

Anotace rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva

Rozsudek ze dne 3. února 2022 ve věci č. 39325/20 – *Šeks proti Chorvatsku*

Senát první sekce Soudu jednomyslně konstatoval, že nedošlo k porušení práva stěžovatele na svobodu přijímat a rozšiřovat informace ve smyslu článku 10 Úmluvy, když vnitrostátní orgány odmítly k žádosti stěžovatele, bývalého politika sepisujícího knihu o historických základech vzniku chorvatského státu, zpřístupnit část jím požadovaných písemností prezidenta republiky kvůli jejich utajované povaze poté, co shledaly, že důvody jejich utajení trvají i nadále, a tudíž upřednostnily ochranu národní bezpečnosti nad zájmem jednotlivce na jejich odtajnění. Dle Soudu zahrnoval nezávislý soudní přezkum dostatečné procesní záruky proti vyloučení svévole.

I. Skutkové okolnosti

Stěžovatel, bývalý významný politický funkcionář, požádal v roce 2017 státní archiv o zpřístupnění řady písemností z období let 1994–1999 za účelem sepsání knihy. Jelikož dané písemnosti byly utajovanými informacemi, které náležely kanceláři prezidenta, požádal ji archiv o posouzení, zda lze utajení zrušit, či nikoli. Kancelář prezidenta po vyžádání stanoviska specializovaného poradního orgánu seznámeného s obsahem písemností shledala, že u části z nich zrušení utajení možné není, nadále totiž trvají důvody k jejich utajení (bezpečnost, integrita, nezávislost a zahraniční vztahy státu). Žádosti stěžovatele bylo proto vyhověno pouze částečně. Odvolací orgán po seznámení se s obsahem písemností dospěl k témuž závěru, přičemž zdůraznil, že stěžovatel nevysvětlil, proč by mělo být utajení zrušeno, resp. proč jeho zájem na zpřístupnění převažuje nad zájmem na utajení písemností. Současně uvedl, že pravomoc zrušit utajení má pouze orgán, kterému dané informace náleží, a postup vyřízení žádosti byl v souladu se zákonem. Stěžovatel nebyl úspěšný ani v navazujícím soudním řízení. Vnitrostátní soudy konstatovaly, že řízení proběhlo v souladu s právními předpisy, včetně posouzení přiměřenosti omezení práv stěžovatele na přístup k informacím. K důvodům pro nevyhovění žádosti se podrobněji nevyjádřily, jelikož by tím nutně naznačily, jaký je obsah informací v režimu utajení.

II. Odůvodnění rozhodnutí Soudu

K TVRZENÉMU PORUŠENÍ ČLÁNKU 10 ÚMLUVY

Stěžovatel namítal, že odmítnutím vnitrostátních orgánů zrušit utajení u části písemností, aby se mohl seznámit s jejich obsahem pro publikační účely, došlo k porušení jeho práva na přijímání informací a že soudní přezkum rozhodnutí správních orgánů nedostál požadavkům vyplývajícím z Úmluvy.

a) K přijatelnosti

Stran použitelnosti článku 10 Úmluvy na danou věc Soud připomněl, že toto ustanovení nezakládá všeobecné právo na přístup k informacím, které mají orgány veřejné moci k dispozici, ani těmto orgánům neukládá, aby je žadatelům poskytovaly. Toto právo či povinnost však mohou vzniknout, představuje-li poskytnutí informace nutný předpoklad pro výkon práva jednotlivce na svobodu projevu, zejména „svobodu přijímat a rozšiřovat informace“. Při posuzování, zda se za konkrétních okolností lze dovolávat použitelnosti článku 10 Úmluvy se Soud řídí následujícími kritérii: a) účel žádosti o informace; b) povaha vyžadované informace; c) role žadatele; d) zda je informace bez dalšího přichystaná a dostupná (*Magyar Helsinki Bizottság proti Maďarsku*, č. 18030/11, rozsudek velkého senátu ze dne 8. listopadu 2016, § 156 a 149–180).

Stěžovatel požádal o přístup k utajovaným písemnostem, aby získané informace použil pro sepsání knihy o vzniku státu, přičemž dle vnitrostátního práva neměl povinnost vysvětlit důvody, pro které žádal o zpřístupnění písemností. Dle Soudu přitom není rozhodující, zda dané písemnosti byly opravdu pro sepsání jeho monografie nezbytné; postačuje, že k nim stěžovatel chtěl získat přístup, aby

čtenářům poskytl ucelený a podrobný vývoj událostí v daném období. Stran povahy informací je stěžejní splnění testu veřejného zájmu; ten je obecně naplněn, pokud informace přispívají k transparentnosti způsobu vyřizování veřejných záležitostí, čímž umožňují účast veřejnosti jako celku na správě věcí veřejných. Co je věcí veřejného zájmu pak záleží na konkrétních okolnostech případu. U stěžovatele Soud souhlasil s vnitrostátními soudy, že vědecká publikace o vzniku státu byla věcí veřejného zájmu. Pokud jde o roli žadatele, Soud již v minulosti přiznal zvýšenou úroveň ochrany autorům knih o věcech veřejného zájmu (*Lindon, Otchakovsky-Laurens a July proti Francii*, č. 21279/02 a 36448/08, rozsudek velkého senátu ze dne 22. října 2007, § 48). Konečně, jakkoli odtajnění písemností mohlo být pracovním postupem, zahrnujícím několik různých dotčených orgánů, nic nenasvědčuje tomu, že by písemnosti nebyly bez dalšího „připravené či dostupné“ (srov. *Saure proti Německu*, č. 6106/16, rozhodnutí ze dne 19. října 2021, § 37).

Soud proto shledal, že stěžovatel, jakožto bývalý politik, který měl v úmyslu publikovat historickou monografii, potřeboval požadované písemnosti k výkonu svobody projevu o věci veřejného zájmu, takže je na jeho případ článek 10 Úmluvy *ratione materiae* použitelný.

b) K odůvodněnosti

1. Obecné zásady

Odmítnutí žádosti stěžovatele o deklasifikaci a vydání požadovaných písemností nepochybně představovalo zásah do jeho svobody přijímat a rozšiřovat informace. Jelikož mezi stranami nebylo sporu o zákonnosti zásahu a že tento sledoval legitimní cíl v podobě ochrany národní bezpečnosti, zaměřil se Soud na posouzení nezbytnosti zásahu. Stran obecných zásad odkázal především na rozsudek ve věci *Animal Defenders International proti Spojenému království* (č. 48876/08, rozsudek velkého senátu ze dne 22. dubna 2013, § 100). Dále Soud připomněl svou judikaturu ve vztahu k národní bezpečnosti, což je pojem, který se jednak vyvíjí, jednak závisí na kontextu. Státům obecně náleží široký prostor pro uvážení při posuzování, co pro ně představuje hrozbu v určitém čase [*Liu proti Rusku* (č. 2), č. 29157/09, rozsudek ze dne 26. července 2011, § 88]. Pojem národní bezpečnosti je nutné uplatňovat zdrženlivě, vykládat restriktivně a vyzývat jen tehdy, pokud byla skutečně prokázána naléhavá potřeba ochrany důvěrnosti informací v zájmu ochrany národní bezpečnosti (*Stoll proti Švýcarsku*, č. 69698/01, rozsudek velkého senátu ze dne 10. prosince 2007, § 54). Soudu obecně nepřísluší, aby zpochybňoval úvahy vnitrostátních orgánů ohledně toho, jaké otázky se dotýkají zájmu na ochraně národní bezpečnosti. Avšak i když je národní bezpečnost v sázce, pojmy zákonnosti a právního státu vyžadují, aby v demokratické společnosti opatření dotýkající se lidských práv podléhala nějaké formě kontradiktorního řízení před nezávislým orgánem nadaným pravomocí přezkoumat důvody rozhodnutí (*Yam proti Spojenému království*, č. 31295/11, rozsudek ze dne 16. ledna 2020, § 56). Jinak by nebylo možné zpochybnit tvrzení orgánů výkonné moci o ohrožení národní bezpečnosti a stát by mohl svévolně zasahovat do práv chráněných Úmluvou. Konečně Soud uvedl, že spravedlivost řízení a procesní záruky patří mezi faktory, které bere v úvahu při posuzování přiměřenosti zásahu do svobody projevu dle článku 10 Úmluvy. V případech opatření přijatých v zájmu ochrany národní bezpečnosti, která vedou k omezením lidských práv, Soud přezkoumá, zda řízení na vnitrostátní úrovni obsahovalo odpovídající záruky k ochraně zájmů dotčené osoby (*Yam proti Spojenému království*, cit. výše, § 56).

2. Použití těchto zásad na projednávanou věc

Soud poznamenal, že žádost stěžovatele se týkala písemností klasifikovaných nejvyšším stupněm utajení na dobu 30 let. Jejich obsah byl nejprve posouzen ve spolupráci se specializovaným poradním orgánem, což vedlo k odtajnění většiny z nich (31 z 56). Navazující odvolací řízení provedl nezávislý orgán pověřený ochranou, sledováním a posilováním práva na přístup k informacím. Ten měl přitom možnost seznámit se s obsahem utajovaných písemností, a tak mohl přezkoumat, zda je trvání utajení nezbytné. Jakkoli je dle vnitrostátního práva zrušení utajení pouze v pravomoci orgánu, kterému písemnosti náleží, v dané věci odvolací orgán nedospěl k jinému závěru, resp. nesnažil se argumentovat odlišným způsobem. Právě naopak i dle odvolacího orgánu rovněž dospěl k závěru, že by

zrušení utajení mohlo způsobit újmu národní bezpečnosti. Zneužití správního uvážení tedy neshledal. Nadto odvolací orgán vytkl stěžovateli, že nevysvětlil, proč by jeho zájem na zpřístupnění informací měl v dané situaci převážit nad uvedenými a zásadními veřejnými zájmy.

Současně Soud shledal, že nic nenásvědčuje tomu, že by vnitrostátní orgány neprovedly hodnocení přiměřenosti zásahu do práv stěžovatele, jak od nich vyžadovala vnitrostátní úprava. Jeho žádost byla posouzena pěti různými orgány; obsah předmětných písemností přezkoumaly přinejmenším dva z nich. Soud také zohlednil, že nesouhlas se zrušením utajení ze strany kanceláře prezidenta se zakládal na názoru specializovaného orgánu zabývajícího se otázkami národní bezpečnosti a byl přezkoumán v rámci odvolacího a navazujícího soudního řízení. Soud přitom nedospěl k závěru, že by posouzení žádosti stěžovatele bylo zatíženo zásadními nedostatky či postrádalo vhodné procesní záruky.

Stran důvodů rozhodnutí Soud uvedl, že v kontextu národní bezpečnosti, tj. oblasti, která tradičně tvoří samotné jádro toho, co spadá pod koncept státní suverenity, nelze od vnitrostátních orgánů očekávat podrobné odůvodňování jako je tomu u běžných správních či občanskoprávních řízení. Bližší sdělení důvodů, proč nebylo vyhověno žádosti o odtajnění přísně tajných písemností by se totiž mohlo dostat snadno do rozporu s tím, proč tyto informace byly klasifikovány (viz *mutatis mutandis Regner proti České republice*, č. 35289/11, rozsudek velkého senátu ze dne 19. září 2017, § 158). S přihlédnutím k rozsahu procesních záruk poskytnutých stěžovateli Soud považoval zdůvodnění vnitrostátních orgánů stran zamítnutí přístupu k dotčeným písemnostem za relevantní a s ohledem na okolnosti tohoto případu i za postačující.

Zásah do práva stěžovatele na přístup k informacím tak byl dle Soudu nezbytný a přiměřený vzhledem k ochraně národní bezpečnosti, tedy důvodu, o který se opíralo zamítnutí žádosti. Současně následný nezávislý přezkum nevybočil z širokého prostoru pro uvážení, který náleží státu v dané oblasti.

Dle Soudu proto k porušení článku 10 Úmluvy nedošlo.