

Przeniesienie zastępcy gubernatora Ankary na prowincję ze względów wiążących się z jego życiem prywatnym

Sodan przeciwko Turcji (wyrok – 2 lutego 2016 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 18650/05

Ramazan Sodan był w owym czasie zastępcą gubernatora Ankary. 16 czerwca 1998 r. inspektor w urzędzie gubernatora otrzymał polecenie przeprowadzenia dochodzenia w sprawie jego ogólnego zachowania, w szczególności ze względu na treść dwóch okólników, jednego dotyczącego separatyzmu i drugiego - dotyczącego fundamentalizmu wśród wyższych urzędników w urzędzie gubernatora. W swoim raporcie inspektor stwierdził, że żona R. Sodana nosiła chustę islamską a on sam miał introwersyjną osobowość, co negatywnie wpływało na wykonywanie przez niego obowiązków w urzędzie gubernatora. Wyższy personel urzędu musi bowiem składać się z „modelowych obywateli, noszących się w sposób nowoczesny”. W swoich wnioskach inspektor zaproponował, aby R. Sodan został przeniesiony do innego departamentu albo na stanowisko w administracji centralnej nie wiążące się z żadną rolą publiczną. R. Sodan nie został przesłuchany w żadnej fazie tego dochodzenia. 23 lipca 1998 r. został przeniesiony na stanowisko zastępcy gubernatora w mieście Gaziantep. Wystąpił do Najwyższego Sądu Administracyjnego o uchylenie tej decyzji, ale bezskutecznie. Skarga kasacyjna została również oddalona.

W skardze do Trybunału, w szczególności z powołaniem się na art. 8 i art. 9 Konwencji, skarżący zarzucił, że jego przeniesienie doprowadziło do naruszenia prawa do poszanowania życia prywatnego oraz prawa do wolności myśli, sumienia i religii.

Ze względu na okoliczności tej sprawy i sformułowanie zarzutów Trybunał uważał, że należało je zbadać na tle art. 8 Konwencji, odczytanego jednak w świetle art. 9.

Z art. 8 nie można wywieść ogólnego prawa do zatrudnienia lub przedłużenia umowy o pracę na czas określony. Trybunał rozważał już jednak kwestię stosowania art. 8 w sferze zatrudnienia i przypomniał, że „życie prywatne” jest pojęciem szerokim, które nie poddaje się wyczerpującej definicji. Byłoby zabiegiem zbyt restrykcyjnym ograniczenie pojęcia „życie prywatne” do „zamkniętego kręgu”, w którym każdy może swobodnie prowadzić swoje życie osobiste z całkowitym wyłączeniem z niego świata zewnętrznego. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału nie istnieją żadne zasadnicze powody, aby uważać, że «życie prywatne» nie obejmuje działalności zawodowej. Ograniczenia, jakie przynosi życie zawodowe mogą być objęte art.8, jeśli wpływają na sposób, w jaki jednostka kształtuje swoją tożsamość społeczną przez rozwijanie relacji z innymi. Życie prywatne często łączy się bezpośrednio z życiem zawodowym zwłaszcza, gdy czynniki związane z życiem prywatnym w ścisłym tego słowa znaczeniu, przyjmowane są za kryteria kwalifikacji do danego zawodu. Tak więc, życie zawodowe stanowi część tej strefy interakcji między jednostką i innymi osobami, która – również w kontekście publicznym – może należeć do sfery „życia prywatnego”.

Jeśli chodzi o art. 9 należy przypomnieć, że wolność myśli, sumienia i religii stanowi jedną z podwalin „społeczeństwa demokratycznego” w rozumieniu Konwencji.

Wolność religijna odnosi się przede wszystkim do sfery wewnętrznej, jednak wymaga ponadto, w szczególności wolności «manifestowania swojej religii», która na podstawie art.9 nie jest realizowana wyłącznie w sposób zbiorowy, «publicznie» i w kręgu osób, z którymi dzieli się tę samą wiarę: może również przejawiać się «indywidualnie» i «prywatnie»; obejmuje także zasadniczo prawo do zabiegania o przekonanie innych np. w drodze «nauczania», bez czego reszta «wolności zmiany religii lub przekonania», której dotyczy art. 9, byłaby zagrożona ryzykiem pozostania martwą literą.

Charakter fundamentalny praw, jakie gwarantuje art. 9 ust. 1 Konwencji jest również widoczny w sposobie sformułowania klauzuli odnoszącej się do ich ograniczeń. W odróżnieniu od ustępu drugiego art. 8, 10 i 11, odpowiedni ustęp art. 9 z praw wymienionych w jego ustępie pierwszym wskazuje wyłącznie «wolność uzewnętrzniania swojej religii lub przekonań». Stwierdza w ten sposób, że w społeczeństwie demokratycznym, w którym wśród ludności współistnieją rozmaite religie, konieczne może okazać się wprowadzenie ograniczeń tej wolności, aby móc w ten sposób pogodzić interesy rozmaitych grup i zapewnić poszanowanie przekonań każdej z nich. Równocześnie podkreślił kluczowe znaczenie prawa do wolności myśli, sumienia i religii oraz faktu, że państwo nie może dyktować jednostce, w co powinna wierzyć ani podejmować działań mających doprowadzić do przymusowej zmiany jej przekonań.

Art. 9 wymienia rozmaite formy, jakie może przyjmować uzewnętrznianie religii lub przekonań, a więc kult, nauczanie, praktykowanie i czynności rytualne, nie chroni jednak każdego aktu motywowanego lub inspirowanego przez religię lub przekonanie. Nie gwarantuje w każdym przypadku prawa do zachowania się w sposób dyktowany przekonaniami religijnymi i nie przyznaje jednostkom działającym w taki sposób prawa do odmowy stosowania się do reguł uznawanych za usprawiedliwione.

Trybunał uznał już wcześniej, że można nałożyć na osoby pełniące funkcje publiczne - ze względu na ich status - obowiązek powściągliwości (jeśli chodzi o art. 10 Konwencji) lub dyskrecji w publicznym wyrażaniu swoich przekonań religijnych (w przypadku art. 9). Zasady te mają zastosowanie również do art. 8 Konwencji. Obowiązki etyczne wysokiego funkcjonariusza reprezentującego państwo mogą wkraczać w życie prywatne, jeśli przez swoje zachowanie – nawet w sferze prywatnej - naraża wizerunek lub dobre imię instytucji, jaką reprezentuje.

Skarżący został przeniesiony ze stanowiska zastępcy gubernatora stolicy na inne podobne stanowisko na prowincji, w mieście o mniejszym znaczeniu. Przeniesienie na inne stanowisko lub w inne miejsce jest zasadniczo środkiem zwyczajnym w karierze funkcjonariusza, może jednak negatywnie wpływać na życie zawodowe zainteresowanego zwłaszcza w razie przeniesienia na stanowisko mniej prestiżowe. Oczywiście, samo istnienie takich konsekwencji negatywnych nie powoduje, że staje się ono sprzeczne z prawem zagwarantowanym w Konwencji. W każdym przypadku należy jednak ocenić motywy przeniesienia i zweryfikować je w świetle jej postanowień.

Należało więc ustalić, czy skarżący został przeniesiony wyłącznie ze względu na swoje kwalifikacje i wymagania związane ze stanowiskiem, jak twierdził rząd, czy raczej, jak twierdził skarżący, z powodu jego przekonań religijnych i aspektów życia prywatnego.

Decyzja ta i proponowane w niej środki w żaden sposób nie zmieniły możliwości wysokich funkcjonariuszy pełnienia przez nich funkcji i aktywnego wykonywania powierzonej misji. Odnosiły się wyłącznie do miejsca religii w społeczeństwie oraz wewnątrz instytucji publicznych, jak również wymogów odnoszących się do ubioru.

Nawet, jeśli raport inspekcji wymieniał w istocie niektóre cechy charakteru skarżącego, istotne miejsce zajmowały w nim przekonania religijne i fakt, że żona nosiła chustę islamską.

Gdyby, jak twierdził rząd, przeniesienie skarżącego wyłącznie lub głównie wiązało się z jego kompetencjami zawodowymi, trudno byłoby zrozumieć dlaczego szczególne znaczenie władze nadały jego przekonaniom religijnym, sposobowi ubierania się jego żony a w kategoriach bardziej ogólnych decyzji Narodowej Rady Bezpieczeństwa z 1997 r. wskazującej, jakie środki rząd ma obowiązek podjąć w celu zwalczania „antysystemowej działalności integrystycznej”.

Całość okoliczności tej sprawy wskazywała na istnienie wyraźnego związku przyczynowego między życiem prywatnym i przekonaniem skarżącego z jednej strony oraz jego przeniesieniem – z drugiej. Trybunał uważał, że przeniesienie skarżącego stanowiło rodzaj «ukrytej kary», a więc środka, który – nie należąc formalnie do sfery dyscyplinarnej – wskazywał na zamiar ukarania funkcjonariusza przez uderzenie w pewnym stopniu w jego sytuację zawodową przy pomocy postawionych mu zarzutów, w tym przypadku sposobu życia, wiary i sposobu ubierania się przez żonę.

W ocenie Trybunału przeniesienie skarżącego stanowiło więc ingerencję w jego życie prywatne w rozumieniu art. 8 Konwencji. Rząd nie wskazał jej podstawy prawnej ani uprawnionego celu, który w ten sposób miał być realizowany, jak również powodów, dla których można byłoby uznać ją za konieczną w społeczeństwie demokratycznym.

Konwencja nie wyklucza możliwości nałożenia na funkcjonariusza pewnego obowiązku powściągliwości lub samoograniczeń w celu zagwarantowania neutralności służby publicznej i zapewnienia poszanowania zasady świeckości. Nie wykluczył również możliwości sankcji wobec funkcjonariuszy z powodu ich przynależności do partii politycznych lub grup wyrażających idee rasistowskie lub ksenofobiczne, albo sekt tworzących rygorystyczną i nierozzerwalną więź solidarności między ich członkami lub wyznających ideologię sprzeczną z regułami demokracji.

W tym przypadku, co potwierdził również raport inspektora, skarżący był bezstronny w wykonywaniu swoich funkcji i nie było też dowodów na jakąkolwiek działalność wskazującą na integrizm religijny.

Sama tylko bliskość lub przynależność, realna albo domniemana, skarżącego do ruchu religijnego nie mogła jako taka wystarczać do podjęcia wobec niego niekorzystnego środka przy braku wyraźnego potwierdzenia, że skarżący nie działał w sposób bezstronny lub otrzymywał instrukcje członków tego ruchu, albo że ruch wchodzący w grę reprezentował prawdziwe zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego. Poza tym, nawet przy założeniu, że

miało to w rzeczywistości miejsce, trudno byłoby zrozumieć, w jaki sposób zagrożenie to mogło zostać uchylone w drodze zwykłego przeniesienia do innego miasta zamiast odwołania.

W związku z noszeniem przez żonę skarżącego chusty islamskiej Trybunał już wcześniej potwierdził, że uregulowanie sposobu ubierania się funkcjonariuszy a w szczególności zakaz noszenia znaków religijnych może być usprawiedliwiony wymaganiami związanymi z zasadami neutralności funkcji publicznych i świeckości. Troska o zachowanie neutralności służby publicznej nie mogła usprawiedliwiać powołania się w decyzji o przeniesieniu na fakt, iż jego żona nosiła chustę islamską, co stanowiło element życia prywatnego zainteresowanych i nie było w żaden sposób uregulowane.

W rezultacie Trybunał uznał za ustalone, że decyzja o przeniesieniu skarżącego na stanowisko równoważne w mieście o mniejszym znaczeniu administracyjnym była motywowana elementami odnoszącymi się do jego życia prywatnego. Przy założeniu, że ingerencja ta była przewidziana przez prawo i realizowała jeden z uprawnionych celów wymienionych w ust. 2 art. 8, Trybunał uważał, że nie była konieczna w społeczeństwie demokratycznym. Doszło więc do naruszenia art. 8 Konwencji (jednogłośnie).

Skarżący twierdził, że zostało naruszone jego prawo do rzetelnego procesu sądowego z powodu przewlekłości postępowania sądowego wchodzącego w tej sprawie w grę. Powołał się w tej kwestii na art. 6 ust. 1 Konwencji.

Postępowanie wchodzące w grę toczyło się ponad sześć lat i dwa miesiące. Długości tej nie dało się wytłumaczyć ani stopniem skomplikowania sprawy ani zachowaniem skarżącego. Nie spełniało więc warunku rozsądnego terminu. W rezultacie nastąpiło naruszenie art. 6 ust. 1 (jednogłośnie).

Turcja musi zapłacić skarżącej 9 tys. euro zadośćuczynienia za krzywdę moralną.

Uwagi:

Interesujący aspekt stosowania Konwencji w odniesieniu do funkcjonariuszy publicznych, w tym wypadku przeniesienia na równorzędne stanowisko w innym mieście jako formy ukrytej kary związanej z niektórymi aspektami jego życia prywatnego niechętnie widzianymi przez władze