

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Diplomsko delo

**ANALIZA RAZVOJA ODPRTE JAVNE UPRAVE
V SLOVENIJI**

Hajdeja Andlovec

Ljubljana, september 2015

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

DIPLOMSKO DELO

ANALIZA RAZVOJA ODPRTE JAVNE UPRAVE V SLOVENIJI

Kandidat: Hajdeja Andlovec
Številka indeksa: 04034251
Študijski program: Univerzitetni študijski program Upravljanje javnega sektorja prva stopnja

Mentor: izr. prof. dr. Marjan Brezovšek

Ljubljana, september 2015

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA

Podpisana Hajdeja Andlovec, študentka univerzitetnega študijskega programa Upravljanje javnega sektorja prva stopnja, z vpisno številko 04034251, sem avtorica diplomskega dela z naslovom: Analiza razvoja odprte javne uprave v Sloveniji.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je predloženo delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela;
- sem poskrbela, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem poskrbela, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric navedena v seznamu virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem pridobila vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo, in sem to tudi jasno zapisala v predloženem delu;
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobeseidnega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerim so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorstvu in sorodnih pravicah, Ur. list RS, št. 21/95), kršitev pa se sankcionira tudi z ukrepi po pravilih Univerze v Ljubljani in Fakultete za upravo;
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatorstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za upravo;
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko diplomskega dela;
- ter soglašam z objavo dela v zbirki »Dela FU«.

Diplomsko delo je lektorirala: Mirjam Beranek

Ljubljana, september 2015

Podpis avtorja:

POVZETEK

Namen diplomskega dela je pokazati, da je odprta javna uprava temelj sodobne demokratične države. Pri pisanju naloge sem preučila obstoječe gradivo in opravila intervju z informacijsko pooblaščenko. V okviru analize podatkov je bilo ugotovljeno, da netransparentnost v javni upravi vodi k nezaupanju državljanov v oblast.

Odprta javna uprava je temelj demokracije. Uvajanje odprtosti in transparentnosti v javni sektor se je začelo v skandinavskih državah. Danes sta načeli odprtosti in transparentnosti implementirani v zakonodajo večine držav. Slovenija je zakon o dostopu do informacij javnega značaja sprejela leta 2003. Pojem odprte in transparentne javne uprave je večji pomen dobil z razvojem interneta. Da se načela odprte javne uprave dosledno izvajajo s svojo svetovalno in pritožbeno funkcijo, skrbi Urad informacijskega pooblaščenca.

Ključne besede: odprta javna uprava, transparentna javna uprava, informacija javnega značaja, upravna kultura, korupcija, informacijski pooblaščenec.

SUMMARY

ANALYSIS OF THE DEVELOPMENT OF OPEN PUBLIC ADMINISTRATION IN SLOVENIA

The purpose of this thesis is to show that open public administration is foundation of modern democratic state. During the course of my research I examined the relevant literature and conducted an interview with the Slovene Information Commissioner. Data analysis has shown that a lack of transparency often causes public distrust in the government.

Open public administration is the foundation of democracy. Implementation of openness and transparency into public sector began in the Scandinavian countries. Today, the principals of openness and transparency have been implemented into legislation of most countries. Slovenia passed the Access to Public Information Act in 2003. The importance of open and transparent public administration has increased with the development of the internet. The Information commissioner's office provides guidelines to help the principles of open public administration are executed in accordance with the law.

Key words: open public administration, transparent public administration, public information, administrative culture, corruption, information commissioner.

KAZALO

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA	iii
POVZETEK.....	v
SUMMARY	vi
KAZALO.....	vii
KAZALO PONAZORITEV	ix
KAZALO GRAFIKONOV.....	ix
KAZALO TABEL	ix
1 UVOD	1
2 ODPRTA JAVNA UPRAVA	2
2.1 NAČELO ODPRTOSTI.....	2
2.2 NAČELO TRANSPARENTNOSTI	4
2.2.1 KAJ POMENI ODPRTOST IN KAJ TRANSPARENTOST JAVNE UPRAVE	6
2.3 RIA UČINKI.....	7
2.4 PARTICIPACIJA DRŽAVLJANOV.....	8
2.4.1 IDEJA PARTICIPATIVNEGA PRORAČUNA	10
2.4.2 E-PARTICIPACIJA.....	11
2.5 DOSTOP DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA	11
2.5.1 IZJEME.....	12
2.5.2 NAČELO PROSTEGA DOSTOPA	12
2.5.3 KATALOG INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA	13
2.5.4 REGISTER ZAVEZANCEV ZA INFORMACIJE JAVNEGA ZNAČAJA	13
3 PRAVICA DOSTOPA DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA PO SVETU IN V SLOVENIJI	14
3.1 SLOVENIJA	14
3.2 EVROPA.....	14
3.3 SVET	15
4 ZAKONODJA.....	16
4.1 NAČELO TAJNOSTI.....	16
4.1.1 KLASIFIKACIJA TAJNOSTI PODATKOV	17
4.2 NAČELO JAVNOSTI.....	18
4.3 ZAKON O DOSTOPU DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA	19
5 UPRAVNA KULTURA IN KORUPCIJA.....	22
5.1 UPRAVNA KULTURA.....	22
5.2 KORUPCIJA.....	23
6 INFORMACIJSKI POOBLAŠČENEC.....	25
6.1 NASTANEK URADA INFORMACIJSKEGA POOBLAŠČENCA	25
6.2 PRISTOJNOSTI INFORMACIJSKEGA POOBLAŠČENCA.....	25
6.3 VARSTVO OSEBNIH PODATKOV	26
6.4 PREGLED VLOG, PRITOŽB, ODLOČB IN POSTOPKOV.....	27
6.5 TEST INTERESA JAVNOSTI	29

6.5.1 POSLOVAN SKRIVNOST, TEST JAVNEGA INTERESA.....	29
7 ZAKLJUČEK	31
LITERATURA IN VIRI.....	33
PRILOGE	37

KAZALO PONAŽORITEV

KAZALO GRAFIKONOV

Grafikon 1: Število odločb Informacijskega pooblaščenca med letoma 2003 in 2014..... 28

KAZALO TABEL

Tabela 1: Odprtost in transparentnost..... 7

1 UVOD

Izhodišče mojega diplomskega dela je pojem odprta javna uprava, ki je tesno povezan z načelom transparentnosti in dostopom do informacij javnega značaja. O odprti javni upravi je bilo že veliko napisanega, vendar je to področje eno izmed tistih, kjer so novosti in napredek vidni vsako leto znova. Obravnava odprte javne uprave je izrednega pomena z vidika demokracije in preprečevanja korupcije, državljanom pa naj bi omogočala tudi aktivno udeležbo pri oblikovanju javnih politik.

Diplomsko delo je sestavljeno iz treh sklopov, in sicer uvoda, obdelave teme in zaključka.

V uvodu so predstavljena izhodišča, namen in cilj dela ter metodologije, uporabljene pri pisanju diplomskega dela.

Drugo poglavje razloži pojem odprte javne uprave, transparentnosti in razlike med njima. Nadalje govori o participaciji državljanov, učinkih predpisov in dostopu do informacij javnega značaja.

V tretjem poglavju je predstavljen Zakon o dostopu do informacij javnega značaja, poglavje pa govori tudi o tajnosti podatkov in načelu javnosti.

Četrto poglavje se usmeri v obravnavo dostopa do informacij javnega značaja ne samo v Sloveniji, ampak tudi po svetu. V tem poglavju sem predstavila, katere so vodilne države na tem področju.

Peto poglavje govori o upravni kulturi in korupciji ter povezavi med tema dvema pojmomoma, ki hodita z roko v roki. Predstavljeni so še rezultati Evropske komisije na temo o korupciji v EU in rezultati Transparency organization, ki stopnjo koruptivnosti meri na svetovni ravni.

Šesto poglavje govori o uradu informacijskega pooblaščenca, to je o inštitutu, ki varuje področje informacij javnega značaja, daje smernice, piše letna opozorila, obravnava kršitve in je pomemben člen pri razvoju odprte javne uprave. V tem poglavju sem predstavila izsledke iz zadnjega poročila za leto 2014.

Namen tega diplomskega dela je proučiti vse pojme in vidike s področja odprte javne uprave in pokazati, da je odprta javna uprava prava pot do transparente in demokratične uprave, katera uživa zaupanje državljanov. Želela sem opozoriti na izreden pomen sodelovanja javnosti pri oblikovanju politik in zavedanja, saj je javnost tista, ki lahko s svojo udeležbo pri odločanju naredi spremembe. Pri pisanju sem uporabila predvsem metodo proučevanja in analiziranja obstoječe literature. Uporabila sem tudi metodo intervjuja, in sicer z informacijsko pooblaščenko (IP) Mojco Prelesnik.

2 ODPRTA JAVNA UPRAVA

Izhodišče za obravnavo javne uprave kot odprte javne uprave je pravica državljanov do dostopa do informacij javnega značaja in pravica državljanov, da sodelujejo pri sprejemanju predpisov (Vozel, 2009, str. 35).

Odprta javna uprava temelji na večji vlogi posameznika pri sprejemanju predpisov in na večji preglednosti oz. transparentnosti delovanja javne uprave. Odprta javna uprava izhaja iz načela odprtosti delovanja javne uprave, ki je postalo pomembno pravno načelo tudi v evropskem upravnem pravu (Krašovec, 2011, str. 18).

»Kritična teorija zahteva svobodno in odprto družbo z največjo možno stopnjo participacije pri konsenzualnih odločitvah v javni sferi« (Brezovšek in Bačlija, 2010, str. 105).

»Zavedati se moramo, da je informiranost uporabnikov ključ, ki odpira vrata v preostale sfere odprtosti javne uprave, saj lahko uporabniki učinkovito sodelujejo pri njenem delovanju le, kadar imajo na voljo vse potrebne informacije. Institut dostopa do informacij javnega značaja je pravzaprav edino pravno varstvo, s katerim lahko upravičenci pravno uveljavljajo izpolnjevanje načel odprtega in transparentnega delovanja javne uprave« (Pirc Musar, 2011, str. 237).

»Odprta javna uprava ima celo vrsto elementov, ki jih je treba obravnavati hkrati, saj se medsebojno prepletajo. To so dostop do informacij javnega značaja, možnost sodelovanja pri sprejemanju odločitev, možnost soodločanja o nekaterih vprašanjih iz pristojnosti javne uprave, sodelovanje v postopkih priprave predpisov ter dostop do forumov, kjer te odločitve sprejemajo« (Brezovšek in Bačlija, 2010, str. 101–102).

Trije stebri odprte javne uprave so torej (Brezovšek, 2012):

- Zakon o dostopu do informacij javnega značaja
- sodelovanje javnosti v procesih odločanja (vloga civilne družbe pri pripravljanju predlogov; RIA-predhodna presoja učinkov predpisov)
- soodločanje oz. participacija državljanov

2.1 NAČELO ODPRTOSTI

»Odprta javna uprava izhaja iz načela odprtosti delovanja javne uprave, ki je postalo pomembno pravno načelo tudi v evropskem pravu. Načelo odprtosti pomeni, da je proces odločanja v javni upravi odprt tudi za posameznike oz. državljane, ki lahko pridobivajo informacije o delu javne uprave in sodelujejo pri sprejemanju odločitev« (Krašovec, 2011, str. 18).

»V evropski pravni red se je načelo odprtosti javne uprave uveljavilo z Amsterdamsko

pogodbo. Pogodba v 1. členu določa, da se odločitve organov EU sprejemajo čim bolj odprto, v kar najtesnejši povezavi z državljani »(Krašovec, 2011, str. 18). Evropsko sodišče priznava načelo odprtosti velik pomen, predvsem vidiku, ki obsega pravico do dokumentov organov skupnosti.

V okviru odprte javne uprave se pojavljata dve načeli, načelo odprtosti in načelo transparentnosti, pri čemer je slednji ožji termin.

Načela odprtosti ni mogoče enačiti z načelom transparentnosti. Slednji vključuje predvsem dostop do informacij in drugih storitev javne uprave, načelo odprtosti pa zahteva tudi različne oblike aktivnega sodelovanja in komunikacije med upravo in državljanom ter je širše od načela transparentnosti, saj je usmerjeno v aktivno komunikacijo med uporabnikom in upravo. Vse to bi lahko ponazorili tudi v enačbi:

transparentnost= dostopnost informacij in drugih storitev javne uprave (javnost delovanja javne uprave + zagotavljanje informacij o delovanju javne uprave + dostopnost do dokumentov javne uprave)

odprtost = transparentnost+ aktivno sodelovanje in komunikacija med upravo in državljanom (Vesel, 2013, str. 38)

»Načelo odprtosti javne uprave je usmerjeno v neposredno aktivno komunikacijo med upravo in uporabnikom. Njegova vsebina je razdeljena na pet ravni, ki se razlikujejo glede na aktivnost komunikacije: informiranje uporabnikov, posvetovanje z uporabniki, delegacija pristojnosti za odločanje na uporabnike in nadzor uporabnikov nad delom uprave »(Brezovšek in Irena Bačlija, 2010, str. 102).

»Načelo odprtosti je eno izmed temeljnih načel moderne javne uprave. Izoblikovalo se je v procesu iskanja rešitev demokratičnega primanjkljaja pri delovanju javne uprave. To pomeni, da je proces odločanja v javni upravi odprt tudi za posameznike, ki lahko pridobivajo vse javne informacije o njenem delu in sodelujejo pri sprejemanju njenih odločitev. Zato to načelo na eni strani zajema javnost delovanja javne uprave, tako zagotavljanje informacij o delu javne uprave in pravico dostopa do dokumentov javne uprave; na drugi strani pa obsega različne oblike sodelovanja javnosti pri odločanju javne uprave« (Krašovec, 2011, str. 18).

Načelo odprtosti je sestavljeno iz dveh elementov (Verčnik, 2013, str.11):

- prvi element predstavlja načelo transparentnosti, ki zajema javnost delovanja javne uprave, zagotavljanje informacij o njenem delu ter pravico dostopa do dokumentov, ki nastajajo pri njenem delu.
- drugi element pa zajema različne oblike sodelovanja javnosti pri odločanju javne uprave (npr. pravica do sodelovanja pri sprejemanju predpisov, analiza učinkov predpisa ali krajše RIA (Regulatory Impact Assessment), del katere je tudi posvetovanje z javnostjo pred sprejetjem predpisa, ter pravica do soodločanja pri

sprejemanju predpisov in drugih temeljnih političnih odločitev).

Trpin (2008) deli vsebino načela odprtosti delovanja javne uprave na pet različnih ravni, ki se med seboj razlikujejo glede na intenzivnost njihove komunikacije:

- obveščanje uporabnikov,
- posvetovanje z uporabniki,
- partnerstvo med upravo in uporabniki,
- prenos pristojnosti za odločanje na uporabnike,
- nadzor uporabnikov nad delom uprave.

2.2 NAČELO TRANSPARENTNOSTI

Načelo transparentnosti je v svojem bistvu sestavni (ožji) del načela odprtosti. V literaturi se obe načeli pogosto uporabljata kot sinonima, zaradi njune različne vsebine pa je pomembno, da ju natančno poznamo (Vesel, 2013, str. 34). O razlikah več v nadaljevanju.

»Eno osnovnih načel delovanja sodobnih družbenih sistemov je zagotavljanje transparentnosti« (Demšar in Boh, 2008, str. 89).

Transparentnost in z njo povezana demokratičnost sta temeljna postulata sodobnih družbenih sistemov, ki zaradi potrebe po zagotavljanju širokega družbenega konsenza in legitimacije odločitev vključujejo vedno več interakcij med različnimi družbenimi akterji. Pravica vedeti je ena osnovnih pravic državljanov in je tesno povezana z njihovo zmožnostjo ocenjevanja odločitev, ki jih sprejemajo različne institucije, ter hkrati pomeni enega temeljnih gradnikov zaupanja v sistem (Smythe in Smith, 2006, str. 36).

»S pomočjo transparentnosti se izvaja neviden pritisk na vse subjekte v sistemu, da se razvijajo v smeri optimizacije svojega delovanja« (Meijer, 2005, str. 105).

»Koncept transparentnosti v povezavi z javnimi politikami v Sloveniji ni popolnoma nov (o njem so pisali Pečar 2001; Setnikar-Cankar in Devjak 2003; Bugarič, 2003). V navedenih delih je transparentnost obravnavana pretežno kot del dobrega upravljanja *good governance*), kjer je cilj predvsem povečati legitimnost upravnega sistema, njegovo učinkovitost in odgovornost ter usmerjenost k rešitvam v okviru javnih institucij« (Demšar in Boh, 2008, str. 90).

Z dopolnitvijo Zakona o dostopu do informacij javnega značaja pa se načelo transparentnosti razširi tudi na druge subjekte oz. porabnike javnega denarja.

»Transparentnost tako ni razumljena zgolj kot preglednost delovanja javnih institucij, temveč tudi kot stalni nadzor nad vsemi, ki sodelujejo v javni politiki« (Demšar in Boh, 2008, str. 90).

S transparentnostjo je razvidna odgovornost nosilcev javnih funkcij in uprave, kar prispeva k zmanjšanju nepravilnosti. Ko so informacije o postopkih in odločitvah na enostaven in poceni način dostopne zainteresiranim posameznikom, se (latentna) kontrola nad delom organov avtomatično poveča (Curtin in Meijer, 2006, str. 114).

- Toda če naj informacije o delu javne uprave odigrajo pomembno vlogo, je pomembno, da so dostopne, razumljive, zanesljive, relevantne in pravočasne (Smythe in Smith, 2006, str. 36)
- Za učinkovito vpeljavo transparentnosti je potreben interaktiven odnos med odločevalcem in okolico, pri čemer morajo biti vsi postopki predvidljivi in vse relevantne informacije, na podlagi katerih se sprejema odločitve, vnaprej znane. Na podlagi tega lahko akterji razumejo celoten proces, kar jim omogoča učinkovito participacijo (Leach, 2006).

Prvi segment je informacijska transparentnost in vključuje splošno dostopnost do vladnih informacij. Drugi segment je participativna transparentnost, ki pri sprejemanju odločitev zajema možnost posrednega ali neposrednega sodelovanja tistih, ki se jih odločitve tičejo (Demšar in Boh, 2008, str. 90).

Tretji segment je odgovornostna transparentnost (Balkin, 1999). Ta segment je povezan z organizacijsko kulturo in splošnim zavedanjem družbene odgovornosti porabnikov javnega denarja (Demšar in Boh, 2008, str. 90).

Transparentnost je pomembna z več vidikov (Musa, 2014, str. 11):

- Transparentno delovanje javne uprave je pogoj za odgovorno javno upravo.
- Transparentnost omogoča razpršitev moči, saj daje državljanom moč, da ocenijo delo javne uprave.
- Transparentnost omogoča državljanom, da se vključijo v politične procese, sodelujejo v javnih razpravah in pri pripravi predlogov.
- Transparentnost povečuje legitimnost javne uprave in učinkovitost njenega delovanja.
- Transparentnost povečuje družbeno enakost in daje enake možnosti za prihodnost ter gospodarske in socialne koristi za vse državljane.
- Transparentnost s tem, ko preprečuje tajnost podatkov, omogoča kontrolo nad porabo javnega denarja. Lahko rečemo, da ima transparentnost preventiven vpliv na korupcijo, saj odpravlja niše, v katerih bi se brez kontrole lahko pojavile nepravilnosti.
- Transparentnost omogoča državljanom tudi vpogled v delo uprave. Ker uprava tako ne more ničesar skrivati, dela legalno in s tem povečuje zaupanje državljanov v svoje delo.

Zaradi trenda decentralizacije in outsourcinga se transparentnost sooča s težavo, da so številne dejavnosti prenesene v zasebni sektor, ki pa ni zavezan k prostemu dostopu do informacij javnega značaja. Tako pridemo do pomanjkanja nadzora nad javnim denarjem. Kot primer lahko vzamemo projekt v javnem interesu (financira se z javnim denarjem), ki

pa vključuje številne zasebne izvajalce (npr. zasebne zdravstvene ustanove) (Musa, 2014).

2.2.1 KAJ POMENI ODPRTOST IN KAJ TRANSPARENTOST JAVNE UPRAVE

Kadar govorimo o dostopnosti informacij javnega značaja, se pogosto uporabljajo izrazi, kot so transparentnost (transparency), odprtost (openess), svoboda do informiranja (freedom of information), pravica do informacij (right to inform) in pa načelo javnosti (publicity) in odzivnosti (responsiveness) (Musa, 2014).

Pogosta je trditev, da ni jasne razlike med transparentnostjo in odprtostjo. Razlika med njima je v smeri in namenu/načinu komunikacije. Ko gre za odprtost, je aktivnost na strani državljanov. Slednji sodelujejo v razpravah, dajejo mnenje in komunicirajo z upravo. Ko pa govorimo o transparentnosti, je aktivnost na strani uprave. Uprava je tista, ki daje informacije in komunicira z javnostjo (Musa, 2014).

Transparentnost je ključni pogoj za odprtost uprave. Odprta uprava je tista, ki je sposobna in pripravljena posredovati informacije državljanom in jim dovoli vpogled v svoje delo z namenom, da si javnost ustvari svoje mnenje, ki ga uprava nato posluša in upošteva pri sprejemanju svojih odločitev (Musa, 2014).

Transparentnost pomeni, da so informacije dostopne javnosti. Na drugi strani pa je odprtost povezana s konceptom sodelovanja in odzivnosti, kar pomeni, da je uprava odprta za povratne informacije javnosti (državljan, civilna družba, zasebni sektor) o svojem delu in sprejema mnenja glede predvidenih odločitev (npr. pri pripravi predpisov in oblikovanju politik). Gre za dvosmerni odnos, pri katerem glavni komunikacijski kanal poteka od državljanov, ki so aktivni, k državnim organom, ki naj upoštevajo stališča in predloge javnosti pri odločanju (Musa, 2014, str. 11).

Odprtost je po svoji naravi bližje oblikovanju in vrednotenju politik. Pri tem gre za informiranje javnosti, pojasnjevanje in utemeljevanje odločitev in rezultatov v političnem procesu. Transparentnost pa je pogosto utemeljena z zakonom »pravica državljanov do informacij javnega značaja«. Lahko rečemo, da odprtost pomeni dialog med politiko in javnostjo, medtem ko transparentnost predstavlja pravno sredstvo za uveljavljanje posameznih pravic in nadzor nad upravo (Musa, 2014, str. 11).

Tabela 1: Odprtost in transparentnost

	POJEM IN SMER	INSTRUMENTI	PREDLOG
ODPRTOST	državljeni vplivajo na delo javnih organov s podajanjem mnenj, opažanja informacij INFORMACIJA JE INPUT SMER: od državljana k upravi	predlogi, soočenja, javne razprave, pogovori	državljska participacija, odzivnost uprave, odgovornost uprave
TRANSPARENTNOST	vlada daje informacije državljanom proaktivno ali na zahtevo INFORMACIJA KOT OUTPUT SMER: od uprave k državljanu	a) proaktivna komunikacija prek interneta, publikacije, javne kampanije, odnos z javnostjo, obveščanje javnosti o svojem delu in financiranju b) dostop do informacij na zahtevo (freedom of information FOI)	informirani državljeni, pravna zaščita, nadzor nad upravo

Vir: Musa (2014, str. 11)

2.3 UČINKI RIA

»Analiza učinkov predpisov je v svetu znana in uveljavljena pod imenom RIA (Regulatory impact analysis). Predstavlja poseben postopek preverjanja učinka predpisa na družbo ter omogoča sistematično obliko presoje različnih učinkov predpisov. Ob tem je treba poudariti, da analiza učinkov predpisov nima namena nadomestiti odločanja tistih, ki so za to odgovorni, temveč jim omogočiti lažje in bolj argumentirano odločanje, oziroma naj bi bila predvsem pomoč pri sprejemanju odločitev. Analiza učinkov predpisov torej ni nadomestilo za politično presojo. Znana sta dva pristopa preverjanja učinkov: predhodno preverjanje predlaganih predpisov in preverjanje učinkov že sprejetih predpisov« (Zatler in Čarni Pretnar, 2009, str. 47).

»Če naj bo presoja učinkov regulacije eden od instrumentov za doseg večje kakovosti sprejetih odločitev, potem je vanjo smiselno vključiti vse tiste, na katere bo imela odločitev kakršen koli učinek« (Rakar, 2009, str. 75).

Pečarič (2012, str. 390) pojmuje sodelovanje zainteresirane javnosti pri upravnem odločanju kot način, s katerim se skuša doseči večja legitimnost delovanja javne oblasti. Predhodna presoja vplivov zakonodaje in drugih regulatornih ukrepov (RIA) namreč skuša udejanjiti demokratizacijo uprave v smislu načel odprte javne uprave, zato je RIA danes eden ključnih elementov sodobnih upravnih reform po svetu.

Prek konzultacije z javnostjo je RIA pomembna tudi za državljanke in nevladne organizacije in ne samo za javno upravo in gospodarstvo. Zaradi oblastnega položaja uprave mora ta še posebej razviti oblike sodelovanja s civilno družbo. S tem dokazuje svojo partnersko

naravnost, ki vodi k sinergičnim učinkom, transparentnosti in odprtosti (povzeto po Mežnarič, Rep in Zupan, 2008, str. 10).

»Slovenska vlada je leta 2002 sprejela sklep, da RIO vpelje v slovensko javno upravo. Leta 2009 je bila sprejeta Resolucija o normativni dejavnosti (Uradni list RS, št. 95/2009), ki je strateški dokument, sprejet na najvišji politični ravni. S tem dokumentom se je Slovenija zavezala, da bo sprejemala predpise na podlagi priporočil EU in OECD« (Krašovec, 2011, str. 64).

»Pri izvajanju presoje učinkov naj bi vlada posvetila posebno pozornost trem področjem: posledicam na okolje, posledicam na gospodarstvo in posledicam na širše socialno okolje. Posebno poglavje je namenjeno tudi ugotavljanju finančnih in administrativnih posledic« (Zatler, 2009, str. 4).

Namen priprave presoje učinkov predpisov je izboljšanje kakovosti novih predpisov in poenostavitev zakonodajnega urejanja ter naknadno ugotavljanje doseganja zastavljenih ciljev (Ministrstvo za javno upravo, 2009).

2.4 PARTICIPACIJA DRŽAVLJANOV

Institucionalizacija soodločanja oziroma participacije je tudi ena izmed osnov za dobro delovanje uprave. Poleg dostopa do informacij država zagotavlja državljanom tudi sodelovanje v procesu sprejemanja odločitev. S tem ko Uprava omogoča soodločanje pri sprejemu predpisov, omogoča državljanom, da aktivno sodelujejo tudi v ekonomskih, kulturnih in socialnih procesih, ki se jih dotikajo (povzeto po Krašovec, 2011, str. 65–66).

Zakon o lokalni samoupravi pravi (Ustava RS, 1991):

- 11. člen: „Občani v občinah odločajo o zadevah lokalne samouprave tudi neposredno – na svojih zborih, z referendumom in preko ljudske iniciative.“
- 44. člen: „Neposredne oblike sodelovanja občanov pri odločanju v občini so zbor občanov, referendum in ljudska iniciativa.“
- 45. člen: „Občani na zboru v skladu z zakonom ali statutom občine obravnavajo posamezne zadeve, oblikujejo stališča, dajejo predloge, pobude in mnenja ali odločajo.“
- 46. člen: „Občani lahko odločajo na referendumu o vprašanjih, ki so vsebina splošnih aktov občine, razen o proračunu in zaključnem računu občine ter o splošnih aktih, s katerimi se v skladu z zakonom predpisujejo občinski davki in druge dajatve.“

Nova paradigma javne uprave predpostavlja, da se upravljanje dogaja na ravni državljanov, na viden in participativen način v skladu z načelom partnerstva in soodgovornosti državljanov (Musa, 2014, str. 11).

»Sodelovanje javnosti predstavlja vključevanje državljanov in državljanek ali njihovih združenj v procese odločanja z namenom vplivanja na izbiro rešitev ali ukrepov. Da je

sodelovanje javnosti kar se da učinkovito, pa moramo pri oblikovanju procesov paziti na to, da javnosti omogočimo vstop v proces odločanja v čim zgodnejši fazi procesa, kjer so možnosti še odprte« (Krašovec, 2011, str. 51).

O pravi vključitvi javnosti lahko namreč govorimo le, če je dovolj zgodaj dana možnost sodelovanja v normodajnem postopku in z dovolj dolgim rokom za sodelovanje (Kovač, 2009, str. 264).

»Pri sodelovanju javnosti pri pripravi predpisov lahko glede na intenzivnost komuniciranja definiramo različne ravni, od tega, da upravo zanima le to, kaj si porabniki mislijo o njenem delu, do tega, da jih spodbuja k predlogom, kako bi svoje delovanje izboljšala.« (Trpin, 2008, str. 412).

»V številnih pravnih sistemih je državljanom dana možnost podati mnenje, stališče, pripombo ali predlog k predlaganemu predpisu. Vendar pa javna uprava ni dolžna upoštevati tega mnenja in ne pomeni pravice do soodločanja (participacije) v samem postopku sprejemanja odločitve, temveč svoje stališče do podanih pripomb zgolj argumentira« (Krašovec, 2011, str. 52).

»Izkušnje držav, ki so v svoj pravni sistem uvedle pravico do sodelovanja javnosti, kažejo, da sodelovanje javnosti viša demokratičnost odločitev in izboljšuje njihovo kakovost. Poleg tega pa ta pravica povečuje javno zaupanje v institucije oblasti, zvišuje raven demokracije v družbi ter krepi vlogo in pomen civilne družbe« (Krašovec, 2011, str. 52).

»Moderne družbe spodbujajo participacijo državljanov (uporabnikov storitev)« (Brezovšek, Haček in Kukovič, 2014, str. 380).

»Številni avtorji tudi ugotavljajo, da so organizacije, ki upoštevajo mnenja in potrebe okolja pri svojem delu, bolj uspešne« (Brezovšek, Haček in Kukovič, 2014, str. 380).

Pomemben element participacije je tudi odprtost proračuna države. Državljeni, kot davkoplačevalci imajo pravico, da so seznanjeni s porabo javnega denarja.

Proračun vsebuje informacije o državni porabi in porabi lokalnih oblasti. Dostop do informacij iz proračuna nudi širši javnosti boljše razumevanje o pripravi in porabi proračuna (The European Public Sector Information, 2014), s tem pa se na nek način izvaja tudi nadzor nad Državo.

Ministrstvo za pravosodje in javno upravo, ki je pristojno za zakonodajo s področja informacij javnega značaja in spodbujanja ponovne uporabe podatkov javnega sektorja, pozdravlja potezo Ministrstva za finance, ki je podatke Proračuna Republike Slovenije 2013–2014 objavilo v odprtem, strojno-berljivem formatu (Ministrstvo za pravosodje, 2013).

Organizacija, ki proučuje odprtost proračuna po svetu, je Open budget organization.

Organizacija omogoča državljanom, civilni družbi, medijem in ostalim, da spremljajo vlado pri pravočasnem dajanju informacij in upravljanju javnih financ. Raziskava, ki so jo opravili leta 2012, vključuje 100 držav s celega sveta. Raziskava je merila tri področja:

- transparentost proračuna (Budget transparency),
- participacijo pri proračunu (Budget participation) in
- preglednost nad proračunom (Budget oversight).

Indeks točkovanja ima razpon od 0–100, večje število točk pomeni boljši rezultat. Slovenija se je na tej lestvici uvrstila v drugo skupino (61–80 točk), torej med države, v katerih so državljani precej dobro obveščeni. Zbrala je 74 točk. V prvo, najboljšo skupino (81–100 točk), se je nepresentljivo uvrstila Švedska, ki tako samo potrjuje vodilno mesto v vseh pogledih odprte javne uprave (Open budget survey, 2012).

2.4.1 IDEJA PARTICIPATIVNEGA PRORAČUNA

V zadnjem času se veliko uporablja izraz participativni proračun. Izraz pomeni, da je nosilec oblasti ljudstvo in bi zato odločanje o proračunu moralo biti podvrženo načelu široke participacije. To je koncept, ki posega v samo bistvo demokracije, saj predvideva bodisi sodelovanje prebivalcev pri odločanju o razporejanju javnih sredstev države ali občine bodisi njihovo dokončno odločanje o tem (Vasev, 2013).

Tiago Peixoto, raziskovalec v Centru za elektronsko demokracijo na Univerzi v Zürichu, pravi:

»Participativni proračun je vključevalni proces, ki omogoča bolj ciljno porabo sredstev. Na koncu tako storiš več z manj, še posebej, ker ljudje ponudijo alternative, kako naj se denar porabi na cenejši način.« (Vasev, 2013)

Participativni proračun se je kot pozitiven izkazal tudi v praksi. V mestu Porto Alegre se je tako pokazal znaten napredek k dostopu do osnovne infrastrukture, četudi so prebivalci upravljali le s petino proračuna. Leta 1988 je imelo 75 odstotkov gospodinjstev vodovod in kanalizacijo, deset let pozneje pa je bil ta odstotek že 98. Število šol v mestu se je od uvedbe takšnega sprejemanja mestnega proračuna početverilo, v desetih letih pa se je znatno povečal tudi odstotek sredstev, namenjenih izobraževanju, in sicer s 13 na 40. Participativen proračun so tako začeli uvajati tudi drugod po svetu, med drugim v ZDA. Prvo mesto je bil Chicago, kjer je župan v 49. predelu s 56.000 prebivalci le-tem dal v upravljanje 1 mio \$ (Vasev, 2013).

Zaradi majhnosti bi v Sloveniji najverjetneje lahko uvedli participativni proračun na državni ravni. Vendar take rešitve še ni pričakovati, saj bi bilo treba spremeniti zakonodajo in poskusno uvesti tovrstni proračun najprej v kakih manjših občinah (Vasev, 2013).

2.4.2 E-PARTICIPACIJA

Poleg klasične participacije državljanov pa je pomembno omeniti tudi elektronsko participacijo.

»E-participacija pomeni uporabo informacijsko-komunikacijskih tehnologij« (Krašovec, 2011, str. 70).

»E-participacija pomeni e-sodelovanje in e-odločanje državljanov v procesu sprejemanja politik, zakonodajnem postopku, nadzoru izvoljenih predstavnikov ter postopku oblikovanja politik znotraj političnih strank in drugih organizacij civilne družbe «(Krašovec, 2011, str. 71).

»Državljeni in civilna družba lahko na spletnih straneh ministrstev vlade Republike Slovenije preko e-poštnih naslovov odgovornih oseb posredujejo predloge, pripombe in dopolnila na vsebino objavljenih predlogov in predpisov v javni obravnavi. Kljub temu je e-participacija, ki se nanaša na javno razpravljanje v kontekstu sprejemanja vladnih odločitev, v praksi še vedno zelo skromno implementirana« (Krašovec, 2011, str. 70).

2.5 DOSTOP DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA

»V Sloveniji je pravica pridobiti informacijo javnega značaja ustavna kategorija, opredeljena v drugem odstavku 39. člena Ustave RS kot pravica do informiranja in hkrati kot pravica biti informiran« (Jarc, 2007, str. 9).

Ustava RS (1991) v 2. odstavku 9. člena pravi: »Vsakdo ima pravico dobiti informacijo javnega značaja, za katero ima v zakonu utemeljen pravni interes, razen v primerih, ki jih določa zakon.«

»ZDIJZ ureja postopek pridobivanja informacij javnega značaja in ponovne uporabe informacij javnega značaja. Prost dostop in uporabo omogoča vsakomur, vsem pravnim in fizičnim osebam (upravičenci), brez omejitev na podlagi kakršnih koli razlikovanj (tudi mladoletne osebe in tuji državljani). Med nosilce informacij ZDIJZ uvršča državne organe (Državni zbor RS, Državni svet RS, predsednik RS, državna uprava, organi pravosodja ter državni organi« (Jarc, 2007, str. 11).

Dostopnost do informacij javnega značaja ima dva elementa (Rovšek, 2002):

- aktivnega, to je obveznost organov javne uprave, da dejavno omogočajo dostop do informacij s svojega delovnega področja, posredovalni medij je predvsem svetovni splet,
- pasivnega, to je ožji del uresničevanja te pravice, obveznost organov, da na posebno zahtevo fizičnih ali pravnih oseb posredujejo zahtevane informacije javnega značaja.

»Informacije javnega značaja so dolžni razkriti vsi javni organi od ministrstev in javnih

bolnišnic do drugih ustanov, ki se financirajo iz javnega denarja« (Gramberger, 2001, str. 28).

»Fizičnim oziroma pravnim osebam je dostop do informacij javnega značaja omogočen na tri načine, in sicer neposredno po svetovnem spletu ali v postopkih z ustno oziroma pisno zahtevo. Pri slednji so prosilcu na voljo pravna sredstva s sodnim varstvom« (Prepeluh, 2003, str.41).

Prosilec lahko informacijo javnega značaja pridobi s pisnim zahtevkom, ki ga vloži organu, za katerega predvideva, da ima želeno informacijo, ali prek elektronske pošte z elektronskim podpisom. Pisna zahteva mora vsebovati vsebine, ki jih zahteva zakon. Te vsebine so navedba organa, podatki o prosilcu, informacija, katero želi pridobiti ter na kakšen način se želi seznaniti z informacijo. Prosilec mora, ko gre za ponovno uporabo informacije javnega značaja, tudi opredeliti informacijo, ki jo želi ponovno uporabiti, navesti mora, na kakšen način želi prevzeti vsebino informacije, dodatno pa mora opredeliti, v kakšen namen želi informacijo ponovno uporabiti (ZDIJZ, 15.–17. člen).

»Informacijo javnega značaja mora posredovati uradna oseba, ki jo je organ določil za posredovanje informacij javnega značaja. Vsak organ lahko določi več takih oseb. Pri prevzemu zahteve lahko organ ugotovi veliko različnih stvari. Prva je ta, da informacija javnega značaja, ki jo prosilec zahteva, ni informacija iz njegove pristojnosti. V takem primeru mora organ v roku treh delovnih dni odstopiti zahtevo pristojnemu organu. Organ lahko ob prevzemu zadeve vidi, da je zahteva nepopolna in je zaradi tega ne more obravnavati, zato mora prosilca pozvati k dopolnitvi zahtevka. Rok dopolnitve določi organ sam, ne sme pa biti krajši kot tri dni. Če prosilec zahteve ne dopolni v roku, lahko organ zavrže odločbo. Če organ delno ali popolno zavrže dostop do zahtevane informacije, mora o tem obvestiti prosilca z odločbo. Organ mora o zadevi odločiti v roku dvajsetih delovnih dni, če pa rok preteče, se šteje, da je organ zahtevo zavrnil. Če organ meni, da je dvajset delovnih dni premalo za odločitev, lahko na podlagi utemeljitev podaljša rok posredovanja informacij še za trideset delovnih dni« (Mihelčič, 2012, str. 7).

2.5.1 IZJEME

»Vsi dokumenti niso dostopni, poznamo absolutne in relativne izjeme. Za absolutne izjeme gre, ko bi institucija z razkritjem dokumentov ogrozila enega izmed naslednjih javnih interesov: javno varnost, obrambne in vojaške zadeve, mednarodne odnose oziroma finančno, monetarno ali ekonomsko politiko. Relativne izjeme pa omogočajo izjeme izjem, to je, da se dokumentov namenoma ne sme razkriti, razen kadar je za razkritje podan prevladujoč javni interes« (Marovt, 2005, str. 34).

2.5.2 NAČELO PROSTEGA DOSTOPA

»Informacije javnega značaja so prosto dostopne vsakomur. Prost dostop je dostop, ki na najlažji in najhitrejši način zagotavlja dostop do informacij javnega značaja. Gre za pravno

domnevo, zato načela prostega dostopa ni treba dokazovati. Dokazno breme je na zavezancu, ki informacije noče razkriti. Če pride do različnih intepretacij, se upošteva ugodnejša glede na upravičenca, teži se k čim širšem dostopu do informacij javnega značaja« (Jarc, 2007, str. 12).

2.5.3 KATALOG INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA

Katalog informacij javnega značaja je po vsebinskih sklopih razvrščena zbirka informacij javnega značaja, s katerimi razpolagajo zavezani organi. Uporabniku omogoča hiter, pregleden in nezahteven dostop do informacij na enem mestu. Okvirno vsebino kataloga določa Uredba o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja (Ur. l. RS, št. 76/05 in 119/07).

»Vsebinsko, jezikovne različice, ažuriranje (enkrat mesečno), objavo (elektronska oblika) in vzorec kataloga informacij javnega značaja določa Uredba o posredovanju Informacij javnega značaja. Slovenska ureditev dopušča tudi skupne kataloge za več organov skupaj« (Jarc, 2007, str. 39).

2.5.4 REGISTER ZAVEZANCEV ZA INFORMACIJE JAVNEGA ZNAČAJA

V RZIJZ se vpišejo naslednji zavezanci za informacije javnega značaja:

- vsi zavezanci na podlagi 1. člena ZDIJZ: državni organi, organi lokalnih skupnosti, javne agencije, javni skladi in druge osebe javnega prava, nosilci javnih pooblastil in izvajalci javnih služb ter
- zavezanci na podlagi 1. a člena ZDIJZ: gospodarske družbe in druge pravne osebe zasebnega prava pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava, pri katerih se prevladujoč vpliv izvaja na podlagi večinskega deleža vpisanega kapitala ali pri katerih osebe javnega prava neposredno nastopajo kot ustanovitelji.

Podatki iz registra zavezancev so javni in prosto dostopni od 17. oktobra 2014 naprej. Vpogled v podatke o zavezancih za informacije javnega značaja je brezplačen (AJPES, 2014).

3 PRAVICA DOSTOPA DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA PO SVETU IN V SLOVENIJI

Ideja, da bi morala biti uprava odprta, vidna in dostopna vsem državljanom in drugim zainteresiranim skupinam, je v svetu že sprejeta. Državljeni imajo pravico vedeti, kako uprava deluje in kako se porablja javni denar. Koristi dobrega upravljanja (*good governance*) je mogoče videti v povečani odgovornosti, zmanjšani korupciji, večji obveščenosti državljanov in posledično večji kakovosti demokracije in vladavine prava (Musa, 2012, str. 11).

3.1 SLOVENIJA

Slovenija je Zakon o dostopu do informacij javnega značaja sprejela 25. februarja 2003, kar pomeni, da je bila med evropskimi državami relativno pozna pri konkretizaciji te ustavne pravice v zakonodaji. Prehitele so nas na primer Latvija, Albanija in Bolgarija, a kljub temu nismo bili med zadnjimi. Najpomembnejšo vlogo je odigralo nekdanje ministrstvo za informacijsko družbo, ki je izdelalo za takratne razmere sodoben zakon, ki je pravico opredelil dovolj široko. Dve leti pozneje sprejeta novela je uredila še komercialno uporabo zbranih informacij in uvedla institut 'testa interesa javnosti'. Zakon o Informacijskem pooblaščenca pa je v letu 2005 združil področje informacij javnega značaja in varovanja osebnih podatkov v urad informacijskega pooblaščenca (Finančni periskop 2008).

Informacijski pooblaščenec ugotavlja, da so prosilci z ustavno pravico dostopa do informacij javnega značaja dobro seznanjeni in jo v praksi zato pogosto uresničujejo, obenem pa je pri zavezancih še vedno zaznati nepoznavanje obveznosti, ki jim jih nalaga Zakon o dostopu do informacij javnega značaja. Prav zato je informacijski pooblaščenec v preteklem letu izvedel predstavitve za nove zavezance po ZDIJZ-C, v sodelovanju z Ministrstvom za javno upravo pa je bila zanje izdana tudi posebna brošura s pojasnili o pomenu novele ZDIJZ-C (pogovor z IP Mojco Prelesnik, maj 2015). Informacijski pooblaščenec je zato tudi v letu 2014 izvajal različne pedagoške dejavnosti in upošteva svoje pristojnosti (je samo pritožbeni organ) svetoval tako organom kot prosilcem. Mojca Prelesnik meni, da bo treba vložiti še več napora v promocijo pravice dostopa do informacij javnega značaja in v usposabljanje zavezancev za uporabo zakona v praksi (povzeto po intervjuju z IP Mojco Prelesnik, maj 2015, glej prilogo).

3.2 EVROPA

Prvi zakon s področja dostopa do informacij javnega značaja je sprejela Švedska leta 1766. Pobudnik zanj je bil finski duhovnik ter član švedskega parlamenta Anders Chydenius, ki je na podlagi zapisov iz stare Kitajske iz 7. stoletja predlagal sprejem Zakona o svobodi tiska (*Freedom of Press Act*). V njem so prvič opredelili pravico dostopa do informacij javnega značaja in tako je Švedska postala prva država na svetu, ki je uzakonila pravico državljanov,

da dostopajo do informacij, s katerimi razpolagajo javne oblasti« (Verčnik, 2013, str. 15). Poleg Švedske so se tudi druge skandinavske države zavedale pomembnosti ureditve tega področja. Finska je tako leta 1919 sprejela prve akte za ureditev tega področja (Verčnik, 2013, str. 16).

Kot poudarja Ziller, načelo odprtosti v švedski pravni tradiciji ne pomeni zgolj dostopa do informacij, ampak tudi pravico javnih uslužbencev do komunikacije z novinarji že v fazi priprave predpisov ali odločitev. Dejstvo, da je načelo odprtosti ustavno načelo, več kot 200-letna tradicija ter tudi siceršnja politična in moralna podpora načelu odprtosti v švedski družbi so izoblikovali globoko zasidrano kulturo odprtosti, ki je še danes značilna za skandinavske države (Bugarič, 2004).

Zakon o dostopu do informacij javnega značaja je torej prva sprejela Švedska, sledile pa so Finska (1951), Danska in Norveška (obe 1970). Združeno Kraljestvo in države kontinentalne Evrope so potrebovale nekaj več časa, da so področje informacij javnega značaja vnesle v svoj pravni red. To so v večini storile v naslednjih dveh desetletjih, in sicer Madžarska (1992), Portugalska (1993), Irska (1997), Latvija (1998), Češka (1999), Velika Britanija (2000), Estonija (2000), Litva (2000), Poljska (2001), Romunija (2001) in Nemčija (2005). Avstrija, Francija, Italija in Španija so obstoječo zakonodajo le prilagodile z dodatnimi predpisi (Savino, 2010, str. 6).

3.3 SVET

V ZDA so pravico do svobode izražanja prvič zapisali v Virginijski deklaraciji o pravicah (*The U.S. National Archives and Records Administration*, 2013) leta 1776, leta 1789 pa so to pravico vnesli tudi v prvih deset amandmajev s področja človekovih pravic ameriške Ustave, ki se imenujejo tudi Listina o pravicah (*The Bill of Rights*) (Verčnik, 2013, str. 15).

Leta 1966 so v Ameriki uzakonili pravico dostopa do informacij, in sicer v Zakonu o svobodi informacij (*Freedom of Information Act* ali *FOIA*). Ker se je vloga interneta bliskovito večala, je leta 1996 takratni predsednik Bill Clinton podpisal amandma o elektronskem dostopu do informacij javnega značaja (Wikipedia, 2015).

»Avstralija, Kanada in Nova Zelandija so zakonodajo o dostopu do informacij javnega značaja v svoj pravni red implementirale med letoma 1982 in 1983« (Savino, 2010, str. 6).

4 ZAKONODAJA

4.1 NAČELO TAJNOSTI

TAJNOST PODATKOV

V Slovarju slovenskega knjižnega jezika (SSKJ, 1991, str. 17) je prvi pomen tajnosti »značilnost tajnega« (jamčiti tajnost, podatki morajo ostati v tajnosti ...), drugi »kar je tajno« (podatki o tajnosti, državna tajnost ...), knjižni sinonim pa »skrivnost«.

Pojem tajen (SSKJ, 1991, str. 15–16) je v prvem pomenu pojasnjen kot »za katerega javnost, oblast ne ve« (imeti tajen sestanek, dogodki so ostali tajni, tajna organizacija ...); v drugem pomenu »s katerim se javnost, ljudje ne morejo seznaniti« (tajno srečanje, tajen sporazum, tajno glasovanje ...), v tretjem pomenu »ki je tak, da se ne opazi, ne vidi«, tj. »skrivnen«, npr. vhod, in knjižno »skrivnosten«.

»Bistvo namena varovanja tajnosti podatkov je, da se varujejo tisti podatki, ki morajo biti zaradi zakonsko določenih razlogov znani le določenim osebam. To lahko dosežemo s tem, da omejimo dostop do te mere, da do podatkov lahko dostopajo le osebe, ki imajo potrebo po seznanitvi zaradi opravljanja določene funkcije ali naloge. Pomembno je, da so vse te omejitve natančno zakonsko določene« (Krašovec, 2011, str. 76).

Kot pravita Brezovšek in Črnčec (2010, str. 93) pa si popolne javnosti delovanja ne morejo privoščiti niti najbolj demokratična država, saj postane ranljiva za nedemokratske pritiske, neučinkovita ter kot takšna sama pomeni največjo grožnjo demokraciji.

Republika Slovenija je pred vstopom v evroatlantske povezave vzpostavila ustrezen in celovit sistem varovanja tajnih podatkov. Standardi zahtevajo, da ima vsaka država članica vzpostavljen sistem varovanja tajnih podatkov, kjer je možno popolno medsebojno zaupanje pri izmenjavi (tajnih) podatkov brez sklepanja dodatnih dogovorov in protokolov. Na podlagi navedenega in v želji po enotni ureditvi področja varovanja tajnih podatkov je Republika Slovenija vprašanja s področja varovanja podatkov in dostopom do informacij uredila v Zakonu o tajnih podatkih (ZTP) (Krašovec, 2011, str. 80).

»Eden izmed razlogov, da se je demokracija pokazala za superiorno absolutistični ureditvi, je dejstvo, da je obljubljala sprejemanje odločitev na očeh javnosti in ne na skrivnih sestankih v ozkem krogu vladajočih« (Brezovšek in Črnčec, 2010, str. 92).

Tajnost pomeni obstoj znanih dejstev o družbenih, varnostnih, gospodarskih ali drugih pojavih in vsebinah, ki so posamezniku ali instituciji zaupana v uporabo in varovanje. Ti jih zaradi obstoja različnih, velikokrat konfliktnih interesov, na zavesten, organiziran in formaliziran način skrivajo pred javnostjo (Anžič, 1977, str. 156).

Ideja oblasti je videti vsako potezo in slišati vsako besedo svojih podanikov (če je možno, ne da bi bili pri tem videni ali slišani): danes je ta cilj uresničljiv (Bobbio, 1987, str. 34). Ta ideal je danes z razvojem informacijske in telekomunikacijske tehnologije lažje uresničljiv kot kdaj prej v zgodovini (Brezovšek in Črnčec, 2010, str. 94).

»Tajnost je v sodobnih demokratičnih političnih sistemih kompleksen pojav, ki vključuje pravico države do zasebnosti in do varovanja svojih tajnosti« (Brezovšek in Črnčec, 2010, str. 101).

Kako torej razmejiti, kdaj so podatki tajni in kdaj ne, kdaj so posegi v človekove pravice upravičeni? Kaj torej upravičuje obstoj tajnosti? V sodobni demokratični državi lahko obstoj tajnosti upravičujejo naslednji razlogi (Vesel, 2013, str. 72):

- obstoj nasprotujočih si interesov,
- izrecno pravno utemeljeni interesi, ki so predmet varovanja tajnosti,
- kršitev varovanja tajnosti mora predstavljati posamezniku ali družbi nevarno ali škodljivo ravnanje,
- tajnost mora biti namenjena varovanju, obrambi in zaščiti obstoja države, njene ustavne ureditve ali interesom pri varovanju človekovih pravic,
- s pravno normo morajo biti določeni podatki označeni kot tajni, imenovani morajo biti upravljavci tajnosti in ti podatki morajo imeti ustrezno stopnjo varnosti in tajnosti,
- določeni morajo biti ukrepi za varovanje tajnih podatkov, s katerimi se preprečujejo njihovo prilaščanje, neopravičeno odstopanje, spreminjanje ali pridobivanje.

Zaradi svoje zaščite je država ob zamenjavi načela tajnosti z načelom javnosti morala vzpostaviti instrumente, ki so ščitili intimo (zasebnost) države pred javnostjo in dejanskim ali potencialnim nasprotnikom (Brezovšek in Črnčec, 2010, str. 93).

»Prav uvedba načela javnosti je bila eden ključnih trenutkov pri vzpostavitvi moderne demokracije« (Brezovšek in Črnčec, 2010, str. 103).

4.1.1 KLASIFIKACIJA TAJNOSTI PODATKOV

»Poznamo več različnih definicij tajnosti, vsem pa je skupno to, da je nek podatek tajen zato, da ne pride do razkritja nepooblaščenim osebam« (Brezovšek in Črnčec, 2010, str. 107).

V ZTP je tajni podatek definiran kot »dejstvo ali sredstvo z delovnega področja organa, ki se nanaša na javno varnost, obrambo, zunanje zadeve ali obveščevalno in varnostno dejavnost države, ki ga je treba zaradi razlogov, določenih v tem zakonu, zavarovati pred nepoklicanimi osebami, in ki je v skladu s tem zakonom določeno in označeno za tajno« (ZTP, 2. člen).

»S sprejemom ZTP leta 2001 smo dobili enovit sistem označevanja tajnih podatkov«

(Brezovšek in Črnčec, 2010, str. 109). Ta predvideva štiri stopnje:

- a) »STROGO TAJNO«, ki se določi za tajne podatke, katerih razkritje nepoklicani osebi bi ogrozilo vitalne interese Republike Slovenije ali ji nepopravljivo škodovalo;
- b) »TAJNO«, ki se določi za tajne podatke, katerih razkritje nepoklicani osebi bi lahko hudo škodovalo varnosti ali interesom Republike Slovenije,
- c) »ZAUPNO«, ki se določi za tajne podatke, katerih razkritje nepoklicani osebi bi lahko škodovalo varnosti ali interesom Republike Slovenije;
- d) »INTERNO«, ki se določi za tajne podatke, katerih razkritje nepoklicani osebi bi lahko škodovalo delovanju ali izvajanju nalog organa.

Če posameznik želi dostopati do tajnih podatkov, mora pred tem uspešno opraviti varnostno preverjanje. V Sloveniji ima dostop do tajnega podatka s stopnjo INTERNO vsaka oseba, ki opravlja funkcijo ali dela v organu, če podpiše izjavo, s katero se zavezuje, da pozna predpise, ki urejajo varovanje tajnih podatkov, in da bo s tajnimi podatki ravnala skladno s temi predpisi. Predstojniki organov morajo za te osebe pred podpisom izjave zagotoviti ustrezno usposabljanje, kako ravnati s tajnimi dokumenti (ZTP, 31.a člen). Dovoljenje za dostop do tajnih podatkov stopnje ZAUPNO, TAJNO in STROGO TAJNO se pridobi po uspešno končanem varnostnem preverjanju in podpisani izjavi o seznanjenosti z ZTP in predpisi, ki urejajo varovanje tajnih podatkov (Brezovšek in Črnčec, 2010, str. 110).

Za dostop do tajnih podatkov je treba izpolnjevati dva kriterija:

- s strani pooblaščenega organa pridobljeno dovoljenje za dostop do tajnih podatkov in
- izkazana potreba po vedenju.

»Izpolnjevanje obeh kriterijev daje osebi možnost dostopa do tajnih podatkov. Kadar prosilec izpolnjuje samo enega, te pravice nima« (Brezovšek in Črnčec, 2010, str. 110).

4.2 NAČELO JAVNOSTI

Pravica do obveščnosti je ena izmed osnovnih in temeljnih človekovih pravic. To je zapisano tako v 39. členu Ustave RS kot tudi v ustavah drugih demokratičnih držav v Evropi in drugod po svetu. Za vsako demokratično in pravno državo sta značilni odprtost in preglednost državnih organov javnosti in zato tudi neoviran dostop do informacij javnega značaja. Če so državljani o dogajanju primerno obveščeni, bolj zaupajo v državo in v delovanje njenih organov. Če zaupanja javnosti ni, je delo državnih organov oteženo in manj učinkovito (Serajnik Sraka Vidrih, 2001, str. 650).

»Obveščnost državljanov je pogoj za učinkovito uveljavljanje številnih pravic in svoboščin, kot so pravica do sodelovanja pri urejanju javnih zadev, pravica do peticije, pravici do zakonodajne iniciative in zakonodajnega referendumu – vse te pravice so zapisane v naši ustavi. Javni organi so zato obvezani, da vsakomur omogočijo dostop do informacij javnega značaja« (Pličanič, 2002).

»Javnost je vir zakonodajne volje, legitimnosti odločitev in javnega nadzora, kar velja tako za državne, samoupravne, delegatske in politične strukture kot tudi za komunikacijske sisteme« (Splichal in Vreg, 1986, str. 54).

Javnost po navajanju Pajnikove (2006, str. 263) pomeni:

- javno sfero kot politični prostor,
- javno/politično delovanje/izražanje in
- javnost kod dejavno publiko

Načelo javnosti je leta 2003 zamenjal Zakon o dostopu do informacij javnega značaja.

4.3 ZAKON O DOSTOPU DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA

»Informacija javnega značaja poleg javnosti dela vlade vključuje tudi prost dostop do dokumentov, delovanja političnih strank, gospodarskih združenj in drugih delov javne sfere. Posameznika pri pridobivanju teh informacij ne sme ovirati nihče« (Brucker, 1981, str. 276).

Trček (1994, str. 41) je zapisal definicijo informacije javnega značaja: »V informaciji so podatki postavljeni v konkretne odnose, npr. v proces dela in odločanja ter v vse druge odnose med ljudmi.«

Informacija javnega značaja je informacija, ki izvira z delovnega področja organa, nahaja pa se v obliki dokumenta, zadeve, dosjeja, registra, evidence ali drugega dokumentarnega gradiva (v nadaljnjem besedilu: dokument), ki ga je organ izdelal sam, v sodelovanju z drugim organom ali pridobil od drugih oseb (ZDIJZ, 4. člen).

4.a. člen (ZDIJZ) pa dodatno opredeljuje definicijo informacija javnega značaja v primeru poslovnih subjektov pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava je:

- informacija iz sklenjenega pravnega posla, ki se nanaša na pridobivanje, razpolaganje ali upravljanje s stvarnim premoženjem poslovnega subjekta ali izdatke poslovnega subjekta za naročilo blaga, gradenj, agentskih, svetovalnih ali drugih storitev ter sponzorskih, donatorskih in avtorskih pogodb in drugih pravnih poslov, s katerimi se dosega enak učinek;
- informacija o vrsti zastopnika oziroma članstvu v poslovnem organu, organu upravljanja ali organu nadzora, informacija o višini dogovorjenega ali izplačanega prejemka ali bonitete člana poslovnega organa, organa upravljanja, drugega zastopnika poslovnega subjekta, člana nadzornega organa in informacija v zvezi z zaposlitvijo ali imenovanjem navedenih oseb, iz katere je razvidno izpolnjevanje pogojev in meril za zaposlitev ali imenovanje.

»Namen zakona o dostopu do informacij javnega značaja je zagotoviti odprtost in javnost delovanja organov, hkrati pa omogočiti fizičnim in pravnim osebam, da pridobijo informacijo javnega značaja« (Marovt, 2005, str. 25).

»Vsakdo ima pravico dobiti informacijo javnega značaja, za katero ima v zakonu utemeljen pravni interes, razen v primerih, ki jih določa zakon«, tako pravi 9. člen Ustave RS. Do uvedbe Zakona o dostopu do informacij javnega značaja je bila ustavna pravica dostopa do informacij javnega značaja v slovenskem pravu urejena precej pomanjkljivo.

V Sloveniji sta pravica dostopa do javnih informacij in pravica do varstva osebnih podatkov z Ustavo RS določeni kot temeljni človekovi pravici, zapisani v 38. in 39. členu (Informacijski pooblaščenec RS, 2014).

25. februarja 2003 je bil sprejet Zakon o dostopu do informacij javnega značaja, ki je začel veljati 22. marca 2003 in je predstavljal svež veter na področju odprtosti in transparentnosti javne uprave. Ta zakon je relativno kratek, saj ima le 46. členov, in izjemno moderen, saj se zgleduje po sodobnih ureditvah v drugih primerljivih sistemih. Gre za izredno liberalen zakon, ki je konkretiziral in razširil ustavno pravico dostopa do informacij javnega značaja, saj prosilcem ni treba več izkazati pravnega interesa za dostop do informacij. Ta zakon predstavlja pravno podlago za upravičence, da lahko tudi v praksi zahtevamo vpogled v dokumente javne oblasti (Verčnik, 2013, str. 22).

Leta 2005 je bil z novelo ZDIJZ narejen še korak naprej. Novela je namreč zožila možnosti neupravičenega zapiranja dostopa do informacij in uvedla številne novosti, kot so ponovna uporaba informacij javnega značaja in pristojnosti upravne inšpekcije na področju izvajanja tega zakona. Najpomembnejša novost je bil zagotovo test javnega interesa. Z novelo je bila tudi poudarjena odprtost pri podatkih o porabi javnih sredstev in podatkih, povezanih z delovnim razmerjem ali opravljanjem javne funkcije. S tem se je Slovenija pridružila tistim demokratičnim državam, ki, kadar gre za javni interes, tudi izjeme obravnavajo s pridržkom (Pirc Musar, 2014).

»Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ/B) je začel veljati 1. aprila 2006, v našo pravno ureditev pa ni vnesel bistvenih novosti. Obveznost objavljanja letnih poročil o izvajanju ZDIJZ je z vseh organov prenesel le na državne organe ter organe lokalne skupnosti, v primeru kršitve te obveznosti pa je predpisal denarno kazen, ki je pravzaprav globa za prekršek« (Verčnik, 2013, str. 21).

»V letu 2013 je potekala razprava glede Predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o dostopu do informacij javnega značaja. Predlagatelj je želel Zakon o dostopu do informacij javnega značaja razširiti tudi na gospodarske družbe in druge pravne osebe javnega prava v neposredni ali večinski lasti Republike Slovenije« (Verčnik, 2013, str. 21).

Po veljavni ureditvi so tedaj namreč gospodarske družbe v večinski lasti države oziroma druge osebe javnega prava, v kolikor niso hkrati nosilci pooblastil ali izvajalci javnih služb, niso bili zavezani za posredovanje informacij javnega značaja (Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ-C, 2013).

Ta dopolnitev je izrednega pomena v boju s sistemsko korupcijo.

Komisija za preprečevanje korupcije že vrsto let opozarja, da ima Slovenija resen problem s sistemsko korupcijo, ki negativno vpliva tudi na gospodarsko okolje v državi. V Raziskavi o kakovosti gospodarskega in poslovnega okolja v Sloveniji so anketirani menedžerji podali zelo slabe ocene glede navzočnosti korupcije. V raziskavi iz leta 2013 podjetja Ernst&Young se je Slovenija znašla celo na prvem mestu med državami po stopnji koruptivnosti v gospodarstvu (ZDIJZ-C, 2013).

Dne 24. marca 2014 so poslanci Državnega zbora na izredni seji sprejeli novelo k Zakonu o dostopu do informacij javnega značaja. Za sprejetje je bilo 60 poslancev, kar je dovolj za absolutno večino.

Novela Zakona o dostopu do informacij javnega značaja je začela veljati 17. aprila 2014. Razširila je krog zavezancev na gospodarske družbe in druge pravne osebe pod prevladujočim vplivom države, občin ali drugih oseb javnega prava.

Dne 19. februarja 2015, slabo leto po sprejetju novele v Državnem zboru, pa je Ustavno sodišče delno razveljavilo novelo Zakona o dostopu do informacij javnega značaja. Razveljavilo jo je v delu, ki državnim bankam nalaga javno objavo podatkov tudi za tista slaba posojila, ki jih banke niso prenesle na DUTB. Ustavni sodniki so bili namreč mnenja, da takšna ureditev nesorazmerno intenzivno posega v človekovo pravico do svobodne gospodarske pobude, tako da so posledice takšnega posega bistveno večje od pričakovanih koristi izpodbijane ureditve na področju strokovnega in transparentnega upravljanja z državnimi bankami ter zatiranja korupcije (Verlag Dashofer, 2015).

»ZDIJZ zagotavlja dostop do informacij, ki so že ustvarjene, in sicer v kakršni koli obliki. S tem zakon zagotavlja preglednost javnega denarja in odločitev javne uprave, saj ta dela v imenu ljudi in za ljudi« (Pirc Musar, 2014).

5 UPRAVNA KULTURA IN KORUPCIJA

5.1 UPRAVNA KULTURA

»Upravna kultura je sestavni del politične kulture. Politična kultura pa je sestavni del širše socialne kulture, ki se prav tako nanaša na vlado, upravo in državno delovanje« (Brezovšek, Haček in Kukovič, 2014, str. 375).

»Prek državnih aparatov (Uprave) se izvajajo politične in upravne odločitve, razdeljujejo se finančni in drugi viri, s tem pa na različne načine vplivajo na delovanje celotne družbe. Ravnanje državnih aparatov temelji na vrsti upravne kulture, ki prevladuje v državi. V številnih državah lahko vidimo pomanjkanje preglednosti in profesionalnosti. Pomembno je vedeti, da je upravna kultura del širše kulture družbe, ki vključuje politično, gospodarsko, družbeno, religiozno, korporativno in tudi civilno družbeno kulturo« (Brezovšek, Haček in Kukovič, 2014, str. 375).

Za družbe na prehodu iz predmodernih v moderne (*prismatic societies*), v katerih je razvit birokratski aparat, ne pa tudi kulturna infrastruktura, je značilno dvojno delovanje upravnega aparata (*double-talk*): obstaja pravni predpis, vendar se pri izvrševanju ne upošteva. Za takšne družbe so prav tako značilni pojavi korupcije (Brezovšek, Haček in Kukovič, 2014, str. 380).

»Pri proučevanju politične kulture gre v veliki meri predvsem za merjenje zaupanja v temeljne sestavine političnega sistema. Na splošno velja, da je zaupanje v javne institucije nižje kot zaupanje v institucije zasebnega sektorja« (Brezovšek, Haček in Kukovič, 2014, str. 382).

»Na splošno se v javnomnenjskih raziskavah kaže, da se novi demokratični sistemi srečujejo z razmeroma visoko stopnjo nezadovoljstva z demokracijo, torej tudi z demokratičnimi institucijami. Tudi od tega okvira se Slovenija ne razlikuje bistveno, prej nasprotno, saj v povprečju več kot polovica državljanov ni zadovoljna z demokratično ureditvijo« (Brezovšek, Haček in Kukovič, 2014, str. 411).

»Politbarometer tako navaja podatke, da se je stopnja nezadovoljstva povečala leta 2010 zaradi naraščajočih učinkov gospodarske krize in občutka, da se politika s tem problemom ne spopada učinkovito. V letu 2013 in prvi polovici 2014 pa je bila stopnja nezadovoljstva najvišja doslej, in sicer 87 odstotkov« (Brezovšek, Haček in Kukovič, 2014, str. 412).

Politbarometer je na vzorcu 1800 državljanov, od tega 1010 realiziranih, zastavil vprašanja in trditve, povezane s politiko, javnimi institucijami ter drugimi temami iz javne sfere. Tako je na vprašanje 'kako pomembna je za vas pravica, da ljudem damo več možnosti sodelovanja pri odločanju v javnih zadevah' kar 88,8 odstotka vprašanih odgovorilo, da je

pomembno. Leta 2003 je pritrdilno odgovorilo 86 odstotka vprašanih. Na vprašanje 'kako pomembno je spremljati in nadzorovati delovanje državnih organov' je leta 2013 s 'pomembno' odgovorilo 67,6 odstotka vprašanih, leta 2003 pa 56,9 odstotka. Nadalje so anketiranci morali izkazati strinjanje oz. nestrinjanje z dano trditvijo. Na trditev 'ljudje kot jaz nimajo nobene besede pri tem, kar počne vlada' je kar 77,7 odstotka vprašanih leta 2013 odgovorilo, da soglaša s trditvijo, leta 2003 pa je pritrdilno odgovorilo le 68,8 odstotka vprašanih. Še večji odstotek vprašanih meni, da vlade ne zanima njihovo mnenje. Kar 85,8 odstotka je leta 2013 temu pritrdilo. Za primerjavo, leta 2003 je temu pritrdilo 72,4 odstotka vprašanih (Toš in Broder, 2014).

Strnemo lahko, da zaupanje v politiko in upravo pada.

5.2 KORUPCIJA

Korupcija v pravnem smislu pomeni zlorabo zaupanega položaja v izvršilni, zakonodajni in sodni veji oblasti ter v političnih in celo neekonomskih organizacijah z namenom pridobiti si materialno ali nematerialno korist, ki ni pravno utemeljena (Wikipedia, 2014).

Korupcija močno škoduje gospodarstvu in celotni družbi. Mnoge države po svetu se soočajo z globoko zakoreninjeno korupcijo, ki ovira gospodarski razvoj, spodkopava demokracijo ter škoduje socialni pravičnosti in pravni državi (Evropska komisija, 2014).

Evropska komisija je junija 2011 prvič objavila poročilo o boju proti korupciji. Poročilo EU je namenjeno spremljanju in ocenjevanju prizadevanj na tem področju v državah članicah ter s tem spodbujanju večje politične angažiranosti za učinkovito obravnavo korupcije. Poročilo se izda vsake dve leti (Evropska komisija, 2014).

Zadnje poročilo je bilo izdano marca 2014. Na to poročilo pa se bodo nanašali tudi nadaljnji podatki.

Odgovori potrjujejo pozitivno zaznavo in nizko raven izkušenj s podkupninami na Danskem, Finskem, v Luksemburgu in na Švedskem. Anketiranci so v teh državah le redko navedli, da se je od njih pričakovalo plačilo podkupnine (v manj kot 1 % primerov), število oseb, ki menijo, da je korupcija močno razširjena, pa je v teh državah veliko manjše od povprečja v EU (20 %, 29 %, 42 % oz. 44 %) (Evropska komisija, 2014).

V Nemčiji, na Nizozemskem, v Belgiji, Estoniji in Franciji več kot polovica vprašanih oseb meni, da je korupcija močno razširjen pojav, vendar je dejansko število oseb, ki bi morale plačati podkupnino, nizko (okoli 2 %). Te države dosegajo tudi dobre rezultate v okviru indeksa Transparency International, o katerem pa bom podrobneje govorila v nadaljevanju (Evropska komisija, 2014).

V Sloveniji se tako kot tudi na Portugalskem, v Italiji in Španiji podkupovanje zdi redko, vendar je korupcija v širšem smislu zelo zaskrbljujoča. Relativno majhno število

anketirancev je navedlo, da se je od njih v zadnjih 12 mesecih zahtevalo ali pričakovalo plačilo podkupnine. Čeprav so osebne izkušnje s podkupovanjem očitno redke (1–3 %), nedavne politične afere ter finančna in gospodarska kriza tako močno vplivajo na zaznavo, da se to kaže v negativnem vtisu anketirancev glede splošnega položaja v zvezi s korupcijo (Slovenija 91 %, Portugalska 90 %, Španija 95 % in Italija 97 %) (Evropska komisija, 2014).

Druga organizacija, ki letno spremlja stopnjo korupcije na svetovni ravni, je Transparency International. Slednja trdi, da se korupcija razvija tam, kjer se možnost zlorabe položaja pojavlja skupaj s pretirano tolerantnostjo, ter tam, kjer ni zakonske kontrole moči in kjer oblikovanje odločitev ostaja skrito pred javnostjo.

Transparency International vsako leto objavi lestvico najbolj oziroma najmanj koruptivnih držav. Indeks korupcije (*The corruption Perceptions Index*) razvršča države na podlagi dojemanja državljanov, kako skorumpiran je javni sektor. Ocena države ali ozemlja označuje zaznano stopnjo korupcije v javnem sektorju na lestvici od 0 (veliko korupcije) do 100 (malo oz. nič korupcije) (Transparency organization, 2014).

Slovenija v poročilu za leto 2014 zaseda 39. mesto med 175 državami, ki so bile vključene v raziskavo, medtem ko je bila leta 2013 na 58. mestu. V prvi deseterici najdemo skandinavske države, Novo Zelandijo, Nizozemsko, Švico, Singapur, Luksemburg in Kanado (Transparency organization, 2014).

»Po predstavitvi podatkov lahko vidimo, da je stopnja zaupanja v upravno-politične institucije obratno sorazmerna s stopnjo korupcije (višje kot je zaupanje, manjši je indeks korupcije in obratno)« (Brezovšek, Haček in Kukovič, 2014, str. 416).

Transparency International Slovenija bo zagnala spletno platformo Zakonodajni monitor, kjer bo mogoče spremljati postopek sprejemanja zakonodaje in vsaj delnih vplivov lobistov na zakonodajni postopek. To bo majhen korak v smeri večje transparentnosti odločanja izvršne in zakonodajne veje oblasti. »Celostne zakonodajne sledi v Sloveniji še nimamo,« pravi Marko Plahuta, programer spletne strani, »celostno zakonodajno sled potrebujemo zato, ker je sprejemanje zakonodaje in na splošno sprejemanje odločitev v javnem pomenu netransparentno.« (Gaube, 2015).

6 INFORMACIJSKI POOBLAŠČENEC

6.1 NASTANEK URADA INFORMACIJSKEGA POOBLAŠČENCA

»Zakon o informacijskem pooblaščenca – ZInfP (Ur. l. RS, št. 113/2005, 51/2007-ZustS-A, 14/2010 Odl. US: U-I-303/08-9) je Državni zbor Republike Slovenije sprejel na seji 30. novembra 2005 in ga spremenil oziroma dopolnil maja 2007 ter februarja 2010. S tem zakonom se je ustanovil nov neodvisen samostojen organ, ki je združil Pooblaščenca za dostop do informacij javnega značaja ter Inšpektorat za varstvo osebnih podatkov. Organ informacijskega pooblaščenca je bil ustanovljen zaradi potrebe po zagotovitvi hitrega, neodvisnega in enotnega odločanja v pritožbah zoper odločbe, ki so nastale kot odgovor na zahtevo za dostop do informacij javnega značaja« (Mihelčič, 2012, str. 9).

Informacijski pooblaščenec je državni organ *sui generis* (opomba: njegov položaj je pojasnjen v Sodbi Upravnega sodišča RS (U 965/2004-19), ni pa ne sodni organ, ne organ izvršilne veje oblasti, ne upravni organ.

Informacijski pooblaščenec je drugostopenjski organ, kar pomeni, da začne presoјati šele na podlagi pritožbe, torej če pravna oziroma fizična oseba na prvostopenjskem organu ni dobila zahtevane informacije.

Trend širitve pooblastil informacijskega pooblaščenca, ki je opazen skozi zakonodajne spremembe, se sklada z mednarodnimi standardi, ki zahtevajo široka pooblastila za vsebinsko presoјanje zadeve, preiskavo pritožb, razveljavitev prvostopenjskih odločb, naložitve razkritja informacij ali denarno kazen (Jarc, 2007, str. 42).

»Informacijskega pooblaščenca predlaga predsednik Republike Slovenije za dobo petih let, izpolnjevati pa mora pogoje, kot so univerzitetna izobrazba, najmanj pet let delovnih izkušenj, kandidat ne sme biti pravnomočno obsojen na nepogojno kazen zopora ter biti mora državlja Republike Slovenije. Imenuje ga Državni zbor, ki lahko informacijskemu pooblaščenca podeli več mandatov zaporedoma. Organ informacijskega pooblaščenca je začel s svojim delom 1. januarja 2006 pod vodstvom Nataše Pirc Musar« (Mihelčič, 2012, str. 9).

Leta 2014 je mesto informacijske pooblaščenke prevzela Mojca Prelesnik, ki je pred tem opravljala delo namestnice IP (Informacijski pooblaščenec RS, 2015).

6.2 PRISTOJNOSTI INFORMACIJSKEGA POOBLAŠČENCA

ZInfP je v slovenski pravni red prinesel pomembne novosti. S tem zakonom je bil ustanovljen nov državni organ, Informacijski pooblaščenec, ki izvaja številne pristojnosti tako na področju dostopa do informacij javnega značaja kot tudi na področju varstva

osebnih podatkov. Poleg določb, ki urejajo položaj in imenovanje informacijskega pooblaščenca, ZInfP vsebuje tudi določbe o nadzornikih za varstvo osebnih podatkov, o nekaterih posebnosti postopka pred IP ter nekatere kazenske določbe (Informacijski pooblaščenec RS, 2014).

Pristojnosti Informacijskega pooblaščenca na podlagi Zakona o Informacijskem pooblaščenču:

1. odloča o pritožbi zoper odločbo, s katero je organ zavrgel ali zavrnil zahtevo ali drugače kršil pravico do dostopa ali ponovne uporabe informacije javnega značaja; v okviru postopka na drugi stopnji je pristojen tudi za nadzor nad izvajanjem zakona, ki ureja dostop do informacij javnega značaja, in na njegovi podlagi izdanih predpisov;
2. izvršuje inšpekcijski nadzor nad izvajanjem zakona in drugih predpisov, ki urejajo varstvo ali obdelavo osebnih podatkov oziroma iznos osebnih podatkov iz Republike Slovenije;
3. opravlja druge naloge, ki jih določajo ti predpisi;
4. odloča o pritožbi posameznika, kadar upravljavec osebnih podatkov ne ugodi zahtevi posameznika glede njegove pravice do seznanitve z zahtevanimi podatki, do izpisov, seznamov, vpogledov, potrdil, informacij, pojasnil, prepisovanja ali kopiranja po določbah zakona, ki ureja varstvo osebnih podatkov;
5. kot prekrškovni organ je pristojen za nadzor nad izvajanjem Zakona o informacijskem pooblaščenču, Zakona o dostopu do informacij javnega značaja v okviru pritožbenega postopka in Zakona o varstvu osebnih podatkov (ZInfP, 2. čl. in ZDIJZ, 32. čl.).

»Pritožba zoper odločbo informacijskega pooblaščenca ni dopustna, mogoče pa je sprožiti ustavni spor« (Pirc Musar, 2014).

6.3 VARSTVO OSEBNIH PODATKOV

Pravica do zasebnosti je ena temeljnih človekovih pravic in je varovana v 35. členu Ustave RS, ki zagotavlja nedotakljivost človekove telesne in duševne celovitosti, njegove zasebnosti ter osebnostnih pravic (Ustava RS, 35. člen). S pravico do zasebnosti je povezana tudi pravica do varstva osebnih podatkov. Ta pravica se je razvila s pojavom in razvojem tehničnih sredstev, ki omogočajo avtomatsko obdelavo podatkov, kar je tako poseglo v pravico do zasebnosti posameznika, da je pravica postala še bolj ranljiva in ogrožena. Pravica do varstva osebnih podatkov se pogosto označuje za enega od vidikov pravice do zasebnosti, in sicer kot informacijska zasebnost. Zajeta je v 8. členu Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic (EKČP) kot tisti del pravice do zasebnosti, ki posamezniku omogoča, da obdrži zase informacije o sebi in ne dovoli, da so z njimi seznanjeni še drugi. Slovenska Ustava opredeljuje varstvo osebnih podatkov kot posebno pravico, in sicer v 38. členu Ustave RS. V tem členu je zapisano:

»Zagotovljeno je varstvo osebnih podatkov. Prepovedana je uporaba osebnih podatkov v

nasprotju z namenom zbiranja.«

»Zbiranje, obdelovanje, namen uporabe, nadzor in varstvo tajnosti osebnih podatkov določa zakon.«

»Vsakdo ima pravico seznaniti se z zbranimi podatki, ki se nanašajo nanj, in pravico do sodnega varstva ob njihovi zlorabi.«

Civilno-pravno varstvo ščiti interese posameznika in išče ravnotežje z interesi drugih (Informacijski pooblaščenec RS, 2009, str. 4).

Varstvo osebnih podatkov je zagotovljeno posamezniku, ne pa tudi pravni osebi.

Posameznik je varovan pred posegi državnih in drugih organov ter organizacij v javnem sektorju, pred gospodarskimi subjekti in drugimi osebami v zasebnem sektorju, poleg tega pa tudi pred posegi posameznikov, saj se osebni podatki zbirajo v zasebnem ali javnem sektorju. Osebni podatek je namreč kateri koli podatek, ki se nanaša na posameznika, ne glede na to, v kakšni obliki je izražen. Osebni podatek ni samo ime in priimek ali naslov posameznika, temveč so to tudi njegovi zdravstveni podatki, slika, zapis glasu itd. Z razvojem informatike je postal pomemben podatek tudi naslov e-pošte, evidenčna matična številka (EMŠO), davčna številka in podobno (Informacijski pooblaščenec RS, 2009, str. 11).

Osebni podatki se lahko objavijo:

- kadar v to privolijo osebe, na katere se nanašajo ti podatki,
- kadar je tako določeno v zakonu ali
- kadar je obdelava podatkov nujna za izvrševanje nekaterih pristojnosti, nalog in obveznosti organa, in če se z obdelavo ne poseže v upravičen interes posameznika, na katerega se nanašajo.

Oseba, na katero se nanašajo osebni podatki, mora prostovoljno, brez uporabe prisile, grožnje ali zvijače, dati soglasje v pisni ali ustni obliki, da se podatki lahko objavijo (Informacijski pooblaščenec RS, 2009, str. 12).

Zakon o varstvu osebnih podatkov (ZVOP-I) pomaga varovati tudi Informacijski pooblaščenec.

Pravno podlago za izdajo smernic Pooblaščenca daje 49. člen ZVOP-I-UPBI, ki med drugim določa, da Pooblaščenec daje neobvezna mnenja, pojasnila in stališča o vprašanih s področja varstva osebnih podatkov in jih objavlja na spletni strani ali na drug primeren način ter pripravlja in daje neobvezna navodila in priporočila glede varstva osebnih podatkov na posameznem področju (Informacijski pooblaščenec RS, 2009, str. 4).

6.4 PREGLED VLOG, PRITOŽB, ODLOČB IN POSTOPKOV

V letu 2014 je informacijski pooblaščenec izdal več kot 280 odločb v pritožbenih zadevah s področja dostopa do informacij javnega značaja. Razlog za to leži predvsem v novi

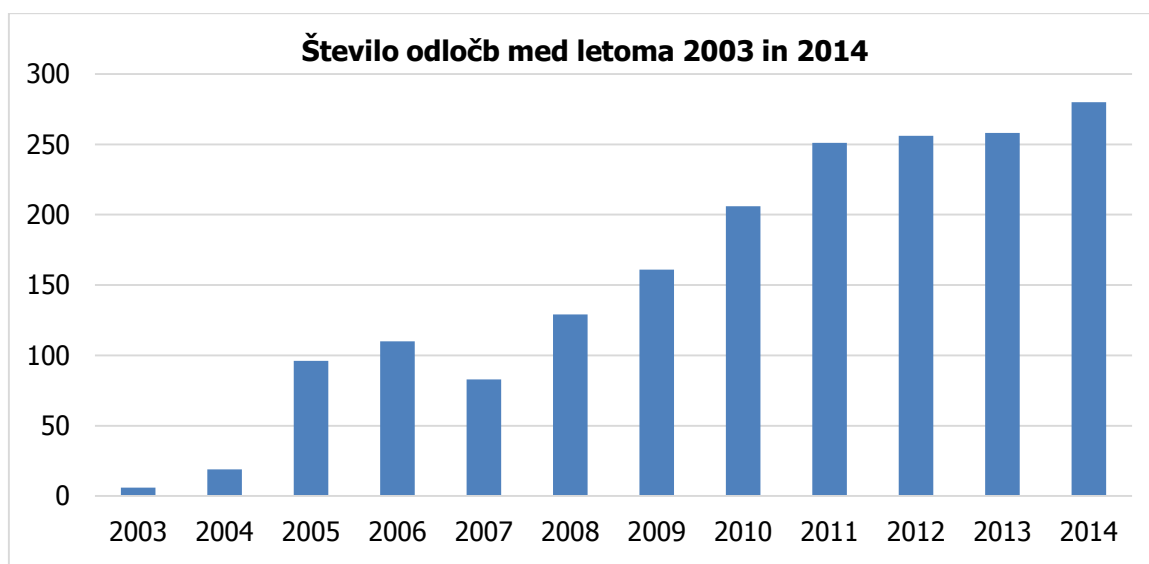
zakonodaji, novela zakona o dostopu do informacij javnega značaja je namreč razširila krog zavezancev tudi na poslovne subjekte pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava (Informacijski pooblaščenec RS, 2015).

Po podatkih urada informacijskega pooblaščenca je tako informacijski pooblaščenec v letu 2014 prejel več kot 300 pritožb zaradi zavrnitve posredovanja informacij javnega značaja in več kot 250 pritožb zaradi neodzivnosti zavezancev oziroma molka organa (Informacijski pooblaščenec RS, 2015).

Število odločb informacijskega pooblaščenca se vsako leto večja. Tako je bilo leta 2011 izdanih 251 odločb, leta 2012 256, leta 2013 258 in leta 2014 rekordnih 288 (Informacijski pooblaščenec RS, 2015).

Spodnji grafikon prikazuje število odločb informacijskega pooblaščenca med letoma 2003 in 2014.

Grafikon 1: Število odločb Informacijskega pooblaščenca med letoma 2003 in 2014



Vir: Informacijski pooblaščenec RS (2015)

Letno poročilo informacijskega pooblaščenca je bilo letos objavljeno 31. maja in podatki za leto 2014 pričajo o rekordnih številkah v zadnjih desetih letih.

Informacijski pooblaščenec je leta 2014 na področju dostopa do informacij javnega značaja v reševanje prejel 578 pritožbenih zadev, od tega 320 pritožb zoper zavrnilne odločbe in 285 pritožb zaradi molka organa. Prosilci in zavezanci so se na urad informacijskega pooblaščenca v 297 primerih obrnili s prošnjo za mnenje oziroma pojasnilo. Skupno je bilo tako obravnavanih 875 zadev (Informacijski pooblaščenec RS, 2015).

Informacijski pooblaščenec je v izdanih odločbah (Informacijski pooblaščenec RS, 2015):

- pritožbo zavrnil (128);
- dostop do informacij delno odobril (84);
- pritožbi ugodil oziroma rešil zadevo v korist prosilca (52);
- zadevo vrnil v ponovno odločanje prvostopenjskemu organu (22);
- odločbo prvostopenjskega organa razglasil za nično (2).

Pritožbe prosilcev zaradi zavrnitve dostopa do informacij javnega značaja, o katerih je informacijski pooblaščenec odločil z odločbo, so zadevale naslednje skupine zavezancev (Informacijski pooblaščenec RS, 2015):

- državni organi (115), od tega ministrstva in organi v sestavi ter upravne enote 73, sodišča, vrhovno državno tožilstvo in državno pravobranilstvo pa 29;
- javni skladi, zavodi, agencije, izvajalci javnih služb, nosilci javnih pooblastil in druge osebe javnega prava (106);
- občine (51);
- novi zavezanci (12) (poslovni subjekti pod prevladujočim vplivom države, občin ali drugih oseb javnega prava).

6.5 TEST INTERESA JAVNOSTI

Test javnega interesa je najvišja oblika presoje, ki jo pri dostopu do informacij javnega značaja posamezna država lahko doseže; je bistvo Zakona o dostopu do informacij javnega značaja, ker omogoča širok manevrski prostor za razkrivanje informacij, ki bi sicer, glede na zakonsko določene izjeme, morale ostati zaprte. Razvoj pravice dostopa do javnih informacij je pokazal, da je definicijo testa javnega interesa težko zapisati, saj se s časom spreminja. Vselej pa se je treba zavedati, da je test javnega interesa izjema od izjem, ki se uporablja premišljeno in le takrat, kadar se z njegovo pomočjo odkrivajo dejstva, ki pripomorejo k razumevanju tistega, kar je posebnega pomena za širšo javnost (Informacijski pooblaščenec RS, 2014).

Test interesa javnosti ni namenjen temu, da se razkrije nekaj, kar je »interesantno za javnost«, temveč da se razkrije tisto, kar je v »interesu javnosti« (Pirc Musar, 2014).

Vsaka država, ki želi biti demokratična, mora zagotavljati pravico do prostega dostopa do informacij javnega značaja, vendar mora hkrati državljanem varovati pred zlorabo te pravice v njihovo škodo.

6.5.1 POSLOVNA SKRIVNOST, TEST JAVNEGA INTERESA

Z odločbo je Informacijski pooblaščenec dne 15. julija 2015 zavrnil pritožbo prosilke zoper odločbo Ministrstva za finance, s katero je organ delno zavrnil zahtevo za dostop do predloga prestrukturiranja Nove Ljubljanske banke, d. d. (v nadaljevanju stranka udeleženka) (Pirc Musar, 2014).

Organ je zahtevo prosilke delno zavrnil zaradi varstva poslovne skrivnosti stranke udeleženke. Ugotovil je, da zahtevani dokument predstavlja poslovno skrivnost po subjektivnem kriteriju ter da javni interes glede razkritja ni močnejši od interesa stranke udeleženke za omejitev dostopa do zahtevanega dokumenta. Ker pa gre pri delih zahtevanega dokumenta za podatke, ki se nanašajo na porabo javnih sredstev, je organ v tem delu zahtevi prosilke ugodil, v preostalem delu pa je njeno zahtevo zavrnil (Pirc Musar, 2014).

Informacijski pooblaščenec je ugotovil, da zahtevani dokument vsebinsko ustreza opredelitvi poslovne skrivnosti, saj je v njem izrecno opredeljeno, da vsebina predstavlja poslovno skrivnost. Prav tako pa obravnavani dokument vsebuje nekatere podatke, ki so javni že na podlagi zakona in zato ne morejo predstavljati poslovne skrivnosti. To so namreč informacije, ki izkazujejo porabo javnih sredstev, ki so, ne glede na označitev poslovne skrivnosti, vselej javne. Informacijski pooblaščenec je ugotovil, da razen podatkov, ki jih je kot prosto dostopne označil organ, ni drugih konkretnih informacij, ki bi izkazovale porabo javnih sredstev. Sama morebitna možnost pridobivanja javnih sredstev še ne pomeni porabe javnih sredstev (Pirc Musar, 2014).

V tem primeru je Informacijski pooblaščenec izvedel tudi test javnega interesa.

Znano je, da je država kot večinski lastnik stranke udeleženke v preteklosti že večkrat posredovala bodisi z dokapitalizacijo ali drugimi načini financiranja, da bi banka ustrezala zakonskim obveznostim z vidika kapitalske ustreznosti. V letu 2013 (ko je bila ta vloga podana) se je v javnosti govorilo, da banka potrebuje dodatna državna sredstva. V konkretnem primeru je šlo za presojo programa prestrukturiranja, ki razen v že omenjenem delu ne govori o porabi javnih sredstev, temveč o načrtu, kako nastalo situacijo rešiti. Šlo je torej za podatke, ki so bili še v fazi usklajevanja. Po navedbah organa je večji kot interes javnosti za razkritje zahtevanega dokumenta interes javnosti, da so v tej fazi ti podatki javnosti nedostopni, saj bi v nasprotnem primeru konkurenca lahko odkrila slabosti stranke udeleženke. Na ta način se je zaščitil davkoplačevalski denar, vložen v stranko udeleženko. Glede na dejstvo, da v tistem času dokončna odločitev o prestrukturiranju še ni bila sprejeta, je Informacijski pooblaščenec sledil navedbam organa in navedbam stranke udeleženke, da bi razkritje informacij negativno vplivalo na stabilnost bančnega sistema, prav tako pa bi se lahko poslabšale možnosti prodaje nestrategijskih naložb. V tem primeru torej ni bilo nobenega dvoma, da je ureditev bančnega sistema v javnem interesu in da je od tega odvisna stabilnost gospodarstva v Republiki Sloveniji, to pa vpliva na splošno blaginjo in s tem na nivo življenjskega življenjski standard vseh prebivalcev Slovenije (Pirc Musar, 2014).

7 ZAKLJUČEK

Pomembno vlogo pri zagotavljanju odprte javne uprave ima načelo transparentnosti, ki ga uprava ne izvaja v popolni obliki, vendar je napredek viden. Vlada Republike Slovenije tako na svojih spletnih straneh npr. objavlja številne dokumente, povezane z njenim delom (npr. predlog zakona, predstavitev proračuna).

Da nam še veliko manjka do cilja nenazadnje kažejo izsledki raziskav. Politbarometer tako navaja visok odstotek državljanov, ki menijo, da državljeni nimajo vpliva na politiko in da politika njihovega mnenja ne upošteva.

Naslednji podatek, ki priča, da je temu tako, je raziskava Evropske komisije, katere rezultati zaznavajo visoko stopnjo koruptivnosti v slovenskem prostoru.

Pričujoče diplomsko delo prikazuje, da je korupcija tesno povezana z upravno kulturo. Nižja je upravna kultura, več je korupcije. Upravna kultura se viša s stopnjo informiranosti državljanov. Tukaj pridemo do pravice vedeti in pravice biti informiran, ki je bila z Zakonom o dostopu do informacij javnega značaja implementirana v slovensko zakonodajo.

Kljub izledkom Evropske komisije, ki zaznava precej visoko stopnjo korupcije v Sloveniji, se trend obrača na bolje. Transparency Organization, ki meri stopnjo korupcije na svetovni ravni letno, je v poročilu za leto 2014 zaznala, da se korupcija v Sloveniji znižuje. Leta 2013 je tako Slovenija zasedala 58. mesto, leta 2014 pa je skočila na 39. mesto, kar je vzpodbuden podatek.

Varstvo osebnih podatkov je vsako leto bolj izpostavljen pojem, saj so osebni podatki zaradi elektronske obdelave vse bolj ranljivi. To področje je Slovenija uredila v Zakonu o varstvu osebnih podatkov (ZVOP), ki natančno določa izjeme, kdaj se podatki lahko uporabijo. in kršiteljem nalaga sankcije.

Vzpodbudno je tudi to, da se vse več ljudi zaveda svojih pravic in možnosti, prek katerih lahko sodeluje in nadzoruje javne organe. Informacijski pooblaščenec je prav v zadnjem letu zaznal povečano število vlog, to pa gre pripisati razširjenemu krogu zavezancev, kar kaže, da državljeni dane pravice tudi izvajajo.

Velik pomen pri zagotavljanju varstva dostopa do informacij javnega značaja ima v Sloveniji informacijski pooblaščenec. Deluje kot drugostopenjski (pritožbeni) organ, ki izdaja mnenja, priporočila in smernice ter s svojimi objavami redno informira javnost o novostih s tega področja.

Slovenija je mlada država in je v kratkem času dosegla veliko. Od samega začetka je v svojih predpisih že imela načelo javnosti, ki ga je leta 2003 nadomestil moderen zakon o

dostopu do informacij javnega značaja. Zakon je bil v naslednjih letih tudi večkrat dopolnjen in je razširil krog zavezancev. Skandinavske države vodijo pri uvedbi zakona v svoj pravni red, vendar imajo tudi dolgo tradicijo samostojnosti.

LITERATURA IN VIRI

LITERATURA

1. Anžič, A. (1977). *Varnostni sistem v Republiki Sloveniji*. Ljubljana: Uradni list RS.
2. Brezovšek, M. (2012). *Javna uprava v Sloveniji*. Ljubljana: FDV.
3. Brezovšek, M., Bačlija, I. (2010). *Sodobna upravna misel*. Ljubljana: FDV.
4. Brezovšek, M., Črnčec, D. (2010). *Demokratska uprava in tajnost podatkov*. Ljubljana: FDV.
5. Brezovšek, M., Haček, M., Kukovič, S. (2014). *Javna uprava*. Ljubljana: FDV Založba.
6. Brucker, H. (1981). *Freedom of information*. Connecticut, ZDA.
7. Bugarič, B. (2004). *Openness and transparency in public administration*. Madison: University of Wisconsin Law School.
8. Curtin, D., Meijer, A. (2006). *Does Transparency Strengthen Legitimacy?* Pridobljeno 17. 6. 2015 iz http://www.academia.edu/2739950/Does_transparency_strengthen_legitimacy
9. Demšar, F., Boh, T. (2008). Uvajanje načel transparentnosti v delo javne uprave. *Družboslovne razprave*, 24(58), str. 89–105.
10. Gramberger, M. (2001). *Citizens as partners*. Pariz: OECD.
11. Jarc, M. (2007). *Uresničevanje zakona o dostopu do informacij javnega značaja v funkciji informacijskega pooblaščenca* (diplomsko delo). Ljubljana: Pravna fakulteta.
12. Kovač, P. (2009) Presoja učinkov regulacije - kje smo in kam gremo. *Javna uprava*, 1–2, str. 264.
13. Krašovec, P. (2011). *Vprašanje diametralnosti odprte uprave in tajnih podatkov* (magistrsko delo). Ljubljana: Pravna fakulteta.
14. Leach, W. D. (2006). Collaborative public management and democracy: Evidence from western watershed partnerships. *Public Administration Review*, 66(s1), str. 100–110.
15. Marovt, A. (2005). *Vpliv institucije pooblaščenca za informacije javnega značaja na prakso javnih organov* (diplomsko delo). Ljubljana: FDV.
16. Meijer, A. J. (2005). *Transparent Government Inspections: Using the Internet to Strengthen Civic Competence?* Utrecht.
17. Mežnarič, I., Rep, R., Zupan, T. M. (2008). *Priročnik za načrtovanje, vodenje in vrednotenje procesov sodelovanja javnosti*. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo.
18. Mihelčič, M. (2012). *Stroški posredovanja in postopka pri dostopu do informacij javnega značaja* (diplomsko delo). Ljubljana: Fakulteta za upravo.
19. Musa, A. (2014). *Transparentnost - Zašto i kako*. Zagreb: Gaea studio.
20. Pajnik, M. (2006). Javnost kot politični fenomen. *Teorija in praksa*, 46(1/2), str.263.
21. Pečarič, M. (2012). *Osnove javne uprave*. Ljubljana: Študentska založba.
22. Pirc Musar, N. (2011). *Razvoj slovenske javne uprave 1991–2011*. Ljubljana: Uradni list RS.
23. Pirc Musar, N. (2014). *Letno poročilo Informacijskega pooblaščenca 2013*. Ljubljana: Informacijski pooblaščenec RS.

24. Pličanič, S. (2002). Ustavna pravica doslej neuresničena. *Revija medijska mreža*, 14, str. 26–27.
25. Rakar, I. (2009). *Presoja učinkov regulacije kot instrument dodelovanja javnosti pri pripravi predpisov*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
26. Rovšek, J. (2002). *Je to zakonska podlaga za bolj odprto javno upravo?* Ljubljana: FDV.
27. Serajnik Sraka, N., Vidrih, B. (2001). Vladni odnosi z javnostmi: modeli organiziranosti vladnih odnosov z javnostmi v Sloveniji, *Teorija in praksa*, 34(8), str. 650.
28. Smythe, E., Smith, P. J. (2006). Legitimacy, transparency, and information technology: The world trade organization in an era of contentious trade politics. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 12(1), str. 31–53.
29. Splichal, S., Vreg, F. (1986). *Množično komuniciranje in razvoj demokracije*. Ljubljana: Komunist.
30. Trček, J. (1994). *Medsebojno komuniciranje in kontaktna kultura*. Radovljica: Didakta.
31. Trpin, G. (2008). Načelo odprtosti javne uprave. *Javna uprava*, 36(4), str. 412.
32. Verčnik, J. (2013). *Informacije javnega značaja: odprta vprašanja izvajanja ZDIJZ* (diplomsko delo). Ljubljana: Pravna fakulteta.
33. Vesel, S. (2013). *Odprta slovenska javna uprava* (magistrsko delo). Ljubljana: FDV.
34. Vozel, U. (2009). *Demokracija in javna uprava* (diplomsko delo). Fakulteta za upravo: Ljubljana.
35. Zatler, R. (2009) Strateški vidik priprave predpisov in presoja učinkov na gospodarstvo. *Zbornik XVI. dnevi slovenske uprave*, Ljubljana.
36. Zatler, R., Čarni Pretnar, M. (2009). *Program boljšega reguliranja v Sloveniji in EU*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.

VIRI

1. (1991). Ustava Republike Slovenije (URS). Ur. list RS, št. 33/91, 42, 97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13.
2. (2005). Zakon o informacijskem pooblaščenju (ZinfP). Ur. l. RS, št. 113/05, 51/07-ZustS-A, 14/2010 Odl. US: U-I-303/08-9.
3. (2006). Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ) Ur. l. RS, št. 51/06.
4. (2006). Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ). Ur. list RS, št. št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo, 117/06 – ZDavP-2, 23/14, 50/14 in 19/15 – odl. US.
5. (2006). Zakon o tajnih podatkih (ZTP). Ur. l. RS, št. 50/06.
6. (2007). Uredba o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja. Ur. l. RS, št. 76/05 in 119/07.
7. (2007). Zakon o varstvu osebnih podatkov (ZVOP-I). Ur. l. RS, št. 94/07.
8. (2009). Resolucija o normativni dejavnosti. Ur. l. RS, št. 95/09.
9. (2013). Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ-C). Ur. l. RS, št. 23/14.
10. AJ PES. (2014). Register zavezancev za informacije javnega značaja Pridobljeno 17. 6. 2015 iz http://www.ajpes.si/registri/drugi_registri/zavezanci_za_informacije_javnega_znacaja#
11. Evropska komisija. (2014). Poročilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu. Poročilo

- o boju proti korupciji v EU. Pridobljeno 17. 6. 2015 iz http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_sl.pdf
12. Finančni periskop. (2008). Prvih pet let pravice vedeti, spletni članek. Pridobljeno 17. 6. 2015 iz http://periskop.si/2008/01/prvih-pet-let-pravice-vedeti/#.VSZnefDD_1A
 13. Gaube, A. (2015). Dostop do informacij javnega značaja je ena od temeljnih pravic človeka. Pridobljeno 17. 6. 2015 iz <https://www.dnevnik.si/1042715205/ljudje/vid-doria-dostop-do-informacij-in-pravica-vedeti-je-ena-izmed-temeljnih-pravic-vsakega-drzavljana>
 14. Informacijski pooblaščenec RS. (2009) Varstvo osebnih podatkov in mediji. Pridobljeno 17. 6. 2015 iz https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/smernice/OP_in_mediji.pdf
 15. Informacijski pooblaščenec RS. (2014). Test javnega interesa. Pridobljeno 17. 6. 2015 iz <https://www.ip-rs.si/informacije-javnega-znacaja/ijz-pri-organih/test-javnega-interesa>
 16. Informacijski pooblaščenec RS. (2014a). Zgodovina Pooblaščenca. Pridobljeno 17. 6. 2015 iz <https://www.ip-rs.si/o-pooblastencu/zgodovina/zgodovina-pooblastenca/>
 17. Informacijski pooblaščenec RS. (2015a) Pridobljeno 17. 6. 2015 iz <https://www.ip-rs.si/o-pooblastencu/informacijska-pooblastenka/>
 18. Informacijski pooblaščenec RS. (2015b). Letno poročilo IP-RS za leto 2014. Ljubljana: Informacijski pooblaščenec RS.
 19. Ministrstvo za javno upravo. (2009). Obrazložitev Predloga Resolucije o normativni dejavnosti, MJU EVA 2009-3111-0020. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo.
 20. Ministrstvo za pravosodje. (2013). Podatki Proračuna Republike Slovenije 2013–2014 odslej v odprtem, strojno-berljivem, formatu. Pridobljeno 17. 6. 2015 iz http://www.mp.gov.si/si/novinarsko_sredisce/novica/browse/2/article/12447/6348/4e5cb03718bcfce7bc5e8668fac9642b/
 21. Open budget survey. (2012). Pridobljeno 17. 6. 2015 iz <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-English.pdf>
 22. Prepeluh, U. (2003). Dostop do informacij javnega značaja: primeri evropskih institucij, zvezne države NY in Slovenije. Pridobljeno 17. 6. 2015 iz http://www2.arnes.si/~ljmiri1s/slo_html/publikacije/Prepeluh01.pdf
 23. Savino, M. (2010). Pravo moderne javne uprave v Evropi. Pridobljeno 17. 6. 2015 iz <http://www.sigmaxweb.org/publicationsdocuments/47361705.pdf>
 24. Slovar slovenskega knjižnega jezika (SSKJ). (1991). Ljubljana: Slovenska akademija znanosti in umetnosti: Inštitut za slovenski jezik.
 25. The European Public Sector Information. (2014) Pridobljeno 17. 6. 2015 iz <http://epsiplatform.eu/content/topic-report-re-use-budget-dat>
 26. The U.S. National Archives and Records Administration. (2013) Virginia Declaration. Pridobljeno 17. 6. 2015 iz <http://www.archives.gov/exhibits/charters/virginia.....>
 27. Toš, N., Broder, Ž. (2014). Mednarodna raziskava: razumevanje vloge državljana Pridobljeno 17. 6. 2015 iz http://www.cjm.si/ul/2013C/GRAFOTEKA_C_2013.pdf
 28. Transparency organization (2014). Results. Pridobljeno 17. 6. 2015 iz <http://www.transparency.org/cpi2014/results>

29. Vasev, B. (2013). Participativni proračun - ko vzamemo demokracijo zares. Pridobljeno 17. 6. 2015 iz <https://www.rtv slo.si/slovenija/participativni-proracun-ko-vzamemo-demokracijo-zares/301043>
30. Verlag Dashofer. (2015). Ustavno sodišče deloma razveljavilo novelo Zakona o dostopu do informacij javnega značaja. Pridobljeno 17. 6. 2015 iz http://www.pravilniki.si/?cid=51432&from=ENPRA_P
31. Wikipedia. (2014). Definicija_korupcije_v_Sloveniji Pridobljeno 17. 6. 2015 iz http://sl.wikipedia.org/wiki/Korupcija#Definicija_korupcije_v_Sloveniji
32. Wikipedia. (2015). The electronic Freedom of Information Act.. Pridobljeno 17. 6. 2015 iz http://en.wikipedia.org/wiki/Freedom_of_information_laws_by_country#United_States

PRILOGE

Priloga 1: Intervju z go. Mojco Prelesnik, informacijsko pooblaščenko

1. Slovenija je ZDIJZ dobila leta 2003. Kako ocenjujete napredek in razvoj slovenske uprave kot odprte in transparentne?

Na področju dostopa do informacij javnega značaja sicer ni dvoma, da je raven transparentnosti višja, da se javni sektor zaradi nadzora javnosti posledično bolj zaveda svojih odgovornosti ter da je državljanom s tem omogočeno učinkovitejše sodelovanje pri odločanju o skupnih zadevah. Pa vendar kljub temu ugotavljamo, da se nekateri javni organi še vedno premalo zavedajo, da bi morali delovati transparentno in da jim bodo zaupali le državljanji, ki bodo o njihovem delovanju primerno informirani. To zgovorno ilustrira podatek, da je Informacijski pooblaščenec (IP) v minulem letu, 2014, izdal več kot 280 odločb v pritožbenih zadevah s področja dostopa do informacij javnega značaja, največ v zadnjih desetih letih.

2. Kakšna so vaša opažanja na odzive na zakon in na dopolnitve zakona (leto 2014 je prineslo novelo k zakonu, ki je razširila krog zavezancev), se državljani zavedajo svojih pravic? Katera področja jih najbolj zanimajo?

Državljanji se svojih pravic vedno bolj zavedajo, število vlog in vloženih pritožb namreč iz leta v leto narašča. Med zanimivejšimi informacijami, za katere je med prosilci "največ zanimanja", so informacije iz postopkov javnega naročanja, inšpekcijskih postopkov, postopkov zasedb delovnih mest (javni natečaji), podatki o plačah javnih uslužbencev, podatki o izplačilih za avtorske in druge honorarje, podatki o porabi javnih sredstev na splošno.

3. Kolikšno število vlog ste prejeli v letu 2014? Menite, da je kriza spodbudila državljane, da podrobneje spremljajo delo javne uprave?

Težko ocenjujemo, ali je kriza (ali kaj drugega) spodbudila državljane k večji aktivnosti, kot pritožbeni organ pa IP opaža porast pritožb na tem področju. IP je leta 2014 na področju dostopa do informacij javnega značaja v reševanje prejel **578** pritožbenih zadev, od tega **320 pritožb zoper zavrnilne odločbe in 258 pritožb zaradi molka organa**. Prosilci in zavezanci so se na nas v **297 primerih obrnili s prošnjo za mnenje oz. pojasnilo; skupaj je bilo tako obravnavanih 875 zadev**. Število pritožb zoper zavrnilne odločbe prvostopenjskih organov se je lani, 2014, povišalo – leta 2013 je bilo namreč teh pritožb (le) 271. Iz Skupnega letnega poročila o izvajanju Zakona o dostopu do informacij javnega značaja za leto 2014, ki ga je sprejela Vlada RS, sicer izhaja, da naj bi število pritožbenih postopkov upadalo, vendar pa velja opozoriti, da se poročilo Vlade RS nanaša le na ožji državni sektor (državne organe in organe samoupravnih lokalnih skupnosti) ter zajema le ok. 500 zavezancev, Informacijski pooblaščenec pa je kot pritožbeni organ pristojen za več tisoč zavezancev. **Glede na to, da je število pritožbenih postopkov zoper državne organe in organe samoupravnih lokalnih skupnosti leta 2014 padlo, gre torej**

zaključiti, da je naraslo število pritožbenih postopkov zoper zavezanca iz širšega javnega sektorja.

Vse izdane odločbe IP so javno dostopne in objavljene na naši spletni strani, kjer se lahko z njimi podrobneje seznanite prek naslednje povezave in ugotovite tudi, na katere organe se nanašajo: <https://www.ip-rs.si/informacije-javnega-znacaja/iskalnik-po-odlocbah/odlocbe-informacije-javnega-znacaja/>

4. Kako pa je na strani zavezancev? Se vam zdi, da so pripravljeni podajati IJZ?

Kot že pojasnjeno pod odgovorom pri točki 1), se nekateri zavezanci, zlasti širši javni sektor (javni zavodi, druge osebe javnega prava), pomena zakona še vedno premalo zavedajo.

5. Novela k ZDIJZ-u je bila velik dosežek. V letu 2014 je bila to zelo vroča tema, saj se je krog zavezancev s tem razširil tudi na gospodarske družbe, ki so pod večinskim vplivom države. Februarja 2015 pa je Ustavno sodišče razveljavilo dva odstavka 6.a člena in še nekatere druge člene, ki so urejali ravno to področje. Kako komentirate to odločitev? Menite, da bo v prihodnosti DUTB spadala med zavezance, ki morajo posredovati informacije javnega značaja?

Uvodoma naj jasno poudarimo, da se členi, ki jih je razveljavilo Ustavno sodišče RS, ne nanašajo na objavo podatkov s strani DUTB. Predmet presoje pred Ustavnim sodiščem RS je bila novela ZDIJZ-D, ki se (je) nanašala na obveznost proaktivne objave t. i. slabih terjatev, ki niso bile prenešene na DUTB, s strani bank, ki so bile deležne ukrepov v skladu z zakonom o ukrepih za krepitev stabilnosti bank. IP je noveli ZDIJZ-D nasprotoval, z razlogi se lahko seznanite tukaj: https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/pripombe/dopis_pripombe_IP_predlog_novela_ZDIJZ-D_28_3_2014.pdf

Odločitev Ustavnega sodišča RS se torej ne nanaša na vprašanje DUTB. Po mnenju IP je DUTB pravna oseba javnega prava in kot takšna zavezanec po 1. členu ZDIJZ v celotni sferi svojega delovanja, kar izhaja iz več naših odločb: [https://www.ip-rs.si/informacije-javnega-znacaja/iskalnik-po-odlocbah/odlocbe-informacije-javnega-znacaja/?tx_jzdecisions_pi1\[showUid\]=2396&tx_jzdecisions_pi1\[highlightWord\]=DUTB&cHash=b53b0dbce7c3b11a7011bb8aa3105aec](https://www.ip-rs.si/informacije-javnega-znacaja/iskalnik-po-odlocbah/odlocbe-informacije-javnega-znacaja/?tx_jzdecisions_pi1[showUid]=2396&tx_jzdecisions_pi1[highlightWord]=DUTB&cHash=b53b0dbce7c3b11a7011bb8aa3105aec)

[https://www.ip-rs.si/informacije-javnega-znacaja/iskalnik-po-odlocbah/odlocbe-informacije-javnega-znacaja/?tx_jzdecisions_pi1\[showUid\]=2282&tx_jzdecisions_pi1\[highlightWord\]=DUTB&cHash=7376b6ab16fd9fe49804e1c86a1a84d9](https://www.ip-rs.si/informacije-javnega-znacaja/iskalnik-po-odlocbah/odlocbe-informacije-javnega-znacaja/?tx_jzdecisions_pi1[showUid]=2282&tx_jzdecisions_pi1[highlightWord]=DUTB&cHash=7376b6ab16fd9fe49804e1c86a1a84d9)

[https://www.ip-rs.si/informacije-javnega-znacaja/iskalnik-po-odlocbah/odlocbe-informacije-javnega-znacaja/?tx_jzdecisions_pi1\[showUid\]=2386&tx_jzdecisions_pi1\[highlightWord\]=DUTB&cHash=6b69ff0688ef098834522c033db94cc2](https://www.ip-rs.si/informacije-javnega-znacaja/iskalnik-po-odlocbah/odlocbe-informacije-javnega-znacaja/?tx_jzdecisions_pi1[showUid]=2386&tx_jzdecisions_pi1[highlightWord]=DUTB&cHash=6b69ff0688ef098834522c033db94cc2)

**6. Kakšne so smernice na področju odprte in transparentne javne uprave?
Kakšni so vaši cilji za prihodnost na tem področju, kaj bi bilo v Sloveniji še
treba urediti?**

Informacijski pooblaščenec je na področju dostopa do informacij javnega značaja (le) pritožbeni organ. Kot resorno ministrstvo je za spremljanje stanja na tem področju in svetovanje zavezancem in prosilcem pristojno Ministrstvo za javno upravo. Upošteva je navedeno predlagamo, da se glede smernic in ciljev na področju delovanja odprte javne uprave obrnete tudi neposredno nanje.

Ne glede na to pa pojasnjujemo, da kot pritožbeni organ na tem področju ocenjujemo, da bo glede na številne novosti, ki jih prinaša ZDIJZ-C, treba (še) več navora vložiti v promocijo pravice dostopa do informacij javnega značaja in v usposabljanje zavezancev za uporabo zakona v praksi. Tudi zato je IP v letu 2014 izvajal različne pedagoške dejavnosti in upošteva je svoje pristojnosti svetoval tako organom kot prosilcem. Prav s širjenjem znanja se namreč lahko učinkovito izognemo tistim pritožbenim postopkom, ki izvirajo zgolj iz nezadostne komunikacije med prosilcem in organom zavezancem ali iz pomanjkljivega poznavanja prava dostopa do informacij javnega značaja. Kot drugostopenjski organ ugotavljamo, da so prosilci z ustavno pravico dostopa do informacij dobro seznanjeni in jo zato v praksi pogosto uresničujejo, obenem pa je pri zavezancih (tudi zaradi pomanjkanja kadrovske in finančne virov) še vedno zaznati nepoznavanje obveznosti, ki jim jih nalaga Zakon o dostopu do informacij javnega značaja. Prav zato je IP v minulem letu izvedel predstavitve za nove zavezance po ZDIJZ-C, v sodelovanju z Ministrstvom za javno upravo pa je bila zanje izdana tudi posebna brošura s pojasnili o pomenu novele ZDIJZ-C.