

ДРУГО ОДЕЉЕЊЕ

**ПРЕДМЕТ „ИНИЦИЈАТИВА МЛАДИХ ЗА ЉУДСКА ПРАВА“
ПРОТИВ СРБИЈЕ**

(представка број 48135/06)

ПРЕСУДА

СТРАЗБУР

25. јун 2013. године

*Ова пресуда ће постати правоснажна у околностима утврђеним чланом 44.
став 2. Конвенције. Она може бити предмет редаторских промена..*

У предмету „Иницијатива младих за људска права“ против Србије,

Европски суд за људска права (Друго одељење), на заседању Већа у саставу:

Guido Raimondi, *председник*,

Peer Lorenzen,

Dragoljub Popović,

András Sajó,

Nebojša Vučinić,

Paulo Pinto de Albuquerque,

Helen Keller, *судије*,

и Stanley Naismith, *секретар Одељења*,

После већања на затвореној седници 28. маја 2013. године,

изриче следећу пресуду, која је усвојена на тај дан:

ПОСТУПАК

1. Предмет је формиран на основу представке (број 48135/06) против Републике Србије коју је Суду поднела према члану 34. Конвенције за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: „Конвенција“) невладина организација са седиштем у Београду, „Иницијатива младих за људска права“ у даљем тексту: „Подносилац представке“), 29. новембра 2006. године.

2. Подносиоца представке је заступала госпођа Т. Дробњак, адвокат из Београда. Владу Србије (у даљем тексту: „Влада“) заступао је њен заступник господин С. Царић.

3. Подносилац представке жалио се, према члановима 6 и 10. Конвенције, због одбијања Безбедносно-информативне агенције Србије да му достави одређене информације у вези са електронским надзором, без обзира на правоснажну и обавезујућу одлуку Комесара за информације у његову корист.

4. Представка је 15. септембра 2010. године достављена Влади. Такође је одлучено да се одлука о допуштености и основаности донесе истовремено (члан 29. став 1.).

ЧИЊЕНИЦЕ

I. ОКОЛНОСТИ ПРЕДМЕТА

5. Подносилац представке је невладина организација основана 2003. године и са седиштем у Београду. Она прати примену транзиционих закона ради обезбеђења поштовања људских права, демократије и владавине права.

6. Подносилац представке је 31. октобра 2005. године затражио од Безбедносно-информативне агенције Србије да га обавести колико је људи било предмет електронског надзора од стране те агенције у 2005. години.

7. Агенција је 4. новембра 2005. године одбила захтев, ослањајући се на члан 9(5) Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја из 2004. године.

8. Подносилац представке се 17. новембра 2005. године жалио Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту података о личности – „Повереник“), домаћем органу основаном према Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја из 2004. године ради обезбеђења поштовања тог закона.

9. Повереник је 22. децембра 2005. године нашао да је Безбедносно-информативна агенција прекршила закон и наложио да се тражене информације ставе на располагање подносиоцу представке у року од три дана. Агенција се жалила, али је 19. априла 2006. године Врховни суд Србије утврдио да нема легитимације и њену жалбу одбацио.

10. Безбедносно-информативна агенција је 23. септембра 2008. године обавестила подносиоца представке да не поседује тражене информације.

II. РЕЛЕВАНТНО ДОМАЋЕ ПРАВО

11. Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја из 2004. године (објављен у „Службеном гласнику Републике Србије, број 120/04, измене објављене у „Службеном гласнику“, бр. 54/07, 104/09 и 36/10) на снази је од 13. новембра 2004. године. Релевантне одредбе овог закона гласе како следи:

Члан 5(2)

„Свако има право да му се информација од јавног значаја учини доступном тако што ће му се омогућити увид у документ који садржи информацију од јавног значаја, право на копију тог документа, као и право да му се, на захтев, копија документа упути поштом, факсом, електронском поштом или на други начин.“

Члан 8.

„Права из овог закона могу се изузетно подврћи ограничењима прописаним овим законом ако је то неопходно у демократском друштву ради заштите од озбиљне повреде претежнијег интереса заснованог на уставу или закону.“

Ниједна одредба овог закона не сме се тумачити на начин који би довео до укидања неког права које овај закон признаје или до његовог ограничења у већој мери од оне која је прописана у ставу 1. Овог члана.“

Члан 9.

„Приступ информацијама од јавног интереса може се одбити, ако би тиме:

...

(5) учинио доступним информацију или документ који су формално квалификовани као државна, службена, пословна или друга тајна, односно који су доступни само одређеном кругу лица, а чије би одавање могло озбиљно штетити законитом интересу који има предност у односу на слободу изражавања.“

12. У складу са чланом 22(1) овог Закона, подносилац представке може поднети притужбу Поверенику ако државни орган одбије његов или њен захтев за приступ информацијама. Одлуке Повереника су коначне и обавезујуће (види члан 28(1) Закона).

III. РЕЛЕВАНТНА МЕЂУНАРОДНА ДОКУМЕНТА

13. Међународни пакт о грађанским и политичким правима, усвојен под покровитељством Уједињених Нација 16. децембра 1966. године, ступио је на снагу у односу на Србију 12. марта 2001. године. Члан 19. тог пакта јемчи слободу изражавања на сличан начин као и члан 10. Конвенције. У јулу 2011. године Комитет за људска права, тело независних стручњака основано да прати спровођење тог пакта, подсетио је у свом Општем коментару број 34 да члан 19. Пакта обухвата право на приступ информацијама које поседују државни органи (документ ССРР/С/ГС/34 од 12. септембра 2011. године, став 18.). Он је даље навео да такве информације укључују евиденцију државног органа, без обзира на облик у ком се те информације чувају, њихов извор и датум израде (исто). Најзад, Комитет за људска права је истакао да када једна држава уговорница уведе ограничења у слободу изражавања, она не смеју угрозити право као такво; другим речима, однос између права и ограничења и између норме и очекивања не сме бити уназађен (види став 21. тог документа).

14. Заједничка декларација Специјалног известиоца о слободи мишљења и изражавања Уједињених Нација, Представника о слободи медија ОЕБС-а и Специјалног известиоца о слободи изражавања Организације америчких држава из децембра 2004. године гласи, у релевантном делу, како следи:

„Право на приступ информацијама које су у поседу државних органа је основно људско право коме би требало дати значај на националном нивоу кроз свеобухватно законодавство (на пример, Закони о слободи информисања) на основу начела пуне отворености, које утврђује претпоставку да су све информације доступне и да подлежу само уском систему изузетака.

...

Приступ информацијама је право грађана. Због тога би поступци за приступ информацијама требало да буду једноставни, брзи и бесплатни или ослобођени трошкова или са минималним трошковима.

Право приступа требало би да подлеже уском, пажљиво скројеном систему изузетака ради заштите преклапајућих јавних и приватних интереса, укључујући и приватност. Изузетке би требало примењивати само када постоји ризик од значајне штете заштићеном интересу и где је штета већа од целокупног јавног интереса за приступ информацијама. Терет би требало да буде на државном органу који настоји да негира приступ да покаже да та информација спада у опсег система изузетака.

Од државних органа би требало тражити да испуне минималне стандарде вођења евиденције. Системе би требало успоставити ради промовисања виших стандарда током времена.

Приступ закону о информисању требало би да превагне над другим законима у мери у којој они нису сагласни са њим.

Они који траже информације требало би да имају могућност да се жале независном телу, због одбијања да се информације открију, а које ће имати сва овлашћења да спроведе истрагу и реши такве притужбе.

Национални органи би требало да предузму активне кораке да се позабаве културом тајности која и даље преовлађује у многим земљама у јавном сектору. Ово би требало да укључи и обезбеђење санкција за оне који намерно спречавају приступ информацијама. Кораке би требало предузети и за унапређење свести широке јавности о закону о приступу информацијама.

Требало би предузети кораке, укључујући и издвајање неопходних ресурса и пажње, да се обезбеди делотворна примена закона о приступу информацијама.

Хитне кораке би требало предузети да се ревидирају и, према потреби, опозову или измене закони који ограничавају приступ информацијама како би се ускладили за међународним стандардима у овој области, укључујући и оно што се огледа у овој Заједничкој декларацији.

...

Одређене информације могу легитимно бити тајне на основу интереса националне безбедности или заштите других интереса који се преклапају. Међутим, закони о тајности би требало да прецизно дефинишу националну безбедност и јасно назначе критеријуме које би требало користити приликом одлучивања да ли се нека информација може прогласити тајном, како би се спречила злоупотреба ознаке „тајна“ ради спречавања саопштавања информација које су од јавног интереса. Закони о тајности требало би да јасно утврде који службеници имају право да класификују документе као тајне, као и да утврде опште временске оквире у којима документи могу бити тајни. Ти закони би требало да буду предмет јавне дебате.“

15. Заједничка декларација Специјалног известиоца о слободи мишљења и изражавања Уједињених Нација, Представника о слободи медија ОЕБС-а, Специјалног известиоца о слободи изражавања Организације америчких држава и Специјалног известиоца о слободи изражавања АЦХПР (Афричка комисија о људским правима и правима

народа) из децембра 2006. године у релевантном делу гласи како следи:

„Јавни органи, било национални или међународни, не чувају информације за себе већ у име јавности и они би требало, само уз ограничене изузетке, да омогућавају приступ тим информацијама.”

ПРАВО

I. НАВОДНА ПОВРЕДА ЧЛАНА 10. КОНВЕНЦИЈЕ

16. Подносилац представке се жалио, према члану 10. Конвенције, да му је Безбедносно-информативна агенција Србије негирала приступ одређеним информацијама у вези са електронским надзором, упркос коначној и обавезујућој одлуци Повереника за информације у његову корист. Члан 10. гласи како следи:

„1. Свако има право на слободу изражавања. Ово право укључује слободу поседовања сопственог мишљења, примања и саопштавања информација и идеја без мешања јавне власти и без обзира на границе. Овај члан не спречава државе да захтевају дозволе за рад телевизијских, радио и биоскопских предузећа.

2 Пошто коришћење ових слобода повлачи за собом дужности и одговорности, оно се може подвргнути формалностима, условима, ограничењима или казнама прописаним законом и неопходним у демократском друштву у интересу националне безбедности, територијалног интегритета или јавне безбедности, ради спречавања нереда или криминала, заштите здравља или морала, заштите угледа или права других, спречавања откривања обавештења добијених у поверењу, или ради очувања ауторитета и непристрасности судства.“

A. Допуштеност

17. Влада је тврдила да је представка неблаговремена, узимајући у обзир датуме одлука Повереника за информације и Врховног суда Србије у случају подносиоца представке. Она је даље изнела да члан 10. не гарантује опште право на приступ информацијама и да је представка, као резултат тога, неспојива *ratione materiae*. Најзад, она је тврдила да је представка неспојива *ratione personae* пошто тражене информације нису биле потребне подносиоцу представке.

18. Подносилац представке се с тим није сложио.

19. У вези са првом примедбом, Суд примећује да се подносилац представке није жалио на одлуке на које се Влада позива, пошто су оне у његову корист. Напротив, он се жалио на одбијање Безбедносно-информативне агенције Србије да му пружи одређене информације и поред тих одлука. С обзиром да је подносилац представке поднео представку Суду док је спорна ситуација још трајала, ова примедба се мора одбацити.

20. У вези са другом и трећом примедбом, Суд подсећа да појам „слобода добијања информација“ обухвата право на приступ информацијама (види *Társaság a Szabadságjogokért против Мађарске*, број 37374/05, став 35., 14. април 2009. године). Суд је такође утврдио да када је невладина организација умешана у питања од јавног интереса, као што је овај подносилац представке, она игра улогу јавног пса чувара сличне важности као што је штампа (*Animal Defenders International против Уједињеног Краљевства* [ВВ], број 48876/08, став 103., 22. април 2013. године). Активности подносиоца представке стога захтевају сличну заштиту према Конвенцији као она која се пружа штампи (види *Társaság a Szabadságjogokért*, цитиран у горњем тексту, став 27.). Према томе, преостале примедбе Владе морају се такође одбацити.

21. Пошто ова притужба није очигледно неоснована у оквиру значења члана 35. став 3 (а) Конвенције и није недопуштена ни по једном другом основу, она се мора прогласити допуштеном.

Б. Основаност

22. Подносилац представке је изнео да је одбијање Безбедносно-информативне агенције да му пружи информације о употреби мера електронског надзора штетно утицало на његову способност да обавља улогу јавног пса чувара, чиме је прекршен члан 10. Конвенције.

23. Влада је тврдила да Безбедносно-информативна агенција не чува тражене информације (она се позвала на допис Безбедносно-информативне агенције од 23. септембра 2008. године наведен у ставу 10. у горњем тексту). Она је додала да слобода примања информација једино ограничава државу у ограничавању неког лица да добије информације које други желе или могу желети да му саопште; та слобода не би могла да се тумачи као наметање држави, у околностима предметног случаја, позитивних обавеза прикупљања и ширења информација по сопственом предлогу (види *Guerra и други против Италије*, 19. фебруар 1998. године, став 53., *Извештаји о пресудама и одлукама 1998-I*).

24. Суд примећује да је подносилац представке од Безбедносно-информативне агенције тражио да му пружи одређене информације у вези са употребом мера електронског надзора. Агенција је прво тај захтев одбила, ослањајући се при том на законску одредбу о тајним информацијама. После налога Повереника за информације да се предметне информације саопште упркос томе, Безбедносно-информативна агенција је обавестила подносиоца представке да она нема те информације. Како је подносилац представке очигледно био ангажован на законитом прикупљању информација од јавног интереса са намером да те информације саопшти јавности и тиме допринесе

јавној дебати, дошло је до мешања у његово право на слободу изражавања (види, по аналогији, *Társaság a Szabadságjogokért*, цитиран у горњем тексту, став 28., и *Kenedi против Мађарске*, број 31475/05, став 43., 26. мај 2009. године).

25. Вршење слободе изражавања може бити предмет ограничења, али сва таква ограничења би требало да буду у складу са домаћим правом. Суд сматра да ограничења која је у предметном случају одредила Безбедносно-информативна агенција нису испунила тај критеријум. Домаћи орган успостављен управо ради надзора над поштовањем Закона о слободи информација из 2004. године разматрао је тај случај и одлучио да тражене информације морају да се пруже подносиоцу представке. Тачно је да је Безбедносно-информативна агенција на крају одговорила да она нема те информације, али је тај одговор неубедљив с обзиром на природу тих информација (број људи изложених електронском надзору од стране те агенције 2005. године) и првобитни одговор агенције.

26. Суд закључује да је упорно оклевање Безбедносно-информативне агенције Србије да поштује налог Повереника за информације било противно домаћем праву и једнако произвољности.

Према томе, дошло је до повреде члана 10. Конвенције.

II. НАВОДНА ПОВРЕДА ЧЛАНА 6. КОНВЕНЦИЈЕ

27. Подносилац представке се жалио да се одбијање Безбедносно-информативне агенције да поштује налог Повереника за информације такође сводило на повреду члана 6. Конвенције.

28. Влада је оспорила ту тврдњу.

29. С обзиром на став у вези са чланом 10. Конвенције, Суд сматра да није неопходно да се разматра допуштеност или основаност исте притужбе према члану 6. (види, по аналогији, *Лепојић против Србије*, број 13909/05, став 79., 6. новембар 2007. године, и *Филиповић против Србије*, број 27935/05, став 60., 20. новембар 2007. године).

III. ПРИМЕНА ЧЛАНА 46. КОНВЕНЦИЈЕ

30. Релевантни део члана 46. Конвенције гласи како следи:

„Високе стране уговорнице преузимају обавезу да се повинују правоснажној пресуди Суда у сваком предмету у коме су странке.

2 Правоснажна пресуда Суда се доставља Комитету министара који надгледа њено извршење....“

31. Пре разматрања захтева подносиоца представке за правично задовољење према члану 41. Конвенције и с обзиром на околности конкретног случаја, Суд жели да размотри које се конеквенце могу

извући за Тужену државу из члана 46. Он подсећа да су се на основу члана 46. Високе стране уговорнице обавезале да ће поштовати правоснажне пресуде Суда у сваком предмету у коме су странке, а чије извршење надзире Комитет министара Савета Европе. Произлази, између осталог, да пресуда којом Суд нађе повреду намеће Туженој држави законску обавезу не само да заинтересованим исплати све износе досуђене према члану 41., већ и да изабере, уз надзор Комитета министара, опште и/или, према случају, појединачне мере које ће усвојити у домаћем правном систему како би се повреде утврђене од стране Суда окончале и да исправи штету што је више могуће (види *Scozzari u Giunta protiv Италије* [ВВ], бр. 39221/98 и 41963/98, став 249., ЕЦХР 2000-VIII). Циљ је да се подносилац доведе, што је више могуће, у положај у коме би био да захтеви Конвенције нису занемарени (*restitutio in integrum*) (види *Emre protiv Швајцарске* (број 2), број 5056/10, став 69., 11. октобар 2011. године). Иако у начелу није на Суду да одређује које би мере обештећења могле бити одговарајуће ради задовољења обавеза Тужене државе према члану 46. Конвенције, повреда утврђена у овом случају, по самој својој природи, не оставља стваран избор у погледу мера потребних за њено исправљање (види *Assanidze protiv Грузије* [ВВ], број 71503/01, став 202., ЕЦХР 2004-II, и *Karapović protiv Босне и Херцеговине*, број 39462/03, став 29., 20. новембар 2007. године).

32. С обзиром на горе наведено, Суд налази да је најприродније извршење његове пресуде, и да би најбоље одговарало начелу *restitutio in integrum*, да се обезбеди да Безбедносно-информативна агенција Србије пружи подносиоцу представке тражене информације (наиме, колико је људи било изложено електронском надзору током 2005. године).

IV. ПРИМЕНА ЧЛАНА 41. КОНВЕНЦИЈЕ

33. Члан 41. Конвенције прописује:

„Када Суд утврди прекршај Конвенције или протокола уз њу, а унутрашње право Високе стране уговорнице у питању омогућава само делимичну одштету, Суд ће, ако је то потребно, пружити правично задовољење оштећеној странци.“

34. Подносилац представке је тражио 8.000 евра (ЕУР) за нематеријалну штету претрпљену по основу чињенице да је, због одбијања Безбедносно-информативне агенције да му пружи тражене информације, био у немогућности да подстакне и допринесе, отворену и добро-информисану јавну дебату о коришћењу мере електронског надзора у Србији.

35. Влада је тај захтев оспорила.

36. Суд сматра да утврђивање повреде и налог из става 32. у горњем тексту представљају довољно правично задовољење за сву нематеријалну штету коју је подносилац представке могао претрпети (види *Társaság a Szabadságjogokért*, цитиран у горњем тексту, став 43.).

ИЗ ТИХ РАЗЛОГА, СУД ЈЕДНОГЛАСНО

1. *Проглашава* притужбу према члану 10. Конвенције допуштеном;
2. *Утврђује* да је дошло до повреде члана 10. Конвенције;
3. *Утврђује* да нема потребе да се разматра притужба према члану 6. Конвенције;
4. *Утврђује* да Тужена држава мора да обезбеди, у року од три месеца од датума када пресуда постане правоснажна у складу са чланом 44. став 2. Конвенције, да Безбедносно-информативна агенција Србије достави подносиоцу представке тражене информације;
5. *Утврђује* да налажење повреде и налог под тачком 4. представљају довољно правично задовољење за сву нематеријалну штету коју је подносилац представке претрпео.

Састављено на енглеском језику и достављено у писаној форми на дан 25. јуна 2013. године, у складу са правилом 77 ст. 2 и 3 Пословника Суда.

Stanley Naismith
Секретар

Guido Raimondi
Председник

У складу са чланом 45. став 2. Конвенције и Правилем 74 став 2. Пословника Суда, посебно мшљење судија Сајо и Вучинић приложено је уз ову пресуду.

ЗАЈЕДНИЧКО САГЛАСНО МИШЉЕЊЕ СУДИЈА САЈО И ВУЧИНИЋ

Потпуно се слажемо са закључцима и образложењем ове пресуде. Она је од посебне важности за оне земље где, чак и данас дугорочне навике отежавају приступ подацима које су, у време тоталитаризма, коришћени за опресивне сврхе од стране тајних служби. Међутим, ово сагласно мишљење пишемо посебно да бисмо истакли општу потребу да се члан 10. тумачи у складу са развојем међународног права у вези са слободом информација, која за собом повлачи приступ информацијама које чувају државни органи. Посебно се позивамо на Општи коментар број 34 Комитета за људска права (документ CCPR/C/GC/34 од 12. септембра 2011. године, став 18.).

Суд је недавно (у предмету *Gillberg против Шведске* [ВВ] пресуда, (број 41723/06, став 74., 3. април 2012. године) поново навео да „право на примање и саопштавање информација јасно чини део права на слободу изражавања према члану 10. То право у основи забрањује влади да ограничава лицу да прима информације које други желе или би могли желети да му их саопште (види, на пример, *Leander против Шведске*, 26. март 1987. године, став 74., серија А број 116, и *Gaskin против Уједињеног Краљевства*, 7. јул 1989. године, став 52., серија А број 160).”

Велико веће није цитирало наставак става 74. пресуде *Leander*: „Члан 10 (чл. 10.) не даје појединцу, у околностима као што су околности предметног случаја, право на приступ регистру који садржи информације о његовом личном положају, нити отелотворује обавезу владе да такве информације саопшти појединцу.”

С обзиром на развој права сумиран у пресуди, и на Конвенцију о приступу службеним документима Савета Европе (2009, још није на снази), а посебно, с обзиром на захтеве демократије у информатичком друштву, сматрамо да је прикладно да истакнемо одређене импликације ове пресуде у светлу предмета *Gillberg* које би Суд требало да истакне у догледно време:

1. У свету Интернета разлика између новинара и других припадника јавности се брзо губи. Без транспарентности нема снажне демократије, којој би требало да служе и да је користе сви грађани.

2. Овај предмет поставља питање позитивних обавеза државе, које се јавља у вези са доступношћу података које контролише држава. Власти су одговорне да такве информације чувају, а губитак информација не може бити изговор, као што су домаћи органи погрешно тврдили у конкретном случају. Тешко је утврдити разлику између негативних и позитивних обавеза државе у контексту приступа информацијама. С обзиром на сложеност савременог управљања подацима, просто непостојање забране приступа не може бити довољно за делотворно уживање права на информацију.

3. Без штете по посебне околности случаја *Leander*, давање грађанину ограниченијег приступа информацијама које се тичу њега или ње и које сачињавају и користе органи, него широј јавности јавним информацијама, може изгледати нелогично, бар у одређеним околностима. Вештачка разлика између јавних података и података од личног интереса може чак и спречити приступ јавним информацијама. Наравно, приступ информацијама према члану 10. мора посебно поштовати информативно само-одређивање и обзире на које се позива предмет *Klass и други против Немачке* (6. септембар 1978. године, став 81., серија А број 28).