

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Diplomsko delo

**DOSTOP DO INFORMACIJ JAVNEGA
ZNAČAJA IN ZAUPNOST POSTOPKA PRI
VARUHU ČLOVEKOVIH PRAVIC RS**

Mojca Hribar

Ljubljana, september 2012

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

DIPLOMSKO DELO

**DOSTOP DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA IN ZAUPNOST
POSTOPKA PRI VARUHU ČLOVEKOVIH PRAVIC RS**

Kandidatka: Mojca Hribar
Vpisna številka: 04038553
Študijski program: visokošolski študijski program Uprava I. stopnja
Mentor: viš. pred. dr. Iztok Rakar

Ljubljana, september 2012

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA

Podpisana Mojca Hribar, študentka visokošolskega študijskega programa Uprava I. stopnja, smer Javna uprava, z vpisno številko 04038553, sem avtorica diplomskega dela z naslovom: Dostop do informacij javnega značaja in zaupnost postopka pri Varuhu človekovih pravic RS.

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 Irena Milivojevič Kotnik, prof. slovenščine

Ljubljana, 07. 09. 2012

Podpis avtorice:

POVZETEK

Diplomsko delo obravnava dostop do informacij javnega značaja in zaupnost postopka pri Varuhu človekovih pravic RS.

Po osamosvojitvi je Slovenija sprejela Ustavo RS z določbo o dostopu do informacij javnega značaja. Dobro desetletje za tem smo sprejeli tudi Zakon o dostopu do informacij javnega značaja. Dostop do informacij nam omogoča bolj odprto javno upravo, saj imamo tako posamezniki večji vpogled v delovanje javne uprave.

Vsebina diplomskega dela se nanaša na dostop do informacij javnega značaja po ZDIJZ in določbo o zaupnosti postopka, ki ji jo ima Zakon varuha človekovih pravic v 8. členu. Zaupnost postopka pri Varuhu je namreč zakonsko določeno predvsem zaradi posameznika, ki se obrača na Varuha, in tudi državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil. Osrednji del diplomske naloge se nanaša predvsem na razmerje ZDIJZ in ZVarCP, postopka pri Varuhu glede dostopa do informacij javnega značaja, mnenja Varuha in mnenja Informacijskega pooblaščenca.

Ključne besede: odprta javna uprava, informacije javnega značaja, zaupnost postopka, Informacijski pooblaščenec, Varuh človekovih pravic

SUMMARY

PUBLIC INFORMATION IN THE OMBUDSMAN AND CONFIDENTIALITY OF PROCEDURE

The diploma thesis deals with access to public information and the confidentiality of the case to the Ombudsman of the RS.

Slovenia has adopted a Constitution with a provision regarding access to public information after independence and we adopted the Law on Access to Public Information only a decade later. Access to information allows us to more open, public administration, because we have such people greater insight into the functioning of public administration. The content of diploma thesis relates to access to public information and the ZDIJZ provision to it by the Ombudsman Act in the 8th Article regarding the confidentiality of the proceedings. The confidentiality of the process is indeed a certain due to the individual, who is turning to the Ombudsman and the state authorities, local communities and public authorities. The central part of diploma thesis is mainly on the ratio ZDIJZ and ZVarCP, of the process of access to public information, the Ombudsman's opinion and the opinion of the Information Commissioner.

Key words: open to public administration, public information, the confidentiality of the proceedings, Information Commissioner, the Ombudsman

KAZALO

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA.....	iii
POVZETEK.....	v
SUMMARY.....	vi
KAZALO	vii
KAZALO PONAŽORITEV	ix
SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC.....	ix
1 UVOD	1
2 VLOGA IN POMEN INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA	2
2.1 Načelo odprtosti delovanja uprave.....	2
2.2 Zgodovina informacij javnega značaja.....	4
3 PRAVNA UREDITEV INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA V REPUBLIKI SLOVENIJI	6
3.1 Uvod.....	6
3.2 Opredelitev temeljnih pojmov	9
3.2.1 Informacija javnega značaja	9
3.2.2 Zavezanci.....	9
3.2.3 Upravičenci	9
3.2.4 Katalog zavezancev	9
3.2.5 Katalog informacij javnega značaja	10
3.2.6 Upravljavca kataloga informacij javnega značaja	10
3.2.7 Centralni katalog informacij javnega značaja	10
3.2.8 Načelo prostega dostopa	10
3.2.9 Delni dostop.....	11
3.2.10 Test javnega interesa.....	11
3.2.11 Škodni test.....	12
3.3 Informacijski pooblaščenec v RS	12
3.4 Načini dostopa do informacij javnega značaja.....	14
3.5 Postopek z zahtevo za dostop do informacij javnega značaja	16
4 VLOGA IN POMEN VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC RS	19
4.1 Zgodovina varuha človekovih pravic	19
4.2 Dejavnost varuha človekovih pravic.....	20
4.3 Organizacija varuha človekovih pravic.....	22
4.4 Kadrovska struktura varuha človekovih pravic.....	24
4.4.1 Število zaposlenih na dan 31.12.2011 in primerjava s prejšnjimi leti.....	24
4.4.2 Struktura zaposlenih po spolu na dan 31.12.2011 in primerjava s prejšnjimi leti	24
4.4.3 Struktura zaposlenih po izobrazbi na dan 31.12.2011.....	25
5 DOSTOP DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA PRI VARUHU ČLOVEKOVIH PRAVIC	27
5.1 Zaupnost postopka (8. člen Zakona o varuhu človekovih pravic)	27

5.2 Izjeme za dostop do podatkov – 82. člen ZUP	28
5.3 Izjeme za dostop do podatkov – 6. člen ZDIJZ.....	29
5.4 Zaupnost postopka pri varuhu človekovih pravic v luči ZDIJZ	33
5.5 Praksa in stanje pri varuhu človekovih pravic pri dostopu do informacij javnega značaja	36
5.5.1 Postopek pri varuhu za dostop do informacij javnega značaja.....	36
5.5.2 Statistika glede vlog za dostop do informacij javnega značaja.....	37
5.6 Mnenje informacijskega pooblaščenca.....	45
6 ZAKLJUČEK	48
LITERATURE IN VIRI	50

KAZALA PONAZORITEV

KAZALO GRAFIKONOV

Grafikon 1: Število zaposlenih po spolu na dan 31.12.2011	25
Grafikon 2: Število zaposlenih po stopnjah izobrazbe na dan 31.12.2011	26
Grafikon 3: Število vloženih zahtev za dostop in ponovno uporabo IJZ	39
Grafikon 4: Število ugodenih zahtev za dostop in ponovno uporabo IJZ.....	39
Grafikon 5: Število vseh v celoti zavrženih zahtev.....	40
Grafikon 6: Število delno zavrženih zahtev.....	40
Grafikon 7: Število vloženih pritožb Informacijskemu pooblaščenca.....	41

KAZALO SLIK

Slika 1: Organigram Informacijskega pooblaščenca	14
Slika 2: Organigram Varuha človekovih pravic.....	24

KAZALO TABEL

Tabela 1: Obseg zaposlenih v organizaciji od 2007-2011.....	24
Tabela 2: Struktura zaposlenih po spolu 2007-2011.....	25
Tabela 3: Struktura zaposlenih po izobrazbi 2007-2011.....	26
Tabela 4: Statistika posameznih let pri zahtevkih IJZ	38
Tabela 5: Seznam pritožb Informacijskemu pooblaščenca	41

SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC

DPM	Državni preventivni mehanizem
IJZ	Informacije javnega značaja
MJU	Ministrstvo za javno upravo
MPJU	Ministrstvo za pravosodje in javno upravo
OECD	Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj
OZN	Organizacija združenih narodov
PDV	Program dela vlade
SIS	Schengenski informacijski sistem
VČP	Varuh človekovih pravic
ZAGA	Zakon o arhivskem gradivu in arhivih
ZBan	Zakon o bančništvu
ZDavP	Zakon o davčnem postopku
ZDIJZ	Zakon o dostopu do informacij javnega značaja
ZDS	Zakon o davčni službi
ZGD	Zakon o gospodarskih družbah
ZIL	Zakon o industrijski lastnini
Zmed	Zakon o medijih
ZOIzk	Zakon o osebni izkaznici
ZPacP	Zakon o pacientovih pravicah
ZPLD	Zakon o potnih listinah državljanov RS
ZTP	Zakon o tajnih podatkih
ZUP	Zakon o splošnem upravnem postopku
ZVarCP	Zakon o varuhu človekovih pravic
ZVDAGA	Zakon o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva ter arhivih
ZVNDV	Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami
ZVO	Zakon o varstvu okolja
ZVOP	Zakon o varstvu osebnih podatkov

1 UVOD

Dostop do informacij javnega značaja je ustavnopravni institut, preko katerega je Slovenija postavila temelje za odprto javno upravo.

Ustava Republike Slovenije dostop do informacij javnega značaja ureja z 2. odstavkom 39. člena, ki določa pravico do dostopa do informacij javnega značaja, vendar v celoti ureditev prepušča zakonu. S to določbo je Slovenija sledila drugim državam.

Cilj dela diplomske naloge je predstaviti dostop do informacij javnega značaja, razmerje zakona z drugimi zakoni, Varuha človekovih pravic in način dostopa do informacij javnega značaja pri Varuhu človekovih pravic.

Pri izdelavi diplomske naloge sem uporabila deskriptivno metodo ter analitično metodo. Za zbiranje podatkov in ugotavljanje obstoječega stanja sem kot instrument raziskovanja uporabila mnenje Varuha človekovih pravic in Informacijskega pooblaščenca. Informacije sem pridobivala tudi na podlagi trenutnih opazovanj.

Diplomsko delo je sestavljeno iz petih poglavij.

V uvodu sem podala splošne informacije glede diplomske naloge.

V drugem poglavju sem opredelila vlogo in pomen informacij javnega značaja, in sicer načelo odprtosti javne uprave in zgodovino dostopa do informacij javnega značaja ter osnovne pojme.

V naslednjem poglavju sem podrobneje obravnavala pravno ureditev dostopa informacij javnega značaja v Sloveniji, temeljne pojme, institucijo Informacijskega pooblaščenca v Republiki Sloveniji, način dostopa do informacij javnega značaja, postopek z zahtevo za dostop do informacij javnega značaja.

V četrtem poglavju sem predstavila institucijo Varuha človekovih pravic v Republiki Sloveniji, in sicer zgodovino, dejavnost, organizacijo Varuha človekovih pravic in kadrovsko strukturo Varuha človekovih pravic v obdobju 2007–2011.

V petem poglavju sem predstavila osrednjo temo diplomske naloge, tj. dostop do informacij javnega značaja pri Varuhu človekovih pravic v RS. Predstavila sem razmerje ZDIJZ do Zakona o splošnem upravnem postopku, izjeme iz ZDIJZ in zaupnost postopka pri Varuhu. Predstavila sem tudi prakso in stanje glede dostopa do informacij javnega značaja pri Varuhu, mnenje Varuha in Informacijskega pooblaščenca.

V šestem oz. v zadnjem poglavju pa je zaključek diplomske naloge.

2 VLOGA IN POMEN INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA

2.1 NAČELO ODPRTOSTI DELOVANJA UPRAVE

Načelo odprtosti javne uprave je pomembno pravno načelo v slovenskem pravu. Načelo odprtosti delovanja javne uprave ali transparentnost javne uprave ima več različnih elementov. Najpomembnejši element transparentnosti je dostop državljanov do vseh informacij javnega značaja. Poznamo pa tudi možnost sodelovanja javnosti pri sprejemanju odločitev javne uprave, možnost soodločanja o določenih vprašanjih iz pristojnosti javne uprave in možnost dostopa do organov, ki odločitve sprejemajo. Potrebe, ki so pripeljale do odprtega delovanja javne uprave, so predvsem globalizacija, informacijska revolucija, v Evropi pa predvsem vse močnejši vpliv evropskega prava na pravo držav članic. Odprtost delovanja uprave pa imajo države urejeno različno, ponekod je to urejeno z zakonom, medtem ko imajo drugje le-to urejeno z internimi akti ali na povsem neformalen način, ki ni predpisan z obstoječo zakonodajo. (Bugarič, 2004, str. 52–71).

Načelo odprtosti delovanja javne uprave je dobilo svojo pravico v evropskem parlamentu leta 1999, ko je bila sprejeta Amsterdamska pogodba, ki ima v 1. členu določbo, da se odločitve organov Evropske unije sprejemajo »čim bolj odprto in kar v najtesnejši povezavi z državljani«. (Bugarič, 2003a, str. 119–156).

Temelje načela javnosti in preprečevanja tajnega delovanja sta postavila Bentham v Angliji in Kant v Nemčiji konec 18. stoletja. Bentham je izkazal popolnoma različno utemeljitev načela javnosti, saj je prikazal, da koristnost načela javnosti maksimira človekovo individualno srečo. Medtem je Kant prikazal, da je treba za posameznikovo potrebo in pravico svobodno uporabljati svoj razum v javnosti. (Splichal, 2007, str. 365–376).

V Evropski uniji se je načelo uveljavilo zaradi pozitivnih izkušenj Velike Britanije in skandinavskih držav. Amsterdamska pogodba, ki je bila sprejeta oktobra 1997, veljati pa je začela 1. 5. 1999, določa, da se odločitve Evropske unije sprejemajo na javni način in v veliki povezavi z državljani. Namen Amsterdamske pogodbe je bil, da bi se odločitve organov Evropske unije sprejele s čim večjim sodelovanjem državljanov. Pred sprejetjem Amsterdamske pogodbe so nekatere države že poznale načelo odprtosti na ravni nacionalne ureditve. Prva med njimi je bila Švedska, kar bom predstavila v poglavju Zgodovina informacij javnega značaja. Leta 2001 je Evropska komisija objavila Belo knjigo Evropsko upravljanje, v kateri je še posebej določeno, da je spodbujanje novih oblik evropskega upravljanja ena od strateških prednosti komisije.

V deklaraciji Maastrichtske pogodbe so določeni ukrepi za izboljšanje dostopa javnosti do informacij, predvsem zaradi potrebe po sredstvu za izboljšanje »demokracije institucij

in zunanje javnosti v upravo«. Pomembna odprtost delovanja Evropske unije je predvsem v popolni odprtosti zakonodajnega postopka (predvsem seje Sveta).

Načelo preglednosti oz. transparentnosti ima temelje tudi v Lizbonski pogodbi, ki vključuje tudi možnost državljske pobude.

Javna uprava in klasični model razmišljanja o njej ima že stoletno tradicijo v teoretičnih izhodiščih, ki jih je postavil Max Weber¹. Jedro Webrove paradigme je hierarhična, strokovna in politično nevtralna javna uprava, zagovorniki njegove paradigme pa so največ pozornosti namenili učinkovitemu delovanju javne uprave, predvsem na hierarhiji, in so sodelovanje javnosti videli kot zavoro za spodbudo za učinkovitejšo upravo. Kljub temu pa je OECD opravil študijo o reformah na področju javne uprave in opozoril, da vključevanje javnosti v odločanje javne uprave pomeni izboljšanje kakovosti javne uprave in njihovega izvajanja ter ne samo demokratizacije in večje odprtosti javne uprave. (Bugarič, 2003b, str. 119–156).

V Sloveniji poznamo različne ravni odprtosti javne uprave. Odprtost javne uprave se nam kaže pri posredovanju informacij in pri sodelovanju javnosti pri oblikovanju predpisov. Načelo odprtosti delovanja javne uprave na področju dostopa do informacij javnega značaja pomeni, da mora biti informacija javno dostopna na javnem mestu, pridobitev le-te pa ne sme povzročiti prevelikih stroškov prosilcu. Tako informacijo lahko označimo kot preprosto javno dostopno in javno objavljeno. Načelo odprtosti delovanja javne uprave velja tudi za dostopnost do informacij na lokalni ravni. Zgodí se namreč lahko, da je informacija sicer javno dostopna, vendar ne v lokalni skupnosti, na katero se informacija nanaša. Informacija, ki se dotika npr. Občine Piran in se nahaja v Mestni občini Novo mesto, ni javno dostopna na javnem mestu, saj morajo prebivalci Občine Piran, ki želijo pridobiti to informacijo, odpotovati v Novo mesto, zaradi česar imajo večje stroške, kar pa se po načelu odprtosti delovanja javne uprave ne bi smelo zgoditi. V skladu z načelom odprtosti delovanja javne uprave morajo biti tako tudi informacije, ki se dotikajo lokalne skupnosti ali neke ožje skupine, javno objavljene na javno dostopnih prostorih, ki so za to določeni na teh območjih. Informacije, ki se nanašajo na celotno državno območje, pa morajo biti dostopne vsaj v večjih mestih. (Čebulj in Žurej, 2005a, str. 107).

V sodobnem času, ko je informacijska tehnologija tako napredovala in ima vsako gospodinjstvo internet, je načelo odprtosti delovanja javne uprave vidno tudi že v tej smeri. Pridobivanje informacij je zelo enostavno, najhitrejše in najcenejše za uporabnika, zato je še kako pomembno, da organi ažurno in kakovostno objavljajo informacije z njihovega delovnega področja.

V Sloveniji se z načelom odprtosti srečujemo že pri oblikovanju predpisov. Čeprav v teoriji prevladuje pozitivno stališče do sodelovanja javnosti pri oblikovanju predpisov, je to

¹ Docent na Pravni fakulteti v Ljubljani.

vprašanje zelo sporno, saj kritiki menijo da posameznikom ne gre zaupati, saj ne poznajo demokratičnih načel, in da ni vsakdo kvalificiran za plodno razpravo o vseh problemih. Prav tako menijo, da posamezniki pri neposrednem stiku niso učinkoviti, saj le povzročijo predrag postopek in preveč upočasnijo proces upravljanja. Veliko informacij o spremembi oz. o sprejemanju zakonodaje državljani pridobijo preko različnih medijev, pa tudi preko elektronskega portala E-uprava in njegovega podportala E-demokracija.

Postopek priprave in sprejemanje predpisov, ki so objavljeni na spletnem podportalu E-demokracija, se prične s tem, ko ministrstvo ali vladna služba objavi na spletnem portalu novo zadevo, ki nosi naslov predpisa, ki se spreminja ali pa na novo pripravlja. Takrat se objavi dokument, imenovan PDV (program dela vlade), v katerem so zapisane osnovne informacije o nastajajočem predpisu ter namen in cilj nastanka predpisa. Javnost lahko v tej fazi poda komentarje, mnenja in predloge k dokumentu. V naslednjem koraku se pripravi delovno gradivo predpisa, v tej fazi se predpis oblikuje znotraj resornega ministrstva, priporočljivo pa je, da se vključijo tudi organi, ki so odgovorni za druge resorje in ostali ključni deležniki, kot so občine in zbornice. To delovno gradivo se ne objavlja na spletu, medtem, ko je podajanje komentarjev s strani javnosti še vedno mogoče. Osnutek predpisa se nato posreduje na vsem ministrstvom, vladnim službam in drugim deležnikom, celotno besedilo predpisa pa se objavi na spletnem podportalu E-demokracije. Na podportalu se prične obdobje 30–60-dnevnega posvetovanja z javnostjo, kjer javnost aktivno sodeluje s svojimi predlogi, mnenji in pripombami. Po končanem roku mora pristojni organ za pripravo predpisa na spletni strani E-demokracija objaviti besedilo predpisa, ki je bilo že medresorsko usklajeno in harmonizirano z javnostjo do te mere, da se lahko pošlje v vladno obravnavo. Organ mora poleg predloga predpisa objaviti podatke o tem, katere predloge, pripombe in mnenja je sprejel s strani javnosti v fazi osnutka predpisa. (E-uprava, 2012).

Država oz. vlada lahko v primeru sprejemanja predpisa ali druge odločitve zakona ne bi upoštevala mnenj in priporočil drugih skupin, vendar bi to lahko privedlo do nezadovoljstva državljanov. Vladi pa je to še kako pomembno sodelovanje, saj se namreč boji, da bi zaradi enostranskega sprejemanja zakonov izgubila podporo državljanov oz. volivcev.

2.2 ZGODOVINA INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA

Pravica do informiranja je razvidna že v zapisih iz stare Kitajske v 7. stoletju. Pomembno pri informacijah v zgodovini je bilo, da je bil posameznik vedno sprejemnik informacij in nikoli ni sam iskal informacije. V starem Rimu so zakone, ki so jih sprejeli, javno objavljali, napisane pa so jih imeli na lesenih tablicah. Tako je bil v tistem obdobju posamezen zakon zapisan v državnem arhivu in vsakdo ga je lahko prepisoval. Obveznost branja zakonov pred sodišči in cerkvami pa so uvedli v frankovski državi. S francosko revolucijo leta 1789 pa je bilo v Franciji uvedeno objavljanje sprejetih zakonov v uradnih glasilih. S tem so končali obdobje objavljanja zakonov z branjem predstavnikov parlamentov. Prva država, ki je uredila pravico do dostopa do javnih informacij, je bila

Švedska leta 1766, ki je sprejela Freedom of the Press Act, ki je v parlamentu Anders Chidenius v 18. stoletju opredelil pravico dostopa do javnih informacij. Švedski je sledila Kolumbija leta 1888, Finska leta 1919 in Združene države Amerike leta 1966. Te države so najbolj zaslužne za to, da se je pravica do informiranja razširila po celem svetu. Mednarodna priporočila so bila, da bi bila pravica do informacij javnega značaja uveljavljena že v ustavah. To pravico so postopoma uveljavili tudi v drugih državah in v različnih časovnih obdobjih. Pomemben razvojni korak pa je nastal leta 1948, ko je nastala Deklaracija OZN o človekovih pravicah², ki je opredelila tudi pravico do iskanja informacij. V praksi se je izkazalo, da je treba vlogo države podrobneje opredeliti pri pravici dostopa do informacij javnega značaja. Po sprejetju zakona v omenjenih državah so tudi druge države množično sprejemale zakone o dostopu do informacij javnega značaja. Že v osemdesetih letih prejšnjega stoletja je Svet Evrope podal priporočila glede uresničevanja pravice do dostopa do informacij javnega značaja. Priporočila so narekovala, naj države članice, med njimi tudi Slovenija, v zakonodaji in praksi uredijo, da bo lahko vsak od organa javne oblasti pridobil informacijo, ki jo bo želel. Da se omogoči uresničevanje pravice do informiranja, mora biti pravica tudi pravno varovana. Pravica pa je pravno varovana z možnostjo pritožbe prizadete osebe zoper negativno odločbo in možnostjo sodnega varstva. (Pličanič in dr., 2005, str. 25–32).

Danes ima pravico dostopa do informacij javnega značaja urejeno že več kot 80 držav po svetu. Dostop do informacij javnega značaja imajo urejeno na ustavni ali zakonski ravni, število držav, ki priznava pravico do informiranja, pa se ves čas povečuje. Med državami je večina evropskih držav, z izjemo Belorusije, Rusije, Črne gore, Cipra, Luksemburga in Malte.

²Sprejela in razglasila jo je Generalna skupščina Združenih narodov 10. decembra 1948 z resolucijo št. 217 A (III).

3 PRAVNA UREDITEV INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA V REPUBLIKI SLOVENIJI

3.1 UVOD

Slovenija je leta 1991 sprejela Ustavo Republike Slovenije³, katere 39. člen določuje, da ima vsakdo pravico dobiti informacije javnega značaja, druge določbe pa naj bi urejale zakon in ne ustava, ki določa, da je treba za dostop do informacij javnega značaja izkazati pravni interes. Ustava RS določa pravico do dostopa do informacij javnega značaja, vendar v celoti ureditev prepušča zakonu. Le ta ustavna določba ima namen zagotovitve javnosti in odprtosti delovanja organov. Slovenija je sledila mednarodnim priporočilom glede vključitve te pravice in se je s tem pridružila večjemu številu držav, ki imajo to urejeno na ustavni ravni. Svoboda informacij zajema obe strani udeležencev, tako s strani posameznika, ki je pridobil pravico do dostopa do informacij javnega značaja in s strani javno-pravnih subjektov, ki imajo dolžnost, da aktivno objavljajo informacije s svojega področja. Ustava RS varuje le ta dva vidika, medtem ko ZDIJZ ureja tudi tretji vidik, ko se informacija uporablja v namene nadaljnje uporabe.

Ustavna določba strogo določa, da se dostop omogoči le tistim posameznikom, ki imajo v zakonu utemeljen pravni interes, s tem pa politični, ekonomski interesi posameznika ne zadoščajo. V Komentarju Ustave RS⁴ najdemo opredelitev, da bi se morala besedna zveza »v zakonu utemeljen pravni interes« črtati, saj je popolnoma neprimerna. Opredeljeno je, da je vendar temeljni namen te pravice prav omogočiti posamezniku vpogled v delo organov, ki mora biti javno. S tako opredelitvijo se ni strinjal tudi naš zakonodajalec leta 2002. To so rešili z določbo v ZDIJZ, kjer je določeno, da se posamezniku oz. upravičencu za dostop do informacij javnega značaja »ni treba pravno utemeljiti« in z načelom prostega dostopa (5. člen ZDIJZ).

Pravica do dostopa do informacij javnega značaja omogoča uresničevanje tudi ustavne določbe »svoboda izražanja«, ki je uveljavljena tako doma kot v tujini. Skupaj se le ti dve določbi popolnoma dopolnjujeta, saj je pravica do svobode izražanja mogoča le takrat, ko imamo na razpolago določene informacije. S to povezavo ugotovimo, da je pravica do dostopa do informacij predpogoj za uresničevanja pravice svobode izražanja, volilne pravice, pravice do peticije, do zakonodajne iniciative in do zakonodajnega referendumu. Vse našteje pravice se lahko uveljavljajo le, če smo popolnoma obveščeni. Povezavo z

³Ustava Republike Slovenije (URS) Ur.l. RS, št. 33I/1991 in novele: Ur.l. RS, št. 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 69/2004, 69/2004, 68/2006.

⁴Šturm Lovro: Komentar Ustave RS, 2011.

drugimi ustavnimi določbami najdemo tudi pri sodelovanju državljanov pri upravljanju javnih zadev in sprejemanju političnih odločitev, saj se tudi ti ne morejo zastopati in presojeti, ali so odločitve prave s strani organov, če le-ti nimajo pravice do dostopa do informacij javnega značaja. S temi pravicami je omogočeno, da javnopravni subjekti delujejo strokovno, nepristransko in učinkovito, saj je omogočen nadzor javnosti nad njihovim delom. S povezavo se srečamo tudi pri načelu enakosti in enakem varstvu pravic, saj le z dostopom do informacij posameznik ugotovi, ali so obravnavani enako, kot so bili obravnavani ostali v podobnih primerih.

Pravica do dostopa do informacij prispeva še k vrsto drugih ustavnih pravic, kot so pravica do zdravega življenjskega okolja, dostop do pravice do ustrezne izobrazbe, dostop do informacij o zdravstvenem, pokojninskem in invalidskem zavarovanju, pravica do socialne varnosti in pravica do zdravstvenega varstva.

Srečamo pa se tudi s konfliktom z ustavno pravico do zasebnosti. Pri teh dveh pravicah je treba tehtanje obeh vrednot in iskanje primerne rešitve za obe pravici. Zagotoviti je treba, da je vsaka od pravic zmanjšana le za toliko, kolikor je treba za uveljavljanje druge pravice.

S članstvom v Evropski uniji smo morali svoj pravni red uskladiti z evropskim pravnim redom, in s tem je za nas zavezujoča tudi Splošna deklaracija OZN o človekovih pravicah, Mednarodni pakt OZN o državljanskih in političnih pravicah in Aarhuška konvencija (Konvencija o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva o okoljskih zadevah), ki jo je Slovenija ratificirala v Državnem zboru leta 2004.

Pred sprejetjem Zakona o dostopu do informacij javnega značaja⁵ so nekateri področni zakoni hoteli urediti to področje s posameznimi določbami, vendar je bila takšna ureditev parcialna, nesistematična in zelo pomanjkljiva. Dostop do informacij je tako urejal Zakon o varstvu okolja⁶, Zakon o medijih⁷, Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami⁸ in

⁵Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ), Ur.l. RS, št. 24/2003 in novele: Ur.l. RS, št. 61/2005, 96/2005-UPB1, 109/2005-ZDavP-1B, 113/2005-ZInfP, 28/2006, 51/2006-UPB2, 117/2006-ZDavP-2.

⁶Zakon o varstvu okolja (ZVO), Ur.l. RS, št. 41/2004 in novele: Ur.l. RS, št. 17/2006, 20/2006, 28/2006 Skl.US: U-I-51/06-5, 39/2006-UPB1, 49/2006-ZMetD, 66/2006 Odl.US: U-I-51/06-10, 112/2006 Odl.US: U-I-40/06-10, 33/2007-ZPNačrt, 57/2008-ZFO-1A, 70/2008, 108/2009.

⁷Zakon o medijih (Zmed), Ur.l. RS, št. 35/2001 in novele: Ur.l. RS, št. 54/2002 Skl.US: U-I-177/02-5, 62/2003, 73/2003 Odl.US: U-I-177/02-15, 113/2003 Odl.US: U-I-181/01-12, 16/2004 Odl.US: U-I-106/01-27, 123/2004 Odl.US: U-I-207/01-20, 96/2005-ZRTVS-1, 60/2006, 69/2006-ZOIPub, 110/2006-UPB1, 36/2008-ZPOmK-1, 77/2010-ZSFCJA, 90/2010 Odl.US: U-I-95/09-14, Up-419/09-15, 87/2011-ZAvMS EVA: 1999-3511-0002.

Zakon o arhivskem gradivu in arhivih⁹. Namesto da bi zakonodajna veja oblasti sprejela ustrezen (krovni) zakon, se je raje najprej lotila urejanja omejitev dostopa do informacij oz. izjem do prostega dostopa. Tako so bili najprej sprejeti Zakon o tajnih podatkih¹⁰, Zakon o gospodarskih družbah¹¹, Zakon o varstvu osebnih podatkov¹², Zakon o davčni službi¹³, Zakon o ohranjanju narave¹⁴ in Zakon o državni statistiki¹⁵.

Kar 11 let pa je trajalo, da je bil na podlagi z ustavo zagotovljene pravice do informiranja sprejet zakon, ki je šele vzpostavil podlago za dejansko uresničevanje pravice do informiranja. Zakon o dostopu do informacij javnega značaja¹⁶ je bil tako sprejet 22. marca 2002, leta 2005 pa je bila sprejeta še novela ZDIJZ. Med glavnimi spremembami je bila ponovna uporaba informacij javnega značaja in pristojnosti upravne inšpekcije na področju izvajanja zakona. Sprememba je bila sprejeta tudi pri izkazanem pravnem interesu. ZDIJZ namreč določa, da za dostop do informacij javnega značaja ni treba izkazati pravnega interesa, saj gre za kategorijo informacij, ki so prosto dostopne. Novela

⁸Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (ZVNDV), Ur.l. RS, št. 64/1994in novele: Ur.l. RS, št. 33/2000Odl.US: U-I-313/98, 87/2001-ZMatD, 41/2004-ZVO-1, 28/2006, 51/2006-UPB1, 97/2010.

⁹Zakon o arhivskem gradivu in arhivih (ZAGA), Ur.l. RS, št. 20/1997 (32/1997popr.) in novele: Ur.l. RS, št. 24/2003-ZDIJZ, 30/2006-ZVDAGA.

¹⁰Zakon o tajnih podatkih (ZTP), Ur.l. RS, št. 87/2001in novele: Ur.l. RS, št. 48/2003 Skl.US: U-I-79/03-7, 101/2003, 135/2003-UPB1, 28/2006, 50/2006-UPB2, 9/2010, 60/2011.

¹¹Zakon o gospodarskih družbah (ZGD),Ur.l. RS, št. 42/2006 (60/2006popr.) in novele: Ur.l. RS, št. 26/2007-ZSDU-B, 33/2007-ZSReg-B, 67/2007-ZTFI (100/2007popr.), 10/2008, 68/2008, 23/2009Odl.US: U-I-268/06-35, 42/2009, 65/2009-UPB3, 83/2009Odl.US: U-I-165/08-10, Up-1772/08-14, Up-379/09-8, 33/2011, 91/2011, 100/2011 Skl.US: U-I-311/11-5, 32/2012.

¹²Zakon o varstvu osebnih podatkov (ZVOP),Ur.l. RS, št. 86/2004in novele: Ur.l. RS, št. 113/2005-ZInfP, 51/2007-ZUstS-A, 67/2007, 94/2007-UPB1.

¹³Zakon davčni službi (ZDS),Ur.l. RS, št. 57/2004in novele: Ur.l. RS, št. 139/2004, 17/2005-UPB1, 59/2005Odl.US: U-I-108/05-19, 114/2006, 1/2007-UPB2, 40/2009, 33/2011 EVA: 1999-1611-0063

¹⁴Zakon o ohranjanju narave (ZON), Ur.l. RS, št. 56/1999 (31/2000popr.) in novele: Ur.l. RS, št. 110/2002-ZGO-1, 119/2002, 22/2003-UPB1, 41/2004, 96/2004-UPB2, 61/2006-ZDru-1, 63/2007Odl.US: Up-395/06-24, U-I-64/07-13, 117/2007Odl.US: U-I-76/07-9, 32/2008Odl.US: U-I-386/06-32, 8/2010-ZSKZ-B.

¹⁵Zakon o državni statistiki (ZDSta), Ur.l. RS, št. 45/1995in novele: Ur.l. RS, št. 9/2001, 47/2009Odl.US: U-I-54/06-32 (48/2009popr.).

¹⁶Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ),Ur.l. RS, št. 24/2003 in novele: Ur.l. RS, št 61/005, 96/2005-UPB1.

ZDIJZ je uvedla zelo pomembno novost, in sicer test javnega interesa. S to novostjo se je Slovenija pridružila demokratičnim državam, ki izjeme obravnavajo s pridržkom, kadar gre za javni interes. (Šturm, 2011, str: 576–637).

3.2 OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV

Temeljne pojme, ki jih srečujemo pri uporabi informacij javnega značaja, opredeljuje ZDIJZ.

3.2.1 INFORMACIJA JAVNEGA ZNAČAJA

»Informacija javnega značaja je informacija, ki izvira iz delovnega področja organa, nahaja pa se v obliki dokumenta, zadeve, dosjeja, registra, evidence ali drugega dokumentarnega gradiva, ki ga je organ izdelal sam, v sodelovanju z drugim organom ali ga je pridobil od drugih oseb.

Arhivsko gradivo, ki ga hrani v okviru javne arhivske službe pristojni arhiv v skladu z zakonom, ki ureja arhive, ni informacija javnega značaja po tem zakonu.« (1. in 2. odstavek 4. člena ZDIJZ).

3.2.2 ZAVEZANCI

Zavezanci so organi, ki so zavezani prosilcem omogočiti dostop do informacij javnega značaja, zato jih imenujemo tudi zavezanci za posredovanje informacij javnega značaja. Zavezanci za posredovanje informacij javnega značaja so državni organi, organi lokalnih skupnosti, javne agencije, javni skladi in druge osebe javnega prava, nosilci javnih pooblastil in izvajalci javnih služb.

3.2.3 UPRAVIČENCI

Zakon narekuje načelo prostega dostopa, po katerem imajo pravico do informacij javnega značaja vse pravne in fizične osebe. Upravičenci so torej državljani Republike Slovenije, pravne osebe s sedežem v Sloveniji in tujci s stalnim bivališčem v katerikoli državi. Za dostop do informacij javnega značaja lahko zaprosi tudi mladoletna oseba, vendar mora postopati v skladu s posebnimi predpisi, ki urejajo poslovanje mladoletnih oseb. (Čebulj in Žurej, 2005b, str. 92).

3.2.4 KATALOG ZAVEZANCEV

Vlada mora vsako leto po ZDIJZ objaviti katalog zavezancev za posredovanje informacij javnega značaja. V katalogu je naveden seznam pravnih in drugih oseb z vsemi podatki (naslov, itd.). Namen kataloga je zagotoviti spoštovanje načela odprtosti delovanja javne uprave za javnost. Omeniti je treba, da je katalog le informativnega značaja in nima

značaja pravnega akta. Katalog zavezancev organov za informacije javnega značaja se nahaja na spletnem mestu Ministrstva za javno upravo in pravosodje. (MJU, 2012)

3.2.5 KATALOG INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA

Uredba o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja¹⁷ v 2. členu določa, da morajo zavezanci v sklopu centralnega kataloga informacij javnega značaja ali posebej redno vzdrževati katalog, ki mora vsebovati najmanj:

- osnovne podatke organa (podatke kdo je izdal katalog in odgovorno osebo, datum objave oz. datum zadnje spremembe kataloga in podatke o dostopnosti kataloga);
- splošne podatke o organu in podatke o informacijah javnega značaja s katerimi organ razpolaga;
- opis postopka dostopa do informacij javnega značaja, s katerimi organ razpolaga;
- stroškovnik za stroške, ki nastanejo ob podajanju informacij javnega značaja, in morebitni cenik ali druge pogoje, ki nastanejo ob ponovni uporabi informacij javnega značaja.

3.2.6 UPRAVLJAVEC KATALOGA INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA

Za upravljanje kataloga informacij javnega značaja je pristojno Ministrstvo za pravosodje in javno upravo. Slednje izdelava vzorec kataloga, po katerem zavezanci za posredovanje informacij javnega značaja oblikujejo svoj katalog informacij javnega značaja. Vzorec kataloga mora biti objavljen v centralnem katalogu javnega značaja.

3.2.7 CENTRALNI KATALOG INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA

Ministrstvo za javno upravo, ki je pristojno kot upravljavec, mora redno vzdrževati centralni oz. državni katalog informacij javnega značaja, ki vsebuje informacije katalogov posameznih organov. Centralni katalog informacij javnega značaja je enotna točka za vse informacije javnega značaja. Nahaja se na spletni strani <http://www.ckijz.gov.si/> in omogoča iskanje informacij javnega značaja po organu, po opisu in po osebi. Ko želi posamezni upravičenec pridobiti določeno informacijo, mora le izpolniti potrebno kategorijo, nato pa se mu pokaže povezava na spletno mesto organa, čigar informacije javnega značaja želi.

3.2.8 NAČELO PROSTEGA DOSTOPA

Zakon o dostopu do informacij javnega značaja ne definira, kaj prost dostop pomeni, je pa treba prost dostop opredeliti kot dostop, ki omogoči prosilcu na najhitrejši in najlažji način dostop do informacij javnega značaja. Prosilec ima pravico, da od organa pridobi

¹⁷Uredba o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja (Ur.l. RS, št. 76/2005in novele: Ur.l. RS, št. 119/2007, 95/2011.

informacijo javnega značaja na vpogled ali pa se prosilcu omogoči da pridobi njen prepis, fotokopijo ali elektronski zapis. (Čebulj in Žurej, 2005c, str. 160–161).

V ZDIJZ je določba o izjemah do dostopa do informacij javnega značaja. V pravu poznamo absolutne in relativne izjeme. Absolutne izjeme so, da bi razkrita informacija ogrozila javni ali zasebni interes in v nobenem primeru le-te informacije organ ne sme posredovati prosilcu. Medtem ko se pri relativnih izjemah, ki so tudi zavarovane in bi njihovo razkritje ogrozilo javni ali zasebni interes, ne zavrne dostop do informacij, preden se ne ugotovi, ali je javni interes večji od zavarovanega interesa. Izjeme so posebej določene v 6. členu ZDIJZ, kjer je določeno da med izjeme spadajo tajni podatki, poslovna skrivnost, osebni podatki, zaupnost individualnih podatkov, zaupni podatki arhivov, zaupnosti davčnih postopkov, podatki v zvezi kazenskih pregonov, upravnih postopkov, pravnih, nepravdnih in drugih sodnih postopkov, in bi njihovo razkritje škodovalo izvedbi, dokumenti, ki so še v postopku izdelave, podatki o naravni vrednosti, ki varuje naravne vrednote in dokumenti iz organa glede notranjega delovanja in dejavnostjo, njihovo razkritje pa bi škodovalo delovanju organa. (Pirc Musar, 2006a, str. 6).

Zakon o dostopu do informacij javnega značaja določa, da za pridobitev informacij javnega značaja ni treba izkazati pravnega interesa, saj velja načelo prostega dostopa. Čeprav v 39. člen Ustave zahteva izkazani pravni interes, ZDIJZ tega ne zahteva in s tem širi človekovo pravico do dostopa informacij javnega značaja. Neprimerno in nezaželeno pa je, da organ upravičenca sprašuje, zakaj določeno informacijo potrebuje.

3.2.9 DELNI DOSTOP

Delni dostop do informacij javnega značaja ureja Uredba o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja, kjer je Vlada Republike Slovenije, poleg drugih vprašanj uredila tudi način delnega dostopa. V 21. členu Uredbe je določeno, kdaj in kako se uporablja delni dostop do informacij javnega značaja, če le-ta vsebuje informacije iz 6. člena ZDIJZ, kjer so določene izjeme glede dostopa do informacij javnega značaja. Delni dostop, ki ga omogoči organ prosilcu, je namenjen zagotavljanju transparentnosti. (Čebulj in Žurej, 2005d, str. 300–301).

3.2.10 TEST JAVNEGA INTERESA

Pri posredovanju informacij javnega značaja je ob obstoju zgoraj navedenih izjem treba ugotoviti, ali je organ dolžan omogočiti dostop do informacij, seveda če je javni interes glede razkritja informacij močnejši od javnega interesa ali interesa oseb. Le-ta ugotovitev glede dostopa do informacij se ugotovi na podlagi testa javnega interesa, ki je določen v 21. členu ZDIJZ, razen v primerih tajnih podatkov najvišje stopnje, tajnih podatkov tuje države ali mednarodne organizacije, informacije tujih držav glede davčnih postopkov, statistični podatki o poročevalskih enotah, ki so označeni kot zaupno in davčna tajnost vključeno z zaupnim davčnim postopkom, kjer se test javnega interesa ne izvaja. Informacijski pooblaščenec je izdal priročnik »Kako in kdaj uporabiti test javnega

interesa«. V tem priročniku je opredeljeno, kdaj lahko prosilec pričakuje, da bo njegova zahteva za dostop do informacij javnega značaja zavrnjena, kaj je javni interes, kaj je test javnega interesa, dejavniki, ki ne smejo vplivati na uporabo testa javnega interesa, razlogi za razkritje informacij in razlogi proti razkritju informacij. Na koncu priročnika pa so podani koristni nasveti za izvedbo testa, ki pomagajo organu.

3.2.11 ŠKODNI TEST

Poleg testa javnega interesa se pred posredovanjem informacij opravi tudi škodni test. Škodni test se opravi zaradi možnosti oz. preverjanja, da v primeru posredovanja informacij pride do škodljivih posledic. Pred razkritjem informacij je treba opraviti test ali bi razkritje povzročilo škodljive posledice pri poslovanju organa. Dostop do informacij se zavrne le v primeru, da je škoda večja od pravice javnosti glede dostopa do informacij javnega značaja. Škodni test je zelo strog, tako da je treba dokazati, da se resno ogrozi proces odločanja organa, zato da se dostop zavrne. Škodni test je določen v 6., 7., 8., 9. ter 11. izjemi 6. člena ZDIJZ.

3.3 INFORMACIJSKI POOBLAŠČENEC V RS

S sprejetjem Zakona o dostopu do informacij javnega značaja v Državnem zboru RS je bil ustanovljen samostojen in neodvisen državni organ Pooblaščenec za dostop do informacij javnega značaja, ki je začel delovati 1. 9. 2003. Pooblaščenec za dostop do informacij javnega značaja je bil predhodnik Informacijskega pooblaščenca RS.

Zakon o Informacijskem pooblaščenju (ZInfP)¹⁸, ki je stopil v veljavo 31. 12. 2005, je združil dva organa, Pooblaščenca za dostop do informacij javnega značaja in Inšpektorat za varstvo osebnih podatkov, ki je deloval kot organ v sestavi takratnega Ministrstva za pravosodje. Šele s sprejetjem ZInfP je bila spoštovana določba Zakona o varovanju osebnih podatkov, ki je določala, da s 1. 6. 2006 prične kot samostojen državni organ delovati državni nadzorni organ za varstvo osebnih podatkov.

Informacijski pooblaščenec RS je prevzel od Inšpektorata za varstvo osebnih podatkov vse nedokončane zadeve, arhive in evidence, in tako z novimi pristojnostmi pričel z delovanjem 1. 1. 2006.

Takšna ureditev Informacijskega pooblaščenca je primerljiva z ureditvijo drugih evropskih držav, in s tem se danes povečuje zavedanje, da obstaja pravica do informiranja in pravica do zasebnosti.

¹⁸Zakon o Informacijskem pooblaščenju (ZInfP), Ur.l.RS št. 113/2005.

Mandat informacijskega pooblaščenca traja 5 let. Njegov predstojnik je funkcionar, ki ga imenuje Državni zbor Republike Slovenije, na predlog Predsednika Republike Slovenije. (IP-RS,2012).

Pristojnosti informacijskega pooblaščenca so opredeljene v 2. členu ZInfP. V zakonu je opredeljeno, da Informacijski pooblaščenec odloča o pritožbi zoper organ, ki je podal zavrnilno zahtevo zoper dostopa ali ponovne uporabe informacij javnega značaja. Prav tako ima informacijski pooblaščenec funkcijo nadzora nad izvajanjem zakona in drugih predpisov, ki so urejeni na področju varstva ali obdelave osebnih podatkov. Informacijski pooblaščenec ima pravico oz. zakonsko podlago, da lahko na Ustavnem sodišču Republike Slovenije vložiti tudi zahtevo za presojo ustavnosti zakonov in drugih predpisov, seveda če zakoni in drugi predpisi posegajo na delovno področje Informacijskega pooblaščenca.

Pristojnosti Informacijskemu pooblaščenču podeljuje tudi Zakon o medijih v 45. členu, kjer je določeno da se molk organa na vprašanje, ki ga prejme od predstavnikov medijev, šteje kot zavrnilna odločba. Pri posredovanju informacij medijem je rok za odločitev 7 dni. Zoper zavrnilno odločbo pa lahko vložijo pritožbo pri Informacijskem pooblaščenču, o kateri odloča kot drugostopenjski stopenjski organ.

Informacijski pooblaščenec je pristojen tudi za nadzor nad izvajanjem Zakona o varstvu osebnih podatkov in Zakona o elektronskih komunikacijah.

Republika Slovenija je z vstopom v schengensko območje z institutom Informacijskega pooblaščenca prevzela nadzor nad delovanjem oz. izvajanjem 128. člena Konvencije o izvajanju Schengenskega sporazuma (Direktiva 2003/98/ES). Schengenski sporazum namreč določa, da mora vsaka pogodbenica imenovati nadzorni organ, ki je pristojen za nadzor podatkovnih zbirk schengenskega informacijskega sistema (SIS).

Leta 2008 je Informacijski pooblaščenec pridobil pristojnosti tudi na področju Zakona o pacientovih pravicah¹⁹, Zakona o potnih listinah državljanov Republike Slovenije²⁰ in Zakona o osebni izkaznici²¹, leto kasneje pa pristojnosti tudi po Zakonu o bančništvu²². Organizacijsko strukturo Informacijskega pooblaščenca določa Akt o notranji organizaciji in sistematizaciji delovnih mest. Znotraj Informacijskega pooblaščenca so organizacijske

¹⁹Zakona o pacientovih pravicah(ZPacP), Ur.l. RS, št. 15/2008.

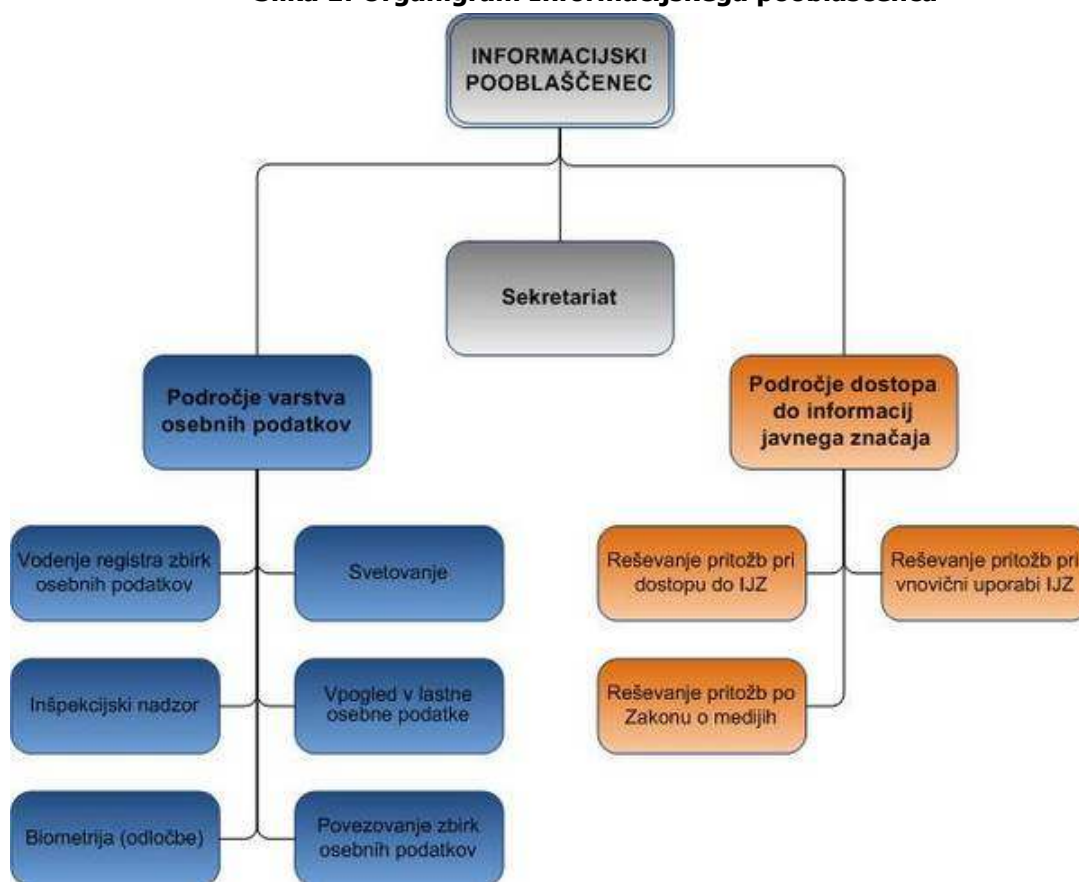
²⁰Zakona o potnih listinah državljanov Republike Slovenije (ZPLD-1), Ur.l. RS, št. 65/2000in novele: Ur.l. RS, št. 98/2005, 3/2006-UPB1, 44/2008, 41/2009, 62/2009-UPB3, 10/2011, 29/2011-UPB4.

²¹Zakona o osebni izkaznici(ZOIzk), Ur.l. RS, št. 75/1997in novele: Ur.l. RS, št. 60/2005, 100/2005-UPB1, 44/2008, 71/2008-UPB2 (11/2009popr.), 35/2011-ZOIzk-1 EPA: 1085.

²²Zakonu o bančništvu (ZBan-1), Ur.l. RS, št. 131/2006in novele: Ur.l. RS, št. 1/2008, 109/2008, 19/2009, 98/2009, 79/2010, 99/2010-UPB5 (52/2011popr.), 9/2011-ZPlaSS-B, 35/2011, 59/2011, 85/2011.

enote: Kabinet pooblaščenca, Sektor za informacije javnega značaja, Sektor za varstvo osebnih podatkov in Administrativno-tehnično službo. (IP-RS, 2012).

Slika 1: Organigram Informacijskega pooblaščenca



Vir: Informacijski pooblaščenec, 2012

Informacijski pooblaščenec se financira neposredno iz državnega proračuna.

3.4 NAČINI DOSTOPA DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA

Dostop do informacij javnega značaja je opredeljen v 25. členu ZDIJZ. V zakonu je določeno, kaj mora določen organ storiti, ko prejme zahtevek za dostop do informacij javnega značaja. Opredeljeno je, da mora organ, ko prejme zahtevo, nemudoma omogočiti dostop do zahtevane informacije. Način dostopa je mogoč na več načinov. Poznamo dostop kot vpogled, v obliki prepisa, možnost fotokopije informacije ali elektronskega zapisa. Način dostopa je seveda odvisen predvsem od zahtev oz. želja prosilca. Omeniti je treba, da mora prosilec v svoji zahtevi, na podlagi 2. točke drugega odstavka 17. člena ZDIJZ, opredeliti, na kateri način želi opraviti vpogled. Način vpogleda v informacijo, ki jo opredeli prosilec, je treba upoštevati, še zlasti če je zahteva tehnično izvedljiva. V primeru, da zavezancu tehnično to ni izvedljivo in bi prosilcu s tem povzročili nepotrebno čakanje ali nepotrebne stroške, pa se le načinu vpogleda prosilca ne ugodí. Omeniti je treba, da je v primeru, ko gre za avtorsko zaščitene informacije, ki jih opredeljuje Zakon o avtorskih in sorodnih pravicah (ZASP), možen samo vpogled in teh

informacij ni dovoljeno ne prepisovati, fotokopirati ter ne elektronsko zapisovati. ZDIJZ bi bilo treba tudi ustrezno dopolniti zaradi potrebe po zaščiti pravic intelektualne lastnine, ki jih ureja Zakon o industrijski lastnini²³. Ustrezno varstvo pravic intelektualne lastnine namreč preprečuje zlorabo patentov, vzorcev in modelov.

Zakonodaja drugih držav ne narekuje, da mora organ pretvarjati informacije v nove oblike računalniškega programa, saj svojo dolžnost dostopa do informacij javnega značaja opravijo že s tem, da omogočijo vpogled v obliki, s katero razpolagajo. Pri nas pa zakon nalaga, da se mu v primeru, ko prosilec zahteva drugo obliko zapisa, le-to omogoči. Gre predvsem za primer, ko prosilec zahteva, da se informacija javnega značaja prenese iz elektronskega zapisa v fizično obliko ali obratno.

Preden se posameznik odloči, da želi pridobiti določen dokument oz. informacijo javnega značaja na vpogled, je smiselno, da se predhodno pozanima, kako se dokument imenuje, če dokument sploh obstaja in ali je organ, na katerega se dokument nanaša, sploh zavezanec po zakonu. Glede dokumenta in njegove vsebine ni treba imenovati dokumenta po številki ali drugih oznakah. Pri zahtevi je pomembno le, da je podana zelo natančna opredelitev zahtevanih informacij. Uradna oseba, ki je pri organu zadolžena za dostop do informacij javnega značaja, sicer lahko pomaga pri vlaganju zahtevka, vendar se v praksi lahko zgodi, da posameznik pomoči ne bo deležen in zato se postopek sam lahko kaj hitro zavleče. Zato je pomembno, da je določena informacija, ki jo posameznik želi, natančno opredeljena.

Zahtevo za dostop do informacij javnega značaja se lahko vloži pisno in ustno. Pisno se lahko vloži preko fizične pošte ali v elektronski obliki. Taka oblika se imenuje formalna oblika, medtem ko se ustna zahteva imenuje neformalna zahteva. Povedati je treba, da se ustna zahteva ne obravnava po pravilih, ki urejajo upravni postopek, medtem ko ima pisna zahteva elemente upravnega postopka. Upravni postopek namreč ureja Zakon o splošnem upravnem postopku²⁴, kjer je določeno, da upravni postopek predstavlja sistem procesnih pravil, po katerih morajo ravnati organi državne uprave in drugi državni organi, nosilci javnih pooblastil, kadar odločajo v upravnih stvareh, pravicah, obveznostih ali pravnih koristih strank.

Zelo pomembno je, da je zahteva vložena pisno, saj le v tem primeru posameznik lahko dokaže, da je zahtevo tudi dejansko oddal in da mu na zahtevo organ ni odgovoril. V primeru molka organa lahko posameznik vloži pritožbo, ki jo rešuje Informacijski

²³Zakon o industrijski lastnini(ZIL-1), Ur.l. RS, št. 45/2001in novele: Ur.l. RS, št. 96/2002, 7/2003-UPB1, 37/2004, 102/2004-UPB2, 20/2006, 51/2006-UPB3.

²⁴Zakon o splošnem upravnem postopku(ZUP), Ur.l. RS, št. 80/1999in novele: Ur.l. RS, št. 70/2000, 52/2002, 73/2004, 22/2005-UPB1, 119/2005, 24/2006-UPB2, 105/2006-ZUS-1, 126/2007, 65/2008, 47/2009Odl.US: U-I-54/06-32 (48/2009popr.), 8/2010.

pooblaščenec kot drugostopenjski organ. Zahteva za dostop do informacij javnega značaja, ki se vloga v elektronski obliki ne potrebuje varnega elektronskega podpisa, kot to zahteva v nekaterih primerih zahteva Uredba o upravnem poslovanju.

Pri zahtevi za dostop do informacij javnega značaja je koristno upoštevati napotke, ki jih je objavil Informacijski pooblaščenec na svoji spletni strani:

»1. Zahteva mora biti pisna, saj se lahko na pravno varstvo sklicuje le v primeru pisne vloge.

2. Zahteva naj ima vse potrebne (z zakonom določene) sestavine:

- navedbo organa, ki se mu pošilja zahteva;
- osebno ime, firmo ali ime pravne osebe;
- navedbo morebitnega zastopnika ali pooblaščenca (v tem primeru je treba zahtevi priložiti pooblastilo);
- naslov prosilca oz. njegovega zastopnika/pooblaščenca;
- če se le da, navedite tudi vaš telefon, kjer boste dosegljivi v dopoldanskem času, saj se da mnogo zadev rešiti tudi preko telefona.

3. V zahtevi je treba nujno opredeliti:

- s katero informacijo se želite seznaniti;
- način seznanitve z informacijo (vpogled, prepis, fotokopija, elektronski zapis);

4. v zahtevi skušajte kar se da natančno opredeliti, za kateri dokument zahtevate dostop, saj bo organ tako lahko lažje in hitreje odločil o vaši zahtevi.

5. priporočamo, da zahtevate le tiste dokumente, ki jih potrebujete, saj vam organ lahko zaračuna materialne stroške (npr. stroške fotokopiranja)« (IP-RS, 2012).

Informacijski pooblaščenec je na svoji spletni strani objavil tudi vzorec zahteve, ki ga lahko prosilec prenese na svoj računalnik, ga ustrezno izpolni, natisne in pošlje zahtevanemu organu oz. zavezancu, od katerega želi določeno informacijo.

Zavezanec, ki prejme zahtevo za dostop do informacije javnega značaja, mora na zahtevo odgovoriti v najkrajšem možnem času oz. v najkasneje v 20 delovnih dneh.

3.5 POSTOPEK Z ZAHTEVO ZA DOSTOP DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA

Postopek pridobitve dostopa do informacij javnega značaja se začne z vložitvijo zahteve za dostop prosilca. Kot smo navedli že v prejšnjem poglavju, je zahteva lahko vložena pisno ali ustno. Organ oz. zavezanec, ki posreduje zahtevano informacijo javnega značaja, je dolžan o zahtevi prosilca odločiti nemudoma oz. v roku 20 delovnih dni, seveda pa mora biti zahteva popolna. Organ lahko rok odločitve glede dostopa do informacij podaljša s sklepom, ki ga sprejme v 15 delovnih dneh od prejema zahteve, vendar za največ 30 delovnih dni. V primeru, da organ zahtevo v celoti ali delno zavrne, mora izdati pisno odločbo, ki mora vsebovati obrazložitev, zakaj je prišlo do take odločitve, ter kot vsaka odločba mora imeti tudi ta pouk o pravnem sredstvu, kar je določeno že v Zakonu o

splošnem upravnem postopku. V primeru, da se zahtevku ugodi, pa se opravi le uradni zaznamek.

Zoper negativno odločbo organa ima prosilec pravico do pritožbe, o kateri pa na 2. stopnji odloča Informacijski pooblaščenec. V primeru, da prosilec meni, da mu je bila posredovana informacija javnega značaja, za katero ni vložil zahtevka, ima prav tako pravico do pritožbe. Pravico do pritožbe ima tudi, če o njegovi zahtevi ni bilo odločeno v predpisanem roku, saj gre v tem primeru za molk organa.

V primeru, da zahtevki ni bil popoln, organ zahteve ne sme zavreči, ampak mora prosilca najprej pozvati na dopolnitev zahteve. V 18. členu ZDIJZ je namreč navedeno, da organ pozove prosilca k dopolnitvi le, če je zahteva res tako nepopolna in nerazumljiva, da o njej ne morejo odločati. Organ mora prosilca pozvati k dopolnitvi zahteve najkasneje v 5 delovnih dneh, ko je prejel zahtevki. Prosilcu se določi rok, v katerem mora posredovati dopolnitev zahteve, rok pa ne sme biti krajši od 3 delovnih dni. Vsak organ, ki je zavezanec, mora imeti tudi imenovano osebo, ki je zadolžena za posredovanje informacij javnega značaja. Le-ta oseba mora prosilcu nuditi pomoč pri dopolnitvi zahteve.

Če prosilec zahtevo dopolni v določenem času, se šteje, da je bila zahteva popolna in pripravljena za reševanje takrat, ko je bila vložena dopolnitev. Vedeti moramo, da od tega trenutka namreč tudi tečejo določeni roki za reševanje in odločitev organa. Če pa prosilec zahteve ne dopolni v določenem roku in zahteve ni mogoče obravnavati, jo organ zavrže. Zahtevo za dostop do informacij lahko zavrže tudi v primeru, če o določeni zahtevi že teče postopek ali pa je za določen zahtevki že sprejeta pravnomočna odločitev. Za zahtevki, ki je bil zavrnjen, je treba izdati pisni sklep, saj ima prosilec zoper ta sklep možnost pritožbe.

Če organ, na katerega smo naslovili zahtevo, ne poseduje zahtevane informacije, vendar organ ve, kdo poseduje zahtevano informacijo, mora zahtevo odstopiti pristojnemu organu oz. zavezancu najkasneje v 3 delovnih dneh od prejema zahtevki za dostop. V tem primeru mora organ samo pisno obvestiti prosilca, da je njegovo zahtevo odstopil v reševanje drugemu organu, ki poseduje zahtevano informacijo. Organ pa morda tudi ne ve, kateri drugi organ bi bil pristojen za zahtevano informacijo. Takrat organ izda pisni sklep o zavrženju zadeve.

Vsak organ, ki je zavezanec za posredovanje informacij javnega značaja, mora imenovati uradno osebo, ki je pristojna za podajanje informacij javnega značaja. Organ mora paziti, da na tak položaj imenuje osebo, ki ima izpolnjene vse pogoje za vodenje in odločanje v upravnih postopkih. V organih, kjer imajo v posesti tajne podatke, morajo paziti tudi na to, da ima uradna oseba, ki je določena za podajanje informacij javnega značaja, dovoljenje za upravljanje s tajnimi podatki, ki ga pridobijo na podlagi Zakona o tajnih podatkih.

Organ lahko zahtevki prosilca tudi delno ali v celoti zavrne z odločbo. Z delnim dostopom organ odloči, kadar določen dokument vsebuje osebne podatke. Uradna oseba preveri, ali

je možno osebne podatke izločiti iz dokumenta. Če se osebni podatki izločijo iz dokumenta, mora uradna oseba s tem seznaniti prosilca, ostale dokumente pa mu posreduje v vpogled. ZDIJZ ima v 6. členu zakona določene tudi izjeme, zaradi katerih se prosilcu zavrne dostop do informacij javnega značaja.

Zoper odločbo drugostopenjskega organa Informacijskega pooblaščenca ni dovoljena pritožba, sproži pa se lahko upravni spor. Upravni spor se sproži s tožbo, ki jo mora prosilec vložiti v 30 dneh od vročitve odločbe Informacijskega pooblaščenca. Tožba na upravno sodišče se lahko vložijo pisno po pošti ali na samem sedežu sodišča. Prosilec jo mora vložiti skupaj z morebitnimi prilogami v treh izvodih, priložena pa mora biti tudi odločba Informacijskega pooblaščenca v izvorniku ali prepisu. (IP-RS, 2006).

4 VLOGA IN POMEN VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC RS

Varuh človekovih pravic RS (v nadaljevanju: Varuh) je ustavna kategorija. Ta državni organ ne sodi ne v izvršilno ne v sodno in ne v zakonodajno vejo oblasti. Zaradi te opredelitve Varuh tako ni del mehanizma oblasti, ampak je nadzornik oblasti saj s svojim delovanjem omejuje samovoljo pri poseganju v človekove pravice.

Varuh je v razmerju do drugih državnih organov samostojen in neodvisen organ.

Varuh se pri svojem delu ravna po ustavi in mednarodnih pravnih aktih o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah, pri svojem delu pa se lahko sklicuje tudi na načela pravičnosti in dobrega upravljanja. V svoji pristojnosti nima pravice oblastnega odločanja in ne more sprejemati pravno obvezujočih odločitev, ki bi jih lahko sankcionirali s sredstvi pravne prisile. Dejanja Varuha niso oblastna, ampak le dodatno sredstvo zunajsodnega varstva pravic posameznikov.

4.1 ZGODOVINA VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC

Varuh človekovih pravic, ki ga imenujemo tudi ombudsman je predstavnik ljudstva in je institucija, ki varuje človekove pravice. Ombudsman je bil prvič ustanovljen leta 1809 na Švedskem, v drugih državah pa se je institucija začela širiti v 20. stoletju, najprej v skandinavskih državah. Ombudsman se je do leta 2001 uveljavil v 110 državah. Poleg državnih ombudsmenov poznamo tudi regionalne, mestne in provincialne ombudsmane. Po načelih maastrihtske pogodbe pa je Evropska unija ustanovila tudi Evropskega ombudsmana. (Wikipedija, 2012).

Pred sprejetjem Zakona o varuhu človekovih pravic je v Sloveniji deloval Svet za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin (v nadaljevanju: Svet), ki je bil ustanovljen leta 1988. Svet je deloval kot pluralno sestavljeno kolektivno telo. Člani Sveta so bili ugledni posamezniki, ki so nepoklicno delovali na področju varovanja človekovih pravic. Na začetku je Svet deloval v okviru takratne Socialistične zveze delovnega ljudstva pod okriljem prof. dr. Ljuba Bavconca. V tistem obdobju Svet ni imel posebnih pooblastil in je zato deloval bolj na splošni ravni z opozarjanjem na kršenje človekovih pravic, tudi preko medijev. S sprejetjem posebnega zakona o Svetu, to je Zakona o Svetu (Uradni list SRS, 14/90), je pridobil pristojnosti tudi za obravnavo posameznih primerov v razmerju do državnih organov. Zakon je prinesel tudi novost glede imenovanja predsednika Sveta. Predsednika Sveta se je za imenovanje volilo v skupščini in prav tako člane sveta, seveda na predlog predsednika Sveta. Svet je s tem zakonom postal neodvisen organ, ki je kot tak deloval do 31. 12. 1994.

Varuh je bil v naš ustavni sistem vpeljan z Ustavo Republike Slovenije, ki je bila sprejeta decembra 1991. Varuh je v Ustavi opredeljen v 159. členu, ki določa, da se za varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin določi varuh pravic državljanov, ki bo varoval pravice v razmerju do državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblasti. Zakon o Varuhu človekovih pravic (ZVarCP)²⁵ je bil sprejet 20. 12. 1993, leto kasneje pa spremenjen. Varuha na predlog Predsednika Republike Slovenije voli Državni zbor Republike Slovenije z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev, in tako smo 29. 9. 1994 dobili prvega varuha Ivana Bizjaka. Mandat varuha traja 6 let. V skladu z ZVarCP ima Varuh štiri namestnike, vendar pa je v začetku deloval s samo tremi namestniki. Varuh je tako začel z delom 1. 1. 1995, takrat pa je tudi prenehal delovati Svet. Varuh je od Sveta prevzel celotni arhiv z zadevami, ki jih je prejel v reševanje.

Po preteku mandata prvi varuh, Ivan Bizjak, v Državnem zboru RS za drugi mandat ni prejel zadostne podpore. Do časa sprejetja novega Varuha so institucijo vodili namestniki po abecednem vrstnem redu. Novega varuha, Matjaža Hanžka, pa smo dobili 21. 2. 2001 in ta je vodil institucijo do 21. 2. 2007. Pod njegovim vodstvom je Varuh dobil še četrtega namestnika. Trenutni mandat za vodenje institucije, ki traja do 22. 2. 2013, pa ima dr. Zdenka Čebašek Travnik. (Varuh, 2012).

4.2 DEJAVNOST VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC

Temeljna naloga Varuha je določena že v 1. členu ZVarCP, to je varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Na Varuha se s pobudo lahko obrne vsakdo, ki meni, da so mu z aktom državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil kršene človekove pravice ali temeljne svoboščine. S soglasjem prizadetega pa lahko Varuh začne postopek tudi na lastno pobudo. Po poizvedbah in preučitvi vseh razpoložljivih in relevantnih podatkov ter na podlagi ugotovljenega dejanskega stanja Varuh izdela poročilo o svojih ugotovitvah. K sodelovanju vabi tudi funkcionarje in uslužbence državnih organov, za dodatna pojasnila pa lahko povabi kogarkoli za pričo ali izvedenca. Kot institucija ima Varuh dostop do vpogleda v podatke in dokumente, ki so v pristojnosti državnih organov ne glede na stopnjo zaupnosti.

Varuh lahko poleg pobud posameznikov obravnava tudi širša vprašanja, ki so pomembna za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter za pravno varnost državljanov v Republiki Sloveniji. Poleg preiskovalnega dela je naloga Varuha tudi, da državnim organom v zvezi z ugotovljenimi kršitvami posreduje mnenja, kritike ter priporočila ter da posreduje svoje stališče na različnih področjih z vidika varstva človekovih pravic. Varuh lahko tudi daje pobude za spremembe zakonov in drugih aktov ter predloge za izboljšanje poslovanja in ravnanja s strankami.

²⁵Zakon o varuhu človekovih pravic (ZVarCP), Ur.l. RS, št. 71/1993 (15/1994 popr.) in novele: Ur.l. RS, št. 56/2002-ZJU.

Varuh je pri svojem delu popolnoma neodvisen in samostojen. Vsako leto mora poročati Državnemu zboru RS z rednimi letnimi ali posebnimi poročili.

Poleg naštetih nalog Varuh opravlja tudi preglede zaporov in drugih prostorov, v katerih so osebe, ki jim je odvzeta prostost ter drugih zavodov z omejeno svobodo gibanja. Le-ta dejanja Varuh opravlja v sklopu nalog nacionalnega preventivnega mehanizma, h kateremu je Varuh pristopil z ratifikacijo Zakona o ratifikaciji Opcijskega protokola h Konvenciji proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju²⁶. Državni preventivni mehanizem (v nadaljevanju: DPM) je neodvisni organ, ki deluje v sklopu Varuha. Člani DPM (zaposleni pri Varuhu in pripadniki izbranih nevladnih organizacij), v sklopu svojega dela obiskujejo osebe, ki jim je bila odvzeta prostost in preverjajo tudi kraje, kjer so le-te osebe zaprte. DPM preverja, da zaprte osebe niso žrtve mučenja, nečloveških ali ponižujočih ravnanj in kaznovanj.

Varuh vodi tudi pilotski projekt Zagovornik – glas otroka. Projekt traja od leta 2005, ko se je sestala iniciativna delovna skupina strokovnjakov. Projekt pa se je začel izvajati leta 2007, z namenom omogočanja pomoči otrokom in mladostnikom v primerih, ki se tičejo njih. Gre predvsem za primere, ko starši mladoletnih otrok ne zmorejo ali ne želijo sodelovati. Projekt je sprva deloval le na štirih centrih za socialno delo, sedaj pa se je razširil že na celotno območje Slovenije. V projektu sodelujejo zagovorniki, ki so opravili izobraževanje glede pomoči otrokom.

Varuh ima sedež poslovanja v Ljubljani, vendar organizira tudi poslovanje zunaj sedeža, v različnih, zlasti večjih, krajih v Sloveniji. Tako svoje poslovanje približa tudi tistim posameznikom, ki ne živijo na območju sedeža Varuha, bi pa osebno želeli predstaviti svoje težave, a jim oddaljenost kraja njihovega prebivališča predstavlja oviro. Poslovanje zunaj sedeža poskuša Varuh opraviti vsak mesec v letu, razen med letnimi počitnicami julija in avgusta.

Varuh mora na podlagi 43. člena ZVarCP vsako leto izdati letno poročilo o stanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter o pravni varnosti državljanov v Republiki Sloveniji. Letno poročilo mora Varuh predložiti Državnemu zboru RS na podlagi 44. člena ZVarCP, ki ga je le-ta dolžan obravnavati na svoji seji. Letno poročilo vsebuje zlasti pregled problemov na posameznih področjih, ki jih je Varuh obravnaval pri svojem delu z mnenji, stališči ter predlogi za odpravo ugotovljenih kršitev. Državni zbor RS nato sprejme tudi svoje stališče.

²⁶Zakona o ratifikaciji Opcijskega protokola h Konvenciji proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju(MOPPM) Ur.l. RS, št. 114/2006 – Mednarodne pogodbe, št 20 z dne 9. 11. 2006

Področja dela Varuha človekovih pravic se delijo na ustavne pravice, omejitve osebne svobode, socialno varstvo, delovno pravne zadeve, upravne zadeve, sodne postopke, okolje in prostor, gospodarske javne službe, stanovanjske zadeve, varstvo osebnih podatkov, varstvo otrokovih pravic, diskriminacija, Zagovorništvo – glas otroka in nacionalni preventivni mehanizem – Opcijski protokol.

Na Varuha se lahko obrnemo, če menimo, da nam je bila z aktom državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil kršena kakšna pravica. Preden se pritožimo Varuhu, moramo izkoristiti vsa pravna sredstva, ki so nam na voljo.

Pred vložitvijo pobude pri Varuhu moramo tako izkoristiti pritožbo na organ, ki nam je kršil pravico oz. se pritožimo organu, ki hierarhično nadzoruje delo organa, ki nam je kršil pravico.

Šele, ko izkoristimo vsa pravna sredstva, ki so nam v okviru posameznega sodnega ali drugega pravnega postopka na voljo, vključno z ustavno pritožbo na Ustavno sodišče, nam lahko pomaga Varuh.

Pobudo Varuhu lahko vsak posameznik, organizacija ali druge podobne združbe vložijo pisno, ustno na zapisnik ali v elektronski obliki. (Varuh, 2012).

Po prejemu pobude, strokovna služba prouči pobudo in lahko:

- Kršitelja opozori, da kršitev popravi oz. odpravi storjeno nepravilnost ali celo predlaga povrnitev škode.
- Na ustavno sodišče vloži zahtevo za oceno ustavnosti in zakonitosti določenih predpisov ali aktov.
- Posreduje ustavno pritožbo zaradi kršenja katere od pravic.
- Vladi ali Državnemu zboru lahko da pobude za spremembo zakonov in drugih predpisov.
- Predlaga vsem organom, ki sodijo v njegovo pristojnost, da izboljšajo svoje poslovanje in odnose s strankami.
- Vsakomur lahko posreduje svoje mnenje o nekem primeru, ki je povezan s kršenjem pravic in svoboščin. Pri tem ni pomembno, kakšne vrste je postopek, niti v kateri fazi obravnave je pred določenim organom. (Varuh, 2012).

4.3 ORGANIZACIJA VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC

Organizacija dela Varuha je urejena s Poslovníkom Varuha človekovih pravic²⁷ (v nadaljevanju: Poslovník), ki ga sprejme Varuh in se objavi v Uradnem listu Republike

²⁷Poslovníkom Varuha človekovih pravic Ur.l. RS, št.63/1995, spremembe Ur.l. RS št. 54/1998, 101/2001, 58/2005.

Slovenije, določena pa je v 51. členu ZVarCP. Poslovník je bil sprejet leta 1995. Vprašanja organizacije in načina dela, ki niso urejena z Zakonom o varuhu človekovih pravic ali s Poslovníkom, se urejajo z drugimi splošnimi akti Varuha.

Institucija Varuh se organizacijsko deli na strokovno službo in službo generalnega sekretarja.

Strokovna služba opravlja strokovne naloge za varuha in namestnike varuha po posameznih področjih iz pristojnosti Varuha. Klasificira pobude, skrbi za potek obravnave pobud in obravnava pobude ter pripravlja mnenja, predloge in priporočila. Izvaja preiskovalna dejanja in izdeluje poročila o svojih ugotovitvah v zvezi s pobudami ter posreduje pobudnikom informacije v zvezi z njihovimi pobudami. Opravlja administrativno-tehnične, informacijske in druge naloge, ki so potrebne za opravljanje nalog iz pristojnosti varuha in namestnikov varuha.

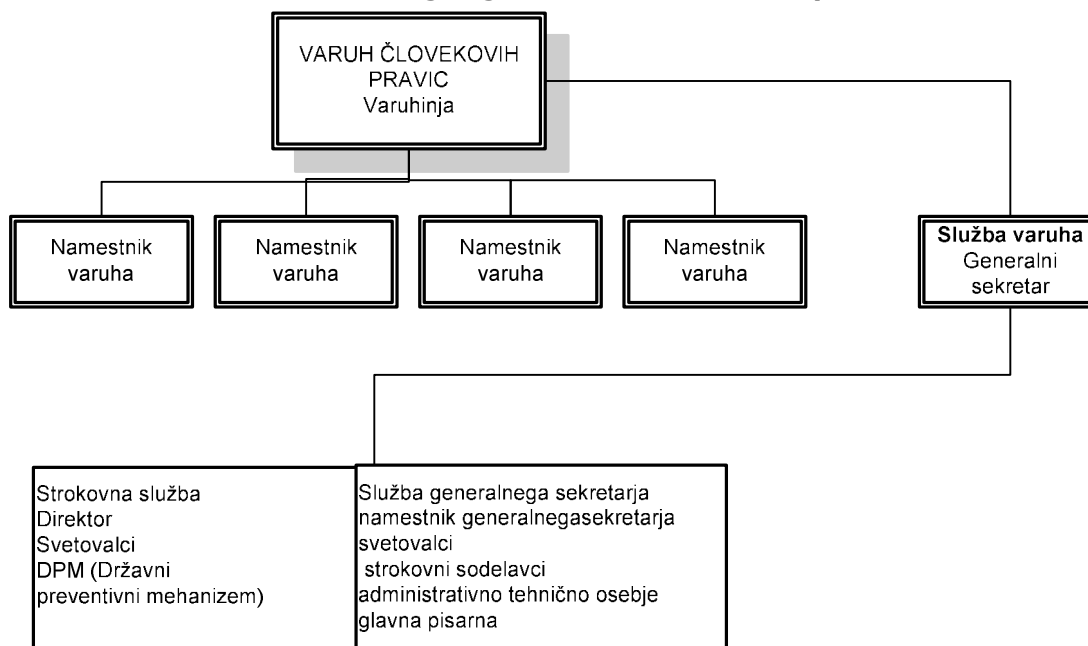
Namestnik varuha človekovih pravic vodi posamezno področje, za katerega je pristojen. Namestnik ima za opravljanje dela na svojem področju vsa pooblastila, ki mu jih daje zakon o varuhu. Področje varstva otrokovih pravic, socialne varnosti, delovnopravne zadeve in družbene dejavnosti vodi Tone Dolčič, področje pravosodja in opcijskega protokola Ivan Šelih, področje ustavnih pravic, varstvo osebnih podatkov in diskriminacije pa vodi Jernej Rovšek, ki je tudi sodeloval pri ustanavljanju in sprejemanju zakonodaje Varuha. Kornelija Marzel vodi delovnopravne zadeve, upravne zadeve, okolje in prostor, gospodarske javne službe in stanovanjske zadeve.

Strokovno službo Varuha vodi direktor strokovne službe, ki organizira in vodi delo svetovalcev, strokovnih in administrativnih uslužbencev strokovne službe po navodilih varuha in njegovih namestnikov. Službo direktorja strokovne službe vodi Bojana Cvahte. Služba generalnega sekretarja opravlja samostojno ali v sodelovanju z zunanjimi sodelavci vse naloge na organizacijskem, pravnem, upravnem, materialnem, finančnem in kadrovskem področju, ki so potrebne za delovanje urada varuha.

Službo generalnega sekretarja vodi neposredno generalni sekretar varuha. Delo generalnega sekretarja vodi mag. Bojana Kvas.

Poslovník določa organizacijo in način dela Varuha. Varuh praviloma posluje v slovenskem jeziku, vendar lahko tisti, ki ne obvlada slovenskega jezika, vloží pobudo tudi v svojem maternem jeziku. (Varuh človekovih pravic, 2012).

Slika 2: Organigram Varuha človekovih pravic



Vir: lasten

4.4 KADROVSKA STRUKTURA VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC

Varuh opravlja vse naloge, povezane s kršenjem človekovih pravic in temeljnih svoboščin v Republiki Sloveniji. Poleg nalog, opredeljenih v področju dela, je pri Varuhu organizirana tudi splošna služba, ki opravlja tekoče posle v zvezi s poslovanjem institucije, kot so odnosi z mediji, javnostjo, kadrovsko poslovanje v instituciji in mednarodno sodelovanje.

4.4.1 ŠTEVILO ZAPOSLENIH NA DAN 31. 12. 2011 IN PRIMERJAVA S PREJŠNJIMI LETI

Ob koncu leta 2011 je bilo pri Varuhu človekovih pravic zaposlenih 42 oseb. Od tega je bilo zaposlenih 14 moških in 28 žensk. Enaka zaposlenost je bila tudi v letu 2009 in 2010, medtem ko je bilo v letu 2008 zaposlenih 41, v letu 2007 pa 40 oseb.

Tabela 1: Obseg zaposlenih v organizaciji od 2007–2011

Leto	2007	2008	2009	2010	2011
Št. zaposlenih	40	41	42	43	42

Vir: Letna poročila Varuha človekovih pravic RS za leta 2007–2011.

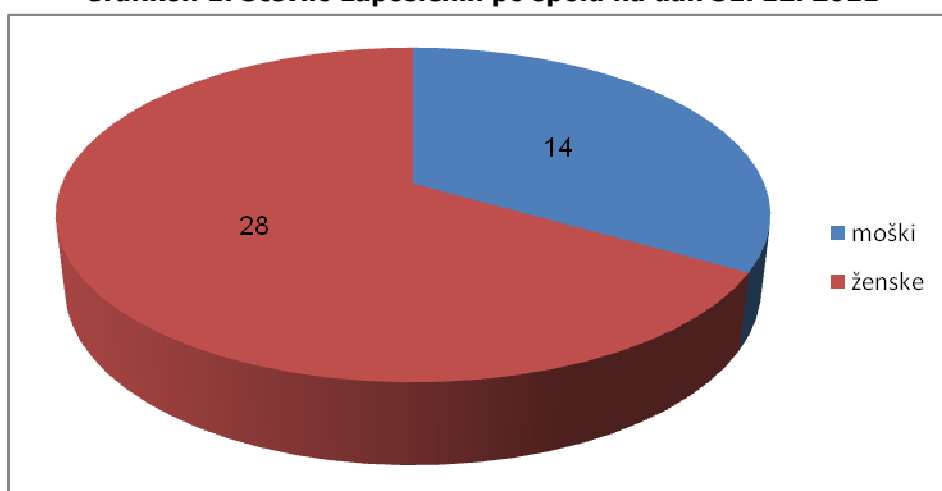
4.4.2 STRUKTURA ZAPOSLENIH PO SPOLU NA DAN 31. 12. 2011 IN PRIMERJAVA S PREJŠNJIMI LETI

Leta 2011 je bilo pri Varuhu zaposlenih 42 oseb, od tega 28 žensk in 14 moških, leta 2010 je bilo zaposlenih 29 žensk in 14 moških, leta 2009 29 žensk in 13 moških, leta 2008 28 žensk in 13 moških, leta 2007 pa je bilo zaposlenih 27 žensk in 13 moških.

Tabela 2: Struktura zaposlenih po spolu 2007-2011

Leto	2007	2008	2009	2010	2011
Ženske	27	28	29	29	28
Moški	13	13	13	14	14
skupaj	40	41	42	43	42

Vir: lastna raziskava

Grafikon 1: Število zaposlenih po spolu na dan 31. 12. 2011

Vir: lasten, tabela 2

4.4.3 STRUKTURA ZAPOSLENIH PO IZOBRAZBI NA DAN 31.12.2011

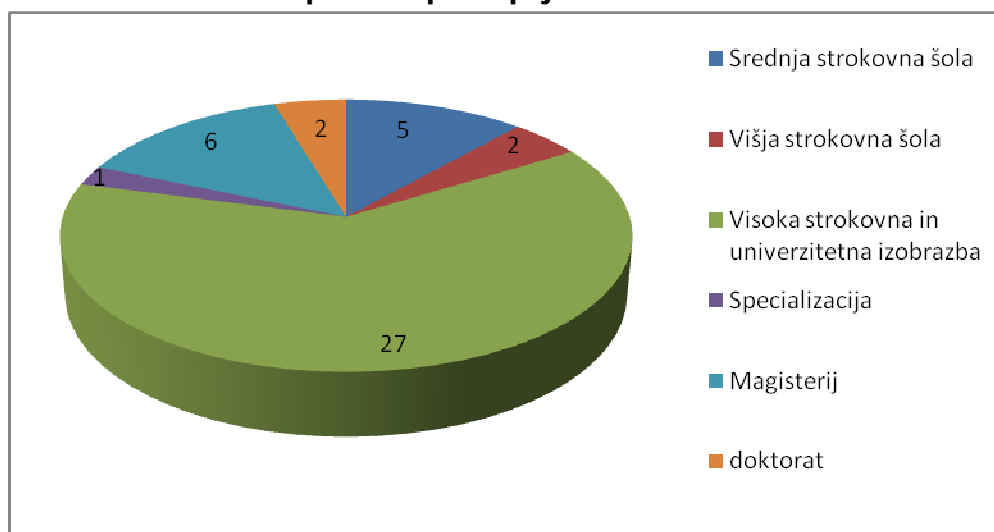
Leta 2011 so bili v instituciji zaposleni 4 uslužbenci s srednješolsko izobrazbo, leta 2010 pa zaradi nadomeščanja porodniškega dopusta 5 uslužbencev. Leta 2011 in 2010 sta bila v instituciji zaposlena 2 uslužbenca z višjo strokovno šolo, 27 uslužbencev je imelo visoko strokovno in univerzitetno izobrazbo, specializacijo je imel 1 uslužbenec, magisterij 6 uslužbencev, 2 uslužbenca pa sta imela doktorat. Tudi v prejšnjih letih sta imela 2 uslužbenca doktorat, magisterij pa je imelo v letu 2009 6 uslužbencev, leta 2008 5 uslužbencev in leta 2007 4 uslužbenci. Število uslužbencev, ki so imeli v prejšnjih letih specializacijo, se je spreminjalo, saj so imele leta 2009 specializacijo 3 osebe, leta 2008 samo ena in leta 2007 dve osebi. Število uslužbencev z visoko strokovno in univerzitetno izobrazbo pa je bilo v prejšnjih letih manjše, saj je imelo visoko strokovno oz. univerzitetno izobrazbo leta 2009 in leta 2007 23 oseb, leta 2008 pa 24 oseb. Število zaposlenih z višjo strokovno izobrazbo je bilo v letih 2007–2009 enako, in sicer 4. Leta 2009 in 2011 je imelo enako število zaposlenih srednjo strokovno izobrazbo, v letih 2007, 2008 in 2010 pa je bilo zaposlenih s srednjo strokovno izobrazbo le 5.

Tabela 3: Struktura zaposlenih po izobrazbi 2007-2011

Stopnja izobrazbe	oznake	2007	2008	2009	2010	2011
Srednja strokovna šola	SSŠ	5	5	4	5	4
Višja strokovna šola	VŠSI	4	4	4	2	2
Visoka strokovna in univerzitetna izobrazba	VSI	23	24	23	27	27
Specializacija	SPEC	2	1	3	1	1
Magisterij	MAG	4	5	6	6	6
doktorat	DR	2	2	2	2	2

Vir: Letna poročila Varuha človekovih pravic RS za leta 2007–2011.

Grafikon 2: Število zaposlenih po stopnjah izobrazbe na dan 31. 12. 2011



Vir: lasten, tabela 3

5 DOSTOP DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA PRI VARUHU ČLOVEKOVIH PRAVIC

Dostop do informacij javnega značaja je opredeljen že z Ustavo RS v 39. členu, kjer je določeno, da ima vsakdo pravico dobiti informacijo javnega značaja, za katero ima v zakonu utemeljen pravni interes, razen v primerih, ki jih določa ZDIJZ. V 6. členu ZDIJZ so določene izjeme, vendar med izjemami ni postopka pri Varuhu človekovih pravic. V Zakonu o varuhu človekovih pravic je določeno, da je postopek pri varuhu zaupen, vendar prihaja do dileme, ko nekdo zahteva informacije javnega značaja. Dilema nastane, ko nekdo želi pridobitev informacij javnega značaja iz temeljne dejavnosti Varuha oz. pri pobudah pobudnikov. O tem vprašanju imata Varuh človekovih pravic RS in Informacijski pooblaščenec različno mnenje.

5.1 ZAUPNOST POSTOPKA (8. ČLEN ZAKONA O VARUHU ČLOVEKOVIH PRAVIC)

Zakon o varuhu človekovih pravic v 8. členu določa, da je postopek pri Varuhu zaupen. Zaupnost postopka je zelo pomembna tako za posameznike oz. pobudnike kot tudi za nemoteno delovanje Varuha, saj so vključeni drugi državni organi, ki posredujejo več informacij kot bi jih sicer, če bi se kršilo načelo zaupnosti postopka. S tem načelom si Varuh zagotavlja zaupanje tako s strani pobudnikov kot iz strani organov, do katerih ima pristojnost. Zaupnost postopka pri Varuhu podrobneje ureja Poslovnik Varuha človekovih pravic v 8. členu. V skladu s to določbo lahko vpogled v spis, na podlagi posebne vloge, dovoli Varuh ali njegov namestnik. Prav tako omogoči Varuh vpogled iz razlogov študijskega ali raziskovalnega dela. Vpogled v spis opravi posameznik v delovnem času Varuha na sedežu organa pod nadzorstvom pooblaščenega uradnika. Enako je urejeno za osebe, ki potrebujejo podatke o delu institucije za izdelavo diplomske, magistrske ali doktorske naloge ali zaradi znanstveno-raziskovalnega proučevanja dela Varuha. Tako ima Varuh že v Poslovniku določeno, da pravica do vpogleda obsega pravico pregledovati, prepisovati in na svoje stroške kopirati posamezne dokumente iz spisa, vendar morajo posamezniki pred vpogledom podpisati izjavo o varovanju osebnih podatkov, s katerimi se seznanijo ob vpogledu.

Zaupnost postopka pri Varuhu je eno temeljnih načel. Z zaupnostjo postopka Varuh gradi zaupanje, ki je potrebno za njegovo delovanje. Že med obravnavo zadev Varuh razkriva le svoje poizvedbe, odziv organa in svoja končna stališča v odgovoru pobudnikom in drugim udeležencem. Varuh tako le s povzemanjem seznanja pobudnike s poizvedbami in odgovori organov. Koliko podatkov bo Varuh razkril pobudniku ali organu, na katerega se obrača, uporablja diskrecijsko pravico, o kateri odločijo le varuh ali namestniki, ki so odgovorni za delovanje Varuha tako strokovno kot vsebinsko.

Načelo zaupnosti pa je treba upoštevati tudi po končani obravnavi oz. po izvedbi postopka pri Varuhu. Zavedati se je treba, da se na Varuha obračajo pobudniki, ki so deležni kršenja človekovih pravic v odnosu do državnih organov, organov lokalne skupnosti in nosilcev javnih pooblastil. V številnih pobudah prosijo za diskretnost, tudi za anonimnost identitete, velikokrat pa celoten problem predstavijo Varuhu šele, ko jim je zagotovljena popolna zaupnost postopka. Kršenje načela zaupnosti bi tako porušilo zaupanje pobudnikov v delo Varuha in s tem bi jih tudi odvrnili od uporabe le-te poti za varstvo človekovih pravic. Na drugi strani so prizadeti lahko tudi državni organi. Državni organi bi imeli lahko ob kršitvi zaupnosti dodatne razloge za nespoštovanje Varuhove zahteve za predložitev podatkov in informacij s področja organa, za katere ima Varuh podlago v svojem zakonu.

Zato je zelo pomembno, da Varuh ohranja načelo zaupnosti do pobudnikov in javno-pravnih oseb, saj bi kršitev zaupnosti prizadela tako bistvo kot tudi učinkovitost obravnave pri Varuhu. S kršenjem zaupnosti pa bi prišli do nasprotja z namenom in smiselnosti obstoja Varuha.

Omeniti je treba, da se zaupnost postopka pri Varuhu nanaša predvsem na delo s pobudniki, ki je temeljna dejavnost Varuha oz. je zaupnost temeljno načelo za zadeve, ki se vodijo po ZVarCP. Varuh na svojih spletnih straneh in na sedežu institucije omogoča, da se posameznik sreča s katalogom informacij javnega značaja, kjer ažurno objavlja informacije s svojega področja. (Varuh človekovih pravic, 2009).

5.2 IZJEME ZA DOSTOP DO PODATKOV – 82. ČLEN ZUP

Postopek pri Varuhu človekovih pravic za dostop do informacij javnega značaja se vodi po upravnem postopku, saj se na koncu postopka vedno izda upravni akt – odločba.

Zakon o splošnem upravnem postopku določa, kdo so stranke v postopku, pravila vodenja upravnega postopka itd.. Stanke v postopku je vsaka fizična in pravna oseba zasebnega ali javnega prava, ki je vložila zahtevo za začetek postopka ali postopek teče zoper njo. Stanke v postopku so lahko tudi druge osebe, stranski udeleženci, ki imajo svojo določbo v ZUP-u v 43. členu. Zakonska določba določa, da ima posameznik pravico do udeležbe v postopku, če izkaže pravni interes za vstop v postopek zaradi zaščite svojih pravnih koristi. Novi ZUP stranskemu udeležencu ne priznava enakih lastnosti kot stranki, saj zastopa le svoje procesne pravice. Pravni interes mora stranka izkazati in ne le zatrjevati. V primeru neizkazanega pravnega interesa se lahko zgodi, da se po nepotrebnem omogoča oviranje postopka ali zavlačevanje. Stranka, ki zahteva udeležbo v postopku in mora izkazati pravni interes, se mora v svoji vlogi opredeliti, v čem izkazuje pravni interes. Pri dostopu do informacij javnega značaja pri zadevah, ki so povezane s konkretnim upravnim postopkom, je treba vedeti za prepletanja določb Zakona o splošnem upravnem postopku in Zakona o dostopu do informacij javnega značaja. ZDIJZ v prvem in drugem odstavku 5. člena omogoča vsakomur dostop do informacij in pravnega interesa ni treba izkazati. Načelo prostega dostopa omogoča, da so informacije zavezanecv dostopne

vsakomur, ne glede nato, ali je prosilec stranka v drugem postopku. V 82. členu ZUP-a je določeno, da imajo stranke pravico pregledovati dokumente iz zadeve in jih tudi preslikovati, vendar je ta pravica privilegirana za stranke v postopku oz. je treba izkazati pravni interes. Pravica do pregleda in prepisa spisov v postopku je torej privilegirana pravica strank oz. tistega, ki v postopku izkaže pravni interes, da dostopa do vseh (!) dokumentov v določeni upravni zadevi, ZDIJZ pa ureja pravico vsakogar, da dostopa do tistih dokumentov, ki predstavljajo informacije javnega značaja – to pa praviloma niso vsi dokumenti, ki tvorijo spis zadeve. Glede na to gre za različni pravni podlagi in za urejanje različnih pravic v ZUP in ZDIJZ. Pravica do dostopa do informacij javnega značaja izhaja iz drugega odstavka 39. člena Ustave RS. Pravica strank oz. upravičencev do vpogleda in morebitnega prepisa spisa pa je določena v 22. členu Ustave RS, kjer je določeno da ima vsakdo pravico do enakih procesnih jamstev. Seveda pa je v tem razmerju v 82. členu ZUP-a posebej določeno, da lahko z zakonom, ki ureja dostop do informacij javnega značaja, ne glede na določbe iz ZUP-a, vsakdo zahteva od organa, da mu omogoči dostop do informacij javnega značaja v upravnih zadevah, seveda na pisno ali ustno zahtevo prosilca. (MJU, 2012).

5.3 IZJEME ZA DOSTOP DO PODATKOV – 6. ČLEN ZDIJZ

V pravu se srečujemo z dvema vrstama izjem, z relativnimi in absolutnimi. Za absolutne izjeme velja, da informacije, ki so varovane in bi ob razkritju ogrozile javni ali zasebni interes, niso dostopne. V primeru, da organ ugotovi, da je podana taka izjema, dostopa do informacij ne poda, v nasprotnem primeru pa posamezniku dovoli dostop do informacij. Za relativne izjeme je prav tako značilno, da informacije, ki bi ogrozile javni in zasebni interes, niso dostopne, razen v primeru, da je razkritje informacije večji od zavarovanega interesa. V ZDIJZ-u tako najdemo prepletanje absolutnih in relativnih izjem. Med absolutne izjeme tako štejemo tajne podatke, ki so opredeljeni kot »Strogo tajno« in »Tajno«. To so podatki, katerih razkritje bi pomenilo kršitev zaupnosti individualnih podatkov o poročevalskih enotah skladno z zakonom, ki ureja dejavnost državne statistike, ter podatki, katerih razkritje bi pomenilo kršitev zaupnosti davčnega postopka ali davčne tajnosti, skladno z zakonom ki ureja davčni postopek. Med relativne izjeme pa tako uvrščamo tajne podatki z oznako »Zaupno« in »Interno«. Ti podatki so opredeljeni kot poslovna skrivnost v skladu z zakonom, ki ureja gospodarske družbe, osebni podatki, podatki, ki so bili pridobljeni ali sestavljeni zaradi kazenskega pregona ali v zvezi z njim, podatki, ki so bili pridobljeni ali sestavljeni zaradi upravnega postopka, pravnega, nepravdnega ali drugega sodnega postopka, podatki iz dokumenta, ki je še v postopku izdelave in je še predmet posvetovanja v organu, podatki o naravni oz. kulturni vrednosti in podatki iz dokumenta, ki je bil sestavljen v zvezi z notranjim delovanjem organa. (Pirc Musar, 2011b, str. 86).

V 1. točki 6. člena ZDIJZ se srečamo najprej s tajnim podatkom. Tajni podatek je treba varovati. Tudi pri dostopu do informacij javnega značaja se srečamo s tajnim podatkom. Omeniti pa je treba, da je varstvo teh podatkov potrebno zaradi zaščite določenih interesov in, v skladu s tem moramo doseči, da je možen dostop le ozkemu krogu ljudi.

Pri tajnem podatku je seveda treba čim natančneje določiti in omejiti osebe, ki pri svojem delu potrebujejo dostop do tajnih podatkov. Pri tajnosti podatkov se večinoma srečujemo z državno varnostjo, obrambo, mednarodnimi odnosi, ekonomskimi interesi itd.. V našem pravnem redu poznamo več stopenj tajnosti: strogo tajno, tajno, zaupno, interno. Strogo tajno varujemo podatke, katerih razkritje bi povzročilo nepooblaščenim osebam nepopravljivo škodo in interese. Tajno varovani podatki so podatki, ki bi hudo ogrozili varnost in interese RS, medtem ko bi zaupni podatki ogrozili varnost in interese RS. Podatke, ki bi škodovali delovanju ali izvajanju nalog organa, pa označimo z interno.

Ko podatek označimo kot zaupen, se srečamo s prvo izjemo pri ZDIJZ. Ko se organ sreča s tajnim podatkom, posamezniku zavrne zahtevo po dostopu do informacij. Pomembno je omeniti, da organ zavrne zahtevo za dostop tudi tistim osebam, ki imajo dovoljenje za dostop do tajnih podatkov. Zavrnitev dostopa do informacij pa ni nujno popolna. V primeru, da zahtevani dokument vsebuje le manjši del tajnih podatkov, se le ti podatki izločijo. Omeniti je treba, da se lahko uporablja izjema iz 1. točke 6. člena ZDIJZ samo pri tistih tajnih podatkih, ki imajo oznako tajnosti »Interno« in »Zaupno, medtem ko pri oznaki tajnosti »Strogo tajno« in »Tajno« ni dopustno tehtanje. ZDIJZ pri tej izjemi usmerja na uporabo Zakona o tajnih podatkih, po katerem mora informacija izpolnjevati tako materialni kot formalni pogoj za tajni podatek, saj gre le takrat za izjemo po ZDIJZ. Test javnega interesa pri tajnih podatkih se uporablja le pri tistih informacijah, ki imajo naravo tajnega podatka le po Zakonu o tajnih podatkih in ne na podlagi drugih zakonov. Poslovna skrivnost je prav tako omenjena kot izjema pri dostopu do informacij. Da lahko opredelimo poslovno skrivnost kot izjema, mora izpolnjevati naslednje pogoje. Podatki morajo biti namenjeni gospodarskemu poslovanju, razkritje podatka pa bi konkurenčnemu subjektu povzročil škodo, ki jo varuje zaradi svojih interesov. Škoda mora biti tako abstracto kot concreto. Poslovna skrivnost je lahko razkrita le pod pogojem, da informacijo varuje ozek krog ljudi, ki ne sme dovoljevati posredovanja informacije tretjim osebam. Zakon o gospodarskih družbah določa, kaj je smatrano kot poslovna skrivnost. Razkritje poslovne skrivnosti bi gospodarskemu subjektu povzročilo občutno škodo, če bi za podatke izvedela tretja, nepooblaščenca oseba. Pri testu javnega interesa se pri poslovni skrivnosti najprej preveri, ali gre za poslovno skrivnost v skladu z Zakonom o gospodarskih družbah. Zakon o gospodarskih družbah ureja poslovne skrivnosti samo za gospodarske družbe. Vprašanje poslovne skrivnosti se pri ZDIJZ najpogosteje zastavlja pri reševanju pridobivanja informacij ali podatkov iz postopkov oddaje javnih naročil in koncesij, ki jih podeljujejo organi.

Osebni podatek, ki bi bil razkrit v nasprotju z zakonom, se prav tako šteje kot izjema pri dostopu do informacij javnega značaja. Samo varstvo osebnih podatkov je določeno z Zakonom o varstvu osebnih podatkov, kjer je eksplicitno določeno, kdaj je dostop upravičen. Pri tej izjemi ZDIJZ ne pozna škodnega testa in ne testa javnega interesa. ZVOP v 23. členu razlaga, da se pravice posameznika v zvezi z varstvom osebnih podatkov omeji zaradi nacionalne varnosti, obrambe, javne varnosti, preprečevanja, razkrivanja, odkrivanja in preganjanja kaznivih dejanj ali kršitev etičnih norm za določene poklice. Osebni podatki so poleg poslovne skrivnosti najpogostejše izjeme pri dostopu do

informacij javnega značaja. Kljub obstoju izjeme glede dostopa do informacij javnega značaja pri osebnem podatku pa osebni podatek kot izjema v 2. odstavku 6. člena ZDIJZ ni naveden. Osebni podatek je v 2. odstavku 6. člena prosto dostopen, kadar gre za osebni podatek, povezan z opravljanjem funkcije oz. delovnim razmerjem javnega uslužbenca. Z upoštevanjem te izjeme so javni podatki vsi podatki uslužbenca, ki se vežejo na opravljanje javne funkcije, kot so podatki o delovni uspešnosti, izpolnjevanju pogojev za opravljanje javne funkcije oz. delovnega razmerja (starost, izobrazba, delovne izkušnje itd.). Sem spadajo tudi podatki o zdravstvenem stanju javnega uslužbenca, če ima to vpliv na opravljanje funkcije.

Zaupnost individualnih podatkov, ki se nanašajo na individualne podatke o poročevalskih enotah in so urejene skladno z Zakonom o državni statistiki (ZDSta)²⁸, prav tako velja kot izjema pri dostopu. V ta sklop izjem spadajo predvsem zaradi varstva tako fizičnih kot pravnih oseb, ki delujejo po tem zakonu kot dajalci podatkov Statističnemu uradu RS, zato je treba njihove podatke obravnavati zaupno. Podatki posameznih poročevalskih enot so namreč pomembni za pravilnost statističnih raziskovanj. Tudi Statistični urad RS lahko uporablja te podatke izključno za statistične namene, ki so zakonsko določeni kot zagotavljanje in izkazovanje agregatnih podatkov o množičnih pojavih. Statistični urad RS ne sme posredovati podatkov drugim uporabnikom na način, ki bi razkril identifikacijo poročevalske enote. ZDSta ima v 50. členu določeno, da smejo biti podatki objavljeni le s pisno privolitvijo poročevalske enote ali če so zbrani iz javno dostopnih evidenc. V teh primerih podatki niso več varovani in zato je možen dostop do informacij javnega značaja. Zakon o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva ter arhivih (ZVDAGA)²⁹ ureja področja varstva arhivskega gradiva in dostop do le-tega gradiva. S tem zakonom se zato posega tudi na področje dostopa do informacij javnega značaja. Poseben dostop do informacij javnega značaja se nanaša predvsem na zaupno arhivsko gradivo. Zaupno gradivo, ki že ob svojem nastanku ni bilo namenjeno javnosti, tako postane dostopno 30 let po nastanku, medtem ko gradivo, ki se nanaša na obrambne in mednarodne zadeve s področja državne in javne varnosti in ekonomskih interesov, postane dostopno šele 40 let po nastanku. Po tem obdobju tako preneha izjema glede dostopa do informacij javnega značaja. Omeniti je treba, da je za gradivo, ki izvira iz prejšnje države in je tako nastalo pred 23. 12. 1991, izrecno določeno, da je dostopno brez omejitev.

Izjemo pri dostopu do zaupnih podatkov iz davčnega postopka ugotovimo že iz Zakona o davčnem postopku³⁰, izjema se namreč nanaša na vse podatke, ki so označeni kot davčna

²⁸Zakon o državni statistiki (ZDSta), Ur.l. RS, št. 45/1995 in novele: Ur.l. RS, št. 9/2001, 47/2009 Odl.US: U-I-54/06-32 (48/2009 popr.).

²⁹Zakon o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva ter arhivih (ZVDAGA), Ur.l. RS, št. 30/2006.

³⁰Zakon o davčnem postopku (ZDavP-2), Ur.l. RS, št. 117/2006 in novele: Ur.l. RS, št. 24/2008-ZDDKIS, 125/2008, 20/2009-ZDoh-2D, 47/2009 Odl.US: U-I-54/06-32 (48/2009 popr.), 110/2009 (1/2010 popr.), 43/2010, 97/2010, 13/2011-UPB4, 32/2012.

tajnost. Davčna tajnost se lahko razkrije le ob pisnem soglasju davčnega zavezanca ali če so podatki, ki predstavljajo davčno tajnost, lahko javni na podlagi drugih predpisov.

Podatki, pridobljeni ali sestavljeni v kazenskem postopku, upravnem, pravnem, nepravdnem ali drugem sodnem postopku, katerih razkritje bi škodovalo dokončni izvedbi postopkov, so opredeljeni kot izjema, saj je tako presodil že zakonodajalec in določil, da so le-ti podatki za javnost nedostopni. Pod to izjemno spada npr. zapisnik o posvetovanju senatov v sodnih ali upravnih postopkih, v predkazenskem in kazenskem postopku pa so opredeljene kot izjeme odredbe preiskovalnih sodnikov glede nadzora, snemanja telefonskih pogovorov in drugih oblik komuniciranja s tehničnimi sredstvi tajnega policijskega sodelovanja itd.. Vse te podatke kot nedostopne javnosti določa že procesna zakonodaja. Pri teh izjemah je treba izvesti škodni test, kar pomeni, da mora organ v konkretnem primeru izkazati, da bi razkritje podatkov škodovalo izvedbi postopka. Zakonodajalec je že v Zakonu o kazenskem postopku opredelil, da ni možen dostop do podatkov v primeru, ko obstaja utemeljena bojazen, da se kasneje takšen dokaz ne bo mogel izvesti ali da bo njegova izvedba težja.

Prav tako je v Zakonu o pravnem postopku določeno, da dostop ni mogoč, ker obstaja nevarnost protipravne poškodbe ali da se prepreči nasilje. Določene izjeme se ne nanašajo le na udeležence postopka, temveč bolj na uradne osebe, ki nastopajo v postopku. Tukaj se izjema navezuje tudi na izjemo, določeno v 12. točki, kjer je določeno, da dostop ni do podatkov o notranjem delovanju organov. Pri inšpekcijskih postopkih velja omejitev dostopa le do postopkov, ki so v teku ali so načrtovani. Končani inšpekcijski postopki pa ne veljajo kot izjema pri dostopu do informacij javnega značaja.

Podatki, ki so v postopku izdelave, tudi niso dostopni. Natančne kriterije za določitev letih podatkov določa Uredba o posredovanju informacij javnega značaja. Sem spadajo predvsem dokumenti, ki so v postopku izdelave in še niso podpisani in odposlani s strani organa oz. jih organ še ni zaključil.

Pri t. i. Aarhuski konvenciji je potrebna udeležba javnosti pri odločanju, vendar se lahko dostop zavrne, če se nanaša na gradivo, ki se še dopolnjuje, vendar je omenjeni razlog za zavrnitev treba omejevati ob upoštevanju javnega interese za razkritje. Pri podatkih, kjer gre za informacije o emisijah, odpadkih, nevarnih snoveh v obratu in varnostnem poročilu, pa se mora dostop do informacij omogočiti, kljub temu da gre za dokumente, ki so v postopku izdelave.

ZDIJZ kot izjemo določa tudi podatke o naravni vrednoti. Aarhuska konvencija, ki jo je Slovenija ratificirala leta 2004, in Zakon o varstvu okolja, ki ureja dostop do podatkov o okolju, določa, da so določeni podatki o okolju vedno javni. Vendar ZDIJZ določa, da organ lahko zavrne dostop do informacij le v skladu z zakonom, ki ureja ohranjanje narave, ki ni dostopna javnosti. Ministrstvo določi naravne vrednote na državni in lokalni ravni in lahko določi, da podatki o legi naravne vrednote zaradi varovanja niso javno dostopni (npr. gnezdišče ogroženih ptic).

O podatkih o notranjem delovanju organa, ki so določeni kot izjema, govorimo pri dokumentih, ki so namenjeni interni komunikaciji znotraj organa. Med te dokumente spada predvsem dopisi, zapisniki, poročila, navodila, smernice in drugi interni podatki. (Čebulj in Žurej, 2005e, str. 172–220).

5.4 ZAUPNOST POSTOPKA PRI VARUHU ČLOVEKOVIH PRAVIC V LUČI ZDIJZ

ZVarCP določa, da je postopek pri Varuhu zaupen. ZDIJZ ima določene izjeme pri dostopu, vendar postopka pri Varuhu ne opredeljuje kot izjemo, zato se Varuh velikokrat srečuje s problemom. Varuh namreč meni, da je ZVarCP specialnejši zakon za institucijo, Informacijski pooblaščenec pa meni, da je specialnejši zakon ZDIJZ. V pravu velja argument *lex specialis derogat legi generali*. Tu se mnenji Varuha in Informacijskega pooblaščenca razhajata. Pooblaščenec namreč meni, da ZVarCP in ZDIJZ nista v razmerju *lex specialis derogat legi generali*, saj ne urejata iste pravice. Varuh zagovarja svoje stališče, da je ZVarCP nedvomno specialnejši zakon (*lex specialis*) v odnosu do ZDIJZ.

ZVarCP določa, da je postopek pri Varuhu zaupen. Varuh ugotavlja, da ZDIJZ ne pozna izjeme od načela dostopnosti oz. zaupnosti, kamor bi lahko uvrstili načelo zaupnosti pri obravnavi pobud. Varuh zagovarja stališče, da načelo zaupnosti pri postopku Varuha varuje temeljni smisel in namen institucije.

Varuh je glede težav pri podajanju informacij javnega značaja opozoril že v svojih letnih poročilih. V letnem poročilu Varuha človekovih pravic 2009 je Varuh podal pojasnila glede zaupnosti postopka in dostopa do informacij javnega značaja. Načelo zaupnosti je pri delu Varuha izjemno pomembna postopkovna posebnost in značilnost.

Zaupnost postopka je pomembna osnovna predpostavka in temelj, na katerem lahko Varuh gradi javno zaupanje, ki je zelo pomembno za njegovo učinkovito delovanje. Varuh pobudnikom in drugim udeležencem že med postopkom razkriva le bistvene podatke iz obravnave pobud: svoje poizvedbe, odziv organa ter svoje končne odgovore oz. stališča. Vsebinsko poizvedb posreduje Varuh pobudnikom le posredno, s povzemanjem. Pri odločanju, katere podatke bo Varuh razkril pobudnikom, uporablja diskrecijsko pravico. O tem pa odločijo ob temeljiti in skrbni presoji vseh okoliščin varuh in namestniki, ki so vsebinsko in strokovno odgovorni za delovanje Varuha.

V Poslovniku Varuha je določeno, da vpogled v spis lahko na podlagi utemeljene pisne vloge dovoli udeležencu v postopku Varuh ali namestnik varuha. Vpogled v spis tretje osebe oz. osebe, ki niso stranke v postopku, je možen izključno zaradi izdelave diplomske, magistrske ali doktorske naloge in znanstvenoraziskovalnega proučevanja dela Varuha. Tudi v teh vpogledih v spise ima Varuh diskrecijsko pravico glede vpogleda v spis.

Varuh ugotavlja, da ZDIJZ pri načelu dostopnosti ne pozna izjeme, pod katero bi bilo mogoče uvrstiti načelo zaupnosti obravnave pri Varuhu. Varuh glede izjeme ne najde opore niti v 1. točki 1. odstavka 6. člena ZDIJZ. Izjema v 1. točki 1. odstavka 6. člena ZDIJZ določa, da organ zavrne prosilcu dostop do informacije, če se zahteva nanaša na podatke, ki so na podlagi Zakona o tajnih podatkov opredeljeni kot tajni podatki. Prav tako Varuh ugotavlja, da zaupnost postopka ni razlog za izjemo pod 7. točko 1. odstavka 6. člena ZDIJ, ki določa, da podatki, ki so bili pridobljeni ali sestavljeni zaradi upravnega postopka in bi njihovo razkritje škodovali izvedbi, niso informacije javnega značaja.

Načelo zaupnosti veže Varuha tudi po končanem postopku oz. po končani obravnavi pobude. Varuh se ne more sklicevati na izjemo v ZDIJZ glede notranjega delovanja oz. dejavnostjo organa, čigar razkritje dokumentov bi povzročilo motnje pri delovanju Varuha. Izjeme iz 3. točke 1. odstavka 6. člena ZDIJZ, ki opredeljuje izjemo za dostop do informacij javnega značaja glede osebnih podatkov, Varuh ne more vedno uporabljati za postopke pri Varuhu. Težava nastaja tudi pri delnem dostopu, saj tudi z izločanjem podatkov iz spisov Varuha pri delnem dostopu ne more vedno nadomestiti namena zaupnosti njegovega postopka pri Varuhu. Tudi, če se osebni podatki delno ali v celoti izločijo, bi na podlagi delnega dostopa lahko posamezniki dobili bistvene podatke iz Varuhovih spisov po ZDIJZ, kar bi pomenilo kršitev in uničenje načela zaupnosti postopka. Omeniti je treba, da se Varuh s problemom glede dostopa do informacij javnega značaja srečuje le pri zadevah, ki jih obravnava na podlagi ZVarCP, medtem ko pri zadevah, kjer ne uporablja ZVarCP, v celoti sledi ZDIJZ-u.

Razlog za zavrnitev dostopa do informacij javnega značaja pri Varuhu glede zaupnosti pri komuniciranju z njim je utemeljen tudi v določbi 37. člena Ustave, ki nam zagotavlja pravico do pisemske tajnosti. Drugi odstavek istega člena določa, da samo zakon lahko predpiše, da se na podlagi odločbe sodišča za določen čas ne upošteva varstvo tajnosti pisem in drugih občil in nedotakljivosti človekove zasebnosti, če je to nujno za uvedbo ali potek kazenskega postopka ali za varnost države.

Varuh meni, da je razmerje med določili ZVarCP in ZDIJZ razmerje med starejšim in novejšim predpisom. Ker določbe ZDIJZ in ZVarCP veljajo hkrati, pa Varuh upošteva sistemsko metodo razlage, pa tudi razlago po namenu, zlasti pomen in potrebo po varovanju vseh z ustavo varovanih vrednot. Varuh ugotavlja, da je smisel in namen obeh zakonskih rešitev v temelju različen, deloma celo nasproten, saj temelji na različnih, z ustavo varovanih interesih – po eni strani na določbi 37. člena Ustave in na 2. odstavku 39. člena Ustave na drugi strani. (Odločba Varuha 0106 - 13 / 2010 - 2 – LO).

Kljub temu da Informacijski pooblaščenec meni, da bi Varuh lahko pri dostopu do informacij javnega značaja upošteval izjeme iz 6. člena ZDIJZ, uporablja prednostno ZVarCP, saj v nobeni od naštetih izjem ni določene izjeme glede postopka pri Varuhu, ki je zanj specifičen. Čeprav Varuh vodi neformalen postopek, ne more uporabljati izjeme pod 11. točko 6. člena ZDIJZ, kjer je določena izjema glede notranjega delovanja organa.

Varuh kot ustavna institucija, ki nadzira delovanje državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil in katerega temeljno načelo je zaupnost, meni da ne bi bilo prav, da bi o izjemah načela zaupnosti odločal kakšen drug organ in ne Varuh. Varuh sam presoja, kdaj bo odstopil od načela zaupnosti do svojega pritožnika in o tem ne more odločati drug organ, ki ga lahko Varuh tudi nadzira.

Varuh je v letu 2009 na spletnih straneh takratnega Ministrstva za javno upravo (MJU) zasledil obvestilo, da se pripravlja Zakon o spremembah in dopolnitvah ZDIJZ. Tedaj je MJU posredoval predlog za dopolnitev prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Predlagal je, da se med obstoječe izjeme doda nova, in sicer da se prosilcu zavrne dostop do informacij, kadar se te nanašajo na zadeve, ki jih obravnava Varuh na podlagi ZVarCP. Na ta predlog, ki ga je prejel Državni zbor RS, je takratna ministrica za javno upravo organizirala sestanek s predstavniki takratnega MJU (današnji MPJU), Varuhom in Informacijsko pooblaščenko s sodelavci. Na sestanku pa ni bilo doseženo soglasje glede predloga, saj je bila Informacijska pooblaščenka mnenja, da bi Varuh moral upoštevati izjeme po veljavnem ZDIJZ. Za Varuha ni bilo sprejemljivo, da ni dobil odgovora na svoj predlog, vendar je bilo kljub temu dogovorjeno, da bo Varuh uporabljal veljavno zakonodajo in da bo sodeloval pri pripravi predloga sprememb ZDIJZ.

Trenutno se pri Varuhu v postopku do dostopa do informacij javnega značaja uporablja veljavni ZDIJZ, pri tem pa temeljito preučí vsak primer, da ne pride do kršitve načela zaupnosti, četudi Informacijski pooblaščenec meni, da so izjeme v ZDIJZ dovolj veliko zagotovilo za zagotavljanje načela zaupnosti.

Varuh je odločen, da bo vztrajal pri spoštovanju načela zaupnosti in v zvezi s tem je pripravljen uporabiti vsa pravna sredstva, vključno s postopkom za presojó ustavnosti zakona pri Ustavnem sodišču RS. Seveda pa pričakuje tudi, da se bo pogajanje glede novele ZDIJZ nadaljevalo in da se bo našla rešitev, ki bo upoštevala načelo Varuha glede zaupnosti postopka.

Menim, da bi bilo treba v ZDIJZ opredeliti zaupnost postopka pri Varuhu kot izjemo, saj se na Varuha obračajo posamezniki, ki v razmerju do drugih državnih organov, lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil niso »dosegli« svoje pravice. Kar se tiče časa nastanka, je ZDIJZ sicer novejši glede dostopa do informacij, vendar pa je glede dostopa do informacij ZVarCP po mojem mnenju specialnejši (*lex specialis derogat legi generali*). Menim, da je ZVarCP specialnejši zakon, saj ureja položaj ranljivega posameznika, ki brani svoje osnovne človekove pravice, medtem ko ZDIJZ le na splošno ureja dostop do informacij javnega značaja. ZVarCP namreč ureja specifičen položaj posameznika na »zadnji postaji«, torej po tem, ko mu državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil niso omogočili uveljavitve njegovih pravic ali so mu bile z ravnanjem organa kršene. Pomembno je tudi dejstvo, da Varuh preverja delovanje vseh državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, med katere spada tudi Informacijski pooblaščenec.

5.5 PRAKSA IN STANJE PRI VARUHU ČLOVEKOVIH PRAVIC PRI DOSTOPU DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA

Varuh je na podlagi ZDIJZ zavezanec za podajanje informacij javnega značaja. Pri svojem delu se je srečeval tako z zahtevami za dostop do informacij javnega značaja iz temeljne dejavnosti (obravnavanje pobud) kot z informacijami, ki jih mora Varuh voditi v Katalogu informacij javnega značaja. Varuh v praksi najprej uporablja določbe ZVarCP, ki vsebujejo, kot že rečeno, določbo o zaupnosti postopka, šele nato uporablja ZDIJZ, kljub temu da je Varuh kot zavezanec po ZDIJZ dolžan uporabljati pri zahtevkih za dostop do informacij javnega značaja prioriteto ZDIJZ.

5.5.1 POSTOPEK PRI VARUHU ZA DOSTOP DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA

Postopek pri Varuhu za dostop do informacij se lahko začne z ustno ali pisno zahtevo, ki jo naslovi na naslov: Varuh človekovih pravic, Dunajska 56, 1000 Ljubljana.

Katalog informacij javnega značaja Varuha je dostopen na spletnem naslovu, kot določa ZDIJZ.

Varuh ima v svojem Poslovníku urejeno, da lahko omogoči vpogled v spis. Vpogled v spis je omogočen na podlagi utemeljene pisne vloge posameznika, o kateri odloči varuh ali namestnik varuha. Vpogled v spis je mogoč v delovnem času varuha, na sedežu organa in seveda pod nadzorom pooblaščenega uradnika. Vpogled se omogoči le posameznikom, ki utemeljeno prosijo za vpogled, vendar samo v dokumente, ki zadevajo prosilca. Vpogled v spis pa ni omogočen prosilcu, ki je nasprotna stranka pobudnika, ki se je obrnil na Varuha, saj se štiti zaupnost postopka.

Osebe, ki se obrnejo na Varuha in potrebujejo podatke o delu zaradi izdelave diplomske, magistrske ali doktorske naloge ali znanstvenoraziskovalnega proučevanja dela Varuha, lahko vpogledajo v spis na podlagi pisnega dovoljenja varuha ali namestnika varuha. Pred vpogledom v spis morajo osebe podpisati izjavo o varovanju osebnih podatkov, s katerimi se seznanijo ob vpogledu.

Ob vpogledu imajo pravico pregledovati, prepisovati in na svoje stroške kopirati posamezne dokumente iz spisa. Stroški posredovanih informacij javnega značaja so urejeni z Uredbo o višini stroškov posredovanja informacij javnega značaja, vendar zaenkrat Varuh posreduje informacije brezplačno.

Pisna zahteva mora vsebovati:

- navedbo organa, kateremu pošiljajo zahtevek,
- osebno ime, firmo ali ime pravne osebe, navedbo o morebitnem zastopniku ali pooblaščenцу,

- naslov prosilca oz. njegovega zastopnika ali pooblaščenca,
- informacijo, s katero se želi seznaniti
- navedbo načina, na katerega se želi seznaniti z vsebino zahtevane informacije. (Varuh, 2012).

Prosilcu se zahtevana informacija posreduje na način, ki ga je prosilec želel. Zagotovi se mu njen prepis, fotokopija, elektronski zapis ali pa se mu omogoči vpogled v vsebino zahtevane informacije. Če Varuh zahtevo za dostop do informacij javnega značaja delno ali v celoti zavrne, izda odločbo, na katero ima prosilec možnost pritožbe na Informacijskega pooblaščenca.

Varuh je dolžan o zahtevi prosilca odgovoriti najkasneje v roku 20 delovnih dni od prejema popolne zahteve.

Pravno varstvo je prosilcu za dostop do informacij javnega značaja zagotovljeno samo v primeru, da je podal pisno zahtevo. Pritožbo na dano odločbo, ki je za prosilca neugodna, poda prosilec na Informacijskega pooblaščenca, ki odloča kot 2. stopenjski organ.

Varuh mora obveščati javnost o svojem delu že na podlagi ZVarCP, kjer je določeno, da mora vsako leto predložiti letno poročilo o svojem delu Državnemu zboru. Med tekočim letom pa Varuh obvešča javnost o svojem delu preko novinarski konferenc, s sporočili v javnih glasilih in s posebnimi publikacijami. Pri vsem tem obveščanju Varuh upošteva predpise o varovanju tajnosti podatkov in načelo zaupnosti postopka obravnave v skladu z zakonom.

V ZDIJZ je določeno, da mora imeti vsak organ, ki je zavezanec za dostop do informacij javnega značaja, pooblaščen osebe, ki so pristojne za posredovanje informacij javnega značaja. Pri Varuhu imajo pooblaščen dve osebi, ki sta pristojni za posredovanje informacij. (Varuh, 2012).

5.5.2 STATISTIKA GLEDE VLOG ZA DOSTOP DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA

Varuh mora na podlagi 37. člena ZDIJZ vsako leto predložiti letno poročilo glede dostopa do informacij javnega značaja in ga predložiti Vladi RS oz. Ministrstvu za pravosodje in javno upravo (MPJU). Vsebino letnega poročila določa Uredba o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja v 28. členu, tudi MJUP pa je za lažjo pripravo in poenotenje poročil pripravilo obrazec. Obrazec je v uvodu sestavljen iz naziva organa in sedeža, navedbe spletnega naslova kataloga informacij javnega značaja organa in z navedbo uradnih oseb, ki so pristojne za posredovanje informacij javnega značaja. V prvem delu ima obrazec poglavje »Dostop in ponovna uporaba informacij javnega značaja, ki se deli na število vseh vloženih zahtev za dostop in ponovno uporabo IJZ, število zahtev, ki so še v postopku reševanja, število zavrženih zahtev, število odstopljenih zahtev pristojnemu organu, število vseh v celoti ugodenih zahtev za dostop in ponovno

uporabo IJZ v preteklem letu, število vseh (delno ali v celoti) zavrjenih zahtev za dostop in ponovno uporabo IJZ v preteklem letu, število vseh v celoti zavrjenih zahtev za dostop in ponovno uporabo IJZ v preteklem letu ter število zaračunanih dostopov in ponovne uporabe IJZ v preteklem letu. Drugi del obrazca je namenjen vloženim pravnim sredstvom. V poglavje je namenjeno številu vseh vloženih pritožb Informacijskemu pooblaščenca v preteklem letu, številu vseh izdanih odločb Informacijskega pooblaščenca v preteklem letu in številu sproženih upravnih sporov v preteklem letu. Zadnji del obrazca pa je namenjen katalogu informacij javnega značaja in proaktivna objava informacij. Obrazec morajo tako Varuh kot ostali zavezanci oddati do 31.1. v tekočem letu za preteklo leto.

Na podlagi pripravljenega obrazca iz strani MPJU sem pripravila spodnjo tabelo, ki prikazuje, koliko zahtev za dostop do informacij javnega značaja je Varuh prejel v letih od 2007 do 2011. V vseh letih je pridobival manjše število zahtev, le v preteklem letu 2011 je prejel malo večje število. Povečano število v letu 2011 lahko pripišemo temu, da so prosilci bolj informirani oz. zahtevajo več podatkov s strani zavezancev. Vse več ljudi se tudi zaveda, da so podatki nekje zbrani in da obstaja zakon, ki jim omogoča vpogled.

Tabela 4: Statistika posameznih let pri zahtevkih IJZ

	2007	2008	2009	2010	2011
Število vloženih zahtev za dostop in ponovno uporabo IJZ	2	2	3	2	5
Število ugodenih zahtev za dostop in ponovno uporabo IJZ	1	0	1	0	0
Število vseh v celoti zavrjenih zahtev	1	0	1	1	1
Število delno zavrjenih zahtev	1	2	1	1	0
Število vloženih pritožb Informacijskemu pooblaščenca	1	1	0	1	1
Število sproženih upravnih sporov	0	0	0	0	0
Število prejetih sodnih odločb, s katerim je bilo ugodeno tožbi prosilca	0	0	0	0	0

Vir: lastna raziskava

Na spodnjih grafih bomo pregledali statistično primerjavo števila vloženih zahtev za dostop in ponovno uporabo IJZ, števila ugodenih zahtev za dostop in ponovno uporabo IJZ, števila vseh v celoti zavrjenih zahtev, števila delno zavrjenih zahtev, števila vloženih pritožb Informacijskemu pooblaščenca v letih od 2007–2011. Statistike sproženih upravnih sporov in števila prejetih sodnih odločb, s katerimi je bilo ugodeno tožbi prosilca, ni, saj v letih 2007–2011 ni bilo sproženih upravnih sporov in s tem tudi ni bilo sodnih odločb.

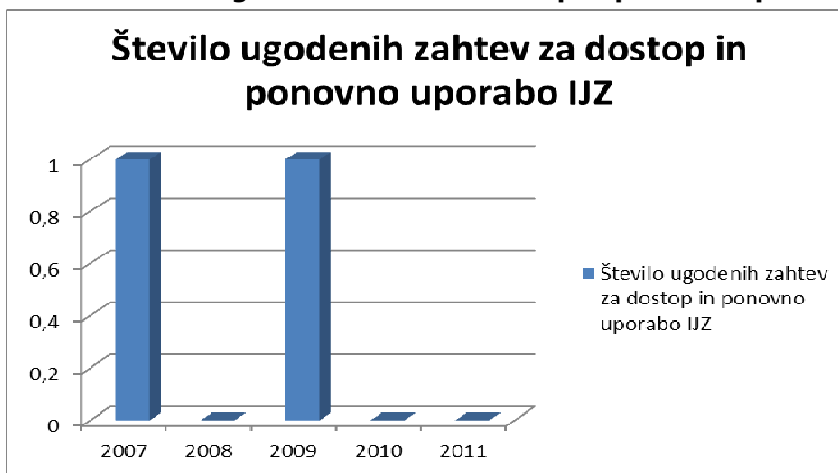
Grafikon 3: Število vloženih zahtev za dostop in ponovno uporabo IJZ



Vir: lasten, tabela 4

Pri Varuhu pridobivamo zahteve za dostop do informacij javnega značaja iz dela Varuha, ki se vodi po ZVarCP. Le manjši del zahtevkov za dostop do informacij javnega značaja se nanaša na splošni del Varuha, ki zajema kadrovske, finančne zadeve, sodelovanje z javnostjo, državnimi organi in mediji ter mednarodno sodelovanje. Prosilci želijo prejeti predvsem odgovore državnih organov, ki so bili posredovani Varuhu na podlagi poizvedbe, in druge dokumente oz. dokazila, ki jih je Varuh pridobil v postopku obravnave posameznega prosilca oz. pobudnika. Največ zahtevkov za dostop do informacij smo prejeli v letu 2011, saj se je v primerjavi s prejšnjim letom povečal. Razlog za število zahtevkov v preteklih letih, ki je razmeroma majhno, je predvsem ta, da ima Varuh v svojem Poslovniku določbo, ki določa, da se pobudnikom omogoči vpogled v spis z dovoljenjem Varuha oz. njegovega namestnika.

Grafikon 4: Število ugodenih zahtev za dostop in ponovno uporabo IJZ

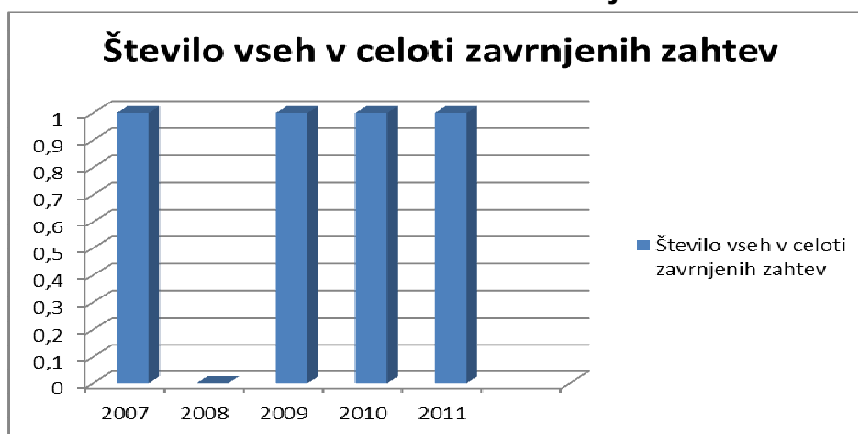


Vir: lasten, tabela 4

Varuh je v preteklosti le v dveh primerih ugodil zahtevi za dostop in ponovno uporabo IJZ, prvič je ugodil leta 2007 in drugič leta 2009. V teh dveh primerih je Varuh dovolil dostop

do informacij javnega značaja, saj sta se zahtevka nanašala na splošni del Varuha, in tako ni bilo prekršeno načelo zaupnosti.

Grafikon 5: Število vseh v celoti zavrjenih zahtev



Vir: lasten, tabela 4

V celoti zavrjena zahteva za dostop do informacij javnega značaja je bila v preteklih letih le ena, razen v letu 2008, ko Varuh ni zavrnil v celoti nobenega zahtevka. Razlog za celotno zavrnitev zahtevka je bil zahtevek, s katerim bi se prekršilo načelo zaupnosti. Omeniti je treba, da so zahtevki vsebovali vse kriterije iz 1. odstavka 4. člena ZDIJZ, kjer so določeni trije osnovni kriteriji za to, da je informacija javnega značaja: da gre za informacijo, ki izvira z delovnega področja organa (informacija je povezana z delom organa in jih je ta pridobil v okviru svojih pristojnosti), da organ z njo razpolaga in da se le-ta nahaja v materializirani obliki, v obliki dokumenta oz. širše dokumentarnega gradiva. Varuh pa se je v teh primerih izrecno skliceval na načelo zaupnosti, ki je določeno v 8. členu ZVarCP in je najpomembnejše načelo pri delu Varuha.

Grafikon 6: Število delno zavrjenih zahtev



Vir: lasten, tabela 4

Delno zavrjene zahteve IJS obsegajo tiste, v katerih so prosilci v enem delu zahtevali dostop do informacij javnega značaja s področja, kjer Varuh deluje v okviru ZVarCP, v drugem delu pa tiste, ki se nanašajo na splošni del delovanja Varuha. Prosilcem so se tudi

zahtevki, kjer se je zahteva nanašala na statistične podatke, ki naj bi jih vodil po mnenju prosilca Varuh, zavrnil, saj Varuh vodi le statistične podatke, ki pa so dostopni že v letnih poročilih, ki jih vsako leto izda in preda v obravnavo Državnemu zboru RS. V večini primerov se je zgodilo, da statistični podatki sploh niso obstajali oz. Varuh ne vodi posebne evidence.

Grafikon 7: Število vloženih pritožb Informacijskemu pooblaščenцу



Vir: lasten, tabela 4

Pritožbe Informacijskemu pooblaščenцу so bile v posameznih letih vložene le ob enkratni zavrnitvi dostopa do informacij javnega značaja pri Varuhu, le v letu 2009 ni bilo Informacijskemu pooblaščenцу vložene nobene pritožbe. Informacijski pooblaščenec nas je ob posamezni zavrnitvi za dostop do informacij pozval k predložitvi zadeve oz. pobude ali pa nas je pozval k pojasnilu. V nadaljevanju vam bom predstavila odločbe, ki jih je Informacijski pooblaščenec izdal Varuhu. Kot sem že prikazala na grafu, je Informacijski pooblaščenec prejel pritožbe zoper Varuha v štirih primerih, ko Varuh ni posredoval informacije javnega značaja prosilcem.

Tabela 5: Seznam pritožb Informacijskemu pooblaščenцу

Datum vložitve pritožbe	Datum Odločbe IP	Naslov	Številka	Kategorija	Status
6. 8. 2007	11. 10. 2007	Prosilec – VČP	021-76/2007/4	Ali dokument obstaja	Zavrženo s sklepom
22. 1. 2008	28. 11. 2008	Prosilec – VČP	021-63/2008/8	Ali dokument obstaja	Zavrjneno
23. 8. 2010	24. 2. 2011	Prosilec – VČP	090-168/2010/3	Ali gre za IJZ	Odobreno
14. 6. 2011	9. 9. 2011	Prosilec – VČP	090-120/2011/4	Ali dokument obstaja	Zavrjneno

Vir: lastna raziskava

Pritožba Informacijskemu pooblaščenцу je bila posredovana s strani pobudnika, ki je v svojem zahtevku uveljavljal pravico do dostopa do informacij javnega značaja. Od Varuha je želel evidenco glede medijske odzivnosti Varuha. Varuh je prosilcu izdal odločbo številka 0106-8/2007, s katero je zavrnil zahtevek za dostop do informacij javnega značaja, ker Varuh določene evidence ne vodi. Pobudnik je 6. 8. 2007 zoper odločbo Varuha vložil pritožbo pri Informacijskem pooblaščenцу. Informacijski pooblaščenec je na podlagi 2. Odstavka 239. člena ZUP pritožbo odstopil Varuhu in ga pozval, da kot organ prve stopnje opravi preizkus pritožbe in naj ravna v skladu s 245. členom ZUP. Varuh je pritožbo prosilca kot neutemeljeno, vendar dovoljeno, pravočasno in vloženo s strani upravičene osebe z dopisom in prilogami poslal v odločanje Informacijskemu pooblaščenцу. V ZUP je določeno, da lahko Informacijski pooblaščenec kot drugostopenjski organ obravnava le pritožbo, ki vsebuje vse sestavine, določene s 238. členom ZUP. Informacijski pooblaščenec je ugotovil, da je pritožba dovoljena, pravočasna, vendar nepopolna. Informacijski pooblaščenec je pozval prosilca, naj pritožbo dopolni, vendar je Informacijski pooblaščenec kljub dopolnitvi pritožbe ugotovil, da te ni mogoče obravnavati. Informacijski pooblaščenec je prosilca pozval, naj v pritožbi navede, zakaj in v katerem delu izreka izpodbija odločbo in mu navedel, da je Informacijski pooblaščenec stvarno pristojen zgolj za nadzor ZDIJZ in ZVOP. Ker prosilec tudi po pozivu ni navedel pravno relevantnih razlogov za pritožbo, jo je Informacijski pooblaščenec kot nepopolno zavrnil (številka zadeve 021-76/2007).

Pritožba Informacijskemu pooblaščenцу (številka zadeve 021-63/2008/8) je bila posredovana s strani prosilca v zadevi odobritve dostopa do informacij javnega značaja, kjer je prosilec želel fotokopijo dokumenta, na podlagi katerega je Varuh prosilca obtožil klevet in hkrati napadel njegove osebne karakterne in zdravstvene karakteristike, ter fotokopijo dokumenta, na podlagi katerega je Varuh Uradu za enake možnosti o prosilcu pisal kot o »težavni stranki«, o osebnih stiskah, nezadovoljstvu ali preganjavicami pred domnevnimi zarotami, korupciji ipd.³¹ Prosilec je podal pritožbo Informacijskemu pooblaščenцу, ker mu Varuh na zahtevo ni odgovoril. Informacijski pooblaščenec je Varuha v tem primeru pozval, da mu poda razlog za zamudo pri odločanju o zahtevi za dostop do informacij javnega značaja. Varuh je na poziv Informacijskega pooblaščenca odgovoril, da je bila zahteva prosilca obravnavana hkrati z istočasnim zahtevkom prosilca po ZVOP, s katerim je Varuha pozval, da mu omogoči tudi vpogled v vse zbrane osebne podatke o njem. Zahtevek prosilca je Varuh obravnaval tudi upoštevajoč določila ZVarCP in mu omogočil ogled vseh spisov brez omejitev, omogočil pa mu je tudi pridobitev katerekoli kopije dokumenta iz spisov. Prosilcu je Varuh pojasnil, da mu je bil vpogled v spis omogočen na podlagi ZVarCP in določb Zakona o varstvu osebnih podatkov³², saj sta bila v danem primeru ugodnejša v primerjavi z zahtevo za dostop do informacij javnega

³¹Odlučba Informacijskega pooblaščenca, številka 021-63/2008/8.

³²Zakona o varstvu osebnih podatkov(ZVOP), Ur.l. RS, št. 9/2007.

značaja, saj mu po ZDIJZ Varuh vpogleda zaradi načela zaupnosti ne bi omogočil. Informacijski pooblaščenec je po odgovoru Varuha pozval, naj o zahtevi odloči po določbah ZDIJZ in prosilcu omogoči dostop do zahtevanih informacij ali prosilcu izda odločbo. Varuh je nato o zahtevi prosilca odločil z odločbo, kjer je zahtevo prosilca v celoti zavrnil z obrazložitvijo, da sta mu bila vpogled in fotokopiranje dokumentov omogočena na podlagi določb ZVarCP in določb ZVOP. Zoper navedeno odločbo Varuha je prosilec vložil pritožbo Informacijskemu pooblaščenцу, ki je pritožbo posredoval Varuhu in ga pozval, da opravi preizkus pritožbe in ravna v skladu z 245. členom ZUP. Varuh je pritožbo prosilca kot neutemeljeno, vendar pravočasno, dovoljeno in vloženo s strani upravičene osebe poslal v odločanje Informacijskega pooblaščenca, ki je odločil, da pritožba ni utemeljena.

V pritožbi Informacijskemu pooblaščenцу (njihova številka 090-168/2010/3), kjer je prosilec podal pritožbo zoper Varuha v zadevi odobritve dostopa do informacij javnega značaja, ker je prosilec želel dostop do vseh dokumentov, ki jih je izdelal Varuh sam ali jih je pridobil od drugih oseb v zvezi z njegovo pobudo. Po prejemu pritožbe je Informacijski pooblaščenec od Varuha zahteval, da ponovno odloča o zahtevku prosilca (številka 090-89/2010/4). V odločbi 090-89/2010/4 je Informacijski pooblaščenec naložil, da se ugotovi pritožbi prosilca in da mora Varuh ponovno odločiti najpozneje v 30 dneh od prejema odločbe. Varuh je v prvi odločbi odločil z odločbo, s katero je zahtevo zavrnil iz razloga, da zahtevani podatki kot informacija javnega značaja ne obstajajo. V obrazložitvi je navajal, da vsebina dokumentov iz spisa Varuha o pobudah le na videz ustreza definiciji informacij javnega značaja. Varuh se je skliceval na načelo zaupnosti pri komuniciranju z Varuhom, ki je utemeljeno neposredno v določbi 37. člena Ustave, ki zagotavlja pravico do pisemske tajnosti. Zoper omenjeno odločbo se je prosilec pritožil Informacijskemu pooblaščenцу, kjer je navedel, da je odločba varuha nezakonita, in kot razlog navedel zmotno in nepopolno ugotovitev dejanskega stanja. Varuh je odločbo prosilca kot pravočasno, dovoljeno in po upravičeni osebi vloženo odstopil Informacijskemu pooblaščenцу v ponovno reševanje in na poziv Informacijskega pooblaščenca dostavil vse dokumente, ki se tičejo zadeve. Informacijski pooblaščenec je odločil, da je pritožba utemeljena in odpravil odločbo Varuha ter naložil, da mora pri ponovnem odločanju upoštevati določbe ZDIJZ. Informacijski pooblaščenec je ugotovil, da je Varuh na prvi stopnji zmotno in nepopolno ugotovil, ali je Varuh zavezan organ po določbah ZDIJZ in ali je v postopku odločanja zavezan k uporabi določb ZDIJZ. Varuh je v ponovnem odločanju zavrnil zahtevo prosilca za dostop do vseh dokumentov, ki so nastali pri Varuhu ali jih je Varuh pridobil tekom reševanja zadeve v zvezi prosilca. Varuh je v obrazložitvi izpodbijane odločbe navedel, da v ponovnem postopku za dostop do informacij javnega značaja prosilcu ne morejo biti prosto dostopne, čeprav zahtevane informacije izpolnjujejo pogoje za obstoj informacije javnega značaja po prvem odstavku 4. člena ZDIJZ. Te namreč izvirajo iz delovnega področja Varuha in jih je Varuh pridobil od drugih organov. Varuh je prosilcu obrazložil, da zahtevi za dostop do informacij javnega značaja ne more ugoditi zaradi spoštovanja načela zaupnosti postopka pri Varuhu, ki je eno najpomembnejših načel Varuha. Informacijski pooblaščenec je odločil, da je bila pritožba prosilca utemeljena in Varuha ponovno pozval, naj prosilcu v petnajstih dneh od vročitve te odločbe posreduje

fotokopije štirih delov zahtevka, za katere je Informacijski pooblaščenec odločil, da navedenih informacij ni mogoče obravnavati kot informacij, ki bi se v obravnavanem primeru nanašale na notranje delovanje oz. dejavnosti organa, medtem ko se je pritožba v preostalem delu zahtevka zavrnila, saj je Informacijski pooblaščenec ugotovil, da so informacije nedvomno sestavljene oz. pridobljene v povezavi z notranjim delovanjem Varuha kot posledica samostojne in neodvisne preiskave. Informacijski pooblaščenec je prav tako zavrnil zahtevek prosilca za povrnitev stroškov postopka.

Četrto pritožbo Informacijskemu pooblaščenecu (številka 090-120/2011/4) je prosilec podal zoper Varuha, ker mu Varuh ni omogočil dostopa do informacij javnega značaja v elektronski obliki z možnostjo prepisa. Prosilec je od Varuha zahteval informacije s področja delovanja organa za leto 2007, 2008, 2009 in 2010, ki jih je opredelil v 3 točkah, ki so vsebovale statistične podatke. Varuh je zahtevi prosilca delno ugodil, zavrnilni del odločbe pa se je nanašal na dokumente za obdobje delovanje organa od leta 2007 do 2010, saj Varuh ne vodi evidence informacij, ki jih je prosilec želel. V ugodenem delu zahteve za dostop do informacij javnega značaja je prosilec želel finančno poročilo institucije in Varuh mu je zahtevane odgovore posredoval v posebnem dopisu hkrati z odločbo. Prosilec je zoper zavrnilni del odločbe vložil pritožbo Informacijskemu pooblaščenecu. Informacijski pooblaščenec je na sedežu Varuha opravil ogled sistema vodenja zadev, kjer je dejavno ugotovil, da števila posameznih zadev z iskanjem po različnih parametrih dejansko ni mogoče pridobiti, zato je zahtevo oz. pritožbo zavrnil z odločbo, saj Varuh ne vodi posebne evidence ali statistike o informacijah, ki jih je želel prosilec pridobiti s svojo zahtevo.

V pritožbi (številka 0710-74/2011/2), ki jo je prosilec podal Informacijskemu pooblaščenecu zoper molk Varuha, se je želel seznaniti z lastnimi osebnimi podatki, oz. seznaniti z vsemi Varuhovimi pisanji organov, v katerih je kakorkoli omenjeno prosilčevo ime, na podlagi 30. člena ZVOP. Varuh je prosilcu pojasnil, da je relevantna zbirka osebnih podatkov pri Varuhu seznam pobud. Pojasnil mu je tudi, da se mu lahko omogoči vpogled v spis v delovnem času Varuha in pod nadzorstvom pooblaščenega uradnika. Prosilec se je nato obrnil na Informacijskega pooblaščenca in ga prosil za pomoč glede zavrnitve njegove zahteve. Informacijski pooblaščenec je pozval Varuha, naj mu posreduje dokumentacijo, ki predstavlja varuhova pisanja organov, v katerih je kakorkoli omenjeno prosilčevo ime. Informacijski pooblaščenec je odločil, da se zadeva vrne Varuhu v ponovno odločanje in Varuha prosil tudi, naj ponovno obvesti prosilca, da njegova prošnja ni bila zavrnjena. Informacijski pooblaščenec je Varuha pozval, naj brez odlašanja odloči, najkasneje pa v tridesetih dneh od prejete te odločbe. Prosilec je želel pridobiti podatke oz. je menil, da ima pravico vedeti, kaj in kako o njem piše upravljavec organom in predvsem funkcionarjem. Prosilec je Varuha sumil, da o njem prenaša neresnice in ga pred oblastjo dodatno diskvalificira. Informacijski pooblaščenec je pritožbo kvalificiral za utemeljeno. Ugotovil je, da Varuh ni popolno ugotovil dejanskega stanja, predvsem glede tega, v katerih zbirkah se nahajajo osebni podatki prosilca. Varuh je prosilcu odgovoril na zahtevo, vendar mu je posredoval seznam pobud, v katerih prosilec nastopa kot pobudnik. Zakon o splošnem upravnem postopku ima v 1. odstavku 251. člena določeno,

da v primeru, če organ druge stopnje ugotovi, da organ prve stopnje nepopolno ali zmotno ugotovi dejstva ali je prišlo do bistvenih napak v postopku, mora organ sam odpraviti napake ali po odločbi drugostopenjskega organa. Informacijski pooblaščenec je tako Varuha pozval, naj v celotni zahtevi prosilca odloči.

5.6 MNENJE INFORMACIJSKEGA POOBLAŠČENCA

Informacijski pooblaščenec primarno ugotavlja, da Varuh zavrača dostop do informacij javnega značaja na podlagi ZVarCP, kljub temu da lahko organ v postopku po ZDIJZ zavrne dostop do zahtevanih informacij izključno zaradi izjem iz 1. odstavka 6. člena ZDIJZ ali določbe v drugem specialnem zakonu, ki ureja vprašanje dostopa do informacij javnega značaja. Informacijski pooblaščenec se sklicuje na to, da ZVarCP ne vsebuje določbe, ki bi izključevala uporabo določb ZDIJZ. Meni, da ni nobene pravne podlage za Varuhovo zavračanje dostopa do informacij javnega značaja za informacije s področja ZVarCP.

ZDIJZ predstavlja ustavno pravico dostopa do informacij javnega značaja, ki je opredeljena v 2. odstavku 39. člena Ustave in ureja postopek, ki vsakomur omogoča dostop do informacij javnega značaja, s katerimi razpolagajo državni organi, organi lokalnih skupnosti, javne agencije, javni skladi in druge osebe javnega prava, nosilci javnih pooblastil in izvajalci javnih služb. Obstoj informacij javnega značaja posega v širok spekter delovanja javnega sektorja, vendar ne samo v delu, ko med zavezanca zajema širok krog organov javnega sektorja, ki morajo na prvi stopnji odločanja slediti določilom ZDIJZ, ampak tudi v segmentu same definicije informacije javnega značaja.

Varuh je samostojen in neodvisen državni organ, ki ima pravno podlago za delovanje in pristojnosti določene že v 159. členu Ustave RS, kar pomeni, da Varuh nedvomno sodi v krog organov, ki so na podlagi prvega odstavka 1. člena ZDIJZ zavezanci za posredovanje informacij javnega značaja. V primeru, ko prosilec prosi za informacijo iz spisa Varuha, s katero Varuh razpolaga in se le-ta nahaja v materializirani obliki, Informacijski pooblaščenec ugotavlja, da zahtevana informacija izpolnjuje vse tri temeljne pogoje za obstoj informacije javnega značaja iz prvega odstavka 4. člena ZDIJZ.

Informacijski pooblaščenec meni, da lahko Varuh zavrne dostop do zahtevane informacije le, če je podana katera izmed zakonsko določenih izjem, ki so določene v 1. odstavku 6. člena ZDIJZ. Če se Varuh kot zavezanec ne sklicuje na nobeno od izjem po ZDIJZ in se sklicuje le na načelo zaupnosti iz področnega zakona, ki ureja njegovo delovanje, po mnenju Informacijskega pooblaščenca takšna razlaga nedvomno predstavlja zmotno uporabo določb materialnega prava. Ugotovitev, da zahtevana informacija ne vsebuje oz. ne predstavlja izjeme, ki so določene v ZDIJZ-u, namreč lahko pripelje samo do zaključka, da gre za informacijo javnega značaja.

Informacijski pooblaščenec meni, da je nezdržljivo z načelom zaupnosti, da Varuh kot ključni razlog za zavrnitev dostopa do informacij javnega značaja navede zaupnost

postopka in da je ZVarCP po njegovem mnenju specialnejši zakon, ki izključuje možnost dostopa javnosti do Varuhovih dokumentov, ki so vodeni na podlagi ZVarCP. Informacije javnega značaja v smislu pobud in njenih obravnav nastanejo šele z razkrivanjem javnosti, to pa je po mnenju Informacijskega pooblaščenca popolnoma diskrecijska pravica, ki je pridržana izključno Varuhu pri uporabi ZVarCP. Informacijski pooblaščenec se s stališčem Varuha glede odnosa specialnosti ne strinja, saj Pooblaščenec ugotavlja, da ZVarCP in ZDIJZ nista v razmerju *lex specialis derogat legi generali*, ker ne urejata iste pravice.

Po mnenju Informacijskega pooblaščenca je ZDIJZ na področju dostopa do informacij javnega značaja specialnejši zakon od ZVarCP in tudi od vseh ostalih zakonov, ki se dotikajo področja informacij javnega značaja. Informacijski pooblaščenec prav tako meni, da lahko zakonodajalec posamezna vprašanja v zvezi z dostopom do informacij javnega značaja uredi drugače v drugem zakonu, kjer izrecno uredi vsebinsko drugače kot v ZDIJZ, vendar ZDIJZ postane splošni zakon le, ko zakon ureja konkretne določbe, ki se nanašajo na dostop do informacij javnega značaja. ZVarCP in Poslovnik varuha človekovih pravic, na katerega se sklicuje Varuh, ne ureja materije pravice dostopa do informacij javnega značaja in tako ne urejata iste pravice kot ZDIJZ.

Uradna oseba, ki je zadolžena za posredovanje informacij javnega značaja, je v postopku odločanja zavezana, da uporablja določbe iz ZDIJZ, v primeru da vprašanja postopka niso urejena v ZDIJZ, pa je uradna oseba dolžna uporabljati določbe Zakona o splošnem upravnem postopku. Zakonodajalec je s sprejetjem ZDIJZ med zavezance zajel tudi Varuha in določil v ZDIJZ izjeme, zaradi katerih lahko Varuh zavrne dostop do informacij javnega značaja, vendar med temi izjemami ni zaupnost postopka. Informacijski pooblaščenec zato meni, da ne obstaja pravna podlaga, ki bi dopuščala razlago, da lahko Varuh doda dodatno izjemo. Iz odločb Informacijskega pooblaščenca lahko razberemo, da le-ta meni, da Varuh lahko zaupnost postopka učinkovito brani tudi s sklicevanjem na izjemo po 11. točki 6. člena. Informacijski pooblaščenec ugotavlja, da Varuh razpolaga z dokumenti v okviru vodenja neformalnega postopka po določbah ZVarCP, ki Varuhu daje pristojnost, da od državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil pridobi vse podatke in informacije iz njihove pristojnosti, ne glede na stopnjo zaupnosti. Obenem ugotavlja, da Varuh tekom komunikacije med pobudniki in organi v postopku prejme tudi informacije, ki jih ni mogoče obravnavati kot dokumentacijo, ki izkazuje zaupno razmerje med Varuhom in pobudnikom ter organi. V tem razmerju gre namreč za informacije, ki vsebinsko predstavljajo odločitev organa v ločenem postopku in zato ne razkrivajo vsebine, ki bi bile predmet zaupnega odnosa med pobudniki in Varuhom. Informacijski pooblaščenec ugotavlja, da informacije, ki so pridobljene v zvezi z notranjim delovanjem Varuha kot posledica samostojne in neodvisne preiskave, da se odpravi morebitna kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin posameznikov, predstavljajo izjemo iz 11. točke 1. odstavka 6. člena ZDIJZ. Pred morebitno utemeljenostjo izjeme glede informacij, ki so bile pridobljene v zvezi z notranjim delovanjem, pa je treba opraviti še test škode, ki razkrije, ali bi razkritje teh dokumentov povzročilo motnje pri delovanju oz. dejavnostjo Varuha. Škodni test mora izkazati, da razkrita informacija ne povzroči škode le v konkretnem primeru, ampak mora izkazati, da

bi razkritje konkretne informacije povzročile posledice tudi v nadaljnjem delovanju Varuha.
(Odločbe Informacijskega pooblaščenca: 021-63/2008/8, 090-168/2010/3, 090-120/2011/4 in 0710-74/2011/2).

6 ZAKLJUČEK

Slovenija je s sprejetjem Zakona o dostopu do informacij javnega značaja postavila prvi temelj odprtosti javne uprave.

Po klasični opredelitvi dostop do informacij javnega značaja predstavlja prvi steber odprte javne uprave. Danes vidimo, da je zahtevnost prebivalcev in globalizacija pripeljala do sprememb tudi pri sprejemanju predpisov. Posamezniki namreč želijo vedeti, kaj sprejema oblast in želijo imeti tudi možnost sodelovanja.

Varuh je ustavna institucija, kamor se obračajo posamezniki oz. pobudniki, ki menijo, da so mu bile z aktom državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javni pooblastil kršene človekove pravice ali temeljne svoboščine. Postopek pri Varuhu je specifičen, saj pri svojem delu preverja pravilnost uporabe predpisov v razmerju države do posameznika, ki se začne z vložitvijo pobude. Varuh kot institucija ima dostop do vpogleda v podatke in dokumente državnih organov, ne glede na stopnjo zaupnosti. Preverja ali je državni organ, organ lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil res uporabil oz. sledil slovenskim predpisom, upošteval načela Zakona o splošnem upravnem postopku in drugih predpisov.

V diplomski nalogi sem preučevala dostop do informacij javnega značaja v razmerju do Varuha človekovih pravic. Postopek zahteve dostopa do informacij javnega značaja se začne z vložitvijo zahteve za dostop prosilca, nato pa mora organ, ki je zavezanec za posredovanje informacij javnega značaja, odločiti v roku 20 delovnih dni, lahko pa organ rok odločitve podaljša s sklepom, vendar za največ 30 dni. Zakon o dostopu do informacij javnega značaja ima v 6. členu določene izjeme, med katerimi pa ni določena izjema postopka pri Varuhu.

O razmerju med ZVarCP in ZDIJZ imata glede dostopa do informacij javnega značaja v zadevah, ki jih obravnava Varuh, Informacijski pooblaščenec in Varuh različno mnenje.

Varuh meni, da je bistvena značilnost postopka zaupnost. Za posameznike kot tudi za nemoteno delovanje institucije je to načelo zelo pomembno, saj so v postopek vključeni tudi drugi državni organi, ki nam zaradi postopka zaupnosti posredujejo več informacij kot bi jih sicer, če bi kršili načelo zaupnosti. Posamezniki, ki se obračajo na Varuha, velikokrat že na začetku obravnave prosijo za diskretnost, anonimnost identitete, velikokrat pa se zgodi, da svojo identiteto razkrijejo šele, ko Varuh zagotovi zaupnost postopka. Kršenje načela bi tako porušilo zaupanje pobudnikov in tudi organov v delo Varuha. Ker ZDIJZ med izjemami pri dostopu do informacij javnega značaja ne določa dokumentov, ki nastanejo v postopku pred Varuhom, le-ta meni, da ZDIJZ ne omogoča zadostnega varstva zaupnosti postopka. Poleg tega se Varuh pri razmerju med ZVarCP in ZDIJZ

sklicuje na pravilo *lex posteriori derogat legi priori* ter na sistemsko in namensko metodo razlage. Na tej podlagi zavrača dostop do informacij javnega značaja v teh postopkih s sklicevanjem na določbo o zaupnosti postopka v ZVarCP in predlaga spremembo ZDIJZ v smeri, da bi se kot izjema določil tudi postopek pred Varuhom.

Informacijski pooblaščenec pa meni, da je na področju dostopa do IJZ *lex specialis* ZDIJZ, zato lahko Varuh zahtevo za dostop do IJZ zavrne le s sklicevanjem na ta zakon, ne pa na ZVarCP. ZVarCP namreč po njegovem mnenju glede dostopa do IJZ ne vsebuje nobene specialne določbe glede na ZDIJZ. Ne glede na to pa iz odločitev Informacijskega pooblaščenca izhaja, da obstaja učinkovito varstvo zaupnosti postopka pri Varuhu tudi v ZDIJZ. Gre za izjemo t. i. notranjega delovanja organa (11. točka 6. člena ZDIJZ). Ta se nanaša na tiste informacije, ki so sestavljene oz. pridobljene v zvezi z notranjim delovanjem oz. dejavnostjo Varuha, kot posledica samostojne in neodvisne preiskave, z namenom odprave morebitnih kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin. IP meni, da bi razkritje teh informacij javnosti povzročilo škodo. Razkritje vsebine spisa, ki ga Varuh vodi v neformalnem postopku, bi po prepričanju Informacijskega pooblaščenca povzročilo motnje v delovanju institucije Varuha, saj bi poseglo v samo bistvo postopka, ki izhaja iz načela zaupnosti. Zaradi tega bi bil po njegovem mnenju celo ogrožen smisel in pomen Varuha. Škodo v tem primeru bi torej predstavljalo porušeno zaupanje med Varuhom in osebo, ki se je nanj obrnila.

Menim, da je treba trenutno upoštevati veljavno zakonodajo, kar pomeni, da se mora Varuh glede dostopa do informacij javnega značaja ravnati po ZDIJZ, kljub temu da Varuh meni, da je ZVarCP specialnejši zakon. Glede na to, da pa se pripravlja sprememba ZDIJZ, pa menim, da bi moral zakonodajalec upoštevati mnenja Varuha, predvsem pa dodati izjemo dostopa do informacij javnega značaja v postopku pri Varuhu.

LITERATURE IN VIRI

Samostojne publikacije

- ČEBULJ, Janez, ŽUREJ, Jurij (2005). *Varstvo osebnih podatkov in informacije javnega značaja*, Nebra d. o. o. Ljubljana.
- Letna poročila Informacijskega pooblaščenca RS (2006–2010).
- Letna poročila Varuha človekovih pravi RS (1995–2011).
- PIRC MUSAR, Nataša (2006). *Vse o dostopu do informacij javnega značaja za prosilce in organe zavezanca*, Založba Forum Media d. o. o. Ljubljana.
- PLIČANIČ, Senko, PERENIČ, Gorazd, PREPELUH, Urška, BUGARIČ, Bojan, PIRC MUSAR, Nataša, PUCELJ VIDOVIČ, Tanja, VAZZAZ, Viktorija Julija (2005). *Komentar Zakona o dostopu do informacij javnega značaja s pravo EU in primerjalnopravno prakso*, Inštitut z javno upravo, Ljubljana.
- ŠTURM, Lovro (2011). *Komentar Ustave 2011*, Fakulteta za državne in evropske študije, Kranj.

Prispevek oz. poglavje v knjigi, zborniku

- BIJSTERVELD: Transparency in the European union: A crucial link in shaping the new social contract between the citizen and the EU
- BUGARIČ, Bojan (2003): Odprta javna uprava, *Zbornik znanstvenih razprav*, Pravna fakulteta, Ljubljana, let. 63.
- BUGARIČ, Bojan (2004): Evropsko upravno pravo: trendi in izzivi, *Uprava*, letnik II 2/2004, Fakulteta za upravo, Ljubljana
- BUGARIČ, Bojan (2004): Openness and transparency in public administration: challenges for public law. *Wisconsin International Law Journal*, let. 22, št. 3

Predpisi

- (2005) Uredba o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja Ur.list RS, št. 76/2005, 119/2007, 95/2011
- (1991) Ustava Republike Slovenije (URS) Ur.list RS, št. 33I/1991, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 69/2004, 69/2004, 68/2006
- (1997) Zakon o arhivskem gradivu in arhivih (ZAGA), Ur.list RS, št. 20/1997 (32/1997 popr.), 24/2003-ZDIJZ, 30/2006-ZVDAGA
- (2004) Zakon o davčni službi (ZDS), Ur.list RS, št. 57/2004, 139/2004, 17/2005-UPB1, 59/2005 Odl.US: U-I-108/05-19, 114/2006, 1/2007-UPB2, 40/2009, 33/2011 EVA: 1999-1611-0063
- (2004) Zakon davčni službi (ZDS), Ur.list RS, št. 57/2004, 139/2004, 17/2005-UPB1, 59/2005 Odl.US: U-I-108/05-19, 114/2006, 1/2007-UPB2, 40/2009, 33/2011 EVA: 1999-1611-0063
- (2003) Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ), Ur.list RS, št. 24/2003, 61/2005, 96/2005-UPB1, 109/2005-ZDavP-1B, 113/2005-ZInfP, 28/2006, 51/2006-UPB2, 117/2006-ZDavP-2
- (1995) Zakon o državni statistiki (ZDSta), Ur.list RS, št. 45/1995, 9/2001, 47/2009 Odl.US: U-I-54/06-32 (48/2009 popr.)
- (2006) Zakon o gospodarskih družbah (ZGD), Ur.list RS, št. 42/2006 (60/2006 popr.), 26/2007-ZSDU-B, 33/2007-ZSReg-B, 67/2007-ZTFI (100/2007 popr.), 10/2008, 68/2008, 23/2009 Odl.US: U-I-268/06-35, 42/2009, 65/2009-UPB3, 83/2009 Odl.US: U-I-165/08-10, Up-1772/08-14, Up-379/09-8, 33/2011, 91/2011, 100/2011 Skl.US: U-I-311/11-5, 32/2012
- (2001) Zakon o industrijski lastnini (ZIL-1), Ur.list RS, št. 45/2001, 96/2002, 7/2003-UPB1, 37/2004, 102/2004-UPB2, 20/2006, 51/2006-UPB3
- (2005) Zakon o Informacijskem pooblaščenju (ZInfP), Ur. list RS št. 113/2005
- (2001) Zakon o medijih (Zmed), Ur.list RS, št. 35/2001, 54/2002 Skl.US: U-I-177/02-5, 62/2003, 73/2003 Odl.US: U-I-177/02-15, 113/2003 Odl.US: U-I-181/01-12, 16/2004 Odl.US: U-I-106/01-27, 123/2004 Odl.US: U-I-207/01-20, 96/2005-ZRTVS-1, 60/2006, 69/2006-ZOIPub, 110/2006-UPB1, 36/2008-ZPOmK-1, 77/2010-ZSFCJA, 90/2010 Odl.US: U-I-95/09-14, Up-419/09-15, 87/2011-ZAvMS EVA: 1999-3511-0002
- (1999) Zakon o ohranjanju narave (ZON), Ur.list RS, št. 56/1999 (31/2000 popr.) 110/2002-ZGO-1, 119/2002, 22/2003-UPB1, 41/2004, 96/2004-UPB2, 61/2006-ZDru-1, 63/2007 Odl.US: Up-395/06-24, U-I-64/07-13, 117/2007 Odl.US: U-I-76/07-9, 32/2008 Odl.US: U-I-386/06-32, 8/2010-ZSKZ-B
- (1999) Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP), Ur.list RS, št. 80/1999, 70/2000, 52/2002, 73/2004, 22/2005-UPB1, 119/2005, 24/2006-UPB2, 105/2006-ZUS-1, 126/2007, 65/2008, 47/2009 Odl.US: U-I-54/06-32 (48/2009 popr.), 8/2010
- (2001) Zakon o tajnih podatkih (ZTP), Ur.list RS, št. 87/2001, 48/2003 Skl.US: U-I-79/03-7, 101/2003, 135/2003-UPB1, 28/2006, 50/2006-UPB2, 9/2010, 60/2011
- (2006) Zakon o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva ter arhivih (ZVDAGA), Ur.list RS, št. 30/2006

- (2004) Zakon o varstvu okolja (ZVO), Ur.list RS, št. 41/2004, 17/2006, 20/2006, 28/2006 Skl.US: U-I-51/06-5, 39/2006-UPB1, 49/2006-ZMetD, 66/2006 Odl.US: U-I-51/06-10, 112/2006 Odl.US: U-I-40/06-10, 33/2007-ZPNačrt, 57/2008-ZFO-1A, 70/2008, 108/2009
- (2004) Zakon o varstvu osebnih podatkov (ZVOP), Ur.list RS, št. 86/2004, 113/2005-ZInfP, 51/2007-ZUstS-A, 67/2007, 94/2007-UPB1
- (1994) Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (ZVNDV), Ur.list RS, št. 64/1994, 33/2000 Odl.US: U-I-313/98, 87/2001-ZMatD, 41/2004-ZVO-1, 28/2006, 51/2006-UPB1, 97/2010
- (1993) Zakon o varuhu človekovih pravic (ZVarCP), Ur.list RS, št. 71/93, popr. 15/94

Viri iz interneta

- INFORMACIJSKI POOBLAŠČENEC (2012): *Dostop do informacij*. Dostopno 27. 04. 2012 na: <https://www.ip-rs.si/informacije-javnega-znacaja/dostop-do-informacij/>.
- INFORMACIJSKI POOBLAŠČENEC (2012): *Kako napisati zahtevo*. Dostopno 27. 04. 2012 na: <https://www.ip-rs.si/informacije-javnega-znacaja/dostop-do-informacij/kako-napisati-zahtevo/>.
- INFORMACIJSKI POOBLAŠČENEC (2012): *Zaposleni*. Dostopno na: <https://www.ip-rs.si/o-pooblascencu/zaposleni/>
- INFORMACIJSKI POOBLAŠČENEC (2012): *Zgodovina pooblaščenca*. Dostopno 22. 08. 2012 na: <https://www.ip-rs.si/o-pooblascencu/zgodovina/zgodovina-pooblascenca/>.
- INFORMACIJSKI POOBLAŠČENEC (2012): *Zaposleni*. Dostopno na: <https://www.ip-rs.si/o-pooblascencu/zaposleni/>
- MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO (2012): *Transparentnost delovanja javnega sektorja, za zavezance*. Dostopno 27. 04. 2012 na: http://www.arhiv.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/nevladne_organizacije/transparentnost_delovanja_javnega_sektorja/za_zavezance/index.html.
- MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO (2012): *Katalog zvezanih organov*. Dostopno 24.4.2012 na: http://www.arhiv.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/nevladne_organizacije/transparentnost_delovanja_javnega_sektorja/katalog_zvezanih_organov/
- SPLETNI PORTAL E-UPRAVA (2012): *Vodnik po postopkih priprave predpisov*. Dostopno 19. 07. 2012 na: <http://e-uprava.gov.si/e-uprava/edemokracija/vodnik.euprava>
- VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC RS (2012): *Kaj varuh lahko stori*. Dostopno 24. 04. 2012 na: <http://www.varuh-rs.si/iscete-pomoc/kako-vam-lahko-varuh-pomaga/kaj-varuh-lahko-stori/>.
- VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC RS (2012): *Katalog informacij javnega značaja*. Dostopno 24. 4. 2012 na: <http://www.varuh-rs.si/o-instituciji/katalog-informacij-javnega-znacaja/katalog-informacij-javnega-znacaja/>
- WIKIPEDIJA (2012): *Varuh človekovih pravic*. Dostopno 22. 08. 2012 na: http://sl.wikipedia.org/wiki/Varuh_%C4%8Dlovekovih_pravic.