

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Magistrsko delo

**DOSTOP DO INFORMACIJ JAVNEGA
ZNAČAJA
V SLOVENIJI IN NA HRVAŠKEM**

Cvetka Podlesnik

Ljubljana, avgust 2013

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

MAGISTRSKO DELO

**DOSTOP DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA
V SLOVENIJI IN NA HRVAŠKEM**

Kandidatka: Cvetka Podlesnik
Vpisna številka: 04040384
Študijski program: magistrski študijski program Uprava druga stopnja
Mentor: prof. dr. Bojan Bugarič

Ljubljana, avgust 2013

IZJAVA O AVTORSTVU MAGISTRSKEGA DELA

Podpisana Cvetka Podlesnik, študentka magistrskega programa Uprava 2. stopnja, z vpisno številko 04040384, sem avtorica magistrskega dela z naslovom: Dostop do informacij javnega značaja v Sloveniji in na hrvaškem.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je priloženo 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 dobesednega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerimi so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorstvu in sorodnih pravicah, Uradni 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«.

Magistrsko delo je lektorirala:

Veronika Drašček, knjižničarka in predmetna učiteljica slovenskega jezika s književnostjo

Ljubljana, avgust 2013

Podpis avtorice:

POVZETEK

V letu 2003 so se v Sloveniji s sprejemom Zakona o dostopu do informacij javnega značaja na široko odprla vrata celotnega javnega sektorja – vseh, ki na kakršen koli način izvajajo javne naloge in za svoje delovanje uporabljajo proračunska sredstva.

S sprejemom tega zakona in njegovimi kasnejšimi dopolnitvami je v polni meri zaživel uresničevanje temeljne človekove pravice, zagotovljene v okviru pravice do svobode izražanja, ki je določena v 39. členu Ustave RS.

S tem je postalo javnosti dostopno skoraj vse in vsakomur, pri čemer prosilcem ni potrebno pojasnjevati zakaj informacije potrebujejo, saj pravnega interesa ni potrebno izkazati. Na drugi strani pa organi nimajo možnosti, da bi določene kategorije prosilcev privilegirali, saj morajo biti informacije dostopne vsem pod enakimi pogoji.

Z zakonom je zagotovljeno tudi pravno varstvo pravice dostopa do informacij javnega značaja, saj se prosilci zoper odločitve zavezancev lahko pritožijo Informacijskemu pooblaščenca, ki je samostojen in neodvisen državni organ. Če z odločitvijo pritožbenega organa niso zadovoljni, imajo v nadaljevanju možnost vložiti še tožbo pri Upravnem sodišču Republike Slovenije.

Po desetih letih od zakonske ureditve tega področja lahko rečemo, da je zakon uspešno zaživel v praksi. Z ustrezno promocijo in aktivnim delom Informacijskega pooblaščenca in ministrstva, pristojnega za javno upravo, pa je s pravico ustrezno seznanjena tudi javnost in organi – zavezanci. To potrjuje vsakoletno naraščanje števila zahtev za dostop do informacij javnega značaja in tudi naraščajoče število pritožb prosilcev, ki se z zavrnitvijo zahteve ne strinjajo.

Zakon spodbuja tudi razvoj proaktivnega razširjanja informacij zavezancev predvsem s pomočjo svetovnega spleta. S tem se zagotavlja še večja obveščenost javnosti o delovanju javnega sektorja, hkrati pa se organi sami s tem razbremenijo, ker se posledično zmanjša število individualnih zahtev za dostop do informacij javnega značaja.

Javni sektor zaradi narave svojega dela razpolaga in upravlja z velikim številom podatkov in informacij, zato je smiselno te vire uporabiti tudi v namene, za katere jih javni sektor ne uporablja. Gre za tako imenovano ponovno uporabo informacij, ko prosilci zbrane informacije še dodatno obdelajo, jim dodajo novo vrednost in jih ponudijo naprej.

V tem magistrskem delu je obravnavan razvoj dostopa do informacij javnega značaja v Sloveniji in v sosednji Hrvaški, s katero Slovenija na tem področju aktivno sodeluje.

Ključne besede: dostop do informacij javnega značaja, Zakon o dostopu do informacij javnega značaja, Informacijski pooblaščenec

SUMMARY

ACCESS TO PUBLIC INFORMATION IN SLOVENIA AND CROATIA

In 2003 after the adoption of Access to Public Information Act (APIA) the Slovenian public sector as well as other entities using the national budget to perform public services became widely accessible.

Adoption of this legislation and its subsequent supplements also fully enforced the universal human right of expression as provided by Article 39 of the Constitution of Republic of Slovenia.

This granted public access to nearly anything without an obligation to disclose their interest in desired information as the applicant is not required to have a legal interest. Public institutions, however, are bound to make public information available to everyone under equal conditions.

Legislation also provides legal protection of public information access rights. Applicants have the right to file a complaint with the Information Commissioner, which is an independent and autonomous government institution. In case of an unsatisfactory complaint one can take further action filing a lawsuit in the Administrative Court.

It is fair to say the APIA has been successfully implemented and enforced since its adoption ten years ago. Suitable promotion and active approach of the Information Commissioner and the ministry responsible for public administration have ensured the public and government institutions to be adequately informed about their rights. This can be proved by the annual increase of public information access requests as well as an increase in access rejection complaints.

APIA also encourages the development of proactive public information distribution particularly by taking advantage of the internet. This may further raise public awareness of public sector activities and reduce the number of individual public information access requests, effectively relieving government institutions of some of their work.

Obviously public sector collects and manages a vast quantity of data and information so it is not unreasonable to also use their resources for non-public-sector purposes. This is called a re-use of information; applicants re-process collected information contributing additional value and then pass their findings on to other interested parties.

This master thesis deals with public information access development in Slovenia and neighbouring Croatia, who is its active partner in this field.

KEY WORDS: public information, Access to Public Information Act, the Information Commissioner.

KAZALO

IZJAVA O AVTORSTVU MAGISTRSKEGA DELA.....	iii
POVZETEK.....	v
SUMMARY.....	vi
KAZALO.....	vii
KAZALO PONAZORITEV.....	ix
SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC IN OKRAJŠAV.....	x
1 UVOD.....	1
2 TEORETIČNA IZHODIŠČA.....	3
2.1 SPLOŠNO O INFORMACIJAH JAVNEGA ZNAČAJA.....	3
2.1.1 PONOVDNA UPORABA PODATKOV JAVNEGA SEKTORJA.....	5
2.2 ZGODOVINSKI POGLED NA INFORMACIJE JAVNEGA ZNAČAJA.....	6
3 DOSTOP DO JAVNIH INFORMACIJ V SLOVENIJI.....	10
3.1 ZAKONSKA UREDITEV PODROČJA DOSTOPA DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA.....	10
3.2 ZAVEZANCI ZA POSREDOVANJE INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA.....	13
3.2.1 KATALOG ZAVEZANIH ORGANOV.....	14
3.2.1.1 Državni organi.....	15
3.2.1.2 Organi lokalnih skupnosti.....	16
3.2.1.3 Osebe javnega prava.....	17
3.2.1.4 Nosilci javnih pooblastil.....	18
3.2.1.5 Izvajalci javnih služb.....	18
3.2.2 URADNA OSEBA ZA POSREDOVANJE INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA.....	19
3.2.3 OBVEZNOST LETNEGA POROČANJA ZAVEZANCEV ZA DOSTOP DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA.....	19
3.3 UPRAVIČENCI DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA.....	22
3.4 POSTOPEK POSREDOVANJA INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA.....	23
3.4.1 NEPOSREDNO DOSTOPNE INFORMACIJE.....	23
3.4.1.1 Enotni kontaktni center državne uprave.....	25
3.4.1.2 Državni portal E-uprava.....	26
3.4.1.3 Spletni servisi lokalnih skupnosti.....	26
3.4.1.4 Katalog informacij javnega značaja.....	26
3.4.2 INFORMACIJE, DOSTOPNE NA ZAHTEVO.....	29
3.4.2.1 Ustna zahteva.....	30
3.4.2.2 Pisna zahteva.....	31
3.4.3 ODLOČANJE ORGANA V ZVEZI Z ZAHTEVO PROSILCA.....	32
3.4.3.1 Izjeme od prostega dostopa do informacij javnega značaja.....	34
3.4.3.2 Osebni podatki kot izjema od prostega dostopa do IJZ.....	36
3.4.3.3 Poslovna skrivnost kot izjema od prostega dostopa do IJZ.....	41
3.4.3.4 Test interesa javnosti.....	48
3.4.3.5 Stroški posredovanja informacij javnega značaja.....	49
3.5 PRAVNO VARSTVO PRAVICE DOSTOPA DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA.....	57
3.6 VLOGA INFORMACIJSKEGA POOBLAŠČENCA.....	60
3.6.1 POVEZANOST INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA Z VAROVANJEM OSEBNIH PODATKOV.....	63
3.6.2 PRAKSA INFORMACIJSKEGA POOBLAŠČENCA.....	68
4 DOSTOP DO JAVNIH INFORMACIJ V REPUBLIKI HRVAŠKI.....	74
4.1 ZAKONSKA UREDITEV PODROČJA.....	74
4.1.1 POUČENJE NOVEGA ZAKONA O DOSTOPU DO JAVNIH INFORMACIJ.....	76
4.2 ZAVEZANCI ZA POSREDOVANJE JAVNIH INFORMACIJ.....	77
4.2.1 OBVEZNOST LETNEGA POROČANJA AGENCIJI.....	78

4.3	UPRAVIČENCI DO JAVNIH INFORMACIJ	80
4.4	POSTOPEK POSREDOVANJA JAVNIH INFORMACIJ	80
4.4.1	OBVEZNA OBJAVA INFORMACIJ	81
4.4.2	POSREDOVANJE INFORMACIJ NA ZAHTEVO	81
4.4.3	ODLOČANJE ORGANA V ZVEZI Z ZAHTEVO PROSILCA	82
4.4.3.1	Omejitve pravice dostopa do informacij	83
4.4.3.2	Stroški posredovanja javnih informacij.....	86
4.5	PRAVNO VARSTVO PRAVICE DOSTOPA DO JAVNIH INFORMACIJ	87
4.6	VLOGA IN DEJAVNOSTI »AGENCIJE ZA ZAŠTITU OSOBNIH PODATAKA«	87
4.6.1	AKTIVNOSTI AZOP V ZVEZI S PROCESOM PRIDRUŽEVANJA EU	89
4.6.2	PRAKSA AGENCIJE ZA ZAŠTITU OSOBNIH PODATAKA	89
5	INTERVJU Z NAMESTNICO INFORMACIJSKE POOBLAŠČENKE	94
6	PRIMERJAVA SLOVENSKE IN HRVAŠKE UREDITVE IN IZVAJANJA DOSTOPA DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA	98
6.1	PODOBNOŠTI MED SLOVENSKO IN HRVAŠKO UREDITVIJO DOSTOPA DO JAVNIH INFORMACIJ	98
6.2	RAZLIKE MED SLOVENSKO IN HRVAŠKO UREDITVIJO DOSTOPA DO JAVNIH INFORMACIJ	100
6.3	PRIMERJAVA IZVAJANJA PRAVICE DOSTOPA V PRAKSI OBEH DRŽAV.....	102
6.4	ODGOVORI NA RAZISKOVALNA VPRAŠANJA IN POTRDITEV HIPOTEZ	103
6.5	PRISPEVEK K STROKI IN ZNANOSTI	105
7	ZAKLJUČEK.....	107
	LITERATURA IN VIRI	110
	PRILOGA.....	116

KAZALO PONAŽORITEV

KAZALO SLIK

Slika 1: Aarhuška konvencija v Sloveniji.....	8
Slika 2: Varstvo osebnih podatkov.....	66
Slika 3: Vložniki pritožb zoper odločbe organov v letu 2011 po vrstah	92

KAZALO GRAFOV

Graf 1: Rešene zadeve s področja IJZ v RS v letu 2011 po vrsti odločitve.....	21
Graf 2: Odločitve Upravnega sodišča v zvezi z IJZ v letu 2011	60
Graf 3: Ocena dela državnih nadzornih institucij (januar 2013).....	69
Graf 4: Število izdanih odločb IP na področju dostopa do IJZ med letoma 2003 do 2011	71
Graf 5: Odločitve IP glede prejetih pritožb v letu 2011	71
Graf 6: Pritožbe prosilcev po zavezancih v letu 2011.....	72
Graf 7: Število prejetih zahtev za informacije po letih	79
Graf 8: Poročanje zavezancev Agenciji v letu 2011	80
Graf 9: Rešitve pritožb AZOP v letu 2011.....	90
Graf 10: Pritožbe prosilcev glede na zavezanca	91

SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC IN OKRAJŠAV

AJPES	Agencija za javnopravne evidence in storitve
AZOP	Agencija za varstvo osebnih podatka
EU	Evropska unija
EKC	Enotni kontaktni center državne uprave
FOIA	Freedom of Information Act
HSE	Holding Slovenske elektrarne
IJZ	Informacija javnega značaja
IP	Informacijski pooblaščenec
MJU	Ministrstvo za javno upravo
MPJU	Ministrstvo za pravosodje in javno upravo
NN	Narodne novine
SDH	Slovenski državni holding
TEŠ	Termoelektrarna Šoštanj
ZDA	Združene države Amerike
ZDIJZ	Zakon o dostopu do informacij javnega značaja
ZEPEP	Zakon o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu
ZGD	Zakon o gospodarskih družbah
ZInfP	Zakon o informacijskem pooblaščenecu
Zmed	Zakon o medijih
ZPPI	Zakon o pravu na pristup informacijama
ZUP	Zakon o splošnem upravnem postopku
ZUS	Zakon o upravnem sporu
ZVOP	Zakon o varstvu osebnih podatkov

1 UVOD

OPREDELITEV PODROČJA IN OPIS PROBLEMA, KI JE PREDMET RAZISKAVE

Prost dostop javnosti do informacij javnega značaja s katerimi razpolaga državna oblast, je temelj sodobne, odprte, demokratične družbe in pravne države.

Pravica dostopa do informacij javnega značaja je ena od temeljnih človekovih pravic, ki je v Sloveniji zagotovljena že z Ustavo. Ta v 39. členu določa, da ima vsakdo pravico dobiti informacijo javnega značaja, za katero ima v zakonu utemeljen pravni interes, razen v primerih, ki jih določa zakon. Pravico vsakogar, da pridobi informacijo javnega značaja zagotavlja torej ustava neposredno, način uresničevanja te človekove pravice ter opredelitev primerov, v katerih se lahko omeji, pa prepušča zakonodajni ureditvi.

Konkretno je uresničevanje pravice dostopa do informacij javnega značaja opredeljeno v Zakonu o dostopu do informacij javnega značaja, ki je bil sprejet v letu 2003 in noveliran v letu 2005. S tem zakonom se v pravni red Republike Slovenije prenašajo tudi direktive Evropske unije. Še natančneje pa nekatere določbe zakona definira podzakonski akt Vlade RS – Uredba o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja iz leta 2005 z novelo iz leta 2007.

Nad izvajanjem zakonodaje s tega področja v Sloveniji bdi Informacijski pooblaščenec, državni organ, ki je bil ustanovljen z Zakonom o informacijskem pooblaščenecu v letu 2005. Informacijski pooblaščenec izvaja številne pristojnosti tako na področju dostopa do informacij javnega značaja kot tudi na področju varstva osebnih podatkov, ki je neločljivo povezano z uresničevanjem pravice do informacij javnega značaja.

Kako pa se s področjem dostopa do informacij javnega značaja spopadajo v drugih državah? Tematika je nedvomno aktualna in je bila že večkrat obdelana na primerih držav Evropske unije, pa tudi ZDA in nekaterih drugih držav sveta, tokrat pa bomo pogledali čez mejo, v sosednjo Hrvaško, ki se je članicam Evropske unije priključila v letošnjem juliju.

Že hiter pregled spletnih strani naše sosede nam da vedeti, da je tudi v tej državi pravica dostopa do javnih informacij zagotovljena že z Ustavo, konkretnije pa z Zakonom o pravu na pristup informacijama iz leta 2003, ki je bil do sedaj dvakrat noveliran.

V Republiki Hrvaški je za dostop do informacij javnega značaja in varstvo osebnih podatkov pristojna Agencija za zaščito osebnih podatka.

Naloga prikazuje še podrobnejše informacije iz prakse obeh držav ter primerjavo, ali se obe državi srečujeta s podobno problematiko na tem področju.

NAMEN, CILJI IN HIPOTEZE RAZISKAVE

Namen raziskave je preučiti področje dostopa do informacij javnega značaja, ki je v Sloveniji, kljub temu, da od uveljavitve zakona mineva že skoraj deset let, še vedno

relativno novo področje, kjer se pravna praksa šele oblikuje. Primerjalno pa je v tej raziskavi obdelana problematika tega področja v naši bivši bratski republiki Hrvaški.

Pričakovati bi bilo, da je bila Slovenija z zgodnejšim vstopom v EU prisiljena tudi v zgodnejšo ureditev področja dostopa do informacij javnega značaja, pri Hrvaški pa take nuje zaradi kasnejše pridružitve Uniji ni bilo. Iz istega razloga bi lahko sklepali tudi, da se je obravnavano področje zaradi zahtev EU v Sloveniji razvijalo hitreje kot v sosednji Hrvaški.

Navedeno pričakovanje oziroma sklepanje nas je pred izdelavo naloge vodilo k postavitvi dveh hipotez, ki smo jih v zaključenem delu s pomočjo izsledkov raziskave potrdili oziroma ovrgli:

1. Postopek pridobivanja informacij javnega značaja je v zakonodaji Republike Slovenije bolj natančno definiran kot na Hrvaškem.
2. Slovenija ima kot dolgoletna članica Evropske unije več izkušenj z izvajanjem posredovanja informacij javnega značaja kot Hrvaška, ki je v EU vstopila šele julija 2013.

Cilj raziskave je bilo torej odgovoriti na naslednja raziskovalna vprašanja, ki so pomagala podati tudi odgovore na gornji, vnaprej postavljeni, hipotezi :

1. Ali ima Slovenija, kot dolgoletna članica EU, na področju dostopa do informacij javnega značaja daljšo tradicijo od svoje neposredne sosede Hrvaške?
2. Ali je zakonska ureditev področja v primerjanih državah podobna?
3. Ali so izjeme od prostega dostopa do informacij v obeh državah primerljive?
4. Ali je postopek posredovanja informacij javnega značaja v obeh državah podoben?
5. V kateri državi je po statistiki večje zanimanje za posredovanje informacij javnega značaja?

METODE RAZISKOVANJA

Pri izdelavi tega magistrskega dela sta, poleg komparativne, uporabljeni tudi metoda deskripcije in kompilacije.

Z metodo deskripcije so opisana dejstva, procesi in pojavi, ki se nanašajo na temo uresničevanja pravice dostopa do informacij javnega značaja.

Z metodo kompilacije je povzeta veljavna zakonodaja ter opažanja in stališča različnih avtorjev o proučevanem področju.

S komparativno metodo je predstavljena primerjava obravnavanega področja v Sloveniji in na Hrvaškem.

V raziskavi pa je bil opravljen tudi intervju z namestnico Informacijske pooblaščenke, ki je podala nekaj odgovorov na zastavljena vprašanja.

2 TEORETIČNA IZHODIŠČA

2.1 SPLOŠNO O INFORMACIJAH JAVNEGA ZNAČAJA

Osnovna definicija informacije javnega značaja izhaja iz 4. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (Ur. l. RS, št. 51/2006 – UPB2, v nadaljevanju ZDIJZ), ki določa: »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 pridobil od drugih oseb.« Pri tem velja načelo materializirane oblike, kar pomeni, da mora dokument v času odločanja obstajati, zavezanci ga niso dolžni ustvariti na zahtevo prosilca.

Do sprejetja Zakona o dostopu do informacij javnega značaja, ki je pričel veljati 22. marca 2003, je bilo mogoče uresničevati pravico do informacij javnega značaja direktno na podlagi Ustave, ki v 2. odstavku 39. člena navaja: »Vsakdo ima pravico dobiti informacijo javnega značaja, za katero ima v zakonu utemeljen pravni interes, razen v primerih, ki jih določa zakon.« Ker je praksa pokazala, da ustavna podlaga ne zadošča interesu javnosti »vedeti«, je bil po vzoru mnogih drugih držav, v letu 2003 sprejet Zakon o dostopu do informacij javnega značaja - ZDIJZ (Ur. l. RS, št. 24/2003). Na podlagi Direktive EU št. 2003/98/ES o ponovni uporabi informacij javnega sektorja, je bil leta 2005 zakon spremenjen tako, da morajo organi zbrane podatke s katerimi razpolagajo, nuditi tudi za ponovno uporabo v komercialne ali nekomercialne namene. Natančneje to področje ureja podzakonski predpis – Uredba o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja (Ur.l. RS št. 76/05, 119/07 in 95/2011). V letu 2006 je bilo objavljeno prečiščeno besedilo ZDIJZ (Ur. l. RS, št. 51/2006), ki v tej vsebini velja še danes.

Namen ustavne določbe in ZDIJZ je zagotoviti javnost in preglednost delovanja organov ter omogočiti uresničevanje pravice posameznikov in pravnih oseb, da pridobijo informacije javnega značaja. Po besedah Informacijske pooblaščenke gre pri tem za dostop do tako imenovanih »surovih« informacij – do dokumentov, ne do tiskovnih konferenc in medijskih interpretacij (Pirc Musar, 2012).

Teršek (2006) v zvezi s pravicami, ki jih v okviru univerzalnega koncepta svobode izražanja zagotavljata slovenska ustava in ZDIJZ, ugotavlja, da gre v tem primeru za spekter, sestavljen iz naslednjih delnih pravic in svoboščin ter njim ustrezajočim dolžnostim oziroma obveznostim: pravica do sprejemanj informacij, ki jih posredujejo drugi; pravica do posredovanja informacij drugim; pravica in dolžnost medijev, da iščejo in posredujejo informacije, ki so pomembne za javnost; pravica do obveščeniosti, pravica do zbiranja informacij ter pozitivne obveznosti države, kar pomeni, da si mora država sama aktivno prizadevati za obveščeniost javnosti.

V zvezi z dostopom do informacij javnega značaja je ZDIJZ določil širok krog zavezancev za dajanje tovrstnih informacij. V ta krog sodijo vse tri veje oblasti: zakonodajna, izvršilna in sodna ter vse druge institucije, ki sodijo v javni sektor. V skladu s tem med zavezance za dajanje informacij javnega značaja štejemo državne organe, organe lokalnih skupnosti, javne agencije, javne sklade in druge osebe javnega prava ter nosilce javnih pooblastil in izvajalce javnih služb. Vsi ti organi morajo vsakomur, na podlagi njegove individualne zahteve, omogočiti dostop do informacij javnega značaja, s katerimi razpolagajo. Obveznost zavezancev pa je tudi objava določenih javnih podatkov na svetovnem spletu ter priprava kataloga informacij javnega značaja, ki vsakomur omogoča, da se seznanijo z organizacijo in delovanjem organa ter informacijami javnega značaja, ki so pri njem dostopne.

Večina organov se zaveda pomena objav javnih podatkov na spletu, saj na ta način prosilcem omogočijo, da hitreje pridejo do želene informacije, hkrati pa to pomeni razbremenitev organov samih, saj se na ta način zmanjša število zahtev prosilcev za dostop do informacij javnega značaja.

Iz vsakoletnih skupnih poročil o izvajanju ZDIJZ je razvidno, da je število zahtev za dostop do informacij javnega značaja v porastu, kar kaže na vse večje zavedanje posameznikov o pomenu pravice do dostopa do informacij javnega značaja.

Za dosledno izvajanje ZDIJZ na območju Republike Slovenije skrbi urad Informacijskega pooblaščenca, ki deluje kot neodvisen in samostojen državni organ, ustanovljen na podlagi Zakona o informacijskem pooblaščenču (v nadaljevanje ZInfP), ki je bil sprejet v letu 2005.

Informacijski pooblaščenec je po 2. členu ZInfP pristojen za odločanje o pritožbi zoper odločbo, s katero je organ zavrgel ali zavrnil zahtevo prosilca, ali ga na drug način prikrajšal pri uresničevanju pravice do dostopa do informacije javnega značaja. Na ta način pooblaščenec izvaja tudi nadzor nad izvajanjem ZDIJZ in na njegovi podlagi izdanih podzakonskih predpisov.

Pravica dostopa do informacij omogoča nadzor javnosti nad delom organov uprave ter na ta način zagotavlja bolj učinkovito in odgovorno delovanje uprave. Vsak zaposleni v upravi se trudi za bolj strokovno in učinkovito delo, če se zaveda, da je pod drobnogledom javnosti. Nadzor nad pravilnostjo odločitev uprave ter nad spoštovanjem pravnega reda prispeva k potrjevanju legitimnosti uprave kot servisa javnosti. Takšen pregled dela omogoča politični nadzor in zato preprečuje zlorabe in nepravilnosti pri delu organov, s čimer javni sektor pridobiva na svoji integriteti. Takšen dostop do informacij pa je tudi v interesu organov javne oblasti, saj omogoča vzpostavitev komunikacije in tesnejšega razmerja med državo in posameznikom, kar vpliva na zaupanje javnosti v državo in njene institucije. To pa na drugi strani tudi psihološko deluje na posameznike, saj na ta način bolj razumejo odločitve organov in so jih zato tudi bolj pripravljeni sprejemati. Na drugi

strani je s tem omogočen tudi finančni nadzor, kar vpliva na zmanjševanje korupcije (Prepeluh, 2005, str. 43-44).

Ker javni sektor zaradi izvajanja svojih obsežnih nalog razpolaga z izjemno veliko količino podatkov, je smiselno, da se ti v kar največji možni meri ponudijo tudi v uporabo za razne druge (komercialne ali nekomercialne) namene.

Poglejmo v nadaljevanju nekoliko podrobneje kaj pojem ponovne uporabe informacij pomeni v praksi.

2.1.1 PONOVA UPORABA PODATKOV JAVNEGA SEKTORJA

Ponovna uporaba podatkov javnega sektorja pomeni, da organi podatke oziroma dokumente, ki jih zbirajo in pripravljajo v okviru izvrševanja javnih nalog, dajo na voljo za nadaljnjo uporabo zainteresiranim posameznikom ali gospodarskim subjektom.

Ponovna uporaba predvideva določeno oplemenitenje surovih informacij, torej dodajanje vrednosti (npr. izdelava statistične analize na podlagi surovih statističnih podatkov ali izdelava bonitetnih ocen, na podlagi ekonomskih kazalnikov), lahko vključuje tudi založništvo (npr. zemljevidi, avtomobilski navigacijski sistemi), pa tudi vsakršno drugačno izkoriščanje podatkov (npr. izdelava spletnih aplikacij, vremenske napovedi, itd).

V skladu z namenom ZDIJZ morajo organi omogočati prosilcem tudi ponovno uporabo podatkov, s katerimi razpolagajo. V praksi je ponovna uporaba aktualna predvsem za organe, ki razpolagajo z velikimi bazami podatkov, npr. AJPES, GURS, Statistični urad RS, UMAR, Ministrstvo za finance, ARSO, itd.

Slovenija načeloma podpira cilje predloga spremembe direktive o ponovni uporabi, ki ga je za članice EU pripravila Komisija, predvsem prizadevanja za omogočanje čim večjega obsega ponovne uporabe podatkov javnega sektorja in vzpostavitev portalov odprtih podatkov javnega sektorja. Ne glede na navedeno, pa je Slovenija v zvezi s celotnim predlogom podala mnenje, da je potrebna še dodatna preučitev in posvetovanje na nacionalni ravni.

Da bi se podatki iz različnih organov, lahko povezano in učinkovito ponovno uporabljali, je treba odpraviti ovire pri interoperabilnosti.

Na nacionalni ravni so prizadevanja za spodbujanje ponovne uporabe in interoperabilnosti podatkov sestavni del Strategije razvoja elektronskega poslovanja ter izmenjave podatkov iz uradnih evidenc, katere namen je bila določitev okvira in ciljev za nadaljnje uresničevanje e-poslovanja v javni upravi, tudi Nacionalnega interoperabilnostnega okvira.

Kar zadeva sedanji obseg ponovne uporabe, je potrebno poudariti, da organi praviloma beležijo zgolj ponovno uporabo na podlagi vložene pisne zahteve za dostop, praviloma pa ne beležijo ponovne uporabe podatkov, ki se vrši avtomatično preko objave javnih podatkov na spletu, na način, da ponovni uporabnik samostojno prenese določene podatke iz spletnega portala. V teh primerih se organi običajno niti ne zavedajo, da se z

navedenim vrši ponovna uporaba javnih podatkov. Zato je težko govoriti o dejanskem obsegu ponovne uporabe. Dejstvo pa je, da je obseg tesno povezan v prvi vrsti z dostopnostjo informacij o zbirkah podatkov, ki jih hranijo organi, z enostavnostjo postopka pridobitve (avtomatizem, preko spleta) in glede na obliko, v kateri so podatki shranjeni (strojno-berljivi formati) (MPJU, 2012, str. 15-17).

2.2 ZGODOVINSKI POGLED NA INFORMACIJE JAVNEGA ZNAČAJA

Dostop do informacij javnega značaja je ena mlajših pravic, saj jo je večina držav začela uporabljati šele na prelomnici iz 20. v 21. stoletje (Apoahal Vučković et. al., 2011, str. 232).

Ne glede na navedeno ima pravica do informiranja svoje korenine že v zapisih stare Kitajske iz 7. stoletja. Prvič pa se je pravica dostopa do javnih informacij pojavila leta 1766 v Kraljevini Švedske in Finske. Za očeta dostopa do informacij javnega značaja štejemo finskega duhovnika Andersa Chydeniusa, člana švedskega parlamenta, ki je pravico biti informiran povzel in dodelal iz zapisov stare Kitajske, kjer se je že takrat pojavilo zavedanje, da mora biti delovanje države transparentno. Chydenius je bil pobudnik sprejema Zakona o svobodi tiska in o dostopu do javnih dokumentov. Vanj je zapisal, »da ima vsakdo pravico dostopa do dokumentov, ki jih ima v posesti vlada. Vlada mora uradni dokument dati vsakomur, takoj ko prejme zahtevo, in to brezplačno(Pirc Musar et. al. 2008, str. 6).«

Ta pravica se je nato v različnih državah uveljavljala v različnih časovnih obdobjih in na različne načine. Naslednjo večjo prelomnico pomeni sprejem Deklaracije o človekovih pravicah Organizacije združenih narodov v letu 1948 v Parizu. V njej je bilo navedeno, »da ima vsakdo pravico do svojega mišljenja in izražanja, vključno s pravico, da nihče ne sme biti preganjan zaradi svojega mišljenja, in pravico, da lahko vsak išče, sprejema in širi informacije in ideje s kakršnimikoli sredstvi in ne glede na meje.«

V tej deklaraciji je torej že bolj dorečeno, da lahko vsakdo informacije tudi išče, čeprav v njej ni izrecno določena tudi pravica dostopa do informacij (Apoahal Vučković et. al., str. 233).

V letu 1953 je začela veljati Evropska konvencija o človekovih pravicah (EKČP), ki zavezuje 46 držav članic Sveta Evrope. Konvencija nakazuje zgolj na pravico do sprejemanja informacij, nikjer pa ni izrecno napisano, da vsakdo lahko tudi išče informacije, kar pomeni, da je v besedilu zanemarjena aktivna vloga iskanja informacij. Kljub temu so v konvenciji zapisane izjeme, ki jih mora spoštovati posamezna država pri omejevanju širjenja informacij, kar posredno pomeni, da imajo državljani pravico dostopa do vseh drugih informacij, ki v izjemah niso zajete (Pličanić et. al., 2005, str. 28).

Kmalu se je pokazalo, da je treba pravico dostopa do informacij podrobneje urediti, saj pravica do svobode izražanja ne daje zadostne razlage za pravico javnosti do obveščnosti

oziroma do dostopa do informacij. Predvsem ni s samo ustavno pravico dovolj jasno definirano, kakšne so naloge države (»lastnice« informacij) do državljanov oziroma prosilcev.

V ZDA so to problematiko uredili v letu 1966 s sprejemom Zakona o svobodi informacij (Freedom of Information Act - FOIA) (Pličanić et. al., 2005, str. 29).

V Evropi so se po Švedski prve začele zavedati pomembnosti tega področja ostale skandinavske države: Finska je dobila svoj zakon o dostopu do informacij v letu 1919, Irska v letu 1966, kasneje pa se je ta ideja širila še v druge dele Evrope in sveta (Pličanić et. al., 2005, str. 29).

Kot navaja Mirkovičeva v svojem članku (1999) velja pravica dostopa do informacij javnega značaja na Danskem od leta 1970, na Nizozemskem in v Franciji od 1978, v Avstraliji od 1982, v Kanadi od 1983, v Avstriji in Grčiji od 1986, na Irskem od 1997, na Madžarskem od 1992,...

Priporočila Sveta Evrope so že v osemdesetih letih prejšnjega in v začetku tega stoletja državam članicam EU narekovala, da uredijo uresničevanje pravice dostopa do informacij javnega značaja v svoji zakonodaji tako, da bodo lahko zainteresirani od organov javne oblasti dobili zahtevane informacije. Pri tem se priporoča upoštevanje določenih načel, ki jih je sprejel Odbor ministrov Sveta Evrope.

Ta načela določajo, da ima vsakdo pravico na svojo zahtevo dobiti od organa javne oblasti informacijo, ki je v njegovi posesti. V ta namen morajo biti zagotovljena ustrezna sredstva in poti; informacije morajo biti dostopne vsakomur pod enakimi pogoji; o zahtevi mora biti odločeno v razumnem času, za vložitev zahteve pa prosilcu ni potrebno izkazati pravnega interesa. V primeru zavrnitve zahteve, morajo biti razlogi za zavrnitev obrazloženi ter zagotovljena pravica do pritožbe in do sodnega varstva. (IP, 2013b)

Z mednarodnega vidika razvoja te pravice je treba omeniti tudi leta 2008 sprejeto Konvencijo Sveta Evrope o dostopu do uradnih dokumentov, ki kot prvi mednarodni akt s področja dostopa do javnih informacij, postavlja minimalne standarde pri uresničevanju te pravice. A konvencija še ne velja, saj jo mora prej ratificirati najmanj 10 držav (Apohal Vučković et. al., 2011, str. 233).

Prvi pravni odraz omenjene politike EU predstavlja pravna ureditev dostopa do okoljskih informacij. Pri tem je nujno omeniti dokument, ki pomembno povezuje pravico dostopa do informacij z zaščito okolja – to je tako imenovana Aarhuška konvencija - Konvencija o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah. Evropska skupnost je ta dokument podpisala 25. junija 1998. Je prvi pravno obvezujoč mednarodni dokument, ki je namenjen spodbujanju razvoja participativne demokracije. Osredotoča se na vlogo civilne družbe – zagovornice zdravega življenjskega okolja. Države pogodbenice morajo civilni družbi zagotavljati prost dostop do okoljskih informacij, možnost sodelovanja pri odločanju o okoljskih vprašanjih in pravno varstvo pravic civilne družbe na okoljevarstvenem področju (Marega in Kos, 2002).

Slika 1: Aarhuška konvencija v Sloveniji



Vir: Regionalni center za okolje za srednjo in vzhodno Evropo (2002, str.1)

Po podatkih Informacijskega pooblaščenca ima že skoraj sto držav po svetu zakone o dostopu do javnih informacij, vendar se ti med seboj precej razlikujejo. Organizaciji Access Info Europe in Centre for Law and Democracy sta predstavili izboljšano spletno stran, na kateri so predstavljene ocene oz. indeksi vseh obstoječih zakonov o dostopu do informacij. Slovenski zakon (ZDIJZ) je še vedno na 2. mestu po kvaliteti oz. "moči" zakona (IP, 2013a).

Družba 21. stoletja je informacijska družba. Temeljni pogoj za razvoj in napredek posameznika in družbe pa so informacije, ki so gibalno dogajanja in pomembno tržno blago. Če izmenjava informacij ni zares svobodna, prava demokracija ne more obstajati.

Pripadniki demokratične družbe lahko pravilne odločitve sprejemajo le , kadar so ustrezno informirani oziroma imajo na razpolago vse relevantne informacije, še zlasti o delovanju vlade. Pravni viri po vsem svatu zato poudarjajo, da pravica dostopa do informacij javnega značaja povečuje stopnjo demokracije v družbi in sodelovanje državljanov pri upravljanju javnih zadev. Hkrati omogoča učinkovito uresničevanje nekaterih drugih demokratičnih pravic, zlasti volilne pravice, pravice do zakonodajne iniciative, do zakonodajnega referendumu in do peticije, kajti le obveščeni volivci lahko efektivno uveljavljajo politično odgovornost nosilcev javnih funkcij (Apohal Vučković et. al., 2005, str. 49-50).

3 DOSTOP DO JAVNIH INFORMACIJ V SLOVENIJI

3.1 ZAKONSKA UREDITEV PODROČJA DOSTOPA DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA

O odprtem delovanju javne uprave se v slovenskem prostoru govori predvsem v povezavi z dostopom do informacij javnega značaja, čeprav se pojma vsebinsko ne ujemata povsem. Načelo odprtega delovanja javne uprave je namreč širše in ne zajema zgolj instituta dostopa do informacij. Je odsev širše družbene težnje, po kateri naj bi bilo delovanje javne uprave čim bolj javno in v kar najtesnejši povezavi z državljani.

Dejstvo je, da v slovenskem pravnem redu ni zakona, ki bi sistemsko in celovito urejal področje odprtega delovanja javne uprave, čeprav posamezne določbe, ki implementirajo načelo odprtosti, najdemo v nekaterih zakonih s področja javne uprave: npr. v Zakonu o državni upravi, Zakonu o javnih uslužbencih, Zakonu o sistemu plač v javnem sektorju, Zakonu o varstvu okolja in še nekaterih. Pri tem pa ni mogoče spregledati dejstva, da so v vseh teh zakonih določbe o javnosti oziroma preglednosti ostale bolj ali manj na deklaratorni ravni, saj v njih niso konkretizirane določbe, ki bi določale pravico fizičnih in pravnih oseb, da od zavezanih organov lahko zahtevajo izpolnitev obveznosti v zvezi z načelom odprtega delovanja. (Apohal Vučković et. al, 2011, str. 234-237).

Čeprav je leta 2003 minilo že dvanajst let od sprejema Ustave Republike Slovenije, je bila ustavna pravica dostopa do informacij javnega značaja v slovenskem pravu urejena nesistematično, parcialno in izjemno pomanjkljivo. Kljub odpiranju državne uprave in pospešenem objavljanju informacij upravnih organov na svetovnem spletu je ustavna pravica posameznikov, da na svojo zahtevo pridobijo neko konkretno informacijo javnega značaja, ki jih zanima, ostala do sprejetja zakona težko izvedljiva (Pirc Musar et. al., 2008, str. 7).

Državni zbor Republike Slovenije je na podlagi Ustave RS iz leta 1991 februarja 2003 sprejel Zakon o dostopu do informacij javnega značaja – ZDIJZ (Ur. l. RS, št. 24/2003), ki sledi usmeritvam mednarodnih aktov in Evropske unije. Njegov namen je zagotoviti javnost in odprtost delovanja javne uprave ter vsakomur omogočiti dostop do javnih informacij, torej tistih, ki so povezane z delovnimi področji organov javne uprave.

ZDIJZ je v Sloveniji edini zakon, ki konkretizira obveznost javne uprave na področju odprtega delovanja, oziroma ki določa postopek dostopa do informacij in predvideva tudi pravno varstvo. Zaradi tega je institut dostopa do informacij javnega značaja v praksi edino sredstvo, s katerim lahko zainteresirani subjekti pravno uveljavljajo izpolnjevanje načela odprtega delovanja javne uprave (Apohal Vučković, 2011, str. 237).

Pri sprejemanju Zakona o dostopu do informacij javnega značaja je slovenski zakonodajalec njegov namen opredelil zelo skopo. Kot temeljni razlog za sprejetje zakona

je navedel uresničevanje ustavne pravice dostopa do informacij javnega značaja iz 2. odstavka 39. člena Ustave RS. Ta pravica po njegovem mnenju omogoča vpogled v delovanje državnih organov in s tem nadzor nad njihovim delovanjem, odraža torej samo bistvo demokracije (Prepeluh, 2005, str.46).

Po Teršku (2006) zakon lahko razširi domet ustavne pravice, ne sme pa ga zožiti. ZDIJZ je domet ustavne pravice dostopa do informacij javnega značaja razširil, saj dostopa ne pogojuje z obstojem pravnega interesa, utemeljenega v posebnem zakonu in izhajajočega iz določenih posebnih okoliščin ali dejstev. Tudi sicer je v večini primerjalnih ureditev dostop do javnih informacij urejen tako, da načelo dostopa velja kot pravna domneva, izjeme pa so posebej definirane.

Slovenija je bila ena zadnjih držav v Evropski uniji, ki je uredila področje dostopa do informacij javnega značaja z zakonom, prehitela so nas med drugimi tudi vse države iz nekdanjega vzhodnega bloka (Madžarska - 1992, Latvija - 1998, Češka - 1999, Estonija, Slovaška in Litva - 2000, Poljska - 2001).

Potrebno pa je dodati, da je bila tudi Evropska unija s sprejemom zakonodaje s tega področja zelo pozna. Šele leta 2001 sta Evropski parlament in Svet evropskih skupnosti sprejela Uredbo 1049/2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije (Pirc Musar et. al. 2008, str. 1).

V dobro naše države pa vendarle lahko rečemo, da naš ZDIJZ sodi med najbolj moderne zakone na svetu, pozna namreč majhno število izjem, pozna test interesa javnosti, s katerim je zakonodajalec še bolj poudaril načelo transparentnosti delovanja javnega sektorja. Zakon je brez dvoma slovenskemu uradništvu naložil veliko breme, v mnogih, predvsem bolj zahtevnih primerih, tudi veliko dela. A zavedati se moramo, da na koncu takšna filozofija, ki jo uveljavlja pravo dostopa do javnih informacij, prinaša več prednosti (za prosilce in za državo) kot pomanjkljivosti (Pirc Musar et. al., 2008, str. 1-2).

K odprtemu in transparentnemu delovanju javnega sektorja, kot že rečeno, dodatno zavezujejo mnogi področni zakoni, ki vsebujejo določbe v zvezi z javnostjo dela organov. Eden o omembe vrednih je tudi Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (Ur. l. RS št. 69/2011), katerega cilj je, da država zagotovi pogoje, da uslužbenci in funkcionarji svoje delo opravljajo pošteno, profesionalno in transparentno. Na področju obveščanja javnosti o pomenu transparentnosti delovanja javnega sektorja, tudi s prispevki analiz stanja na tem področju, že od leta 2010 aktivno deluje tudi Društvo integriteta (MPJU, 2012, str. 4).

Transparentnost delovanja organov javnega sektorja se odraža na različne načine, predvsem preko:

- omogočanja spletnega dostopa do javnih podatkov iz evidenc,
- proaktivnega razširjanja informacij s strani organov,
- seznanjanja javnosti s predlogi predpisov in širšega omogočanja sodelovanja javnosti pri sprejemanju predpisov,

- transparentnosti porabe javnih sredstev ter prizadevanja za integriteto in preprečevanja korupcije,
- omogočanja ponovne uporabe podatkov javnega sektorja,
- omogočanja dostopa do informacij javnega značaja na podlagi individualne zahteve (MPJU, 2012, str. 4).

Na tem mestu je primerno omeniti še dejstvo, da se v Sloveniji že več let pripravljajo spremembe ZDIJZ, ki naj bi obstoječi zakon izboljšale v delu, kjer se je v praksi preteklih let izkazal za pomanjkljivega. Vse do danes Slovenija ni zbrala dovolj politične volje, da bi do te spremembe prišlo, v letu 2013 pa so predlogi sprememb zopet v javni obravnavi. Najpomembnejša sprememba zakona se nanaša na širitev kroga zavezancev po ZDIJZ, predlaganih pa je še več drugih dopolnitev.

Poglavitne spremembe zakona se nanašajo na:

- širitev kroga zavezancev po Zakonu o dostopu do informacij javnega značaja na gospodarske družbe in druge pravne osebe zasebnega prava v neposredni ali posredni večinski lasti ali pod prevladujočim vplivom Republike Slovenije, samoupravnih lokalnih skupnosti in/ali drugih oseb javnega prava,
- vzpostavitev uradnega registra zavezancev za informacije javnega značaja v katerega bodo vključeni vsi (stari in novi) zavezanci po ZDIJZ,
- določitev obsega informacij javnega značaja glede katerih so poslovni subjekti v večinski lasti ali pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava zavezani v skladu z ZDIJZ,
- določitev kroga absolutno prosto dostopnih informacij javnega značaja v poslovnih subjektih v večinski lasti ali pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava,
- centralizirano proaktivno objavo določenih javnih podatkov preko centralizacije podatkov o plačilnem prometu,
- določene administrativne razbremenitve v zvezi z izvajanjem ZDIJZ za nove zavezance,
- novo določbo glede izvršbe upravne odločbe o dostopu do informacij javnega značaja,
- spremembo prekrškovnih določb,
- spremembo glede dostopa do informacij javnega značaja, ki predstavljajo avtorska dela,
- spremembe v zvezi z javno objavo Skupnega letnega poročila po ZDIJZ (E-demokracija, 2013).

Po sedaj veljavni ureditvi gospodarske družbe v večinski lasti države oziroma drugih oseb javnega prava, kolikor niso hkrati nosilci javnih pooblastil ali izvajalci javnih služb, niso zavezane za posredovanje informacij javnega značaja. Zakon o slovenskem državnem holdingu sicer določa, da so Slovenski državni holding (SDH) in njegove odvisne družbe zavezanci za posredovanje informacij javnega značaja, vendar pa te obveznosti ne določa za družbe, v katerih ima SDH kapitalsko naložbo, če takšna družba ni zavezanec za posredovanje informacij javnega značaja po določbah zakona, ki ureja dostop do

informacij javnega značaja. Od javnopravnega lastnika (to je Republike Slovenije, občine, SDH, itd) je seveda vedno mogoče zahtevati določene informacije o lastnih "nejavnih" podjetjih, to je informacije s katerimi lastnik razpolaga in ki jih je pridobil v okviru izvrševanja svojih kapitalskih pravic. Vendar pa v praksi lastniki razpolagajo le z ožjim naborom določenih splošnih informacij o poslovanju podjetij v lasti, zato je prevladalo mnenje, da obstoječa rešitev ne zagotavlja dovolj visoke ravni transparentnosti delovanja teh podjetij, ki razpolagajo z javnimi sredstvi in da ne zagotavlja dovolj širokega nadzora javnosti nad finančnim poslovanjem teh podjetij (E-demokracija, 2013).

Netransparentnost porabe javnih sredstev močno negativno vpliva tudi na pojav korupcije, ki je v Sloveniji po mnenju Komisija za preprečevanje korupcije že več let resen problem. Nenazadnje lahko o tem sklepamo tudi iz spremljanja novic v medijih, ki o različnih koruptivnih dejanjih poročajo skoraj vsak dan. Nedvomno objavljeni podatki o izpostavljenosti korupcijskim tveganjem v slovenskih podjetjih sistemsko uničujejo državo in gospodarski razvoj ter negativno vplivajo na zaupanje javnosti v gospodarstvo, politiko in pravno državo.

V zadnjih letih smo v Sloveniji priča večanju števila razkritij slabega vodenja podjetij in zlorab vodstva, to je razvidno tudi iz podatkov svetovnega letopisa konkurenčnosti World Competitiveness Yearbook, ki ga vsako leto pripravi Mednarodni inštitut za razvoj menedžmenta v Lozani. Kar zadeva nadzorovanje uprav podjetij, za katero so odgovorni nadzorni sveti, je Slovenijo označil kot neučinkovito, saj se je uvrstila na 51. mesto od 59 (IMD, 2013).

Navedeni razlogi narekujejo sprejem zakonodajnih ukrepov, ki bodo pripomogli k dvigu ravni transparentnosti poslovanja javnih podjetij in gospodarskih družb, ki so tesno povezane z javnim sektorjem. Preko transparentnosti in vzpostavitve direktne odgovornosti nasproti posameznikom, to je v prvi vrsti državljanom in prebivalcem Republike Slovenije, pa se bo dosegla tudi manjša odvisnost od vpliva aktualne politike (E-demokracija, 2013).

3.2 ZAVEZANCI ZA POSREDOVANJE INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA

ZDIJZ v 1. odstavku 1. člena določa, da se s tem zakonom ureja postopek, ki vsakomur omogoča prost dostop in ponovno uporabo 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.

ZDIJZ z besedo organi označuje vse organe, organizacije in druge osebe, ki so zavezani k posredovanju informacij javnega značaja. Temeljni kriterij za uvrstitev določene organizacije v kategorijo zavezancev pa je izvajanje neke oblastne oziroma javnopravne naloge, kajti le informacije, povezane z izvajanjem teh nalog, sodijo v kategorijo informacij javnega značaja (Pličanić et. al., 2005, str. 59).

Praksa Informacijskega pooblaščenca kaže na to, da je glede izvajanja obveznosti po ZDIJZ in omogočanja ustreznega dostopa prosilcem, razlika med zavezanci precejšnja. To pomeni, da ožja državna uprava – ministrstva in upravne enote, odlično izvajajo zakon. Bolj problematičen je širši javni sektor – javni zavodi, občine – predvsem majhne, kar je razumljivo, saj nimajo na razpolago ustreznega kadra, ki bi spremljal tovrstno zakonodajo, zato na zahteve prosilcev pogosto sploh ne reagirajo. Običajno se odzovejo šele, ko jih zaradi pritožbe na molk organa Informacijski pooblaščenec pozove, da so dolžni odločiti o zahtevi prosilca. V ožji državni upravi je struktura zaposlenih drugačna, uradniki so bolj večji izvajanja zakonodaje, zato tam z izvajanjem ZDIJZ ni težav (Kotnik Šumah, 2013).

3.2.1 KATALOG ZAVEZANIH ORGANOV

Ministrstvo, pristojno za upravo, na podlagi podatkov Poslovnega registra Republike Slovenije na svetovnem spletu objavi in redno osvežuje informativni katalog organov, ki so zavezani dajati informacije javnega značaja (Čebulj, 2005, str. 95).

Prvi Katalog zavezancev je Vlada Republike Slovenije objavila dne 6. 5. 2004 (Pličanić et. al., 2005, str. 66).

Takšen katalog je v primerjalno pravnih ureditvah redkost, saj se domneva, da je jasno, kdo so zavezanci, če zakon na primer navede, da so to vse pravne osebe javnega prava ali vsi organi izvršilne veje oblasti. Ker pri nas na tem področju vlada precejšen nered, je ZDIJZ predvidel poseben katalog organov, ki se vsako leto obnavlja. Čeprav zakon sam ne določa pravne narave tega kataloga, iz namena zakonodajalca nedvoumno izhaja, da je katalog zgolj informativne narave in nima narave pravnega akta (Prepeluh, 2005, str. 156). Iz navedenega izhaja, da tudi tedaj, ko nekega organa ni v katalogu organov, to še ne pomeni, da ni zavezan dajati informacije, saj je organ, ki ga je mogoče opredeliti kot organ v skladu z Zakonom o dostopu do informacij javnega značaja, zavezan postopati po tem zakonu (Čebulj in Žurej, 2005, str. 95).

Namen vsakoletne objave izhaja iz organizacijske dinamike (različne organizacije oziroma druge osebe, ki so zavezanci, se spreminjajo, združujejo, ukinjajo, preoblikujejo,...), saj le vsakoletna objava javnosti zagotavlja ažuriran pregled zavezancev. Vsakoletna priprava kataloga pa na drugi strani koristi tudi Vladi in drugim državnim organom, ker s tem pridobijo natančen pregled nad javnim sektorjem (Pličanić et. al., 2005, str. 66-67).

Katalog zavezancev je dostopen preko spletne strani ministrstva pristojnega za javno upravo, povezava nanj pa je omogočena tudi iz spletnih strani Informacijskega pooblaščenca. Trenutno je v Katalog zavezancev vpisanih 2610 zavezancev (Vlada RS, 2013).

3.2.1.1 Državni organi

ZDIJZ torej med zavezanca za posredovanje informacij javnega značaja brez izjem šteje vse organe vseh treh vej oblasti (zakonodajne, izvršilne in sodne). Primerjalno pravno je to zelo napreden sistem, saj se je zgodovinsko dostop najprej zagotavljal samo do informacij, ki so bile v posesti izvršilne veje oblasti (Prepeluh, 2005, str. 159).

V naši ustavni ureditvi **zakonodajno funkcijo** v celoti opravlja Državni zbor RS (DZ), ki je kot eden najpomembnejših državnih organov nedvomno zavezanec po ZDIJZ. Zato so javnosti načeloma dostopni vsi njegovi dokumenti, ne glede na to, ali jih je DZ sprejel na svoji redni ali izredni seji oziroma na seji svojega delovnega telesa.

V Sloveniji v isto vejo oblasti uvrščamo tudi Državni svet RS, ki ima kot drugi dom parlamenta nekatera pooblastila pri opravljanju nalog zakonodajnega telesa. Zakon določa, da je delo državnega sveta in njegovih delovnih teles javno ter da se javnost lahko omeji ali izključi samo zaradi splošnih koristi (Prepeluh, 2005, str. 159-162).

Med organe **izvršilne veje oblasti** v Sloveniji uvrščamo Predsednika RS, Vlado RS ter celotno državno upravo.

Predsednik RS je, kot simbolični vrh izvršilne veje oblasti, eden pomembnejših državnih organov, zaradi česar ni sporno, da je zavezanec po ZDIJZ. Načeloma morajo biti javnosti dostopne tudi informacije javnega značaja, ki izvirajo iz Urada Predsednika RS, njegovega kabineta ali drugih služb.

Tudi Vlada RS, kot vrh izvršilne veje oblasti in najvišji organ državne uprave, je zavezana za posredovanje informacij javnega značaja. Javnosti morajo biti dostopne tudi informacije javnega značaja vseh notranjih sestavnih delov Vlade.

Državna uprava tradicionalno predstavlja strokovni del izvršilne veje oblasti in je namenjena izvrševanju upravnih nalog. Kot zavezanca za posredovanje informacij javnega značaja štejemo vse upravne organe, to je ministrstva, organe v njihovi sestavi in upravne enote (Prepeluh, 2005, str. 162-166).

V Sloveniji v **pravosodni sistem** v širšem smislu vštevamo ne samo sodišča, ki neposredno izvršujejo sodno oblast v državi, ampak tudi druge državne organe, ki delujejo na področju pravosodja, vendar funkcionalno in organizacijsko ne sodijo v okvir sodne veje oblasti. To so državna tožilstva, Državno pravobranilstvo RS, Družbeni pravobranilec RS, Sodni svet in Senat za prekrške. Čeprav v naš pravosodni sistem v širšem smislu običajno vštevamo tudi odvetnike in notarje, ti niso zavezanci po ZDIJZ, saj gre pri odvetnikih za samostojno poklicno dejavnost zasebnopravnih subjektov, notarji pa so sicer nosilci javnih pooblastil, vendar niso državni organi. Prav tako med pravosodne organe ne štejemo drugih strokovnih sodelavcev sodišč, kot so npr. sodni izvedenci, cenilci in tolmači (Prepeluh, 2005, str. 167).

Na področju pravosodja so torej v prvi vrsti zavezanci za posredovanje informacij javnega značaja sodišča. Pri tem gre tako za sodišča splošne pristojnosti (vsa okrajna, okrožna in

višja sodišča ter Vrhovno sodišče RS), kot tudi za specializirana sodišča z ožjim področjem pristojnosti (upravna, delovna in socialna sodišča) (Prepeluh, 2005, 168-172).

Zanimivo je, da ZDIJZ kot zavezance v celoti njihovega delovanja zajema tudi zakonodajno vejo oblasti in sodišča, kar gledano primerjalno pravno, ni pravilo. V postopku sprejemanja ZDIJZ je sicer pripravljavec zakona sodišča izločil iz dometa tega zakona, vendar je bila kasneje ta določba v zakonodajnem postopku črtana. Veljavni ZDIJZ tako v celoti vključuje tudi sodišča, so pa njihovi dokumenti lahko predmet izjeme iz 6. oziroma 8. točke prvega odstavka 6. člena zakona (Apohal Vučković et. al. 2011, str. 240).

Zaradi uvrstitve sodne veje oblasti med zavezance po ZDIJZ, sodi slovenska ureditev področja dostopa do informacij javnega značaja med najbolj transparentne na svetu. Sodišča so na primer v celoti izvzeta iz dostopa v Nemčiji, Italiji, Španiji in na Nizozemskem, sodni spisi pa so izvzeti v Veliki Britaniji, Grčiji, na Madžarskem in na Irskem.

V Sloveniji so sodišča zavezana tako v delu, ki se nanaša na sodno upravo, kot tudi v delu, ki se nanaša na izvajanje sodne funkcije v ožjem pomenu. To pomeni, da med informacije javnega značaja uvrščamo tudi dokumente, ki so del sodnih spisov, veljavna ureditev pa v zvezi z njimi predvideva izjemo od dostopa, če gre za podatke, ki so bili pridobljeni ali sestavljeni zaradi pravnega, nepravdnega ali drugega sodnega postopka in bi njihovo razkritje škodovalo njegovi izvedbi (Curk, 2010).

Poleg zgoraj navedenih organov pa kot zavezance po ZDIJZ štejemo tudi nekatere **druge državne organe**, ki jih ne moremo šteti v nobeno od treh klasičnih vej oblasti. Med njimi je potrebno omeniti (Prepeluh, 2005, str. 172-176):

- Ustavno sodišče RS, ki je samostojen in neodvisen državni organ;
- Varuha človekovih pravic, ki ni del mehanizma oblasti, ampak je celo nekakšna »protioblast«, tudi ni klasičen državni organ, je pa neodvisen in samostojen organ;
- Računsko sodišče, ki je najvišji revizijski organ za kontrolo državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe v RS, nima lastnosti sodišča, je pa neodvisen in samostojen državni organ;
- Informacijskega pooblaščenca, ki je prav tako samostojen državni organ;
- Republiško volilno komisijo in drugi volilni organi – najvišji volilni organ, zadolžen za organizacijo in izvedbo številnih vrst volitev, gre za poseben neodvisen organ;
- Državno revizijsko komisijo – za revizijo postopkov oddaje javnih naročil, je neodvisen in samostojen državni organ;

3.2.1.2 Organi lokalnih skupnosti

Organi lokalnih skupnosti predstavljajo drugo kategorijo organov klasične javne oblasti. Zakon zajema vse organe občin pa tudi morebitnih drugih oblik lokalnih skupnosti (na primer pokrajin), če bodo ustanovljene (Pličanić et. al, 2005, str. 62).

Informacije javnega značaja je mogoče zahtevati od občinskega sveta, župana in nadzornega odbora, kot najpomembnejših organov občine. Za posredovanje informacij javnega značaja pa je zavezana tudi občinska uprava pod vodstvom tajnika oziroma direktorja občinske uprave ter vsi organi, ki jih na podlagi zakonskega pooblastila ustanovi občinski svet ter tudi lokalni volilni organi (Prepeluh, 2005, str. 176-181).

3.2.1.3 Osebe javnega prava

Osebe javnega prava so zadnja od kategorij organov klasične javne oblasti. Sestavljajo jo zelo različne organizacije, ki jim je skupno to, da so statusno pravno organizirane kot osebe javnega prava zato, ker opravljajo neko javno pravno nalogo oziroma dejavnost. Znotraj tega okvira slovensko pravo pozna dve posebni javnopravni statusni obliki, in sicer javno agencijo in javni sklad (Pličanić et. al., 2005, str. 62).

ZDIJZ med zavezanci za posredovanje informacij javnega značaja izrecno omenja javne agencije, kot eno najbolj tipičnih oblik pravnih oseb javnega prava. Te v slovenskem pravnem redu niso državni organi, temveč predstavljajo nosilce javnih pooblastil ter s tem del nedržavne upravne organizacije. Obvezna organa javnih agencij od katerih je mogoče zahtevati informacije javnega značaja sta: organ upravljanja - svet javne agencije in poslovodni organ - direktor javne agencije (Prepeluh, 2005, str. 183).

Druga kategorija paradržavnih organizacij, ki spada v javni sektor v širšem smislu, so javni skladi. Za posredovanje informacij javnega značaja sta zavezana dva obvezna organa upravljanja: nadzorni svet s predsednikom in uprava javnega sklada (Prepeluh, 2005, str. 184).

Med druge osebe javnega prava, ki so zavezanci za posredovanje informacij javnega značaja, lahko štejemo še javne zavode (muzeji, bolnišnice, šole, inštituti,...) , zbornice (gospodarska, obrtna, odvetniška, notarska, ...) in podobno (Prepeluh, 2005, str. 185-188).

V teoriji se je vzpostavilo merilo, da gre za osebo javnega prava, če je le-ta proračunski uporabnik, če je morebiti podvržena nadzoru Računskega sodišča, če je naročnik v smislu Zakona o javnih naročilih, če imajo zaposleni pri osebi status javnih uslužbencev v skladu z Zakonom o javnih uslužbencih in če so vezani na predpise o plačah v javnem sektorju. Javne osebe je zelo težko opredeliti, zato je treba od primera do primera presojati, ali posamezna oseba sodi med osebe javnega prava. Ponavadi določi tak status izrecno zakon ali akt o ustanovitvi.

Sem sodijo na primer Slovenska akademija znanosti in umetnosti, Banka Slovenije, zavodi na področju kulture, kot so gledališča, muzeji, knjižnice, arhivi; na področju zdravstva in socialnega varstva so to bolnišnice, lekarne, rehabilitacijski centri; na področju šolstva so to vse stopnje šol ter inštituti na področju znanosti. Za specializirane osebe javnega prava pa lahko štejemo razne zbornice, kot je gospodarska, odvetniška, notarska, zdravniška,... (Čebulj in Žurej, 2005, str. 94).

3.2.1.4 Nosilci javnih pooblastil

Značilnost nosilcev javnih pooblastil je, da opravljajo neko oblastno funkcijo in da niso državni subjekti v ožjem pomenu besede (Čebulj in Žurej, 2005, str. 94).

Že iz prejšnjih navedb je mogoče ugotoviti, da velik del nosilcev javnih pooblastil predstavljajo pravne osebe javnega prava, vendar so lahko nosilci javnih pooblastil tudi pravne osebe zasebnega prava in celo posamezniki.

Pri tem pa je potrebno poudariti, da so nosilci javnih pooblastil zavezani za posredovanje informacij javnega značaja izključno v tistem delu svoje dejavnosti, ki predstavlja izvrševanje prenesenega javnega pooblastila oziroma nalog oblastne upravne dejavnosti (Prepeluh, 2005, str. 188-190).

Posebno opozorilo velja pri zbornicah: četudi je na zbornico preneseno javno pooblastilo, to še ne pomeni nujno, da so tudi njeni člani vedno zavezanci po ZDIJZ, razen v primerih, ko so sami kot posamezniki nosilci javnega pooblastila (Čebulj in Žurej, 2005, str. 94-95).

3.2.1.5 Izvajalci javnih služb

V Sloveniji se javne službe delijo na gospodarske (npr. oskrba s pitno vodo, ravnanje s komunalnimi odpadki,...) in negospodarske (npr. zdravstvena dejavnost, osnovno šolstvo,...), izvajajo pa jih lahko tako osebe javnega prava (javno podjetje ali javni zavod) kot tudi osebe zasebnega prava na podlagi koncesije (Pličanić et. al, 2005, str. 65).

Kot navedeno se javne službe v Sloveniji izvršujejo v zasebnopravnih in javnopravnih organizacijskih in statusno-pravnih oblikah. Pogosto jih izvajajo pravne osebe javnega prava, ki imajo hkrati javna pooblastila, predvsem javni zavodi oziroma javni gospodarski zavodi ter javna podjetja, ki so že tako ali tako omenjeni med zavezanci za posredovanje informacij javnega značaja. ZDIJZ je želel z njihovo navedbo zajeti še preostale subjekte, ki bi kakorkoli javno delovali, pa ne sodijo v nobeno od naštetih kategorij zavezancev (npr. koncesionarji, ki pridobijo pooblastilo za izvajanje določene javne službe in so zasebnopravni subjekti – gospodarske družbe, društva, zasebni zavodi ali fizične osebe) (Prepeluh, 2005, str. 191).

V skladu z ZDIJZ moramo za zavezance šteti tudi subjekte, ki javne službe izvajajo na podlagi vlaganja javnega kapitala v pravno osebo zasebnega prava ali na podlagi podeljene licence ali dovoljenja (npr. fizične ali pravne osebe zasebnega prava, ki pridobijo dovoljenje za opravljanje posameznih nalog službe na področju varstva kulturne dediščine, opravljanje javnih in univerzalnih telekomunikacijskih storitev in podobno). Tudi ti zavezanci so zavezani za posredovanje informacij javnega značaja samo v delu svojih aktivnosti, ki predstavljajo izvajanje javne službe, ne pa tudi pri vseh ostalih dejavnostih, ki jih opravljajo (Prepeluh, 2005, str. 191-193).

3.2.2 URADNA OSEBA ZA POSREDOVANJE INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA

ZDIJZ v 9. členu določa, da vsak organ določi eno ali več uradnih oseb pristojnih za posredovanje informacij javnega značaja. Navedeni člen v drugem odstavku daje tudi možnost, da več organov skupaj določi eno ali več takšnih uradnih oseb.

Postopek z zahtevo za dostop do informacije javnega značaja je v praksi lahko povsem neformalen (ustna zahteva) ali pa formalen (pisna zahteva) in podvržen pravilom upravnega postopka. Ker je potrebno v formalnem postopku upoštevati določila Zakona o splošnem upravnem postopku, je smiselno, da se znotraj organa s tem ukvarja posebna uradna oseba, ki pa mora seveda izpolnjevati vse pogoje, ki jih predpisi zahtevajo za vodenje upravnega postopka. Čeprav zakon drugih pogojev ne predpisuje, bi bilo za zavezanca vsekakor koristno, če bi takšna oseba imela pravno izobrazbo (Pličanić et. al., 2005, str. 167).

Uradna oseba je načeloma lahko vsakdo, običajno jo predstojnik organa določi s sklepom. Naloga uradne osebe je, da tehta, ali je organ zavezan posredovati zahtevano informacijo, ali pa morda ta sodi v katero od izjem po ZDIJZ. Zato se je v praksi izkazala kot najboljša rešitev postavitve uradnih oseb z zelo dobrim poznavanjem celotnega segmenta zakonodaje.

Ob določitvi uradne osebe je potrebno opozoriti še, da uradna oseba tudi kazensko odgovarja za svoje delo (Čebulj in Žurej, 2005, str. 309).

Določitev ene ali več uradnih oseb za več organov skupaj je zelo primerna rešitev v primerih, ko v posameznem organu ni pričakovati veliko zahtev. V teh primerih se bo pogosto zgodilo, da mora oseba zaradi kompleksnosti področja za nekaj dni posvetiti zgolj zahtevi za dostop do informacij javnega značaja in pustiti delo, ki bi ga sicer opravila v tem obdobju. V težjih primerih bo namreč oseba, ki nima potrebnih izkušenj, porabila veliko časa, da bo ravnala v skladu z ZDIJZ, pri tem pa obstaja še bojazen, da bo odločila napačno in bo morala v zadevi še enkrat odločati. Zato je določitev ene uradne osebe za več organov smiselna, saj omogoča boljše specializacijo in s tem tudi bolj kakovostno in hitreje opravljeno delo (Čebulj in Žurej, 2005, str. 310-311).

3.2.3 OBVEZNOST LETNEGA POROČANJA ZAVEZANCEV ZA DOSTOP DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA

Državni organi in organi lokalnih skupnosti so dolžni pripraviti letno poročilo o izvajanju Zakona o dostopu do informacij javnega značaja za preteklo leto in ga posredovati Ministrstvu za pravosodje in javno upravo (37. člen ZDIJZ), ki je pristojno za področje dostopa do informacij javnega značaja in opravlja spodbujevalne ter razvojne naloge z namenom transparentnega in odprtega delovanja organov. Vlada pripravi skupno letno

poročilo na podlagi prejetih poročil organov in ga predloži Državnemu zboru Republike Slovenije v obravnavo.

Skupno letno poročilo o izvajanju Zakona o dostopu do informacij javnega značaja se objavi v Uradnem listu in na svetovnem spletu.

V prvem delu skupnega letnega poročila so predstavljene aktivnosti organov za zagotavljanje večje transparentnosti svojega delovanja, osrednji del pa predstavlja zbirno poročilo organov državne uprave in lokalne samouprave o postopkih na prvi stopnji v zvezi z zahtevami za dostop do informacij javnega značaja oziroma zahtevami za ponovno uporabo podatkov javnega sektorja ter poročanje o pritožbenih postopkih in sodnih odločbah na področju dostopa do informacij javnega značaja (MPJU, 2012, str. 1).

Vsebina letnega poročila posameznega organa zavezanca je določena v 28. členu Uredbe o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja (Ur. list RS, št. 76/2005, 119/2007, 25/2011).

Iz podatkov prejetih poročil za leto 2011 je razvidno, da se je število izvedenih postopkov na podlagi zahteve za dostop ali za ponovno uporabo informacij javnega značaja v primerjavi s preteklimi leti nekoliko povečalo.

Prosilci so v letu 2011 vložili skupno 89.747 zahtev za dostop ali ponovno uporabo informacij javnega značaja. Od tega jih je bilo kar 90,05 % (80.815) vloženih na Geodetsko upravo RS. Ti podatki se že več let v skupnem letnem poročilu obravnavajo ločeno, zato so v nadaljevanju navedeni le podatki o zahtevah podanih ostalim zavezancem.

Podatke strankam izdajajo na vseh lokacijah Geodetske uprave in v centralnem oddelku za izdajanje, kjer se izdajajo podatki za območje cele države. Velik delež zahtevkov za podatke predstavljajo zahtevki geodetskih podjetij za izdajanje podatkov za namene izvajanja geodetskih storitev. Geodetska podjetja z dovoljenjem za izvajanje geodetskih storitev skladno z Zakonom o geodetski dejavnost, namreč te podatke uporabljajo v postopkih, ki so osnova za vzdrževanje evidenc, zato tovrstno izdajanje uvrščajo pod uporabo podatkov za prvotni namen v okviru javne naloge, zaradi katere so bili podatki izdelani. Tovrstnih podatkov za navedeni namen ne zaračunavajo, zato tudi ne izdajajo odločb.

Drug obsežen sklop izdanih podatkov, ki se ne zaračunajo, pa se izda na podlagi zahtevkov občanov, društev in drugih uporabnikov za pridobitev podatkov za nepridobitne ali pridobitne namene. Podatke torej zaračunavajo glede na namen uporabe, pri čemer pisne upravne odločbe prosilcem izdajo le v primeru, da so bili podatki izdani za pridobitni namen.

V letu 2011 je bilo na GURS vloženi 80.815 zahtev, od tega je bilo 80.390 oz. 99,47% zahtev za dostop ter 425 oz. 0,53% zahtev za ponovno uporabo. Glede na leto 2010 je bilo vloženi 16.586 oz. 25,8% več zahtev, pri čemer se je število vloženi zahtev za dostop povečalo za 16.573 oz. 25,97%, zahtev za ponovno uporabo pa se je povečalo za 13 oz. 3,15% (MPJU, 2012, str. 41-42).

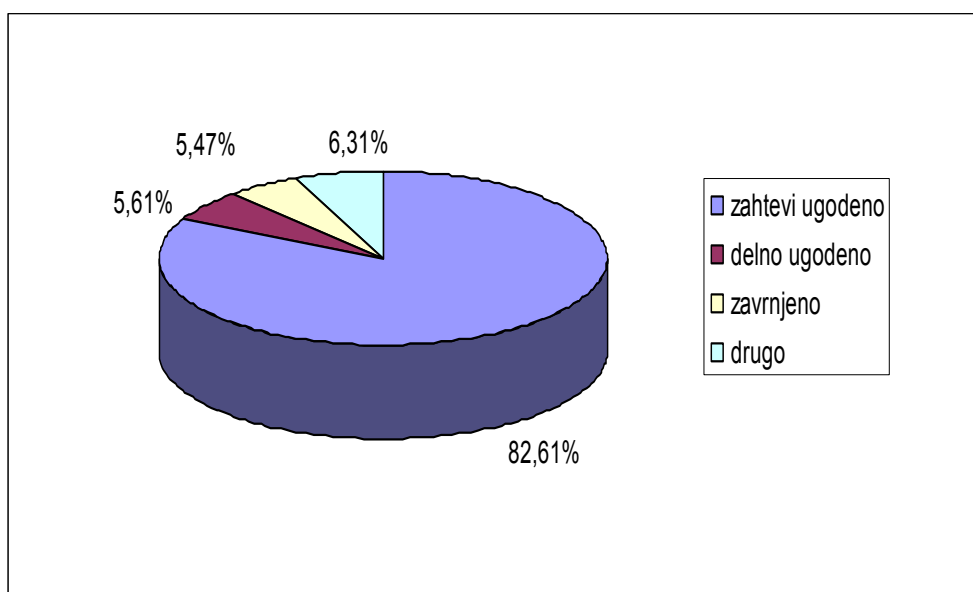
Iz podatkov letnih poročil je razvidno, da v postopkih pri GURS skoraj ni zavrnitev zahtev, iz česar izhaja tudi izredno majhno število pritožb. V letu 2011 je bila vložena le ena pritožba zaradi molka organa, v letu 2010 pa dve zaradi zavrnitve dostopa.

Od preostalega števila zahtev (8.932) jih je bilo na državne organe in organe lokalnih skupnosti vloženi 8.737 za dostop do informacij javnega značaja in 195 za ponovno uporabo informacij javnega značaja.

Navedeno pomeni, da je bilo v letu 2011 v primerjavi z letom 2010 skupaj vloženi 2,92% več zahtev za dostop in 36,06% manj zahtev za ponovno uporabo informacij.

Zavezanci so v celoti ugodili 7.378 zahtevam (82,6%), kar je za 3,98% manj kot v letu 2010. Delno je bilo ugodeno 501 zahtevi (5,61%), pri čemer je bil najpogostejši razlog delne zavrnitve varstvo osebnih podatkov. Preostalih 564 zahtev (6,31%) je bilo zavrnjenih, odstopljenih, ustavljenih ali ob koncu leta 2011 še v postopku reševanja (povzeto po Vovk, 2012c).

Graf 1: Rešene zadeve s področja IJZ v RS v letu 2011 po vrsti odločitve



Vir: Vovk (2012, str.44)

Iz letnega poročila o izvajanju Zakona o dostopu do informacij javnega značaja za leto 2011 (MPJU, 2012, str.2) je razvidno, da je bil v tem letu pri delnih zavrnitvah najpogostejši razlog varstvo osebnih podatkov (319-krat), na drugem mestu so bili primeri, ko organ ne razpolaga z zahtevano informacijo (99-krat), na tretjem pa obstoj poslovne skrivnosti (44-krat).

V primerih, ko je bila zahteva v celoti zavrnjena, je bil najpogostejši razlog zavrnitve, da informacija pri organu ne obstaja (328-krat), na drugem mestu je varovanje osebnih podatkov (45-krat), na tretjem mestu je zavrnitev iz drugih razlogov in na četrtem mestu zavrnitev, ker zahtevana informacija ni informacija javnega značaja.

Pri tem je ugotovljeno, da je bilo zaporedje najpogostejših razlogov za zavrnitev zelo podobno kot v letu poprej (2010).

3.3 UPRAVIČENCI DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA

ZDIJZ omogoča prost dostop in uporabo vsakomur, ne postavlja nikakršnih omejitev. Peti člen zakona določa, da so informacije javnega značaja prosto dostopne pravnim in fizičnim osebam.

Takšna formulacija torej pomeni, da so do teh informacij upravičeni vsi in omejevanje te pravice ni mogoče na podlagi kakršnihkoli razlikovanj. Za informacije javnega značaja lahko zaprosi tudi mladoletna oseba (seveda mora za izvajanje določenih dejanj le-ta postopati v skladu s posebnimi predpisi, ki urejajo poslovanje mladoletnih oseb). Za informacije javnega značaja pa lahko zaprosijo tudi tuji državljani. Ti najpogosteje postavijo vprašanja po elektronski poti. V teh primerih je pogosto težko preveriti, ali je informacijo resnično zahtevala oseba, ki je navedena kot prosilec (Čebulj in Žurej, 2005, str. 92).

Slovenski zakon je glede pravice dostopa do informacij javnega značaja zelo moderen in liberalen saj drugače kot na primer evropska ureditev pravice dostopa ne omejuje le na slovenske državljane in pravne osebe. V nekaterih državah namreč velja prepričanje, da so le državljani oziroma stalni prebivalci tisti, ki informacije potrebujejo zaradi uveljavljanja svojih demokratičnih pravic. Hkrati menijo, da so le davkoplačevalci tisti, ki jim pripada pravica do »uslug« državnih organov ter do nadzora nad njihovim delom in porabo javnih sredstev.

Minimalni standard torej terjaja, da je pravica dostopa do informacij javnega značaja priznana vsaj državljanom, če ne tudi subjektom, ki se nahajajo na ozemlju določene države. Praviloma pa dandanes velja, da mora biti pravica dostopa priznana vsakomur, kar je med drugim tudi priporočilo mednarodnih vladnih in nevladnih organizacij. Zlasti dokumenti Sveta Evrope vedno znova opominjajo, da mora biti ta pravica zagotovljena vsakomur, tako fizičnim kot pravnim osebam, vključno s tiskom in drugimi množičnimi občili, ne glede na meje (Prepeluh, 2005, str. 200).

Tudi ponovna uporaba informacij javnega značaja je zagotovljena vsakomur, saj ZDIJZ v tretjem odstavku 5. člena določa, da ima vsak prosilec pravico, da pod enakimi pogoji kot

druge osebe pridobi pravico do ponovne uporabe informacij v pridobitne ali nepridobitne namene (Čebulj in Žurej, 2005, str. 92).

ZDIJZ tudi ne uvaja nobene kategorije privilegiranih upravičencev, kot so novinarji oziroma predstavniki medijev (Prepeluh, 2005, str. 203). Ti lahko pridobivajo informacije na podlagi Zakona o medijih, ki jim daje možnost da poleg informacij v materializirani obliki pridobijo tudi odgovore na vprašanja in to celo v krajšem roku, kot je določen z ZDIJZ. Po navedenem zakonu morajo namreč zavezanci podati informacije najpozneje v sedmih delovnih dnevih od prejema vprašanja v pisni obliki. Medij pa lahko v roku treh dni od prejema odgovora zahteva še dodatna pojasnila, ki mu jih mora organ podati nemudoma, vendar najkasneje v treh dneh od prejema zahteve (45. čl. Zmed).

3.4 POSTOPEK POSREDOVANJA INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA

Slovenski sistem dostopa do informacij javnega značaja sledi v svetu poznanim načinom in postopkom. Razdelimo jih lahko v dve veliki kategoriji načinov dostopa, od katerih ima vsaka še nekaj podvrst.

Prvo kategorijo dostopa do informacij javnega značaja imenujemo »**informacije na zahtevo**«. Pri teh načinih mora namreč stranka stopiti v stik z organom in želeno informacijo od njega eksplicitno zahtevati. Zgodovinsko je to prvi in temeljni način dostopa. V tej fazi je napredek predstavljala že dolžnost organa, da zahtevo ustrezno obravnava in ji ugodí, razen če za zavrnitev nima izrecno določenih razlogov. Sprva so morale biti zahteve posredovane v pisni obliki, medtem ko modernejši pravni sistemi – med katere lahko uvrstimo tudi slovenskega – dopuščajo, da je zahteva lahko tudi ustna ali v ustrezni elektronski obliki.

V praksi se je kmalu pokazalo, da posamezniki pogosto iščejo zelo osnovne informacije javnega značaja, ki že na prvi pogled ne predstavljajo nobene izjeme. Zahteve so se vsebinsko začele ponavljati, zaradi česar je izvedba celotnega formalnega postopka postala nadležna tako za stranke kot tudi za organe. Posledično se je razvila druga kategorija informacij javnega značaja, imenovana »**neposredno dostopne informacije**«. Gre za najbolj splošne in najpomembnejše informacije, ki morajo biti strankam na razpolago brez posebne zahteve (Prepeluh 2005, str. 423).

3.4.1 NEPOSREDNO DOSTOPNE INFORMACIJE

Za uresničitev namena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja, si morajo organi prizadevati, da dosežejo čim večjo obveščenost javnosti o svojem delovanju. Eno od temeljnih načel ZDIJZ je zato načelo aktivnega razširjanja informacij, zato zakon vsebuje več določil, s katerimi so organi zavezani sami aktivno razširjati najpomembnejše

informacije javnega značaja. Najbolj enostaven in neposreden način dostopa do takšnih informacij je mogoče zagotoviti z objavo na svetovnem spletu (MPJU,2012, str. 5).

Neposredno dostopne informacije javnega značaja so tiste, ki jih organ ponudi uporabnikom vnaprej in brez individualne zahteve ne glede na njihovo obliko. Zaradi številnih prednosti se v vseh modernih sistemih neposredna dostopnost izvaja v elektronski obliki prek objav na svetovnem spletu. Informacije s tem postanejo za stranke dosegljive zelo enostavno, brez zahteve, ob vsakem času in ažurno. Hkrati to organom omogoča racionalizacijo in zmanjšanje obsega dela, saj javnost vnaprej seznanijo z najpomembnejšimi informacijami javnega značaja ter se tako izognejo velikemu številu identičnih zahtev in vodenju številnih upravnih postopkov. Pomembna prednost informacij javnega značaja na svetovnem spletu je tudi dejstvo, da morajo biti v večini sistemov zagotovljene brezplačno (Prepeluh 2005, str. 425)

Po Prepeluhovi slovenska ureditev predvideva neposredno dostopnost šestih osnovnih skupin informacij javnega značaja, ki morajo biti posredovane v svetovni splet.

Prva skupina so obvezne objave prečiščenih besedil vseh veljavnih predpisov, ki se nanašajo na delovno področje posameznega organa, kot tudi objave predlogov novih predpisov v vseh njihovih različicah.

Drugo skupino predstavljajo sprejeti in predlagani programi, strategije, stališča, mnenja, študije, analize, poročila in drugi podobni dokumenti.

Tretja skupina zajema vse objave in razpisno dokumentacijo v postopkih javnih naročil.

V četrti skupini najdemo podatke o upravnih storitvah posameznega organa.

V peto skupino sodijo objave drugih, raznovrstnih informacij javnega značaja, ki jih je vsebinsko opredelila Uredba o posredovanju informacij javnega značaja: npr. novice o delovanju organa, priročniki za uporabo pravic po ZDIJZ, stroškovnik, letno poročilo o izvajanju zakona itd.).

V šesto skupino Prepeluhova uvršča Katalog informacij javnega značaja, ki ga morajo javno objaviti zavezanci in je pripomoček za začetek iskanja kakršnihkoli informacij javnega značaja pri posameznem zavezancu (Prepeluh, 2005, str. 426-427).

Čebulj pa navaja še sedmo skupino, v katero spada posredovanje okoljskih podatkov v svetovni splet (predpise občin, ki se nanašajo na okolje, nacionalne in operative programe varstva okolja, okoljska izhodišča, poročila o okolju,...) (Čebulj in Žurej, 2005, str. 329).

Ne glede na navedeno pa je trenutna aktualna vsebina, ki jo mora organ posredovati v svetovni splet, določena v 10. členu ZDIJZ. Skladno s to določbo zakona je organ v

svetovni splet dolžan posredovati: prečiščena besedila predpisov, ki se nanašajo na delovno področje organa, povezana z državnim registrom predpisov na spletu; programe, strategije, stališča, mnenja in navodila, ki so splošnega pomena ali so pomembna za poslovanje organa s fizičnimi in pravnimi osebami oziroma za odločanje o njihovih pravicah ali obveznostih, študije in druge podobne dokumente, ki se nanašajo na delovno področje organa; predloge predpisov, programov, strategij in drugih podobnih dokumentov, ki se nanašajo na delovno področje organa; vse objave in razpisno dokumentacijo v skladu s predpisi, ki urejajo javna naročila; informacije o svoji dejavnosti ter upravnih, sodnih in drugih storitvah; vse informacije javnega značaja, ki so jih prosilci zahtevali najmanj trikrat; druge informacije javnega značaja. Dostop do vseh navedenih informacij mora biti brezplačen.

Ob upoštevanju določil Resolucije o normativni dejavnosti (Ur. l. RS, št. 95/2009) je predloge nacionalnih predpisov potrebno objaviti tudi v okviru podportala E-demokracija, s čimer se zagotovi pravočasna objava in enotna vstopna točka za javnost do vseh predlogov predpisov. V zvezi z objavo in predvsem pripravo neuradnih prečiščenih besedil je potrebno dodati, da je bila v 2011 spremenjena določba 4. odstavka 8. člena Uredbe o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja, tako da po novem neuradna prečiščena besedila predpisov namesto organov pripravlja Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo v okviru zbirke neuradnih prečiščenih besedil Pravno-informacijskega sistema Republike Slovenije (MPJU, 2012, str. 5).

Obveznost objave velja tudi za programe, strategije, stališča, mnenja in navodila, ki so splošnega pomena in so pomembna za poslovanje organa oziroma za odločanje organa o pravicah in obveznostih fizičnih in pravnih oseb ter za informacije o svoji dejavnosti in storitvah, ki jih nudi organ. Na spletnih straneh je potrebno objavljati tudi objave in razpisno dokumentacijo v zvezi z oddajo javnih naročil; ti dokumenti se v prvi vrsti objavljajo na Portalu javnih naročil. Portal je pristojnosti Ministrstva za finance, s portalom pa upravlja javno podjetje Uradni list Republike Slovenije d.o.o. Naročniki so dolžni poslati Uradnemu listu d.o.o. po elektronski poti, za objavo na portalu javnih naročil, obvestila o javnih naročilih in razpisne dokumentacije v skladu z Zakonom o javnem naročanju in Zakonom o javnem naročanju na vodnem, energetskem, transportnem področju in področju poštne storitve (MPJU, 2012, str. 6).

3.4.1.1 Enotni kontaktni center državne uprave

Enotni kontaktni center (EKC) državne uprave je informacijski center, ki ga Vlada Republike Slovenije ustanovila za boljšo komunikacijo s prebivalci Slovenije, tujci, uslužbenci javne uprave in poslovnimi subjekti in je začel delovati s 3.10.2011.

Namen EKC je omogočiti javnosti, da pridobi vse informacije v zvezi z delovanjem državne uprave na enem mestu; tako prebivalcem Slovenije ni potrebno vedeti, katero ministrstvo, vladni urad, služba razpolaga z informacijami, ki jih iščejo. Z uvedbo enotne brezplačne telefonske številke so se povečale možnosti komunikacije s tistimi skupinami prebivalcev, ki nimajo dostopa do interneta oziroma ne uporabljajo sodobnih komunikacijskih poti.

Trenutno so v EKC združeni vsi kontaktni centri, ki jih je v preteklosti razvilo Ministrstvo za javno upravo (npr. Halo uprava, Halo inšpekcija, EVT) in kontaktni center Urada Vlade RS za komuniciranje (Evrofon) (MPJU; 2012, str. 6).

V okviru navedenih komunikacijskih kanalov je bilo v letu 2011 prejetih 36.463 zahtevkov; od tega v času od 3.10.2011, ko je pričel delovati EKC, 10.692 zahtevkov (30%). Od tega je bilo 22.985 zahtevkov državljanov (63%) ostalo uslužbenci državne uprave. 70% zahtevkov (25.511) je bilo rešenih na prvem nivoju, 30 % pa jih je bilo v odgovor posredovanih enemu izmed strokovnjakov, ki so zaposleni na ministrstvih in center strokovno vsebinsko podpirajo (MPJU, 2012, str. 6).

3.4.1.2 Državni portal E-uprava

Državni portal e-uprava predstavlja enotni državni portal preko katerega lahko javnost dostopa do velikega števila podatkov javnega sektorja, predvsem glede storitev javne uprave (posebej za državljanje, za pravne osebe in za javno upravo). Podatke glede številnih storitev javne uprave na portalu objavljajo organi sami, razporejeni so v tematsko zaključene sklope in razporejeni v t.i. register storitev. Posebej so na enem mestu zbrane tudi elektronske storitve e-uprave.

Do konca leta 2011 se je na portalu e-uprava registriralo skupno 80.541 uporabnikov. Skupno število vseh dostopov do teh storitev v letu 2011 je bilo 4.529.235. Preko portala je omogočen dostop do različnih registrov oz. drugih portalov, npr.: Register predpisov (Služba Vlade RS), Portal AJPES (Agencija za javnopravne evidence in storitve), Portal e-Sodstvo (Vrhovno sodišče RS), Portal Prostor (Geodetska uprava), Državni portal za starejše in upokojene, Portal Informacije za tujce, Vladni portal za otroke in mladino in številni drugi (MPJU, 2012, str. 7-8).

3.4.1.3 Spletni servisi lokalnih skupnosti

Potrebno je dodati, da imajo tudi nekatere lokalne skupnosti spletne strani, ki omogočajo občanom, kar najvišjo stopnjo informiranja in pomoči pri urejevanju ter razreševanju njihovih problemov in pobud. Tako npr, pri Mestni občini Ljubljana javnost lahko daje pobude in dostopa do vseh pobud in vprašanj, ki so bile prejete v obravnavo v obdobju zadnjih šestih mesecev. Pobudo je moč iskati po lokaciji, po izbrani tematiki ali po obdobju, ko je bila pobuda poslana. Na podoben način je zasnovan spletni servis Mestne občine Kranj, t.i. Portal "Kr povej", katerega namen je, na način oddaje pobude preko spleta, zagotavljati sodelovanje javnosti pri občinskih ukrepih in povečati preglednost in delovanje občinske uprave, javnih zavodov, koncesionarjev in drugih izvajalcev del (MPJU, 2012, str. 12).

3.4.1.4 Katalog informacij javnega značaja

8. člen ZDIJZ v 1. odstavku določa, da je vsak organ dolžan redno vzdrževati in na primeren način javno objavljati (v uradnem glasilu organa, na svetovnem spletu ipd.) ter

dati na vpogled prosilcu po vsebinskih sklopih urejen katalog informacij javnega značaja, s katerimi razpolaga.

2. odstavek istega člena ZDIJZ določa, da je ministrstvo dolžno redno vzdrževati in na svetovnem spletu javno objavljati državni katalog informacij javnega značaja, ki združuje informacije iz posameznih katalogov iz prejšnjega odstavka.

Katalog informacij javnega značaja je pripomoček, katerega namen je upravičencem olajšati iskanje želenih informacij. Podobne kataloge informacij srečamo tudi v tujih pravnih ureditvah. Slovenski sistem na tem področju povzema ureditev Evropske unije, ki pozna identične javno dostopne registre dokumentov (Prepeluh, 2005, str. 427).

Enako kot za Katalog zavezanih organov lahko tudi za Katalog informacij javnega značaja ugotovimo, da je po svoji pravni naravi zgolj informativen. S tem se uresničuje namen kataloga, ki naj bi bil zgolj pripomoček za upravičence (Prepeluh, 2005, str. 429). Vendar pa to ne pomeni, da lahko prosilci zaprosijo le za tiste informacije, ki so v katalogu navedene, ampak lahko zahtevajo tudi druge, ki jih katalog ne vsebuje, če predstavljajo informacije javnega značaja (Pličanić et.al., 2005, str. 144).

Način priprave kataloga je določen z Uredbo o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja, ki v 2. členu natančno opredeljuje njegovo vsebino.

Organi oblikujejo svoj katalog na podlagi vzorca Ministrstva za pravosodje in javno upravo, ki povezuje kataloge posameznik organov v skupni katalog – »Centralni katalog informacij javnega značaja«. Podatki, ki jih vsebuje ta katalog morajo biti praviloma tudi neposredno dosegljivi v elektronski obliki, ko je določeno v 2. odstavku 2. člena Uredbe o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja. Zaradi možnosti oblikovanja ustreznega stvarnega kazala in povezovanja s podobnimi viri v Evropski uniji pa je dodana še zahteva, da morajo biti določeni podatki označeni z deskriptorji EUROVOC, kot določa 3. odstavek 2. člena iste uredbe (MPJU, 2012)

Katalog informacij javnega značaja organa mora vsebovati osnovne podatke o katalogu, ki so: naziv organa, ki je izdal katalog; odgovorne uradne osebe, ki je katalog sprejela; datum objave oziroma datum zadnje spremembe kataloga in podatke o dostopnosti kataloga v elektronski in v fizični obliki. Poleg osnovnih podatkov, pa je potrebno navesti še splošne podatke o organu in informacijah javnega značaja, s katerimi razpolaga, kar obsega: organigram in podatke o organizaciji organa; kontaktne podatke uradnih oseb, pristojnih za posredovanje informacij javnega značaja; povezavo na državni register predpisov in register predpisov Evropske unije, ki se nanaša na delovno področje organa; seznam javnih evidenc, s katerimi razpolaga organ; seznam drugih informatiziranih zbirk podatkov; opis načina dostopa do informacij javnega značaja; stroškovnik in morebitni cenik ali druge pogoje za ponovno uporabo informacij javnega značaja; seznam najbolj pogosto zahtevanih informacij javnega značaja in podobno (Čebulj in Žurej, 2005, str. 306-306).

Praviloma naj bi vsak zavezanec izoblikoval svoj lastni katalog informacij, vendar slovenska pravna ureditev dopušča možnost skupnih katalogov ali delnih skupnih vsebin kataloga za več organov skupaj, kar je predvsem uporabno, kadar so dejavnosti organov med seboj prepletene ali bistveno povezane (Prepeluh, 2005, str. 430).

Konkreten primer takšnega skupnega kataloga informacij javnega značaja je katalog informacij javnega značaja upravnih enot, kjer vsaka posamezna upravna enota poskrbi za osnovne podatke o katalogu (naziv organa, odgovorne uradne osebe, podatki o dostopnosti kataloga), preostala vsebina pa je enaka za vse upravne enote v državi in zanjo poskrbi projektna delovna skupina pri Ministrstvu za pravosodje in javno upravo. Katalog je dostopen uporabnikom preko spletne strani ministrstva, v fizični in elektronski obliki pa tudi na vsaki upravni enoti.

Iz podatkov centralnega kataloga je razvidno, da prosilci pri upravnih enotah najpogosteje zahtevajo informacije o gradbenih dovoljenjih in posegih v prostor, o registracijah društev, postopkih denacionalizacije, izdaji uporabnih dovoljenj, o izdanih dovoljenjih za prireditve in ognjemete, podatkih s področja vojnih veteranov, vojnih invalidov in žrtev vojnega nasilja, seznamih upravnikov in o postopkih s področja sklepanja zakonskih zvez (MPJU, 2013) .

Med drugim uredba zahteva tudi, da morajo organi, ki imajo sedež na območju, kjer je poleg slovenskega, uradni jezik tudi jezik narodne skupnosti, uporabnikom zagotoviti vsebino kataloga tudi v jeziku narodne skupnosti.

Organi morajo podatke v katalogu redno vzdrževati in dopolnjevati, ažuriran katalog pa javno objaviti v elektronski ali drugi primerni obliki, ki jo je mogoče na uporabniku prijazen način tudi natisniti.

Katalog informacij javnega značaja je prvi zakonsko predpisan popis virov informacij, kar je temelj vsakega sodobnega upravljanja z informacijami oziroma znanjem. Vse mednarodne metodologije oziroma standardi na področju upravljanja z znanjem namreč predvidevajo vzpostavitev seznamov virov znanja, zapisanega (v dokumentih, zbirkah podatkov,...) in »tihoga« (izkušnje in znanje zaposlenih, praksa in običaji v organizaciji,...). Katalog informacij javnega značaja je tako popis virov zapisanega znanja, saj v sebi združuje podatke o organiziranosti organa, njegovih bistvenih funkcijah in formalnem znanju, ki ga za te funkcije potrebuje. Zaradi jasne opredelitve virov informacij, njihovega namena in tudi njihove dostopnosti pa je takšen katalog tudi bistven sestavni del sistema informacijske varnosti v zavezanih organih in zato morajo biti krovni akti informacijske varnosti (običajno informacijska varnostna politika) ustrezno usklajeni s katalogom informacij javnega značaja in sistemom dostopa do teh informacij v celoti (Pličanić et. al., 2005, str. 146-147).

Za organe Evropske unije so namesto kataloga, kot ga poznamo v slovenski ureditvi, obvezni registri posameznih javnih dokumentov. Ti so bolj podrobni in dejansko vsebujejo podatke o posameznih dokumentih, vendar pa je katalog informacij javnega značaja po

ZDIJZ obširnejši, saj zajema vse informacije javnega značaja, s katerimi upravlja nek organ, in ne samo dokumentov (Pličanić et. al, 2005, str. 147).

Med državami članicami EU prevladujeta dve vrsti ureditve. Podobno ureditev kot Slovenija imajo na primer še Češka, Irska, Hrvaška,... Nekatere države pa so predstavitev informacij javnega značaja uredile podobno kot institucije EU, na primer Finska in Estonija (Pličanić et. al. 2005, str. 150-151).

3.4.2 INFORMACIJE, DOSTOPNE NA ZAHTEVO

Tradicionalno so morale biti zahteve za dostop do informacij javnega značaja posredovane v pisni obliki, modernejši pravni sistemi pa spodbujajo čim večjo neformalnost zahtev in čim širšo uporabo vseh razpoložljivih tehničnih sredstev. Tako je večina pravnih sistemov kot zadostno sprejela tudi ustno zahtevo, z razvojem računalniške tehnologije pa tudi elektronsko vlogo za dostop do informacije javnega značaja (Prepeluh, 2005, str. 459).

Prepeluhova (2005, str. 462-463) v zvezi s postopkom za dostop do informacij na zahtevo navaja nekaj osnovnih predpostavk, ki jih v demokratični družbi ne moremo in ne smemo spregledati.

Prva predpostavka je pravna domneva, da so posameznikom načeloma dostopne vse informacije javnega značaja, razen tistih, ki jih zaradi njihove vsebine lahko uvrstimo v eno od zakonsko določenih izjem. To načelo je osrednja ideja vsakega zakona o dostopu do informacij javnega značaja in ga srečamo v praktično vseh pravnih sistemih.

Druga temeljna predpostavka postopka z zahtevo je obveznost organov, da vsako prejeto zahtevo obravnavajo v skladu s predpisanim postopkom in nanjo ustrezno odgovorijo. Če odločijo negativno, morajo svojo odločitev ustrezno obrazložiti, saj je takšno odločitev le tako možno učinkovito izpodbijati v postopku s pravnimi sredstvi.

V skladu s tretjo predpostavko upravičencu ni potrebno izrecno označiti, da gre za zahtevo za dostop do informacij javnega značaja, saj jo mora organ v skladu z ZDIJZ obravnavati že, če iz njene narave izhaja, da gre za tovrstno zahtevo.

Četrta predpostavka zahteve po ZDIJZ je, da upravičencu ni treba pravno utemeljiti zahteve, kar pomeni, da mu ni potrebno navesti, na podlagi katerega predpisa informacijo zahteva in da mu pri tem ni potrebno izkazati pravnega interesa.

V Sloveniji organ v nobenem primeru od upravičenca ne sme zahtevati pojasnila, zakaj informacije potrebuje oziroma kako jih namerava uporabiti. To izhaja iz narave stvari same: če naj bodo informacije res javne, morajo biti dostopne komurkoli in ne glede na to, ali bodo uporabljene za razširjanje v medijih, za znanstveno delo, za zasebno uporabo, v gospodarske namene ali kako drugače. V demokratični državi ni sporno, da mora biti

delovanje države javno in da javnosti za demokratični nadzor ni potrebno dokazovati pravnega interesa.

Bistveno pri posredovanju informacij javnega značaja je, da se v postopkih po ZDIJZ organi in Pooblaščenec ne smejo spraševati, kdo je konkretni prosilec, v kakšni povezavi je z osebami, za katere zahteva informacije, ter kakšne informacije so mu znane že od prej. Dostop do informacij javnega značaja je namreč omogočen prav vsakomur, zato so osebne povezave, sorodstvo, poklic, delovno mesto, članstvo v organizacijah ali kakršne koli druge osebne ali stvarne okoliščine na strani prosilca, popolnoma irelevantne. Celo nasprotno, organ kakršnih koli okoliščin na strani prosilca pri presoji dopustnosti dostopa do informacij javnega značaja sploh ne sme upoštevati. Organ bi namreč s tem povzročil različno obravnavo prosilcev, čeprav bi moral zahtevane dokumente presojati same po sebi in upoštevati učinek erga omnes. Dostop do informacij javnega značaja je omogočen bodisi vsem bodisi nikomur, ni pa ga možno odobriti neki kategoriji ali posameznim prosilcem ter zavrniti drugim (IP, 2012e).

V primeru, da se zahteva za dostop nanaša na dokument, ki izvira iz institucij EU – Sveta, Komisije ali Evropskega parlamenta - se uporablja neposredno določba 5. člena Uredbe št. 1049/2011 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije, v skladu s katerim je praviloma v postopku potrebno posvetovanje z izvorno institucijo (MPJU, 2012, str. 13).

3.4.2.1 Ustna zahteva

Slovenska zakonodaja omogoča, da upravičenci informacije javnega značaja zahtevajo tudi ustno.

Pri tem je ustna zahteva zamišljena kot nezahteven in s formalnostmi kar se da neobremenjen postopek, ki naj za upravičence dostop do informacije javnega značaja čim bolj poenostavi (Prepeluh, 2005, str. 464)

ZDIJZ je v primeru ustnih zahtev postopek zelo poenostavil po eni strani zaradi zagotavljanja občutka neformalnosti in po drugi strani zaradi zagotavljanja hitrosti postopka.

V primeru, ko organ prosilcu ugodí, mu nemudoma omogoči seznanitev z vsebino na enega od načinov, ki jih predvideva ZDIJZ. Upravni organ pa lahko ustno zahtevo tudi zavrne, pri čemer mu v primeru ustne zahteve ni potrebno pisati odločbe in razloga obrazložiti.

Posebno vprašanje se postavi ob vprašanju pravnega varstva, ki ga uživa neformalna zahteva za dostop do informacij javnega značaja, 13. člen ZDIJZ namreč izrecno določa, da ima pravno varstvo prosilec, ki vloží pisno zahtevo za dostop do informacij javnega značaja ali njihovo ponovno uporabo. ZDIJZ v 4. odstavku tudi določa, da se neformalna zahteva ne šteje za vlogo v upravnem postopku v smislu zakona, ki ureja splošni upravni

postopek, iz česar sledi, da se za tako zahtevo tudi ne zagotavlja pravno varstvo v skladu z Zakonom o splošnem upravnem postopku (Čebulj in Žurej, 2005, str. 334-335).

V določenih primerih organi kot ustne zahteve upoštevajo tudi vprašanja po telefonu. Na tak način posredujejo podatke, če gre za nujna sporočila, splošne informacije o upravnih storitvah ali kratka sporočila o nezapletenih vprašanjih, za katere ni dvoma, da so javnosti splošno dostopna. Da je posredovanje informacij javnega značaja po telefonu možno, je že upoštevala Uredba o višini stroškov posredovanja informacij javnega značaja, ki zanje določa, da so brezplačne (Prepeluh, 2005, str. 466).

Če pa si stranka želi tudi ob ustni zahtevi zagotoviti morebitno kasnejše pravno varstvo (pritožbo), mora zahtevati od organa, da o sprejemu ustne vloge sestavi zapisnik (ne zgolj uradni zaznamek). Vloga, ki je vložena ustno na zapisnik, ima namreč po pravilih splošnega upravnega postopka enak pomen kot pisna vloga. Zgolj navadna ustna zahteva (npr. podana po telefonu ali brez zapisnika) pa ne nudi pravnega varstva – organ namreč v teh primerih ne izda odločbe, zaradi česar zoper njegovo odločitev ni mogoče vložiti pritožbe (IP, 2013c).

3.4.2.2 Pisna zahteva

ZDIJZ je pri pisni zahtevi določil specifičen postopek, ki naj zagotavlja temeljna postopkovna pravila s posebnostmi, ki so potrebne pri uveljavljanju pravice, kot je dostop do informacij javnega značaja. Zato je pri pisni zahtevi potrebno upoštevati postopek, kot ga določa ZDIJZ. Za tista vprašanja v postopku s pisno zahtevo, ki jih ZDIJZ ne ureja, je ZDIJZ določil, da se uporabljajo določbe zakona, ki ureja splošni upravni postopek – ZUP (Čebulj in Žurej, 2005, str. 336).

Splošni upravni postopek predstavlja skupna splošna procesna pravila, po katerih ravnajo pristojni upravni in drugi organi, ko v upravnih zadevah odločajo o pravicah, obveznostih in pravnih koristih fizičnih in pravnih oseb oziroma drugih strank na področju upravnega prava.

Področje upravnega postopka ureja Zakon o splošnem upravnem postopku –ZUP (Ur. list RS, št. 24/2006-UPB2, 105/2006-ZUS-1, 126/2007, 65/2008, 08/2010), ki velja za vse vrste upravnih postopkov na vseh upravnih področjih ter za vse organe, ki odločajo v upravnih zadevah, v kolikor s posebnim zakonom ni drugače določeno.

ZUP v 3. členu določa, da so lahko posamezna vprašanja upravnega postopka za določeno upravno področje v posebnem zakonu drugače urejena, kot so v ZUP, če je za postopanje na takem upravnem področju to potrebno. V praksi v takšnih primerih govorimo o tako imenovani »subsidiarni« uporabi ZUP, kar pomeni, da se na upravnih področjih, za katera je z zakonom predpisan poseben upravni postopek, postopa po določbah posebnega zakona; če pa posamezna vprašanja s posebnim zakonom niso urejena, se uporabljajo določbe ZUP.

V skladu z ZDIJZ in ZUP se kot pisne vloge štejejo vloge v fizični obliki ter vloge v elektronski obliki z varnim elektronskim podpisom s kvalificiranim potrdilom. Pisne vloge v fizični obliki so klasične vloge, ki so lahko napisane na roke, natipkane ali natisnjene, vendar morajo biti v vsakem primeru lastnoročno podpisane. Organu, ki je pristojen za sprejem se izročijo neposredno, po telefaksu, po pošti ali brzojavno. Kot pisne vloge se štejejo tudi vloge v elektronski obliki, ki so podpisane z varnim elektronskim podpisom s kvalificiranim potrdilom, kot določa Zakon o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu – ZEPEP. Takšen elektronski podpis je enakovreden lastnoročnemu podpisu in omogoča nesporno identifikacijo vložnika. Pisne vloge so nenazadnje tudi tiste, ki so vložene na predpisanem ali drugače pripravljenem obrazcu (Prepeluh, 2005, str. 470-471).

Ne glede na gornje navedbe pa se kot pisna šteje tudi zahteva, poslana po elektronski pošti, brez varnega elektronskega podpisa. Na podlagi Uredbe o upravnem poslovanju, ki v 107. členu določa, da se lahko vse vloge (razen naštetih) vložijo v elektronski obliki brez varnega elektronskega podpisa. Med vlogami, ki bi morale biti varno elektronsko podpisane, ni zahtev po ZDIJZ, kar pomeni, da se slednje lahko pošljejo v elektronski obliki brez varnega elektronskega podpisa in vseeno štejejo za formalne vloge, kar posledično pomeni, da je zoper njihovo zavrnitev možna tudi pritožba (IP, 2013c) .

Skladno s 17. členom ZDIJZ mora zahteva prosilca vsebovati navedbo organa, kateremu se pošilja, osebno ime, firmo ali ime pravne osebe, navedbo o morebitnem zastopniku ali pooblaščenca ter naslov prosilca oziroma njegovega zastopnika ali pooblaščenca. V zahtevi mora prosilec opredeliti informacijo, s katero se želi seznaniti ter na kakšen način se želi seznaniti z vsebino zahtevane informacije (vpogled, prepis, fotokopija, elektronski zapis).

V zahtevi za ponovno uporabo informacij javnega značaja pa mora prosilec opredeliti informacijo, ki jo želi ponovno uporabiti, kako želi prevzeti zahtevane informacije in namen, zaradi katerega želi informacijo ponovno uporabiti (pridobitni, nepridobitni).

Ti elementi so obvezne sestavine zahteve, pri čemer je prosilec zavezan, da čim bolj natančno definira informacijo, ki jo želi. Zgolj pavšalne navedbe namreč pogosto organu onemogočajo, da bi prosilcu dal relevantne informacije (Čebulj in Žurej, 2005, str. 340-341).

3.4.3 ODLOČANJE ORGANA V ZVEZI Z ZAHTEVO PROSILCA

Prosilec vloži zahtevo pri organu, za katerega meni, da razpolaga z želeno informacijo.

Če je zahteva nepopolna in je organ zaradi tega ne more obravnavati, mora pozvati prosilca, da jo dopolni. Rok za dopolnitev ne sme biti krajši od treh delovnih dni. Pri

dopolnitvi je pooblaščen oseba iz organa, na katerega je bila prošnja naslovljena, dolžna nuditi ustrezno pomoč pri dopolnitvi zahteve.

Iz ZDIJZ izhaja, da mora organ o popolni zahtevi prosilca odločiti najkasneje v roku 20 delovnih dni. Rok se lahko v izjemnih okoliščinah (npr. pregled večjega obsega dokumentov) podaljša za največ 30 dni. Organ v takem primeru prosilcu, najkasneje v roku 15 delovnih dni po prejemu zahteve, izda sklep o podaljšanju roka, zoper katerega prosilec nima pravice do pritožbe.

Če organ zahtevi prosilca ugodni, o tem ne izda posebne odločbe, ampak informacijo preprosto posreduje na način, ki ga je prosilec zahteval v vlogi (npr. elektronsko, po pošti,...).

Če organ ugotovi, da z zahtevano informacijo ne razpolaga, izda na podlagi 4. člena ZDIJZ zavrnjeno odločbo, v kateri navede, da informacija na obstaja. Če prosilec zahteva informacijo, ki jo bo organ pridobil šele po vložitvi zahteve, bo organ dostop do nje sicer zavrnil (saj z njo v času odločanja ni razpolagal), vendar pa bo lahko prosilec kadarkoli vložil novo zahtevo za dostop.

Če pa organ ugotovi, da informacija sicer obstaja, je pa sam nima v posesti, mora najpozneje v roku treh delovnih dni od dneva prejema zahteve zadevo odstopiti organu, ki je glede na vsebino zahteve pristojen za njeno reševanje in o tem obvestiti prosilca. V primeru, da organ ne uspe ugotoviti kateri drugi organ je pristojen za reševanje zahteve, zahtevo prosilca na podlagi 65. člena Zakona o splošnem upravnem postopku zavrže. Zoper tak sklep je dovoljena pritožba (IP, 2013c).

Pred posredovanjem informacije javnega značaja mora upravni organ zahtevo skrbno preučiti, saj določenih informacij, kljub temu, da so v njegovi posesti, prosilcu ne sme posredovati. Gre za tako imenovane izjeme od prostega dostopa do informacij javnega značaja, ki so v ZDIJZ posebej navedene.

Razlogi, zaradi katerih se dostop zavrne, so nekateri javni in nekateri zasebni interesi. Takšen pristop je uveljavljen tudi v primerjalnem pravu. Kot javni interesi se v primerjalnem pravu pojavljajo: nacionalna varnost, obramba države, mednarodni odnosi, varstvo narave, delovanje sodstva, izvrševanje nadzornih postopkov, itd. Kot zasebni interesi, ki jih je treba varovati, pa se v primerjalnem pravu priznavajo: varstvo zasebnosti oziroma osebnih podatkov, varstvo življenja, zdravja in varnosti določene osebe in varstvo poslovnih informacij. Tudi ZDIJZ pozna večino teh izjem (Pličanić, 2005, str. 90).

Organ pa lahko prejme tudi zahtevo za dostop do informacij, ki sploh niso informacije javnega značaja v smislu definicije po ZDIJZ. Prepeluhova (2005, str. 234) jih imenuje informacije nejavnega značaja, med katere lahko štejemo npr. zasebne zapiske ali pisma uslužbencev organa, dokumente, ki niso prejeti v zvezi z delovnim področjem organa,

ampak jih uslužbencu iz prijateljskih nagibov pošlje druga oseba, dokumente zasebno-javnih izvajalcev javnih služb, ki ne izhajajo iz delokroga te službe, itd. Organ lahko zahtevo po tovrstnih informacijah brez nadaljnjega v celoti zavrne in je ni dolžan obravnavati po ZDIJZ. Posamezniki do takšnih informacij nimajo nobenih pravic, niti možnosti pravnih sredstev. Kljub temu mora organ svojo odločitev ustrezno obrazložiti, saj se lahko njegovo stališče, da določena informacija spada v kategorijo nejavnih informacij, tudi izpodbija.

3.4.3.1 Izjeme od prostega dostopa do informacij javnega značaja

Omejitev pravice dostopa do informacij javnega značaja izhaja v Sloveniji že iz določbe 3. odstavka 15. člena Ustave RS, ki določa, da so vse pravice in temeljne svoboščine omejene samo s pravicami drugih in v primerih, ki jih določa ustava.

Bolj natančno pa izjeme od pravice dostopa določa ZDIJZ v svojem 6. členu, ki taksativno določa, v katerih primerih organ prosilcu zavrne dostop do zahtevane informacije. Do zavrnitve pride v primeru, da se zahteva nanaša na tajne podatke (po Zakonu o tajnih podatkih); poslovne skrivnosti (po Zakonu o gospodarskih družbah); osebne podatke (po Zakonu o varstvu osebnih podatkov); podatkov državne statistike (po zakonu, ki ureja dejavnost državne statistike); tajnih davčnih podatkov (po zakonu, ki ureja davčni postopek); podatke iz kazenskega ali prekrškovnega postopka, ki bi lahko škodovali njegovi izvedbi; podatke iz upravnega postopka, ki bi lahko škodovali njegovi izvedbi; podatke iz pravnega, nepravdnega ali drugega sodnega postopka, ki bi lahko škodovali njegovi izvedbi; podatke iz dokumentov v postopku izdelave; podatke o naravni oziroma kulturni vrednoti, ki niso dostopni javnosti zaradi varovanja teh vrednot; podatke iz dokumentov, sestavljenih v zvezi z notranjim delovanjem organa, če bi to lahko povzročilo motnje v delovanju organa. Prav tako organ zavrne zahtevo za informacijo javnega značaja, če se nanaša na podatek, zavarovan s pravicami intelektualne lastnine tretjih oseb; podatek, s katerim razpolagajo izvajalci javne službe javne radiotelevizije ali izvajalci javne službe na področju izobraževalne, raziskovalne ali kulturne dejavnosti ali podatek, za katerega drug zakon določa, da je dostopen samo upravičenim osebam.

Ne glede na našete izjeme pa se dostop do zahtevanih informacij dovoli, če je javni interes do razkritja močnejši od javnega interesa ali interesa drugih oseb za omejitev dostopa do zahtevne informacije, razen v nekaterih primerih, ki so v 2. odstavku 6. člena posebej navedeni. Dostop se ne glede na izjeme dovoli tudi v primerih, če gre za podatke o porabi javnih sredstev ali podatke, povezane z opravljanjem javne funkcije, podatke glede emisij v okolje, odpadkov, nevarnih snovi v obratu ali podatke iz varnostnega poročila in druge podatke, za katere tako določa zakon, ki ureja varstvo okolja.

Navedeno pomeni, da je organ prosilcu zavezan posredovati informacije javnega značaja v primerih, ko obstaja prevladujoč javni interes glede razkritja, ki je močnejši od javnega interesa ali interesa drugih oseb za omejitev dostopa do zahtevane informacije (Čebulj in Žurej, 2005, str. 220).

ZDIJZ torej v 6. členu določa izjeme, ko organ prosilcu ne posreduje zahtevane informacije. Hkrati pa ZDIJZ dopušča, da obstoji prevladujoč javni interes, ki dopušča tudi razkritje takih podatkov – v literaturi zasledimo, da gre v takšnem primeru za »izjeme od izjem«.

Konkreten primer takšne izjeme od izjem so na primer plače javnih uslužbencev, saj se v tem primeru šteje, da je podan javni interes za razkritje, ki je močnejši od javnega interesa ali interesa drugih oseb za omejitev dostopa, če se podatki nanašajo na porabo javnih sredstev ali podatke, povezane z opravljanjem javne funkcije ali delovnega razmerja javnega uslužbenca.

Vendar pa prevladujočega javnega interesa ni mogoče uveljavljati pri določenih informacijah, za katere je zakon določil, da so tako pomembne, da se ne smejo razkriti, četudi obstaja javni interes za njihovo razkritje. Takrat govorimo o tako imenovanih absolutnih izjemah, kjer razkritje informacij, ki sodijo mednje, ni dopustno. Med te na primer sodijo: tajni podatki z najvišjima stopnjama tajnosti (»strogo tajno« in »tajno« - po Zakonu o tajnih podatkih); podatki, ki vsebujejo davčne podatke, ki jih našim organom posreduje organ tuje države; in podobno.

V primerih, ko dokument ali njegov del le delno vsebuje informacije iz 6. člena ZDIJZ, ki pomenijo izjemo od prostega dostopa do informacij javnega značaja, organ na podlagi 7. člena zakona prosilcu omogoči delni dostop, pri čemer mora podatke iz 6. člena ZDIJZ izločiti (izbrisati, prekriti,...) iz dokumenta, prosilca pa seznaniti s preostalo vsebino dokumenta.

Natančneje je način delnega dostopa definiran v 21. členu Uredbe o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja. Pri delnem dostopu je potrebno paziti, da se na kopiji dokumenta v fizični ali elektronski obliki skrbno izloči vsebine, ki prosilcu ne smejo biti dostopne.

Šteje se, da informacije iz dokumenta ni mogoče izločiti, če bi bilo tako izločeno informacijo mogoče razbrati iz drugih informacij v dokumentu, torej v primeru, ko bi bilo to informacijo, kljub prekrivanju določenih podatkov, mogoče ugotoviti brez velikih naporov in stroškov iz preostale vsebine dokumenta (Čebulj, 2005, str. 300-301). V takšnem primeru organ dostop do informacije zavrne z odločbo, v kateri mora razloge za zavrnitev natančno utemeljiti.

Iz prakse informacijskega pooblaščenca izhaja, da je varstvo osebnih podatkov najpogostejši razlog za zavrnitev (delno ali v celoti) dostopa do informacije javnega značaja s strani zavezancev. Ravno zato je na to področje vezano tudi največje število pritožb, ki jih je v svoji bogati praksi obravnaval urad Pooblaščenca. V zvezi z navedeno problematiko je bilo v pritožbenih postopkih do konca leta 2012 izdanih kar 415 odločb.

V zvezi z izjemami od prostega dostopa Informacijska pooblaščenka navaja (Apohal Vučković et. al. 2011, str. 243), da bo potrebno pri morebitni spremembi ZDIJZ razmisliti tudi o vprašanju, ali obstoječe izjeme od prosto dostopnih informacij javnega značaja varujejo vse legitimne interese, ki jih je v zvezi z dostopom do javnih informacij potrebno varovati. Ob tem se postavlja tudi vprašanje, ali je treba mejo med odprtim delovanjem javne uprave in varstvom podatkov postaviti na novo.

Namestnica informacijske pooblaščenke je na vprašanje, ali ima urad Informacijske pooblaščenke kakšen konkreten predlog za dopolnitev izjem, odgovorila, da se načeloma Informacijski pooblaščenec ne zavzema za nove izjeme. Veliko je bilo na to temo govora v javnosti predvsem pred letom 2009, ko se je pripravljala sprememba ZDIJZ. Takrat se je govorilo že o osemnajstih izjemah, kar bi bilo bistveno več, kot jih našteva sedanji zakon. Nekatero predloge so podala sodišča, nekaj tudi drugi organi, govorilo se je o varstvu zasebnosti – da bi se preprečil prekomeren poseg v zasebnost, in podobno.

Sicer pa je stališče Informacijskega pooblaščenca, da je bolje, da izjem ni preveč, morajo pa biti čimbolj konkretizirane. Izkušnje kažejo, da je nabor izjem v našem ZDIJZ dober, saj praksa ni pokazala, da bi bile spremembe nujno potrebne (Kotnik Šumah, 2013).

3.4.3.2 Osební podatki kot izjema od prostega dostopa do IJZ

Bistvo varstva osebnih podatkov je v zagotavljanju pravice posameznika, da »obdrži informacije o sebi, ker noče, da bi bili z njimi seznanjeni tudi drugi.« Ker gre za temeljno človekovo pravico, njen javnopravni položaj pomeni tudi varstvo posameznika pred posegi države in njenih organov. Zato je poseg v to pravico s strani države možen le izjemoma in le pod določenimi pogoji, ki jih lahko določa le zakon. V vsakem primeru pa mora biti poseg utemeljen in sorazmeren (IP, 2009).

Na splošno lahko rečemo, da je v sodobnem času zasebnost posameznika ogrožena na vsakem koraku. Po besedah Informacijske pooblaščenke (Pirc Musar, 2011, str. 3) je predvsem na delovnem mestu vedno več kršitev zasebnosti. Ponekod delodajalci posegajo v zasebnost delavcev zaradi želje po nadzoru in nadvladi s tem, da pregledujejo računalnike, nameščajo sledilne naprave GPS v službena vozila, prestrezajo elektronsko pošto, nadzirajo službene telefone, snemajo telefonske pogovore in podobno. Zaradi tega Informacijska pooblaščenka na to problematiko opozarja že več let, opozarja tudi pristojna ministrstva k spremembam na zakonodajnem področju, saj dopuščanje takšnega ravnanja lahko kaj hitro vpliva na spreminjanje kulture vrednot in povzroči nedopustna ravnanja v še večjem obsegu. Na ta način pa tako ravnanje postaja običajno in družbeno sprejeto, kar ni zaželeno. Sicer po mnenju Informacijske pooblaščenke tudi množica zakonov za pravni red ni dobra, a ko praksa pokaže, da je na nekem področju veliko težav, je zaradi širšega javnega interesa vendarle treba problematično področje regulirati.

Po določilu 1. točke prvega odstavka 6. člena ZVOP-1 je osebni podatek katerikoli podatek, ki se nanaša na posameznika, ne glede na obliko, v kateri je izražen. Posameznik pa mora biti določena ali določljiva fizična oseba, na katero se nanaša osebni podatek, pri

čemer je oseba določljiva, če se jo lahko neposredno ali posredno identificira, predvsem s sklicevanjem na identifikacijsko številko, enega ali več dejavnikov, ki so značilni za njeno fizično, fiziološko, duševno, ekonomsko, kulturno ali družbeno identiteto, pri čemer način identifikacije ne povzroča velikih stroškov, nesorazmerno velikega napora ali ne zahteva veliko časa. Ker razkritje osebnega podatka predstavlja vrsto obdelave osebnih podatkov, je za presojo dopustnosti razkritja potrebno upoštevati splošne podlage za obdelavo osebnih podatkov, opredeljene v 8. in 9. členu (javni sektor) ZVOP-1. Iz navedenih členov kot splošno pravilo izhaja, da je obdelava osebnih podatkov dopustna le, če tako določa zakon ali če je za to podana privolitev posameznika.

Vsak osebni podatek torej nima hkrati statusa t.i. varovanega osebnega podatka oziroma povedano drugače, razkritje osebnega podatka je v določenih primerih dopustno, kar velja tudi za razkritje v okviru izvrševanja pravice dostopa do informacij javnega značaja.

V nadaljevanju je prikazanih nekaj primerih ravnanja organov v zvezi z varstvom osebnih podatkov.

Primer 1: (povzetek odločbe IP, št. 090-133/2012/3 z dne 1. 8. 2012):

V opisanem primeru je prosilka na organ naslovila zahtevo, da želi pridobiti fotokopijo določenega sklepa in kopije vseh dokumentov, ki so na podlagi tega sklepa nastali v določenem času.

V postopku je bilo ugotovljeno, da gre za sklep o določitvi dopusta za javnega uslužbenca, zato je organ zahtevo prosilke v celoti zavrnil, sklicujoč se na varovane osebne podatke.

Prosilka je zoper zavrnilno odločbo vložila pritožbo Informacijskemu pooblaščenču, ki je v odločbi, št. 090-133/2012/3 z dne 1. 8. 2012, odločil, da je pritožba le delno utemeljena.

V obrazložitvi je pritožbeni organ pojasnil, da je posameznik, ki je sklenil delovno razmerje v javnem sektorju za konkretno določeno delovno mesto, določljiv že na podlagi podatka o imenu in priimku, saj je mogoče na podlagi omenjenega podatka, skupaj s podatkom o zaposlitvi, osebo identificirati brez velikega napora, brez velikih stroškov in to ne zahteva veliko časa. Iz navedenega tako izhaja, da gre pri teh podatkih nedvomno za osebne podatke.

V zvezi z vprašanjem, ali ti podatki predstavljajo varovane osebne podatke, pa je treba upoštevati tudi določbo prve alineje 3. odstavka 6. člena ZDIJZ, v kateri je navedeno, da se ne glede na določbo prvega odstavka (kjer je opredeljenih enajst izjem, zaradi katerih se dostop do informacije zavrne), dostop do zahtevane informacije dovoli, če gre za podatke o porabi javnih sredstev ali podatke, povezane z opravljanjem javne funkcije ali delovnega razmerja javnega uslužbenca. Oseba, zaposlena v javnem sektorju, ima torej bistveno zmanjšano pričakovanje zasebnosti zaradi načela odprtosti, ki terja

transparentno delovanje organa s ciljem čim večje udeležbe državljanov pri izvajanju oblasti.

Ob vpogledu v zahtevane dokumente je Pooblaščenec ugotovil, da vsebujejo osebne podatke posameznika (ime in priimek, naslov, število dni letnega dopusta, točne datume koriščenja letnega dopusta), ki je hkrati tudi javni uslužbenec. Zaradi navedenega je potrebno pri presoji upoštevati še določilo tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ, ki določa, da se dostop do zahtevane informacije dovoli, če gre za podatke o porabi javnih sredstev ali podatke, povezane z opravljanjem javne funkcije ali delovnega razmerja javnega uslužbenca. V zvezi s tem je Pooblaščenec ugotovil, da sta navedba imena in priimka posameznega javnega uslužbenca podatka, ki sta nedvomno povezana z delovnim razmerjem javnega uslužbenca. Ta dva podatka torej nista varovana.

Drugače pa je v primeru, ko gre za podatke o vzrokih odsotnosti javnega uslužbenca z dela – za tak primer gre tudi v zahtevanih dokumentih. Ti podatki namreč niso podatki, ki so neposredno povezani z delovnim razmerjem javnih uslužbencev v javnem sektorju oz. v zvezi z izvajanjem njihovih javnopravnih nalog. V zvezi z osebnim podatkom, povezanim s koriščenjem letnega dopusta javnih uslužbencev, je treba tako poudariti, da podatek o tem, kdaj je posamezni javni uslužbenec oziroma funkcionar koristil letni dopust predstavlja izjemo od dostopa do informacij javnega značaja po 3. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, saj gre za varovan osebni podatek. Gre torej za podatek, ki ni v neposredni zvezi z delovnim razmerjem javnega uslužbenca oziroma v zvezi z opravljanjem javne funkcije. Za tak podatek bi lahko šlo, v kolikor bi prosilec zahteval informacijo o tem, koliko dni letnega dopusta je bilo posameznemu javnemu uslužbencu dodeljenega in koliko dni je dejansko porabil, ne pa tudi, če gre za informacijo o tem, kdaj natančno je javni uslužbenec svoj letni dopust koristil.

Pooblaščenec je v nadaljevanju ugotovil še, da se vsi zahtevani dokumenti, razen zahtevanega sklepa o določitvi dopusta, vsebinsko nanašajo na koriščenje letnega dopusta konkretnega javnega uslužbenca, celo natančno po dnevih – pravzaprav datumi koriščenja letnega dopusta predstavljajo celotno vsebino dokumentov. Ker so v konkretnem primeru izpolnjeni pogoji za uporabo izjeme iz 3. točke 1. odstavka 6. člena ZDIJZ (varstvo osebnih podatkov), je Pooblaščenec preveril možnost uporabe 7. člena ZDIJZ, ki ureja delni dostop do informacije javnega značaja.

V konkretnem primeru je Pooblaščenec ocenil, da z institutom delnega dostopa ni mogoče omogočiti dostopa do zahtevanih informacij, ne da bi s tem posegli v varovane osebne podatke, saj jih glede na vsebino postavljene zahteve ni mogoče izločiti iz dokumentov na način, ki ne bi ogrozil njihove zaupnosti. Z izbrisom vseh varovanih osebnih podatkov dokumenti ne bi imeli več svoje vsebine, zato bi bil dostop do takšnih dokumentov tudi nesmiseln. Na dokumentih bi ostala le ime in priimek javnega uslužbenca, ki pa sama po sebi nimata nobenega smisla.

Iz gornjega povzetka odločbe izhaja, da **je pritožbeni organ dovolil dostop do sklepa o določitvi dopusta javnega uslužbenca, za ostale dokumente pa je dostop zavrnil, ker zaradi varovanih osebnih podatkov na zahtevanih dokumentih, delni dostop ni mogoč**, niti smiselno (IP, 20132e).

Primer 2: (objavljen v PP št. 20/2012)

V drugem primeru gre za vprašanje, ali lahko predsednik nadzornega odbora občine pridobi podatke o letnem dopustu župana, ki je sicer zaposlen v neki zbornici (ustanovljena z zakonom, članstvo v njej je obvezno).

Zaposleni v tej zbornici so v skladu z Zakonom o javnih uslužbencih – ZJU javni uslužbenci. Pravna podlaga za obdelavo osebnih podatkov javnega uslužbenca, v konkretnem primeru župana, je Zakon o dostopu do informacij javnega značaja.

Imena, priimki, čas prihoda in odhoda z dela in vzroki za odsotnost z dela so nedvomno osebni podatki, vendar se dostop do nekaterih podatkov (to so: ime in priimek, čas prihoda in odhoda ter navedba dejstva, da je zaposleni odsoten) dovoli, ker gre za podatke, ki so povezani z delovnim razmerjem javnega uslužbenca. Drugače pa je v primeru, ko gre za podatke o vzrokih odsotnosti posameznika z dela, če gre za bolniško odsotnost zaposlenega ali za izrabo letnega dopusta. V takšnem primeru gre za varovane osebne podatke, saj niso neposredno povezani z opravljanjem javne funkcije.

Nadzorni odbor občine lahko torej od javnega zavoda na podlagi ZDIJZ pridobi podatek o tem, ali je bil javni uslužbenec (župan) na konkreten dan fizično prisoten na delovnem mestu, kdaj je bil prisoten in ali je bil na službeni poti. **V primeru odsotnosti javnega uslužbenca pa delodajalec nima pravne podlage za posredovanje podatka o tem, ali je bil ta odsoten na primer zaradi bolezni ali izrabe letnega dopusta** (Vovk, 2012e).

Primer 3: (povzetek odločbe IP, št. 090-41/2012/4 z dne 19. 3. 2012):

Prosilka je zahtevala podatke o rejcih kožuharjev, ki so registrirani pri organu (Veterinarski upravi RS). Organ je zahtevo prosilke z odločbo zavrnil, pri čemer se je skliceval, da zahtevane informacije predstavljajo varovane osebne podatke.

V pritožbenem postopku je Pooblaščenec ugotovil, da se je organ pri zavrnitvi zahteve prosilke skliceval na izjemo po 3. tč. prvega odstavka 6. čl. ZDIJZ – varstvo osebnih podatkov.

Iz 11. člena Zakona o veterinarskih merilih skladnosti (Ur. l. RS, št. 93/2005; v nadaljevanju ZVMS) izhaja, da morajo imetniki živali, med drugim, gojitev, posedovanje rejnih živali ter dejavnost zbiranja, prodaje, prevoza, prometa ali trgovanja z živalmi in

spremembe, prijaviti Veterinarski upravi Republike Slovenije, ki o tem vodi evidence in registre.

Pooblaščenec je zato od organa pridobil izpis oseb, ki imajo na podlagi 11. člena ZVMS pri organu prijavljeno rejo kožuharjev. Iz izpisa izhaja, da je registrirana le ena reja kožuharjev, in sicer činčil na območnem uradu Maribor. Ob tem je Pooblaščenec ugotovil, da iz predmetnega izpisa izhaja, da gre v evidenci za podatke, ki se nanašajo na fizične osebe. Izpis evidence, poleg imena in priimka lastnika reje, vsebuje tudi njegov naslov prebivališča ter naslov reje in skrbnika živali. Iz izpisa tako ni možno ugotoviti, ali imajo ti posamezniki tudi registrirane dejavnosti reje živali oz. proizvodnje krzna. Zahtevani podatki zato po ugotovitvi Pooblaščenca nedvomno predstavljajo osebne podatke, saj je na njihovi podlagi posameznik točno določen.

Glede navedenih osebnih podatkov Pooblaščenec pojasnjuje, da razkritje osebnega podatka, skladno s 3. točko 6. člena ZVOP-1, predstavlja obdelavo osebnih podatkov, zato je treba za presojo dopustnosti razkritja upoštevati splošne podlage za obdelavo osebnih podatkov, opredeljene v 8. in 9. členu (javni sektor) ZVOP-1. Iz navedenih členov kot splošno pravilo izhaja, da je obdelava osebnih podatkov dopustna, če tako določa zakon. Pooblaščenec pa ne pozna zakona, ki bi določal, da lahko Veterinarska uprava Republike Slovenije posreduje osebne podatke imetnikov rejnih živali tretjim osebam. V tem delu tudi ne gre slediti navedbam prosilke (pritožnice), da pravno podlago daje 22. čl. ZVOP-1 v povezavi z ZDIJZ. Po ZDIJZ so osebni podatki praviloma varovani in predstavljajo izjemo po 3. tč. prvega odstavka 6. čl. ZDIJZ, lahko pa se razkrijejo, če gre za primere iz drugega odstavka (test interesa javnosti) ali tretjega odstavka 6. čl. ZDIJZ (osebni podatki javnih uslužbencev ali javnih funkcionarjev, v povezavi z njihovim delom). Nobena pravna podlaga, po oceni Pooblaščenca, v tem primeru ni podana.

Ker so v konkretnem primeru izpolnjeni pogoji za uporabo izjeme iz 3. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ (varstvo osebnih podatkov), je Pooblaščenec preveril še možnost uporabe 7. člena ZDIJZ, ki ureja delni dostop do informacije javnega značaja. Pooblaščenec ocenjuje, da v obravnavanem primeru z institutom delnega dostopa ni mogoče omogočiti dostopa do zahtevanih informacij, ne da bi s tem posegli v varovane osebne podatke, saj jih glede na vsebino postavljene zahteve ni mogoče izločiti iz dokumenta na način, ki ne bi ogrozil njihove zaupnosti. Z izbrisom vseh osebnih podatkov evidenca oseb, ki imajo na podlagi 11. člena ZVMS pri organu prijavljeno rejo kožuharjev, ne bi imela več svoje vsebine, zato bi bil dostop do nje nesmiseln.

Upošteva vse navedeno je Pooblaščenec zaključil, da **je izpodbijana odločba organa prve stopnje pravilna in zakonita, zato je pritožbo prosilke zavrnil.**

Iz navedenih primerov jasno izhaja kako občutljivo je področje varovanja osebnih podatkov v povezavi z izvajanjem ZDIJZ. Zato je v postopkih po ZDIJZ potrebna izredna previdnost osebe za posredovanje informacij javnega značaja, saj mora skrbno paziti, da uravnoteži »pravico vedeti« in »pravico do varovanja zasebnosti« posameznika. Med

njima je pogosto zelo tanka meja, še posebej takrat, ko gre za javne uslužbence ali za prevladujoč interes javnosti.

3.4.3.3 Poslovna skrivnost kot izjema od prostega dostopa do IJZ

V praksi je zelo pogost razlog za zavrnitev dostopa do informacij javnega značaja tudi varovanje poslovne skrivnosti. Informacijski pooblaščenec je do konca leta 2012 odločal v 253 pritožbenih postopkih na to temo.

V 2. točki 6. člena ZDIJZ je navedeno, da organ prosilcu zavrne dostop do zahtevane informacije, če se zahteva nanaša na podatek, ki je opredeljen kot poslovna skrivnost v skladu z zakonom, ki ureja gospodarske družbe.

Po Zakonu o gospodarskih družbah (Ur. l. RS, št. 15/04 UPB1 – ZGD) je poslovna skrivnost tisti podatek, ki ga družba za takšnega določi s pisnim sklepom, s katerim morajo biti seznanjeni vsi družbeniki, delavci in druge osebe, ki so dolžne varovati poslovno skrivnost. Poleg tega pa se za poslovno skrivnost štejejo tudi podatki, ki sicer s sklepom družbe niso določeni kot poslovna skrivnost, vendar je očitno, da bi z njihovim razkritjem nepooblaščenim osebi nastala občutna škoda za družbo. Hkrati ZGD določa tudi, da se za poslovno skrivnost ne morejo določiti podatki, ki so po zakonu javni ali podatki o kršitvah zakona ali dobrih poslovnih običajev.

Poglejmo nekaj primerov iz prakse Informacijskega pooblaščenca, ki se nanašajo na varovanje poslovne skrivnosti.

Primer 4: (povzetek odločbe IP, št. 090-216/2012/6 z dne 13. 11. 2012)

Prosilec je kot medij od organa, RTV Slovenije, zahteval informacijo o tem, koliko je organ plačal za dokumentarno serijo z naslovom Tito - zadnje priče oporoke. Organ je njegovo zahtevo zavrnil s sklicevanjem na varstvo poslovne skrivnosti.

Na odločitev organa se je prosilec pritožil v delu, ki se nanaša na posredovanje odgovora na vprašanje, koliko je javni zavod RTVS plačal za navedeno dokumentarno serijo.

Ker je prosilec zahteval informacije kot medij, se je Pooblaščenec primarno ukvarjal z vprašanjem, ali so izpolnjene procesne predpostavke za vložitev pritožbe po določbah ZMed. Po določbi 9. odstavek 45. člena ZMed je namreč pritožba zoper zavrnilni odgovor oziroma zoper fiktivno zavrnilno odločbo, ki je lahko sestavljena zgolj v obliki dopisa, dovoljena le, če zavrnilni ali delno zavrnilni odgovor na vprašanje izhaja iz dokumenta, zadeve, dosjeja, registra, evidence ali drugega dokumentarnega gradiva. Iz navedene določbe nedvoumno izhaja, da je pritožba dovoljena le v primeru, ko odgovor na vprašanje izhaja iz določenega materializiranega, že ustvarjenega dokumenta.

V obravnavanem primeru se za zavrnilno odločbo šteje odgovor organa prosilcu. Na podlagi dokumentov, ki mu jih je predložil organ, je Pooblaščenec ugotovil, da odgovor na vprašanje, ki je predmet tega pritožbenega postopka, izhaja iz predložene licenčne pogodbe, označene kot »TV licence agreement No. 01«, sklenjene med ZAFRA film in RTV Slovenija. V nadaljevanju se je Pooblaščenec tako ukvarjal z vprašanjem, ali gre v tem delu za prosto dostopno informacijo javnega značaja, ali pa je podana katera izmed izjem, zaradi katerih se dostop lahko zavrne. Organ se je pri zavrnitvi posredovanja odgovora na navedeno vprašanje skliceval na varstvo poslovne skrivnosti, in sicer naj bi bila vsebina pogodbe z neodvisnim tujim producentom poslovna skrivnost, zato prosilcu zelene vrednosti ne more razkriti. Pooblaščenec je tako moral presoditi, ali zahtevana informacija predstavlja poslovno skrivnost in s tem izjemo od prostega dostopa do informacij javnega značaja.

Pooblaščenec je pregledal navedeno licenčno pogodbo in ugotovil, da pogodba nima vidne oznake, da gre za poslovno skrivnost, prav tako pa med členi pogodbe ni člena o varstvu poslovne skrivnosti. Organ Pooblaščenec tudi ni posredoval nobenega drugega pisnega sklepa oz. pisne odredbe, iz katere bi izhajalo, da gre pri zahtevani pogodbi za poslovno skrivnost. Na podlagi navedenega je pritožbeni organ zaključil, da v predmetni zadevi ni izpolnjen t.i. subjektivni kriterij za obstoj poslovne skrivnosti. Prav tako Pooblaščenec ugotavlja, da organ v postopku ni zatrjeval, da bi mu z razkritjem zahtevane informacije nastala škoda ter kakšna občutna škoda bi mu lahko nastala, škode pa tudi ni verjetno izkazal. Izhajajoč iz navedenega Pooblaščenec šteje, da glede zahtevane informacije ni izpolnjen niti objektivni kriterij za obstoj poslovne skrivnosti. Ne glede na navedeno pa Pooblaščenec tudi ugotavlja, da gre pri informaciji o tem, koliko je stal nakup dokumentarne serije o Titu, za podatek, ki v skladu s 3. odst. 39. čl. ZGD-1 niti ne more biti označen kot poslovna skrivnost. Gre namreč za podatek, ki je javen že po zakonu in se ne more določiti za poslovno skrivnost. V konkretnem primeru gre namreč za podatek o porabi javnih sredstev, pri čemer gre opozoriti na določbo 3. odst. 6. čl. ZDIJZ, ki med drugim določa, da se ne glede na morebitne izjeme dostop do zahtevane informacije dovoli, če gre za podatke o porabi javnih sredstev ali podatke, povezane z opravljanjem javne funkcije ali delovnega razmerja javnega uslužbenca. Da gre v konkretnem primeru za podatek o porabi javnih sredstev izhaja iz dejstva, da je bila zahtevana informacija pridobljena v okviru izvajanja javne službe, ki se financira iz prispevka za programe RTV Slovenija, sredstev iz državnega proračuna ter drugih javnih sredstev, kar so nedvomno javna sredstva.

Iz navedenega primera izhaja, da **je organ (RTV Slovenija) v postopku na prvi stopnji napačno presodil obstoj izjeme varstva poslovne skrivnosti** in s tem napačno uporabil materialno pravo, zato je Pooblaščenec pritožbi prosilca ugodil in z odločbo št. 090-216/2012/6 z dne 13. 11. 2012, odločil, da mora organ prosilcu posredovati zahtevano informacijo (IP, 2013e).

Primer 5: (povzetek odločbe IP, št. 090-132/2011/12 z dne 5. 10. 2011)

Prosilec je na podlagi ZDIJZ od Ministrstva za gospodarstvo zahteval izvod Študije o revitalizaciji in izvedljivosti podaljšanja življenjske dobe za bloka 4 in 5 v TEŠ.

Organ je zahtevo zavrnil zaradi obstoja poslovne skrivnosti, saj je študija označena z oznako »poslovna skrivnost« v skladu z 39. členom ZGD. Poleg tega ZGD-1 v drugem odstavku 40. člena določa, da so podatke, ki so poslovna skrivnost družbe, dolžne varovati tudi osebe zunaj družbe, če so vedele ali če bi glede na naravo podatka morale vedeti, da je podatek poslovna skrivnost.

Zoper odločbo organa je prosilec vložil pritožbo v kateri med drugim navaja, da meni, da ima javnost, posamezniki ali skupine, pravico dostopa do avtentičnih dokumentov v zvezi s projektom TEŠ 6, ki se financira iz javnih sredstev, to je sredstev firm HSE in TEŠ in posojili ter na koncu še s poroštvi države. Ker je HSE v 100 % lasti države, TEŠ pa v 100 % lasti HSE, je interes javnosti za njuno poslovanje in aktivnosti izreden. To dokazujejo že odprte javne polemike na to temo. Prosilec v pritožbi navaja, da se davkoplačevalci ne morejo zadovoljiti s povzetki, ki jih ponujajo v HSE, kajti vsak povzetek je selekcija in interpretacija. Prosilec zaključuje, da je prepričan, da je interes javnosti bistveno nad interesom upravljavcev državnega premoženja, ki se postavljajo nad lastnike - državo in na ta način neupravičeno preprečujejo vpogled javnosti v smotrnost in upravičenost njihovih odločitev.

V pritožbenem postopku je Pooblaščenec opravil ogled »in camera« z namenom razjasnitve dejanskega stanja ter nato izvedel še test interesa javnosti.

In camera ogled brez prisotnosti javnosti in strank pomeni, da Pooblaščenec kot pritožbeni organ sam oceni in presodi dejstva, ki se nanašajo na možne škodljive posledice, ki bi nastale ob razkritju zahtevanih podatkov. Ogled se je nanašal na dokumente, povezane z informacijo, ki jo je prosilec zahteval.

V postopku dostopa do informacij javnega značaja na podlagi pisne zahteve se subsidiarno uporabljajo določbe ZUP, zaradi česar mora organ po uradni dolžnosti skrbeti za to, da se postopka udeležijo vsi tisti, na katerih pravice ali pravne koristi bi lahko vplivala odločitev organa. V postopek je torej potrebno pritegniti vse tiste subjekte, katerih pravice ali pravne koristi bi z ugoditvijo zahtevi za dostop do informacij javnega značaja utegnile biti prizadete in jim omogočiti udeležbo v postopku.

Zaradi morebitnega vpliva odločbe na pravice in pravne koristi družbe HSE, jo je organ pozval v postopek. Družba HSE je izjavila, da zahtevani dokumenti za njih predstavljajo poslovno skrivnost, kar izhaja tako iz Pravilnika o varovanju poslovne skrivnosti in osebnih podatkov družbe, kakor tudi iz same pogodbe z izvajalcem omenjene študije. Ne glede na to, je določen del informacij iz študije objavljen na svetovnem spletu v obliki povzetka, kar je pogodbeno dogovorjeno z avtorjem, ravno zaradi velikega javnega zanimanja za

tovrstne podatke in informacije. Vendar zaradi tega študiji, iz katere so bili podatki in informacije povzeti in strnjeni v obliki javno dostopnih dokumentov, oznaka in pomen poslovne skrivnosti nista prenehala. Ker ima zahtevana študija naravo poslovne skrivnosti po ZGD-1, HSE prosilcu vanjo ne dovoli vpogleda.

Zaradi navedenega se je organ v izpodbijani odločbi skliceval na obstoj izjeme iz 2. točke 1. odst. 6. čl. ZDIJZ, ki določa, da je izjema od prosto dostopnih informacij podatek, ki je opredeljen kot poslovna skrivnost v skladu z zakonom, ki ureja gospodarske družbe. Zato se je Pooblaščenec v nadaljevanju ukvarjal z vprašanjem, ali zahtevane informacije, do katerih je organ prosilcu zavrnil dostop, predstavljajo zatrjevano izjemo.

Ker se je HSE kot stranski udeleženec, skliceval na določbo o varovanju poslovne skrivnosti v skladu z določbami ZGD, saj je od organa izrecno zahteval, da ga obravnava kot poslovno skrivnost, je Pooblaščenec v pritožbenem postopku presojal, ali so pri zahtevanem dokumentu dejansko izpolnjene vse zakonske zahteve v zvezi s poslovno skrivnostjo.

Subjektivni kriterij se odraža v tem, da upravičenec sam s svojim aktom in s svojo voljo označi podatek kot zaupen in prepove njegovo neupravičeno sporočanje. Zaradi določnosti in preprečevanja nejasnosti mora biti odredba pisna, z njo pa morajo biti seznanjene osebe, ki so dolžne podatek varovati. Kršitev poslovne skrivnosti so samo tista dejanja, ki so bila kot taka določena že v času, ko je odredba veljala. Vsebovati pa mora tudi podatke o tem, na kakšen način naj bi družba poslovno skrivnost varovala, s čimer je zlasti mišljeno, da poleg določitve podatkov, ki so poslovna skrivnost, določa tudi, kdo in kako hrani zaupne podatke ter kdo odloča o tem, kdaj in kako se zaupni podatki sporočajo drugim osebam.

Pri presoji dokumenta, ki je predmet zahteve, je Pooblaščenec ugotovil, da vsebinsko ustreza opredelitvi poslovne skrivnosti po subjektivnem kriteriju, saj je stranski udeleženec HSE organ izrecno obvestil o naravi poslovne skrivnosti, kljub temu, da dokument kot tak ne nosi oznake poslovna skrivnost. Pooblaščenec je na podlagi navedenega presodil, da so v celoti izpolnjeni vsi kriteriji za določitev poslovne skrivnosti po 1. odst. 39. čl. ZGD, kar pomeni, da se v danem primeru ni mogoče spuščati v presojo o sami pomembnosti tako označenih podatkov, niti ali bi z razkritjem zahtevanih podatkov nastala občutna škoda. To pomeni, da ni mogoče ugotavljati oz. družbi ni potrebno dokazovati, da bi z razkritjem podatkov družbi nastala natančno določena in obrazložena škoda v smislu konkurenčne prednosti.

Ne glede na gornje ugotovitve, ki pomenijo, da je podana izjema iz 2. točke 1. odstavka 6. člena ZDIJZ, pa Pooblaščenec meni, da gre v danem primeru za dokument, ki je v neposredni povezavi z izgradnjo TEŠ 6. Gre za investicijo TEŠ v lasti HSE. HSE pa je v lasti države, zato se ni mogoče izogniti dejstvu, da gre za investicijo, s katero je država nedvomno povezana, zato je participacija javnosti nujno potrebna. Iz tega razloga je Pooblaščenec v pritožbenem postopku izvedel še test interesa javnosti.

Test interesa javnosti je urejen v 2. odstavku 6. člena ZDIJZ, ki določa, da se dostop do zahtevane informacije dovoli, četudi predstavlja izjemo do prostega dostopa, če je javni interes glede razkritja močnejši od javnega interesa ali interesa drugih oseb za omejitev dostopa do zahtevane informacije.

Omenjeni test interesa javnosti sicer bistveno relativizira v zakonu določene izjeme in omogoča širšo dostopnost do informacij javnega značaja ter s tem bistveno večjo odprtost javnega sektorja, vendar ga je potrebno uporabljati z veliko mero previdnosti in znanja, saj test interesa javnosti namesto dosedanjih absolutnih izjem od dostopa do informacij javnega značaja zahteva bistveno večjo kakovost odločanja v obliki tehtanja posameznih nasprotujočih si pravic oziroma interesov.

Test interesa javnosti zato pomeni izjemo od izjem, ki se uporablja zelo premišljeno in zgolj takrat, ko bi s pomočjo tega testa odkrili nekaj, kar bi pripomoglo k širši razpravi in razumevanju nečesa pomembnega za širšo javnost. Pri testu interesa javnosti gre za tehtanje, s katerim mora organ pretehtati, kdaj prevlada pravica javnosti vedeti nad kakšno drugo pravico oziroma izjemo iz ZDIJZ.

Pri uporabi testa prevladujočega interesa javnosti je potrebno tehtno presoditi, ali je interes javnosti za razkritje informacije javnega značaja lahko močnejši od potencialno storjene škode, ki bi nastala z razkritjem informacije, torej konkretno z razkritjem poslovne skrivnosti.

Po izvedenem testu interesa javnosti je Pooblaščenec zaključil, da je v tem konkretnem primeru dostop javnosti do informacij dopusten in interes javnosti izražen ter nikakor ne more pomeniti preobsežnega in nesorazmernega posega v poslovno skrivnost družbe HSE.

Pooblaščenec se je torej v pritožbenem postopku sicer strinjal z organom, da **je v danem primeru izkazana izjema poslovne skrivnosti v skladu z 2. točko 1. odstavka 6. člena ZDIJZ, vendar je odločil, da je javni interes glede razkritja močnejši od varovane pravice do poslovne skrivnosti.** Zato je z odločbo, št. 090-132/2011/12 z dne 5. 10. 2011, dovolil vpogled v celotno študijo, saj je le na tak način podan celostni pogled nad obravnavano zadevo in je tako omogočen tudi nadzor javnosti.

Transparentnost teh podatkov po mnenju Pooblaščenca pripomore zlasti k večji odgovornosti države do državljanov Slovenije in do gospodarnega ravnanja z državnim premoženjem, kakor tudi z vidika odnosa države do zagotovitve varnega in zdravega okolja vsem državljanom.

Problematika s tega področja se tako ne dotika le prosilca, pač pa širše javnosti, vseh pravnih in fizičnih oseb, ki so interesno, poklicno, poslovno ali kakorkoli drugače povezani z obravnavano problematiko (IP, 2013e).

Primer 6: (povzetek odločbe IP, št. 090-200/2010/11 z dne 29. 12. 2010)

Organ (APEK - Agencija za pošto in elektronske komunikacije RS) je prejel vlogo, s katero je prosilec zahteval vpogled v določeno zadevo in fotokopijo sklepa o ustavitvi postopka.

Organ je zahtevo prosilca zavrnil v delu, kjer je bila dokumentacija označena kot poslovna skrivnost, v preostalem delu pa je prosilcu ugodil. Ker so dokumenti, v katere želi vpogledati prosilec, s strani družbe Mobitel d.d. (kot stranskega udeleženca v tem postopku) označeni kot poslovna skrivnost, je s tem izpolnjen subjektivni kriterij iz 39. člena ZGD-1, posledično pa je podan obstoj izjeme od prostega dostopa do informacije javnega značaja (2. točka prvega odstavka 6. člena ZDIJZ). Organ je tudi ugotovil, da v konkretnem primeru ni mogoče zaslediti, da bi bilo razkritje zahtevane informacije v interesu širše javnosti, saj razkritje zahtevanih podatkov prosilcu neposredno ne vpliva na položaj uporabnikov komunikacijskih storitev.

Zoper odločbo prvostopnega organa se je prosilec pritožil in predlagal, da Pooblaščenec organu naloži, naj prosilcu predloži vse zahtevane dokumente in prosilcu povrne tudi stroške predmetnega pritožbenega postopka.

Pooblaščenec je v pritožbenem postopku presojal, ali so v konkretnem primeru podani pogoji, na podlagi katerih bi organ, skladno z določbami ZDIJZ, prosilcu moral omogočiti dostop do vseh zahtevanih dokumentov.

Zahtevana dokumentacija po mnenju stranskega udeleženca predstavlja izjemo od prosto dostopnih informacij javnega značaja v delu, ki predstavljajo poslovno skrivnost, saj gre za dokumente, ki vsebujejo podatke in tehnične rešitve, katerih razkritje tretji osebi, zlasti pa prosilcu kot neposrednemu konkurentu, bi lahko povzročilo stranskemu udeležencu znatno škodo in poslabšalo njegov konkurenčni položaj na trgu.

Pooblaščenec je v pritožbenem postopku v prvi fazi presojal ali so bili izpolnjeni vsi pogoji za obstoj subjektivnega kriterija po prvem odstavku 39. člena ZGD-1: izdan pisni sklep; z njim seznanjeni družbeniki, delavci, člani organov družbe in druge osebe, ki morajo varovati poslovno skrivnost; sklep ne sme veljati za nazaj. Ob vpogledu v predloženi sklep stranskega udeleženca je Pooblaščenec ugotovil, da izpolnjuje vse tri navedene pogoje.

Kljub temu, da so na podlagi predloženega sklepa stranskega udeleženca glede zahtevane dokumentacije izpolnjeni vsi pogoji za obstoj poslovne skrivnosti po subjektivnem kriteriju, je Pooblaščenec preveril ali morda obstajajo razlogi, da zahtevani dokumenti, skladno s tretjim odstavkom 39. člena ZGD-1, ne bi mogli biti v celoti določeni za poslovno skrivnost. Pri tem je Pooblaščenec ugotovil, da zahtevani dokumenti ne vsebujejo podatkov, ki so po zakonu javni ali podatkov o kršitvi zakona ali dobrih poslovnih običajev, zato ni ovir, da bi bili na podlagi subjektivnega kriterija varovani kot poslovna skrivnost.

Ker je dostop do obravnavanih dokumentov treba zavrniti že na podlagi subjektivnega kriterija za opredelitev poslovne skrivnosti, v obravnavanem primeru ni treba presoјati še izpolnjevanja objektivnega kriterija za obstoj poslovne skrivnosti. Odločitev o slednjem namreč ne bi mogla vplivati na odločitev Pooblaščenca v obravnavani zadevi, ker za zavrnitev dostopa na podlagi 2. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ zadostuje že

izpolnjevanje enega izmed teh dveh kriterijev. Iz enakega razloga Pooblaščenec tudi ni presojal obstoja preostalih izjem iz 6. člena ZDIJZ.

V nadaljevanju pritožbenega postopka je bil izveden tudi test interesa javnosti, saj je bilo potrebno presoditi, ali je interes javnosti za razkritje podatkov iz obravnavanih dokumentov večji od interesa, ki se kaže v varovanju podatkov iz zahtevanih dokumentov zaradi interesa varovanja poslovne skrivnosti stranskega udeleženca. V tem primeru se interes varovanja poslovne skrivnosti stranskega udeleženca kaže v varovanju njegovega tržnega položaja, za katerega bi nastala občutna in nepopravljiva škoda, če bi se javnost seznanila z vsebino zahtevanih dokumentov.

Po skrbni presoji primera je Pooblaščenec ugotovil, da je potrebno dokumente, do katerih je dostop omejen zaradi obstoja izjeme iz 2. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, izvzeti iz prostega dostopa, saj bi njihovo razkritje povzročilo tolikšno škodo tržnemu položaju stranskega udeleženca, ki je interes javnosti za razkritje ne odtehta. Pooblaščenec ob tem pritrujuje navedbam stranskega udeleženca, iz katerih izhaja, da glede na vsebino spornih dokumentov nedvomno obstaja močan interes prosilca, da se seznanijo z vsemi tehničnimi podrobnostmi in podatki, ki odražajo »know-how« stranskega udeleženca in pomenijo njegovo konkurenčno prednost, vendar pa interesa prosilca ni mogoče enačiti z interesom javnosti. Podatki, ki jih zahteva prosilec, so morebiti interesantni zanj, nikakor pa niso v interesu javnosti, saj mora vsaka država, ki želi biti demokratična, sicer zagotavljati pravico do prostega dostopa do informacij javnega značaja, vendar pa mora hkrati vse državljane varovati pred zlorabo te pravice na njihovo škodo, kar vsekakor velja v primerih, ko bi bilo z razkritjem informacije lahko ogrožen tržni položaj stranskega udeleženca. Pri tem Pooblaščenec ugotavlja, da je nedvomno v interesu javnosti, da se ugotovi, kako država izvaja nadzor na področju elektronskih komunikacij. Vendar pa za dosego seznanjenosti javnosti na tej ravni zadošča, da se javnost seznanijo s potekom postopka nadzora na splošno in s končno odločitvijo. V konkretnem primeru je bilo temu zadoščeno.

Zaradi navedenega je **Pooblaščenec zavrnil pritožbo** zoper odločbo, s katero je organ zavrnil zahtevo za dostop do dokumentacije, ki jo je v spis pri organu vložil stranski udeleženec. V konkretnem primeru so namreč izpolnjeni vsi kriteriji za opredelitev poslovne skrivnosti po subjektivnem kriteriju, hkrati pa zahtevana dokumentacija ne vsebuje podatkov, zaradi katerih se ne bi smela določiti za poslovno skrivnost. Na podlagi testa interesa javnosti pa je bilo ugotovljeno, da **je zahtevane dokumente treba izvzeti iz prostega dostopa, saj bi njihovo razkritje povzročilo tolikšno škodo tržnemu položaju stranskega udeleženca, ki je interes javnosti za razkritje ne odtehta.**

Iz povzetkov odločb IP je razvidno, kako zahtevno je odločanje organov po ZDIJZ, če gre za obravnavo podatkov, ki so opredeljeni kot poslovna skrivnost. Na drugi strani iz odločb IP izhaja tudi velika odgovornost gospodarskih subjektov, da svoje poslovne skrivnosti

zavarujejo na pravilen način, saj so le v tem primeru ustrezno zaščiteni pred razkritjem podatkov tretjim osebam, ki bi jim lahko na trgu povzročile nepopravljivo škodo. Iz navedenih primerov je mogoče ugotoviti, da je delo pooblaščenih uradnih oseb za posredovanje informacij javnega značaja, ki morajo odločati o pravici dostopa v tako kočljivih primerih, na izredno visokem nivoju zahtevnosti.

3.4.3.4 Test interesa javnosti

Iz gornjih primerov jasno izhaja, kako se v praksi uporabljajo določbe 6. člena ZDIJZ in kako mora organ v vsakem posamičnem primeru tehtati, ali bo informacijo razkril kljub temu, da sodi med taksativno naštetje izjeme iz 1. odstavka tega člena.

Po razlagi Kristine Kotnik Šumah (v Bakan Toplak, 2010) obstaja več vrst testov tehtanja, ki jih organ uporabi pri odločanju o posredovanju informacij javnega značaja:

- test sorazmernosti – izhajamo iz ustavnega načela sorazmernosti;
- škodni test – presojamo, ali bo razkritje določenega dokumenta oz. informacije javnega značaja povzročilo škodljive posledice za določeno pravico;
- test interesa javnosti – preverjamo, ali je interes javnosti za razkritje informacije javnega značaja močnejši od potencialno storjene škode, ki bi nastala z razkritjem informacije, ne glede na morebitne zakonske omejitve, ki govorijo v prid zapiranja informacij.

Pri testu interesa javnosti, ki govori v prid dostopa do informacij velja:

- razkritje pomaga razumeti tematiko v trenutni javni razpravi,
- tema sproži javno ali parlamentarno razpravo,
- ustrezna javna razprava ni mogoča brez široke dostopnosti ustreznih informacij,
- tema zadeva veliko število fizičnih ali pravnih oseb,
- tema zadeva javno varnost in zdravje,
- tema se navezuje na pridobivanje ali porabo javnih sredstev.

Med dejavnike, ki niso primerni pri uporabi testa interesa javnosti, sodi:

- osramotitev javnega funkcionarja ali uslužbenca,
- možnost izgube zaupanja v javno institucijo,
- domnevno prevelika zahtevnost informacije, ki naj je povprečni državljan ne bi razumel,
- necelovitost informacije, ki naj bi zavajala oziroma napačno informirala javnost.

Po razlagi, dostopni na spletni strani Informacijskega pooblaščenca, je test javnega interesa najvišja oblika presoje, ki jo pri dostopu do informacij javnega značaja posamezna država lahko doseže. Z njegovo pomočjo je mogoče razkriti tudi najbolj skrite napake in nepravilnosti, ki se dogajajo v javnem sektorju. Test namreč omogoča širok manevrski prostor za razkrivanje informacij, ki bi sicer, glede na zakonsko določene izjeme, morale ostati zaprte. Z uporabo testa uradne osebe, Pooblaščenec kot pritožbeni organ in sodišča v postopku upravnega spora pretehtajo, ali pravica širše javnosti vedeti prevladuje nad drugimi pravicami – izjemami, ki so opredeljene v 6. členu ZDIJZ. Pri tem

je potrebno ravnati skrajno pazljivo in natančno preučiti negativne in pozitivne učinke morebitnega razkrivanja informacij ter pretehtati, ali prevlada pravica vedeti, torej javni interes, ali pa ena od izjem, zapisanih v ZDIJZ. (IP, 2013b).

Kotnik Šumahova (v Bakan Toplak, 2010) poudarja, da je pri izvedbi interesa javnosti potrebno vedeti, da se z njegovo pomočjo ne odkriva tisto, kar je zanimivo (»interesantno«) za javnost, temveč tisto, kar je v interesu javnosti. Tako stališče se je oblikovalo predvsem skozi prakso sodišča v Veliki Britaniji, Evropskega sodišča za človekove pravice v Strasbourgu in tudi slovenskih sodišč (IP, 2013b).

3.4.3.5 Stroški posredovanja informacij javnega značaja

Pomembno vprašanje, povezano z izvrševanjem vsake pravice v praksi, je tudi vprašanje stroškov. V zadnjem času je v praksi opaziti naraščanje števila pritožb, ki se nanašajo na stroške dostopa do informacij javnega značaja (Apohal Vučković et. al., 2011, str. 241).

Slovenski zakon postavlja zgolj okvirna stroškovna načela za dostop do informacij javnega značaja, medtem ko ureditev podrobnosti prepušča stroškovniku vlade. Izhodišča pri tem so načelo, da je vpogled v zahtevano informacijo brezplačen ter da se sme za posredovanje prepisa, fotokopije ali elektronskega zapisa zahtevane informacije zaračunati samo materialne stroške. Večina primerljivih tujih ureditev se zavzema za brezplačnost vpogleda, vendar glede tega obstajajo precejšnje razlike. Slovenski organi zaradi izrecne določbe ZDIJZ, da je dopustno zaračunavati le materialne stroške, ne smejo obračunavati stroškov za iskanje in pregled zahtevanih dokumentov, kot je to na primer praksa v ZDA. V vsakem primeru velja za temeljno izhodišče predpostavka, da organi s takšnim pobiranjem stroškov ne smejo ustvarjati dobička. Zaračunani stroški morajo biti razumni in minimalni in v nobenem primeru ne smejo biti tako visoki, da bi upravičence odvrnili od uveljavljanja pravice do dostopa (Prepeluh, 2005, str. 489-490).

Za posredovanje prepisa, fotokopije ali elektronskega zapisa zahtevane informacije lahko organ prosilcu zaračuna materialne stroške. Kaj so materialni stroški in kakšna je višina le teh določa Uredba o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja, na podlagi te pa vsak organ določi svoj stroškovnik, na podlagi katerega zaračunava materialne stroške. Uredba določa, da organ prosilcu zaračuna: posredovanje prepisa, fotokopije, elektronskega zapisa, pretvorbo informacije iz elektronske v fizično obliko ali obratno, poštnino za pošiljanje po pošti.

Okvirni cenik organ sprejme tako, da organ enkrat letno določi ceno materialnih stroškov, pri čemer upošteva povprečne tržne cene za storitev posredovanja informacij in povprečno lastno ceno stroškov dela in amortizacije opreme organa. Vlada je v uredbi določila, koliko so lahko najvišje cene materialnih stroškov za nekatere najpogostejše storitve posredovanja informacij javnega značaja (Čebulj in Žurej, 2005, str. 410-411).

Iz razlogov ekonomičnosti pa organi ne zaračunavajo materialnih stroškov, ki ne presegajo 10 eurov (4. odstavek 20. čl. uredbe), saj bi postopek zaračunavanja in

pobiranja le-teh preseget tako pridobljen znesek. Uredba se pri tem izrecno zgleduje po primerljivih tujih ureditvah, ki praviloma vedno določijo nek minimalni znesek ali minimalno število fotokopij, do katerega so upravičenci oproščeni plačila stroškov. Tako na primer evropska ureditev predvideva oprostitev plačila stroškov za fotokopije do 20 strani, ameriška pa plačila za tako imenovane male zahteve, to je plačila za prvi dve uri iskanja dokumentov ter za prvih 100 strani fotokopij (razen za komercialne uporabnike). Posebnost slovenske ureditve, ki je ne zasledimo niti v EU niti v ZDA, je določba, ki ima namen preprečiti zlorabe oprostitve plačila stroškov. Oprostitev plačila stroškov je lahko deležen le tisti upravičenec, ki pri posameznem organu v tekočem mesecu ne zahteva toliko informacij, da bi njihov skupni znesek preseget 10,00 EUR. Lahko bi se namreč zgodilo, da bi upravičenec eno obsežno zadevo »razbil« na več manjših, od katerih nobena ne bi preseгла oprostivenega minimuma. V takšnem primeru uredba predvideva, da lahko organ po svoji presoji stroške zaračuna takoj, ko ti presežejo omenjeni znesek, čeprav tega ni dolžan storiti (Prepeluh, 2005, str. 490-491).

Določba 19. člena Uredbe o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja določa, da organ določi ceno materialnih stroškov posredovanja tako, da upošteva povprečne »tržne« cene za storitev posredovanja informacije in povprečno lastno ceno stroškov dela in amortizacije opreme organa.

Informacijska pooblaščenka pojasnjuje (Apoal Vučković, 2011, str. 241-242), da je navedena določba v praksi problematična, saj gre pri uresničevanju pravice dostopa do informacij javnega značaja za uresničevanje temeljne človekove pravice, zaračunavanje dela javnih uslužbencev pa napeljuje na miselnost, da je posredovanje teh informacij del »tržnih« storitev organov zavezancev in ne del njihovih javnopravnih nalog, ki so jih dolžni izvajati po zakonu. Po drugi strani lahko višina stroškov dostopa do informacij dejansko omejuje izvrševanje te pravice in dostop zainteresiranih posameznikov in predstavnikov civilne družbe do informacij in s tem tudi njihovo sodelovanje pri sprejemanju odločitev v demokratični družbi.

V postopku dostopa do informacij javnega značaja je organ dolžan upravičenca na plačilo stroškov opozoriti vnaprej in mu celo vnaprej sporočiti njihovo višino, če to izrecno zahteva. To upravičencu omogoča, da si v primeru zelo visokih stroškov lahko še premisli ali pa zoži svojo zahtevo.

Stroški se upravičencu praviloma zaračunajo šele po prejemu zahtevanih informacij, plačati pa jih mora v 15 dneh po prejemu računa, ki ga izstavi organ. Če se dostop nanaša na informacijo večjega obsega, lahko organ zahteva vnaprejšnji polog določenega zneska. V primeru, da prosilec zneska ne založi v postavljenem roku, je to razlog za ustavitev postopka na podlagi Zakona o splošnem upravnem postopku (Prepeluh, 2005, str. 492-493).

Iz skupnega letnega poročila o izvajanju zakona o dostopu do informacij javnega značaja je razvidno, da je v letu 2011 stroške zaračunalo 15 državnih organov (od 317) in sicer v 28 primerih zahtev za dostop do informacij ter 13 občin (od 212) v 22 primerih zahtev za dostop do informacij. Seštevek skupnih zaračunanih materialnih stroškov v navedenem

letu znaša za državne organe 1.945,72 EUR in za občine 1.493,52 EUR. Minimalni zaračunani znesek pri običajnem dostopu je za državne organe znašal 16,02 EUR, maksimalni pa 375,00 EUR ter za občine minimalni znesek 10,32 EUR in maksimalni 718,08 EUR (MPJU, 2012, str. 44-45).

Praksa Informacijskega pooblaščenca v prvih nekaj letih delovanja je pokazala na neustrezno rabo določb zakona o zaračunavanju stroškov za prosilce informacij javnega značaja. Dogajalo se je namreč, da so nekateri zavezanci zaračunali tudi uro dela doktorja znanosti za fotokopiranje nekaj strani gradiva. Zato si je Informacijska pooblaščenka po prvi petletki delovanja zastavila cilj, da skupaj z Ministrstvom za javno upravo v njenem drugem mandatu skušajo najti primerne rešitve, ki zavezancem ne bodo omogočale pretirano visokega zaračunavanja stroškov dostopa (Pirc Musar, 2009).

Na spletni strani Informacijskega pooblaščenca je objavljenih kar 38 odločb, v katerih je Informacijski pooblaščenec kot pritožbeni organ odločal o stroških do konca leta 2012.

Poglejmo v nadaljevanju še nekaj primerov odločitev IP v zvezi s stroški.

Primer 7: (povzetek odločbe IP, 090-182/2012/5 z dne 14. 9. 2012)

Prosilka je na organ naslovila zahtevo za dostop do informacije javnega značaja, ki ji je organ ugodil in prosilki posredoval zahtevane dokumente, hkrati pa ji je za posredovanje zahtevanih informacij javnega značaja izstavil tudi račun v višini 31,19 € .

Prosilka se je na izstavljeni račun pritožila in v pritožbi navedla, da s strani organa ni bila predhodno obveščena o plačilu stroškov in o ceniku, na podlagi katerega ji je organ zaračunal stroške, prav tako pa sta po njenih navedbah račun in cenik v neskladju z Uredbo o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega, saj ta določa zgolj materialne stroške, ne pa tudi plačilo javnega uslužbenca, ter da račun ne vsebuje pravnega pouka. Zahtevani dokumenti bi po mnenju prosilke morali biti zloženi v enem fasciklu in ker gre za enostavno iskanje dokumentov, ta ne zahteva uslužbenca s VII. stopnjo izobrazbe, pač pa to lahko naredi oseba s V. stopnjo izobrazbe, kar je mnogo ceneje. Prosilki se zdi tudi pretirano, da je oseba, ki je kopirala zahtevane dokumente, to počela eno celo uro.

V pritožbenem postopku je Pooblaščenec presojal, ali je organ v izpodbijanem računu utemeljeno zaračunal stroške posredovanja informacij javnega značaja.

Pooblaščenec poudarja, da ni nobenega dvoma, da organ lahko v skladu s 34. členom ZDIJZ prosilcu zaračuna materialne stroške za posredovanje informacij javnega značaja, vendar le v primeru, če pri tem izpolni oziroma zadosti vsem zakonskim določbam, ki urejajo zaračunljivost stroškov posredovanja informacij. V 1. odstavku 35. člena ZDIJZ je določeno, da Vlada predpiše okvirni stroškovnik, na podlagi katerega organ določi svoj stroškovnik, v skladu s katerim zaračunava materialne stroške iz 34. člena. Na podlagi

navedene določbe je Vlada v Uredbi v 19. členu predpisala okvirni cenik za posredovanje informacij javnega značaja, ki je splošen in velja za vse zavezane organe. Vsak posamezen organ pa lahko, v skladu s 3. odstavkom 19. člena Uredbe v povezavi s 35. členom ZDIJZ, za storitve, ki niso našteje v splošnem stroškovniku, pridobi svoj stroškovnik, ki ga mora potrditi oziroma dati soglasje ministrstvo, pristojno za upravo. Pri tem je organ dolžan, v skladu s 36. členom ZDIJZ, svoj stroškovnik iz 35. člena ZDIJZ objaviti v svojem katalogu informacij javnega značaja ter ga dati na vpogled vsakemu prosilcu.

Vsebinska presoja stroškov posredovanja informacij je torej dvostopenjska. Primarno je treba ugotoviti, kateri stroškovnik je podlaga za odločanje o stroških v konkretnem primeru, nadalje pa, ali je organ prosilko opozoril na plačilo stroškov. Šele ob navedenih predpostavkah, ki morata biti podani kumulativno, je na vrsti presoja utemeljenosti same višine stroškov. V postopku je Pooblaščenec ugotovil, da ima organ na svoji spletni strani objavljen »Katalog IJZ«, kjer je objavljena tudi povezava na »Cenik materialnih stroškov posredovanja in ponovne uporabe informacij javnega značaja«, v katerem so med drugim določene cene za materialne stroške in stroški dela. Navedeni cenik, potrjen s strani Ministrstva za javno upravo, je torej pravna podlaga za obračun stroškov.

V pritožbenem postopku pa se je izkazalo, da organ pred izstavitvijo izpodbijanega računa prosilke ni opozoril na plačilo stroškov, s čimer ni izpolnil obveznosti, ki mu jo nalaga 3. odstavek 36. člena ZDIJZ. V zvezi s tem Pooblaščenec pojasnjuje, da navedeni člen ZDIJZ določa, da je organ prosilca dolžan opozoriti na plačilo stroškov, na njegovo zahtevo pa posredovati celo višino stroškov. Iz 34. člena ZDIJZ pa celo izhaja, da organ lahko (ni pa dolžan) zaračuna stroške posredovanja informacij javnega značaja. Dodatno Pooblaščenec pojasnjuje, da je v 4. odstavku 20. člena Uredbe celo določeno, da organ zaradi ekonomičnosti ne zaračuna materialnih stroškov posredovanja informacij, ki ne presegajo 10 €. Iz navedenega torej izhaja, da se stroški posredovanja informacij javnega značaja ne zaračunajo vedno, prav tako pa je potrebno upoštevati dejstvo, da se višina nastalih stroškov razlikuje glede na sam obseg zahteve. Predhodno opozorilo o zaračunanju stroškov posredovanja, na podlagi katerega nato prosilec lahko zahteva t.i. predračun, daje prosilcu med drugim tudi možnost, da zahtevo umakne ali skrči, s čimer lahko zniža stroške posredovanja.

Na podlagi navedenega Pooblaščenec zaključuje, da **je organ prosilki zaračunal stroške posredovanja informacij javnega značaja v nasprotju z veljavnimi predpisi, torej brez predhodnega opozorila o zaračunanju stroškov, zaradi česar organ sploh ni upravičen zaračunati stroškov posredovanja informacij javnega značaja**. Ker je bilo treba izpodbijani račun odpraviti že na podlagi ugotovitev, pridobljenih v prvi stopnji vsebinske presoje stroškov, Pooblaščenec v konkretnem pritožbenem postopku ni prešel na naslednjo stopnjo presoje stroškov, t.j. presoja utemeljenosti višine zaračunanih stroškov, saj to ne bi moglo vplivati na odločitev Pooblaščenca. Zato se Pooblaščenec do navedb prosilke, ki se nanašajo na višino zaračunanih stroškov, ni posebej opredeljeval.

Pooblaščenec je torej pritožbi prosilke ugodil, saj je v postopku ugotovil, da organ prosilki ni upravičen zaračunati stroškov posredovanja informacij javnega značaja.

Primer 8: (povzetek odločbe IP št. 090-9/2012/4 z dne 1. 3. 2012)

Prosilec je po elektronski pošti na organ (upravno enoto) naslovil zahtevo za posredovanje informacij javnega značaja, v kateri je od organa zahteval posredovanje skeniranih odločb o denacionalizaciji (z žigom pravnomočnosti), izdanih od 1. 1. 2006 do 1. 1. 2011.

Organ je prosilca pozval, naj konkretizira, katere odločbe o denacionalizaciji želi, oziroma naj navede ime in priimek denacionalizacijskega upravičenca oz. parcelne številke zemljišč, za katere želi odločbo ali kakšen drug konkreten podatek. Na to zahtevo je prosilec odgovoril, da želi prejeti vse odločbe, izdane v navedenem obdobju.

Po prejetem odgovoru je organ prosilca obvestil, da mu bo v skladu z 2. odstavkom 34. člena ZDIJZ za zahtevane informacije zaračunal stroške v predvideni višini 219,00 EUR.

Na obvestilo organa se je prosilec odzval z zoženjem zahteve na način, da zahteva le izreke odločb. Temu primerno je organ prilagodil izračun stroškov in prosilca obvestil, da stroški posredovanja 52 izrekov odločb znašajo 94,22 EUR.

Ker prosilec v postavljenem roku ni plačal predujma za posredovanje informacij javnega značaja, je organ s sklepom postopek ustavil, prosilec pa se je zoper sklep pritožil.

V pritožbenem postopku je Pooblaščenec ugotovil, da je v konkretnem primeru organ na podlagi navedenih določb ZDIJZ in Uredbe o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja od prosilca zahteval vnaprejšnji polog za predvidene stroške posredovanja informacij javnega značaja, ker je ocenil, da bodo stroški presegli 83,46 EUR ((20.člen uredbe). V dopisu je prosilcu specificiral, kaj vse krije navedeni znesek (3,12 EUR stroški kopij in 91,10 EUR stroški dela za posredovanje informacij javnega značaja). Za predračun stroškov je organ uporabil Stroškovnik o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja za upravne enote RS, ki ga je prosilcu posredoval že s predhodnim dopisom, povezava do stroškovnika pa je objavljena tudi na spletni strani organa. Organ je določil tudi rok za plačilo predujma (15 dni) in navedel, da bo morebitno neplačilo štel kot umik zahtevka. V tem primeru bo postopek ustavil s sklepom, zoper katerega ima prosilec možnost pritožbe. Ker prosilec ni založil zahtevanega zneska, je organ izdal sklep o ustavitvi postopka, ki ga prosilec izpodbija v tem pritožbenem postopku.

Iz spisovne dokumentacije izhaja, da je organ prosilcu obračunal tako materialne stroške posredovanja informacij kot tudi stroške za delo javnih uslužbencev. Pooblaščenec je sicer že večkrat poudaril, da je zaračunavanje stroškov dela javnih uslužbencev v postopku dostopa do informacij javnega značaja sporno (ker ZDIJZ tega izrecno ne določa, pravi pa, da je vpogled vedno brezplačen), vendar pa je organ stroške dela v konkretnem primeru zaračunal na podlagi veljavnega podzakonskega predpisa, t.j. Stroškovnika o

posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja za upravne enote RS z dne 21. 5. 2008.

Iz Stroškovnika o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja za upravne enote RS izhaja, da organ prosilcu lahko zaračuna strošek dela posredovanja informacij javnega značaja iz neinformatizirane zbirke dokumentarnega gradiva, pri čemer je cena ure odvisna od tega, kateri javni uslužbenec je delo dejansko opravil. Ker iz spisovne dokumentacije ni povsem natančno razvidno, zakaj bi stroški organa za posredovanje izrekov 52 denacionalizacijskih odločb znašali 94,22 EUR, je Pooblaščenec organ pozval, naj mu v tej zadevi posreduje dodatna pojasnila oziroma naj odgovori na njegova vprašanja glede predvidenih stroškov. Pooblaščenec je od organa prejel obrazložitev, da imajo dokumente, ki jih je zahteval prosilec, shranjene v arhivu. Ko je organ iz arhiva pridobil vse zadeve, je uslužbenka (s VII. stopnjo izobrazbe), ki je postopke vodila, v relevantnih denacionalizacijskih spisih poiskala vse zahtevane odločbe (delne, končne), vsako odločbo (oziroma njen izrek) fotokopirala ter prekrila osebne podatke. Za vsako odločbo je uslužbenka potrebovala približno 12 - 15 minut, pri čemer je organ pri obračunu upošteval porabljeni čas 12 minut na odločbo. Prav tako se organ zaveda, da bi določena dela lahko izvedel uslužbenec z nižjo stopnjo izobrazbe, vendar je bilo zaradi smotrnosti postopka lažje, če vsa dela izvede ista uslužbenka, so pa zato prosilcu zaračunali uro odbiranja in posredovanja podatkov s strani uslužbenca s VI. stopnjo izobrazbe, ki je 8,76 EUR. Ob upoštevanju, da je organ porabil 12 min na odločbo, znesek dela znaša 91,10 EUR.

Na podlagi gornjih navedb je Pooblaščenec ocenil, da je organ prosilcu v konkretnem primeru na podlagi veljavnih predpisov obračunal še razumne stroške posredovanja informacij javnega značaja. Iz dopisa organa tako izhaja, da organ prosilcu ni obračunal stroškov dela javnih uslužbencev, ki ni nujno potrebno za obdelavo in pripravo zahtevanih informacij javnega značaja. Prav tako organ prosilcu ni obračunal stroškov dela, ki so odvisni zgolj od specifičnih okoliščin pri konkretnem organu (npr. prostorska problematika, tehnična opremljenost, sama organizacija dela ipd.), pač pa je prosilcu obračunal dejanski minimalen obseg dela, ki bi ga imel organ s pripravo ene odločbe (lociranje dokumenta v arhivu, fotokopiranje in delni dostop). Prav tako organ prosilcu ni obračunal urne postavke uslužbenca s VII. stopnjo izobrazbe (ki naj bi po navedbah organa delo tudi dejansko opravil), ki je po veljavnem stroškovniku 19,61 EUR, pač pa je obračunal nižjo urno postavko uslužbenca s VI. stopnjo izobrazbe (8,76 EUR). Takšna odločitev organa je po mnenju Pooblaščenca povsem pravilna, saj ni dvoma, da bi določena dela lahko izvedel uslužbenec z nižjo stopnjo izobrazbe. Stroški dela javnih uslužbencev, kot jih je v konkretnem primeru obračunal organ, so tako ostali v obsegu, ki pri Pooblaščenca ne vzbujata dvoma v njihovo objektivno utemeljenost, prav tako pa iz pojasnil organa ne izhajajo dejstva, ki bi kazala na to, da je organ prosilca stroškovno prekomerno obremenil.

Ob upoštevanju vsega navedenega **je Pooblaščenec ugotovil, da je organ v**

konkretnem primeru prosilcu zaračunal še razumne stroške posredovanja informacij javnega značaja, zato je pritožbo prosilca kot neutemeljeno zavrnil.

Iz vsebine gornjih povzetkov in ostalih odločb, objavljenih na spletni strani Informacijskega pooblaščenca, je razvidno, da je pritožbeni organ o zaračunavanju stroškov odločal dokaj strogo in organom ni dovolil, da bi zaračunavali stroške arbitrarno in v celoti odvisno od individualnih sposobnosti javnih uslužbencev, zaposlenih pri določenem organu, oziroma organizacije dela samega organa zavezanca. Možnost, ki jo daje Uredba (zaračunavanje stroškov dela javnih uslužbencev) namreč ne sme postati razlog, ki daje organom zavezancem moč, da prosilce odvrnejo od vlaganja zahtev za posredovanje informacij javnega značaja. Po oceni Pooblaščenca lahko namreč zaradi nerazumno visokih stroškov posredovanja informacij javnega značaja govorimo že o negaciji pravice dostopa do informacij javnega značaja, kot ustavne pravice. Višina stroškov posredovanja informacij javnega značaja mora tako ostati v najnižjem možnem obsegu oziroma ne sme nesorazmerno ovirati prosilčeve ustavne pravice dostopa do informacij javnega značaja. Razumni stroški dostopa do informacij javnega značaja pa so po oceni Pooblaščenca, ob obstoječih predpisih, dejansko nastali materialni stroški in v skladu z Uredbo tudi stroški dela javnih uslužbencev, vendar le v obsegu, ki ne pomeni prekomernega posega v ustavno zagotovljeno pravico dostopa do informacij (Pirc Musar et. al., 2012).

Morda je na tem mestu potrebno dodati še, da ZDIJZ sicer v poglavju, ki ureja stroške posredovanja informacij javnega značaja, ne predvideva možnosti, da organ prosilcu poleg materialnih stroškov zaračuna tudi stroške dela, v smislu plačila za delo, ki ga v zvezi s posredovanjem informacij opravi javni uslužbenec na podlagi urne postavke, določene s stroškovnikom. Možnost zaračunavanja stroškov dela pa je kljub jasni zakonski usmeritvi, dopustila Uredba, ki je uvedla možnost določanja stroškov dela s strani organov preko sprejema posebnih stroškovnikov. Ne glede na neskladje podzakonskega predpisa z zakonom pa je Pooblaščenec, kot upravni (in pritožbeni) organ vezan na vse veljavne podzakonske predpise in nima pravice do uporabe instituta t.i. *exceptio illegalis*. Za upravne organe namreč *exceptio illegalis* (izvzetje nezakonitega), torej možnost, da podzakonskega predpisa, za katerega menijo, da ni zakonit, ne uporabijo, ampak uporabijo neposredno zakon, ne velja. To možnost imajo namreč le sodišča, ki lahko odločijo neposredno na podlagi zakona in preskočijo nezakonit podzakonski predpis. Pooblaščenec mora tako pri odločanju v pritožbenem postopku upoštevati veljavne stroškovnike o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja, ki so jih na podlagi uredbe sprejeli upravni organi, ne glede na to, da so očitno v neskladju z zakonom (IP, 2013e).

Iz pregleda sodne prakse, dostopne na spletni strani Informacijskega pooblaščenca je razvidno, da je vprašanje odločanja o stroških s strani Informacijskega pooblaščenca rešila šele sodna praksa. V začetku je Informacijski pooblaščenec takšne pritožbe zavrnil, češ da pritožba zoper sklep o stroških ni dovoljena oziroma da ni stvarno pristojen za

odločanje o pritožbi glede stroškov, ker je zakonodajalec eksplicitno določil, v katerih primerih je dovoljena pritožba, o kateri je pristojen odločati Pooblaščenec.

Upravno sodišče je v tožbah št. U 278/2008-23 z dne 20. 10. 2009 in IV U 109/2009-8 z dne 14. 1. 2011 odločilo, da stališče Pooblaščenca v teh primerih ni pravilno.

Stroški postopka po Zakonu o splošnem upravnem postopku, ki se mora uporabiti tudi v zadevah po ZDIJZ (ker gre za upravni akt), so vedno vezani na odločbo o upravni stvari in so del odločbe o glavni stvari ali pa se o njih odloči s posebnim sklepom. Iz procesnih določb ZDIJZ izrecno izhaja (4. odst. 27. člena), da se postopek s pritožbo izvaja po določbah ZUP. Torej je potrebno tudi o stroških odločiti po tem predpisu.

Zaradi navedenega je sodišče odločilo, da ZDIJZ pravice do pritožbe zoper odločitev o stroških ne izključuje, prav tako pa odločitev o stvarni nepristojnosti Pooblaščenca glede stroškov postopka nima pravnega temelja niti v ZDIJZ, niti v ZUP (IP, 2013e).

Kotnik Šumahova (2013) je glede določb ZDIJZ o stroških pojasnila, da se vsi strinjajo, da bi bile potrebne določne postopkovne spremembe, saj sedanji način zaračunavanja ni najboljši. Obstajajo tudi različni predlogi glede plačevanja stroškov, med drugim, da bi se stroški poravnali v obliki upravne takse, kar bi bilo nekako najbolj pravično in za vse enako. Obstajajo tudi predlogi, da bi bil postavljen limit, do katerega se nič ne plača (npr. prvih 100 dokumentov), a skoraj vsak tak predlog ima kakšno pomanjkljivost, tako da je res vprašanje, do kakšnih sprememb bo dejansko prišlo, ko se bo zakon dopolnil oziroma spremenil.

V zvezi s določbami Uredbe o posredovanju in ponovni uporabi IJZ in na njeni podlagi sprejetih stroškovnikov, ki zajemajo tudi tarife za zaračunavanje stroškov dela, je Kotnik Šumahova pojasnila, da je stališče IP, da je nezakonita že Uredba, ker je zmanjšala pravice prosilcev, zato so po mnenju IP v tem delu nezakoniti tudi stroškovniki. Vse to pa ne pomeni, da IP pri odločanju vseh teh aktov ne upošteva, saj kot pritožbeni organ ne more uporabiti »exceptio illegalis« kot lahko to stori sodišče. Zato v svojih odločitvah IP priznava tudi stroške dela, če so ti zaračunani v razumni višini. Sicer pa je glede stroškov dela zelo nazorno stališče podalo Upravno sodišče v primeru tožbe Uprave za pomorstvo (Kotnik Šumah, 2013).

Ker navedena sodba pomeni pomemben mejnik v pravni praksi, si v nadaljevanju na kratko pogledimo še bistveni del vsebine tega primera:

Primer 9: Sodba Upravnega sodišča št. U 92/2006-8, 4. 10. 2007

V navedenem primeru je prosilec od Uprave za pomorstvo zahteval vpogled v izredno veliko število dokumentov, po podatkih zavezanca naj bi jih bilo 18.587. Dokumenti vsebujejo osebne podatke, zato je organ del zahteve zavrnil zaradi varstva osebnih podatkov.

Informacijski pooblaščenec je v pritožbenem postopku odločil, da mora organ v delu zadeve vendarle omogočiti delni dostop, tako da prekrije osebne podatke, ki so navedeni na dokumentih.

Uprava za pomorstvo je proti odločbi IP vložila tožbo, v kateri je med drugim navedla, da bi priprava teh dokumentov organu povzročila veliko dela in stroškov, zaradi česar se z odločitvijo IP ne strinja.

Upravno sodišče je potrdilo odločitev Informacijskega pooblaščenca in navedlo, da je **zmotno mnenje tožeče stranke, da lahko razlog za zavrnitev zahteve za dostop do IJZ predstavlja enormno število dokumentov**, ki bi jih bilo potrebno prosilcu izročiti oziroma mu omogočiti vpogled, kar bi pripeljalo do resne motnje v poslovanju organa, ker medtem ne bi mogle opravljati svoje dejavnosti. ZDIJZ v 1. odstavku 6. člena taksativno našteva 11 izjem od prostega dostopa, vendar med njimi ni »enormnega« števila dokumentov, ki jih prosilec zahteva od organa. Izjem do dostopa do IJZ tako ni mogoče širiti preko taksativno naštetih izjem, zato »veliko dela« ne more biti razlog, zaradi katerega organ ne bi omogočil dostopa do dokumentov. Če pa bodo organu zato nastali veliki stroški, jih ima možnost stranki zaračunati skladno z Uredbo o dostopu in ponovni uporabi informacij javnega značaja.

Iz gornjih navedb izhaja zaključek, da se morajo zavezanci pri posredovanju informacij javnega značaja zavedati, da je izvrševanje te naloge ena izmed zakonsko določenih nalog organa, zaradi česar je organ dolžan zagotoviti tudi ustrezna sredstva in kader za reševanje tovrstnih zahtev. Pri določanju višine stroškov iz tega naslova mora višina stroškov dostopa ostati v najnižjem možnem obsegu oziroma ne sme dejansko in nesorazmerno ovirati izvrševanja te temeljne človekove pravice, zagotovljene z Ustavo RS.

3.5 PRAVNO VARSTVO PRAVICE DOSTOPA DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA

ZDIJZ zagotavlja dostop do informacij, ki so že ustvarjene, in sicer v kakršni koli obliki. S tem zakon zagotavlja preglednost porabe javnega denarja in odločitev javne uprave, saj ta dela v imenu in za ljudi. Informacije javnega značaja so prosto dostopne vsem, zato pravnega interesa za pridobitev informacije ni treba izkazovati, dovolj sta radovednost ter želja po znanju in obveščenosti. Vsak prosilec ima na svojo zahtevo od organa pravico pridobiti informacijo javnega značaja, in sicer tako, da jo dobi na vpogled ali dobi njen prepis, fotokopijo ali elektronski zapis (Pirc Musar et. al., 2011, str. 9)

Pri razmejitvi dostopnih od nedostopnih informacij je zelo pomembna praksa, ki sledi uveljavitvi zakona. Transparentnost dela javnih oblasti lahko zagotovi le takšna implementacija zakona, ki to pravico tolmači čim bolj na široko in ne na škodo državljana. Le tako je mogoče doseči poglobitveni namen zakona, ki je odprtost javne uprave do posameznika. Zato je zelo pomembna praksa tistih organov, ki odločajo o pravnih sredstvih državljanov, torej Pooblaščenca kot pritožbenega organa in tudi Upravnega sodišča (Pličanić, et. al., 2005, str. 76-77).

13. člen ZDIJZ določa, da ima pravno varstvo prosilec, ki vloži pisno zahtevo za dostop do informacij javnega značaja ali njihovo ponovno uporabo.

Taka odločitev zakonodajalca pomeni, da se je zakonodajalec odločil, da daje ustrezno pravno varstvo samo tedaj, ko lahko na podlagi pisnih dokumentov sledi poteku postopka, kar je pri neformalnih zahtevah, če so le-te ustne, težje (Čebulj in Žurej, 2005, str. 332).

Organ mora o zahtevi odločiti v 20 delovnih dneh, v izjemnih okoliščinah lahko rok podaljša za največ 30 delovnih dni. Če organ v zakonitem roku ne odgovori, se šteje, da je zahtevo zavrnil. Prosilec ima pravico do pritožbe zoper odločbo, s katero je organ zahtevo zavrnil, ter zoper sklep, s katerim je organ zahtevo zavrgel. O pritožbi odloča Informacijski pooblaščenec. Prav tako ima prosilec pravico do pritožbe, če organ vztraja pri molku, če mu organ tudi po ponovljeni zahtevi ne omogoči seznanitve z informacijo, ki jo je navedel v zahtevi ter tudi, če ne dobi informacije v obliki, ki jo je zahteval (Pirc Musar et. al., 2012, str. 9).

Informacijski pooblaščenec mora o pritožbi odločiti in jo vročiti stranki najpozneje v dveh mesecih od dneva, ko je prejel popolno pritožbo. Pooblaščenec ima na voljo več vrst odločitev: pritožbo zaradi formalnih napak zavrže; pritožbo zavrne kot neutemeljeno; odločbo organa prve stopnje v celoti ali deloma odpravi; odločbo organa prve stopnje izreče za nično (Prepeluh, 2005, str. 497).

Pritožba zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca ni dopustna, mogoče pa je sprožiti upravni spor.

Kot drugo pravno sredstvo torej pride v poštev tožba na Upravno sodišče, kar je zelo pomembno, saj s tem priznamo polno pravico do sodnega varstva.

V državah, ki nimajo bogate tradicije odprte uprave, je povsem verjeten tudi določen odpor uprave pri odpiranju svojih dosjejev, zato je v teh primerih toliko bolj pomembna sodna praksa, ki bi morala podpreti odprto, liberalno tolmačenje zakona.

Odpor do novo sprejete zakonodaje je obstajal tudi v državah z bogato demokratično kulturo. V ZDA se je administracija upirala izvajanju zakona o dostopu vse do afere Watergate, ki je radikalno spremenila odnos ameriške javnosti nasploh, še posebej državne uprave do pravice dostopa do informacij. Podobne probleme so imeli tudi na Norveškem, kjer je trajalo več let preden so javne oblasti začele izvajati zakon.

Zaradi tega je zelo pomembno, da slovenski zakon pozna obe omenjeni pravni sredstvi (pritožbo in tožbo), saj bi izpustitev prvega in zgolj obstoj upravnega spora lahko ogrozila pomen te pravice. Postopki pred sodiščem so lahko dolgotrajni, zato je nujno, da poleg sodnega varstva obstaja tudi poseben organ, ki hitro in učinkovito rešuje spore na prvi stopnji (Pličanić et. al., 2005, str. 78).

Iz sodne prakse Upravnega sodišča izhaja še ena zanimivost, ki jo moramo omeniti na tem mestu in je v pravni praksi nekoliko neobičajna. Gre za to, da lahko tožbo v upravnem sporu zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca, sproži tudi organ, ki je na prvi stopnji odločil o zavrnitvi dostopa do informacije, če mu je Pooblaščenec v drugostopni odločbi naložil obveznost, da mora dostop do informacije omogočiti. O tem je

v povezavi z izvajanjem ZDIJZ Upravno sodišče prvič odločilo že leta 2005 v sodbi št. U 1676/2003-31 in kasneje v sodbah št. 965/2004 in 655/2004 povzelo enako stališče. V obrazložitvi navedenih odločb sodišče smiselno navaja, da aktivna legitimacija tožeče stranke (organa prve stopnje) izhaja že iz določil Ustave, kljub temu, da je bila ureditev upravnega spora v Ustavi primarno namenjena zagotovitvi sodnega varstva posameznikov in organizacij v zadevah, ko o njihovih pravicah, obveznostih in pravnih koristih odločajo nosilci javnih pooblastil z dokončnimi posamičnimi upravnimi akti. Vendar pa za edini namen upravnega spora ni mogoče šteti le sodnega varstva pravic zasebno-pravnih subjektov, ampak je namen upravnega spora tudi presoja zakonitosti odločanja nosilcev javnih pooblastil v konkretnih upravnih postopkih. Z aktivno legitimacijo tožeče stranke (organa prve stopnje) je v prej opisanem primeru po ZDIJZ namen ustavnega določila izpolnjen tudi, če tožbo v upravnem sporu vložijo nosilec javnih pooblastil zoper drugega nosilca javnih pooblastil. S tem je zagotovljena pravica do pravnega sredstva organu zoper odločitev nosilca javnih pooblastil, s katerim je ta odločil o njegovi obveznosti, saj ta pravica po besedilu ustavnega člena ne gre zgolj zasebno pravnim subjektom ampak vsakomur.

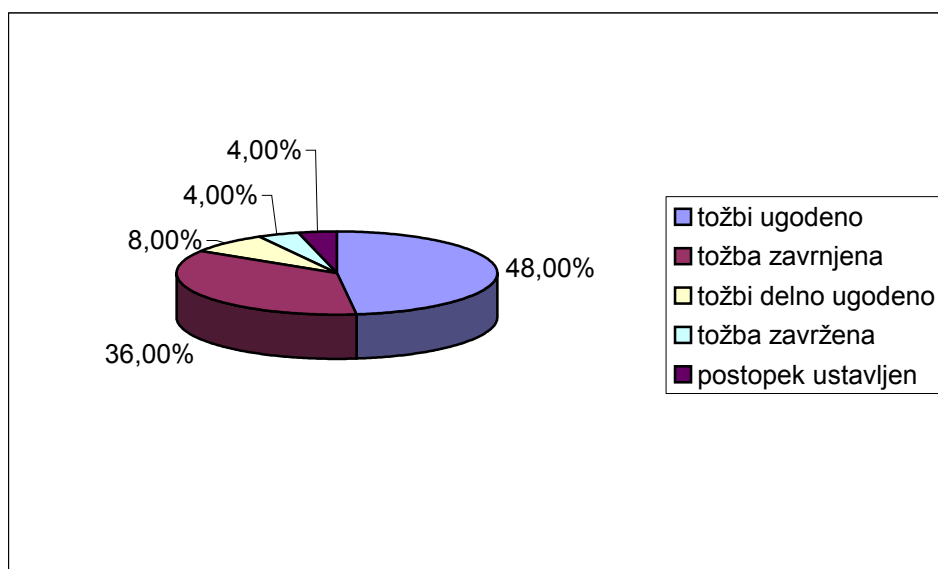
Takšna razlaga aktivne legitimacije tožeče stranke (organa prve stopnje) je skladna tudi z Zakonom o upravnem sporu - ZUS, saj je tožeča stranka pravna oseba, ki ji je bila z izpodbijano odločbo nosilca javnih pooblastil (Pooblaščenca) naložena določena obveznost in ji gre sodno varstvo tudi po določilih ZUS, ki upravnega spora prav tako ne omejuje na sodno varstvo pravic subjektov zasebnega prava. Konec koncev je tožeča stranka v takšnem primeru pravna oseba, ki misli, da je njena na zakon oprta neposredna korist z izpodbijanim aktom kršena.

Pri tem je pomembno, da je Pooblaščenec »sui generis« organ, ker je samostojen državni organ, kar pomeni, da ni sestavni del ali strukturno povezan z nobenim drugim oblastvenim organom, ampak je samostojen procesni organ za vodenje pritožbenega postopka v zvezi z dostopom do IJZ. To pomeni, da je Pooblaščenec samo v procesnem smislu instančni organ tožeči stranki, sicer pa z njo ni v nikakršnem drugem pravno-političnem ali strukturno hierarhičnem razmerju. Zato aktivna legitimacija organa prve stopnje v teh primerih po mnenju sodišča ni sporna (IP, 2013g).

Iz letnega poročila Informacijskega pooblaščenca je razvidno, da je bilo v letu 2011 zoper odločbe Informacijskega pooblaščenca na Upravnem sodišču vloženi 33 tožb (zoper 13,1% izdanih odločb). Relativno majhen delež tožb, ki je že nekaj let skoraj na isti ravni, kaže na večjo uveljavitev transparentnosti in odprtosti javnega sektorja glede njegovega delovanja ter tudi na sprejemanje odločb Informacijskega pooblaščenca s strani organov in proslincev.

Upravno sodišče je leta 2011 izdalo 23 sodb in dva sklepa v zvezi s tožbami, vloženi zoper odločbe Informacijskega pooblaščenca. V 12 primerih je tožbam ugodilo, izpodbijane odločbe odpravilo in zadeve vrnilo Informacijskemu pooblaščenca v ponovno odločanje, v 9 primerih je tožbe zavrnilo, v 2 primerih je tožbi delno ugodilo, 1 tožbo je sodišče zavrglo, 1 postopek pa s sklepom ustavilo.

Graf 2: Odločitve Upravnega sodišča v zvezi z IJZ v letu 2011



Vir: Informacijski pooblaščenec (2012, str. 11)

Zoper sodbo Upravnega sodišča je mogoče vložiti še revizijo, o kateri odloča Vrhovno sodišče Republike Slovenije.

Po podatkih letnega poročila v letu 2011 zoper sodbe Upravnega sodišča ni bilo vložene nobene revizije. Je pa Vrhovno sodišče v tem letu odločilo v treh primerih iz preteklih let. Vrhovno sodišče je eno zahtevo za revizijo zavrglo, eno zahtevo zavrnilo, v enem primeru pa je reviziji ugodilo in zadevo vrnilo prvostopnemu sodišču v novo sojenje. (Pirc Musar et. al. 2012, str. 9-11).

Upravičenec, ki je izčrpal vsa pravna sredstva v sodnem postopku, pa lahko vloži še ustavno pritožbo na Ustavno sodišče RS, saj je pravica dostopa do informacij javnega značaja ena izmed ustavnih pravic. Ob vsem tem se lahko upravičenec v katerikoli fazi postopka vedno obrne tudi na Varuha človekovih pravic, ki odločb organov sicer ne more spreminjati, lahko pa v primeru kršitve organom daje razne predloge, mnenja, kritike ali priporočila, kako naj odpravijo povzročene nepravilnosti (Prepeluh, 2005, str. 501).

3.6 VLOGA INFORMACIJSKEGA POOBLAŠČENCA

Namen, zaradi katerega je bil ustanovljen Pooblaščenec, je bila potreba po zagotavljanju enotnega in hitrega instančnega odločanja o pritožbah zoper odločitve organov o vprašanih dostopa do informacij javnega značaja in ponovne uporabe informacij javnega značaja (Čebulj in Žurej, 2005, str. 392).

Državni zbor Republike Slovenije je 30. 11. 2005 sprejel Zakon o Informacijskem pooblaščenecu - ZInfP, s katerim je bil 31. 12. 2005 ustanovljen nov samostojen in

neodvisen državni organ. Omenjeni zakon je združil dva organa, in sicer Pooblaščenca za dostop do informacij javnega značaja, ki je imel že prej status neodvisnega organa, in Inšpektorat za varstvo osebnih podatkov, ki je deloval kot organ v sestavi Ministrstva za pravosodje. Ob uveljavitvi ZInfP je Pooblaščenec za dostop do informacij javnega značaja nadaljeval delo kot Informacijski pooblaščenec, ki je prevzel inšpektorje in druge uslužbenke Inšpektorata za varstvo osebnih podatkov, pripadajočo opremo in sredstva. Hkrati je prevzel tudi vse nedokončane zadeve, arhive in evidence, ki jih je vodil Inšpektorat za varstvo osebnih podatkov. S tem so se pristojnosti organa, ki je skrbel za nemoteno izvajanje dostopa do informacij javnega značaja, močno spremenile in se razširile še na pravno področje varstva osebnih podatkov. Informacijski pooblaščenec je tako postal tudi državni nadzorni organ za varstvo osebnih podatkov. Z delom je pričel 1. januarja 2006.

S takšno ureditvijo, ki je primerljiva z ureditvijo v razvitih evropskih državah, se je poenotila praksa dveh organov, še danes pa se povečuje zavedanje pravice do zasebnosti in pravice vedeti – ti sta zaradi te ureditve v še večjem sožitju.

Predstojnika Informacijskega pooblaščenca, ki je funkcionar, imenuje Državni zbor Republike Slovenije na predlog predsednika Republike Slovenije. Predstojnica Informacijskega pooblaščenca v tekočem mandatu je Nataša Pirc Musar.

Natašo Pirc Musar so poslanci izvolili za pooblaščenko z dostop do informacij javnega značaja v juliju 2004. Pet let kasneje je nastopila še drugi mandat informacijske pooblaščenke. Na delovnem mestu si je s prizadevnim delom v domačem in mednarodnem okolju zgradila spoštovanje in ugled. V marcu letošnjega leta je bila izvoljena in je začela dveletni mandat predsednice skupnega nadzornega organa za Europol. Po izvolitvi je povedala, da bo kot predsednica, skušala izkušnje iz inšpekcijskih postopkov v Sloveniji prenesti v to mednarodno nadzorno telo. »Kot slovenska informacijska pooblaščenka sem v zdaj že več kot sedem letnem obdobju pridobila veliko izkušenj s področja nadzora nad organi pregona. Zato sem prepričana, da bom kot predsednica skupnega nadzornega organa za Europol lahko učinkovito prispevala h kakovostnemu delu organa in varstvu pravic posameznika.« (IP, 2013i).

Informacijski pooblaščenec je po 2. členu ZInfP pristojen za:

- odločanje o pritožbi zoper odločbo, s katero je organ zavrgel ali zavrnil zahtevo ali drugače krtil pravico do dostopa ali ponovne uporabe informacije javnega značaja, ter v okviru postopka na drugi stopnji tudi za nadzor nad izvajanjem zakona, ki ureja dostop do informacij javnega značaja in za nadzor na podlagi letnega izdanih predpisov (pritožbeni organ na področju dostopa do informacij javnega značaja);

- inšpekcijski nadzor nad izvajanjem zakona in drugih predpisov, ki urejajo varstvo ali obdelavo osebnih podatkov oziroma iznos osebnih podatkov iz Republike Slovenije, ter opravljanje drugih nalog, ki jih določajo ti predpisi;
- odločanje o pritožbi posameznika, kadar upravljavec osebnih podatkov ne ugotovi zahtevi posameznika glede njegove pravice do seznanitve z zahtevanimi podatki, do izpisov, seznamov, vpogledov, potrdil, informacij, pojasnil, prepisovanja ali kopiranja po določbah zakona, ki ureja varstvo osebnih podatkov;
- Informacijski pooblaščenec lahko na Ustavnem sodišču Republike Slovenije vložiti zahtevo po presoji ustavnosti zakonov, drugih predpisov ter splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil, če se pojavi vprašanje ustavnosti in zakonitosti v zvezi s postopkom, ki ga vodi, tako na področju dostopa do informacij javnega značaja kot na področju varstva osebnih podatkov (IP, 2012, str. 1).

Na področju dostopa do informacij javnega značaja ima Informacijski pooblaščenec tudi pristojnosti, ki mu jih podeljuje Zakon o medijih - Zmed (Ur. l. RS, št. 110/2006, UPB1). Po določbi 45. člena Zakona o medijih so informacije za medije tiste informacije, ki jih organ na lastno pobudo posreduje medijem. Poleg tega se k tovrstnim informacijam štejejo tudi informacije organa, ki jih ta posreduje mediju kot odgovor na vprašanje in so vezane izključno na delovno področje organa. Podane informacije morajo biti resnične, točne in celovite. Informacije za medije niso enake informacijam javnega značaja po ZDIJZ, saj so informacije za medije širši pojem kot informacije javnega značaja. Med prve namreč sodi tudi priprava odgovorov na vprašanja in informacije, ki jih organ na lastno pobudo, torej brez postavitve posebnega vprašanja, posreduje medijem.

Po tem zakonu se zavrnilni ali delno zavrnilni odgovor organov zavezancev na vprašanje, ki ga zastavi predstavnik medija, šteje kot zavrnilna odločba. Zmed namreč vzpostavlja fikcijo, da zavrnilni odgovor iz 4. in 5. odstavka 45. člena štejeta kot zavrnilna odločba, kar pomeni, da organu ni potrebno izdati zavrnilne ali delno zavrnilne odločbe z vsemi sestavinami, kot jih predvideva zakon, ki ureja splošni upravni postopek.

Molk organa zavezanca ob takem vprašanju je prekršek in hkrati tudi razlog za pritožbo. O pritožbi zoper zavrnilno odločbo odloča Informacijski pooblaščenec po določbah Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (IP, 2012, str. 1).

Informacijski pooblaščenec je tudi prekrškovni organ, pristojen za nadzor nad izvajanjem Zakona o informacijskem pooblaščenecu, Zakona o dostopu do informacij javnega značaja v okviru pritožbenega postopka, določb 45. člena Zakona o medijih in Zakona o varstvu osebnih podatkov (IP, 2012, str. 2).

Informacijski pooblaščenec ima pristojnosti tudi na podlagi Zakona o elektronskih komunikacijah, Zakona o bančništvu, Zakona o pacientovih pravicah, Zakona o osebni izkaznici, Zakona o potnih listinah, z vstopom Republike Slovenije v schengensko območje pa je Informacijski pooblaščenec prevzel tudi nadzor nad izvajanjem 128. člena Konvencije o izvajanju Schengenskega sporazuma (IP, 2012, str. 2-3).

Sredstva za delo Informacijskega pooblaščenca se zagotavljajo iz državnega proračuna in jih določi Državni zbor Republike Slovenije na predlog Informacijskega pooblaščenca. V proračunskem letu 2011 je proračun Informacijskega pooblaščenca znašal 1,542.214,87 EUR. V tem letu je bilo pri navedenem organu zaposlenih 33 oseb, razporejenih v štirih notranjih organizacijskih enotah: Kabinetu pooblaščenca, Sektorju za informacije javnega značaja, Sektorju za varstvo osebnih podatkov in v Administrativno-tehnični službi. Vsi zaposleni na uradniških delovnih mestih imajo najmanj univerzitetno izobrazbo. (Pirc Musar et. al., 2012, str. 5-6)

3.6.1 POVEZANOST INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA Z VAROVANJEM OSEBNIH PODATKOV

Kot že navedeno, dostop do informacij javnega značaja intenzivneje posega v slovenski pravni red šele po letu 2003, ko je začel veljati prvi zakon, ki je uredil dostop do informacij javnega značaja - ZDIJZ, čeprav je bilo uresničevanje te pravice, kot ene od osnovnih človekovih pravic in svoboščin, omogočeno že prej na podlagi Ustave Republike Slovenije (Čebulj in Žurej, 2005, str. 13).

Tudi varstvo osebnih podatkov je pomembna ustavno varovana človekova pravica. Bistvo varstva osebnih podatkov je v zagotavljanju pravice posameznika, da »obdrži informacije o sebi, ker noče, da bi bili z njimi seznanjeni tudi drugi.« Ker gre za temeljno človekovo pravico, njen javnopravni značaj pomeni tudi **varstvo posameznika pred posegi države** in njenih organov. Zato je poseg v to pravico s strani države možen le izjemoma in le pod določenimi pogoji, ki jih lahko določa le zakon. V vsakem primeru pa mora biti poseg utemeljen in sorazmeren (IP, 2009).

Ustavna ureditev varstva osebnih podatkov se opira predvsem na načela varstva osebnih podatkov, kot jih določa Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, po kateri ima vsakdo pravico do spoštovanja svojega zasebnega in družinskega življenja, svojega doma in korespondence (Čebulj in Žurej, str. 13).

Ustava RS v 38. členu vsakomur zagotavlja varstvo osebnih podatkov, kar se odraža v zahtevi po zakonitosti zbiranja, obdelave in uporabe osebnih podatkov in v zahtevi po njihovem zbiranju in uporabi za vnaprej določene namene, posamezniku pa daje tudi pravico do seznanjenosti o tem, kateri podatki se o njem zbirajo in do sodnega varstva. Gre za pravico katere cilj ni varstvo osebnih podatkov samih po sebi, ampak je namen pravice varstvo posameznika na katerega se podatki nanašajo. Iz same narave izhaja, da je pravica do varstva osebnih podatkov namenjena le fizičnim osebam. Zaradi varstva posameznika Ustava prepoveduje uporabo osebnih podatkov v nasprotju z namenom njihovega zbiranja (Čebulj in Žurej, 2005, str. 13).

Osebni podatki so tradicionalno izvzeti iz sklopa informacij javnega značaja in zato v večini zakonodaj predstavljajo izjemo od načela prostega dostopa. Takšno ureditev poznajo

Nizozemska, Švedska, Velika Britanija, ZDA, Kanada, Avstralija, Irska, Belgija, Danska, itd. Pravna ureditev vprašanja varstva osebnih podatkov je zagotovo eno najtežjih področij, po drugi strani pa eno od najpomembnejših področij, saj osebni podatki predstavljajo eno od najbolj pogosto uporabljenih izjem v primerih, ko prosilci zahtevajo informacije javnega značaja.

Pri tem je vsaka razlaga odnosa med zakoni o dostopu in zakoni o varstvu osebnih podatkov tehtanje varovanih vrednot, ki so zavarovane v obeh zakonih. Pri takšnem tehtanju pa je bistveno opredeliti, kateri vrednoti v konkretnem primeru pravo daje prednost (Pličanić et. al., 2005, str. 116-117).

Zbiranje, obdelovanje, opredelitev namena uporabe, nadzor in varovanje tajnosti osebnih podatkov se ureja z zakonom. Prvi zakon, ki je urejal področje varstva osebnih podatkov je Slovenija dobila v letu 1990, kasneje pa je bilo to področje urejeno z novim Zakonom o varstvu osebnih podatkov – ZVOP-1, ki je stopil v veljavo 1. 1. 2005, v letu 2007 pa je bil še enkrat dopolnjen in v tej vsebini velja še danes.

Obe navedeni pravici imata več stičnih točk, čeprav sta navidezno nepovezani ali celo nasprotujoči - če izhajamo iz vidika potreb uporabnika, ki se lahko tu znajdejo na eni strani kot zainteresirani za pridobivanje različnih informacij, po drugi strani pa kot oseba, o kateri se podatki zbirajo.

Informacijska doba v kateri živimo danes, močno vpliva na približevanje civilne družbe in države, ki se med drugim kaže tudi v interesu posameznika, da s pridobivanjem informacij pridobi vzode za kontrolo države, obenem pa si z njenim omejevanjem zagotovi istočasno varstvo svojih osebnih podatkov. Ne glede na to, da varstvo osebnih podatkov ne učinkuje le nasproti državnim organom, organom lokalnih skupnosti in nosilcem javnih pooblastil, temveč učinkuje tudi med zasebniki, je ravno javni sektor tisti, pri katerem je vzajemnost varovanja teh podatkov in prostega dostopa do vseh drugih izrazito pomembna. Področja javnega sektorja, kot so zdravstvo, policija, pravosodje in druga, predstavljajo stičišče obeh pravic. Na teh področjih je obdelava osebnih podatkov pogosta, hkrati pa je interes posameznikov po pridobivanju informacij o njihovem urejanju izredno velik (Čebulj in Žurej, 2005, str. 15).

ZVOP je v razmerju do ZDIJZ specialnejši zakon, ki natančneje ureja področje varstva osebnih podatkov ter hkrati predstavlja omejitve splošne pravice dostopa do informacij javnega značaja. Oba zakona imata nekaj stičnih točk, bistvene pa so nekatere pomembne razlike, ki so posledica različnih ciljev, ki jih zasledujeta zakona (Prepeluh, 2005, str. 298).

Namen ZDIJZ je zagotavljanje transparentnosti dela javne oblasti, namen ZVOP pa je varovanje zasebnosti posameznikov, zaradi česar ne dovoljuje dostopa do osebnih podatkov in ščiti posameznike pred nepooblaščenim dostopom tretjih oseb do teh podatkov (Prepeluh, 2005, str. 298).

Zahtevo za dostop do informacij javnega značaja se sme zavrniti le, če se ta nanaša na osebni podatek, katerega razkritje bi pomenilo »kršitev varstva osebnih podatkov«. Takšna dikcija zakona pomeni, da ni vsak osebni podatek hkrati tudi varovan osebni podatek oziroma, da je razkritje osebnih podatkov včasih tudi dopustno (Prepeluh, 2005, str. 299).

Fizične osebe nenehno prihajajo v stik z državnimi organi, organi lokalnih skupnosti, nosilci javnih pooblastil, izvajalci javnih služb in drugimi organi javnega prava. Pri tem jim svoje osebne podatke lahko posredujejo povsem prostovoljno ali pa jih k temu zavezujejo zakonske norme. Včasih jih morajo organom posredovati, če želijo doseči priznanje ali varstvo svojih pravic. Ne glede na to, ali organi osebne podatke pridobijo na podlagi izrecnega zakonskega pooblastila, ali na podlagi soglasja prizadete osebe, so jih v skladu z določbami ZVOP načeloma vedno dolžni varovati (Prepeluh, 2005, str. 303).

Kljub temu varstvo osebnih podatkov ni absolutna pravica. V skladu s 3. odstavkom 15. člena Ustave RS, jo je namreč možno omejiti s pravicami drugih.

Pri tem je potrebno pri posegih v ustavne pravice vedno upoštevati tudi splošno načelo sorazmernosti, kar pomeni, da mora biti vsaka omejitev potrebna in nujna za doseg ustavno legitimnega cilja (javne koristi ali varstva pravic drugih), primerna za njegovo doseg ter v sorazmerju s pomembnostjo tega cilja.

Omejitve ustavne pravice do zasebnosti so dopustne le v obsegu, ki prestane tako imenovani strogi test sorazmernosti. To tehtanje mora v prvi vrsti opraviti že zakonodajalec, ko v postopku sprejemanja zakona konkretizira ustavno določbo.

Na eni strani varstvo osebnih podatkov tako predstavlja izjemo od dostopa do informacij javnega značaja, po drugi pa omejitve pravic posameznikov glede varstva osebnih podatkov predvideva tudi ZVOP. V naslednji fazi morajo v skladu z ustavnimi in zakonskimi izhodišči tudi organi v vsakem posamičnem primeru presoјati, ali lahko dobrijo dostop do določene informacije javnega značaja, čeprav morebiti vsebuje določene osebne podatke (Prepeluh, 2005, str. 303-304).

S sprejemom Zakona o Informacijskem pooblaščenca v letu 2005 sta se združila dva organa, Pooblaščenec za dostop do informacij javnega značaja, ki je bil samostojen in neodvisen organ, ter Inšpektorat za varstvo osebnih podatkov, ki je zaradi zahteve iz Direktive 95/46/ES moral postati neodvisen organ. Na področju dostopa do informacij javnega značaja namreč Pooblaščenec mnogokrat odloča o konfliktu med pravico vedeti (pravico do dostopa do informacij javnega značaja) in pravico do zasebnosti (pravico do varstva osebnih podatkov). S takšno ureditvijo, ki je poznana tudi v Veliki Britaniji, Nemčiji, Estoniji, na Madžarskem,... se je praksa dveh prej ločenih državnih organov poenotila (IP, 2013c).

Po navedbah Informacijskega pooblaščenca (IP, 2013c) se je združitve navedenih dveh organov v dosedanjem delu izkazala za koristno, saj se je šele po tem pokazala njena praktična vrednost. Prav zato, ker se obe področji dopolnjujeta, se je pravna praksa ob

reševanju pritožb, ki jih Pooblaščenec za obe temeljni človekovi pravici dobiva, začela hitreje in kakovostnejše razvijati.

Slika 2: Varstvo osebnih podatkov



Vir: Informacijski pooblaščenec (2009, str.3)

V nadaljevanju je predstavljenih nekaj primerov, ki kažejo na prepletanje težnje po transparentnosti v povezavi z varstvom osebnih podatkov.

Primer 10: Objava osebnih podatkov občinskih svetnikov na spletni strani občine (Vovk, 2011a)

Članek govori o dilemi, ali so na spletni strani občine lahko objavljeni osebni podatki (ime in priimek, naslov prebivališča, telefonska številka in elektronski naslov) izvoljenega občinskega svetnika? Občina namreč navaja, da je več osebnih podatkov o občinskih svetnikih, ki jih želijo objaviti na svoji spletni strani že tako ali tako javno objavljenih.

Avtorica članka pojasnjuje, da je občina postala upravljavec zbirke osebnih podatkov občinskih svetnikov šele po njihovi izvolitvi in šele od takrat dalje lahko objavi določene njihove osebne podatke, kot so ime in priimek ter kontaktni naslov, če tega občinskemu svetniku daje v uporabo občina. Kot izhaja iz 3. točke 6. odstavka ZDIJZ, namreč vsak osebni podatek nima hkrati tudi statusa varovanega osebnega podatka, kar pomeni, da je njegovo razkritje v nekaterih primerih lahko dopustno.

Oseba, ki je izvoljena neposredno na demokratičnih lokalnih volitvah v organ lokalne samouprave ima tako bistveno zmanjšano pričakovanje zasebnosti prav zaradi načela odprtosti. Na tej podlagi **so ne glede na varstvo osebnih podatkov prosto dostopni tisti osebni podatki, ki so povezani z opravljanjem javne funkcije**, v tem primeru funkcije občinskega svetnika.

Iz navedenega sledi, da občina na svoji spletni strani lahko objavi le tiste podatke, ki so povezani z opravljanjem funkcije občinskega svetnika: ime in priimek ter kontaktni naslov na občini, če pa želi občinski svetnik na spletu objaviti več podatkov o sebi, pa to lahko stori sam, na primer na svoji spletni strani.

Primer 11: Posredovanje telefonske številke udeležencem v upravnem postopku (Vovk, 2012a).

Avtorica članka pojasnjuje, da ima na podlagi določil Zakona o splošnem upravnem postopku vsaka stranka pravico pregledovati dokumente zadeve in jih na svoje stroške tudi prepisati ali preslikati. Možnost seznanitve s podatki v zadevi ima torej vsakdo, ki ima položaj stranke v postopku. Organ pa je pri seznanitvi s podatki dolžan spoštovati načelo sorazmernosti (3. člen ZVOP-1) in strankam postopka, še zlasti pa osebam, ki za vpogled v zadevo izkazujejo pravni interes (in niso stranke postopka), razkriti le tiste osebne podatke, ki so ustrezni in po obsegu primerni za zaščito njihovih pravic in pravnih koristi.

Telefonska številka, ki jo je organ pridobil zgolj zaradi lažje komunikacije s stranko, ni podatek, ki bi ga organ lahko razkrival tretjim osebam, saj ta podatek v ničemer ne vpliva ne na identifikacijo stranke ne na zaščito pravic drugih strank oziroma oseb s pravnim interesom.

Dileme v iskanju sorazmerja med varstvom osebnih podatkov in transparentnostjo pa se pojavljajo tudi na ravni Evropske unije in s tem v povezavi tudi v državah članicah.

Primer 12:

V slovenskem pravnem prostoru je zbudila zanimanje in različne razlage sodba Sodišča EU v združenih zadevah Volker und Markus Schecke GbR in Hartmut Eifert proti Land Hessen. V navedenem primeru, zaključenem s sodbo v novembru 2010, je Sodišče EU presojalo veljavnost sekundarnih aktov EU, ki nalagajo obvezno objavo osebnih podatkov upravičencev do sredstev iz evropskih kmetijskih skladov na spletnih straneh držav članic. V sodbi je sodišče odločilo, da je obvezna objava poimenskih podatkov o upravičencih do sredstev iz evropskih kmetijskih skladov za fizične osebe z vidika načela sorazmernosti nesorazmerna, saj ni bil uravnotežen cilj preglednosti in optimalnosti porabe javnih sredstev s temeljnima pravicama upravičencev do zasebnega življenja in varstva osebnih podatkov.

Kristina Kotnik Šumah v svojem članku (Pravna praksa, 2011) pojasnjuje, da navedena odločitev Sodišča EU neposredno ne posega na področje dostopa do informacij javnega značaja, saj je to področje, ki je v pristojnosti posamezne države članice. Sodba Sodišča EU se nanaša na samodejno in obvezno objavo vseh prejemnikov sredstev iz evropskih kmetijskih skladov, brez zahteve prošilca v postopku dostopa do informacij javnega značaja. V slovenskem pravnem redu tak način objave informacij ureja 10. člen ZDIJZ, ki

določa katere informacije so zavezanci dolžni posredovati v svetovni splet brez zahtev prosilca, pri čemer obvezne prijave prejemnikov javnih sredstev ne določa. Ob tem avtorica članka poudarja, da presoja, ali gre za nesorazmeren poseg z vidika obdelave osebnih podatkov, pripelje do bistveno drugačnega rezultata, če gre za obvezno objavo vseh prejemnikov javnih sredstev na svetovnem spletu, ali pa zgolj za posredovanje podatkov o prejemniku na zahtevo posameznega prosilca v postopku po ZDIJZ.

Na vprašanje, ali je določba 3. odstavek 6. člena ZDIJZ (ki določa, da je v postopku dostopa do informacij javnega značaja treba določene osebne podatke prosilcu posredovati ne glede na morebitne izjeme, če gre za porabo javnih sredstev) v neskladju s pravom EU, torej lahko mirno odgovorimo, da temu ni tako, saj ta določba ZDIJZ nima neposredne povezave s proaktivno objavo osebnih podatkov na internetu, o čemer govori navedena sodba Sodišča EU. **Na osnovi naše zakonodaje bodo tovrstni osebni podatki morebitnemu prosilcu sicer prosto dostopni, vendar to ne pomeni, da bodo tudi objavljeni na svetovnem spletu.**

Opisani primeri potrjujejo domnevo, da je pogosto težko potegniti mejo med transparentnostjo javne porabe in varstvom osebnih podatkov, saj v težnji, da bi javnosti razkrili čim več, lahko kaj hitro prestopimo mejo zasebnosti posameznika.

3.6.2 PRAKSA INFORMACIJSKEGA POOBLAŠČENCA

Informacijska pooblaščenka Nataša Pirc Musar ob različnih priložnostih rada poudari, da morajo organi javne uprave uporabljati osnovni princip v razmišljanju: **»Vse je javno, razen izjem!«**

S tem se zagotavlja informiranost državljanov, ki le na tej podlagi lahko tvorno sodelujejo pri upravljanju države in uresničujejo demokratično vladavino ljudstva, ki je uzakonjena v demokratičnih državah (Pličanić et. al, 2005, str. 37).

Po besedah Informacijske pooblaščenke državljani, ki nimajo možnosti dostopa do informacij o delovanju oblasti in širšega javnega sektorja, ne morejo učinkovito udeležati svojih državljanskih pravic. Neinformiran državljan nima možnosti, da bi si sam ustvaril mnenje o aktualni zadevi, lahko le sprejme ali zavrne razlago predstavnikov oblasti ali komentarje medijev.

Državljan, ki ne more uresničiti pravice vedeti, je zato prikrajšan v svobodi mišljenja ter sprejemanja in sporočanja obvestil in idej brez vmešavanja javne oblasti. V tem primeru gre le za navidezno demokracijo (Pirc Musar, 2012).

Pooblaščenka priznava, da v Sloveniji situacija ni tako slaba, čeprav se dogaja, da do prosilcev za dostop do informacij javnega značaja pridejo v glavnem dokumenti, ki za javno oblast »niso problematični«, kar pa je po njenem mnenju zelo narobe. Bolj bi se bilo potrebno zavedati, da je »pravica vedeti« temeljna človekova pravica in osnovni gradnik demokracije (Pirc Musar, 2012).

Zavedanje posameznikov o pomenu pravice dostopa do informacij javnega značaja in do varstva osebnih podatkov je vsako leto večje.

Vsakoletni porast zadev na obeh področjih je tako delno posledica večje ozaveščenosti ljudi, na drugi strani pa verjetno tudi visoke stopnje zaupanja v Informacijskega pooblaščenca, ki se je po zaupanju v institucije po raziskavi Politbarometra uvrstil na prvo mesto (Vovk, 2012d).

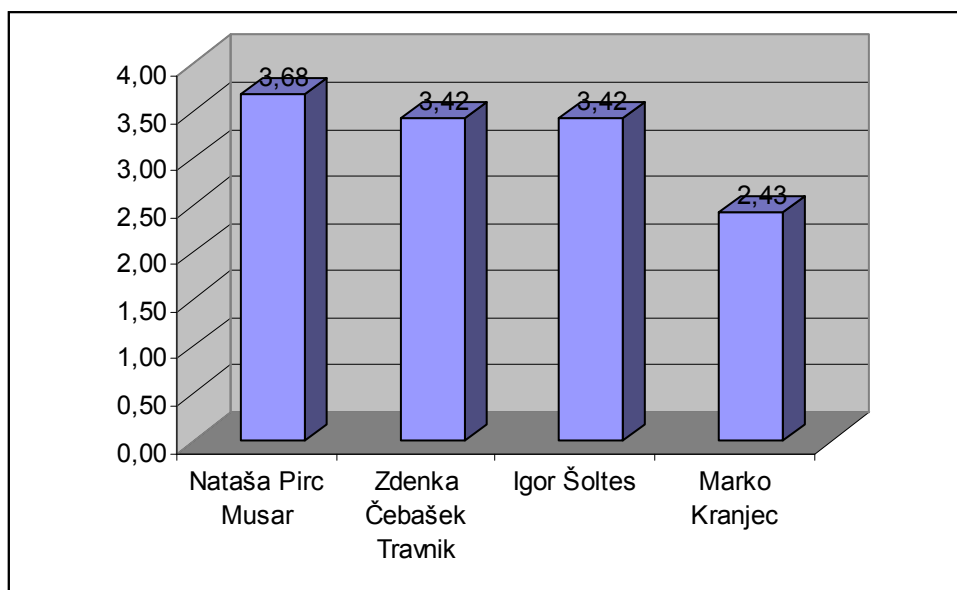
V ocenjevanje Centra za raziskovanje javnega mnenja (2013, str. 12) so bili vključeni:

- Informacijska pooblaščenka Nataša Pirc Musar,
- Varuhinja človekovih pravic Zdenka Čebašek Travnik,
- predsednik Računskega sodišča Igor Šoltes in
- guverner Banke Slovenija Marko Kranjec.

Iz spodnjega grafikona je razvidno, da se je med naštetimi na prvo mesto uvrstila Informacijska pooblaščenka, drugo mesto si delita Varuhinja človekovih pravic in predsednik Računskega sodišča, najnižje pa je uvrščen guverner Banke Slovenije.

Graf 3: Ocena dela državnih nadzornih institucij (januar 2013)

(povprečje na lestvici od 1 – 5)



Vir: Politbarometer (2013, str. 12)

Po besedah Informacijske pooblaščenke se na področju dostopa do informacij javnega število zadev, ki jih prejema Pooblaščenec, povečuje tudi iz razloga, ki je zelo zaskrbljujoč. To je nepripravljenost organov za sodelovanje s prosilci in pogosto zavračanje njihovih zahtev, ki pri nekaterih zavezancih izhaja iz slabega poznavanja obveznosti po Zakonu o dostopu do informacij javnega značaja (Pirc Musar v Vovk, 2012d).

Nataša Pirc Musar je pred svetovnim dnevom pravice vedeti v letu 2011 (Planet.siol.net, 2011) pristojne organe pozvala, da naj pri razlagi zakona o dostopu do informacij javnega značaja sledijo temeljnemu namenu zakona, ki je v zagotavljanju javnosti delovanja vseh organov. To pomeni, da je prost dostop do informacij pravilo, zakonske izjeme pa je treba razlagati restriktivno.

Informacijska pooblaščenka je v tej izjavi za javnost tudi opozorila, da narašča število primerov, ko organi prosilcem v roku 20 delovnih dni ne posredujejo dokumentov ali odločijo o tem, zakaj se pravica do dokumentov zavrne. Takšno prakso je ocenila kot popolnoma nesprejemljivo, saj ima v demokratični družbi vsakdo pravico, da mu organi oblasti pojasnijo, zakaj so mu omejili z ustavo zagotovljeno temeljno človekovo pravico dostopa do informacij javnega značaja.

Ob tej priložnosti je Pirc Musarjeva opozorila tudi na vedno bolj pogosto prakso organov, da se pri zavrnitvi dostopa do dokumentov sklicujejo na izjemo »tajnih podatkov«. Pri tem ugotavlja, da veliko organov tajnost dokumentov razume zelo posplošeno - da so to podatki, ki jih javnost ne sme videti ali za katere drugi zakoni določajo, da so tajni.

V nadaljevanju pooblaščenka pojasnjuje, da so lahko tajni le podatki, ki izpolnjujejo stroge pogoje, določene z zakonom o tajnih podatkih, da so torej pravilno označeni in bi lahko z njihovim razkritjem nastale škodljive posledice za varnost države ali za njene politične in gospodarske koristi, nanaša pa se izključno na področja javne varnosti, obrambe, zunanjih zadev, obveščevalnih in varnostnih dejavnosti državnih organov.

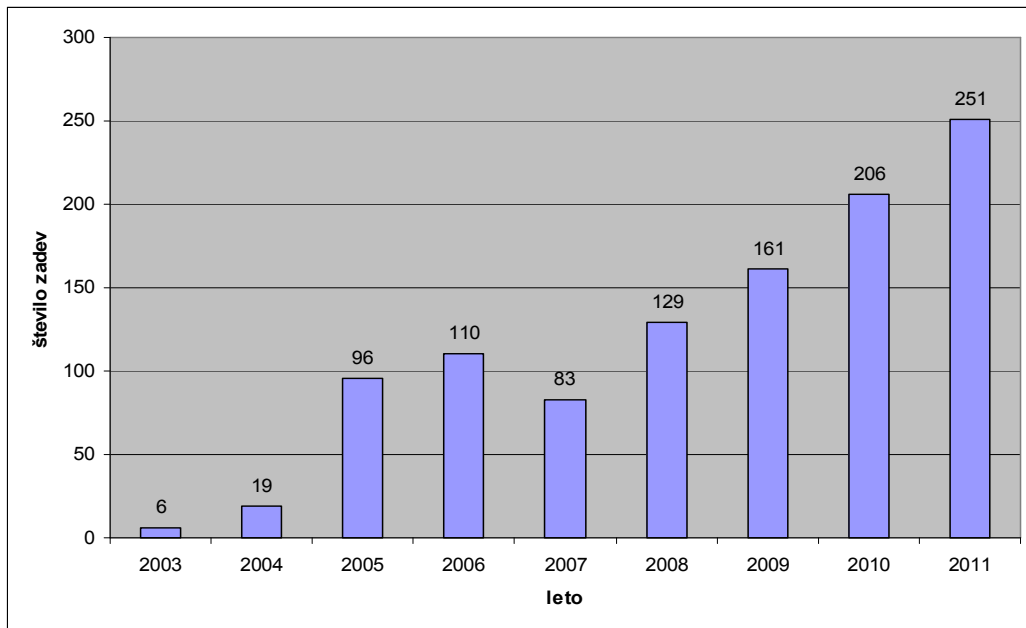
Po mnenju Pirc Musarjeve bi si morala vlada veliko bolj prizadevati za promocijo transparentnosti javnega sektorja, saj se bo neaktivnost vlade na tem področju odražala pri delovanju organov, ki prepogosto državljanom niti ne odgovorijo na njihove vloge.

Da držijo trditve o strmem naraščanju zadev, ki jih vsako leto obravnava urad Informacijskega pooblaščenca, izhaja iz podatkov, ki so prikazani v nadaljevanju in izhajajo iz Letnega poročila Informacijskega pooblaščenca za leto 2011.

Leta 2011 je Informacijski pooblaščenec prejel 857 pritožb, od tega 308 zoper zavrnilne odločbe in 549 zoper molk prvostopenjskih organov.

V okviru pritožbenih postopkov zoper odločbe, s katerimi so organi zavrnili zahteve po dostopu ali ponovni uporabi informacij javnega značaja, je Informacijski pooblaščenec izdal 251 odločb (od tega 36 v zadevah, ki jih je prejel v reševanje pred letom 2011), deset prosilcev je pritožbo umaknilo, v petih primerih je Informacijski pooblaščenec pritožbo s sklepom zavrgel, v enakem številu primerov je združil zadeve, v treh primerih pa je pritožbo odstopil v odločanje pristojnemu organu (IP, 2012, str. 10).

Graf 4: Število izdanih odločb IP na področju dostopa do IJZ med letoma 2003 do 2011

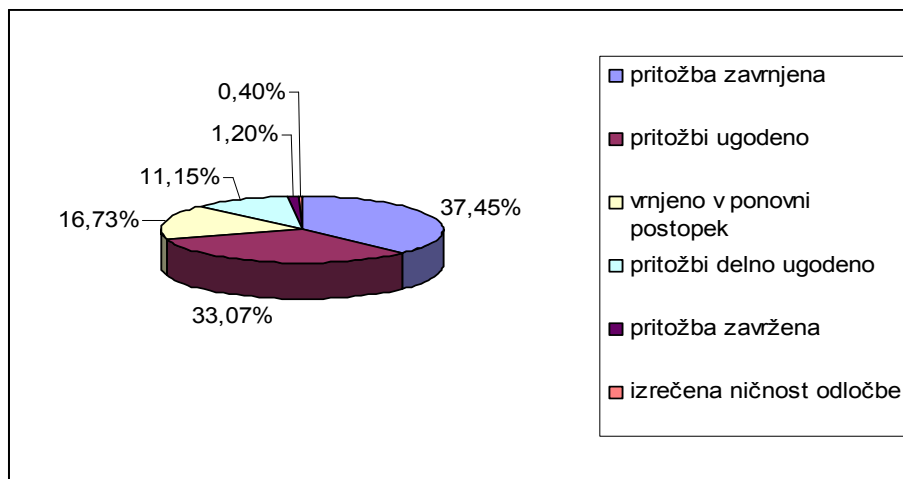


Vir: Informacijski pooblaščenec (2012, str. 12)

Gornji podatki kažejo na to, da število izdanih odločb Informacijskega pooblaščenca od začetka delovanja pa do danes strmo narašča, z izjemo leta 2007, ko je bil zabeležen rahel upad.

Po podatkih iz Letnega poročila IP je bilo torej v letu 2011 izdanih 251 odločb, od tega je bila v 94 primerih pritožba zavrnjena (37,45%), v 83 primerih je bilo pritožbi ugodeno (33,07%), v 42 primerih je bila zadeva vrnjena prvostopnemu organu v ponovno odločanje (16,73%), v 28 primerih je bilo pritožbi delno ugodeno (dostop do informacije delno odobren – 11,15%), v treh primerih je bila pritožba zavržena (1,20%) in v enem primeru je bila odločba prvostopnega organa izrečena za nično (0,40%).

Graf 5: Odločitve IP glede prejetih pritožb v letu 2011



Vir: Informacijski pooblaščenec (2012, str. 12)

Pritožbe prosilcev zaradi zavrnitve dostopa do informacij javnega značaja, o katerih je Informacijski pooblaščenec odločil z odločbo, lahko razdelimo v več skupin zavezancev:

v 94 primerih je bila pritožba vložena zoper odločitve ministrstva organa v sestavi ali drugega državnega organa;

v 74 primerih je bila pritožba vložena zoper odločitve javnega sklada, zavoda, agencije, izvajalca javne službe ali nosilca javnih pooblastil;

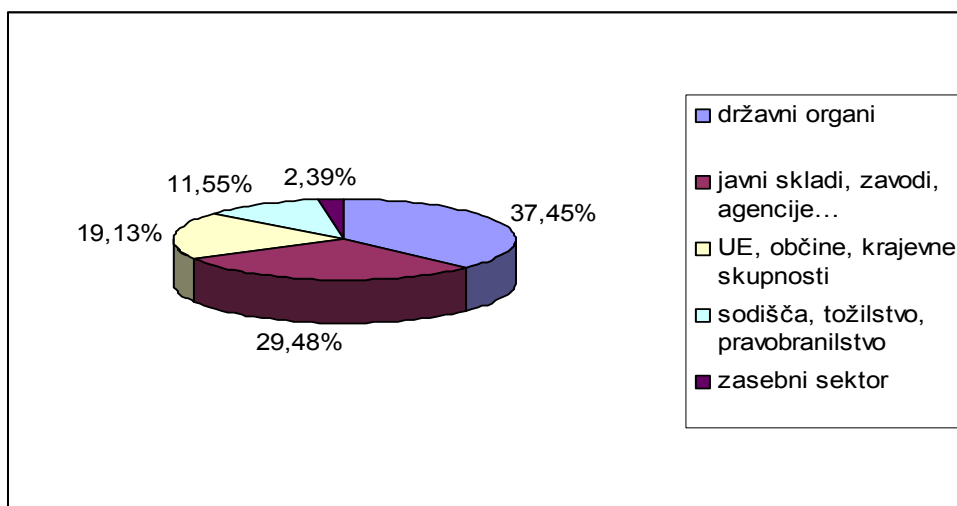
v 48 primerih je bila pritožba vložena zoper odločitve upravne enote, občine ali krajevne skupnosti;

v 29 primerih je bila pritožba vložena zoper odločitve sodišča, vrhovnega državnega tožilstva ali državnega pravobranilstva;

v 6 primerih so se pritožbe nanašale na pravne osebe zasebnega prava, ki niso bili zavezanci po ZDIJZ.

Struktura pritožb prosilcev po zavezancih je razvidna iz spodnjega grafikona.

Graf 6: Pritožbe prosilcev po zavezancih v letu 2011



Vir: Informacijski pooblaščenec (2012, str. 14)

Informacijski pooblaščenec je v pritožbenih postopkih zaradi molka organe najprej pozval, naj o zahtevi prosilca čim prej odločijo. V večini primerov so organi po pozivu Informacijskega pooblaščenca o zahtevi prosilca odločili in proslcem zahtevane informacije javnega značaja posredovali. Z odgovorom organa je bil postopek zaradi molka zaključen, prosilci, ki so dobili zavrnilno odločbo, pa so imeli možnost pritožbe

Informacijskemu pooblaščenцу zaradi zavrnitve zahteve po dostopu do informacij javnega značaja. V 40 primerih je Informacijski pooblaščenec pritožbo zaradi preuranjenosti ali pomanjkljive vloge s sklepom zavrgel, v desetih primerih je prosilcem pojasnil, da za reševanje njihovih vlog ni pristojen in jih odstopil v reševanje pristojnim organom, devet posameznikov pa je pritožbe umaknilo (IP, 2012, str. 10).

Pri reševanju pritožb posameznikov je včasih potreben tudi ogled brez prisotnosti stranke, ki zahteva dostop do informacije javnega značaja, t. i. ogled »in camera«, s pomočjo katerega Informacijski pooblaščenec ugotovi dejansko stanje dokumentov pri organu. v letu 2011 je bilo opravljenih 81 takšnih ogledov (IP, 2012, str. 11).

Leta 2011 je Informacijski pooblaščenec prejel tudi 699 prošenj za pomoč in različnih vprašanj posameznikov glede dostopa do informacij javnega značaja, predvsem o tem ali je določen dokument informacija javnega značaja. Informacijski pooblaščenec je vsem odgovoril v okviru svojih pristojnosti, največkrat jih je napotil na pristojno institucijo. Informacijski pooblaščenec je namreč drugostopenjski organ, ki odloča o pritožbi in ni pristojen da v fazi, ko mora odločati organ prve stopnje, odgovarja na konkretna vprašanja ali je določen dokument informacija javnega značaja ali ne. V skladu z 32. členom ZDIJZ je za dajanje mnenj na področju dostopa do informacij javnega značaja pristojno Ministrstvo za javno upravo (sedaj Ministrstvo za pravosodje in javno upravo). (IP, 2012, str. 11)

4 DOSTOP DO JAVNIH INFORMACIJ V REPUBLIKI HRVAŠKI

Tudi na Hrvaškem velja pravica dostopa do informacij za eno temeljnih človekovih pravic, ki je zaščiten z Ustavo Republike Hrvaške, Evropsko konvencijo o človekovih pravicah in svoboščinah, Konvencijo o dostopu do informacij, mednarodnimi pogodbami in Zakonom o pravu na pristup informacijama.

Cilj navedene zakonske ureditve je omogočiti uresničevanje pravice dostopa do informacij tako pravnim kot fizičnim osebam z odprtostjo delovanja državnih organov.

Pravica dostopa do informacij temelji na načelu javnosti in svobode dostopa, načelu pravočasnosti, popolnosti in točnosti, načelu enakosti ter načelu razpolaganja z informacijo.

Zakon daje pravico dostopa do informacij vsem domačim in tujim fizičnim in pravnim osebam, na enak način in pod enakimi pogoji. Na drugi strani zakon obvezuje organe javne oblasti, da objavljajo popolne in točne informacije. Njihova dolžnost je tudi, da omogočijo dostop do vseh informacij, ki jih posedujejo, z njimi razpolagajo ali jih nadzirajo.

Poleg proaktivne objave javnih informacije, se pravica dostopa do informacij uresničuje tudi preko individualnih zahtev, ki jih prosilci naslovijo na organe javne oblasti. Ti so dolžni prosilcu omogočiti dostop do informacije najkasneje v roku 15 dni od vložene zahteve. Z zakonom je predpisano, v katerih primerih smejo organi dostop do določenih informacij zavrniti (AZOP, 2013d).

4.1 ZAKONSKA UREDITEV PODROČJA

Temelj uresničevanja pravice dostopa do informacij, ki jih posedujejo organi javne oblasti, je torej Ustava Republike Hrvaške.

Omejitve pravice dostopa do informacij so predpisane v zakonu in so v svobodni in demokratični družbi nujne ter morajo biti sorazmerne potrebam po omejitvi v vsakem posamičnem primeru.

Pravica dostopa do informacij je zagotovljena tudi z Evropsko konvencijo o človekovih pravicah in svoboščinah, ki v 10. členu določa, da ima vsak pravico do svobodnega izražanja. Ta pravica vsebuje svobodo mišljenja in svobodo prejemanja in širjenja informacij in idej brez vmešavanja javne oblasti in ne glede na meje.

Pomemben izvor navedene pravice je tudi Konvencija o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (Aarhuška konvencija), ki povezuje dostop do informacij in zaščito okolja (AZOP, 2012).

Zakon o pravu na pristup informacijama je bil v Republiki Hrvaški sprejet v letu 2003 in kasneje še dopolnjen v letu 2010 in 2011.

S tem zakonom je urejen postopek uresničevanja pravice dostopa do informacij s strani upravičencev, predpisana so načela pravice dostopa do informacij, izjeme od prostega dostopa do informacij, obveznosti organov javne oblasti, nadzor nad izvajanjem zakona, kazenske določbe v zvezi z uresničevanjem navedene pravice,...

Dopolnitev zakona je razširila krog zavezancev za dajanje informacij tudi na pravne osebe, ki delujejo v javnem interesu ter se v celoti ali deloma financirajo iz državnega ali občinskega proračuna. Med zavezance sodijo tudi poslovna združenja, katerih večinska lastnica je država ali občina.

Poleg navedenih pravnih podlag pa se pri uresničevanju pravice dostopa do informacij javnega značaja uporabljata še dva podzakonska predpisa: Pravilnik o ustroju, sadržaju i načinu vođenja službenog upisnika o ostvarivanju prava na pristup informacijama in Kriteriji za određivanje visine naknade iz članka 19. stavka 2. Zakona o pravu na pristup informacijama (AZOP, 2013a).

Navedeni Pravilnik o strukturi, vsebini in načinu vodenja uradnega vpisnika o uresničevanju pravice dostopa do informacija je bil sprejet v letu 2004 (NN, br. 137/04) in vsebuje natančna navodila o vodenju evidence prejetih zahtev za dostop do informacij. Vpisnik se vodi elektronsko ali v obliki knjige in vsebuje tako ustne kot pisne zahteve za dostop do informacij, način njihove rešitve (zahteva ugodena, zavrnjena, zavržena, odstopljena), odločitev prvostopnega organa in odločitev pritožbenega organa. Vpisnik se uporablja kot podlaga za izdelavo poročila o izvajanju Zakona o pravu na pristup informacijama in zaradi vodenja evidence o številu vloženih in rešenih zahtev.

Kriteriji za određivanje visine naknade iz članka 19. stavka 2. Zakona o pravu na pristup informacijama (NN, br. 172/03, 144/10, 38/11, 77/11, v prevodu: kriteriji za določanje višine nadomestila iz 2. odstavka 19. člena zakona) so podzakonski predpis, ki ureja višino materialnih stroškov, ki jih smejo organi zaračunati za posredovanje javnih informacij prosilcem. V njem je med drugim določeno, da se stroški, ki ne presegajo 10,00 HRK prosilcu zaradi ekonomičnosti ne zaračunajo, če ta znesek presežejo, pa prosilec plača stroške na podlagi računa, ki ga izstavi organ.

V februarju 2013 je bil v hrvaškem uradnem listu objavljen nov Zakon o pravu na pristup informacijama, ki velja od 23. 2. 2013 dalje. Z dnem uveljavitve tega zakona je prenehal veljati Zakon o pravu na pristup informacijama iz leta 2003 (NN, br. 172/03, 144/10, 37/11, 77/11), še vedno pa je v uporabi za postopke, ki so se začeli v času njegove veljave.

Oba zgoraj navedena podzakonska predpisa pa veljata do objave novih, ki bodo sprejeti na podlagi novega zakona.

4.1.1 POUDARKI NOVEGA ZAKONA O DOSTOPU DO JAVNIH INFORMACIJ

Novi Zakon o pravu na pristup informacijama, objavljen v hrvaškem uradnem listu št. 25/2013, je v primerjavi s starim bistveno obsežnejši, saj je v starem 30. členov, v novem pa kar 72. Zaradi večjega obsega je tudi natančnejši in ima dodanih nekaj novih poglavij. Že v uvodnih členih je navedeno, da je usklajen tudi s predpisi Evropske unije.

Vsebina novega zakona je razdeljena v 11 poglavij (v starem le 7):

- I – Splošne odredbe
- II – Načela
- III – Obveznosti organov javne oblasti
- IV – Omejitve pravice dostopa do informacij
- V – Postopkovne določbe
- VI – Ponovna uporaba informacij
- VII – Pooblaščenec za informiranje
- VIII – Nadzor
- IX – Obveščanje
- X – Prekrškovne določbe
- XI – Prehodne in končne določbe

Večina določb je sicer zajeta že v starem zakonu, le da je v novem podrobneje urejena, nekatere določbe pa so nove.

Posebej je potrebno omeniti poglavje o ponovni uporabi informacij javnega značaja, ki v osmih členih zelo natančno določa kdo ima pravico dostopa; na kakšen način se vloži zahteva; definirani so roki in načini za odločitev organa; glede nadomestila zakon napotuje na podzakonski predpis, ki ga bo izdal Pooblaščenec za informiranje; opisuje pogoje in definira izključne pravice za ponovno uporabo informacij – tudi glede tega bo izdan podzakonski predpis (pravilnik) s strani ministra, pristojnega za javno upravo.

Naslednja zanimivost, ki jo prinaša nov zakon so določbe glede Pooblaščenca za informiranje, ki bo imel po novem samostojni urad s sedežem v Zagrebu.

Pooblaščenca izvoli hrvaški Državni zbor za petletni mandat z možnostjo ponovne izvolitve. Pri svojem delu je samostojen in neodvisen, za svoje delo pa odgovoren Državnemu zboru.

Sredstva za delovanje urada se zagotavljajo iz državnega proračuna.

Iz prehodnih določb zakona je razvidno, da bo Urad pooblaščenca (po izvolitvi Pooblaščenca za informiranje) prevzel delo in zaposlene Oddelka za pravice dostopa do informacij Agencije za zaščito osebnih podatkov (AZOP). Prav tako bo prevzel tudi vso

opremo, arhiv in drugo dokumentacijo, finančna sredstva ter pravice in obveznosti, sorazmerno s prevzetim delom. Agencija za zaščito osebnih podatkov pa bo za Urad pooblaščenca še naprej opravljala administrativno-tehnične posle, kar bo urejeno s Sporazumom med Pooblaščencom in Agencijo.

Zelo obsežne so tudi določbe poglavja št. VIII, katerega vsebina se nanaša na izvajanje nadzora nad izvajanjem Zakona o pravu na pristup informacijama. V devetnajstih členih tega poglavja so natančno opredeljeni pogoji za delo inšpektorjev in tudi postopki izvajanja inšpekcijskega nadzora ter pravice organov nad katerimi se izvaja nadzor. Ti imajo možnost ugovora na zapisnik inšpektorja zaradi nepopolno ali napačno ugotovljenega dejanskega stanja, napačne uporabe predpisa ali prekoračenja pooblastil inšpektorja. Če inšpektor po prejetem ugovoru ne ugotovi napak in ne popravi zapisnika, o ugovoru v nadaljevanju postopka odloči Pooblaščenec.

Ostale določbe novega zakona so v večji meri vsebovane že v starem zakonu, le da so v novem bolj podrobno opredeljene.

Vsekakor pa bo sprememba zakona v polni meri zaživela šele tekom letošnjega leta, saj bo potrebno najprej izvoliti Pooblaščenca, organizacijsko urediti nov status njegovega urada (prevzem zaposlenih in delovnih sredstev) in poskrbeti za podzakonske predpise. Ker gre tu za časovno zahtevne postopke, bo verjetno nov zakon v celoti zaživel šele v drugi polovici letošnjega leta (ali celo kasneje), do takrat pa bo delo večinoma teklo še po stari zakonodaji.

4.2 ZAVEZANCI ZA POSREDOVANJE JAVNIH INFORMACIJ

Na podlagi hrvaške zakonodaje o dostopu do informacij (5. člen novega zakona) so zavezanci za uporabo Zakona o pravu na pristup informacijama: državni organi; organi lokalne in regionalne samouprave; pravne in druge osebe z javnimi pooblastili; pravne osebe, katerih ustanoviteljica je Republika Hrvaška ali lokalna oziroma regionalna skupnost; pravne in druge osebe, ki opravljajo javno službo; pravne osebe, ki se v celoti financirajo iz državnega proračuna oziroma iz proračuna lokalne ali regionalne skupnosti; poslovna združenja, v katerih ima država in lokalna ali regionalna skupnost delno ali večinsko lastništvo.

Iz zakonodaje izhaja, da morajo zavezanci prosilcem omogočiti dostop do vseh informacij, s katerimi razpolagajo. Informacije, ki jih objavljajo ali dajejo prosilcem, morajo biti popolne in točne. V primeru, da dostop do informacije zavrnejo, morajo izdati odločbo z utemeljitvijo razlogov zavrnitve. Informacijo je mogoče zavrniti le v primerih, ki jih določa zakon.

Zavezanci morajo po uradni dolžnosti paziti na to, da vsem prosilcem nudijo informacije na enak način in pod enakimi pogoji.

Za posredovanje javnih informacij morajo zavezanci zagotoviti uradno osebo (službenik za informiranje), ki je pristojna za uresničevanje pravice dostopa do informacij.

Naloge te osebe so:

- reševanje posamičnih zahtev prosilcev in redno objavljanje informacij o notranji organizaciji organa,
- izboljševanje načina obdelave, razvrščanja, hranjenja in objavljanja informacij, ki so vsebovane v uradnih dokumentih v zvezi z delom organa,
- zagotavljanje pomoči proslcem v zvezi z uresničevanjem pravice dostopa do informacij,
- sprejemanje ukrepov za pravilno vodenje kataloga informacij, za kar je odgovorna predstojniku organa (AZOP, 2013e).

Na podlagi novega Zakona o pravu na pristup informacijama (NN, br. 25/2013) morajo zavezanci o določitvi uradne osebe za informiranje obvestiti Pooblaščenca za informiranje, ki vodi register teh oseb (13. člen ZPPI).

4.2.1 OBVEZNOST LETNEGA POROČANJA AGENCIJI

Na podlagi 60. člena novega Zakona o pravu na pristup informacijama so zavezanci za posredovanje javnih informacij dolžni dostavljati letno poročilo o izvajanju zakona Pooblaščenca za informiranje.

V letošnjem letu so to obveznost morali izvajati še na podlagi 25. člena starega zakona in poročilo dostaviti Agenciji za zaščito osebnih podatkov.

Do leta 2010 so morali organi o izvajanju zakona poročati ministrstvu, pristojnemu za javno upravo. Dopolnitev zakona v decembru 2010 je prinesla spremembo, saj so morali organi od takrat dalje poročati neodvisnemu organu za zaščito pravice dostopa do informacij - Agenciji za zaščito osebnih podatkov.

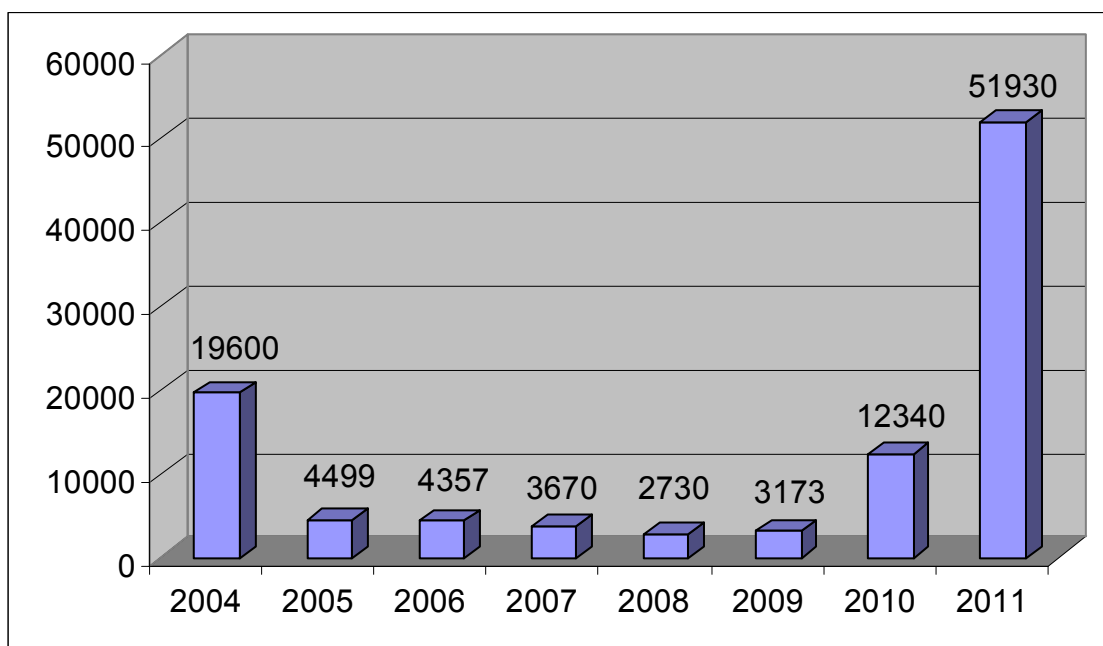
Kot je navedeno zgoraj, bo v bodoče to obveznost potrebno izpolniti pri Pooblaščenca za informiranje.

V letih od 2004 do vključno 2011 dalje so organi od prosilcev zahtevali skupno 102.299 informacij.

Število zahtev po letih je razvidno iz spodnjega grafikona.

Pri tem je potrebno dodati, da podatki zagotovo niso popolni, saj je iz dostopne literature razvidno, da je odziv hrvaških zavezancev glede izpolnjevanja obveznosti letnega poročanja zelo slab. Odziv se sicer zaradi promocije in ukrepov Agencije za zaščito osebnih podatka z leti izboljšuje, vendar še vedno oddaja letna poročila manj kot polovica zavezancev.

Graf 7: Število prejetih zahtev za informacije po letih



Vir: AZOP (2012, str. 28)

Izrazito povečanje zahtev za posredovanje informacij v letu 2011 izhaja iz dejstva, da je v tem letu poročila Agenciji dostavilo bistveno več organov kot prejšnja leta (v letu 2010 npr. le 850, v letu 2011 pa 2655). Tudi evidentiranje zadev je zdaj bolj natančno kot prejšnja leta, saj se sedaj upoštevajo tudi zahteve, podane telefonsko, po elektronski pošti, pa tudi tiste, v katerih ni izrecno navedeno, da gre za zahteve na podlagi Zakona o pravu na pristup informacijama. Iz navedenega sledi, da je verjetno tudi v preteklih letih bilo zahtev za informacije več, kot kažejo gornji podatki.

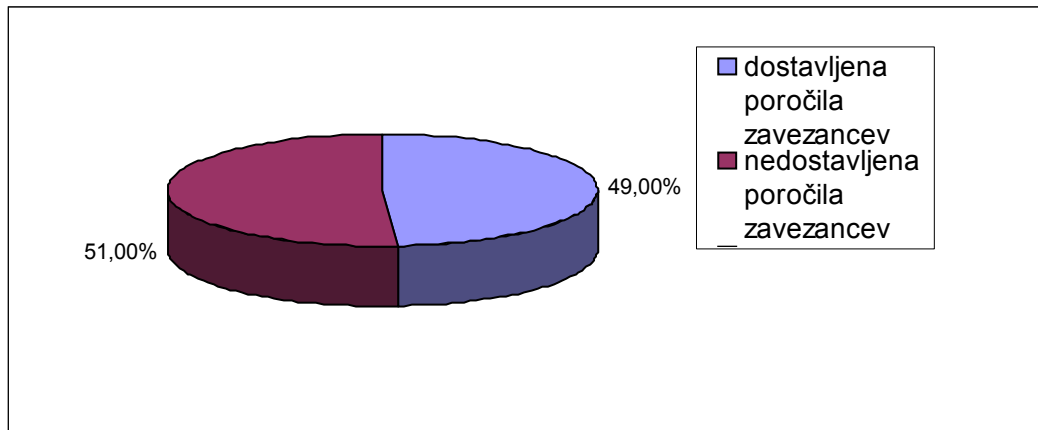
Po drugi strani pa Agencija ugotavlja, da tudi podatki za leto 2011 verjetno niso povsem realni, saj so organi, ki so poročila izdelovali prvič, navajali, da v nekaterih primerih težko ločijo med zahtevo za dostop do informacije in npr. zahtevo za mnenje ali odgovor na določeno vprašanje. Poleg tega niso vedeli kam razvrstiti določene zahteve, kot je npr. dvojniki dokumenta, izpolnitev statističnih vprašalnikov in podobno (AZOP, 2012b, str. 80).

V letu 2011 se je Agencija odločila, da bo skušala ugotoviti okvirno število zavezancev za posredovanje informacij, saj bo le na ta način mogoče pripraviti ustrezno letno poročilo. V ta namen je sestavila nekakšen seznam zavezancev, pri čemer je podatke črpala iz registra državnih, lokalnih in regionalnih proračunskih porabnikov, seznama zavezancev za javna naročila, seznama pravnih oseb posebnega državnega pomena v Republiki Hrvaški in seznama poslovnih združenj, vključenih v »Antikorupcijski program«. Za podatke je zaprosila tudi ministrstva, državne urade, občine,...

Z obdelavo pridobljenih podatkov je Agencija ugotovila, da v državi obstaja minimalno 5432 pravnih oseb, ki so dolžne dostaviti Poročila o izvajanju zakona. To število je okvirno in odvisno tudi od sprememb, ki jih prinašajo odločitve upravnih sodišč v posamičnih primerih (AZOP, 2012a, str. 3-4).

Po podatkih letnega poročila o izvajanju Zakona o pravu na pristup informacijama je v letu 2011 od skupno 5432 zavezancev dostavilo poročilo le 2655 zavezancev, kar je manj kot polovica.

Graf 8: Poročanje zavezancev Agenciji v letu 2011



Vir: AZOP (2012, str. 27)

4.3 UPRAVIČENCI DO JAVNIH INFORMACIJ

Na podlagi 1. odstavka 5. člena Zakona o pravu na pristup informacijama je upravičena do javnih informacij vsaka domača ali tuja fizična ali pravna oseba, ki zahteva dostop do njih.

Pravica dostopa do informacij zajema pravico prosilca, da zahteva in dobi informacijo od organa, če ta z njo razpolaga. Pri uresničevanju te pravice prosilec lahko informacijo zahteva ustno, telefonsko, elektronsko ali pisno. Na ta način lahko zahteva vpogled v informacijo ali kopijo listine, ne glede na to iz katerih razlogov želi dostopiti do informacije. Tudi navedba, da želi informacijo na podlagi Zakona o pravu na pristup informacijama, ni obvezna.

4.4 POSTOPEK POSREDOVANJA JAVNIH INFORMACIJ

Postopek uresničevanja pravice dostopa do informacij je no novem Zakonu o pravu na pristup informacijama natančno opredeljen v V. poglavju – od 17. do 26. člena.

Organi so dolžni po eni strani omogočiti dostop do javnih informacij s pravočasnim objavljanjem informacij o svojem delu na primeren in dostopen način, po drugi strani pa morajo dajati informacije na izrecno zahtevo prosilca.

4.4.1 OBVEZNA OBJAVA INFORMACIJ

Organi javne oblasti so dolžni redno objavljati nekatere informacije iz svoje pristojnosti tudi kadar za to ne obstaja posebna zahteva prosilca. Organi morajo v uradnih glasilih ali na svojih informacijskih medijih objavljati zlasti: odločitve in ukrepe, ki vplivajo na interese uporabnikov; informacije o svojem delu, organizaciji, stroških dela in načinu financiranja; informacije o vloženih zahtevah, pripombah, peticijah, predlogih, ki so jih organu podali prosilci; informacije o javnih naročilih in izvrševanju pogodb v skladu z Zakonom o javni nabavi.

Organi, katerih pristojnost je priprava zakonov in podzakonskih predpisov, so dolžni objavljati osnutke teh aktov ter omogočiti uporabnikom, da se o njih v določenem roku izjasnijo.

Zaradi zagotavljanja javnosti dela so organi dolžni javnost informirati: o dnevnem redu zasedanj ali sestankov ter času njihovega izvajanja, načinu dela organa in možnostih neposrednega vpogleda v njihovo delo; o številu oseb, ki jim je mogoče istočasno zagotoviti neposreden vpogled v delo organa, pri čemer se mora upoštevati vrstni red prijav. Seveda organi niso dolžni tega zagotoviti, če gre za področja, kjer mora biti javnost izključena oziroma, če gre za informacije, ki so po zakonu opredeljene kot izjeme od prostega dostopa do informacij.

Organi javne oblasti morajo torej omogočiti dostop do določenih informacij s pravočasnim objavljanjem informacij o svojem delu na primeren in dostopen način, običajno je to objava na internetnih straneh organa ali v javnem glasilu (AZOP, 2012a, str. 3 – 5).

V letnem poročilu o izvajanju Zakona o pravu na pristup informacijama za leto 2011 Agencija ugotavlja, da bi bilo potrebno s podzakonskim aktom predpisati katere informacije in dokumente bi morali organi objavljati. Po pregledu internetnih strani organov je namreč ugotovljeno, da so nekatere zelo nepregledne, da je težko najti katalog informacij in kontaktne podatke osebe, pooblaščenice za informiranje. Agencija zato smatra, da bo morala v prihodnosti vložiti dodatne napore v reševanje te problematike, da bi se državljanom omogočilo hitro in enostavno iskanje informacij, posledično pa bi se s tem zmanjšalo tudi število zahtev, podanim pooblaščenim osebam za informiranje (AZOP, 2012b, str. 83)

4.4.2 POSREDOVANJE INFORMACIJ NA ZAHTEVO

Zavezanci so dolžni posredovati informacije prosilcu, ki je podal zahtevo, na enega od naslednjih načinov: z neposrednim posredovanjem informacije (npr. ustno, po telefonu); pisno; z vpogledom v dokumente; z izdajo fotokopij dokumentov ter na druge primerne

načine, s katerimi se lahko zagotovi pravica upravičenca za dostop do javnih informacij (AZOP, 2012a, str. 5).

Pravico dostopa do informacij prosilec uresničuje tako, da poda ustno ali pisno zahtevo organu javne oblasti, od katerega želi informacijo. Če je zahteva podana ustno, organ o tem sestavi zapisnik, če pa je podana telefonsko, je potrebno o tem sestaviti uradni zaznamek.

Pisna zahteva mora vsebovati naziv in sedež organa, na katerega se zahteva nanaša; podatke o zahtevani informaciji, osebno ime prosilca, če je ta fizična oseba ali naziv in sedež vlagatelja, če gre za pravno osebo. Bistveno je, da vlagatelju zahteve ni potrebno navesti razlogov, zaradi katerih zahteva dostop do informacije (AZOP, 2012b).

4.4.3 ODLOČANJE ORGANA V ZVEZI Z ZAHTEVO PROSILCA

V primeru, da je zahteva nepopolna ali nerazumljiva, organ prosilca pozove na dopolnitev v roku treh dni. V primeru, da prosilec v tem roku zahteve ustrezno ne popravi oziroma dopolni, organ njegovo vlog zavrže kot nerazumljivo oziroma nepopolno.

Če organ na katerega je zahteva naslovljena, z zahtevano informacijo ne razpolaga, ve pa, kdo z njo razpolaga, zahtevo nemudoma, najkasneje pa v roku 8 dni, odstopi pristojnemu organu, ki poseduje, razpolaga ali pa nadzira zahtevano informacijo in o tem obvesti tudi vlagatelja zahteve.

Na podlagi pisne ali ustne zahteve je organ javne oblasti dolžan prosilcu omogočiti dostop do informacije najkasneje v roku 15 dni od prejema zahteve.

Zakon predvideva podaljšanje roka za posredovanje informacije le v primerih, ko se informacija nahaja izven sedeža organa; če se ena zahteva nanaša na večje število različnih informacij ali kadar je to nujno potrebno, da bi se zagotovila popolnost in točnost informacije. V teh primerih je rok za posredovanje informacije mogoče podaljšati do 30 dni, o čemer mora organ v roku 8 dni prosilca obvestiti in ga seznaniti z razlogi za podaljšanje roka.

Organu ni potrebno izdati odločbe:

- kadar dostop do informacije omogoči,
- kadar je istemu prosilcu že bil omogočen dostop do iste informacije v preteklih 90 dneh (po starem zakonu v 60 dneh),
- kadar je informacija javno objavljena,
- kadar obvesti prosilca, da mu je kot stranki v postopku informacija dostopna na podlagi drugega predpisa ter
- kadar prosilca obvesti, da za informacijo obstaja obveznost zaščite oziroma varovanja tajnosti skladno z varnostno obveščevalnim sistemom Republike

Hrvaške oziroma za informacije, katerih lastniki so mednarodne organizacije ali druge države.

Prvostopni organ zahtevo z odločbo zavrne:

- če so izpolnjeni pogoji za zavrnitev na podlagi 15. člena Zakona o pravu na pristup informacijama, ki zajema omejitve dostopa do informacij (8. člen starega zakona);
- če gre za tajne dokumente, poslovno skrivnost, davčno tajnost ali osebni podatek ter test sorazmernosti in interesa javnosti ne pokaže, da je interes za razkritje informacije večji od interesa za zaščito teh podatkov,
- če organ ne poseduje, ne razpolaga in ne nadzira zahtevane informacije in tudi ne ve, kje se informacija nahaja,
- če dokaže, da ni podlage za dopolnitev ali popravek dane informacije na podlagi 24. člena zakona,
- če je zahtevana informacija, ki ni informacija v smislu definicije, ki je podana v 3. točki 1. odstavka 5. člena zakona.

Vlagatelj zahteve, ki po pridobitvi informacije smatra, da ni dobil tistega, kar je želel, lahko zahteva njen popravek oziroma dopolnitev v roku petnajst dni od prejema. Tudi organ mora o zahtevi za popravek oziroma dopolnitev odločiti v petnajstdnevem roku (AZOP, 2012b).

4.4.3.1 Omejitve pravice dostopa do informacij

Novi zakon je nekoliko spremenil terminologijo glede izjem od prostega dostopa do informacij (8. člen starega zakona), saj jih v poglavju št. IV. poimenuje kot »omejitve pravice dostopa do informacij«.

Organi tako omejijo dostop do informacij glede preiskovalnih postopkov, ki tečejo pri pristojnih organih do njihovega zaključka.

Organi pa lahko omejijo tudi dostop do informacij, ki pomenijo tajni podatek; poslovno skrivnost; davčno tajnost; osebni podatek; interni podatek v postopku, ki bi škodoval končni odločitvi organa ali podatek, omejen z mednarodnim sporazumom (točka 2. 15. člena).

Prav tako lahko omejijo dostop do informacij, če bi njihova objava onemogočila neodvisno in nepristransko vodenje sodnega, upravnega ali drugega postopka, izvršitev sodne odločbe ali kazni ali onemogočila delo organa, ki opravlja upravni ali inšpekcijski nadzor ter nadzor zakonitosti.

Dostop lahko omejijo tudi v primerih, ko gre za zaščito pravice intelektualne lastnine, razen v primerih izrecne pisne privolitve avtorja ali lastnika.

Zakon v določenih primerih iz prejšnjega odstavka razkritje informacij veže na izvedbo testa sorazmernosti in javnega interesa (16. člen). Le če tak test pokaže, da je interes za

razkritje večji od interesa zaščite teh podatkov, organ informacijo posreduje, v nasprotnem primeru pa dostop zavrne z ustrezno obrazložitvijo.

Poglejmo nekaj primerov odločb Agencije za zaščito osebnih podatka v zvezi z omejevanjem pravice dostopa do informacij.

Primer 13: varovanje osebnih podatkov, odločba AZOP št. 567-06/04-11-03, 30.08.2011.

V obravnavanem primeru je Občina Karlovac zavrnila zahtevek prosilca za fotokopije dokumentov, ki dokazujejo, da oseba izpolnjuje pogoje, predpisane v natečaju za delovno mesto načelnice Urada župana, zaradi varstva osebnih podatkov in obstoja poslovne skrivnosti.

Zoper odločbo prvostopnega organa je prosilec vložil pritožbo, v kateri je navedel, da je iz anonimnih virov izvedel, da oseba ne razpolaga z veljavno diplomom, ki je pogoj za sprejem na razpisano delovno mesto. Prosi, da se izvede test javnega interesa in odloči, ali ga je organ z zavrnitvijo prikrajšal pri uresničevanju pravice do informacije.

V postopku je pritožbeni organ ugotovil, da so zahtevane informacije osebni podatki, zaščiteni z Zakonom o zaščiti osebnih podatka, hkrati pa predstavljajo tudi poslovno skrivnost na podlagi Zakona o službenicima i namještajnicima u lokalnoj i područnoj samoupravi.

Zakon o pravu na pristup informacijama določa, da v takšnih primerih organ pristojen za posredovanje informacij, dostop do informacije dovoli, če je takšno postopanje v interesu javnosti in nujno za doseg namena zakona ter sorazmerno cilju, ki ga je potrebno doseči.

Test javnega interesa in sorazmernosti organu nalaga, da v vsakem konkretnem primeru presodi, ali bi bila korist v primeru posredovanja informacije večja od eventualno povzročene škode, pri čemer je potrebno biti pri izvajanju testa izredno previden in pazljiv.

Z vpogledom v zadevno dokumentacijo je bilo ugotovljeno, da je Občina Karlovac objavila javni natečaj za imenovanje načelnika Urada župana, v katerem je od kandidatov zahtevala naslednje priloge: življenjepis, potrdilo o državljanstvu, delovno knjižico z osebnimi podatki in podatki o delovni dobi, potrdilo o strokovni usposobljenosti, potrdilo o nekaznovanju in potrdilo o državnem strokovnem izpitu.

V konkretnem primeru je pritožbeni organ ugotovil, da ne obstaja javni interes za objavo ali posredovanje vseh dokumentov, ki jih je kandidatka predložila in dokazujejo izpolnjevanje vseh predpisanih natečajnih pogojev, saj bi objava vseh dokumentov povzročila več škode kandidatki in Občini Karlovac, kot koristi za javnost. Agencija utemeljuje, da **javni interes obstaja samo v delu, ki se nanaša na informacije o imenu in priimku**, na katerega se glasi diploma ter številki, datumu in instituciji, ki jo je

izdala. S tem je pritožniku omogočeno, da v pristojni instituciji preveri, ali je na ime te osebe izdana diploma in preveri njeno pravno veljavnost.

Na podlagi zgoraj navedenih dejstev je pritožbeni organ odločil, da je pritožba le delno utemeljena, zaradi česar je odločbo prvostopnega organa odpravil, Občini Karlovac pa naložil, da v roku 8 dni prosilcu omogoči dostop do informacije o imenu in priimku, na katerega glasi diploma ter številki, datumu in instituciji, ki je diplomu izdala. V preostalem delu pa je zahtevo prosilca zavrnil.

Primer 14: varstvo osebnih podatkov – odločba AZOP št. 567-06/01-11-02, 1. 9. 2011

Prosilec je na Ministrstvo za obrambo naslovil zahtevo za dostop do dveh dokumentov: Navodila MORH – Uprave za finance št. 400-01/93 ter Navodila MORH – Personalne uprave št. 119-01/93. Ministrstvo je kot prvostopni organ zahtevo zavrnilo, ker dokumenti vsebujejo osebne podatke. Prosilec je na prvostopno odločbo pritožil.

V pritožbenem postopku je pritožbeni organ z vpogledom v zadevo ugotovil, da zahtevana dokumenta ne vsebujeta osebnih podatkov pritožnika, vsebujeta pa osebne podatke tretjih oseb, ki so zaščiteni z Zakonom o zaščiti osebnih podatka.

Zaradi navedenega **je pritožbeni organ odločil, da je odločba prvostopnega organa pravilna, saj niso izpolnjeni pogoji za posredovanje podatkov** po Zakonu o zaščiti osebnih podatka, zaradi česar je pritožbo prosilca zavrnil.

Primer 15: intelektualna lastnina, odločba AZOP, št. 567-06/01-11-02, 6. 4. 2011

Prosilec je na Mesto Varaždin naslovil zahtevo za fotokopiji dveh prilog, ki sta sestavni del sporazuma o izgradnji športne dvorane v Varaždinu, sklenjenega med Mestom Varaždin in TPN Drava. Prilogi oziroma aneksa, ki jih zahteva, se nanašata na financiranje in strukturo skupnih stroškov dvorane. Organ je zahtevo zavrnil z utemeljitvijo, da sta dokumenta intelektualna lastnina avtorja, ki ni podal izrecne privolitve za razkritje teh informacij.

Zoper odločitev prvostopnega organa se je prosilec pritožil, saj po njegovem mnenju sporazum z vsemi aneksi ne predstavlja intelektualne lastnine, zaradi česar je bila njegova zahteva zvrnjena. Navaja tudi, da mu je bil pred nekaj leti že dovoljen vpogled v celoten sporazum, kar je v eni od sodb potrdilo tudi Upravno sodišče. Poudarja, da aneksa, ki jih zahteva nikakor ne moreta biti predmet pravice intelektualne lastnine, ker so v njih opredeljeni stroški izgradnje, krediti, stroški vzdrževanja in najema dvorane in prihodki od trženja dvorane. Po njegovem mnenju ni dvoma, da gre pri tej materiji za javni interes, zaradi česar prosi, da se mu omogoči dostop do zahtevane informacije oziroma do fotokopij zahtevanih dokumentov.

V pritožbenem postopku je bilo ugotovljeno, da prosilca zanimajo finančni deli sporazuma o javno zasebnem partnerstvu, ker gre za investicijo večje vrednosti, za katero se iz

državnega proračuna letno odvajajo veliki zneski, deli dokumentov, ki predstavljajo intelektualno lastnino pa ga ne zanimajo.

Upravno sodišče je v dosedanji praksi že potrdilo, da sporazumi, ki jih organi javne oblasti sklepajo z zasebniki, morajo biti dostopni javnosti, razen v delu, ki predstavlja intelektualno lastnino.

V konkretnem primeru je bilo ugotovljeno, da vsi deli sporazuma in aneksov ne predstavljajo intelektualne lastnine, zaradi česar ni potreben pisni pristanek avtorja za posredovanje fotokopij dokumentov v delu, ki ne spada v intelektualno lastnino.

V postopku **na prvi stopnji je bilo torej zmotno ugotovljeno, da aneksi k sporazumu v celoti predstavljajo intelektualno lastnino** (pri čemer niti ni bil izveden test javnega interesa in sorazmernosti), kar je pripeljalo do napačnega zaključka prvostopnega organa, ki je zahtevo prosilca zavrnil.

Zaradi navedenega je pritožbeni organ pritožbi prosilca ugodil, odločbo prvostopnega organa odpravil in mu naložil, da v roku 30 dni omogoči dostop do fotokopij zahtevanih dokumentov v delu, ki se ne nanaša na pravico do intelektualne lastnine.

4.4.3.2 Stroški posredovanja javnih informacij

V 19. členu Zakona o pravu na pristup informacijama je določeno, da so prosilci javnih informacij oproščeni plačila upravnih taks v postopkih pred organi javnih oblasti.

Iz istega člena zakona izhaja tudi, da organi lahko zaračunajo nadomestilo za materialne stroške in stroške dostave, ki so nastali s posredovanjem javne informacije.

Kriteriji za določitev višine nadomestila so predpisani v posebnem podzakonskem aktu, ki se imenuje: Kriteriji za određivanje visine naknade iz članka 19. stavka 2. Zakona o pravu na pristup informacijama, ki se uporablja tudi po uveljavitvi novega zakona, vse do izdaje novih podzakonskih aktov, ki jih bo izdal Pooblaščenec.

Prihodki, ustvarjeni z zaračunavanjem nadomestila materialnih stroškov in stroškov dostave, so prihodki organa, ki je izdal informacijo.

Po podatkih letnega poročila o izvajanju zakona o pravici dostopa do informacij organi v letu 2011 niso zaračunavali upravnih taks za tovrstne vloge, kar je skladno z veljavno zakonodajo. V večini primerov tudi niso zaračunavali materialnih stroškov. Skupna višina prihodkov iz tega naslova za celo leto znaša komaj 110.366,04 kune. Samo v enem primeru je Agencija ugotovila, da organ zaračunava po 50,00 kun na zahtevo, zaradi česar je bil organ opozorjen, da se zaračunavanje uskladi s kriteriji, predpisanimi v podzakonskem aktu (AZOP, 2102, str. 10).

4.5 PRAVNO VARSTVO PRAVICE DOSTOPA DO JAVNIH INFORMACIJ

Na podlagi 17. člena Zakona o pravu na pristup informacijama (25. člen novega zakona) ima vlagatelj zahteve za dostop do javnih informacij pravico do pritožbe, ki jo v 15 dneh po prejemu odločbe prvostopnega organa vložijo neodvisnemu organu za zaščito pravice dostopa do informacij. Ta neodvisni organ je od 1. januarja 2011 dalje Agencija za zaščito osebnih podatkov, po novem zakonu pa Pooblaščenec (Povjerenik).

Vlagatelj zahteve lahko vložijo pritožbo oziroma sproži upravni spor tudi, če organ v predpisanem roku ne odloči o njegovi zahtevi za dostop do informacij.

Agencija za zaščito osebnih podatkov oz. Povjerenik mora o pritožbi odločiti nemudoma, najkasneje pa v 30 dneh od vložene pritožbe. Izjemoma, kadar mora Agencija oziroma Povjerenik v pritožbenem postopku izvesti test sorazmernosti in javnega interesa, je rok za izdajo odločbe 60 dni od njene vložitve.

Proti odločitvi drugostopnega organa pritožba ni dovoljena, mogoče pa je vložiti tožbo v upravnem sporu. Proti odločitvi Hrvaškega sabora, predsednika Republike Hrvaške, Vlade Republike Hrvaške, Vrhovnega sodišča Republike Hrvaške, Ustavnega sodišča Republike Hrvaške in Generalnega državnega tožilca ni mogoče vložiti pritožbe, lahko pa se vložijo tožbe v upravnem sporu, o čemer Upravno sodišče obvešča Agencijo za zaščito osebnih podatkov. V novem zakonu te določbe ni več, saj ima hrvaški pooblaščenec sedaj status samostojnega organa in odloča o vseh pritožbah.

2. točka 26. člena novega zakona določa, da zoper odločbo Povjerenika lahko vložijo upravni spor tudi organ, ki je o dostopu do informacije odločal na prvi stopnji.

Pritožba se vložijo po pravilih Zakona o općem upravnem postopku (zakona, ki ureja splošni upravni postopek) in mora vsebovati podatke o odločbi, ki se izpodbija s pritožbo, naziv organa, ki je odločbo izdal, pritožbene razloge, zaradi katerih pritožnik izpodbija odločbo. Če so v pritožbi navedena nova dejstva in dokazi, mora pritožnik obrazložiti, zakaj teh dejstev in dokazov ni predložil že v teku postopka na prvi stopnji.

4.6 VLOGA IN DEJAVNOSTI »AGENCIJE ZA ZAŠTITU OSOBNIH PODATAKA«

Ker je do letošnjega februarja, ko je bil sprejet nov zakon o dostopu do javnih informacij, vlogo Pooblaščenca oz. Povjerenika opravljala Agencija za zaščito osebnih podatkov, si v nadaljevanju pogledjmo njeno vlogo oziroma dejavnosti na podlagi starega zakona.

AZOP je pravna oseba z javnim pooblastilom, ki samostojno in neodvisno opravlja delo iz pristojnosti, določenih v Zakonu o zaščiti osebnih podatkov.

Glavna dejavnost agencije je opravljanje upravnih in strokovnih del v zvezi z zaščito osebnih podatkov.

V okviru svojih pooblastil Agencija nadzira varovanje osebnih podatkov, opozarja na zlorabo zbiranja osebnih podatkov, sestavlja listo držav in mednarodnih organizacij, ki imajo primerno urejeno zaščito osebnih podatkov, rešuje zahteve v zvezi s kršitvami pravic po Zakonu o varstvu osebnih podatkov, vodi centralni register zbirk osebnih podatkov (AZOP, 2013f).

Od 2. januarja 2011 je pristojnost Agencije razširjena še na svobodo informiranja in s tem na dostopnost do informacij, s katerimi razpolagajo organi javne oblasti. Pravica dostopa do informacij je temeljna človekova pravica in predpostavka demokratizacije družbe ter borbe proti korupciji. Agencija, kot neodvisno telo za zaščito te pravice, izvaja nadzor nad izvajanjem zakonodaje s tega področja, hkrati pa opravlja funkcijo drugostopnega organa pri reševanju pritožb v zvezi z uresničevanjem pravice dostopa do informacij ter opravlja še druge naloge na podlagi Zakona o pravu na pristup informacijama.

V zvezi z nadzorno funkcijo se Agencija ukvarja s pripombami strank, ki niso zadovoljne z delom organov javne oblasti in trdijo, da organi kršijo določila Zakona o pravu na pristup informacijama. V teh postopkih je Agencija v letu 2011 zahtevala poročila od organov, ki so jim bile očitane kršitve zakona in jih usmerjala k pravilnemu postopanju po zakonskih določilih, o čemer je o ugotovljenih dejstvih obveščala tudi prijavitelje.

V letu 2011 je bilo opravljeno 10 nadzorov v zvezi s plačilom dejanskih materialnih stroškov (AZOP, 2012, str.18).

Agencija se ukvarja tudi s promocijo pravice dostopa do informacij. Ker ji za leto 2011 niso bila odobrena dodatna sredstva za tovrstno dejavnost, je v okviru obstoječih proračunskih sredstev izvajala promocijo preko internetnih strani ter z izdelavo priložnostnih brošur in letakov. Na internetnih straneh je Agencija zainteresiranim poskušala olajšati dostop do informacij z objavo različnih obrazcev (zahteva za dostop, zahteva za dopolnitev, pritožba,..) (AZOP, 2012, str. 20).

V prostorih Agencije je v februarju 2011 potekala tudi mednarodna konferenca »Transparency and Access to Information: Legal Framework in Different Countries«.

Predstavniki Agencije so sodelovali na različnih konferencah, okroglih mizah, TV in radio oddajah ter seminarjih na temo varstva osebnih podatkov in dostopa do informacij V decembru 2011 pa je bila organiziran tudi delavnica »Workshop on Balance between the right of free access to public information and personal data protection in media reporting«, kjer so sodelovali predstavniki največjih medijskih hiš Hrvaške ter priznani predstavniki tujih organov za zaščito osebnih podatkov in pravice dostopa do javnih informacij, tudi iz Slovenije.

Agencija je v letu 2011 omogočila vsem zainteresiranim, da preko vsakodnevnega dve urnega »info – telefona« postavlja vprašanja v zvezi z dostopom do informacij.

Aktualni direktor Agencije je Dubravko Bilić, njegova namestnica pa Dubravka Dolenc. Oba sta bila imenovana na seji Hrvatskega sabora, 20. aprila 2012, funkcijo pa sta nastopila s 1. majem 2012 (objava v hrvaškem uradnem listu: Narodne novine, št. 50/2012).

4.6.1 AKTIVNOSTI AZOP V ZVEZI S PROCESOM PRIDRUŽEVANJA EU

Agencija je izdelala več poročil v zvezi s predpristopnimi aktivnostmi: Poročilo s sporazumom o stabilizaciji in pridružitvenimi aktivnostmi Agencije, Poročilo za Pododbor za pravosodje in notranje zadeve o aktivnostih Agencije, Poročilo »Samoocena Agencije za zaščito osebnih podatkov« v pristopnem procesu k Evropski uniji ter Poročilo za uvodni sestanek za tehnične konzultacije z Evropsko komisijo.

V letu 2011 je pri Agenciji gostovala misija strokovnjakov Evropske komisije za področje pravosodja. Tema obravnave je bila pravica dostopa do informacij.

Predstavnica Agencije je sodelovala na sestanku Pododbora za pravosodje in notranje zadeve, ki je bil v maju 2011 v Bruslju.

4.6.2 PRAKSA AGENCIJE ZA ZAŠTITU OSOBNIH PODATAKA

Po podatkih letnega poročila o izvajanju Zakona o pravu na pristup informacijama je v letu 2011 Agencija prejela 312 zadev:

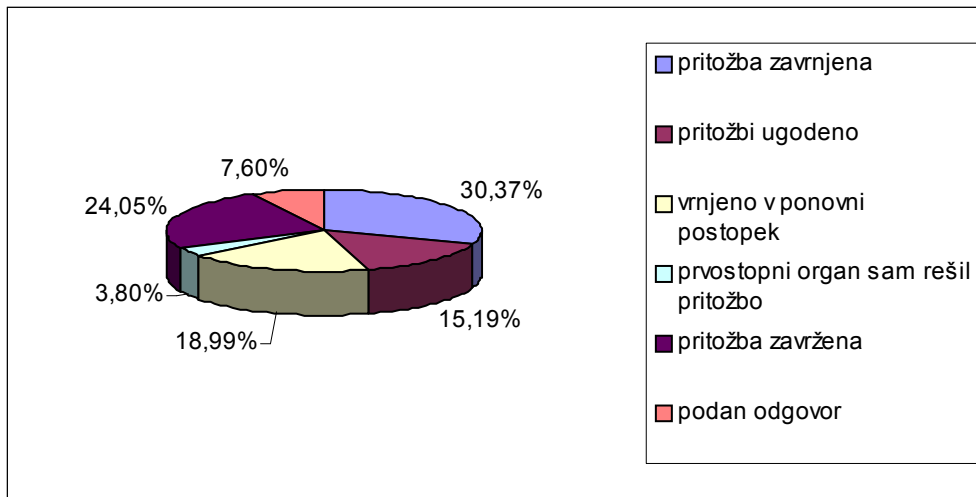
- 209 pritožb, od katerih se jih je 57 nanašalo na zavrnilne odločbe, 15 na zavrženje zahteve za posredovanje informacije in 137 zaradi molka organa,
- 48 vlog organov, fizičnih ali pravnih oseb, za odgovore na različna vprašanja,
- 38 pripomb, ki so se nanašale na delo organov v zvezi z dostopom do informacij,
- 17 drugih zadev (AZOP, 2012a, str. 13-14).

Pri reševanju pritožb je AZOP:

- zavrgla 19 pritožb zaradi nedopustnosti ali nepravočasnosti,
- zavrnila 24 pritožb kot neutemeljene, ker je prvostopni organ odločil pravilno,
- v 12 primerih je odpravila prvostopno odločbo in organu naložila, da prosilcu omogoči dostop do informacije,
- v 15 primerih je odpravila prvostopno odločbo in vrnila zadevo organu v ponovno odločanje,
- v 3 primerih je organ sam rešil pritožbo,
- v 6 primerih pa je Agencija podala le odgovore.

Struktura rešitev pritožb (brez pritožb na molk organa) je razvidna iz spodnjega grafikona.

Graf 9: Rešitve pritožb AZOP v letu 2011



Vir: AZOP (2012, str. 14)

V pritožbenih postopkih zaradi molka organa je Agencija:

- v 2 primerih odredila prvostopnemu organu rok za izdajo odločbe, če je ta upravičena,
- v 2 primerih je sama rešila zadevo,
- v 36 primerih je določila organom petnajstdnevni rok, da odločijo v zadevi,
- v 62 primerih pa je postopek ustavila, ker je pritožnik odstopil od pritožbe (AZOP, 2012a, str. 14).

Agencija v primerih molka organa ugotavlja, da so organi v več primerih ignorirali zahteve Agencije za dostavo pojasnil o razlogih zaradi katerih niso rešili zahtev. Agencija jim je poslala več pozivov ali celo vzpostavila telefonski kontakt, da je ugotovila kaj se je sploh zgodilo z zahtevo. Seveda takšno postopanje pomeni slabo prakso, ki Agenciji onemogoča reševanje pritožb v zakonskih rokih.

Na slabo poznavanje zakonodaje kažejo tudi ugotovitve, da prvostopni organi niso vedeli, da morajo drugostopno odločbo vročiti prosilcu. Zato je prihajalo do primerov, ko so se prosilci obračali na Agencijo in zahtevali, da čimprej odloči, čeprav je bila pritožba že rešena, a stranka tega ni vedela, ker ji drugostopna odločba ni bila vročena.

Praksa Agencija kaže tudi na to, da se organi ne držijo danih rokov za reševanje zadev, zato je AZOP v takšnih primerih pošiljala pozive in opozarjala na sankcije za prekršek. V treh primerih je celo podala obtožni predlog zaradi storjenega prekrška.

Agencija v letnem poročilu navaja, da vsi organi seveda ne postopajo na tak način in obstajajo tudi pozitivni primeri. Viden je napredek tistih organov, ki so prejeli večje število

pritožb in tistih, kjer so se uslužbenci zadalženi za posredovanje informacij udeležili organiziranih izobraževanj.

Zaradi navedenih slabih izkušenj bo Agencija v prihodnje poskušala skozi različne oblike izobraževanja vplivati na pooblaščen osebe za posredovanje informacij, da bi izboljšali to situacijo. (AZOP, 2005, str. 16-17).

V letu 2011 je bilo zoper odločbe Agencije vloženih 24 tožb v upravnem sporu. V vseh primerih je Agencija podala odgovore na tožbo. Razlogi za vložitev tožbe s strani prosilcev so bili različni, vendar je zanimivo, da nobeden ni bil vložen zaradi zaščite osebnih podatkov. V treh primerih so tožbo vložili organi - zavezanci, ker je Agencija pritožbi ugodila in organu naložila, da mora posredovati zahtevano informacijo (AZOP, 2012a, str. 14).

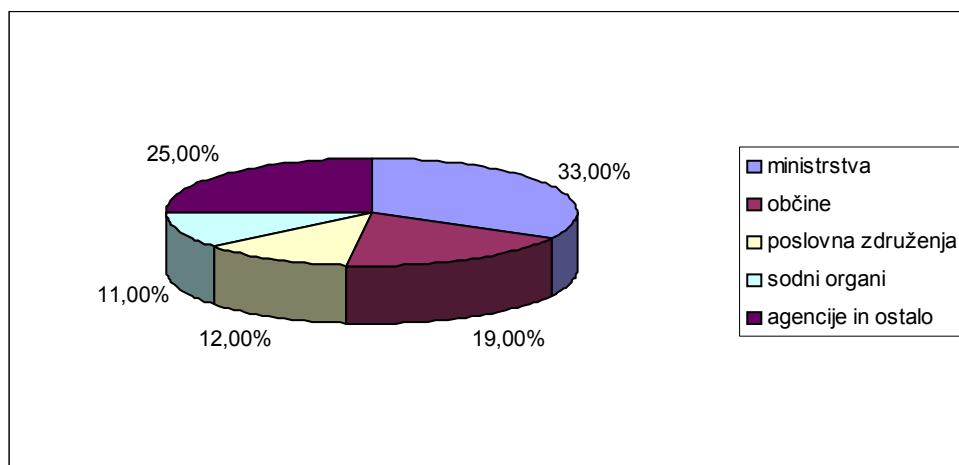
Iz podatkov o vloženih pritožbah zoper odločbe prvostopnega organa v letu 2011 in letu pred tem je razviden velik porast pritožb (od 68 v letu 2010 do 209 v letu 2011), vendar je ob tem potrebno dodati, da so podatki za leto 2010 nepopolni, saj je v tem letu letna poročila po podatkih AZOP oddalo le 22% organov.

Iz vsebine prejetih pritožb AZOP ugotavlja, da so najpogosteje zahtevane informacije poročila o delu, vsebina sporazumov, sklenjenih z zunanjimi sodelavci, zapisniki sej, odločbe oziroma dovoljenja organov, prostorski plani, študije vplivov na okolje, informacije iz upravnih in sodnih postopkov ter vpogled v osebne podatke (AZOP, 2012a, str. 15).

Največje število pritožb je bilo vloženih zoper zahteve vložene ministrstvom, skupnostim lokalne in regionalne samouprave, sodnim organom in poslovnim združenjem.

Struktura pritožb prosilcev glede na zavezanca je razvidna iz spodnjega grafikona.

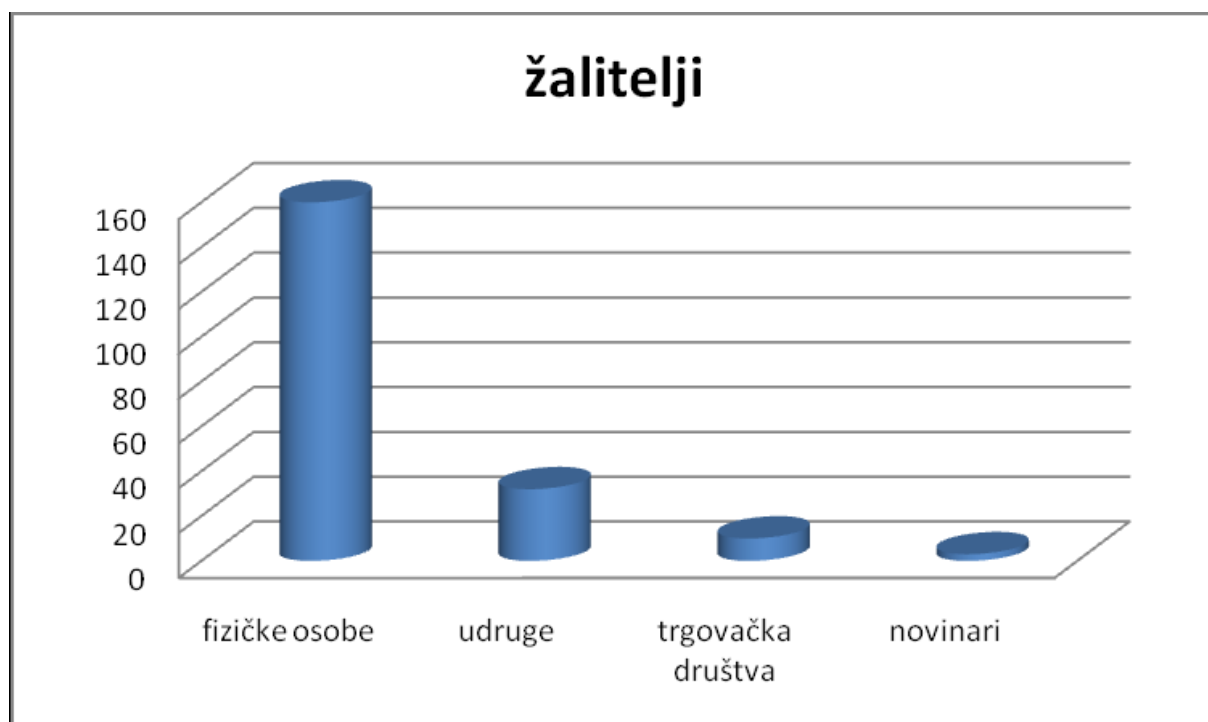
Graf 10: Pritožbe prosilcev glede na zavezanca



Vir: AZOP (2012, str. 15)

Največ pritožb je bilo v letu 2011 vloženi s strani fizičnih oseb, zadrug in poslovnih združenj. Zanimivo je, da je bilo zelo majhno število pritožb vloženi s strani novinarjev (AZOP, 2012b, str. 90).

Slika 3: Vložniki pritožb zoper odločbe organov v letu 2011 po vrstah



Vir: AZOP (2012, str. 90)

V pritožbenih postopkih je Agencija ugotovila, da v zadevah, v katerih je potrebno izdati zavrnilno odločbo, bolje rešujejo zadeve na ministrstvih, težave z odločbami pa imajo občine, poslovna združenja in pravne osebe z javnimi pooblastili, ki ne poznajo dovolj Zakona o pravu na pristup informacijama in Zakona o općem upravnem postopku. Tako so v nekaterih primerih izdali odločbe brez pravnega pouka, brez utemeljitve svoje odločitve in podobno.

Da bi Agencija pomagala organom k bolj kvalitetnemu reševanju zadev, je izdelala priročnik, namenjen pooblaščenim osebam za informiranje, kjer je za posamezne člene pripravila tudi tipske obrazce (npr. odstop zadeve, primeri odločb,...) (AZOP, 2012a, str. 17).

Agencija se je med letom trudila približati pravico dostopa do informacij tudi državljanom. Tako je ob mednarodnem dnevu pravice dostopa do informacij, ki ga je poimenovala

»Prebivalci imajo pravico vedeti«, organizirala »dan odprtih vrat«, kjer je prebivalcem svetovala in jim predstavila svoje delo. Izdelala je priložnostne informativne materiale in organizirala javno tribuno z naslovom »Pravica dostopa do informacij – dosedanje izkušnje in izzivi prihodnosti« (AZOP, 2012a, str. 20).

Agencija v letnem poročilu ugotavlja, da samo trije uslužbenci zaposleni na področju dostopa do informacij, ne morejo voditi vseh aktivnosti, ki so potrebne, da bi zakon zaživel tako kot zasluži.

Vsekakor je napredek viden, vendar je situacija še daleč od tega, da bi lahko trdili, da je zakon dosegel svoj cilj in da so organi dovolj odprti za javnost. Še vedno so pogosti primeri, ko organi kot poslovno skrivnost proglašajo poročila o delu, plače javnih uslužbencev, zavračajo dostop zaradi varstva osebnih podatkov ali celo molčijo. Zato je seveda pritožb zoper njihove zavrnilne odločbe veliko, veliko pa je tudi pritožb zoper molk organa.

Zaradi navedenega bo potrebno v bodoče dvigniti zavest prosilcev glede pomembnosti uresničevanja pravice dostopa do informacij kot temeljne človekove pravice, saj je Zakon o pravu na pristup informacijama za večino potencialnih uporabnikov še premalo poznan.

Za doseg tega cilja bo morala Agencija prevzeti aktivno vlogo na tem področju preko različnih oblik organiziranih srečanj z državljani, razdeljevanjem promocijskega materiala ter z izvedbo seminarjev in delavnic za nevladne organizacije.

Agencija mora nadaljevati tudi z nadzorom nad izvajanjem zakona, izgrajevanjem lastne prakse, usklajene s prakso drugih držav članic EU, da bi se zakon čimbolj učinkovito izvajal. Zaradi tega bo potrebno v bližnji prihodnosti tudi izboljšati zakonski okvir (začetek tega je verjetno že novi zakon, sprejet letos), zagotoviti sredstva za izobraževanje uradnih oseb za informiranje ter opozarjati državljane, novinarje in druge uporabnike na pravice, ki jih imajo na podlagi tega zakona (AZOP, 2012b, str 113).

5 INTERVJU Z NAMESTNICO INFORMACIJSKE POOBLAŠČENKE

Pri pripravi te naloge je bil dne 29. 3. 2013 opravljen intervju z namestnico Informacijske pooblaščenke, Kristino Kotnik Šumah, ki je na kratko odgovorila na postavljena vprašanja v zvezi z izvajanjem zakona o dostopu do javnih informacij v Sloveniji in na Hrvaškem.

Uvodoma je bilo Šumahovi postavljeno vprašanje, ali je po desetih letih od uveljavitve ZDIJZ zadovoljna z doseženimi rezultati.

Pojasnila je, da sicer lahko izrazi zadovoljstvo, vendar rezultati nikoli niso takšni, da ne bi mogli biti boljši oziroma, da si boljših ne bi mogli želeli. Temeljni cilji so bili doseženi, prosilci se zavedajo svojih pravic in jih tudi uresničujejo. Po statistiki je Slovenija uvrščena zelo visoko, saj prosilci vedo, kaj in na kakšen način lahko dobijo. Beležimo 70% zahtev posameznikov, zahtev nevladnih organizacij skoraj ni, v zadnjem času je vse več zahtev s strani novinarjev. Iz tega se vidi, da je bila promocija dobro izvedena in je javnost dobro obveščena o pravici dostopa do informacij. Upoštevati pa je potrebno dejstvo, da smo imeli prva leta po osamosvojitvi zelo zaprto državno upravo, ki se odpira šele v zadnjih letih in ljudje tega še kar nekako niso navajeni. Zaradi tega je potrebno spremeniti miselnost ljudi, to pa ne gre na hitro. Vseeno meni, da je ocena doseženega pozitivna, saj nas tudi v tujini pogosto navajajo kot zgled.

Informacijska pooblaščenka je nekje zapisala, da bi bilo ob morebitni spremembi zakona potrebno razmisliti o vprašanju, ali obstoječe izjeme od prosto dostopnih informacij varujejo vse legitimne interese, ki jih je v zvezi z dostopom do informacij potrebno varovati. Zaradi tega je bilo namestnici IP postavljeno vprašanje, kateri so konkretni predlogi za dopolnitev izjem.

Šumahova je kot prvo poudarila, da se Informacijski pooblaščenec nikakor ne zavzema za nove izjeme. Se je pa o tem v zadnjih letih veliko govorilo v javnosti, predvsem v letu 2009, ko se je pripravljala sprememba zakona. Takrat se je govorilo že o osemnajstih izjemah, kar bi bilo bistveno več, kot jih našteva sedanji zakon. Nekatere predloge so podala sodišča, pa tudi drugi organi, govorilo se je o varstvu zasebnosti – da bi se preprečil prekomeren poseg v zasebnost in podobno. Informacijski pooblaščenec pa ostaja na stališču, da je bolje, da izjem ni preveč in da so čimbolj konkretizirane. Praksa je pokazala, da je nabor izjem v našem zakonu dober in ni posebne potrebe po spremembi tega člena zakona. Je pa IP predlagal določene spremembe zakona glede izvršilnega postopka. Po sedanjem zakonu se v tem delu uporabljajo določbe ZUP, kar ni primerno (izvršilni organ ne more biti npr. UE zoper sebe). Potrebno bi bilo tudi natančneje definirati vprašanje udeležbe stranskih udeležencev (npr., če so podatki javni po zakonu, je nesmiselno, da se stranske udeležence kliče v postopek). S strani IP so bile predlagane še določene postopkovne spremembe, npr. izrecno opredelitev, da se pri dostopu ne zahteva javni interes, pa še določene spremembe v zvezi s stroški. V letu 2009 je ministrstvo pristojno za upravo že pripravilo predlog sprememb zakona, Informacijski pooblaščenec ga je takrat delno podprl. Proti pa so bile nevladne organizacije in

novinarji. Po mnenju Šumahove zadeva enostavno še ni bila zrela za sprejem, najbrž je bila v razpravo tudi premalo vključena zainteresirana javnost. Poleg tega so tu še druge okoliščine, ena od njih je na primer tudi ta, da je sedanji zakon relativno dober in ni bilo take nuje po spremembi. Da je zakon dober dokazuje tudi dejstvo, da ni nobene »problematicne« določbe, ki bi posebej izstopala v praksi. V mednarodnem merilu je zakon uvrščen na 2. mesto, kar zagotovo o kvaliteti nekaj pove. Morda je malo več nejasnosti okrog zaračunavanja stroškov dostopa, vendar tudi teh primer ni toliko, da bi lahko trdili, da je določba problematična.

Na vprašanje, ali se uporabniki javnih informacij že v celoti zavedajo svojih pravic in možnosti in ali pričakuje, da bo zanimanje za dostop do IJZ še naprej v porastu, je odgovorila, da se zanimanje lahko še poveča, vendar je potrebno javnost ves čas opozarjati na to. Če promocije ni, se vsaka stvar čez čas kar nekako »pozabi« oziroma se izgubi zanimanje zanjo.

Glede zavezancev in njihovega izvajanja zakonskih obveznosti je Šumahova pojasnila, da ožja državna uprava – ministrstva in upravne enote odlično izvajajo zakon. Problematičen je širši javni sektor – javni zavodi, občine – predvsem majhne, kar je razumljivo, ker nimajo na razpolago ustreznega kadra, ki bi spremljal tovrstno zakonodajo. Običajno se »zbudijo« šele, ko jih zaradi pritožbe na molk organa Informacijski pooblaščenec pozove, da so dolžni odločiti o zahtevi prosilca. V ožji državni upravi je drugačna tudi struktura zaposlenih, »osnovna dejavnost« je drugačna (izvajanje zakonodaje), zato tam z izvajanjem zakona ni težav.

Glede na to, da se v praksi pojavljajo različna vprašanja v zvezi z zaračunavanjem stroškov, smo namestnico IP povprašali še po mnenju glede te problematike.

Šumahova je odgovorila, da se glede vprašanja stroškov vsi strinjajo, da bo treba nekaj drugače urediti. Stališče Informacijskega pooblaščenca je, da je nezakonita že Uredba o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja, ker je dovolila zaračunavanje stroškov dela in tako zmanjšala pravice prosilcev, za kar nima podlage v zakonu. Iz istega razloga so po mnenju IP nezakoniti tudi nekateri sprejeti stroškovniki. Vse to pa ne pomeni, da IP pri odločanju vseh teh aktov ne upošteva, saj kot pritožbeni organ ne more uporabiti *exceptio illegalis* kot lahko to stori sodišče. Zato v svojih odločitvah IP prizna tudi stroške dela, vendar le, če so ti zaračunani v razumni višini. Sicer pa je glede stroškov nekaj uporabnih stališč podalo tudi Upravno sodišče v tožbenih postopkih.

Tudi sicer bi bile v zvezi s stroški potrebne nekatere postopkovne spremembe v zakonu, saj sedanji način zaračunavanja ni najboljši. Obstajajo tudi različni predlogi glede plačevanja stroškov, med drugim, da bi se stroški poravnavali v obliki upravne takse, kar bi bilo nekako najbolj pravično in za vse enako. Obstajajo tudi predlogi, da bi bil postavljen limit, do katerega se nič ne plača (npr. prvih 100 dokumentov), a skoraj vsak tak predlog ima kakšno pomanjkljivost, tako da je res vprašanje, do kakšnih sprememb bo dejansko prišlo, ko bo zakonodaja spremenjena.

V nadaljevanju smo namestnico Informacijske pooblaščenke povprašali še po sodelovanju med Slovenijo in Hrvaško na področju dostopa do informacij javnega sektorja.

Po besedah Kristine Kotnik Šumah se je Hrvaška pri pripravi zakonodaje za področje dostopa do informacij javnega značaja precej zgledovala po Sloveniji, saj je bil v začetku njihov sistem občutno drugačen od slovenskega. Pooblaščenec namreč na Hrvaškem nikoli ni bil samostojen, neodvisen organ - to prinaša šele nov zakon sprejet v letošnjem letu.

Šumahova je dodala, da obe državi na področju dostopa do informacij vseskozi dobro sodelujeta, slovenski uradniki pa hodijo na študijske obiske k hrvaškim in obratno. Težko bi bilo podati oceno, katera država je trenutno na tem področju na višji razvojni stopnji, dejstvo pa je, da ima Slovenija več izkušenj od Hrvaške in da ji Hrvaška, kot večina drugih držav, priznava vodilno vlogo. Na Hrvaškem je med drugim problem, da se prosilci ne zavedajo dovolj svojih pravic, ker zanje enostavno ne vedo. Pri tem se je potrebno zavedati dejstva, da je Hrvaška dosti večja od Slovenije in je tako velik prostor še težje obvladovati, primanjkuje tudi finančnih sredstev, ustreznega kadra, skratka veliko trdega dela je še pred hrvaškimi kolegi. Vsekakor pa so na dobri poti in verjetno jim bo sedaj, ko bo imel njihov pooblaščenec status neodvisnega organa, lažje.

O odzivnosti organov zavezancev glede dajanja letnih poročil o izvajanju zakona o dostopu do informacij Šumahova pojasnjuje, da je načeloma na Hrvaškem odziv slabši kot v Sloveniji, saj je poročilo lansko leto oddala komaj polovica zavezancev. V Sloveniji je situacija drugačna, saj poročilo odda zelo visok odstotek zavezancev, natančnejše podatke bi bilo potrebno poiskati v skupnem letnem poročilu Vlade RS. Treba pa je upoštevati dejstvo, da v Sloveniji po ZDIJZ poročila ni potrebno oddati vsem zavezancem, tako kot na Hrvaškem, ampak le državnim in občinskim organom, tako da številke med sabo niso primerljive.

Tudi sistem zbiranja poročil je različen, saj pri nas to delo opravlja ministrstvo oziroma Vlada RS, na Hrvaškem pa zbirno poročilo pripravi agencija - AZOP. Dejstvo je, da je tudi status našega Informacijskega pooblaščenca popolnoma drugačen od hrvaškega, saj gre pri nas za neodvisen državni organ, v primeru Hrvaške pa za agencijo, katere predstojnik je za svoje delo neposredno odgovoren hrvaški vladi. Pri zbiranju letnih poročil dejansko gre za zbiranje nekaterih statističnih podatkov in dejstvo je, da urad IP nima nič proti, če to počne ministrstvo in Vlada, saj je s tem veliko dela, Pooblaščenec pa se ukvarja bolj z vsebinsko problematiko.

Nov zakon, ki so ga Hrvati sprejeli v letošnjem letu, prinaša nekatere bistvene spremembe glede statusa Pooblaščenca. Doslej je njihova AZOP imela le funkcijo pritožbenega organa (pred tem je bilo možno vložiti le tožbo direktno na sodišče), zdaj pa ustanavljajo neodvisen organ. V bistvu gredo v našo smer, čeprav bo situacija vseeno drugačna kot je pri nas, saj je pristojnost slovenskega Informacijskega pooblaščenca širša, ker zajema področje varstva osebnih podatkov in informacij javnega značaja. Na Hrvaškem pa se bo

iz AZOP izločil le del, ki se nanaša na dostop do informacij in bo odslej neodvisen organ, kar je za razvoj tega področja zagotovo dobro.

Na vprašanje, ali je Slovenija področje dostopa do IJZ razvila hitreje zaradi vstopa v EU, Šumahova odgovarja, da sam vstop v UE na razvoj tega področja nima neposrednega vpliva. Je pa bilo dobro, da je Slovenija zaradi vključitve v EU modernizirala ostalo zakonodajo, kar je pomenilo boljšo »kompatibilnost« z ZDIJZ in je v praksi zaradi tega lažje uporabljati izjeme. Na Hrvaškem je drugače, ker je tudi obstoječa zakonodaja drugačna. Nenazadnje je zelo pomembno tudi kdo je Pooblaščenec in koliko je aktiven, kar se je kot velika prednost izkazalo pri nas. Hrvaška bi morala dati tudi več na promocijo, kar je pri njih zaradi velikosti države težje kot pri nas. Se pa trudijo in napredujejo, čeprav imajo težave s kadrovskimi in finančnimi viri.

Ob primerjavi podatkov Letnega poročila Vlade RS o izvajanju ZDIJZ za leto 2011 sem zasledila neskladje s podatki Letnega poročila Informacijskega pooblaščenca za isto leto. O tem je Šumahova pojasnila, da v poročilo Vlade niso zajeti vsi zavezanci (poročila so dolžni pošiljati le državni in občinski organi), vprašanje pa je tudi, koliko so oddana poročila organov natančna. Podatki iz obeh poročil se zato ne skladajo, saj do Informacijskega pooblaščenca pridejo vse pritožbe - tudi za tisti del zavezancev, ki ne oddajajo letnih poročil, zaradi česar podatki iz Skupnega letnega poročila Vlade RS s podatki iz Letnega poročila Informacijskega pooblaščenca med seboj niso primerljivi.

6 PRIMERJAVA SLOVENSKE IN HRVAŠKE UREDITVE IN IZVAJANJA DOSTOPA DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA

Ob vzporednem preučevanju zakonodaje in prakse Republike Slovenije in Republike Hrvaške je bilo ugotovljeno nekaj razlik, še več pa podobnosti med obema sistemoma dostopa do javnih informacij.

Obe državi sta prvi zakon, ki ureja področje dostopa do informacij dobili v letu 2003. Oba zakona sta bila kratka in jedrnata (slovenski 46 členov, hrvaški 30 členov), vsebinsko precej podobna.

V Sloveniji je bil nato zakon dopolnjen še leta 2005 (Ur. l. RS, št. 61/2005) in v letu 2006 (Ur. l. RS, št. 28/2006), v letu 2006 pa je bilo objavljeno tudi uradno prečiščeno besedilo, ki zajema obe prej navedeni spremembi, Zakon o informacijskem pooblaščenca (ZInFP) ter spremembo Zakona o davčnem postopku /ZDavP-1B). To prečiščeno besedilo – (ZDIJZ-UPB2, Ur. l. RS, št. 51/2006) je v tej vsebini v veljavi še danes.

Hrvaški zakon se je po letu 2003 spremenil še v letu 2010 in 2011, v februarju 2013 pa je bil sprejet nov zakon, ki v 72. členih na novo ureja področje dostopa do javnih informacij. Ker je prišlo na tem področju do nekaterih bistvenih sprememb, bo zakon v celoti zaživel šele, ko bo izvoljen Pooblaščenec in ko bodo izdani tudi vsi podzakonski akti na podlagi novega zakona.

Pa pogledimo najprej podobnosti med ureditvijo dostopa do informacij v Sloveniji in na Hrvaškem.

6.1 PODOBNOSTI MED SLOVENSKO IN HRVAŠKO UREDITVIJO DOSTOPA DO JAVNIH INFORMACIJ

Po zakonodaji, ki se je v obeh državah uporabljala do letošnjega februarja, torej pred sprejetjem novega hrvaškega zakona o pravici dostopa do javnih informacij, lahko ugotovimo precejšnjo podobnost ureditve sistema dostopa do informacij v obeh državah.

V obeh državah je definicija »informacije« podobna, saj zajema vse zapise podatkov oziroma dokumente, s katerimi razpolagajo organi javne oblasti, hrvaški zakon jih imenuje zgolj »informacije«, slovenski pa »informacije javnega značaja«. Slovenski zakon je nekoliko natančnejši, saj definira tudi pojem ponovne uporabe informacij javnega značaja, kar je Hrvaški prinesel šele zakon, sprejet v letošnjem februarju.

V obeh državah so informacije dostopne pravnim in fizičnim osebam, oba zakona izrecno določata, da morajo biti informacije dostopne vsem pod enakimi pogoji.

Tudi izjeme, zaradi katerih se dostop do javnih informacij ne dovoli, so v obeh državah taksativno naštetih v zakonu in so zelo podobne: vseh vrst tajni podatki; poslovne skrivnosti; osebni podatki; podatki, katerih razkritje bi škodovalo kazenskemu pregonu ali sodnemu postopku in podobno. Pri tem je slovenski zakon nekoliko podrobnejši in ima naštetih več izjem kot hrvaški. Treba pa je dodati, da je nov zakon, ki ga je Hrvaška dobila letos, nekoliko dopolnjen in je glede izjem zdaj še bolj podoben slovenskemu. Vsebuje tudi določbe glede izvedbe testa sorazmernosti in javnega interesa in je v tem smislu bolj določen kot slovenski, ki v zvezi s tem določa le, da se kljub obstoju izjeme, v določenih primerih dostop dovoli, če je javni interes glede razkritja močnejši od interesa za omejitve dostopa do zahtevane informacije.

V obeh primerjanih državah se v postopkih v zvezi z uresničevanjem pravice dostopa do informacij javnega značaja subsidiarno uporablja zakon, ki ureja splošni upravni postopek.

Tako slovenska kot hrvaška zakonodaja zavezuje organe, da pripravijo Katalog informacij javnega značaja, iz katerega je razvidno katere informacije posedujejo.

Organi obeh držav morajo določiti osebo, ki je zadolžena za posredovanje informacij, pri čemer slovenski zakon dopušča, da ima lahko več organov skupaj eno takšno osebo. Hrvaški novi zakon pa v zvezi s tem uvaja celo Register teh oseb, ki ga bo vodil Pooblaščenec.

Roki za odločitev o vlogi za dostop do informacij so predpisani v obeh državah, vendar se med njima nekoliko razlikujejo: v Sloveniji je potrebno o zahtevi odločiti najkasneje v roku 20 dni, na Hrvaškem pa najkasneje v roku 15 dni po prejemu zahteve; če zahteva ni popolna, jo je potrebno na zahtevo organa dopolniti v 3 dneh, sicer jo organ zavrže. Nekoliko se razlikuje tudi rok za odstop zadeve, če organ ne razpolaga z informacijo, saj je v Sloveniji krajši (3 delovne dni) kot na Hrvaškem (8 dni). V obeh državah je organu dana tudi možnost podaljšanja roka za dostop do informacije, vendar je tudi tu razlika v dolžini roka: na Hrvaškem je bilo po starem zakonu rok mogoče podaljšati za 30 dni, po novem pa le še za 15 dni; v Sloveniji je ta rok 30 delovnih dni.

V obeh državah je danes pravno varstvo tega področja urejeno na podoben način, saj je proti odločbi prvostopnega organa mogoče vložiti pritožbo Pooblaščenecu, zoper njegovo odločbo pa je mogoče sprožiti še upravni spor pri sodišču. V obeh državah lahko zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca vložijo tožbo pri Upravnem sodišču poleg prosilca tudi organ prve stopnje.

V zvezi z zagotavljanjem pravnega varstva primerjava med Slovenijo in Hrvaško kaže tudi nekaj razlik, ki so podrobneje predstavljene v naslednjem poglavju.

Tudi določbe glede zaračunavanja stroškov so v obeh državah podobne. Za dostop do informacij se takse ne zaračunavajo, mogoče pa je zaračunati materialne stroške, ki

nastanejo s posredovanjem informacije. Pri tem na Hrvaškem ne zaračunavajo stroškov do višine 10,00 HRK, v Sloveniji pa do višine 10,00 EUR.

Obveznost letnega poročanja o številu zadev vsebuje tako slovenski kot tudi hrvaški zakon, le da v Sloveniji to obveznost nosijo le državni in občinski organi, na Hrvaškem pa vsi zavezanci za posredovanje informacij. Razlika je tudi v instituciji, ki zbira letna poročila organov, saj pri nas to izvaja ministrstvo, skupno letno poročilo pa pripravi Vlada RS; na Hrvaškem pa je za to delo pristojna Agencija za zaščito osebnih podatka, oziroma po novem zakonu Pooblaščenec.

Pa pogledjmo še razlike med državama v ureditvi tega področja.

6.2 RAZLIKE MED SLOVENSKO IN HRVAŠKO UREDITVIJO DOSTOPA DO JAVNIH INFORMACIJ

Kot že rečeno, sta obe državi prvi zakon, ki ureja področje dostopa do informacij javnega sektorja, dobili v letu 2003. Vendar iz teh zakonov in kasnejših sprememb zakonodaje izhajajo določene razlike, predvsem v zagotavljanju pravnega varstva zoper odločitve organa prve stopnje.

Na Hrvaškem je bila na podlagi zakona iz leta 2003 mogoča pritožba zoper prvostopno odločitev predstojniku organa v roku 8 dni od prejema odločbe. Ta je moral o njej odločiti najkasneje v roku 15 dni, proti njegovi odločitvi pa je bilo mogoče vložiti upravni spor pri Upravnem sodišču po Zakonu o upravnem sporu. Nadzor nad izvajanjem zakona je izvajalo ministrstvo, pristojno za javno upravo.

V Sloveniji je bil v tem obdobju sistem bistveno drugačen, saj je zakon v 28. členu že opredelil samostojen državni organ z nazivom Pooblaščenec, katerega pristojnost je tudi odločanje o pritožbah zoper zavrnilne odločbe prvostopnih organov. Zakon je določil, da Pooblaščenca imenuje Državni zbor na predlog Predsednika Republike za dobo 5 let, sredstva za njegovo delovanje pa se zagotavljajo iz državnega proračuna.

Tako je bila v Sloveniji prosilec že od samega začetka dana možnost, da se proti odločitvi prvostopnega organa pritožijo neodvisnemu državnemu organu – Pooblaščencu in šele zoper njegovo odločitev je bilo v nadaljevanju mogoče sprožiti upravni spor pri Upravnem sodišču. Ministrstvo, pristojno za javno upravo, je po naši zakonodaji dobilo pristojnost za izvajanje spodbujevalnih in razvojnih nalog v zvezi z dostopom do informacij javnega značaja.

V Sloveniji je bil v letu 2005 sprejet Zakon o Informacijskem pooblaščencu, s katerim je bil ustanovljen nov samostojen in neodvisen državni organ. S tem zakonom sta se združila dva organa – Pooblaščenca za dostop do IJZ, ki je imel že prej status neodvisnega organa in Inšpektorat za varstvo osebnih podatkov, ki je prej deloval kot organ v sestavi Ministrstva za pravosodje. Pristojnosti Informacijskega pooblaščenca so se na ta način

razširile in poleg področja dostopa do informacij javnega značaja zajele še področje varstva osebnih podatkov. Informacijski pooblaščenec je z izvajanjem pristojnosti v novem obsegu pričel v januarju 2006 in na ta način posluje še danes.

S spremembo zakona v letu 2010 je tudi Hrvaška pristojnost na področju javnih informacij (na drugi stopnji) prenesla na neodvisno telo, vendar v tem primeru ne gre za samostojen državni organ kot v Sloveniji, ampak za agencijo (Agencija za zaščito osebnih podatka). Ta je poleg dotedanjega področja - varstva osebnih podatkov prevzela funkcijo pritožbenega, razvojnega in nadzornega telesa v zvezi s področjem dostopa do javnih informacij. Agencija je dodatne naloge prevzela 2. januarja 2011.

V novem zakonu, ki ga je Hrvaška dobila v februarju letošnjega leta, je določeno, da bo tudi pri njih ustanovljen samostojen državni organ, ki bo prevzel pristojnosti na področju dostopa do javnih informacij.

Ta ureditev bo bolj podobna slovenski, čeprav bo na Hrvaškem ta organ, ki ga zakon poimenuje »Povjerenik za informiranje«, deloval le na področju javnih informacij, pri nas pa ima širše pristojnosti, saj pokriva tudi področje varstva osebnih podatkov.

Pri obravnavi razlik med državama ne smemo pozabiti na dejstvo, da primerjamo dve državi, ki se razlikujeta tako po številu prebivalstva, kot po površini. Medtem ko ima Slovenija dobra 2 milijona prebivalcev, jih ima Hrvaška dobre 4 milijone. Tudi površina Hrvaške je v primerjavi s Slovenijo bistveno večja, saj ima Hrvaška 56.542 km², Slovenija pa le 20.273 km².

Ker sta v obeh državah organa, pristojna za delo na področju dostopa do informacij javnega značaja, locirana v glavnem mestu, torej na Hrvaškem v Zagrebu, v Sloveniji pa v Ljubljani, je obvladovanje celotne države v primeru Republike Hrvaške precej težje kot pri nas.

Hrvaška se, kot večina drugih držav, spopada tudi s pomanjkanjem finančnih sredstev, ki otežujejo promocijo pravice dostopa do informacij, zaradi česar javnost ni tako obveščena, kot bi lahko bila oziroma bi morala biti. Tudi v Sloveniji so sredstva za izvajanje te dejavnosti omejena, vendar v Sloveniji zaradi njene majhnosti promocija hitreje doseže večji del države in prebivalstva.

Potrebno je priznati, da ima Hrvaška tudi zelo malo kadra, ki se ukvarja s področjem dostopa do javnih informacij, saj so za celotno državo zadolženi le trije uradniki. Morda bo po sprejetju novega zakona, ki prinaša nov, neodvisen organ, tudi za finančno in kadrovska situacijo bolje poskrbljeno.

V slovenskem uradu Informacijskega pooblaščenca se s področjem informacij javnega značaja ukvarja najmanj deset zaposlenih. Točneje bi bilo število težko opredeliti, saj po besedah svetovalne službe pri IP nekateri delajo na področju IJZ in varstva osebnih podatkov oziroma se njihovo delo prepleta med obema področjema. V vsakem primeru pa je kadrovska pokritost področja bistveno boljše kot pri naši sosedi.

Nenazadnje je uspešno delo na področju javnih informacij zelo odvisno od tega kdo je Informacijski pooblaščenec, torej od njegove aktivnosti in predanosti delu, ki ga opravlja. Vsekakor je imela Slovenija z dosedanjimi Pooblaščeneci srečno roko, saj sta tako Igor Šoltes, ki je na tem področju oral ledino, še posebej pa Nataša Pirc Musar, za razvoj tega področja in predvsem za ozaveščanje javnosti naredila velik korak naprej. Pirčeva pa je s svojo mednarodno dejavnostjo ponesla dobro ime Slovenije na tem področju tudi v Evropo in v svet.

Tudi na tem področju Hrvaška Sloveniji nekako ni mogla slediti, saj že sam sistem tega ni dopuščal. Hrvaški »Pooblaščenec« nikoli ni bil samostojen organ, predstojnik Agencije za zaščito osebnih podatka je za svoje delo neposredno odgovoren hrvaški Vladi, kar mu zagotovo daje povsem drugačen položaj kot v Sloveniji, ko je Informacijski pooblaščenec pri svojem delu popolnoma neodvisen.

Z novim zakonom sprejetim v letošnjem februarju, je Hrvaška naredila velik korak naprej. Tudi v tem zakonu se vidi, da se je v določeni meri zgledovala po izkušnjah Slovenije, v zakon pa je vključila tudi izboljšave, ki so se v praksi pokazale kot potrebne.

Novi zakon je tudi bistveno obsežnejši od starega, saj vsebuje 72 členov. Dodano je nekaj pomembnih novih poglavij (npr. o testu sorazmernosti in javnega interesa, o Pooblaščenцу za informiranje), zato je tudi bistveno bolj dorečen kot prejšnji, kar je bil zagotovo tudi namen zakonodajalca. Hrvaški zakon torej sedaj vsebuje tudi vse določbe o novem organu – Pooblaščenцу za informiranje, kar je v Sloveniji urejeno s posebnim zakonom – Zakonom o informacijskem pooblaščenцу.

6.3 PRIMERJAVA IZVAJANJA PRAVICE DOSTOPA V PRAKSI OBEH DRŽAV

Iz primerjave podatkov letnih poročil, odločb prvo in drugostopnih organov ter sodišč ter prebiranja literature je mogoče ugotoviti, da se je področje dostopa do javnih informacij v obeh državah v desetih letih po sprejetju prvega zakona močno razvilo.

Državljeni obeh držav se pravic iz tega naslova zavedajo in jih tudi uresničujejo, vendar je treba priznati, da je Slovenija glede števila zahtev (vsaj navidezno) v prednosti, kljub temu, da je po številu prebivalstva in po površini bistveno manjša od Hrvaške.

V letu 2011 je v Sloveniji skupaj podalo zahteve za posredovanje IJZ kar 89.747 prosilcev, medtem ko na Hrvaškem le 51.930. Ob tem je seveda potrebno upoštevati, da so v Sloveniji upoštevani le podatki državnih organov in organov lokalnih skupnosti, ki so dolžni oddati letno poročilo (oddalo jih je 522 od 527), na Hrvaškem pa podatki vseh zavezancev, saj morajo oddati poročilo vsi, pri čemer je potrebno priznati, da je zakonsko obvezo izpolnila le polovica organov (oddalo 2655 od 5432).

Navedeno pomeni, da primerjava podatkov ne daje realnega rezultata, ampak zgolj oceno stanja.

Tudi primerjava števila pritožb, ki sta jih prejela slovenski in hrvaški pritožbeni organ (IP oziroma AZOP), daje prednost Sloveniji. Informacijski pooblaščenec je namreč v letu 2011 prejel 857 pritožb, Agencija za zaščito osebnih podatka pa le 209. Glede na ostala ugotovljena dejstva in razpoložljive podatke o izvajanju zakona v primerjanih državah velja prepričanje, da večje število pritožb v Sloveniji izhaja iz večjega zavedanja pravic pri Slovencih in nikakor ne iz slabšega dela slovenskih prvostopnih organov.

V obeh državah so največje število zahtev podale fizične osebe, kar je ob dejstvu, da število zadev in število pritožb v obeh državah narašča, pokazatelj vse večjega zavedanja pravic državljanov iz tega naslova, tako v Sloveniji kot tudi na Hrvaškem.

V obeh državah je iz letnih poročil razvidno, da imajo organi še vedno težave z uvrščanjem zahtev med informacije javnega značaja, kar pomeni, da ob prejemu zahteve ne ločijo kdaj je zahtevana informacija IJZ, kdaj pa to ni (npr. zahteva za odgovor), oziroma je dostop do nje mogoč na podlagi drugega zakona (npr. ZUP).

Hrvaška AZOP na podlagi letnih poročil ugotavlja tudi, da se pri zavezancih vsi zahtevki ne evidentirajo pri osebi, pooblaščenec za informiranje, zato bo potrebno v bodoče še bolj informirati organe, da morajo vsako prejeto zahtevo nemudoma posredovati pooblaščenec osebi. V Sloveniji ta problem v letnih poročilih ni nikjer izpostavljen, kar daje slutiti, da so slovenski organi bolj seznanjeni z načinom uresničevanja pravice dostopa do informacij. Kljub temu pa je potrebno priznati, da se tudi v Sloveniji vsi organi te pravice ne zavedajo dovolj, saj je v uradu Informacijskega pooblaščenca ugotavljajo, da se v širšem javnem sektorju pojavljajo institucije, ki zakonodaje ne izvajajo tako, kot bi morale (npr. zavodi, manjše občine,...).

Med najpogostejšimi razlogi za zavrnitev zahteve s strani prvostopnih organov so v obeh državah:

- organ ne razpolaga z informacijo,
- varovanje osebnih podatkov ter
- varovanje poslovne skrivnosti.

Enak vrstni red so pokazala tudi poročila v letih 2009 in 2010.

Zanimivo je, da slovenski organi izpostavljajo problem zaračunavanja stroškov dela, ki ga ZDIJZ ne predvideva, medtem ko o tej problematiki na Hrvaškem ni govora, saj se organi redko odločajo celo za zaračunavanje materialnih stroškov.

6.4 ODGOVORI NA RAZISKOVALNA VPRAŠANJA IN POTRDITEV HIPOTEZ

Preučevanje področja informacij javnega značaja v Sloveniji in na Hrvaškem je ponudilo odgovore na raziskovalna vprašanja, ki smo si jih zastavili v uvodnem delu.

Na vprašanje, ali ima Slovenija kot dolgoletna članica EU, na področju dostopa do informacij javnega značaja daljšo tradicijo od svoje neposredne sosede Hrvaške, lahko odgovorimo, da je dolžina obdobja, v katerem se državi ukvarjata s tem področjem praktično enaka, saj sta obe začeli s prvim zakonom na tem področju v letu 2003.

Primerjava obeh sistemov daje odgovor, da je zakonska ureditev področja v obeh državah podobna, podobnosti in razlike pa so podrobneje opisane pod točko 6.1 in 6.2 tega poglavja.

Glede izjem od prostega dostopa do informacij je bilo ugotovljeno, da so v obeh primerjanih državah zelo podobne. Kot je navedeno v razdelku 6.1 tega poglavja, je pri tem treba priznati, da je novi hrvaški zakon, sprejet v letošnjem februarju, glede izvajanja testa sorazmernosti in interesa javnosti, bistveno bolj določen od slovenskega, kar je razumljivo, saj je bil slovenski zadnjič noveliran v letu 2006.

Tudi v zvezi z izvedbo postopka posredovanja informacij javnega značaja so določbe zakonov obeh držav precej podobne. Razen nekaterih manjših razlik v zvezi s predpisanimi procesnimi roki, je postopek skoraj identičen.

Glede zanimanja prosilcev za posredovanje informacij javnega značaja lahko rečemo, da je število prejetih zahtev prosilcev v Sloveniji nominalno višje kot na Hrvaškem, pri čemer pa je treba poudariti, da zaradi neprimerljivega sistema letnega poročanja, tega ni mogoče z gotovostjo trditi. V Sloveniji so namreč letna poročila o izvajanju ZDIJZ dolžni oddajati le državni organi in organi lokalnih skupnosti, na Hrvaškem pa vsi zavezanci, vendar je v lanskem letu to obveznost izpolnila le slaba polovica. Zaradi tako nepopolnih in neprimerljivih podatkov natančen odgovor na to vprašanje ni mogoč. Iz raziskovalnega gradiva, ki je bilo pri tej nalogi uporabljeno (literatura, članki, letna poročila, intervju,...) pa je vendarle mogoče sklepati, da je slovenska javnost o pravici dostopa do informacij javnega značaja bolj obveščena od hrvaške in je zato zanimanje za njeno uresničevanje v Sloveniji večje kot na Hrvaškem.

V uvodnem delu tega magistrskega dela sta bili postavljeni tudi dve hipotezi, ki naj bi bili z raziskovanjem področja dostopa do javnih informacij potrjeni ali ovrženi.

1. HIPOTEZA: Postopek pridobivanja informacij javnega značaja je v zakonodaji Republike Slovenije bolj natančno definiran kot na Hrvaškem.

Že iz gornjih odgovorov na postavljena raziskovalna vprašanja izhaja ugotovitev, da v slovenski zakonodaji postopek pridobivanja informacij javnega značaja ni bistveno drugače urejen kot v sosednji Hrvaški.

V obeh državah je zahtevo za dostop mogoče vložiti na enak način (ustno, elektronsko ali pisno), organ, kateremu je vloga namenjena pa mora najkasneje v dvajsetih (Slovenija) oziroma petnajstih (Hrvaška) dneh odločiti, ali bo informacijo posredoval, ali pa bo dostop zavrnil.

Ker je celoten postopek v obeh primerjanih državah zelo podoben in v tem magistrskem delu tudi dokaj natančno predstavljen za obe državi, **je potrebno prvo postavljeno hipotezo zavrniti**, saj ni mogoče potrditi, da je v zakonodaji Republike Slovenije postopek pridobitve informacije javnega značaja bolj natančno definiran kot na Hrvaškem. V letos sprejetem novem zakonu je Hrvaška s številnimi novimi določbami skušala odpraviti težave, ki so se pojavile v praksi preteklih let, zaradi česar lahko ugotovimo, da je sedanji hrvaški zakon celo sodobnejši od slovenskega, ki na spremembo še čaka.

2. HIPOTEZA: Slovenija ima kot dolgoletna članica Evropske unije več izkušenj z izvajanjem posredovanja informacij javnega značaja kot Hrvaška, ki je v EU vstopila šele julija 2013.

V zvezi s trditvijo, da ima Slovenija, ki je že od leta 2004 članica Evropske unije, več izkušenj z izvajanjem posredovanja informacij javnega značaja od Hrvaške, ki je v EU vstopila šele julija letos, je potrebno najprej pojasniti nekaj ugotovljenih dejstev.

Čeprav se obe državi ukvarjata s tematiko dostopa do javnih informacij približno enako dolgo, saj sta obe dobili prvi zakon o tem področju leta 2003, je Slovenija v tem času vendarle pri uresničevanju te pravice dosegla višji nivo od naše južne sosedice, kar Sloveniji priznava večina držav Evrope in sveta, vključno s Hrvaško.

Pri tem pa je vendarle potrebno dodati, da sam vstop v EU z doseženim nivojem na tem področju nima neposredne povezave, čeprav je v določeni meri prinesel nekaj prednosti, zaradi katerih je naš Zakon o dostopu do informacij javnega značaja lažje izvajati. Zaradi zgodnejšega vstopa v EU je bil namreč velik del naše zakonodaje že posodobljen z novejšimi normami, kar je povečalo kompatibilnost zakonodaje z ZDIJZ in danes omogoča njegovo lažje izvajanje.

Navedeno pa na Hrvaškem ni primer, saj njihova zakonodaja še ni posodobljena do te mere, da bi omogočala boljše kompatibilnost z zakonom o pravici dostopa do informacij.

Drugo hipotezo torej lahko potrdimo, saj ima Slovenija nedvomno več izkušenj na področju dostopa do informacij od Hrvaške, vendar je potrebno dodati, da dosežen nivo ni neposredno povezan z zgodnejšim vstopom v EU.

6.5 PRISPEVEK K STROKI IN ZNANOSTI

Dostop do informacij javnega značaja je tako pri nas kot v svetu razmeroma novo pravno področje, ki pa zadnja leta bistveno pridobiva na pomenu. Uresničevanje te pravice v praksi odpira vedno nova spoznanja, ki zahtevajo tudi prilagajanje in posodabljanje norm na nivoju nacionalnih zakonodaj posameznih držav.

V tem magistrskem delu sta predstavljena pravna sistema in praksa s področja dostopa do informacij javnega značaja dveh sosednjih držav, Slovenije in Hrvaške. Sistema sta si z določenih vidikov podobna, kljub temu pa med njima obstajajo tudi nekatere razlike.

Oboje je v pričujočem delu natančneje pojasnjeno v razdelkih 6.1, 6.2 in 6.3 tega poglavja.

Namen tega dela je v prikazu primerjave obeh pravnih sistemov ter njune uspešnosti pri uresničevanju pravice dostopa do informacij javnega značaja v praksi.

Poskus izboljšanja normativne podlage in odprave pomanjkljivosti, ki jih je pokazala večletna praksa uresničevanja pravice dostopa do javnih informacij, je na Hrvaškem sprejem novega zakona v začetku letošnjega leta. Seveda je to le prvi korak k cilju, drugi bo sprejem novih podzakonskih aktov, ki bodo natančneje opredelili izvajanje zakonskih določil. Šele z izvajanjem nove zakonodaje bo v prihodnjih letih mogoče oceniti uspešnost njene prenove.

Tudi v Sloveniji praksa kaže določene pomanjkljivosti, zaradi česar se že več let pripravljajo spremembe zakonodaje, vendar se njihov sprejem neprestano odmika, očitno zaradi pomanjkanja politične volje za ta korak. Prav v juliju letošnjega leta je ponovno prišlo do medresorskega usklajevanja predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah obstoječega ZDIJZ in morda bodo predlagane spremembe v bližnji prihodnosti le ugledale luč sveta.

Predlagane spremembe in dopolnitve slovenskega ZDIJZ so razvidne iz vsebine razdelka 3.1 v tretjem poglavju tega dela, zanimivo pa je, da med predlaganimi spremembami ni nobene določbe v zvezi s preprečevanjem zlorabe pravice dostopa do IJZ in z zaračunavanjem stroškov za dostop do informacij javnega značaja, kar se je v naši praksi že večkrat pokazalo za problematično.

Z uresničevanjem pravice dostopa do informacij javnega značaja se v praksi omogoča politični nadzor javnosti nad delovanjem organov javne uprave. Posledično lahko pričakujemo bolj učinkovito in odgovorno delovanje nadzorovanih subjektov, kar vpliva tudi na dvig odgovornosti in integritete odgovornih oseb v teh subjektih. Nadzor nad spoštovanjem pravnega reda in pravilnim odločanjem pa pomembno prispeva k legitimnosti delovanja zavezancev po ZDIJZ. Z uresničevanjem pravice dostopa do informacij javnega značaja je omogočen finančni nadzor in boljša komunikacija med zavezanci in javnostjo, kar vpliva na razumevanje in dvig zaupanja v sprejete odločitve organov. Vse to pa je temelj za bolj učinkovito delovanje države, ki se odraža v boljšem gospodarjenju z javnimi sredstvi in bolj poštenem delovanju odgovornih oseb zavezancev po ZDIJZ.

Iz teh razlogov je za javnost zelo pomembno zavedanje o obstoju pravice dostopa do javnih informacij in o njeni relativno enostavni uporabi v praksi.

Pričujoče magistrsko delo skuša dodati še en kamenček v bogat mozaik raziskav s področja dostopa do informacij javnega značaja, saj primerjalno obravnava normativni okvir in iz tega izhajajočo prakso dveh sosednjih držav, Slovenije in Hrvaške.

7 ZAKLJUČEK

Področje dostopa do informacij javnega značaja se v Sloveniji, kljub desetletnemu intenzivnemu delu, še vedno razvija, z novimi spoznanji in sodno prakso pa ves čas tudi spreminja in dopolnjuje.

V tem magistrskem delu je prikazan zgodovinski razvoj pravice dostopa do informacij, s poudarkom na tem, kako je pravica dostopa do informacij javnega značaja zaživela v naši praksi. Vzporedno s Slovenijo so doseženi rezultati primerjani z Republiko Hrvaško, ki se s tovrstno problematiko spopada približno enako dolgo, saj sta obe državi prvi zakon o dostopu do informacij javnega sektorja dobili v letu 2003.

Četudi je bil dostop do informacij v Sloveniji zagotovljen že z Ustavo iz leta 1991, se ta pravica praktično ni uresničevala vse do sprejetja Zakona o dostopu do informacij javnega značaja v letu 2003.

Namen zakona je bil v zagotavljanju javnosti in odprtosti delovanja javne oblasti in omogočanju dostopa do informacij fizičnim in pravnim osebam.

S takšnim informiranjem javnosti se v modernih demokracijah omogoča vladavina ljudstva, saj le ustrezno informirano ljudstvo lahko sodeluje pri upravljanju države.

Poleg tega je uresničevanje pravice do informacij javnega značaja tudi temelj nadzorne funkcije, ki državljanom omogoča nadzor nad delom in porabo proračunskih sredstev organov javne oblasti, kar zmanjšuje možnost slabega upravljanja, zlorabe oblasti in korupcije.

Pri urejanju tega področja pa je bil narejen še korak naprej – dana je bila možnost izkoristiti bogat vir podatkov in informacij, ki jih zbira, obdeluje in z njimi upravlja javni sektor. Gre za neke vrste trgovanje z informacijami, ki ga zakon poimenuje kot ponovno uporabo informacij, ko prosilci pridobljene informacije še dodatno obdelajo, jim dodajo novo vrednost in jih ponudijo naprej.

Seveda je potrebno pri uresničevanju pravice dostopa do informacij paziti, da v težnji po vse večji odprtosti delovanja javne uprave ne prestopimo meje med transparentnostjo javne porabe in varstvom osebnih podatkov, ali razkrijemo kaj drugega, kar ne sme biti dostopno očem javnosti.

Kot večkrat poudarja naša informacijska pooblaščenka je potrebno v praksi upoštevati osnovni princip razmišljanja, ki mora biti: »Vse je javno, razen izjem!«.

Zgolj v zakonu našteje izjeme so torej tiste informacije, ki jih organi javnosti ne smejo razkriti, pa še te izjeme vedno niso povsem izvzete od dostopa. V določenih primerih je namreč zaradi interesa javnosti mogoč dostop tudi do takšnih informacij.

Desetletne izkušnje na področju dostopa do informacij tako v Sloveniji kot na Hrvaškem kažejo na to, da je uresničevanje te pravice v praksi relativno dobro zaživelo. Prosilci in organi javne oblasti se svojih pravic in dolžnosti dobro zavedajo, čeprav se v praksi še vedno pojavljajo različne dileme glede uporabe posameznih zakonskih določil.

Zaradi tega je pomembno ves čas budno spremljati in beležiti, pri katerih zakonskih določbah se izvajanje najbolj zatika in iskati ustrezne rešitve oziroma zbirati predloge, ki bodo veljali kot izhodišče pri pripravi sprememb zakonodaje.

V letu 2011 je Ministrstvo za pravosodje in javno upravo v ta namen izvedlo anketo, ki je pokazala, da več kot polovica organov o zahtevku odloči v zelo kratkem roku (do 5 dni), pri čemer v povprečju največ časa porabijo za odbiranje dokumentov. Zaradi tega bo potrebno v postopku po ZDIJZ upoštevati, da organi predvsem pri obsežnejših zahtevah potrebujejo relativno veliko časa za administrativno delo. Iz tega razloga se že zdaj dogaja, da sprejemajo stroškovnike, ki vključujejo tudi urno postavko za tovrstno delo.

Na splošno je sicer anketa pokazala, da je glavnina zahtevkov manj obsežnih (do 20 strani A4 formata), zato organi običajno zmorejo spoštovati zakonske roke in pravočasno omogočiti dostop do informacije. Večina organov tudi ne zaračunava stroškov za posredovanje IJZ in tudi ne stroškov dela, malo je tudi primerov, ko je potrebno zahtevati vnaprejšnji polog predvidenih stroškov.

Izsledki navedene raziskave kažejo na to, da večji popravki zakona niti niso potrebni. Največ predlogov organov se nanaša na spremembo določil v zvezi z zaračunavanjem stroškov pri obsežnejših zahtevkih, s preprečevanjem zlorabe pravice dostopa do IJZ in na področje razmerja ZDIJZ do ostalih zakonov.

Zaračunavanje stroškov, predvsem stroškov dela, je očitno tema, ki organe zelo žuli, kadar se pojavijo (sicer redki) primeri obsežnejših zahtevkov. Poleg primera št. 9, opisanega na strani 56, so znani tudi nekateri primeri vpogledov v denacionalizacijske zadeve, ko je bilo potrebno pregledati in pripraviti na vpogled zadeve z nekaj sto ali celo tisoč dokumenti. V takšnih primerih je priprava zadeve za vpogled resnično časovno zelo zahtevna. Sodišče je sicer v svoji praksi sprejelo stališče, da organi morajo zagotoviti kader in sredstva za reševanje teh zadev, ker gre za uresničevanje ustavne pravice, vendar je dejstvo, da organi v času splošne krize in omejevanja zaposlovanja v upravi to vse teže zagotavljajo.

Stroški so bili v preteklih letih pogosto tudi predmet pritožbenih postopkov. Iz tega se je izoblikovala praksa, da se stroški dela načeloma naj ne bi zaračunavali, ker to z zakonom ni predvideno, kljub temu pa je Informacijski pooblaščenec na podlagi Uredbe o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja ter sprejetih Stroškovnikov organom izjemoma priznal tudi stroške dela, če so bili ti zaračunani v razumni višini.

Zanimivo je, da očitno na Hrvaškem problema z zaračunavanjem stroškov dela ni bilo zaznati, saj ta problem ni bil nikjer izpostavljen. Iz letnih poročil je razvidno, da se organi tudi sicer v zelo majhni meri poslužujejo zaračunavanja materialnih stroškov v zvezi z dostopom do informacij.

Ob prvi naslednji spremembi je zagotovo pričakovati dopolnitev določb v zvezi z zaračunavanjem stroškov, to ugotavlja tudi Informacijski pooblaščenec. Pri tem pa bo vsekakor potrebno upoštevati dejstvo, da višina stroškov ne sme omejevati izvrševanja pravice dostopa do informacij kot temeljne človekove pravice.

Poleg problematike v zvezi s stroški bo potrebno v dopolnitvi zakona podrobneje definirati določena procesna vprašanja, ki se sedaj obravnavajo po ZUP, kar vselej ni najbolj primerno.

Morda bi bilo potrebno popraviti in podrobneje definirati tudi nekatere določbe, ki se nanašajo na izjeme od prosto dostopnih informacij, vendar Informacijski pooblaščenec pri tem opozarja na previdnost, saj je po njegovem mnenju bolje, da izjem ni preveč in da so čimbolj konkretizirane.

V letošnjem letu je ponovno pripravljen predlog sprememb obstoječega ZDIJZ, vendar med predlaganimi spremembami ni nobene določbe v zvezi z ureditvijo zgoraj navedene problematike, ki se je po mnenju mnogih do sedaj izkazala za problematično. Bistvena novost dopolnjenega zakona je predlog za širitev kroga zavezancev za dostop do informacij javnega značaja, ki bi nedvomno vplivala na večjo transparentnost javne porabe. Končna vsebina dopolnitev zakona bo verjetno znana že v jesenskih mesecih letošnjega leta.

Primerjava stanja na področju dostopa do javnih informacij med Slovenijo in Hrvaško je pokazala, da državi na tem področju precej sodelujeta, kar se odraža tudi v podobni zakonski ureditvi. Dejstvo je, da ima Slovenija vendarle nekako vodilno vlogo, kar ji Hrvaška priznava in zato ji v spremembah pogosto tudi sledi.

Z letošnjim sprejemom novega zakona pa je Hrvaška v preciznosti zakona Slovenijo celo prehitela, saj je vanj vključila številne nove določbe, s katerimi je želela odpraviti težave, ki so se v preteklih letih pojavile v praksi. Glede na to, da je od zadnje novele slovenskega zakona minilo že dobrih 6 let, je logično, da so rešitve v novem hrvaškem zakonu sodobnejše kot v našem, ki na dopolnitev še čaka.

Vsekakor je bistvena sprememba, ki jo hrvaška zakonodaja povzema po slovenskem modelu, ustanovitev neodvisnega organa – Povjerenika, ki bo od AZOP prevzel področje dostopa do javnih informacij.

Po preučitvi aktualnega stanja na področju dostopa do informacij javnega značaja je iz obstoječe zakonodaje in njenega izvajanja v praksi mogoče trditi, da imamo dober normativni okvir za uresničevanje te ustavne pravice.

Praksa kaže, da se uprava vse bolj odpira, prosilci pa se pravice dostopa do informacij javnega sektorja vse bolj zavedajo.

V bodoče bo potrebno s takšno prakso še nadaljevati in ustvarjati čim ugodnejše pogoje za utrditev pravne kulture odprtosti javnega sektorja.

LITERATURA IN VIRI

Literatura

1. APOHAL VUČKOVIČ, Lidija, BREZOVNIK, Boštjan, GRAFENAUER, Božo, KORADE PURG, Štefka, KOVAČ, Polonca, PIRC MUSAR, Nataša, PIRNAT, Rajko, ŠOLTES, Igor, TRPIN, Gorazd, VIRANT, Grega (2011). *Razvoj slovenske javne uprave*. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
2. BAKAN TOPLAK, Metka (2010). Aktualna praksa s področja informacij javnega značaja. *Organizacija znanja*. letnik 15, zvezek št. 1-2. Institut informacijskih znanosti, Maribor.
3. CURK, Staša (2010). Pravica dostopa do informacij javnega značaja in sodni postopki. *Pravna praksa*. 2010, št. 19, str. 6-8.
4. ČEBULJ, Janez, ŽUREJ, Jurij (2005). *Varstvo osebnih podatkov in informacije javnega značaja*. Nebra, Ljubljana.
5. Informacijski pooblaščenec (2009). *Varstvo osebnih podatkov pri povezovanju zbirk osebnih podatkov v javni upravi*. Informacijski pooblaščenec RS, Ljubljana.
6. Informacijski pooblaščenec (2012). *Letno poročilo Informacijskega pooblaščenca za leto 2011*. Informacijski pooblaščenec RS, Ljubljana.
7. KOTNIK ŠUMAH, Kristina (2011). V iskanju sorazmerja med varstvom osebnih podatkov in transparentnostjo. *Pravna praksa*. 2011. št. 1, str. 15-16.
8. MAREGA, Milena, KOS, Drago (2002). *Aarhuška konvencija v Sloveniji*. Regionalni center za okolje za srednjo in vzhodno Evropo. Ljubljana.
9. MIRKOVIČ, Milada (1999). (Ne)dostopnost javnih informacij. *Medijska preža*. Ljubljana.
10. PIRC MUSAR, Nataša, RODEŽ, Simona (2006). *Vstopite, dostop je prost*. Informacijski pooblaščenec RS. Ljubljana.
11. PIRC MUSAR, Nataša, RODEŽ, Simona, PETRIČ, Aleš (2005). *Kako in kdaj uporabljati test javnega interesa*. Ministrstvo za javno upravo in Pooblaščenec za dostop do informacij javnega značaja. Ljubljana.
12. PIRC MUSAR, Nataša, BIEN KARLOVŠEK, Sonja, PRELESNIK, Mojca, PETRIČ, Aleš, KOTNIK ŠUMAH, Kristina (2008). *Vse o dostopu do informacij javnega značaja za prosilce in organe zavezance*. Forum Media, Maribor.
13. PIRC MUSAR, Nataša, BIEN KARLOVŠEK, Sonja, BOGATAJ, Jože, PRELESNIK, Mojca, ŽAUCER, Alenka (2006). *Zakon o varstvu osebnih podatkov s komentarjem*. GV založba, Ljubljana.
14. PIRC MUSAR, Nataša (2008). Konvencija o dostopu do uradnih dokumentov Sveta Evrope. *Pravna praksa*. 2008, št. 40-41, str. 19-21.
15. PIRC MUSAR, Nataša (2009). Ob prvi petletki Informacijskega pooblaščenca. *Pravna praksa*. 2009, št. 22, str. 3.
16. PIRC MUSAR, Nataša (2011). Komunikacijska zasebnost – garant za svobodno družbo. *Pravna praksa*. 2011, št. 28-29, str. 3.
17. PIRC MUSAR, Nataša (2012). Navidezna demokracija, *Pravna praksa*, št. 23, str. 3.

18. PLIČANIĆ, Senko, PERENIČ, Gorazd, PREPELUH, Urška, BUGARIČ, Bojan, PIRC MUSAR, Nataša, PUCELJ VIDOVIĆ, Tanja, VAZZAZ, Viktorija Julija (2005). *Komentar Zakona o dostopu do informacij javnega značaja*. Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti, Ljubljana.
19. PREPELUH, Urška (2005). *Pravica dostopa do informacij javnega značaja*. Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana.
20. ROGLIČ, Meta (2012). Intervju – Nataša Pirc Musar. *Dnevnikov objektiv*. 2012, 10. oktober 2012, str. 8-11.
21. TERŠEK, Andraž (2006). *Pravica dostopa do informacij javnega značaja – doktrinarni obseg pravice, preozka razlaga zakona*. Pravna fakulteta, Ljubljana.
22. VOVK, Irena (2011a). Objava osebnih podatkov občinskih svetnikov na spletni strani občine. *Pravna praksa*. 2011, št. 49-50, str. 27.
23. VOVK, Irena (2011b). Osebnih podatki vlagateljev vlog in magnetogram javne seje. *Pravna praksa*. 2011, št. 35, str. 22.
24. VOVK, Irena (2011c). Evropa – Hrvaška. *Pravna praksa*. 2011, št. 23, str. 36.
25. VOVK, Irena (2012a). Posredovanje telefonske številke udeležencem v upravnem postopku. *Pravna praksa*. 2011, št. 11, str. 22.
26. VOVK, Irena (2012b). Razkritje osebnih podatkov oseb. *Pravna praksa*. 2012, št. 18, str. 25.
27. VOVK, Irena (2012c). Dostop do informacij. *Pravna praksa*. 2012, št. 21, str. 44.
28. VOVK, Irena (2012d). Širitev kroga zavezancev. *Pravna praksa*. 2012, št. 22, str. 32.
29. VOVK, Irena (2012e). Podatki o izrabi letnega dopusta javnega uslužbenca. *Pravna praksa*. 2012, št. 20, str. 23.

Viri

1. (2011). Kriteriji za određivanje visine naknade iz članka 19. stavka 2 Zakona o pravu na pristup informacijama
Dosegljivo na:
http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_04_38_921.html
2. (2004). Pravilnik o ustroju, sadržaju i načinu vođenja službenog Upisnika o ostvarivanju prava na pristup informacijama
Dosegljivo na:
http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2004_10_137_2418.html
3. (2005). Uredba o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja. Ur. list RS, št. 76/2005, 119/2007, 95/2011.
4. (2010). Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine broj 85/10 – pročišćeni tekst.
5. (1991). Ustava Republike Slovenije. Ur. list RS, št. 33/1991-I, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 68/2006.
6. (2006). Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ-UPB2). Ur. list RS, št. 51/2006.

7. (2000). Zakon o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu (ZEPEP-UPB1). Ur. list RS, št. 57/2000, 30/2001-ZDOPM, 25/2004, 61/2006-ZEPT.
8. (2004) Zakon o gospodarskih družbah (ZGD-UPB1). Ur. l. RS, št. 15/04 UPB1.
9. (2005). Zakon o informacijskem pooblaščenču (ZinfP). Ur. list RS, št. 113/2005, 71/2007.
10. (2006). Zakon o medijih (Zmed-UPB1). Ur. list RS, št. 110/2006, 69/2006-ZOIPub, 36/2008-ZPOmK-1, 77/2010-ZSFCJA, 87/2011-ZAvMS, 47/2012.
11. (2003). Zakon o pravu na pristup informacijama. NN, br. 172/03, 144/10, 37/11, 77/13)
Dosegljivo na:
http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2003_10_172_2491.html,
http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2010_12_144_3627.html,
http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_07_77_1631.html.
12. (2013). Zakon o pravu na pristup informacijama. NN, br. 25/2013)
Dosegljivo na:
http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2013_02_25_403.html
13. (2006). Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP-UPB2). Ur. list RS, št. 24/2006, 126/2007, 65/2008, 8/2010.
14. (2004). Zakon o varstvu osebnih podatkov (ZVOP-1). Ur. list RS, št. 86/2004, 113/2005-ZInfP, 51/2007-ZUstS, 67/2007.
15. Access Info Europe. The RTI Rating analyses the quality of the world`s access to information laws.
Dosegljivo na: <http://www.rti-rating.org/> (28.2.2013)
16. Agencija za zaščito osebnih podatka. Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2011. godinu - sažetak (2012a).
Dosegljivo na:
<http://www.azop.hr/news.aspx?newsID=163&pageID=87> (10.2.2013).
17. Agencija za zaščito osebnih podatka. Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2011. godinu (2012b)
Dosegljivo na:
<http://www.azop.hr/news.aspx?newsID=163&pageID=87> (31.3.2013)
18. Agencija za zaščito osebnih podatka, Nacionalno zakonodavstvo (2013a).
Dosegljivo na: <http://www.azop.hr/page.aspx?PageID=94> (4.2.2013).
19. Agencija za zaščito osebnih podatka. Zahtjev za pristup informacijama (2013b).
Dosegljivo na: <http://www.azop.hr/page.aspx?PageID=88> (9.2.2013)
20. Agencija za zaščito osebnih podatka. Rješenja agencije (2013c).
Dosegljivo na: <http://www.azop.hr/page.aspx?PageID=89> (9.2.2013).
21. Agencija za zaščito osebnih podatka. Pravo na pristup informacijama (2013d).
Dosegljivo na: <http://www.azop.hr/page.aspx?PageID=83> (9. 2.2013).
22. Agencija za zaščito osebnih podatka. 10 najčešćih pitanja (2013e).
Dosegljivo na:
<http://www.azop.hr/news.aspx?newsID=207&pageID=87> (9.3.2013)
23. Agencija za zaščito osebnih podatka. Djelatnost Agencije. (2013f)
Dosegljivo na: <http://www.azop.hr/page.aspx?PageID=7> (20.3.2013)

24. Center za raziskovanje javnega mnenja. Politbarometer 1-2013.
Dosegljivo na:
https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/razno/politbarometer_1-2013.pdf
(25.2.2013)
25. Council of Europe, Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.
Dosegljivo na: <http://conventions.coe.int/> (4. 2 2013)
26. Centre for Law and Democracy. (10.10.2011)
Dosegljivo na:
<http://www.law-democracy.org/live/global-monitoring-finds-widespread-violations-of-right-to-information/>
27. E-demokracija. Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ-C). 3.7.2013
Dosegljivo na:
<http://e-uprava.gov.si/e-uprava/zakonodaja/Iskanje.euprava?naziv=ZAKON+O+SPREMENBAH+IN+DOPOLNITVAH+ZAKONA+O+DOSTOPU+DO+INFORMACIJ+JAVNEGA+ZNA%C4%8CAJA&min=&vrsta=&podrocje=&status=&leto=>
28. European Commission. Report from the Commission. 12.9.2011
Dosegljivo na:
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0492:FIN:EN:PDF>
29. Europa. Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents.
Dosegljivo na:
http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/l14546_en.htm
30. IMD World Competitiveness Yearbook 2013.
Dosegljivo na:
<http://www.imd.org/uupload/IMD.WebSite/wcc/WCYResults/1/scoreboard.pdf>
31. Informacijski pooblaščenec. (2013a)
Dosegljivo na:
<https://www.ip-rs.si/priporocamo-prebrati/detajl/spletna-stran-z-ocenami-zakonov-o-dostopu-do-informacij-global-rti-rating/?cHash=4698ca7555982aa8364f99536f4254e9> (8.1.2013)
32. Informacijski pooblaščenec. (2013b)
Dosegljivo na:
<https://www.ip-rs.si/o-pooblascencu/zgodovina/informacije-javnega-znacaja/>
(12.1.2013)
33. Informacijski pooblaščenec. (2013c)
Dosegljivo na:
<https://www.ip-rs.si/pogosta-vprasanja/informacije-javnega-znacaja/> (20.1.2013)
34. Informacijski pooblaščenec. (2013d)

- Dosegljivo na:
<https://www.ip-rs.si/obrazci/informacije-javnega-znacaja/> (30.1.2013)
35. Informacijski pooblaščenec. (2013e)
Dosegljivo na:
<https://www.ip-rs.si/informacije-javnega-znacaja/iskalnik-po-odlocbah/odlocbe-informacije-javnega-znacaja/> (2.2.2013)
36. Informacijski pooblaščenec. Varstvo osebnih podatkov pri povezovanju zbirk osebnih podatkov v javni upravi. (2013f)
Dosegljivo na:
https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/smernice/Varstvo_osebnih_podatkov_pri_povezovanju_zbirk_osebnih_podatkov_v_javni_upravi.pdf (2.2.2013)
37. Informacijski pooblaščenec. Sodbe Upravnega sodišča. (2013g)
Dosegljivo na:
<https://www.ip-rs.si/informacije-javnega-znacaja/iskalnik-po-odlocbah/sodbe-upravnega-sodisca/> (2.1.2013)
38. Informacijski pooblaščenec. Sodbe Vrhovnega sodišča RS. (2013h)
Dosegljivo na:
<https://www.ip-rs.si/informacije-javnega-znacaja/iskalnik-po-odlocbah/sodbe-vrhovnega-sodisca/> (10.2.2013)
39. Informacijski pooblaščenec. Članek (2013i)
Dosegljivo na:
<https://www.ip-rs.si/novice/detajl/natasa-pirc-musar-izvoljena-za-predsednico-skupnega-nadzornega-organa-za-europol/?cHash=c92af8ada9319e5e61d6eef61d185a8c> (28.3.2013)
40. Komisija za preprečevanje korupcije. Hrvaška ne spoštuje Zakona o pravici do informacij.
Dosegljivo na:
<http://www.kpk-rs.si/sl/komisija/medijsko-sredisce/arhiv-novic/10/2011/ti-hrvaska-hrvaska-ne-spostuje-zakona-o-pravici-do-informacij> (12.10.2012)
41. MMC RTV SLO/STA (2011). Slovenija v vrhu po kakovosti zakonodaje s področja dostopa do informacij javnega značaja.
Dosegljivo na:
<http://www.rtv-slo.si/slovenija/slovenija-v-vrhu-po-kakovosti-zakonodaje-s-podrocja-dostopa-do-informacij-javnega-znacaja/267339> (29.9.2011).
42. Ministrstvo za pravosodje in javno upravo (2012). Letno poročilo o izvajanju zakona o dostopu do informacij javnega značaja za leto 2011.
Dosegljivo na:
http://www.mpju.gov.si/fileadmin/mpju.gov.si/pageuploads/Upravni_procesi/LP_2011objava_na_spletu.pdf (5.3.2012)
43. Planet.siol.net. Informacijska pooblaščenka za široko razlago informacijskega zakona.
Dosegljivo na:

- http://www.siol.net/novice/slovenija/2011/09/informacijska_pooblastenka_za_siroko_razlago_informacijskega_zakona.aspx. (27.9.2011)
44. Republika Slovenija (2013). Centralni katalog informacij javnega značaja. Dosegljivo na: [http://www.ckijz.gov.si/index.php?id=98&no_cache=1&tx_katalogijzpregled_pi1\[letter\]=U](http://www.ckijz.gov.si/index.php?id=98&no_cache=1&tx_katalogijzpregled_pi1[letter]=U) (5.3.2013)
45. Visoki upravni sud Republike Hrvatske. (2013a) Dosegljivo na: <http://www.upravnisudrh.hr/frames.php?right=sudovi.html> (3.3.2013)
46. Visoki upravni sud Republike Hrvatske, Sudska praksa – Šutnja-naknadno informacija dana. (2013b) Dosegljivo na: http://www.upravnisudrh.hr/praksa/full.php?link=htm.php:rijeci=javne%20informacije;link=htm*06228 (3.3.2013)
47. Visoki upravni sud Republike Hrvatske, Sudska praksa - Sudski spis-spis upravnih tijela. (2013c) Dosegljivo na : http://www.upravnisudrh.hr/praksa/full.php?link=htm.php:rijeci=javne%20informacije;link=htm*08084 (4.3.2013)
48. Visoki upravni sud Republike Hrvatske, Sudska praksa - Gradsko poglavarstvo. (2013d) Dosegljivo na: http://www.upravnisudrh.hr/praksa/full.php?link=htm.php:rijeci=javne%20informacije;link=htm*05130 (4.3.2013)
49. Vlada RS (2013). Katalog zavezancev. Dosegljivo na: [http://www2.gov.si/mid/mid.nsf/V/K38E462DFD1E328C4C1256E8D0075471B/\\$file/Katalog_organov_ZDIJZ.html](http://www2.gov.si/mid/mid.nsf/V/K38E462DFD1E328C4C1256E8D0075471B/$file/Katalog_organov_ZDIJZ.html) (28.3.2013)
50. Vrhovni sud republike Hrvatske. Sudska praksa - Zaštita zakonitosti u upravnim predmetima.(2013e) Dosegljivo na: <http://sudskapraksa.vsrh.hr/supra/OdlukaTekst.asp?docID=3F253F768EE8&Anonimizirano=3D&Title=5A4255079C8FA5581462E04184D1699C57EC> (5.3.2013)
51. Vrhovni sud republike Hrvatske. Sudska praksa – Upravni spor protiv rješenja tijela državne uprave.(2013f) Dosegljivo na: <http://sudskapraksa.vsrh.hr/supra/OdlukaTekst.asp?docID=3F22357C84E2&Anonimizirano=3D&Title=5961541DF4FA8A511464E55B81CE6B9B4AE9930E> (5.4.2013)

PRILOGA

1 Vprašalnik z odgovori namestnice Informacijske pooblaščenke

Pogovor v zvezi z dostopom do IJZ je bil opravljen z namestnico IP Kristino Kotnik Šumah dne 29. 3. 2013.

- V Sloveniji smo prvi zakon, ki ureja področje dostopa do informacij javnega značaja dobili v letu 2003. Ali so predvideni cilji na navedenem področju po skoraj desetih letih doseženi oziroma kako ste zadovoljni z doseženimi rezultati na področju dostopa do informacij?

»Lahko rečem, da smo zadovoljni, seveda, vendar rezultati nikoli niso takšni, da ne bi mogli biti boljši oziroma, da si boljših ne bi mogli želeli. Temeljni cilji so bili doseženi, prosilci se zavedajo svojih pravic in jih tudi uresničujejo. Po statistiki je Slovenija uvrščena zelo visoko, saj prosilci vedo, kaj in na kakšen način lahko dobijo. Beležimo 70% zahtev posameznikov, zahtev nevladnih organizacij skoraj ni, v zadnjem času je vse več zahtev s strani novinarjev. Iz tega se vidi, da je bila promocija dobro izvedena in je javnost dobro obveščena o pravici dostopa do informacij. Vedeti pa moramo, da smo imeli prva leta po osamosvojitvi zelo zaprto državno upravo, odpira se šele v zadnjih letih in ljudje tega še kar nekako niso navajeni. Zaradi tega je potrebno spremeniti miselnost ljudi, to pa ne gre na hitro. Vseeno lahko rečem, da je ocena doseženega pozitivna, saj nas tudi v tujini pogosto navajajo kot zgled.«

- V enem od vaših pisanj sem zasledila, da bi bilo ob morebitni spremembi zakona potrebno razmisliti o vprašanju, ali obstoječe izjeme od prosto dostopnih informacij varujejo vse legitimne interese, ki jih je v zvezi z dostopom do informacij potrebno varovati. Kateri so vaši konkretni predlogi za dopolnitev izjem?

»Kot prvo naj poudarim, da se Informacijski pooblaščenec ne zavzema za nove izjeme, se je pa o tem v zadnjih letih govorilo v javnosti. V letu 2009, ko se je pripravljala sprememba zakona, se je govorilo že o osemnajstih izjemah, kar bi bilo bistveno več, kot jih našteva sedanji zakon. Vem, da so nekatere predloge podala sodišča in drugi organi, vem, da se je govorilo o varstvu zasebnosti – da bi se preprečil prekomeren poseg v zasebnost,... Sicer pa, kot sem rekla, je naše stališče, da je bolje, da izjem ni preveč in da so čimbolj konkretizirane. Prepričana sem, da je nabor izjem v našem zakonu dober, saj praksa ni pokazala, da bi bile spremembe nujno potrebne.«

- Verjetno se vam tudi v zvezi z drugimi določbami ZDIJZ porajajo ideje o spremembah in dopolnitvah? Katere spremembe bi bile najbolj potrebne?

»IP je predlagal določene spremembe zakona glede izvršilnega postopka. Po sedanjem zakonu se v tem delu uporabljajo določbe ZUP, kar ni primerno (izvršilni organ ne more biti npr. UE zoper sebe). Potrebno bi bilo natančneje definirati vprašanje udeležbe stranskih udeležencev (npr., če so podatki javni po zakonu, je nesmiselno, da se stranske udeležence kliče v postopek). Predlagali smo še določene postopkovne spremembe, npr. izrecno opredelitev, da se pri dostopu ne zahteva javni interes, pa še določene spremembe v zvezi s stroški.«

- Spomnim se, da sem pred leti že enkrat zasledila pogovore o tem, da so pripravljene določene spremembe ZDIJZ, a kasneje do tega ni prišlo. Je vzrok v pomanjkanju politične volje, ali spremembe takrat še niso bile potrebne, ali gre za kaj tretjega?

»V letu 2009 je ministrstvo, pristojno za upravo, pripravilo predlog, Informacijski pooblaščenec ga je samo delno podprl. Proti so bile tudi nevladne organizacije in novinarji, zadeva enostavno še ni bila zrela, najbrž je bila v razpravo tudi premalo vključena zainteresirana javnost. Poleg tega so tu še druge okoliščine, ena od njih je ta, da je sedanji zakon relativno dober in ni take nuje po spremembi.«

- Katere določbe ZDIJZ v praksi povzročajo največ težav pri izvajanju?

»V bistvu ni nobene take, ki bi posebej izstopala, tu se vidi, da je zakon res dober. V mednarodnem merilu je uvrščen na 2. mesto. Mogoče je okrog zaračunavanja stroškov malo več nejasnosti, vendar tudi teh primer ni toliko, da bi lahko rekla, da je določba problematična.«

- Ali se uporabniki javnih informacij že v celoti zavedajo svojih pravic in možnosti, ali pričakujete, da bo zanimanje za dostop do IJZ še naprej v porastu?

»Lahko gre še naprej, vendar je potrebno javnost ves čas opozarjati na to. Če promocije ni, se vsaka stvar čez čas kar nekako »pozabi« oziroma se izgubi zanimanje zanjo.«

- Kaj pa zavezanci? Ali po vašem mnenju zadovoljivo izvajajo svoje obveznosti in omogočajo ustrezen dostop?

»V bistvu je tako, da ožja državna uprava – ministrstva in upravne enote, odlično izvajajo zakon. Problematičen je širši javni sektor – javni zavodi, občine – predvsem majhne, kar je razumljivo, ker nimajo na razpolago ustreznega kadra, ki bi spremljal tovrstno zakonodajo. Običajno se »zbudijo« šele, ko jih zaradi pritožbe na molk organa mi pozovemo, da so dolžni odločiti o

zahtevi prosilca. V ožji državni upravi je drugačna je struktura zaposlenih, dejavnost je drugačna (izvajanje zakonodaje), zato tam z izvajanjem zakona ni težav.«

- V praksi se dogaja, da prosilci dajejo tudi zahteve za dostop do informacij v zelo velikem obsegu (npr. vpogled v denacionalizacijsko zadevo z več tisoč dokumenti). Pri tem se dogaja, da IJZ moramo posredovati, saj je v naši posesti, hkrati pa moramo npr. omogočiti delni dostop (prekrivanje osebnih podatkov), kar povzroči veliko dela in porabo časa (pregled dokumentov, fotokopiranje dokumentov in prekrivanje podatkov, po vpogledu spet urejanje zadeve,...), kar v skladu z zakonskimi določbami niti ne smemo zaračunati. Ali so v zvezi s takšnimi zahtevki predvidene kakšne spremembe zakona, saj imamo včasih občutek, da sedanji zakon dopušča tudi zlorabe prosilcev, ki neupravičeno obremenjujejo organe, saj vedo, da so organi ob tem nemočni?

»Glede vprašanja stroškov se vsi strinjajo, da bo treba nekaj drugače urediti. Potrebne bi bile postopkovne spremembe, saj sedanji način zaračunavanja ni najboljši. Obstajajo tudi različni predlogi glede plačevanja stroškov, med drugim, da bi se stroški poravnali v obliki upravne takse, kar bi bilo nekako najbolj pravično in za vse enako. Obstajajo tudi predlogi, da bi bil postavljen limit, do katerega se nič ne plača (npr. prvih 100 dokumentov), a skoraj vsak tak predlog ima kakšno pomanjkljivost, tako da je res vprašanje, do kakšnih sprememb bo prišlo.«

- Stroškovnik za upravne enote vsebuje tudi tarife za zaračunavanje stroškov dela. ZDIJZ zaračunavanja stroškov dela ne predvideva, ali je torej stroškovnik v tem delu nezakonit?

»Stališče IP je, da je nezakonita že Uredba, ker je zmanjšala pravice prosilcev in ker nima podlage v zakonu, je po našem mnenju nezakonit tudi stroškovnik. Vse to pa ne pomeni, da IP pri odločanju vseh teh aktov ne upošteva, saj kot pritožbeni organ ne more uporabiti exceptio illegalis kot lahko to stori sodišče. V svojih odločitvah IP prizna tudi stroške dela, če so ti zaračunani v razumni višini. Sicer pa je glede stroškov zelo nazorno stališče podalo Upravno sodišče v primeru Uprave za pomorstvo in to odločbo si lahko pogledate, ker je res zanimiva.«

- V nalogi primerjalno s Slovenijo raziskujem tudi stanje na Hrvaškem. Zanima me, ali sta Slovenija in Hrvaška pri pripravi zakonodaje kaj sodelovali (kdo je komu pomagal), saj so zakonske določbe in postopki posredovanja informacij precej podobni.

»Ja, Hrvaška se je v svoji zakonodaji precej zgledovala po Sloveniji, saj je bil v začetku njihov sistem precej drugačen od našega. Pooblaščenec namreč pri

njih nikoli ni bil samostojen, neodvisen organ. Mislim, da to uvaja šele nov zakon, sprejet pred kratkim.«

- Ali Slovenija in Hrvaška danes sodelujete na tem področju in kako? V poročilu AZOP sem namreč zasledila, da so bili slovenski kolegi v letu 2011 pri njih na obisku. Kdo je trenutno na tem področju na višji razvojni stopnji?

»S Hrvaško kar dosti sodelujemo, hodimo na študijske obiske drug k drugemu. Težko je reči, katera država je na višji razvojni stopnji, dejstvo pa je, da ima na tem področju Slovenija več izkušenj od Hrvaške in da ji Hrvaška, kot večina drugih držav, priznava vodilno vlogo. Na Hrvaškem je problem, da se prosilci ne zavedajo svojih pravic, ker zanje enostavno ne vedo. Hrvaška je tudi dosti večja od Slovenije in je tako velik prostor še težje obvladovati, primanjkuje tudi finančnih sredstev, ustreznega kadra, skratka veliko je še dela pred njimi. Mislim pa, da bo sedaj, ko bo imel njihov pooblaščenec status neodvisnega organa, lažje in da so na dobri poti.«

- V Letnem poročilu o izvajanju hrvaškega zakona o dostopu do javnih informacij sem zasledila, da je Agencija za zaščito osebnih podatkov po rešitvi pritožbe drugostopno odločbo poslala prvostopnemu organu, ta pa odločbe ni vročil stranki, češ, da ni vedel, da to mora storiti. Tako se je dogajalo, da prosilci sploh niso vedeli, da je o njihovi pritožbi že bilo odločeno. Ali so se podobni primeri pojavili tudi v naši praksi?

»Ne, pri nas do tega sploh ne more priti, ker je IP drugostopni organ in odločbe strankam vroča sam. Zakaj je pri njih do tega prišlo ne vem natančno, verjetno pa to izhaja iz njihovega zakona o splošnem upravnem postopku.«

- Na Hrvaškem je odzivnost organov glede dajanja letnih poročil o izvajanju Zakona o pravu na pristup informacijama zelo slaba (šele v letu 2011 so dosegli slabo polovico – 2655 od skupno 5432). Kako je z odzivnostjo organov pri nas? Ali je mogoče, da je za leto 2011 podalo poročilo le 522 zavezancev, kot piše v skupnem letnem letnem poročilu ministrstva. Kajti, če je ta podatek pravi, potem pri nas poročilo oddaja še bistveno manj organov, kot na Hrvaškem. Pri nas je namreč v Katalog vpisanih 2610 zavezancev, kar v nadaljevanju pomeni, da poročila ne odda niti petina od vseh?

»Tu je treba najprej povedati, da morajo na Hrvaškem oddati poročilo vsi zavezanci, medtem ko v Sloveniji le organi državne in občinske oblasti. Glede odzivnosti organov pa mislim, da je v Sloveniji odstotek zelo visok, natančen podatek bi bilo verjetno mogoče najti v skupnem letnem poročilu Vlade RS ali pa pri pristojnem ministrstvu.«

- Zakaj je pri nas za zbiranje letnih poročil zadolženo ministrstvo, pristojno za javno upravo, ali ne bi bila ta pristojnost bolj pisana na kožo vašemu Uradu (kot je urejeno na Hrvaškem)?

»Kot sem rekla že prej, je sistem na Hrvaškem in v Sloveniji popolnoma različen, saj na Hrvaškem Pooblaščenec nikoli ni bil neodvisen organ, kot je to pri nas. Predstojnik AZOP je za svoje delo odgovoren direktno Vladi, pri nas pa IP z Vlado nima nobene povezave, prav tako nima nobene možnosti vlivati na predpise. Sicer pa si mi takšnega zbiranja poročil zagotovo ne želimo, saj gre le za statistiko.«

- Zasedila sem, da je Hrvaška v letošnjem februarju izdala nov zakon o pravici dostopa do informacij (NN, št. 25/2013). Ne vem, če sem prav razumela, ampak izgleda, da po slabih dveh letih spet ločujejo dostop do informacij in varstvo osebnih podatkov, saj ustanovljajo nov organ (Povjerenik za informiranje), kar se mi sicer ne zdi logično po tako kratkem času. Ali mi lahko pojasnite kaj več o tem?

»Ja, nov zakon je res prinesel spremembe na Hrvaškem, saj je njihova AZOP doslej imela le funkcijo pritožbenega organa (pred tem je bilo možno vložiti le tožbo direktno na sodišče), zdaj pa ustanovljajo neodvisen organ. V bistvu gredo v našo smer, čeprav bo situacija vseeno drugačna kot je pri nas, saj je pri nas pristojnost širša (varstvo OP in IJZ). Pri njih pa se bo iz AZOP izločil le del, ki se nanaša na dostop do informacij in bo odslej neodvisen organ, kar je za razvoj tega področja dobro.«

- Zanima me vaše mnenje o urejenosti področja dostopa do informacij v Sloveniji v primerjavi s Hrvaško. Ali Hrvaška močno zaostaja za Slovenijo, čeprav je tudi pri njih prvi zakon v veljavi od leta 2003? Ali je Slovenija to področje hitreje razvila zaradi vstopa v EU, ali so še drugi razlogi za to?

»V bistvu vključevanje v EU tu nima posebnega vpliva na razvoj področja IJZ. Je pa bilo dobro, da je Slovenija po vključitvi v EU modernizirala ostalo zakonodajo, kar je pomenilo boljšo »kompatibilnost« z ZDIJZ in je v praksi je lažje uporabljati izjeme. Na Hrvaškem je drugače, ker je tudi obstoječa zakonodaja drugačna. Nenazadnje je pomembno tudi kdo je Pooblaščenec in koliko je aktiven, kar se je kot velika prednost izkazalo pri nas. Hrvaška bi morala dati tudi več na promocijo, kar je pri njih zaradi velikosti države težje kot pri nas. Se pa trudijo in napredujejo, čeprav imajo težave s kadrovskimi in finančnimi viri.«

- Ob prebiranju podatkov Letnega poročila o izvajanju ZDIJZ za leto 2011 sem zasledila naslednje podatke:
Iz **letnega poročila IP** izhaja, da je Informacijski pooblaščenec v letu 2011 prejel **857** pritožb, od tega **308** zoper zavrnilne odločbe in **549** zoper molk

prvostopenjskih organov. V okviru pritožbenih postopkov zoper odločbe, s katerimi so organi zavrnili zahteve po dostopu ali ponovni uporabi informacij javnega značaja, je **Informacijski pooblaščenec izdal 251 odločb** (od tega 36 v zadevah, ki jih je prejel v reševanje pred letom 2011), deset prosilcev je pritožbo umaknilo, v petih primerih je Informacijski pooblaščenec pritožbo s sklepom zavrgel, v enakem številu primerov je združil zadeve, v treh primerih pa je pritožbo odstopil v odločanje pristojnemu organu.

Iz **skupnega letnega poročila Vlade RS o izvajanju ZDIJZ** je razvidno, da je bilo zoper ravnanje prvostopnih organov v letu 2011 vloženi **243** pritožb, od tega **155 zoper odločbo organa, 71 zoper molk organa,** Po podatkih iz letnih poročil organov je razvidno, da je **IP izdal 145 odločb.....**

Od kod izhaja tako veliko neskladje med enimi in drugimi podatki. Ali gre tudi tu za problem, da organi ne izvajajo svoje obveznosti poročanja (podobno kot na Hrvaškem), ali je morda še kakšna druga razlaga?

»Ne, v bistvu gre za to, da v poročilo Vlade niso zajeti vsi zavezanci (poročila do dolžni pošiljati le državni in občinski organi), vprašanje je tudi, koliko so ta poročila organov natančna.... Do IP pa seveda pridejo vse pritožbe - tudi za tisti del zavezancev, ki ne oddaja poročil. Iz tega razloga podatki iz Skupnega letnega poročila Vlade niso primerljivi s podatki iz Letnega poročila IP.«