

## Решение от 26.03.1987 г. на ЕСПЧ по дело Леандер срещу Швеция (Leander v. Sweden)

Превод и резюме на решението: Български адвокати за правата на човека адрес: София 1000, ул. "Гурко" 49, вх. А, ет. 4, тел./факс. 02/986 66 23; 02/980 39 67, e-mail: hrlawyerblhr.org web site: www.blhr.org

чл. 8, чл. 10, чл. 13 Конвенция за правата на човека и основните свободи

Понятието "необходима в едно демократично общество" включва изискването намесата да отговаря на належаща обществена нужда и в частност да е пропорционална на преследваната законна цел. Все пак, властите разполагат със свобода на преценка, чийто обхват зависи не само от естеството на преследваната законна цел, но и от конкретния характер на разглежданата намеса. Конвенцията не гарантира право на достъп до държавна служба.

Чл. 13 не гарантира средство за защита, позволяващо законите на дадена договаряща държава да бъдат атакувани като такива, на основание противоречието им с Конвенцията или с вътрешноправни норми със същото значение. За целите на настоящото производство, под "ефикасно средство за защита" по смисъла на чл. 13 трябва да се разбира средство, което е толкова ефикасно, колкото това е възможно, като се има предвид ограниченото поле за търсене на защита, присъщо на която и да е система за секретна проверка на кандидатите за назначаване на длъжности, важни от гледна точка на националната сигурност. Макар и да нямат власт да постановяват правно задължителни решения, важно е, че становищата на някои традиционни шведски институции, натоварени с разглеждане на индивидуални жалби и с контрол върху действията на държавните органи, внушават голям респект в шведското общество и на практика обикновено се съблюдават.

Факти по делото

На 20 август 1979 г. г-н Леандер започнал работа като заместник във Военноморския музей, намиращ се в съседство с военноморска база - военна зона с ограничен достъп. На 3 септември, той бил поканен да напусне, докато се получи резултатът от проверка, провеждана за него съгласно Наредбата за проверка на персонала. Според жалбоподателя, той бил назначен по заместване за срок от 10 месеца, а според правителството - само до 31 август, като директорът на музея неправилно го назначил преди да е извършена проверката и без длъжността да е била обявена по надлежния ред за вакантна. Необходимите стъпки били предприети на 30 август, като бил определен срок за кандидатстване за длъжността до 28 септември. Г-н Леандер не подал молба. На 25 септември директорът на музея го уведомил, че резултатът от извършената за него проверка е неблагоприятен и той не може да бъде приет на работа. Жалбоподателят подал молба до главнокомандващия флота, с искане да му бъдат посочени причините, поради които не може да бъде назначен. Отговорът бил, че длъжността предполага пребиваване в зони с ограничен по съображения за сигурност достъп, което налага специална проверка, а получените в резултат на нея данни са дали основание за отказа. Г-н Леандер подал оплакване до правителството, като искал горната оценка да бъде отменена и той да бъде признат за отговарящ на условията за заемане по заместване на длъжността, независимо от това, дали е възможно да бъде

възстановен на нея. Правителството изискала становище от главнокомандващия въоръжените сили, който дал аналогичен отговор, като приложил в засекретен анекс информацията, предоставена за г-н Леандер от Националния съвет на полицията. Съдържанието на този анекс никога не било разкрито на жалбоподателя и той не бил предоставен и на Европейския съд. На 5 февруари жалбоподателят отново се обърнал към правителството, като се оплаквал, че Националният съвет на полицията е решил да не упражни правомощията, които имал според Наредбата, да му съобщи предоставяната информация. Той искал, преди правителството да се произнесе по предходната му молба, касаещата го информация да му бъде съобщена и да му бъде дадена възможност да вземе становище по нея. Съветът изразил мнение, че искането е неоснователно, защото включването на информация в регистъра, поддържан от неговия отдел по сигурността, се основавало предимно на разпоредбите на секретен кралски указ, извършвало се при стриктно следване на процедура и гаранции за спазване на приложимите разпоредби и, съгласно Наредбата за проверка на персонала, на заинтересуваното лице се давала възможност за становище само ако това се налага от особени обстоятелства, каквито в случая Съветът не намирал да съществуват, а разкриването на информацията би довело и до разкриване на част от съдържанието на секретния указ. Правителството отхвърлило всички искания на жалбоподателя. То отбелязало, че въпросът дали едно лице отговаря на условията за заемане на определена длъжност може да се разглежда само при жалба относно назначение на нея, докато жалбата на г-н Леандер не била такава, а касала принципната му пригодност за заемане на длъжността. Не били налице и специални обстоятелства, които съгласно Наредбата биха дали основание предоставената информация за него да му бъде съобщена. Пред Европейския съд г-н Леандер изтъкнал, че преди 1976 г. е членувал в комунистическата партия и в сдружение, публикувало радикално списание, като войник е бил активист в Съюза на военнослужещите, в който, според него, били внедрени агенти на полицията, бил е активист и в Съюза на строителните работници и няколко пъти е пътувал в Източна Европа. Той посочил все пак, че според единодушните изявления на отговорните длъжностни лица, никое от тези обстоятелства не следва да е станало причина за неблагоприятния изход от извършената спрямо него проверка.

Правното основание за поддържането на регистъра на отдела по сигурността на Националния полицейски съвет (секретният полицейски регистър), се съдържало в Наредбата за проверка на персонала, приета от правителството и публикувана в официалния вестник. В регистъра се внасяла информация за нуждите на полицейската служба, натоварена с предотвратяването и разкриването на престъпления срещу националната сигурност. Законодателството забранявало вписването на информация в регистъра само на основание факта, че дадено лице, като член на определена организация или по друг начин, е изразявало политически мнения. Наредбата съдържала и разпоредби относно длъжностите, които имат връзка със сигурността, както и относно процедурата за предоставяне на информация и използването ѝ. При решаване на въпроса дали да се предостави информация от регистъра, Националният съвет на полицията заседавал в състав: националният полицейски комисар, ръководителят на полицията по сигурността и шестимата членове на съвета, назначени от правителството, не принадлежащи към полицейската професия - обикновено настоящи или бивши членове на парламента, представители на различни политически партии,

включително на опозицията, най-малко трима от които трябвало да присъстват на заседанието. Решението се вземало с единодушие на присъстващите членове. Министърът на правосъдието също упражнявал надзор върху дейността на полицията по сигурността и контрола на персонала. Съвещанията му с Националния съвет на полицията имали за резултат промени в публичните и секретни инструкции в тази област. Важна роля имал и Юридическият съветник - традиционна институция, чиито правомощия, определени от парламента, включвали контрол върху държавните органи за упражнене на правомощията им в съответствие със закона и подзаконовите актове. В това си качество той приемал и разглеждал индивидуални жалби. Той действал и като представител на държавата и подпомагал правителството със съвети и проучвания по правни въпроси. Той се назначавал от правителството за срок до навършване на пенсионна възраст и му бил подчинен, но никой държавен орган, включително правителството, парламента или местните органи с решаваща компетентност, не можел да се намесва и да влияе на решенията му в конкретни случаи, свързани с упражняване на държавна власт спрямо частно лице или с приложението на закона. В рамките на контролните си функции той можел да предизвика наказателно преследване срещу държавни служители или да докладва за търсене на дисциплинарна отговорност. Под негов контрол се намирал и Националният съвет на полицията, който той посещавал периодично и по специални поводи, например жалба на гражданин. За посещенията се съставяли протоколи, които можели да се публикуват, с изключение на частите им, съдържащи секретна информация. Той не можел да отменя актове на Съвета или на отдела по сигурността. Тъй като мненията му във връзка с инспекциите върху системата за контрол на персонала не били правно задължителни, теоретически можело да има съмнение дали при формулирането им той се ползва с независимостта, очертана по-горе. Предвид традицията в Швеция обаче, би било немислимо и никога не се било случвало правителството да му дава инструкции или да се намесва при осъществявания от него надзор върху дейността на Националния полицейски съвет или при изразяване на мненията му по Наредбата за проверка на персонала. Функции по контрол върху приложението на законите и другите нормативни актове в системата на държавната администрация имала и институцията на Парламентарния омбудсман. Омбудсманът действал по жалба на граждани или когато сам прецени, че е необходимо да извърши инспекция или разследване. Той изготвял доклади, за които се считало, че изразяват личното му становище по спазването на закона, и с които съответните органи с решаваща компетентност често, но не винаги, се съобразявали. Той също можел да предизвика наказателно преследване и дисциплинарни производства срещу длъжностни лица, извършили нарушения в резултат на неспазване на служебните си задължения. Контрол върху разходите, организацията и дейността на полицията по сигурността упражнявал и Парламентарният комитет по правосъдната дейност, съставен от членове на парламента, на пропорционален принцип.

Съгласно Закона за свободата на пресата, който бил част от шведската Конституция, решение на орган, различен от парламента или правителството, за отказ на достъп до документ, подлежал на обжалване пред съд. Дори когато ставало дума за секретен документ, правителството винаги имало известна свобода на усмотрение да го предостави и лице - страна в съдебно или административно производство, в което документът е от значение, можело да

получи разрешение за достъп до него.

Резюме на решението на Европейския съд

По твърдението за нарушение на чл. 8

"Жалбоподателят твърди, че процедурата за проверка на персонала, така както е приложена в случая, е била в нарушение на чл. 8. Той поддържа, че никакъв факт от неговото лично или политическо минало не е от такова естество, че да прави необходимо в едно демократично общество включването му в регистъра на отдела по сигурността и определянето му като "риск за сигурността" и съответно като неподходящ за въпросната длъжност. В допълнение той твърди, че Наредбата за проверка на персонала не може да се счита за "закон" по смисъла на чл. 8, т. 2. Той не оспорва нуждата от система за проверка на персонала, нито правото на държавата, в очертаните от чл. 8 и чл. 10 рамки, да не допуска симпатизанти на определени екстремистки политически идеологии да заемат постове, тясно свързани със сигурността, и да поддържа информация за такива лица в регистъра на отдела по сигурността на Националния съвет на полицията."

"Не се спори, че секретният полицейски регистър е съдържал информация, свързана с личния живот на г-н Леандер. Както съхранението, така и разкриването на подобна информация, съпроводени с отказ да му се даде възможност да я опровергае, са съставлявали намеса в неговото право на зачитане на личния живот, както е гарантирано от чл. 8. Целта на шведската система за проверка на персонала определено е законна по смисъла на чл. 8, а именно - защита на националната сигурност. Основните спорни въпроси са доколко намесата е била "предвидена в закона" и "необходима в едно демократично общество". Съдът припомня, че изразът "предвидени в закона", употребен в чл. 8, т. 2, изисква не само намесата да има основание във вътрешното право, но и законът да е достъпен за засегнатото лице и последниците, които той ще има за него, да са предвидими (решението по делото Малоун). "Изискването за предвидимост, обаче, в специалната ситуация на секретна проверка на персонала в сектори, които засягат националната сигурност, не може да е същото като в други области. То не може да означава, че лицето следва да е в състояние да предвиди точно какви проверки ще бъдат направени за него от шведските специални полицейски служби, при усилията им да защитят националната сигурност. Въпреки това, в една система, която е по принцип приложима за всички граждани, каквато е тази по Наредбата за проверка на персонала, законът трябва да е достатъчно ясен и да им дава подходящи указания за обстоятелствата и условията, при които органите са овластени да прибегват до този вид тайни и потенциално опасни намеси в личния живот. При преценката дали критерият за предвидимост е спазен, може да се вземат предвид и различни инструкции или административна практика, които нямат характера на материално право, доколкото съдържанието им е в достатъчна степен известно на лицата, за които се отнасят."

Жалбоподателят твърди, че разпоредбите, които уреждат поддържането на секретния полицейски регистър, не се отличават с необходимата достъпност и предвидимост. "Самата Наредба (за проверка на персонала), публикувана в официалния вестник, без съмнение отговаря на изискването за достъпност. Въпросът следователно е дали вътрешното право поставя с необходимата точност условията, при които Националният съвет на полицията е овластен да събира и разкрива информация, в рамките на системата за контрол на персонала." Съдът отбелязва, че Наредбата дава на Националния съвет на

полицията широка свобода на усмотрение. Обхватът на тази свобода все пак е нормативно ограничен, в съответствие и с Конституцията, като е предвидено, че "не се позволява регистриране на информация само поради това, че дадено лице, като член на определена организация или по друг начин, е изразило политическо мнение". Въвежданата в секретните регистри информация трябва да е необходима за специалните полицейски служби и да служи за предотвратяване и разкриване на "престъпления срещу националната сигурност и т. н.". Освен това, Наредбата съдържа изрични и подробни разпоредби по въпросите каква информация може да се дава, на кои органи, при какви обстоятелства, както и процедурата, която трябва да се следва от Националния съвет на полицията при вземане на решение за разкриване на информация. "Предвид горното, Съдът счита, че шведското право дава на гражданите адекватни указания за обхвата и за начина на упражняване на свободата на усмотрение, предоставена на отговорните власти при събиране, вписване и разкриване на информация. Следователно, в настоящия случай намесата в личния живот на г-н Леандер е била "предвидена в закона" по смисъла на чл. 8."

"Понятието за "необходимост в едно демократично общество" включва изискването намесата да отговаря на належаща обществена нужда и в частност да е пропорционална на преследваната законна цел. Все пак, Съдът признава, че властите разполагат със свобода на преценка, чийто обхват зависи не само от естеството на преследваната законна цел, но и от конкретния характер на разглежданата намеса. В настоящия случай, интересът на държавата-ответник от опазване на националната ѝ сигурност трябва да се постави на везните срещу сериозността на намесата в правото на жалбоподателя на неприкосновеност на личния живот. Не може да има съмнение относно необходимостта, с цел защита на националната сигурност, договарящите държави да приемат закони, овластяващи компетентните вътрешни власти, първо, да събират и съхраняват в недостъпни за публиката регистри информация за определени лица и, второ, да използват тази информация при преценката за пригодност на кандидати за длъжности, свързани с националната сигурност. Несъмнено, оспорваната намеса е засегнала законните интереси на г-н Леандер, чрез последиците, които е имала върху възможностите му за достъп до някои невралгични постове за държавни служители. От друга страна, правото на достъп до държавна служба не е защитено като такова от Конвенцията и, извън тези последици, намесата не е съставлявала пречка за него да води личния си живот по свое усмотрение. При това положение Съдът приема, че свободата на преценка на държавата при установяване на належащата обществена нужда в настоящия случай, и по-специално при избора на средства за защита на националната сигурност, има широки граници. Все пак, (...) Съдът следва да се убеди, че съществуват адекватни и ефективни гаранции срещу злоупотреба. Жалбоподателят поддържа, че такива гаранции не са му били осигурени по шведското право, най-вече защото му е била отказана каквато и да е възможност да оспорва верността на засягащата го информация."

Правителството сочи дванадесет различни гаранции, които, взети заедно, по тяхно мнение осигуряват необходимата защита: съществуването на контрол на персонала е направено обществено достояние чрез Наредбата; невралгичните постове са разпределени в различни категории според изискванията за сигурност; може да се събира и разкрива само относима информация; искане за информация може да се прави само по отношение на лице, за което се проектира назначение; в Националния съвет на полицията

членуват парламентаристи; информацията може да се съобщи на въпросното лице, макар и правителството да признава, че това не се е случвало, поне до 1 октомври 1983 г.; решението дали да се назначи съответното лице се взема от изискващия орган, а не от Съвета; срещу това решение може да се подаде жалба пред правителството; редица органи упражняват надзор.

"Наредбата за проверка на персонала съдържа доста разпоредби, предназначени да сведат ефекта от процедурата за проверка на персонала до неизбежния минимум. Освен това, използването на информацията от секретния полицейски регистър в области извън контрола на персонала на практика е ограничено до случаи на наказателно преследване и получаване на шведско гражданство. Надзорът за правилно прилагане на системата, освен упражнявания от самото правителство контрол, е поверен както на парламента, така и на независими институции. Съдът отдава особено значение на участието на парламентаристи в Националния съвет на полицията и на надзора, осъществяван от Юридическия съветник и от парламентарния омбудсман, както и от Парламентарния комитет по правосъдната дейност. Парламентаристите - членове на Съвета, между които и представители на опозицията, участват във вземането на всички решения дали да се предостави информация на изискващия я орган. По-специално, всеки от тях има право на вето, чието упражняване автоматично препятства разкриването на информация от Съвета. Този пряк и постоянен контрол върху най-важния елемент на регистъра - разкриването на информация - осигурява една много съществена защита срещу злоупотреби. Контролът, осъществяван от омбудсмана, съставлява още една важна гаранция срещу злоупотреба, особено в случаи, в които гражданите считат, че е посегнато на техните права и свободи. Фактът, че информацията, дадена на военните власти, не е била съобщена на г-н Леандер, не може сам по себе си да даде основание за заключение, че намесата не е била "необходима в едно демократично общество за защита на националната сигурност", тъй като именно липсата на такова съобщаване осигурява ефикасността на процедурата за контрол на персонала. Съдът, също както и Комисията, стига до заключението, че защитните механизми, които се съдържат в шведската система за проверка на персонала, отговарят на изискванията на чл. 8, т. 2. Като се вземе предвид широката свобода на преценка на държавата-ответник, тя е имала правото да счете, че в настоящия случай интересите на националната сигурност доминират над индивидуалните интереси на жалбоподателя. Намесата, на която г-н Леандер е бил подложен, не може следователно да се определи като непропорционална на преследваната законна цел. Съответно, няма нарушение на член 8."

Твърдяното нарушение на чл. 10

Съдът приема за неоснователно и това оплакване. Установената система за проверка на персонала има за цел да осигури, че длъжности, свързани с националната сигурност, ще бъдат заемани от лица с определени лични качества. Информацията от секретния полицейски регистър е била използвана именно за да се провери дали жалбоподателят притежава едно от необходимите такива качества, следователно не е осъществена намеса в упражнението на свободата му на изразяване на мнения. Чл. 10 не осигурява, в случаи като настоящия, право на достъп на дадено лице до регистър, съдържащ информация за него, нито задължава държавата да му съобщи такава информация. Следователно, не е осъществена намеса и в свободата му на получаване на информация, гарантирана от чл. 10.

Твърдяното нарушение на чл. 13

"Жалбоподателят се оплаква, първо, от факта, че нито на него, нито на неговия адвокат, е било дадено право да получат всички материали, на които компетентният за назначението орган е основал решението си, и да дадат становище по тях. Той възразява също срещу липсата на каквото и да е право на обжалване пред независим орган, властен да произнесе задължително решение относно верността и предоставянето на съхраняваната за него информация.

За тълкуването на чл. 13, са от значение следните принципи:

а) когато някой поддържа защитимо твърдение, че е жертва на нарушение на права, провъзгласени от Конвенцията, той трябва да разполага със средство за защита пред националните институции, за да може да получи както произнасяне по твърдението си, така и, при случай, поправяне на нарушението (вж. решението по делото Силвър);

б) не е задължително институциите, за които става дума в чл. 13, да са съдебни органи, но ако не са, техните правомощия и гаранциите, които предоставят, са от значение при преценката дали средството за защита пред тях е ефикасно (пак там);

в) макар и никое отделно средство за защита да не може само по себе си да удовлетвори напълно изискванията на чл. 13, това може да направи съвкупността от средства за защита, предвидени по вътрешното право (пак там);

г) чл. 13 не гарантира средство за защита, позволяващо законите на дадена договаряща държава да бъдат атакувани като такива, на основание противоречието им с Конвенцията или с вътрешноправни норми със същото значение.

Съдът прие, че при конкретните обстоятелства чл. 8 не изисква информацията, предоставена от Националния съвет на полицията за г-н Леандер, да му бъде съобщена. Конвенцията трябва да се разглежда в целостта ѝ и, следователно, (...) всяко тълкуване на чл. 13 трябва да хармонира с нейната логика. В резултат на това и в съответствие със заключението си по чл. 8, Съдът приема, че липсата на съобщаване на тази информация, сама по себе си и при конкретните обстоятелства, не влече след себе си нарушение на чл. 13. За целите на настоящото производство, под "ефикасно средство за защита" по смисъла на чл. 13 трябва да се разбира средство, което е толкова ефикасно, колкото това е възможно, като се има предвид ограниченото поле за търсене на защита, присъщо на която и да е система за секретна проверка на кандидатите за назначаване на длъжности, важни от гледна точка на националната сигурност. Остава, следователно, да се разгледат различните средства за защита, с които жалбоподателят е разполагал по шведското право, за да се види дали са били "ефикасни" в този ограничен смисъл. Няма съмнение, че оплакванията на жалбоподателя са повдигали защитими претенции по Конвенцията, най-малкото що се отнася до чл. 8, и че, следователно, той е имал право на ефикасно средство за защита, за да осигури спазване на правата си по този текст, така, както те са защитени по шведското право. Съдът прие шведската система за проверка на персонала за съобразна, като такава, с чл. 8. При това положение, изискванията на чл. 13 биха били задоволени, ако съществува вътрешноправен механизъм, чрез който, при отчитане на собствените ограничения на контекста, индивидът може да си осигури спазване на приложимите закони. Правителството изтъква, че шведското законодателство предоставя средства за защита, достатъчни с оглед изискванията на чл. 13, а именно: 1) официална

молба за назначение на длъжността и, при отказ, жалба до правителството; 2) искане пред Националния съвет на полицията за достъп до секретния полицейски регистър, на основание Закона за свободата на пресата, и, при отказ, жалба до административните съдилища; 3) жалба пред Юридическия съветник; 4) жалба пред Парламентарния омбудсман. Съдът отбелязва първо, че както Юридическият съветник, така и Парламентарният омбудсман, са компетентни да приемат индивидуални жалби и имат задължението да провеждат разследване по тях, за да се уверят дали съответните закони са били приложени правилно от Националния съвет на полицията. При изпълнението на задълженията си, и двамата имат достъп до цялата информация, съдържаща се в секретния полицейски регистър. Няколко решения на Парламентарния омбудсман свидетелстват, че тези правомощия се използват и във връзка с жалби относно функционирането на системата за проверка на персонала. Освен това, и двете длъжностни лица трябва да се приемат, в конкретния контекст, за независими от правителството. Това е съвсем очевидно по отношение на Парламентарния омбудсман. Що се отнася до Юридическия съветник, той може също така да се разглежда като независим, поне на практика, от правителството, когато осъществява контролните си функции във връзка с оперирането на системата за проверка на персонала. Основната слабост на контрола, осъществяван от Парламентарния омбудсман и от Юридическия съветник, е че и двете длъжностни лица, извън компетентността си да инициират наказателни и дисциплинарни производства, нямат власт да постановяват правно задължителни решения. В тази връзка, обаче, Съдът напомня ограничената по необходимост ефективност, която може да се изисква от което и да е средство за защита, предоставено на засегнатото лице в система за секретни проверки, свързани със сигурността. Становищата на Парламентарния омбудсман и на Юридическия съветник по традиция внушават голям респект в шведското общество и на практика обикновено се съблюдават. Важно е, също така, макар и това да не представлява средство за защита, което индивидът може да използва по своя собствена инициатива, че особена отличителна черта на шведската система за проверка на персонала е съществуният парламентарен контрол, на който тя е подложена, по-специално чрез парламентаристите в Националния съвет на полицията, които разглеждат всеки случай на поискано предоставяне на информация. Към тези средства за защита, които не са били използвани от г-н Леандер, следва да се прибави онова, към което той е прибягнал, като се е оплакал (...) пред правителството, че Националният съвет на полицията, противно на разпоредбата на чл. 13 от Наредбата за проверка на персонала, не го е поканил да даде писмено или устно становище по информацията, съдържаща се в регистъра." Съдът отбелязва, че правителството (целият кабинет) се е произнесло по всичките подадени от г-н Леандер жалби, след като е поискало мнението на Съвета и е дало възможност на жалбоподателя да отговори. "Съдът напомня, че органът, за който говори чл. 13, не е необходимо да бъде непременно съдебен орган в стриктния смисъл, но правомощията му и процедурните гаранции, които предоставя, са от значение при преценката дали средството за защита е ефикасно. Не може да има съмнение относно властта на правителството да постановява задължителни за Съвета решения." Като припомня и ограниченото поле за защита, свойствено на която и да е система за секретно наблюдение с цел защита на националната сигурност, Съдът приема: "Дори и, взета сама по себе си, жалбата до правителството да не може да се счете достатъчна, за да осигури спазване на чл.

13, Съдът намира, че съвкупността от средства за защита, изложени по-горе, задоволява изискванията на чл. 13 при конкретните обстоятелства на настоящия случай. В съответствие с това, Съдът заключава, че не е извършено нарушение на чл. 13."