СЪД (СЪСТАВ)

**ДЕЛО LEANDER срещу ШВЕЦИЯ**

*(Жалба № 9248/81)*

РЕШЕНИЕ

СТРАСБУРГ

26 март 1987 г.

По делото Leander\*,

[[1]](#footnote-1)Европейският съд по правата на човека, на заседание, в съответствие с Член 43 (Чл. 43) от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи („Конвенцията“) и съответните разпоредби на Правилника на Съда, в състав , състоящ се от следните съдии:

 г-н Р. Рисдал (R. Ryssdal), *Председател*,

 г-н Г. Лагергрен (G. Lagergren),

 г-н Ф. Гьолчуклу (F. Gölcüklü),

 г-н Л.-Е. Петити (L.-E. Pettiti),

 Сър Винсънт Еванс (Vincent Evans),

 г-н К.Русо (C. Russo),

 г-н Р. Бернхардт (R. Bernhardt),

както и г-н М.-А. Ейсен (M.-A. Eissen), Секретар, и г-н Х. Петцолд (H. Petzold), Заместник-секретар,

След закрити заседания, проведени на 30 и 31 май и 28 август 1986 г. и на 25 февруари 1987 г.,

Постановява следното решение, прието на последната гореспомената дата:

ПРОЦЕДУРА

1. Настоящото дело е отнесено до Съда от Европейската комисия по правата на човека („Комисията“) на 11 юли 1985 г. в рамките на тримесечния срок, предвиден в член 32, § 1 и член 47 (чл. 32-1, чл. 47) от Конвенцията. Делото е образувано по жалба (№ 9248/81) срещу Кралство Швеция, подадена в Комисията на 2 ноември 1980 г. по член 25 (Чл. 25) от шведски гражданин, г-н Torsten Leander.

2. Искането на Комисията се позовава на членове 44 и 48 (чл. 44, чл. 48) и на декларацията, с която Швеция признава задължителната юрисдикция на Съда (член 46) (чл. 46). Целта на искането е да се получи решение от Съда за това дали фактите по делото разкриват нарушения от страна на държавата-ответник на задълженията ѝ по членове 8, 10 и 13 (чл. 8, чл. 10, чл. 13) от Конвенцията.

3. В отговор на запитването, направено в съответствие с Правило 33 § 3 (г) от Правилника на Съда, жалбоподателят заявява, че желае да вземе участие в производството, висящо пред Съда, като указва и адвоката, който ще го представлява (Правило 30).

4. Съставът от седем съдии включва, като служебни членове, г-н Г. Лагергрен (G. Lagergren), избраният съдия с шведско гражданство (член 43 от Конвенцията) (Чл. 43) и г-н Р. Рисдал (R. Ryssdal), Председател на Съда (Правило 21 § 3 (b)). На 2 октомври 1985 г. Председателят изтегля чрез жребий, в присъствието на Секретаря, имената на другите пет членове на състава, а именно г-н Дж. Кремона (J. Cremona), г-н Г. Виарда (G. Wiarda), г-н Л.-Е. Петити (L.-E. Pettiti), Сър Винсънт Еванс (Vincent Evans) и г-н Р. Бернхардт (R. Bernhardt) (Член 43 накрая от Конвенцията и Правило 21 § 4) (Чл. 43). Г-н Дж. Герсинг (J. Gersing), съдия по заместване, впоследствие заменя г-н Г. Виарда (G. Wiarda), чийто мандат като съдия е изтекъл преди съдебното заседание, а на по-късен етап г-н Ф. Гьолчуклу (F. Gölcüklü) и г-н К. Русо (C. Russo), заместващи съдии, заменят г-н Герсинг (Gersing) и г-н Кремона (Cremona), които са възпрепятствани да участват в разглеждането на делото (Правила 2 § 3, § 22 1 и 24 § 1).

5. Г-н Рисдал (Ryssdal) приема поста Председател на състава (Правило 21 § 5). Той установява, чрез секретаря, гледните точки на агента на шведското правителство („Правителството“), Делегата на Комисията и адвоката на жалбоподателя по отношение на необходимостта от писмена процедура (Правило 37 § 1). На 12 декември 1985 г. той се разпорежда адвокатът и правителственият агент, ако последният прецени, да подадат в срок до 4 февруари 1986 г. писмените си изложения и още, че Делегатът ще има правото да отговори писмено в срок от два месеца от датата на предаване от Секретаря на горепосочените документи, в зависимост от датата, на която е подаден последният.

Писменото изложение на жалбоподателя е постъпило в секретариата на 3 февруари. С писмо от същата дата агентът на Правителството заявява, че Правителството не възнамерява да подава изявления. На 21 март Секретарят на Комисията информира Секретаря, че Делегатът ще представи становището си на заседанието.

6. На 3 април 1986 г., след консултации с представителя на Правителството, с делегата на Комисията и с адвоката на жалбоподателя, Председателят посочва, че устното производство ще започне на 26 май 1986 г. (Правило 38).

На 28 април Комисията изпраща до Секретаря няколко документа, изготвянето на които последният е поискал по инструкции на Председателя. На 12 май в секретариата са получени някои допълнителни документи, представени от жалбоподателя.

7. Делото се гледа в открито заседание на определения ден в Сградата на Съда по правата на човека в Страсбург. Непосредствено преди началото му, Съдът провежда подготвителна среща.

Пред Съда се явяват:

- от страна на Правителството

 г-н H. Corell, посланик,

 заместник-министър по правните и консулски въпроси, Министерство на външните работи, *агент*,

 г-н K. Bergenstrand, помощник на заместник-министъра

 Министерство на правосъдието

 г-н S. Höglund, началник на отдел,

 Национална полицейска служба, *Съветници*;

- от страна на Комисията

 г-н H. Schermers, *Делегат*;

- от страна на жалбоподателя

 г-н D. Töllborg*, Адвокат*,

 г-н J. Laestadius, *Съветник*.

8. Съдът изслушва изказванията на г-н Corell от името на Правителството, г-н Schermers от името на Комисията и г-н Töllborg от името на жалбоподателя, както и отговорите им на въпросите, зададени от Съда и няколко съдии.

ЩО СЕ ОТНАСЯ ДО ФАКТИТЕ

I. КОНКРЕТНИ ОБСТОЯТЕЛСТВА ПО ДЕЛОТО

9. Жалбоподателят, г-н Torsten Leander, е шведски гражданин, роден през 1951 г., по професия дърводелец.

10. На 20 август 1979 г. той започва временно работа по заместване на позицията технически специалист (vikarierande museitekniker) към Военноморския музей в Карлскрона в южната част на Швеция. Музеят се намира в съседство с Военноморската база в Карлскрона, която е охранявана военна база с ограничен достъп.

Жалбоподателят поддържа становището си пред Съда, че намерението му е било да работи на тази позиция в продължение на десет месеца, докато служителят, който заемал този пост, ползва отпуск. Същият твърди, че на 3 септември му било казано да напусне работа, докато се чакали резултатите от проверка на персонала, която е трябвало да му бъде направена в съответствие с Наредбата за контрол на персонала от 1969 г. (personal-kontrollkungörelsen 1969:446 - вж. параграфи 18-34 по-долу). Според жалбоподателя тази проверка била заявена на 9 август 1979 г.

Правителството твърди, че жалбоподателят е бил нает на работа само от 20 август до 31 август 1979 г., както се вижда от уведомлението, издадено в тази връзка на 27 август 1979 г. от директора на музея. По-нататък Правителството твърди също, че при наемането на г-н Leander директорът е допуснал две грешки. На първо място не е съответствие с процедурата, предписана в Наредбата и съответните разпоредби, издадени във връзка с нея, да се наема дадено лице, преди да бъде предприета проверка на персонала, и на второ място, позицията не е била надлежно обявена за вакантна.

11. Необходимите стъпки са предприети на 30 август 1979 г. Позицията е отворена за кандидатстване до 28 септември 1979 г. Г-н Леандър не кандидатства.

12. Става ясно, че на 25 септември директорът го информира, че резултатите от проверката на персонала са били неблагоприятни и по тази причина не може да бъде назначен на работа в музея.

13. Като следва съвета на началника по сигурността на военно-морската база, жалбоподателят пише до главнокомандващия на военноморските сили (chefen för marinen), като моли да бъде информиран за причините, поради които не може да бъде назначен на работа във Военноморския музей.

В отговора си от 3 октомври 1979 г. главнокомандващият на военноморските сили заявява, наред с другото:

„На територията на музея са разположени редица хранилища и исторически предмети, за сигурността на които отговаря началникът на военноморската база (örlogsbaschefen). Според информацията, получена от главнокомандващия на военноморските сили, лицето, което заема въпросния пост, трябва да има свободата да обикаля различните участъци, обект на специални ограничения във връзка с достъпа. Ето защо правилата за достъп до тези зони трябва да бъдат прилагани и за персонала, който работи в музея.

Поради тези причини началникът на военноморската база е поискал проверка на персонала.

Извършената проверка на персонала дава основания на главнокомандващия за преценка от гледна точка на сигурността, въз основа на която е взето решение да не Ви приемат на работа.

Същевременно, ако Вашите задължения във Военноморския музей не изискват да имате достъп до съоръженията на военноморската база, главнокомандващият не вижда причина да се противопостави на Вашето назначаване на работа. Решението дали да бъдете назначен на работа или не е взето в процедура, различна от настоящата.“

14. На 22 октомври 1979 г. жалбоподателят подава оплакване до Правителството и моли преценката на главнокомандващия на военноморските сили да бъде отменена, а той самият да бъде одобрен за временно наемане на работа във Военноморския музей, независимо от възможността да бъде върнат на това работно място. Жалбоподателят в частност изтъква, че е напуснал постоянната си работа в Даларна, Северна Швеция, когато е бил уведомен, че е одобрен за назначаване на работа във Военноморския музей и че неблагоприятният резултат от проверката на персонала би означавал социална бедност, особено отчитайки факта, че жалбоподателят има жена и дете, които да издържа. В първоначалното си оплакване, както и в писмо от 4 декември 1979 г., г-н Leander моли още да му бъде предоставена информация за причините, поради които не е бил приет във Военноморския музей.

Правителството иска становището на върховния главнокомандващ на въоръжените сили (överbefälhavaren), който от своя страна се консултира с главнокомандващия на военноморските сили.

В писмо от 7 ноември 1979 г. главнокомандващият на военноморските сили обяснява, че е получил резултатите от проверката на персонала от върховния главнокомандващ на 17 септември 1979 г. заедно със следното предложение:

„Приет в съответствие с мнението на [главнокомандващия на военноморските сили], при условие че L. не прониква до информация за секретни дейности чрез достъпа си до помещенията на музея или посредством работата си.“

Главнокомандващият на военноморските сили добавя, че според неговата информация директорът на музея изисква от лицето на въпросната позиция да има свободен достъп и свободата да се придвижва на територията на военноморската база и че в съответствие с това на 21 септември 1979 г. той е взел решението да не приема на работа жалбоподателя.

В отговора си до Правителството, върховният главнокомандващ на въоръжените сили заявява, наред с другото:

„Все пак наемането на г-н Leander в този период – 15 август - 1 септември 1979 г. – не включва достъп до военноморската база. Главнокомандващият на военноморските сили е заявил, че няма нищо против подобно назначение. В същото време директорът на военноморския музей потвърждава изискването, че г-н Leander трябва да има достъп до военноморската база.

С оглед на горното и на факта, че ако г-н Leander има предоставен достъп до военноморската база, той би имал достъп и до секретните съоръжения и информация, главнокомандващият на военноморските сили решава да не приема жалбоподателя на работа.

При разрешаването на настоящия случай главнокомандващият на военноморските сили е следвал изцяло съществуващите разпоредби относно преценката на личната квалификация от гледна точка на сигурността.

 ...

Подобно на главнокомандващия на военноморските сили, върховният главнокомандващ на въоръжените сили отчита, че по същество г-н Leander може да бъде нает от военноморския музей, при условие че на назначеното лице не е необходим достъп до военноморската база.“

Становището на върховния главнокомандващ на въоръжените сили е придружено от секретно приложение, съдържащо информацията за г-н Leander, предоставена от Националната полицейска служба (rikspolisstyrelsen). Това приложение не е изпращано на жалбоподателя и не е включвано в материалите, предоставени на Съда.

15. В писмо от 5 февруари 1980 г. жалбоподателят повдига нови оплаквания пред Правителството. Тези оплаквания касаят решението на Националната полицейска служба да не упражнява правомощията си по раздел 13 от Наредбата за контрол на персонала, като го уведоми за информацията, предоставена за него (вж. параграф 31 по-долу). Жалбоподателят иска от Правителството, преди да вземе решение по молбата му от 22 октомври 1979 г., да му даде правото да бъде уведомен относно информацията, предоставена от полицейската служба, и да я коментира.

По този въпрос Правителството търси становището на полицейската служба. В отговора си от 22 февруари 1980 г. полицейската служба предлага оплакванията на жалбоподателя да бъдат отхвърлени. Полицейската служба добавя следното:

„Въвеждането на информацията в регистъра на отдела по сигурността на полицейската служба се основава главно на Кралски указ от 1973 г., който е секретен документ. Преди информацията да бъде въведена, въпросът за регистрацията ѝ зависи от преценката на отговорните държавни служители на различните нива, да проверят съответствието с посочените по-горе правила във връзка с всяка точка от информацията. В случай на съмнение въпросът за регистрацията се решава от началника на отдела по сигурността.

Информацията от регистъра се подава в съответствие с раздел 9 от Наредбата за контрол на персонала след решение на Националната полицейска служба, взето на пленарно заседание. Когато се взимат решения в областта на контрола на персонала, трябва да присъстват поне трима от шестте членове на полицейската служба, назначени сред парламентаристите. По делото на жалбоподателя присъстват всичките шест членове.

 ...

Според раздел 13 от Наредбата за контрол на персонала лицето, засегнато от информацията, трябва да има възможността да представи становището си по въпроса, ако съществуват специални причини за това. Същевременно Националната полицейска служба не вижда никаква причина да прилага тази разпоредба в случая на жалбоподателя, тъй като не са открити специални причини, регистрацията е извършена в съответствие със секретния Кралски указ, а разкриването на информацията би разкрило част от съдържанието на този указ.“

Г-н Leander отговаря на това становище в писмо до Правителството от 11 март 1980 г., в което той споделя, наред с останалото, че полицейската служба би следвало да го уведоми, поне устно и при условие за конфиденциалност, за информацията, която поддържа за него.

16. С решение от 14 май 1980 г. Правителството отхвърля цялото оплакване на жалбоподателя. Диспозитивът на решението гласи:

„Въпросът дали даден човек е подходящ или не за определена работа може единствено да се разглежда от Правителството в контекста на оплакването за назначаване на определена длъжност. Leander не е обжалвал пред Правителството от гледна точка на назначението си. Ето защо неговата молба Правителството да го обяви за подходящ за въпросното временно наемане на работа не може да бъде разгледана.

В настоящия случай не са налице такива специални обстоятелства, като споменатите в раздел 13 от Наредбата за контрол на персонала, които да дават на Leander правото да се запознае с информацията за него, предоставена от Националната полицейска служба пред върховния главнокомандващ на въоръжените сили.

Останалата част от молбата на Leander е искане да му бъде предоставено извлечение от или информация за съдържанието на полицейския регистър.

Правителството отхвърля [това] искане ...

Правителството не разглежда искането на Leander за ревизирана оценка на неговата личност и не предприема никакви мерки по отношение на другите части от неговата жалба.“

17. Жалбоподателят поддържа становището си пред Съда, че все още няма представа за съдържанието на секретната информация, регистрирана на негово име.

Във връзка с личното си минало, той предоставя следните данни на Комисията и Съда. По онова време той не членува в политическа партия от 1976 г. Преди това е бил член на Шведската комунистическа партия. Бил е също и член на асоциация, публикуваща радикалното издание Fib/Kulturfront. По време на военната си служба през 1971-1972 г. е активен във войнишкия съюз и е бил негов представител на конференцията на войнишките профсъюзи през 1972 г., която конференция според него е била инфилтрирана от охранителната полиция. Единствената му присъда е от времето на военната му служба и се състои от глоба в размер на 10 шведски крони за това че е закъснял за военен парад. Изявявал се е също и в Асоциацията на строителните работници в Швеция и няколко пъти е пътувал в Източна Европа.

Въпреки това жалбоподателят твърди, че в съответствие с единодушните заявления от страна на отговорните органи, никое от гореспоменатите обстоятелства не би трябвало да е причината за неблагоприятния изход от проверката на персонала.

II. ПРИЛОЖИМО ВЪТРЕШНО ПРАВО И ПРАКТИКА

A. Забрана за регистриране на убеждения

18. В съответствие с Глава 2, раздел 3 от Шведския инструмент на правителството (regeringsformen, който е основна съставна част на Конституцията на Швеция, наричан за краткост „Конституцията“), „данните, въведени по отношение на даден гражданин в публичния регистър, не могат без негово съгласие да бъдат основани единствено на неговите политически убеждения“.

B. Секретен полицейски регистър

19. Правната рамка на регистъра, поддържан от отдела по сигурността на Националната полицейска служба („секретният полицейски регистър“), може да бъде намерена в Наредбата за контрол на персонала, обнародвана от Правителството по силата на неговите регулаторни функции и която първоначално е публикувана в шведския Държавен вестник (svensk författningssamling, 1969:446). Раздел 2 от Наредбата (с измененията на Наредба 1972:505) гласи:

„За нуждите на специалните полицейски служби, отговорни за предотвратяването и разкриването на престъпления срещу националната сигурност и т.н., отделът по сигурността на Националната полицейска служба ще поддържа полицейски регистър. В този регистър Националната полицейска служба може да въвежда информация, необходима на специалните полицейски служби.

В полицейския регистър, за който се говори в първия параграф, не се разрешава въвеждането на данни единствено поради факта, че дадено лице, членувайки в дадена организация или по друг начин, е изразило политическо убеждение. Допълнителни разпоредби, касаещи прилагането на това правило, се предоставят от Правителството.“

20. Впоследствие Правителството дава следните инструкции, публикувани на 22 септември 1972 г., на Националната полицейска служба:

„В тази страна съществуват групи и организации, участващи в политически дейности, които включват използването или евентуалното използване на сила или заплахи за принуда като средство за постигане на политически цели.

Има организации, които приемат своя програма, в която се казва, че организацията се стреми да промени социалната система чрез насилие. Може да се предположи обаче, че голяма част от членовете на такива организации никога няма да вземат участие в реализацията на целите на програмата. Самият факт, че дадено лице е член на такава организация, не представлява основание охранителната полиция да създаде досие за това лице в своя регистър. Все пак такова досие може да бъде създадено, ако някой член или поддръжник на такава организация действа по начин, който оправдава подозрението, че той може би е подготвен да участва в дейности, които застрашават националната сигурност или които са насочени към и могат да допринесат за свалянето на демократичната система със сила или да повлияят на статута на Швеция като независима държава.

Съществуват също така организации и групи, които може да се включат или да са взимали участие в политическа подривна дейност в Швеция или в други държави, употребявайки за това сила, заплахи или принуда като средство за такава подривна дейност. Информацията за членовете или поддръжниците на такива организации или групи се въвежда в регистъра на охранителната полиция.

Допълнителни инструкции, касаещи прилагането на раздел 2 от Наредбата за контрол на персонала, се издават от Правителството по предложения на Националната полицейска служба. Ако в специалните полицейски служби възникнат обстоятелства, които да изискват изменения на инструкциите, издадени от Правителството, то Националната полицейска служба следва да представи предложения за тези изменения.“

21. Допълнителни инструкции, този път секретни, са издадени от Правителството на 27 април 1973 г. и отново на 3 декември 1981 г.

22. В допълнение към обстоятелствата, предвидени в Наредбата за контрол на персонала (вж. параграф 24 по-долу), информацията от секретния полицейски регистър явно се предоставя от Националната полицейска служба по определени дела на прокуратурата и по въпроси във връзка с молби за шведско гражданство.

C. Контрол на персонала

23. В допълнение към гореспоменатите разпоредби, отнасящи се до секретния полицейски регистър, Наредбата за контрол на персонала съдържа разпоредби, които освен всичко друго се отнасят до работните позиции с класификация за сигурност, процедурата за подаване на информация и използването на предоставената информация. Основните приложими разпоредби са обобщени по-долу.

24. Съгласно раздел 1 „контрол на персонала“ означава получаването на информация от полицейските регистри за лица, които заемат длъжности от значение за националната сигурност или се разглеждат кандидатурите им за заемане на такива длъжности.

25. Раздел 3 (с измененията на Наредба 1976:110) изброява определени органи, включително върховния главнокомандващ на въоръжените сили, които имат право да поискат контрол на персонала.

26. Раздел 4 указва, че контрол на персонала може да се извършва само по отношение на определени длъжности, които са от значение за националната сигурност. Въпросните длъжности са разделени в два класа на сигурност (skyddsklasser), в зависимост от това дали са от жизнено значение за националната сигурност. Решението дали да се класифицира дадена позиция като клас на сигурност 1 се взема от Правителството, докато правото да се класифицира дадена позиция като клас на сигурност 2 обикновено се предоставя на съответния орган.

27. Съгласно раздел 6 заявленията за разкриване на информация за целите на контрола на персонала следва да бъдат адресирани до Националната полицейска служба, като искането се прави само по отношение на лицето, за което се планира назначаване на тази длъжност.

28. Раздели 8 и 9 се отнасят до това каква информация може да бъде подавана към органа по назначаване.

Ако въпросната позиция попада в клас на сигурност 1, Националната полицейска служба може, по силата на раздел 8, да разкрие цялата информация, която се съдържа в секретния полицейски регистър или в друг полицейски регистър за въпросното лице. Ако тази длъжност попада в клас на сигурност 2, полицейската служба може, в съответствие с раздел 9 (с измененията на Наредба 1972:505), да предостави само определен вид специфична информация за въпросното лице, а именно

„1. дали е осъждано или заподозряно за извършване на престъпленията, посочени в параграф 1 от Закона от 21 март 1952 г. (№ 98), определящ специалните разпоредби във връзка с мерките за разследване по някои наказателни дела (lag med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål) или указани в Глава 13, параграфи 7 и 8 от Наказателния кодекс“ – основно престъпления срещу обществения ред, националната сигурност или Правителството – „или ако е осъждано или заподозряно в опит, заговор или подбуждане към извършване на такива престъпления;

2. дали е осъждано или заподозряно за извършване на други такива актове, които представляват престъпления срещу сигурността на държавата или които са предназначени и има вероятност да доведат до насилственото сваляне на демократичното правителство, или биха повлияли на статута на страната като независима държава; или ако е осъжданo или заподозрянo в опит или заговор за извършване на такива престъпления;

3. ако е заподозряно, въз основа на дейността си или по друг начин, в готовност за участие в подобни действия, посочени в алинеи 1 и 2.“

29. Раздел 11 предвижда, когато се преценява дали да се предостави или не информацията от регистъра, Националната полицейска служба да бъде в състав от следните членове: комисарят от националната полиция (rikspolischefen), началникът на охранителната полиция и членовете на полицейската служба, назначени от Правителството; съществуват шест такива непрофесионални членове – обикновено членове или предишни членове на парламента от различни политически партии, включително от опозицията – като поне трима от тях трябва да присъстват при взимането на решението.

Информацията може да бъде разпространена, само ако всички участващи членове на полицейската служба дадат съгласието си за взимането на това решение. Когато един или повече от непрофесионалните членове на полицейската служба са против предоставянето на определена информация, комисарят от националната полиция може да отнесе въпроса за разрешаването му до Правителството, ако прецени, че информацията трябва да бъде предоставена. Такова препращане към Правителството се прави също, ако това бъде поискано от някой от непрофесионалните членове.

30. Когато Националната полицейска служба получи такова заявление за контрол на персонала, практиката е следната. Отделът по сигурността изготвя меморандум за информацията, съдържаща се в съответните регистри, и го предоставя устно на полицейската служба, която, по свое усмотрение преценява дали информацията следва да бъде предоставена изцяло или частично. При взимането на това решение, освен всичко друго, полицейската служба разглежда естеството на въпросната позиция, степента на надеждност на информацията и доколко остарели са въведените данни. Когато дадено досие съдържа само няколко въведени данни, това е фактор, който може да възпрепятства разкриването на информацията. Няма писмени инструкции във връзка с разкриването на информация освен разпоредбите на Наредбата и инструкциите на Правителството.

31. По онова време раздел 13 предвижда, че преди информацията да бъде предоставена от Националната полицейска служба, в случаи, отнасящи се до наемане на позиции, класифицирани в клас на сигурност 1, на въпросното лице да бъде предоставена възможността да представи становището си писмено или устно, освен ако не съществуват особени съображения за обратното. В случай на назначаване на позиции, класифицирани като клас на сигурност 2, гореописаната процедура за уведомяване следва да се прилага само, ако се изисква при конкретните обстоятелства. Когато се касае за позиция от клас на сигурност 2 обаче полицейската служба изглежда така и не намира никакви конкретни обстоятелства и съответно такова уведомяване никога не е правено – въпреки факта, че различни важни органи, включително канцлерът на правосъдието и парламентарният омбудсман, призовани да коментират законодателното предложение, предназначено да се превърне в Наредба, препоръчват извършването на поне частично уведомяване.

Тази разпоредба е изменена считано от 1 октомври 1983 г. (Наредба 1983:764). Понастоящем, преди информацията да бъде разкрита в случай на назначаване на позиции във всички класове на сигурност, на въпросното лице трябва да бъде дадена възможност да представи становището си писмено или устно. Това правило не важи, ако лицето по този начин би узнало информацията, класифицирана като секретна в съответствие с разпоредбите на Закона за държавната тайна от 1980 г., с изключение на раздел 17 от Глава 7 на закона (вж. параграф 41 по-долу), или ако органът, поискал това в случаите, които не касаят назначаване на официални позиции, е освободен от Правителството от изискването за информиране на въпросното лице за контрола на персонала (вж. параграф 33 по-долу).

32. Към момента на разглеждане на случая на г-н Leander на Националната полицейска служба е било забранено, по силата на раздел 14, да добавя коментари към информацията, предоставяна на запитващия орган.

33. Раздел 19 регламентира, че преди дадено ведомство да започне контрол на персонала, трябва да информира въпросното лице за това – с едно изключение, което в настоящия случай не е приложимо.

34. Раздел 20 предвижда, че точно запитващият орган трябва да направи независима оценка на важността на информацията, предоставена от полицейския регистър (регистри), като вземе предвид естеството на дейностите, свързани с въпросната позиция, знанието на органа за съответното лице и други обстоятелства.

D. Защитни мерки

1. Министър на правосъдието

35. През годините министърът на правосъдието е активно ангажиран в надзора на охранителната полиция и контрола на персонала. Той е извършил редица разследвания с различно ниво на задълбоченост. В резултат от проучванията на министъра на правосъдието не са разработени никакви доклади. Същевременно Правителството заявява, че разискванията между министъра и Националната полицейска служба са довели до промени, в инструкциите както относно публичното достояние, така и относно тайната.

2. Канцлер на правосъдието

36. Кабинетът на канцлера на правосъдието има дългогодишни традиции и е регламентиран в Глава 11, раздел 6 от Конституцията. Неговите функции и правомощия са изложени в Закона за надзора от страна на канцлера на правосъдието от 1975 г. (lag 1975:1339 om justitiekanslerns tillsyn) и Инструкциите на Правителството към канцлера (förordning 1975:1345 med instruktion för justitiekanslern).

Задълженията на канцлера на правосъдието, изложени от Парламента (riksdag), включват надзор на държавните органи и техните служители с оглед осигуряване изпълнението на техните правомощия в съответствие с правото и приложимите разпоредби. В това си качество той често получава и разглежда оплаквания от физически лица. Негово задължение е също да действа от името на Правителството с оглед защита на правата на държавата и да подпомага Правителството с консултации и разследвания по юридически въпроси.

Канцлерът на правосъдието се назначава от Правителството с мандат до неговото пенсиониране. В съответствие с Глава 11, раздел 6 от Конституцията канцлерът е подчинен на Правителството. Същевременно раздел 7 от същата глава гласи: „Никой от органите на държавната власт“ – включително Правителството – „нито парламентът, нито органите, натоварени с вземането на решения в общините, не може да определи как един административен орган“ – включително канцлерът на правосъдието – „взема решение по определен казус, касаещ упражняването на публична власт спрямо частен субект или спрямо община, или във връзка с прилагането на закона.“

При все че няма право да изразява становище, канцлерът на правосъдието има правото да присъства на всички обсъждания, провеждани от съдилищата и административните органи. Той също така има право на достъп до всички файлове или друга документация, поддържана от органите.

Всички органи на държавната власт, както и техните служители, са задължени да предоставят на канцлера на правосъдието информация и доклади, каквито той пожелае (вж. също параграф 41 по-долу).

В качеството си на надзорен орган той може да образува наказателни производства срещу държавни служители или да ги докладва с оглед на дисциплинарни производства.

Канцлерът може, след съгласуване с парламентарния омбудсман, да му прехвърли дела, включващи оплаквания от физически лица и обратно. По този начин едни и същи оплаквания на практика ще бъдат разгледани или от канцлера или от омбудсмана, но не и от двамата.

37. Националната полицейска служба, като орган на държавната власт, както и нейните дейности, включително контролът на персонала, попадат под надзора на канцлера на правосъдието.

Канцлерът на правосъдието посещава редовно полицейската служба и отдела по сигурността към нея, обикновено веднъж годишно. Допълнително се провеждат посещения, ако има специални причини за това. Една такава специална причина може да се съдържа в подадено оплакване от физическо лице. Неговите посещения винаги се протоколират, а протоколите се изготвят по такъв начин, че да бъдат направени публично достояние. Ако трябва да се документират секретни материали, секретните пасажи от протокола не стават публично достояние. Правителството е представило копие от протокола от посещението за проверка, проведено на 6 декември 1983 г., от който се вижда, че канцлерът на правосъдието, заедно с две служебни лица от кабинета на канцлера, е направил проверка на помещенията на отдела по сигурността и е дискутирал, наред с всичко останало, въпроси, отнасящи се до контрола на персонала. От посещението не произтичат никакви резултати, които да заслужават специално внимание.

Канцлерът на правосъдието няма правомощия да променя дадено решение на полицейската служба или на отдела по сигурността, нито може да повлияе като цяло на техния процес по вземане на решения, при все че той има свободата да направи изявления за действия, за които счита, че противоречат на закона или са неуместни.

Тъй като становищата, изразени от канцлера във връзка с проверката на процедурата по контрол на персонала, нямат задължителен характер от юридическа гледна точка, има вероятност да бъде поставено под съмнение дали попадат в сферата, в която канцлерът има гарантирана независимост в съответствие с Глава 11, раздел 7 от Конституцията (вж. параграф 36 по-горе). От гледна точка на шведската правна традиция все пак е немислимо, че Правителството би се стремило да използва правомощията си по глава 11, раздел 6 от Конституцията, за да даде инструкции на канцлера по отношение например на становището, което той би следвало да даде по въпроси, свързани с прилагането на Наредбата за контрол на персонала, или като цяло да му забрани наблюдението на дейностите на Националната полицейска служба; не съществуват такива инструкции и никога не са давани.

3. Парламентарен омбудсман

38. Функциите и правомощията на парламентарния омбудсман – институция, която датира още от 1809 г. – са изложени по-конкретно в Глава 12, раздел 6 от Конституцията и Закона за инструкциите на парламентарния омбудсман (lag 1975:1057 med instruktion för justitieombudsmännen).

Четиримата, които се назначават на поста парламентарен омбудсман, се избират от Парламента. Тяхната основна задача е да упражняват надзор над прилагането, в рамките на публичната администрация, на законите и другите нормативни актове.

Специално задължение на Омбудсмана е да гарантира, че съдилищата и административните органи спазват разпоредбите на Конституцията от гледна точка на обективност и безпристрастност и че процедурите на публичната администрация не накърняват основните права и свободи на гражданите.

Ако по време на изпълнение на надзорните си задължения омбудсманът установи причина да повдигне въпроса за изменение на законодателството или за други мерки, които държавата следва да предприеме, той може да представи становище по въпроса до парламента или Правителството.

Омбудсманът упражнява надзорни функции както по отношение на оплаквания от отделни физически лица, така и като осъществява проверки или други разследвания, които счита за необходими.

Проверката по даден въпрос завършва с доклад, в който омбудсманът излага становището си по въпроса дали съответната мярка противоречи на закона или е неподходяща в друго отношение. Омбудсманът може също да излага становища, насочени към насърчаване на единно и надлежно прилагане на закона.

Докладите на омбудсмана се считат за израз на личното му становище. Дали неговите изявления ще имат практически последици или не зависи от способността му да убеди въпросния взимащ решението субект или орган. Засегнатите често, но съвсем не винаги, се съобразяват със становището на омбудсмана (вж. Gustaf Petrén/Hans Ragnemalm, Sveriges Grundlagar, Stockholm 1980 г., стр. 327).

Омбудсманът може да образува наказателно преследване или дисциплинарно производство срещу длъжностно лице, което е извършило престъпление, като е нарушило задълженията си в рамките на служебния си дълг.

Омбудсманът може да присъства на разискванията на даден съд или административен орган и да има достъп до протоколите от заседанията и всякаква друга документация на такова съдилище или орган на властта. Всеки съд, административен орган и държавен служител в централната или местната власт е задължен да предостави на омбудсмана информация и доклади, каквито той изиска. При изпълнението на задълженията си омбудсманът може да поиска съдействие от държавен обвинител.

39. От гореизложеното следва, че Националната полицейска служба и нейните дейности попадат под надзора на парламентарния омбудсман.

Според информацията, представена от секретаря на парламентарния омбудсман, процедурата в случай на оплакване от физическо лице е следната. Когато бъде подадено токова оплакване, омбудсманът, който отговаря за него, се свързва с полицейската служба или запитващия орган (вж. параграф 25 по-горе). След това му се предоставя устна информация във връзка с обстоятелствата по делото и му се дава възможността да проучи съответните документи и файлове. Тази информация не се въвежда никъде в документацията, поддържана от омбудсмана, тъй като това би породило проблеми в начина на запазване на секретния характер на информацията. Омбудсманът достига до становище въз основа на описаното по-горе запитване и въз основа на резултатите от всякакви други предприети разследвания. Неговият доклад винаги се изготвя в писмена форма и до него се осигурява обществен достъп. Ето защо в него не се излага секретна информация.

От 1969 г. насам са постъпили поне осем отделни оплаквания, отнасящи се до системата за контрол на персонала. Четири от тях са били оплаквания от общ характер от всеизвестни жалбоподатели. След като приключва проучването на фактическите обстоятелства, които са в основата на останалите четири оплаквания, омбудсманът прекратява преписката по две от тях, едва след като е изразил конкретна критика по отношение на някои въпроси (доклади от 20 февруари 1984 г. по дело № 684-1983 и от 15 февруари 1985 г. по дело № 2316-1984). Критиката, изразена от омбудсмана в доклада от 20 февруари 1984 г., според едно скорошно решение на Съда по трудовоправни спорове (№ 28 от 12 март 1986 г.), кара върховният главнокомандващ на въоръжените сили да промени дотогавашната практика по прилагане на раздел 19 от Наредбата.

4. Парламентарна комисия по правосъдие (riksdagens justitieutskott)

40. Постоянната парламентарна комисия по правосъдие се състои от петнадесет членове на парламента, които се избират на пропорционален принцип. От 1971 г. насам тя разглежда предоставените от бюджета средства за отдела по сигурност на полицията и почти всяка година щателно разглежда разходите, направени от охранителната полиция, организацията и дейностите ѝ. Според Правителството е проявен голям интерес по въпроси, касаещи Наредбата за контрол на персонала и прилагането ѝ, както и по въпроса за оценката на влиянието на непрофесионалните членове на Националната полицейска служба върху дейностите на охранителната полиция. Комисията обикновено получава информацията си като провежда заседания с говорителите на полицейската служба и отдела по сигурността, както и от редовните си посещения. Такива посещения са проведени през пролетта на 1977 г., есента на 1979 г. и пролетта на 1983 г. През пролетта на 1980 г. се провеждат специални дискусии между Комисията и парламентаристите от полицейската служба. През пролетта на 1981 г. Комисията прави искане и получава специален доклад. През пролетта на 1982 г., Комисията провежда заседание с Комисаря от националната полиция и началника на отдела по сигурността.

Според Правителството главният секретар на Комисията потвърждава, че по време на посещенията си членовете на Комисията имат пълен достъп до регистрите и са проверявали също и регистъра, поддържан от отдела по сигурността. Членовете обсъждат също различни въпроси във връзка с поддържането на регистъра с представителите на властта, които отговарят за въвеждането на информацията в регистъра и предоставянето на данните пред полицейската служба, когато се извършва проверка на персонала.

5. Принцип на свободен достъп до публична документация

41. По силата на раздел 2 от Глава 2 на Закона за свободата на пресата (tryckfrihetsförordningen), който е част от Конституцията на Швеция, всеки има право на достъп до публична документация, освен ако в рамките на определени области този достъп е ограничен от закона.

Към относимия момент основните разпоредби, касаещи тези ограничения, могат да бъдат намерени в Закона за ограничения на правото на достъп до публична документация (lag om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar 1937:249, „Законът от 1937 г.“), който е в сила до 1 януари 1981 г.

По силата на раздел 11 на Закона от 1937 г. (с измененията) „подробности за информацията, въведена в тези регистри, указани в Закона за общия криминален регистър (lag om allmänt kriminalregister 1963:197) или в Закона за полицейския регистър (lag om polisregister m.m. 1965:94), не могат да бъдат предоставени по други въпроси или начини, освен предвидените в тези закони“. В съответствие с раздел 3 от Закона за полицейския регистър (с измененията на Закона от 1977 г., №1032, в сила до 1 март 1985 г.):

„Извлечения или информация за съдържанието на полицейския регистър се издават при поискване от страна на

1. Канцлера на правосъдието, парламентарния омбудсман, Националната полицейска служба, Централната имиграционна служба, областните администрации, окръжните административни съдилища, началниците на полицейските участъци или прокурорите;

2. други органи на властта, в случай че е дадено необходимото разрешение и до степента на даденото от Правителството разрешение, за определени видове дела или по определено дело;

3. физическо лице, което се нуждае от това извлечение с оглед гарантиране на правата си в чужда държава, за да влезе в чужда страна или за да получи разрешение за пребиваване, местожителство или наемане на работа или във връзка със споразумения, отнасящи се до дейности, свързани със здравеопазването, или въпроси, които са от значение за националната сигурност, където Правителството разрешава посредством специална наредба издаването на извлечения или предоставянето на информация за такива цели или в други случаи, ако лицето може да докаже, че гарантирането на правата му зависи от получаването на информацията от регистъра, Правителството разрешава предоставянето на тази информация.“

Считано от 1 януари 1981 г. Законът от 1937 г. е заменен от Закона за държавната тайна от 1980 г. (sekretesslagen, 1980 г.:100) и други подобни разпоредби, които днес можете да намерите в Глава 7, раздел 17 от този закон.

Не са приведени никакви данни за специална наредба, която да разрешава на отделни физически лица в ситуацията на жалбоподателя да получат извлечения от полицейските регистри.

42. Всяко решение на друг орган на властта, освен парламента или Правителството, отказващо достъп до даден документ, подлежи на обжалване в съда (Глава 2, раздел 15 от Закона за свободата на пресата).

В няколко неотдавнашни случая, по които се е произнесъл Върховният административен съд, на отделни физически лица е отказан достъп до информацията, съдържаща се в секретния полицейски регистър, тъй като не са получили или не са потърсили предварително разрешение от Правителството, изисквано от цитирания по-горе раздел 3 от Закона за полицейския регистър (Годишник на Върховния административен съд - 1981 г.: Ab 100 и Ab 282 и 1982: Ab 85).

Това съответства на събитията в настоящия случай, тъй като Правителството заявява, че е компетентният орган, който да разгледа искането на г-н Leander да се запознае с информацията за него, предоставена от Националната полицейска служба (вж. параграф 16 по-горе).

Въпреки това за заинтересованото лице явно няма вариант за обжалване – нито пред Правителството, нито пред административните съдилища – на решението на полицейската служба да бъде предоставена информация на запитващия орган, тъй като той не се счита за страна по процедурата за предоставяне на информация пред полицейската служба (вж. решението на Върховния административен съд от 20 юни 1984 г. по дело 1509-1984).

43. Дори ако даден документ е секретен, Правителството винаги има определени правомощия да го предостави и всяко лице, което е страна по съдебни или административни производства, в които документът е от значение, все пак може да получи достъп до него. До 30 декември 1980 г. основните разпоредби в това отношение се съдържат в раздел 38 на Закона от 1937 г. (с измененията на Закона от 1974 г.:567), който гласи:

„Всеки път, когато се прецени, че е необходимо с оглед гарантирането на обществени или индивидуални права, Правителството може, без да е предмет на ограниченията, предвидени в този закон, да осигури предоставянето на тези документи.

Ако за даден документ, който не може да бъде предоставен на всяко лице, може да се предположи, че е от значение като доказателство в съдебен процес или в полицейско разследване по наказателно производство, съдът, който се занимава с делото или който е компетентен да реши въпросите, свързани с полицейското разследване, може да разпореди документът да бъде предоставен на съответния орган или на служителя, отговарящ за полицейското разследване. Въпреки това предходното не засяга документите, посочени в раздели 1-4, 31 и 33. Ако съдържанието на даден документ е такова, че лицето, което го е съставило, не може, в съответствие с глава 36, раздел 5 (2), (3) или (4) от Кодекса за съдопроизводство, да бъде изслушано като свидетел във връзка с това, документът не може да бъде представен в съдебното производство или в хода на полицейското разследване; не може да бъде представен в съдебното производство или в хода на полицейското разследване и в случай че по този начин ще бъде разкрита професионална тайна, освен ако не е наложително поради извънредни обстоятелства.“

Считано от 1 януари 1981 г. съответните разпоредби могат да бъдат намерени в Глава 14, раздели 5 и 8 от Закона за държавната тайна от 1980 г.

6. Вреди

44. Гражданската отговорност на държавата се разглежда в глава 3 от Закона за гражданската отговорност от 1972 г. (skadeståndslagen 1972:207).

Съгласно раздел 2 действията на държавните органи могат да породят право на обезщетение в случай на грешка или небрежност.

Същевременно по силата на раздел 7 искове за обезщетение не могат да се предявяват по отношение на решенията, взети от парламента, Правителството, Върховния съд, Върховния административен съд или Националния съд по въпросите на социалното осигуряване. Нещо повече, от гледна точка на решенията на по-нискостоящите органи, като например Националната полицейска служба, раздел 4 от Закона предвижда, че такъв иск не може да се предяви до степен, в която въпросното лице е можело да избегне тези загуби като изчерпи наличните средства за правна защита.

ПРОИЗВОДСТВО ПРЕД КОМИСИЯТА

45. В жалбата си (№ 9248/81), подадена в Комисията на 2 ноември 1980 г., г-н Leander твърди, че са налице нарушения на членове 6, 8, 10 и 13 (чл. 6, чл. 8, чл. 10, чл. 13) от Конвенцията. Неговото оплакване е, че е бил възпрепятстван да получи постоянна заетост и е бил отстранен от временна заетост въз основа на някаква секретна информация, която, според твърденията, го е превърнала в риск за сигурността; това е атака срещу репутацията му и е трябвало да му бъде предоставена възможност да се защити в съда.

46. На 10 октомври 1983 г. Комисията приема за недопустима жалбата по член 6 (чл. 6), но приема за допустими жалбите по членове 8, 10 и 13 (чл. 8, чл. 10, чл. 13).

В доклада си от 17 май 1985 г. (член 31) (чл. 31) Комисията изразява становището, че не е извършено нарушение на член 8 (чл. 8) (единодушно), че не е възникнал отделен казус по член 10 (чл. 10) по отношение на свободата на изразяване на мнение и свободата да се получава информация (единодушно) и че делото не разкрива нарушение по член 13 (чл. 13) (седем на пет гласа).

Пълният текст на становището на Комисията и на изразеното особено мнение в доклада е представен в приложение към настоящето съдебно решение.

ЩО СЕ ОТНАСЯ ДО ПРАВОТО

I. ТВЪРДЯНО НАРУШЕНИЕ НА ЧЛЕН 8 (ЧЛ. 8)

47. Жалбоподателят твърди, че процедурата за контрол на персонала, приложена в неговия случай, дава повод за нарушение на член 8 (чл. 8), който гласи както следва::

„1. Всеки има правото на неприкосновеност на личния и семейния си живот, на жилището и на тайната на кореспонденцията.

2. Намесата на държавните власти в упражняването на това право е недопустима, освен в случаите, предвидени в закона и необходими в едно демократично общество в интерес на националната и обществената сигурност или на икономическото благосъстояние на страната, за предотвратяване на безредици или престъпления, за защита на здравето и морала или на правата и свободите на другите.“

Той твърди, че нищо в личното или политическото му минало (вж. параграф 17 по-горе) не може да се счита за имащо такъв характер, че да е необходимо в едно демократично общество да бъде включен в регистъра на отдела по сигурността, да го класифицира като „риск за сигурността“ и съответно да бъде изключен от въпросното назначаване. Той твърди още, че Наредбата за контрол на персонала би могла да се разглежда като „закон“ за целите на алинея 2 на член 8 (чл. 8-2).

Същевременно той не оспорва необходимостта от система за контрол на персонала. Също така не поставя под въпрос правомощията на Правителството в рамките, определени от членове 8 и 10 (чл. 8, чл. 10) от Конвенцията, да попречи на симпатизаторите на определени екстремни политически идеологии да заемат длъжности, които са чувствителни от гледна точка на сигурността, и да подава информация за такива лица в регистъра, поддържан от отдела по сигурността на Националната полицейска служба.

A. Имало ли е намеса в право по член 8 (чл. 8)

48. Не се оспорва фактът, че секретният полицейски регистър е съдържал информация, отнасяща се до личния живот на г-н Leander.

Както съхраняването, така и предоставянето на тази информация, в съчетание с отказ да бъде позволено на г-н Leander да я опровергае, представляват намеса в правото му на неприкосновен личен живот, гарантирано от член 8 § 1 (чл. 8-1).

B. Дали намесата е била оправдана

1. Легитимна цел

49. Целта на шведската система за контрол на персонала е несъмнено законосъобразна за целите на член 8 (чл. 8), а именно опазване на националната сигурност.

Основните спорни въпроси са дали намесата е била „в съответствие със закона“ и дали е била „необходима в едно демократично общество“.

2. „Предвидени в закона“

(а)  Общи принципи

50. Изразът „предвидени в закона“ в параграф 2 на член 8 (чл. 8-2) налага, преди всичко, намесата да има някакво основание в националното законодателство. Съответствието с националното законодателство обаче не е достатъчно – въпросното законодателство трябва да бъде достъпно за съответното лице, а последиците от него също трябва да бъдат предвидими за заинтересованото лице (вж, mutatis mutandis, решение Malone от 2 август 1984 г., серия A № 82, стр. 31-32, § 66).

51. Същевременно изискването за предвидимост в специалния контекст на секретните проверки на персонала в сектори, засягащи националната сигурност, не може да бъде същото, както в много други области. Затова не може да означава, че дадено лице трябва да има възможност да предвиди точно какви проверки ще бъдат направени във връзка с него от шведската специална полицейска служба в усилията ѝ да защити националната сигурност. Независимо от това в система, приложима към гражданите като цяло, каквато е Наредбата за контрол на персонала, законът трябва да бъде достатъчно ясен в условията си и да им даде подходяща индикация за обстоятелствата и условията, при които държавните органите са оправомощени да прибегнат до този вид тайна и потенциално опасно намеса в личния им живот (ibid., стр. 32, § 67).

При оценката дали е изпълнен критерият за предвидимост, може също да се вземат под внимание инструкциите или административните практики, които не са със статут на материално право, доколкото засегнатите са достатъчно осведомени за тяхното съдържание (вж. решението Silver & Others от 25 март 1983 г., серия A № 61, стр. 33-34, §§ 88-89).

Освен това когато изпълнението на закона се състои от секретни мерки, които не подлежат на контрол от страна на съответните лица или на обществото като цяло, самият закон, за разлика от придружаващата го административна практика, трябва да посочва обхвата на всяка преценка, предоставена на компетентния орган с достатъчна яснота, като се вземе предвид легитимната цел на въпросната мярка, за да може лицето да получи адекватна защита срещу произволна намеса (вж. гореспоменатото решение Malone, серия A № 82, стр. 32-33, § 68).

(b) Приложение на гореизложените принципи по настоящото дело

52. Намесата има солидна основа във вътрешното право, а именно в Наредбата за контрол на персонала. Същевременно жалбоподателят твърди, че разпоредбите, регламентиращи поддържането на секретен полицейски регистър, т.е. основно раздел 2 от Наредбата, не са достатъчно достъпни и предвидими.

Както Правителството, така и Комисията изразяват несъгласие с тези твърдения.

53. Самата Наредба, публикувана в Държавен вестник на Швеция, несъмнено отговаря на изискването за достъпност. Ето защо основният въпрос е дали вътрешното право предвижда с достатъчна точност условията, при които Националната полицейска служба е упълномощена да съхранява и разпространява информация от системата за контрол на персонала.

54. Първият параграф от раздел 2 на Наредбата дава голяма свобода на преценка на Националната полицейска служба от гледна точка на информацията, която може да бъде въведена в регистъра (вж. параграф 19 по-горе). Обхватът на тази преценка обаче е ограничен от закона по отношение на важни аспекти във втория параграф, което съответства на забраната, която вече се съдържа в Конституцията (вж. параграф 18 по-горе), поради това че „не се разрешава въвеждането на данни единствено поради факта, че дадено лице, поради членството си в организация или чрез други средства, е изразило политическо убеждение“. В допълнение към това свободата на преценка на полицейската служба в тази връзка е ограничена от инструкциите, издадени от Правителството (вж. параграфи 20-21 по-горе). Въпреки това само една от тях е публична и следователно достатъчно достъпна, за да бъде взета предвид, а именно Инструкцията от 22 септември 1972 г. (вж. параграф 20 по-горе).

Въвеждането на информацията в секретния полицейски регистър също се подчинява на изискванията информацията да бъде необходима на специалните полицейски служби и да бъде предназначена за целите на предотвратяване или разкриване на „престъпления срещу националната сигурност и др.“ (първи параграф на раздел 2 от Наредбата – вж. параграф 19 по-горе)

55. Освен това Наредбата съдържа изрични и подробни разпоредби относно това каква информация може да бъде разкрита, органите, на които може да бъде съобщена информацията, обстоятелствата, при които може да се извърши предоставянето на информацията, и процедурата, която да бъде следвана от Националната полицейска служба, когато се взимат решения за предоставяне на информация (вж. параграфи 25-29 по-горе).

56. Като взе предвид гореизложеното, Съдът намира, че шведското законодателство дава на гражданите адекватни указания по отношение на обхвата и начина на упражняване на правото на преценка, предоставено на отговорните органи, за събиране, записване и предоставяне на информация от системата за контрол на персонала.

57. Ето защо намесата, в настоящия случай, в личния живот на г-н Leander е била „предвидена в закона“ по смисъла на член 8 (чл. 8).

3. „Необходими в едно демократично общество в интерес на националната сигурност"

58. Понятието необходимост предполага, че намесата съответства на належаща социална необходимост и по-конкретно е пропорционална на преследваната легитимна цел (вж. по-конкретно решението Gillow от 24 ноември 1986 г., серия A № 109, стр. 22, § 55).

59. Въпреки това Съдът признава, че националните органи се ползват със свобода на преценка, чийто обхват зависи не само от вида на преследваната легитимна цел, но и от специфичния характер на намесата. В настоящия случай интересите на държавата ответник по отношение на защитата на националната сигурност трябва да се балансират спрямо сериозността на намесата в правото на жалбоподателя на неприкосновеност на личния и семейния му живот.

Не може да има никакво съмнение по отношение на необходимостта, с цел защита на националната сигурност, Договарящите страни да имат закони, гарантиращи правомощията на компетентните национални органи от една страна да събират и съхраняват в регистрите си недостъпна за обществеността информация във връзка с физически лица и на второ място да използват тази информация, когато се прави оценка на пригодността на кандидатите за работа на позиции от значение за националната сигурност.

Вярно е, че оспорваната намеса има неблагоприятно въздействие върху законните интереси на г-н Leander чрез последиците, които има за неговите възможности за достъп до определени чувствителни длъжности в областта на държавната служба. От друга страна правото на достъп до държавна служба като такова не е залегнало в Конвенцията (вж. по-конкретно решението Kosiek от 28 август 1986 г., Серия A № 105, стр. 20, §§ 34-35) и освен тези последствия, намесата не представлява пречка за воденето на личен живот по негов избор.

При тези обстоятелства Съдът приема, че свободата на преценка, предоставена на държавата ответник при оценката на належащата обществена необходимост в конкретния случай и по-специално при избора на средствата за постигане на легитимната цел за защита на националната сигурност, е доста широка.

60. Въпреки това с оглед на риска, че система за тайно наблюдение за опазване на националната сигурност представлява подкопаване или дори унищожаване на демокрацията под предтекст, че я защитава, Съдът трябва да се убеди, че съществуват подходящи и ефективни гаранции срещу злоупотреба (вж. решение Klass & Others от 6 септември 1978 г., серия A № 28, стр. 30-31, § 68).

61. Жалбоподателят поддържа твърдението си, че такива гаранции не са му били предоставени от шведската система за контрол на персонала, най-вече защото му е била отказана възможност за оспорване верността на информацията, отнасяща се до него.

62. Правителството изтъква дванадесет различни защитни мерки, които по мнение на Правителството осигуряват адекватна защита, когато са взети заедно:

(i) съществуването на контрол на персонала като такова се прави публично достояние посредством Наредбата за контрол на персонала;

(ii) съществува разделение на чувствителните по отношение на сигурността длъжности в различни класове на сигурност (вж. параграф 26 по-горе);

(iii) само подходяща информация може да бъде събирана и предоставяна (вж. параграфи 18-20, 28 и 30 по-горе);

(iv) искане за информация може да се прави само във връзка с лицето, което съответното ведомство възнамерява да назначи (вж. параграф 27 по-горе);

(v) в Националната полицейска служба членуват представители на парламента (вж. параграф 29 по-горе);

(vi) информацията може да бъде изпратена до въпросното лице; Правителството обаче признава, че никога не се е извършвала такава комуникация, поне в съответствие с действащите преди 1 октомври 1983 г. разпоредби (вж. параграф 31 по-горе);

(vii) решението дали да се назначи или не въпросното лице зависи от запитващия орган, а не от Националната полицейска служба (вж. параграф 34 по-горе);

(viii) това решение може да бъде обжалвано пред Правителството (вж. параграф 16 по-горе);

(ix) надзора, осъществяван от министъра на правосъдието (вж. параграф 35 по-горе);

(x) надзора, осъществяван от канцлера на правосъдието (вж. параграфи 36-37 по-горе);

(xi) надзора, осъществяван от парламентарния омбудсман (вж. параграфи 38-39 по-горе);

(xii) надзора, осъществяван от парламентарната комисия по правосъдие (вж. параграф 40 по-горе).

63. На първо място Съдът отбелязва, че някои от тези гаранции са без значение в конкретния случай, тъй като, например, никога не е имало решение за назначаване на работа, подлежащо на обжалване (вж. параграфи 11 и 16 по-горе).

64. Наредбата за контрол на персонала съдържа редица разпоредби, насочени към намаляване на ефектите от процедурата за контрол на персонала до неизбежен минимум (вж. по-конкретно параграфи 54-55 и позиции (ii)-(iv) в параграф 62 по-горе). Освен това използването на информацията от секретния полицейски регистър в области извън контрола на персонала е ограничено като практика до дела на държавното обвинение и дела, свързани с получаването на шведско гражданство (вж. параграф 22 по-горе).

Надзорът върху правилното прилагане на системата, като се оставят настрана упражняваните от самото Правителство контролни дейности, е възложен както на парламента, така и на независими институции (вж. параграфи 35-40 по-горе).

65. Съдът придава особено значение на присъствието на парламентаристи в състава на Националната полицейска служба и на надзора, осъществяван от канцлера на правосъдието и парламентарния омбудсман, както и от парламентарната комисия по правосъдие (вж. параграф 62 по-горе, позиции (v), (x), (xi) и (xii)).

Парламентарните членове на полицейската служба, които включват членове на опозицията (вж. параграф 29 по-горе), участват във всички решения за това дали информацията да бъде предоставена на запитващия орган или не. По-специално на всеки от тях са дадени правомощия за право на вето, упражняването на което автоматично предотвратява предоставянето на информацията от полицейската служба. В такъв случай решение за предоставяне на информация може да бъде взето единствено от самото Правителство, и то само ако въпросът е бил отнесен до тях чрез комисаря на националната полиция или по молба на някой от парламентаристите (вж. параграф 29 по-горе). Този пряк и редовен контрол върху най-важния аспект на регистъра – предоставянето на информация – осигурява важна предпазна мярка срещу злоупотреби.

В допълнение към това се осъществява контрол от парламентарната комисия по правосъдие (вж. параграф 40 по-горе).

Надзорът, осъществяван от парламентарния омбудсман, представлява допълнителна значителна гаранция срещу злоупотреби, особено в случаите, когато отделни физически лица считат, че техните права и свободи са накърнени (вж. параграфи 38-39 по-горе).

Що се отнася до канцлера на правосъдието, може да се каже, че по някои въпроси той е най-високопоставеният юридически съветник на Правителството. Въпреки това шведският парламент е органът, който му е предоставил мандат да упражнява надзор, наред с другите неща, върху функционирането на системата за контрол на персонала. Така той до голяма степен действа по същия начин, както и омбудсмана, и поне на практика е независим от Правителството (вж. параграфи 36-37 по-горе).

66. Фактът, че информацията, разгласена пред военните власти, не е съобщена на г-н Leander не може сам по себе си да бъде основание за заключението, че намесата не е била „необходима в едно демократично общество в интерес на националната сигурност“, тъй като точно липсата на такава информация може поне частично да гарантира ефикасността на процедурата за контрол на персонала (вж., mutatis mutandis, гореспоменатото решение Klass and Others, Серия A № 28, стр. 27, § 58).

Съдът отбелязва обаче, че различни органи провеждат консултации преди издаването на Наредбата от 1969 г., включително от страна на канцлера на правосъдието и парламентарния омбудсман, които смятат, че е желателно правилото за предаването на информацията към засегнатото лице, което се съдържа в раздел 13 от Наредбата, да се прилага ефективно, доколкото това не застрашава целта на контрола (вж. параграф 31 по-горе).

67. Така Съдът, подобно на Комисията, стига до извода, че предпазните мерки, съдържащи се в шведската система за управление на персонала, отговарят на изискванията на параграф 2 от член 8 (чл. 8-2). Отчитайки широката свобода на преценка, с която разполага, държавата ответник е имала право да приеме, че в конкретния случай интересите на националната сигурност надделяват над индивидуалните интереси на жалбоподателя (вж. параграф 59 по-горе). Следователно не може да се каже, че намесата, на която е бил подложен г-н Leander, е била несъразмерна на преследваната легитимна цел.

4. Заключение

68. Следователно няма нарушение на член 8 (чл. 8).

II. ТВЪРДЯНО НАРУШЕНИЕ НА ЧЛЕН 10 (чл. 10)

69. Жалбоподателят твърди още, че същите факти, на които се основава твърдяното нарушение на член 8 (чл. 8), също дават повод за нарушение на член 10 (чл. 10), който гласи:

„1. Βсеки има право на свобода на изразяването на мнения. Това право включва свободата на всеки да отстоява своето мнение, да получава и да разпространява информация и идеи без намеса на държавните власти и независимо от държавните граници. Този член не забранява държавите да подлагат на разрешителен режим за радио- и телевизионните копмании и производителите на кинематографична продукции.

2. Упражняването на тези свободи, доколкото е съпроводено със задължения и отговорности, може да бъде обусловено от процедури, условия, ограничения или санкции, които са предвидени от закона и са необходими в едно демократично общество в интерес на националната и обществената сигурност и на териториалната цялост, за предотвратяването на безредици или престъпления, за защитата на здравето и морала, както и на репутацията или правата на другите, за предотвратяване разкриването на информация, получена доверително, или за гарантиране авторитета и безпристрастността на правосъдието.“

70. Комисията констатира, че претенциите на жалбоподателя не пораждат отделни въпроси по член 10 (чл. 10) дотолкова, доколкото са засегнати свободата за изразяване на мнения или свободата за получаване на информация. Правителството приема това заключение.

A. Свобода на изразяването на мнения

71. Правото на назначаване на държавна служба само по себе си не е признато в Конвенцията, но от това не следва, че в други отношения държавните служители, включително пробационните служители, остават извън обсега на Конвенцията и най-вече на защитата, предоставена от член 10 (чл. 10) (вж. решенията Glasenapp & Kosiek от 28 август 1986 г., серия A № 104, стр. 26, §§ 49-50, и серия A № 105, стр. 20, §§ 35-36).

72. На първо място трябва да се определи дали процедурата по контрол на персонала, на която е бил подложен жалбоподателят, е представлявала намеса в упражняването на свободата на изразяване – под формата например на „процедура, условие, ограничение или санкция“ – или дали оспорваните мерки са залегнали в сферата на правото на достъп до държавна служба. С цел да се отговори на този въпрос, трябва да се определи обхватът на мерките, като се поставят в контекста на фактите по делото и съответното законодателство (ibid.).

От разпоредбите на Наредбата става ясно, че нейната цел е да се гарантира, че лицата, заемащи длъжности от значение за националната сигурност, разполагат с необходимата лична квалификация (вж. параграф 24 по-горе). Ако това е така, правото на достъп до държавна служба е в основата на проблема, представен пред Съда: като заявява, че жалбоподателят не може да бъде допуснат, от съображения за националната сигурност, до назначаване на въпросната позиция, върховният главнокомандващ на въоръжените сили и главнокомандващият на военноморските сили са взели предвид съответната информация, само за да се убедят в това дали г-н Leander притежава една от необходимите лични квалификации за този пост.

73. Съответно не е имало намеса в свободата на г-н Leander да изразява мнения, защитена от член 10 (чл. 10).

Б. Свобода на получаване на информация

74. Съдът отбелязва, че правото на свобода на получаване на информация принципно забранява Правителството да ограничава дадено лице с оглед получаване на информация, която другите желаят или са склонни да му предадат. Член 10 (чл. 10) не предвижда, при обстоятелства като тези по настоящото дело, право на физическите лица на достъп до даден регистър, съдържащ информация за личния им статус, нито съдържа в себе си задължение на Правителството да предаде тази информация на физическото лице.

75. Не е имало намеса в свободата на г-н Leander да получава информация, защитена от член 10 (чл. 10).

III. ТВЪРДЯНО НАРУШЕНИЕ НА ЧЛЕН 13 (чл. 13)

76. И накрая, жалбоподателят твърди, че e налице нарушение на член 13 (чл. 13), който гласи:

„Βсеки, чиито права и свободи, провъзгласени в тази Конвенция, са нарушени, има право на ефикасни правни средства за тяхната защита пред съответните национални власти, дори и нарушението да е извършено от лица, действащи при упражняване на служебни функции.“

На първо място той се оплаква от факта, че нито на него, нито на адвоката му е било дадено правото да получава и да коментира целия материал, въз основа на който органът по назначаването е обосновал решението си (вж. параграф 62, № (vi), по-горе). Той също възразява, че не е имал правото да обжалва пред независим орган с правомощия да постанови решение от задължителен характер във връзка с коректността и разпространяването на информацията за него (вж. параграф 42 по-горе).

Както Правителството, така и Комисията изразяват несъгласие с тези твърдения.

77. За тълкуването на член 13 (чл. 13) имат значение следните общи принципи:

(a) когато дадено лице има защитимо твърдение, че е станало жертва на нарушение на правата, залегнали в Конвенцията, трябва да му бъдат предоставени правни средства за защита пред национален орган, за да може както да бъде решено твърдението му, така и, ако е уместно, да получи обезщетение (вж. освен всички останали гореспоменатото решение Silver & 0thers, серия A № 61, стр. 42, § 113);

(b) органът, който се визира в член 13 (чл. 13), не е необходимо да бъде съдебен орган, но ако не е такъв, правомощията и гаранциите, които предоставя, да са приложими при определянето на това дали средствата за защита пред него са ефективни (ibid.);

(c) въпреки, че няма единично средство за защита, което да отговаря напълно на изискванията на член 13 (чл. 13), съвкупността от правните средства, предвидени във вътрешното право, може да изпълнява това изискване (ibid.);

(d) Член 13 (чл. 13) не гарантира правно средство за защита, позволяващо на законите на Договарящата страна, като такива, да бъдат оспорвани пред национален орган на основание, че са в противоречие с Конвенцията или аналогични местни норми (вж. решение James & Others от 21 февруари 1986 г., серия A № 98, стр. 47, § 85).

78. Съдът е постановил, че член 8 (чл. 8) не е изисквал, при съответните обстоятелства, предаването на г-н Leander на информацията за него, предоставена от Националната полицейска служба (вж. параграф 66 по-горе). Конвенцията трябва да се чете в нейната цялост и следователно, както Комисията припомня в доклада си, всяко тълкуване на член 13 (чл. 13) трябва да е в унисон с логиката на Конвенцията. Следователно Съдът, съгласно неговото заключение относно член 8 (чл. 8), счита, че непредаването на тази информация не е довело, само по себе си и с оглед на обстоятелствата по делото, до нарушение на член 13 (чл. 13) (вж., mutatis mutandis, гореспоменатото решение Klass & Others, серия A № 28, страници 30-31, § 68).

За целите на настоящото производство „ефикасно правно средство за защита“ по смисъла на член 13 (чл. 13) трябва да означава средство за защита, което е максимално ефективно, като се вземе предвид ограничения диапазон за възражения пред съда, присъщ на всяка система за тайни проверки на кандидатите за наемане на работа на позиции от значение за опазването на националната сигурност. Следователно остава да се разгледат различните правни средства за защита, с които разполага жалбоподателят по силата на шведското право, за да се види дали те са „ефикасни“ в този ограничен смисъл (ibid., стр. 31, § 69).

79. Не може да има никакво съмнение, че оплакванията на жалбоподателя са повдигнали защитими твърдения по силата на Конвенцията, най-малко в частта, в която е застъпен член 8 (чл. 8), и че съответно той е имал правото на ефикасна правна защита, за да приведе в действие своите права съгласно този член, тъй като те са защитени по силата на шведското законодателство (вж. споменатото по-горе решение James & Others, серия А, №. 98, стр. 47, § 84, а също и решението Lithgow & Others от 8 юли 1986 г., серия A № 102, стр. 74, § 205).

Съдът е констатирал, че шведската система за контрол на персонала, като такава, отговаря на условията на член 8 (чл. 8). В такива ситуации изискванията на член 13 (чл. 13) ще бъдат изпълнени, ако съществува вътрешноправен механизъм, при който, в зависимост от присъщите на контекста ограничения, лицето може да осигури спазването на съответните закони (вж. споменатото по-горе решение James & Others, серия А, №. 98, стр. 48, § 86).

80. Правителството счита, че шведското право предлага достатъчно средства за правна защита за целите на член 13 (чл. 13), а именно:

(i) официално кандидатстване за позицията, а при неуспешна кандидатура – обжалване пред Правителството;

(ii) заявление до Националната полицейска служба за достъп до секретния полицейски регистър въз основа на Закона за свободата на печата и ако същото бъде отказано – обжалване пред административните съдилища;

(iii) оплакване до канцлера на правосъдието;

(iv) оплакване до парламентарния омбудсман.

Болшинството от членовете на Комисията са преценили, че тези четири средства за правна защита, взети в тяхната съвкупност, отговарят на изискванията на член 13 (чл. 13), при все че никое от тях, взети поотделно, не изпълнява тези изисквания.

81. На първо място Съдът отбелязва, че както канцлерът на правосъдието, така и парламентарният омбудсман имат компетенцията да получават жалби от физически лица и задължението да разследват такива жалби, за да гарантират, че съответните закони са били правилно приложени от Националната полицейска служба (вж. параграфи 36 и 38 по-горе). При изпълнението на задълженията си и двамата представители на властта имат достъп до информацията в секретния полицейски регистър (вж. параграф 41 по-горе). Няколко решения на парламентарния омбудсман доказват, че тези правомощия се използват също и във връзка с оплакванията по отношение използването на системата за контрол на персонала (вж. параграф 39 по-горе). Нещо повече, и двамата представители на властта трябва, в настоящия контекст, да се считат за независими от Правителството. Това е съвсем ясно по отношение на парламентарния омбудсман. Що се отнася до канцлера на правосъдието, той също така може да се счита, най-малко на практика, за независим от Правителството при изпълнение на надзорните си функции по отношение на работата на системата за контрол на персонала (вж. параграф 37 по-горе).

82. Основната слабост на контролните функции, предоставяни от омбудсмана и канцлера на правосъдието е това, че и двете длъжностни лица, като се изключи тяхната компетентност да образуват наказателни или дисциплинарни производства (вж. параграфи 36-38 по-горе), нямат правомощията да излязат с юридически обвързващо решение. По този въпрос обаче Съдът припомня необходимата ограничена ефективност, която може да се изисква от всяко правно средство, предоставено на въпросното лице, в система от секретни проверки по сигурността. Становищата на парламентарния омбудсман и канцлера на правосъдието по традиция всяват голямо уважение в шведското общество и на практика обикновено биват съблюдавани (вж. параграфи 37-38 по-горе). От значение е – при все че не представлява правно средство за защита, което индивидът може да упражнява по свое желание – че специална функция на шведската система за контрол на персонала е сериозният парламентарен надзор, на който тя е подложена посредством представителите на парламента, членуващи в Националната полицейска служба, които разглеждат всяко дело, по което се иска предоставяне на информация (вж. параграф 29 по-горе).

83. Към тези средства за правна защита, които никога не са били използвани от г-н Leander, трябва да бъде добавено средството за правна защита, към което той реално е прибегнал, когато подава жалбата си, в писмо от 5 февруари 1980 г., до Правителството, че Националната полицейска служба, в противоречие с разпоредбите на раздел 13 от Наредбата за контрол на персонала, е пропуснало да го покани да коментира, писмено или устно, информацията, съдържаща се в регистъра (вж. параграф 15 по-горе). Правителството иска становището на полицейската служба в тази връзка; след което на г-н Leander е предоставена възможността да отговори, нещо което той е направил в писмо от 11 март 1980 г. В решението си от 14 май 1980 г., в което се разглеждат също и оплакванията на г-н Leander от 22 октомври и 4 декември 1979 г., Правителството, т.е. целият кабинет, отхвърля различните жалби на г-н Leander (вж. параграфи 14 и 16 по-горе).

Съдът припомня, че органът, който се визира в член 13 (чл. 13), не е задължително да бъде съдебен орган в тесния смисъл, но все пак правомощията и гаранциите, които предоставя, да са приложими при определянето на това дали средствата за защита са ефикасни. Не може да има съмнение относно правомощията на Правителството да се произнесе с решение, което да е задължително за полицейската служба (вж. параграф 77 по-горе).

84. Не трябва да се забравя, че за целите на настоящото разглеждане, „ефикасно правно средство за защита“ по смисъла на член 13 (чл. 13) трябва да означава средство за защита, което е максимално ефикасно, като се вземе предвид ограничения диапазон за възражения пред съда, присъщ на всяка система за тайно наблюдение с оглед опазването на националната сигурност“ (вж. параграфи 78-79 по-горе).

Дори ако взета сама по себе си жалбата до Правителството не се разглежда като достатъчна, за да гарантира съответствие с член 13 (чл. 13), Съдът констатира, че съвкупността от средства за правна защита, изложени по-горе (вж. параграфи 81-83), удовлетворява условията на член 13 (чл. 13) при конкретните обстоятелства на разглеждания случай“ (вж., mutatis mutandis, гореспоменатото решение Klass & Others, серия A № 28, стр. 32, § 72).

Съдът съответно заключава, че не е налице нарушение на член 13 (чл. 13).

ПО ТЕЗИ СЪОБРАЖЕНИЯ СЪДЪТ

1. Единодушно приема, че не е налице нарушение на член 8 или на член 10 (чл. 8, чл. 10);

2. Поддържа становището с четири на три гласа, че не е налице нарушение на член 13 (чл. 13).

Изготвено на английски и френски език и произнесесно в открито съдебно заседание в Сградата на Съда по правата на човека в Страсбург, на 26 март 1987 г.

Ролв Рисдал (Rolv RYSSDAL)

Председател

Марк-Андре Ейсен (Marc-André EISSEN)

Секретар

В съответствие с член 51 § 2 (чл. 51-2) от Конвенцията и Правило 52 § 2 от Правилника на Съда, следните отделни становища са приложени към настоящото решение:

- частично особено мнение на г-н Рисдал (Ryssdal);

- частично особено мнение на г-н Петити (Pettiti) и г-н Русо (Russo).

R. R.

M.-A. E.

ЧАСТИЧНО ОСОБЕНО МНЕНИЕ НА СЪДИЯ РИСДАЛ

1. Поддържам констатацията, че не е установено нарушение на член 8 или на член 10 (чл. 8, чл. 10).

2. Както постановява и Съдът, член 8 (чл. 8) при никакви обстоятелства не изисква изпращане към жалбоподателя на съответната информация за него, която е била предоставена на военните органи, аз също съм съгласен, че липсата на комуникация в това отношение не води до нарушение на член 13 (чл. 13). В тази връзка член 13 (чл. 13) трябва да се тълкува и прилага така, че да не се обезсилва вече постигнатото заключение по член 8 (чл. 8).

3. Същевременно по силата на член 13 (чл. 13), на жалбоподателя е трябвало да бъде предоставене „ефикасно средство за правна защита пред национален орган“; и не съм съгласен с болшинството от Съда, „че съвкупността от средствата за правна защита“, изложени в параграфи 81 до 83 от съдебното решение „удовлетворява условията на член 13 (чл. 13) при конкретните обстоятелства на разглеждания случай“.

4. Удобно е първо да се идентифицира твърдяното нарушение на Конвенцията, по отношение на което г-н Leander е имал право на ефикасно вътрешноправно средство за защита по силата на член 13 (чл. 13). Основното оплакване на жалбоподателя по член 8 (чл. 8) е описано в решението (в параграф 47), а именно „че нищо в личното му или политическо минало ... не може да се счита за имащо такъв характер, че да е необходимо, в едно демократично общество, да бъде регистриран в регистъра на отдела по сигурността, да го класифицират като „риск за сигурността“ и съответно да бъде изключен от въпросното назначаване“.

5. Съгласен съм с мнението на Съда, че за целите на настоящото производство „ефикасно правно средство за“ по смисъла на член 13 (чл. 13) трябва да означава средство за защита, което е максимално ефикасно, като се вземе предвид ограничения диапазон за възражения пред съда, присъщо на всяка система за тайно наблюдение с оглед опазването на националната сигурност“ (вж. параграф 84 от решението).

От друга страна именно защото присъщата за системата на контрол секретност прави особено уязвимо правото на гражданите на неприкосновеност на личния им живот, от съществено значение е всяка жалба, в която се твърди за нарушение на това право да бъде разгледана от „национален орган“, който е напълно независим от изпълнителната власт и на който са дадени ефективни правомощия за разследване. В този смисъл „националният орган“ трябва да има както правната компетентност, така и възможността на практика да се осведомява пряко относно работата на системата за контрол на персонала и по-специално да проверява дали не е допусната грешка по отношение на обхвата и начина на упражняване на дискреционните правомощия, предоставени на полицията и на Националната полицейска служба за събиране, съхранение и предоставяне на информация. Такива независими правомощия за разследване са още по-необходими, тъй като някои от самите инструкции на Правителството във връзка със съхранението на информацията в полицейския регистър са секретни – факт, който според мен, сам по себе си представлява значителен източник на безпокойство.

Доколкото „националният орган“ констатира, че е направена грешка, засегнатите граждани също трябва, по силата на член 13, (чл. 13) да имат възможност – ако е необходимо, като заведат отделни дела пред съдилищата – или да оспорят валидността на резултата от тайния контрол на персонала, т.е. решението да не се наема съответното лице, или да получат обезщетение или някаква друга форма на компенсация.

6. Мнозинството от Съда (в параграф 83 от решението) включва в съвкупността от приложими средства за правна защита жалбата на г-н Leander до Правителството, че Националната полицейска служба, в противоречие с разпоредбите на Наредбата за контрол на персонала, е пропуснала да го покани да коментира информацията, съдържаща се в регистъра – жалба, която е била отхвърлена от Правителството с решение от 14 май 1980 г. По мое мнение това средство за правна помощ не може да бъде решаващо за целите на член 13 (чл. 13), независимо дали взето само по себе си или в съвкупност с другите средства за правна защита, на които разчита мнозинството в Съда, по-специално оплакването до парламентарния омбудсман и канцлера на правосъдието. Това е така, защото оставяйки въпроса за независимостта настрана, то не разглежда основното оплакване на г-н Leander по силата на Конвенцията. Дори ако изискването за секретност не позволява да бъде дадена възможност на самия г-н Leander да коментира неблагоприятните материали, които се съхраняват за него в регистъра, член 13 (чл. 13) все пак гарантира неговото право на достъп до „национален орган“, който има компетенцията да прецени дали неговата жалба по Конвенцията е оправдана или не.

Следователно от съвкупността от приложими средства за правна защита остава за разглеждане само възможността за подаване на жалба или до парламентарния омбудсман или до канцлера на правосъдието.

7. Парламентарният омбудсман и канцлерът на правосъдието упражняват общ надзор върху дейностите на изпълнителната власт; те не разполагат с конкретна отговорност за разследване работата на системата за контрол на персонала. Приемам, че по традиция в Швеция становищата на парламентарния омбудсман и канцлера на правосъдието предизвикват голям респект. Въпреки това парламентарният омбудсман и канцлерът на правосъдието нямат правомощия да се произнесат с юридически обвързващо решение; и не е ясно установено, че ако по мнението на омбудсмана или на канцлера е била направена грешка, засегнатото лице ще има на разположение ефективни средства за оспорване валидността на решението за наемане на работа или за получаване на някаква друга форма на удовлетворяване на искането си.

8. Следователно заключавам, че е налице нарушение на член 13 (чл. 13).

ЧАСТИЧНО ОСОБЕНО МНЕНИЕ НА СЪДИИ

ПЕТИТИ И РУСО

(Превод)

Ние гласувахме с мнозинството в полза на констатираната липса на нарушение на членове 8 и 10 (чл. 8, чл. 10), но считаме, че е налице нарушение на член 13 (чл. 13).

Считаме, че жалба до канцлера на правосъдието е щяла да доведе единствено до даване на становище и не е ефикасно средство за правна защита; същото се отнася и за омбудсмана. Следователно тези две средства за правна защита, взети заедно, не удовлетворяват изискванията на член 13 (чл. 13).

Физическите лица не се разглеждат като страни по процедурата за разкриване на информация пред полицейската служба (вж. решението на Върховния административен съд от 20 юни 1984 г.). Няма подадено обжалване пред Правителството или пред административните съдилища срещу решението на полицейската служба, като такова, за предоставяне на информация към запитващия орган, нито пък г-н Leander е участвал в наказателно производство, което би му дало правото да изисква документът да бъде разкрит.

В конкретния случай с регистрите, които, поради своята секретност, правят невъзможно гражданите да се възползват от законовите и подзаконовите разпоредби, които им дават право на достъп до административни документи, е още по-необходимо да има средства за ефикасна правна защита пред независим орган, дори ако този орган не е съдебен.

Може би Правителството неправилно разглежда доктрината за акт на държавата. Полицейските органи може би дори са извършили явно незаконосъобразен акт (voie de fait).

Трябва да отбележим също, че решенията на шведския омбудсман са ефективни само по отношение на държавните служители, а не по отношение на засегнатия жалбоподател.

Освен това, дори когато се комбинират, неефикасните средства за правна защита не могат да доведат до ефикасно средство за защита, когато, както в настоящия случай, съответните им недостатъци не се неутрализират взаимно, а са кумулативни.

Шестимата членове на Комисията, които твърдят в изразеното от тях особено мнение, че е налице нарушение на член 13 (чл. 13), основателно коментират липсата на ефикасни средства за правна защита. По наше мнение не е от съществено значение да стане задължително изискването оправомощеният орган, отговорен за разглеждане на обжалванията, да бъде в състояние да присъди щети, но е абсолютно задължително един независим орган да бъде в състояние да определи основателността на въвеждане на данни в регистъра и дори дали е налице откровено чиновническа грешка или сгрешена самоличност – в който случай аргументът за националната сигурност би отпаднал.

Трябва да се обърне внимание и на опасностите от електронни връзки между полицейските регистри и другите държавни регистри или регистъра на Интерпол. Лицето трябва да има право на обжалване на въведени в даден регистър данни в резултат на фундаментална грешка, дори ако източникът на информацията се пази в тайна и е известен само на независимия орган, компетентен да вземе решение по обжалването на жалбоподателя.

Система за надзор, каквато се осигурява от Върховните административни съдилища (в Белгия, Франция и Италия) трябва да позволява ефикасно средство за защита, което според нашето виждане липсва в момента.

Държавата не може да бъде единственият съдия по своето собствено дело в тази чувствителна област от защитата на човешките права.

Следователно считаме, че е налице нарушение на член 13 (чл. 13).

1. \* Бележка на секретаря: Делото е под номер 10/1985/96/144. Втората цифра показва годината, в която делото е отнесено до Съда, а първата цифра – мястото му в списъка на делата, отнесени през тази година; последните две цифри показват, респективно, порядъка на делото в списъка на делата и производните жалби (до Комисията), отнесени до Съда от създаването му. [↑](#footnote-ref-1)