



COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

EVROPSKI SUD ZA LJUDSKA PRAVA

SUD (VEĆE)

PREDMET RAIMONDO protiv ITALIJE

(Predstavke br. 12954/87)

PRESUDA

STRAZBUR

22. februar 1994. godine

Presuda prevedena na srpski jezik u okviru zajedničkog projekta Evropske unije i Saveta Evrope „Oduzimanje imovinske koristi stečene krivičnim delom u Srbiji“

U predmetu Raimondo protiv Italije¹,

Evropski sud za ljudska prava, zasedajući, u skladu sa članom 43 (čl. 43) Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu: „Konvencija”) i relevantnim odredbama Poslovnika Suda, u Veću u čijem sastavu su bili:

g. R. RISDAL (*RYSSDAL*), *Predsednik*,
g. R. BERNARD (*BERNHARDT*),
g. F. MATŠER (*MATSCHER*),
g. K. RUSO (*RUSSO*),
gđa E. PALM,
g. I. FOJGEL (*FOIGHEL*),
g. F. BIĐI (*BIGI*),
g. L. VILDHABER (*WILDHABER*),
g. D. GOČEV (*GOTCHEV*),
g. M-A. AJSEN (*EISSEN*), *Sekretar* i
g. H. PECOLD (*PETZOLD*), *Zamenik Sekretara*,

Posle razmatranja predmeta na sednicama zatvorenim za javnost 23. septembra 1993. godine i 24. januara 1994. godine,
Izriče sledeću presudu koja je usvojena poslednjeg pomenutog datuma:

POSTUPAK

1. Predmet je 18. januara 1993. godine Sudu uputila Evropska komisija za ljudska prava (u daljem tekstu: „Komisija”), u okviru roka od tri meseca propisanog stavom 1 člana 32 i članom 47 Konvencije. Predmet proističe iz predstavke (br. 12954/87) protiv Republike Italije koju je Komisiji shodno članu 25 podneo italijanski državljanin, g. Đuzepe Raimondo (*Giuseppe Raimondo*), 23. aprila 1987. godine.

Komisija se u svom zahtevu pozvala na članove 44 i 48 i na deklaraciju kojom je Italija priznala obaveznu nadležnost Suda (član 46). Svrha zahteva jeste dobijanje presude o tome da li predmetne činjenice ukazuju na to da je tužena Država prekršila svoje obaveze po osnovu stava 1 člana 6 Konvencije, člana 1 Protokola br. 1 i člana 2 Protokola br. 4.

2. U odgovoru na upit postavljen shodno stavu 3 (d) pravila 33 Poslovnika Suda, gđa Piteli (*Pitelli*), supruga g. Raimonda i njihova tri sina su 7. juna 1993. godine obavestili Sekretara Suda o smrti svog supruga i oca. Izjavili su da žele da nastave sa postupkom, da u njemu učestvuju i da ih zastupa advokat koga su oni imenovali (pravilo 30). Iz praktičnih razloga g. Raimondo će se i dalje pominjati kao „podnosilac predstavke” iako njegova udovica i tri sina sada imaju taj status

¹ Napomena Sekretarijata Suda: Broj predmeta je 1/1993/396/474. Prvi broj označava poziciju ovog predmeta na spisku predmeta koji su Sudu upućeni u relevantnoj godini (drugi broj). Poslednja dva broja označavaju položaj predmeta na spisku predmeta podnetih Sudu otkako je osnovan i na spisku odgovarajućih podnesaka upućenih Komisiji.

(vidi između ostalog presudu u predmetu *Pandolfelli and Palumbo v. Italy* od 27. februara 1992. godine, Series A 231-B, str. 16, stav 2).

Gđa Piteli i njeni sinovi su se složili da otkriju identitet g. Raimonda koji se u početku pominjao pod inicijalima G.R.

3. U sudsko veće su po službenoj dužnosti bili uključeni g. K. Ruso, izabrani italijanski sudija (član 43 Konvencije) i g. R. Risdal, Predsednik Suda (pravilo 21 stav 3 (b)). Potpredsednik Suda je 27. februara 1993. godine u prisustvu Sekretara Suda, žrebom odredio imena preostale sedmorice sudija, i to: g. R. Bernarda, g. F. Matšera, gđe. E. Palm, g. I. Fojgela, g. F. Biđija, g. L. Vildhabera i g. D. Gočeva (član 43 *in fine* Konvencije i stav 4 pravila 21).

4. Kao Predsednik sudskog veća (stav 5 pravila 21), g. Risdal, je preko Sekretara, konsultovao zastupnika Države Italije (u daljem tekstu: „Država”), advokata podnosioca predstavke i delegata Komisije o organizaciji postupka (stav 1 člana 37 i član 38). Shodno nalogu koji je posle toga izdat, Sekretar je 12. jula 1993. godine primio podnesak podnosioca predstavke, kao i podnesak Države – 30. jula. Delegat Komisije nije podneo primedbe u pisanom obliku.

5. Komisija je 6. septembra 1993. godine dostavila spise o postupku koji se pred njom vodi, na osnovu zahteva Sekretara, shodno uputstvima dobijenim od Predsednika Suda.

6. Shodno odluci Predsednika – koji je podnosiocu predstavke dao odobrenje da koristi italijanski jezik (stav 3 pravilo 27) – javna rasprava je održana 20. septembra 1993. godine u Sudu u Strazburu. Neposredno pred početak rasprave, Sud je održao pripremnu sednicu.

Pred Sudom su nastupali:

(a) u ime Države

g. G. RAIMONDI, sudija,
na privremenoj službi u Diplomatskoj pravnoj službi,
Ministarstvo spoljnih poslova, u svojstvu *kozastupnika*,

g. E. Selvađi (SELVAGGI), načelnik Odeljenja za ljudska prava,
Glavna direkcija za borbu protiv kriminala pri Ministarstvu pravde,
u svojstvu *advokata*;

(b) u ime Komisije

g. E. BUSUTIL (BUSUTTIL), u svojstvu *delegata*;

(c) u ime podnosioca predstavke

g. M. MELINI (MELLINI), u svojstvu *advokata*.

Sudu su se obratili gore pomenuti predstavnici, koji su i odgovarali na pitanja.

Država je 14. oktobra 1993. godine pružila dodatne informacije. Komisija je o tome 11. decembra podnela komentare u pisanom obliku.

ČINJENICE

I. POSEBNE OKOLNOSTI SLUČAJA

7. Gospodin Đuzepe Raimondo, građevinarski preduzetnik je sve do smrti 11. jula 1992. godine živeo u Davoliju (Katancaro).

Protiv njega je pokrenut krivični postupak zato što se sumnjalo da pripada jednoj mafijaškoj organizaciji koja je delovala u regionu Soverata. Istovremeno, protiv njega su preduzete različite preventivne mere .

A. Krivični postupak

8. Javni tužilac Katancara je 24. jula 1984. godine izdao nalog za hapšenje sedamnaest osoba, uključujući i podnosioca predstavke. Pošto je u početku izbegavao hapšenje po osnovu ovog naloga, podnosilac predstavke se 7. novembra 1984. godine predao vlastima i odmah je zadržan u pritvoru.

9. Istraga je okončana 24. jula 1985. godine i g. Raimondo je predat Okružnom sudu u Katancaru, zajedno sa još četrnaest suoptuženih radi suđenja. Pritvor mu je zamenjen kućnim pritvorom (*arresti domiciliari*).

10. Na prvoj raspravi održanoj 8. oktobra 1985. godine Okružni sud je naložio spajanje ovog sa još dva predmeta i naložio da određeni dokumenti budu priloženi spisima. Zatim je odložio postupak do 16. januara 1986. godine.

Okružni sud je 30. januara oslobodio g. Raimonda optužbe zbog nedostatka dokaza (*assoluzione per insufficienza di prove*) i povukao nalog za kućni pritvor.

11. Prilikom izricanja presude 16. januara 1987. godine, po žalbi javnog tužioca i g. Raimonda, Apelacioni sud Katancara je podnosioca predstavke oslobodio optužbi zbog toga što materijalne činjenice krivičnog dela nisu utvrđene (*perchè il fatto non sussiste*). Kasacionom sudu nije podneta bilo kakva žalba.

B. Postupak u vezi s preventivnim merama

1. Postupak pred Okružnim sudom u Katancaru

12. Javni tužilac Katancara se 16. januara 1985. godine obratio Okružnom sudu sa zahtevom za izdavanje naloga da g. Raimondo bude stavljen pod posebnu prismotru policije kao i da mu se preventivno zapleni određena imovina, s mogućnošću da ona kasnije bude i oduzeta (Zakon br 1423 od 27. decembra 1956. godine i Zakon br. 575 od 31. maja 1965. godine, izmenjen i dopunjen Zakonom br. 646 od 13. septembra 1982. godine – vidi stavove 16-18 dole u tekstu). On je svoj zahtev podneo na osnovu izveštaja karabinjera iz Soverata, od 27. decembra 1984. godine.

13. Okružni sud je 13. maja 1985. godine naložio zaplenu šesnaest nepokretnosti (deset zemljišnih parcela i šest zgrada) i šest vozila, za koja se činilo da su podnosiocu predstavke na raspolaganju. Ova mera je uneta u relevantni javni registar 15. maja 1985. godine.

Okružni sud je 16. oktobra povukao nalog u vezi sa zaplenom određene imovine koja pripada trećim licima; s druge strane, sud je naložio konfiskaciju nekih zaplenjenih zgrada čiji su vlasnici bili podnosilac predstavke i njegova supruga kao i četiri vozila, iz razloga što nije dokazano da su data imovinska sredstva stečena na „zakonit način”. Konfiskacija je uneta u registar 9. novembra 1985. godine.

Gospodin Raimondo je istom tom odlukom stavljen pod poseban policijski nadzor, koja međutim nije stupila na snagu sve do 30. januara 1986. godine, istog onog dana kada ga je Okružni sud oslobodio optužbi (vidi stav 10 gore u tekstu); on je takođe morao da kao jemstvo položi 2.000.000 lira, kao garanciju poštovanja ograničenja predviđenih ovom merom, tačnije, zabrana napuštanja kuće bez prethodnog obaveštavanja policije, obaveza javljanja policiji danima koji su za to određeni, obaveza da se kući vraća do devet sati uveče a da od kuće ne odlazi pre sedam sati ujutru osim ako za to ima valjan razlog i pošto je relevantne organe vlasti o toj svojoj nameri prethodno obavestio.

2. Postupak pred Apelacionim sudom u Katancaru

14. Apelacioni sud Katancara je po žalbi podnosioca predstavke 4. jula 1986. godine doneo presudu, na raspravi zatvorenoj za javnost. Sud je poništio meru specijalnog nadzora i naložio povraćaj jemstva kao i zaplenjene i konfiskovane imovine. Ta odluka suda (*decreto*) se odnosila na „zbunjujuće nonšalantan način na koji su sporne preventivne mere, koje su primenjene prema ličnosti i imovini g. Raimonda, usvojene i na taj način praktično odlučile o njegovoj građanskoj i finansijskoj smrti.”

Odluka je zavedena u sekretarijatu 2. decembra 1986. godine i potpisana je od strane relevantnih odgovornih lica u tužilaštvu, 10. decembra. Sekretarijat Apelacionog suda je o toj odluci ponovo 2. decembra obavestio nadležne policijske vlasti (*questura*), koje su 5. decembra o istoj obavestile lokalne karabinjere. Karabinjeri su podnosioca predstavke o tome obavestili 20. decembra.

Odluka je postala pravosnažna 31. decembra 1986. godine.

15. Povlačenje naloga za zaplenu nekretnina i konfiskaciju vozila je zavedeno u relevantne registre 2. februara (za nepokretnost), 10. februara (za dva automobila i jedan kamionet) a 10. jula 1987. godine (za kamion).

Novčano jemstvo vraćeno je podnosiocu predstavke 24. aprila 1987. godine.

Kada je reč o konfiskovanim nepokretnostima, zahtev za unos povučenih mera u registar nosi datum 9. avgust 1991. godine.

II. RELEVANTNO DOMAĆE PRAVO

A. Važeći zakonski propisi u dato vreme

1. Zakon iz 27. decembra 1956. godine

16. Zakon br. 1423 od 27. decembra 1956 (u daljem tekstu: „Zakon iz 1956. godine”) predviđa različite preventivne mere u pogledu „osoba koje predstavljaju opasnost po bezbednost i javni moral”. Relevantne odredbe su sažeto date u presudi u predmetu *Guzzardi v. Italy* od 6. novembra 1980. godine (Series A br. 39, strane 17-19, stavovi 46-49):

„46. Shodno članu 1, Zakon se primenjuje na, između ostalog, ... pojedince za koje se, na osnovu njihovog ponašanja i načina života (*tenore di vita*), smatra da uobičajeno, ili samo delom, žive od imovinske koristi stečene kriminalnim aktivnostima ili od naknade za saučesništvo u tim aktivnostima (*con il favoreggiamento*), ili čije ponašanje u javnosti daje povoda da se o njima misli kao o nekome ko je sklon prestupničkom ponašanju (*che, per le manifestazioni cui abbiano dato luogo, diano fondato motivo di ritenere che siano proclivi a delinquere*).

Načelnik policije [(*questore*)] može takvim osobama izdati upozorenje (*diffida*)
...
...
47. ...

48. ... [takve osobe] mogu, shodno članu 3, da budu stavljene pod specijalni policijski nadzor (*sorveglianza speciale della pubblica sicurezza*); ako se ukaže potreba, ta se mera može kombinovati bilo sa zabranom boravka u jednom ili više krajeva ili provincija, ili kada se radi o posebno opasnim osobama (*particolare pericolosità*), sa nalogom kojim se određuje obavezno boravište (*obbligo del soggiorno in un determinato comune*).

Samo Okružni sud glavnog grada neke provincije ima ovlašćenje da izda nalog za ove mere; sud to čini na osnovu obrazloženog zahteva koji je [(*questore*)] uputio predsedniku nadležnog suda (član 4, prvi stav). Okružni sud mora doneti obrazloženu odluku (*provvedimento*) sudskog veća u roku od trideset dana. Sud će najpre saslušati odeljenje javnog tužioca i lice u pitanju koje ima pravo da podnese pismenu odbranu i ima pravo na pomoć advokata (član 4, drugi stav).

Organi tužilaštva i lice u pitanju mogu u roku od deset dana da podnesu žalbu koja nema suspenzivno dejstvo; Apelacioni sud mora doneti obrazloženu odluku (*decreto*) sudskog veća u roku od trideset dana (član 4, peti i šesti stav). Na tu odluku se može takođe i pod istim uslovima uložiti žalba Kasacionom sudu, koji svoju presudu mora doneti pred sudskim većem u roku od trideset dana (član 4, sedmi stav).

49. Prilikom donošenja jedne od mera navedenih u članu 3, Okružni sud mora navesti koliko dugo ta mera ostaje na snazi – ne kraće od godinu dana a ne duže od pet godina (član 4, četvrti stav) – i mora izdati direktive koje dotična osoba mora poštovati (član 5, prvi stav).

...”

2. Zakon od 31. maja 1965. godine

17. Zakon br. 575 od 31. maja 1965. godine (u daljem tekstu: Zakon iz 1965. godine) dopunjuje Zakon iz 1956. godine, dodavanjem odredbi koje su direktno uperene protiv mafije (*disposizioni contro la mafia*). Član 1 navodi da se on primenjuje na osobe – kao što je g. Raimondo – za koje postoje dokazi koji pokazuju da pripadaju „mafijaškim” grupama (*indiziati di appartenere ad associazioni mafiose*).

18. Gore navedeni zakonski propisi su potpomognuti Zakonom br. 646 od 13. septembra 1982. godine (u daljem tekstu: Zakon iz 1982. godine), kojim je u Zakon iz 1965. godine ubačen, između ostalog, i član 2 *ter*. On predviđa različite mere koje stoje na raspolaganju tokom postupka u vezi s primenom preventivnih mera koje su predviđene Zakonom iz 1956. godine, u vezi sa licem za koje se sumnja da pripada takvoj vrsti organizacije:

„ ... Okružni sud može izdati obrazloženu odluku, čak i na sopstvenu inicijativu, kojom se nalaže zaplena imovine koja je bila direktno ili indirektno na raspolaganju osobi protiv koje je pokrenut postupak, kada postoji dovoljno posrednih dokaza, kao što su veliki raskorak između njegovog načina života i očiglednog ili prijavljenog prihoda, koji pokazuju da data imovina predstavlja imovinsku korist od nezakonitih aktivnosti ili njenu reinvesticiju.

Uz primenu preventivnih mera, Okružni sud naređuje konfiskaciju robe koja je zapljena i za koju nije dokazano da je stečena na zakonit način. U onim slučajevima gde je ispitivanje dokaza složeno, ta se mera može naložiti i kasnije, ali ne duže od godinu dana od dana zaplene.

Okružni sud će naložiti povlačenje naloga za zaplenu kada dođe do odbacivanja zahteva za izricanje preventivnih mera ili kada se dokaže da je data imovina stečena na zakonit način.”

B. Sudska praksa u vezi s primenom preventivnih mera, naročito mera materijalne prirode

19. Komisija u svom izveštaju (stav 43) daje sažetak sudske prakse u ovoj oblasti:

„ ... Postojanje preventivnih mera samo po sebi nije u suprotnosti sa italijanskim Ustavom. Ustavni sud je propisao da osnovu za ove mere predstavlja potreba da se garantuje uređen i miran tok društvenih odnosa, ne samo putem zakonskih odredbi koje kažnjavaju nezakonito delo, već i putem odredbi koje za cilj imaju sprečavanje izvršavanja takvih dela (Ustavni sud, presuda br. 27 iz 1959. godine i presuda br. 23 iz 1964. godine).

Zbog posebne svrhe koju imaju, preventivne mere se ne odnose na izvršenje specifičnih nezakonitih dela već na obrazac ponašanja koje zakon definiše kao onu vrstu ponašanja koje ukazuje na postojanje moguće opasnosti po društvo (Ustavni sud, presuda br. 23 iz 1964. godine).

Shodno tome, u italijanskom pravnom sistemu postoji osnovna razlika između krivičnih kazni i preventivnih mera. Prve predstavljaju odgovor na nezakonito delo i njegove posledice, a druge su sredstvo za sprečavanje izvršenja takvog dela.

Drugim rečima, krivična sankcija se odnosi na krivično delo koje je već počinjeno, dok je cilj preventivnih mera da smanje opasnost od budućeg izvršenja krivičnih

dela (vidi, *mutatis mutandis*, Ustavni sud, presuda br. 53 iz 1968. godine, u vezi s merama bezbednosti).

...

Usled toga što su krivične kazne i preventivne mere u suštini različite, na preventivne mere se ne moraju nužno primenjivati svi ustavni principi koji bi trebalo da se nalaze u osnovi krivičnih sankcija. Na primer, pretpostavka nevinosti koja je naglašena u članu 27 Ustava ne odnosi se na preventivne mere, koje se ne zasnivaju na krivičnoj odgovornosti ili krivici date osobe (Ustavni sud, presuda br. 23 iz 1964. godine).

Slično tome, takve mere ne spadaju u delokrug stava 2 člana 25 Ustava, koji zabranjuje retroaktivnu primenu krivičnih odredbi. U nizu slučajeva pred Kasacionim sudom tvrdilo se da je došlo do povrede ovog principa u pogledu naloga za konfiskaciju, shodno članu 2 *ter* Zakona iz 1965. godine. Kasacioni sud je propisao, pre svega, da se gore navedeni princip ne može primenjivati na preventivne mere (vidi, na primer, Kasacioni sud, presuda u predmetu *Piraino* od 30. januara 1985. godine). Drugo, Kasacioni sud je istakao da sporna odredba nije zapravo retroaktivna, budući da se odnosi na imovinu koja je bila u posedu dotične osobe u vreme izdavanja naloga za konfiskaciju (Kasacioni sud, presuda u predmetu *Olivieri* od 12. maja 1986. godine) i na nezakonito korišćenje te imovine posle njegovog stupanja na snagu (Kasacioni sud, presuda u predmetu *Pipitone* od 4. januara 1985. godine).

Uprkos ovim ograničenjima, preventivne mere su i dalje podložne detaljnom preispitivanju u pogledu njihove ustavnosti.

Još davne 1956. godine Ustavni sud je propisao da se ni u kom slučaju ne sme ograničiti pravo na slobodu osim u onim slučajevima u kojima je takvo ograničenje propisano zakonom, u slučaju kada je zakonski postupak u tu svrhu pokrenut i kada su razlozi za to izneti u sudskoj odluci (Ustavni sud, presuda br. 11 iz 1956. godine).

Sud je kasnije propisao da se preventivne mere ne mogu usvojiti samo na osnovu puke sumnje i da su opravdane samo onda kada su zasnovane na objektivno utvrđenim i procenjenim činjenicama koje otkrivaju ponašanje i način života dotične osobe (Ustavni sud, presuda br. 23 iz 1964. godine).

Nedavno je Ustavni sud potvrdio da ustavnost preventivnih mera i dalje zavisi od poštovanja vladavine prava i od mogućnosti obraćanja sudu u smislu korišćenja pravnog leka. Osim toga, gore pomenuta dva uslova su u tesnoj međusobnoj vezi. Stoga nije dovoljno da zakon naznači neke nejasne kriterijume na osnovu kojih se procenjuje opasnost; zakon ih mora prilično precizno definisati kako bi pravo na pristup sudu i akuzatorski postupak imali smisla (Ustavni sud, presuda br. 177 iz 1980. godine).

Sudska praksa Kasacionog suda je u ovom pogledu u potpunosti dosledna sudskoj praksi Ustavnog suda; ona sasvim jasno potvrđuje da postupak za primenu preventivnih mera mora biti akuzatorski i sproveden tako da poštuje prava odbrane, kao i da svako kršenje tih prava za sobom povlači njegovo poništavanje (vidi, na primer, Kasacioni sud, presuda br. 1255 od 29. juna 1984. godine u predmetu *Santoro*).

Kasacioni sud je odbacio niz pritužbi protiv navodne neustavnosti mera zaplene i konfiskacije koje su predviđene članom 2 *ter* zakona iz 1965. godine. Naročito u tom smislu što je Sud propisao da pretpostavka u vezi s nezakonitim poreklom imovine osoba za koje se sumnja da pripadaju mafijaškim organizacijama nije u saglasnosti sa članom 24 Ustava, koji garantuje pravo odbrane, budući da konfiskacija može da se izvrši samo onda kada postoji dovoljno posrednih dokaza u vezi s nezakonitim poreklom date imovine i u odsustvu pobijanja istih (Kasacioni sud, iz prethodno citirane presude u predmetu *Pipitone*).

...

Kada je reč o usklađenosti mera zaplene i konfiskacije sa pravom na slobodno obavljanje privatnih ekonomskih aktivnosti i sa pravom na neometano uživanje

privatne imovine (članovi 41 i 42 Ustava), Kasacioni sud je presudio da ova prava nisu apsolutna i da mogu biti ograničena u skladu sa opštim interesom. Ovo se odnosi na imovinska sredstva nezakonitog porekla ili na njihovo korišćenje (Kasacioni sud, iz prethodno citiranih presuda u predmetima *Oliveri* i *Pipitone*).

...”

20. *Consiglio di Stato* (Državni savet, najviše upravno-sudsko telo, prim. prev) je u svom mišljenju br. 1489/86 od 18. novembra 1986. godine naveo da „iako konfiskacija po definiciji omogućava Državi da dođe do date imovine ..., ona sama po sebi ne može da ima dejstvo prenosa vlasništva na organe javne vlasti ...”. Ona bi imala takvo dejstvo samo u slučaju da je odluka kojom se mera konfiskacije nalaže neopoziva (Okružni sud Palerma, nalog od 19. aprila 1989. godine).

POSTUPAK PRED KOMISIJOM

21. Gospodin Raimondo se obratio Komisiji 23. aprila 1987. godine. Žalio se na sledeće: (a) nezakonitost i dužinu trajanja pritvora (stavovi 1 i 3 člana 5 Konvencije); (b) dužinu različitih postupaka koji su se vodili protiv njega a naročito na krivični postupak (stav 1 člana 6); (c) nepoštovanje prava da bude smatran nevinim budući da su preventivne mere primenjene prema njemu (stav 2 člana 6); (d) obavezu da položi jemstvo kako bi obezbedio poštovanje gore pomenutih mera (član 1 Protokola br. 4); (e) mešanje u njegovo pravo svojine koje je proisteklo iz zaplene i konfiskacije njegove određene imovine (član 1 Protokola br. 1); i (f) činjenicu da je bio lišen prava na slobodu kretanja (član 2 Protokola br. 4).

22. Komisija je 6. decembra 1991. godine proglasila predstavku (br. 12954/87) prihvatljivom u pogledu pritužbi u vezi s pravom podnosioca predstavke na neometano uživanje svoje imovine, pravo na slobodu kretanja i odluku o primeni preventivnih mera u razumnom roku; Komisija je zaključila da je ostatak predstavke neprihvatljiv. U svom izveštaju od 21. oktobra 1992. godine (koji je sastavljen shodno članu 31) (čl. 31), Komisija je izrazila sledeće mišljenje:

(a) da nije došlo do povrede člana 1 Protokola br. 1 u pogledu zaplene (osamnaest glasova za i jedan glas protiv) i konfiskacije (šesnaest glasova za i tri glasa protiv) imovine podnosioca predstavke do 31. decembra 1986. godine i po pitanju štete prouzrokovane upravljanjem zaplenjenom i konfiskovanim imovinom do tog datuma (osamnaest glasova za i jedan glas protiv);

(b) da je došlo do povrede člana 1 Protokola br. 1 zato što je konfiskacija devet nekretnina i jednog kamiona i dalje bila važeća i posle 31. decembra 1986. godine (jednoglasno);

(c) da je došlo do povrede člana 2 Protokola br. 4, budući da je podnosilac predstavke od 4. jula do 20. decembra 1986. godine bio lišen prava na slobodu kretanja (jednoglasno);

(d) da nije došlo do povrede stava 1 člana 6 u pogledu dužine trajanja postupka u vezi sa zaplenom i konfiskacijom (jednoglasno).

Ceo tekst mišljenja Komisije kao i izdvojeno mišljenje koji su sadržani u izveštaju, nalaze se u prilogu ovoj presudi².

KONAČNI PODNESCI DRŽAVE SUDU

23. Država je u svom podnesku zatražila od Suda „da zaključi i presudi u prilog tvrdnje da nije došlo do kršenja ni Konvencije niti Protokola br. 1, kao ni Protokola br. 4”.

PRAVO

I. NAVODNA POVREDA ČLANA 1 PROTOKOLA BR. 1

24. Gospodin Raimondo se žalio na zaplenu šesnaest nekretnina i šest vozila koja je izvršena 13. maja 1985. godine, kao i na konfiskaciju neke od ove imovine za koju je nalog izdat 16. oktobra 1985. godine (vidi stav 13 gore u tekstu). On se pozvao na član 1 Protokola br. 1, koji predviđa sledeće:

„Svako fizičko i pravno lice ima pravo na neometano uživanje svoje imovine. Niko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uslovima predviđenim zakonom i opštim načelima međunarodnog prava.

Prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne utiču na pravo države da primenjuje zakone koje smatra potrebnim da bi regulisala korišćenje imovine u skladu s opštim interesima ili da bi obezbedila naplatu poreza ili drugih dažbina ili kazni.”

25. Da bi utvrdio da li sporne mere predstavljaju kontrolu „korišćenja imovine” u smislu drugog stava ili predstavljaju lišavanje imovine shodno prvom stavu, Sud najpre mora razmotriti primenu ovih mera zaključno s 31. decembrom 1986. godine kada je odluka Apelacionog suda u Katancaru postala pravosnažna (vidi stav 14 gore u tekstu). Sud će zatim razmotriti zašto je ta imovina i nakon tog datuma bila zavedena u javni registar (vidi stav 15 gore u tekstu).

A. Primena preventivnih mera u vezi s imovinom do 31. decembra 1986. godine

26. Država nije poricala da je došlo do mešanja u pravo podnosioca predstavke na neometano uživanje njegove imovine. Država je, međutim, tvrdila

² Napomena Sekretarijata: iz praktičnih razloga ovaj dodatak je dat samo u štampanoj verziji presude (tom 281-A Series A *Publications of the Court*), ali primerak izveštaja Komisije se može dobiti u Sekretarijatu.

da su zaplena i konfiskacija bile opravdane, shodno izuzetku, koji je dozvoljen u smislu člana 1, od principa koji je definisan u prvoj rečenici te odredbe.

1. Zaplena

27. Sud je, kao i Komisija, zaključio da zaplenu predviđa član 2 *ter* Zakona iz 1965. godine (vidi stav 18 gore u tekstu) i njegov cilj nije da podnosioca predstavke liši njegove imovine, već samo da ga spreči da je koristi. Stoga je ovde relevantan drugi stav člana 1 Protokola br. 1.

Povrh toga, podnosilac predstavke nije osporavao da je 13. maja 1985. godine Okružni sud neosnovano zaključio da postoji dovoljno posrednih dokaza koji pokazuju da zaplenjena imovina predstavlja imovinsku korist stečenu nezakonitim aktivnostima ili njihovu reinvesticiju. On se, međutim, žali na činjenicu da je jedna takva drastična mera preduzeta u ovoj fazi postupka. Međutim, zaplena shodno članu 2 Zakona iz 1965. godine je očigledno privremena mera, koja za cilj ima da imovina za koju se sumnja da predstavlja plod nezakonitih aktivnosti koje su obavljene na štetu društvene zajednice, može kasnije biti oduzeta, ako se za tim ukaže potreba. Mera kao takva se, dakle, može opravdati opštim interesom, a imajući u vidu izuzetno opasnu ekonomsku moć jedne „organizacije” kao što je mafija, ne bi se moglo reći da je preduzimanje ove mere u ovoj fazi postupka nesrazmerno cilju kome se teži.

Shodno tome, nije ustanovljeno da je došlo do povrede člana 1 Protokola br. 1 u vezi sa ovim pitanjem.

2. Konfiskacija

28. Prema tvrdnjama podnosioca predstavke, čak i kada bi se prihvatilo to da ga konfiskacija nije lišila vlasništva nad njegovom imovinom, upisivanje u javni registar jeste predstavljalo oblik sprovođenja mere pre donošenja bilo kakve odluke po njegovoj žalbi.

29. Iako obuhvata lišavanje imovine, konfiskacija imovine ne mora nužno spadati u delokrug druge rečenice prvog stava člana 1 Protokola br. 1 (vidi presudu u predmetu *Handyside v. the United Kingdom* od 7. decembra 1976. godine, Series A br. 24, str. 30, stav 63 i presudu u predmetu *AGOSI v. the United Kingdom* od 24. oktobra 1986. godine, Series A br. 108, str. 17, stav 51).

Prema italijanskoj sudskoj praksi, oblik konfiskacije koji je primenjen u ovom predmetu nije mogao da dovede do prenošenja vlasništva na Državu dok se ne donese neopoziva odluka (vidi stav 20 gore u tekstu). U ovom predmetu takva odluka nije doneta budući da je g. Raimondo osporio nalog koji je izdao Okružni sud Katancara 16. oktobra 1985. godine (vidi stav 13 gore u tekstu). Stoga se i ovde može primeniti drugi stav člana 1.

30. Sud je, kao i Država i Komisija, primetio da je konfiskacija – koja je takođe predviđena članom 2 *ter* Zakona iz 1965. godine – težila ostvarenju cilja koji je bio u opštem interesu, naime konfiskacijom se teži da se obezbedi da korišćenje date imovine ne stvori dobit podnosiocu predstavke ili kriminalnoj organizaciji za koju se sumnja da joj pripada, koja bi bila na štetu društvene zajednice.

Sud je u potpunosti svestan teškoća sa kojima se suočava italijanska država u borbi protiv mafije. Kao rezultat nezakonitih aktivnosti, naročito trgovine drogom i međunarodne povezanosti, ta „organizacija” ima ogroman obrt koji se kasnije investira, između ostalog, i u nekretnine. Konfiskacija koja je osmišljena tako da blokira ovaj protok sumnjivog kapitala, jeste delotvorno i potrebno oružje u borbi protiv ove opake bolesti. Stoga se čini da je konfiskacija srazmerna cilju koji se želi ostvariti, utoliko pre što zapravo ne nameće dodatna ograničenja u pogledu zaplene.

Konačno, preventivna svrha konfiskacije opravdava njenu neposrednu primenu, bez obzira na mogućnost ulaganja žalbe.

U zaključku, tužena Država nije prekoračila polje slobodne procene koje joj je dato na osnovu drugog stava člana 1.

3. Nadzor nad zaplenjenom ili konfiskovanom imovinom

31. Ponovo se pozivajući na član 1 Protokola br. 1, g. Raimondo je tvrdio da je, budući da opštinska uprava policije nije na odgovarajući način vršila nadzor imovine na koju su primenjene preventivne mere, ona postala meta vandala.

32. Država ovo poriče. Imajući u vidu zvanični status onih koji su bili zaduženi za čuvanje imovine – a to su službenici opštinske uprave policije koje su odredili sudski organi – protiv istih se ne može podići optužba za nemar. Osim toga, zakonski propisi iz 1989. godine su doneti u cilju regulisanja ovog pitanja, prvo zaštitom interesa osoba kojima je imovina vraćena nakon zaplene i drugo, određivanjem namene od javnog značaja zaplenjenoj a kasnije i trajno konfiskovanoj imovini.

33. Sud kao i Komisija primećuje da svaka zaplena ili konfiskacija neizbežno podrazumeva štetu. Komisija je zaključila da navodi podnosioca predstavke ne predstavljaju dovoljno jasnu osnovu za ispitivanje toga da li stvarna šteta koja je u datom slučaju pretrpljena premašuje neizbežnu štetu. Podnosilac predstavke nije pred Sudom izneo neke određene podatke. Sud stoga ne može a da ne usvoji pristup Komisije i da zaključi da ni po ovom pitanju nije došlo do povrede člana 1 Protokola br. 1.

B. Činjenica da sporne mere nisu bile brisane iz javnog registra posle 31. decembra 1986. godine

34. Prema podnosiocu predstavke, nadležni organi vlasti su odlagali sprovođenje odluke Apelacionog suda Katancara od 4. jula 1986. godine.

35. Država je tvrdila da je nepokretna i pokretna imovina vraćena 2. februara 1987. godine, tek dva meseca pošto je gore pomenuta odluka zavedena u registar. Priznali su da su formalnosti u vezi sa upisivanjem naloga za povlačenje spornih mera u javni registar potrajale neko vreme, ali g. Raimondo je mogao, a i

trebalo je, da kontaktira odgovarajuće odeljenje i prosledi im kopiju odluke kojom se mere ukidaju. Član 619 prethodnog Zakonika o krivičnom postupku, koji je njegov advokat citirao tokom rasprave, nije mogao da bude primenjen zato što se on odnosi isključivo na brisanje hipoteka ili jemstava od strane tužilaštva, koje su bile naložene u cilju obezbeđivanja isplate dugova optuženog posle donošenja osuđujuće presude (sudski troškovi, novčana kazna i zatvorski troškovi).

36. Sud pre svega primećuje da su data imovinska sredstva vraćena podnosiocu predstavke 2. februara 1987. godine, dva meseca pošto je odluka Apelacionog suda zavedena u sekretarijatu. Bez obzira na to, Sud mora da razmotri da li činjenica da su stavke i dalje ostale upisane u relevantnim registrima, predstavlja mešanje u pravo koje je garantovano članom 1 Protokola br. 1 .

Kada je reč o imovini koja je zaplenjena 13. maja 1985. godine i tri vozila koja su konfiskovana 16. oktobra 1985. godine, takvog mešanja nije bilo, budući da je potrebno upisivanje u registar obavljeno brzo, 2. i 10. februara 1987. godine (vidi stav 15 gore u tekstu). S druge strane, došlo je do mešanja u vezi s kamionom i devet drugih nekretnina koje su konfiskovane 16. oktobra 1985. godine, zato što upisivanje u registar u vezi s kamionom nije obavljeno sve do 10. jula 1987. godine, a u vezi sa nepokretnostima to nije obavljeno sve do 9. avgusta 1991. godine (vidi stav 15 gore u tekstu).

Nije na Sudu da utvrdi ko je trebalo da preduzme odgovarajuće korake u ovom slučaju. Međutim, i bez obzira na razloge koje je dala Država, odgovornost organa javnih vlasti je postojala. Sudu je teško da shvati zašto je bilo potrebno čekati više od sedam meseci u prvom slučaju (2. decembar 1986. godine – 10. jula 1987. godine) i četiri godine i osam meseci u drugom slučaju (2. decembar 1986. godine – 9. avgust 1991. godine) pre nego što je regulisan pravni status dela imovine g. Raimonda, kada je Apelacioni sud Katancara naložio da se sva imovina ima vratiti vlasnicima „pošto su upisane stavke brisane iz registara” (*previa cancellazione delle formalita concernenti le eseguite trascrizioni*).

Osim toga, ovo mešanje nije „predviđeno zakonom” niti je bilo potrebno „da bi se kontrolisalo korišćenje imovine u skladu sa opštim interesom”, u smislu člana 1 Protokola br. 1.

Shodno tome, došlo je do kršenja te odredbe.

II. NAVODNA POVREDA ČLANA 2 PROTOKOLA BR. 4

37. Podnosilac predstavke se žalio na to da specijalni nadzor policije, koji mu je određen predstavlja povredu člana 2 Protokola br. 4, shodno kome:

„1. Svako ko se zakonito nalazi na teritoriji jedne države ima, na toj teritoriji, pravo na slobodu kretanja i slobodu izbora boravišta.

...

3. Nikakva ograničenja ne mogu se postaviti u odnosu na vršenje ovih prava sem onih koja su u skladu sa zakonom i koja su neophodna u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbednosti ili javne sigurnosti, radi očuvanja javnog poretka, za

sprečavanje kriminala, za zaštitu zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih.

...”

38. Država je osporila ovaj stav. Odluka, koja je doneta na sednici zatvorenoj za javnost, kojom se ukida specijalni nadzor nije dobila zakonsku snagu, shodno relevantnim odredbama, sve do dana kada je bila zavedena u sekretarijatu, tačnije 2. decembra 1986. godine. Sve do tada, ona je bila čisto „interna stvar”. Ne može se kritikovati Apelacioni sud Katancara zato što nije doneo odluku u roku od trideset dana kao što predviđa član 4 Zakona iz 1956. godine, budući da taj vremenski rok nije obavezujući.

39. Sud smatra da bez obzira na suprotne tvrdnje podnosioca predstavke, data mera nije predstavljala lišavanje slobode u smislu člana 5 stav 1 Konvencije. Samo ograničavanje slobode kretanja koje je proisteklo iz specijalnog nadzora treba razmatrati shodno članu 2 Protokola br. 4 (vidi presudu u predmetu *Guzzardi v. Italy*, str. 33, stav 92).

Uzimajući u obzir opasnost koju mafija predstavlja po „demokratsko društvo”, ta mera je dodatno bila potrebna zarad „održavanja javnog reda i mira” i „sprečavanja kriminala”. Ona je naročito bila srazmerna cilju kome se teži, sve do onog trenutka kada je Apelacioni sud u Katancaru odlučio, a to je bilo 4. jula 1986. godine, da je povuče (vidi stav 14 gore u tekstu).

Ostaje da se razmotri period između 4. jula i 20. decembra 1986. godine kada je o toj odluci obavešten i podnosilac predstavke (vidi isti stav). Čak i ako se prihvati da ova odluka, doneta na sednici zatvorenoj za javnost, nije mogla da dobije pravnu snagu sve dok ne bude zavedena u sekretarijatu, Sud ne razume zašto je došlo do odlaganja od skoro pet meseci da bi se formulisali razlozi za odluku koja se odmah mogla primeniti i ticala se osnovnog prava, naime prava podnosioca predstavke da se kreće po slobodnom nahodjenju; podnosilac predstavke osamnaest dana nije bio obavešten o ukidanju.

40. Sud zaključuje da barem u periodu između 2. i 20. decembra 1986. godine dato mešanje nije bilo predviđeno zakonom niti je bilo potrebno. Shodno tome, došlo je do povrede člana 2 Protokola br. 4.

III. NAVODNA POVREDA STAVA 1 ČLANA 6 KONVENCIJE

41. Gospodin Raimondo je na kraju kritikovao i dužinu trajanja postupka u vezi sa žalbom koju je uložio protiv naloga za konfiskaciju i specijalnog nadzora. Pozvao se na stav 1 člana 6 Konvencije koji predviđa sledeće:

„Svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama ili o krivičnoj optužbi protiv njega, ima pravo na ... raspravu u razumnom roku pred ... sudom ...”

42. Vremenski period koji bi trebalo uzeti u obzir počeo je 16. oktobra 1985. godine, to jest dana kada je Okružni sud u Katancaru naložio date mere (vidi stav 13 gore u tekstu). Taj period se završio 31. decembra 1986. godine kada

je presuda Apelacionog suda postala pravosnažna. Dakle, taj vremenski period je trajao godinu dana, dva meseca i dve nedelje.

43. Sud se slaže sa mišljenjem Države i Komisije o tome da se specijalni nadzor ne može uporediti sa krivičnom sankcijom zato što je osmišljen da bi sprečio izvršenje krivičnih dela. Iz toga sledi da u postupak koji se na njega odnosio ne spada „odlučivanje ... o krivičnoj optužbi” (vidi presudu u predmetu *Guzzardi*, str. 40, stav 108).

Kada je reč o pitanju konfiskacije, treba imati u vidu da se član 6 (čl. 6) odnosi na svaki postupak čiji je predmet „materijalne” prirode i koji je zasnovan na navodnom kršenju prava koja su isto tako materijalne prirode (vidi presudu u predmetu *Editions Périscope v. France* od 26. marta 1992. godine, Series A br. 234-B, str. 66, stav 40). Takav stav je bio zauzet u ovom predmetu.

44. Međutim, imajući u vidu činjenicu da je slučaj dospelo pred dva domaća suda, Sud ne smatra da je ukupna dužina trajanja procesa bila nerazumna (vidi, *mutatis mutandis*, presudu u predmetu *Salerno v. Italy* od 12. oktobra 1992. godine, Series A br. 245-D, str. 56, stav 21).

Iz toga sledi da nije došlo do povrede stava 1 člana 6 (čl. 6-1).

IV. PRIMENA ČLANA 50 KONVENCIJE

45. Shodno članu 50 (čl. 50) Konvencije,

„Kada Sud utvrdi da su odluka ili mera koju je preduzeo organ vlasti ili bilo koji drugi organ Visoke strane ugovornice u suprotnosti sa obavezama koje proističu iz ... Konvencije, i ako unutrašnje pravo date Strane omogućava samo delimičnu odštetu na ime posledica te odluke ili mere, Sud će svojom presudom, ako je to potrebno, pružiti oštećenoj stranci pravično zadovoljenje.”

A. Šteta

46. Gospodin Raimondo je zahtevao odštetu na ime materijalne i nematerijalne štete a da pri tome nije naveo bilo kakav iznos. Činjenica da je on morao da obustavi svoje građevinarske poslove posle konfiskacije imovine kao i da su uslovi u kojima je ta imovina čuvana, bili nezadovoljavajući, dovelo je do značajnog propadanja zgrada i vozila. Izricanje mere specijalnog nadzora mu je otežalo kretanje i onemogućilo ga da vodi svoje poslove. Osim toga, odlaganje upisivanja naloga o ukidanju mera konfiskacije značilo je da je svaki pokušaj da raspolaže datom imovinom bilo osuđen na propast, što je dovelo do uvećavanja ionako velikih dugova.

47. Prema tvrdnjama Države, podnosilac predstavke nije uspeo da dokaže da su navodne povrede rezultirale materijalnom štetom. Kada je reč o nematerijalnoj šteti, Država smatra da ako bi se povreda utvrdila, to bi samo po sebi predstavljalo pravično zadovoljenje.

48. Delegat Komisije smatra da je podnosilac predstavke nesumnjivo pretrpeo i materijalnu i nematerijalnu štetu. Međutim, u nedostatku bilo kakvog određenog zahteva, on nije siguran kako bi tome trebalo pristupiti.

49. Sud odbacuje zahtev za nadoknadu materijalne štete, budući da je način na koji je on formulisan prilično neodređen a informacije u predmetu nisu od pomoći u smislu pojašnjavanja stvari. S druge strane, Sud smatra da je g. Raimondo pretrpeo izvesnu nematerijalnu štetu i po tom osnovu mu Sud dosuđuje iznos od 10.000.000 italijanskih lira.

B. Sudski i ostali troškovi

50. Advokat podnosioca predstavke je na raspravi tražio nadoknadu u iznosu od 10.552.325 italijanskih lira (tu je uključen i porez na dodatu vrednost) na ime sudskih i drugih troškova koji su nastali u postupku pred institucijama Konvencije.

51. Država je ovu stvar ostavila Sudu na diskreciono odlučivanje, ali je istovremeno istakla da bi dosuđeni iznos trebalo da bude srazmeran uspešnom ishodu predstavke g. Raimonda, ako ga uopšte bude.

Delegat Komisije nije izrazio svoj stav po ovom pitanju.

52. Imajući u vidu neuspeh nekih pritužbi g. Raimonda, te uzimajući u obzir dostupne dokaze i svoju relevantnu sudsku praksu, Sud podnosiocu predstavke dosuđuje 5.000.000 italijanskih lira.

IZ OVIH RAZLOGA SUD JEDNOGLASNO

1. *Zaključuje* da nije utvrđena povreda člana 1 Protokola br. 1, ni u pogledu zaplene i konfiskacije imovine podnosioca predstavke do 31. decembra 1986. godine, niti u pogledu štete učinjene primenom tih mera;
2. *Zaključuje* da je došlo do kršenja istoga tog člana 1 zato što je konfiskacija kamiona i devet nekretnina, koja je izvršena 16. oktobra 1985. godine, i dalje ostala upisana u relevantne registre i nakon 31. decembra 1986. godine, kao i da neka druga povreda te odredbe nije ustanovljena;
3. *Zaključuje* da je došlo do povrede člana 2 Protokola br. 4, u najmanju ruku jer se nastavilo sa sprovođenjem specijalnog policijskog nadzora nad podnosiocem predstavke i posle 2. decembra 1986. godine;
4. *Zaključuje* da se član 6 Konvencije ne odnosi na pomenuti specijalni nadzor;

5. *Zaključuje* da nije došlo do povrede te odredbe u pogledu dužine trajanja postupka za konfiskaciju;
6. *Zaključuje* da tužena Država treba g. Raimondu u roku od tri meseca da plati iznos od 10.000.000 (deset miliona) italijanskih lira na ime nematerijalne štete i 5.000.000 (pet miliona) italijanskih lira na ime sudskih i ostalih troškova;
7. *Odbacuje* ostatak zahteva podnosioca predstavke za pravično zadovoljenje.

Sačinjeno na engleskom i francuskom jeziku i izrečeno na javnoj raspravi u zgradi Suda u Strazburu, 22. februara 1994. godine.

Mark-Andre AJSEN
Sekretar

Rolv RISDAL
Predsednik