



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE
URED ZASTUPNIKA REPUBLIKE HRVATSKE
PRED EUROPSKIM SUDOM ZA LJUDSKA PRAVA
Zagreb, 6. rujna 2022.

Analiza presude

Šeks protiv Hrvatske
br. zahtjeva 39325/20

nema povrede čl. 10. Konvencije – sloboda izražavanja (sloboda primanja informacija)

Uskraćivanje pristupa klasificiranim dokumentima bilo je nužno i razmjerno cilju zaštite nacionalne sigurnosti

Europski sud za ljudska prava (dalje: Europski sud) zasjedajući u vijeću od 7 sudaca, 3. veljače 2022. presudio je da podnositelju zahtjeva nije povrijeđeno pravo na slobodu primanja informacija zajamčeno člankom 10. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (dalje: Konvencija).

Podnositelj zahtjeva, umirovljeni političar koji je prethodno obnašao visoke političke funkcije u RH, za potrebe pisanja dokumentarne kronologije o osnivanju hrvatske države, zatražio je od Hrvatskog državnog arhiva (dalje: Državni arhiv) uvid u gradivo arhivskog fonda Ureda predsjednika Republike Hrvatske. Kako su predmetni dokumenti bili klasificirani oznakom tajnosti „državna tajna – strogo povjerljivo“, Državni arhiv zatražio je od Ureda predsjednice Republike Hrvatske (dalje: Ured predsjednice) da odluči trebaju li se oni deklasificirati ili ne. Prije donošenja odluke, Ured predsjednice zatražio je mišljenje Ureda vijeća za nacionalnu sigurnost (dalje: VNS) koji je zaključio da, zbog prirode sadržaja pojedinih zapisnika, još uvijek preteže potreba zaštite vrijednosti zbog kojih su ti zapisnici inicijalno proglašeni vrlo tajnima, a to su neovisnost, cjelovitost, nacionalna sigurnost i međunarodni odnosi Republike Hrvatske. Stoga je Ured predsjednice deklasificirao samo dio traženih dokumenata, dok je preostale dokumente odbio deklasificirati¹. U obrazloženju svoje odluke, Ured predsjednice je naveo da predmetni dokumenti sadrže podatke otkrivanjem kojih bi se potencijalno nanijela šteta vrijednostima zaštićenim člankom 6. Zakona o tajnosti podataka² te

¹ Radilo se o zapisnicima s određenih sjednica koje je 1994. i 1995. godine održalo Vijeće obrane i nacionalne sigurnosti čiji je podnositelj bio član te zapisnicima sa sastanaka tadašnjeg Predsjednika Republike Hrvatske s visokim dužnosnicima stranih država i hrvatskim dužnosnicima.

² Članak 6. Zakona o tajnosti podataka propisuje da se stupnjem tajnosti »VRLO TAJNO« klasificiraju podaci čije bi neovlašteno otkrivanje nanijelo nepopravljivu štetu nacionalnoj sigurnosti i vitalnim interesima Republike Hrvatske, a osobito sljedećim vrijednostima:

- 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.

je stoga odlučeno da ostanu klasificirani. Slijedom toga, Državni arhiv je odbio podnositeljev zahtjev za uvid u dokumente koji su ostali klasificirani dok je odobrio njegov zahtjev u odnosu na ostale dokumente koji su odlukom Ureda predsjednice deklasificirani. Podnositelj je podnio žalbu Povjereniku za informiranje (dalje: Povjerenik) tvrdeći, *inter alia*, da je pobijano rješenje bilo proizvoljno, nepošteno i lišeno ikakvih jasnih kriterija zašto je pristup pojedinim dokumentima odobren, a preostalim dokumentima ne. Povjerenik je izvršio uvid u klasificirane dokumente te je odbio podnositeljevu žalbu prihvativši zaključak Ureda predsjednice. Visoki upravni sud je odbio podnositeljevu tužbu, a Ustavni sud je odbio njegovu ustavnu tužbu.

Pred Europskim sudom podnositelj zahtjeva je prigovorio da je uskraćivanje pristupa klasificiranim dokumentima predstavljalo povredu njegova prava na primanje informacija.

Dopuštenost

Europski sud je ponovio da članak 10. pojedincu ne jamči pravo na pristup informacijama tijela javne vlasti niti obvezuje države da takve informacije prenesu pojedincu. Međutim, takvo pravo ili obveza mogu se javiti kada je pristup informacijama ključan za ostvarivanje prava pojedinca na slobodu izražavanja, tj. slobodu primanja i širenja informacija ([Magyar Helsinki Bizottság protiv Mađarske](#)³ [VV], st. 156.).

Kako bi utvrdio je li ovaj članak primjenjiv u podnositeljevom predmetu, Europski sud je uzeo u obzir sljedeće kriterije: (a) svrhu zahtjeva za pristup informaciji, (b) prirodu tražene informacije, (c) ulogu podnositelja zahtjeva u primanju i širenju informacija te (d) spremnost i dostupnost informacije.

- a) Pristup klasificiranim dokumentima podnositelj je zatražio kako bi dobivene informacije upotrijebio u svrhu pisanja knjige o stvaranju hrvatske države i kako bi svojim čitateljima pružio potpunu i detaljnu kronologiju događaja koji su se zbili tijekom tog razdoblja.
- b) Razmatrajući prirodu traženih informacija, Europski sud se složio sa zaključkom Ustavnog suda da je znanstvena monografija o stvaranju RH bila stvar od javnog interesa⁴.
- c) Europski sud je istaknuo da akademski istraživači i autori literature o pitanjima od javnog interesa uživaju visoku razinu zaštite ([Gillberg protiv Švedske](#) [VV], st. 93.).
- d) Iako deklasificiranje dokumenata može biti složen proces koji uključuje nekoliko različitih tijela, ništa ne pokazuje da traženi dokumenti u ovom predmetu nisu bili spremni ili dostupni.

Slijedom navedenog, Europski sud je zaključio da je podnositeljev prigovor spojiv *ratione materiae* s odredbama članka 10. Konvencije.

Nadalje, u odnosu na prigovor tužene države da podnositelj nije pretrpio nikakvu značajnu štetu, Europski sud je istaknuo da povreda konvencijskog prava mora doseći određenu minimalnu težinu pri čemu je potrebno uzeti u obzir kako subjektivnu percepciju podnositelja zahtjeva tako i ono što je objektivno dovedeno u pitanje u konkretnom predmetu ([Korolev protiv](#)

³ Sažetak presude dostupan je na [hrvatskom jeziku](#).

⁴ Ustavni sud je zaključio da je došlo do miješanja u podnositeljevo pravo na pristup informacijama jer je njegov akademski rad bio pitanje od javnog interesa. Utvrdio da je miješanje bilo zakonito, u skladu s legitimnom svrhom, nužno u slobodnom i demokratskom društvu te razmjerno naravi potrebe.

[Rusije](#)). Europski sud nije smatrao da je činjenica da je podnositelj zahtjeva u konačnici objavio svoju knjigu, odlučna za ocjenu toga je li pretrpio značajnu štetu. Naime, kako je podnositelj sam objasnio, uskraćivanje pristupa klasificiranim dokumentima dovelo je do potrebe za daljnjim istraživanjem i do odlaganja objavljivanja knjige. On je smatrao da je njegov objavljeni rad nepotpun i čvrsto je odlučio ažurirati ga ako mu ikada bude odobren pristup klasificiranim dokumentima. Neovisno o podnositeljevoj osobnoj percepciji, Europski sud je zaključio da se primjena Zakona o tajnosti podataka od strane domaćih tijela objektivno odnosila na važna načelna pitanja u vezi s pristupom klasificiranim dokumentima te je nadišla opseg podnositeljeva predmeta. Stoga, uzimajući u obzir ono što je bilo dovedeno u pitanje za podnositelja zahtjeva kao i važna načelna pitanja otvorena u njegovu predmetu, Europski sud je odlučio da nije primjereno odbaciti ovaj zahtjev zbog nepostojanja značajne štete.

Osnovanost

Miješanje u podnositeljevo pravo na slobodu izražavanja bilo je u skladu s člankom 22. Zakona o arhivskom gradivu i arhivima te je težilo legitimnim ciljevima zaštite neovisnosti, cjelovitosti i sigurnosti države i njezinih međunarodnih odnosa. Opća načela o pitanju je li miješanje u slobodu izražavanja „nužno u demokratskom društvu” dobro su utvrđena u sudskoj praksi Europskog suda ([Delfi AS protiv Estonije](#)⁵ [VV], st. 131., ECHR 2015)⁶

U predmetima kao što je ovaj, koji uključuju pitanja povezana s nacionalnom sigurnošću i rezultiraju odlukama kojima se ograničavaju ljudska prava, Europski sud mora pažljivo ispitati nacionalni postupak donošenja odluka kako bi se uvjerio da je uključivao odgovarajuće zaštitne mjere za zaštitu interesa dotične osobe ([Regner protiv Češke Republike](#) [VV], br. 35289/11, st. 149.).

Podnositelj zahtjeva je prigovorio da nijedno domaće tijelo koje je preispitalo njegov predmet nije provelo detaljnu analizu razmjernosti kojom bi odvagnulo njegove interese u odnosu na javni interes koji se nastojalo zaštititi, tj. da domaća tijela nisu dokazala da je takva analiza provedena. Europski sud se s tim nije složio. Naime, utvrdio je da je podnositeljev zahtjev za pristup informacijama pažljivo ocijenilo pet različitih državnih tijela od kojih su najmanje dva tijela izravno pregledala tražene dokumente. Rješenje Ureda predsjednice temeljilo se na mišljenju specijaliziranog tijela za rješavanje pitanja nacionalne sigurnosti, a u konačnici su ga preispitali i potvrdili Povjerenik, Visoki upravni sud i Ustavni sud. U žalbenom postupku je Povjerenik, kao neovisno tijelo zaduženo za zaštitu, praćenje i promicanje prava na pristup informacijama, izvršio izravni uvid u klasificirane dokumente i tako preispitao materijalne kriterije sadržane u rješenju izvršne vlasti. Povjerenik se ni u jednom trenutku nije usprotivio mišljenju VNS-a, složio se sa zaključkom Ureda predsjednice da deklasificiranje dokumenata o kojima je riječ može nanijeti štetu nacionalnoj sigurnosti i međunarodnim odnosima države te nije utvrdio zlouporabu diskrecijskih ovlasti od strane izvršne vlasti. Osim

⁵ Sažetak presude dostupan je na [hrvatskom jeziku](#)

⁶ Sloboda izražavanja jedan je od osnovnih temelja demokratskog društva koji se ne odnosi samo na blagonaklone i neuvredljive informacije ili ideje već i na one koje vrijeđaju, šokiraju ili uznemiruju. To zahtijevaju načela pluralizma, tolerancije i širokournosti bez kojih nema demokratskog društva. Sloboda izražavanja podložna je iznimkama koje se moraju strogo tumačiti, a njezino ograničenje podrazumijeva postojanje „neodgovorne društvene potrebe“. Države ugovornice uživaju određenu slobodu procjene pri ocjenjivanju postoji li takva potreba, no Europski sud je ovlašten donijeti konačnu ocjenu o opravdanosti tog ograničenja pri čemu je njegova zadaća ograničena na preispitivanje jesu li odluke nadležnih državnih tijela bile u skladu s njihovom slobodom procjene, odnosno je li miješanje bilo razmjerno legitimnom cilju kojemu se teži i jesu li razlozi koje su državna tijela navela kako bi ga opravdala miješanje bili relevantni i dostatni. Pritom se Europski 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.

toga, i Visoki upravni sud imao je mogućnost uvida u predmetne dokumente. U takvim okolnostima, Europski sud nije smatrao da je način na koji su domaća tijela ocijenila podnositeljev zahtjev bio u osnovi manjkav ili lišen odgovarajućih postupovnih mjera zaštite.

Europski sud je također naglasio da se ne može očekivati da će obrazloženja nadležnih tijela u postupcima koji se tiču nacionalne sigurnosti biti jednako detaljna kao u redovnim građanskim ili upravnim predmetima. Naime, pružanje detaljnih obrazloženja za odbijanje pristupa klasificiranim dokumentima može biti u suprotnosti sa samom svrhom zbog koje su te informacije klasificirane. Uzimajući u obzir opseg postupovnih mjera zaštite koje su osigurane podnositelju zahtjeva u ovom predmetu, Europski sud je utvrdio da su razlozi koje su navela državna tijela za odbijanje pristupa predmetnim dokumentima bili relevantni i dostatni.

Slijedom navedenog, Europski sud je utvrdio da je miješanje u podnositeljevu slobodu pristupa informacijama bilo nužno i razmjerno važnim ciljevima nacionalne sigurnosti te u okviru široke slobode procjene države u tom području. Prema tome, nije došlo do povrede članka 10. Konvencije.

Ovu analizu izradio je Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava. Analiza ne predstavlja službeni dokument Europskog suda za ljudska prava te nije obvezujuća za taj Sud.

© 2022. Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskom sudom za ljudska prava