

Sentencia 9248/81

CASO LEANDER

Sentencia de 26 de marzo de 1987

RESOLUCIÓN

En el caso Leander el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, constituido de conformidad con el artículo 43 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales («el Convenio») y con las cláusulas pertinentes de su Reglamento y compuesto por los Jueces siguientes:

Señores R. Ryssdal, Presidente;

G. Lagergren,

F. Gölcüklü,

L.-E. Pettiti,

Sir Vincent Evans,

señores C. Russo,

R. Bernhardt,

y por los señores M.-A. Eissen, Secretario, y H. Petzold, Secretario adjunto,

Después de deliberar a puerta cerrada los días 30 y 31 de mayo y 28 de agosto de 1986, y el 26 de febrero de 1987,

Dicta la siguiente Sentencia, aprobada en la última fecha mencionada:

PROCEDIMIENTO

1. El caso se sometió al Tribunal por la Comisión Europea de Derechos Humanos («la Comisión») el 11 de julio de 1985, dentro del plazo de tres meses concedidos por los artículos 32.2 y 47 del Convenio. Empezó con una demanda (núm. 9248/81) deducida contra el Reino de Suecia y sometida a la Comisión el 2 de noviembre de 1980, en virtud del artículo 25, por un ciudadano de dicho Estado, el señor Torsten Leander.

2. La demanda de la Comisión se remite a los artículos 44 y 48, así como a la declaración sueca de reconocimiento de la jurisdicción obligatoria del Tribunal (artículo 46). Pretende que se resuelva si los hechos de autos ponen de manifiesto el incumplimiento por el Estado demandado de las obligaciones que resultan de los artículos 8, 10 y 13 del Convenio.

3. El demandante, en contestación al ofrecimiento previsto por el artículo 33.3 del Reglamento, hizo constar que sería parte en el procedimiento pendiente en el Tribunal y nombró su Abogado (artículo 30 del Reglamento).

4. La Sala, que debía constituirse con siete Jueces, comprendía de oficio al señor G.

Lagergren, elegido como Juez de nacionalidad sueca (artículo 43 del Convenio) y al señor R. Ryssdal, a la sazón Presidente del Tribunal [artículo 21.3.b) del Reglamento]. El 2 de octubre de 1985, el Presidente designó, por sorteo, ante el Secretario, a los cinco miembros restantes, a saber, los señores J. Cremona, G. Wiarda, L.-E. Pettiti, Sir Vincent Evans y R. Bernhardt (artículos 43 in fine del Convenio y 21.4 del Reglamento). El señor J. Gersing, Juez suplente, sustituyó ulteriormente al señor Wiarda, cuyo mandato como Juez había finalizado antes de las vistas; ulteriormente, los señores F. Gölc üklü y C. Russo, Jueces suplentes, sustituyeron a los señores Gersing y Cremona, impedidos (artículos 2.3, 22.1 y 24.1 del Reglamento).

5. El señor Ryssdal, después de asumir la presidencia de la Sala (artículo 21.5 del Reglamento), consultó, por medio del Secretario, al Agente del Gobierno sueco («el Gobierno»), al Delegado de la Comisión y al Abogado del demandante sobre la necesidad del procedimiento escrito (artículo 37.1). El 12 de diciembre de 1985 concedió al Agente y al Abogado un plazo hasta el 4 de febrero de 1986 para presentar sus memorias o alegaciones, a las que el Delegado podría contestar por escrito dentro de los dos meses siguientes a partir del día en que el Secretario le trasladase el último de los escritos recibidos.

El Secretario recibió la memoria del demandante el 3 de febrero. Mediante carta de la misma fecha, el Agente del Gobierno indicó que no tenía la intención de presentar alegación alguna. El 21 de marzo, el Secretario de la Comisión informó al Secretario que el Delegado formularía sus observaciones en la vista.

6. El 3 de abril de 1986, el Presidente, previa consulta por medio del Secretario (artículo 38 del Reglamento) al Agente del Gobierno , al Delegado de la Comisión y al Abogado del demandante, dispuso que el procedimiento oral comenzase el 26 de mayo de 1986.

El 28 de abril, la Comisión comunicó al Secretario cierto número de documentos que había solicitado siguiendo instrucciones del Presidente del Tribunal. El 12 de mayo llegaron a la Secretaría otros documentos facilitados por el demandante.

7. La vista se celebró públicamente en la fecha indicada, en el Palacio de Derechos Humanos en Estrasburgo. El Tribunal celebró con anterioridad una reunión preparatoria.

Han comparecido:

- Por el Gobierno:

los señores H. Corell, Embajador, Subsecretario de Asuntos Jurídicos y Consulares, Ministerio de Asuntos Exteriores, Agente;

K. Bergenstrand, Subsecretario adjunto, Ministerio de Justicia;

S. Höglung, Jefe de División, Consejo Nacional de la Policía, Asesores.

- Por la Comisión:

El señor H. Schermers, Delegado.

- Por el demandante:

los señores D. Töllborg, Abogado;

J. Laestadius, Abogado, Asesor.

8. El Tribunal oyó en sus alegatos y declaraciones y en sus contestaciones a sus preguntas, así como a la de varios Jueces, al señor Corell por el Gobierno, al señor Schermers por la Comisión y al señor Töllborg por el demandante.

HECHOS

I. CIRCUNSTANCIAS PARTICULARES DEL CASO

9. El señor Torsten Leander, súbdito sueco nacido en 1951, ejerce el oficio de carpintero.

10. El 20 de agosto de 1979 empezó a trabajar como suplente en un puesto como técnico (vikarierande museitekniker) en el Museo Naval de Karlskrona, al sur de Suecia. El museo se encuentra junto a la base naval de Karlskrona, zona militar prohibida.

El demandante ha sostenido ante el Tribunal que lo previsto era que desempeñara dicho empleo durante diez meses, período durante el cual el titular se encontraba de permiso; alega que el 3 de septiembre se le indicó que dejara dicho empleo hasta obtener el resultado de una encuesta a que se le iba a someter en virtud de la Ordenanza de 1969 sobre control de personal (personalkontrollkungörelsen 1969 446; la «Ordenanza», párrafos 18-34 siguiente). Según indica el demandante, este control se había solicitado el 9 de agosto de 1979.

Según el Gobierno, el señor Leander sólo trabajó del 20 al 31 de agosto de 1979, según consta en una nota firmada el 27 de agosto de 1979 por el Director del museo. Al parecer, su contratación se había producido como consecuencia de dos errores cometidos por el Director. En primer lugar, el procedimiento prescrito en la ordenanza y su reglamento de aplicación no permitía contratar a una persona antes de haber realizado una encuesta respecto de la misma, y en segundo, la vacante del puesto no había sido notificada correctamente.

11. Este error se subsanó el 30 de agosto de 1979. El plazo para presentar las candidaturas finalizaba el 28 de septiembre de 1979 y el demandante no presentó la suya.

12. El Director le informó, el 25 de septiembre, que el resultado de la encuesta había sido desfavorable, razón por la que no se le podía contratar en el museo.

13. Aconsejado por el Jefe de Seguridad de la Base Naval, el señor Leander escribió al Comandante en Jefe de Marina (chefen för marinen) para conocer las razones de dicho impedimento.

En su respuesta de 3 de octubre de 1979, el Comandante en Jefe decía, entre otras cosas, lo siguiente:

«El museo posee varios almacenes y objetos históricos en el sector de cuya seguridad es responsable el Jefe de la Base Naval (örlogsbachefen). Según la información facilitada al Comandante en Jefe de Marina, el titular del puesto en cuestión debía circular libremente en las zonas sometidas a restricciones de acceso especiales. Por consiguiente, es preciso aplicar también al personal del museo las reglas para el acceso a dichas zonas.

Esta es la razón de que el Jefe de la Base Naval solicitase un control personal.

Los resultados de dicho control facilitados al Comandante en Jefe han sido tales que, por

razones de seguridad, ha optado por no aceptarle.

No obstante, si sus funciones en el Museo Naval no requieren el acceso a las instalaciones navales de la base, el Comandante en Jefe no ve razón alguna para oponerse a su contratación. La decisión de contratarle o no depende de un procedimiento distinto del presente.»

14. El 22 de octubre de 1979, el interesado presentó una reclamación al Gobierno, solicitando que se anulara la apreciación del Comandante en Jefe de Marina y se le declara apto para ocupar el empleo temporal en el Museo Naval, independientemente de la posibilidad de reintegrarse en el mismo. Afirmaba, en particular, haber dejado un puesto permanente en Dalarna, en el norte de Suecia, al enterarse de que había sido contratado para el Museo Naval; el resultado negativo de la encuesta podría suponer para él apuros de dinero, sobre todo teniendo en cuenta que tenía que mantener a su mujer y a su hijo. En su reclamación inicial y luego en una carta de 4 de diciembre de 1979 solicitaba además precisiones sobre los motivos para que no se le aceptara en el Museo Naval.

El Gobierno solicitó la opinión del Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas (överbefälhavaren), el cual, a su vez, consultó con el Comandante en Jefe de Marina.

En una carta de 7 de noviembre de 1979, éste último explicaba que el primero le había comunicado, el 17 de septiembre de 1979, las conclusiones de la encuesta acompañadas de la propuesta siguiente:

«Aceptado de acuerdo con la apreciación del (Comandante en Jefe de Marina) a condición de que no llegue a conocimiento de L. ninguna actividad secreta, como consecuencia de su acceso a los locales del museo o debido a su trabajo.»

El Comandante en Jefe de Marina añadía que, por lo que sabía, el Director del museo quería que la persona que ocupara dicho puesto tuviese libertad de acceder y circular por la base naval, decidiendo por lo tanto, el 21 de diciembre de 1979, no contratar al demandante.

En su respuesta al Gobierno, el Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas indicaba entre otras cosas:

«Sin embargo, el empleo del señor Leander durante este período (15 de agosto-1 de septiembre de 1979) no implica ningún acceso a la base naval y el Comandante en Jefe de Marina indicó que no se oponía a dicho empleo. El Director del Museo Naval afirmó, en cambio, que el señor Leander debía tener acceso a la base naval.

A la vista de lo anterior y teniendo en cuenta que si el señor Leander tenía acceso a la base naval esto le proporcionaría el acceso a instalaciones o informaciones secretas, el Comandante en Jefe de Marina decidió no contratar al demandante.

En el presente caso, al Comandante en Jefe de Marina ha observado plenamente los reglamentos existentes sobre la apreciación de las calificaciones de una persona desde el punto de vista de la seguridad.

(...)

Al igual que el Comandante en Jefe de Marina, el Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas estima que el Museo Naval puede contratar al señor Leander, si el titular de dicho puesto no precisa tener acceso a la base naval.»

A la opinión del Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas se adjuntaba un anexo secreto con la información que el Consejo Nacional de Policía (rikspolisstyrelsen) había facilitado sobre el señor Leander. Ese anexo no ha sido comunicado nunca al demandante ni figura entre los documentos presentados al Tribunal.

15. En una carta de 5 de febrero de 1980, el demandante presentaba nuevas reclamaciones al Gobierno. Se referían a la decisión del Consejo de no comunicarle, en virtud del artículo 13 de la Ordenanza, la información relativa a su persona (párrafo 31 ulterior). El interesado solicitaba al Gobierno que le concediese, antes de pronunciarse sobre su demanda de 22 de octubre de 1979, el derecho a conocer dicha información y comentarla.

El Consejo Nacional de Policía, consultado al respecto por el Gobierno, respondió el 22 de febrero de 1980, proponiendo que se desestimaran sus reclamaciones y añadiendo:

«La inscripción de información en el registro de la policía se basa principalmente en un Decreto Real, secreto, de 1973. Es objeto de un examen, a varios niveles, por parte de funcionarios encargados de controlar la regularidad de la inscripción de cada información. En caso de duda, quien decide la cuestión del registro es el Jefe de la Policía.

La información llevada al registro se comunica, de conformidad con el artículo 9 de la Ordenanza (...), tras decisión adoptada por el Consejo (...) en sesión plenaria. De los seis miembros del Consejo elegidos entre los parlamentarios, tres por lo menos deben hallarse presentes en el momento de la decisión sobre cuestiones de control de personal. En el caso del demandante estaban presentes los seis.

(...)

Según el artículo 13 de la Ordenanza (...), el interesado deberá tener la oportunidad de someter sus observaciones al respecto si se dieran razones especiales que lo hicieran necesario. Sin embargo, el Consejo (...) no consideró necesario aplicar esta disposición al demandante, al faltar razones especiales y, además, como el registro de la información se realizó de conformidad con el Decreto Real secreto, su divulgación hubiese revelado en parte el contenido de dicho Decreto.»

El señor Leander contestó con su carta de 11 de marzo de 1980. Aduce, entre otras cosas, que el Consejo hubiera tenido que comunicarle, de viva voz y de forma confidencial por lo menos, la información consignada respecto de su persona.

16. El 14 de mayo de 1980, el Gobierno desestimó en su totalidad la reclamación del demandante. El dispositivo de su decisión era el siguiente:

«El Gobierno no puede estudiar la aptitud de una persona para cierto empleo si no se ha recurrido contra un nombramiento. Ahora bien, Leander no ha interpuesto recurso alguno. Se desestima, por lo tanto, su solicitud por la que invita al Gobierno a declararlo apto para dicho empleo.

No existe, en el presente caso, ninguna circunstancia particular, en el sentido del artículo 13 de la Ordenanza (...), en virtud de la cual Leander tendría derecho a conocer la información que al Consejo (...) comunicó respecto de su persona al Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas.

Leander solicita, además, en su petición un extracto del fichero de la policía o algunos datos

relativos al contenido del mismo.

El Gobierno desestima esta petición (...).

El Gobierno no examina la solicitud de Leander tendente a una nueva apreciación de su persona ni adopta medida alguna en relación con cualquier otra parte de su solicitud.»

17. El demandante afirma ante el Tribunal que sigue ignorando la naturaleza de la información secreta registrada respecto de su persona.

Acerca de sus antecedentes personales ha hecho las siguientes precisiones a la Comisión y al Tribunal. En la época considerada ya no pertenecía a ningún partido político desde 1976. Anteriormente había sido miembro del Partido Comunista Sueco, así como de una asociación editora de una revista radical, Fib/Kulturfront. Mientras hacía su servicio militar, en 1971-1972, había militado en el Sindicato de Soldados y participó como delegado en el Congreso de 1972, en el que, según sus afirmaciones, se había infiltrado la policía. Su única condena es de esa fecha: una multa de 10 coronas suecas por llegar tarde a un desfile. Había desempeñado también una actividad en el Sindicato Sueco de Trabajadores de la Construcción e hizo algunos viajes a Europa oriental.

Añadió, sin embargo, que en opinión unánime de funcionarios competentes, ninguno de los hechos antes citados hubiera debido provocar el resultado desfavorable del control del personal.

II. EL DERECHO Y LA PRACTICA INTERNOS APLICABLES

A. Prohibición del registro de opiniones

18. Según el capítulo II, artículo 3, del «Estatuto de Gobierno» (regeringsformen, elemento principal de la Constitución sueca y denominado a continuación «la Constitución»), «la inscripción de un súbdito en un registro público no podrá basarse exclusivamente en sus opiniones políticas», «a no ser que lo haya consentido».

B. El registro secreto de la policía

19. La Ordenanza sobre el control de personal, promulgada por el Gobierno en virtud de su potestad reglamentaria y publicada originalmente en el Boletín Oficial sueco (svensk författningssamling, 1969: 446), constituye la base legal del registro que lleva la Dirección de Seguridad del Consejo Nacional de Policía («el registro secreto»). Modificada por la Ordenanza número 505 de 1972, su artículo 2 reza:

«La Dirección de Seguridad del Consejo Nacional Policía llevará un registro para el servicio especial de policía encargado de prevenir y detectar infracciones contra la seguridad nacional, etc. El Consejo (...) podrá consignar en el mismo cuanta información será necesaria para el servicio especial de la policía.

En el registro de policía contemplado en el párrafo primero no podrá figurar ninguna mención por el simple hecho de que el interesado haya expresado una opinión política por su pertenencia a una organización o de cualquier otro modo. El Gobierno adoptará disposiciones complementarias en relación con la aplicación de esta regla.»

20. Por consiguiente, el Gobierno dio al Consejo y publicó el 22 de septiembre de 1972 las siguientes instrucciones:

«Existen en nuestro país organizaciones y grupos que se dedican a actividades políticas que implican el recurso o posible recurso a la violencia o a amenazas coercitivas como medios para alcanzar sus objetivos políticos.

Ciertas organizaciones han adoptado un programa en el que se dice que harán todo lo posible para cambiar la sociedad por medios violentos. Sin embargo, se puede suponer que muchos de sus miembros no participarán jamás en la realización de los objetivos inscritos en el programa. La simple pertenencia a una organización de este tipo no justifica, por lo tanto, una mención en el registro de la policía. Podrá por el contrario producirse una inscripción si un miembro o partidario de una organización de este tipo actúa de modo que se le pueda considerar sospechoso de estar dispuesto a participar en actividades peligrosas para la seguridad nacional, destinadas o que puedan contribuir a derribar el sistema democrático por la fuerza o comprometer la independencia del Estado sueco.

Existen también organizaciones y grupos que pueden o han podido realizar intentos de subversión en Suecia o en otros Estados, recurriendo a la violencia, amenazas o a la coacción como medio para practicar dicha subversión. La información sobre sus miembros deberá figurar en el registro de la policía.

El Gobierno dará, a propuesta del Consejo Nacional de la Policía, instrucciones complementarias relativas a la aplicación del artículo 2 de la Ordenanza sobre el control de personal. Si se producen en los servicios especiales de la policía circunstancias que puedan requerir enmiendas a las instrucciones dadas por el Gobierno, el Consejo Nacional de la Policía presentará propuestas de enmienda.»

21. El Gobierno dio instrucciones complementarias, secretas esta vez, el 27 de abril de 1973 y el 3 de diciembre de 1981.

22. Además de las hipótesis previstas en la Ordenanza (párrafo 24 ulterior), el Consejo parece comunicar la información consignada en el registro en ciertos casos de acciones penales y en asuntos relativos a solicitudes de naturalización.

C. Control de personal

23. Además de las cláusulas antes citadas sobre el registro secreto, la Ordenanza contiene otras que tratan, entre otras cosas, de los empleos que se tienen que clasificar dentro de la categoría de los puestos de seguridad, del procedimiento de comunicación de la información y del uso de la misma. A continuación se resumen las principales.

24. Según el artículo 1, el control de personal se refiere a la obtención de información tomada del registro de la policía y relativa a los titulares de puestos importantes para la seguridad o a los candidatos a tales puestos.

25. El artículo 3, modificado por la Ordenanza número 110 de 1976, enumera las autoridades con facultad para requerir un control de personal, entre las que se encuentra el Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas.

26. En virtud del artículo 4, el control sólo puede ejercerse para ciertos empleos importantes para la seguridad nacional, distribuidos en dos categorías (skyddsklaser) según presenten o no un interés vital para la misma. La decisión de clasificar un puesto dentro de la primera categoría le corresponde al Gobierno, mientras que por lo general la clasificación en la segunda categoría la realiza el organismo interesado.

27. Según el artículo 6, las peticiones de información para control de personal deben dirigirse al Consejo Nacional de Policía y referirse únicamente a la persona que se tiene la intención de designar para el puesto.

28. Los artículos 8 y 9 precisan la información que se puede facilitar a la autoridad que va a realizar el nombramiento.

Si el puesto está dentro de la primera categoría, el Consejo podrá, en virtud del artículo 8, comunicar toda la información consignada en el registro secreto sobre el interesado o en cualquier otro fichero de la policía. En caso de empleo de segunda categoría, el artículo 9 (enmendado por la Ordenanza núm. 505 de 1972) sólo permite facilitar cierta información específica que consiste en precisar si la persona en cuestión:

«1. Ha dado muestras o es sospechosa de infracciones contempladas en el párrafo 1 de la Ley de 21 de marzo de 1952 (núm. 98), por la que se adoptan disposiciones especiales sobre las medidas de encuesta en ciertos asuntos penales (lag med särskilda bestämmelser om tvagsmedel i vissa brottmal), o en capítulo 13, párrafos 7 u 8, del Código Penal -principalmente las infracciones contra el orden público, la seguridad nacional o el Gobierno- o ha dado pruebas o es sospechosa de intento, de pacto delictivo o de incitación para cometer dichas infracciones.

2. Ha dado pruebas o es sospechosa de otros actos que constituyen infracciones contra la seguridad del Estado, o destinados o tendentes a derribar por la fuerza el régimen democrático, o a comprometer la independencia del Estado, o ha dado pruebas o es sospechosa de intento o de pacto delictivo para cometer dichas infracciones.

3. Es sospechosa, debido a sus actividades o por cualquier otra razón, de estar dispuesta a participar en actos del tipo contemplados en los párrafos 1 y 2.»

29. En virtud del artículo 11, para decidir acerca de la comunicación de información designada en el Registro, el Consejo Nacional de Policía comprenderá al Director de Policía Nacional (riskspolischefen), al Jefe de Seguridad y a los miembros designados por el Gobierno; estos últimos son en número de seis -por lo general parlamentarios o antiguos parlamentarios de partidos políticos diferentes, e incluso de la oposición- y tres de ellos por lo menos deben hallarse presentes en el momento de la decisión.

Para decidir que se facilite la información se requiere la unanimidad. Si uno o varios de los miembros no policías del Consejo se pronuncian contra la comunicación de alguna información, el Director General de Policía podrá, si es de opinión contraria, someter este tema al Gobierno, que tendrá la última palabra. Habrá de proceder del mismo modo si lo requiere uno de los miembros no policías.

30. Cuando el Consejo Nacional de Policía recibe una solicitud de control de personal, la forma de proceder es la siguiente. La Policía establece un memorándum sobre la información inscrita en los registros pertinentes y lo presenta verbalmente al Consejo, quien, tras haber deliberado, decide acerca de su comunicación total o parcial. Algunos de los criterios son la naturaleza del puesto en juego, el grado de fiabilidad de la información y su antigüedad. El hecho de que un expediente contenga algunas indicaciones solamente puede abogar contra su divulgación, que no obedece a ninguna regla escrita aparte de la ordenanza y de las instrucciones del Gobierno.

31. En la época considerada, el artículo 13 preveía que antes de comunicar información en asuntos relativos al nombramiento de un puesto de primera categoría de seguridad, el Consejo

Nacional de Policía debía dar al interesado, salvo que existiesen razones particulares, la oportunidad de presentar sus observaciones por escrito o verbalmente. Para los puestos de segunda categoría, este procedimiento únicamente se aplicaba en circunstancias especiales. Ahora bien, en ningún momento parece haber detectado el Consejo circunstancias especiales; por lo tanto, dicha notificación no se produjo en ningún caso, pese a que diversas autoridades importantes, invitadas a comentar el proyecto legislativo del que tenía que salir una ordenanza, entre los que se encontraban el Canciller de Justicia y el Mediador Parlamentario, hubiesen recomendado por lo menos una notificación bajo una forma u otra.

Este artículo fue enmendado por la Ordenanza número 764 de 1983 a partir del 1 de octubre de 1983. En la actualidad, sea cual sea la categoría a la que pertenece el puesto a ocupar, la persona interesada debe tener la posibilidad de formular sus observaciones, por escrito o verbalmente, ante una posible comunicación de información. Esta regla no se aplica, sin embargo, si el interesado llega de este modo a tener conocimiento de información declarada secreta en virtud de una de las disposiciones de la Ley de 1980 sobre el secreto, con excepción del artículo 17 del capítulo 7 (párrafo 41 siguiente) o si, en un asunto no relativo a un nombramiento para un empleo público, el Gobierno ha dispensado a la autoridad solicitante a la obligación de notificar al interesado la encuesta que se está realizando sobre su persona (párrafo 33 siguiente).

32. En la fecha del procedimiento del señor Leander, el artículo 14 prohibía al Consejo Nacional de Policía añadir comentarios a la información facilitada a la autoridad solicitante.

33. Según el artículo 19, antes de solicitar un control, una autoridad debía notificárselo al interesado, salvo en un caso no perteneciente al presente litigio.

34. Según el artículo 20, era de incumbencia de la autoridad solicitante apreciar la importancia de la información sacada del (los) fichero(s) de la policía en función de la naturaleza de las actividades ligadas al puesto en cuestión, de lo que sabía ella misma del interesado y de otros elementos.

D. Garantías

1. El Ministro de Justicia

35. Con el paso de los años, el Ministro de Justicia ha ejercido una supervisión activa de la policía y de las operaciones de control del personal. Ha realizado cierto número de investigaciones más o menos minuciosas. No han dado lugar a ningún informe pero, según el Gobierno, las discusiones entre el Ministro y el Consejo han producido enmiendas en las instrucciones, públicas o secretas.

2. El Canciller de Justicia

36. Heredero de una larga tradición, el cargo de Canciller de Justicia se consagra actualmente en el capítulo XI, artículo 6, de la Constitución. Las funciones y poderes correspondientes se encuentran definidos en la Ley de 1975 sobre el control asegurado por el Canciller de Justicia (Lag 1975: 1339 om justitiekanslerns tillsyn) y en la Instrucción del Gobierno a este último (förordning 1975: 1345 med instruktion för justitiekanslern).

Entre otras atribuciones confiadas al Canciller por el Parlamento (riksdag) está la de controlar a las autoridades públicas y sus agentes con el fin de que respeten la ley y los reglamentos en el cumplimiento de sus tareas. En este sentido recibe y examina con frecuencia reclamaciones de particulares. Actúa también en nombre del Gobierno para salvaguardar los derechos del

Estado y lo asiste por medio de sus consejos e investigaciones jurídicas.

Lo nombra el Gobierno y su cargo es inamovible. Según el capítulo XI, artículo 6, de la Constitución, depende del Gobierno. El artículo 7 del mismo capítulo precisa sin embargo: «Ninguna autoridad pública» -inclusive el Gobierno- «así como tampoco el rikstad ni una colectividad pública territorial podrá decidir acerca de la forma en que un servicio público administrativo» -inclusive el Canciller de Justicia- «debe decidir el particular en un asunto relativo al ejercicio de una autoridad respecto de una persona privada o de una colectividad pública territorial o en relación con la aplicación de la ley».

El Canciller tiene derecho a asistir a todas las deliberaciones de los Tribunales y de las autoridades administrativas, pero sin expresar su opinión. Tiene acceso además a todos los expedientes y otros documentos oficiales.

Todas las autoridades públicas y sus agentes deben proporcionar la información e informes que puedan solicitarles (véase también el párrafo 41 siguiente).

Dentro del marco de su función de control, puede iniciar acciones penales o requerir medidas disciplinarias contra funcionarios.

Puede encomendar al Mediador Parlamentario (Ombudsman), de acuerdo con él, asuntos relativos a reclamaciones de particulares y viceversa; en la práctica es uno de ellos solamente el que examina reclamaciones idénticas.

37. El Consejo Nacional de Policía, organismo público, y sus actividades, inclusive el control de personal, se hallan bajo el control del Canciller.

Este visita al Consejo y a su Departamento de Policía de forma regular, por lo general, una vez por año, con mayor frecuencia si lo justifican circunstancias particulares, por ejemplo la reclamación de un individuo. Se levanta siempre acta de sus visitas, la cual se redacta de forma que pueda hacerse pública con excepción de posibles pasajes en los que se consignen datos secretos. El Gobierno ha sometido una copia del informe de una visita realizada el 6 de diciembre de 1983. Del mismo se desprende que el Canciller, acompañado por dos funcionarios de su servicio, inspeccionó los locales de la policía y trató, entre otras cosas, de cuestiones relativas al control de personal; no se desprendió de la visita ningún elemento que requiriera una mención especial.

El Canciller no tiene poder para modificar una decisión del Consejo o de la policía, ni puede inmiscuirse en sus decisiones, si bien puede formular libremente observaciones sobre medidas que considere contrarias a la ley o inoportunas.

Como las opiniones que expresa tras haber examinado el procedimiento de control de personal no revisten carácter obligatorio, podrán uno preguntarse si se inscriben en la esfera de independencia que le garantiza el capítulo XI, artículo 7, de la Constitución (párrafo 36 anterior). A la vista de la tradición jurídica sueca, no se concibe, sin embargo, que el Gobierno intente hacer uso de sus poderes en virtud del artículo 6 del mismo capítulo para dar al Canciller instrucciones, por ejemplo sobre la opinión a emitir en un asunto relativo a la aplicación de la ordenanza, o de forma general para prohibirle supervisar las actividades del Consejo; dichas instrucciones no existen ni han existido nunca.

3. El mediador Parlamentario (Ombudsman).

38. Las funciones y poderes del Mediador Parlamentario, institución que se remonta a 1809,

están definidas particularmente en el capítulo XII, artículo 6, de la Constitución , y en la ley en la que se dan instrucciones a los mediadores parlamentarios (Lag 1975: 1057 med instruktion för justitieombudsmännen).

Elegidos por el Parlamento, los cuatro mediadores tienen como tarea principal supervisar la aplicación de las leyes y reglamentos en el seno de la Administración pública.

Les incumbe particularmente cuidar de que los Tribunales y las autoridades administrativas respeten las cláusulas de la Constitución relativas a la objetividad y a la imparcialidad, así como a la ausencia de intrusión por parte de la Administración en los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos.

Si, en el ejercicio de sus funciones de control, descubren motivos para preconizar cambios legislativos o cualquier otra acción del Estado, pueden presentar al Parlamento o al Gobierno una declaración en este sentido.

Un Mediador ejerce su control como consecuencia de reclamaciones de particulares o realizando las inspecciones o encuestas que considere necesarias.

El examen de un asunto se refleja en un informe en el cual el Mediador indica si la medida le parece ilegal o inoportuna en cualquier otro aspecto. El Mediador puede formular también propuestas tendentes a una aplicación correcta y uniforme de la ley.

Sus informes expresan su opinión personal. La eficacia de sus declaraciones depende de su actitud para convencer al órgano de decisión o a la autoridad en cuestión. Estos últimos atienden a sus razones pero no siempre (Gustaf Petrén y Hans Ragnemam, Sveriges Grundlagar, Estocolmo, 1980, pág. 327).

Un Mediador puede iniciar acciones penales o disciplinarias contra un funcionario que haya cometido una infracción al faltar a los deberes de su cargo.

Puede asistir a las deliberaciones de los Tribunales o de las autoridades administrativas y tiene acceso a sus actas y demás documentos. Los Tribunales, las autoridades administrativas y los funcionarios del Estado y de los poderes locales le proporcionan la información y los informes que pueda pedirles. En el cumplimiento de su tarea, puede pedir la asistencia de un fiscal.

39. Se desprende de lo anterior que el Consejo Nacional de Policía y sus actividades se encuentran bajo el control de los mediadores parlamentarios.

Según la información comunicada por el Secretario de los mediadores, en caso de reclamación individual el procedimiento es el siguiente. Una vez presentada la reclamación, el mediador competente se pone en contacto con el Consejo o la autoridad demandante (párrafo 25 anterior). Recibe entonces información verbal sobre las circunstancias del asunto y tiene la posibilidad de cotejar los documentos y expedientes pertinentes. Estos elementos no se registran en los servicios del Mediador ya que plantearía algunos problemas preservar su secreto. El mediador se pronuncia a la vista de la encuesta antes citada y de las demás investigaciones que haya podido realizar. Su informe, siempre escrito, se hace accesible al público. Por consiguiente, no contiene ningún dato secreto.

Desde 1969, el sistema de control de personal ha dado lugar a ocho reclamaciones individuales por lo menos, de las que cuatro, de carácter general, procedían de pleitistas notorios. Tras haber estudiado los hechos, el Mediador clasificó las otras cuatro, no sin haber

formulado, para dos de ellas, críticas precisas sobre ciertos puntos (informes de 20 de febrero, caso 684/1983, y de 14 de febrero de 1985, caso 2316/1984). La crítica expresada por el mismo en su informe de 20 de febrero de 1984 condujo a la modificación, por parte del Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, según una Sentencia reciente de la Magistratura del Trabajo (núm. 28, de 12 de marzo de 1986), de una práctica relativa a la aplicación del artículo 19 de la Ordenanza.

4. La Comisión Parlamentaria de Justicia (riksdagens justitieutskott)

40. La Comisión Parlamentaria permanente de Justicia comprende quince Diputados sobre una base proporcional. Desde 1971, examina los créditos destinados a la división «Seguridad de la Policía», cuyos gastos, organización y actividades examina cuidadosamente casi cada año. Según el Gobierno se interesa mucho por las cuestiones tocantes a la Ordenanza sobre el control del personal y a su aplicación, así como por valorar la influencia de los miembros no policías del Consejo Nacional de Policía sobre dichas actividades. Por lo general se informa oyendo a los portavoces del Consejo y de su Departamento de Seguridad, así como visitas regulares. Realizó dichas visitas en primavera de 1977, en otoño de 1979 y en primavera de 1983. En primavera de 1980 celebró deliberaciones ad hoc con los parlamentarios miembros del Consejo. En la primavera de 1981 solicitó y recibió un informe especial. En la primavera de 1982 celebró una sesión de comparecencia con el Comisario Nacional de Policía y el Jefe del Departamento de Seguridad.

Según el Gobierno, el Primer Secretario de la Comisión ha confirmado que los miembros de la misma durante sus visitas tienen pleno acceso a los ficheros y han consultado principalmente el registro del Departamento de Seguridad. Discutieron también diversos aspectos de su gestión con los funcionarios encargados de las inscripciones y de la comunicación de datos al Consejo al realizarse un control de personal.

5. El principio de libre acceso a los documentos administrativos.

41. En virtud del capítulo II, artículo 2, de la Ley sobre la libertad de prensa (tryckfrihetsförordningen), que forma parte de la Constitución, toda persona tiene acceso a documentos oficiales, a reserva de las limitaciones previstas por la ley en ciertas materias.

En la época considerada, las principales disposiciones por las que se regían dichas limitaciones figuraban en la Ley de 1937 sobre las restricciones al derecho de acceso a los documentos oficiales (lag om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar 1937: 249, «la Ley de 1937»), que permaneció en vigor hasta el 1 de enero de 1981.

Según el artículo 11 (enmendado), «el detalle de los datos consignados en los registros mencionados por la ley en el fichero penal general (lag om allmänna kriminalregister 1963: 197) o por la Ley sobre el fichero de policía (lag om polisregister m. m. 1965: 94) sólo puede comunicarse en los casos o en la forma que precisan dichas leyes». El artículo 3 de la segunda (modificado por la Ley núm. 1032, de 1977, en vigor hasta el 1 de marzo de 1985) rezaba así:

«Se facilitarán extractos de los ficheros de la policía o información sobre su contenido a petición:

1. Del Canciller de Justicia, de un mediador parlamentario, del Consejo Nacional de Policía, del Servicio Central de Inmigración, de un Consejo Administrativo de condado, de un Tribunal Administrativo de condado, de un Comisario de Policía o de un Fiscal;

2. De otra autoridad, si y en la medida en que el Gobierno ha dado la autorización necesaria

para ciertos tipos de casos o para un caso determinado;

3. De un particular, si necesita el extracto para defender sus derechos en un país extranjero, para entrar en dicho país o instalar en el mismo su residencia o su domicilio o trabajar ahí o para que se decida sobre cuestiones de empleo o de contratos vinculadas en materia de sanidad o que suscitan problemas importantes desde el punto de vista de la seguridad nacional, y si el Gobierno ha autorizado, mediante una medida especial, la comunicación de extractos o de información para tales fines, o, en otros casos, si el particular puede demostrar que necesita información del registro para proteger sus derechos y si el Gobierno permite que se le suministre dicha información.»

Desde el 1 de enero de 1981, figuran cláusulas análogas en el capítulo VII, artículo 17, de la Ley sobre el secreto (sekretesslagen 1980: 100), que sustituyó a la Ley de 1937.

El Tribunal no conoce ninguna ordenanza especial que haya autorizado a particulares en la situación del solicitante a obtener extractos de los registros de policía.

42. Salvo si procede del Parlamento o del Gobierno, toda decisión que deniegue el acceso a un documentos puede recurrirse ante los Tribunales (capítulo II, artículo 15, de la Ley sobre la libertad de prensa).

En varios casos recientes juzgados por el Tribunal Administrativo supremo varias personas se han visto denegadas del acceso a información consignada en el registro secreto de la policía, por no haber obtenido o solicitado del Gobierno la autorización previa exigida por el artículo 3, antes citado, sobre la Ley del Registro de Policía (Anuario del Tribunal Supremo Administrativo, 1981, Ab 100 y Ab 282, y 1982, Ab 85).

Los hechos de la causa encajan con lo anterior: el Gobierno aceptó examinar la petición del señor Leander que deseaba conocer la información facilitada por el Consejo sobre su persona (párrafo 16 anterior).

Sin embargo, si el Consejo decide comunicar una información a una autoridad demandante, el interesado no parece disponer de recurso alguno ante el Gobierno o ante las jurisdicciones administrativas: no se considera como parte en el procedimiento seguido en la materia ante el Consejo (decisión del Tribunal Supremo Administrativo de 20 de junio de 1984 en el caso 1509/1984).

43. Incluso si un documentos es secreto, el Gobierno dispone siempre de cierta libertad para difundirlo y una persona que sea parte en un procedimiento judicial o administrativo en el que el documento sea pertinente podrá tener acceso al mismo. Hasta el 30 de diciembre de 1980, el artículo 38 de la ley de 1937 (modificado por la Ley de 1974 567) constituía el texto fundamental:

«Cuando lo considere necesario para la protección de derechos públicos o individuales, el Gobierno podrá autorizar la comunicación de documentos, pese a las restricciones previstas por la presente Ley.

Si un documento que no se puede divulgar a todo el mundo parece constituir un elemento de prueba importante para un proceso o una encuesta de policía en materia penal, el Tribunal que conoce el caso o que tiene competencia para dirimir las cuestiones relativas a las encuestas de policía podrá ordenar su comunicación a él mismo o al oficial encargado de la encuesta. Lo que precede no se aplica sin embargo a los documentos contemplados en los artículos 1-4, 31 y 33. Si el contenido de un documento es de tal índole que el redactor no puede ser oído como

testigo al respecto, en virtud del capítulo 36, artículo 5, apartados 2 , 3 ó 4, del Código de Procedimiento Judicial , tampoco podrá presentarse en el curso del proceso o de la encuesta de policía; así como tampoco, salvo si lo requieren circunstancias especiales, en el caso en que se divulgara de este modo un secreto profesional.»

Desde el 1 de enero de 1981 figuran disposiciones al respecto en el capítulo 14, artículos 5 y 8, de la Ley de 1980 sobre el secreto.

6. Indemnización

44. La responsabilidad civil del Estado se rige por el capítulo 3 de la Ley número 207 de 1972 sobre la responsabilidad civil (skadestadslagen).

Según el artículo 2, los actos de la autoridad pública pueden dar lugar a indemnización en caso de falta o negligencia.

El artículo 7 precisa, sin embargo, que no se abrirá ninguna acción por indemnización contra las decisiones del Parlamento, del Gobierno, del Tribunal Supremo Administrativo o del Tribunal Nacional de Seguridad Social. Según el artículo 4, lo mismo ocurre con las decisiones de las autoridades inferiores, como el Consejo Nacional de Policía, en la medida en que el interesado hubiera podido evitar los daños agotando las vías de recursos existentes.

PROCEDIMIENTO ANTE LA COMISIÓN

45. En su solicitud de 2 de noviembre de 1980 a la Comisión (núm. 9248/81), el señor Leander invocaba los artículos 6, 8, 10 y 13 del Convenio. Se lamentaba de no haber podido ocupar un puesto permanente y de haber sido despedido de un empleo provisional a causa de información secreta según la cual aparecía como peligroso para la seguridad; en su opinión, esto constituía un atentado contra su reputación y debería ofrecérsele la posibilidad de defenderse ante un Tribunal.

47. El 10 de octubre de 1983, la Comisión declaró inadmisibile la demanda en base al artículo 6 pero admitió las alegaciones relativas a los artículos 8, 10 y 13.

En su informe de 17 de mayo de 1985 (artículo 31), llega a la conclusión de que no se ha violado el artículo 8 (unanimidad), que no se plantea, desde la perspectiva del artículo 10, ninguna cuestión clara relativa a la libertad de expresar opiniones o de recibir información (unanimidad) y que el caso no constituye ninguna infracción al artículo 17 (siete votos contra cinco).

El texto íntegro de esta opinión y de la opinión disidente que lo acompaña se incluye en el anexo a esta Sentencia.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

I. SOBRE LA VIOLACIÓN QUE SE ALEGA DEL ARTICULO 8

47. El demandante pretende que el procedimiento de control de personal aplicado a su persona violó el artículo 8, redactado en los términos siguientes:

«1. Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y

correspondencia.

2. No podrá haber injerencia de una autoridad pública en el ejercicio de este derecho más que en la medida que dicha injerencia esté contemplada por la ley y que constituya una medida que, en una sociedad democrática, es necesaria para la seguridad nacional, para la seguridad pública, para el bienestar económico del país, para la defensa del orden y para la prevención de las infracciones penales, para la protección de los derechos y libertades ajenas.»

En su opinión, sus antecedentes personales o políticos (párrafo 17 anterior) no eran motivo para que, en una sociedad democrática, se le inscribiera en el registro de la Policía, se le catalogara como «peligroso para la seguridad» y, por consiguiente, se le excluyera del empleo en cuestión. Además, la ordenanza de control de personal no puede considerarse como una «ley» a los fines del párrafo 2 del artículo 8.

En cambio, no pone en duda la necesidad de un sistema de control de personal. Tampoco es contrario a que el Gobierno tenga poder, dentro de los límites fijados por los artículos 8 y 10 del Convenio, para apartar de puestos sensibles para la seguridad a los simpatizantes de ciertas ideologías políticas extremistas y consignar información sobre los mismos en el registro que lleva el Departamento de Seguridad del Consejo Nacional de Policía.

A. Sobre la existencia de injerencia en el ejercicio de un derecho garantizado por el artículo 8

48. El registro secreto de la policía contenía, sin duda alguna, datos relativos a la vida privada del señor Leander.

Tanto su almacenamiento como su comunicación, unidos a la negativa de permitir al señor Leander que los refutara, suponían una violación del derecho al respeto de su vida privada, garantizado por el artículo 8.1.

B. Sobre la existencia de una justificación de la injerencia

1. Objetivo legítimo

49. El sistema de control de personal persigue claramente un objetivo legítimo a los efectos del artículo 8 la protección de la seguridad nacional.

Los principales puntos en litigio consisten en saber si la injerencia estaba «prevista por la ley» y era «necesaria en una sociedad democrática».

2. Prevista por la ley

a) Principios generales

50. La expresión «prevista por la ley» en el sentido del párrafo 2 del artículo 8 requiere ante todo que la injerencia tenga una base en el Derecho nacional, pero la observancia del mismo no basta: la ley en cuestión debe ser accesible al interesado, quien debe, además, poder prever las consecuencias que pueda tener para él (véase, mutatis, mutandis, la Sentencia Malone de 2 de agosto de 1984, serie A, núm. 82, págs. 31-32, párrafo 66).

51. Dentro del contexto particular de controles secretos del personal asignado a sectores que afectan la seguridad nacional, el requisito de previsibilidad no puede, sin embargo, ser el mismo que en otros muchos sectores. Por lo tanto, no puede significar que un individuo va a poder prever con precisión las verificaciones que la política especial sueca realizará sobre su

persona, en su esfuerzo de proteger la seguridad nacional. No obstante, en un sistema aplicable a todos los ciudadanos, como el de la Ordenanza sobre control de personal, la ley debe utilizar términos bastante claros para indicarles de forma adecuada en qué circunstancias y bajo qué condiciones las autoridades públicas están facultadas para recurrir a una injerencia secreta de este tipo, y virtualmente peligrosa en su vida privada (ibidem, pág. 32, párrafo 67).

Para comprobar si se respeta el criterio de previsibilidad, hay que tener también en cuenta las instrucciones o las prácticas administrativas que no tienen fuerza de ley, en la medida en que los interesados las conocen suficientemente (Sentencia Silver y otros de 25 de marzo de 1983 , serie A, núm. 61 págs. 33-34, párrafos 88-89).

Además, cuando su puesta en práctica se realiza por medio de medidas secretas, que escapan al control de las personas afectadas y del público, la misma ley, en oposición a la práctica administrativa que la acompaña, debe definir el ámbito del poder de apreciación atribuido a la autoridad competente con bastante claridad -teniendo en cuenta el objetivo legítimo perseguido- para proporcionar al individuo una protección adecuada contra la arbitrariedad (Sentencia Malone antes citada, serie A, núm. 82, págs. 32-33, párrafo 38).

b) Aplicación de estos principios al presente caso

52. Si bien la injerencia tenía una base válida en Derecho nacional, la ordenanza de control de personal, el demandante afirma que los textos aplicables al registro secreto de la policía, en primer lugar el artículo 2 de la Ordenanza, no tenían la accesibilidad y previsibilidad deseadas.

Tanto el Gobierno como la Comisión están en desacuerdo con esta tesis.

53. La misma Ordenanza, publicada en el Boletín Oficial sueco, respondía sin duda alguna al requisito de accesibilidad. Se trata, pues, esencialmente de comprobar si el Derecho interno fijaba con suficiente precisión las condiciones en las cuales el Consejo Nacional de Policía podía almacenar y comunicar información en virtud del sistema del control de personal.

54. En su primer párrafo, el artículo 2 de la Ordenanza concede al Consejo una gran libertad en cuanto a la información que se puede consignar en el registro (párrafo 19 anterior). El segundo párrafo limita, sin embargo, dicha libertad en un punto importante: prohíbe toda mención fundada en «el simple hecho de que el interesado ha expresado una opinión política por pertenecer a una organización o de otra manera», lo cual corresponde a la prohibición que figura ya en la Constitución (párrafo 18 anterior). El poder del Consejo en la materia está además limitado por las instrucciones del Gobierno (párrafos 20-21 anteriores) pero una sola de ellas, la de 22 de septiembre de 1972, es pública y, por lo tanto, bastante accesible para tenerse en cuenta (párrafo 20 anterior).

Es preciso además que la información que se vaya a insertar en el registro secreto sea necesaria para la policía especial y tenga como objetivo prevenir y detectar «las infracciones contra la seguridad nacional, etc.» (artículo 2 de la Ordenanza, apartado primero, párrafo 19 anterior).

55. La Ordenanza contiene también disposiciones explícitas y detalladas sobre la naturaleza de la información que se puede comunicar, las autoridades destinatarias, las circunstancias de dicha comunicación y el procedimiento que el Consejo Nacional de Policía debe seguir antes de decidirse a ello (párrafos 25-29 anteriores).

56. Por consiguiente, el Tribunal hace constar que el Derecho sueco da al ciudadano indicaciones adecuadas sobre el ámbito y las modalidades de ejercicio del poder, conferido a

las autoridades competentes, de recoger, registrar y facilitar información dentro del marco del sistema de control de personal.

57. La injerencia, en el presente caso, en la vida privada del señor Leander estaba por lo tanto «prevista por la ley» en el sentido del artículo 8.

3. Necesaria, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional

58. La noción de necesidad implica una injerencia fundada en una necesidad social imperiosa, y, en particular, proporcionada al fin legítimo perseguido (véase, entre otras, la Sentencia Gillow de 24 de noviembre de 1986, serie A, núm. 109, pág. 22, párrafo 55).

59. El Tribunal reconoce, sin embargo, que las autoridades nacionales gozan de un margen de apreciación cuya amplitud depende no solamente de la finalidad sino también del carácter propio de la injerencia. En este caso, es preciso sopesar el interés del Estado demandado en proteger su seguridad nacional frente a la gravedad de la violación del derecho del demandante al respecto de su vida privada.

Para preservar la seguridad nacional, los Estados contratantes necesitan indudablemente leyes que permitan a las autoridades internas competentes recoger y almacenar en ficheros secretos información sobre personas y luego a utilizarla cuando se trate de evaluar la aptitud de candidatos para puestos importantes desde el punto de vista de la citada seguridad.

En cuanto a la injerencia impugnada, no cabe duda de que afectó los intereses legítimos del señor Leander por sus repercusiones sobre las perspectivas de contratación que se abrían ante él para ciertos empleos sensibles de la función pública. Por una parte, el Convenio no garantiza, como tal, el derecho a acceder a la función pública (véase, entre otras, la Sentencia Kosiek de 28 de agosto de 1986, serie A, núm. 105, pág. 20, párrafos 34-35) y, por otra parte, la injerencia no ha impedido que el demandante llevase su vida privada según su albedrío.

En estas condiciones, el Tribunal admite que el margen del que disponía el Estado demandado para apreciar en este caso, la necesidad social imperiosa y, para elegir los medios de salvaguardar la seguridad nacional era muy amplio.

60. No obstante, el Tribunal debe cerciorarse de que existen garantías adecuadas y suficientes contra los abusos ya que un sistema de control secreto destinado a proteger la seguridad nacional crea el riesgo de socavar, e incluso destruir, la Democracia con el argumento de defenderla (Sentencia Klass y otros de 6 de septiembre de 1978 , serie A, núm. 28, págs. 23- 24, párrafos 49-50).

61. El Gobierno invoca 12 garantías, que, en su opinión, ofrecen una protección adecuada, si se combinan:

i) La Ordenanza sobre el control de personal revela la posibilidad misma de semejante control.

ii) Los puestos sensibles se clasifican en varias categorías de seguridad (párrafo 26 anterior).

iii) Únicamente puede recogerse y comunicarse información pertinente (párrafos 18-20, 28 y 30 anteriores).

iv) Toda petición de información debe referirse únicamente a la persona que se pretende nombrar (párrafo 27 anterior).

v) El Consejo Nacional de Policía tiene en su seno a parlamentarios (párrafo 29 anterior).

vi) La información puede comunicarse al interesado; el Gobierno admite, sin embargo, que esto no ha ocurrido nunca por lo menos en virtud de los textos en vigor antes del 1 de octubre de 1983 (párrafo 31 anterior).

vii) La decisión de nombrar o no a la persona afectada le corresponde a la autoridad solicitante y no al Consejo (párrafo 34 anterior).

viii) Puede dar lugar a un recurso ante el Gobierno (párrafo 16 anterior).

ix) El Ministro de Justicia ejerce el control (párrafo 35 anterior).

x) Lo mismo ocurre con el Canciller de Justicia (párrafos 36-37 anteriores).

xi) Y con el Mediador Parlamentario (párrafos 38-39 anteriores) y

xii) Con la Comisión Parlamentaria de Justicia (párrafo 40 anterior).

63. El Tribunal destaca en primer lugar que algunas de estas garantías no son pertinentes para este caso; por ejemplo, no ha existido jamás decisión relativa a un nombramiento que sea susceptible de recurso (párrafos 11 y 16 anteriores).

64. La Ordenanza comprende varias disposiciones destinadas a reducir al estricto mínimo los efectos del procedimiento de control de personal (véanse particularmente los párrafos 54-55 y los puntos ii-iv del párrafo 62 anterior). Además la utilización de la información inscrita en el Registro Secreto de la Policía en otros casos distintos del control de personal se limita, en la práctica, a algunos casos de acciones penales y a casos de naturalización (párrafo 22 anterior).

Aparte de los controles realizados por el mismo Gobierno, le corresponde al Parlamento y a instituciones independientes el control de la buena marcha del sistema (párrafos 35-40 anteriores).

65. El Tribunal concede gran importancia a la presencia de Diputados en el Consejo Nacional de Policía y al derecho de supervisión que tiene tanto el Canciller de Justicia como el Mediador Parlamentario y la Comisión Parlamentaria de Justicia (párrafo 62 anterior, puntos v, x, xi y xii).

Los Diputados miembros del Consejo, de los que algunos son miembros de la oposición (párrafo 29 anterior), participan en toda decisión relativa a que si hay que facilitar o no información a la autoridad solicitante. En particular, cada uno de ellos posee derecho de veto cuyo ejercicio impide automáticamente que el Consejo puede ordenar dicha comunicación pero únicamente si el caso le ha sido sometido por el Director de la Policía Nacional o a petición de uno de los Diputados (párrafo 29 anterior). Este control directo y regular sobre el aspecto más importante del registro -la comunicación de información- ofrece una garantía apreciable contra los abusos.

Además, la Comisión Parlamentaria de Justicia realiza una supervisión (párrafo 40 anterior).

La que ejerce el Mediador Parlamentario proporciona una protección suplementaria, particularmente cuando algunas personas consideran que se ha violado sus derechos y libertades (párrafos 38-39 anteriores).

En cuanto al Canciller de Justicia, se trata sin duda del más alto consejero jurídico del Gobierno en algunos sectores pero es el Parlamento sueco el que le otorga mandato para supervisar, entre otras cosas, el funcionamiento del sistema de control del personal. Para ello, actúa casi de la misma forma que el Mediador, y, por lo menos en la práctica, es independiente del Gobierno (párrafos 36-37 anteriores).

66. El hecho de no haber dado a conocer al señor Leander la información comunicada a la autoridad militar no prueba, por sí mismo, que la injerencia no era «necesaria», «en una sociedad democrática», «para la seguridad nacional» es precisamente de este modo, como, por lo menos en parte, el procedimiento de control de personal puede funcionar eficazmente (véase, mutatis mutandis, la Sentencia Klass y otros antes citada, serie A, Núm 28, pág. 27, párrafo 58).

El Tribunal señala, sin embargo, que varias autoridades consultadas antes de la adopción de la Ordenanza de 1969, entre las que se encontraba el Canciller de Justicia y el Mediador Parlamentario, consideraban deseable una aplicación real de la regla que figura en el artículo 13 relativa a la notificación a los interesados, en la medida en que no comprometa el objetivo del control (párrafo 31 anterior).

67. El Tribunal, así como la Comisión, llegan a la conclusión de que las garantías contenidas en el sistema sueco de control de personal cumplen los requisitos del párrafo 2 del artículo 8. Teniendo en cuenta su amplio margen de apreciación, el Gobierno demandado estaba en su derecho al considerar que los intereses de la seguridad nacional prevalecían en este caso sobre los intereses individuales del demandante (párrafo 59 anterior). La injerencia que el señor Leander tuvo que soportar no se puede considerar, por lo tanto, desproporcionada al fin legítimo perseguido.

4. Conclusión

68. Por lo tanto, no ha habido violación del artículo 8.

II. SOBRE LA VIOLACIÓN QUE SE ALEGA DEL ARTICULO 10

69. Según el demandante, los hechos constitutivos de la infracción alegada al artículo 8, han violado también el artículo 10, redactado en los términos siguientes:

«1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o comunicar informaciones o ideas sin injerencias de las autoridades públicas y sin consideración de fronteras. Este artículo no impide que los Estados sometan a las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa.

2. El ejercicio de estas libertades, que entraña deberes y responsabilidades, podrá someterse a determinadas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones, previstas por la Ley, sean medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial y la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones reservadas o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial.»

70. La Comisión estima que no se plantea, desde la perspectiva del artículo 10, ninguna cuestión distinta relativa a la libertad de expresión de las opiniones o a la de recibir

informaciones. El Gobierno está de acuerdo con esta conclusión.

A. Libertad de expresar opiniones

71. El Convenio no reconoce como tal el derecho de acceso a la función pública, pero tampoco se sigue del mismo que, en otros aspectos, los funcionarios incluso de prueba se salgan de su campo de aplicación y no gocen, en particular, de la protección del artículo 10 (Sentencias Glasenapp y Kosiek de 28 de agosto de 1986, serie A, núm. 104, pág. 265, párrafos 49- 50, y núm. 105, pág. 20, párrafos 35-36).

72. Hay que determinar, en primer lugar, si el procedimiento de control de personal aplicado al solicitante constituía una injerencia en el ejercicio de la libertad de expresión como una «formalidad, condición, restricción o sanción» o si se situaba dentro de la esfera del derecho de acceso a la función pública. Para responder, hay que precisar el alcance de las medidas en cuestión volviéndolas a situar dentro del contexto de los hechos de la causa y de la legislación pertinente (ibidem).

Según se desprende claramente de sus cláusulas, la Ordenanza pretende que los titulares de puestos importantes para la seguridad nacional tengan las necesarias cualificaciones personales (párrafo 24 anterior). Por tanto, el acceso a la función pública se halla en el centro del problema sometido al Tribunal: al declarar que existían razones de seguridad nacional que se oponían a la contratación del señor Leander, los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y de la Marina tuvieron en cuenta la información relativa a esta última, únicamente con el fin de comprobar si satisfacía una de las condiciones personales exigidas para ocupar el empleo en cuestión.

73. Por consiguiente, no se ha violado en ningún momento su libertad de expresar opiniones, tal como la garantiza el artículo 10.

B. Libertad de recibir informaciones

74. En cuanto a la libertad de recibir informaciones, prohíbe esencialmente a un Gobierno impedir que una persona pueda recibir información que otros aspiran o pueden consentir en facilitarla. En circunstancias similares a las del presente caso, el artículo 10 no concede al individuo el derecho a acceder a un registro donde figura información sobre su propia situación ni obliga al Gobierno a comunicársela.

75. Por consiguiente, no se ha violado la libertad del señor Leander de recibir información, como la protege el artículo 10.

III. SOBRE LA VIOLACIÓN QUE SE ALEGA DEL ARTICULO 13

76. El demandante invoca finalmente el artículo 13, redactado en los términos siguientes:

«Toda persona cuyos derechos y libertades reconocidos en el (...) Convenio han sido violados, tiene derecho a un recurso efectivo ante una instancia nacional, aun cuando la violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en el ejercicio de sus funciones oficiales.»

Se queja, en primer lugar, de que ni él ni su abogado tienen derecho a recibir y comentar todos los documentos sobre cuya base se pronunció la autoridad encargada del nombramiento (párrafo 62, punto vi, anterior). Aduce también que no pudo recurrir ante una autoridad independiente facultada para dictar una decisión vinculante sobre la exactitud y la comunicación de los datos conservados sobre su persona (párrafo 42 anterior).

El Gobierno y la Comisión expresan su desacuerdo con el mismo.

77. Para la interpretación del artículo 13, se tienen que considerar los principios generales siguientes:

a) Un individuo que, de forma plausible, se pretende víctima de una violación de los derechos reconocidos en el Convenio debe disponer de recurso ante una «instancia» nacional con el fin de obtener una resolución sobre su reclamación y, si procede, de obtener reparación (véase, particularmente, la Sentencia Silver y otros antes citada, serie A, núm. 61, pág. 42, párrafo 113).

b) La «instancia» de la que habla el artículo 13 no tiene por qué ser una institución judicial, pero entonces sus poderes y las garantías que presentan se tienen en consideración para determinar la eficacia del recurso que se ejerce ante la misma (ibidem).

c) El conjunto de los recursos ofrecidos por el Derecho nacional puede satisfacer las condiciones del artículo 13, incluso si ninguno de ellos las satisface enteramente por sí sola (ibidem).

d) El artículo 13 no exige un recurso mediante el cual se pueda denunciar, ante una autoridad nacional, las leyes de un Estado contratante como contrarias al Convenio o a normas jurídicas nacionales equivalentes (Sentencia James y otros de 21 de febrero de 1986, serie A, núm. 98, pág. 47, párrafo 85).

78. En este caso, el artículo 8 no requería que se comunicara al señor Leander las informaciones que el Consejo Nacional de Policía había dado sobre su persona (párrafo 66 anterior). Pero, como recuerda la Comisión en su informe, el artículo 13 debe interpretarse en armonía con la lógica del Convenio, ya que es preciso leer este último como un todo. El Tribunal considera, por tanto, de acuerdo con su conclusión en relación con el artículo 8, que la falta de comunicación incriminada no ha supuesto por sí misma y en las circunstancias del caso, una infracción al artículo 13 (véase, mutatis mutandis, la Sentencia Klass y otros antes citada, serie A, núm. 28, págs. 30-31, párrafo 68). A los fines del presente litigio, un «recurso efectivo», según el artículo 13, debe entenderse como un recurso lo más efectivo posible, teniendo en cuenta las limitaciones inherentes a todo sistema de control secreto de los candidatos para puestos importantes desde el punto de vista de la seguridad nacional. Queda por determinar si los diversos recursos de que disponía el demandante en Suecia eran «efectivos» en este sentido limitado (ibidem, pág. 31, párrafo 69).

79. No cabe duda de que el señor Leander ha formulado reclamaciones plausibles en lo que concierne al Convenio, por lo menos al artículo 8; por consiguiente, tenía que disponer de un recurso efectivo que le permitiera hacer valer sus derechos en virtud de dicho artículo, protegidos por la legislación de su país (Sentencia James y otros antes citada, serie A, núm. 98, pág. 47, párrafo 84; véase también la Sentencia Lihtgow y otros de 8 de julio de 1986, serie A, núm. 102, pág. 74, párrafo 205).

El Tribunal consideró compatible en sí mismo con el artículo 8 el sistema sueco de control de personas. En una situación semejante, el artículo 13 se considera respetado, si se puede, a reserva de las limitaciones inherentes al contexto, obtener por medio de un procedimiento interno el cumplimiento de las leyes aplicables (Sentencia James y otros antes citada, serie A, núm. 98, pág. 48, párrafo 86).

80. Según el Gobierno, el Derecho sueco ofrecía recursos suficientes para los fines del artículo

13, a saber:

- i) un acto oficial de candidatura al puesto y, en caso de resultado negativo, un recurso al Gobierno;
- ii) una solicitud de acceso al registro, dirigida al Consejo Nacional de Policía en virtud de la Ley sobre la Libertad de Prensa y, en caso de denegación, un recurso ante las jurisdicciones administrativas;
- iii) una reclamación al Canciller de Justicia;
- iv) una reclamación al Mediador Parlamentario.

Según la mayoría de la Comisión, la combinación de estos cuatro recursos satisfacía los requisitos del artículo 13, aunque ninguno de ellos lo hiciese por sí solo.

81. El Tribunal señala, en primer lugar, que el Canciller de Justicia y el Mediador Parlamentario son competentes para conocer de reclamaciones individuales y tiene derecho a investigarlas para asegurarse de que el Consejo Nacional de Policía ha aplicado debidamente las leyes en vigor (párrafos 36 y 38 anteriores). En el ejercicio de dichas tareas tienen ambos acceso a las informaciones conservadas en el registro especial (párrafo 11 anterior). Varias decisiones del Mediador Parlamentario certifican que dichos poderes se ejercen también para las reclamaciones relativas al funcionamiento del sistema de control de personas (párrafo 39 anterior). Además, tanto el Mediador como el Canciller deben ser considerados, en este caso, independientes del Gobierno. Esto es evidente en el caso del primero. Asimismo, se puede considerar al segundo como independiente del Gobierno, por lo menos en la práctica, cuando realiza sus funciones de vigilancia en relación con el funcionamiento del sistema de control de personas (párrafo 37 anterior).

82. Principal punto débil de la garantía asegurada por el Mediador y el Canciller de Justicia: ninguno de ellos tiene poder para dictar una decisión jurídicamente obligatoria, aparte de su competencia para incoar acciones penales o disciplinarias (párrafos 36-38 anteriores). Sobre este punto, el Tribunal recuerda, sin embargo, los límites inevitables de la eficacia que se puede esperar de un recurso abierto al individuo en cuestión por un sistema de control secreto de seguridad. Por tradición, la sociedad sueca siente un respeto por las opiniones del Mediador Parlamentario y del Canciller de Justicia: por lo general se tienen en cuenta (párrafos 37-38 anteriores). Hay que destacar también, aunque no se trate de un recurso que el individuo puede utilizar por sí mismo, que el sistema en cuestión se caracteriza por el control parlamentario minucioso que se produce, particularmente por mediación de los parlamentarios miembros del Consejo Nacional de Policía, que examinan cada solicitud de comunicación de información (párrafo 29 anterior).

83. A estos recursos, que el señor Leander no ha utilizado jamás, se suma también el utilizado por él en su carta de 5 de febrero de 1980, dirigida al Gobierno. Reprochaba al Consejo Nacional de Policía haber infringido el artículo 13 de la Ordenanza, al no invitarle a que presentara por escrito o verbalmente sus observaciones sobre las informaciones que figuran en el registro (párrafo 15 anterior). El Gobierno recabó la opinión del Consejo y dio al demandante la oportunidad de responder a la misma, cosa que hizo mediante carta de 11 de marzo de 1980. En su decisión de 14 de mayo de 1980, el Gobierno, es decir, la totalidad del Consejo de Ministros, desestimó las reclamaciones del interesado, inclusive las de 22 de octubre y 4 de diciembre de 1979 (párrafos 14 y 16 anteriores).

El Tribunal recuerda que la «instancia», contemplada en el artículo 13, no tiene por qué ser

una institución judicial stricto sensu, pero que sus poderes y las garantías de procedimiento que presenta son relevantes para determinar la eficacia del recurso (párrafo 77 anterior). No cabe duda de que el Gobierno tiene poder para tomar una decisión que vincule al Consejo Nacional de Policía.

84. Hay que recordar además que, a los fines del presente litigio, un recurso efectivo según el artículo 13 debe entenderse como un recurso tan efectivo como posible teniendo en cuenta las limitaciones inherentes a todo sistema de vigilancia secreta destinado a proteger la seguridad nacional (párrafos 78-79 anteriores).

Aunque, considerada aisladamente, la reclamación del Gobierno no se considerase suficiente para asegurar el respeto del artículo 13, el Tribunal considera que el conjunto de recursos antes citados (párrafos 81-83) sí cumple los requisitos en las circunstancias particulares del caso (véase, mutatis mutandi, la Sentencia Klass y otros antes citada, serie A, núm. 28, pág. 32, - párrafo 72).

Por consiguiente no se violó este texto.

EN VIRTUD DE ESTOS FUNDAMENTOS, EL TRIBUNAL

1. Falla, por unanimidad, que no se violó el artículo 8 ni el artículo 10.
2. Falla, por cuatro votos contra tres, que no se violó el artículo 13.

Hecha en francés y en inglés, y pronunciada en audiencia pública en el Palacio de Derechos Humanos, en Estrasburgo, el 26 de marzo de 1987.

Firmado: Rolv Ryssdal, PRESIDENTE

Firmado: Marc-André Eissen, SECRETARIO

Se adjuntan con esta Sentencia:

- De acuerdo con los artículos 51.2 del Convenio y 52.2 del Reglamento, la exposición de las opiniones separadas siguientes:

- Parecer, en parte disidente, del señor Ryssdal;
- Parecer, en parte disidente, de los señores Pettiti y Russo.

Rubricado: R. R.

Rubricado: M.-A. E.

PARECER, EN PARTE DISIDENTE, DEL JUEZ SEÑOR RYSSDAL

1. Estoy de acuerdo en que no existe violación de los artículos 8 y 10.
2. Como el Tribunal estima que el artículo 8 no exigía, en las actuales circunstancias, la

comunicación al solicitante de la información relativa a su persona facilitada a la autoridad militar, admito también que esta ausencia de comunicación no puede suponer violación del artículo 13. En este sentido, el artículo 13 debe interpretarse y aplicarse de forma que no anule la conclusión ya obtenida en virtud del artículo 8.

3. No obstante, en virtud del artículo 13, el solicitante hubiera tenido que disponer de un «recurso efectivo ante una instancia nacional» y, contrariamente a la mayoría del Tribunal, no pienso que «el conjunto de los recursos» indicados en los párrafos 81- 83 de la Sentencia cumpla «los requisitos (del artículo 13) en las circunstancias particulares del caso».

4. Conviene precisar, ante todo, la violación alegada del Convenio que daba al señor Leander derecho a un recurso efectivo en virtud del artículo 13. Según la Sentencia (párrafo 47), su reclamación esencial respecto del artículo 8 era que «sus antecedentes personales o políticos (...) no ofrecían ninguna razón que hiciera necesario, en una sociedad democrática, inscribirlo en el registro de la policía, catalogarlo, como «peligroso para la seguridad» y, por consiguiente, excluirlo del empleo en cuestión».

5. Estoy de acuerdo con el Tribunal cuando dice «que a los fines del presente litigio, un recurso efectivo según el artículo 13 deben entenderse como un recurso tan efectivo como sea posible, teniendo en cuenta las limitaciones inherentes a todo sistema de vigilancia secreta destinado a proteger la seguridad nacional» (párrafo 84 de la Sentencia).

En cambio, precisamente porque el carácter secreto inherente al sistema de control hace particularmente vulnerable el derecho del ciudadano al respeto de su vida privada, es importante que toda alegación de violación de este derecho sea examinada por una «instancia nacional» enteramente independiente del ejecutivo y con poderes efectivos de encuesta. La «instancia nacional» debe tener, por tanto, de jure la competencia y de facto la práctica para poder examinar de cerca el funcionamiento del sistema de control de las personas, y verificar particularmente si no se ha cometido ningún error en cuanto al ámbito y a las modalidades de ejercicio del poder discrecional conferido a la policía y al Consejo Nacional de Policía para recoger, clasificar y comunicar informaciones. Este poder independiente de encuesta resulta tanto más necesario cuanto que ciertas instrucciones gubernamentales relativas a la clasificación de información en el registro de la policía son a su vez secretas, lo cual me parece muy preocupantes de por sí.

Si la «instancia nacional» comprueba un error, el ciudadano afectado deberá tener también la posibilidad, según el artículo 13, si es preciso iniciando un procedimiento separado ante los Tribunales, de impugnar la validez del resultado del control secreto de personal, es decir, la decisión de no emplearlo, o de obtener una compensación o cualquier otra forma de desagravio.

6. La mayoría del Tribunal (párrafo 83 de la Sentencia) incluye dentro del conjunto de recursos pertinentes la carta del señor Leander al Gobierno, en la que reprochaba al Consejo Nacional de Policía haber infringido las disposiciones de la Ordenanza al no invitarle a presentar sus observaciones sobre las informaciones que figuraban en el registro. El Gobierno desestimó esta reclamación en su decisión de 14 de mayo de 1980. En mi opinión, esta vía de recurso no puede considerarse determinante a los fines del artículo 13, considerada por sí sola o combinada con los demás recursos invocados por la mayoría del Tribunal, a saber, la reclamación ante el Mediador Parlamentario y el Canciller de Justicia. En efecto, aparte de la cuestión de la independencia, no ha permitido abordar la reclamación fundamental del demandante dentro del ámbito del Convenio. Incluso si la exigencia de secreto impedía al señor Leander formular por sí mismo observaciones sobre los datos desfavorables consignados sobre su persona en el registro, el artículo 13 le garantizaba un derecho de acceso a una

«instancia nacional» competente para examinar el fundamento de su reclamación en virtud del Convenio.

Por consiguiente, en el conjunto de los recursos pertinentes queda por examinar la alternativa de dirigirse al Mediador Parlamentario o al Canciller de Justicia.

7. El Mediador Parlamentario y el Canciller de Justicia ejercen un control general sobre las actividades del ejecutivo; no se encargan específicamente de realizar encuestas acerca del funcionamiento del sistema de control de personal. Tengo que reconocer que, tradicionalmente, la sociedad sueca respeta mucho sus opiniones. Sin embargo, ni el uno ni el otro tienen poder para pronunciar decisiones jurídicamente vinculantes; y no queda claramente establecido si, en el caso de que el primero o el segundo considere que ha habido error, el individuo afectado dispondrá de medios eficaces para impugnar la validez de la decisión sobre el empleo u obtener otra forma de reparación.

8. Considero, por tanto, que se ha violado el artículo 13.

PARECER, DISIDENTE, DE LOS JUECES SEÑORES PETTITI Y RUSSO

Hemos votado con la mayoría que no se violaron los artículos 8 y 10, pero hemos votado que hubo violación en el caso del artículo 13.

Consideramos que con el recurso ante el Canciller de Justicia sólo se obtenía una opinión que no resultaba efectiva; lo mismo ocurre con el recurso ante el Mediador (Ombudsman). Por tanto, estos dos recursos no cumplen los requisitos del artículo 13.

Las personas particulares no son consideradas como partes en el procedimiento ante el Consejo Nacional de Policía en materia de comunicación de informaciones (Tribunal Supremo Administrativo, Sentencia de 20 de junio de 1984). No existe ningún recurso ante el Gobierno o ante jurisdicciones administrativas contra la decisión, como tal, del Consejo de facilitar información a la autoridad solicitante. El señor Leander tampoco se encontraba en las condiciones de un proceso penal en cuyo caso hubiera exigido la comunicación del documento.

Al tratarse especialmente de registros secretos, lo cual no permite al ciudadano utilizar las leyes y reglamentos que le autorizan a tener acceso a los documentos administrativos, resulta tanto más necesaria la existencia de un recurso efectivo ante una autoridad independiente, incluso si no se trata de una «instancia» judicial.

En efecto, la teoría del acto de Gobierno puede ser invocada erróneamente por éste. Puede incluso darse una «vía de hecho» de las autoridades de policía.

Hay que señalar también que la decisión del Ombudsman sueco sólo puede tener eficacia en relación con funcionarios y no con el interesado.

Además, unos recursos ineficaces, aunque se sumen, no pueden constituir un recurso efectivo cuando, como en este caso, sus lagunas respectivas no se compensan sino que se van sumando las unas a las otras.

Los seis miembros de la Comisión que, en su opinión disidente, pensaban que se había violado el artículo 13 hicieron observar precisamente la ausencia de recursos efectivos. Para nosotros, no sería necesario exigir que la autoridad encargada de decidir sobre el recurso pueda conceder daños y perjuicios pero resulta en todo caso indispensables que una autoridad independiente pueda comprobar si está bien fundada o no la inscripción en el registro e incluso

el simple error material o de identidad, en cuyo caso no tiene objeto alguno la invocación de seguridad pública.

Es preciso tener también en cuenta los riesgos de la interconexión informática de los registros de la policía con registros de otros Estados o con el registro de Interpol. El individuo debe poder disponer de un recurso contra una inscripción que sea el resultado de un error fundamental, incluso si se mantiene el secreto sobre el origen de la información y sólo lo conoce la autoridad independiente, competente para decidir sobre el recurso del interesado.

Un sistema de control como el de los Consejos de Estado (Bélgica, Francia, Italia) debería asegurar un recurso efectivo, lo cual no ocurre, en nuestra opinión, en el presente caso.

El Estado no puede ser totalmente juez y parte en este campo sensible para el respeto de los derechos humanos.

Por consiguiente, consideramos que ha habido violación del artículo 13.

ANEXO

Parecer de la Comisión Europea de Derechos Humanos

[Formulado en el informe de la Comisión de 17 de mayo de 1985]

A. Los puntos litigiosos

52. Los principales puntos litigiosos en este caso son los siguientes:

- La existencia del registro de policía que contiene información sobre el demandante que no le ha sido comunicada y del procedimiento de encuestas sobre la persona a la que se sometió el demandante, ¿constituyen una injerencia en el derecho del demandante a que se respete su vida privada, garantizada por el artículo 8.1?, en caso afirmativo, esta injerencia ¿se justificaba en el sentido del artículo 8.2 como prevista por la Ley innecesaria, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional?

- Los hechos del presente caso, ¿revelan una injerencia en el derecho del demandante a la libertad de expresión y a la libertad de recibir informaciones de conformidad con el artículo 10.1?, y, en caso afirmativo, ¿esta injerencia se justificaba en virtud del artículo 10.2?

- el demandante ¿disponía de un recurso efectivo ante una instancia nacional, en el sentido del artículo 13, para quejarse de las violaciones que alega de los artículos 8 y 10?

Sobre el artículo 8 del Convenio

53. La Comisión ha examinado, en primer lugar, los cargos formulados por el demandante a la vista del artículo 8 del Convenio, redactado en los términos siguientes:

«1. Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y correspondencia.

2. No podrá haber injerencia de una autoridad pública en el ejercicio de este derecho más que en la medida que dicha injerencia está contemplada por la ley y que constituya una medida que, en una sociedad democrática, es necesaria para la seguridad nacional, para la seguridad pública, para el bienestar económico del país, para la defensa del orden y para la prevención

de las infracciones penales, para la protección de la salud o de la moral, o para la protección de los derechos y libertades ajenas.»

54. El primer punto a examinar es saber si los hechos del presente caso revelan una injerencia en el ejercicio del derecho del solicitante a que se respete su vida privada.

El Gobierno sostiene que el hecho de que un registro sea secreto no va necesariamente contra el interés del individuo de que se respete su vida privada. En su opinión, la cuestión de si se ha violado o no el respeto a la vida privada depende de la naturaleza del registro. El Gobierno sostiene además que el procedimiento sueco de control de personal lleva aparejadas garantías suficientes para estar seguro de que no se ha atentado contra el derecho del individuo a que se respete su vida privada según el artículo 8.1.

La Comisión recuerda que, en su Decisión de 4 de mayo de 1979, sobre la solicitud número 8170/78 (Decisiones e Informes, núm. 16, págs. 153-161), estimó que el hecho de que la policía hubiera reunido información relativa a un solicitante y la hubiera presentado al Tribunal dentro de un marco del procedimiento penal caía dentro del ámbito del artículo 8 y podía constituir una injerencia en el ejercicio del derecho al respeto de la vida privada. En este caso, sin embargo, la Comisión había dejado esta cuestión sin resolver ya que podía justificarse una injerencia eventual en virtud del artículo 8.2. En su Decisión número 8334/78, de 7 de mayo de 1981, no publicada, la Comisión declaró que el hecho de que la policía conservara un expediente relativo a un particular y comunicara dicho expediente a un Tribunal constituían una cuestión de protección de datos que caía dentro del ámbito del artículo 8.

55. La Comisión estima que los hechos del presente caso revelan una injerencia en el ejercicio del derecho del solicitante a que se respete su vida privada.

Queda claramente establecido que se ha consignado información relativa al solicitante en un registro del Departamento de Seguridad del Consejo Nacional de Policía. La información llevada en este registro no ha sido comunicada al solicitante, que, sin embargo, así lo había pedido. Sin embargo, el interesado fue sometido a una encuesta sobre su persona de acuerdo con la Ordenanza de control de personal. En este procedimiento, el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas recibió comunicación del Consejo Nacional de Policía, en forma de memorándum, de información sobre el solicitante que figuraba en el registro secreto. Al término de la encuesta se notificó al solicitante que, en opinión del Comandante en Jefe de Marina, no se le podía emplear por razones de seguridad (véase párrafo 20 anterior). No se le informó ulteriormente de las razones de esta opinión del Comandante en Jefe de Marina.

El solicitante alegó no haber sido autorizado a proseguir su trabajo en el Museo Naval como consecuencia del procedimiento de encuesta sobre su persona. Por su parte, el Gobierno sostiene que el solicitante estaba empleado de forma provisional y jamás presentó su candidatura para el puesto de técnico suplente del Museo cuando se publicó la vacante. La Comisión estima que no es necesario, a los fines del presente caso, pronunciarse sobre esta diferencia de opiniones en cuanto a los hechos.

56. La Comisión reconoce con el Gobierno que la cuestión de saber si el derecho reconocido al individuo por el artículo 8.1 se encuentra o no afectado depende del contenido del registro en cuestión. Un registro que sólo contenga, por ejemplo, el nombre y la dirección de un particular no supone normalmente violación del derecho garantizado por el artículo 8.1. En este caso, sin embargo, hay que considerar que la información secreta llevada al registro de policía ha tenido una gran importancia. La información comunicada afectó gravemente al solicitante ya que constituía el fundamento de la opinión formulada por el Comandante en Jefe de Marina, según la cual no podía ser contratado por razones de seguridad. Le parece a la

Comisión que esta opinión desfavorable debía estar relacionada con los actos, asociaciones u opiniones del solicitante y basarse en una apreciación de su comportamiento o incluso de su personalidad. Aunque la Comisión no ha tenido acceso a la información secreta en cuestión, estima que los hechos del caso revelan su injerencia en el derecho del interesado a que se respete su vida privada, tal como se lo garantiza el artículo 8.1. Hay que determinar, por tanto, si dicha injerencia quedaba justificada en virtud del artículo 8.2.

57. Para ser admisible, en virtud del artículo 8.2, la injerencia establecida anteriormente debe estar «prevista por la ley» y ser «necesaria en una sociedad democrática (...) para la seguridad nacional»; este objetivo es el único invocado en este caso por el Gobierno y el único pertinente.

58. La Comisión estima que, en un asunto de este tipo, no es necesario que el Gobierno revele los hechos o el carácter de la información secreta relativa al solicitante para probar que el mantenimiento del secreto de información en cuestión quedaba justificado en virtud del artículo 8.2. Sin embargo, el Gobierno debe justificar la injerencia en el ejercicio de los derechos garantizados al solicitante por el artículo 8.1 mostrando que es «necesario, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional» disponer de un sistema como el que se ha aplicado al solicitante utilizando, principalmente, el registro secreto de la policía y un procedimiento de encuesta sobre la persona. En tal caso, la Comisión centrará su examen en el marco jurídico de funcionamiento del sistema -registro secreto y encuesta sobre la persona- y en las garantías de orden general que rodean al sistema, con el fin de establecer si son suficientes para impedir injerencias no necesarias en la vida privada y para corregir los posibles errores. Este análisis de los puntos litigiosos en virtud del artículo 8.2 es análogo al que adoptaron la Comisión y el Tribunal en el caso Klass (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Sentencias, Klass y otros de 6 de septiembre de 1978 , serie A, núm. 28) que se refería a la puesta en práctica de medidas de vigilancia secreta.

59. La Comisión debe, por tanto, examinar si la injerencia establecida en el ejercicio del derecho del solicitante a que se respete su vida privada estaba «prevista por la ley». Esta cuestión consta de dos partes, una de ellas relativa al registro secreto de la policía y la otra al procedimiento de encuesta sobre la persona.

60. En lo que concierne la interpretación de la expresión «prevista por la ley», la Comisión recuerda que los órganos del Convenio han tenido que analizar esta expresión repetidas veces. En una Sentencia reciente dictada en el caso Malone (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Sentencia Malone de 2 de agosto de 1984 , serie A, núm. 82), a propósito de la interpretación de comunicaciones telefónicas y postales, el Tribunal recordó los siguientes principios generales aplicables.

La palabra «ley» engloba a la vez el Derecho escrito y el Derecho no escrito. La injerencia debe tener una base en Derecho nacional. La expresión se refiere, ante todo, a la legislación nacional pero incluye dos requisitos que van más allá de la simple conformidad con la ley nacional. Se refieren a la calidad de la Ley, que exige su compatibilidad con el principio de preeminencia del Derecho. Dicho de otro modo, el ciudadano debe disponer de información suficiente sobre las normas jurídicas aplicables a un caso dado y debe poder prever, rodeándose si es preciso de asesores legales, hasta un grado razonable de las circunstancias del caso, las consecuencias que puedan derivarse de un acto determinado (párrafo 66 de la Sentencia Malone). En esta misma Sentencia declara además (párrafo 67) «El miembro de frase implica, por tanto -esto se desprende del objeto y de la finalidad del artículo 8-, que el Derecho interno debe ofrecer cierta protección contra interferencias arbitrarias del poder público en los derechos garantizados por el párrafo 1 (, ,). Pero el peligro de arbitrariedad aparece con una claridad singular cuando se ejerce en secreto un poder del ejecutivo (...).»

El Tribunal prosigue precisando que una ley que confiere un poder de apreciación:

«(...) debe definir el ámbito y las modalidades de ejercicio de dicho poder con una claridad suficiente -teniendo en cuenta el objetivo legítimo perseguido- para facilitar al individuo una protección adecuada contra la arbitrariedad (párrafo 68)».

A la vista de lo que antecede, la Comisión debe examinar ahora si, en Derecho interno, los elementos esenciales del poder de registrar en secreto información relativa al solicitante y el marco del procedimiento de encuestas sobre la persona estaban definidos con razonable precisión en reglas jurídicas accesibles en las que se fijara con claridad suficiente el ámbito y las modalidades de ejercicio del poder de apreciación conferido a las autoridades.

61. El registro secreto de la policía encuentra su fundamento jurídico en el artículo 2 de la Ordenanza sobre el control de personal promulgada por el Gobierno de conformidad con el poder normativo que le confiere la Constitución . La Comisión estima que esta normativa gubernamental, basada en la competencia constitucional del Gobierno y relativa a las condiciones de ingreso en la función pública, debe ser considerada como una «Ley» en el sentido del artículo 8.2.

62. El artículo 2 de la Ordenanza sobre el control de personal (párrafo 23 anterior) no precisa la naturaleza de la información que tiene que figurar en el registro. Indica que el registro tiene como finalidad prevenir y detectar las infracciones a la seguridad nacional. El segundo apartado del artículo 2 estipula que no se puede hacer ninguna mención en el registro de policía por la simple razón de que una persona, sea por su pertenencia en una organización, sea de cualquier otra manera, haya expresado una opinión política.

63. El Gobierno promulgó otras disposiciones relativas a la aplicación del artículo 2 de la Ordenanza sobre el control de personal en las instrucciones de 22 de septiembre de 1972 (véase párrafos 24-26 anteriores). Este texto precisa, en particular, que se puede mencionar en el registro una información según la cual el miembro o partidario de una organización cuyo programa prevé que el movimiento se esforzará en cambiar el orden social de forma violenta ha actuado de modo que justifique la sospecha de que estaría dispuesto a participar en actividades que comprometieran la seguridad de la nación, tendentes a derribar el sistema democrático por medios violentos o que afecten la independencia del Estado sueco. Se menciona, asimismo, en el registro a miembros o partidarios de una organización o grupo que se dedique o haya podido dedicarse a actividades de subversión política en Suecia o en el extranjero y que recurra a la violencia, a las amenazas o a la coerción como medios para lograr dicha subversión. Las instrucciones de 1972 precisan que el Gobierno puede promulgar instrucciones complementarias. Así lo ha hecho, en efecto, pero estas instrucciones son secretas.

La Comisión no considera necesario decidir si las instrucciones promulgadas en septiembre de 1972 por el Gobierno deben considerarse como una «Ley» en el sentido del artículo 8.1. Basta con tener en cuenta estas instrucciones para interpretar el artículo 2 de la Ordenanza de control de personal y apreciar si dicha disposición tiene un sentido suficientemente preciso e indica con suficiente claridad el ámbito de poder de apreciación conferido a las autoridades (véase Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Sentencia Silver y otros de 25 de marzo de 1983 , serie A, núm. 651, págs. 33-34, párrafo 88 in fine).

64. La Comisión ha examinado minuciosamente las disposiciones del artículo 2 de la Ordenanza de control de personal y las instrucciones gubernamentales de septiembre de 1972. Considera que las disposiciones legales relativas al registro secreto de la policía son

suficientemente precisas y accesibles a los particulares, teniendo en cuenta su objeto, e indican con suficiente claridad el ámbito del poder de apreciación conferido al Consejo Nacional de Policía.

65. Las reglas por las que se rige el procedimiento de encuestas sobre la persona figuran en la ordenanza de control de personal. La Comisión considera que el marco jurídico de este procedimiento es conciliable con el imperativo de estar «previsto por la ley».

66. Por consiguiente, la Comisión estima que la interferencia en el derecho del solicitante a que se respete su vida privada estaba «prevista por la ley» en el sentido del artículo 8.2. Queda por examinar si la injerencia era «necesaria en una sociedad democrática» «para la seguridad nacional».

67. Sobre la interpretación de la expresión «necesaria en una sociedad democrática», la Comisión recuerda la jurisprudencia de los órganos del Convenio. Dentro de este contexto, el concepto de «necesidad» corresponde a una «necesidad social imperiosa». Este adjetivo no es tan fuerte como «indispensable» pero lo es más que palabras como «útil», «razonable» y «oportuno». Corresponde a las autoridades nacionales valorar, en primer lugar, la necesidad de una injerencia determinada. Según el Tribunal, las autoridades nacionales disponen de un «margen de apreciación» al proceder a dicha evaluación, pero las decisiones de las autoridades nacionales se someten al control de los órganos del Convenio (véase, por ejemplo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Sentencia Handyside de 7 de diciembre de 1976 , serie A, núm. 24, pág. 23, párrafo 49). El ámbito «poder de apreciación» varía según la naturaleza del objetivo perseguido al restringir el derecho del individuo. Finalmente, se ha establecido que una interferencia en un derecho protegido por el Convenio sólo puede ser considerada «necesaria en una sociedad democrática» si está en proporción con el objetivo legítimo perseguido (véase, por ejemplo, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Sentencia Dudgeon de 22 de octubre de 1981 , serie A, núm. 45, págs. 21-22, párrafo 53).

68. Volviendo al presente caso, la Comisión recuerda que el objeto de la restricción del objeto de los derechos del solicitante en virtud del artículo 8.1 es la protección de la seguridad nacional. La Comisión admite que se trata de un sector muy sensible en el que los Estados deben disponer de un amplio poder de apreciación para fijar los sistemas de protección que consideren adecuados para su seguridad nacional. La Comisión está de acuerdo en que, en la sociedad democrática contemporánea, es preciso proteger la democracia contra la subversión mediante sistema de información. Estos sistemas de protección de la sociedad pueden incluir el registro de informaciones sobre ciertos individuos. Además, un sistema que somete a un control de seguridad a los empleados y a los candidatos para ciertos puestos importantes para la seguridad nacional es, como tal, aceptable en una sociedad democrática.

69. Sin embargo, este tipo de sistema y de registro, característico de un Estado policial, deja la puerta abierta para posibles abusos y para la arbitrariedad. Una sociedad verdaderamente democrática debe rodearlos de garantías suficientes para poderlos controlar de forma eficaz. Cuando, como ocurre en este caso, la Comisión ha comprobado que ha existido violación de un derecho o de una libertad protegida por el Convenio no le es posible al Gobierno demandado sustraerse al control de los órganos del Convenio, alegando simplemente que la injerencia en cuestión perseguía un objetivo de interés para la seguridad nacional. Es preciso que, en estos casos también, el Estado demuestre la «necesidad» de la injerencia. La Comisión recuerda lo que declaró en su informe sobre el caso G. contra República Federal de Alemania (informe de 11 de mayo de 1984, párrafo 110):

«Cuando un Gobierno intenta proteger fundamentalmente la preeminencia del Derecho y la democracia, el mismo Convenio reconoce en su artículo 17 la primacía de este tipo de objetivo,

incluso por encima de la protección de derechos particulares garantizados, por otra parte, por el Convenio. No obstante, debido precisamente a la importancia cardinal otorgada a la salvaguardia de la preeminencia del Derecho y la democracia, el Convenio exige que se establezca claramente la necesidad de toda injerencia en el ejercicio de los derechos que protege, antes mismo de poder justificar de este modo dicha injerencia. Esto se aplica, muy particularmente, en el contexto de la libertad de expresión, que es la piedra angular de los principios de la democracia y de los derechos humanos protegidos por el Convenio.»

Este caso se refería a una violación de la libertad de expresión, pero la Comisión estima que se puede aplicar en consideraciones similares al artículo 8 contemplado en el presente caso.

70. Como acaba de decirlo la Comisión, es posible, dentro del contexto del presente caso, justificar la interferencia de los derechos del solicitante mostrando que el sistema dispone de garantías suficientes para controlarlo eficazmente. La Comisión examinará, por tanto, las diferentes garantías indicadas por el Gobierno y considerará si bastan para justificar la injerencia.

El Gobierno ha indicado 12 garantías diferentes:

1. La actividad como tal es conocida del público debido a la Ordenanza de control de personal.
2. Existe una distribución en diferentes «categorías de seguridad».
3. Únicamente pueden reunirse y comunicarse informaciones pertinentes.
4. La petición de información sólo debe referirse a la persona más calificada entre los candidatos.
5. Algunos parlamentarios son miembros del Consejo Nacional de Policía.
6. La información puede comunicarse al interesado.
7. Es la autoridad que reclama la información y no el Consejo Nacional de Policía la que decide si va a nombrar o no al candidato.
8. La decisión de nombrar o no nombrar puede ser objeto de recurso.
9. Existe el control del Ministro de Justicia.
10. Del Canciller de Justicia.
11. Del Ombudsman parlamentario.
12. Y de la Comisión Parlamentaria de Justicia.

71. Sobre la primera garantía, la Comisión remite a lo que ha precisado anteriormente al examinar la condición «prevista por la ley» (véase párrafo 60). Una violación de un derecho protegido por el Convenio no puede conciliarse con este texto si no se hace de conformidad con una ley pública y accesible. En estas condiciones, el carácter público de la actividad no puede ser de importancia alguna adicional cuando se trata de examinar si la injerencia era «necesaria en una sociedad democrática».

72. La división en «categorías de seguridad» sólo se refiere al procedimiento de control de

personal. No proporciona ninguna garantía en cuanto a la existencia del registro secreto de la policía. Hay que señalar en este contexto que las informaciones llevadas al registro de policía se reservan para la utilización interna de la policía, con dos excepciones. Solamente en dos casos se divulgará la información a autoridades exteriores a la policía: la primera se refiere a las cuestiones de control de personal, la segunda a los casos que conducen a la apertura de una investigación por parte del fiscal y eventualmente a un proceso. En lo que concierne al control de personal, el artículo 9 de la Ordenanza sobre el control de personal estipula que únicamente pueden notificarse a la autoridad demandante algunas de las informaciones llevadas al registro (véase párrafo 28).

Para la Comisión, sin embargo, resulta dudoso que la combinación de las diferentes reglas aplicables a las dos categorías para la seguridad pueda considerarse como una garantía.

La primera categoría supone, desde luego, un control más estricto sobre la persona pero, por otra parte, la persona objeto de encuesta para un puesto de esta categoría suele ser informada de las informaciones que comunica sobre su persona el Consejo Nacional de Policía. En cambio, para la segunda categoría, la información no se ha comunicado nunca al interesado.

73. En cuanto a la tercera garantía, la Comisión no puede definir su valor, a la vista de los hechos de que dispone. No es posible verificar exactamente de qué información «pertinente» se trata ya que, como lo declara el Gobierno, se dan restricciones más precisas en las instrucciones secretas.

74. Para las garantías 4 y 6, la Comisión señala que sólo entran en juego dentro del contexto de un procedimiento de control de personal y que no parecen aplicarse al caso del solicitante. Además, como ya se ha indicado, la información no se comunica en la práctica al interesado cuando se trata de un puesto de segunda categoría.

Consideraciones análogas se pueden aplicar a las garantías números 7 y 8. Hay que señalar, en particular, que el solicitante no disponía de ningún recurso normal contra el procedimiento de encuesta sobre la persona de que ha sido objeto. Es cierto que el Gobierno ha sostenido al respecto que el Museo había cometido errores al contratar al solicitante. Este no hubiera tenido que ser contratado provisionalmente antes de que terminara la encuesta sobre su persona y no hubiese tenido que ser contratado antes de que se publicara la vacante del puesto.

Aunque cada una de las garantías antes citadas puede contribuir a un buen funcionamiento del registro de policía y del procedimiento de encuesta sobre la persona, ninguna de ellas ha sido de utilidad para el solicitante. La Comisión va a examinar ahora más a fondo las garantías mencionadas en los puntos 5, 9 y 12.

75. En el caso de comunicación de informaciones que figuran en el registro secreto de la policía, el Consejo Nacional de Policía está compuesto por el Director Nacional de Policía, el Jefe de Seguridad y miembros elegidos por el Gobierno en los partidos, de hecho, parlamentarios. Hay seis parlamentarios, de los que tres deben estar presentes cuando se adopte una decisión. En el caso del solicitante, estos seis miembros estaban presentes.

Hay que señalar que, según el Gobierno, los parlamentarios tienen acceso y derecho a informarse sobre las actividades del Servicio de Seguridad en lo que concierne el registro secreto de la policía. Pueden controlar el procedimiento de recogida y registro de la información y tener también acceso directo y personal a todos los procedimientos utilizados por la Seguridad. El Gobierno sostiene, asimismo, que los parlamentarios examinan a veces cuidadosamente todos los documentos originales de un caso para proceder a su evaluación y que realizan de forma irregular visitas a la Seguridad. Resulta desde luego difícil establecer el

grado de eficacia real de la garantía que constituyen los parlamentarios pero, sin embargo, se puede afirmar que existe cierto control para poner una barrera a los abusos.

No obstante, una cuestión de principio limita la eficacia de la garantía en cuestión: es el hecho de que los parlamentarios no son un órgano independiente respecto del Consejo Nacional de la Policía y de la Seguridad. Por el contrario, son elegidos y nombrados por el Ejecutivo (el Gobierno) y forman parte del Consejo de la Policía, responsable de llevar el registro. De ello se deduce que todo abuso o arbitrariedad observada en la forma de llevar este registro sería parcialmente imputable a los mismos parlamentarios que, como miembros del Consejo de Tutela, son responsables de los actos de sus subordinados. Por consiguiente, toda crítica contra el registro secreto de la policía afectaría directamente a los parlamentarios, lo cual puede frenarlos en su deseo de aclarar los posibles abusos observados en el Servicio de Seguridad. Por otro lado, los parlamentarios ejercen un control interno y directo sobre el funcionamiento del sistema, lo cual es muy valioso. Por consiguiente, pueden corregir los abusos en el seno mismo del sistema y sin publicidad, lo cual es beneficioso para el conjunto del sistema.

76. De las observaciones del Gobierno se desprende que el Ministro de Justicia celebra conversaciones regulares con el Servicio de Seguridad. La Comisión apenas concede importancia a estas consultas dentro del presente contexto ya que el Ministro forma parte del Ejecutivo y es responsable del funcionamiento del Servicio de Seguridad. Puede, desde luego, representar una garantía en el interior del sistema pero no presenta ninguna de las características de una garantía independiente.

77. El Canciller de Justicia es el consejero jurídico más elevado del Gobierno y forma parte, por tanto, él también del Ejecutivo. No obstante, examina las reclamaciones procedentes de particulares y puede proceder a inspecciones en el Servicio de Seguridad. El Gobierno apunta incluso que una reclamación formulada por un particular a propósito de una encuesta sobre la persona conduce, por lo general, a una visita de inspección a la Seguridad, después de lo cual se adoptan las medidas que se consideran necesarias. Sin embargo, siempre según el Gobierno, no evidente que el Canciller de Justicia, al recibir una reclamación, haya hecho alguna vez una inspección de este tipo. La Comisión se pregunta, por tanto, si esta garantía es práctica y efectiva para las cuestiones en juego en el presente caso, aun cuando el control general y las visitas inesperadas del Canciller pueden desempeñar cierta función.

78. El Ombudsman Parlamentario es elegido por el Parlamento y es independiente del Ejecutivo. Examina las relaciones de particulares y toma de oficio en las acciones que considera necesarias. Sin embargo, sus poderes son limitados; no puede adoptar una decisión vinculante para corregir los posibles abusos. Sin embargo, puede iniciar acciones disciplinarias y penales contra los funcionarios.

En lo que concierne a las presentes cuestiones en litigio, hay que señalar que, según el Gobierno, una reclamación de un particular provoca, por lo general, una visita de inspección en la Seguridad. Desde 1969, el Ombudsman ha recibido ocho reclamaciones individuales relativas al sistema de control de personal. En cuatro de estos casos no se ha considerado necesaria ninguna acción. Las otras cuatro reclamaciones procedían de demandantes notorios. Además, el Ombudsman puede proceder a una encuesta sin haber recibido ninguna reclamación y tiene pleno acceso al registro de la policía y a los expedientes de la Seguridad.

Finalmente hay que señalar que, según el Gobierno, en los raros casos en que han surgido «problemas» el Ombudsman ha procedido a las correcciones necesarias después de simples entrevistas.

La Comisión considera que la existencia y el funcionamiento de un órgano como el Ombudsman constituyen un instrumento valioso para asegurar una utilización correcta del sistema de registro de la policía y de las encuestas sobre la persona. Sin embargo, con este posible inconveniente de que la opinión dada por el Ombudsman no tiene fuerza ejecutoria.

79. La Comisión Parlamentaria de Justicia es una Comisión permanente del Parlamento compuesta por parlamentarios de partidos diferentes.

El Gobierno ha mostrado que la Comisión de Justicia sigue regularmente las actividades de la Seguridad que dependen del Consejo Nacional de Policía. La Comisión opina que el flujo de información y los numerosos contactos entre los parlamentarios miembros de la Comisión de Justicia y los agentes de seguridad son de tal índole que hay que ver en ellos un instrumento válido que permite un control democrático y efectivo de la seguridad.

80. La Comisión ha examinado el presente caso a la luz de la Sentencia dictada por el Tribunal en el caso Klass y particularmente el conjunto de garantías ofrecidas por el sistema sueco. En el caso Klass, los demandantes impugnaban la aplicación de la G 10 (Ley por la que se restringe el secreto de correspondencia, de los envíos postales y de telecomunicación) alegando que la Ley era contraria al artículo 8, en particular, porque los interesados no eran informados de las medidas de vigilancia y no podían recurrir a los Tribunales una vez levantadas estas medidas y porque la legislación no disponía de las garantías necesarias contra los posibles abusos. Tras haber comprobado que la legislación violaba los derechos garantizados a los solicitantes por el artículo 8.1 del Convenio, que la injerencia estaba «prevista por la ley» y tendía a proteger la seguridad nacional y/o la defensa del orden y la prevención de infracciones penales, el Tribunal examinó seguidamente si la legislación en cuestión era necesaria, en una sociedad democrática, para los objetivos antes citados. De esta forma examinó, de forma minuciosa, la legislación en cuestión para ver si comprendía garantías suficientes contra los abusos (párrafos 51 a 60 de la Sentencia). Tras haber llegado a la conclusión de que existían estas garantías, el Tribunal estimó que la legislación no violaba los derechos de los solicitantes en virtud del artículo 8.

Volviendo al presente caso, la Comisión estima que, entre las garantías analizadas anteriormente, tres de ellas tienen una importancia particular para el buen funcionamiento del sistema de control de personal y del registro secreto de policía. Se trata de los parlamentarios miembros del Consejo Nacional de Policía, del Ombudsman y de la Comisión Permanente de Justicia. El Canciller de Justicia puede tener, asimismo, importancia pero, por razones de principio, al ser el asesor jurídico gubernamental más elevado, no puede considerarse como protección contra las injerencias en el ejercicio del derecho garantizado al individuo por el artículo 8, ya que el Gobierno es precisamente responsable de estas injerencias respecto del Convenio. El mismo razonamiento se aplica, con mayor motivo todavía, al Ministro de Justicia.

La Comisión considera importante el control ejercido gracias a estas tres garantías. Los miembros del Consejo Nacional de Policía ejercen un control periódico sobre el funcionamiento del Servicio de Seguridad y participan en toda decisión sobre la posible comunicación de una información que figure en el registro de policía. Dicho de otro modo, los parlamentarios controlan e influyen directamente en el sistema y pueden poner en práctica, si es preciso, en el seno del Consejo Nacional de Policía, las medidas que consideren necesarias o también llevar la cuestión ante el Parlamento. Este sistema de control directo por los parlamentarios del aspecto más importante de la utilización del registro -la comunicación de informaciones- garantiza un derecho de control del Parlamento y constituye una protección eficaz contra los abusos.

Este control diario directo se completa con el control periódico ejercido por la Comisión

Parlamentaria Permanente. Finalmente, el Ombudsman es una protección para particulares que se consideran víctimas de una violación de sus derechos. Al recibir una reclamación individual, el Ombudsman suele realizar una vista de inspección en la Seguridad.

Teniendo en cuenta el poder discrecional que debe reconocerse al Estado en materia de defensa de la seguridad nacional, la Comisión considera que el sistema presenta suficientes garantías eficaces para poder decir que la injerencia en el ejercicio del derecho del solicitante en lo que concierne al respeto de su vida privada era «necesaria, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional». La única cuestión que puede surgir es la de saber si existen recursos individuales suficientes y efectivos a disposición de cualquier persona que alegue que sus derechos protegidos por el Convenio han sido violados al poner en marcha el sistema de registro de policía y de control de personal. No obstante, esta cuestión se examinará más adelante, a la luz del artículo 13.

Conclusión

81. La Comisión opina, por unanimidad, que no se violó el artículo 8 del Convenio.

C. Sobre el artículo 10 del Convenio

82. La Comisión examinó seguidamente las reclamaciones basadas en el artículo 10 del Convenio, redactado en los términos siguientes:

«1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin injerencia de las autoridades públicas y sin consideración de fronteras. Este artículo no impide que los Estados sometan a las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa.

2. El ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrá someterse a determinadas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones, previstas por la ley, que sean medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones reservadas para garantizar la autoridad y la imparcialidad del Poder Judicial.»

83. La Comisión considera que las reclamaciones basadas en el artículo 10 pueden plantear problemas en cuanto se trate de saber si los hechos de la causa revelan una injerencia en el ejercicio de la libertad del solicitante de expresar sus opiniones y recibir información y en cuanto a la cuestión de saber si esta injerencia se justificaba en virtud del segundo párrafo del artículo 10.

a) Libertad de expresar opiniones

84. Las informaciones registradas en secreto acerca del solicitante no fueron comunicadas a la Comisión. El solicitante mantuvo (párrafos 47 y 50) que se refieren esencialmente a su pertenencia anterior al Partido Comunista Sueco, su calidad de miembro de una asociación que publica una revista radical y de militante en la Conferencia Sindical del Ejército de 1972 y en el Sindicato Sueco de Obreros de la Construcción.

La Comisión debe suponer que la información registrada sobre el solicitante se refiere, en parte, a sus convicciones políticas. No obstante, examinó todos los aspectos del registro

secreto a la luz del artículo 8. Como esta disposición es la garantía que en el Convenio protege el derecho a la vida privada en general, la reclamación específica basada por el solicitante en el artículo 10, debe considerarse como ya contemplada por el examen realizado por la Comisión en virtud del artículo 8, particularmente si se tiene en cuenta que el solicitante no puede apoyar claramente su tesis de que el registro de la información sobre su persona se refería a su libertad de expresar opiniones.

Conclusión

85. La Comisión formula el parecer votado por unanimidad de que no se plantea, a la luz del artículo 10 del Convenio, ninguna cuestión distinta relativa a la libertad de expresar opiniones.

b) Libertad de recibir informaciones

86. Al examinar la presente solicitud a la luz del artículo 8 del Convenio, la Comisión llegó a la conclusión de que la ausencia de notificación al interesado de la información consignada en el registro secreto es compatible con el artículo 8. En estas condiciones, teniendo en cuenta que hay que leer el Convenio como un todo (véase Sentencia Klass, párrafos 68-69, citados más abajo en el párrafo 90), no es posible desprender del artículo 10 derecho alguno para el solicitante a recibir la información sobre su persona consignada en el registro de policía. En este aspecto la solicitud debe considerarse, por tanto, como parte del examen realizado a la luz del artículo 8.

Conclusión

87. La Comisión formula el parecer, votado por unanimidad, de que no se plantea, a la luz del artículo 10 del Convenio, ninguna cuestión distinta relativa a la libertad de recibir informaciones.

D. Sobre el artículo 13 del Convenio

88. El solicitante se quejó de no tener a su disposición ningún recurso efectivo para hacer valer sus reclamaciones en virtud del Convenio. Alegó una violación del artículo 13 del Convenio, redactado en los términos siguientes:

«Toda persona cuyos derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio hayan sido violados, tendrá derecho a que se le conceda un recurso efectivo ante una instancia nacional, incluso en el caso de que la violación hubiera sido cometida por personas que actúan en el ejercicio de sus funciones oficiales.»

89. En la jurisprudencia de los órganos del Convenio, se han definido varios principios relativos a la interpretación del artículo 13. el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (véase Sentencia Silver y otros, serie A, número 61, pág. 42, párrafo 113) recordó los principios siguientes:

- Un individuo que, de manera plausible, se pretende víctima de una violación de los derechos reconocidos en el Convenio deberá disponer de un recurso ante una instancia nacional con el fin de que se resuelva su reclamación y, si procede, de obtener reparación.

- La «instancia» de la que habla el artículo 13 no tiene por qué ser una institución judicial, pero entonces sus poderes y las garantías que presentan son fundamentales para determinar la eficacia del recurso que se ejerce ante la misma.

- El conjunto de los recursos ofrecidos por el Derecho interno puede satisfacer los requisitos del artículo 13, incluso si ninguno de ellos los satisface por sí solo.

- Ni el artículo 13 ni el Convenio en general prescriben a los Estados contratantes una forma determinada de asegurar, en su Derecho interno, por ejemplo, mediante su incorporación, la aplicación efectiva de todas las disposiciones de este instrumento.

La Comisión ha declarado además *inter alia* que:

- No se puede deducir del artículo 13 la necesidad de un recurso contra la legislación como tal (caso Young, James y Webster, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, serie B, núm. 39, pág. 49, párrafo 177).

- Cuando se alega que se ha cometido una violación del Convenio por parte de la autoridad judicial nacional suprema, el artículo 13 sufre una limitación implícita (solicitudes núms. 8603, 8722 y 8729/79, de 18 de diciembre de 1980, Decisiones e Informes, núm. 22, págs. 149-191); dicho de otro modo, el artículo 13 no concede normalmente una vía de recursos suplementario contra los actos y decisiones de la más alta jurisdicción nacional.

90. Se desprende de lo anterior que el artículo 13 puede ser violado por separado, es decir, independientemente de que se haya violado alguno de los otros artículos sustanciales del Convenio. Además, una vía de recurso no puede considerarse como «efectiva» más que si la «instancia» es accesible a la supuesta víctima, en el sentido de que la instancia tiene que examinar la reclamación de la víctima. En cambio, el hecho de que el solicitante no haya obtenido satisfacción gracias a este recurso no significa que el recurso no sea efectivo. Además, la «instancia» debe tener una independencia suficiente y disponer del poder de examinar completamente la cuestión litigiosa según el Convenio o según disposiciones internas correspondientes. La instancia deberá tener también competencia para tomar una decisión ejecutoria que permita corregir la situación, si procede.

91. En el caso Klass y otros, los órganos del Convenio se han visto enfrentados con un caso análogo al presente. El problema esencial en relación con el artículo 13 consistía entonces en saber si existía un recurso efectivo contra la aplicación de medidas de vigilancia secreta previstas por la Ley G 10. Los solicitantes sostenían que un recurso efectivo supone que el interesado sea informado ulteriormente de cualquier medida de vigilancia decidida con anterioridad sobre su persona. Tras haber establecido que la legislación, como tal, era conforme con el artículo 8 del Convenio, el Tribunal declaró (párrafos 68-69):

«Tal como la Comisión lo indicó en su informe, toda interpretación del artículo 13 debe estar en armonía con la lógica del Convenio ya que hay que leer este último como un todo. El Tribunal no puede interpretar o aplicar el artículo 13 para llegar a un resultado equivalente, de hecho, a anular su conclusión según la cual la falta de notificación a los interesados es compatible con el artículo 8 para asegurar la eficacia de las medidas de vigilancia. Considera, por tanto, de conformidad con sus conclusiones en virtud del artículo 8, que la falta de notificación no implica una violación del artículo 13 en las circunstancias del caso.

A los fines del presente litigio, un «recurso efectivo» según el artículo 13 debe entenderse como un recurso tan efectivo como pueda serlo habida cuenta de su ámbito limitado, inherente a todo sistema de vigilancia. Queda, por tanto, por examinar los diferentes recursos de los que disponen los solicitantes en el Derecho alemán con el fin de establecer si son «efectivos» en este sentido limitado.»

El Tribunal examinó seguidamente si los recursos previstos en el Derecho alemán eran

«efectivos» en este sentido limitado y contestó afirmativamente.

92. La Comisión considera que estos principios, enunciados por el Tribunal en el caso Klass y otros, tienen su importancia para el presente caso en la medida en que confieren un ámbito necesario «limitado» al recurso previsto en el artículo 13. Además, la Comisión ha reconocido ya, en el razonamiento seguido a propósito del artículo 8, que el Gobierno no tiene la obligación de divulgar ni siquiera a la Comisión la información que posee sobre el solicitante. Estimó, asimismo, que el registro secreto de la policía y el procedimiento del control del personal son a su vez conformes con el artículo 8.

93. Cuando, en virtud del Convenio, debe utilizarse un recurso para rectificar una situación jurídica, el recurso debe permitir en principio al demandante obtener reparación mediante una decisión vinculante en la que se señale que la reclamación está ajustada a Derecho. Sin embargo, se sabe que aunque la vía de recurso sea la de un acceso formal a un Tribunal, éste puede verse en la imposibilidad de resolver en el fondo debido a obstáculos de procedimiento: inmunidades (parlamentarias, diplomáticas o estatales), limitaciones de las condiciones para actuar, conflictos de leyes, cuestiones de domicilio o de fuero, etc. Estos obstáculos corrientes en los procedimientos civiles y penales, contemplados en el artículo 6 del Convenio, pueden existir también en los campos de aplicación del artículo 13 en los que los Estados se ven obligados a prever un «recurso efectivo». Las áreas cubiertas por este artículo varían según los países. En el sistema sueco, las cuestiones relativas al acceso a los ficheros individuales en materia de seguridad nacional no dependen de los Tribunales de Derecho común. Aunque hubiese sido así, es poco probable que se hubiera divulgado al interesado el contenido de dichos expedientes. El carácter sensible de la información hubiera sido un obstáculo para el derecho del interesado a conocer el expediente (véase párrafo 40 anterior).

Si tuviera que preverse un recurso en virtud del artículo 13 que tuviera competencia para tomar una decisión vinculante, esta decisión no podría hacer otra cosa que detenerse en el umbral de acceso al expediente. Sería un recurso «artificial» ya que ningún Estado puede aceptar revelar el detalle de sus métodos de lucha contra las amenazas a la seguridad nacional. La misma Comisión ha reconocido el carácter sensible de este sector al no pedir al Gobierno que le revelase la información que posee sobre el solicitante.

Sería, por tanto, un círculo vicioso, por una parte, aceptar la que información pueda no ser comunicada y permanecer secreta por razones de seguridad nacional (conclusión en relación con el artículo 8) y, por otra parte, exigir al Gobierno que prevea un recurso que permita proceder a investigaciones análogas a las que la Comisión ha realizado pero sin autorizar la inspección del registro secreto.

94. Se desprende del examen realizado por la Comisión de las cuestiones contempladas por los artículos 8 y 10 que estas cuestiones jurídicamente separadas están de hecho estrechamente vinculadas. A los fines de examinar la reclamación en virtud del artículo 13, la Comisión considera suficiente limitarse a examinar si el solicitante disponía de un recurso efectivo para reclamar por la violación del artículo 8.

La Comisión definió el punto litigioso en relación con el artículo 8 diciendo que se trataba de saber si la existencia del registro de policía con información sobre el solicitante y el procedimiento de encuesta sobre la persona a la que se procedió constituyeron una injerencia en su derecho a que se respete su vida privada y, en caso afirmativo, si esta injerencia se justificaba por atenerse a Derecho y ser necesaria, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional.

95. El punto litigioso en relación con el artículo 13 consiste en saber si el solicitante disponía

de un recurso efectivo ante una instancia nacional que hubiera podido examinar la cuestión exterior y, si procediera, conceder la reparación.

96. El Gobierno abogó por la ausencia de violación del artículo 13 y mencionó los siguientes recursos:

- Posibilidad de presentarse como candidato para el puesto en cuestión y de presentar un recurso al Gobierno en caso de fracaso.

- Petición al Consejo Nacional de Policía con el fin de tener acceso al registro invocando la Ley sobre la libertad de prensa. En caso de negativa, el solicitante podía recurrir al Tribunal de Apelación Administrativa y luego al Tribunal Supremo Administrativo.

- Reclamación dirigida al Ombudsman parlamentario.

- Reclamación dirigida al Canciller de Justicia.

La Comisión examinará, en primer lugar, si uno de estos cuatro recursos, considerados aisladamente, respondía a la condición de «recurso efectivo».

a) Posibilidad de presentar su candidatura y de recurrir al Gobierno

97. Esta vía de recurso se refiere a la cuestión de saber si el solicitante hubiera tenido que ser designado o no para cubrir el puesto vacante del Museo. Hubiera permitido, principalmente, apreciar si la información que figura en el registro de policía podía suponer un obstáculo para la contratación del solicitante. Esta vía de recurso no hubiera aportado, sin embargo, una respuesta directa a la violación alegada del artículo 8, tal como se ha definido anteriormente. Por consiguiente, no puede considerarse un recurso suficiente a los fines del artículo 13.

b) Solicitud de acceso al registro de policía

98. Esta vía de recurso tampoco se hubiera referido a la violación alegada del artículo 8 sino únicamente a la cuestión de saber si el contenido del registro de policía podía o no revelarse al solicitante.

c) Reclamación dirigida al Qmbudsman parlamentario

99. Como lo indicaba anteriormente la Comisión, para que una vía de recurso responda a las condiciones del artículo 13, es preciso que la instancia interesada tenga competencia para dictar una decisión vinculante que ofrezca reparación, si procede. El Ombudsman parlamentario no tiene obviamente este poder y la reclamación que se le puede dirigir no constituye, por tanto, un recurso suficiente a los fines del artículo 13.

d) Reclamación dirigida al Canciller de Justicia

100. El Canciller de Justicia forma parte del Ejecutivo, ya que es el asesor jurídico más elevado del Gobierno. Por consiguiente, no presenta, por lo menos desde el punto de vista formal, la condición necesaria de independencia y tampoco puede dictar una decisión vinculante. Esta vía de recurso no puede retenerse, por tanto, a los fines del artículo 13.

101. La jurisprudencia de los órganos del Convenio establece que aunque ninguno de los recursos considerados aisladamente sea plenamente satisfactorio a los fines del artículo 13, el conjunto de recursos ofrecidos a la supuesta víctima puede ser suficiente a tal efecto. Hay que

señalar que en el caso Klass y otros, así como en el caso Silver y otros -las dos Sentencias más importantes en lo que concierne al artículo 13-, el Tribunal señaló (en parte solamente en el segundo caso) que el artículo 13 se había respetado precisamente porque las vías de recurso ofrecidas formaban un conjunto suficiente.

En este caso, aun cuando ninguno de los recursos existentes respondía por sí solo a las exigencias del artículo 13 en cuanto a las violaciones alegadas del artículo 8, se ofrecían, sin embargo, varias posibilidades al solicitante. Hubiera podido presentar una reclamación ante el Ombudsman parlamentario y el Canciller de Justicia. Hubiera podido presentar, petición formal al Consejo Nacional de Policía para tener acceso a los documentos y comparecer ante los Tribunales administrativos en caso de que dicha comunicación le fuera denegada. Finalmente, el solicitante hubiera podido presentarse como candidato para el puesto en cuestión cuando se publicó la vacante. En lo que concierne los tres primeros recursos, parece ser que el solicitante podría utilizarlos todavía en la actualidad, pero no lo ha hecho. La Comisión no puede prejuzgar del efecto combinado que hubiera tenido las cuatro vías de recurso antes citadas si el solicitante las hubiera utilizado.

A la vista de lo anterior, y teniendo en cuenta el alcance restringido de todo recurso según el artículo 13, cuando se trata de un sistema secreto de protección de la seguridad nacional, la Comisión considera que el conjunto de recursos ofrecidos al solicitante respondía, en las presentes circunstancias, a las condiciones del artículo 13.

Conclusión

102. La Comisión, por consiguiente, llega a la conclusión, por siete votos contra cinco, de que en el presente caso no hubo violación del artículo 13 del Convenio.

E. Resumen de las conclusiones de la Comisión

103. La Comisión llega, por unanimidad, a la conclusión de que no ha habido violación del artículo 8 del Convenio (párrafo 81).

La Comisión llega a la conclusión, por unanimidad, de que, desde el punto de vista del artículo 10 del Convenio, no se plantea ninguna cuestión distinta relativa a la libertad de expresar opiniones (párrafo 85).

La Comisión llega a la conclusión, por unanimidad, de que, en lo que respecta al artículo 10 del Convenio, no se plantea ninguna cuestión distinta relativa a la libertad de recibir informaciones (párrafo 87).

La Comisión llega a la conclusión, por siete votos contra cinco, de que el presente caso no constituye violación alguna del artículo 13 del Convenio (párrafo 102).

Firmado: J. A. Frowein, PRESIDENTE

Firmado: H. C. Krüger, SECRETARIO

PARECER DISIDENTE DE LOS SEÑORES FROWEIN, OPSAHL, JÖRUNDSSON, TRECHSEL, KIERNAN Y BATLINER

No compartimos la opinión de la mayoría sobre el artículo 13 del Convenio.

1. El artículo 13 estipula que aquellas personas que crean tener una reclamación válida en

virtud del Convenio tendrán acceso a una instancia nacional que se pronunciará al respecto. Como es natural, en los países en los que el Convenio no se puede aplicar directamente en el plano interno, como ocurre en Suecia, esta reclamación no puede basarse directamente en las disposiciones del Convenio. Pero especialmente en estos Estados sería muy importante que el «punto litigioso» sobre el cual el solicitante desea obtener ulteriormente una decisión de los órganos del Convenio puede exponerse ante la instancia nacional en cuestión.

2. Se le ha notificado al solicitante que el resultado de la encuesta sobre su persona había sido desfavorable. El Comandante en Jefe de Marina confirmó que la encuesta realizada había dado como resultado que el solicitante no podía ser contratado ya que constituía un riesgo para la seguridad. El solicitante mantiene que no disponía de ningún recurso que le permitiera recibir comunicación de la información en la que se basaba la decisión de las autoridades. Se queja de una violación del artículo 13.

3. Los argumentos del solicitante presentan cierta incoherencia que crea una dificultad en lo que concierne a la reclamación basada en el artículo 13. Si el solicitante sólo tenía la intención de reclamar la información de la comunicación pertinente en el procedimiento en cuestión, su alegación en lo que respecta al artículo 13 no tendría fundamento. En efecto, como lo declararon el Tribunal y la Comisión en el caso Klass y otros, el artículo 13 no confiere derecho a información cuando una vigilancia secreta es compatible con el artículo 8 del Convenio (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, caso Klass y otros, párrafo 68 y siguiente). En este sentido, hay que interpretar el artículo 13 de modo que no se contradiga el resultado ya alcanzado en lo que respecta al artículo 8. Sin embargo, interpretamos su reclamación basada en el artículo 13 como lo hace la mayoría, es decir, más ampliamente de lo que la presenta el solicitante. Aparece bastante claramente que en realidad el solicitante se queja de la imposibilidad por su parte de presentar ante las instancias suecas la reclamación según la cual ha habido injerencia en su derecho al respeto de la vida privada, y registro de información relativa a su pertenencia política.

4. La mayoría de la Comisión parece admitir que todo tipo de restricciones pueden de hecho limitar el artículo 13 (párrafo 93). Sin embargo, como los derechos no adquieren efectividad más que cuando existe un recurso para asegurar su ejecución, parece ser que los límites al artículo 13 deben basarse en un razonamiento que se apoye explícitamente en otras disposiciones del Convenio. Pero en este caso, la única limitación posible es la evocada en el párrafo 3 anterior, relativa al derecho de ser informado.

5. Consideramos, por nuestra parte, que lo que la mayoría denomina un «conjunto de vías de recurso» no basta para responder a los requisitos del artículo 13. El Tribunal declaró que, en ciertas circunstancias, puede bastar un conjunto de recursos -es decir, recursos diferentes que operan en etapas diferentes del procedimiento en cuestión- (caso Klass y otros, párrafo 72). Sin embargo, el artículo 13 exige que una «instancia» tenga, con toda independencia, poder para verificar si se daban o no las condiciones para registrar la información relativa al solicitante. Además, la instancia debe tener competencia para tomar una decisión que pueda considerarse como «un recurso efectivo», es decir, anulando la decisión inicial o concediendo una indemnización o cualquier otro tipo de reparación. En nuestra opinión, ninguno de los órganos en cuestión tenía realmente esta competencia. De hecho, es el Gobierno y sólo él el que tenía la última palabra en este caso, lo cual equivale, para nosotros, a una violación del artículo 13. Es perfectamente posible introducir una vía de recurso de este tipo, sin que ello suponga conceder al interesado el derecho a obtener la comunicación íntegra de la información reunida sobre su persona (véase caso Klass y otros).