

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Diplomsko delo  
visokošolskega programa

**DOSTOP DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA V  
SLOVENIJI –  
KOT DRŽAVI ČLANICI EVROPSKE UNIJE  
IN ČLANICI SVETA EVROPE**

Kandidatka: Nataša Šumiga  
Številka indeksa: 04030703

Mentorica: doc. dr. Alenka Kuhelj

Ljubljana, januar 2010

## ***Povzetek***

Imeti informacijo pomeni imeti moč. Namen pravne ureditve je, da se dostop do informacij omogoči v kar največji možni meri. Vsak ima pravico dobiti informacijo javnega značaja. Le izjeme v zakonsko določenih okvirih so tiste, do katerih se dostop do njih lahko zavrne. V razmerju do države je posameznik brez ustreznih informacij lahko dejansko omejen. Pretok informacij naj poteka v obe smeri. Dostop do informacij javnega značaja predstavlja steber demokratičnosti.

Diplomsko delo zajema tri poglavja, ki obravnavajo materijo dostopa do informacij javnega značaja. Prva dva poglavja opisujeta ureditev dostopa do informacij javnega značaja pri nas in organih institucij Evropske unije. Zadnje poglavje pa temelji na predstavitvi akta, ki naj bi uvrstil pravico dostopa do informacij javnega značaja med mednarodno priznano temeljno človekovo pravico. V diplomsko delo je vključen praktični del s primeri iz sodne prakse Sodišča Evropskih skupnosti in primer sodbe Evropskega sodišča za človekove pravice.

***Ključne besede:*** dostop do informacij javnega značaja, dostop do uradnih dokumentov, ZDIJZ, Uredba (ES) št. 1049/2001, Konvencija o dostopu do uradnih dokumentov.

## ***Summary***

To have information means power. The purpose of regulation is to allow access to informations of public character to the greatest extent possible. Everyone has the right to obtain public information. Only exception in the statutory framework are those to which access may be refused. In relation to the state, individual without adequate information can actually be limited. Flow of information should take place in both directions. Access to Public Information is the pillar of democracy.

Diploma work includes three chapters dealing with the matter of access to public information. The first two chapters describe the regulation of access in our bodies and institutions of the European Union. The final chapter is based on the hearing instrument to put the right of access to public information into the internationally recognized fundamental human right. The thesis work includes a practical work with examples from the European Court of Justice and a case of judgement of the European Court of Human Rights.

***Key words:*** access to informations of public character, access to official documents, ZDIJZ, Regulation (EC) No. 1049/2001, Convention on Access to Official Documents.

# KAZALO

<i>Povzetek</i> .....	ii
<i>Summary</i> .....	iii
1 UVOD .....	1
1.1 IZHODIŠČE DIPLOMSKEGA DELA .....	1
1.2 NAMEN IN CILJ RAZISKAVE .....	2
1.3 METODE DE LA .....	2
1.4 STRUKTURA DIPLOMSKEGA DELA.....	3
2 DOSTOP DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA V REPUBLIKI SLOVENIJI.....	4
2.1 POJEM IN PRAVNA UREDITEV DOSTOPA DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA.....	4
2.2 ZAKON O DOSTOPU DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA .....	6
2.2.1 Načelo prostega dostopa in izjeme od načela .....	6
2.2.2 Upravičenci za dostop in zavezanci za posredovanje.....	7
2.2.3 Načini in postopki dostopa .....	8
2.2.4 Katalog informacij javnega značaja .....	10
2.3 PRAVNO VARSTVO .....	11
2.4 PREGLED V PRAVNEM REDU REPUBLIKE SLOVENIJE VELJAVNIH MEDNARODNIH AKTOV .....	11
3 DOSTOP DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA V EVROPSKI UNIJI .....	13
3.1 EVROPSKA UNIJA .....	13
3.2 SLOVENIJA, DRŽAVA ČLANICA EVROPSKE UNIJE .....	13
3.3 NAČELO TRANSPARENTNOSTI V EVROPSKEM PRAVU .....	14
3.4 DOSTOP DO DOKUMENTOV PRI EVROPSKIH INSTITUCIJAH.....	14
3.4.1 Normativni okvir.....	14
3.4.2 Uredba Evropskega parlamenta in Sveta Evropske unije št. 1049/2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije ...	16
3.4.2.1 Upravičenci do dostopa.....	17
3.4.2.2 Izjeme.....	18
3.4.2.3 Občutljivi dokumenti.....	19
3.4.2.4 Dostop do dokumentov.....	19
3.4.2.5 Javni registri dokumentov.....	20
3.4.3 Praktično: Sodna praksa Sodišča evropskih skupnosti .....	22
3.4.3.1 Tožba z dne 12. junija 2009 – Access info Europe proti Svetu (Zadeva T- 233/09).....	22
3.4.3.2 Tožba z dne 20. februarja 2009 – Dennekamp proti Parlamentu (Zadeva T-82/09).....	23
3.4.3.3 Tožba z dne 24. junija 2009 – Shell Hellas proti Komisiji (Zadeva T- 245/09).....	24
3.4.3.4 Sklepno o tožbenih zahtevkih .....	25
3.5 PREDLOG SPREMEMB UREDBE (ES) št. 1049/2001 .....	26

4 KONVENCIJA SVETA EVROPE O DOSTOPU DO URADNIH DOKUMENTOV .....	29
4.1 SVET EVROPE .....	29
4.2 SLOVENIJA, DRŽAVA ČLANICA SVETA EVROPE .....	29
4.3 NASTAJANJE KONVENCIJE O DOSTOPU DO URADNIH DOKUMENTOV .....	30
4.4 PODPIS KONVENCIJE .....	31
4.4.1 Bistveni elementi konvencije .....	32
4.4.2 Pomanjkljivosti konvencije .....	33
4.4.3 Prednosti konvencije .....	34
4.4.4 Izjeme.....	34
4.4.5 Ratifikacija konvencije in vpliv na domačo zakonodajo.....	34
4.5 AKTIVNOSTI SLOVENIJE.....	35
4.6 PRAKTIČNO: SODNA PRAKSA EVROPSKEGA SODIŠČA ZA ČLOVEKOVE PRAVICE – POMEMBNA SODBA S PODROČJA DOSTOPA DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA .....	36
4.6.1 Evropska konvencija o človekovih pravicah o pravici dostopa do informacij javnega značaja.....	36
4.6.2 Sodba v zadevi Társaság a Szabadságjogokért proti Madžarski z dne 14. aprila 2009.....	37
4.6.3 Sklepno .....	39
 5 ZAKLJUČEK .....	 40
LITERATURA.....	42
VIRI .....	44
SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC IN OKRAJŠAV .....	47
IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKTORJA .....	48

# 1 UVOD

## 1.1 IZHODIŠČE DIPLOMSKEGA DELA

Predsednik Republike Slovenije dr. Danilo Türk je v svoji izjavi podal, da »Informacije v sodobnem svetu pomenijo moč«. Po njegovem mnenju pridobljene informacije omogočajo posamezniku, da razume in ovrednoti razloge za sprejemanje posameznih odločitev, ustvari svoje mnenje in ga tudi izrazi. Prav tako omejevanje dostopa do informacij po njegovem mnenju predstavlja omejevanje posameznika. Zato mi osnovno vodilo diplomskega dela predstavlja prav ta misel, s katero želim raziskati področje dostopa do informacij javnega značaja, ki intenzivneje posega v naš pravni red in v naše življenje šele v zadnjem času. Bogastvo informacij javnega značaja še zdaleč ni zanemarljivo ter lahko bistveno prispeva h kakovosti življenja posameznika. Pravni viri po vsem svetu poudarjajo, da pravica dostopa do informacij javnega značaja povečuje stopnjo demokracije v družbi in sodelovanje državljanov pri upravljanju javnih zadev. Postavlja se ključno vprašanje: »Kako bomo državljani sodelovali pri upravljanju zadev, če smo slabo obveščeni?«

Glavna vrednota držav namreč je in mora biti zakon o dostopu do informacij, kdo ga nadzoruje konec koncev morda ni niti tako pomembno. Večja težava je, če država zakona sploh nima, še huje je, če ta človekova pravica ni zapisana niti v ustavi (Pličanič et al., 2005, str. 34).

Danes vse več držav pravice dostopa do informacij ne ureja le v zakonskih določbah, ampak jo kot temeljno človekovo pravico vključijo v ustavo. Temu je sledila tudi slovenska ustava, ki je to pravico umestila v II. poglavje med temeljne človekove pravice in svoboščine. Ustava v drugem odstavku 39. člena zavezuje državo, da posamezniku omogoči dostop do informacij javnega značaja. »Vsakdo ima pravico dobiti informacijo javnega značaja, za katero ima v zakonu utemeljen pravni interes, razen v primerih, ki jih določa zakon« (URS, 2. odstavek 39. člena). Dostop do informacij javnega značaja je pri nas ustavna kategorija, zakon, ki ureja to področje, pa je Slovenija v Evropi sprejela med zadnjimi. Sama pravica je dolgo časa ostala neuresničena in skoraj pozabljena. Šele leta 2003 s sprejetjem Zakona o dostopu do informacij javnega značaja so se temelji, ki jih je ustava postavila, nadgradili in s tem je bilo v našem pravnem redu določeno, kako in na kakšen način je omogočen dostop do informacij javnega značaja.

S 1. majem 2004 je tudi naša država postala polnopravna članica Evropske unije. Pravo EU je tako začelo veljati na področju RS in s tem postalo zanimiv primerjalno pravni vir in seveda neposredno zavezujoč in uporabljiv pravni sistem. Z vstopom v prostor EU so se meje odprle tudi na področju dostopa do informacij. Slovenskim državljanom je tako omogočen dostop do dokumentov, ki jih imajo evropske institucije. Pri tem se postavlja vprašanje, kako lahko pridemo do javnih informacij v evropskem prostoru in kako pravna ureditev v EU vpliva na našo zakonodajo?

Slovenija je tudi članica Sveta Evrope. V pravu Sveta Evrope na področju dostopa do informacij javnega značaja najdemo številne dokumente, ki države članice spodbujajo, da to pravico priznajo in jo umestijo v svoj notranjepravni red. Gre za akte, ki so prispevali k uresničevanju pravice dostopa do javnih informacij. Temeljni cilj v okviru delovanja Sveta Evrope je varovanje človekovih pravic. Mnogi si prizadevajo, da bi dostop do informacij javnega značaja tudi v mednarodnem okviru z vidika nadnacionalnega prava postala ne samo priznana pravica, ampak opredeljena tudi kot temeljna človekova pravica. Svet Evrope se je tako v letu 2008 kot prva nadnacionalna organizacija lotil sprejema pravnega akta, zavezujočega za države članice.

## **1.2 NAMEN IN CILJ RAZISKAVE**

Osnovni namen pisanja, raziskovanja in ustvarjanja diplomskega dela je predstaviti področje dostopa do informacij javnega značaja v domačem pravnem redu in pravnem redu Evropske unije ter predstaviti akt Sveta Evrope, ki predstavlja prvi mednarodno zavezujoči akt na področju dostopa do javnih informacij na svetu.

Cilj raziskovanja je v neposredni povezavi s temeljnim namenom tega diplomskega dela, torej odgovoriti na vprašanje, kako lahko pridemo do informacij javnega značaja pri domačih organih ter pri organih Evropske unije. V zadnjem delu pa opredeliti pomen novonastalega akta, ki naj bi predstavljal korak naprej ter zagotovil prihodnost tej pomembni pravni panogi.

## **1.3 METODE DELA**

Pri opredeljevanju teme diplomskega dela bom kot glavno metodo uporabila metodo deskripcije – metoda opisovanja. S to metodo se bom seznanila z osnovnimi pojmi, vezanimi na temo. Prav tako bom uporabila metodo kompilacije, s katero bom povzemala stališča, spoznanja, sklepe iz znanstvenoraziskovalnih del tujih avtorjev. V diplomsko delo pa bom vključila tudi komparativno oziroma primerjalno metodo.

Izhajala bom iz sprejete zakonodaje s področja dostopa do informacij javnega značaja. Z vidika čedalje večje reprodukcije informacij nam hiter razvoj informacijske tehnologije omogoča čedalje večji, hitrejši in ažurnejši dostop do želenih informacij. Vse več informacij je dostopnih v digitalni obliki in objavljenih na svetovnem spletu. Zato mi poleg zakonodaje, uporabljene monografske publikacije, člankov in drugih sestavnih delov objave na svetovnem spletu predstavljajo nepogrešljiv vir informacij.

## 1.4 STRUKTURA DIPLOMSKEGA DELA

Diplomsko delo začnem s poglavjem, v katerem predstavim ureditev dostopa do informacij javnega značaja v domačem pravnem prostoru. Na začetku opredelim termin informacije javnega značaja ter nanizam ključne mejnike razvoja dostopa do informacij javnega značaja. V tem poglavju opredelim načelo prostega dostopa in izjeme od načela, kdo so upravičenci in kateri so zavezanci za posredovanje ter opišem, kako in na kakšen način lahko dostopamo do informacij javnega značaja. Orišem katalog informacij javnega značaja. Podam pomen pravnega varstva v primeru kršitve pravice. V zadnji točki tega poglavja pa odgovorim na vprašanje, kateri mednarodni akti govorijo o pravici do dostopa do informacij in kako so povezani s slovensko ureditvijo.

Drugo poglavje zajema predstavitev dostopa do informacij javnega značaja v Evropski uniji, osrednja nit tega poglavja je dostop do informacij pri evropskih institucijah. Prikaz ureditve dostopa do informacij javnega značaja v Evropski uniji začnem z opredelitvijo načela transparentnosti v evropskem pravu, nadalje predstavim uvrstitev te pravice v primarno pravo, osrednjo pozornost pa namenim poglobljeno predpisu, ki ureja področje dostopa, to je Uredbi o dostopu javnosti do dokumentov treh glavnih institucij Evropske Unije. V to poglavje je umeščen praktičen del – primeri iz sodne prakse Sodišča Evropskih skupnosti, v katerem obravnavam vložene tožbe proti Svetu Evropske unije, Evropskemu parlamentu in Komisiji, ki so bile vložene v skladu z zgoraj omenjeno Uredbo.

Zadnje poglavje zajema obravnavo Konvencije o dostopu do uradnih dokumentov, ki je bila leta 2008 sprejeta pod okriljem Sveta Evrope. V lanskem letu je bila podpisana tudi s strani naše države. Še več, pri sprejemanju tega akta je Slovenija igrala pomembno vlogo. Gre za prvi mednarodni zavezujoč akt na področju dostopa do javnih informacij na svetu. Konvencija je bila že v začetku deležna ostrih kritik, saj naj bi imela kar nekaj pomanjkljivosti. Tako bom skozi analizo različnih pogledov, stališč in mnenj strokovnjakov, ki so sodelovali pri nastajanju konvencije, med njimi je vodilno vlogo igrala naša informacijska pooblaščenka Nataša Pirc Musar, predstavila vzrok nastajanja konvencije, nanizala, katere so prednosti in katere pomanjkljivosti njenega sprejetja, na kratko opisala ključne elemente vsebine konvencije, na koncu pa opisala, kakšno vlogo je pri tem odigrala Slovenija. V zadnji točki tega poglavja je podan praktičen primer iz sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice – gre za pomembno sodbo na področju mednarodnega priznavanja pravice do dostopa do informacij javnega značaja.

Na koncu podam sklepne ugotovitve, do katerih sem prišla skozi celotno pisanje diplomskega dela ter opišem lasten vidik. Diplomsko delo zaključim z navedbo uporabljenih literature in virov.



## **2 DOSTOP DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA V REPUBLIKI SLOVENIJI**

### **2.1 POJEM IN PRAVNA UREDITEV DOSTOPA DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA**

Pri dostopu do informacij javnega značaja oziroma pravici do dostopa gre za celo paleto pozitivnih učinkov, zaradi katerih jo vse več držav prevzema v svoje ureditve. Je gibalno dogajanje, a ključnega pomena je predvsem to, da je nepogrešljiva za delovanje zares svobodne in demokratične družbe. Za njeno ustrezno uresničevanje je potrebna jasna in čim bolj natančna opredelitev, kaj je informacija javnega značaja.

V svetu je pojem informacija javnega značaja oziroma področje dostopa do informacij javnega značaja poznano predvsem pod pojmom »*freedom of information*« oziroma *svoboda informacij* ali *informacijska svoboda*. Ta pojem zajema dva pomembna elementa. Prvi in najpomembnejši je pravica dostopa do informacij javnega značaja, na podlagi katere lahko posameznik od organov oblasti zahteva vse tiste informacije, ki se štejejo za informacije javnega značaja. Drugi element zajema dolžnost objavljanja določenih informacij javnega značaja. Praviloma gre za najpomembnejše dokumente, ki se danes objavljajo na svetovnem spletu, saj je to najhitrejši, najbolj ažuren in najcenejši dostop do teh dokumentov.

Od vseh tujih pravnih ureditev je za Slovenijo najpomembnejše pravo EU. Ta ima nekaj manjših terminoloških posebnosti. Namesto svobode informacij sta se uveljavila pojma transparentnost in odprtost dela organov oziroma institucij. Oba imata zelo širok pomen in postajata šele v zadnjih letih do neke mere tudi jasno opredeljena pravna termina. Pojem transparentnost (transparency) poleg same pravice dostopa do dokumentov in obveznosti objavljanja določenih vrst informacij vključuje še javnost sej oziroma postopkov sprejemanja odločitev. Kot sinonim za transparentnost se vse bolj uporablja izraz odprtost (openness). Sistem, ki je transparenten, naj bi omogočal vpogled v delo institucij. Odprt sistem pa poleg tega ponuja tudi možnost komuniciranja in izmenjave informacij v obe smeri ter tako omogoča vpliv javnosti na delo institucij. V evropskem prostoru se namesto pojma *dostop do informacij* uporablja pojem *dostop do dokumentov*. Pojem informacija praviloma razumemo kot abstraktno sporočilo, medtem ko dokument predstavlja nekaj konkretnega. Kljub tej semantični razliki se v pravu EU pojma uporabljata kot sinonima. Predpisi na tem področju trenutno govorijo o dostopu do dokumentov, v bistvu pa omogočajo dostop do informacij, ki so kakor koli dokumentirane.

Slovenski ZDIJZ je v zvezi z opredelitvijo pojma informacija javnega značaja prevzel svetovno terminologijo in uporablja izraz »*dostop do informacij javnega značaja*« z izrazom »*dokument*« pa misli njegovo obliko.

»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« (ZDIJZ, 1. odstavek 4. člena).

Da določeno informacijo lahko opredelimo kot informacijo javnega značaja, morajo biti izpolnjeni naslednji pogoji:

- obstoj informacije,
- informacija izvira iz delovnega področja organa,
- nahaja se v neki obliki,
- informacijo je organ izdelal sam, v sodelovanju z drugim organom, pridobil jo je od drugih oseb (Čebulj in Žurej, 2005, str. 116).

Pravica dostopa do informacij javnega značaja je bila kljub ustavni določbi dolgo časa precej neizvedljiva. Manjkala je zakonska ureditev, sprejetje splošnega zakona, ki bi jo sistematično uredil. Vprašanje dostopa do informacij javnega značaja je bilo urejeno v posameznih zakonih, vsem pa je bila skupna pomanjkljiva ureditev postopka, po katerem bi bilo mogoče pravico tudi dejansko uresničiti ter njenega pravnega varstva v postopku pred sodišči. A vendar se je premaknilo in v letu 2003 je bil narejen prvi pomemben korak. 25. 2. 2003 je bil sprejet prvi Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 24/03), v veljavo pa je stopil 22. 3. 2003. Zakon je nadgradil temelje, ki jih je postavila ustava in tako je v našem pravnem redu povsem jasno, kako in na kakšen način lahko prosilci dostopajo do informacij javnega značaja. S tem se je tudi dejansko začel razvoj dostopa do informacij javnega značaja, za katerega velja, da gre za razmeroma nov pravni institut. Gre za ureditev pomembnega področja, saj odpira pot k preglednosti delovanja organov, odpravi tistega, kar bi mogoče kdo lahko oziroma želel prikriti, in k sami pravici dostopa do informacij javnega značaja, ki je nam državljanom že dana na podlagi ustavne določbe, kjer je opredeljena kot človekova pravica. V dveh letih izvajanja zakona se je pokazalo precej pomanjkljivosti. Zato je napočil čas za spremembe. Med razloge za spremembe je predlagatelj uvrstil predvsem spoznanje dosedanje prakse, povečanje odprtosti in preglednosti javnega sektorja, pomanjkljivo ureditev glede ponovne uporabe informacij javnega značaja, ki so potrebne za zagotovitev enostavnejšega dostopa do informacij javnega značaja in seveda mednarodnih obveznosti Slovenije. V letu 2005 je bila tako sprejeta novela ZDIJZ-A (Uradni list RS, št. 61/05). Novela je prinesla pomembne novosti in je našo državo po lestvici odprtosti pomaknila še bolj navzgor. Novi ZDIJZ je uvedel test interesa javnosti. Zaradi direktive o ponovni uporabi informacij javnega sektorja (2003/83/ES) Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. novembra pa je bilo treba do 1. julija 2005 v slovensko zakonodajo implementirati smernice, ki jih je začrtala omenjena direktiva.

Posameznik je v razmerju do države v nezavidljivem položaju, saj je brez ustreznih informacij o delovanju države dejansko omejen. Brez odprte komunikacije med obema sferama se negotovost in nezaupanje v pravni red povečuje in pogloblja, zato je jasno definiranje obveznosti javnega sektorja pri obveščanju javnosti z vsemi pomembnimi dejstvi ključnega pomena za vzpostavitev zaupanja. Glede na pričakovano manjšo motiviranost javnega sektorja k odprtosti je toliko bolj potrebna skrb za zagotavljanje vedno novih mehanizmov in regulacija dostopa do informacij javnega značaja, ki v zadnjem času prihaja vse bolj do izraza. Dejstvo je, da postaja javna uprava vse bolj odprta in transparentna, pri čemer gre zasluga v veliki meri tudi ureditvi Zakona o dostopu do informacij javnega značaja ki sledi vzorom najnovejših mednarodnih spoznanj in nastajajoči domači praksi (Čebulj in Žurej, 2005, str. 15).

## **2.2 ZAKON O DOSTOPU DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA**

### **2.2.1 Načelo prostega dostopa in izjeme od načela**

Načelo prostega dostopa zakon opredeljuje kot temeljno določbo. Določeni podatki zaradi svoje narave, pomembnosti in neposredne povezanosti z obstojem in delovanjem subjektov javnega prava, ki jih opredeljuje zakon, pač morajo biti dostopni. V tem načelu je zajeto bistvo zakonske ureditve dostopa do informacij javnega značaja – dostop do informacij je povsem prost. Načelo določa, da so vse informacije, povezane z delom organizacij javne oblasti (organov), javnosti dostopne. V drugem odstavku 5. člena ZDIJZ je določeno, da ima vsak prosilec na svojo zahtevo pravico pridobiti od organa informacijo javnega značaja tako, da jo pridobi na vpogled, ali da pridobi njen prepis, fotokopijo, ali njen elektronski zapis. Kljub tej določbi prostega dostopa pa vendar dostop do informacij javnega značaja ni brez omejitev.

Temeljno načelo prostega dostopa ne velja za tri skupine dokumentov. V prvi vrsti so tiste informacije, ki po vsebini sploh niso informacije javnega značaja (zasebna zdravstvena kartica, potni list, zasebna pošta na službenem elektronskem naslovu ...). V drugi skupini so dokumenti, ki po vsebini sicer so informacije javnega značaja, vendar so zaradi drugih razlogov iz tega splošnega režima izvzeti (t.i. izključitve). V tretji vrsti so tisti dokumenti, ki pomenijo izjeme od javnosti v skladu s 6. členom ZDIJZ (Pirc Musar et al., 2006, str. 18–19).

ZDIJZ v 6. členu dovolj široko in smiselno navaja enajst primerov, kjer lahko organ prosilcu zavrne zahtevo zaradi posebne narave podatka, na primer če se zahteva nanaša na podatek, ki je na podlagi zakona, ki ureja tajne podatke, taje; na podatek, opredeljen kot poslovna skrivnost v skladu z zakonom, ki ureja gospodarske družbe; na osebni podatek, katerega razkritje bi pomenilo kršitev varstva osebnih podatkov v skladu z zakonom, ki ureja varstvo osebnih podatkov; na podatek, katerega razkritje bi pomenilo kršitev zaupnosti davčnega postopka ali davčne tajnosti skladno z zakonom, ki ureja davčni postopek itd.

Omogočanje dostopa državljanov do informacij javnega značaja je vsekakor korak v pravo smer, pri tem pa mora biti tudi državljanom jasno, da če država želi uspešno in učinkovito delovati, mora nekatere zadeve izvajati tajno oz. nedostopno javnosti (Brezovšek in Črnčec, 2007, str. 198).

### **2.2.2 Upravičenci za dostop in zavezanci za posredovanje**

ZDIJZ uveljavlja načelo prostega dostopa, po katerem imajo do informacij javnega značaja dostop vse pravne in fizične osebe (ZDIJZ, 1. odstavek 5. člena). Upravičenci so tako državljanji in pravne osebe s sedežem v Sloveniji, kot tudi druge fizične osebe (tujci) in pravne osebe s sedežem v kateri koli državi. Takšna ureditev velja za zelo liberalno, saj se v nekaterih državah dostop omejuje le na njihove državljane in pravne osebe s sedežem na njenem ozemlju.

Kot organe, ki so zavezani k omogočanju prostega dostopa in ponovni uporabi informacij javnega značaja, zakon opredeljuje državne organe, organe lokalnih skupnosti, javne agencije, javne sklade in druge osebe javnega prava, nosilce javnih pooblastil in izvajalce javnih služb (ZDIJZ, 1. odstavek 1. člena).

Z besedo organi zakon označuje organe, organizacije in druge osebe, ki so zavezani k posredovanju informacij javnega značaja. Zato jih lahko imenujemo tudi zavezanci za posredovanje informacij javnega značaja. Temeljni kriterij za uvrstitev določene organizacije ali druge osebe v kategorijo zavezancev je izvajanje neke oblastne oziroma javnopravne naloge. Le informacije, povezane z izvajanjem teh nalog, so informacije javnega značaja. Zavezance lahko glede na njihove temeljne značilnosti razdelimo v tri skupine. V prvo sodijo državni organi, organi lokalnih skupnosti in različne osebe javnega prava (javne agencije, javni skladi in druge osebe javnega prava). V to skupino sodijo tisti zavezanci, ki predstavljajo klasično javno oblast. V drugo skupino sodijo nosilci javnih pooblastil, v tretjo pa izvajalci javnih služb (Pličanič et al., 2005, str. 59).

Naš zakon se nanaša na vse tri veje oblasti: zakonodajno, izvršilno in sodno. V primerjavi z evropsko ureditvijo velja naš zakon glede na razširitev na vse tri veje oblasti za naprednega. Evropska ureditev zlasti sodišč ne zavezuje.

### 2.2.3 Načini in postopki dostopa

ZDIJZ v 10. členu ureja način posredovanja informacij javnega značaja. Gre za posredovanje v svetovni splet, na podlagi katerega je vsak organ dolžan posredovati:

- prečiščena besedila predpisov, ki se nanašajo na delovno področje organa;
- programe, strategije, stališča, mnenja, navodila, ki so splošnega pomena, ali so pomembna za poslovanje organa;
- študije in druge podobne dokumente, ki se nanašajo na delovno področje organa;
- predloge predpisov, programov, strategij in drugih pomembnih 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 mora biti omogočen brezplačno. Ministrstvo, pristojno za upravo, dostop do zgoraj navedenih informacij ponuja tudi prek enotnega državnega portala e-uprava.

Osrednja ideja pravice dostopa do informacij javnega značaja je, da ima vsak posameznik možnost, da od zavezanih organov zahteva podatke, ki ga zanimajo. Največjo garancijo za spoštovanje te pravice predstavlja natančno predpisan postopek z zahtevo, ki določa »pravila igre« za prosilce in organe. Zato ne preseneča, da ZDIJZ po vzoru tujih pravnih ureditev veliko pozornost namenja prav določitvi procesnih vprašanj. Ureditvi postopka z zahtevo za dostop do informacij javnega značaja je namenjeno celotno četrto poglavje (členi 12–20 ZDIJZ). Pomembno ga dopolnjujeta še poglavje o sodnem varstvu (člen 31 ZDIJZ) in poglavje o stroških posredovanja informacij (členi 34–36 ZDIJZ) (Pličanič et al., 2005, str. 178).

Kadar želimo pridobiti informacijo javnega značaja, moramo ravnati po postopku, ki ga določa ZDIJZ. Zahteva za dostop do informacije se lahko poda na dva načina. Prvi je postopek z ustno zahtevo za dostop do informacij javnega značaja. Gre za način, ki je kar najbolj enostaven, saj predstavlja neformalno zahtevo. Ta postopek ni upravni postopek. Podrobneje in bolj natančno pa je predpisana druga vrsta postopka, in sicer postopek s pisno zahtevo. Ta postopek je upravni postopek, ki ga je mogoče sprožiti kot vsak upravni postopek. V okviru vprašanj postopka s pisno zahtevo, ki jih sam ZDIJZ ne ureja se uporabljajo določbe zakona, ki urejajo splošni upravni postopek – ZUP.

Ob vložitvi ustne zahteve organ odloči, ali bo zahtevi ugodil ali ne. Če organ zahtevi ugodil, nam mora nemudoma omogočiti seznanitev z vsebino zahtevane informacije, tako da jo dobimo na vpogled, ali tako, da se nam zagotovi njen prepis, fotokopija ali elektronski zapis. Če zahtevamo informacijo samo na vpogled, nam mora v tem primeru organ omogočiti vpogled na tak način, da imamo dovolj časa, da se seznanimo z vsebino zahtevane informacije. Ustni postopek je enostaven. Namenjen je rutinskemu posredovanju vsakodnevnih informacij. Zakon glede ustne zahteve ne ureja situacije, ko se ustna zahteva zavrne, niti ne določa roka, v katerem mora organ odločiti o ustni zahtevi. Iz narave postopka izhaja, da mora organ odločiti nemudoma. Ob zavrneni ustni zahtevi je smiselno, da prosilec vloži pisno zahtevo za dostop do informacij.

Kadar vložimo pisno zahtevo za dostop do informacij javnega značaja, jo naslovimo na tisti organ, za katerega menimo, da razpolaga z informacijo. V zahtevi moramo opredeliti informacijo, s katero se želimo seznaniti, prav tako pa določiti, kako želimo biti z njo seznanjeni. V zahtevi nismo dolžni izkazovati pravnega ali kakršnega koli drugega interesa niti nismo dolžni navesti namena uporabe informacij, ki jo želimo pridobiti. Če je podana pisna zahteva nepopolna in jo tako organ ne more obravnavati, organ prosilca pozove, da jo v roku, ki ga določi organ, dopolni. Rok ne sme biti krajši od treh delovnih dni. Če organ zahtevi za dostop do informacij javnega značaja ugodil, o tem napravi le uradni zaznamek. Če pa zahtevo deloma ali v celoti zavrne, o tem izda pisno odločbo, katere sestavni del sta tudi obrazložitev izreka in pravni pouk, s katerim je prosilcu omogočeno, da proti odločitvi organa vloži pravno sredstvo.

ZDIJZ tako predvideva tri temeljne načine dostopa do informacij javnega značaja, in sicer:

- neposredni dostop do informacij na svetovnem spletu,
- postopek z ustno zahtevo za dostop,
- postopek s pisno zahtevo.

V primerjavi z Uredbo o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije naš ZDIJZ poleg možnosti pisne zahteve dopušča možnost dostopa do informacij javnega značaja le z ustno zahtevo za dostop. V tem primeru zakon izrecno izključuje pravno varstvo, kar je z vidika dokazovanja dejstev pri nadaljnjih postopkih na strani upravičenca ali na strani zavezanca razumljivo.

## 2.2.4 Katalog informacij javnega značaja

Vsak organ mora za svoje področje vzpostaviti in redno ažurirati katalog informacij javnega značaja, s katerim sam razpolaga (8. člen ZDIJZ), pri čemer je njihova vsebina natančneje določena z Uredbo o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja. Ministrstvo, pristojno za upravo, je dolžno redno vzdrževati in na svetovnem spletu javno objavljati državni (centralni) katalog informacij javnega značaja, ki združuje vse podatke iz vseh katalogov posameznih organov. Organi oblikujejo svoj katalog na podlagi vzorca kataloga, ki ga ministrstvo, pristojno za upravo, objavi v centralnem katalogu informacij javnega značaja.

Zakon sam ne določa pravne narave kataloga. Katalog informacij javnega značaja mora biti le informativen in naj bi pripomogel k preglednosti in jasnosti pri odgovoru na vprašanje, katere informacije organ poseduje. Njegov cilj je omogočiti vpogled v informacije, s katerimi razpolaga organ. Pravna narava kataloga je tu le informativne narave, ne vpliva na dostopnost informacij v ali izven kataloga, prav tako pa katalog nima pravnih učinkov na pravico dostopa do informacij javnega značaja. Na tak način se povečuje transparentnost delovanja organov javne uprave in pravna varnost državljanov. Katalog je zasnovan tako, da prosilec omogoča, da zahtevane informacije opredelijo bolj natančno, kar po drugi strani prihrani delo organom pri iskanju teh informacij in tako zmanjšuje možnost zavračanja zahtev. Prosilci v takšnem primeru ne zahtevajo informacij, ki jih organ sploh nima. Nenazadnje pa priprava kataloga informacij javnega značaja pripelje do večje organiziranosti in do poznavanja lastnih informacij s strani organa samega, ki ga je dolžan pripraviti.

Od slovenske ureditve je ureditev pri organih EU nekoliko drugačna. Namesto kataloga informacij javnega značaja so tu obvezni podrobnejši registri posameznih javnih dokumentov. Organi EU so morali v skladu z Uredbo o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije vzpostaviti javni register dokumentov na spletu. Registre dokumentov vzdržujejo tako Evropski parlament kot tudi Evropska komisija in seveda Svet EU. Pri čemer je slednji prakso registra dokumentov uvedel prvi, in sicer že leta 1999 in s tem nakazal pot, ki jo je pozneje predpisala sama uredba. Za razliko od kataloga informacij javnega značaja, ki ga predpisuje ZDIJZ in predstavlja sistematično urejen popis vsebinskih sklopov, register dokumentov vsebuje seznam posameznih dokumentov. Evropski registri dokumentov so v tem primeru bolj podrobni in dejansko vsebujejo podatke o posameznih dokumentih. Katalog informacij javnega značaja pa je obširnejši, saj zajema vse informacije javnega značaja, ki jih vodi oziroma z njim upravlja nek organ, in ne zajema samo dokumentov. Prav tako pa se tudi pri nas ti katalogi nagibajo k temu, da postanejo ne le sezname sklopov, ampak tudi sezname in viri informacij, saj v njih najdemo vedno več povezav na spletne strani (po Pličaniču et al., 2005, str. 147).

## **2.3 PRAVNO VARSTVO**

Jedro zakona nedvomno predstavljajo pravna sredstva, ki jih lahko državljani uporabimo, če menimo, da so organi kršili našo pravico dostopa (Pličanič et al., 2005, str. 22).

Pri zakonski ureditvi dostopa do informacij javnega značaja je torej ključnega pomena, da je ta pravno varovana. Temu sta namenjeni dve pravni sredstvi, in sicer pritožba zoper negativno odločbo, drugo pravno sredstvo pa predstavlja institut upravnega spora. Zoper odločbo, s katero je organ zahtevo zavrnil, in zoper sklep, s katerim je organ zahtevo zavrgel, imamo po ZDIJZ pravico do pritožbe. O pritožbi zoper navedena akta odloča Informacijski pooblaščenec. Postopek s pritožbo se izvaja po določbah zakona, ki ureja splošni upravni postopek (ZUP). Zoper odločbo pooblaščenca je mogoče sprožiti upravni spor skladno z zakonom.

ZDIJZ v 13. členu določa, da ima pravno varstvo prosilec, ki vloži pisno zahtevo za dostop do informacij javnega značaja ali njihovo ponovno uporabo. Izključitev pravnega varstva je najpomembnejša razlika med postopkom z ustno in postopkom s pisno zahtevo. Dejstva v ustnem postopku na prvi stopnji niso zabeležena in bi tako njihovo dokazovanje v nadaljnjem pritožbenem ali sodnem postopku predstavljalo težavo (na primer ali je bila zahteva v zadostni meri opredeljena, kakšni so bili razlogi organa za zavrnitev ipd.). Za takšno ureditev se je zakonodajalec odločil z razlogom, da bi bil postopek z ustno zahtevo čim bolj enostaven in neobremenjen s formalnostmi. Postopek s pravnimi sredstvi bi časovno podaljšal sam postopek z ustno zahtevo, ki naj bi bil zelo hiter ter preprost za obe udeleženi stranki.

## **2.4 PREGLED V PRAVNEM REDU REPUBLIKE SLOVENIJE VELJAVNIH MEDNARODNIH AKTOV**

Dostop do informacij javnega značaja je uveljavljen institut mednarodnega prava. Kot človekova pravica je zapisan v številnih mednarodnih aktih, ki zavezujejo Slovenijo.

V okviru Organizacije združenih narodov (OZN) ga priznavata Splošna deklaracija o človekovih pravicah in Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah, slednji v 19. členu izrecno opredeljuje tudi »svobodno iskanje vsakovrstnih informacij in idej«.

V pravu Sveta Evrope na področju dostopa do informacij javnega značaja najdemo dve pomembnejši priporočili državam članicam, da v svoji zakonodaji in praksi uredijo uresničevanje pravice dostopa do informacij javnih oblasti: Priporočilo Recommendation No R (81) 19, ki ga je Odbor ministrov SE sprejel že leta 1981 in priporočilo sprejeto 21. februarja 2002 Recommendation Rec (2002) 2. Za našo ureditev je bila prav tako pomembna Evropska konvencija o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah, ki Slovenijo v največji možni meri zavezuje in je podprta z bogato sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice.



Gre za prvi mednarodni pravni akt, ki je zavaroval človekove pravice. Vprašanje pa je, ali oziroma koliko je pravica dostopa do informacij javnega značaja kot temeljna človekova pravica varovana s to konvencijo. V praksi sodišča niti v teoriji ni povsem enotnega mnenja, ali 10. člen to pravico vsebuje ?

Od navedenih organizacij pa so brez dvoma najpomembnejši pravni akti EU. Evropska unija kot eden od največjih birokratskih aparatov na svetu, je z ureditvijo področja dostopa do informacij zamujala. Prehitel jo je Svet Evrope s svojimi priporočili za države članice. Prvo uredbo s tega področja je EU za dostop do »njenih« dokumentov sprejela šele leta 2001. Z njenim sprejetjem je bil tako urejen dostop do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta EU in Komisije EU.

V pravnem redu EU področje dostopa do informacij javnega značaja bolj podrobno urejata dva pomembna pravna akta. Najprej zgoraj omenjena Uredba št. 1049/2001 (Regulation (EC) No. 1049/2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents). Ta dokaj natančno določa, kdo je upravičen zahtevati dokumente, katere vrste dokumentov in od katerih institucij.

Najučinkovitejši pravni instrument so uredbe, saj so povsem zavezujoče in se neposredno uporabljajo v vseh državah članicah. Uredbe so pglavitni pravni instrument poenotenja zakonodajnega urejanja določenega pravnega področja. Države sprejetih in objavljenih uredb ne prenašajo v notranji pravni red, temveč uredbe veljajo neposredno in avtomatično v vseh državah članicah (Grad et al., 2007, str. 67).

Drug predpis EU na področju prava dostopa je Direktiva št. 2003/98/EC Evropskega parlamenta in Sveta o ponovni uporabi informacij javnega sektorja, ki je bila sprejeta 17. 11. 2003. Direktiva se ne uporablja neposredno, ampak je državam članicam – torej tudi naši državi – naložila, da do 1. julija 2005 ustrezno pravno prilagodijo svoje predpise in vprašanje ponovne uporabe informacij javnega sektorja. Z direktivo se želi doseči enotno ureditev tega vprašanja na območju celotnega evropskega trga, zato se za vse države članice določa enake minimalne standarde. To direktivo je slovenski zakonodajalec implementiral v ZDIJZ in tako zadostil zahtevam navedene direktive.

Direktive zavezujejo države članice, na katere so naslovljene, in opredeljujejo cilj oziroma rezultate, ki jih morajo države doseči v določenem časovnem roku. Državam je prepuščena odločitev o tem, kako bodo te zahteve iz direktiv uresničile. Od uredb se razlikujejo predvsem po tem, da niso avtomatično neposredno veljavne, temveč določajo le cilje, ki jih morajo doseči države članice, prepuščena pa jim je izbira oblike in metode za uresničitev teh ciljev. Direktiva navadno določa minimalne standarde, ki jih morajo države vnesti v svoj pravni red, vendar jim ne preprečuje, da ne bi predpisale strožjih meril (Grad et al., 2007, str. 67).

## **3 DOSTOP DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA V EVROPSKI UNIJI**

### **3.1 EVROPSKA UNIJA**

Evropska unija (EU) se je razvila iz treh ločenih Skupnosti na temelju treh ustanovitvenih pogodb: Pariške pogodbe, ki je leta 1951/52 ustanovila Evropsko skupnost za premog in jeklo (ESPJ) ter Rimskih pogodb, ki sta leta 1957/58 ustanovili Evropsko gospodarsko skupnost (EGS) in Evropsko skupnost za atomsko energijo (EURATOM). Z ustanovitvijo ESPJ so se formalno začeli evropski integracijski procesi, katerih rezultat je današnja EU (Kajnič in Lajh, 2009, str. 17).

13. decembra 2007 je bila na Evropskem vrhu v Lizboni podpisana Lizbonska pogodba ali Reformna pogodba. Do sprejema Lizbonske pogodbe so evropski pravni red vsebinsko določale Pogodba o uniji ali Maastrichtska pogodba in Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti (Rimska pogodba s spremembami in dopolnitvami). Po ratifikaciji v državah članicah bo tako evropski pravni red vsebinsko določala Lizbonska pogodba, ki predstavlja uspešen zaključek procesa poglobljanja in širitve Evropske unije. Omogočila bo nadaljnjo poglobitev, večjo integracijo EU, povečala učinkovitost delovanja in zmanjšala demokratični deficit. Lizbonska pogodba naj bi Unijo približala državljanom in državljanom držav članic in EU (po Cvikl, 2008, str. 59–60).

V vsaki državi članici Evropske unije sobivata pravna sistema, nacionalni in evropski, ki se teorijam o njuni paralelnosti navkljub večkrat srečujeta, dotikata in kdaj pa kdaj tudi trčita eden ob drugega (Ribičič, 2007, str. 247).

### **3.2 SLOVENIJA, DRŽAVA ČLANICA EVROPSKE UNIJE**

Slovenija je postala članica EU 1. maja 2004. S tem je vstopila v nov državnopravni položaj, za katerega je značilno, da ostaja še vedno notranje in zunanje suverena država, vendar pa ne več v celoti, saj se je zaradi članstva v Uniji odrekla delu svoje suverenosti (Grad et al., 2007, str. 59).

Gre namreč za to, da članica Evropske unije zaradi njene pravne ureditve in delovanja izgubi del svojih zakonodajnih pristojnosti, bodisi neposredno bodisi so te okrnjene, ker se morajo gibati v pravnih in vsebinskih okvirih, ki jih določa Evropska unija. Z vidika uveljavitve slovenske države se je seveda na drugi strani treba zavedati, da članstvo v Evropski uniji ne prinaša samo obveznosti, temveč tudi vrsto pravic (Grad et al., 2007, str. 60).

### **3.3 NAČELO TRANSPARENTNOSTI V EVROPSKEM PRAVU**

Načelo preglednosti (transparentnosti) delovanja je eno novejših splošnih pravnih načel, kateremu vsi ne dajejo te veljave. Z načelom transparentnosti predvsem razumemo zahtevo po odločanju organov Skupnosti na javnih zasedanjih in sejah, pravico do informacij javnega značaja in pravico dostopa do dokumentov. Odprtost, preglednost in dostopnost delovanja organov Skupnosti prispevajo k izhodiščnim načelom vsake demokratične in pravne tvorbe (Grad et al., 2007, str. 106).

Za EU je dolgo časa veljalo, da deluje vse prej kot transparentno. Veliko pritožb je bilo na račun zaprtih sej za javnost, saj so bile seje Sveta ministrov tajne, prav tako pa se zapisniki sej niso objavljali, za Komisijo pa se je uveljavil izraz distancirana birokracija. Celoten proces Evropskih skupnosti je bil zapleten labirint z nešteti nepreglednimi organi. V takšnem stanju se je začelo razvijati nezaupanje in antipatija. Tako so državljani, pa tudi nekatere države, med katerimi so bile v ospredju seveda Nizozemska in skandinavske države, ki imajo na tem področju največ izkušenj, začeli odkrito izražati nezadovoljstvo ter terjati več demokratičnosti in odprtosti delovanja.

Pravica dostopa javnosti do dokumentov EU (angl.: the right of public access to documents) je povezana s konceptom preglednosti (angl.: transparency) delovanja institucij in s pravico državljanov EU do obveščeniosti (angl.: right to information), ki sta bistvenega pomena za demokratično delovanje Unije. Za pravico dostopa javnosti do dokumentov se uporablja tudi krajši izraz pravica do dostopa (angl.: the right of access) (Skubic, 2008, str. 34).

### **3.4 DOSTOP DO DOKUMENTOV PRI EVROPSKIH INSTITUCIJAH**

#### **3.4.1 Normativni okvir**

Medtem, ko se je v večini mednarodnih pravnih sistemov in nacionalnih pravnih redov uveljavil pojem »dostop do informacij«, se v evropskem prostoru, predvsem v pravu EU tradicionalno uporablja pojem »dostop do dokumentov«.

Pravica dostopa do dokumentov v posesti evropskih institucijah se je začela razvijati dokaj pozno, in sicer v zgodnjih 90-ih letih. Razlogi za to so bili številni, najpomembnejši pa je bil zagotovo pritisk skandinavskih držav in Nizozemske, ki imajo na tem področju zelo dolgo tradicijo (Prepeluh, 2005a, str. 82).

Načelo odprtosti je leta 1991 uvedla Maastrichtska pogodba z namenom, da se okrepi demokratična narava institucij. Nizozemska je zahtevala, da se v to pogodbo vključi poseben člen o dostopu javnosti do informacij evropskih institucij. Ker večina drugih držav na to še ni bila pripravljena, je nastala pravno nezavezujoča deklaracija št. 17 o pravici dostopa do informacij. Zaveza deklaracije št. 17 je predstavljala temelj za sprejetje Skupnega kodeksa ravnanja, ki zadeva dostop javnosti do dokumentov Sveta in Komisije v decembru leta 1993. Svet in Komisija sta sprejela Kodeks ravnanja v zvezi z dostopom javnosti do njihovih dokumentov kot dodaten in bistven del njune politike obveščanja in komuniciranja. Iniciativi po večji odprtosti delovanja so se postopoma pridružile še druge institucije Evropskih skupnosti, zlasti Evropski parlament. S tem so bili postavljeni temelji za uvrstitev pravice dostopa do dokumentov v primarno pravo EU.

Pravica dostopa javnosti do dokumentov evropskih institucij je bila v primarno pravo EU prvič zapisana oktobra 1997, ko je Amsterdamska pogodba v Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti (PES) vnesla takratni člen 191 a (zdaj člen 255) o pravici dostopa javnosti do dokumentov evropskih institucij. »Pravico dostopa do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije imajo vsi državljani EU in vse fizične ali pravne osebe s prebivališčem ali statutarnim sedežem v eni od držav članic« (PES, 1. odstavek 255. člena).

Lizbonska pogodba pravico do dostopa nekoliko spreminja in jo ureja v 15. členu Pogodbe o delovanju Evropske unije (prejšnji 255. člen PES). Pravico do dostopa nekoliko razširja, saj določa, da ta velja za vse institucije, organe, urade in agencije EU.

»(1) Institucije, organi, uradi in agencije Unije zaradi spodbujanja dobrega upravljanja in zagotovitve sodelovanja civilne družbe pri svojem delu kar najbolj upoštevajo načelo javnosti delovanja.

(2) Evropski parlament zaseda javno, prav tako tudi Svet, ko razpravlja in glasuje o osnutku zakonodajnega akta.

(3) Vsi državljani Unije in vse fizične ali pravne osebe s prebivališčem ali statutarnim sedežem v eni od držav članic imajo pravico dostopa do dokumentov institucij, organov, uradov in agencij Unije, ne glede na nosilec dokumenta, ob upoštevanju načel in pogojev, ki se naj določijo v skladu s tem odstavkom.

Splošna načela in omejitve iz razlogov javnega in zasebnega interesa, ki veljajo za to pravico dostopa do dokumentov, določita Evropski parlament in Svet z uredbami po rednem zakonodajnem postopku.

Vsaka institucija zagotavlja preglednost svojega dela in v svojem poslovniku predpiše posebne določbe glede dostopa do njenih dokumentov v skladu z uredbami iz drugega pododstavka.

Sodišče Evropske Unije, Evropska centralna banka in Evropska investicijska banka upoštevajo ta odstavek le pri izvajanju upravnih nalog.

Evropski parlament in Svet zagotovita javni dostop do dokumentov, ki se nanašajo na zakonodajne postopke, v skladu s pogoji, določenimi v uredbi iz drugega pododstavka.«

Pravica dostopa do dokumentov je priznana kot ena od temeljnih pravic v 42. členu Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (Charter of fundamental rights of the European Union). Listina EU v 42. členu izrecno priznava: »Vsak državljan Unije in vsaka fizična ali pravna oseba s prebivališčem ali statutarnim sedežem v eni od držav članic ima pravico dostopa do dokumentov institucij, organov, uradov in agencij Unije, ne glede na nosilec dokumenta«.

Pravico dostopa do dokumentov dopolnjuje tudi pravica do dobrega upravljanja (41. člen Listine), po kateri ima vsakdo pravico, da institucije, organi, uradi in agencije Unije njegove zadeve obravnavajo nepristransko, pravično in v razumnem roku. Ta pravica vključuje tri vidike, med katerimi je najpomembnejša pravica vsake osebe do vpogleda v svoj spis, seveda ob upoštevanju legitimnih interesov zaupnosti ter poklicne in poslovne tajnosti.

Kot rezultat prizadevanj za bolj odprto in transparentno delovanje EU ter večjo dostopnost do njenih dokumentov je bila sprejeta Uredba Evropskega parlamenta in Sveta Evropske unije št. 1049/2001 z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije (v nadaljevanju Uredba (ES) št. 1049/2001), ki je vstopila v veljavo 3. decembra istega leta in danes predstavlja temeljni predpis na tem področju.

### **3.4.2 Uredba Evropskega parlamenta in Sveta Evropske unije št. 1049/2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije**

Namen Uredbe (ES) št. 1049/2001 je javnosti zagotoviti čim večji dostop do dokumentov, ki jih hranijo institucije Skupnosti. Uredba EU opredeljuje načela, pogoje in omejitve pravice dostopa javnosti do dokumentov. Obsežna preambula se kar v sedemnajstih točkah sklicuje na temelje, kot so: koncept odprtosti, načelo demokratičnosti in spoštovanja človekovih pravic, potreba po vpeljavi večje transparentnosti v delo institucij Unije. K omogočanju dostopa do dokumentov so zavezani Evropski parlament, Svet in Komisija, ki so morali temu ustrezno prilagoditi svoja notranja pravila (poslovnike). Ob sprejemanju Uredbe EU se je postavilo vprašanje, ali je dolžnost posredovanja dokumentov mogoče razširiti tudi na druge evropske institucije, zlasti sodišča. Kljub nekaterim upravičenim pripombam, da bi se morala dolžnost posredovanja dokumentov razširiti na druge evropske institucije, zajema uredba tri glavne institucije: Parlament, Svet in Komisijo.

Evropski parlament je edino neposredno izvoljeno telo v EU. Parlament je ena najbolj odprtih in transparentnih institucij EU, tako glede javnega značaja plenarnih zasedanj kot tudi glede dostopa do dokumentov, ki so na voljo v vseh uradnih jezikih EU (Hauptman: v Kajnič in Lajh, 2009, str. 134).

Svet je ključna institucija v procesih odločanja EU, saj zajema splet zakonodajnih, izvršilnih in koordinacijskih pristojnosti. Po eni strani je nadnacionalna institucija, po drugi pa združuje države članice in predstavlja forum, kjer se te pogajajo o skupnem sodelovanju v okviru EU. Svet je bistvenega pomena, kajti v Svetu in preko Sveta le-te uveljavljajo svoje interese pri sprejemanju instrumentov EU (Klemenčič: v Kajnč in Lajh, 2009, str. 386).

Komisija evropskih skupnosti je nadnacionalna institucija EU. Postavljena je v središče oblikovanja in izvajanja politik EU ter je glavni motor integracij (Polajnar: v Kajnč in Lajh, 2009, str. 89).

Vsaka uredba EU je za vse države članice splošno uporaben ter v celoti obvezujoč pravni akt, ki se uporablja neposredno. Določbe uredbe se ne prenašajo v domači pravni red, ampak domače organe v celoti zavezujejo. Edina dolžnost, ki jo Uredba (ES) št. 1049/2001 (14. člen) izrecno nalaga državam članicam je, da skupaj z evropskimi institucijami sodelujejo pri obveščanju javnosti oziroma svojih državljanov o pravicah, ki zanje izvirajo iz uredbe. Prav tako sam namen ali učinek uredbe ni spreminjati nacionalne predpise o dostopu do dokumentov. Vendar morajo države članice paziti, da na podlagi načela lojalnega sodelovanja, ki ureja odnose med institucijami in državami članicami ne ovirajo ustrezne uporabe uredbe in spoštujejo varnostne predpise institucij.

#### **3.4.2.1 Upravičenci do dostopa**

Na podlagi 2. člena Uredbe (ES) št. 1049/2001 imajo pravico dostopa do dokumentov vsi državljani Unije, prav tako tudi vse fizične in pravne osebe s prebivališčem ali statutarnim sedežem v eni od držav članic. Institucije lahko dostop odobrijo pod enakimi pogoji tudi vsem ostalim fizičnim ali pravnim osebam, ki nimajo bivališča ali registriranega sedeža v eni od držav. Slednji do dokumentov sicer nimajo pravice, toda če jim institucije po svoji diskreciji dostop dovolijo, morajo to storiti z istimi načeli, pogoji in omejitvami.

Pravila Uredbe EU se uporabljajo glede vseh dokumentov, ki jih navedene institucije imajo (*documents held by an institution*), kar pomeni, da so bodisi sestavljeni (*drawn up*) s strani institucije bodisi jih ta sprejme (*received by it*) ali so v njeni posesti (*in its possession*). Vendar dokumenti tretjih oseb – tj. tisti dokumenti, ki jih niso ustvarile zavezane evropske institucije same, vendar se nahajajo v njihovi posesti – predstavljajo posebno izjemo (Prepeluh, 2005a, str. 88).

### **3.4.2.2 Izjeme**

Namen pravne ureditve je, da se učinkovitost pravice dostopa do dokumentov zagotovi v kar največji možni meri. Obenem pa se je treba zavedati, da dostop včasih ne more biti absoluten – pravica posameznika do dokumentov ima svoje meje tam, kjer se začne varstvo legitimnih javnih ali zasebnih interesov. Temeljno načelo je, da morajo biti vsi dokumenti institucij dostopni javnosti. Zaradi varovanja javnih ali zasebnih interesov pa Uredba (ES) št. 1049/2001 v tej zvezi določa nekatere izjeme. Izjemam je namenjen obširen 4. člen, ki ločuje med absolutnimi in relativnimi izjemami.

Bistvena razlika med absolutnimi in relativnimi izjemami je v tem, da dokumenti, ki so varovani z absolutnimi izjemami, javnosti niso dostopni, če bi razkritje oslabilo varstvo javnega interesa, kar zadeva: javno varnost, obrambne in vojaške zadeve, mednarodne odnose, finančno, denarno ali gospodarsko politiko Skupnosti ali države članice. Ravno tako velja absolutna prepoved razkritja dokumentov, če bi to ogrozilo zasebne interese posameznikov, njihovo zasebnost in integriteto, zlasti kadar je varstvo posameznika predvideno s predpisi Skupnosti s področja varstva osebnih podatkov. Za relativne izjeme pa velja, da omogočajo tako imenovane izjeme od izjem. To pomeni, da se dokumentov načeloma ne sme razkriti, če bi to škodovalo varovani pravni dobrini, razen kadar je za razkritje podan prevladujoč javni interes. V Uredbi EU srečamo dve skupini relativnih izjem, v prvo so uvrščeni tisti dokumenti, katerih razkritje bi oslabilo: varstvo poslovnih interesov fizičnih ali pravnih oseb, vključno z intelektualno lastnino, sodne postopke in pravne nasvete ter namen inšpekcij, preiskav in revizij. Druga skupina izjem predstavlja interne dokumente in dokumente v pripravi, katerih razkritje bi resno ogrozilo postopke odločanja institucije (po Prepeluh, 2005a, str. 94-95).

Za zavrnitev zahteve upravičenca ne zadostuje, da se želeni dokument zgolj nanaša na vsebino ene od predvidenih izjem. Evropska institucija mora izkazati, da bi z razkritjem nastala določena škoda oziroma da bi bila s tem varovana pravna dobrina dejansko prizadeta – gre za t.i. škodni test (harm test) (Prepeluh, 2005a, str. 95).

Škodni test se uporablja pri obeh vrstah izjem. Pri relativnih izjemah sama ugotovitev, da bi razkritje dokumenta imelo škodljive posledice, ni zadosten razlog za zavrnitev zahteve. Institucija mora v tem primeru poleg škodnega testa uporabiti še dodatni test, test tehtanja (balancing test), in zahtevani dokument kljub nastanku škode za varovano pravno dobrino razkriti, če za to obstaja prevladujoč javni interes (po Prepeluh, 2005a, str.96).

### **3.4.2.3 Občutljivi dokumenti**

Poseben pravni režim predpisuje evropsko pravo za tajne oziroma »občutljive« dokumente (*sensitive documents*). Dokumenti občutljive narave so dokumenti, ki izvirajo iz institucij ali njihovih agencij, iz držav članic, tretjih držav ali mednarodnih organizacij in so označeni kot »zaupni«, »tajni« ali »strogo tajni« (Uredba EU, 9. člen). So torej dokumenti, za katere je razumljivo, da jih tako EU kot tudi države članice želijo še posebej zavarovati pred morebitno dostopnostjo vsakomur.

### **3.4.2.4 Dostop do dokumentov**

Na podlagi Uredbe (ES) št. 1049/2001 so predvideni trije temeljni načini dostopa do dokumentov, in sicer:

- neposredni dostop v elektronski obliki,
- neposredni dostop prek registra dokumentov,
- postopek z vlogo za dostop do dokumenta.

Neposredni dostop v elektronski obliki ali prek registra ureja 12. člen Uredbe (ES) št.1049/2001. Ta zavezuje institucije, da v skladu s svojimi predpisi v največji možni meri zagotovijo, da so dokumenti neposredno dostopni javnosti. Obveznost neposrednega dostopa še zlasti velja za zakonodajne dokumente. Zakonodajni dokumenti so dokumenti, pripravljeni ali prejeti med postopki za sprejetje aktov, ki so pravno zavezujoči v državah članicah ali za države članice. Ti morajo biti neposredno dostopni ob upoštevanju 4. in 9. člena uredbe. Kjer je možno, morajo biti neposredno dostopni tudi drugi dokumenti, in sicer dokumenti, ki se nanašajo na razvoj politike ali strategije Unije.

Vloga za dostop do zelenega dokumenta se lahko vloži v kakršni koli pisni obliki, tudi v elektronski obliki, v enem od uradnih jezikov EU. Pri tem ni potrebno navesti razlogov, kar pomeni, da ni potrebno izkazovati pravnega interesa za svojo prošnjo. Zahtevani dokument mora biti opredeljen dovolj natančno, da se ga lahko najde. Če vloga ni dovolj natančna, institucija prosi prosilca, naj prošnjo razjasni, in mu pri tem pomaga, na primer z informacijami, kako se uporablja javni register dokumentov. Vloga za dostop do dokumenta se obravnava takoj, brez odlašanja, vlagatelju pa se pošlje potrdilo o prejemu vloge. Če se dostop odobri, se vlagatelju glede na njegovo željo ali omogoči vpogled v dokument na kraju samem ali pa se mu izstavi fotokopija, ki je lahko tudi v elektronski obliki. Če institucija prošnjo za dostop do dokumenta (začetno prošnjo) zavrne, lahko prosilec vloži potrdilno prošnjo, v kateri institucijo prosi, da svoje stališče ponovno preuči. Če je tudi potrdilna prošnja zavrnjena, se prosilec lahko pritoži Evropskemu varuhu človekovih pravic ali vloži tožbo na Sodišče ES.



Med načine zagotavljanja transparentnosti delovanja spada tudi dolžnost objavljanja predpisov evropskih institucij v uradnem listu Evropskih skupnosti (Official Journal – OJ). Kolikor je možno, se morajo v uradnem listu Evropskih skupnosti objavljati tudi iniciative držav članic Svetu, druga skupna stališča, direktive in sklepi ter priporočila in mnenja. Vsaka institucija lahko v svojem poslovníku določi, kateri dokumenti se še objavijo v evropskem uradnem listu.

V skladu s členom 17 Uredbe (ES) št. 1049/2001 Svet, Parlament in Komisija vsako leto objavijo poročilo o dostopu do uradnih dokumentov. Letno poročilo se nanaša na prejšnje leto, v poročilo pa so vključene informacije o številu primerov, ko je institucija zavrnila dostop do dokumentov, razlogi za zavrnitev ter število dokumentov občutljive narave, ki niso vpisani v register.

### ***3.4.2.5 Javni registri dokumentov***

Na podlagi 11. člena Uredbe (ES) št. 1049/2001 vsaka institucija omogoči javni dostop do registra dokumentov, ki je omogočen v elektronski obliki. Evropski parlament, Svet in Komisija imajo vzpostavljene registre in so dosegljivi na svetovnem spletu. Javni registri omogočajo državljanom prepoznavanje dokumentov, ki bi bili morda zanje zanimivi in učinkovito uveljavljanje njihove pravice dostopa. Institucije si lahko s posredovanjem čim večjega števila dokumentov v svetovni splet v prvi vrsti bistveno olajšajo delo in tako zmanjšajo število postopkov. Posledično pa tudi znižujejo stroške ne samo sebi, ampak tudi upravičencem.

Vse institucije morajo zagotoviti javni dostop do registra dokumentov v elektronski obliki. Vanj morajo biti brez odlašanja vnesena sklicevanja na dokumente (reference), ki zajemajo številko dokumenta, zadevo ali kratek opis vsebine ter datum sprejema, sestave, ali vnosa, vendar na tak način, ki zagotavlja varstvo legitimnih interesov iz 4. člena Uredbe EU, to je tistih pravnih dobrin, zaradi katerih je dostop mogoče odreči (Prepeluh, 2005a, str. 90).

Javni register dokumentov Evropskega parlamenta vsebuje reference in dokumente, ki so na voljo javnosti od 3. decembra 2001. Register referenc obsega oznake dokumentov, ki jih je Evropski parlament izdelal sam, ali jih je pridobil od drugih organov. Reference predstavljajo »dokumentacijsko osebno izkaznico«, ki vsebuje podatke, kot jih določa člen 11(2) Uredbe (ES) št. 1049/2001 in po možnosti tudi podatke o izvoru in jezikih, v katerih je dokument na voljo, status dokumenta, kategorijo dokumenta in kraj, kjer je dokument shranjen.

Register referenc je zasnovan tako, da omogoča:

- uporabo enotnih referenčnih oznak;
- neposreden dostop do dokumentov, še zlasti zakonodajnih, v elektronski obliki;
- identifikacijo dokumentov, ki ne obstajajo v elektronski obliki;
- iskanje dokumentov, ki jih prosilec ni natančno označil;
- identifikacijo dokumentov, do katerih ima javnost omejen dostop, kot to določata člena 4 in 9 Uredbe (ES) št. 1049/2001;
- vpis zaupnih dokumentov ob upoštevanju omejitev iz 9. člena Uredbe (ES) št. 1049/2001.

Parlament omogoča dostop prek registra do vseh zakonodajnih dokumentov, s čimer imajo državljani možnost dostopa do integralnih besedil dokumentov. Dostop do registra je državljanom omogočen prek spletne strani Europarl (Evropski parlament, 22. 11. 2005).

Javni register dokumentov Sveta deluje od 1. januarja 1999 in vsebuje napotila na dokumente Sveta, ki se vanj vnašajo s pomočjo samodejnega sistema arhiviranja. Tako so vsi dokumenti, predloženi Svetu ali enemu od njegovih pripravljalnih teles, ki niso občutljive narave in ki služijo kot podlaga pri posvetovanjih ali bi lahko vplivali na postopek odločanja ali odražali napredek v zvezi z določeno zadevo, samodejno vneseni v register. Pri dokumentih občutljive narave avtor navede dele, za katere se lahko dovoli, da se vnesejo v register. Registri omogočajo dostop do celotnih besedil velikega števila dokumentov. V skladu s Poslovníkom Sveta morajo biti dokumenti takoj po objavi neposredno dostopni javnosti. Gre za dokumente iz naslednjih kategorij:

- začasni dnevni redi sej Sveta in njegovih pripravljalnih teles (z izjemo nekaterih teles, ki se ukvarjajo z vojaškimi in varnostnimi vprašanji);
- dokumenti, predloženi Svetu, ki so navedeni kot točka na dnevnem redu seje Sveta in označeni z »javna razprava« ali »javno izražanje stališč« v skladu s Poslovníkom Sveta;
- na zakonodajnem področju, opombe k točkam »I/A« in »A«, predložene Coreperju in/ali Svetu, pa tudi osnutki zakonodajnih aktov, osnutki skupnih stališč in skupna besedila, ki jih odobri Spravni odbor, na katerega se nanašajo;
- dokumenti, ki zadevajo zakonodajni akt, potem ko je bilo sprejeto skupno stališče oziroma je Spravni odbor odobril skupno besedilo oziroma je bil zakonodajni akt dokončno sprejet;
- katero koli drugo besedilo, ki ga sprejme Svet in je namenjeno za objavo v Uradnem listu;
- dokumenti tretjih strani, ki jih je avtor javno objavil ali je privolil v njihovo javno objavo;
- dokumenti, ki so bili posamezniku na njegovo prošnjo v celoti dostopni.

Izkušnje Sveta pri izvajanju Uredbe (ES) št. 1049/2001 poudarjajo pomen javnega registra kot iskalnika, s katerim lahko posamezniki uveljavljajo svojo pravico dostopa do dokumentov (Svet Evropske unije, april 2008).

Komisija se je odločila, da vzpostavi register z indeksiranim kazalom, ki zaenkrat pokriva samo nekatere kategorije dokumentov, predvsem zakonske dokumente. To vključuje dokumente z oznako COM, C, SEC, kakor tudi nekatere druge kategorije, kot so dnevni redi in zapisniki s sestankov Komisije. Posamezne oznake predstavljajo naslednje vrste dokumentov:

- pri dokumentih pod oznako COM gre za predlagano zakonodajo in druga sporočila Komisije, predložena Svetu in/ali drugim institucijam in pripravljani dokumenti zanje;
- dokumenti SEC predstavljajo notranje dokumente, povezane s postopkom odločanja in splošnim poslovanjem oddelkov Komisije;
- pri dokumentih pod zadnjo oznako C pa gre za pravne predpise, ki jih Komisija sprejme za potrebe izvajanja lastnih pooblastil ali pooblastil, ki se ji dodelijo.

Za vsak dokument register vsebuje:

- oznako ali referenčno številko;
- naslov dokumenta v jezikih, v katerih je na voljo;
- datum objave dokumenta;
- jezike, v katerih je dokument na voljo;
- službo, pristojno za pripravo dokumenta.

Register vsebuje povezave izključno do dokumentov, izdelanih po 1. januarju 2001 (Evropska Komisija, 29. 9. 2009).

### **3.4.3 Praktično: Sodna praksa Sodišča evropskih skupnosti**

Kadar institucija prosilcu zavrne dostop do dokumentov ali ne odgovori v predpisanem roku ima prosilec na voljo določena pravna sredstva, s katerimi lahko uveljavlja svojo pravico. Sproži lahko sodni postopek proti instituciji in/ali pošlje pritožbo evropskemu ombudsmanu.

V nadaljevanju so prikazani primeri tožb proti Svetu, Parlamentu in Komisiji, ki so bili vloženi pri Sodišču evropskih skupnosti v letu 2009.

#### ***3.4.3.1 Tožba z dne 12. junija 2009 – Access info Europe proti Svetu (Zadeva T-233/09)***

V tej zadevi kot tožeča stranka nastopa Access info Europe (Madrid, Španija), ki je vložila tožbo proti Svetu EU. Prosila je za dostop do dokumenta 16338/08, dokumenta, ki je vseboval sporočilo generalnega sekretariata delovni skupini za informacije glede predloga Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije. S strani Sveta je bil dostop omejen oziroma je tožeča stranka imela dostop le do popravljene različice tega dokumenta. Manjkalo je tisti del, ki bi tožeči stranki omogočal prepoznavanje predstavnikov, ki so predlagali spremembe.

Predlog tožeče stranke je, da se sporna odločba razglasi za nično. Plačilo stroškov tožeče stranke in stroške morebitnih intervenientk naj se naloži toženi stranki.

Po trditvah tožeče stranke je v tem primeru Svet kršil člen 4(3), prvi pododstavek Uredbe (ES) št. 1049/2001. Člen 4(3), prvi pododstavek določa, da če je institucija pripravila ali prejela dokument za notranjo rabo in se nanaša na zadevo, o kateri institucija ni odločila in bi razkritje resno oslabilo postopek odločanja institucije, razen če prevlada javni interes za razkritje, se dostop do takega dokumenta lahko zavrne. Tožeča stranka v zvezi s to določbo navaja, da s strani Sveta ni bilo podano, kako bi lahko razkritje imen predstavnikov resno ogrozilo proces odločanja institucije, prav tako ni dokazal tveganja, da mnenja predstavnikov ne bi bila več podana pisno, niti kako bi to lahko ogrozilo proces odločanja institucije. Svet tudi ni upošteval glavnega javnega interesa za razkritje identitete nacionalnih predstavnikov.

Svet je prav tako kršil obveznost navajanja razlogov za celovito oziroma v tem primeru delno zavrnitev dostopa do dokumenta, kot je zahtevano v členu 253 ES in členih 7(1) in 8(1) Uredbe (ES) št. 1049/2001.

#### ***3.4.3.2 Tožba z dne 20. februarja 2009 – Dennekamp proti Parlamentu (Zadeva T-82/09)***

V tožbi proti Evropskemu parlamentu kot tožeča stranka nastopa G. J. Dennekamp (Giethoorn, Nizozemska). V skladu z Uredbo (ES) št. 1049/2001 je 20. oktobra 2008 zaprosila Evropski parlament, da se ji omogoči dostop do vseh dokumentov, iz katerih je razvidno, kateri poslanci Evropskega parlamenta so hkrati člani sistema dodatnega pokojninskega zavarovanja. Dostop do seznama imen poslancev Evropskega parlamenta, ki so bili člani sistema dodatnega pokojninskega zavarovanja septembra 2005 ter seznam imen sedanjih članov sistema dodatnega pokojninskega zavarovanja, za katere Parlament plačuje mesečne prispevke.

Predlog tožeče stranke je, da se odločba, ki se izpodbija, razglasi za nično. Plačilo stroškov tožeče stranke, vključno s stroški morebitnih intervenientov ter stroške v zvezi s predlogom za obravnavanje po hitrem postopku, naj se naloži toženi stranki.

Parlament je prošnjo tožeče stranke zavrnil z Odločbo z dne 17. decembra 2008. Zavrnitev je za tožečo stranko predstavljala kršitev njene pravice do dostopa do dokumentov institucij Skupnosti na podlagi 255. člena ES, 42. člena Listine Evropske unije o temeljnih pravicah in na podlagi Uredbe (ES) št. 1049/2001.

Tožeča stranka navaja naslednje kršitve, ki jih je Evropski parlament storil s tem, da je zavrnil njeno prošnjo za dostop:

- že v začetku je kršil člen 2(1) Uredbe (ES) št. 1049/2001, ki predstavlja temelj vsakega dostopa – določba tega člena določa, da imajo ob upoštevanju načel, pogojev in omejitev, določenih z uredbo, pravico do dostopa do dokumentov institucij vsi državljani Unije in vse fizične ali pravne osebe s prebivališčem ali statutarnim sedežem v eni od držav članic;
- svojo zavrnitev je napačno utemeljil na členu 4(1)(b) Uredbe (ES) št. 1049/2001 – 4. člen navaja izjeme, na podlagi katerih lahko institucije zavrnejo dostop do dokumentov, kadar bi razkritje oslabilo varstvo oziroma v tem primeru zasebnost in integriteto posameznika. V skladu z zakonodajo s področja varstva osebnih podatkov po mnenju tožeče stranke razkritje ne more ogroziti zasebnega življenja zadevanih poslancev Evropskega parlamenta;
- napačno je presodil, da je treba prošnjo tožeče stranke presoјati v skladu z Uredbo (ES) št. 45/2001 – Uredba (ES) št. 45/2001 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. decembra 2000 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov v institucijah in organih Skupnosti in o prostem pretoku takih podatkov;
- svoje odločitve o zavrnitvi ni ustrezno obrazložil ter s tem kršil člen 255 ES.

Evropski parlament prav tako ni vzpostavil pravičnega ravnotežja med javnimi in zasebnimi interesi, ki naj bi bili prizadeti, ter ni ocenil, v kolikšni meri naj bi razkritje dejansko in konkretno ogrozilo zasebne interese. V odločbi, ki jo je izdal, pa ni bilo mogoče razbrati, da bi Evropski parlament konkretno ocenjeval dokumente, za katere je tožeča stranka podala prošnjo za dostop.

#### ***3.4.3.3 Tožba z dne 24. junija 2009 – Shell Hellas proti Komisiji (Zadeva T-245/09)***

V primeru podane tožbe proti Komisiji kot tožeča stranka nastopa Shell Hellas AE (Atika, Grčija), ki je zaprosila za dostop do dokumentov Komisije (referenca GESTDEM 6159/2008) ter dobila negativni odgovor na podlagi molka Komisije. Tožeča stranka je prosila za dostop do celotne korespondence v zvezi s preiskavo na trgu goriva, ki sta si jo izmenjala Komisija in grški organ, pristojen za konkurenco.

Tožeča stranka predlaga ničnost negativnega odgovora na podlagi molka Komisije, v celoti ali delno, z vsemi posledicami, ki jih to ima za dostop tožeče stranke do zaprošenih dokumentov. Plačilo stroškov naj se naloži toženi stranki.

Za utemeljitev tožbenega zahtevka tožeča stranka navaja tri tožbene razloge. Ker je zavrnitev bila podana na podlagi molka organa, zaradi narave takšne odločbe Komisija ni podala obrazložitve, s katero bi se tožeča stranka seznanila z razlogi za zavrnitev ter s tem kršila 253. člen ES.

Z drugim tožbenim razlogom, ki ga uveljavlja podredno za primer, da bi Sodišče prve stopnje presodilo, bodisi da je odločba, ki se izpodbija, dopis Generalnega sekretariata Komisije, bodisi da novi dopis Generalnega sekretariata z dne 18. junija 2009 navaja dejanske razloge za odločbo na podlagi molka organa, trdi, da obrazložitev ne ustreza zahtevam iz člena 253 ES in je v nasprotju z določbami in duhom Uredbe (ES) št. 1049/2001.

Z zadnjim tožbenim razlogom navaja kršitev člena 255 ES in kršitev Uredbe (ES) št. 1049/2001. Za razkritje zadevnih dokumentov podaja trditev, da prevladuje javni interes. V zvezi s kršitvijo Uredbe (ES) št. 1049/2001 pa navaja, da dokumenti, do katerih je želela dostopati ne spadajo med izjeme določene v skladu z določbami 4. člena Uredbe (ES) št. 1049/2001. V zvezi s tem navaja, da:

- se dokumenti niso obravnavali posamično, ampak je Komisija na splošno presodila izjeme iz uredbe glede na kategorije dokumentov;
- je na podlagi člena 4(5), ki pravi da lahko država članica prosi institucijo za zavrnitev dokumenta, ki izvira iz te države članice, brez njenega predhodnega soglasja, Komisija to določbo kršila, saj se ne bi smela posvetovati neposredno z grškim organom za pridobitev njegovega stališča glede posredovanja dokumentov – edina, ki je pooblaščen za zavrnitev posredovanja dokumentov na tej podlagi, je država članica;
- je bilo napačno sklicevanje na izjemo v zvezi z varstvom poslovnih interesov (člen 4(2), prvi pododstavek), saj zavrnitev dokumentov ne bi bila potrebna v celoti, iz dokumentov bi se lahko izločile zaupne informacije, do katerih se dostop lahko zavrne;
- na izjemo v zvezi z varstvom interesov preiskave – člen 4(2) tretji pododstavek – se ne bi smela sklicevati, ker je grški organ, pristojen za konkurenco, že sprejel končno odločitev v obravnavani zadevi;
- se Komisija ne bi smela sklicevati na izjemo v zvezi z varstvom postopka odločanja, dostop do dokumentov, do katerih je tožeča stranka zaprosila ali ne spadajo v nek postopek odločanja ali ni mogoče opredeliti škode.

#### **3.4.3.4 Sklepno o tožbenih zahtevkih**

Pomemben del pravnega reda EU je Sodišče Evropskih skupnosti. Med ključne naloge sodišča spada tudi nadzor nad zakonitostjo aktov institucij EU. V skladu z Uredbo (ES) št. 1049/2001 morajo institucije obravnavati vse prošnje za dostop, ki jih prosilci naslovijo na njih. Če posamezna institucija prosilcu prošnjo za dostop do zelenega dokumenta (začetno prošnjo) zavrne, ima prosilec možnost vložiti potrtilno prošnjo, v kateri institucijo prosi, da svoje stališče ponovno preuči. V kolikor je tudi potrtilna prošnja zavrnjena, lahko prosilec vloži tožbo na Sodišče ES.

Izpostavila bi, da se v obravnavanih primerih med tožbenimi razlogi pogosto navaja kršitev določb 4. člena Uredbe (ES) št.1049/2001. 4. člen navaja izjeme, ki predstavljajo tiste vrste dokumentov, do katerih je dostop restriktiven. Tako se lahko prosilcu zavrne dostop do dokumentov, kadar bi njegovo razkritje na primer oslabilo zasebnost in integriteto posameznika, zlasti v skladu z zakonodajo s področja varstva osebnih podatkov; kadar bi razkritje oslabilo varstvo poslovnih interesov, sodnih postopkov itd. Temeljno načelo določa, da morajo biti vsi dokumenti institucij dostopni javnosti. Zaradi varovanja javnih in zasebnih interesov so v zvezi s tem določene nekatere izjeme. Vsaka pravica velja le dokler ni omejena z drugimi pravicami. Neutemeljeno sklicevanje na to, da se dostop zavrne zaradi tega, ker naj bi predstavljal izjemo, določeno v skladu s 4. členom Uredbe (ES) št. 1049/2001, pa se z vidika čim širšega dostopa do dokumentov lahko oddaljuje. Svet, Komisija in Parlament so po mnenju tožečih strank izjeme interpretirali nedosledno. Izjeme je treba razlagati strogo. Prav tako pa jih presoјati z vidika prevladujočega javnega interesa za razkritje, ki je povezan s pojmom demokracije. Potrebno je vzpostaviti pravo razmerje med pravico do dostopa na eni strani ter zaščito javnih in zasebnih interesov na drugi strani. Tudi sama narava dokumentov je dostikrat zelo kompleksna, zato je potrebno vsako prošnjo za dostop temeljito preučiti.

Obravnavani praktični primeri so v obravnavi pred sodiščem.

Izvajanje politike dostopa do dokumentov institucij EU stremi k čim boljši dostopnosti do dokumentov. EU se čedalje bolj zaveda pomena dostopa do informacij javnega značaja, saj so tudi institucije v zadnjih letih postale za javnost čedalje bolj odprte. Dostopnost do dokumentov je pravica, ki pa lahko po drugi strani v primeru zavrnitve vodi do sodnih postopkov, s katerimi jo posamezniki opravičujejo. Komisija se je med drugim v korak z razvojem sodne prakse na tem področju lotila revizije Uredbe (ES) št. 1049/2001, s katero bi se razjasnili pravni okviri. V zadnjem poglavju v tem delu diplomskega dela so tako predstavljene ključne dejavnosti, ki so pripeljale do pogajanj glede sprememb veljavne uredbe o dostopu javnosti do dokumentov Sveta, Parlamenta in Komisije.

### **3.5 PREDLOG SPREMEMB UREDBE (ES) št. 1049/2001**

Glavni namen predpisov o svobodi informiranja je državljanom omogočiti tesnejše sodelovanje v demokratičnem odločanju. Dostop do dokumentov je nujen sestavni del politike preglednosti, ki jo vodijo institucije unije. Prva prednostna naloga v zvezi z izvajanjem Uredbe (ES) št. 1049/2001 je za javnost preglednejši in lažje dostopni zakonodajni postopek institucije EU. V času njene veljave, so institucije v zvezi z izvajanjem postopkov po uredbi pridobile kar nekaj izkušenj, poleg tega pa se je v tem času razvila tudi sodna praksa. Čeprav je izvajanje Uredbe pomenilo dodatno breme za institucije, je bilo na splošno ugotovljeno, da je bilo zelo uspešno. Letna poročila, ki jih objavljajo Parlament, Svet in Komisija na podlagi 17 člena Uredbe (ES) št. 1049/2001, kažejo na to, da je uredba povzročila naglo in trajno povečanje števila zahtevkov za dostop do dokumentov.

V letu 2005 je Komisija sprožila »Evropsko pobudo o preglednosti«. Kot enega od mnogih ukrepov za dodatno povečanje odprtosti in preglednosti na evropski ravni je vključila pregled Uredbe (ES) št. 1049/2001. Na podlagi te odločitve je Komisija 18. aprila 2007 objavila Zeleno knjigo o dostopu javnosti do dokumentov, v kateri je ocenila obstoječa pravila, ki urejajo pravico javnosti do dostopa do dokumentov, in njihovo izvajanje. Prav tako je ustrezno upoštevala sodno prakso, ki jo je glede Uredbe (ES) št. 1049/2001 uveljavilo Sodišče prve stopnje. V Zeleni knjigi je tako podala nekatere možnosti za izboljšanje zakonodaje, predvsem glede preglednosti zakonodajnega postopka; za uskladitve pravil o dostopu do dokumentov s pravili o dostopu do informacij o okolju; glede oblikovanja smernic, ki bodo institucijam omogočile, da bodo lažje dosegle ravnotežje med načeli varstva osebnih podatkov in/ali med preglednostjo ter varstvom poslovnih in ekonomskih interesov. Opozorila pa je tudi na vrsto praktičnih ukrepov, katerih glavni namen je javnosti zagotoviti boljši dostop do dokumentov institucij EU. Objava Zelene knjige je med drugim predstavljala tudi začetek javnega posvetovanja o pregledu Uredbe (ES) št. 1049/2001. Komisija je povabila javnost, da predloži svoje mnenje glede ureditve dostopa do dokumentov evropskih institucij. V ta namen je v drugi del Zelene knjige vključila vprašalnik, s katerim je želela zbrati stališča javnosti o ureditvi dostopa do dokumentov. Tako je zbrala pripombe državljanov, vključno z organizacijami civilne družbe, gospodarskimi subjekti, javnimi organi in drugimi organizacijami, ki se zanimajo za evropske zadeve. Javno posvetovanje o pregledu uredbe je trajalo tri mesece. V tem obdobju je Komisija prejela skupno 81 prispevkov za Zeleno knjigo, in sicer 30 od civilne družbe, 25 od javnih organov, 14 od gospodarstva in 12 prispevkov od posameznikov. Izid posvetovanja je bil nato povzet v delovnem dokumentu osebja Komisije – Delovni dokument osebja Komisije SEC (2008) 29/2 z dne 16. januarja 2008, Poročilo o izidu javnega posvetovanja o pregledu Uredbe (ES) št. 1049/2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije. V tem dokumentu so bile med drugim navedene naslednje ugotovitve:

- po mnenju večine sodelujočih bi morali biti javni registri in spletna mesta institucij bolj usklajena, dostop do njih pa lažji;
- kar zadeva vprašanje pravega ravnovesja med načelom preglednosti in varstvom osebnih podatkov in/ali med preglednostjo in varstvom poslovnih in ekonomskih interesov je veliko sodelujočih, zlasti nevladne organizacije in novinarji, menilo, da bi bilo dobro interesu za razkritje dati večji pomen, v okviru slednjega pa so predstavniki industrije pozvali k boljšemu varstvu poslovnih informacij;
- vesplošno pa je bila s strani javnih organov in posameznikov podprta morebitna uskladitev pravil o dostopu do dokumentov iz Uredbe (ES) št. 1049/2001 s pravili o dostopu do informacij o okolju iz Uredbe (ES) št. 1367/2006 (izvajanje Aarhuške Konvencije);
- okoljske nevladne organizacije pa je glede zgoraj omenjene uskladitve skrbelo, da bi takšna uskladitev lahko znižala raven preglednosti za okoljske zadeve, kemični in biotehnoški sektor pa sta menila, da bi morale aarhuške določbe ostati *lex specialis* v razmerju do splošnih pravil o dostopu javnosti (Svet Evropske unije, april 2008).



Po opravljenem javnem posvetovanju o pregledu Uredbe (ES) št. 1049/2001 je Komisija 30. aprila 2008 sprejela predlog prenovitve veljavne uredbe o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije. Glavne spremembe, ki jih je predlagala Komisija, so bile naslednje:

- razjasnitev odnosa med izrazom "dostop do dokumentov" in uredbo (ES) št. 45/2001 o obdelavi osebnih podatkov v institucijah in organih Skupnosti;
- uskladitev določb o dostopu do dokumentov z določbami o dostopu do informacij o okolju;
- prilagoditev nekaterih določb ob upoštevanju nedavne sodne prakse;
- razrešitev težav, ki nastajajo zaradi obdelave prošenj za dostop do dokumentov Komisije v zvezi z inšpekcijami, preiskavami in revizijami, ki jih ta izvaja;
- vključitev nove izjeme za dokumente, ki so nastali v okviru izbirnih postopkov na podlagi kadrovskega predpisa in finančne uredbe.

O predlagani prenovitvi so zlasti v Evropskem parlamentu obširno razpravljali; parlamentarni odbor za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve je 2. junija 2008 v zvezi s tem organiziral javno obravnavo. Svet in Parlament sta začela preučevati predlog v drugi polovici leta 2008 in bi prvo obravnavo morala zaključiti v letu 2009 (Svet Evropske unije, april 2009).

Vlada RS je sprejela stališča naše države do sprememb uredbe februarja 2009. S stališčem se tako pridružujemo krogu držav, ki so tradicionalno naklonjene večji transparentnosti. Močna stališča v smeri večje transparentnosti zastopa tudi Evropski parlament. Pogajanja o uredbi bodo po vsej verjetnosti dolgotrajna in zahtevna.

## **4 KONVENCIJA SVETA EVROPE O DOSTOPU DO URADNIH DOKUMENTOV**

### **4.1 SVET EVROPE**

Svet Evrope je 5. maja leta 1949 na podlagi Londonske pogodbe ustanovilo 10 držav, danes Svet Evrope šteje 47 držav članic. Sedež Sveta Evrope je Evropska palača v Strasbourgu (Francija). Med najpomembnejše organe Sveta Evrope se uvrščajo Parlamentarna skupščina, Odbor ministrov, Kongres lokalnih in regionalnih skupnosti in Evropsko sodišče za človekove pravice. Je največja meddržavna organizacija v Evropi, ki deluje na številnih področjih. Cilj njegovega delovanja pa je na prvem mestu varovati človekove pravice, pluralistično demokracijo in pravno državo.

Svet Evrope je vzpostavil pravo mrežo aktov in institucij, namenjenih varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Nobena država ne more postati članica Sveta Evrope, če ne ratificira Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP), in ne more ostati članica Sveta Evrope, če v temeljih krši določbe te konvencije. Najpomembnejša institucija Sveta Evrope je danes nedvomno njegovo Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP), ki mu velja priznati status naddržavne institucije v okviru Sveta Evrope, ki je sicer organizacija meddržavnega sodelovanja (Ribičič, 2007, str. 18–19).

Sveta Evrope in Evropske unije ne bi smeli zamenjevati. Gre za dve popolnoma različni organizaciji, res pa je, da so vse države članice Evropske unije tudi članice Sveta Evrope.

Če Sveta Evrope ne bi bilo, bi bilo veliko težje vzpostaviti dialog o tem, kaj storiti in na podlagi katerih vrednot naj se demokratične države povezujejo; bi večkrat prihajalo do kršitev človekovih pravic in težje do miroljubnega sodelovanja med evropskimi narodi in državami; bi se vsaka država zase morala samostojno dokopati do rešitev, ki izvirajo iz dolgotrajnih raznolikih izkušenj pri delovanju demokratičnih državnih institucij ... Sodobna Evropa bi bila torej brez Sveta Evrope manj prijazna in uspešna ter manj konkurenčna drugim najbolj uspešnim delom sveta: če Sveta Evrope ne bi bilo, bi si ga morali nemudoma izmisliti in ga takoj ustanoviti (po Ribičiču, 2007).

### **4.2 SLOVENIJA, DRŽAVA ČLANICA SVETA EVROPE**

Slovenija je postala članica Sveta Evrope 14. maja 1993. Leto pozneje je ratificirala Konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki jo v praksi krajše imenujemo Evropska konvencija o človekovih pravicah (EKČP), pri čemer ni izrazila nobenih pridržkov. 28. junija 1994 je konvencija začela veljati in od takrat dalje nas obvezuje.

Določba Ustave RS člen 8/2 navaja, da se »ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe uporabljajo neposredno«. Določba 153/2 člena pa določa, da morajo biti »zakoni v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z veljavnimi mednarodnimi pogodbami, ki jih je ratificiral državni zbor, podzakonski predpisi in drugi splošni akti pa tudi z drugimi ratificiranimi mednarodnimi pogodbami«.

Svet Evrope ima kot organizacija za medvladno sodelovanje pomembno vlogo pri usklajevanju nacionalnih zakonodaj evropskih držav, kar se kaže v njegovi veliki »zakonodajni« produkciji (Rohmer in Klebes, 2006, str. 21).

#### **4.3 NASTAJANJE KONVENCIJE O DOSTOPU DO URADNIH DOKUMENTOV**

Na področju varstva človekovih pravic je Svet Evrope že sprejel najpomembnejšo konvencijo, imenovano Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Sprejeta je bila leta 1950, veljati pa je začela leta 1953. EKČP dostopa do informacij izrecno ne omenja, člen 10 (Svoboda izražanja in obveščanja) ni namreč natančneje določil oziroma priznal pravice dostopa do informacij. Težava 10. člena EKČP je v tem, da ne vsebuje izjemno pomembne besede »iskati«, torej pravico iskati, zahtevati neko informacijo. Prvi odstavek tega člena se glasi: »Vsakdo ima pravico do svobodnega izražanja. Ta pravica obsega svobodo mišljenja ter sprejemanja in sporočanja obvestil in idej brez vmešavanja javne oblasti in ne glede na meje«. Člen je dejansko napisan tako, da omogoča (le) sprejemanje in sporočanje obvestil, ne pa tudi iskanja. Prav zaradi te velike »pomanjkljivosti« se že vrsto let znotraj Sveta Evrope države članice dogovarjajo, da bi bilo koristno sprejeti neko zavezujočo konvencijo, če EKČP še ni »zrela« za prenovo (Mediawatch, maj 2009).

Tako so se vse oči svetovne strokovne javnosti uprle prav v Svet Evrope, ki se je kot prva nadnacionalna organizacija lotil sprejema pravnega akta, zavezujočega za države članice, in tako je nastala Konvencija o dostopu do uradnih dokumentov.

Parlamentarna skupščina Sveta Evrope je oktobra 2008 sprejela Konvencijo o dostopu do uradnih dokumentov (Convention on Access to Official documents), konec novembra jo je sprejel še Svet ministrov.

Sprejem konvencije je dalj časa povzročal burne razprave med strokovnjaki, člani skupine, ki je osnutek pripravila, saj imajo različne poglede na urejanje te pravice, širokega konsenza pa ni bilo niti med državami članicami Sveta Evrope. Pravzaprav so se skupina strokovnjakov in države članice razdelile na dva pola – na tiste, ki zagovarjajo minimalne standarde, ki še zagotavljajo implementacijo in pravzaprav le neko osnovno raven pravice, in na tiste, ki zagovarjajo naprednejše standarde, ki bi pomenili razvoj pravice. Konvencija se ne bi smela ustvarjati z vidika čim širšega konsenza. Stremeti bi morala k čim višji ravni dostopa do informacij. Čemu bo služila konvencija, če bo predpisala standarde, ki ne bodo prinesli nobenega razvoja? (Pirc Musar, 2008, str.19).

Gre za prvi zavezujoč mednarodni instrument, ki ureja splošno pravico dostopa do uradnih dokumentov, ki jih hranijo državni organi. Glavni cilj konvencije je zagotoviti minimalne standarde dostopa do uradnih dokumentov v vseh državah pogodbenicah ter kot pomoč za doseg tega cilja vzpostaviti mednarodni mehanizem za spremljanje pravilnosti izvajanja konvencije.

Slovenija s predlagano Konvencijo ne bo imela nikakršnih težav, saj so vsi mednarodno uveljavljeni standardi že zajeti v ZDIJZ. Prav tako je v želji po razvoju pravice sledila in podpirala stališče tistih, ki si želijo izboljšave in je imela pri zagovarjanju naprednejše konvencije vodilno vlogo.

#### **4.4 PODPIS KONVENCIJE**

18. junija 2009 v Tromsu na Norveškem je 12 od 47 držav članic SE podpisalo Konvencijo o dostopu do uradnih dokumentov. 12 držav članic, ki so podpisale Konvencijo, so bile: Belgija, Estonija, Finska, Gruzija, Madžarska, Litva, Makedonija, Črna gora, Norveška, Srbija, Slovenija in Švedska. Konvencija Sveta Evrope je bila podpisana na srečanju pravosodnih ministrov. Gre za prvi mednarodno pravno zavezujoč instrument, ki priznava splošno pravico do dostopa do uradnih dokumentov, ki veljajo za javne organe.

Kaj pa ostalih 35 držav članic SE? Vse države članice imajo prosto pot za podpis Konvencije v prihodnosti, vendar se bo več ključnih držav srečevalo s težavami usklajevanja svoje zakonodaje do dostopa v skladu s celo množico minimalnih standardov, ki jih vsebuje sama konvencija. Države, kot so Velika Britanija, Nemčija, Danska in Nizozemska so bile vse prisotne pri pogajanjih o pogodbi. »Odzivanju na pomisleke civilne družbe, da je pogodba postavila nizke standarde, je bil njihov argument, da bi minimalni standardi, zajeti v konvenciji, pritegnili več podpisov? Zakaj jo potem niso podpisale? Kje je njihova obveza do javnosti, ki ima pravico vedeti?« (Helen Darbishire – izvršna direktorica Access Info.)

Preglednost javnih organov je ključni element dobrega upravljanja in pokazatelj, ali je družba resnično:

- demokratična in pluralistična;
- pripravljena nasprotovati vsem oblikam korupcije;
- sposobna kritizirati tiste, ki vladajo;
- odprta za sodelovanje državljanov v zadevah javnega interesa.

Pravica do dostopa do uradnih dokumentov je bistvenega pomena tudi za samorazvoj ljudi in za uresničevanje temeljnih človekovih pravic. Prav tako krepi legitimnost javne oblasti v očeh javnosti in njeno zaupanje v njih. Glede na to bi morali nacionalni pravni sistemi priznati in pravilno izvajati pravico do dostopa do uradnih dokumentov, ki jih imajo ali nastajajo s strani javnih organov (Freedominfo, 19. 6. 2009).

#### 4.4.1 Bistveni elementi konvencije

Konvencija je razdeljena v tri poglavja. Prvo poglavje zajema splošne določbe, ki obsegajo definicije osnovnih pojmov, načelno pravico prostega dostopa do uradnih dokumentov in razloge, na podlagi katerih se to pravico lahko izjemoma omeji, ter postopek dostopa do uradnih dokumentov. 1. člen konvencije definira javne organe, ki so zavezani k zagotavljanju dostopa do uradnih dokumentov, in sam pojem informacije javnega značaja. Konvencija namesto izraza »informacije« izbere termin »uradni dokument« (Državni zbor RS, 21. 5. 2009).

V tej konvenciji:

a. (i) »javni organi« pomenijo:

1. vlado in upravne organe na državni, regionalni in lokalni ravni,
2. zakonodajne in sodne organe, če izvajajo upravne funkcije v skladu z notranjo zakonodajo;
3. fizične ali pravne osebe, če opravljajo naloge upravnega organa.

(ii) Vsaka pogodbenica lahko ob deponiranju svoje listine o ratifikaciji, sprejetju, odobritvi ali pristopu z izjavo, ki jo naslovi na generalnega sekretarja Sveta Evrope, navede, da pojem »javni organi« zajema enega ali več spodaj naštetih:

1. zakonodajne organe, kar se tiče njihovih drugih dejavnosti;
2. pravosodne organe, kar se tiče njihovih drugih dejavnosti;
3. fizične ali pravne osebe, če opravljajo javne funkcije ali poslujejo z javnimi sredstvi v skladu z notranjo zakonodajo.

b. »uradni dokumenti« pomenijo vse informacije v kakršni koli obliki, ki so jih ustvarili ali sprejeli ali jih hranijo javni organi (Državni zbor RS, 21. 5. 2009).

Pravico dostopa do uradnih dokumentov ureja 2. člen, kjer je določeno, da mora država pogodbenica vsakomur, brez kakršne koli diskriminacije na prošnjo zagotoviti dostop do dokumentov, ki jih hranijo javni organi. Razloge, na podlagi katerih se to pravico omeji, zajema določba 3. člena, ki navaja možne omejitve dostopa do dokumentov. Omejitve morajo biti natančno določene z zakonom, v demokratični družbi nujne in v sorazmerju s ciljem varovanja legitimnih interesov. Prošnjo za dostop do uradnih dokumentov obravnavata 4. in 5. člen, kjer je določeno, da prosilcu ni treba navajati razlogov za dostop, da mora javni organ prošnje obravnavati takoj, v skladu z načelom enakosti, odločitev pa sprejeti v čim krajšem času in v vnaprej določenem roku. Nadaljnji členi prvega poglavja konvencije še določajo možne oblike dostopa do uradnih dokumentov, plačilo za dostop, revizijski postopek, določene dopolnilne ukrepe glede seznanjanja javnosti o pravici dostopa do uradnih dokumentov ter »samoiniciativne« ukrepe javnih organov s ciljem aktivnega razširjanja informacij javnega značaja (Državni zbor RS, 21. 5. 2009).

V drugem poglavju konvencija ureja vzpostavitev mednarodnega mehanizma za spremljanje pravilnosti in učinkovitosti izvajanja določil konvencije. V okviru tega predvideva ustanovitev dveh nadzornih organov tehnične in politične narave. Zadnje poglavje zajema končne določbe, ki predpisujejo postopek podpisa in ratifikacijo konvencije ter določbe o začetku njene veljavnosti (Državni zbor RS, 21. 5. 2009).

#### **4.4.2 Pomanjkljivosti konvencije**

Konvencija je bila predmet intenzivnega nadzora in ostre kritike, saj obstaja mnogo področij, kjer ne dosega boljših standardov glede pravice dostopa do informacij. Med glavne pomanjkljivosti, vključene v konvencijo, spadajo:

- obseg organov oblasti, ki so zajeti v konvenciji;
- nekatere izjeme;
- pomanjkanje časovnih omejitev za zagotovitev informacij;
- šibke zahteve glede obvestila v primeru zavrnitve dostopa;
- pomanjkanje jasnih zahtev za nadzorni organ;
- zelo šibka pravila glede proaktivnega razkrivanja informacij (Mediawatch, maj 2009).

Eno od glavnih spornih vprašanj, ki se je pojavljalo med sestavljanjem Konvencije, se je nanašalo prav na obseg organov oblasti, ki so zajeti v Konvenciji. Ali se naj nanaša na vse veje oblasti? Civilno družbene skupine so zagovarjale stališče, da če je dostop do informacij javnega značaja pravica, se nanaša ne le na izvršilno vejo, ampak tudi na pravosodno in zakonodajno, prav tako pa tudi na zasebne organe, ki izvršujejo javne funkcije. Primerjalne študije držav članic Sveta Evrope kažejo na to, da ima večina držav članic zakone o dostopu do informacij javnega značaja s širšim obsegom. V mnogih primerih takšen obseg zakonov podpirajo ustavne določbe, na primer 39. člen naše Ustave jasno določa, da ima vsakdo pravico dobiti informacijo javnega značaja, za katero ima v zakonu utemeljen pravni interes, razen v primerih, ki jih določa zakon. Tako naš zakon določa, da se pravica do dostopa nanaša na vse tri veje oblasti (Mediawatch, maj 2009).

Rok za posredovanje informacij je bistvenega pomena za uveljavitev te pravice, saj brez njega hitrost odločanja prepustimo popolni diskreciji organa, ki poseduje zahtevano informacijo. Ohlapna dikcija v smislu »organ naj odloči čim hitreje, nemudoma ...« resnično ne pripomore k pravni varnosti (Mediawatch, maj 2009).

Prav tako je skupina strokovnjakov vnesla v konvencijo nedopustno določilo, ki omogoča tako imenovano rezervacijo oziroma pridržek na prav vsak člen. Takšno določilo omogoča potencialnim državam podpisnicam, da konvencijo sicer ratificirajo, vendar se lahko zaradi tega določila izognejo temeljnemu načelom, katerih nespoštovanje izniči celotno vrednost konvencije (na primer možnost rezervacije, ki določa izjeme od prosto dostopnih informacij, ali na člen, ki določa dostop brez izkazovanja pravnega interesa) (Mediawatch, maj 2009).

### 4.4.3 Prednosti konvencije

Sprejeta Konvencija pa ima kljub kritikam tudi več pomembnih točk:

- široko definira informacijo »uradni dokument«;
- jasno določi pravico do dostopa vsakomur, ne da bi prosilec moral izkazati kakšen poseben razlog za zahtevanje informacij;
- vzpostavi škodni test in test interesa javnosti za izjeme;
- zagotavlja dobra proceduralna pravila, vključno z vlaganjem prošenj, plačilom stroškov (prosilcu za povpraševanje in ogled dokumentov ni potrebno plačati, zaračunajo se lahko le stroški reprodukcije in poštnine) in določbami glede pomoči prosilcev;
- med prednostmi pa je tudi zahteva, da države podpisnice vnesejo pozitivne ukrepe za promoviranje pravice do informacij (Mediawatch, maj 2009).

### 4.4.4 Izjeme

Izjeme pri dovoljevanju dostopa so v glavnem tiste, ki jih priznava primerjalno pravo o dostopu do informacij javnega značaja, med njimi so:

- zaščita nacionalne varnosti, obrambe in mednarodnih odnosov;
- zaščita pred kriminalnimi dejavnostmi, njihova preiskava in sodno preiganje;
- zasebnost in drugi legitimni zasebni odnosi;
- poslovni in drugi gospodarski interesi;
- gospodarska, monetarna in menjalniška politika države;
- enakost strank v sodnih postopkih in učinkovito delovanje sodstva;
- posvetovanje znotraj enega ali med več javnimi organi o določeni temi.

Med sestavljanjem dokumenta izjeme niso sprožile večjega nasprotovanja. So dovolj široke, da zajamejo večino že obstoječih izjem v nacionalnih zakonodajah. Pravi preizkus pa bo njihova uporaba v praksi, ko bo nadzorni organ, zadolžen za področje konvencije, lahko ocenil, če so v posamezni državi izjeme uporabljene pravilno (Mediawatch, maj 2009).

### 4.4.5 Ratifikacija konvencije in vpliv na domačo zakonodajo

Za konvencije velja, da mora podpisu praviloma slediti ratifikacija, sprejetje ali odobritev, kar kaže na dokončno potrdilo volje države, da besedilo zanjo postane obvezujoče. Za sporazum ratifikacija, sprejetje ali odobritev niso potrebni in včasih velja, da za nastop obveznosti zadostuje že podpis. Države so z določeno pogodbo vezane šele, ko ta začne veljati. Pogodba Sveta Evrope začne veljati, ko se določeno število držav (navedeno v končnih določbah) odloči, da zanje postane obvezujoča. Ko začne veljati, pogodba postane veljavno pravo v mednarodnem pravu in v domačih pravnih redih držav, ki jo sprejmejo. Te države so potem vezane, da jo spoštujejo in izvajajo. Pogodba, ki že velja, ko k njej pristopi nova država, za to državo začne veljati šele, ko deponira listino o ratifikaciji, odobritvi ali sprejetju (Rohmer in Klebes, 2006, str. 108).

Za začetek veljavnosti mora konvencijo ratificirati vsaj 10 članic SE. Konvencija je bila pripravljena za ratifikacijo v državah članicah konec maja 2009. Ratifikacijski postopki so se začeli ravno v času, ko je Slovenija prevzela vlogo predsedujoče SE. Slovenija je predsedovala SE od 12. maja do 18. novembra 2009.

Pri ratifikaciji naša država ne bo imel težav, saj vse standarde, ki jih sicer po mnenju mnogih šibka konvencija vsebuje, že imamo v našem nacionalnem zakonu. Tudi »slovenski predlogi«, ki so jih oblikovali naši strokovnjaki, ki so jasno pokazali na glavne pomanjkljivosti osnutka konvencije in ki so besedilo poskušali vendarle izboljšati, so bili takšni, ki jih slovenski ZDIJZ že vsebuje. Določbe našega zakona po vsebini ne nasprotujejo rešitvam iz konvencije, ponekod pa zagotavljajo še večjo stopnjo transparentnosti, napredno ureditev dostopa do informacij javnega značaja. Vseeno pa bo treba posamezne določbe konvencije preučiti z vidika ocene, ali so morda potrebne morebitne manjše dopolnitve.

#### **4.5 AKTIVNOSTI SLOVENIJE**

Pri procesu nastajanja konvencije je Slovenija igrala vodilno vlogo. Predstavniki slovenskih institucij so si prizadevali za sprejem čim bolj napredne konvencije, ki naj sledi mednarodnim modernim standardom. Svoj pečat je nedvomno dala slovenska informacijska pooblaščenka Nataša Pirc Musar kot strokovnjakinja v okviru skupine Sveta Evrope. Imela je nalogo spisati konvencijo, dejavno pa je sodelovala in vseskozi opozarjala na že znane standarde, ki zagotavljajo večjo transparentnost delovanja javnih organov.

Zaradi aktivne vloge naše države pri nastajanju navedene konvencije, je Ministrstvo za javno upravo 21. maja 2009 podalo državnemu zboru pobudo za podpis Konvencije Sveta Evrope o dostopu do uradnih dokumentov. Med razlogi za podpis konvencije se navaja tudi dejstvo, da je bila konvencija predložena v podpis ravno v času predsedovanja RS Odboru ministrov. Tako je bilo primerno da Slovenija med prvimi podpiše konvencijo in s tem dejanjem spodbudi tudi ostale države k podpisu, s čimer bi pripomogla, da bi konvencija kar čim prej začela veljati. Tako je svojo vlogo odlično izpeljala in konvencijo junija 2009 tudi podpisala. Konvencijo je podpisal minister za pravosodje Aleš Zalar.

Stališča in izkušnje, ki jih ima naša država na področju transparentnega delovanja javnega sektorja, so moderna in predvsem ne povzročajo večjih težav v praksi, ne zavezancem, ne prosilcem, ne informacijskemu pooblaščenču. Poleg skandinavskih držav ohranja Slovenija vodilno vlogo na področju te temeljne človekove pravice in je država, ki je že dala konvencijo v načrt dela v državni zbor, kot kaže bo konvencijo ratificirala prva in dala pozitiven zgled ostalim državam podpisnicam.



## **4.6 PRAKTIČNO: SODNA PRAKSA EVROPSKEGA SODIŠČA ZA ČLOVEKOVE PRAVICE – POMEMBNA SODBA S PODROČJA DOSTOPA DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA**

### **4.6.1 Evropska konvencija o človekovih pravicah o pravici dostopa do informacij javnega značaja**

Veliko pomislekov je o tem, ali 10. člen EKČP priznava pravico dostopa do informacij javnega značaja.

EKČP pozna samo dva elementa pravice, in sicer vključuje »pravico do sprejemanja informacij in idej« ter »pravico do njihovega sporočanja«. Ne zajema pa tretjega dela, to je tako imenovane »pravice do iskanja informacij«. Pravica »sprejemati informacije« namreč pomeni zgolj pravico, da posameznik dobi toliko informacij, kot jih je na voljo na »trgu informacij«, ne pa tudi, da si lahko zainteresirani subjekt sam, s svojim aktivnim ravnanjem priskrbi informacije neposredno od virov, tudi državnih (Prepeluh, 2005b, str. 116–117).

Ne smemo pozabiti, da ESČP zagotavlja zgolj minimalno raven človekovih pravic, ki mora veljati med vsemi državami podpisnicami EKČP. To ne pomeni, da posamezna država določeni pravici ne sme priznavati višje stopnje varstva, ampak pomeni zgolj to, da pravne zaščite ne sme znižati pod ta minimalni, evropsko zagotovljeni standard človekovih pravic (Prepeluh, 2005b, str. 125).

Več indicev kaže na možnost, da bo strasbourško sodišče na tem pravnem področju prej ali slej ugotovilo obstoj enotnega evropskega standarda in priznalo pravico dostopa kot konvencijsko pravico na podlagi 10. člena EKČP (Prepeluh, 2005b, str. 126).

Med ključne razloge bi lahko prišteli:

- dejstvo, da večina držav pravico dostopa do informacij oziroma dokumentov v posesti javnih oblasti priznava vsaj na zakonski ravni, nekatere države pa celo na ustavnopravni ravni – med njimi tudi Slovenija;
- sprejetje pravno zavezujoče Konvencije o dostopu do uradnih dokumentov, ki nedvomno predstavlja korak dalje k razvoju pravice do dostopa do javnih informacij;
- vpliv delovanja civilnodružbenih organizacij (društev) – obravnavani praktični primer je sprožila civilnodružbena skupina, v tem primeru Madžarsko združenje za civilne svoboščine (Társaság a Szabadságjogokért), ki je del gibanja za zaščito in promocijo pravice do dostopa do informacij javnega značaja in je s svojim delovanjem in pozitivno razsodbo pripomogla k širšemu razvoju priznavanja pravice do dostopa do informacij.

V nadaljevanju diplomskega dela povzemam omenjeno sodbo, s katero je ESČP spremenilo dosedanje prakso. 14. aprila 2009 je prvič v svojem delovanju sprejelo rzsodbo, ki priznava pravico dostopa do informacij, s katerimi razpolagajo javni organi.

#### **4.6.2 Sodba v zadevi Társaság a Szabadságjogokért proti Madžarski z dne 14. aprila 2009**

ESČP je odločalo o pravici do prejemanja informacij javnega interesa Madžarskega združenja za civilne svoboščine. Madžarsko združenje za civilne svoboščine Társaság a Szabadságjogokért (v nadaljevanju tožeča stranka) je društvo – nevladna organizacija, katere cilj je spodbujanje temeljnih pravic in krepitev civilne družbe in pravne države na Madžarskem.

ESČP je rzsodilo, da je v tej zadevi šlo za kršitev 10. člena EKČP.

Tožeča stranka je želela dostopati do pritožbe, ki je bila vložena s strani poslanca in drugih posameznikov, v kateri so zahtevali natančen ustaven pregled nekaterih nedavnih sprememb Kazenskega zakonika, ki so se nanašale na določena kazniva dejanja, povezana z drogami. Ustavno sodišče je prosila, da se ji omogoči dostop do pritožbe, ki je bila v postopku pred njim. Madžarsko ustavno sodišče je zahtevo zavrnilo. Prošnja je bila zavrjnena z obrazložitvijo, da pritožba v postopku pred sodiščem ne more biti na voljo tujcem brez uradnega dovoljenja avtorja. Tožeča stranka se je odločila vložiti tožbo proti Ustavnemu sodišču. Budimpeško Regionalno sodišče je prosila, da Ustavno sodišče zaveže, da se ji omogoči dostop. Tožba je bila zavrjnena. To odločitev je dalje tožeča stranka izpodbijala, prav tako pa je zahtevala, da mora biti po izbrisu osebnih informacij pritožba dosegljiva. Ta tožbeni zahtev je bil zavrjnjen z razlogom, da je pritožba vsebovala nekaj podatkov, ki so bili osebni ter tako ne morejo biti dostopni brez avtorjevega uradnega soglasja. V obrazložitvi je Regionalno sodišče prav tako podalo mnenje, da drug pravno zakonit interes, tudi če zadeva dostop do javnih informacij, v tem primeru ne more prevladati nad varstvom osebnih podatkov.

Tožeči stranki je bil tako onemogočen dostop do informacij, ki so po njihovem mnenju pomembne in bi morale biti javnosti razkrite. Z zavrnitvijo dostopa do pritožbe je bilo nemogoče, da bi se vključila v javno razpravo. Zavzemala je stališče, da igra podobno vlogo kot tisk, saj s svojim delom omogoča, da ima javnost dostop do informacij, na podlagi katerih si izoblikuje mnenje. Izpostavila je, da je bil že na začetku resničen namen Ustavnega sodišča predvsem preprečiti javno razpravo o vprašanju glede sprememb zakonodaje, ki je povezana z drogami. Tožeča stranka je aktivna na področju politike drog, zato je bilo v tem primeru upravičeno, da se ji omogoči dostop do takšnih informacij in da se ji omogoči vstop v javno razpravo. Če je bila vložena pritožba za natančen ustaven pregled sprememb Kazenskega zakonika, ki so se nanašale na določena kazniva dejanja, povezana z drogami, gre v tem primeru za družbeno občutljivo področje, o katerem bi morala biti javnost obveščena.

Tudi ESČP je glede predložitve zahtevka za naknaden temeljit pregled te zakonodaje bilo mnenja, da to predstavlja zadevo v javnem interesu. Če se s strani oblasti ustvarijo ovire ali zavrne dostop do javnih informacij, je lahko sposobnost zagotoviti točne in zanesljive informacije oslABLJENA. Oblast, ki ovira dostop do informacij javnega interesa, lahko prispeva k temu, da tisti, ki delajo v medijih ali na sorodnih področjih ne bodo več želeli opravljati takšnih nalog. Glede na dejavnost tožeče stranke je sodišče podalo mnenje, da se jo lahko označi kot družbeni »nadzorni organ«.

Na drugi strani je vlada zagovarjala stališče, da je bil podatek, do katerega bi se dostopalo, osebne narave, saj je vseboval osebne podrobnosti in mnenja poslanca. Ni zanikala, da je prišlo do vmešavanja v pravice tožeče stranke v skladu z 10. členom EKČP. Izpostavila pa je, da glede na 2. odstavek določbe 10. člena EKČP imajo države možnost, da v določenih okoliščinah to pravico omejijo. Države imajo možnost, da odločajo o tem, ali so omejitve pravice potrebne. Ustava Republike Madžarske priznava pravico do svobodnega izražanja in pravico do dostopa do informacij javnega interesa. Njuno izvrševanje se zagotavlja na podlagi ločenih zakonov. Pravica do dostopa do informacij javnega interesa je bila omejena zaradi varstva osebnih podatkov v skladu z Zakonom o podatkih. Dostop je bil omejen ker je informacija varovala osebne podatke in je tako ni bilo možno razkriti. Vlada je v zagovor podala, da poslancu ni bilo potrebno upoštevati možnosti, da bi bile njegove osebne podrobnosti razkrite. Če se je odločil vložiti ustavno pritožbo, ni bilo mogoče reči, da je s tem pristal tudi na razkritje. Prav tako je podala stališče, da bi se v primeru, da bi ustavne pritožbe, ki vsebujejo osebne podatke, bile dostopne vsakemu, ki bi jih opredelil kot javne informacije, izognili sprožanju takšnih sodnih postopkov. Vlada je zagovarjala stališče, da je bila zahteva s strani tožeče stranke za dostop do ustavne pritožbe poslanca zavrtnjena na zakonit način, omejitev je bila skladna z EKČP, uporabljena za zaščito pravic drugih, prav tako pa potrebna v demokratični družbi.

Če bi vse podatke upoštevali kot osebne ter bi bili tako izključeni iz javnega pregleda, bi takšna dejanja napravila pojem javne informacije nesmiseln. Poslanec ima vlogo politika, ki pa deluje v javnem interesu. Zasebno področje politika je tako ožje od zasebnega področja ostalih državljanov, saj so izpostavljeni kritiki. Tožeča stranka je podala mnenje, da bi bile v zvezi s to pritožbo podrobnosti zasebne sfere poslanca izvedene javno. Omejitev tako ni služila zaščiti njegovih pravic. Izpodbijane informacije prav tako ni bilo potrebno zbirati, ker je bila pripravljena in razpoložljiva. Madžarska oblast pa ne bi smela ovirati dostopa do nje.

Sodišče je podalo mnenje, da ima država obveznost, da ne ovira pretoka informacij, zahtevanih s strani vlagatelja. Upoštevalo je tudi dejstvo, da je na zadnje tožeča stranka zahtevala informacije o ustavni pritožbi brez osebnih podatkov avtorja. Bilo je tudi mnenja, da vsako tako sklicevanje na zasebnost politika ne bi tudi dejansko zaščitilo njegovega zasebnega področja.

Širok dostop do informacij javnega značaja je v skladu z nedavnim razvojem varstva človekovih pravic. To, da je oblast v tej zadevi ustvarila ovire oziroma onemogočila dostop do informacij javnega značaja, v demokratični družbi ne bi bilo potrebno, saj ima javnost pravico vedeti.

#### **4.6.3 Sklepno**

Dostop do pritožbe poslanca, ki ga je zahtevalo Madžarsko združenje za civilne svoboščine, je bil zavržen zaradi varstva njegovih osebnih podatkov. Osebni podatki predstavljajo eno od pomembnejših izjem, zaradi katerih se dostop lahko zavrne. V obravnavanem primeru pa je ključni problem nastal, ker je bila oblast tista, ki je imela monopol nad informacijami ter jih ni želela posredovati združenju. Za združenje pa je bila ta informacija izrednega pomena in je predstavljala vstop v javno razpravo. Njen cilj je bil informirati javnost o sporni zadevi. Da oblast prikriva takšne pritožbe, pa je lahko zaskrbljujoče. Delo organizacije je tudi sodišče opredelilo kot delo »družbenega nadzornika«, ker pa je oblast ustvarila ovire za dostop, je bila njena pravica oškodovana. Glede na dejstvo, da ima javnost pravico vedeti, je med drugim tudi na strani države dolžnost, da o takšnih zadevah obvešča svoje državljane, prav tako pa ne ovira pretoka informacij. S takšnimi dejanji se izogiba svoji odgovornosti.

V obravnavani zadevi je ESČP priznalo pravico do dostopa do informacij javnega značaja, s katero razpolaga javni organ. Opredelilo je, da je šlo v tem primeru za zadevo v javnem interesu. Da so civilna združenja pomemben del razprav o javnih zadevah, pa je sodišče že večkrat prepoznalo. Izpostavilo je, da tudi če gre za podano stališče politika, se takšne informacije ne bi smele prikrivati z razlogom, da se s tem ščiti njegova zasebnost.

## 5 ZAKLJUČEK

Slovenija je bila med zadnjimi v Evropi, ki je sprejela zakon o dostopu do informacij javnega značaja. Kljub dokaj poznem sprejetju zakonske podlage pa danes uživa velik ugled zaradi dosledne ureditve. V nekaj točkah lahko povzamemo našo ureditev dostopa do informacij javnega značaja, ki predstavlja transparentno delovanje javnega sektorja. Imamo ustrezno normativno izhodišče, kvaliteten zakon, ki ga podpira ustavna določba, ki dostop do informacij javnega značaja priznava kot človekovo pravico. Definitivno je ena od pomembnih točk, da se zakon nanaša na vse tri veje oblasti: zakonodajno, izvršilno in sodno. Prav tako imamo samostojen in neodvisen organ za dostop do informacij javnega značaja – informacijskega pooblaščenca, ki so mu dana močna pooblastila. Zakon o dostopu do informacij javnega značaja nalaga zavezancem posredovanje informacij javnega značaja ter vzpostavitev in redno ažuriranje kataloga informacij javnega značaja.

Za Evropsko unijo je dolgo časa veljala kritika, da deluje vse prej kot odprto. Šele leta 2001 je sprejela temeljni akt, ki je uredil to področje – Uredbo (ES) št. 1049/2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije. Za njeno največjo pomanjkljivost se šteje dejstvo, da zavezuje le tri pglavitne evropske institucije. Kljub temu pa uredba določa skupek načel za čim večji dostop do dokumentov. Najbolj je poudarjena dostopnost do zakonodajnih dokumentov. Ti morajo biti dostopni neposredno v elektronski obliki oziroma prek registra dokumentov. Javni registri dokumentov pa so predvsem tisti, ki omogočajo prepoznavanje in hiter ter ažuren dostop do dokumentov in s pomočjo takšnega javnega iskalnika lahko posameznik najlažje uveljavlja svojo pravico do dostopa. Na splošno gledano je ureditev kljub nekaterim posebnostim, ki so posledica nadnacionalnega značaja Evropske unije, sodobna in postaja za posameznika vse bolj odprta in prijazna. Dostop do dokumentov se je v zadnjih letih izboljšal. Med obravnavanimi institucijami je najbolj odprt Evropski parlament, ki se vedno znova zavzema za širitev pravice dostopa in neredko pred sodiščem nastopa kot intervenient na strani posameznikov ter kot nasprotnik Svetu in Komisiji. O pravici dostopa do dokumentov evropskih institucij lahko govorimo kot o temelju načela transparentnosti v evropski pravni ureditvi.

Sprejeta Konvencija o dostopu do uradnih dokumentov predstavlja prvi mednarodno zavezujoč instrument, ki ureja splošno pravico dostopa do uradnih dokumentov, ki jih hranijo javni organi in tako z mednarodnega vidika predstavlja pomemben korak naprej k širšem razvoju pravice dostopa do informacij javnega značaja in osnovno vodilo te pravice. Slovenski predstavniki so v ideji nastajanja konvencije zastopali visoke in napredne standarde glede pravice do dostopa do informacij javnega značaja. Naš Zakon o dostopu do informacij javnega značaja pa v pogledu sprejete Konvencije že zdaj dosega mnogo višje standarde.

Sodba s strani Evropskega sodišča za človekove pravice aprila 2009 je nakazala, da je dostop do vladnih informacij pravica, varovana z 10. členom EKČP. Vendar zaenkrat še ni določena tudi kot konvencijska pravica. Morda bo ravno ta dopolnitev sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice s takšnimi zaključki sodnih postopkov v prid dostopa do javnih informacij pripomogla, da se bo v prihodnosti Svet Evrope lotil spremembe Evropske konvencije o človekovih pravicah.

Na tem primeru, lahko izpostavim misel, ki sem jo podala v izhodišču diplomskega dela, da »v sodobnem svetu informacije pomenijo moč«. Po mojem mnenju nastane prav tukaj dostikrat problem, saj ima moč monopola informacij oblast, ki pa je na vrhu in je tista, ki odloča kdaj naj bi po njenem preudarku določena informacija lahko bila javnosti/posamezniku razkrita.

Dostop do informacij javnega značaja vsekakor spada med odprto in zanimivo temo, ki bo v prihodnosti prinesla še mnogo razprav, različnih mnenj in konfliktov o tem, kaj naj bi pravica do dostopa omogočala in kakšen obseg naj bi imela. Po mojem mnenju se bo hitro razvijala ter dobila čedalje večje razsežnosti. Kar je prav, saj glede na to, da nam je sama pravica dostopa do informacij javnega značaja zagotovljena že v ustavi, je tukaj naša priložnost, da jo čimbolj spoznamo, upoštevamo ter začnemo tudi dejavno uresničevati. Prav ta povzdignjenost na ustavno raven kaže na njeno pomembnost za demokratično delovanje države.

Vsekakor pa je bistveno, da vsak, ki je del tega, prispeva svoj delež na tej poti razvoja. V zakonodajalčevo vlogo bi lahko šteli to, da v prvi vrsti pripravi kvalitetno pravno podlago, na podlagi katere se lahko pravica dejavno uresničuje. Tudi vloga informacijskega pooblaščenca ima v tem kontekstu pomemben vpliv, saj naj bo med drugimi pristojnostmi njegova naloga usmerjena predvsem v to, da pozorno spremlja izvajanje zakona ter opozarja na morebitne kršitve ter ukrepa v skladu s svojimi pooblastili. Nenazadnje pa je dolžnost organov, ki so zavezani da informacije posredujejo, da jih ne skrivajo ali na kakršen koli način onemogočajo njihov dostop in tako prispevajo k delovanju sistema demokratične in pravne države. Tudi iniciative s strani organov s ciljem aktivnega razširjanja informacij bodo pripomogle, da bo sistem dostopa do informacij javnega značaja zaživel v pravi luči. Razlog, da bi nekdo »skrival« informacijo, je z vidika organov, ki dejansko delujejo v javnem interesu, neutemeljen.

Dodala bi še, da vpliv globalizacije, hiter razvoj informacijsko-komunikacijske tehnologije, vstop v evropski prostor da vedeti, da imamo možnost dostopa ne samo v domačem okolju, ampak tudi v tistem okolju, v katerega smo vstopili s svojim članstvom, se zavezali da bomo spoštovali obveznosti, hkrati pa se tudi zavedali, da smo pridobili pravico dostopa do dokumentov od institucij, ki nedvomno vplivajo na naša življenja.

## LITERATURA

### ▪ Monografske publikacije

BENOIT-ROHMER, Florence. KLEBES, Heinrich. PRAVO SVETA EVROPE. NA POTI K VSEEVROPSKEMU PRAVNEMU PROSTORU. GZ Založba, Ljubljana, 2006.

BREZOVŠEK, Marjan. ČRNČEC, Damir. DEMOKRATIČNA UPRAVA IN TAJNOST PODATKOV. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2007.

CVIKL, M. Milan. PRENOVLJENO PRAVO EVROPSKE UNIJE. NOVOSTI IZ LIZBONSKE POGODBE V PREČIŠČENEM BESEDILU TEMELJNIH POGODB EVROPSKE UNIJE IN LISTINA EVROPSKE UNIJE O TEMELJNIH PRAVICAH. Uradni list RS, Ljubljana, 2008.

GOMIEN, Donna. KRATEK VODIČ PO EVROPSKI KONVENCIJI O ČLOVEKOVIH PRAVICAH. Ministrstvo za pravosodje Republike Slovenije, Center za izobraževanje v pravosodju, Ljubljana, 2009.

KAJNČ, Sabina. LAJH, Damjan. EVROPSKA UNIJA OD A–Ž. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 2009.

PIRC MUSAR, Nataša. PREDPISI S PODROČJA PRAVA VARSTVA OSEBNIH PODATKOV IN DOSTOPA DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA. GV Založba, Ljubljana, 2006.

PLIČANIČ, Senko (et al). KOMENTAR ZAKONA O DOSTOPU DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA: S PRAVOM EU IN PRIMERJALNOPRAVNO PRAKSO. Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti, Ljubljana, 2005.

PREPELUH, Urška. PRAVICA DOSTOPA DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA. Pravna fakulteta, Ljubljana, 2005a.

PREPELUH, Urška. DOSTOP DO DOKUMENTOV INSTITUCIJ EVROPSKE UNIJE. Pravna fakulteta, Zbornik znanstvenih razprav LXIII, Letnik 2003, separat.

RIBIČIČ, Ciril. EVROPSKO PRAVO ČLOVEKOVIH PRAVIC: IZBRANA POGLAVJA. Pravna fakulteta, Ljubljana, 2007.

SVET EVROPE. 800 MILIJONOV EVROPEJCEV. Informacijsko dokumentacijski center sveta Evrope pri NUK, Ljubljana, 2006.

- **Članek v reviji**

ALAGIČ, Minka. INFORMACIJE JAVNEGA ZNAČAJA. Pravna praksa. 2005, let. 24, št. 12, str. 36–37.

PIRC MUSAR, Nataša. KONVENCIJA O DOSTOPU DO URADNIH DOKUMENTOV SVETA EVROPE: prvi mednarodno zavezujoči akt na področju dostopa do javnih informacij na svetu. Pravna praksa. 2008, let. 27, št. 40/41, str. 19–21.

PREPELUH, Urška. PRAVICA DOSTOPA DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA NA PODLAGI EKČP. Revus. 2005b, št. 4, str. 115–126.

PREPELUH, Urška. KAJ JE INFORMACIJA JAVNEGA ZNAČAJA. Poskus pozitivne opredelitve. Pravna praksa. 2004, let. 23, št. 8/9, str. 25–30.

SKUBIČ, Nataša. EVROPSKI TERMINOLOŠKI KOTIČEK. 51, DOSTOP JAVNOSTI DO DOKUMENTOV EU. Pravna praksa. 2008, let. 27, št. 43, str. 34.



## **VIRI**

### **▪ Pravni viri**

Ustava Republike Slovenije. Ur. l. RS, št. 33/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06.

Zakon o dostopu do informacij javnega značaja Ur. l. RS, št. 51/06 (uradno prečiščeno besedilo ZDIJZ-UPB2).

Uredba o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja Ur. l. RS, št. 76/05, 119/07.

Uredba (ES) št. 1049/2001 Evropskega parlamenta in Sveta o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije. Uradni list Evropskih skupnosti št. L 145, 31. 5. 2001.

### **▪ Internetni viri**

Urad predsednika Republike Slovenije.

URL=«<http://www.up-rs.si/uprs/uprs.nsf/dokumentiweb/013AFE0442956458C12574D3003DC6C9?OpenDocument>«. 29. 9. 2008.

Ministrstvo za javno upravo, Skupno letno poročilo o izvajanju Zakona o dostopu do informacij javnega značaja za leto 2008.

URL=«[http://www.mju.gov.si/si/informacije\\_javnega\\_znacaja/porocilo\\_o\\_stanju](http://www.mju.gov.si/si/informacije_javnega_znacaja/porocilo_o_stanju)«. 2. 10. 2009.

Letno poročilo Evropskega parlamenta o dostopu javnosti do dokumentov za leto 2008.

URL=«[http://www.europarl.europa.eu/RegData/PDF/783603\\_1\\_SL.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/PDF/783603_1_SL.pdf)«. 2. 10. 2009

Letno poročilo Sveta o dostopu javnosti do dokumentov za leto 2007.

URL=«[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/ACCESS\\_int.sl08.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/ACCESS_int.sl08.pdf)«. april 2008.

Letno poročilo Sveta o dostopu javnosti do dokumentov za leto 2008.

URL=«[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/SL\\_acces%20au%20doc%202008.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/SL_acces%20au%20doc%202008.pdf)«. april 2009.

Pravilnik o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta.

URL=«[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/sl/oj/2005/c\\_289/c\\_28920051122sl00060011.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/sl/oj/2005/c_289/c_28920051122sl00060011.pdf)«. 22. 11. 2005.

Informacijska pisarna Evropskega parlamenta v Sloveniji.

URL=«<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=SL&type=IM-PRESS&reference=20090114IPR46169>«. 14. 1. 2009.

Evropska komisija, Zelena knjiga – Dostop javnosti do dokumentov, ki jih hranijo institucije Evropske skupnosti.

URL=«[http://ec.europa.eu/transparency/revision/docs/gp\\_sl.pdf](http://ec.europa.eu/transparency/revision/docs/gp_sl.pdf)«. 18. 4. 2007.

Register dokumentov Evropskega parlamenta.

URL=«<http://www.europarl.europa.eu/registre/recherche/RechercheSimplifiee.cfm?langue=EN>«. 29. 9. 2009.

Register dokumentov Sveta Evropske unije.

URL=«[http://www.consilium.europa.eu/cms3\\_applications/showPage.asp?lang=en&id=549&mode=g&name=](http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/showPage.asp?lang=en&id=549&mode=g&name=)«. 29. 9. 2009.

Register dokumentov Komisije.

URL=«<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/registre.cfm?CL=en&testjs=1>«. 29. 9. 2009.

Informacijski urad Sveta Evrope v Republiki Sloveniji.

URL=«<http://www.coe.si/sl/>«. 19. 6. 2009.

Državni zbor RS, Odbor za zunanjo politiko – Pobuda za podpis Konvencije Sveta Evrope o dostopu do uradnih dokumentov.

URL=«<http://www.dzrs.si/index.php?id=101&vt=46&sm=c&q=Zakon+o+ratifikaciji+Konvencije+Sveta+Evrope+o+dostopu+do+uradnih+dokumentov&mandate=1&unid=PZ|B9EDFC07C334F30EC12575C100423BF9&showdoc=1>«. 21. 5. 2009.

Media Watch – uradna spletna stran.

URL=«<http://mediawatch.mirovni-institut.si/bilten/seznam/35/konvencija/>«. maj 2009.

Freedominfo – spletno omrežje zagovornikov svobode informacij.

URL=«<http://freedominfo.org/news/20090619c.htm>«. 19. 6. 2009.

Acces Info – uradna spletna stran nevladne organizacije zavzete za oglaševanje in ščitenje pravice dostopa do informacij v Evropi.

URL=«<http://www.access-info.org/>«. 19. 6. 2009.

EUR-LEX Dostop do zakonodaje Evropske Unije – tožba proti Svetu.

URL=«<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:205:0040:0041:SL:PDF>«. 29. 8. 2009.

EUR-LEX Dostop do zakonodaje Evropske Unije – tožba proti Parlamentu.  
URL=«<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:102:0029:0030:SL:PDF>«. 1. 5. 2009.

EUR-LEX Dostop do zakonodaje Evropske Unije – tožba proti Komisiji.  
URL=«<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:193:0029:0030:SL:PDF>«. 15. 8. 2009.

European Court of Human Rights, Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary – Decision.  
URL=«<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/portal.asp?sessionId=33331885&skin=hudoc-en&action=request>«. 13. 11. 2008.

European Court of Human Rights, Case of Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary – Judgment.  
URL=«<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/portal.asp?sessionId=33331885&skin=hudoc-en&action=request>«. 14. 4. 2009.

## **SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC IN OKRAJŠAV**

RS	Republika Slovenija
ZDIJZ	Zakon o dostopu do informacij javnega značaja
EU	Evropska unija
ES	Evropske skupnosti
SE	Svet Evrope
EKČP	Evropska konvencija o človekovih pravicah
ESČP	Evropsko sodišče za človekove pravice
št.	številka

## **IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKTORJA**

Podpisana Nataša Šumiga, študentka Fakultete za upravo, visokošolski strokovni program javna uprava, številka indeksa 04030703, izjavljam, da sem avtorica diplomskega dela z naslovom Dostop do informacij javnega značaja v Sloveniji – kot državi članici Evropske unije in članici Sveta Evrope, ki sem ga napisala pod mentorstvom doc. dr. Alenke Kuhelj in dovoljujem objavo diplomskega dela na internetu.

Diplomsko delo je lektoriral prof. slovenskega jezika Primož Vasle.

Ljubljana, januar 2010

---