



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

EUROPSKI SUD ZA LJUDSKA PRAVA

PRVI ODJEL

**PREDMET ŠEKS protiv HRVATSKE**

*(Zahtjev br. 39325/20)*

PRESUDA

Članak 10. • Sloboda širenja informacija • Uskraćivanje pristupa, iz razloga državne sigurnosti, klasificiranim zapisnicima koji se odnose na osjetljivi dio novije povijesti zemlje bilo je popraćeno odgovarajućim postupovnim mjerama zaštite i bilo je razmjerno • Neovisno preispitivanje na domaćoj razini • Relevantno i dostatno obrazloženje • Široka sloboda procjene nije prekoračena

STRASBOURG

3. veljače 2022.

**KONAČNA**  
**03/05/2022**

*Ova presuda je postala konačna sukladno članku 44. stavku 2. Konvencije.  
Može biti podvrgnuta uredničkim izmjenama.*



**U predmetu Šeks protiv Hrvatske,**

Europski sud za ljudska prava (Prvi odjel), zasjedajući u vijeću u sastavu:

Péter Paczolay, *predsjednik*,

Ksenija Turković,

Krzysztof Wojtyczek,

Alena Poláčková,

Raffaele Sabato,

Lorraine Schembri Orland,

Ioannis Ktistakis, *suci*,

i Renata Degener, *tajnica Odjela*,

uzimajući u obzir:

zahtjev (br. 39325/20) protiv Republike Hrvatske koji je hrvatski državljanin g. Vladimir Šeks („podnositelj zahtjeva”) podnio Sudu na temelju članka 34. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda („Konvencija”) dana 26. kolovoza 2020.;

odluku da se Vladu Republike Hrvatske („Vlada”) obavijesti o prigovorima u pogledu slobode primanja i širenja informacija i prava na pošteno suđenje, a da se ostatak zahtjeva proglasi nedopuštenim;

očitovanja stranaka;

nakon vijećanja zatvorenog za javnost održanog 14. prosinca 2021. godine,

donosi sljedeću presudu koja je usvojena na navedeni datum:

## UVOD

1. Podnositelj zahtjeva zatražio je pristup klasificiranim predsjedničkim zapisnicima u okviru istraživanja za knjigu koju je pisao o osnivanju Republike Hrvatske. Predsjednica Republike Hrvatske odlučila je da neće deklasificirati neke od traženih dokumenata pozivajući se na potrebu sprječavanja nanošenja nepopravljive štete neovisnosti, cjelovitosti i nacionalnoj sigurnosti Republike Hrvatske, kao i njezinim međunarodnim odnosima. Podnositelj zahtjeva prigovara zbog tog odbijanja odobravanja pristupa dokumentima i poziva se na članak 10. i članak 6. stavak 1. Konvencije.

## ČINJENICE

2. Podnositelj zahtjeva rođen je 1943. godine i živi u Zagrebu. Zastupala ga je gđa V. Drenški Lasan, odvjetnica iz Zagreba.

3. Vladu je zastupala njezina zastupnica, gđa Š. Stažnik.

4. Činjenično stanje predmeta, kako su ga iznijele stranke, može se sažeti kako slijedi.

5. Dana 5. lipnja 2017. podnositelj zahtjeva, umirovljeni političar, koji je prethodno obnašao visoke političke funkcije u zemlji, podnio je Hrvatskom

državnom arhivu (dalje u tekstu: „Državni arhiv”) zahtjev za uvid u pedeset i šest dokumenata koji su bili dio arhivskog fonda Ureda predsjednika Republike Hrvatske za razdoblje od 1994. do 1999. Podnositelj je naveo da su mu ti zapisnici potrebni u svrhu pisanja dokumentarne kronologije o osnivanju hrvatske države.

6. S obzirom na to da su predmetni dokumenti bili klasificirani oznakom tajnosti „državna tajna – strogo povjerljivo” na razdoblje od trideset godina, Državni arhiv zatražio je od Ureda predsjednice Republike Hrvatske, kao vlasnika tih dokumenata, da odluči trebaju li se oni deklasificirati ili ne.

7. Prije donošenja odluke Ured predsjednice zatražio je mišljenje Ureda vijeća za nacionalnu sigurnost (dalje u tekstu: „Vijeće za nacionalnu sigurnost”). Vijeće za nacionalnu sigurnost ispitalo je zahtjev podnositelja i sadržaj zatraženih zapisnika i zaključilo da, zbog prirode sadržaja u pojedinim zapisnicima, još uvijek preteže potreba šticećenja vrijednosti zbog kojih su ti zapisnici inicijalno bili proglašeni tajnima, a to su neovisnost, cjelovitost i nacionalna sigurnost Republike Hrvatske i njezini međunarodni odnosi. Otkrivanje sadržaja navedenih dokumenata, prema mišljenju Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost, nanijelo bi štetu vrijednostima zaštićenima člankom 6. Zakona o tajnosti podataka (vidi stavak 22. ove presude).

8. Nakon toga je, 16. kolovoza 2017., Ured predsjednice deklasificirao trideset i jedan traženi dokument, ali je odbio deklasificirati preostalih dvadeset i pet dokumenata. Dokumenti koji su ostali tajni bili su transkripti određenih sjednica koje je 1994. i 1995. godine održalo Vijeće obrane i nacionalne sigurnosti (čiji je podnositelj bio član), savjetodavno tijelo Predsjednika Republike koje je u relevantno vrijeme razmatralo strateška pitanja državne politike i nacionalne sigurnosti i koordiniralo radnje vrhovnih državnih tijela i ustanova. Ured predsjednice nije deklasificirao ni određene zapisnike sa sastanaka tadašnjeg Predsjednika Republike Hrvatske s visokim dužnosnicima stranih država kao i hrvatskim dužnosnicima.

9. U obrazloženju svoje odluke da ne deklasificira potonje dokumente, Ured predsjednice smatrao je kako slijedi:

“ uzimajući u obzir zahtjev [podnositelja] i sadržaj pojedinih zapisnika, Ured Vijeća za nacionalnu sigurnost mišljenja je da zbog sadržaja koji se navodi u zapisnicima (transkriptima) u pojedinim slučajevima još uvijek preteže potreba šticećenja vrijednosti zbog kojih su zapisnici inicijalno klasificirani (neovisnost, cjelovitost i sigurnost Republike Hrvatske i međunarodni odnosi Republike Hrvatske), te stoga određeni pojedinačno navedeni zapisnici (transkripti) ne bi trebali biti deklasificirani.

Sukladno navedenom, Ured Vijeća za nacionalnu sigurnost mišljenja je da dokumenti utvrđeni izrekom ove Odluke sadrže podatke otkrivanjem kojih bi se potencijalno nanijela šteta vrijednostima iz članka 6., Zakona o tajnosti podataka.

Slijedom navedenog, [a] ... budući da se mišljenje Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost, sukladno članku 16. Zakona o tajnosti podataka, ne utvrđuje kao obvezujuće, već je vlasnik podataka taj koji je isključivo ovlašten donijeti konačnu ocjenu o zadržavanju stupnja tajnosti, promjeni stupnja tajnosti ili njegovoj deklasifikaciji..., utvrđeno je da bi ...[deklasificiranje nekih od traženih dokumenata] moglo nanijeti

nepopravljivu štetu vrijednostima utvrđenim u članku 6. Zakona o tajnosti podataka, te da zaštita tih vrijednosti preteže pred interesom javnosti pa je stoga... zadržan stupanj tajnosti [dokumenata navedenih u ovoj odluci]...”

10. Nakon donošenja odluke Ureda predsjednice, dana 7. rujna 2017. Državni arhiv odbio je podnositeljev zahtjev za deklasifikaciju navedenih dvadeset i pet zapisnika, koji su ostali vrlo tajni, te je odobrio njegov zahtjev za prijevremeni pristup arhivskom gradivu iz tog fonda u odnosu na trideset i jedan zapisnik koji je odlukom Predsjednice deklasificiran.

11. Dana 25. rujna 2017. podnositelj zahtjeva podnio je žalbu Povjereniku za informiranje tvrdeći, *inter alia*, da je pobijano rješenje bilo proizvoljno, nepošteno i lišeno ikakvih jasnih kriterija jer mu je odobren pristup zapisnicima određenih sastanaka, ali ne i drugim razgovorima između istih osoba.

12. Dana 13. srpnja 2018. Povjerenik za informiranje odbio je žalbu podnositelja zahtjeva. Za potrebe žalbenog postupka izravno je izvršio uvid u predmetne dokumente i u konačnici prihvatio zaključak da bi deklasificiranje tih dokumenata moglo nanijeti štetu nacionalnoj sigurnosti i međunarodnim odnosima napominjući da podnositelj zahtjeva u svojoj žalbi nije naveo razloge zašto bi ti dokumenti trebali biti deklasificirani ili zašto njegov interes za ostvarivanje uvida u informacije preteže nad javnim interesom zaštite ciljeva o kojima je riječ. Povjerenik za informiranje naveo je i da je, na temelju mjerodavnog domaćeg prava i prakse, isključivo vlasnik dokumenata o kojima je riječ, u ovom slučaju Ured predsjednice Republike Hrvatske, imao ovlast odlučiti promijeniti stupanj tajnosti povjerljivih informacija i da je postupak koji je to tijelo provelo bio zakonit.

13. Dana 14. rujna 2018. podnositelj zahtjeva podnio je tužbu Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske tražeći ukidanje rješenja Povjerenika za informiranje, koje, prema njegovu mišljenju, nije sadržavalo nikakvo obrazloženje o tome zašto su određeni zapisnici deklasificirani, a drugi nisu. Povjerenik za informiranje u svojem je odgovoru naglasio da je samo vlasnik predmetnih dokumenata imao ovlast deklasificirati ih.

14. Dana 25. listopada 2018. Visoki upravni sud odbio je podnositeljevu tužbu. Utvrdio je da podnositelj nije osporavao činjenice, već samo primjenu prava, da je Povjerenik za informiranje zakonito postupio kada je odbio podnositeljevu žalbu te da je za takvu svoju odluku dao jasno i valjano obrazloženje. Smatrao je da:

„U konkretnom slučaju, riječ je o informacijama kojih je vlasnik i koje je ovlašten klasificirati, a onda i deklasificirati Predsjednik Republike...”

Kada postoji interes javnosti za [otkrivanjem] takve informacije, vlasnik podatka dužan je ocijeniti razmjernost između prava na pristup informacijama i zaštite vrijednosti propisanih u člancima 6., 7., 8. i 9. Zakona o tajnosti podataka te odlučiti o zadržavanju stupnja tajnosti, promjeni stupnja tajnosti, deklasifikaciji [dotičnog podatka]...; s time da je prije donošenja odluke vlasnik podatka dužan zatražiti mišljenje Ureda vijeća za nacionalnu sigurnost, što je propisano odredbom članka 16. stavka 1. Zakona o tajnosti podataka.

...

Iz podataka u spisu predmeta proizlazi da je povodom zahtjeva [podnositelja zahtjeva] proveden propisani postupak jer je prvostupanjsko javnopravno tijelo ...od vlasnika tražene informacije zatražilo deklasifikaciju [dotičnih dokumenata], nakon čega je vlasnik, po pribavljenom mišljenju Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost odlučio tražene informacije ostaviti klasificiranim..., a u kojem slučaju [Državni arhiv] nije ovlašten pružiti zatraženu informaciju.

U žalbenom postupku [Povjerenik za informiranje] izvršio je uvid u mišljenje Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost... iz kojeg proizlazi da zbog sadržaja u pojedinim dokumentima (transkriptima) još uvijek preteže potreba šticećenja vrijednosti zbog kojih su ti zapisnici inicijalno zaštićeni (neovisnost, cjelovitost i sigurnost i međunarodni odnosi Republike Hrvatske) te daje mišljenje da bi se otkrivanjem predmetnih dokumenata potencijalno nanijela šteta vrijednostima iz članka 6. Zakona o tajnosti podataka.

Obzirom da, sukladno odredbi članka 16. stavka 1. Zakon o tajnosti podataka isključivo vlasnik klasificiranih podataka ima ovlast odlučiti o zadržavanju stupnja tajnosti, promjeni stupnja tajnosti ili deklasifikaciji, Hrvatski državni arhiv je, prema ocjeni suda, poštujući propisanu proceduru i – [u skladu s] mišljenjem Ureda vijeća za nacionalnu sigurnost i po vlasniku donesenom odlukom ... zakonito odbio zahtjev [podnositelja zahtjeva] za pristup [dotičnim] informacijama, a [Povjerenik za informiranje] je u žalbenom postupku pravilno ocijenio da u konkretnom slučaju zaštita vrijednosti iz članka 6. Zakona o tajnosti podataka preteže nad interesom javnosti za objavom zaštićenih informacija i da je odluci vlasnika informacije... prethodila propisana procedura.

Stoga, s obzirom na citirane zakonske odredbe na kojima se temelji odluka [Povjerenika za informiranje], kao i činjenično stanje utvrđeno u postupku, ovaj sud nalazi da je [Povjerenik za informiranje] pravilno postupio kada je odbio [podnositeljevu] žalbu protiv rješenja Hrvatskog državnog arhiva te je za takvu svoju odluku dao jasno i valjano obrazloženje, koje u cijelosti prihvaća i ovaj sud.

Stoga nije osnovan prigovor [podnositelja zahtjeva] da je odbijanje njegovog zahtjeva neargumentirano, a prigovor postojanja volutarizma u otkrivanju istih informacija nije dokazan te u svjetlu pravilno provedene procedure u konkretnom slučaju i diskrecijske ovlasti vlasnika informacije u odnosu na deklasifikaciju zaštićenih informacija, nije od utjecaja na drugačije rješavanje ove upravne stvari....“

15. Dana 10. prosinca 2018. podnositelj zahtjeva podnio je ustavnu tužbu Ustavnom sudu Republike Hrvatske prigovarajući, *inter alia*, povredi svog prava na pošteno suđenje i svog prava na pristup informacijama.

16. Dana 10. ožujka 2020. Ustavni sud, zasjedajući u vijeću od dvanaest sudaca, odbio je ustavnu tužbu podnositelja zahtjeva. Zaključivši da je došlo do miješanja u podnositeljevo pravo na pristup informacijama jer je njegov akademski rad bio pitanje od javnog interesa i da je miješanje bilo zakonito, Ustavni sud zaključio je kako slijedi:

„6.4. Što se tiče legitimne svrhe, Ustavni sud ukazuje na činjenicu da je u osporenoj presudi - uz pozivanje na članak 16. Zakona o tajnosti podataka... i članak 16. stavak 1. Zakona o pravu na pristup informacijama ... navedeno da je pribavljeno prethodno mišljenje Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost...

## PRESUDA ŠEKS protiv HRVATSKE

Ustavni sud ocjenjuje da je detaljnijoj konkretizaciji legitimnih razloga za uskratu pristupa traženim informacijama u specifičnim okolnostima konkretnog slučaja (interesi države u domenama neovisnosti, cjelovitosti, [nacionalne] sigurnosti i međunarodnih odnosa Republike Hrvatske) prirodan problem otkrivanja tih istih štićenih informacija.

...

6.5. U mjeri u kojoj su legitimni razlozi za uskratu pristupa traženim informacijama konkretizirani u specifičnim okolnostima konkretnog slučaja (vidi točku 6.4. obrazloženja ove odluke), Ustavni sud ocjenjuje da je predmetno miješanje bilo "nužno u slobodnom i demokratskom društvu" te "razmjerno naravi potrebe".

6.6. Ustavni sud je prethodno iznesena stajališta već iznio, *mutatis mutandis*, u odluci broj: U-III-1267/2015.“

17. Troje sudaca Ustavnog suda nije se složilo. U suprotstavljenom mišljenju dvoje sudaca, sutkinja L.K. i sudac G.S. naveli su kako slijedi:

„Prvo, podnositelju je ograničeno ustavno pravo na djelotvornu pravnu zaštitu u upravno-pravnom postupanju ... kako od strane Predsjednice Republike Hrvatske kao prvostupanjskog upravnog tijela odnosno od strane Povjerenika za zaštitu informacija ... tako i od strane upravnih sudova ... U konkretnom predmetu povreda ustavnog prava na djelotvornu pravnu zaštitu ima dva aspekta. S jedne strane do povrede je došlo zbog nedostatka odgovarajućeg obrazloženja uskrate uvida u zatražene zapisnike od strane Predsjednice RH. S druge strane podnositeljevo je [pravo povrijeđeno] ...jer Povjerenik za zaštitu informacija i upravni sudovi nisu ispunili svoju nadzornu odgovornost te su odbili ispitati supstancijalnu (sadržajnu) valjanost ocjena o potrebi uskrate (precizno određeni cilj, način ugroze deklariranog cilja, opseg moguće štete, rizik nastanka štete) već su se ograničili na provjeru puko formalnih razloga (citiranje zakonskih odredbi ..., provjera rokova, provjera uključivanja savjetodavnih tijela). ...

Drugo, smatramo da je podnositelju povrijeđeno Ustavom zajamčeno pravo na slobodu izražavanja. Podnositelj je zatražio uvid u određeni broj predsjedničkih zapisnika u svrhu istraživanja i analize za potrebe knjige koja se bavi političkim događajima iz razdoblja hrvatske povijesti na koje se zapisnici odnose. ... uskrata uvida u tražene zapisnike ne može biti ... sporna ako uistinu postoji razlog na temelju kojeg je moguće zaključiti da bi njihova objava nanijela nepopravljivu štetu nacionalnoj sigurnosti, cjelovitosti i neovisnosti Republike Hrvatske.

No podnositelj, a s njim i šira javnost, ne znaju bi li objava uistinu proizvela takav učinak s obzirom da im je onemogućeno znati je li procjena uopće poduzeta, a potom [ako jest], je li poduzeta dovoljno ozbiljno i kvalitetno. Od podnositelja se traži da vjeruje na riječ osobama koje obnašaju dužnosti nadležnih tijela državne vlasti... bez da mu je dana šansa da njihovu ocjenu propitkuje i suočava s argumentima koji joj ne idu u prilog. Time je učinkovito poražen smisao ustavnog prava na slobodu izražavanja kao jednog od ustavnih oblika zaštite od arbitrarnog korištenja ovlasti koja su dana na raspolaganje onim osobama koje obnašaju državnu vlast.

Bez stvarne prilike da sadržajno propitkuje ocjenu o postojanju rizika nastajanja nepopravljive štete za interese Republike Hrvatske, podnositelju je uskraćeno pravo na djelotvornu pravnu zaštitu svog Ustavom zajamčenog prava na slobodu izražavanja. Stoga, u okolnostima konkretnog predmeta povreda ustavnog jamstva na djelotvornu pravnu zaštitu u upravnom postupku ... ujedno predstavlja i povredu ustavne slobode izražavanje u njenom proceduralnom aspektu.

...

## PRESUDA ŠEKS protiv HRVATSKE

... Predsjednica RH ima ovlast uskratiti uvid u predsjedničke spise. No ta ovlast nije bezuvjetna. Uvjetovana je procjenom rizika nastanka nepopravljive štete za nacionalne interese Republike Hrvatske.

...

Predsjednica RH donijela je [odluku ovom predmetu] u obliku upravnog rješenja, ... [koje stoga] mora biti obrazloženo. ... Dostatnost [obrazloženja] se ocjenjuje u svakom pojedinačnom slučaju zasebno temeljem konkretnih okolnosti predmeta. Predsjednica RH u svom obrazloženju nije dužna navoditi razloge koji bi ugrozili smisao klasifikacije dokumenta određenim stupnjem tajnosti. No, puko navođenje da je: 1) Predsjednici RH dana ovlast odbiti uvid zbog zaštite tajnosti, 2) zatražila mišljenje Vijeća, 3) primila mišljenje kojim Vijeće izražava stajalište da je potrebno zadržati postojeću klasifikaciju tajnosti i 4) složila se s takvim mišljenjem Vijeća s ciljem zaštite interesa nacionalne sigurnosti, opstojnosti i neovisnosti Republike Hrvatske odnosno njenog međunarodnog ugleda ne zadovoljava zahtjev dostatnosti.

Prije svega takvo obrazloženje ničim ne ukazuje da je uistinu i proveden test razmjernosti. Od građana se traži da jednostavno pretpostave da je Predsjednica RH provela test razmjernosti kako to od nje traži Zakon o tajnosti podataka iako je na temelju istog obrazloženja moguće posumnjati da je odluka donesena na temelju nečijeg subjektivnog dojma da traženu dokumentaciju predostrožnosti radi ne treba učiniti dostupnom javnosti.

Ne sporimo da je u slučajevima poput ovog lako moguće da nadležno tijelo od kojeg se traži da osigura pristup informacijama koje su kvalificirane stupnjem tajnosti neće imati na raspolaganju veliki broj činjenica koje bi u svom obrazloženju moglo navesti kao dokaz da je njegova odluka o uskrati uvida u traženu dokumentaciju opravdana, a da pri tome njihovom objavom ne ugrozi svrhu same klasifikacije. No, obrazloženje se ne može svesti na puko navođenje općenitih ciljeva koje bi mjera uskrate uvida u zatražene zapisnike trebala štiti kao što su neovisnost, cjelovitost i sigurnost Republike Hrvatske odnosno međunarodni odnosi Republike Hrvatske. Obrazloženje koje ipak nešto konkretnije ne ukazuje na razloge zbog čega objava podataka iz zatraženih zapisnika ugrozila ono što u biti predstavlja najviši rang interesa Republike Hrvatske ne ide u prilog pretpostavci da je test razmjernosti uistinu proveden. Test razmjernosti od nadležnog tijela zahtijeva da ispita sposobnost osporavane mjere i njenu nužnost. Niti jedan od ta dva zahtijeva nije moguće zadovoljiti ako je cilj mjere postavljen hipotetski i apstraktno. To je posebno vidljivo iz okolnosti konkretnog predmeta. Uistinu, niti uz najbolju volju nije lako pretpostaviti razloge koji bi opravdavali pretpostavku da bi objava razgovora koji se odvio prije skoro četvrt stoljeća između dvoje državnika koji su preminuli prije puno godina o povijesnom periodu i događajima o kojima se u međuvremenu otkrilo izuzetno mnogo... ugrozila samu opstojnost Republike Hrvatske danas. Štoviše, kada bi ovako apstraktni i hipotetski razlozi samim navođenjem mogli opravdati mjeru uskratu uvida u zapisnike o događajima ovakvih karakteristika, onda bi njima bilo moguće opravdati baš svaki postupak državne vlasti kojim se građanima ograničavaju temeljna prava i slobode. ...“

18. Podnositeljeva punomoćnica primila je odluku Ustavnog suda 7. travnja 2020.

19. Dana 15. veljače 2021., u intervjuu za jedne dnevne novine, podnositelj zahtjeva izjavio je da je završio svoju knjigu i da će biti objavljena za nekoliko mjeseci. Naveo je i da će, ako Sud u Strasbourgu utvrdi povredu njegovih prava i ako mu se na kraju odobri pristup klasificiranim dokumentima, knjigu dopuniti tako dobivenim informacijama.



## MJERODAVNI PRAVNI OKVIR

### I. MJERODAVNO DOMAĆE PRAVO

20. Mjerodavne odredbe Ustava Republike Hrvatske, (Narodne novine br. 56/90 s izmjenama i dopunama) glase:

#### **Članak 16.**

„Slobode i prava mogu se ograničiti samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje.

Svako ograničenje slobode ili prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.“

#### **Članak 38.**

„Jamči se sloboda mišljenja i izražavanja misli.

Sloboda izražavanja misli obuhvaća osobito slobodu tiska i drugih sredstava priopćavanja, slobodu govora i javnog nastupa ...

Zabranjuje se cenzura. Novinari imaju pravo na slobodu izvještavanja i pristupa informaciji.

Jamči se pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti. Ograničenja prava na pristup informacijama moraju biti razmjerna naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju te [ne više nego što su] nužna u slobodnom i demokratskom društvu, a propisuju se zakonom.

21. Mjerodavne odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama, (Narodne novine br. 25/13 i 85/15), glase:

#### **Članak 15.**

„ ...

(2) Tijela javne vlasti mogu ograničiti pristup informaciji:

1) ako je informacija klasificirana stupnjem tajnosti, sukladno zakonu kojim se uređuje tajnost podataka;

...

(7) Informacije iz stavka 2. i 3. ovoga članka postaju dostupne javnosti nakon što prestanu razlozi na temelju kojih je tijelo javne vlasti ograničilo pravo na pristup informaciji.“

#### **Članak 16.**

„(1) Tijelo javne vlasti nadležno za postupanje po zahtjevu za pristup informaciji iz članka 15. stavka 2. točke 2., 3., 4., 5., 6. i 7. i članka 3. i 4. ovog Zakona, dužno je, prije donošenja odluke, provesti test razmjernosti i javnog interesa. Vlasnik informacije iz članka 15. stavka 2. točke 1. ovog Zakona, po prethodno pribavljenom mišljenju Ureda vijeća za nacionalnu sigurnost, dužan je, prije donošenja odluke, provesti test razmjernosti i javnog interesa.

## PRESUDA ŠEKS protiv HRVATSKE

(2) Kod provođenja testa razmjernosti i javnog interesa tijelo javne vlasti dužno je utvrditi da li se pristup informaciji može ograničiti radi zaštite nekog od zaštićenih interesa iz članka 15. stavka 2., 3. i 4. ovog Zakona, da li bi omogućavanjem pristupa traženoj informaciji u svakom pojedinom slučaju taj interes bio ozbiljno povrijeđen te da li prevladava potreba zaštite prava na ograničenje ili javni interes. Ako prevladava javni interes u odnosu na štetu po zaštićene interese, informacija će se učiniti dostupnom.“

### Članak 18.

„(1) Korisnik ostvaruje pravo na pristup informaciji podnošenjem usmenog ili pisanog zahtjeva nadležnom tijelu...“

(4) Podnositelj zahtjeva nije obavezan navesti razloge zbog kojih traži pristup informaciji, niti je obavezan pozvati se na primjenu ovog Zakona...“

### Članak 25.

„(1) Protiv rješenja tijela javne vlasti može se izjaviti žalba Povjereniku [za informiranje] u roku od 15 dana od dana dostave rješenja.

...

(4) Tijela javne vlasti dužna su Povjereniku [za informiranje] u postupku po žalbi protiv rješenja o ograničenju informacija iz članka 15. stavka 2. i 3. ovog Zakona, omogućiti uvid u informacije koje su predmet postupka. Za informacije iz članka 15. stavka 2. točke 1. ovog Zakona, Povjerenik će zatražiti mišljenje Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost, sukladno zakonu kojim se uređuje tajnost podataka.

...

(7) Kad utvrdi da je žalba osnovana, Povjerenik [za informiranje] će rješenjem naložiti tijelu javne vlasti da korisniku omogući pristup traženoj informaciji, odnosno da odluči o zahtjevu korisnika te odrediti primjeren rok u kojem je dužno to učiniti.“

### Članak 26.

„(1) Protiv rješenja Povjerenika žalba nije dopuštena, ali se može pokrenuti upravni spor pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske. ...“

...

(3) U [upravnom] postupku po tužbi, tijela javne vlasti dužna su Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske omogućiti uvid u informacije iz članka 15. stavka 2., 3. i 4. ovog Zakona, koje su predmet postupka.“

22. Mjerodavne odredbe Zakona o tajnosti podataka, (Narodne novine br. 79/2007 i 86/2012) glase:

### Članak 6.

„Stupnjem tajnosti »VRLO TAJNO« klasificiraju se podaci čije bi neovlašteno otkrivanje nanijelo nepopravljivu štetu nacionalnoj sigurnosti i vitalnim interesima Republike Hrvatske, a osobito sljedećim vrijednostima:

## PRESUDA ŠEKS protiv HRVATSKE

- temelji Ustavom utvrđenog ustrojstva Republike Hrvatske,
- neovisnost, cjelovitost i sigurnost Republike Hrvatske,
- međunarodni odnosi Republike Hrvatske,
- obrambena sposobnost i sigurnosno-obavještajni sustav,
- sigurnost građana,
- osnove gospodarskog i financijskog sustava Republike Hrvatske,
- znanstvena otkrića, pronalasci i tehnologije od važnosti za nacionalnu sigurnost Republike Hrvatske.

23. Članak 22. Zakona o arhivskom gradivu i arhivima (Narodne novine br. 105/1997 s izmjenama i dopunama) glasi:

### **Članak 22.**

„Ako opravdani znanstveni i drugi razlozi zahtijevaju korištenje arhivskoga gradiva prije isteka rokova dostupnosti propisanih ovim Zakonom (u daljnjem tekstu: prijevremeno korištenje), ravnatelj arhiva odobrit će korištenje toga gradiva premda se nisu ispunile pretpostavke iz članka 20. i 21. ovoga Zakona, na način i pod uvjetima koji jamče zaštitu javnih probitaka, odnosno privatnosti, prava i probitaka treće osobe.

Ako se zahtijeva prijevremeno korištenje javnoga arhivskoga gradiva koje je označeno nekim od stupnjeva tajnosti, ravnatelj arhiva odobrit će njegovo korištenje ako stvaratelj gradiva deklasificira to gradivo u postupku propisanom posebnim propisom kojim se uređuje tajnost podataka.

...

Protiv rješenja o odbijanju zahtjeva za prijevremeno korištenje javnoga arhivskoga gradiva može se podnijeti žalba povjereniku za informiranje...“

## II. MJERODAVNO MEĐUNARODNO PRAVO

24. Konvencijom Vijeća Europe o pristupu službenim dokumentima, koja je stupila na snagu 1. prosinca 2020. godine (koju Hrvatska nije potpisala), u mjerodavnom je dijelu predviđeno kako slijedi:

### **Članak 2. – Pravo na pristup službenim dokumentima**

„1. Svaka stranka jamči pravo svakome, bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi, na pristup, na zahtjev, službenim dokumentima koje posjeduju tijela javne vlasti.

2. Svaka će stranka poduzeti potrebne mjere u svojem domaćem pravu kako bi osigurala primjenu odredbi o pristupu službenim dokumentima utvrđenih u ovoj Konvenciji. ...“

### **Članak 3. – Moguća ograničenja pristupa službenim dokumentima**

„1. Svaka stranka može ograničiti pravo na pristup službenim dokumentima. Ograničenja moraju biti točno utvrđena zakonom, nužna u demokratskom društvu i razmjerna cilju zaštite:

- a. nacionalne sigurnosti, obrane i međunarodnih odnosa;

b. javnog reda i mira;

...

2. Pristup informacijama sadržanima u nekom službenom dokumentu može se odbiti ako bi njihovo otkrivanje naštetilo ili bi vjerojatno naštetilo bilo kojem od interesa navedenih u stavku 1., osim ako ne postoji prevladavajući javni interes za otkrivanje.

...”

#### **Članak 8. – Postupak preispitivanja**

„1. Podnositelj zahtjeva čiji je zahtjev za službeni dokument odbijen, izričito ili implicitno, djelomično ili u cijelosti, mora imati pristup postupku preispitivanja pred sudom ili drugim zakonom ustanovljenim neovisnim i nepristranim tijelom.

2. Podnositelj zahtjeva mora uvijek imati pristup brzom i jeftinom postupku preispitivanja, koji uključuje ili ponovno razmatranje od strane tijela javne vlasti ili preispitivanje u skladu sa stavkom 1.”

25. Mjerodavni dio Preporuke Rec(2002)2 Odbora ministara državama članicama o pristupu službenim dokumentima od 21. veljače 2002. glasi kako slijedi:

#### **IX. Postupak preispitivanja**

„1. Podnositelj zahtjeva čiji je zahtjev za službeni dokument odbijen, djelomično ili u cijelosti, ili nije obrađen u roku navedenom u načelu VI.3, trebao bi imati pristup postupku preispitivanja pred sudom ili drugim zakonom ustanovljenim neovisnim i nepristranim tijelom.

2. Podnositelj zahtjeva trebao bi uvijek imati pristup brzom i jeftinom postupku preispitivanja, koji uključuje ili ponovno razmatranje od strane tijela javne vlasti ili preispitivanje u skladu s gore navedenim stavkom 1.”

## **PRAVO**

### **NAVODNA POVREDA ČLANKA 10. KONVENCIJE**

26. Podnositelj zahtjeva prigovorio je da je odbijanje deklasificiranja dokumenata kojima je pokušao pristupiti predstavljalo povredu njegovih prava na primanje informacija i da domaći sudovi nisu pravilno ispitali to odbijanje u svjetlu konvencijskih kriterija predviđenih u članku 10. Konvencije, koji glasi:

„1. Svatko ima pravo na slobodu izražavanja. To pravo obuhvaća slobodu mišljenja i slobodu primanja i širenja informacija i ideja bez miješanja javne vlasti i bez obzira na granice. Ovaj članak ne sprječava države da podvrgnu režimu dozvola ustanove koje obavljaju djelatnosti radija ili televizije te kinematografsku djelatnost.

2. Kako ostvarivanje tih sloboda obuhvaća dužnosti i odgovornosti, ono može biti podvrgnuto formalnostima, uvjetima, ograničenjima ili kaznama propisanim zakonom, koji su u demokratskom društvu nužni radi interesa državne sigurnosti, teritorijalne cjelovitosti ili javnog reda i mira, radi sprječavanja nereda ili zločina, radi zaštite

zdravlja ili morala, radi zaštite ugleda ili prava drugih, radi sprječavanja odavanja povjerljivih informacija ili radi očuvanja autoriteta i nepristranosti sudbene vlasti.“

## **A. Dopuštenost**

### *1. Spojivost ratione materiae*

#### **(a) Tvrdnje stranaka**

##### *(i) Vlada*

27. Vlada je tvrdila da članak 10. Konvencije ne jamči pravo pojedinaca da traže informacije koje su u vlasništvu države ili koje je država ograničila, niti nameće obvezu državi da takve informacije učini dostupnima. Pravo na pristup klasificiranim podacima mora se tumačiti usko zbog same prirode takvih informacija, kao i zbog prava svake države da suvereno odlučuje o ograničenjima dostupnosti informacija koje su od nacionalnog interesa. Pitanje pristupa službenim dokumentima uređeno je Konvencijom Vijeća Europe o pristupu službenim dokumentima od 18. lipnja 2009., a ne Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava.

28. Prema mišljenju Vlade, kad bi pravo na pristup klasificiranim informacijama u vlasništvu države bilo jedno od prava zajamčenih člankom 10. Konvencije, Sud bi ocjenjivao opravdanost takve klasifikacije i uskraćivanja pristupa informacijama te razmjernost tih prava, što nije zadatak Suda. Isto tako, to pravo ne može biti oduzeto državi širokim tumačenjem Konvencije. Štoviše, u okolnostima ovog predmeta Sud bi morao primijeniti članak 10. Konvencije izvan onoga što je propisano domaćim zakonom, kao i izvan onoga što su odlučili domaći sudovi, a što također nije zadaća Suda.

29. Vlada je nadalje tvrdila da nije postojala opravdana svrha zbog koje bi podnositelj zahtjeva pristupio klasificiranim dokumentima jer njegov pristup sadržaju tih dokumenata nije bio nužan za ostvarivanje slobode primanja ili širenja informacija. Konkretno, nikada nije objasnio zašto su ti konkretni dokumenti bili potrebni za pisanje njegove knjige niti je pokazao njihovu potencijalnu važnost i povezanost s temom te knjige. Štoviše, u nedavnom novinskom intervjuu jasno je pokazao da zapisnici uopće nisu bili potrebni za njegovu knjigu jer je uspio dovršiti i spremio se objaviti predmetnu knjigu, čak i nakon što nije ostvario pristup dokumentima.

30. Isto tako, dokumenti se nisu odnosili na pitanja od važnog javnog interesa niti su utjecali na dobrobit građana ili život zajednice. Ujedno nije riječ o pitanjima koja mogu stvoriti značajne kontroverze, koja se odnose na neko važno socijalno pitanje ili koja uključuju problem za koji bi bilo u interesu javnosti da o njemu bude obaviještena. Prošlo je više od dvadeset i pet godina od završetka rata u bivšoj Jugoslaviji, na tu su temu ranije napisane brojne knjige i članci te ona više nije relevantna niti je u središtu pozornosti javnosti.

31. Vlada je nadalje istaknula da je podnositelj zahtjeva umirovljeni političar koji je uvid u predmetnu dokumentaciju tražio radi provođenja

istraživanja na vlastitu inicijativu i iz vlastitog interesa. Za razliku od medija i nevladinih organizacija, podnositeljeva zadaća nije bila izvještavanje o pitanjima od javnog interesa. Isto tako, ne može se smatrati da mu je pristup traženoj dokumentaciji bio ključan radi ispunjenja te svrhe. Konačno, dokumenti koje je podnositelj zatražio nisu bili spremni i dostupni jer su bili klasificirani najvišim stupnjem tajnosti u državi.

(ii) *Podnositelj zahtjeva*

32. Podnositelj zahtjeva tvrdio je da je člankom 38. stavkom 4. Ustava zajamčeno pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti. Iako to nije apsolutno pravo, država ne može proizvoljno odbiti pristup takvim dokumentima. U ovom predmetu prava podnositelja zahtjeva nisu bila povrijeđena zbog činjenice da mu u konačnici nije odobren pristup klasificiranim dokumentima, već na temelju činjenice da iz sporne odluke Predsjednice Republike Hrvatske ne proizlazi da je u njegovu predmetu provedena odgovarajuća analiza razmjernosti.

33. Iz okolnosti njegova predmeta jasno proizlazi da je zatražio pristup klasificiranim zapisnicima u svrhu pisanja znanstvene publikacije o stvaranju hrvatske države i da je posljedično nastojao ostvariti svoje pravo na slobodu izražavanja. Podnositelj zahtjeva nadalje je naglasio da prema domaćem pravu nije bio dužan navesti razloge zbog kojih je zatražio pristup traženim informacijama.

34. Konačno, podnositelj je tvrdio da su tražene informacije predstavljale pitanje od javnog interesa. Tvrdio je da su proces stvaranja hrvatske države i rat bili (i još uvijek jesu) tema od snažnog javnog interesa i da se neprestano koriste u političkim kampanjama. Iako nije novinar ili član nevladine organizacije, podnositelj zahtjeva smatrao je da je kao umirovljeni političar koji se bavi znanstvenim istraživanjem o pitanju „velike bitke za slobodu Hrvatske” dokazao da njegov rad nije bio motiviran osobnom korišću. Isto tako, informacije o kojima je riječ bile su spremne i dostupne.

**(b) Ocjena Suda**

35. Sud primjećuje da je pitanje spada li situacija kojoj je podnositelj zahtjeva prigovorio u područje primjene članka 10. u velikoj mjeri povezano s osnovanošću njegova prigovora. Istovremeno, Sud je smatrao da pitanje primjenjivosti neke odredbe Konvencije predstavlja pitanje u nadležnosti Suda *ratione materiae* te bi relevantnu analizu trebalo provesti u fazi ispitivanja dopuštenosti, osim ako postoji poseban razlog za spajanje tog pitanja s ispitivanjem osnovanosti (vidi *Denisov protiv Ukrajine* [VV], br. 76639/11, stavak 93., 25. rujna 2018.). Taj je pristup usvojio i u predmetima koji uključuju prigovore na temelju članka 10. u vezi s odbijanjem zahtjeva za pristup informacijama (vidi *Studio Monitori i drugi protiv Gruzije*, br. 44920/09 i 8942/10, stavak 32., 30. siječnja 2020.,

i *Centar za demokraciju i vladavinu prava protiv Ukrajine*, br. 10090/16, stavak 48., 26. ožujka 2020.). S obzirom na to da ne postoje posebni razlozi za spajanje ovog pitanja s ispitivanjem osnovanosti u ovom predmetu, Sud će pitanje primjenjivosti članka 10. na ovaj predmet ispitati prije nego što prijeđe na ispitivanje osnovanosti prigovora.

36. Sud ponavlja da članak 10. pojedincu ne pruža pravo na pristup informacijama tijela javne vlasti niti obvezuje Vladu da takve informacije prenese pojedincu. Međutim, takvo pravo ili obveza mogu se javiti kada je pristup informacijama ključan za ostvarivanje prava pojedinca na slobodu izražavanja, konkretno „slobodu primanja i širenja informacija”, i kada bi uskraćivanje informacija predstavljalo miješanje u to pravo (vidi *Magyar Helsinki Bizottság protiv Mađarske* [VV], br. 18030/11, stavak 156., 8. studenoga 2016.).

37. Odlučujući o ovom pitanju Sud će se voditi načelima utvrđenima u predmetu *Magyar Helsinki Bizottság* (gore naveden, stavci 149. – 180.) i predmet će ocijeniti u svjetlu posebnih okolnosti predmeta imajući u vidu sljedeće kriterije: (a) svrhu zahtjeva za pristup informaciji, (b) prirodu tražene informacije, (c) ulogu podnositelja zahtjeva i (d) spremnost i dostupnost informacije.

38. Sud prvo primjećuje da je podnositelj zahtjeva zatražio pristup klasificiranim dokumentima kako bi dobivene informacije upotrijebio u svrhu pisanja knjige o stvaranju hrvatske države. Prema domaćem pravu nije bio obvezan navesti razloge zbog kojih traži pristup predmetnim dokumentima (vidi članak 18. stavak 4. Zakona o pravu na pristup informacijama citiran u stavku 21. ove presude). Prema mišljenju Suda, nije bitno jesu li dokumenti doista bili ključni za njegovu knjigu; dovoljno je da je podnositelj zahtjeva zatražio pristup tim dokumentima kako bi svojim čitateljima pružio potpunu i detaljnu kronologiju događaja koji su se zbili tijekom razdoblja o kojem je riječ.

39. Razmatrajući prirodu traženih informacija, Sud ponavlja da informacije kojima se traži pristup moraju zadovoljiti test javnog interesa, koji, prema svojoj općoj definiciji, postoji kada otkrivanje osigurava transparentnost u pogledu načina vođenja javnih poslova i u pogledu pitanja od interesa za društvo u cjelini te time omogućava sudjelovanje šire javnosti u javnom upravljanju. Što predstavlja predmet od javnog interesa ovisit će, nadalje, o okolnostima svakog pojedinog predmeta (vidi, primjerice, *ibid.*, stavak 162.).

40. U ovom predmetu Sud primjećuje da je Ustavni sud zaključio da je znanstvena monografija o stvaranju Republike Hrvatske stvar od javnog interesa (vidi stavak 16.s ove presude). Ne vidi razlog da smatra drugačije.

41. Nadalje, Sud priznaje visoku razinu zaštite akademskim istraživačima (vidi *Başkaya i Okçuoğlu protiv Turske* [VV], br. 23536/94 i 24408/94, stavci 61. – 67., ECHR 1999-IV; *Kenedi protiv Mađarske*, br. 31475/05, stavak 42., 26. svibnja 2009.; i *Gillberg protiv Švedske* [VV], br. 41723/06,

stavak 93., 3. travnja 2012.) i autorima literature o pitanjima od javnog interesa (vidi *Chauvy i drugi protiv Francuske*, br. 64915/01, stavak 68., ECHR 2004-VI, *Karsai protiv Mađarske*, br. 5380/07, stavak 35., 1. prosinca 2009. i *Lindon, Otchakovsky-Laurens i July protiv Francuske* [VV], br. 21279/02 i 36448/02, stavak 48., ECHR 2007-IV).

42. Konačno, unatoč činjenici da bi bilo kakvo deklasificiranje dokumenata možda bilo naporan proces koji uključuje nekoliko različitih tijela, ništa ne pokazuje da traženi zapisnici nisu bili spremni ili dostupni (usporedi nasuprot tome *Saure protiv Njemačke* (odl.), br. 6106/16, stavak 37., 19. listopada 2021.).

43. Ukratko, Sud je uvjeren da je podnositelj zahtjeva, kao bivši političar koji je namjeravao objaviti povijesnu monografiju, iskoristio pravo na širenje informacija o pitanju od javnog interesa i zatražio pristup informacijama u tu svrhu na temelju članka 10. Konvencije.

## 2. *Nepostojanje značajne štete*

44. Člankom 35. stavkom 3. točkom (b) Konvencije, kako je izmijenjen člankom 5. Protokola br. 15 uz Konvenciju<sup>1</sup>, predviđeno je:

„3. Sud će proglasiti nedopuštenim svaki pojedinačni zahtjev podnesen na temelju članka 34. ako:

(b) smatra da podnositelj nije pretrpio značajnu štetu, osim ako interesi poštovanja ljudskih prava zajamčenih Konvencijom i dodatnim protokolima traže ispitivanje osnovanosti zahtjeva.”

45. Vlada je ustvrdila da podnositelj zahtjeva nije pretrpio nikakvu značajnu štetu. Konkretno, odobren mu je pristup trideset jednom od pedeset i šest klasificiranih zapisnika. Štoviše, u međuvremenu je završio svoju knjigu i u jednom intervjuu izjavio da će knjiga uskoro biti objavljena (vidi stavak 19. ove presude), što znači da ga uskraćivanje pristupa preostalim dokumentima nije spriječilo u obavljanju znanstvenog rada. Konačno, podnositeljev predmet ne odnosi se na važno načelno pitanje i već su ga detaljno ispitala domaća tijela, uključujući Ustavni sud.

46. Podnositelj zahtjeva tvrdio je da se šteta koju je pretrpio ne može smatrati beznačajnom. Nije imao na raspolaganju sve informacije koje su mu bile potrebne da bi mogao napisati knjigu. To je izazvalo značajna odlaganja i značilo da mora obaviti daljnja istraživanja, koja su se pokazala uzaludnima jer nije mogao pronaći zamjenu za dvadeset i pet dokumenata kojima mu je odbijen pristup. Točno je da je knjigu već objavio (zbog važnosti teme i interesa javnosti); međutim, kao što je već naveo u intervjuu (vidi stavak 19. ove presude) koji je dostavila Vlada, drugo (ažurirano) izdanje njegove knjige bit će objavljeno ako ikada dobije pristup gore navedenim klasificiranim

---

<sup>1</sup> Vidi članak 8. stavak 4. Protokola br. 15 i stavak 24. Eksplanatornog izvješća uz Protokol br. 15.



zapisnicima. Konačno, sudsko preispitivanje njegova predmeta bilo je ograničeno isključivo na postupak, a ne na sadržaj odluke o odbijanju pristupa.

47. Nadahnut općim načelom *de minimis non curat praetor*, kriterij nepostojanja značajne štete zasnovan je na ideji da povreda prava, koliko god bila stvarna s čisto pravnog stajališta, mora doseći minimalnu težinu da bi bilo opravdano da je razmatra međunarodni sud. Ocjena te minimalne težine, po prirodi stvari, relativna je i ovisi o svim okolnostima predmeta. Težinu povrede potrebno je ocijeniti uzimajući u obzir i subjektivnu percepciju podnositelja zahtjeva i ono što je objektivno dovedeno u pitanje u konkretnom predmetu (vidi *Korolev protiv Rusije* (odl.), br. 25551/05, ECHR 2010). Međutim, čak i ako Sud utvrdi da podnositelj nije pretrpio značajnu štetu, zahtjev ne može proglasiti nedopuštenim ako interesi poštovanja ljudskih prava, definiranih Konvencijom i dodatnim protokolima, traže ispitivanje osnovanosti ili (prije stupanja na snagu Protokola br. 15) ako slučaj nije „propisno razmotren” pred domaćim sudom (vidi *Juhas Đurić protiv Srbije*, br. 48155/06, stavak 55., 7. lipnja 2011.). Nakon stupanja na snagu Protokola br. 15, 1. kolovoza 2021. (vidi stavak 43. ove presude), ispunjavanje potonjeg kriterija više nije potrebno te Sud može proglasiti zahtjev nedopuštenim na temelju nepostojanja značajne štete, čak i ako nije propisno razmotren pred domaćim sudom (vidi *Bartolo protiv Malte* (odl.), br. 40761/19, stavak 22., 7. rujna 2021.).

48. Sud je već presudio da se u predmetima koji se odnose na slobodu izražavanja prilikom primjene kriterija dopuštenosti sadržanog u članku 35. stavku 3. točki (b) Konvencije treba uzeti u obzir važnost te slobode (vidi *Gachechiladze protiv Gruzije*, br. 2591/19, stavak 40., 22. srpnja 2021.) i da Sud treba pažljivo ocijeniti primjenu tog kriterija.

49. Vraćajući se ovom predmetu, Sud činjenicu da je podnositelj zahtjeva u konačnici objavio knjigu ne smatra odlučnom za ocjenu toga je li pretrpio značajnu štetu. Kako je podnositelj objasnio, uskraćivanje pristupa klasificiranim dokumentima dovelo je do potrebe za daljnjim istraživanjem i do odlaganja objavljivanja knjige. Štoviše, smatrao je da je njegov objavljeni rad nepotpun i čvrsto je odlučio ažurirati ga ako mu ikada bude odobren pristup klasificiranim dokumentima (vidi stavke 19. i 46. ove presude).

50. U svakom slučaju, prema mišljenju Suda, primjena Zakona o tajnosti podataka od strane domaćih tijela odnosi se na važna načelna pitanja u vezi s pristupom dokumentima koji su klasificirani prema domaćem pravu i nadilazi opseg podnositeljeva predmeta. Sud stoga zaključuje da, s obzirom na ono što je bilo dovedeno u pitanje za podnositelja zahtjeva, kao i uzimajući u obzir važna načelna pitanja koja se otvaraju u njegovu predmetu, nije primjereno odbaciti ovaj zahtjev na temelju članka 35. stavka 3. točke (b) Konvencije.

51. Prema tome, prigovor Vlade u tom pogledu mora se odbiti.

### *3. Zaključak*

52. Sud primjećuje da ovaj prigovor nije ni očigledno neosnovan ni nedopušten po bilo kojoj drugoj osnovi navedenoj u članku 35. Konvencije. Stoga se mora proglasiti dopuštenim.

## **B. Osnovanost**

### *1. Očitovanja stranaka*

53. Podnositelj zahtjeva nije doveo u pitanje zakonitost miješanja u njegovo pravo na slobodu izražavanja. Međutim, nije mogao zaključiti kojemu su legitimnom cilju koji opravdava sporno miješanje težile vlasti kada su odbile deklasificirati određene ograničene dokumente.

54. Podnositelj zahtjeva tvrdio je da domaća tijela nisu provela analizu razmjernosti u njegovu predmetu. Budući da mu nije bio odobren pristup predmetnim dokumentima, nije mogao dalje dokazivati zašto bi njegov interes za objavljivanje knjige prevladao nad interesom nacionalne sigurnosti za zadržavanje klasifikacije podataka. Nadalje je naglasio da su Povjerenik za informiranje i Visoki upravni sud svoja naknadna preispitivanja ograničili na provjeru zakonitosti postupka, a da nisu ocijenili bit tvrdnje da je bilo nužno uskratiti pristup dokumentima koje je on zatražio. Drugim riječima, domaća tijela jednostavno su pretpostavila da je Ured predsjednice Republike Hrvatske proveo odgovarajući test razmjernosti.

55. Podnositelj zahtjeva bio je svjestan da priroda klasificiranih informacija ne dopušta domaćim tijelima da navedu sve razloge zbog kojih su mu uskratili pristup klasificiranim dokumentima. Međutim, prema njegovu mišljenju, to uskraćivanje nije se moglo opravdati hipotetski i korištenjem apstraktnog obrazloženja. Kad ograničava prava pojedinca, država mora uvjerljivo dokazati da je detaljno pregledala sve tražene informacije i odvagala suprotstavljene interese. To se može dokazati samo ako se u kasnijoj odluci jasno navede kojemu se konkretnom cilju težilo ograničavanjem pristupa svakom od dokumenata o kojima je riječ. Tijela bi trebala objasniti i zašto je potrebno ograničiti pristup cjelokupnim dokumentima, a ne samo njihovim dijelovima.

56. Konačno, podnositelj zahtjeva ustvrdio je da je jedan od dokumenata koji Predsjednica nije deklasificirala već bio objavljen u drugoj knjizi objavljenoj 2005. godine. Smatrao je čudnim to što država ne zna da su njezini klasificirani dokumenti procurili ili što nije dodatno istražila to pitanje.

57. Vlada je tvrdila da je miješanje u podnositeljevu slobodu izražavanja imalo osnovu u domaćem pravu, i to članku 22. Zakona o arhivskom gradivu i arhivima, zajedno s člankom 6. Zakona o tajnosti podataka. Nadalje je tvrdila da je miješanje težilo i legitimnom cilju zaštite neovisnosti, cjelovitosti i sigurnosti zemlje.

58. Vlada je naglasila i da su sva domaća tijela odvagala suprotstavljene interese podnositelja zahtjeva da mu se omogući pristup traženim informacijama u odnosu na interese države da zadrži najviši stupanj tajnosti određenih dokumenata. Slično kao u predmetu *Bédat protiv Švicarske* ([VV], br. 56925/08, 29. ožujka 2016.), tužena država ne može *ex post facto* pružiti dokaz da bi otkrivanje povjerljivih podataka prouzročilo stvarnu i opipljivu štetu navedenim vrijednostima zaštićenima klasificiranjem takvih podataka. Takav bi zahtjev lišio svakog smisla klasificiranje takvih podataka.

59. Kad je riječ o izjavi podnositelja zahtjeva da su klasificirani dokumenti već bili objavljeni u drugoj knjizi 2005. godine, Vlada je naglasila da Ured predsjednice nikada nije deklasificirao te zapisnike; Vlada se stoga pitala kako je podnositelj zahtjeva mogao zaključiti da su dokumenti koji su javno objavljeni 2005. godine isti kao oni kojima je podnositelj zahtjeva tražio pristup. Ako je podnositelj imao saznanja da je objava navedenih zapisnika 2005. bila rezultat nezakonitog postupanja, bio je dužan to prijaviti tijelima kaznenog progona.

## 2. Ocjena Suda

60. S obzirom na svoja gore navedena utvrđenja (vidi stavke 38. – 43. ove presude), Sud smatra da su se uskraćivanjem podnositelju zahtjeva pristupa traženim dokumentima domaća tijela miješala u njegova prava zaštićena člankom 10. stavkom 1. Konvencije. Takvo miješanje u podnositeljevo pravo na slobodu izražavanja mora biti „propisano zakonom”, težiti jednom ili više legitimnih ciljeva u svjetlu stavka 2. članka 10. i biti „nužno u demokratskom društvu”.

61. Stranke su suglasne da je miješanje u ovom predmetu bilo u skladu sa zakonom, i to člankom 22. Zakona o arhivskom gradivu i arhivima. Sud se može složiti i da je težilo legitimnim ciljevima zaštite neovisnosti, cjelovitosti i sigurnosti zemlje i njezinih međunarodnih odnosa, iako je podnositelj zahtjeva istaknuo da nije bilo jasno koji je cilj bio zaštićen odbijanjem deklasificiranja svakog od ograničenih dokumenata (vidi stavak 53. ove presude).

62. Opća načela o pitanju je li miješanje u slobodu izražavanja „nužno u demokratskom društvu” dobro su utvrđena u sudskoj praksi Suda i sažeta su kako slijedi (vidi, među brojnim drugim izvorima prava, *Animal Defenders International protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [VV], br. 48876/08, stavak 100., ECHR 2013, i *Delfi AS protiv Estonije* [VV], br. 64569/09, stavak 131., ECHR 2015):

„(i) Sloboda izražavanja predstavlja jedan od osnovnih temelja demokratskog društva i jedan od osnovnih preduvjeta njegova napretka i samoispunjenja svakog pojedinca. Sukladno stavku 2. članka 10., ona se primjenjuje ne samo na ‚informacije’ ili ‚ideje’ koje su blagonaklono prihvaćene ili se smatraju neuvredljivima ili ne izazivaju nikakvu reakciju, nego i na one koje vrijeđaju, šokiraju ili uznemiruju. To zahtijevaju načela pluralizma, tolerancije i širokumnosti bez kojih nema ‚demokratskog društva’. Kao

što je utvrđeno člankom 10., ta sloboda podložna je iznimkama koje ... se, međutim, moraju strogo tumačiti, a potrebu za bilo kakvim ograničenjima potrebno je uvjerljivo utvrditi ...

(ii) Pridjev ‚nužno‘, u smislu članka 10. stavka 2., podrazumijeva postojanje ‚neodgodive društvene potrebe‘. Države ugovornice uživaju određenu slobodu procjene pri ocjenjivanju toga postoji li takva potreba, no ta sloboda procjene ide ruku pod ruku s europskim nadzorom koji obuhvaća i zakonodavstvo i odluke kojima se ono primjenjuje, čak i kada ih donosi neovisni sud. Sud je stoga ovlašten donijeti konačno rješenje o tome može li se ‚ograničenje‘ uskladiti sa slobodom izražavanja, kako je zaštićena člankom 10.

(iii) Zadaća Suda, kada izvršava svoj nadzor, nije zauzeti mjesto nadležnih državnih tijela, nego na temelju članka 10. preispitati odluke koje su ona donijela u skladu s njihovom slobodom procjene. To ne znači da je nadzor ograničen na utvrđivanje toga je li tužena država ostvarivala svoje diskrecijsko pravo razumno, pažljivo i u dobroj vjeri; ono što Sud mora učiniti je razmotriti miješanje kojemu se prigovara u kontekstu predmeta u cjelini i utvrditi je li miješanje bilo ‚razmjerno legitimnom cilju kojemu se teži‘ i jesu li razlozi koje su državna tijela navela kako bi ga opravdala ‚relevantni i dostatni‘ ... Pritom se Sud mora uvjeriti da su državna tijela primijenila standarde koji su u skladu s načelima sadržanima u članku 10. te da su se pozvala na prihvatljivu ocjenu relevantnih činjenica ...”

63. Za razliku od brojnih prethodnih predmeta koje je Sud ispitaao, a koji su uključivali pristup osobnim informacijama koje se odnose na podnositelja zahtjeva ili druge osobe te uspostavljanje ravnoteže između prava na slobodu izražavanja i prava drugih (usporedi gore navedeni predmet *Magyar Helsinki Bizottság*, stavak 188.; gore navedeni predmet *Centar za demokraciju i vladavinu prava*, stavak 113.), ovaj se predmet odnosi na klasificirane informacije koje se odnose na osjetljivi dio novije povijesti Hrvatske koja je, kako je tvrdio sam podnositelj zahtjeva, još uvijek dio značajne javne rasprave (vidi stavak 34. ove presude). Budući da je nacionalna sigurnost pojam koji se razvija i ovisi o kontekstu, državama se mora dati široka sloboda procjene kad ocjenjuju što predstavlja rizik za nacionalnu sigurnost u njihovim zemljama u određeno vrijeme (vidi, *mutatis mutandis*, *Liu protiv Rusije* (br. 2), br. 29157/09, stavak 88., 26. srpnja 2011., i *Leander protiv Švedske*, 26. ožujka 1987., stavak 59., Serija A br. 116). Ujedno, Sud naglašava da se pojmovi „nacionalne sigurnosti” i „javnog reda i mira” trebaju primjenjivati suzdržano i tumačiti restriktivno te ih treba primijeniti samo kada je dokazano da je to nužno da bi se spriječilo objavljivanje informacije radi zaštite nacionalne sigurnosti i javnog reda i mira (vidi *Stoll protiv Švicarske* [VV], br. 69698/01, stavak 54, ECHR 2007-V).

64. Sud je priznao da nije bio dobro opremljen da ospori odluku domaćih tijela o postojanju pitanja povezanih s nacionalnom sigurnošću (vidi, u kontekstu članka 38. Konvencije, *Janowiec i drugi protiv Rusije* [VV], br. 55508/07 i 29520/09, stavak 213., ECHR 2013). Međutim, čak i kad je u pitanju nacionalna sigurnost, pojmovi zakonitosti i vladavine prava u demokratskom društvu zahtijevaju da mjere koje utječu na temeljna ljudska prava budu podvrgnute nekom obliku kontradiktornog postupka pred

neovisnim tijelom nadležnim za preispitivanje obrazloženja te odluke (ibid., vidi i *Yam protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 31295/11, stavak 56., 16. siječnja 2020.). Da ne postoji mogućnost djelotvornog osporavanja tvrdnje izvršne vlasti da je u pitanju nacionalna sigurnost, državne bi vlasti mogle proizvoljno zadirati u prava zaštićena Konvencijom (vidi *Liu protiv Rusije*, br. 42086/05, stavci 85. – 87., 6. prosinca 2007., i *Al-Nashif protiv Bugarske*, br. 50963/99, stavci 123. – 124., 20. lipnja 2002.).

65. Sud je dalje naglasio da su poštenost postupka i postupovna jamstva osigurana podnositelju zahtjeva čimbenici koji se moraju uzeti u obzir pri ocjeni razmjernosti miješanja u slobodu izražavanja zajamčenu člankom 10. (vidi *Baka protiv Mađarske* [VV], br. 20261/12, stavak 161., 23. lipnja 2016.). U predmetima kao što je ovaj, koji uključuju pitanja povezana s nacionalnom sigurnošću koje rezultiraju odlukama kojima se ograničavaju ljudska prava, Sud će stoga pažljivo ispitati nacionalni postupak donošenja odluka kako bi se uvjerio da je uključivao odgovarajuće zaštitne mjere za zaštitu interesa dotične osobe (vidi gore navedeni predmet *Yam*, stavak 56.; vidi i, *mutatis mutandis*, gore navedeni predmet *Janowiec i drugi*, stavak 213.; *Fitt protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [VV], br. 29777/96, stavak 46., ECHR 2000-II; *Regner protiv Češke Republike* [VV], br. 35289/11, stavak 149., 19. rujna 2017.; i mjerodavne materijale Vijeća Europe citirane u stavcima 24. i 25. ove presude).

66. Vraćajući se ovom predmetu, Sud primjećuje da je podnositelj zahtjeva prigovorio da nijedno od domaćih tijela koja su preispitivala njegov predmet nije provelo detaljnu analizu razmjernosti, kojom bi odvagulo njegove interese u odnosu na javni interes koji se nastojalo zaštititi, ili, u najmanju ruku, da nisu dokazala da je takva analiza provedena. Podnositelj zahtjeva dalje je kritizirao ograničenu prirodu sudskog preispitivanja u njegovu predmetu.

67. Sud je ranije kritizirao državna tijela zbog neprovođenja temeljite analize razmjernosti kad su odbile odobriti pojedincu pristup klasificiranim dokumentima (vidi *Yuriy Chumak protiv Ukrajine*, br. 23897/10, stavak 47., 18. ožujka 2021.). Međutim, za razliku od tog predmeta, podnositelj zahtjeva nije tvrdio da uskraćivanje klasificiranih informacija u ovom predmetu nije imalo nikakvu pravnu osnovu. Nije bilo ni neslaganja među tijelima o razlozima za odbijanje njegova zahtjeva.

68. U ovom je predmetu podnositelj zahtjeva zatražio pristup pedeset i šest dokumenata iz Državnog arhiva, kojima je prema domaćem pravu bio dodijeljen najviši stupanj tajnosti na razdoblje od trideset godina. Nakon uvida u dokumente o kojima je riječ Ured Vijeća za nacionalnu sigurnost savjetovao je Predsjednici Republike Hrvatske da deklasificira trideset i jedan dokument, dok je smatrao da deklasificiranje dvadeset i pet preostalih dokumenata može uzrokovati štetu neovisnosti, cjelovitosti, nacionalnoj sigurnosti i međunarodnim odnosima zemlje. Stoga je dokumente koje je zatražio podnositelj pažljivo pregledao vlasnik informacija, uz pomoć

specijaliziranog savjetodavnog tijela, i podnositeljev zahtjev za pristup predmetnim dokumentima u većem je dijelu bio odobren.

69. Sud nadalje primjećuje da je u žalbenom postupku Povjerenik za informiranje, kao neovisno tijelo zaduženo za zaštitu, praćenje i promicanje prava na pristup informacijama, također izvršio izravan uvid u klasificirane dokumente (vidi stavak 12. ove presude) i stoga je mogao preispitati materijalne kriterije sadržane u rješenju izvršne vlasti. Iako je točno da je samo vlasnik dokumenata o kojima je riječ, odnosno Ured predsjednice, imao ovlasti promijeniti stupanj tajnosti, Sud primjećuje da se Povjerenik za informiranje ni u jednom trenutku nije usprotivio mišljenju Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost niti je pokušao tvrditi suprotno. Naprotiv, složio se sa zaključkom Predsjednice da deklasificiranje dokumenata o kojima je riječ može nanijeti štetu nacionalnoj sigurnosti i međunarodnim odnosima zemlje (vidi stavak 12. ove presude) te nije utvrdio zlouporabu diskrecijskih ovlasti od strane izvršne vlasti. Osim toga, napomenuo je da podnositelj zahtjeva u svojoj žalbi nije objasnio zašto bi njegov interes za ostvarivanje uvida u te informacije prevagnuo u odnosu na tako ključne javne interese (ibid.).

70. Prema mišljenju Suda, ništa u spisu ne ukazuje na to da nadležna tijela u ovom predmetu nisu provela analizu razmjernosti, što je uvjet prema domaćem zakonu (vidi stavak 21. ove presude). Štoviše, zahtjev podnositelja zahtjeva za pristup informacijama pažljivo je ocijenilo pet različitih državnih tijela; najmanje dva tijela izravno su pregledala tražene dokumente, pri čemu je Povjerenik za informiranje mogao preispitati materijalne kriterije rješenja o odbijanju pristupa (vidi stavak 69. ove presude). Prema članku 26. stavku 3. Zakona o pravu na pristup informacijama, i Visokom upravnom sudu mogao je biti omogućen uvid u predmetne dokumente (vidi stavak 21. ove presude). Sud nadalje primjećuje da se rješenje Predsjednice kojim je odbijeno deklasificiranje nekih od traženih dokumenata temeljilo na mišljenju specijaliziranog tijela za rješavanje pitanja nacionalne sigurnosti, a u konačnici su ga preispitali i potvrdili Povjerenik za informiranje, Visoki upravni sud i Ustavni sud. U takvim okolnostima, Sud ne smatra da je način na koji su domaća tijela ocijenila podnositeljev zahtjev bio u osnovi manjkav ili lišen odgovarajućih postupovnih mjera zaštite.

71. Međutim, Sud je svjestan da se u kontekstu nacionalne sigurnosti, područja koje tradicionalno čini dio unutarnje jezgre državnog suvereniteta, od nadležnih tijela ne može očekivati da u svojem obrazloženju navedu jednaku količinu pojedinosti kao i, primjerice, u redovnim građanskim ili upravnim predmetima. Pružanje detaljnih obrazloženja za odbijanje deklasificiranja vrlo tajnih dokumenata lako može biti u suprotnosti sa samom svrhom zbog koje su te informacije uopće klasificirane (vidi, *mutatis mutandis*, gore navedeni predmet *Regner*, stavak 158.). Uzimajući u obzir opseg postupovnih mjera zaštite koje su osigurane podnositelju zahtjeva u ovom predmetu (vidi stavak 70. ove presude), Sud je uvjeren da su razlozi

koje su navela državna tijela za odbijanje pristupa predmetnim dokumentima bili ne samo relevantni već i, u danim okolnostima, dostatni.

72. S obzirom na gore navedeno, Sud smatra da je miješanje u podnositeljevu slobodu pristupa informacijama bilo nužno i razmjerno važnim ciljevima nacionalne sigurnosti na koje se pozivalo te da naknadno neovisno preispitivanje njegova zahtjeva na domaćoj razini u danim okolnostima nije bilo izvan široke slobode procjene države u tom području.

73. Prema tome, nije došlo do povrede članka 10. Konvencije.

## II. OSTALE NAVODNE POVREDE KONVENCIJE

74. Podnositelj zahtjeva prigovorio je da nije imao pošteno suđenje, kako je predviđeno člankom 6. stavkom 1. Konvencije. Međutim, uzimajući u obzir činjenice predmeta, podneske stranaka i svoje gore navedeno utvrđenje na temelju članka 10. Konvencije, Sud smatra da je ispitao glavna pravna pitanja otvorena u ovom zahtjevu i da nije potrebno donijeti posebnu odluku o dopuštenosti i osnovanosti preostalog prigovora (vidi *Centar za pravna istraživanja u ime Valentina Câmpeanua protiv Rumunjske* [VV], br. 47848/08, stavak 156., ECHR 2014., s daljnjim referencama).

## IZ TIH RAZLOGA SUD JEDNOGLASNO

1. *utvrđuje* da je zahtjev dopušten;
2. *presuđuje* da nije došlo do povrede članka 10. Konvencije;
3. *presuđuje* da nije potrebno ispitivati prigovor na temelju članka 6. Konvencije;

Sastavljeno na engleskome jeziku i otpravljeno u pisanom obliku 3. veljače 2022. godine u skladu s pravilom 77. stavcima 2. i 3. Poslovnika Suda.

Renata Degener  
Tajnica

Péter Paczolay  
Predsjednik

PRESUDA ŠEKS protiv HRVATSKE

U skladu s člankom 45. stavkom 2. Konvencije i pravilom 74. stavkom 2. Poslovnika Suda, izdvojeno mišljenje suca Ktistakisa prilaže se ovoj presudi.

P.P.C.  
R.D.



## SUGLASNO MIŠLJENJE SUCA KTISTAKISA

Glasovao sam za utvrđenje da nije došlo do povrede članka 10. Konvencije u ovom predmetu, ali na temelju obrazloženja koje se razlikuje od obrazloženja većine vijeća Suda. Konkretno, kao prvo, podnositelj zahtjeva nije objasnio državnim tijelima (ili Sudu) zašto je, iako je uspio ostvariti deklasificiranje trideset i jednog traženog dokumenta, dvadeset i pet dokumenata koji su ostali tajni bilo toliko važno za dokumentarnu kronologiju koju je pripremao (vidi stavak 5.). Tim više što je najavio objavljivanje svoje knjige u bliskoj budućnosti bez tih tajnih dokumenata (vidi stavak 19.). Podnositelj je razloge za važnost tajnih dokumenata zapravo lako mogao utvrditi jer je riječ o transkriptima sa sjednica koje je 1994. i 1995. godine održalo Vijeće obrane i nacionalne sigurnosti, čiji je podnositelj bio član (vidi stavak 8.). Nadalje, kao drugo, podnositelj zahtjeva nije zatražio od Visokog upravnog suda, kako je to dopušteno nacionalnim zakonodavstvom (vidi stavak 21.), da izvrši „*uvid u informacije*” kako bi ocijenio postoje li bitni razlozi koji opravdavaju odbijanje deklasificiranja tajnih dokumenata jer bi se time moglo nanijeti štetu nacionalnoj sigurnosti i međunarodnim odnosima. Općenitije, smatram da, u svjetlu članka 53. Konvencije, Sud ne bi trebao biti spriječen ocijeniti, osim postupovnih mjera zaštite, materijalne razloge za odbijanje države da deklasificira dokumente u mjeri u kojoj je to predviđeno nacionalnim zakonodavstvom, makar u ograničenoj mjeri, kao što je to slučaj s člankom 26. hrvatskog Zakona o pravu na pristup informacijama.

Prevela prevoditeljska agencija Alkemist

**ALKEMIST**  
European Translation Agency  
ALKEMIST STUDIO d.o.o.  
Miramarska 24/6, 10 000 Zagreb  
OIB: 72466496524