



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS  
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME  
EUROPSKI SUD ZA LJUDSKA PRAVA

## DRUGI ODJEL SUDA

### ODLUKA

Zahtjev br. 27790/18  
UDRUGA GONG  
protiv Hrvatske

Europski sud za ljudska prava (Drugi odjel), zasjedajući 11. srpnja 2023.  
u odboru u sastavu:

Pauliine Koskelo, *predsjednica*,  
Lorraine Schembri Orland,  
Davor Derenčinović, *suci*,

i Dorothee von Arnim, *zamjenica tajnika Odjela*,  
uzimajući u obzir:

zahtjev (br. 27790/18) protiv Republike Hrvatske koji je nevladina  
organizacija registrirana prema hrvatskom pravu, udruga GONG  
(„podnositeljica zahtjeva”), koju je zastupala gđa N. Labavić, odvjetnica iz  
Zagreba, podnijela Sudu na temelju članka 34. Konvencije za zaštitu ljudskih  
prava i temeljnih sloboda („Konvencija”) dana 7. lipnja 2018.,

odluku da se Vladu Republike Hrvatske („Vlada”), koju je zastupala  
njezina zastupnica, gđa Š. Stažnik, obavijesti o prigovorima koji se odnose  
na pristup informacijama i poštenost postupka, a da se ostatak zahtjeva odbaci  
kao nedopušten,

očitovanja stranaka,  
nakon vijećanja odlučuje kako slijedi:

### PREDMET SPORA

1. Zahtjev se odnosi na odbijanje domaćih vlasti da nevladinoj  
organizaciji, podnositeljici zahtjeva, dostave primjerak ugovora sklopljenog  
između Vlade i stranog privatnog odvjetničkog društva koji je klasificiran  
kao „povjerljiv”.

2. Dana 27. srpnja 2011. Vlada je sklopila ugovor s privatnim  
odvjetničkim društvom sa sjedištem u Sjedinjenim Američkim Državama  
(„SAD”). Na temelju tog ugovora odvjetničko društvo obvezalo se pružati  
pravne usluge Hrvatskoj u vezi sa žalbenim postupkom koji se vodio protiv

dvojice generala Hrvatske vojske pred Međunarodnim kaznenim sudom za bivšu Jugoslaviju („MKSJ”). Vlada je ugovor klasificirala kao „povjerljiv”.

3. Dana 5. kolovoza 2011. odvjetničko društvo prijavilo je ugovor američkom Ministarstvu pravosuđa, kako je propisano američkim Zakonom o registraciji stranih agenata (engl. *Foreign Agents Registration Act*). Ugovor, odnosno, ponuda odvjetničkog društva koju je potpisao hrvatski ministar pravosuđa, a u kojoj se navode pravne usluge, osobe zadužene za pružanje tih usluga, trajanje ugovora, mjesečna naknada za pružanje odvjetničkih usluga, odredbe u slučaju spora te koja sadrži upućivanje na uobičajene uvjete pružanja pravnih usluga tog društva, zatim je objavljena na internetskim stranicama američkog Ministarstva pravosuđa.

4. Dana 16. studenoga 2012. Žalbeno vijeće MKSJ-a oslobodilo je optužbi generale Hrvatske vojske. Istoga dana hrvatsko Ministarstvo pravosuđa na svojim je internetskim stranicama objavilo informacije o trošku obrane generala Hrvatske vojske u cjelokupnom postupku pred MKSJ-om koji se financirao iz državnog proračuna.

5. Dana 1. srpnja 2013. nevladina organizacija podnositeljica pokušala je od Vlade pribaviti primjerak ugovora sklopljenog s privatnim odvjetničkim društvom sa sjedištem u SAD-u (vidi stavak 2 ove odluke).

6. Prije donošenja odluke, Vlada je zatražila mišljenje Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost i tijela Vlade zaduženog za koordinaciju unutarnje politike. Oba tijela zaključila su da razlozi zašto je taj ugovor proglašen povjerljivim još uvijek postoje i da bi njegovo otkrivanje moglo nanijeti štetu vrijednostima zaštićenima člankom 6. hrvatskog Zakona o tajnosti podataka, i to vitalnim interesima Republike Hrvatske – međunarodnim odnosima. Dana 29. kolovoza 2013. Vlada je odbila nevladinoj organizaciji podnositeljici dostaviti traženi primjerak ugovora.

7. U žalbi podnesenoj Povjerenici za informiranje nevladina organizacija podnositeljica izjavila je, *inter alia*, da je otkrivanje ugovora nužno za osiguranje transparentnosti i javnog nadzora nad poslovima Vlade i potrošnjom javnih sredstava. Navela je da su sporni ugovor i dodatni dokumenti odvjetničkog društva već bili objavljeni na internetskim stranicama američkog Ministarstva pravosuđa i tvrdila je da stoga nije bilo razloga da Vlada uskrati pristup ugovoru.

8. Dana 10. travnja 2014. Povjerenica za informiranje izvršila je uvid u ugovor i smatrala da ga treba otkriti ističući važnost transparentnosti i prava javnosti da zna cijenu koju je Vlada pristala platiti za usluge odvjetničkog društva. Povjerenica je navela da je žalbeni postupak pred MKSJ-om okončan i da je ponuda odvjetničkog društva koju je potpisao hrvatski ministar pravosuđa već bila javno dostupna.

9. U upravnoj tužbi protiv odluke Povjerenice Vlada je tvrdila, *inter alia*, da su informacije o iznosu mjesečne odvjetničke nagrade koju se Hrvatska obvezala platiti odvjetničkom društvu već bile javno dostupne (vidi stavak 3. ove odluke). Dana 5. studenoga 2014. Visoki upravni sud Republike

Hrvatske ukinuo je odluku Povjerenice. Složio se s Vladom da je u danim okolnostima daljnja klasifikacija ugovora opravdana.

10. Dana 21. studenoga 2017. Ustavni sud utvrdio je da je odbijanje pristupa ugovoru bilo zakonito i razmjerno legitimnom cilju kojemu se težilo.

11. Pred Sudom je nevladina organizacija podnositeljica prigovorila, na temelju članka 10. Konvencije, da je odbijanje Vlade da otkrije ugovor predstavljalo povredu njezina prava na pristup informacijama od javnog interesa i da domaći sudovi nisu pravilno ispitali to odbijanje u svjetlu konvencijskih kriterija.

12. Prigovorila je i, na temelju članka 6. Konvencije, da nije imala pošteno suđenje jer domaći sudovi nisu pravilno ocijenili predmet ni propisno odgovorili na glavne činjenične i pravne tvrdnje.

## OCJENA SUDA

### A. Navodna povreda članka 10. Konvencije

13. Da bi utvrdio je li članak 10. primjenjiv u ovom predmetu, Sud mora utvrditi je li primanje primjerka zatraženog ugovora bilo ključno za ostvarivanje prava nevladine organizacije podnositeljice na slobodu izražavanja, konkretno slobodu „primanja i širenja informacija” i je li uskraćivanje pristupa tom ugovoru predstavljalo miješanje u to pravo. Sud pritom mora ocijeniti situaciju u svjetlu posebnih okolnosti predmeta i imajući u vidu test četiriju kumulativnih kriterija utvrđen u predmetu *Magyar Helsinki Bizottság protiv Mađarske* ([VV], br. 18030/11, stavci 149. – 170., 8. studenoga 2016.): (a) svrhu zahtjeva za pristup informaciji; (b) prirodu tražene informacije; (c) ulogu podnositelja zahtjeva i (d) spremnost i dostupnost informacije (vidi i *Saure protiv Njemačke* (odl.), br. 6106/16, stavak 34., 19. listopada 2021.).

14. Sud primjećuje, kao prvo, da je nevladina organizacija podnositeljica, udruga koja promiče sudjelovanje građana u političkim procesima, institucionalnu transparentnost i antikorupcijske inicijative, zatražila pristup informacijama u vlasništvu države kako bi informirala javnost u svojstvu „čuvara javnog interesa” (usporedi, primjerice, *Társaság a Szabadságjogokért protiv Mađarske*, br. 37374/05, stavak 27., 14. travnja 2009.). Sud primjećuje i da su tražene informacije, odnosno primjerak ugovora između Vlade i privatnog odvjetničkog društva sa sjedištem u SAD-u, bile spremne i dostupne.

15. Kada je riječ o kriteriju „prirode traženih informacija”, Sud ponavlja da informacije kojima se traži pristup moraju zadovoljiti test javnog interesa. Prema općoj definiciji, potreba za otkrivanjem postoji kada otkrivanje osigurava transparentnost u pogledu 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 gore navedeni predmet *Magyar Helsinki Bizottság*, stavci 161. – 162.).

16. S tim u vezi Sud primjećuje da su informacije o sklapanju ugovora između Vlade i privatnog odvjetničkog društva sa sjedištem u SAD-u za pružanje pravne pomoći u žalbenom postupku protiv dvaju generala Hrvatske vojske pred MKSJ-om očito bile informacije od interesa za hrvatsko društvo u cjelini, osobito zato što je ishod tog postupka bio od velikog značaja za Hrvatsku i njezine poslove. Osim toga, otkrivanje iznosa odvjetničke nagrade koju se Hrvatska obvezala platiti odvjetničkom društvu za pravne usluge nedvojbeno je osiguralo transparentnost u pogledu vođenja javnih poslova i trošenja javnih sredstava.

17. Međutim, nesporno je da su informacije o kojima je riječ od samog početka bile dostupne široj javnosti i poznate nevladinoj organizaciji podnositeljici. Ponuda odvjetničkog društva koju je potpisao i ministar pravosuđa, a u kojoj se navode tražene usluge, uvjeti pod kojima će se iste pružati i mjesečna odvjetnička nagrada, ostala je objavljena na internetskim stranicama američkog Ministarstva pravosuđa te stoga u javnoj domeni (vidi stavak 3. ove odluke). Ništa ne ukazuje na to da javna rasprava o tom pitanju, činjenici da je Vlada sklopila ugovor s privatnim odvjetničkim društvom sa sjedištem u SAD-u za pružanje pravnih usluga u vezi sa žalbenim postupkom protiv generala Hrvatske vojske pred MKSJ-om i iznosu mjesečne odvjetničke nagrade koju se obvezala za to plaćati, nije bila moguća na temelju informacija koje su već bile javno dostupne, a da se ne otkrije tekst samog ugovora (usporedi *Gruzijsko udruženje mladih odvjetnika protiv Gruzije* (odl.), br. 2703/12, stavci 32. – 33., 19. siječnja 2021. i *Mikiashvili i drugi protiv Gruzije* (odl.), br. 18865/11 i 51865/11, stavci 53. – 56., 19. siječnja 2021.).

18. Tvrdnja nevladine organizacije podnositeljice da su, bez primjerka ugovora, specifikacija i puni opseg ugovorenih usluga ostali nepoznati, osim što su prvi put otkriveni tek u postupku pred Sudom, nije dovoljno utvrđena da bi Sud utvrdio kako je točno, s obzirom na informacije koje su već bile javno dostupne, neobjavlivanje ugovora spriječilo navedenu javnu raspravu.

19. Kada je riječ o tvrdnji nevladine organizacije podnositeljice da su, bez primjerka ugovora, informacije o ukupnom iznosu novca isplaćenog iz državnog proračuna odvjetničkom društvu sa sjedištem u SAD-u ostale nepoznate, Sud primjećuje da takve informacije u svakom slučaju nisu sadržane u ugovoru, u kojem se utvrđuje visina mjesečne odvjetničke nagrade i način obračuna dodatnih troškova u skladu s općim uvjetima pružanja pravnih usluga tog društva. Ako je nevladina organizacija podnositeljica htjela dobiti informaciju o ukupnom iznosu koji je iz državnog proračuna isplaćen odvjetničkom društvu na temelju dotičnog ugovora, mogla je tako formulirati svoj zahtjev Vladi.

20. Kada je riječ o zabrinutosti nevladine organizacije podnositeljice da bi odbijanje ovog predmeta za hrvatske građane dovelo do daljnjih

ograničenja pristupa informacijama, Sud ponavlja da se o svakom predmetu pred Sudom odlučuje u svjetlu njegovih posebnih okolnosti (vidi gore navedeni predmet *Magyar Helsinki Bizottság*, stavak 157.).

21. U skladu s tim, budući da test četiriju kumulativnih kriterija utvrđen u predmetu *Magyar Helsinki Bizottság* (vidi stavak 13 ove odluke) nije zadovoljen, proizlazi da članak 10. Konvencije nije primjenjiv u ovom predmetu.

22. Ovaj dio zahtjeva mora se stoga odbaciti kao nespojiv *ratione materiae* s odredbama Konvencije sukladno članku 35. stavku 3. točki (a) i stavku 4. Konvencije.

## **B. Ostale navodne povrede Konvencije**

23. Nevladina organizacija podnositeljica prigovorila je i na temelju članka 6. stavka 1. Konvencije da domaći sudovi nisu pravilno ocijenili predmet ni propisno odgovorili na glavne činjenične i pravne tvrdnje.

24. Sud ne pronalazi nikakav dojam proizvoljnosti u odlukama domaćih sudova, koji su pružili dostatne razloge za svoja utvrđenja.

25. Proizlazi da je prigovor nevladine organizacije podnositeljice na temelju članka 6. stavka 1. Konvencije očigledno neosnovan i mora se odbaciti u skladu s člankom 35. stavkom 3. točkom (a) i stavkom 4. Konvencije.

Iz tih razloga Sud jednoglasno

*utvrđuje* da je zahtjev nedopušten.

Sastavljeno na engleskome jeziku i otpravljeno u pisanom obliku 14. rujna 2023.

Dorothee von Arnim  
Zamjenica tajnika

Pauliine Koskelo  
Predsjednica

Prevela prevoditeljska agencija Alkemist

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