

KOPP v. ŠVICA

(Eur. Court H.R., 25. 3. 1998, Reports 1998-II)

I. Okoliščine primera

6. Gospod Hans W. Kopp je švicarski državlján rojen leta 1931, do nedavnega je bil odvetnik in živi v Zürichu.

A. Ozadje primera

7. Ga. Elisabeth Kopp, vlagateljéva žena, je bila članica Zveznega sveta [Federal Council] in ministrica Zveznega ministrstva za pravosodje in policijo [Federal Department of Justice and Police] v obdobju od 1984 do njenega odstopa v januarju 1989.

1. Prošnja za pravno pomoč [*letter of request*]

8., 9. [G. Hauserja, zaposlenega v odvetniškem podjetju Kopp & Partners, je 28. februarja 1988 stranka naprosila za potrditev zakonitosti zahteve za pravno sodelovanje glede davčne zadeve, ki so jo poslale v Švico oblasti iz Združenih držav. Po preučitvi zadeve je g. Hauser zavrnil delo, saj je upošteval pravila zaposlenih v vlagateljevem podjetju, da morajo zavrniti vse primere, ki se nanašajo na Zvezno ministrstvo za pravosodje in policijo. Zadeva je bila predana odvetniški družbi Niederer, Kraft & Frey.]

2. Odstop ge. Kopp

10., 11. [Novembra 1988 so novinarji poročali, da sta družba Shakarchi Trading AG in g. Kopp, ki je bil v tistem času podpredsednik uprave, vpletena v pranje denarja. Na prošnjo žene je vlagatelj odstopil z mesta podpredsednika uprave že oktobra 1988. Njegovo ženo je nato doletel sum razkritja zaupnih podatkov pridobljenih preko uradnega položaja. Bila je prisiljena odstopiti, saj je bil mož osumljen še drugih kaznivih dejanj.]

3. Vzpostavitev parlamentarne preiskovalne komisije

12.-14. [Januarja 1989 je parlament Švice uvedel parlamentarno preiskovalno komisijo za pregled dela ge. Kopp in okoliščine njenega odstopa. Februarja 1989 je bil predsednik te komisije, g. Leuenberger, obveščen, da je g. X v zameno za 250.000 švicarskih frankov od g. Koppa pridobil dokument, ki mu ga Zvezni policijski urad in Zvezno sodišče nista hotela posredovati. Naknadno se je zvedelo, da je bil g. X imenovan v ameriški prošnji za pravno pomoč, ki je vsebovalo tudi zaupne podatke o njegovi vlogi v organiziranem kriminalu. Pojavil se je sum, da je član Zveznega ministrstva za pravosodje in policijo prenesel zaupne listine glede prošnje in s tem kršil dolžnost nerazkritja uradnih tajnosti.]

B. Potek preiskave in nadzor nad telefonskimi linijami vlagatelja

15. -27. [Zvezni javni tožilec je 21. novembra 1989 sprožil preiskavo za identifikacijo osebe ali oseb, zaposlenih v Zveznem ministstvu za pravosodje in policijo, ki so razkrile uradne tajnosti. Odredil je tudi nadzor telefonskih linij g. Koppa in njegove žene. Vlagatelj je bil nadzorovan kot „tretja stranka“ in ne kot osumljenec. Nadzor se je končal 11. decembra 1989.

23. novembra 1989 je predsednik obtožnega senata Zveznega sodišča odobril Zveznemu javnemu tožilcu nadzor trinajstih telefonskih linij, vključno z zasebnimi in službenimi linijami vlagatelja ter njegove žene, še posebej pa tajne linije, ki ji je bila dodeljena kot bivši članici Zveznega sveta. Odredba je izrecno omenila, da „se pogovori odvetnikov ne smejo upoštevati“.

Parlamentarna preiskovalna komisija je 24. novembra objavila poročilo, v katerem je navedla, da so bile obtožbe o kršenju službenih dolžnosti ge. Kopp neutemeljene. Marca 1990 je zvezno javno tožilstvo go. Kopp obvestilo, da je ne preiskuje več zaradi razkritja uradnih tajnosti.

Zvezno javno tožilstvo je 14. decembra podalo končno poročilo, ki je navajalo, da je g. Hauser leta 1988 predal primer družbi Niederer, Kraft & Frey ter da ni dokazov o neposredni vpletenosti vlagatelja in njegove žene v ta primer.

Zvezno javno tožilstvo je v pismu 9. marca 1990 obvestilo g. Koppa, da je bila zoper njega uvedena sodna preiskava ter da so bile njegove zasebne in službene linije nadzorovane, posnetki pa že

uničeni.

Parlamentarna preiskovalna komisija je 12. marca 1990 izdala službeno poročilo, ki se je nanašalo na nadzor telefonskih linij. To poročilo je naslednji dan komentiralo veliko švicarskih časopisov, ki je omenjalo vlagatelja kot vpletenega.]

C. Vlagateljev postopek

1. Pritožba na Zvezni oddelek za pravosodje in policijo

28., 29. [Vlagatelj je večkrat vložil pritožbe na Zvezno ministrstvo za pravosodje in policijo zaradi kršitev zakonodaje glede telefonskega snemanja in 8. člena Konvencije. Zvezno ministrstvo 2. novembra 1992 zavrnilo njegove pritožbe, enako mu je zavrnilo tudi dostop do njegovega spisa.]

2. Pritožba v upravnem postopku na Zvezni svet [*administrative appeal*]

30.-31. [Gospod Kopp se je pritožil zaradi odločitve Zveznega ministrstva za pravosodje in policijo, vendar je junija 1993 Zvezni svet zavrnil pritožbo. Zvezni svet je preučil pravico do pregleda spisa in zakonitost telefonskega prisluškovanja. Glede prvega je menil, da ima vlagatelj lahko dostop le do tistih dokumentov v spisu, ki se neposredno nanašajo na njegovo telefonsko prisluškovanje kot „tretji stranki“. Ugotovilo je, da je gospod Kopp imel omejen dostop do podatkov iz spisa, zaradi zaščite imen informatorjev in prevlade interesa drugih tretjih strank nad njegovim. Glede zakonitosti telefonskega prisluškovanja pa je Zvezni svet menil, da Zvezni zakon o kazenskem postopku dovoljuje prisluškovanje tretjim strankam, če dokazi vzbujajo domnevo o prejemanju podatkov od storilcev.

Zvezni svet izjavlja, da vlagatelju ni bilo prisluškovano kot osumljencu, temveč kot „tretji stranki“. Pogovori, ki jih je imel kot odvetnik so bili izrecno izvzeti. Ker ni bil državni uslužbenec, tudi ne bi mogel biti kriv zadevnega dejanja. Njegova žena pa je bila teoretično možna osumljenka, vendar ni bilo nobenega dokaza, ki bi vključeval njo ali kogarkoli drugega. Dejstvo, da so bile vlagateljve telefonske linije nadzorovane ne pomeni, da je bil osumljen v kazenskem pomenu.

Nazadnje je Zvezni svet še izjavil, da posneti pogovori niso bili v interesu preiskovalcev ter ni bilo narejeno nobeno poročilo na njihovi podlagi. Kakorkoli je že bilo, četudi je bilo takšno poročilo poslano parlamentarni komisiji, ne bi moglo biti zlorabljeno, saj so člani komisije vezani na dolžnost varovanja uradnih tajnosti [*duty not to disclose official secrets*].]

3. Upravni spor pred Zveznim sodiščem [*administrative-law appeal*]

32. Vlagatelj je tudi sprožil upravni spor pred Zveznim sodiščem zaradi odločitve Zveznega ministrstva za pravosodje in policijo z dne 2. novembra 1992. Zvezno sodišče je zaprosil za odločitev, da je bilo telefonsko prisluškovanje nezakonito in zatorej za odreditev kazenskega postopka za odgovorne.

33. Marca 1994 je Zvezno sodišče podalo sodbo proti vlagatelju.

Najprej je preučilo, ali bi moralo biti vlagatelju dopuščeno pregledati celoten dokument, ko je bil primer pred Zveznim ministrstvom za pravosodje in policijo. Menilo je, da je vlagatelj lahko pregledal odlomke dokumenta, ki so botrovali odločitvi in da je odločitev o nerazkritju imen informatorjev upravičena. [...]

Zvezno sodišče je nato preučilo možnost sprožitve kazenskega postopka zaradi prisluškovanja vlagateljvih telefonskih linij. Odločilo je, da ni potrebno iskati dokončnega odgovora na vprašanje, ali je telefonsko motenje predstavljalo kršitev 8. člena Konvencije, saj se je vlagatelj že pritožil na Zvezni svet. [Nadalje obnovi obrazložitev odločitve Zveznega sveta.]

PRAVO

I. Zatrjeване kršitve 8. člena Konvencije

44. Gospod Kopp zatrjuje, da je prisluškovanje njegovim telefonskim pogovorom kršitev 8. člena Konvencije, ki zagotavlja:

„1. Vsakdo ima pravico do spoštovanja svojega zasebnega in družinskega življenja, svojega doma in dopisovanja.

2. Javna oblast se ne sme vmešavati v izvrševanje te pravice, razen če je to skladno z zakonom in nujno v demokratični družbi zaradi državne varnosti, javne varnosti ali ekonomske blaginje države,

zato da se prepreči nered ali zločin, da se zavaruje zdravje ali morala, ali da se zavarujejo pravice in svoboščine drugih ljudi.

A. Predhodni ugovor Vlade

45. Vlada je kot glavni ugovor poudarila, kot pred Komisijo, da vlagatelj ni izčrpal domačih pravnih sredstev (26. člen Konvencije), saj ni sprožil pritožbe glede bistva pred državnimi oblastmi. [Po njenem mnenju vlagatelj ni oporekal zakonitosti prisluškovanja telefonskim linijam.]

46. Na drugi strani pa vlagatelj trdi, da je izpolnil zahteve 26. člena Konvencije, saj je trdil, da prisluškovanje telefonskim linijam njegove odvetniške pisarne nima pravnih temeljev v švicarskem pravu.

47. Sodišče ponavlja, da je namen 26. člena zagotoviti državam pogodbenicam možnost, da same preprečijo ali popravijo - običajno preko sodišč - zatrjevane kršitve, predno se te obtožbe podvržejo institucijam Konvencije. [...]

48.-49. [Sodišče nato ugotovi, da je g. Kopp vložil pritožbo v upravnem postopku pod naslovom „Kršitve 8. člena Konvencije” ter da je ugovarjal zakonitosti prisluškovanja. Zaradi tega se mora predhodni ugovor Vlade zavrniti.]

B. Temelji pritožbe

1. Primernost 8. člena

50. Po mnenju Sodišča je iz pravne prakse očitno, da so telefonski klici iz ali v poslovne prostore, kot je to odvetniška družba, zajeti s pojmom „zasebno življenje” in „dopisovanje” v pomenu 1. odstavka 8. člena (glej med drugim Halford v. Združeno kraljestvo, 25. 6. 1997, ter Niemietz v. Nemčija, 16. 12. 1992).

2. Ustreznost 8. člena

a) Obstoj vmešavanja

51. Vlada je trdila, da ostaja odprto vprašanje ali je resnično obstajalo vmešavanje oblasti v vlagateljevo zasebno življenje in dopisovanje, saj noben od posnetih pogovorov ni prišel v vednost tožilstva, vsi posnetki so bili uničeni in od njih ni bilo nikakršne koristi.

52. Sodišče opaza, da ni sporno, da je Zvezni javni tožilec odredil nadzor telefonskih linij odvetniške družbe g. Koppa in da je predsednik obtožnega senata Zveznega sodišča to odobril ter da je trajalo od 21. novembra do 11. decembra 1989.

53. Prisluškovanje telefonskim pogovorom predstavlja „vmešavanje javne oblasti” v pomenu 2. odstavka 8. člena, z izvrševanjem v 1. odstavku vlagatelju zagotovljene pravice (glej sodbo Malone v. Združeno kraljestvo, 2. 8. 1984, ter prej omenjeno sodbo Halford). Nadaljnja uporaba posnetkov nima nobenega vpliva na to ugotovitev.

b) Opravičilo vmešavanja

54. Tako vmešavanje krši 8. člen, razen če je to „skladno z zakonom” zasledujoč enega ali več legitimnih ciljev, ki se nanašajo na 2. odstavek in je to „nujno v demokratični družbi” za doseg te ciljev.

(i) „skladnost z zakonom”

55. Izraz „skladnost z zakonom”, v pomenu 2. odstavka 8. člena, najprej zahteva, da ima napadeni ukrep kakršnokoli podlago v domačem pravu, ravno tako se nanaša še na kakovost zadevnega prava z zahtevami, da je to pravo dostopno za dotično osebo, ki mora biti sposobna predvideti posledice za njo, ter mora še biti združljivo z vladavino prava.

- Vprašanje pravnih temeljev v švicarskem pravu

56. Vlagatelj je poudaril, da v pričujočem primeru ni bilo pravnih temeljev v švicarskem pravu. [Nato navaja člene švicarskega Zveznega zakona o kazenskem postopku, ki naj bi prepovedovali prisluškovanje telefonskim linijam odvetnika - glej točko 67.]

57. Komisija se je strinjala s to trditvijo. Zavzela je stališče, da je namen zakonskih členov zaščita poklicnega razmerja [...] med odvetnikom in njegovimi strankami. Zaradi spoštovanja tega posebnega razmerja je potrebno domnevati, da so vsi telefonski klici odvetniške družbe poklicne narave. [...]

58. [...]

59. Sodišče neprestano ponavlja, da je za državne oblasti prvenstvena, še posebej za sodišča, razlaga in uporaba domačega prava. [...]

60. [...] Sodišče je v razmerju do 2. odstavka 8. člena Konvencije in drugih podobnih členov vedno razumelo pojem „pravo“ v njegovem „vsebinskem“ pomenu in ne v „formalnem“ ter je v tem pogledu še posebej vključevalo nenapisano pravo (glej sodbo *Kruslin v. Francija* ter *Huvig v. Francija*, 24. 4. 1990).

61. Na kratko, napadeno vmešavanje ima pravni temelj v švicarskem pravu.

- Kakovost prava

62. Druga zahteva, ki izhaja iz pojma „skladnost z zakonom“ - dostopnost prava - ne sproža nobenih problemov v pričujočem primeru.

63. Enako pa ne velja za tretjo zahtevo, predvidljivost prava [law's foreseeability] v pomenu in naravi uporabljenih ukrepov.

64. Sodišče v tej povezavi ponavlja, da 2. odstavek 8. člena zahteva, da je zadevno pravo „skladno z vladavino prava.“ V zvezi tajnih ukrepov za nadzor ali vmešavanje javnih oblasti v sporočanje, mora zaradi pomanjkanja javne kontrole in nevarnosti zlorabe moči domače pravo zagotoviti varstvo posameznika pred arbitrarnim vmešavanjem v pravice 8. člena. [...]

65. Vlada je poudarila, da ustrezna zakonodaja, vzeta kot celota, in pravna praksa Zveznega sodišča potrjujeta zaključek, da je v tem primeru odrejeno telefonsko prisluškovanje zadostilo zahtevam predvidljivosti prava, kot ga je določilo Evropsko sodišče.

66. Sodišče mora zaradi tega proučiti „kakovost“ pravnih pravil, ki so bila uporabljena v primeru g. Koppa.

67. Najprej opaza, da so bile telefonske linije vlagateljve odvetniške družbe prisluškovane v skladu s 66. členom in dalje Zveznega zakona o kazenskem postopku [...] in da je bil nadzorovan kot tretja stranka.

1. odstavek bis 66. člena Zveznega zakona o kazenskem postopku določa, da so „tretje stranke lahko nadzorovane, če specifična dejstva vzbujajo domnevo, da prejemajo ali prenašajo informacije namenjene obtoženemu ali osumljenemu. Osebe, ki se sklicujejo na 77. člen, lahko zavrnejo podati dokaze ter bodo izvzete.“

77. člen Zveznega zakona o kazenskem postopku določa: „... od odvetnikov ... se ne more zahtevati podajanje dokazov glede tajnosti, ki so jim bile zaupane zaradi njihovega ... poklica.“

68., 69. [Sodišče komentira ta dva člena z ugotovitvijo, da prepovedujeta nadzorovanje odvetnikovih telefonskih linij, ko ta ni niti osumljenec niti obtoženec, saj je to namenjeno varovanju poklicnega razmerja med odvetnikom in njegovo stranko preko zaupnih telefonskih pogovorov. Vendar pa so tako predsednik obtožnega senata kot Zvezno javno tožilstvo in Zvezni svet zanikali obstoj tega privilegija s samo odobritvijo nadzorovanja kot tudi v svojih odločitvah.]

70. [...] Sodišče je že ugotovilo, so bile vse telefonske linije odvetniške družbe g. Koppa nadzorovane od 21. novembra do 11. decembra 1989.

71. Vlada je skušala pojasniti to nasprotje s sklicevanjem na mnenja akademskih avtorjev in pravne prakse Zveznega sodišča, ki trdijo, da zakoniti poklicni privilegij pokriva le zadeve, ki so povezane z odvetniškim poklicem. Dodali so, da g. Koppu, možu bivše članice Zveznega sveta, niso telefonsko prisluškovali kot odvetniku. V pričujočem primeru, v skladu s švicarsko prakso telefonskega nadzorovanja, je posebni uradnik poštnega urada poslušal trak z nalogo prepoznati pogovore, ki bi bili v zvezi s potekajočim postopkom, vendar nobeni posnetki niso bili izločeni in poslani Zveznemu tožilstvu.

72. Vendar Sodišča ti argumenti niso prepričali.

Prvič, ni naloga Sodišča špekulirati o obsegu nadzorovanih pogovorov g. Koppa, ker je bil odvetnik in so bile vse telefonske linije njegove odvetniške družbe nadzorovane.

Drugič, prisluškovanje in druge oblike nadzorovanja telefonskih pogovorov predstavljajo resno vmešavanje v zasebno življenje in morajo potemtakem temeljiti na natančno določenem pravu. Bistveno je imeti jasna, nadrobna pravila, še posebej, ker tehnologija neprestano postaja bolj in bolj razvita. [...]

73. Kakorkoli, Sodišče opaza nasprotje med golim zakonodajnim besedilom, ki varuje zakoniti poklicni privilegij, ko je odvetnik nadzorovan kot tretja stranka in dejanji, ki so sledila v tem primeru.

Čeprav je pravna praksa utemeljila načelo, ki je večinoma sprejeto, da zakoniti poklicni privilegij obsega le odnose med odvetnikom in njegovimi strankami, zakon ne določa dovolj jasno kako, pod katerimi pogoji in čigava ločnica je lahko potegnjena med izrecnimi zadevami povezanimi z odvetnikovim delom svetovanja stranki glede postopka in tistimi aktivnostmi, ki se nanašajo na drugo kot svetovanje.

74. Najbolj pa je presenetljivo, da je bila ta naloga podeljena uradniku pravnega oddelka poštne urada, ki je član izvršilne oblasti, brez kontrole neodvisnega sodnika, in to še posebej v tako občutljivem območju zaupnih odnosov med odvetnikom in njegovimi strankami, kar neposredno zadeva pravico do obrambe.

75. Na kratko, švicarsko pravo, napisano ali nenapisano, ne pokaže z zadostno jasnostjo območja in načina izvrševanja oblastne diskrecije v zadevi. Posledično gospod Kopp kot odvetnik ni užival minimuma zaščite, ki je zahtevana z vladavino prava v demokratični družbi. Zaradi tega je prišlo do kršitve 8. člena.

(ii) Namen in nujnost vmešavanja

76. Glede na zgornjo odločitev, Sodišče tako kot Komisija meni, da ni potrebno preučiti pritožbe v tem primeru glede drugih zahtev 2. odstavka 8. člena.