutego 1984 r. w sprawie 684-1983 i z 15 lutego 1985 r. w sprawie 2316-1984). Krytyka sformułowana przez ombudsmana w pierwszym z tych raportów spowodowała, zgodnie z niedawnym wyrokiem sądu pracy (nr 28, z dnia 12 marca 1986 r.), dokonanie przez naczelnego dowódcę sił zbrojnych zmiany uprzedniej praktyki stosowania § 10 Rozporządzenia.

#### 4. Komisja Wymiaru Sprawiedliwości Rikstagu (*riksdagens justitiekott*)

40. Stała Komisja Wymiaru Sprawiedliwości Rikstagu składa się z piętnastu posłów powołanych na zasadzie proporcjonalnej. Działając od 1971 r. rozpatruje ona projekty ustawy o przeznaczeniu funduszy na cele Wydziału Bezpieczeństwa Policji oraz niemal co roku kontroluje wydatki tajnej policji, jej organizację i działalność. Jak twierdzi Rząd, Komisja wykazuje ogromne zainteresowanie Rozp. o s.f.p. oraz jego stosowaniem, jak również kwestią oceny wpływu cywilnych członków Krajowego Zarządu Policji na działalność tajnej policji. Komisja zbiera na ogół informacje przesłuchując rzeczników Zarządu i jego Wydziału Bezpieczeństwa oraz odbywając regularne wizytacje. Wizytacje takie miały miejsce wiosną 1977 r., jesienią 1979 r. i wiosną 1983 r. Wiosną 1980 r. odbyły się posiedzenie Komisji z udziałem posłów delegowanych do Zarządu. Wiosną 1981 r. Komisja zażądała sprawozdania, które zostało jej przedłożone. Wiosną 1982 r. Komisja przesłuchała komendanta głównego policji i szefa wydziału bezpieczeństwa.

Zdaniem rządu, szef sekretariatu Komisji potwierdził, iż jej członkowie mają podczas wizytacji pełny dostęp do rejestrów, oraz że badali także rejestr prowadzony przez Wydział Bezpieczeństwa. Członkowie Komisji omawiali także różne kwestie dotyczące prowadzenia rejestru z urzędnikami odpowiedzialnymi za dokonywanie wpisów i przedstawianie danych Zarządowi podczas sprawdzania funkcjonariuszy publicznych.

#### 5. Zasada wolności dostępu do dokumentów publicznych

41. Zgodnie z rozdz. 2 art. 2 Aktu o wolności druku (*tryckfrihetsforordningen*), stanowiącej część szwedzkiej Konstytucji, każdy ma prawo dostępu do dokumentu publicznego, o ile dostęp taki nie jest ograniczony w ustawie w określonych obszarach.

W czasie, którego dotyczy obecna sprawa, podstawowe przepisy dotyczące takich ograniczeń zawarte były w Ustawie o ograniczeniu prawa dostępu do dokumentów publicznych (*lag om inskränkningar i rätten att utbekoma allmänna handlingar* 1937:249, dalej zwanej Ustawą z 1937 r.), która pozostawała w mocy do 1 I 1981 r.

Zgodnie z artykułem 11 ustawy z 1937 (z późniejszymi zmianami), „szczegółowe informacje zawarte w rejestrach wymienionych w Ustawie o głównym rejestrze karnym (*lag om allmänt kriminalregister* 1963:197) lub w Ustawie o rejestrze policyjnym (*lag om polisregister m.m.* 1965:94) mogą zostać udostępnione wyłącznie w sprawach przewidzianych tymi ustawami i w sposób tamże uregulowany”. Zgodnie z artykułem 3 Ustawy o rejestrze policyjnym (ze zmianami wprowadzonymi Ustawą z 1977:1032, pozostającą w mocy do dnia 1 marca 1985 r.):

„Wyjątki lub informację o treści rejestrów policyjnych udostępnia się na żądanie:

1. Kanclerzowi sprawiedliwości, ombudsmanom parlamentarnym, Krajowemu Zarządowi Policji, Centralnemu Urzędowi Imigracyjnemu, okręgowym radom administracyjnym, okręgowym sądom administracyjnym, komendantom policji oraz prokuratorom;
2. innym władzom, jeśli rząd wyda odpowiednie upoważnienie w odniesieniu do pewnych rodzajów spraw oraz w konkretnych sprawach, w zakresie określonym przez rząd;
3. osobie prywatnej, która potrzebuje takiego wyciągu by zabezpieczyć swe prawa w innym kraju, by wjechać do innego kraju oraz by w kraju tym osiąść, zamieszkać lub podjąć pracę, lub też po to, by spowodować rozstrzygnięcie kwestii zatrudnienia bądź umów związanych z działaniami z zakresu

opieki zdrowotnej lub spraw istotnych z punktu widzenia bezpieczeństwa narodowego, o ile rząd zezwolił na udostępnianie wyciągów do takich celów odrębnym rozporządzeniem bądź też, w innych przypadkach, jeśli dana osoba potrafi dowieść, że zabezpieczenie przez nią praw zależy od otrzymania informacji z rejestru, a rząd zezwoli na udostępnienie tej informacji.

Z dniem 1 I 1981 r. Ustawę z 1937 r. zastąpiła Ustawa o tajemnicy (*sekretesslagen*), 1980:100); podobne regulacje znajdują się obecnie w rozdz. 7 § 11 tej ustawy.

Nie przedstawiono dowodów na istnienie jakiegokolwiek rozporządzenia zezwalającego osobom w sytuacji zbliżonej do sytuacji wnioskodawcy na otrzymanie wyciągu z rejestrów policyjnych.

42. Od decyzji o odmowie dostępu do dokumentu wydanej przez organ inny niż Rikstag lub rząd przysługuje odwołanie do sądu (rozdz. 2 § 15 Aktu o wolności druku).

W kilku sprawach rozpatrywanych ostatnio przez Najwyższy Sąd Administracyjny odmówiono dostępu do informacji w tajnym rejestrze policyjnym, ponieważ osoby zainteresowane nie uzyskały uprzednio zezwolenia rządu wymaganego cytowanym powyżej § 3 Ustawy o rejestrze policyjnym<sup>13</sup> bądź też nie ubiegały się o takie zezwolenie.

Jest to o tyle zgodne z okolicznościami obecnej sprawy, iż rząd uznał się za kompetentny do zbadania prośby p. Leandera o zapoznanie się z dotyczącą go informacją udostępnioną przez Krajowy Zarząd Policji (§ 16 powyżej).

Osoba zainteresowana nie ma jednak, jak się zdaje, żadnej możliwości odwołania się od decyzji Zarządu, czy to do rządu, czy też do sądów administracyjnych, ponieważ osoba taka nie jest uważana za stronę w postępowaniu o udostępnienie informacji toczącym się przed Zarządem (patrz wyrok Najwyższego Sądu Administracyjnego z dnia 20 czerwca 1984 w sprawie 1509-1984).

43. Nawet w przypadku dokumentu tajnego rząd zawsze ma pewien zakres swobody, jeśli chodzi o decyzję o ujawnieniu takiego dokumentu, zaś osoba będąca stroną postępowania sądowego bądź administracyjnego, w którym dokument ten posiada istotne znaczenie, może uzyskać do niego dostęp. Podstawowe przepisy na ten temat zawarte były do dnia 30 grudnia 1980 r. w § 38 Ustawy z 1937 r. (ze zmianami wprowadzonymi Ustawą 1974:567), który przewidywał: „Gdy zostanie to uznane za konieczne dla zabezpieczenia praw publicznych bądź indywidualnych, rząd może udostępnić dokument bez względu na ograniczenia przewidziane niniejszą Ustawą. Jeśli dokument, którego nie wolno udostępniać wszystkim, można uznać za istotny jako dowód rzeczowy w procesie lub śledztwie policyjnym w sprawie karnej, sąd rozpatrujący tą sprawę lub właściwy do rozstrzygnięcia kwestii związanych ze śledztwem policyjnym może zarządzić udostępnienie takiego dokumentu oficerowi prowadzącemu śledztwo. Powyższy przepis nie dotyczy jednakże dokumentów wspomnianych w §§ 1-4, 31 i 33. Jeśli z uwagi na treść dokumentu osoby, która go sporządziła nie można - zgodnie z rozdz. 36 § 5 (2), (3) lub (4) Kodeksu postępowania sądowego - przesłuchać w charakterze świadka na okoliczność tego dokumentu, dokumentu takiego nie można przedstawić w postępowaniu sądowym ani też w trakcie śledztwa policyjnego; podobnie - o ile szczególne okoliczności tego nie uzasadniają - dokumentu nie można przedstawić w postępowaniu sądowym lub w trakcie śledztwa policyjnego, gdyby tym samym ujawniona została tajemnica służbowa.”

Poczynając od 1 I 1981 r. odpowiednie przepisy znaleźć można w rozdz. 14 §§ 5 i 8 Ustawy o tajemnicy z 1980 roku.

## 6. Odszkodowanie

44. Odpowiedzialność cywilną państwa reguluje rozdz. 3 Ustawy o odpowiedzialności cywilnej z 1972 r. (*skadestandslagen* 1972:207).

<sup>13</sup> Rocznik Najwyższego Sądu Administracyjnego. 1981:Ab 100 i Ab 282 oraz 1982:Ab 85.

Zgodnie z § 2 czynności władz publicznych mogą uprawniać do odszkodowania w przypadku ich winy bądź zaniedbania.

Jednakże, zgodnie z § 7, powództwo o odszkodowanie nie może dotyczyć decyzji Rikstagu, rządu, Sądu Najwyższego, Najwyższego Sądu Administracyjnego ani też Państwowego Sądu Ubezpieczeń Społecznych. Ponadto, w odniesieniu do decyzji władz niższego szczebla, jak Krajowy Zarząd Policji, § 4 Ustawy przewiduje, że powództwo takie nie przysługuje, jeśli dana osoba mogła uniknąć strat wyczerpując dostępne środki.

## **V. Postępowanie przed Komisją**

45. W swojej skardze (nr 9248/81) złożonej w Komisji dnia 2 grudnia 1980 r., p. Leander postawił zarzut naruszenia przepisów art. 6, 8, 10 i 13 Konwencji. Skarżył się, że został pozbawiony możliwości uzyskania stałego zatrudnienia oraz zwolniony z czasowego zatrudnienia na podstawie pewnych tajnych informacji, które prawdopodobnie zaliczyły go do osób stanowiących zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa. Uznaje on to za atak na jego opinię. Powinien on mieć prawo możliwości bronięcia się osobiście przed sądem.

26. Dnia 10 X 1983 r. Komisja uznała skargę za niedopuszczalną w przedmiocie art. 8, 10 i 13 Konwencji.

W sprawozdaniu z dnia 17 maja 1985 r. (na podstawie art. 31 Konwencji), Komisja wyraziła opinię, że nie było naruszenia przepisu art. 8 (jednomyślnie), że nie pojawił się żaden odrębny problem na tle art. 10 w odniesieniu do wolności wyrażania opinii oraz wolności otrzymywania informacji (jednomyślnie) oraz że w sprawie tej nie stwierdza się naruszenia art. 13 (siedem głosów przeciwko pięciu).

## **VI. Co do prawa**

### **V.I. Domniemane pogwałcenie artykułu 8**

47. Zdaniem wnioskodawcy procedura sprawdzania funkcjonariuszy publicznych zastosowana w jego sprawie spowodowała pogwałcenie Artykułu 8, który brzmi:

1. Każdy ma prawo do poszanowania swego życia prywatnego i rodzinnego, swego mieszkania i swej korespondencji.
2. Niedopuszczalna jest ingerencja władzy publicznej w korzystanie z tego prawa, z wyjątkiem przypadków przewidzianych przez ustawę i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności bądź ochronę praw i wolności innych osób.

Wnioskodawca dowodził, iż żadnego z elementów jego życia osobistego i działalności politycznej (§ 17 powyżej) nie można w społeczeństwie demokratycznym traktować jako podstawy do umieszczenia jego danych w rejestrze Wydziału Bezpieczeństwa, do zakwalifikowania go do grupy osób stanowiących „zagrożenie dla bezpieczeństwa”, i w związku z tym do wydania zakazu zatrudnienia go na wspomnianym wyżej stanowisku. Dowodził ponadto, iż Rozp. o s.f.p. nie można uważać za „ustawę” w rozumieniu art. 8 § 2.

Wnioskodawca nie kwestionował jednak potrzeby istnienia systemu sprawdzania funkcjonariuszy publicznych, ani też przyznanego rządowi w granicach wytyczonych przepisami art. 8 i 10 Konwencji prawa do tego, by zamknąć dostęp do pewnych związanych z bezpieczeństwem stanowisk sympatykom pewnych ekstremalnych ideologii politycznych oraz by umieszczać informacje o takich osobach w rejestrze prowadzonym przez Wydział Bezpieczeństwa Krajowego Zarządu Policji.

A. Czy w sprawie doszło do ingerencji w prawo gwarantowane w art. 8?



48. Jest faktem bezspornym, że tajny rejestr policji zawierał informacje na temat życia prywatnego p. Leandera.

Zarówno przechowywanie, jak i udostępnienie tych informacji, powiązane z faktem, iż p. Leanderowi nie dano sposobności zbitcia dowodów w nich zawartych, stanowiło ingerencję w jego prawo do poszanowania życia prywatnego gwarantowane w art. 8 § 1.

## **B. Czy ingerencja była uzasadniona?**

### 1. Uzasadniony cel

49. Cel szwedzkiego systemu sprawdzania funkcjonariuszy publicznych - ochrona bezpieczeństwa narodowego - jest niewątpliwie celem uzasadnionym w rozumieniu przepisu art. 8.

Główne kwestie sporne brzmiały: czy ingerencja była „zgodna z prawem” oraz „konieczna w społeczeństwie demokratycznym”.

### 2. „Przypadek przewidziany przez ustawę”

#### (a) Zasady ogólne

50. Wyrażenie „przypadek przewidziany przez ustawę” zawarte w art. 8 § 2 wymaga, po pierwsze, by ingerencja posiadała pewne podstawy w prawie krajowym. Jednakże sama tylko zgodność z prawem nie wystarcza: prawo takie musi być dostępne dla osoby zainteresowanej, a jego konsekwencje dla tej osoby - możliwe do przewidzenia<sup>14</sup>.

51. Wymóg przewidywalności w szczególnym kontekście tajnego sprawdzania funkcjonariuszy publicznych w sektorach związanych z bezpieczeństwem narodowym musi jednakże różnić się od takiego samego wymogu w innych dziedzinach. Nie może więc oznaczać, że obywatel powinien być w stanie przewidzieć dokładnie, jakiego rodzaju kontrolę jego osoby przeprowadzi szwedzka tajna policja w ramach ochrony bezpieczeństwa narodowego. Gdy jednakże chodzi o system mający zastosowanie do ogółu obywateli - jak to ma miejsce w przypadku Rozp. o s.f.p. - prawo musi być sformułowane wystarczająco jasno, dając stosowną wskazówkę co do okoliczności i warunków, w jakich władze publiczne mogą uciec się do tego rodzaju tajnej i potencjalnie niebezpiecznej interwencji w życie prywatne<sup>15</sup>.

Oceniając spełnienie kryterium przewidywalności można też brać pod uwagę wytyczne lub praktyki administracyjne nie posiadające statusu prawa materialnego, o ile osoby zainteresowane zostały dostatecznie poinformowane o ich treści<sup>16</sup>.

Ponadto tam, gdzie wykonanie prawa polega na stosowaniu tajnych środków niedostępnych ani dla osoby zainteresowanej, ani dla ogółu społeczeństwa, samo to prawo - w przeciwieństwie do towarzyszącej mu praktyki administracyjnej - musi z wystarczającą jasnością wskazywać zakres swobody przyznanej właściwym władzom, z uwzględnieniem uzasadnionego celu zastosowania danego środka, by zapewnić jednostce stosowną ochronę przed samowolną ingerencją<sup>17</sup>.

#### (b) Zastosowanie powyższych zasad w obecnej sprawie

52. Ingerencja miała uzasadnioną podstawę w prawie krajowym, a mianowicie Rozp. o s.f.p. Jednakże wnioskodawca twierdził, iż przepisy o prowadzeniu tajnego rejestru policyjnego, czyli przede

<sup>14</sup>Patrz *mutatis mutandis* wyrok z dnia 2 VIII 1984 r. w sprawie Malone przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, Seria A nr 82, § 66.

<sup>15</sup>Ibid., § 67.

<sup>16</sup> Patrz wyrok z dnia 25 marca 1983 r. w sprawie Silver i Inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, Seria A nr 61. §§ 88-89.

<sup>17</sup> Patrz wspomniany wyżej wyrok w sprawie Malone, § 68.

wszystkim § 2 Rozporządzenia, charakteryzują się niewystarczającą dostępnością i przewidywalnością.

Ani Rząd, ani też Komisja nie zgodziły się z tą argumentacją.

53. Samo Rozp. o s.f.p., opublikowane w Szwedzkim Dzienniku Urzędowym, niewątpliwie spełnia wymóg dostępności. Główną kwestią pozostaje zatem, czy prawo krajowe określało z wystarczającą precyzją warunki, w których Krajowy Zarząd Policji uprawniony był do przechowywania i udostępniania informacji w ramach systemu sprawdzania funkcjonariuszy publicznych.

54. Pierwszy akapit § 2 Rozporządzenia istotnie przyznaje Krajowemu Zarządowi Policji szeroki zakres swobody decydowania o tym, jakie informacje można umieszczać w rejestrze (§ 19 powyżej). Zakres ten został jednak ograniczony w istotny sposób drugim akapitem, który odpowiada zakazowi zawartemu już w Konstytucji (§ 18 powyżej): „nie dopuszcza się wpisów na tej tylko podstawie, że dana osoba wyraziła swój pogląd polityczny drogą wstąpienia do jakiejś organizacji bądź w inny sposób”. Ponadto swoboda Zarządu w tym zakresie ograniczona jest wytycznymi wydawanymi przez Rząd (§§ 20-21 powyżej). Jednakże tylko jedno z tych wytycznych są jawne, a tym samym dostatecznie dostępne, by można je było brać pod uwagę - a mianowicie Wytyczne z dnia 22 września 1972 r. (§ 20 powyżej).

Dokonanie wpisu informacji do rejestru jest także obwarowane wymogiem, by informacja ta była niezbędna dla tajnej policji i miała na celu służyć sprawie zapobiegania lub wykrywania „przestępstw przeciwko bezpieczeństwu narodowemu itd.” (pierwszy akapit § 2 Rozporządzenia - § 19 powyżej).

55. Co więcej, Rozporządzenie zawiera jednoznaczne i szczegółowe przepisy co do rodzaju informacji, jakich można udzielać, władz, którym informacje te można przekazywać, oraz procedury stosowanej przez Krajowy Zarząd Policji przy podejmowaniu decyzji o udostępnieniu informacji (§§ 25-29 powyżej).

56. Mając powyższe na uwadze, Trybunał stwierdza, iż prawo szwedzkie daje obywatelom odpowiednie wskazówki co do zakresu i sposobu korzystania z przyznanej odpowiedzialnym władzom swobody gromadzenia, rejestrowania i udostępniania informacji w ramach systemu sprawdzania funkcjonariuszy publicznych.

57. Ingerencja w prywatne życie p. Leandera w rozpatrywanej sprawie była zatem „zgodna z prawem” w rozumieniu Artykułu 8.

### 3. „Konieczność w społeczeństwie demokratycznym w interesie bezpieczeństwa narodowego”

58. Pojęcie konieczności zawiera w sobie implikację, że dana ingerencja stanowi odpowiedź na pilną potrzebę społeczną oraz, w szczególności, że pozostaje w proporcji do realizowanego uzasadnionego celu<sup>18</sup>.

59. Trybunał przyznaje jednak, że władze krajowe mają pewien margines swobodnego uznania, którego zakres zależeć będzie nie tylko od charakteru realizowanego uzasadnionego celu, lecz także on szczególnego charakteru danej ingerencji. W rozpatrywanej sprawie interes pozwanego państwa w zakresie ochrony bezpieczeństwa narodowego należy porównać z powagą ingerencji w prawo wnioskodawcy do poszanowania życia prywatnego.

Nie ulega wątpliwości konieczność posiadania przez Umawiające się Państwa, dla celów ochrony bezpieczeństwa narodowego, praw upoważniających właściwe władze krajowe do - po pierwsze - gromadzenia informacji o obywatelach i przechowywania ich w rejestrach niedostępnych dla ogółu

<sup>18</sup> Patrz inter alia wyrok z dnia 24 grudnia 1986 r. w sprawie Gillow przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, Seria A nr 109, § 55.

społeczeństwa, oraz - po drugie - do wykorzystywania takich informacji przy ocenie przydatności kandydatów na stanowiska istotne dla bezpieczeństwa narodowego.

Prawdą jest, iż kwestionowana ingerencja wpłynęła ujemnie na zgodne z prawem interesy p. Leandera z racji swych konsekwencji dla jego szansy na zatrudnienie na pewnych stanowiskach w służbie publicznej. Z drugiej jednak strony Konwencja nie zawiera prawa dostępu do służby publicznej<sup>19</sup>; ponadto poza wspomnianymi konsekwencjami ingerencja nie przeszkodziła wnioskodawcy w prowadzeniu życia prywatnego według własnego wyboru.

W tych okolicznościach Trybunał zgadza się, że margines swobodnego uznania, jakim dysponowało pozwane Państwo przy ocenie palącej potrzeby społecznej w rozpatrywanej sprawie i w szczególności przy wyborze środków do osiągnięcia uzasadnionego celu ochrony bezpieczeństwa narodowego był szerokim marginesem.

60. Jednakże wobec związanego z systemem tajnej inwigilacji dla ochrony bezpieczeństwa narodowego ryzyka podkopania czy wręcz zniszczenia demokracji z racji jej obrony, Trybunał musi upewnić się co do istnienia odpowiednich i skutecznych gwarancji zabezpieczających przed nadużyciem<sup>20</sup>.

61. Wnioskodawca utrzymywał, iż szwedzki system sprawdzania funkcjonariuszy publicznych nie daje mu takich gwarancji, głównie dlatego, że odmówiono mu możliwości zakwestionowania poprawności dotyczących go informacji.

62. Rząd powołał się na dwanaście różnych gwarancji, które traktowane łącznie dawały jego zdaniem odpowiednią ochronę:

- (i) sam fakt istnienia procedury sprawdzania funkcjonariuszy publicznych podany został do wiadomości publicznej za pośrednictwem uchwalenia Rozp. o s.f.p.;
- (ii) istnieje podział stanowisk związanych z bezpieczeństwem narodowym na różne klasy bezpieczeństwa (§ 26 powyżej);
- (iii) gromadzić i udostępniać można jedynie informacje istotne dla sprawy (§§ 18-20, 28 i 30 powyżej);
- (iv) prośba o udostępnienie informacji dotyczyć może jedynie osoby, której mianowanie na dane stanowisko jest planowane (§ 27 powyżej);
- (v) w skład Krajowego Zarządu Policji wchodzi posłowie (§ 29 powyżej);
- (vi) informacje można przekazać osobie, której dotyczą; Rząd przyznał jednak, że przypadek taki nigdy nie miał miejsca, przynajmniej na podstawie przepisów obowiązujących przed 1 października 1983 r. (§ 31 powyżej);
- (vii) decyzja o powołaniu bądź nie powołaniu danej osoby należy do organu zwracającego się o informacje, nie zaś do Krajowego Zarządu Policji (§ 34 powyżej);
- (viii) od decyzji tej przysługuje zażalenie do Rządu (§ 16 powyżej);
- (ix) nadzór sprawowany przez Ministra Sprawiedliwości (§ 35 powyżej);
- (x) nadzór sprawowany przez Kanclerza Sprawiedliwości (§§ 36-37 powyżej);
- (xi) nadzór sprawowany przez Ombudsmana (§§ 38-39 powyżej);
- (xii) nadzór sprawowany przez Komisję Sprawiedliwości Wymiaru Rikstagu (§ 40 powyżej).

<sup>19</sup> Patrz *inter alia* wyrok z dnia 28 VIII 1986 roku w sprawie Kosiek przeciwko Niemcom, Seria A nr 105, §§ 34-35.

<sup>20</sup> Patrz wyrok z dnia 6 IX 1978 roku w sprawie Klass i Inni przeciwko Niemcom, Seria A nr 28, §§ 49-50.

63. Trybunał zauważa po pierwsze, że niektóre z tych gwarancji nie mają związku z obecną sprawą: na przykład nie została w niej podjęta decyzja o powołaniu, od której przysługiwałoby zażalenie (§§ 11 i 16 powyżej).

64. Rozp. o s.f.p. zawiera szereg przepisów mających zredukować skutki procedury kontrolnej do niezbędnego minimum (zwłaszcza §§ 54-55 i 62 powyżej). Ponadto wykorzystanie informacji zawartych w tajnym rejestrze policyjnym w dziedzinach innych niż kontrola funkcjonariuszy publicznych ogranicza się w praktyce do spraw prokuratorskich oraz dotyczących nadania obywatelstwa szwedzkiego (§ 22 powyżej).

Nadzór nad właściwym stosowaniem systemu powierzony został - nie licząc uprawnień kontrolnych samego Rządu - zarówno Rikstagowi, jak i niezależnym instytucjom (§§ 35-40 powyżej).

65. Trybunał przywiązuje szczególną wagę do obecności posłów w składzie Krajowego Zarządu Policji oraz do nadzoru sprawowanego przez Kanclerza Sprawiedliwości i Ombudsmana, jak również przez Komisję Sprawiedliwości Wymiaru Rikstagu (§ 62 (v), (x), (xi) i (xii) powyżej).

Posłowie wchodzący w skład Zarządu, w tym także posłowie opozycyjni (§ 29 powyżej), uczestniczą w podejmowaniu wszystkich decyzji co do ewentualnego udostępnienia informacji danemu organowi władzy. W szczególności każdy z nich posiada prawo weta, a skorzystanie z tego prawa automatycznie uniemożliwia Zarządowi udostępnienie informacji. W takim przypadku decyzję o udzieleniu informacji podjąć może tylko sam Rząd, a i to jedynie wówczas, gdy sprawa została mu przekazana przez Komendanta Głównego Policji albo na żądanie jednego z parlamentarzystów (§ 29 powyżej). Taka bezpośrednia i regularna kontrola najważniejszego aspektu rejestru - udostępniania informacji - stwarza poważną gwarancję zabezpieczającą przed nadużyciami.

Ponadto dokładne badania przeprowadza też Komisja Wymiaru Sprawiedliwości Rikstagu (§ 40 powyżej).

Nadzór sprawowany przez Ombudsmana stanowi dalszą znaczącą gwarancję zabezpieczającą przed nadużyciami, zwłaszcza w sprawach, w których zdaniem jednostki zostały naruszone jej prawa i wolności (§§ 38-39 powyżej).

Co się tyczy Kanclerza Sprawiedliwości, może on w pewnych kwestiach pełnić rolę najwyższego radcy prawnego Rządu. Jednakże mandat do nadzorowania m.in. funkcjonowania systemu sprawdzania funkcjonariuszy publicznych został mu przekazany przez Rikstag. Wykonując te obowiązki Kanclerz działa w sposób bardzo zbliżony do Ombudsmana i przynajmniej w praktyce pozostaje niezależny od Rządu (§§ 36-37 powyżej).

66. Fakt, iż informacji udostępnionych władzom wojskowym nie przekazano p. Leanderowi, nie może sam w sobie uzasadniać konkluzji, że ingerencja nie była „konieczna w demokratycznym społeczeństwie w interesie bezpieczeństwa narodowego”, jako że taki właśnie brak powiadomienia zapewnia, przynajmniej po części, skuteczność procedury sprawdzania funkcjonariuszy publicznych<sup>21</sup>.

Trybunał zauważa jednakże, iż rozmaite władze, z którymi konsultowano się przed wydaniem Rozporządzenia z 1969 roku, w tym Kanclerz Sprawiedliwości i Ombudsman, uznały za pożądaną możliwość skutecznego stosowania przewidzianej § 13 tegoż Rozporządzenia reguły powiadamiania danej osoby o ile powiadomienie takie nie zagraża celowi procedurze sprawdzania (§ 31 powyżej).

67. Podobnie jak Komisja, Trybunał uważa zatem, iż gwarancje zawarte w szwedzkim systemie sprawdzania funkcjonariuszy publicznych odpowiadają wymogom Artykułu 8 § 2. Z uwagi na przyznany mu szeroki margines swobodnego uznania państwo miało prawo uznać, iż w obecnej sprawie interesy bezpieczeństwa narodowego przeważają nad indywidualnymi interesami wnioskodawcy (§

<sup>21</sup> Patrz *mutatis mutandis* Klass i Inni, § 58.

59 powyżej). Nie można zatem twierdzić jakoby ingerencja, jakiej poddano p. Leandera, była nieproporcjonalna wobec realizowanego uzasadnionego celu.

#### 4. Konkluzja

68. Zgodnie z powyższym, w sprawie nie zaistniało pogwałcenie Artykułu 8 (jednomyślnie).

### **VI.II. Domniemane pogwałcenie artykułu 10**

69. Wnioskodawca twierdził dalej, iż te same fakty, które stanowić miały pogwałcenie przepisu art. 8, doprowadziły też do naruszenia przepisu art. 10, który stanowi, że:

1. Każdy ma prawo do wolności wyrażania opinii. Prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz utrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe. Niniejszy przepis nie wyklucza prawa państw do poddania procedurze zezwoleń przedsiębiorstw radiowych, telewizyjnych lub kinematograficznych.

2. Korzystając z tych wolności pociągających za sobą obowiązki i odpowiedzialność może podlegać takim wymogom formalnym, warunkom, ograniczeniom i sankcjom, jakie są przewidziane przez ustawę i niezbędne w społeczeństwie demokratycznym w interesie bezpieczeństwa państwowego, integralności terytorialnej lub bezpieczeństwa publicznego, że względu na konieczność zapobieżenia zakłóceniu porządku lub przestępstwu, z uwagi na ochronę zdrowia i moralności, ochronę dobrego imienia i praw innych osób oraz ze względu na zapobieżenie ujawnieniu informacji poufnych lub zagwarantowanie powagi i bezstronności władzy sądowej.

70. Komisja uznała, iż roszczenia wnioskodawcy nie rodzą żadnych odrębnych kwestii na podstawie art. 10 jeśli chodzi czy to o wolność wyrażania poglądów, czy też o wolność uzyskiwania informacji. Rząd zgodził się z tą konkluzją.

#### A. Wolność wyrażania poglądów

71. Prawo objęcia stanowiska w służbie publicznej nie jest samo w sobie zagwarantowane Konwencją, nie wynika stąd jednak, że funkcjonariusze publiczni - w tym zatrudnieni w okresie próbnym - nie są objęci ochroną Konwencji, a w szczególności przepisem art. 10<sup>22</sup>.

72. Po pierwsze należy ustalić, czy procedura sprawdzania funkcjonariuszy publicznych zastosowana wobec wnioskodawcy stanowiła ingerencję w korzystanie przezeń z wolności słowa - np. w postaci „wymogu formalnego, warunku, ograniczenia bądź kary” - lub też czy kwestionowane środki wchodziły w zakres sfery prawa dostępu do służby publicznej. By odpowiedzieć na to pytanie, należy ustalić zakres środków w kontekście okoliczności sprawy i odnośnego ustawodawstwa<sup>23</sup>.

Z przepisów Rozp. o s.f.p. jasno wynika, iż jego celem jest zapewnienie posiadania koniecznych kwalifikacji osobistych przez osoby na stanowiskach istotnych dla bezpieczeństwa narodowego (§ 24 powyżej). W takim razie sedno sprawy przedstawionej Trybunałowi stanowi dostęp do służby publicznej: stwierdzając, iż kandydatura wnioskodawcy nie może zostać zatwierdzona z uwagi na bezpieczeństwo narodowe, Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych i Naczelny Dowódca Marynarki uwzględnili istotne informacje wyłącznie w celu upewnienia się, czy p. Leander posiada jedną z niezbędnych kwalifikacji wymaganych na tym stanowisku, czy też nie.

<sup>22</sup> Patrz wyroki w sprawach Glasenapp oraz Kosiek z dnia 28 sierpnia 1986, Seria A nr 104, §§ 49-50, oraz Seria A nr 105, §§ 35-36.

<sup>23</sup> Ibidem.

73. W związku z tym w sprawie nie doszło do ingerencji w przysługującą wnioskodawcy wolność wyrażania opinii chronioną Artykułem 10.

#### B. Wolność otrzymywania informacji

74. Trybunał zauważa, iż prawo do wolności otrzymywania informacji zasadniczo zakazuje Rządowi wprowadzania ograniczeń w zakresie otrzymywania przez jednostkę informacji, jakich inni pragną lub mogą pragnąć jej udzielić. W okolicznościach takich, jakie występują w obecnej sprawie art. 10 nie przyznaje jednostce prawa dostępu do rejestru zawierającego informacje na temat jej osobistej pozycji, ani też nie zobowiązuje Rządu do przekazania jej takich informacji.

75. W sprawie nie doszło zatem do ingerencji w przysługującą p. Leanderowi wolność otrzymywania informacji chronioną w art. 10 (jednomyślnie).

#### **VI.III. Domniemane pogwałcenia artykułu 13**

76. Wreszcie wnioskodawca twierdził, iż doszło do pogwałcenia przepisu art. 13, który brzmi:

Každy, czyje prawa i wolności zawarte w niniejszej Konwencji zostały naruszone ma prawo do skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego także wówczas, gdy naruszenia dokonały osoby wykonujące swoje funkcje urzędowe.

Po pierwsze, wnioskodawca skarżył się, że ani jemu samemu, ani też jego adwokatowi nie przyznano prawa otrzymania i ustosunkowania się do całości materiałów, na których oparta została decyzja władz dokonujących mianowania (§ 62 (vi) powyżej). Twierdził także, iż nie przysługiwało mu prawo zażalenia do niezależnych władz uprawnionych do wydania wiążącej decyzji odnośnie prawdziwości i udostępnienia przechowywanych w rejestrze informacji na jego temat (§ 42 powyżej).

Zarówno Rząd, jak i Komisja nie podzielili tych opinii.

77. Dla dokonania wykładni art. 13 istotne są następujące zasady ogólne:

(a) w przypadku twierdzenia jednostki, iż miała ona paść ona ofiarą pogwałcenia praw chronionych Konwencją, należy zapewnić jej środek prawny przed władzami krajowymi w celu orzeczenia co do roszczeń i ewentualnego przyznania zadośćuczynienia<sup>24</sup>;

(b) organ władzy wspomniany w art. 13 nie musi być władzą sądową; jeśli jednak nią nie jest, dla określenia, czy środek prawny przed tą władzą jest skuteczny, istotne są jej kompetencje i posiadane przez nią gwarancje<sup>25</sup>;

(c) choć pojedynczy środek prawny nie musi wyczerpywać wymogów art. 13, to może tak być w przypadku zbioru środków przewidzianych prawem krajowym<sup>26</sup>;

(d) Przepis art. 13 nie gwarantuje środka prawnego, zezwalającego na kwestionowanie przepisów prawnych Wysokiej Układającej się Strony przed władzami krajowymi z racji ich sprzeczności z Konwencją czy równoważnymi normami krajowymi<sup>27</sup>.

78. Trybunał uznał, iż art. 8 w danych okolicznościach nie wymagał powiadomienia p. Leandera o dotyczących go informacjach udostępnionych przez Krajowy Zarząd Policji (§ 66 powyżej). Konwencję należy interpretować jako całość, a zatem - jak przypomniiała Komisja w swym sprawozdaniu - wszelka wykładnia art. 13 powinna pozostawać w zgodzie z logiką Konwencji. Tak więc zgodnie ze

<sup>24</sup> Patrz inter alia wspomniany wyrok w sprawie Silver i Inni, § 113.

<sup>25</sup> Ibidem.

<sup>26</sup> Ibidem.

<sup>27</sup> Patrz wyrok z dnia 21 lutego 1986 r. w sprawie James i Inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, Seria A nr 98, § 85.

swą konkluzją dotyczącą art. 8, Trybunał uznaje, iż brak powiadomienia o tych informacjach nie wiąże się sam z siebie i w danych okolicznościach sprawy z naruszeniem art. 13<sup>28</sup>.

Dla celów obecnego postępowania „skuteczny środek odwoławczy” wymagany przepisem art. 13 musi oznaczać środek tak skuteczny, jak tylko jest to możliwe z uwzględnieniem ograniczonego zakresu regresu nieodłącznego każdemu systemowi tajnego sprawdzania kandydatów na stanowiska istotne z punktu widzenia bezpieczeństwa narodowego. Pozostaje zatem zbadać rozmaite środki dostępne dla wnioskodawcy zgodnie z prawem szwedzkim, by sprawdzić ich „skuteczność” w tym ograniczonym rozumieniu<sup>29</sup>.

79. Nie ulega wątpliwości, iż skargi wnioskodawcy dały podstawy do badania roszczeń wynikających z Konwencji co najmniej w zakresie art. 8, oraz że w związku z tym wnioskodawca miał prawo do skutecznego środka odwoławczego w celu prawa wynikającego z tegoż przepisu, tak jak gwarantuje je prawo szwedzkie<sup>30</sup>.

Trybunał uznał szwedzki system sprawdzania funkcjonariuszy publicznych jako taki za zgodny z art. 8. W takiej sytuacji wymogi art. 13 zostaną spełnione, jeśli istnieje droga krajowa, dzięki której, z zastrzeżeniem nieodłącznych ograniczeń w kontekście tej sprawy, jednostka może zapewnić przestrzeganie odnośnych przepisów prawnych<sup>31</sup>.

80. Rząd dowodził, iż prawo szwedzkie zapewnia wystarczające środki odwoławcze dla celów art. 13, a mianowicie:

- (i) formalne zgłoszenie swej kandydatury na dane stanowisko oraz odwołanie do Rządu w przypadku jej odrzucenia;
- (ii) prośbę do Krajowego Zarządu Policji o udzielenie dostępu do tajnego rejestru policyjnego na podstawie Aktu o wolności druku oraz odwołanie do sądu administracyjnego w przypadku odmowy;
- (iii) skargę do Kanclerza Sprawiedliwości;
- (iv) skargę do Ombudsmana.

Większość członków Komisji uznała, iż powyższe cztery środki traktowane łącznie spełniają wymogi art. 13, choć żaden z nich wymogów tych nie spełnia, gdy rozpatrywać go w oderwaniu od pozostałych.

81. Trybunał zauważa po pierwsze, iż tak Kanclerz Sprawiedliwości, jak i Ombudsman mogą przyjmować skargi indywidualne i zobowiązani są skargi takie badać w celu upewnienia się, czy odnośne przepisy zostały prawidłowo zastosowane przez Krajowy Zarząd Policji (§§ 36 i 38 powyżej). W obydwóch przypadkach mają oni dostęp do wszystkich informacji zawartych w tajnym rejestrze policyjnym (§ 41 powyżej). Jak dowodzi kilka orzeczeń Ombudsmana, z uprawnień tych korzysta się także w przypadku skarg na działanie systemu sprawdzania funkcjonariuszy publicznych (§ 39 powyżej). Ponadto w obecnym kontekście obydwu tych urzędników należy uważać za niezależnych od Rządu. Jest to oczywiste w przypadku Ombudsmana. Co się tyczy Kanclerza Sprawiedliwości, również można uznać, iż jest on - przynajmniej w praktyce - niezależny od Rządu przy wykonywaniu funkcji nadzoru nad działaniem systemu sprawdzania funkcjonariuszy publicznych (§ 37 powyżej).

82. Główną słabością nadzoru sprawowanego przez Ombudsmana i Kanclerza Sprawiedliwości jest fakt, iż obaj ci urzędnicy nie mają - poza możliwością wszczęcia postępowania karnego i dyscy-

<sup>28</sup> Patrz, *mutatis mutandis*, wspomniany wyrok w sprawie Klass i Inni, § 68.

<sup>29</sup> Ibid., § 69.

<sup>30</sup> Patrz wspomniany wyrok z dnia 8 VII 1986 r. w sprawie James i Inni, § 84, jak również wyrok w sprawie Lithgow i Inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, Seria A nr 102, § 205.

<sup>31</sup> Patrz wspomniany wyrok w sprawie James i Inni, § 86.

plinarnego (§§ 36-38 powyżej) - uprawnień do wydawania prawnie wiążących orzeczeń. W tej kwestii Trybunał przypomina jednakże o ograniczonej z konieczności skuteczności, jakiej można wymagać od jakiegokolwiek środka odwoławczego dostępnego dla danej jednostki w systemie tajnej sprawdzania bezpieczeństwa. Opinie wyrażone przez Ombudsmána i Kanclerza Sprawiedliwości tradycyjnie cieszą się wielkim poszanowaniem szwedzkiego społeczeństwa i są na ogół przestrzegane (§§ 37-38 powyżej). Rzeczą istotną jest także - choć nie stanowi to środka odwoławczego, z jakiego jednostka mogłaby korzystać samodzielnie - szczególna cecha szwedzkiego systemu sprawdzania funkcjonariuszy publicznych, a mianowicie poddanie jej merytorycznej sprawdzania parlamentarnej, szczególnie za pośrednictwem posłów zasiadających w Krajowym Zarządzie Policji, który rozpatruje wszystkie prośby o udostępnienie informacji (§ 29 powyżej).

83. Do powyższych środków, z których p. Leander nie korzystał, dodać należy jeszcze jeden, do którego istotnie uciekł się, składając w dniu 5 lutego 1980 r. pisemną skargę do Rządu. Skarga ta dotyczyła postępowania Krajowego Zarządu Policji, który - wbrew przepisom § 13 Rozp. o s.f.p. - zaniedbał obowiązek zwrócenia się doń z propozycją ustnego bądź pisemnego ustosunkowania się do informacji zawartych w rejestrze (§ 15 powyżej). Rząd zwrócił się do Zarządu o wydanie opinii na ten temat; następnie p. Leander uzyskał możliwość przedstawienia swej odpowiedzi, co uczynił pismem z dnia 11 marca 1980 r. Postanowieniem z dnia 14 maja 1980 roku, obejmującym także skargi p. Leandera z dnia 22 X i 4 grudnia 1979 r, Rząd - tzn. Gabinet jako całość - odrzucił różne skargi p. Leandera (§§ 14 i 16 powyżej).

Trybunał przypomina, iż władza wspomniana w art. 13 nie musi być władzą sądową *sensu stricto*, natomiast przy ocenie skuteczności środka odwoławczego istotne są jej kompetencje i gwarancje procesowe. Uprawnienie Rządu do wydawania decyzji wiążących Zarząd nie ulega wątpliwości (§ 77 powyżej).

84. Należy także pamiętać, iż dla celów obecnego postępowania skuteczny środek odwoławczy przewidziany w art. 13 musi oznaczać środek tak skuteczny, jak tylko jest to możliwe z uwzględnieniem ograniczonego zakresu regresu nieodłącznego każdemu systemowi tajnego sprawdzania kandydatów na stanowiska istotne z punktu widzenia bezpieczeństwa narodowego (§§ 78-79 powyżej).

Gdyby nawet skarga do Rządu, rozpatrywana sama w sobie, nie została uznana za wystarczającą dla zapewnienia zgodności z art. 13, Trybunał stwierdza, iż opisany powyżej (§§ 81-83 powyżej) zbiór środków odwoławczych spełnia warunki przepisu art. 13 w konkretnych okolicznościach niniejszej sprawy<sup>32</sup>.

W związku z tym Trybunał stwierdza, iż w sprawie niniejszej nie doszło do pogwałcenia Artykułu 13 (4 głosy za, trzy przeciw).

## **VII. Zdania odrębne**

### **VII.1. Zdanie częściowo odrębne Prezesa Trybunału Rolva Ryssdala**

1. Przyłączam się do stwierdzenia, iż nie zdołano ustalić pogwałcenia przepisów art. 8 ani też 10.
2. Ponieważ Trybunał stwierdził, iż art. 8 nie wymagał w danych okolicznościach powiadomienia wnioskodawcy o udostępnieniu władzom wojskowym dotyczących go istotnych informacji, zgadzam się także, iż brak powiadomienia co do tych informacji nie może wiązać się z pogwałceniem art. 13. Pod tym względem art. 13 należy interpretować i stosować tak, by nie unieważnić konkluzji osiągniętej już w odniesieniu do art. 8.
3. Jednakże z mocy art. 13 wnioskodawcy należało udostępnić „skuteczny środek odwoławczy do właściwego organu państwowego”; nie zgadzam się z twierdzeniem większości Trybunału, jakoby

<sup>32</sup> Patrz, *mutatis mutandis*, wspomniany wyrok w sprawie Klass i Inni, § 72.



„zbiór środków odwoławczych” wymienionych w §§ 81-83 niniejszego wyroku „spełniał warunki przepisu art. 13 w konkretnych okolicznościach niniejszej sprawy”.

4. Warto określić najpierw domniemane pogwałcenie Konwencji, wobec którego p. Leander miał prawo do skutecznego środka odwoławczego z mocy art. 13. Jego główna skarga na podstawie art. 8 streszczona została w tym wyroku (§ 47) następująco: „żadnego elementu jego życia osobistego i działalności politycznej ... nie można w demokratycznym społeczeństwie traktować jako podstawy do umieszczenia jego danych w rejestrze Wydziału Bezpieczeństwa, do zakwalifikowania go do grupy osób stanowiących ‘zagrożenie dla bezpieczeństwa’, i w związku z tym do wydania zakazu zatrudnienia go na wspomnianym wyżej stanowisku”.

5. Zgadzam się z Trybunałem, iż „dla celów obecnego postępowania skuteczny środek odwoławczy przewidziany w art. 13 musi oznaczać środek tak skuteczny, jak tylko jest to możliwe z uwzględnieniem ograniczonego zakresu regresu nieodłącznego każdemu systemowi tajnego sprawdzania kandydatów na stanowiska istotne z punktu widzenia bezpieczeństwa narodowego” (§ 84 orzeczenia).

Z drugiej strony, z tej właśnie racji, że nieunikniona tajność systemu postępowania sprawdzającego wystawia prawo obywateli do poszanowania życia prywatnego na szczególnie niebezpieczeństwo. Sprawą podstawową jest rozpatrzenie każdej skargi na domniemane pogwałcenie tego prawa przez „organ państwowy” całkowicie niezależny od władzy wykonawczej i posiadający skuteczne uprawnienia śledcze. „Organ państwowy” powinien zatem posiadać zarówno kompetencję ustawową, jak i zdolność praktyczną do dogłębnego badania działania systemu sprawdzania funkcjonariuszy publicznych, w tym w szczególności do sprawdzania, czy nie popełniono błędu co do zakresu i sposobu korzystania z dyskrecjonalnego prawa do gromadzenia, przechowywania i udostępniania informacji, przyznanego policji i Krajowemu Zarządowi Policji. Tego rodzaju niezależne uprawnienia dochodzeniowe są niezbędne tym bardziej, że niektóre spośród wytycznych rządowych o przechowywaniu informacji w rejestrach policyjnych są tajne, który to fakt - w mojej opinii - sam w sobie stanowi źródło poważnej troski.

O ile „organ państwowy” stwierdzi zaistnienie pomyłki, obywatel, którego ona dotyczy, powinien też z mocy art. 13 mieć możliwość - w razie potrzeby w drodze wszczęcia odrębnego postępowania przed sądem - albo zakwestionowania ważności wyniku tajnego sprawdzania funkcjonariuszy publicznych, czyli decyzji o niezatrudnieniu go, albo też otrzymania odszkodowania bądź jakiejś innej formy zadośćuczynienia.

6. Większość Trybunału (w § 83 wyroku) włącza w zbiór odnośnych środków odwoławczych skargę p. Leandera do Rządu przeciwko postępowaniu Krajowego Zarządu Policji, który - wbrew przepisom § 13 Rozp. o s.f.p. - zaniedbał obowiązku zwrócenia się doń z propozycją ustnego bądź pisemnego ustosunkowania się do informacji zawartych w rejestrze. Skarga ta została odrzucona przez Rząd postanowieniem z dnia 14 maja 1980 r. Moim zdaniem taki sposób regresu nie mieści się w celach art. 13 bez względu na to, czy traktowany jest oddzielnie, czy też łącznie z innymi środkami, o co oparła się większość Trybunału, czyli ze skargą do Ombudsmana i Kanclerza Sprawiedliwości. A to dlatego, że - nie mówiąc już o kwestii niezależności - nie ma tu odniesienia do głównej skargi p. Leandera na podstawie Konwencji. Choćby nawet z uwagi na wymóg tajności nie można było zezwolić samemu p. Leanderowi na ustosunkowanie się do niekorzystnych dlań materiałów zawartych w rejestrze, przepis art. 13 gwarantował mu prawo dostępu do „organu państwowego” posiadającego kompetencje do zbadania, czy jego gwarantowana Konwencją skarga była zasadna czy też nie.

Spośród zbioru odnośnych środków odwoławczych do rozważenia pozostaje zatem możliwość zwrócenia się do Ombudsmana albo do Kanclerza Sprawiedliwości.

7. Ombudsman i Kanclerz Sprawiedliwości sprawują ogólny nadzór nad działaniami władzy wykonawczej; do ich bezpośrednich zadań nie należy badanie działania systemu sprawdzania funkcyjna-

riuszy publicznych. Przyznaję, iż zgodnie z tradycją szwedzką, opinie Ombudsmana i Kanclerza Sprawiedliwości cieszą się wielkim poszanowaniem. Jednakże Ombudsman i Kanclerz Sprawiedliwości nie posiadają uprawnień do wydawania aktów władczych; nie zostało też jednoznacznie ustalone, czy - gdyby zdaniem Ombudsmana lub Kanclerza popełniono pomyłkę - dana osoba mogłaby skorzystać ze skutecznego środka odwoławczego dla zakwestionowania ważności decyzji o zatrudnieniu bądź też z jakiejś innej formy zadośćuczynienia.

8. W konsekwencji stwierdzam, iż w sprawie doszło do naruszenia przepisu art. 13.

## **VII.2. Zdanie częściowo odrębne sędziów Louisa-Edmonda Pettiti i Carlo Russo**

W głosowaniu przyłączyliśmy się do zdania większości stwierdzając, iż w sprawie nie doszło do pogwałcenia przepisów art. 8 i 10; uważamy jednak, że miało w niej miejsce naruszenie przepisu art. 13.

Uważamy, iż skarga do Kanclerza Sprawiedliwości doprowadziłaby jedynie do wydania opinii, nie była zatem skutecznym środkiem odwoławczym; to samo tyczy się skargi do Ombudsmana. A zatem te dwa środki traktowane łącznie nie spełniają wymogów art. 13.

Jednostki nie uważa się za stronę postępowania o udostępnienie informacji toczącego się przed Zarządem (patrz wyrok Najwyższego Sądu Administracyjnego z dnia 20 czerwca 1984 r.). Od decyzji Zarządu o udostępnieniu informacji władzom występującym o takie informacje nie przysługuje odwołanie ani do Rządu, ani też do sądu administracyjnego; przy tym wobec p. Leandera nie toczyło się postępowanie karne, co dałoby mu prawo domagania się udostępnienia dokumentu.

W konkretnym przypadku rejestrów, których tajność uniemożliwia obywatelowi skorzystanie z ustaw i zarządzeń dających mu prawo dostępu do dokumentów władz administracyjnych, tym bardziej konieczne jest istnienie skutecznego środka odwoławczego do niezależnej władzy, choćby nawet władza ta nie była ciałem sądowym.

Rząd może powoływać się nieprawidłowo na doktrynę aktu państwowego. Władze policyjne mogły nawet dopuścić się czynu jaskrawo bezprawnego (*voie de fait*).

Należy też zauważyć, iż decyzje szwedzkiego Ombudsmana są skuteczne wyłącznie w odniesieniu do pracowników służby cywilnej, nie zaś do wnioskodawcy w niniejszej sprawie.

Ponadto połączenie kilku nieskutecznych środków odwoławczych nie tworzy skutecznego środka odwoławczego tam, gdzie - jak w obecnej sprawie - braki poszczególnych środków nie znoszą się nawzajem, lecz kumulują.

Sześciu członków Komisji, którzy uznali w swym zdaniu odrębnym, iż w sprawie doszło do naruszenia art. 13, słusznie wspomniało o braku skutecznego środka odwoławczego. Naszym zdaniem, nie jest niezbędne wprowadzenie obowiązkowego wymogu, by organ rozpatrujący zażalenie mógł przyznawać odszkodowanie - jest natomiast sprawą absolutnie podstawową, by niezależna władza mogła orzekać co do meritum w sprawie dostępu do rejestru, a nawet o tym, czy chodzi o zwykły błąd urzędniczy, czy też pomyłkę co do osoby - w którym to przypadku argument o bezpieczeństwie narodowym musiałby upaść.

Należy także rozważyć niebezpieczeństwa związane z łączami elektronicznymi pomiędzy rejestrami policyjnymi a innymi rejestrami państwowymi oraz prowadzonymi przez Interpol. Jednostka musi mieć prawo zaskarżenia wpisu wynikającego z podstawowego błędu, choćby nawet źródło informacji pozostawało utajnione i znane było wyłącznie niezależnej władzy właściwej do rozpatrzenia złożonego przez wnioskodawcę odwołania.

System nadzoru w rodzaju kontroli sprawowanej przez Naczelne Sądy Administracyjne (w Belgii, Francji i Włoszech) stanowiłby skuteczny środek odwoławczy, którego naszym zdaniem w niniejszej sprawie brak.

Państwo nie może być jedynym sędzią w swej własnej sprawie w sferze tak delikatnej, jak ochrona praw człowieka.

Z tej przyczyny uważamy, iż w sprawie doszło do naruszenia przepisu art. 13.