

Odmowa dostępu organizacji pozarządowej do informacji dotyczących obrońców ustanowionych przez policję w ramach systemu pomocy prawnej

Magyar Helsinki Bizottság (Węgierski Komitet Helsiński) przeciwko Węgrom (wyrok – 8 listopada 2016 r., Wielka Izba, skarga nr 18030/11)

Magyar Helsinki Bizottság (Hungarian Helsinki Committee – WKH), organizacja pozarządowa z siedzibą w Budapeszcie, prowadzi aktywną działalność w dziedzinie monitoringu implementacji w tym kraju międzynarodowych instrumentów ochrony praw człowieka i ich promowania. Przy okazji dokonywania przeglądu jakości obrony przez obrońców publicznych w procesach karnych WKH zwrócił się do jednostek policji o podanie nazwisk takich obrońców ustanowionych przez nie w 2008 r. oraz liczby spraw przypadających na każdego z nich. Powołała się na ustawę z 1992 r. o ochronie danych, twierdząc, że stanowiły one informację publiczną. W 2009 r. WKH wystąpił do sądu przeciwko dwóm jednostkom policji, które odmówiły udzielenia tych informacji. Po wydaniu korzystnego dla niego wyroku przez sąd pierwszej instancji, pozew został jednak oddalony przez sąd odwoławczy, który stwierdził, że obrońcy publiczni nie wykonywali zadań interesu publicznego. W rezultacie nie można było domagać się udzielenia tych informacji na podstawie ustawy o ochronie danych. Wyrok ten został utrzymany w mocy przez Sąd Najwyższy, który stwierdził, że chociaż realizacja przez obrońców konstytucyjnego prawa do obrony była zadaniem państwa, działalność obrońcy publicznego miała charakter prywatny a więc ich nazwiska nie stanowiły informacji publicznej.

W skardze do Trybunału WKH, z powołaniem się na art. 10, zarzucił, że odmowa sądów węgierskich udostępnienia wchodzących w grę informacji oznaczała naruszenie prawa dostępu do informacji.

W związku z kwestią stosowania w tym przypadku art. 10 i istnienia ingerencji w zagwarantowane w nim prawo Trybunał zwrócił uwagę, że ust.1 art. 10 przewiduje, że „prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych”. Nie wskazuje, w odróżnieniu od porównywalnych przepisów zawartych w innych dokumentach międzynarodowych, że obejmuje wolność poszukiwania informacji. W celu rozstrzygnięcia, czy zarzucona odmowa władz krajowych oznaczała ingerencję w ich prawa wynikające z art. 10, Trybunał musiał dokonać bardziej ogólnej analizy tego przepisu, aby ustalić czy i w jakim stopniu obejmuje on prawo dostępu do informacji pozostających w rękach państwa, jak twierdził WKH oraz podobne organizacje występujące w tej sprawie jako strony trzecie.

W świetle zasad ogólnych dotyczących interpretacji Konwencji Trybunał rozważył, czy i w jakim stopniu prawo dostępu do informacji pozostających w rękach państwa jako takie może być uważane za mieszczące się w zakresie “wolności wypowiedzi” na podstawie art. 10 Konwencji, niezależnie od faktu, że nie wynika ono wyraźnie z tekstu tego przepisu. Rząd twierdził, że autorzy Konwencji pominęli prawo dostępu do informacji w tekście Konwencji właśnie dlatego, że nie mieli zamiaru nałożenia na państwa żadnego takiego obowiązku.

Trybunał przypominał, że kwestia, czy – z braku wyraźnego odwołania się do dostępu do informacji w art. 10 Konwencji – zarzut skarżących, że zostali go pozbawieni, można było jednak uważać za objęty tym przepisem, jest materią będącą przedmiotem stopniowych wyjaśnień w orzecznictwie Konwencji od wielu lat, zarówno przez Europejską Komisję Praw Człowieka, jak i Trybunał, który w wyroku *Leander v. Szwecja* (A. 116, z 1987 r.) przyjął stanowisko, które stało się standardem orzeczniczym w tej kwestii w późniejszych latach:

“Prawo do wolności otrzymywania informacji zasadniczo zakazuje rządowi ograniczania osobie otrzymywania informacji, jakie inni chcą lub mogą chcieć jej przekazać. W okolicznościach takich, jak w tej sprawie art.10 nie daje jednostce prawa dostępu do rejestru zawierającego informacje o jego sytuacji osobistej ani nie obejmuje obowiązku rządu ich przekazania ich”.

Trybunał Plenarny w sprawie *Gaskin v. Wielka Brytania* (wyrok z 7 lipca 1989 r.) oraz Wielka Izba w sprawie *Guerra i inni v. Włochy* (wyrok z 19 lutego 1998 r.) potwierdziły to podejście. Wielka Izba w tym drugim wyroku dodała, że wolność otrzymywania informacji “nie może być interpretowana w sposób nakładający na państwo, w okolicznościach takich, jak w tej sprawie, obowiązki pozytywne zbierania i rozpowszechniania informacji z własnej inicjatywy”. W 2005 r. Wielka Izba potwierdziła to podejście w wyroku *Roche v. Wielka Brytania* (z 19 października 2005 r.) i kilku kolejnych orzeczeniach.

Sprawy wspomniane wcześniej były podobne pod tym względem, że skarżący domagali się dostępu do informacji ważnych dla ich życia prywatnego. Trybunał stwierdził, z odwołaniem się do konkretnych okoliczności, że prawo dostępu do informacji nie było przewidziane w art.10, uznał jednak, że żądane informacje odnosiły się do życia prywatnego i rodzinnego w sposób oznaczający, że objęte były art. 8 Konwencji i w rezultacie miał on zastosowanie.

Później, w sprawie *Dammann v. Szwajcaria* (wyrok z 25 kwietnia 2006 r.) Trybunał orzekł, że zbieranie informacji jest istotnym działaniem przygotowawczym w dziennikarstwie i nieodłączną, chronioną częścią wolności prasy. Podejście to bez większej dyskusji zostało dalej rozwinięte w decyzji *Sdružení Jihočeské Matky v. Czechy* (z 10 lipca 2006 r.), w której Trybunał odwołał się w pierwszej kolejności do zasad wskazanych w sprawach *Leander*, *Guerra* i *Roche* a następnie zauważył, że trudno jest wywieść z Konwencji ogólne prawo dostępu do danych administracyjnych i dokumentów. Następnie, z odwołaniem się do decyzji w sprawie *Grupo Interpres SA v. Hiszpania* (z 7 kwietnia 1997 r.) stwierdził, że zarzucona odmowa władzy publicznej udostępnienia wchodzących w grę łatwo dostępnych dokumentów administracyjnych stanowiła ingerencję w prawo skarżącego do otrzymywania informacji zagwarantowane w art. 10 Konwencji. W sytuacji, zarzut na tle Konwencji odnosił się do wywiązania się z nałożonego przez prawo krajowe obowiązku władz zapewnienia dostępu do żądanych dokumentów z zastrzeżeniem spełnienia określonych warunków, Trybunał uznał, że zarzucone ograniczenie nie było nieproporcjonalne do realizowanego uprawnionego celu i w rezultacie zarzut był niedopuszczalny jako oczywiście bezzasadny.

Następnie, w serii wyroków wydanych po decyzji w sprawie *Sdružení Jihočeské Matky* Trybunał orzekł, że doszło do ingerencji w prawo chronione w art. 10 ust.1, gdy skarżący wydawał się mieć ustalone prawo do informacji na podstawie prawa krajowego, w

szczegółności oparte na ostatecznej decyzji sądu, a władze nie doprowadziły do jego realizacji. Przy stwierdzeniu ingerencji Trybunał ponadto wziął pod uwagę, że dostęp do informacji wchodzącej w grę był istotnym elementem korzystania przez skarżącego z prawa do wolności wypowiedzi lub częścią procesu uprawnionego zbierania informacji budzących publiczne zainteresowanie z zamiarem ich przekazania ogółowi i w ten sposób przyczynienia się do debaty publicznej. W porównywalnych okolicznościach w sprawie Gillberg (wyrok z 3 kwietnia 2012 r.) Wielka Izba przyjęła podobne podejście mimo przywołania wymienionej wcześniej zasady ze sprawy Leander. Trybunał uważał, że ta linia orzecznictwa nie stanowiła odejścia ale raczej rozszerzenie pola działania zasad ze sprawy Leander. Wskazał, że dotyczyło to sytuacji, w których jeden organ państwa uznał prawo do otrzymania informacji a inny stawał na przeszkodzie jego realizacji.

Równolegle do tej linii orzecznictwa zrodziło się blisko z nią związane podejście, zwłaszcza wyrażone w wyrokach *Társaság v. Węgry* i *Österreichische Vereinigung v. Austria* (odpowiednio z 14 kwietnia 2009 r. i 28 listopada 2013 r.), w których Trybunał uznał, z zastrzeżeniem pewnych warunków istnienie ograniczonego prawa dostępu do informacji jako elementu wolności zapisanych w art.10 Konwencji. W wyroku *Társaság* Trybunał podkreślił rolę społecznego “strażnika”, jaką pełniła organizacja skarżąca oraz zauważył, że w sposób uprawniony zbierała informacje dotyczące kwestii o publicznym znaczeniu (wniosek polityka o kontrolę konstytucyjności ustawodawstwa karnego dotyczącego przestępstw narkotykowych) a władze ingerowały w przygotowania do tego procesu, stwarzając przeszkody administracyjne. Monopol informacyjny Trybunału Konstytucyjnego oznaczał formę cenzury. Ponadto, ze względu na to, że zamiarem tej organizacji było przekazanie ogółowi informacji zawartych w skardze konstytucyjnej i w ten sposób udział w debacie publicznej dotyczącej ustawodawstwa w dziedzinie przestępczości narkotykowej, jej prawo do przekazywania informacji zostało wyraźnie naruszone. Porównywalne wnioski znalazły się w wyroku w sprawie *Österreichische Vereinigung*.

Fakt, iż Trybunał nie wyartykułował wcześniej w swoim orzecznictwie relacji między zasadami ze sprawy Leander i późniejszym orzecznictwem nie oznaczał, że były one ze sobą sprzeczne lub niespójne. Twierdzenie, że “prawo do wolności otrzymywania informacji zasadniczo zakazuje rządowi ograniczania jednostce otrzymywania informacji, jakie inni chcą lub mogą chcieć jej przekazać” było, jak się wydaje, oparte na tym, co może być uważane za literalne odczytanie art. 10 i zostało powtórzone w wyrokach Trybunału plenarnego i Wielkiej Izby w sprawach *Guerra* i *inni*, *Gaskin* i *Roche*. Trybunał uznał, że w okolicznościach takich, jak w wymienionych sprawach, art. 10 nie przyznaje jednostce prawa dostępu do informacji ani nie nakłada na rząd obowiązku ich udostępnienia, nie wykluczył jednak takiego prawa jednostki lub odpowiadającego mu obowiązku rządu w sytuacjach innego rodzaju. Wymienione najświeższe orzecznictwo można uznać za ilustrujące typy okoliczności, w których Trybunał był gotów uznać prawo jednostki dostępu do informacji pozostających w rękach państwa. Dla celów tej sprawy Trybunał uznał za użyteczne szersze spojrzenie na kwestię stopnia, w jakim prawo dostępu do informacji może być wywiedzione z art. 10 Konwencji.

W świetle “travaux préparatoires”, materiałów prawno-porównawczych i innych dokumentów międzynarodowych Trybunał nie uważał, aby nie mógł interpretować art. 10 ust.1 jako

obejmującego prawo dostępu do informacji. Był świadomy znaczenia pewności prawnej w prawie międzynarodowym i argumentu, że nie można oczekiwać od państw implementacji zobowiązania międzynarodowego, które nie zostało przez nie wcześniej przyjęte. Uważał, że w interesie pewności prawnej, przewidywalności i równości wobec prawa leży, aby nie odchodził bez właściwych powodów od wcześniej przyjętych precedensów. W sytuacji, gdy Konwencja jest przede wszystkim systemem ochrony praw człowieka, musi on jednak uwzględniać zmieniające się warunki w państwach – stronach i reagować np. na wszelką rodzącą się zgodę co do standardów do osiągnięcia.

Doszło do zauważalnej ewolucji na rzecz uznania pod pewnymi warunkami prawa do wolności informacji jako nieodłącznego elementu wolności otrzymywania i przekazywania informacji zapisanej w art. 10 Konwencji. Trybunał zauważył poza tym, że ten rozwój wydarzeń znajduje również odzwierciedlenie w stanowisku zajmowanym przez międzynarodowe organy ochrony praw człowieka, wiążące prawo osób lub organizacji strażniczych dostępu do informacji z ich prawem do przekazywania informacji i prawem społeczeństwa do otrzymywania informacji i idei.

Ponadto, ogromne znaczenie ma to, że wg dostępnych informacji z 31 państw Rady Europy, które były przedmiotem przeglądu, prawie wszystkie przyjęły ustawodawstwo o wolności informacji. Dalszą wskazówką wspólnego podejścia w tym kontekście jest istnienie konwencji w sprawie dostępu do dokumentów urzędowych. W świetle tych faktów i w odpowiedzi na rodzącą się zgodę co do wymaganych standardów ochrony praw człowieka Trybunał uważał, że właściwe było wyjaśnienie zasad ze sprawy Leander w okolicznościach takich, jak w tej sprawie.

Przedmiot i cel Konwencji jako instrumentu ochrony praw człowieka wymaga, aby jej postanowienia były interpretowane i stosowane w sposób powodujący, że prawa w niej chronione będą praktyczne i skuteczne, a nie teoretyczne i iluzoryczne. W najświeższym orzecznictwie Trybunału i orzeczeniach innych organów ochrony praw człowieka wyraźnie podkreśla się, że uznanie, iż prawo dostępu do informacji nie może być nigdy objęte art. 10 Konwencji, doprowadziłoby do sytuacji, w których wolność otrzymywania i przekazywania informacji byłaby ograniczona w sposób i w stopniu dotyczącym samej istoty wolności wypowiedzi. W ocenie Trybunału, w okolicznościach, w których dostęp do informacji ma znaczenia dla korzystania z prawa do otrzymywania i przekazywania informacji, jego odmowa może stanowić ingerencję w to prawo. Zasada zapewnienia praw Konwencji w sposób praktyczny i skuteczny wymaga, aby skarżący mógł wtedy powołać się na ochronę art. 10 Konwencji.

Nadszedł więc czas, aby wyjaśnić te klasyczne zasady. Trybunał nadal uważa, że “prawo do wolności otrzymywania informacji zasadniczo zakazuje rządowi ograniczania osobie „możliwości otrzymywania informacji, jakie inni chcą lub mogą chcieć jej przekazać” Ponadto, “prawo do utrzymywania informacji nie może być interpretowane jako nakładające na państwo obowiązek pozytywny zbierania i rozpowszechniania informacji z własnej inicjatywy”. Trybunał uważał poza tym, że art.10 nie przyznaje jednostce prawa dostępu do informacji znajdujących się w rękach władz publicznych ani nie zobowiązuje rządu do ich przekazywania jej. Z powyższej analizy widać jednak, że prawo takie lub obowiązek może

zrodzić się, po pierwsze, gdy obowiązek ujawnienia informacji wynika z prawomocnego zarządzenia sądu (co w tej sprawie nie wchodziło w grę) oraz, po drugie – gdy dostęp jednostki do informacji jest ważny dla korzystania przez nią z prawa do wolności wypowiedzi, w szczególności “wolności otrzymywania i przekazywania informacji” oraz gdy jego odmowa stanowi ingerencję w to prawo.

W związku z kwestią kryteriów progowych prawa dostępu do informacji pozostających w rękach państwa Trybunał stwierdził, że ocena czy i w jakim stopniu odmowa dostępu do informacji stanowi ingerencję w prawa skarżącego odnoszące się do wolności wypowiedzi, musi być dokonana w każdej indywidualnej sprawie w świetle jej szczególnych okoliczności. W celu dalszego określenia zakresu takiego prawa najświeższe orzecznictwo daje wartościowe wskazówki co do istotnych kryteriów takiej oceny.

Po pierwsze warunkiem wstępnym musi być uznanie, że celem osoby domagającej się dostępu do informacji pozostających w rękach władz jest umożliwienie jej korzystania z wolności otrzymywania i przekazywania informacji i idei innym. Ważna była więc odpowiedź na pytanie, czy zebranie informacji było istotnym krokiem przygotowawczym w działalności dziennikarskiej lub innej tworzącej forum dla debaty publicznej lub stanowiącej istotny jej element.

W tym kontekście, ze względu na ‘obowiązki i odpowiedzialność’ nieodłączne od korzystania z wolności wypowiedzi, dziennikarze korzystają z zabezpieczeń art. 10 w związku z informowaniem o kwestiach interesu ogólnego z zastrzeżeniem, że działają w dobrej wierze w celu zapewnienia dokładnych i wiarygodnych informacji zgodnie z etyką dziennikarską. Te same względy mają zastosowanie do organizacji pozarządowej, która przyjęła na siebie funkcję społecznego strażnika (watchdog). W rezultacie, aby art. 10 wchodził w grę, należy upewnić się, czy żądane informacje były w rzeczywistości konieczne dla korzystania z wolności wypowiedzi. W ocenie Trybunału, uzyskanie dostępu do informacji można uznać za konieczne, jeśli odmowa uniemożliwiała lub utrudniała korzystanie przez jednostkę z prawa do wolności wypowiedzi, w tym przekazywania i informacji i idei w sposób zgodny z takimi obowiązkami i odpowiedzialnością, jakie mogą wynikać z ust. 2 art. 10.

Drugim kryterium jest natura żądanych informacji. Trybunał już wcześniej stwierdził, że odmowa dostępu do informacji stanowiła ingerencję w prawo skarżącego do otrzymywania i przekazywania informacji, gdy poszukiwane dane stanowiły “informacje faktyczne dotyczące użycia środków inwigilacji elektronicznej”, “informacje na temat skargi konstytucyjnej” oraz “kwestii publicznie ważnej”, “oryginalne źródła w dokumentach w celu prowadzenia uprawnionych badań historycznych” oraz decyzje dotyczące komisji ds. sprzedaży nieruchomości. Duże znaczenie ma uznanie określonych kategorii informacji za leżące w interesie publicznym. Przy tym podejściu Trybunał uważał, że żądane informacje, dane lub dokumenty muszą ogólnie spełniać kryterium interesu publicznego, aby zrodziła się potrzeba ich ujawnienia na podstawie Konwencji. Może ona zaistnieć m.in. gdy ujawnienie zapewnia przejrzystość sposobu prowadzenia spraw publicznych i budzących społeczne zainteresowanie, umożliwiając w ten sposób udział całego społeczeństwa w zarządzaniu sprawami publicznymi

Trybunał podkreślił, że definicja tego, co mogłoby stanowić przedmiot publicznego zainteresowania zależy od okoliczności. Interes publiczny odnosi się do problemów mających taki wpływ na społeczeństwo, że może ono w sposób uprawniony się nimi zainteresować, które zwracają jego uwagę lub dotyczą go w znacznym stopniu, zwłaszcza gdy dotyczą pomyślności obywateli lub życia społeczności. Dotyczy to także kwestii mogących rodzić znaczne kontrowersje, odnoszących się do ważnego problemu społecznego, lub wiążących się z problemem, o którym społeczeństwo chciałoby być poinformowane. Interes publiczny nie może ograniczać się do ogólnego pragnienia informacji na temat życia prywatnego innych, albo poszukiwania sensacji czy nawet podglądactwa. W celu upewnienia się, czy publikacja odnosi się do kwestii o ogólnym znaczeniu, należy ocenić jej całość oraz kontekst, w jakim się pojawia. W związku z tym, znaczące jest uprzywilejowane miejsce w orzecznictwie Trybunału wypowiedzi politycznych i debaty w kwestiach interesu publicznego. Uzasadnienie niewielkie tylko na podstawie art.10 ust.2 Konwencji zakresu możliwych ograniczeń takich wypowiedzi, również przemawia za przyznaniem prawa dostępu na podstawie art. 10 ust. 1 do takich informacji znajdujących się w posiadaniu władz publicznych.

Innym czynnikiem jest rola skarżącego. Logiczną konsekwencją dwóch wymienionych kryteriów jest specjalne znaczenie szczególnej roli podmiotu domagającego się informacji w otrzymywaniu i przekazywaniu jej społeczeństwu. Tak więc, przy ocenie, czy państwo ingerowało w prawa skarżących wynikające z art. 10 przez odmowę dostępu do określonych dokumentów, Trybunał nadawał szczególne znaczenie roli skarżącego jako dziennikarza, społecznego strażnika lub organizacji pozarządowej, której działalność odnosiła się do spraw interesu publicznego. Art. 10 gwarantuje wolność wypowiedzi "każdej osobie", ale praktyką Trybunału było uznanie istotnej roli odgrywanej przez prasę w społeczeństwie demokratycznym i specjalnego miejsca dziennikarza w tym kontekście. Stwierdził, że zabezpieczenia przyznane prasie mają szczególne znaczenie. Żywotna rola odgrywana przez media w ułatwianiu i wzmacnianiu prawa ogółu do otrzymywania i przekazywania informacji i idei było systematycznie uznawane przez Trybunał. Trybunał przyznał również, że funkcja kreowania rozmaitych platform debaty publicznej nie ogranicza się do prasy ale może być pełniona przez m.in. organizacje pozarządowe, których działalność stanowi istotny element świadomej debaty publicznej. Trybunał zgodził się, że gdy organizacja pozarządowa zwraca uwagę na kwestie interesu publicznego, odgrywa rolę publicznego strażnika o podobnym znaczeniu co prasa i może być uważana za społecznego strażnika wymagającego podobnej ochrony na podstawie Konwencji co przyznana prasie. Przyznał, że społeczeństwo obywatelskie poważnie przyczynia się do dyskusji o sprawach publicznych.

Sposób, w jaki strażnicy publiczni (public watchdogs) prowadzą swoją działalność może mieć znaczny wpływ na właściwe funkcjonowanie demokratycznego społeczeństwa. W jego interesie leży umożliwienie prasie wykonywania jej żywotnej roli publicznego strażnika i przekazywania ogółowi informacji o sprawach publicznej troski, podobnie jak czynienia tego samego przez organizacje pozarządowe kontrolujące państwo. Ze względu na to, że ich narzędziem są dokładne informacje, często osoby i organizacje pełniące funkcje strażnicze będą zmuszone domagać się dostępu do informacji, aby pełnić rolę informatora o sprawach budzących publiczne zainteresowanie. Przeszkody mające utrudnić dostęp do informacji mogą powodować, że pracujący w mediach lub związanych z nimi dziedzinach nie będą

mogli skutecznie przyjąć na siebie roli strażniczej a ich zdolność do zapewnienia dokładnych i wiarygodnych informacji może ulec pogorszeniu. Trybunał uważał więc, że ważne jest to, czy osoba domagająca się dostępu do informacji wchodzących w grę czyni to w celu poinformowania ogółu, działając jako publiczny strażnik. Nie oznacza to jednak, że prawo dostępu do informacji powinno mieć zastosowanie wyłącznie do organizacji pozarządowych i prasy. Wysoki poziom ochrony obejmuje również badaczy akademickich i autorów literatury o sprawach publicznej troski. Trybunał zauważył również, że ze względu na ważną rolę internetu w poszerzaniu dostępu ogółu do wiadomości i ułatwianiu rozpowszechniania informacji, również funkcję blogerów i zwykłych użytkowników mediów społecznościowych można porównać do “publicznego strażnika”, jeśli chodzi o ochronę na podstawie art. 10.

Kolejnym czynnikiem jest to, czy informacja była gotowa i dostępna. We wcześniejszych sprawach Trybunał, uznając, że odmowa dostępu oznaczała naruszenie art.10, uwzględnił fakt, że żądana informacja była gotowa i dostępna i że żądanie jej udostępnienia nie wymagało zbierania przez władze jakichkolwiek danych. Z drugiej strony Trybunał odrzucał argumenty władz krajowych dotyczące przewidywanych trudności z zebraniem informacji jako podstawy odmowy, jeśli wynikały one z praktyki samych władz. W świetle tego orzecznictwa i biorąc pod uwagę sformułowanie art. 10 ust. 1 Trybunał uznał, że fakt, iż żądana informacja jest gotowa i dostępna, powinien stanowić ważne kryterium ogólnej oceny, czy odmowę przekazania informacji można uznać za “ingerencję” w wolność “otrzymywania i przekazywania informacji” chronioną przez ten przepis.

Trybunał był przekonany, że organizacja skarżąca chciała korzystać z prawa do przekazywania informacji o sprawach budzących publiczne zainteresowanie i w tym celu usiłowała otrzymać dostęp do informacji.

Odnotował również twierdzenie rządu, że żądane informacje a konkretnie nazwiska adwokatów ustanawianych jako obrońcy publiczni nie były w żaden sposób konieczne do wniosków i publikacji ustaleń na temat systemu obrońców publicznych. W rezultacie, w jego ocenie, nieujawnienie danych personalnych nie utrudniło udziału skarżących w debacie publicznej. Kwestionował również użyteczność informacji o nazwiskach argumentując, że anonimowo przygotowane wyciągi z akt mogłyby zupełnie wystarczyć.

W ocenie Trybunału, informacje żądane od policji mieściły się bezspornie w przedmiocie badań skarżących. W celu uzyskania wsparcia dla swoich argumentów skarżący chcieli zebrać informacje na temat indywidualnych adwokatów, aby wykazać istnienie reguł ustanawiania ich jako obrońców. Gdyby ograniczyli się do zanonimizowanych informacji, jak sugerował rząd, z wszelkim prawdopodobieństwem nie mogliby przedstawić możliwych do zweryfikowania rezultatów na poparcie krytyki istniejącego systemu. Ponadto, w związku z kwestią kompletności lub znaczenia statystycznego spornych informacji, Trybunał odnotował, że chodziło o dane z całego kraju, w tym wszystkich regionalnych komend policji. Odmowa dwóch z nich przedstawienia informacji stanowiła przeszkodę w przygotowaniu i opublikowaniu całościowego przeglądu. W rezultacie można było rozsądnie uznać, że bez nich skarżący nie mogli przyczynić się do debaty publicznej w oparciu o informacje dokładne i wiarygodne. Były one więc konieczne dla korzystania przez nich z prawa do wolności wypowiedzi.

Jeśli chodzi o charakter informacji, Trybunał zauważył, że władze krajowe nie oceniły potencjalnego charakteru żądanych informacji, jako leżących w interesie publicznym, interesując się wyłącznie statusem obrońcy publicznego z perspektywy ustawy o ochronie danych. Zezwalała ona na bardzo ograniczoną liczbę wyjątków od ogólnej zasady nieujawniania danych osobowych. Po ustaleniu przez władze krajowe, że obrońcy publiczni nie mieścili się w kategorii “innych osób wykonujących obowiązki publiczne”, co było jedynym istotnym wyjątkiem w tym kontekście, nie mogły one badać potencjalnego charakteru informacji. Trybunał zauważył, że podejście to pozbawiało wszelkiego znaczenia argument skarzających o zasadności żądania informacji z punktu widzenia interesu publicznego. W ocenie Trybunału jednak informacja o ustanowieniu obrońcy publicznego miała wybitnie taki charakter niezależnie od tego, czy obrońców można było kwalifikować jako “inne osoby wykonujące obowiązki publiczne” zgodnie z przepisami prawa krajowego.

W związku z rolą skarżących istniała zgoda między stronami, że sprawa ta dotyczyła znanej organizacji działającej w interesie publicznym zajmującą się rozpowszechnianiem informacji o kwestiach praw człowieka i rządów prawa. Jej stanowisko zawodowe w sprawach, jakimi się zajmuje i jej działania wobec szerszej publiczności nie były kwestionowane. Trybunał nie miał powodów wątpić, że przegląd wchodzący w grę zawierał takie informacje, jakie skarżący zobowiązali się przekazać ogółowi a społeczeństwo miało prawo otrzymać. Był poza tym przekonany, że dla wykonania tego zadania skarżący musieli mieć dostęp do żądanych informacji. Wreszcie Trybunał zauważył, że były one gotowe i dostępne. Rząd nie twierdził przed Trybunałem, że ich ujawnienie byłoby dla władz szczególnie uciążliwe.

Informacje żądane przez skarżących od wchodzących w grę komend policji były konieczne do zakończenia przeglądu funkcjonowania systemu obrońców publicznych będącego sposobem udziału w dyskusji dotyczącej kwestii budzącej oczywiste publiczne zainteresowanie. Odmowa dostępu do żądanych informacji, które były gotowe i dostępne, utrudniła WKH korzystanie z wolności otrzymywania i przekazywania informacji w sposób dotykający samej istoty jego praw na podstawie art. 10. Doszło więc do ingerencji w prawo chronione w tym przepisie, który miał w tej sprawie zastosowanie.

Ingerencja została uznana za zgodną z prawem i realizowała uprawniony cel ochrony praw innych osób. Podstawowe zasady dotyczące jej konieczności w społeczeństwie demokratycznym znalazły wyraz w ugruntowanym orzecznictwie Trybunału i zostały podsumowane ostatnio w wyroku *Delfi AS v. Estonia* (z 16 czerwca 2015 r.).

Trybunał zauważył, że istotą zarzutu WKH było uznanie przez władze żądanych informacji za dane osobowe nie podlegające ujawnieniu. Było to spowodowane faktem, że zgodnie z prawem węgierskim koncepcja danych osobowych obejmuje wszelkie informacje umożliwiające identyfikację osoby. Nie podlegają one ujawnieniu, chyba że możliwość taka jest wyraźnie wskazana przez prawo, informacja odnosiła się do wykonywania funkcji samorządowych lub rządowych albo innych osób pełniących obowiązki publiczne. W sytuacji gdy wyrok Sądu Najwyższego wykluczył obrońców publicznych z tej ostatniej kategorii, WKH nie mógł twierdzić, że ich ujawnienie było konieczne do wypełnienia jego roli strażniczej.

Trybunał potwierdził, że ujawnienie informacji dotyczących życia prywatnego jednostki mieści się w zakresie art. 8 ust. 1. W kontekście danych osobowych Trybunał już wcześniej odwołał się do konwencji Rady Europy z 28 stycznia 1981 r. o ochronie osób w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych. Wskazał przykłady danych osobowych odnoszących się do najbardziej intymnych i osobistych aspektów jednostki, takich jak stan zdrowia, stosunek do religii, orientacja seksualna, stwierdzając, że stanowią szczególne elementy życia prywatnego objęte ochroną na podstawie art. 8 Konwencji.

Przy ocenie, czy informacje osobiste posiadane przez władze odnosiły się do korzystania przez wchodzących w grę obrońców publicznych z prawa do poszanowania życia prywatnego, Trybunał musiał uwzględnić właściwie konkretny kontekst. Istnieje wiele elementów ważnych dla oceny, czy życie prywatne danej osoby zostało dotknięte środkami podjętymi poza jej domem lub prywatnymi pomieszczeniami. Jeśli ludzie świadomie lub w sposób zamierzony angażują się w działania, które są lub mogą być rejestrowane lub przekazywane publicznie, ich rozsądne oczekiwanie zachowania prywatności może mieć znaczenie, chociaż nie musi rozstrzygać o ocenie.

W tej sprawie żądane informacje obejmowały nazwiska obrońców publicznych i liczbę przypadków, w których zostali ustanowieni jako obrońcy w niektórych okręgach. W ocenie Trybunału żądanie tych nazwisk, chociaż stanowiły dane osobowe, odnosiło się głównie do prowadzonej przez nich działalności zawodowej w publicznym postępowaniu. W tym sensie, działalność obrońcy publicznego nie mogła być uznana za sprawę prywatną. Ponadto, żądane informacje odnosiły się do działań lub decyzji obrońcy publicznego w związku z wykonywaniem przez nich zadań jako przedstawicieli prawnych lub konsultacji z klientami. Rząd nie wykazał, że ich ujawnienie mogłoby wpłynąć negatywnie na korzystanie przez obrońcę publicznego z prawa do poszanowania życia prywatnego w rozumieniu art. 8 Konwencji.

Trybunał stwierdził również, że ujawnienie nazwisk obrońców publicznych i liczb spraw, w jakich byli ustanowieni, nie wystawiłoby ich na widok publiczny w stopniu wykraczającym poza to, co mogli przewidywać, rejestrując się w tym charakterze. Nie można było przyjąć, że informacja na temat nazwisk obrońców publicznych nie mogłaby być znana ogółowi innymi sposobami, jak z list adwokatów oferujących pomoc prawną, wokand sądowych i rozpraw.

Natura i zakres interesów wskazanych przez rząd z odwołaniem się do art. 8 Konwencji, nie były tego rodzaju, aby mogły oznaczać stosowanie tego przepisu i ważenie go na tle prawa WKH chronionego w ust. 1 art. 10. Art. 10 nie gwarantuje jednak nieograniczonej wolności wypowiedzi; ochrona prywatnych interesów obrońcy publicznego stanowiła uprawniony cel zezwalający na ograniczenia. Należało więc ustalić, czy użyte środki były proporcjonalne do celu, jaki miał być przy ich pomocy osiągnięty. Przedmiotem badania była skuteczność systemu obrońców publicznych. Kwestia ta blisko wiązała się z prawem do rzetelnego procesu sądowego - fundamentalnym w prawie węgierskim oraz o ogromnym znaczeniu na podstawie Konwencji. Każda krytyka lub sugerowana poprawa służby tak bezpośrednio wiążącej się z prawami odnoszącymi się do rzetelnego procesu sądowego musi być przedmiotem uprawnionej publicznej troski. W zamierzonym przeglądzie WKH chciał zbadać słuszność swojej teorii, że zwyczaj ustanawiania ciągle tych samych adwokatów był

niefunkcjonalny i rodził wątpliwości co do jego adekwatności. Twierdzenie, że mogło dojść do wyrządzenia szkody systemowi pomocy prawnej jako takiemu z powodu tego, że obrońcy publiczni byli systematycznie dobierani przez policję z tej samej grupy adwokatów – i w rezultacie mało prawdopodobne było kwestionowanie przez nich śledztw policyjnych, aby później nie być pomijanym – rodziło uprawnioną troskę. Badana kwestia dotyczyła samej istoty prawa Konwencji, a Trybunał był przekonany, że WKH zamierzał przyczynić się do debaty w sprawie interesu publicznego. Odmowa zgody na wniosek skutecznie utrudniła skarżącemu udział w debacie publicznej w kwestii interesu ogólnego.

Trybunał nie uważał, że dobra osobiste obrońców publicznych byłyby negatywnie dotknięte, gdyby wniosek WKH o informacje został uwzględniony. Chociaż dotyczył danych osobowych, nie wiązał się z żadną informacją spoza domeny publicznej. Chodziło wyłącznie o informacje natury statystycznej dotyczące tego, ile razy dane osoby były ustanowione do reprezentowania oskarżonych w publicznych procesach karnych w ramach finansowanego ze środków publicznych krajowego systemu pomocy prawnej. Prawo węgierskie, zgodnie z interpretacją sądów krajowych, wykluczało wszelką rzeczywistą ocenę praw skarżących związanych z wolnością wypowiedzi na podstawie art. 10 Konwencji, w sytuacji, gdy wszelkie ograniczenia dotyczące proponowanej publikacji skarżących mającej przyczynić się do debaty w sprawach interesu ogólnego – musiały wymagać najściślejszej kontroli.

Z tych względów Trybunał uznał, iż argumenty rządu, chociaż istotne, nie wystarczały do wykazania, że zarzucona ingerencja była konieczna w społeczeństwie demokratycznym. W szczególności uważał, że – niezależnie od zakresu swobody państwa – nie istniała rozsądna proporcja między zarzucenym środkiem i realizowanym uprawnionym celem. W rezultacie nastąpiło naruszenie art. 10 Konwencji (piętnaście do dwóch).

Węgry muszą zapłacić skarżącemu 215 euro jako zadośćuczynienie za szkody materialne oraz zwrócić im poniesione koszty i wydatki.

Uwagi:

Wiodący od tego momentu wyrok Trybunału w sprawach odnoszących się do prawa dostępu do informacji na tle gwarancji wolności wypowiedzi, a konkretnie wolności otrzymywania i przekazywania informacji. Zawiera wiele istotnych stwierdzeń odnoszących się do ważnej roli organizacji pozarządowych pełniących funkcje strażnicze w społeczeństwie demokratycznym.