

SAŽETAK PRESUDE

MUHAMMAD I MUHAMMAD PROTIV RUMUNJSKE PRESUDA VELIKOG VIJEĆA OD 15. LISTOPADA 2020. ZAHTJEV BR. 80982/12

Povreda Konvencije zbog značajnih ograničenja postupovnih prava protjeranih stranaca

ČINJENICE

Podnositelji zahtjeva su pakistanski državljani koji su boravili u Rumunjskoj na temelju studentskih viza. Rumunjska obavještajna služba (Serviciul român de informații, dalje: SRI) zatražila je od rumunjskog državnog odvjetništva da podnese odgovarajući zahtjev za proglašenje podnositelja zahtjeva nepoželjnima u Rumunjskoj. Državno odvjetništvo je podnijelo taj zahtjev Žalbenom sudu u Bukureštu navodeći da, prema obavještajnim podacima SRI-ja, postoje ozbiljne indicije da su podnositelji zahtjeva namjeravali poduzeti aktivnosti kojima bi ugrozili državnu sigurnost Rumunjske. Podnositelji su prisustvovali ročištu na kojem se raspravljalo o ovom zahtjevu te su imali pomoć sudskog tumača za urdu jezik. Naveli su da ne razumiju razloge zbog kojih su pozvani na ročište, a Žalbeni sud im je odgovorio da su dokumenti u spisu klasificirani. Ovaj sud je zatim donio presudu kojom je podnositelje zahtjeva proglasio nepoželjnim osobama u Rumunjskoj na razdoblje od 15 godina te je naložio njihov administrativni pritvor do protjerivanja. Nakon presude, SRI je objavio priopćenje za javnost u kojem je iznio pojedinosti o ovom predmetu te primjere aktivnosti zbog kojih su podnositelji zahtjeva proglašeni nepoželjnima, a odnosili su se na potporu islamističkoj skupini povezanoj s al-Qaidom. Protiv presude Žalbenog suda, podnositelji su podnijeli žalbu Visokom kasacijskom sudu koji je žalbu odbio uz obrazloženje da iz klasificiranih dokumenata proizlazi da je Žalbeni sud pravilno zaključio da su podnositelji namjeravali poduzeti aktivnosti koje su mogle ugroziti državnu sigurnost. Nadalje je istaknuo da se, kada je odluka o proglašenju stranca nepoželjnim donesena radi zaštite državne sigurnosti, činjenični razlozi nisu mogli navesti u presudi. Podnositelji zahtjeva su na kraju napustili Rumunjsku.

PRIGOVORI

Pozivajući se na čl. 1. st. 1. Protokola br. 7 uz Konvenciju podnositelji zahtjeva su prigovorili da su im postupovna prava bila ograničena, odnosno da im nisu pružena odgovarajuća postupovna jamstva te da se nisu mogli učinkovito braniti u postupku. Konkretno, tvrdili su da nisu bili obaviješteni o stvarnim razlozima protjerivanja, niti su imali pristup dokumentima u spisu.

Vijeće ESLJP-a ustupilo je nadležnost odlučivanja o ovom predmetu velikom vijeću.

OCJENA ESLJP-a

Prije svega, ESLJP je istaknuo da države imaju pravo kontrolirati ulazak na svoj teritorij kao i odlučivati o odobrenju boravka te protjerivanju stranaca, a Konvencija strancima ne jamči pravo ulaska i boravka u određenoj zemlji (Ilias i Ahmed protiv Mađarske [VV], st. 125.).

Stavak 1. čl. 1. Protokola br. 7 izričito upućuje na strance koji „zakonito borave na području neke države” te propisuje posebne zaštitne mjere koji takvi stranci uživaju u slučaju protjerivanja. St. 2. tog članka predviđa iznimke zbog kojih je protjerivanje moguće i prije ostvarivanja prava iz st.1., ako je takvo protjerivanje „nužno radi interesa javnog reda ili se temelji na razlozima državne sigurnosti“.

Osim općeg uvjeta zakonitosti, st. 1. predviđa i tri posebna postupovna jamstva: stranci moraju biti u mogućnosti iznijeti razloge protiv svojeg protjerivanja, zatražiti ponovno razmatranje svog slučaja i biti zastupani u tu svrhu pred nadležnim tijelom.

U recentnoj presudi Ljatici protiv Bivše jugoslavenske republike Makedonije (st. 35), ESLJP je presudio da zahtjev predvidljivosti ne obvezuje države da donesu zakone koji će detaljno propisati sva ponašanja koja mogu dovesti do odluke o protjerivanju stranca zbog razloga državne sigurnosti. Međutim, načela zakonitosti i vladavine prava u demokratskom društvu zahtijevaju da mjere protjerivanja koje utječu na temeljna ljudska prava podliježu nekom obliku kontradiktornog postupka pred neovisnim tijelom ili sudom nadležnim za učinkovito ispitivanje činjenica i relevantnih dokaza. Pojedinaac mora moći osporiti tvrdnju izvršne vlasti da je ugrožena državna sigurnost, a neovisno tijelo ili sud mora biti u mogućnosti reagirati u situacijama kada pozivanje na državnu sigurnost nema razumne osnove, ako je nezakonito ili proizvoljno.

ESLJP stoga mora ispitati: i) jesu li i u kojoj mjeri prava koja podnositelji zahtjeva navode zaštićena čl.1. Protokola br. 7 ii), mogućnost njihova ograničavanja i iii) kriterije koje treba uzeti u obzir pri utvrđivanju usklađenosti ograničenja tih prava s čl. 1. Protokola br. 7.

i) Prava koji podnositelji zahtjeva u ovom predmetu ističu (pravo na obavijest o razlozima protjerivanja i pravo na pristup dokumentima u spisu) nisu izričito navedena u tekstu čl. 1. st. 1. Protokola br. 7, međutim takva prava iz njega proizlaze (Lupsa protiv Rumunjske, st. 59.). ESLJP je istaknuo da ovaj članak u načelu zahtijeva da stranci budu obaviješteni o relevantnim činjenicama na temelju kojih su nadležna nacionalna tijela utvrdila da predstavljaju prijetnju državnoj sigurnosti te da im se omogući pristup dokumentima i informacijama iz spisa na koje su se ta tijela oslonila prilikom donošenja odluke o protjerivanju. Navedeni pristup trebao bi se osigurati po mogućnosti u pisanom obliku, a u svakom slučaju na način koji omogućuje učinkovitu obranu.

ii) Predmetna prava nisu apsolutna i mogu biti ograničena suprotstavljenim interesima kao što su državna sigurnost, potreba za zaštitom svjedoka i sl. ESLJP je ponovio da je svjestan razmjera opasnosti koju terorizam predstavlja i poteškoća s kojima se države suočavaju u borbi

protiv njega, ali to ipak ne može biti opravdanje za ograničenje prava pojedinaca protivno zaštitnim mjerama sadržanim u čl. 1. st. 1. Protokola br. 7 (Regner protiv Češke Republike, [VV], st. 148.). Strancu se mora ponuditi učinkovita prilika da iznese razloge protiv svojeg protjerivanja i da bude zaštićen od svake proizvoljnosti.

iii) U pogledu kriterija koje treba uzeti u obzir pri utvrđivanju usklađenosti ograničenja tih prava s čl. 1. Protokola br. 7, ESLJP je utvrdio da najprije treba provjeriti jesu li ograničenja postupovnih prava stranaca opravdana s obzirom na posebne okolnosti slučaja, a zatim treba provjeriti jesu li ta ograničenja bila dovoljno kompenzirana postupovnim jamstvima. Dakle, u kontekstu čl. 1. Protokola br. 7, dopuštena su samo ona ograničenja koja su u okolnostima svakog slučaja opravdana i dovoljno kompenzirana postupovnim jamstvima.

Kriterij opravdanosti zahtjeva postojanje zaštitnih mjera protiv proizvoljnosti. To uključuje obvezu da odluka o uvođenju takvih ograničenja bude propisno obrazložena. ESLJP ispituje opseg nadležnosti nacionalnog tijela, je li ono ispitalo potrebu za ograničenjima postupovnih prava stranca, je li bilo ovlašteno preispitati klasificiranje dokumenata te je li ih moglo prenijeti strancu ili mu barem priopćiti njihov sadržaj i je li pravilno utvrdilo predmetne interese i međusobno ih odvagulo. Međutim, čak i ako nacionalna tijela nisu ispitala ili nisu dovoljno ispitala i opravdala potrebu za ograničenjima postupovnih prava stranca, to samo po sebi nije dovoljno za utvrđivanje povrede čl. 1. Protokola br. 7, već valja provjeriti i jesu li u predmetnom slučaju ta ograničenja dovoljno kompenzirana.

ESLJP je naveo sljedeće kriterije koje bi trebalo uzeti u obzir pri ovoj ocjeni (Beuze protiv Belgije, [VV], st. 150.):

(1) Važnost informacija priopćenih strancu u pogledu razloga za njegovo protjerivanje i pružanje pristupa sadržaju dokumenata na kojem se protjerivanje temelji

Valja utvrditi jesu li nacionalna tijela obavijestila stranca o meritumu optužbi protiv njega. Dodatno važno pitanje je jesu li nadležna tijela, nakon ispitivanja svih klasificiranih dokaza utvrdili koje se informacije mogu otkriti strancu bez ugrožavanja državne sigurnosti, pod uvjetom da su informacije otkrivene u fazi postupka kada ih još uvijek može smisleno osporiti.

(2) Pružanje informacija strancu o vođenju postupka i domaćim mehanizmima koji su uspostavljeni radi kompenziranja ograničenja njegovih prava

Potrebno je provjeriti jesu li domaća tijela strancu dostavila nužne informacije u ključnim fazama postupka, osobito ako stranca ne zastupa odvjetnik i ako nedostatak relevantnih informacija može dovesti do neostvarivanja prava koja su im dostupna u domaćem pravu.

(3) Je li je stranac bio zastupan

Nacionalno pravo trebalo bi propisati mogućnost zastupanja stranca u ovakvim situacijama. Ta mogućnost predstavlja značajan kompenzatorni čimbenik, posebno ako se radi o specijaliziranom odvjetniku koji ima odgovarajuća ovlaštenja za pristup klasificiranim dokumentima spisa koji nisu dostupni strancu. ESLJP također ispituje u kojoj je mjeri odvjetniku omogućen pristup dokumentima te je li njegova komunikacija sa strancem bila ograničena nakon dobivanja pristupa klasificiranim materijalima.

(4) Je li u postupak bilo uključeno neovisno tijelo

ESLJP ispituje sljedeće:

- je li jedno ili više neovisnih tijela, upravnih ili sudskih, bilo uključeno u postupak, bilo da je riječ o izravnom donošenju mjere protjerivanja ili preispitivanju njezine zakonitosti ili osnovanosti. S tim u vezi, sudski nadzor mjere protjerivanja u načelu će imati veći kompenzatorni učinak od administrativnog oblika nadzora;
- je li podnositelj zahtjeva mogao učinkovito i pred neovisnim tijelom osporiti optužbe protiv njega;
- je li neovisno tijelo bilo ovlašteno učinkovito ispitati razloge na kojima se temelji protjerivanje kao i podnesene popratne dokaze te, ako jest, je li pravilno izvršavalo tu ovlast, odnosno je li imalo pristup cjelokupnom spisu tijela nadležnog za državnu sigurnost, uključujući klasificirane dokumente te je li imalo ovlast provjeriti vjerodostojnost tih dokumenata kao i vjerodostojnost i istinitost klasificiranih podataka podnesenih u prilog protjerivanju;
- je li neovisno tijelo imalo ovlast poništiti ili izmijeniti odluku o protjerivanju ako je utvrdilo da pozivanje na državnu sigurnost nema nikakvu razumnu i odgovarajuću činjeničnu osnovu;
- proizlazi li iz okolnosti slučaja i obrazloženja neovisnog tijela da je protjerivanje bilo nužno i je li iz tog obrazloženja vidljiva priroda i stupanj nadzora koje je to tijelo provelo.

Primjenjujući ova načela na predmet podnositelja zahtjeva, ESLJP je zaključio da je došlo do značajnog ograničenja njihovog prava da budu obaviješteni o činjeničnim razlozima protjerivanja. Nacionalni sudovi nisu ispitali je li bilo potrebe za takvim ograničenjem niti su pojasnili koji su stvarni razlozi državne sigurnosti za protjerivanje podnositelja.

Činjenica da je priopćenje za medije SRI-ja sadržavalo detaljnije činjenične informacije od onih koje su pružene podnositeljima tijekom postupka, proturječila je navodnoj potrebi za uskratu konkretnih informacija. Slijedom toga, ESLJP je morao provesti stroži nadzor u pogledu uspostavljenih kompenzatornih učinaka. Utvrdio je da su podnositelji dobili samo općenite informacije o pravnoj kvalifikaciji optužbi protiv njih, dok iz spisa nije bilo vidljivo koje su njihove konkretne radnje navodno ugrozile državnu sigurnost. Puko nabranje pravnih odredbi nije bilo dovoljno za pružanje odgovarajućih informacija o optužbama.

Nadalje, podnositelji nisu dobili nikakve informacije o ključnim fazama postupka ili o mogućnosti pristupa klasificiranim dokumentima u spisu putem specijaliziranog odvjetnika. Budući da njihovi odvjetnici nisu imali odobrenje za pristup klasificiranim dokumentima, njihova prisutnost pred domaćim sudom nije im osigurala djelotvornu obranu.

Naposljetku, nije bilo jasno jesu li nacionalni sudovi doista imali pristup svim klasificiranim podacima niti jesu li provjerili vjerodostojnost i istinitost ključnih činjenica budući da priroda i stupanj ispitivanja nisu bili vidljivi iz obrazloženja njihovih odluka. Stoga sama činjenica da su

odluku o protjerivanju donijela neovisna pravosudna tijela na visokoj razini, nije imala dovoljan kompenzatorni učinak za ograničenja podnositeljevih postupovnih prava.

Slijedom navedenog, ESLJP je s četrnaest glasova za i tri protiv, utvrdio povredu članka 1. Protokola br. 7.

PRAVEDNA NAKNADA

10.000 EUR na ime neimovinske štete svakom podnositelju zahtjeva

1.365 EUR na ime troškova i izdataka podnositeljima zahtjeva zajedno

Ovaj sažetak izradio je Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava. Sažetak ne predstavlja službeni dokument Europskog suda za ljudska prava te ne obvezuje taj Sud.

© Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava.