

## *Europski sud za ljudska prava*

Rotaru v. Rumunjska  
Predmet br. 28341/95  
Presuda od 4. svibnja 2000.

ČLANAK 6, 8. I 13. EUROPSKE KONVENCIJE ZA ZAŠTITU  
LJUDSKIH PRAVA I TEMELJNIH SLOBODA - PODACI U  
SPISIMA TAJNE POLICIJE

### Činjenično stanje

Tužitelj, rođen 1921.g., odvjetnik je u mirovini i živi u Burladu (Rumunjska). Po ustanovljavanju komunističkog režima - 1946.g. - prefekt okruga Vaslui zabranio je tužitelju umnožavanje dvaju letaka, uz obrazloženje da izražavaju antivladine stavove. Nezadovoljan zabranom, tužitelj je prefektu uputio dva pisma u kojima protestira protiv ukidanja slobode izražavanja od strane novog režima. Kao rezultat toga tužitelj je uhićen i 20. rujna 1948. osuđen na godinu dana zatvora zbog uvredljivog ponašanja.

Nakon pada komunističkog režima nova vlast donosi zakonski dekret br. 118/1990 koji žrtvama komunističkog režima podjeljuje stanovita prava pod uvjetom da dotične osobe nisu sudjelovale u fašističkim aktivnostima. Dana 30. srpnja 1990. tužitelj pokreće sudski postupak kroz koji želi ostvariti pravo uračunavanja izdržane zatvorske kazne u radni staž kao i pravo na novčanu kompenzaciju za navedeno razdoblje. Presudom od 11. siječnja 1993. sud je udovoljio zahtjevu tužitelja.

U tijeku postupka Ministarstvo unutarnjih poslova podnijelo je sudu dopis Rumunjske obavještajne službe (*Serviciul Român de Informatii*; dalje: RIS) datiran 19. prosinca 1990. u kojem stoji:

“U odgovoru na vaš dopis od 11.12.1990. priopćujemo vam rezultate provjere Aurela Rotarua iz Burlada:

- a) Tijekom studija na Sveučilištu Iasi imenovani je bio član Kršćanske studentske udruge, organizirane po načeli legije<sup>1</sup>.
- b) Godine 1946. imenovani je zatražio dozvolu za objavljivanje dva letka pod nazivom *Protesti i Duša studenata*, koji je zahtjev odbijen zbog antivladinih stavova izraženih u lecima.
- c) U skladu s izjavom imenovanoga iz 1948, on je pripadao omladinskom odjelu Nacionalne seljačke stranke.
- d) Suprotno tvrdnjama imenovanoga, nema podataka o tome da je bio utamničen u navedenom razdoblju.
- e) Od 1946. do 1948. imenovani je u više navrata bio pozivan pred obavještajne službe i ispitivan o svojim stavovima...”

Tužitelj tuži RIS poradi netočnosti i klevetničke prirode nekih informacija. Također zahtijeva da RIS izmijeni ili uništi dokumente koji sadrže informacije o njegovoj navodnoj legionarskoj prošlosti.

Nakon što je prvostupanjski sud u Bukureštu odbio tužiteljev zahtjev te nakon izjavljene žalbe, drugostupanjski je sud presudom od 18. siječnja 1994. utvrdio da je informacija prema kojoj je tužitelj bio legionar pogrešna. Ipak, spomenuti sud je zahtjev tužitelja odbio uz obrazloženje da RIS ne može biti odgovoran, na osnovi nemara, s obzirom na to da je tek depozitar osporene informacije. Sud je ustvrdio da je RIS-u informaciju prenijela *Securitatea* (Državni sigurnosni odjel, rasformiran 1990), koji ju je, pak, stekao kao sljednik Državnih sigurnosnih službi nakon njihova raspuštanja 1949. Prizivni sud u Bukureštu odbio je 15. prosinca 1994. žalbu tužitelja.

Dana 6. srpnja 1997. direktor RIS-a obavijestio je ministra pravosuđa o pogrešci; osoba istog imena i prezimena, iz Burlada, spominje se u arhivima

<sup>1</sup> Spomenuta udruga pripadala je Legiji arhandela Mihaela, ekstremno desnom, nacionalističkom, antisemitskom i paramilitarnom pokretu stvorenom 1927.g. Iz legionarskog pokreta nastale su mnoge utjecajne političke stranke u Rumunjskoj tijekom 30-ih i 40-ih godina prošlog stoljeća.

RIS-a kao član Kršćanske studentske udruge. Naknadna provjera pokazala je da je riječ o dvije osobe istog imena i prezimena.

Pravomoćnom odlukom od 25. studenoga 1997. ukinuo je Prizivni sud svoju odluku od 15. prosinca 1994. i usvojio zahtjev tužitelja. Međutim, sud nije odlučio o odštetnom zahtjevu, odnosno o naknadi troškova postupka.

Tužitelj podnosi tužbu Europskoj komisiji za ljudska prava (dalje: Komisija) dana 22. veljače 1995. i tvrdi da je došlo do povrede prava na privatni život zbog toga što je RIS držao i koristio se njegovim osobnim podacima; zatim, do povrede prava na pristup sudu i prava na pravno sredstvo pred domaćim vlastima koje bi mogle odlučiti o njegovu zahtjevu za ispravkom ili uništenjem dokumenata koji sadrže podatke o njemu.

Komisija je tužbu proglasila prihvatljivom 21. listopada 1996, a u svom izvještaju Europskom sudu za ljudska prava (dalje: Sud) od 1. ožujka 1999. izrazila je mišljenje da je došlo do kršenja prava iz čl. 8. i 13. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (dalje: Konvencija).

## Iz obrazloženja presude

Vlada ostaje kod stava da tužitelj više ne može tvrditi da je "žrtva" povrede Konvencije u smislu članka 34. Ističe kako je tužiteljjev zahtjev pred Prizivnim sudom u Bukureštu usvojen jer je Prizivni sud u svojoj presudi od 25. studenoga 1997. utvrdio da su dijelovi informacija sadržani u dopisu RIS-a od 19. prosinca 1990. pogrešni. Vlada smatra kako je jedina povreda tužiteljevih prava mogla proizlaziti iz toga dopisa. (Paragraf 33. presude.)

Što se tiče poimanja žrtve, Sud ponavlja kako pojedinac može, pod određenim uvjetima, tvrditi da je žrtva povrede uzrokovane samim postojanjem tajnih mjera ili zakonodavstva koje dozvoljava upotrebu tajnih mjera, bez potrebe da tvrdi kako su se takve mjere u stvarnosti zaista na njemu i primijenile (par. 35).

U ovome slučaju Sud navodi kako se tužitelj žalio na posjedovanje tajnog spisa koji je sadržavao informacije o njemu, čiji je sadržaj bio javno iznesen tijekom sudske postupka. On smatra kako se s obzirom na navedeno može smatrati žrtvom povrede Konvencije.

Sud također navodi kako je u presudi od 25. studenoga 1997. Prizivni sud u Bukureštu pronašao kako su pojedinosti sadržane u dopisu od 19. prosinca

1990. o naznačenoj činjenici da je tužitelj bio legionar pogrešne, da se vjerojatno odnose na neku drugu osobu istoga imena te ih je proglasio netočnima.

Pretpostavljajući kako se može smatrati da je presuda u stanovitoj mjeri pružila tužitelju zadovoljštinu u svezi s postojanjem činjenice u njegovu spisu koja se pokazala netočnom, Sud zauzima stav kako je takva zadovoljština samo djelomična te kako je s obzirom na uvriježenu praksu nedovoljna da mu se oduzme status žrtve. Neovisno o prethodnim razmišljanjima da bi tužitelj mogao biti žrtva samo zbog posjedovanja tajnih spisa, Sud naročito upućuje na sljedeće faktore.

Podatak kako je tužitelj navodno bio legionar očigledno je još uvijek ubilježen u spisima RIS-a u kojima se ne spominje nikakva presuda od 25. studenoga 1997. Nadalje, Prizivni sud nije iznio stajalište - a i nije bio ovlašten to učiniti - u svezi s činjenicom kako je RIS bio ovlašten od rumunjskoga zakonodavstva posjedovati i upotrebljavati spise koje su formirale obavještajne službe, koji su spisi sadržavali podatke o tužitelju. Ključni prigovor koji je tužitelj uputio Sudu odnosio se na okolnost da domaće pravo nije iznijelo s dovoljnom preciznošću način na koji bi RIS morao obavljati svoje zadaće i kako nije osiguralo građanima efikasnu pravnu zaštitu pred domaćim vlastima.

Konačno Prizivni sud u Bukureštu u svojoj presudi od 25. studenoga 1997. nije odlučio o tužiteljevu zahtjevu za naknadu nematerijalne štete i troškova postupka (par. 36).

Vlada je također istaknula kako je tužba neprihvatljiva jer tužitelj nije iscrpio domaća pravna sredstva (par. 39).

## Pozivanje na povredu čl. 8. Konvencije

Tužitelj je prigovorio kako je RIS posjedovao, držao i mogao u svakom trenutku upotrijebiti podatke o njegovu privatnom životu, od kojih su neki bili pogrešni i klevetnički (par. 41).

### A. Primjenljivost čl. 8.

Sud ponovno ističe kako pohranjivanje podataka koji se tiču privatnog života pojedinaca u tajne spise kao i objavljivanje takvih podataka potpada pod opseg članka 8. st. 1.

Poštovanje privatnog života također mora sadržavati do određenoga stupnja pravo na uspostavu i razvoj veza s drugim ljudima; nadalje nema razloga za izuzimanje aktivnosti profesionalne i poslovne prirode iz pojma "privatnog života".

Štoviše, javni podatak može potpasti pod domašaj privatnosti ako ga javna vlast sistematski sakuplja i pohranjuje u tajne spise. To je utoliko točnije kada se informacija odnosi na nedavnu prošlost osobe (par. 43).

U predmetnom slučaju Sud ističe da RIS-ov dopis od 19. prosinca 1990. sadrži različite podatke o tužiteljevu privatnom životu, posebno o njegovu studiranju, političkim aktivnostima i kriminalnom dosjeu, od kojih su neke sakupljane prije više od pedeset godina. Prema mišljenju Suda takvi podaci, kada su sistematski skupljeni i pohranjivani u spise koje vode državni službenici, potpadaju pod pojam "privatnog života" u smislu čl. 8. st. 1. Konvencije. To je u još većoj mjeri slučaj u predmetnom sporu kada su neki od podataka proglašeni pogrešnima i kada je vjerojatno da mogu povrijediti tužiteljev ugled (par. 44).

## B. Suglasnost sa čl. 8.

Sud ističe kako je pohranjivanje od javne vlasti podataka koji se tiču privatnoga života pojedinca i njihova upotreba kao i onemogućavanje njihova osporavanja upletanje u pravo na privatni život osiguran u čl. 8. st. 1. Konvencije. U ovom je slučaju nedvojbeno jasno iz RIS-ova dopisa od 19. prosinca da je RIS posjedovao podatke o tužiteljevu privatnom životu.

I pohranjivanje podataka kao i njihova upotreba, koji su bili popraćeni i onemogućavanjem njihova osporavanja, predstavljali su upletanje u tužiteljevo pravo na poštovanje obiteljskog života zajmčeno čl. 8. st. 1. (par. 46).

## Opravdavanje upletanja

Ključno je pitanje je li takvo upletanje podvedivo pod stavak 2. članka 8. Taj stavak, s obzirom na to da omogućuje izuzetak od prava zajamčenih Konvencijom, potrebno je usko tumačiti. Priznajući da obavještajne službe mogu legitimno postojati u demokratskim društvima, Sud ponavlja da su ovlasti

tajnoga nadzora građana prihvatljive prema načelima Konvencije jedino ako su nužno potrebne radi čuvanja demokratskih institucija (par. 47).

Ako se ne žele ogriješiti o čl. 8, takva upletanja moraju biti "u suglasnosti sa zakonom", težiti za ostvarenjem legitimnog cilja iz st. 2. te biti nužna u demokratskom društvu da bi se takav cilj postigao (par. 48).

Vlada smatra kako su poduzete mjere bile u skladu sa zakonom (par. 49).

U tužiteljevoj pritužbi, držanje i upotreba spisa koji su se odnosili na njega nije bilo u suglasju sa zakonom, jer domaće pravo nije građanima dovoljno precizno navelo u kojim su slučajevima i pod kojim uvjetima javne vlasti ovlaštene pohranjivati i koristiti se podacima o njihovim privatnim životima (par. 50).

Sud ponavlja ustaljenu praksu prema kojoj izraz "u suglasnosti sa zakonom" ne traži samo da pobijane mjere moraju imati osnove u domaćem pravu, nego se također odnosi i na kvalitetu zakona koji je u pitanju, zahtijevajući da on mora biti dostupan osobama na koje se odnosi i predvidljiv s obzirom na posljedice koje proizvodi (par. 52).

Što se tiče dostupnosti zakona, Sud smatra da je taj zahtjev ispunjen, jer je Zakon br. 14/1992 objavljen u rumunjskom službenom listu dana 3. ožujka 1992. (par. 54).

Što se tiče zahtjeva predvidljivosti, Sud ponovno ističe da je norma predvidljiva ako je formulirana s dovoljnom preciznošću koja omogućuje svakom pojedincu - ako je potrebno i s prikladnim savjetom - da s njom uskladi svoje ponašanje. Sud je istaknuo važnost toga koncepta u kontekstu tajnoga nadzora na sljedeći način<sup>2</sup> (par. 55).

<sup>2</sup> "Sud ponavlja svoje mišljenje kako se izraz 'u skladu sa zakonom' ne odnosi samo na domaće pravo nego i na kvalitetu 'prava' zahtijevajući da bude u skladu s vladavinom prava, koja je izričito istaknuta u preambuli Konvencije ... Dotični izraz ovdje znači - a to proizlazi iz cilja i svrhe čl. 8. - da u domaćem pravu mora postojati pravna zaštita protiv arbitrarnih zahvaćanja javne vlasti u prava zajamčena stavkom 1. ... Naročito ako egzekutiva vlast vrši u tajnosti, rizik arbitarnosti je očigledan...

S obzirom na to da praktična implementacija mjera tajnoga nadzora komunikacija nije podložna nadzoru osoba prema kojima se primjenjuje ili šire javnosti, bilo bi suprotno vladavini prava da diskrecija povjerena egzekutivi bude izražena kao neograničena vlast. Prema tome, zakon mora označiti opseg diskrecije podijeljene nadležnom organu kao i način njezina vršenja s dostatnom jasnoćom, uzimajući u obzir legitimni cilj mjere u pitanju, kako bi građaninu osigurao primjerenu zaštitu nasuprot arbitrarnim zahvatima." (Par. 67. presude Suda u slučaju *Malone v. Ujedinjeno Kraljevstvo* od 2. 8. 1984.)

"Kvaliteta" pravnih pravila o kojima je riječ u ovom slučaju mora dakle biti pomno ispitana, i to s takvoga gledišta da bi se utvrdilo iznosi li domaće pravo s dovoljnom preciznošću okolnosti pod kojima RIS može pohranjivati informacije koje se tiču tužiteljevog privatnoga života i koristiti se njima (par. 56).

Sud u tom smislu ističe kako glava VIII. Zakona br. 14/1992 osigurava da podaci koji se tiču nacionalne sigurnosti mogu biti skupljeni, bilježeni i pohranjivani u tajnim spisima.

Međutim, nikakva odredba domaćeg prava ne određuje granice upotrebe takvih ovlasti. Tako, na primjer, domaće pravo ne određuje koje vrste podataka mogu biti registrirane, kategorije osoba protiv kojih se mjere nadzora poput skupljanja i čuvanja podataka mogu poduzeti, okolnosti pod kojima takve mjere mogu biti poduzete ili procedure koje se moraju poštovati. Uz to, Zakon ne ističe niti koliko se dugo informacije mogu čuvati.

Sud ističe kako glava XLV. Zakona br. 14/1992 ne sadrži izričite odredbe koje se tiču prava pojedinaca da razgleda spise, prirode spisa, procedure koju treba slijediti ili upotrebe podatka koji se tamo nalazi (par. 57).

Također ističe da, iako glava II. Zakona ovlašćuje nadležne vlasti da dozvole upletanja potrebna kako bi se spriječila prijetnja nacionalnoj sigurnosti, osnove koje bi dopuštale takvo miješanje nisu iznijete s dovoljnom preciznošću (par. 58).

Sud se također mora uvjeriti da postoje adekvatna i efikasna jamstva protiv zloporabe s obzirom na to da sustav tajnoga nadzora, osmišljen kako bi se zaštitila nacionalna sigurnost, povlači za sobom rizik potkopavanja ili čak uništavanja demokracije pod izlikom njezina čuvanja.

Kako bi se sustav tajnoga nadzora uskladio s člankom 8. Konvencije, on mora sadržavati jamstva ustanovljena zakonom koja se odnose na nadzor nad relevantnim aktivnostima službe. Procedura nadzora mora biti u skladu s vrijednostima demokratskih društava koliko god je moguće, naročito s vladavinom prava, koja je istaknuta u preambuli Konvencije. Vladavina prava implicira da miješanje izvršne vlasti u prava pojedinaca mora biti podvrgnuto efikasnome nadzoru, koji bi redovito moralo provoditi pravosuđe, barem u posljednjoj instanciji, jer sudska kontrola osigurava najbolje jamstvo neovisnosti, nepristranosti i odgovarajućega postupka (par. 59).

U ovome slučaju Sud navodi kako rumunjski sustav skupljanja i pohranjivanja podataka ne osigurava takva jamstva, niti je procedura nadzora osigurana Zakonom br. 14/1992, bilo da su propisane mjere na snazi ili nakon toga (par. 60).

Sud zaključuje kako držanje i upotreba podataka o tužiteljevu privatnom životu od strane RIS-a nije bilo "u suglasnosti sa zakonom" te je to činjenica koja je dovoljna da se utvrdi povreda čl. 8. Nadalje, u ovome slučaju ta činjenica priječi Sud od ocjene legitimnosti ciljeva ustanovljenih propisanim mjerama odnosno - pretpostavljajući da je svrha bila legitimna - njihove "nužnosti u demokratskom društvu" (par. 62).

Dosljedno, došlo je do povrede čl. 8. (par. 63).

### Pozivanje na povredu čl. 13. Konvencije

Tužitelj je istaknuo prigovor nepostojanja pravnih sredstava prema državnim vlastima koja bi mogla ostvariti njegov zahtjev za uništenjem spisa koji sadrže podatke o njemu kao i ispravak netočnih informacija (par. 64).

Na nacionalnoj razini čl. 13. jamči dostupnost pravnoga sredstva pomoću kojega bi se osigurao minimalni sadržaj (*substance*) konvencijskih prava i sloboda bez obzira na oblik tog pravnog sredstva. Taj članak stoga zahtijeva takvo pravno sredstvo koje omogućava "nadležnoj nacionalnoj vlasti" i da odlučuje o meritumu pritužbe i da osigurava odgovarajuću pravnu zaštitu, iako se državama potpisnicama dopušta sloboda u odabiru načina na koji će zadovoljiti propisane obveze. Pravno sredstvo mora biti efikasno u primjeni ... (par. 67).

"Vlast" ne mora nužno na svim stupnjevima biti sudska. Ipak, ovlasti i postupovni položaj vlasti relevantni su u procjeni efikasnosti pravnog sredstva.

Nadalje, kada se radi o tajnom nadzoru, objektivno ustrojstvo nadzornih mehanizama može biti dostatno toliko dugo dok god se radi o tajnim mjerama. Ipak, pravna sredstva moraju biti dostupna pojedincu trenutkom objave primjene tajnih mjera (par. 69).

Vlada ostaje kod tvrdnje da je tužitelj mogao podići tužbu na temelju čl. 54. zakonskog dekreta br. 31/1954. Prema mišljenju Suda takva se tvrdnja ne može prihvatiti.



Prvo, sud navodi kako čl. 54. omogućava podizanje tužbe pred sudovima, kako bi se zaštitila nematerijalna prava koja su bila nezakonito povrijeđena. Prizivni sud u Bukureštu, međutim, naveo je u svojoj presudi od 25. studenoga 1997. kako je domaćim pravom RIS ovlašten posjedovati informacije o tužitelju koje potječu iz spisa bivše obavještajne službe.

Drugo, Vlada nije dokazala postojanje bilo koje domaće odluke koja bi predstavljala precedent u rješavanju tih pitanja. Stoga nije dokazano da bi takvo pravno sredstvo bilo djelotvorno. Zbog toga se Vladin prigovor mora odbiti (par. 70).

Što se tiče mehanizama osiguranih Zakonom br. 187/1999, pretpostavljajući da je Zakon izglasan od zakonodavnog tijela, Sud utvrđuje da niti Vladini propisi niti bilo kakvi drugi zakonski propisi ne mogu osporiti ovlasti državnih službenika da drže informacije o nečijem privatnom životu kao niti osporiti istinitost takvih informacija. Nadzorni mehanizmi ustanovljeni glavama XV. i XVI. odnose se isključivo na objavljivanje informacija o identitetu suradnika i agenata Securitate (par. 71).

Sud nema informaciju o drugoj odredbi rumunjskoga prava koja bi omogućila osporavanje posjedovanja informacije o tužiteljevu privatnom životu ili pobijanje istinitosti takve informacije od strane obavještajne službe (par. 72).

Sud dosljedno tome utvrđuje kako je tužitelj bio žrtva povrede čl. 13. (par. 73).

### Povreda čl. 6. Konvencije

Tužitelj je istaknuo kako je odbijanje suda da razmotri njegove zahtjeve za naknadu troškova i štete povrijedilo njegovo pravo na suđenje, u smislu čl. 6. Konvencije (par. 74).

Nema sumnje da je tužiteljev zahtjev za naknadu nematerijalne štete i troškova postupka bio građanskopravne prirode u smislu čl. 6. st. 1. te da je Prizivni sud u Bukureštu bio nadležan postupati u predmetu.

Sud prema tome zaključuje kako je propuštanje Prizivnog suda da razmotri zahtjev povreda tužiteljevih prava za pravednim suđenjem u smislu čl. 6. st. 1. (par. 78).

Stoga je povrijeđen i čl. 6. st.1. Konvencije.

## ZBOG NAVEDENIH RAZLOGA SUD

1. Jednoglasno odbija Vladin prigovor kako tužitelj više nije "žrtva".
2. Jednoglasno odbija, nakon razmatranja merituma, Vladin prigovor o propuštanju iscrpljivanja domaćeg pravnog puta.
3. Sa šesneast glasova prema jednom zaključuje da se radi o povredi čl. 8. Konvencije.
4. Jednoglasno zaključuje da se radi o povredi čl. 13. Konvencije.
5. Jednoglasno zaključuje da se radi o povredi čl. 6. st. 1. Konvencije.
6. Zaključuje:
  - a) da je tužena država dužna platiti tužitelju, u roku od tri mjeseca, 50.000 (pedeset tisuća) francuskih franaka radi naknade nematerijalne štete i 13.450 (trinaest tisuća četiri stotine i pedeset) francuskih franaka za troškove postupka, manje 9.759 (devet tisuća sedam stotina pedeset i devet) francuskih franaka, 72 (sedamdeset i dva) santima, koje treba preračunati u rumunjske leje prema tečaju važećem na dan isplate,
  - b) da će godišnje kamate od 2,74% teći od isteka gore navedena tri mjeseca do isplate.
7. Odbija jednoglasno ostatak tužiteljevih zahtjeva za naknadu štete.

Priredili: Marko Šikić\*  
Ivan Šprajc\*\*

\* Marko Šikić, mladi asistent Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

\*\* Mr. sc. Ivan Šprajc, asistent Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu