



Mirovni inštitut

Inštitut za sodobne družbene in politične študije

The Peace Institute

Institute for Contemporary Social and Political Studies

Mag. Urška PREPELUH

**DOSTOP DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA:
PRIMERI EVROPSKIH INŠTITUCIJ, ZVEZNE
DRŽAVE NEW YORK IN SLOVENIJE**

– primerjalnopravna analiza

Raziskava v okviru projekta raziskovalnih štipendij Mirovnega inštituta 2002

© Mirovni inštitut, Ljubljana, 2003

KAZALO.....	2
I. UVOD	3
II. UREDITEV DOSTOPA DO INFORMACIJ V PRAVU EVROPSKE UNIJE	5
1. Razvoj načela transparentnosti v evropskem pravu kot temelj pravne ureditve pravice do svobodnega dostopa do dokumentov v Evropski uniji	5
2. Pravica dostopa do dokumentov kot ena izmed temeljnih pravic - Pogodba ES oziroma Amsterdamska pogodba (1999)	7
3. Pravica dostopa do dokumentov kot temeljna pravica - Listina temeljnih pravic EU.....	7
4. Uredba Evropskega parlamenta in Sveta Evropske unije št. 1049/2001 z dne 30. 5. 2001 o dostopu do informacij Evropskega parlamenta, Sveta EU in Komisije.....	9
A. Izhodišča Uredbe EU	9
B. Na koga se Uredba EU nanaša	10
C. Upravičenci pravice dostopa do dokumentov	11
D. Vrste dokumentov, do katerih se zagotavlja dostop.....	12
E. Način dostopa do dokumentov	12
F. Postopek z vlogo za dostop do dokumenta	13
G. Izjeme	14
H. Občutljivi dokumenti.....	16
III. UREDITEV DOSTOPA DO INFORMACIJ V ZVEZNI DRŽAVI NEW YORK.....	17
1. Izhodišča ureditve v zvezni državi New York	17
2. Zakon o dostopu do informacij	18
A. Namen zakona	18
B. Zavezanci za posredovanje informacij	19
C. Upravičenci pravice dostopa do informacij	19
D. Vrste dokumentov, do katerih se zagotavlja dostop.....	19
E. Izjeme	20
F. Način dostopa do informacij	21
G. Postopek z zahtevo in pritožbo.....	22
H. Sodelovanje tretjih oseb v postopku.....	23
I. Dostop do dokumentov zakonodajalca	23
IV. UREDITEV DOSTOPA DO INFORMACIJ V REPUBLIKI SLOVENIJI	25
1. Izhodišča za sprejetje slovenskega zakona	25
2. Pravica dostopa do informacij javnega značaja kot ena izmed ustavnih pravic - 2. odstavek 39. člena Ustave RS	26
3. Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ)	27
A. Sprejem zakona in njegova temeljna izhodišča	27
B. Katere organe zakon zavezuje	28
C. Upravičenci do dostopa.....	29
D. Vrste informacij, do katerih se zagotavlja dostop	30
E. Izjeme	30
F. Načini dostopa do informacij	31
G. Postopek s pravnimi sredstvi in druge možnosti zavrnjenega prosilca	334
V. SKLEPNO.....	37
UPORABLJENI VIRI.....	39

I. UVOD

Prost dostop do informacij javnega značaja je dandanes splošno sprejeto načelo v skorajda vseh demokratičnih družbah. K ureditvi tega pravnega področja Slovenijo zavezuje predvsem določba 2. odstavka 39. člena Ustave RS, ki pa doslej zaradi pomanjkanja zakona, ki bi uredil njeno uresničevanje, ni bila v celoti izvršljiva. To vprašanje so parcialno in neenotno urejali posamezni zakoni, na primer Zakon o varstvu okolja, Zakon o medijih, Zakon o arhivskem gradivu in arhivih in Zakon o naravnih in drugih nesrečah. Vsem pa je bila skupna pomanjkljiva ureditev postopka, po katerem je pravico dostopa do informacij možno uresničiti ter njenega pravnega varstva v postopkih pred sodiščem. Zaradi povsem nesistematične in izjemno pomanjkljive ureditve je bilo v Sloveniji nujno potrebno sprejeti splošni, krovni zakon. Namesto tega se je zakonodajalec v Sloveniji problema lotil s povsem druge strani ter najprej sprejel Zakon o tajnih podatkih, ki je predpisal, do katerih podatkov javnost *nima* dostopa. Poleg tega zakona izjeme od načela svobodnega dostopa do informacij javnega značaja omejujejo še nekateri drugi zakoni, kot na primer Zakon o varstvu osebnih podatkov, Zakon o državni statistiki, Zakon o davčni službi, Zakon o davčnem postopku, Zakon o ohranjanju narave ter Zakon o gospodarskih družbah.

Pričujoča raziskovalna naloga zato najprej poda prikaza dveh pravnih sistemov, po katerih se lahko ravnamo pri ocenjevanju našega zakona. Pravna ureditev vprašanja dostopa do informacij javnega značaja bo za Slovenijo postala relevantna zelo kmalu z njenim vstopom v Evropsko unijo naslednje leto, pravna ureditev zvezne države New York pa je primer pravne ureditve države z eno najdaljših tradicij na področju svobodnega dostopa do tovrstnih informacij. Raziskava nato v tretjem vsebinskem sklopu z uporabo primerjalnopravne in analitične metode komentira slovenski Zakon o dostopu do informacij javnega značaja, kot je ta nastajal v različnih fazah zakonodajnega postopka. Izsledki raziskave iz prvih dveh vsebinskih sklopov, evropske in new yorške ureditve, z uporabo aplikativne metode na eni strani prikazuje temeljne podobnosti slovenske ureditve s prvima dvema, na drugi pa tudi odstopanja in razloge zanje. Pri tem podaja odgovore zlasti na nekatera temeljna vprašanja vsake zakonodaje:

1. Kateri razlogi utemeljujejo izhodiščno načelo prostega dostopa do informacij javnega značaja?
2. Kdo je upravičen do kakšnih vrst informacij?
3. Kateri državni organi so praviloma vključeni v teh postopkih, t.j. so zavezanci za posredovanje informacij (organi izvršilne veje oblasti, zakonodajalca in/ali sodne veje oblasti ter morebitni drugi organi, kot so npr. varuh človekovih pravic)?
4. Kako je urejen pravni postopek, v katerem lahko posameznik pravico do dostopa uresniči?
5. Kakšna so pravna sredstva, če organ zavrne zahtevo za dostop do neke informacije; še zlasti, ali je predviden sodni nadzor?
6. Katere izjeme od tega načela so dopustne in pod katerimi pogoji?

Naj uvodoma še pojasnim, da se prikazi omejujejo izključno na krovne predpise, ki urejajo dostop do informacij javnega značaja in ob strani pušča morebitne druge akte, ki urejajo specifična vprašanja kot so na primer posebnosti dostopa do okoljskih informacij, posebnosti dostopa do arhivov ali državnih statistik, saj bi sicer presegla namen zadane si raziskave.

II. UREDITEV DOSTOPA DO INFORMACIJ V PRAVU EVROPSKE UNIJE

1. RAZVOJ NAČELA TRANSPARENTNOSTI V EVROPSKEM PRAVU KOT TEMELJ PRAVNE UREDITVE PRAVICE DO SVOBODNEGA DOSTOPA DO DOKUMENTOV V EVROPSKI UNIJI

Četudi ostaja odprto vprašanje, ali lahko transparentnost štejemo med eno izmed temeljnih načel evropskega prava¹, to načelo, ki ga poznajo malodane vse ustave držav članic EU, v ustavnopravnem smislu zajema več kot le pravico dostopa do dokumentov. V evropskem pravu je slednja resda najbolj razvita, vendar pa načeloma transparentnost vključuje tudi posredovanje informacij s strani zavezanih subjektov² in javnost sej oziroma javnost postopkov sprejemanja odločitev.³

V Evropski uniji je dolgo veljalo, da le-ta deluje vse prej kot transparentno, pač pa so bili seje Sveta ministrov tajne, zapisniki sej se niso objavljali, Komisija je bila pojmovana kot distancirana birokracija, celoten proces Evropskih skupnosti pa zapleten labirint z neštetimi, nepreglednimi organi.⁴ V takšnem stanju sta se začela rojevati nezaupanje in celo antipatija do Skupnosti, zaradi česar so ne samo državljani, pač pa tudi nekatere države, med katerimi so prednjačile Nizozemska in skandinavske države, začele odkrito izražati nezadovoljstvo s takšnim delovanjem in hkrati terjati več demokratičnosti in odprtosti delovanja Skupnosti.⁵ Pri korak k večji preglednosti delovanja je predstavljala pravno nezavezujoča deklaracija k Maastrichtski pogodbi leta 1991, **Deklaracija št. 17 o pravici dostopa do informacij**⁶:

»The Conference considers that transparency of the decision-making process strengthens the democratic nature of the institutions and the public confidence in the administration. The Conference accordingly recommends that the Commission submits to the Council no later than 1993 a report on measures designed to improve public access to the information available to the institutions.«⁷

Le leto dni kasneje je bila odprtost uprave prvič urščena tudi v tekst temeljnih pravnih virov Evropske unije in sicer z deklarativno določbo v Pogodbi o Evropski uniji ali t.i. Maastrichtski pogodbi, ki je po lastnih besedah »zaznamovala novo fazo v procesu ustvarjanja vedno tesnejše zveze med narodi Evrope in katere odločitve naj se sprejemajo kot le mogoče odprto in blizu državljanom« (2. odstavek 1. člena (nekdanji člen A) Pogodbe EU).

Zaveza Deklaracije je predstavljala temelj za sprejetje **skupnega Kodeksa ravnanja, ki zadeva dostop javnosti do dokumentov Sveta in Komisije** v decembru leta 1993.⁸ Oba

¹ Prim. Craig/de Burca, s. 392.

² Bunyan dodaja, da samo če je zagotovljen tudi dostop do dokumentov, obstaja garancija, da informacije, ki jih posredujejo institucije, niso pristranske, omejene ali prilagojene vidikom institucije (<http://www.freedominfo.org/case/eustudy/intro.htm>, s. 1).

³ Prim. tudi ureditev v zvezni državi New York.

⁴ Craig/de Burca, s. 392; Grilc/Ilešič, s. 148.

⁵ Craig/de Burca, s. 392; Grilc/Ilešič, s. 148.

⁶ Deklaracija je bila v pogodbo vključena na vztrajanje nizozemske vlade, ki prvotno želela ta člen vključiti v tekst pogodbe. Bunyan, <http://www.freedominfo.org/case/eustudy/intro.htm>, s. 1.

⁷ Pogodba o Evropski uniji – Deklaracija št. 17 o pravici dostopa do informacij, OJ 1992/C 191, s. 101.

⁸ Kodeks ravnanja, ki zadeva dostop javnosti do dokumentov Sveta in Komisije, Odločba Sveta št. 93/730, OJ 1993/L 340, s. 41.

organa sta skupni Kodeks nemudoma udejanila s sprejetjem svoje odločbe, ki sta bili po vsebini identični Kodeksu.⁹ Ti vsebinsko skorajda identični dokumenti zaradi naknadno sprejetih dokumentov EU, ki so jih v celoti nadomestili, niso več v veljavi, zato jim ne bomo namenili dodatne pozornosti, pač pa naj samo omenimo, da so v zelo skopih določbah praktično v vseh temeljnih vprašanjih postavili temelje kasnejši ureditvi dostopa do informacij v EU:

- do dokumentov je bil upravičen vsak prosilec, ki je v pisni obliki z zadostno natančnostjo zahteval nek konkretni dokument, pri čemer ni bilo mogoče podati splošne zahteve, hkrati v teh dokumentih še ni bilo natančno določeno, ali kot prosilci lahko nastopajo samo državljani držav članic oziroma pravne osebe s sedežem v eni izmed držav članic ali pa tudi prebivalci držav članic brez državljanstva ali celo druge pravne in fizične osebe, za katere se je kasneje izoblikovalo stališče, da jim evropske institucije sicer lahko odobrijo dostop, nimajo pa do njega pravice (v slednjem primeru je torej odločitev v diskreciji organa);
- dokument je bil definiran kot »vsak pisen tekst ne glede na svoj medij, ki vsebuje obstoječe dokumente, ki so v posesti omenjenih dveh institucij«; pojem »obstoječi dokumenti« je zajemal samo tiste dokumente, ki so že obstajali, vendar pa instituciji na zahtevo prosilca po dokumentu nista bili zavezani sestavljati novega;
- glede dostopa je obstajalo pet absolutnih izjem, zaradi katerih je institucija morala zavrniti dostop (*»will refuse access«*) do takšnih dokumentov, katerih razkritje bi lahko spodkopalo (a) varstvo javnega interesa, (b) varstvo posameznika in zasebnosti, (c) varstvo gospodarske ali industrijske skrivnosti, (d) varstvo finančnih interesov Skupnosti in varstvo zaupnosti, ki jo je zahtevala fizična ali pravna oseba, ki je dokument dostavila (*»supplied«*) ali kot jo je terjala zakonodaja države članice, ki je dokument dostavila (*»supplied«*);
- poleg tega je Kodeks predvideval relativno izjemo, da institucija *lahko* (*»may refuse«*) zavrne dostop do dokumentov z namenom, da se zavaruje njen interes glede zaupnosti svojih postopkov; v takšnem primeru je bilo v diskreciji Sveta ali Komisije, da se odloči za razkritje dokumenta ali zavrnitev dostopa do le-tega;
- glede rokov v postopku je bila postavljena nenatančna določba, da »bo relevantni oddelek institucije v enem mesecu obvestila prosilca o tem, ali je bilo njegovi zahtevi ugodeno, ali pa bo ta svetoval instituciji, da naj zahtevo zavrnjene«, ki tudi ni predvidevala obveznosti obrazložitve odločitve s strani institucije;
- v roku enega meseca je zavrnjeni prosilec lahko vložil t.i. ponovno zahtevo (*»confirmatory application«*), o kateri je institucija morala odločiti v nadaljnjem mesecu dni, pri čemer je morala biti negativna odločitev obrazložena in vsebovati pravni poduk o možnih nadaljnjih postopkih;
- nadaljnji postopki so predstavljali tožbo pri Sodišču in pritožbo varuhu človekovih pravic (ombudsmanu).

Tako Sodišče kot tudi varuh sta na podlagi Kodeksa in obeh odločb Sveta oziroma Komisije razvila obsežno prakso in dostop do dokumentov razširila preko restriktivnih interpretacij obeh institucij. Prav Sodišče je s svojo institucionalno močjo in avtoriteto nedvomno postavilo temelje za kasnejše sprejetje pravice dostopa do dokumentov evropskih institucij v Amsterdamski pogodbi leta 1999.

⁹ Odločba Sveta št. 93/731 o dostopu do dokumentov Sveta, OJ 1993/L 340, s. 43; Odločba Komisije št. 94/90 o dostopu do dokumentov Komisije, OJ 1994/L 46, s. 58.

2. PRAVICA DOSTOPA DO DOKUMENTOV KOT ENA IZMED TEMELJNIH PRAVIC - POGODBA ES OZIROMA AMSTERDAMSKA POGODBA (1999)

Pravo veljavo je načelo transparentnosti dobilo šele leta 1999 z **255. členom (nekdanji 191 a. člen) Pogodbe ES oziroma Amsterdamske pogodbe**, ki določa:

- »1. Vsak državljan Unije in vsaka fizična ali pravna oseba, ki prebiva oziroma ima svoj sedež v državi članici, ima pravico dostopa do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije v skladu z načeli in pogoji, ki se določijo v skladu z 2. in 3. odstavkom.
2. Splošna načela in omejitve zaradi javnega ali zasebnega interesa, ki veljajo za pravico dostopa do dokumentov, določi Svet, ki deluje v skladu s postopkom, določenim v 251. členu v dveh letih od uveljavitve Amsterdamske pogodbe.
3. Vsaka institucija, navedena zgoraj, v svojem poslovniku opredeli posebne določbe, ki zadevajo dostop do njenih dokumentov.«

Medtem ko je Amsterdamska pogodba Komisijo samo generalno zavezala, da mora sprejeti svoj poslovnik, da bi tako zagotovila skladnost svojega delovanja in delovanja svojih služb s to pogodbo (218. člen, prej 162. člen), pa je Svetu izrecno naložila, da mora za namene uporabe 3. odstavka 255. člena Pogodbe v poslovniku opredeliti pogoje, pod katerimi ima javnost dostop do njegovih dokumentov in tudi določiti primere, v katerih ga je treba obravnavati kot zakonodajni organ, da bi bil v teh primerih omogočen boljši dostop do dokumentov in hkrati ohranjena učinkovitost njegovega postopka odločanja. Za postopke, v katerih Svet odloča kot zakonodajni organ, je Pogodba predpisala, da se morajo objaviti rezultati in razlage glasovanja ter izjave v zapisniku (3. odstavek 207. člena, prej 151. člen).

Čeprav ostaja sporno vprašanje, ali gre načelo transparentnosti šteti med tista temeljna načela, ki niso obvezujoča le za institucije EU, temveč jih varuje tudi Sodišče, pa so spremembe ustanovitvenih pogodb z Amsterdamsko pogodbo prinesle tudi pozitivne novosti na področju dostopa javnosti do dokumentov evropskih institucij.¹⁰

3. PRAVICA DOSTOPA DO DOKUMENTOV KOT TEMELJNA PRAVICA - LISTINA TEMELJNIH PRAVIC EVROPSKE UNIJE

Listino temeljnih pravic Evropske unije¹¹ (*»Charter of fundamental rights of the European union«*; v nadaljevanju tudi: Listina EU) so svečano razglasili Evropski parlament, Svet EU in Komisija, države članice pa so jo sprejele na srečanju Evropskega sveta¹² decembra leta 2000 v Nici. Nastala je kot posledica 6. člena Pogodbe o Evropski uniji (Maastrichtske pogodbe iz

¹⁰ Grilc/Ilešič, s. 149.

¹¹ Charter of fundamental rights of the European union, OJ 2000/C 364, s. 1, razglašena v Nici 7. 12. 2000.

¹² Evropski svet (*European council*) je organ, ki po določbi 4. člena Pogodbe o EU združuje predsednike vlad ali šefe držav članic in predsednika Komisije. Dandanes ima 32 članov, saj posameznim predstavnikom držav pomagajo zunanji ministri teh držav, predsedniku Komisije pa član Komisije. Evropski svet je potrebno ločevati od Sveta Evropske unije (*Council of the European Union*), v katerega imenuje vsaka država članica po enega predstavnika glede na vsakokratne teme, ki se obravnavajo, in je organ z najmočnejšo normodajno močjo v Evropski uniji. Več o razmejitvi in vlogi organov EU: Grilc/Ilešič, Pravo Evropske unije, Ljubljana, 2001, s. 153-210.

leta 1992), ki od Unije terja, da spoštuje temeljne pravice¹³, ter kot posledica Mandata Evropskega sveta iz Kölna (1999).

Na splošno določbe Listine EU zavezujejo primarno le institucije in organe EU ob upoštevanju načela subsidiarnosti (1. odstavek 51. člena Listine), države članice pa le, kadar te ravnajo po pravilih oziroma v okvirih evropskega prava. Takšno interpretacijo je podalo Sodišče že leta 1989 in jo leta 2000 znova potrdilo z besedami: »Države članice morajo pri izvrševanju pravil Skupnosti upoštevati tudi zahteve varstva človekovih pravic v pravnemu redu Skupnosti.«¹⁴

Listina EU v 42. členu izrecno priznava »Pravico dostopa do dokumentov«, ki je glede dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta EU in Komisije priznana vsakemu državljanu EU, kot tudi vsem fizičnim in pravnim osebam z bivališčem ali registriranim sedežem v eni izmed držav članic EU.¹⁵ Vendar pa je v nasprotju z večino določb Listine EU pravica dostopa do dokumentov priznana upravičenim subjektom samo v odnosu do treh glavnih institucij EU, ne pa tudi do vseh ostalih institucij in organov EU, ki so dolžni spoštovati v njej zapisane temeljne pravice. S pojmom »institucija« gre namreč v skladu s 7. členom Pogodbe o Evropski skupnosti šteti ne samo Evropski parlament, Svet EU in Komisijo, ampak tudi Sodišče Evropskih skupnosti in Računsko sodišče (*»Court of Auditors«*) ter Ekonomsko-socialni svet in Svet regij; s pojmom »organ« pa vsa telesa EU, ki so ustanovljena z ustanovitvenimi pogodbami Evropskih skupnosti ali s sekundarnimi pravnimi viri (1. odstavek 286. člena Pogodbe o Evropski skupnosti).¹⁶

Kljub temu načelnemu priznanju pravice dostopa do dokumentov kot temeljne pravice v Evropski uniji lahko ugotovimo, da je v primerjavi z naslovniki večine ostalih temeljnih pravic pri le-tej zožen krog zavezancev in predvsem izključuje sodišča.

Pravico dostopa do dokumentov v dobršni meri dopolnjuje tudi »pravica do dobre uprave« (41. člen Listine EU), po kateri ima vsaka oseba (in ne samo vsi državljani EU ter vse fizične in pravne osebe z bivališčem ali registriranim sedežem v eni izmed držav članic EU) pravico, da institucije in organi EU njene zadeve obravnavajo neodvisno, pošteno in v razumnem

¹³ Treaty on European Union, Article 6 (ex Article F):

1. The Union is founded on the principles of liberty, democracy, respect for human rights and fundamental freedoms, and the rule of law, principles which are common to the Member States.
2. The Union shall respect fundamental rights, as guaranteed by the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms signed in Rome on 4 November 1950 and as they result from the constitutional traditions common to Member States, as general principles of Community law.
3. The Union shall respect the national identities of its Member States.
4. The Union shall provide itself with the means necessary to attain its objectives and carry through its policies.

¹⁴ Sodba C-292/97 z dne 13. 4. 2000, § 37.

¹⁵ Charter of Fundamental Rights of the European Union, Article 42: "Any citizen of the Union, and any natural or legal person residing or having its registered office in a Member State, has a right of access to European Parliament, Council and Commission documents."

¹⁶ Pojasnila Sveta EU k Listini temeljnih pravic, <http://ue.eu.int/df/default.asp?lang=en> dne 1. 2. 2003.

času.¹⁷ Ta pravica vključuje 3 vidike, od katerih je za obravnavano temo najbolj relevanten drugi: (a) pravico biti slišan, predno se sprejme za dotično osebo neugoden individualen ukrep, (b) ob spoštovanju legitimnega interesa zaupnosti in poklicne ali poslovne tajnosti ima oseba pravico dostopa do dokumenta, ki jo zadeva, in (c) obveznost uprave, da navede razloge za svojo odločitev (2. odstavek 41. člena Listine).

Čeprav Listina EU v kontekstu evropskega prava nima enake pravne veljave kot ostale ustanovitvene Pogodbe in je njena pravna narava še danes nedorečena, pa lahko ugotovimo, da je bila prav pravica do dobre uprave prva pravica iz Listine EU, ki jo je Sodišče I. stopnje citiralo v primeru *max.mobil Telekommunkation Service GmbH v. Komisija*, v katerem je izrecno poudarilo, da je primerno to pravico iz Listine EU upoštevati tudi v specifičnem kontekstu konkurenčnega prava Skupnosti.¹⁸ Če lahko iz tega primera količkaj sklepamo na bodoči razvoj uporabe pravic iz Listine EU in na pomen, ki ga bo Sodišče priznavalo temeljnim pravicam iz nje, potem lahko zaključimo, da se nam po vsej verjetnosti obeta velik razmah uporabe človekovih pravic tudi v evropskem pravu, ki je bilo skozi zgodovinski razvoj sicer precej omejeno na pretežno gospodarska področja.

4. UREDBA EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA EVROPSKE UNIJE ŠT. 1049/2001 Z DNE 30. 5. 2001 O DOSTOPU DO INFORMACIJ EVROPSKEGA PARLAMENTA, SVETA EU IN KOMISIJE

Kot rezultat zgoraj navedenih prizadevanj po bolj odprtemu in transparentnemu delovanju EU ter večji dostopnosti dokumentov vseh organov EU je bila 30. maja 2001 sprejeta Uredba Evropskega parlamenta in Sveta Evropske unije št. 1049/2001 o dostopu do informacij Evropskega parlamenta, Sveta EU in Komisije (v nadaljevanju tudi: Uredba EU), ki je stopila v veljavo 3. decembra 2001.

A. Izhodišča Uredbe EU

Namen Uredbe EU je, da opredeli načela, pogoje in omejitve pravice dostopa do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta EU in Komisije (v nadaljevanju tudi: institucij). Na raven temeljnih načel so povzdignjena zlasti načela čim večjega možnega dostopa, najlažjega možnega izvajanja te pravice in spodbujanje dobre upravne prakse na področju dostopa do dokumentov (1. člen Uredbe EU in 4. točka Preambule le-te). Ker pa dostop ne more biti absoluten, se vedno znova poudarja, da je to pravico včasih potrebno omejiti iz razlogov

¹⁷ Charter of Fundamental Rights of the European Union, Article 41:

1. Every person has the right to have his or her affairs handled impartially, fairly and within a reasonable time by the institutions and bodies of the Union.
2. This right includes:
 - the right of every person to be heard, before any individual measure which would affect him or her adversely is taken;
 - the right of every person to have access to his or her file, while respecting the legitimate interests of confidentiality and of professional and business secrecy;
 - the obligation of the administration to give reasons for its decisions.
3. Every person has the right to have the Community make good any damage caused by its institutions or by its servants in the performance of their duties, in accordance with the general principles common to the laws of the Member States.
4. Every person may write to the institutions of the Union in one of the languages of the Treaties and must have an answer in the same language.

¹⁸ Primer T-54/99, *Max.mobil Telekommunkation Service GmbH v. Komisija* z dne 31. 1. 2002, § 48.

varstva javnih in zasebnih interesov (11. točka Preambule in a. točka 1. člena Uredbe EU), ki pa se jim bomo natančneje posvetili v posebnem poglavju.

Ker že v Preambuli najdemo nekatere pomembne določbe, ki bodo nedvomno vplivale na njeno bodočo interpretacijo, ji bomo v tem delu posvetili nekaj več pozornosti. Obsežna Preambula se v kar 17. točkah sklicuje na temelje kot so »koncept odprtosti« (1. točka Preambule, povzeta po 2. odstavku 1. člena (nekdanjega člen A) Maastrichtske pogodbe, »načelo demokratičnosti in spoštovanja človekovih pravic« (2. točka Preambule, povzeta po 6. členu Maastrichtske pogodbe in Listini temeljnih pravic Evropske unije), »potrebe po vpeljavi večje transparentnosti v delo institucij Unije, ugotovljene na srečanjih Evropskega sveta v Birminghamu, Edinburghu in Copenhagenu« (3. točka Preambule) in uporabo pravice dostopa do dokumentov tudi na področjih skupne zunanje in varnostne politike ter policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah (7. točka Preambule, sklicujoča se na 1. odstavek 28. člena in 1. odstavek 41. člena Maastrichtske pogodbe).

Preambula posebej poudarja, da mora biti širši dostop do dokumentov omogočen, kadar institucije nastopajo v svoji zakonodajni vlogi, pri čemer bi morali biti takšni dokumenti neposredno dostopni v največji možni meri (6. točka Preambule), hkrati pa je potrebno zagotoviti tudi učinkovitost sprejemanja odločitev teh institucij, zaradi česar je potrebno tehtati interes slednjih z nasprotujočim interesom po široki oprtosti zakonodajne veje v EU.

Vsem institucijam je naložena dolžnost, da ob sodelovanju držav članic javnost oziroma svoje državljane seznani z na novo sprejetimi določbami in iz Uredbe EU izvirajočih pravicah (14. člen in 14. točka Preambule Uredbe EU). Institucije morajo nadalje razviti dobro upravno prakso z namenom, da bi olajšale izvrševanje pravice dostopa do dokumentov, za kar morajo usposobiti svoje osebje, ustanoviti pa morajo tudi interinstitucionalni svet, ki bo nadziral njihovo prakso, obravnaval morebitne spore in razpravljal o bodočem razvoju dostopa javnosti do dokumentov (15. člen in 14. točka Preambule Uredbe EU). Poleg dolžnosti, da vse institucije do junija 2002 vzpostavijo register svojih dokumentov, morajo z njo uskladiti določbe svojih poslovnikov ter o uresničevanju pravice dostopa do dokumentov letno poročati. Komisija je nadalje zavezana podajati tudi priporočila ter predlagati morebitne spremembe določb Uredbe EU in za izvrševanje le-te potrebne ukrepe (17. in 18. člen Uredbe EU).

B. Na koga se Uredba EU nanaša

Z Uredbo EU so za omogočanje dostopa do dokumentov primarno zavezani Evropski parlament, Svet EU in Komisija (točka a. 1. člena Uredbe EU). Hkrati morajo biti v skladu z Uredbo EU tudi vsa njihova pravila glede dostopa do dokumentov (12. točka Preambule). Posledično mora vsaka od institucij vprašanje natančneje urediti v svojem poslovniku oziroma ga eventualno spremeniti.¹⁹ Ker pa se z Uredbo EU želi zagotoviti njena uporaba na vseh področjih dejavnosti Unije, se morajo njena načela uporabljati tudi vse agencije, ustanovljene s strani teh institucij (8. točka Preambule), kot vodilo pa se morajo njena pravila uporabljati tudi na področju tistih dejavnosti, ki jih pokrivata Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti

¹⁹ 17. točka Preambule izrecno našteva sledeča pravila Unije, ki morajo biti revidirani tako, da bodo skladu z Uredbo EU: Odločba Sveta št. 93/731 o dostopu do dokumentov Sveta, OJ 1993/L 340, s. 43; Odločba Komisije št. 94/90 o dostopu do dokumentov Komisije, OJ 1994/L 46, s. 58; Odločba Evropskega parlamenta št. 97/632 o dostopu do dokumentov Evropskega sveta, OJ 1997/L 263, s. 27; ter pravila o zaupnosti v šengenskih dokumentih.

za premog in jeklo in Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo, saj slednji dve ne urejata vprašanje dostopa do dokumentov (5. točka Preambule).

Čeprav Uredba EU izrecno nima namena in učinka spreminjati nacionalno zakonodajo držav članic glede dostopa do dokumentov, pa je jasno, da morajo države članice zaradi načela lojalnega sodelovanja z evropskimi institucijami paziti, da ne ovirajo primerne uporabe Uredbe EU in morajo spoštovati pravila glede varnosti evropskih institucij (15. točka Preambule). S tem se po eni strani apelira na države članice, da naj ne bi s 'preveč' restriktivno zakonodajo ovirale svobodnega dostopa do dokumentov, do katerih imajo subjekti pravico po pravu Evropske unije, ter se po drugi strani preprečuje državam, da bi s 'preveč' liberalno zakonodajo izničile omejitve, ki jih postavlja Uredba EU. Zato da lahko država članica sprejme odločitev, ki ne bo ogrozila uresničitve ciljev iz Uredbe EU, je predvidena dolžnost te države, da posvetuje s pristojno evropsko institucijo v primeru, kadar se od države članice zahteva dokument kakšne od evropskih institucij, ki ga ima država v svoji posesti. Dolžnost posvetovanja odpade v primerih, ko je očitno, da gre ali za dokument, ki potrebno razkriti ali za dokument, ki se ga ne sme, ter v primerih, če se držav članica odloči, da bo namesto tega zahtevo raje posredovala v obravnavo pristojni evropski instituciji (5. člen Uredbe EU). Iz te določbe pa ni razvidna pravna narava tega »posvetovanja«, saj ni predpisano, kaj se zgodi v primeru, ko država sicer zaprosi za stališče evropske institucije, vendar pa se z njim ne strinja. Čeprav bo dokončen odgovor na to dala verjetno šele sodna praksa, pa lahko sklepamo, da bodo evropske institucije vztrajale na obveznosti njihovih mnenj in se pri tem sklicevale na zgoraj navedeno določbo 5. člena Uredbe EU ter namen Uredbe, kot izhaja iz njene Preambule.

C. Upravičenci pravice dostopa do dokumentov

Po Uredbi EU imajo pravico dostopa do informacij Evropskega parlamenta, Sveta EU in Komisije vsi državljani EU, kot tudi vse fizične in pravne osebe z bivališčem ali registriranim sedežem v eni izmed držav članic EU (1. odstavek 2. člena Uredbe EU). Vsi našteti imajo *pravico* dostopa do dokumentov teh institucij, medtem ko *lahko* institucije pod enakimi pogoji *odobrijo* dostop do dokumentov tudi vsem fizičnim ali pravnim osebam, ki nimajo bivališča ali registriranega sedeža v eni izmed držav članic EU (2. odstavek 2. člena Uredbe EU). Slednji torej do dokumentov sicer nimajo pravice, vendar jim institucije po svoji diskreciji dostop lahko dovolijo ali pa tudi ne, vendar če ga, mora ta biti pod enakimi pogoji.

Naj na tem mestu opozorim na terminološko posebnost, ki je v tem, da Uredba EU v angleškem in nemškem jeziku uporablja nevtralna izraza »*an applicant*« oziroma »*der Antragsteller*«, ki v slovenščini nimata povsem ustreznega prevoda, verjetno najboljši prevod bi bil *vložnik*, torej tisti, ki da vlogo za dostop do dokumenta. Prevod *prosilec* ni ustrezen, ker subjekt za dokument ne prosi, tak izraz pa bi lahko dajal zmoten vtis, da je v diskreciji organa, ali mu bo dostop odobril ali ne. Pravni viri EU dosledno navajajo, da imajo subjekti do vseh dokumentov EU *pravico* in jim organi dostop zavrnejo samo, če gre za eno izmed izrecno predpisanih izjem ali za t.i. občutljive dokumente (4. in 9. člen Uredbe EU). Tega slovenski zakonodajalec pri pripravi Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju tudi: ZDIJZ) ni upošteval. Zaradi tega tudi v tem tekstu raje uporabljam izraz *upravičenec* kot *prosilec*.

D. Vrste dokumentov, do katerih se zagotavlja dostop

3. odstavke 2. člena predvideva uporabo pravil Uredbe EU 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 prejme (*received by it*) ali so v njeni posesti (*in its possession*). Na ta vidik posebej opozarja že 10. točka Preambule Uredbe EU, ki pravi, da se mora za zagotovitev večje odprtosti delovanja institucij dostop zagotoviti ne samo do dokumentov, ki jih Evropski parlament, Svet in Komisija sami sestavijo, ampak tudi do tistih, ki jih prejmejo, čeprav hkrati iz tega izrecno izvzema dokumente, za katere lahko države članice na podlagi Deklaracije št. 35 k Končnemu dokumentu Amsterdamske pogodbe zahtevajo, da jih Svet ali Komisija ne posreduje brez soglasja države članice, iz katere dokument izvira.

S tem so načeloma zajeti vsi dokumenti *ne glede na medij tega dokumenta*, ki je lahko ali napisan na papirju, shranjen v elektronski obliki ali kot zvočni, vizualni ali audiovizualni zapis ter se nanašajo na kakršnokoli vsebino, *ter na vseh področjih delovanja Evropske unije*, ki so lahko povezana s politiko, z aktivnostjo ali z odločitvami, ki spadajo v delokrog oziroma sfero odgovornosti posamezne institucije (3. odstavek 3. člena Uredbe EU).

Po izrecni določi Uredba EU nima vpliva na pravice javnega dostopa do dokumentov, ki gredo morebiti institucijam na podlagi mednarodnopravnih instrumentov ali aktov institucij, ki jih udejanjajo (6. odstavek 2. člena Uredbe EU).

E. Način dostopa do dokumentov

Predvideni so 3 temeljni načini dostopa do dokumentov:

- a. postopek z vlogo za dostop do dokumenta (členi 6 – 10 Uredbe EU),
- b. neposredni dostop v elektronski obliki (12. člen Uredbe EU) in
- c. neposredni dostop preko registra dokumentov (12. člen Uredbe EU).

Ker se bomo v nadaljevanju posebej posvetili prvemu načinu, naj se na tem mestu nekoliko osvetlimo le druga dva. 1. odstavek 12. člena Uredbe EU zavezuje vse institucije, da v skladu s svojimi pravili v največji možni meri zagotovijo neposredni dostop javnosti do dokumentov v elektronski obliki ali preko registra dokumentov. Zlasti je obveznost neposrednega dostopa predvidena za dokumente, sestavljene ali prejete v zakonodajnem postopku, to je do v postopkih sprejemanja aktov, ki so pravno zavezujoči v državah članicah ali za države članice (2. odstavek 12. člena Uredbe EU), kar lahko štejemo za eno od temeljnih načel Uredbe EU, saj jo omenjata že 6. točka Preambule Uredbe EU (prim. zgoraj) in 4. odstavek 2. člena Uredbe EU. Kjer je mogoče morajo biti neposredno dostopni tudi drugi dokumenti, zlasti tisti, ki se nanašajo na razvoj politik ali strategij Unije (3. odstavek 12. člena Uredbe EU). Kadar pa neposredni dostop ni omogočen preko registra, mora biti v registru čimbolj natančno navedeno, kje se dokumenti nahajajo (4. odstavek 12. člena Uredbe EU).

Kritiki zlasti opozarjajo, da sta izraza »v največji možni meri« iz generalne klavzule 1. odstavka ter »kjer je mogoče« iz 3. odstavka preveč ohlapna, ker omogočata institucijam preveliko mero možnih izgovorov. Ker pa bo ta nedoločena pravna pojma v končni fazi presojalo Sodišče, ki se je doslej vedno izkazalo kot naklonjeno čim večji dostopnosti, lahko

upamo, da bo tudi tokrat odločno poseglo morebitne ekstenzivne razlage evropskih institucij.²⁰

Da bi se zagotovila učinkovitost pravice dostopa do dokumentov državljanom Unije, morajo vse institucije zagotoviti javni dostop do **registra dokumentov v elektronski obliki**. Vanj morajo biti brez odlašanja vnešena napotila oziroma viri dokumentov, ki zajemajo številko dokumenta, zadevo ali kratek opis vsebine ter datum sprejema, sestave ali vnosa, vendar na način, ki zagotavlja varstvo interesov iz 4. člena Uredbe EU, to je dopustnih izjem (11. člen Uredbe EU). Institucije so bile dolžne registre vzpostaviti do 3. junija 2002 in jih je moč uporabljati na svetovnem spletu.

Kot način zagotavljanja transparentnosti služi tudi **dolžnost objavljanja predpisov** evropskih institucij v uradnem listu Evropskih skupnosti (*»Official Journal«*), ki velja že na podlagi 254. člena (prej 191. člena) Pogodbe EU uredb, direktiv in odločb, sprejetih po posvetovalnem postopku iz 251. člena (prej 189 b. člena) Pogodbe EU, v katerem sodelujejo Komisija, Svet EU in Evropski parlament, kot tudi uredb Sveta EU in Komisije ter njunih direktiv, ki so naslovljene na vse države članice. Uredba EU to dolžnost objavljanja razširja tudi na predloge Komisije, skupna stališča, ki jih sprejme Svet EU in razloge zanje, okvirne sklepe, druge sklepe in konvencije Sveta EU, konvencije med državami članicami in mednarodne dogovore, ki jih sklene Evropska skupnost (1. odstavek 13. člena Uredbe EU). Kolikor je to možno, pa se morajo v uradnem listu Evropskih skupnosti objavljati tudi iniciative držav članic Svetu EU, skupna stališča Sveta EU, vse druge direktive in sklepi ter priporočila in mnenja (2. odstavek 13. člena Uredbe EU).

F. Postopek z vlogo za dostop do dokumenta

a. Vloga za dostop do dokumenta

Dokument lahko upravičenec zahteva v enem izmed uradnih jezikov EU in sicer v pisni obliki, ki vključuje tudi elektronsko obliko. Za svojo zahtevo mu ni potrebno navesti nobenih razlogov, pač pa mora zahtevani dokument mora opredeliti z zadostno natančnostjo, da je moč ugotoviti njegovo istovetnost, sicer ga je institucija dolžna pozvati k dodatnim pojasnilom, kateri dokument se zahteva in mu pri tem pomagati, na primer z napotilom, kako se uporablja javni register dokumentov. Tudi sicer je institucija dolžna državljanom Unije jim pomagati in jih obveščati, kako in kje se lahko vložijo njihove vloge za dostop do dokumentov (6. člen Uredbe EU).

b. Postopek z vlogo

Vloge morajo biti obravnavane brez odlašanja, vlagatelju pa se pošlje potrdilo o prejemu vloge. V 15 delovnih dneh od registracije vloge mora institucija ali odobriti in hkrati omogočiti dostop do zahtevanega dokumenta ali pa v pisnem odgovoru navesti razloge za popolno ali delno zavrnitev s pravnim podukom o možnosti t.i. ponovne vloge (1. odstavek 7. člena Uredbe EU). V izjemnih primerih, kadar vloga na primer zadeva zelo dolg dokument ali veliko število dokumentov, se lahko ta rok podaljša za dodatnih 15 delovnih dni, ob pogoju, da se vložnika vnaprej obvesti in se razlogi za podaljšanje natančno obrazložijo (3. odstavek 7. člena Uredbe EU).

²⁰ Bunyan, <http://www.freedominfo.org/case/eustudy/ch8.htm>, s. 3.

Če se dostop odobri, se vlagatelju glede na njegovo željo bodisi omogoči vpogled v dokument na mestu samem (*»consulting on the spot«*) bodisi se mu izstavitvi kopija, ki je lahko tudi v elektronski obliki. Brezplačni so pri tem neposredni dostop do dokumentov v elektronski obliki ali preko registra dokumentov, vpogled na samem mestu in kopije do 20 strani, za več kot 20 strani kopij pa se vlagatelju lahko zaračuna samo dejanske stroške priprave in pošiljanja kopije dokumenta. Če je institucija dokument že izdala in je za vložnika brez težav dostopen, svojo dolžnost izpolni že s tem, da vložnika zgolj obvesti, kako lahko pride do zahtevanega dokumenta. Dokument se dostavi v obstoječi verziji in formatu, vključno z elektronsko ali drugo obliko kot na primer v braillovi pisavi, v velikem tisku ali kot na magnetogramu, pri čemer se mora v polni meri upoštevati želje vlagatelja (10. člen Uredbe EU). Pri kopiranju morajo institucije paziti, da ne kršijo obstoječih avtorskih pravic, ki morebiti omejujejo pravice tretjih do reproduciranja in uporabe izdanih dokumentov (16. člen Uredbe EU).

c. Postopek s t.i. ponovno vlogo

Če institucija zahtevo zavrne ali v predpisanem roku ne odgovori, lahko vlagatelj v 15 dneh od prejema odgovora oziroma od izteka roka ponovno zahteva preučitev stališča institucije glede svoje vloge. Ta t.i. ponovna vloga, ki je po svoji pravni naravi pritožba, mora biti prav tako obravnavana brez odlašanja, maksimalno v 15 delovnih dneh pa mora biti o njej odločeno. Če institucija še vedno deloma ali v celoti zavrača dostop, mora v pisnem odgovoru za to navesti razloge, vlagatelja pa obvestiti o pravnih sredstvih, ki sta tožba na Sodišče in/ali pritožba na varuha človekovih pravic. Rok za odločitev se lahko tudi tukaj v primeru enakih izjemnih okoliščin podaljša za dodatnih 15 delovnih dni in pod enakimi pogoji (vnaprejšnje obvestilo z natančno pojasnitvijo razlogov). Če institucija v danem roku ne odgovori, se šteje, da je zahtevek zavrnila, vlagatelj pa je upravičen vložiti tožbo pri Sodišču in/ali pritožbo pri varuhu človekovih pravic.

G. Izjeme

Čeprav je izrecen namen Uredbe EU, da se zagotovi v kar največji možni meri učinkovitost pravice dostopa do dokumentov, pa se hkrati vedno znova poudarja, da dostop ne more biti absoluten in da mora biti včasih omejen iz razlogov varstva javnega ali zasebnega interesa (4. in 11. točka Preambule; točka a 1. člena Uredbe EU). Na to nas opozarja že 2. odstavek 255. člena Pogodbe ES, ki sicer 1. odstavku deklarira pravico dostopa do dokumentov.

Za izjeme velja, da se morajo v vseh pogledih intepretirati restriktivno. Tako velja tudi, da krijejo samo tiste dele dokumenta, ki so varovani z dopustnimi izjemami. Če dokument vsebuje deloma takšne vsebine, ki so varovane in deloma vsebine, ki so dostopne, se mora ta slednji del dokumenta vseeno razkriti, ne pa da se zavrne dostop do celotnega dokumenta (t.i. delno razkritje dokumenta, 6. odstavek 4. člena Uredbe EU).

Po izrecni določbi Uredbe EU so izjeme časovno omejene na samo toliko časa, dokler je varstvo upravičeno glede na vsebino dokumenta, vendar pa ne več kot 30 let. Tako dolga časovna omejitev bo zlasti relevantna za arhivsko gradivo. Več kot 30 let so lahko varovani samo dokumenti, katerih nerazkritje je potrebno zaradi varstva zasebnosti ali gospodarskih interesov, kot tudi v primeru t.i. občutljivih dokumentov (7. odstavek 4. člena Uredbe EU).

Poseben problem predstavljajo t.i. **dokumenti tretjih oseb**, ki so v posesti kakšne izmed evropskih institucij. Kot tretje osebe moramo razumeti vsako fizično ali pravno osebo ali vsako ustanovo izven evropske institucije, od katere se nek dokument zahteva, vključno z državami članicami ter drugimi institucijami in telesi Skupnosti ali izven nje, tudi tretjih držav - držav nečlanic EU (točka b 3. člena Uredbe EU). Ker mora vsaka institucija po določbi 3. odstavka 2. člena Uredbe EU dostop omogočiti tudi do takšnih »tujih« dokumentov, če jih ima, Uredba EU predpisuje, da se mora v tem primeru s tretjo osebo posvetovati glede vprašanja dostopnosti oziroma morebitne aplikacije ene od izjem iz 1. ali 2. odstavka 4. člena Uredbe EU, razen če je očitno, da se dostop ali mora omogočiti ali pa mora zavrniti. Tudi tu ni povsem jasna pravna narava mnenja tretje osebe – razen za države članice, ki jim je izrecno priznana pravica, da dostop zavrnejo, če gre za dokument, ki izvira iz nje (5. odstavek 4. člena Uredbe EU), ostaja nerešeno vprašanje, ali bo na primer negativno mnenje tretjih oseb preprečilo evropskim institucijam, da dostop omogočijo.

a. Absolutne izjeme

Izjemam je namenjen najbolj obširen člen Uredbe EU, ki ločuje med absolutnimi in relativnimi izjemami. V primeru **absolutnih izjem** iz 1. odstavka 4. člena Uredbe EU institucija v noben primeru ne sme razkriti dokumentov, kadar bi to ogrozilo **javni interes**, ki zadeva:

- (1) javno varnost,
- (2) obrambne in vojaške zadeve,
- (3) mednarodne odnose ter
- (4) finančno, monetarno ali ekonomsko politiko Skupnosti ali države članice.

Ravno tako velja absolutna prepoved razkritja dokumentov, če bi to ogrozilo **zasebne interese**, ki so definirani kot zasebnost in integriteta posameznika, zlasti v skladu s predpisi Skupnosti, ki zagotavljajo varstvo osebnih podatkov. Na pomembnost varstva ne samo javnih, ampak tudi zasebnih interesov odkazuje že 11. točka Preambule Uredbe EU, ki opozarja, da morajo institucije pri presoji izjem na vseh področjih delovanja Unije še posebej paziti na obstoječe skupnostne predpise glede varstva osebnih podatkov.²¹

b. Relativne izjeme

Relativne izjeme so opredeljene v 2. in 3. odstavku 4. člena Uredbe EU in v nasprotju z absolutnimi omogočajo t.i. izjeme od izjem. Velja, da se dokumentov načeloma ne sme razkriti, razen če je podan. V prvo skupino relativnih izjem evropska ureditev šteje tiste dokumente, katerih **razkritje bi ogrozilo**:

- (1) gospodarske interese fizične ali pravne osebe, vključno z intelektualno lastnino,
- (2) sodne postopke in pravno svetovanje,
- (3) namen inšpekcijskih, preiskovalnih ali računskih dejavnosti.

V drugo skupino relativnih izjem pa so uvrščeni dokumenti, katerih razkritje bi **resno ogrozilo postopke odločanja institucije**, če gre za naslednje dokumente:

- A. ki jih institucije same sestavijo za interno uporabo ali
- B. pa jih samo prejmejo, kadar se takšni dokumenti nanašajo na zadevo, o kateri institucija še ni odločila;

²¹ Med pomembnejše sodi Direktiva št. 97/66 Evropskega parlamenta in Sveta o obdelovanju osebnih podatkov in varstvu zasebnosti na področju telekomunikacij, OJ 24/L 41, s. 1 z dne 15. 12. 1997.

- C. tudi po sprejemu odločitve so še naprej varovani dokumenti, ki vsebujejo mnenja za interno uporabo, ki so del posvetovanj in preliminarne razgovorov znotraj zadevajoče institucije.

Čeprav Uredba EU tega izrecno ne pove, lahko iz te slednje določbe *a contrario* sklepamo, da po sprejetju odločitve v pristojni instituciji izjeme ne veljajo več za interne akte (točka 1) in prejete dokumente v še ne odločenih zadevah (točka 2), razen kadar bi bili ti izjemoma kriti s tretjo. Verjetno ni potrebno posebej poudarjati, do si s tem države članice in evropske institucije želele zagotoviti tajnost predvsem svojih političnih stališč, katerih razkritje bi jim lahko škodovalo ali v mednarodnem prostoru ali v lastni državi. Da je bila to očitno pomembna tema pri sprejemanju Uredbe EU, kaže že 11. točka njene Preambule, ki opozarja, da so institucije upravičene do varstva svojih notranjih posvetovanj in razgovorov, kjer je to potrebno, da se zavaruje njihova sposobnost izvrševati svoje naloge.

H. Občutljivi dokumenti

Evropski predpis poseben pravni režim predpisuje za t.i. občutljive dokumente (*»sensitive documents«*), pri čemer se mora v medinstitucionalnih dogovorih urediti načini obveščanja Evropskega parlamenta o njihovi vsebini (5. odstavek 2. člena in 9. točka Preambule Uredbe EU). Občutljivi dokumenti so tisti dokumenti, ki:

- (b) izvirajo iz institucij ali njihovih agencij, iz držav članic, tretjih držav ali mednarodnih organizacij
- (c) ter so zaradi varstva temeljnih interesov Evropske unije oziroma ene ali več držav članic na področjih iz točke a. 1. odstavka 4. člena Uredbe EU, zlasti na področjih javne varnosti, obrambnih in vojaških zadev
- (d) v skladu s predpisi zadevne institucije označeni kot 'TRÈS SECRET/TOP SECRET', 'SECRET' ali 'CONFIDENTIEL' (9. člen Uredbe EU).

Gre torej za dokumente z občutljivih področij (javna varnost ter obrambne in vojaške zadeve), za katere je razumljivo, da jih tako EU kot tudi države članice želijo še posebej zavarovati pred morebitno dostopnostjo vsakomur. Institucije bodo za ureditev področja občutljivih dokumentov sprejele posebna pravila, ki pa se morajo objaviti (6. odstavek 9. člena Uredbe EU). Jasno je, da ti dokumenti ne bodo neposredno dostopni v elektronski obliki, pač pa je možno, da bi jih kdo zahteval v postopku z vlogo. V tem primeru lahko vloge za dostop obravnavajo samo osebe, ki imajo pravico, da se seznani z vsebino občutljivega dokumenta samega in ne uradniki, ki obravnavajo vse ostale vloge za dostop do dokumentov (2. odstavek 9. člena Uredbe EU). Tudi pri uvrstitvi občutljivih dokumentov v register lahko samo takšne osebe odločijo, katera napotila oziroma viri dokumentov se bodo vnesli v register. Tak dokument se lahko uvrsti v register ali se napravi dostopnega samo s soglasjem avtorja, pri zavrnitvi dostopa pa je potrebno paziti, da se obrazložitev poda na način, ki ne bo ogrozil varovanih interesov (3. in 4. odstavek 9. člena Uredbe EU).

III. UREDITEV DOSTOPA DO INFORMACIJ V ZVEZNI DRŽAVI NEW YORK

ZDA je poleg skandinavskih držav nedvomno država z najdaljšo tradicijo zaščite svobode izražanja (1. amandma ameriške ustave) in transparentnosti dela državnih organov v imenu zaščite demokracije v družbi. Zato za pravni razvoj modernih demokratičnih družb pogosto predstavlja vzorčni model, nemalokrat pa vpliva tudi na ureditev v državah z dolgo tradicijo, tudi državah članicah Evropske unije. Dostop do informacij javnega značaja na zvezni ravni ureja »*Freedom of Information Act*« iz leta 1966, dopolnjen leta 1996, ki se nanaša le na izvršilno vejo federalne oblasti, ne pa tudi na njeno sodno in zakonodajno vejo. Kot izhodišče določa načelo prostega dostopa do informacij javnega značaja s taksativno določenimi izjemami, katerih upravičenost mora v primeru spora pred sodiščem dokazovati država. Do dostopa so upravičeni prav vsi subjekti, ne le državljani. Ameriška ureditev je bila ena prvih, v kateri prosilec ni bilo potrebno izkazovati pravnega interesa, da bi dobil informacijo javnega značaja. Če je zahteva zavrnjena, ima subjekt na razpolago najprej pritožbo v upravnem postopku, nato pa še sodno varstvo. Prav iz ameriške ureditve je bila v evropsko prevzeta dolžnost vseh organov, da informacije javnega značaja v čim večjem obsegu sproti posredujejo na internet. V nadaljevanju se v skladu z namenom raziskave osredotočam na ureditev v zvezni državi New York.

1. IZHODIŠČA UREDITVE V ZVEZNI DRŽAVI NEW YORK

V zvezni državi New York (v nadaljevanju tudi: New York) se dostop do informacij obravnava kot del širšega pojma »odprte uprave«, v katero poleg dostopa do informacij sodita še področji javnih sej in varstva zasebnosti oziroma osebnih podatkov. Za uresničevanje predpisov z vseh treh področij je pristojen Odbor za odprto upravo, ki je bil ustanovljen že leta 1974 s prvotnim zakonom o dostopu do informacij (»*the Committee on Open Government*«; v nadaljevanju tudi: Odbor). Ta je ima 11 članov, od katerih je 5 s strani javne uprave in 6 predstavnikov javnosti, od katerih mora biti vsaj dva predstavnika medijev. Člani odbora s strani javne uprave so: namestnik guvernerja (»*Lieutenant Governor*«), minister za notranje zadeve (»*Secretary of State*«), komisionar za splošne zadeve (»*commissioner of general services*«, ki je nekakšen generalni sekretar vlade), direktor za budget (»*the director of the budget*«, ki je nekakšen finančni minister, specializiran predvsem za javno porabo) in en predstavnik, ki ga izmed izvoljenih lokalnih funkcionarjev imenuje guverner.

Odbor je pristojen za svetovanje vsem organom javne uprave (»*agency*«), javnosti in medijem, izdajanje predpisov s svojega področja ter letno poročanje in dajanje pripomb guvernerju in zakonodajalcu. Kadar se pojavi vprašanje iz njegovega področja, je pristojen podati pisen ali usten nasvet ter posredovati v spornih zadevah.

Področja odprte uprave urejajo trije temeljni predpisi, ki so:

- t.i. Zakon o dostopu do informacij (»*Freedom of Information Law*«), ki je urejen v 6. členu širšega Zakona o javnih uslužbencih (»*Public Officers Law*«), sekcije 84 – 90,
- t.i. Zakon o odprtih sejah (»*Open Meetings Law*«), ki je urejen v 7. členu Zakona o javnih uslužbencih, sekcije 100 – 111, in
- t.i. Zakon o varstvu zasebnosti posameznikov (»*Personal Privacy Protection Law*«).

Zakon o dostopu do informacij ureja dostop do dokumentov javne uprave, ki bo v nadaljevanju podrobno prikazan. Zakon o odprtih sejah ureja način izvrševanja sej javnih teles in pravico do pristnosti na teh sejah. Tovrstne zakone v Združenih državah Amerike imenujejo tudi »*sunshine laws*«, ker omogočajo delovanje javne uprave v 'sončni svetlobi', torej na očeh javnosti in ne v temi. Varstvo zasebnosti je pomembna zato, ker država o posameznikih zbira vrsto podatkov, kot so na primer podatki o vojaškem osebju, zaposlenih v javni upravi, prejemnikih socialnih pomoči, prebivalstvu in nenazadnje o davčnih zavezancih. To so obsežne baze podatkov, ki včasih vsebujejo celoten dosje o posamezniku, ki se morda niti ne zaveda, da oblast o njem poseduje takšne podatke oziroma četudi se tega zaveda, kako jih uporablja. Posameznik ima na tem področju zato tri bistvene pravice:

- pravico vpogleda v dokumente, ki se nanj nanašajo,
- pravico dopolnitve oziroma poprave obstoječih podatkov, če so ti netočni, irelevantni, zastareli ali nepopolni ter
- pravico, da toži javno upravo zaradi kršitev varstva zasebnosti, zlasti kadar bi omogočila dostop do osebnih podatkov nepooblaščenim osebam.

2. ZAKON O DOSTOPU DO INFORMACIJ

A. Namen zakona

Trenutno veljavni zakon je v veljavi že od 1. januarja 1978 in predvsem uresničuje t.i. pravico posameznikov, da vedo, kako deluje javna uprava (»*the right to know*«) in jim omogoča dostop do vseh dokumentov uprave (»*records*«), ki so pojmovani v kar najširšem smislu. Pri tem je treba opozoriti, da je s pojmom vlade (»*government*«) v Združenih državah na splošno, kot tudi v zvezni državi New York, mišljena celotna javnopravna oblast in se ne nanaša samo na slovensko pojmovanje vlade kot izvršilne veje oblasti, zato v tem poglavju uporabljam izraz javna uprava, kadar zakon govori o »*government*«.

Zakonodajalec že v uvodnem § 84 poda razloge za sprejem tega zakona, ki so v tem, da se svobodna družba lahko ohranja samo, kadar je javna uprava za javnost dostopna in ji je odgovorna, javnost pa se zaveda njenih dejanj. Bolj ko je javna uprava odprta do svojih državljanov, večje je razumevanje in sodelovanje javnosti pri javnem upravljanju. Državne in lokalne službe naraščajo, javni problemi postajajo vedno bolj sofisticirani in kompleksni ter zato težje rešljivi, kar ima za posledico porast finančne uprave in izdatkov, zato je za državo in lokalne skupnosti neizogibno razširiti javno odgovornost, kjerkoli in kadarkoli je to možno. Za družbo je temeljnega pomena pravica ljudi, da poznajo postopek odločanja javne uprave in nadzirajo dokumente in statistike, ki so podlaga za njene odločitve. Dostop do tovrstnih informacij ne bi smel biti onemogočen z zavijanjem v pretvezo skrivnostnosti ali zaupnosti. Zakon zato razglaša, da je javno upravljanje zadeva javnosti in da mora imeti javnost, individualno ali skupinsko in zastopana s strani svobodnega tiska, dostop do dokumentov uprave v skladu s tem zakonom.

B. Zavezanci za posredovanje informacij

Zavezanci za posredovanje informacij so predvsem organi izvršile veje oblasti. S pojmom »agency«, ki ga prevajam kot organ javne uprave, so tako zajete vse enote državne in lokalne javne uprave v zvezni državi New York, vključno z vsakim državnim ali mestnim ministrstvom, upravo, uradom, oddelkom, komisijo, odborom, javno oblastjo, javno ustanovo, svetom, službo ali drugo javnopravno osebo, ki izvaja javnopravne ali lastninske funkcije za državo ali njihove mestne oblasti, ne vključuje pa sodstva ali državne zakonodajne oblasti (§ 86, točka 3). Zakon v manjši meri ureja tudi dostop do dokumentov zakonodajne veje oblasti, vendar pa zanje veljajo nekatere posebne določbe, ki bodo obravnavane v nadaljevanju, pregled pa se osredotoča na dostop do dokumentov pri organih izvršilne veje oblasti.

Zakon izrecno ne vključuje dostopa do dokumentov sodišč, vendar to ne pomeni, da so ta povsem izključena. Paragraf 255 Zakona o sodiščih (*»Judiciary Law«*) že dolgo zahteva, da pristojni sodni uslužbenec (*»the clerk of the court«*) skrbno poišče dokumente, listine in sezname ter proti plačilu napravi njihove kopije. Pri tem je potrebno poudariti, da organi javne uprave, ki so pristojni za upravljanje sodne veje oblasti, niso sodišča in se zato štejejo za organe javne uprave tudi po Zakonu o dostopu do informacij.²²

C. Upravičenci pravice dostopa do informacij

Zakon tega ne definira, saj se smatra, da lahko dostop do dokumentov zahteva kdorkoli, to je prav vsak, ne glede na državljanstvo ali druge okoliščine. Zakon tudi ne omenja pravnega interesa, saj je tradicija dostopa do informacij v Združenih državah že zelo dolga in temelji na načelu, da nikomur ni potrebno izkazovati interesa, da bi dobil informacije, ki se nanašajo na delovanje javne oblasti. Kot to navaja § 84, »je javna uprava zadeva javnosti in da mora imeti javnost, individualno ali skupinsko in zastopana s strani svobodnega tiska, dostop do njenih dokumentov«.

D. Vrste dokumentov, do katerih se zagotavlja dostop

S pojmom dokument (*»record«*) je mišljena vsaka informacija, ki je hranjena (*»kept«*), posedovana (*»held«*), registrirana (*»filed«*), proizvedena (*»produced«*) ali reproducirana (*»reproduced«*) s strani organov javne uprave ali državne zakonodajne oblasti, za njih ali pri njih, v kakršnikoli fizični obliki, vključno - vendar pa ne omejeno - na poročila, izjave, raziskave, memorandume, mnenja, mape, dokumente, knjige, priročnike, pamflete, formularje, listine, načrte, skice, zemljevide, fotografije, pisma, mikrofilme, računalniške trakove ali diske, pravila, uredbe ali kodekse.

Medtem ko je prvotni zakon zvezne države New York iz leta 1974 zagotavljal dostop le do devetih izrecno naštetih kategorij dokumentov, za vse ostale pa je veljala domneva, da so od dostopa izključeni, je zdajšnji zakon iz leta 1978 to domnevo obrnil, tako da velja, da so dostopni prav vsi dokumenti, ki niso izrecno izvzeti v eni od predpisanih izjem (§ 87, 2. odstavek).

²² Committee on Open Government, *Your right to know*, s. 5.

E. Izjeme

Izjeme so obširno urejene v 2. odstavku § 87. Dostop se lahko zavrne do dokumenta ali njegovega dela, kadar:

1. državni ali zvezni zakon izrecno izključujeta dostopnost;
2. bi razkritje povzročilo neupravičen poseg v zasebnost posameznika;
3. bi razkritje škodovalo trenutni ali bližnji sklenitvi pogodbe ali kolektivnega pogajanja zaradi nesreč;
4. gre za poslovne skrivnosti ali informacije, ki jih organu javne uprave posredujejo gospodarska podjetja ali so izpeljane iz njihovih informacij ter bi njihovo razkritje povzročilo znatno škodo za konkurenčnost tega podjetja;
5. so sestavljeni za izvrševanje prava (*»law enforcement«*) in bi njihovo razkritje povzročilo:
 - vmešavanje v preiskave na področju izvrševanja prava ali v sodne postopke,
 - prikrajšanje osebe glede pravice do poštenega postopka ali neodvisnosti sojenja,
 - identifikacijo zaupnega vira ali razkritje zaupne informacije, povezane s kazensko preiskavo ali
 - razkritje tehnik ali postopkov kazenske preiskave, razen rutinskih tehnik in postopkov;
6. bi njihovo razkritje ogrozilo življenje ali varnost kakšne osebe;
7. gre za sporočila znotraj organa javne uprave ali med organi javne uprave, razen kadar vsebujejo:
 - statistične ali dejanske tabele ali podatke,
 - navodila uslužbencem organa, ki zadevajo javnost,
 - končna pravila ali odločitve organa,
 - zunanje revizije, vključno z, ampak ne omejeno na revizije nadzornika ali zveznih oblasti;
8. gre za vprašanja ali odgovore raziskav, ki se zahtevajo pred končno ureditvijo teh vprašanj;
9. bi njihovo razkritje ogrozilo sposobnost organa, da zagotovi varnost svoje informacijske tehnologije, ki vključuje tako sisteme elektronskih informacij kot tudi infrastrukture;
10. gre za fotografije, mikrofilme, video posnetke ali druge posnete slike, narejene na podlagi predpisov o vozilih in prometu.

Večina teh kategorij informacij, do katerih se dostop zavrne, nima namena varovati informacij samih po sebi, ampak je osredotočena na učinke razkritja, torej končni rezultat. Tako v veliki meri temeljijo na dejstvu, da bi njihovo razkritje povzročilo določeno vrsto škode, na primer povzročilo neupravičen poseg v zasebnost, povzročilo znatno škodo za konkurenčnost podjetja, razkritje zaupnega vira, ogrozilo življenje ali varnost osebe in tako dalje.

To pa ne velja za kategorijo sporočil znotraj organa javne uprave ali med organi javne uprave. To izjema ima dve utemeljitvi. Dostop se lahko zavrne, kadar so zapiski ali pisma, ki jih pošlje en organ drugemu ali uslužbenec organa drugemu uslužbencu taistega organa, samo svetovalne narave in ne vsebujejo informacij, na katere se organ sklicuje oziroma opira pri izvrševanju svojih dolžnosti. Tako na primer ni potrebno omogočiti dostopa, kadar gre za mnenje, ki ga uslužbenci pripravijo, njihov nadrejeni pa ga lahko sprejme, lahko pa ga tudi zavrne. Vendar pa morajo biti dostopni podatki, pravila in odločitve, na katere se organ opira pri izvrševanju svojih dolžnosti.²³

²³ Ibidem, s. 3.

Posebne izjeme veljajo tudi za varstvo poslovnih skrivnosti, ki pa se nanašajo le na državne organe javne uprave. Osebe, ki na zahtevo teh organov posredujejo določene dokumente, lahko zahtevajo, da se ti hranijo posebej in ločeno od drugih dokumentov organa, ker predstavljajo poslovne skrivnosti (§ 89, 5. odstavek). Postopek je natančneje prikazan v nadaljevanju.

Zakon zagotavlja dostop do *obstojećih* dokumentov, tako da organu ni potrebno ustvariti novega dokumenta, da bi ugodil zahtevi, ali pripraviti dokumenta, ki ga ne poseduje ali ne hrani (§ 89, 3. odstavek). Ne glede na to zakon v 3. odstavku § 87 izrecno zahteva, da vsak organ obvezno sestavlja sledeče dokumente:

- dokument o končnem glasovanju vsakega člana v vsakem postopku organa, pri katerem član glasuje,
- dokument z navedbo imen, službenih naslovov, nazivov in plačo vsakega uradnika ali uslužbenca organa,
- seznam vseh dokumentov v posesti organa po vsebini, ki mora biti opredeljena z razumno natančnostjo, ne glede na to, ali so ti dokumenti dostopni ali ne.

Ena izmed izjem varuje neupravičene posege v zasebnost posameznika (točka 2). Če ni drugače predpisano, ne gre za neupravičen poseg v zasebnost, kadar so izbrisane podrobnosti, na podlagi katerih je možno ugotoviti istovetnosti oseb, ali kadar oseba, na katero se dokument nanaša, da pisno soglasje za dostop do tega dokumenta, ali kadar oseba zahteva dokumente, ki se nanašajo nanjo, če ustrezno izkaže svojo identiteto.²⁴

2. odstavek § 89 pooblašča Odbor za odprto upravo, da izda tudi posebna navodila za izbris podrobnosti, na podlagi katerih je možno ugotoviti istovetnosti oseb ter za zavrnitev dostopa do dokumentov, ki so sicer dostopni po tem zakonu, če je to potrebno za varovanje zasebnosti, ter primeroma navaja, da se varstvo zasebnosti zlasti nanaša na:

- razkritje zaposlitve, zdravstvene ali kreditne sposobnosti ali osebnih priporočil iz vlog za zaposlitev,
- razkritje zdravstvenih ali osebnih dokumentov stranke ali pacienta v zdravstveni ustanovi,
- prodajo ali objavo seznamov imen in naslovov, če bi bili ti lahko uporabljeni v komercialne namene ali za namene zbiranja finančnih sredstev,
- razkritje informacij zasebne narave, ki bi povzročila ekonomske ali osebne težave osebi, pa takšna informacija ni relevantna za delo organa, ki jo zahteva ali hrani,
- razkritje informacije osebne narave, ki je bila organu sporočena zaupno in ni relevantna za redno delo tega organa,
- informacijo osebne narave iz dokumenta o delavčevih prihodkih.

F. Način dostopa do informacij

Kot je bilo že omenjeno, mora vsak organ tekoče vzdrževati **vsebinski seznam dokumentov**, ki ni seznam prav vseh dokumentov v posesti organa, ampak seznam tistih kategorij zadev ali dokumentov, v katerih se dokumenti hranijo. Ta seznam mora vsebovati napotilo na vse dokumente v posesti organa, ne glede na to, ali so dostopni ali ne, saj se smatra, da ima

²⁴ Ibidem, s. 3.

javnost pravico vedeti, katere vrste dokumentov organ hrani. Seznam mora biti sestavljen z zadostno natančnostjo, da je možno ugotoviti kategorijo dokumentov, ki jo vlagatelj išče.²⁵

Vsak organ mora izdati enotna pravila, ki bodo natančneje določila način dostopa do dokumentov ter morajo biti v skladu s tem zakonom in pravili, ki jih izda Odbor (§ 87, 1. odstavek, točka b). Pravila vseh organov so zainteresiranim subjektom dostopna tudi pri Odboru. Organ mora v svojih pravilih določiti in objaviti vsaj naslednje:

- kraj in čas, kjer oziroma ko je možno dokumente dobiti,
- osebe, pri katerih je dokumente možno dobiti, vključno z njihovim imenom, nazivom, službenim naslovom in telefonsko številko,
- stroške za kopije dokumentov, ki pa ne smejo presegati 25 centov na stran ali dejanskih stroškov reproduciranja drugih dokumentov, razen kadar kakšen zakon predpiše drugačne stroške,
- informacijo o pravici do pritožbe zoper negativno odločbo ter ime in službeni naslov osebe ali organa, na katerega se naslovi pritožba.

Zaračunavati se ne sme stroškov za pregled, potrdila in iskanje dokumentov, razen kadar organ nima možnosti napraviti kopije, pa oseba zahteva prepis dokumenta, se ji lahko zaračuna za takšno pisarniško delo.²⁶ S tem se zlasti prepoveduje, da bi organi zaračunavali tudi stroške, povezane z omogočanjem dostopa do dokumentov, saj se šteje, da je to njihova dolžnost in ne dodatno delo.

Oseba (ali osebe), ki je pri organu pristojna za koordinacijo dostopa do dokumentov (**»records access officer«**), je zadolžena za ažuriranje vsebinskega seznama dokumentov, za pomoč osebam pri identifikaciji iskanih dokumentov in za sprejem odločitve o dostopnosti dokumentov, ki jih mora tudi takoj priskrbeti. Nadalje mora priskrbeti ali omogočiti napravo kopij dokumentov, potrditi istovetnost kopij z originali ter, kadar iskanega dokumenta ni moč najti, izdati potrdilo o tem, da ga organ bodisi ne poseduje bodisi da ga organ sicer poseduje, da pa ga tudi po skrbnem iskanju ni bilo moč najti (§ 89, 3. odstavek).

G. Postopek z zahtevo in pritožbo

Za razliko od evropske ureditve zakon sicer predvideva, da mora biti zahteva podana pisno, vendar uradno pojasnilo pravi, da organ *lahko* zahteva, da vložnik poda pisno zahtevo, iz česar lahko sklepamo, da se zahteva lahko poda tudi ustno.²⁷ V zahtevi mora biti dokument »razumno opisan«, sicer pa je dolžnost organa, da dokument identificira in ga poišče. Priporoča pa se, da se po možnosti navede datume, naslove, označbo dokumenta ali vsak drug podatek, ki je pri iskanju lahko v pomoč.

V roku 5 delovnih dni mora organ ali zagotoviti dostop ali pa le-tega zavrniti. Eventualno lahko organ izda pisno potrdilo o prejemu zahteve in navede, kdaj približno bo sprejeta odločitev o dostopu, ter morebitno pojasnilo, da bo o zahtevi odločeno v skladu z morebitnimi interesi tretjih oseb, ki zahtevajo izvzetje svojih dokumentov od razkritja javnosti (§ 89, 3. odstavek). Zavrnitev dostopa mora biti podana v pisni obliki ter mora navesti razloge za takšno odločitev in pravni pouk o možnosti pritožbe na predstojnika ali vodstvo organa

²⁵ Ibidem, s. 3.

²⁶ Ibidem, s. 4.

²⁷ Ibidem, s. 4.

oziroma osebo, ki jo ta določi in mora biti določena v pravilih organa o dostopu do dokumentov.

Pisno pritožbo je potrebno vložiti v 30 dneh, o njej pa mora biti odločeno v 10 delovnih dneh. Če se dostop še naprej zavrača, mora pisni odgovor natančno razložiti razloge za takšno odločitev. Vsaka pritožba in odločitev o njej se mora poslati Odboru za odprto upravo, ki tako nadzoruje spoštovanje zakona in posreduje v primeru nezakonitega zavračanja dostopa (§ 89, 4. odstavek, točka a).

Zoper negativno odločbo drugostopenjskega organa ima oseba možnost po sodni poti izpodbijati odločitev organa, pri čemer je organ javne uprave tisti, ki bo moral dokazati, da zahtevani dokument sodi v eno ali več izmed zakonskih izjem. V diskreciji sodišča je celo odločitev, da osebi v primeru neupravičene zavrnitve dostopa prisodi razumne stroške pravnega zastopanja, kadar je bil zahtevani dokument v očitno pomembnem interesu splošne javnosti in da organ ni imel razumne zakonske podlage za zavrnitev dostopa, kar je za ameriško prakso glede stroškov pravnega zastopanja dokaj nenavadno (§ 89, 4. odstavek, točki b in c).

H. Sodelovanje tretjih oseb v postopku

Posebnost ureditve zakona zvezne države New York je v možnosti sodelovanja tretjih oseb v postopku, kadar bi bili z razkritjem dokumenta lahko prizadeti njihovi legitimni interesi (§ 89, 5. odstavek). Kadar gre za poslovne skrivnosti ali informacije, ki jih organu javne uprave posredujejo gospodarska podjetja ali so izpeljane iz njihovih informacij in bi njihovo razkritje povzročilo znatno škodo za konkurenčnost tega podjetja, lahko ta zahtevajo, da organ njihovih dokumentov ne razkrije javnosti in da jih hrani ločeno. V primeru, da nekdo zahteva dostop do teh dokumentov, organ gospodarsko podjetje obvesti, da je vložena zahteva za izročitev dokumentov, ki predstavljajo njegovo poslovno skrivnost, ter se mu da možnost, da upraviči trditev, da bi razkritje takšnih dokumentov povzročilo znatno škodo za njeno konkurenčnost (podjetje nosi torej dokazno breme, da je izvzetje upravičeno).

Zoper odločitev prvostopenjskega organa se lahko pritožita tako gospodarsko podjetje, kot tudi oseba – član javnosti ali organ, ki takšne dokumente zahteva. Drugostopenjski organ je tisti, ki je pristojen za odločanje o pritožbah tudi v rednem postopku na zahtevo, njegovo odločitev pa imata oba možnost izpodbijati po sodni poti.²⁸

I. Dostop do dokumentov zakonodajalca

S pojmom zakonodajalca je mišljena zakonodajna veja oblasti zvezne države New York, vključno z vsemi odbori, pododbori, skupnimi odbori, posebnimi odbori ali njihovimi komisijami (§ 86, točka 2). Drugače kot za dokumente javne uprave velja za dokumente zakonodajalca domneva, da ti NISO splošno dostopni, ampak se mora ta dostop omogočiti samo za v zakonu izrecno navedene dokumente, glede ostalih pa velja presumpcija nedostopnosti (§ 88, 2. odstavek). Ureditev je normalna za ameriško miselnost, ki privilegira predvsem nadzor javnosti nad delovanjem izvršilne veje oblasti, ki ima zaradi predsedniškega sistema večjo moč odločanja kot v evropskih parlamentarnih sistemih.

²⁸ Ibidem, s. 3.

Zakonodajalec mora zagotoviti dostop in kopiranje naslednjih dokumentov:

1. zakonskih osnutkov, finančnih poročil, poročil predlagatelja novega zakona, resolucij in kartotek,
2. sporočil guvernerja ali drugega doma zakonodajalca,
3. zakonodajalčevih obvestil o predlogu za sprejetje pravil s strani organa javne uprave,
4. prepisov, zapisnikov (»minutes«), zapisnikov javnih sej, vključno s sejami odborov, pododborov in javnih zaslišanj, kot tudi dokumentov o prisotnosti in kateremkoli glasovanju,
5. internih ali zunanjih revizij in statističnih ali podatkovnih tabel o materialih, ki so sicer dostopni javnosti za pregled in kopiranje na podlagi tega odstavka ali kateregakoli drugega relevantnega zakona,
6. priročnikov za upravno osebje in navodil osebju, ki zadevajo javnost,
7. končnih poročil in uradnih odločitev, posredovanih zakonodajalcu,
8. končnih poročil ali priporočil ter manjšinskih ali ločenih poročil in mnenj članov odborov, pododborov ali komisij zakonodajalca ter
9. drugih dokumentov, za katere tako predpisuje katerikoli drug zakon.

Vsak dom zakonodajalca mora poleg tega hraniti in dati na razpolago javnosti za pregled in kopiranje še:

- zapisnike o glasovanjih vsakega člana vsakega zasedanja, seje odbora ali pododбора, na katerem član glasuje,
- plačilno listo z navedbo imena, službenega naslova, naziva in plače vsakega uradnika ali uslužbenca ter
- seznam vseh dokumentov, ki morajo biti dostopni na podlagi tega paragrafa, po vsebini in opredeljenih z razumno natančnostjo.

Vsak dom zakonodajalca mora izdati tudi svoja pravila, s katerimi se natančneje opredeli postopek dostopa javnosti do dokumentov ter morajo biti v skladu s tem zakonom (§ 88, 1. odstavek). Za razliko od organov javne uprave zakonodajalec ni vezan na pravila Odbora za odprto upravo, saj je le-ta del izvršilne veje oblasti in ne more niti predpisovati niti nadzirati delovanja zakonodajalca. Zakonodajalec mora v svojih pravilih določiti vsaj naslednje:

- kraj in čas, kjer oziroma ko je možno dokumente dobiti,
- osebe, pri katerih je dokumente možno dobiti, vključno z njihovim imenom, nazivom, službenim naslovom in telefonsko številko,
- stroške za kopije dokumentov, ki pa ne smejo presegati 25 centov na stran ali dejanskih stroškov reproduciranja drugih dokumentov, razen kadar kakšen zakon predpiše drugačne stroške.

IV. UREDITEV DOSTOPA DO INFORMACIJ V REPUBLIKI SLOVENIJI

1. IZHODIŠČA ZA SPREJETJE SLOVENSKEGA ZAKONA

Določba 2. odstavka 39. člena Ustave RS določa: »Vsakdo ima pravico dobiti informacijo javnega značaja, za katero ima v zakonu utemeljen pravni interes, razen v primerih, ki jih določa zakon«. Ker v doslej nismo imeli zakona, ki bi podrobneje uredil to t.i. informacijsko svobodščino, je bilo za posameznika praktično nemogoče, uveljaviti jo nasproti premočni oblasti.

Zakonodajalec se je namreč v Sloveniji problema lotil s povsem druge strani ter najprej sprejel Zakon o tajnih podatkih (Ur. l. RS, št. 87/01), ki določa, do katerih podatkov javnost nima dostopa ali pa je ta dostop omejen predvsem iz razlogov javne varnosti, obrambe, zunanjih zadev ter obveščevalne in varnostne dejavnosti. Ker je zakon povsem nov, o kakršnikoli praksi državnih organov na tem področju še ni mogoče govoriti. Poleg tega zakona izjeme od načela svobodnega dostopa do informacij javnega značaja omejujejo še nekateri drugi zakoni: Zakon o varstvu osebnih podatkov (Ur. l. RS, št. 59/99 in 57/01), Zakon o državni statistiki (Ur. l. RS, št. 45/95), Zakon o davčni službi (Ur. l. RS, št. 18/96), Zakon o davčnem postopku (Ur. l. RS, št. 18/96), Zakon o ohranjanju narave (Ur. l. RS, št. 56/96) ter Zakon o gospodarskih družbah (Ur. l. RS, št. 30/93, 29/94 in 82/94).

V nasprotju s tem pa je bilo v Sloveniji vprašanje dostopa do informacij javnega značaja urejeno v posameznih zakonih, vendar zgolj parcialno, na primer v Zakonu o varstvu okolja (Ur. l. RS, št. 32/93, 44/95, 1/96, 9/99 in 22/00), Zakonu o medijih (Ur. l. RS, št. 35/01), Zakonu o arhivskem gradivu in arhivih (Ur. l. RS, št. 20/97 in 32/97) in Zakonu o naravnih in drugih nesrečah (Ur. l. RS, št. 64/94). Vsem pa je bila skupna pomanjkljiva ureditev postopka, po katerem je pravico dostopa do informacij možno uresničiti ter njenega pravnega varstva v postopkih pred sodiščem. Zaradi povsem nesistematične in izjemno pomanjkljive ureditve je bilo v Sloveniji potrebno sprejeti splošni, krovni zakon, na katerega se osredotoča to poglavje.

K ureditvi obravnavanega področja Slovenijo zavezuje Mednarodni pakt OZN o državljanskih in političnih pravicah, ki v 19. členu izrecno vključuje tudi »svobodno iskanje vsakovrstnih informacij in idej«, vendar pa dokument nima razvite nikakršne sodne prakse, ki bi določbo konkretizirala. Za našo ureditev je zato mnogo bolj pomembna Evropska konvencija o človekovih pravicah, ki Slovenijo v največji možni meri zavezuje in je podprta z bogato sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice. Konvencija v 10. členu določa, da »ima vsakdo pravico sprejemati obvestila in ideje brez vmešavanja javne oblasti in ne glede na meje«. Vendar pa niti v praksi sodišča niti v teoriji ni enotnega mnenja, ali to predstavlja pravico dostopa do informacij javnega značaja (pritrdilno na to odgovarja na primer Frowein, skeptična pa sta van Dijk in van Hoof). Oba dokumenta to pravico tudi omejujeta, zlasti iz razlogov zaščite nacionalne varnosti, javnega reda, javnega zdravja ali morale ter varstva pravic ali ugleda drugih oseb.

2. PRAVICA DOSTOPA DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA KOT ENA IZMED USTAVNIH PRAVIC - 2. ODSTAVEK 39. ČLENA USTAVE RS

Po enajstih letih slovenske samostojnosti lahko ugotovimo, da je zakonodajalec s sprejetjem Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (sprejetega v Državnem zboru RS dne 25. 2. 2003, Ur. l. RS, št. 24/03; v nadaljevanju tudi: ZDIJZ) končno omogočil uresničevanje določbe 2. odstavka 39. člena Ustave RS. Ker je dostop do informacij javnega značaja ustavno zagotovljena človekova pravica, jo je potrebno dosledno varovati in le v najnujnejših primerih omejevati. Skupaj s splošnim varstvom svobode izražanja (1. odstavek 39. člena Ustave) je neprecenljivega pomena za obstoj in razvoj demokratične družbe in še zlasti kritične civilne družbe znotraj nje. Ta pravica mora omogočiti vpogled državljanov in drugih zainteresiranih subjektov v delovanje državnih organov ter s tem nadzor nad njihovim delovanjem, kajti le tako lahko volilci nadzirajo delo predstavnikov ljudstva ter učinkovito uresničujejo druge ustavne pravice, kot so na primer pravica do sodelovanja pri urejanju javnih zadev (44. člen Ustave), pravica do peticije (45. člen Ustave) ter pravici do zakonodajne iniciative in zakonodajnega referendumu (89. in 90. člen Ustave).

Po sprejetju Zakona o dostopu do informacij javnega značaja se lahko nadajamo bogati ustavnosodni praksi, ki bo v veliki meri nedvomno pomembno interpretirala ustavno določbo in samo upamo lahko, da bo Ustavno sodišče RS k problemom pristopilo z veliko mero posluha za pravico posameznika, da si pridobi informacije javnega značaja. Težav pa bi utegnili nastati zaradi nekoliko restriktivne ustavne določbe, ki drugače kot ZDIJZ določa, da si vsakdo lahko pridobiti informacijo javnega značaja, če ima zanjo *v zakonu utemeljen pravni interes*. Ta določba, kot je zapisana, bi lahko pomenila obratno domnevo in sicer da mora posameznik izkazati nek v zakonu opredeljen pravni interes, da informacije zahteva, sicer mu organ lahko dostop brez nadaljnjega zavrne. V sodobnih demokratičnih družbah pa, kot je razvidno tudi iz prikazanih ureditev v Evropski uniji in ameriški zvezni državi New York, dandanes ni več sporno, da mora biti delovanje države javno, zato ni vprašanje, zakaj posameznik informacijo potrebuje, ker se domneva, da je njegova pravica, vedeti, kaj počnejo organi oblasti, slednji pa lahko dostop zavrnejo samo takrat, kadar to opravičujejo drugi pomembni interesi, kot so na primer interesi varnosti države, obrambni interesi, tajnost podatkov in podobno. Temu je sledil tudi ZDIJZ (3.odstavek 17. člena).²⁹

Iz razprave Komisije za ustavna vprašanja, ki je v letu 1991 pripravljala osnutek nove slovenske ustave, je razvidno, da je njene avtorje pri oblikovanju takšnega besedila vodila predvsem skrb za varstvo osebnih podatkov, obrambnih interesov države in kazenskega postopka, kot tudi da se obravnavana tematika dostopa do informacij javnega značaja na trenutke meša s svobodo informiranja oziroma morebitno dolžnostjo medijev javnega obveščanja, da javnost informirajo.³⁰ Proti uvrstitvi klavzule »na zakonu temelječega interesa« se je izrecno izjavil le dr. Franci Grad, ki je pravilno poudaril, da gre za politični interes vsakega posameznika, da dobi informacije o delovanju državnih organov, ki mora biti javno, in da je dovolj, če se v ustavo zapiše, da gre za podatke javnega značaja.³¹

²⁹ Pobudo za črtanje pravnega interesa iz zakonskega teksta je Vlada RS sprejela na podlagi Pripomb Mirovnega inštituta na osnutek predloga Zakona o dostopu do informacij javnega značaja z dne 9. 5. 2002, s. 5, ki je na to opozoril še pred prvo obravnavo zakona v DZ.

³⁰ Nastajanje slovenske ustave, s. 432 – 443; zlasti razvidno iz mnenja dr. Bučarja »Namreč, gre za to [...], da ima vsakdo pravico zahtevati relevantne podatke, ko je treba malo precizirati, jih tudi dobiti, razen če z zakonom utemeljeno razlago tega ne more dobiti.«, s. 436.

³¹ Nastajanje slovenske ustave, s. 439.

Varstvo tistih vrst podatkov, ki so jih želeli zaščititi pripravljalci osnutka ustave, bi lahko dosegli že z dostavkom, ki je tudi sedaj v ustavi, »da ima vsakdo pravico dobiti informacijo javnega značaja, razen v primerih, ki jih določa zakon«. Ta zakon namreč ni nujno samo Zakon o dostopu do informacij javnega značaja, ampak lahko tudi drug zakon, na primer Zakon o varstvu osebnih podatkov, Zakon o tajni podatkih, Zakon o gospodarskih družbah in tako dalje. Večja težava bi lahko nastala zaradi dejstva, da ZDIJZ izrecno ne predvideva, da bi izjeme od dostopnosti lahko predpisoval še kakšen drug zakon, kar je v drugih pravnih redih običajno, tudi če primerjamo ureditev v EU in v New Yorku.

3. ZAKON O DOSTOPU DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA (ZDIJZ)

A. Sprejem zakona in njegova temeljna izhodišča

Prvi osnutek ZDIJZ je Vlada RS obravnavala že v prvi polovici leta 2002 in je bil prvič objavljen 9. aprila 2002, objavljen pa je bil tudi na spletni strani Ministrstva RS za informacijsko družbo, ki je zakon pripravljalo. Po pripombah zainteresirane javnosti, od katerih je Vlada RS nekatere tudi sprejela, je osnutek zakona v Državni zbor RS (v nadaljevanju tudi: DZ) vložila 17. julija 2002. Po obravnavi osnutka v Odboru DZ za notranjo politiko (v nadaljevanju tudi: Odboru DZ) je bil ta, nekoliko spremenjen in dopolnjen Predlog ZDIJZ, v drugo obravnavo DZ vložen 28. novembra 2002.³² Na podlagi prejetih pripomb in amandmajev je bil, še vedno v fazi druge obravnave, osnutek zakona obravnavan na seji Odbora DZ dne 15. in 16. januarja 2003, ter Državnem zboru posredovan 17. januarja 2003.³³ Do tretje obravnave je Vlada RS vložila še dva uskladitvena amandmaja, ki pa sta bila zgolj redakcijske narave in s katerima je bil zakon dne 25. februarja 2003 v Državnem zboru tudi sprejet. Pri zakona pripravi so sodelovali tudi predstavniki javnosti, zlasti nevladne organizacije. Bistvene spremembe zakona, ki so se pojavile v postopku zakonodajnega sprejemanja, obravnavam pri posameznih institutih v nadaljevanju.

Namen zakona je zagotoviti javnost in odprtost delovanja organov ter omogočiti uresničevanje pravice posameznikov in pravnih oseb, da pridobijo informacije javnega značaja. Na splošno lahko ugotovimo, da je zakon relativno kratek (46 členov) in moderen, saj se v večini temeljnih rešitev zgleduje po sodobnih ureditvah v drugih pravnih sistemih, vendar pa na nekaterih mestih od uveljavljenih rešitev tudi odstopa. Rešil pa ni vprašanja razmerja med tem zakonom in drugimi področnimi zakoni, ki parcialno urejajo pravico dostopa do nekaterih informacij javnega značaja, na primer Zakona o varstvu okolja, Zakona o medijih ali Zakona o arhivskem gradivu in arhivih, zaradi česar bo verjetno obveljalo, da v primeru kolizije določb obveljajo določbe področnih zakonov kot *lex specialis* v razmerju do ZDIJZ kot *lex generalis*.³⁴

Zakon v prvi vrsti določa načelo prostega dostopa s taksativno naštetimi izjemami, opredeljuje organe, ki so zavezani za omogočanje dostopa do informacij ter ureja postopek, ki vsakomur omogoča prost dostop do informacij javnega značaja, s katerimi organi razpolagajo. Podobno kot ureditev Evropske unije in zvezne države New York zakon predvideva dolžnost

³² http://www.dz-rs.si/si/aktualno/spremljanje_zakonodaje/predlogi_zakonov/predlogi_zakonov.html.

³³ Ibidem.

³⁴ Prim. opozorilo Mirovnega inštituta v Pripombah na osnutek predloga Zakona o dostopu do informacij javnega značaja z dne 9. 5. 2002, s. 1 in 2, da je to vprašanje potrebno urediti.

poročanja in sicer so organi dolžni letno poročati Vladi RS o izvajanju zakona (kar je z vidika načela delitve oblasti sporno za zakonodajne in sodne organe), Vlada pa mora Državnemu zboru RS predložiti skupno letno poročilo, ki ga ta obravnava in po sprejemu objavi (37. in 38. člen ZDIJZ).

Posebnost slovenskega zakona so njegove kazenske določbe (39. člen ZDIJZ), ki predpisujejo denarne kazni za prekrške za tiste osebe, ki uničijo dokument, zadevo, dosje, register, evidenco ali dokumentarno gradivo, v katerem se nahaja informacija javnega značaja, z namenom, da jo napravi nedostopno javnosti, kaznuje pa se tudi odgovorna oseba tega organa. Zlasti nenavadna pa je ureditev, ki je ne najdemo v nobeni od obeh zgoraj opisanih primerjalnih sistemov, da se kaznuje za prekršek uradna oseba organa, če v predpisanem roku neupravičeno ne posreduje zahtevane informacije javnega značaja.

B. Katere organe zakon zavezuje

Kot organe, zavezane za omogočanje dostopa do informacij javnega značaja, zakon opredeljuje državne organe, organe lokalne skupnosti, javne agencije, javne sklade in druge osebe javnega prava, nosilce javnih pooblastil in izvajalcev javnih služb (1. odstavek 1. člena ZDIJZ), pri čemer pa Vlada RS vsako leto objavi katalog organov, ki so zavezanci za omogočanje dostopa posameznikov do informacij javnega značaja (2. odstavek 1. člena ZDIJZ). Takšen katalog organov je v primerjalnopravnih ureditvah redkost, saj se načeloma domneva, da so za posredovanje informacij zavezani prav vsi organi izvršilne veje oblasti, v kolikor zakon izrecno ne predpisuje kakšne izjeme. S tem določilom je Vladi RS dano pooblastilo, ki lahko v načelo prostega dostopa do vseh informacij javnega značaja občutno omeji, če se bo Vlada odločila za restriktiven pristop in iz kataloga izključila večje število organov.³⁵ Načeloma bi morale veljati, da noben javnopraven organ ne sme biti avtomatično izključen iz kataloga, ampak bi moral ZDIJZ opredeliti področja dela posameznih organov, ki so eventualno izključena, na primer: Ministrstvo RS za obrambo bi smelo biti izvzeto samo glede dokumentov, ki se nanašajo na vojaško opremljenost države, ne pa glede dokumentov, ki se nanašajo na proračunsko porabo ali navodil, ki neposredno zadevajo državljane kot na primer vojaških obveznikov.

Zanimivo vprašanje je še, ali bo Vlada RS v katalog vključila tudi nosilce javnih pooblastil, kot so na primer odvetniška zbornica, notarska zbornica, obrtna zbornica, zbornica za varovanje, detektivska zbornica ipd., saj so ti subjekti zasebnega prava, ki samo v delu svojih nalog izvršujejo javno pooblastilo. Menim, da bi morala tu že ureditev v zakonu bolj jasna in pravico dostopa do informacij omejiti samo na tisti del dejavnosti takšnih subjektov, ki predstavljajo izvrševanje javnega pooblastila, ne pa na vse ostalo, kajti namen pravice je zagotoviti izvajanje nadzora samo nad javnopravnimi subjekti, ki delujejo v javnem interesu.

Po drugi strani lahko ugotovimo, da je ZDIJZ zelo širokogruden, ko na eni strani med zavezance šteje prav vse državne organe (v to bodo potemtakem sodili tudi državna tožilstva in pravobranilstva, predsednik republike, računsko sodišče, Banka Slovenije, Varuh človekovih pravic in Ustavno sodišče RS), po drugi strani pa brez omejitev všteta tudi organe

³⁵ Prim. tudi Pripombe Mirovnega inštituta na osnutek predloga Zakona o dostopu do informacij javnega značaja z dne 9. 5. 2002, s. 1, ki opozarja, da seznam ne bi smel biti konstitutivnega značaja, ampak bi moral biti seznam le pripomoček. Na problem so nevladne organizacije opozorile tudi kasneje: prim. Pripombe in predlogi nevladnih organizacij in posameznikov na predlog Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (prva obravnava) z dne 15. 11. 2002, s. 4.

zakonodajne in še zlasti sodne veje oblasti, kar je glede na zgoraj prikazani ureditvi posebnost. Glede zakonodajnih organov lahko ugotovimo, da v ureditvi Evropske unije sicer načeloma velja, da mora biti širši dostop do dokumentov omogočen, kadar institucije nastopajo v svoji zakonodajni vlogi in morajo biti takšni dokumenti neposredno dostopni v največji možni meri, vendar pa hkrati priznava interes teh institucij, da zagotovijo učinkovitost sprejemanja svojih odločitev, zaradi česar je potrebno tehtati interes slednjih z nasprotujočim interesom po široki oprtosti zakonodajne veje v EU (6. točka Preambule Uredbe EU). V ureditvi zvezne države New York pa sploh velja, da - drugače kot za dokumente javne uprave - za dokumente zakonodajalca velja domneva, da ti NISO splošno dostopni, ampak mora ta dostop omogočiti samo za v zakonu taksativno navedene dokumente, glede ostalih pa velja presumpcija nedostopnosti (§ 88, 2. odstavek Zakona o dostopu do informacij NY). V nasprotju z ameriško ureditvijo, ki pojem zakonodajalca opredeljuje tako, da vključuje vse odbore, podobore, skupne odbore, posebne odbore in njihove komisije (§ 86, točka 2 Zakona o dostopu do informacij NY), ZDIJZ tudi ne opredeljuje, kateri organi znotraj zakonodajalca so zavezanci in bi lahko prišlo do težav na primer pri varovanju dokumentov preiskovalnih komisij, ki pogosto delujejo 'za zaprtimi vrati'.

Glede sodišč lahko ugotovimo, da se ZDIJZ razteza tudi na njih kot na državne organe in s tega vidika lahko naš zakon označimo za zelo liberalen, saj niti evropska niti ameriška ureditev sodišč ne zavezuje. Tudi prvotni osnutek slovenskega zakona je sodišča v celoti izključeval (nekdanji 2. odstavek 1. člena osnutka ZDIJZ v prvi obravnavi), zdaj pa bodo sodišča na podlagi predpisanih izjem iz 5. člena zakona lahko zavrnila dostop do svojih dokumentov, kadar bi to povzročilo kršitev varstva osebnih podatkov (točka 3) ali kadar bi to škodovalo izvedbi sodnega postopka (točke 7 – 9). Vprašanje, na katerega bo morala odgovoriti ustavnosodna praksa, je na primer, ali bo zdaj vsakdo lahko zahteval sezname odprtih sodnih postopkov z imeni strank in datumi obravnav.

C. Upravičenci do dostopa

ZDIJZ uveljavlja načelo prostega dostopa, po katerem imajo do informacij javnega značaja dostop vse pravne in fizične osebe (1. odstavek 5. člena ZDIJZ). To pomeni, da jih drugače kot na primer Uredba EU ne omejuje le na državljane in prebivalce oziroma pravne osebe s sedežem v Sloveniji. V Evropski uniji imajo namreč le slednji *pravico* do dostopa, medtem ko vsem ostalim institucije *lahko odobrijo* dostop, niso pa tega zavezane storiti. Je pa ZDIJZ v tem pogledu podoben new yorkški ureditvi, ki presumira, da lahko dostop do dokumentov zahteva kdorkoli ne glede na državljanstvo ali druge okoliščine.

Iz prvotnega osnutka zakona je izpadla tudi zahteva, da prosilec za zahtevano informacijo izkaže pravni interes (3. odstavek 17. člena). Takšna rešitev je v skladu z modernimi trendi v svetu in jo najdemo tako ureditvi Evropske unije kot tudi v ureditvi zvezne države New York.

Slovenski zakon pa niti na pripombo Mirovnega inštituta ni spremenil izraza »prosilec« (1. odstavek 5. člena ZDIJZ), ki ni ustrezen, ker subjekt za dokument ne prosi, ampak ima do njega že po ustavi pravico. Uporabljeni izraz bi lahko dajal zmoten vtis, da je v diskreciji organa, ali mu bo dostop odobril ali ne. Bolj ustrezen se mi zdi zato izraz *upravičenec*, ki kaže

na pravno zavarovano upravičenje subjekta.³⁶ Tako Uredba EU kot Zakon o dostopu do informacij zvezne države New York uporabljata nevtralna izraza »*an applicant*«, ki v slovenščini sicer nimata povsem ustreznega prevoda, verjetno pa bil najboljši *vložnik*, torej tisti, ki da vlogo za dostop do dokumenta. Po drugi strani pa ZDIJZ nedosledno govori o *zahtevi* in ne o *prošnji* (na primer 16. člen in naslednji).

D. Vrste informacij, do katerih se zagotavlja dostop

Naj najprej opozorim na elegantno terminološko rešitev v ZDIJZ, ki se načelo prostega dostopa nanaša na vse informacije javnega značaja, s katerimi organi *razpolagajo* (1. odstavek 1. člena ZDIJZ). S tem se je v tem členu izognil obširnemu naštevanju, ki ga poznata tako Uredba EU (dokumenti, ki jih navedene institucije »imajo«, t.j. so bodisi sestavljeni s strani institucije bodisi jih ta prejme, ali so v njeni posesti) kot tudi new yorkški zakon (vsaka informacija, ki je hranjena, posedovana, registrirana, proizvedena ali reproducirana s strani organov javne uprave ali državne zakonodajne oblasti, za njih ali pri njih).

Vendar pa tudi ZDIJZ v 4. členu podrobneje določi, da je informacija javnega značaja vsaka informacija, ki izvira iz delovnega področja organa, nahaja pa se v obliki dokumenta, zadeve, dosjeja, registra, evidence ali dokumentarnega gradiva (v nadaljnjem besedilu: dokument), ki ga je *organ izdelal sam, v sodelovanju z drugim organom ali pridobil od drugih oseb*. Ugotovimo torej lahko, da ZDIJZ dosledno uporablja izraz dostop do »informacij« javnega značaja, z izrazom dokument pa misli njegovo obliko. (Edina izjema je tu naslov 44. člena ZDIJZ, ki bi moral - tako kot tekst tega člena in tako kot 10. člen ZDIJZ – uporabiti izraz »posredovanje *informacij* v svetovni splet«, namesto »posredovanja *dokumentov* v svetovni splet«.)

E. Izjeme

6. člen ZDIJZ v 12 točkah določa izjeme od načela prostega dostopa do informacij javnega značaja. Izjeme, za večino katerih bi lahko podobnosti našli tudi v evropski ali ameriški ureditvi, so taksativno našteje in so naslednje:

1. tajni podatki, ki so varovani na podlagi Zakona o tajnih podatkih in se nanašajo na razloge javne varnosti, obrambe države, zaupnosti mednarodnih odnosov ali zaupnosti obveščevalne in varnostne dejavnosti državnih organov (točka 1);
2. poslovne skrivnosti v skladu z Zakonom o gospodarskih družbah (točka 2);
3. osebni podatki, ki so varovani z Zakonom o varstvu osebnih podatkov (točka 3);
4. državne statistike, ki so kot individualni podatki o poročevalskih enotah varovani na podlagi Zakona o državni statistiki (točka 4);
5. arhivski podatki, ki so varovani z Zakonom o arhivskem gradivu in arhivih (točka 5);
6. davčni podatki, ki so varovani z Zakonom o davčnem postopku in Zakonom o davčni službi (točka 6);
7. podatki, katerih razkritje bi škodovalo izvedbi kazenskega pregona, upravnega postopka, pravnega, nepravdnega ali drugega sodnega postopka (točke 7 – 9, ki so namenjene varstvu sodnih postopkov kot tudi predkazenskega postopka);
8. dokumenti, ki so v postopku izdelave in še predmet posvetovanja v organu, njegovo razkritje pa bi povzročilo napačno razumevanje njegove vsebine (točka 10);

³⁶ Enako Pripombe Mirovnega inštituta na osnutek predloga Zakona o dostopu do informacij javnega značaja z dne 9. 5. 2002, s. 3.

11. podatki o naravni vrednoti, ki jih varuje Zakon o ohranjanju narave (točka 11);
12. t.i. interni dokumenti, ki so sestavljeni v zvezi z notranjim delovanjem oziroma dejavnostjo organov in bi njegovo razkritje povzročilo motnje pri delovanju oziroma dejavnosti organa (točka 12).

Ugotovimo lahko, da - podobno kot v ameriški in evropski pravni ureditvi - določeni podatki niso varovani absolutno, ampak samo takrat, kadar bi njihovo razkritje imelo neke negativne posledice: bi škodovalo izvedbi sodnega ali predkazenskega postopka (točke 7 – 9), bi povzročilo napačno razumevanje vsebine dokumenta, ki je še v pripravi (točka 11) ali bi povzročilo motnje pri delovanju oziroma dejavnosti organa glede internih dokumentov (točka 12). Po eni strani so te izjeme določene preveč, po drugi pa premalo restriktivno. Preveč restriktivno zato, ker bi po moji oceni morale tudi pri drugih informacijah javnega značaja veljati, da bi njihovo razkritje vsaj potencialno lahko imelo kakšne negativne posledice, podobno kot to deloma predpisuje evropska ureditev, v še večji meri pa ureditev v zvezni državi New York. Čeprav zakon predpisuje široki izjemi glede t.i. še nedokončanih dokumentov (točka 10) in t.i. internih dokumentov (točka 12) ter omogočata veliko diskrecijo organa, pa obe izjemi predvidevata, da mora obstajati vsaj možnost negativnih posledic v primeru razkritja in sta tako omejeni.³⁷ Premalo restriktivne pa so zato, ker drugače kot v drugih dveh ureditvah slovenski zakon ne pozna generalne klavzule, da bi izjeme lahko predpisal kakšen drug zakon. Četudi ZDIJZ na prvi pogled zato deluje kot zelo liberalen in pregleden zakon, ki ne dopušča izjem v nobenih drugih zakonih ter je bil kot tak predstavljen tudi s strani predlagatelja zakona – Vlade RS, pa bo težko izvedljiv v praksi, saj bi ga morali dopolniti vsakokrat, ko se pojavi kakšno dodatno področje, ki ga moramo varovati zaradi varstva drugih legitimnih interesov.

ZDIJZ drugače kot na primer zakon zvezne države New York ni izrecno določil, da je v primeru spora breme dokazovanja na tistem, ki trdi, da gre za zaupen podatek.³⁸ Ugotovimo lahko tudi, da že sedaj utegne priti do kolizije med ZDIJZ in Zakonom o medijih (Ur. l. RS, št. 35/01), ki za javne informacije v 45. členu določa, da smejo javne osebe odreči dajanje informacij zgolj v primerih informacije, ki predstavljajo državno, vojaško ali uradno tajnost, ali poslovno skrivnost, informacije, ki so v skladu z zakonom varovane kot osebni podatku ter informacije, katerih posredovanje bi škodilo sodnemu ali predkazenskemu postopku. Verjetno bi bila napačna interpretacija, če bi to določbo razumeli, da za predstavnike medijev veljajo manj restriktivne določbe in bi ti smeli zahtevati tudi takšne informacije javnega značaja, ki jih organi po ZDIJZ ne smejo dajati, na primer davčni podatki, ki so varovani z Zakonom o davčnem postopku in Zakonom o davčni službi, ali katerih izročitev lahko zavrnejo, ker predstavljajo na primer interne dokumente ali dokumente v pripravi.

F. Načini dostopa do informacij

ZDIJZ (podobno kot Uredba EU in Zakon NY) predvideva 3 temeljne načine dostopa do informacij javnega značaja:

- neposredni dostop na svetovnem spletu (10. člen),
- postopek z ustno zahtevo za dostop (14. člen) ter
- postopek s pisno zahtevo (členi 15 – 30).

³⁷ Prim. Rovšek, Je to zakonska podlaga za bolj odprto javno upravo?, s. 31, ki meni, da sta izjemi določeni izjemno široko in omogočata preveliko diskrecijo organa, ki lahko rezultira v povečani arbitrarnosti pri odločanju o zahtevah za pridobitev informacije.

³⁸ Prim. tudi Pripombe Mirovnega inštituta na osnutek predloga Zakona o dostopu do informacij javnega značaja z dne 9. 5. 2002, s. 3, ki je na to opozoril še pred prvo obravnavo zakona v DZ.

Ker bosta druga dva načina obravnavana v nadaljevanju, naj se tu posvetimo le neposrednemu dostop do informacij na svetovnem spletu. Vsak organ je dolžan v svetovni splet posredovati v 10. členu predpisane informacije javnega značaja, ki so:

1. prečiščena besedila predpisov, ki se nanašajo na delovno področje organa, povezana z državnim registrom predpisov na spletu;
2. programe, strategije, stališča, mnenja, študije in druge podobne dokumente, ki se nanašajo na delovno področje organa,
3. predloge predpisov, programov, strategij in drugih podobnih dokumentov, ki se nanašajo na delovno področje organa,
4. vse objave in razpisno dokumentacijo v skladu s predpisi, ki urejajo javna naročila,
5. podatke o upravnih storitvah ter
6. druge informacije javnega značaja.

Podobno kot v pravni ureditvi Evropske unije in zvezne države New York, morajo biti takšne informacije upravičencem dostopne brez plačila (2. odstavek 10. člena), kar je v današnji dobi informacijske tehnologije razumljivo, vendar pa ne povsem enostavno in nesporno. S tem se želi tudi preprečiti, da bi bile informacije javnega značaja monopolizirane s strani komercialnih ponudnikov pravnih informacijskih sistemov, bo pa to pomenilo veliko breme za državne organe (zlasti na primer pripravljanje prečiščenih besedil predpisov). Druge informacije javnega značaja iz 6. točke 1. odstavka 10. člena bo morala opredeliti Vlada s svojim predpisom, s katerim bo uredila tudi vprašanje načina posredovanja informacij javnega značaja v svetovni splet (11. člen ZDIJZ).

Poleg tega morajo organi pripraviti katalog informacij javnega značaja, s katerimi razpolagajo, ter tak katalog redno vzdrževati in ga na primeren način javno objavljati. Ta katalog, ki mora biti urejen po vsebinskih sklopih, se mora dati prosilcu na vpogled (8. člen ZDIJZ). Tudi s takšno zahtevo se naša ureditev zelo približa ureditvi v Evropski uniji in v New Yorku, ki od organov terja, da pripravijo vsebinski seznam dokumentov. Ker pa zakon nekoliko nenatančno opredeljuje, kaj je »primeren način javne objave« in jih samo primeroma navaja, ni povsem jasno, ali bodo morali organi informacije objavljati v uradnih glasilih IN na svetovnem spletu ali pa to pomeni, da bodo lahko informacije ALTERNATIVNO objavljali bodisi v uradnih glasilih bodisi na svetovnem spletu. V skladu z zahtevo 2. odstavka 154. člena Ustave RS, da se morajo državni predpisi objavljati v državnem uradnem listu, predpisi lokalnih skupnosti pa v uradnem glasilu, ki ga te same določijo, se mi zdi ednina sprejemljiva razlaga ta, da bodo morali organi predpise še naprej objavljati v skladu z ustavno zahtevo, na svetovnem spletu pa zgolj opcijsko oziroma na podlagi morebitnega predpisa Vlade.

Problem, ki se tu zastavlja, je še, kako bo predpis Vlade RS zavezoval tiste organe, ki so v skladu z ustavnim načelom delitve oblasti (zlasti zakonodajni in sodni organi) od nje neodvisni. Po mojem mnenju, jih ne bo mogel.

a. Postopek z ustno zahtevo

Naš zakon v 12. členu zelo moderno poleg možnosti pisne zahteve dopušča tudi možnost zgolj ustne zahteve za dostop do informacij javnega značaja (podobno kot ureditev v New Yorku, ne pa tudi v Evropski uniji), vendar pa v tem primeru izrecno izključuje pravno varstvo, kar je razumljivo, saj si skorajda ni mogoče zamisliti, kako bi upravičenec ali organ v nadaljnjih postopkih dokazovala dejstva, na primer da je upravičenec sploh zahteval določene informacije, katere informacije, ali je bila njegova zahteva v zadostni meri opredeljena, kakšni

so bili razlogi organa za zavrnitev dostopa, ali so bili ti obrazloženi in ali je bil upravičencu podan pravni pouk.

Organ je torej prosilcu dolžan omogočiti dostop do informacije javnega značaja tudi, kadar jo ta zahteva ustno, razen če gre za podatke, ki so od dostopa izvzeti na podlagi predpisanih izjem iz 6. člena ZDIJZ (1. odstavek 14. člena ZDIJZ). Če organ zahtevi ugodí, mora prosilcu nemudoma dati informacije na vpogled ali mu zagotoviti njen prepis, fotokopijo ali elektronski zapis. Pri izročitvi informacije na vpogled se mora dati prosilcu na voljo dovolj časa, da se seznani z njeno vsebino (2. odstavek 14. člena ZDIJZ).

b. Postopek s pisno zahtevo

Najbolj podobno je v ZDIJZ urejen postopek s pisno zahtevo (členi 15 – 30), kar je razumljivo, saj bo to v praksi zagotovo najpomembnejši način dostopa do informacij, do katerih bi zainteresirani posamezniki želeli priti, ker jim v končni fazi omogoča tudi sodno varstvo. Primarno se uporabljajo pravila postopka, predpisana z Zakonom o dostopu do informacij javnega značaja, subsidiarno pa se uporablja zakon, ki ureja splošni upravni postopek, torej Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP, Ur. l. RS, št. 80/99, 70/00 in 52/02) (2. odstavek 15. člena ZDIJZ). ZDIJZ za pisno obliko zahteve šteje tudi zahteve v elektronski obliki v skladu z določbami zakona, ki ureja elektronsko poslovanje in podpis (Zakon o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu – ZEPEP, Ur. l. RS, št. 57/00) (2. odstavek 16. člena ZDIJZ). Postopek bo vodila uradna oseba organa, ki jo ta določi v skladu z 9. členom (21. člen ZDIJZ).

Zahteva mora v skladu s 17. členom ZDIJZ vsebovati določene podatke, ki bi jih lahko označili za obvezne sestavine vsake upravne vloge (navedbo organa, kateremu se pošilja, osebno ime, firmo ali ime pravne osebe, navedbo o morebitnem zastopniku ali pooblaščenцу ter naslov prosilca oziroma njegovega zastopnika ali pooblaščenca) ter opredelitev zahtevane informacije, s katero se želi seznaniti, z označitvijo načina, na katerega se prosilec želi seznaniti z vsebino zahtevane informacije (vpogled, prepis, fotokopija, elektronski zapis). Še zlasti pomembna je določba 3. odstavka 17. člena, ki izrecno pravi, da prosilcu ni treba pravno utemeljiti zahteve (prim. tudi zgoraj). Prosilcu tudi ni potrebno izrecno označiti, da gre za zahtevo za dostop do informacije javnega značaja, ampak jo bo organ obravnaval po tem zakonu, če iz njene narave izhaja, da gre za zahtevo za dostop do informacije javnega značaja (3. odstavek 17. člena ZDIJZ). Zakon ne rešuje dileme, kaj se bo zgodilo, če bi organ napačno ocenil zahtevo in jo obravnaval po kakšnem drugem zakonu (na primer po ZUP ali po Zakonu o medijih).

Organ lahko zahtevo zavrže, kadar ta ne vsebuje predpisanih podatkov ali kadar tudi po preteku roka za dopolnitev prosilec zahteve bodisi ne dopolni bodisi ta tudi po dopolnitvi ne vsebuje predpisanih podatkov in je zato organ ne more obravnavati (18. in 19. člen ZDIJZ). Za razliko od evropske in ameriške ureditve naš zakon predvideva odstop zahteve pristojnemu organu, kadar tisti, pri katerem je bila zahteva prvotno vložena, zahtevane informacije ne poseduje, o čemer se mora prosilca obvestiti (20. člen ZDIJZ). Rešitev se očitno zgleduje po ZUP. V nasprotju z ureditvijo v Evropski uniji in New Yorku naš zakon predvideva pomoč prosilcu s strani organa zgolj v primeru nepopolne vloge, ne pa tudi v primeru prvotne vloge (2. odstavek 18. člena ZDIJZ), sicer pa ga organ pri nepopolni vlogi pozove na dopolnitev v danem roku (najmanj 3 delovni dnevi).

Ko je zahteva popolna, mora organ o njej odločiti nemudoma, najkasneje pa v roku 20 delovnih dni od dneva prejema (23. člen ZDIJZ). Ta rok se lahko izjemoma podaljša za največ 30 delovnih dni, kadar organ potrebuje več časa zaradi obsežnosti zahtevanega dokumenta ali kadar mora iz dokumenta izločiti zaupne informacije, ki jih ni dopustno razkriti (24. člen v povezavi s 7. členom ZDIJZ). Sklep o podaljšanju roka z obrazložitvijo mora biti poslan prosilcu (2. odstavek 24. člena ZDIJZ). Opazimo lahko, da so roki v slovenski zakonodaji (20 + 30 delovnih dni) relativno dolgi v primerjavi z ureditvijo v Evropski uniji (15 + 15) in v New Yorku (5 delovnih dni, rok za podaljšanje pa ni zakonsko opredeljen). Razlogi so vseh ureditvah podobni.

Zakon o dostopu do informacij javnega značaja pozna dve obliki odločbe organa:

- kadar se zahtevi ugoti, organ o tem ne izda posebne odločbe, temveč napravi samo uradni zaznamek (1. odstavek 22. člena), kar se utemeljuje z racionalizacijo poslovanja organov,
- kadar pa se zahtevo delno ali v celoti zavrne, kadar zahtevani podatek dokument predstavlja eno od izjem, se o tem izda pisno odločbo, ki mora vsebovati tudi obrazložitev razlogov za zavrnitev ter pouk o pravnem sredstvu (2. odstavek 22. člena). Za zavrnitev se šteje tudi molk organa (23. člen). V obeh primerih ima prosilec pravico do pritožbe.

Kadar se zahtevi prosilca za dostop do informacij javnega značaja ugoti, se mu informacija nemudoma zagotovi bodisi tako, da se mu jo da na vpogled, bodisi tako da se mu izroči njen prepis, fotokopija ali njen elektronski zapis (2. odstavek 5. člena ZDIJZ). Naš zakon za razliko od Uredbe EU ne predvideva, da se ta način ravna po željah prosilca, pač pa na takšen namen ZDIJZ lahko sklepamo iz določbe 2. točke 2. odstavka 17. člena, ki pravi, da mora prosilec v zahtevi opredeliti, na kakšen način se želi seznani z vsebino zahtevane informacije (vpogled, prepis, fotokopija, elektronski zapis). Enak sklep sledi iz 3. odstavka 25. člena ZDIJZ, ki določa, da če prosilec *zahteva*, da se mu da informacija na vpogled, mu je organ dolžan omogočiti vpogled tako, da ima dovolj časa, da s seznani z njeno vsebino. Samo na vpogled se smejo dati informacije, ki so varovane z avtorsko pravico (2. odstavek 25. člena ZDIJZ).

Vpogled v zahtevano informacijo mora biti za prosilca brezplačen, za prepis, fotokopije ali elektronski zapisa pa se mu sme zaračunati le materialne stroške (34. člen ZDIJZ). Vlada naj bi za vse organe predpisala stroškovnik, na podlagi katerega se zaračunava materialne stroške, in se mora na primeren način objaviti ter dati na vpogled vsakemu prosilcu (35. in 36. člen ZDIJZ), vendar tudi tukaj menim, da je z vidika načela delitve oblasti sporno, da naj bi predpis Vlade veljal tudi za zakonodajalca in sodišča.

Organ je dolžan prosilca opozoriti na plačilo stroškov in mu, kadar ta zahteva, vnaprej sporočiti njihovo višino, v primeru, da gre za informacijo večjega obsega, pa lahko organ zahteva tudi vnaprejšnji polog odmerjenega zneska (3. in 4. odstavek 36. člena).

G. Postopek s pravnimi sredstvi in druge možnosti zavrjenega prosilca

Prosilec ima pravico do pritožbe (a) zoper odločbo, s katero je bila zahteva delno ali v celoti zavrjena, (b) zoper sklep, s katerim je bila zahteva zavržena ter (c) zoper odločitev organa o ugovoru prosilca, da mu ni bila izročena prava informacija, temveč neka druga (4. odstavek 25. člena ZDIJZ). O pritožbi bo odločal posebej za to ustanovljeni organ - pooblaščenec za dostop do informacij javnega značaja (3. odstavek 27. člena ZDIJZ) in sicer po postopku, predpisanem z zakonom, ki ureja splošni upravni postopek – ZUP (4. odstavek 27. člena

ZDIJZ).³⁹ Zoper njegovo odločbo pa je – tako kot v evropski in ameriški ureditvi - predviden upravni spor skladno z zakonom, ki je trenutno Zakon o upravnem sporu (ZUS; Ur. l. RS, št. 50/97, 65/97 – popr. in 70/00).

V prvotnem tekstu zakona je bilo predvideno, da bi o pritožbah odločala državna komisija, ki bi jo sestavljali državni funkcionarji, imenovani v DZ na predlog Vlade RS, ki bi hkrati opravljala tudi naloge svetovanja in pomoči tako organom kot tudi prosičcem (25. člena osnutek vladnega predloga).⁴⁰ V prvem osnutku zakona, poslanem v DZ, pa je bila kot pritožbeni organ predvidena Vlada RS (26. člen Predloga ZDIJZ z dne 12. 7. 2002, prva obravnava). Težava pa je nastala z vključitvijo organov zakonodajne in sodne veje oblasti kot zavezancev za omogočanje dostopa do informacij javnega značaja. Vlada namreč zaradi načela delitve oblasti nikakor ne more presojati odločitev sodišča ali Državnega zbora. Nevladne organizacije so sicer predlagale ustanovitev posebnega informacijskega varuha, ki bi predstavljal drugostopenjski organ v teh zadevah, vendar ta predlog ni bil sprejet. Takšna ureditev bi bila za Slovenijo sprejemljiva le, če bi deloval v okviru urada obstoječega Varuha RS za človekove pravice, kot na primer njegov namestnik (kar je tudi bil predlog nevladnih organizacij), kajti v odločbi OdiUS IV iz leta 1995 (25, U-I-327/94, Ur. l. RS, št. 20/95) je Ustavno sodišče RS zavzelo stališče, da 2. odstavek 159. člena Ustave RS daje možnost ustanavljanja samo posebnih varuhov, specializiranih za posamezna področja, pri čemer imajo v razmerju do splošnega povsem isti predmet varstva in isti krog nadzorovanih subjektov. Čeprav odločba US v teoriji ni bila sprejeta z odobravanjem⁴¹, pa bi v praksi lahko tvegali razveljavitev takšne ureditve s strani Ustavnega sodišča.

Pravna narava pooblaščenca za dostop do informacij javnega značaja je v slovenski pravni ureditvi nejasna. Zakon ga sicer opredeljuje kot samostojen državni organ, pristojen za odločanje o pritožbah na drugi stopnji v postopkih dostopa do informacij javnega značaja (28. člen ZDIJZ), vendar pa takega organa naša Ustava ne predvideva (za razliko na primer od Računskega sodišča – 150. člen Ustave RS, Banke Slovenije – 152. člen Ustave RS ali Varuha človekovih pravic – 159. člen Ustave). Menim, da zakonodajalec sicer lahko z zakonom ustanavlja tudi organe, ki jih Ustava RS ne predvideva, vendar pa je njegov položaj sporen z dveh vidikov: v katero vejo oblasti ga bomo uvrstili, pa tudi če zavzamemo stališče, da gre za *sui generis* organ, je še vedno nenavadno, da ga tako kot navede tri organe imenuje Državni zbor na predlog Predsednika RS. Dokončen odgovor bo verjetno dalo šele Ustavno sodišče RS, če bo presojalo ta problem.

Pooblaščenec bo imel na podlagi ZDIJZ svojo strokovno službo, svetovalce in druge strokovnjake, svojo notranjo organizacijo pa bo uredil s svojim poslovnikom, h kateremu mora dati soglasje Državni zbor RS.

Posledica nevladnega predloga o varuhu pa je določba 33. člena ZDIJZ, ki posebej poudari, da je za varovanje pravice do dostopa do informacij javnega značaja kot posebnega področja pristojen tudi varuh človekovih pravic, kar sicer izhaja tudi iz splošne ustavne določbe 159. člena, da je varuh človekovih pravic pristojen za varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

³⁹ Morebiti bi bilo sicer bolje, če bi ZDIJZ predvidel smiselno uporabo ZUP, kajti neposredna uporaba ZUP včasih ne bo na mestu.

⁴⁰ Na neustreznost takšne rešitve je opozoril Mirovni inštitut v svojih Pripombah na osnutek predloga Zakona o dostopu do informacij javnega značaja z dne 9. 5. 2002, s. 6 in 7, ki je za odločanje o pritožbah že v tej fazi predlagal ustanovitev posebnega informacijskega varuha.

⁴¹ Trpin, komentar Ustave RS k 159. členu, s. 1082.

Zakon določa, da naloge spodbujanja in svetovanja v zvezi z dostopom do informacij javnega značaja opravlja ministrstvo (ki bo Ministrstvo RS za informacijsko družbo), ki mora zlasti: seznanjati javnosti o načinu in pogojih dostopa do informacij javnega značaja, svetovati organom v zvezi z uporabo tega zakona in opravljati druge spodbujevalne in razvojne naloge (32. člen ZDIJZ). V prvem osnutku zakona je bil kot organ za spodbujanje in svetovanje predviden poseben Svet za dostop do informacij javnega značaja, ki bi ga imenoval DZ (28. člen Predloga ZDIJZ z dne 12. 7. 2002, prva obravnava), vendar je bila ta ideja po kritičnih pripombah nevladnih organizacij opuščena.⁴²

⁴² Prim. Pripombe in predlogi nevladnih organizacij in posameznikov na predlog Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (prva obravnava) z dne 15. 11. 2002, s. 2.

V. SKLEPNO

Kljub opisanim razlikam lahko ugotovimo, da so si navedeni pravni sistemi v mnogočem podobni. Prav te podobnosti so bile očitno osnovna izhodišča za slovensko pravno ureditev, ki pa od uveljavljenih rešitev v marsičem tudi odstopa in utegne zaradi svoje inovativnosti zaiti v težave pri izvrševanju zakona.

Kot nekoliko nenavadno rešitev lahko najprej omenimo katalog organov - zavezancev za omogočanje dostopa do informacij javnega značaja, ki ga vsako leto sestavi Vlada RS, kar je v primerjalnopравnih ureditvah redkost in bi morala veljati domneva, da so za posredovanje informacij zavezani prav vsi organi izvršilne veje oblasti, v kolikor zakon izrecno ne predpisuje kakšne izjeme. Prav tako ni povsem jasno, kako je lahko Vlada tista, ki bo v katalog uvrstila organe, ki sodijo v sfero zakonodajne in sodne veje oblasti. Po drugi strani lahko ugotovimo, da je ZDIJZ zelo liberalen, saj med zavezance brez omejitev všteva tudi organe zakonodajne in še zlasti sodne veje oblasti. Čeprav tudi v primerjalnopравnih ureditvah velja, da so tudi ti organi vedno bolj podvrženi nadzoru javnosti, pa za njih praviloma veljajo določene posebnosti. Praksa bo pokazala, ali je ZDIJZ v tem pogledu morebiti preveč posplošeno in brez razlik vključil še zlasti pravosodne organe.

Glede informacij, ki predstavljajo izjemo od načela svobodnega dostopa, lahko za slovensko ureditev ugotovimo, da je po eni strani preveč, po drugi pa premalo restriktivna. Preveč zato, ker redko poslučuje relativnih izjem, to je izjem, po katerih so informacije nedostopne samo, kadar bi njihovo razkritje vsaj potencialno lahko imelo kakšne negativne posledice. Premalo restriktivna pa zato, ker drugače kot v teh dveh ureditvah slovenski zakon ne pozna generalne klavzule, da bi izjeme lahko predpisal kakšen drug zakon. Četudi ZDIJZ na prvi pogled zato deluje kot zelo liberalen in pregleden zakon, ki ne dopušča izjem v nobenih drugih zakonih, pa bo težko izvedljiv v praksi.

ZDIJZ zelo sodobno med načine dostopa do informacij javnega značaja uvršča neposredni dostop do informacij, ki so jih organi dolžni posredovati na svetovni splet in postopek z ustno zahtevo, vendar pa razumljivo najpodrobneje ureja postopek s pisno zahtevo, v katerem so prosilcu na voljo tudi pravna sredstva, vključno s sodnim varstvom. Za razliko od norme 2. odstavka 39. člena Ustave RS zakon prosilcem izrecno omogoča dostop do informacij javnega značaja brez izkazovanja pravnega interesa. Vendar pa lahko kritično ugotovimo, da so roki za odločitev organa v slovenski zakonodaji relativno dolgi v primerjavi z ureditvijo v Evropski uniji in v New Yorku. Zaradi racionalizacije poslovanja organov tem ni potrebno izdati posebne odločbe, kadar se zahtevi ugoti, temveč napravi samo uradni zaznamek.

Prošilec ima zoper negativne odločbe organa prve stopnje pravico do pritožbe na v ta namen posebej ustanovljeni organ - pooblaščenca za dostop do informacij javnega značaja, katerega natančni položaj še ni povsem jasen. Potreba po ustanovitvi posebnega organa se je namreč pojavila z vključitvijo organov zakonodajne in sodne veje oblasti kot zavezancev za omogočanje dostopa do informacij javnega značaja, katerih odločb Vlada RS zaradi načela delitve oblasti ne more presoјati.

Med posebnosti oziroma nedoslednosti ZDIJZ lahko uvrstimo tudi ureditev, po kateri bo naloge spodbujanja in svetovanja ter seznanjanja javnosti v zvezi z dostopom do informacij javnega značaja opravlja ministrstvo, ki je samo del izvršilne veje oblasti in večji dostopnosti

informacij po naravi stvari manj naklonjeno. Med prav posebne značilnosti pa lahko nenazadnje uvrstimo še kazensko določbo zakona, ki jih ne pozna niti evropska niti new yorška pravna ureditev, da se kaznuje za prekršek uradna oseba organa, če v predpisanem roku neupravičeno ne posreduje zahtevane informacije javnega značaja.

UPORABLJENI VIRI

- | | |
|---|--|
| Bunyan, Tony | The European Union: Secrecy and openness in the European Union, http://www.freedominfo.org/case/eustudy.htm , 1.2.2003. |
| Committee on Open Government | Your right to know, New York State's Open Government Law, http://www.dos.state.ny.us/coog/pdfs/righttoknow1_02.pdf , 1. 12. 2002. |
| Craig, Paul/De Burca, Grainne | EU Law: Texts, Cases and Materials, Third Edition, Oxford University Press, Oxford, 2003. |
| Državni zbor Republike Slovenije | Nastajanje slovenske ustave, izbor gradiv Komisije za ustavna vprašanja (1990 - 1991), II. Zvezek, Ljubljana, 2001. |
| Frowein, Jochen
Abr./Peukert, Wolfgang | Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK-Kommentar, Engel Verlag, 2. Auflage, 1996. |
| Grilc, Peter/Ilešič, Tomaž | Pravo Evropske unije, 1. knjiga, Pravna obzorja, Pravna fakulteta in Cankarjeva založba, Ljubljana, 2001. |
| Listina temeljnih pravic EU | http://ue.eu.int/df/default.asp?lang=en , 1. 2. 2003. |
| Mirkovič, Milada | Pomanjkljivosti zakona o dostopu do informacij javnega značaja, Media Watch, http://mediawatch.ljudmila.org/bilten/seznam/15/dostop/ , 1. 2. 2003. |
| Mirovni inštitut | Pripombe na osnutek predloga Zakona o dostopu do informacij javnega značaja z dne 9. 5. 2002 (dopis). |
| Pličanič, Senko | Ustavna pravica doslej neuresničena, Media Watch, http://mediawatch.ljudmila.org/bilten/seznam/15/dostop/ , 1. 2. 2003. |
| Pličanič, Senko | Pravica do informacij javnega značaja, VIII. dnevi javnega prava, Portorož, 2002. |
| Rovšek, Jernej | Je to zakonska podlaga za bolj odprto javno upravo, Media Watch, http://mediawatch.ljudmila.org/bilten/seznam/15/dostop/ , 1. 2. 2003. |
| Rovšek, Jernej | Je to zakonska podlaga za bolj odprto javno upravo?, 15. medijska preža, Mirovni inštitut, Ljubljana, 2002. |
| Šturm, Lovro (ur.) et al. | Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana, 2002. |
| Van Dijk, P./van Hoof, G.J.H. | Theory and Practice of the European Convention on Human Rights, Kluwer Law International, The Hague, 3rd. edition, 1998.

Pripombe in predlogi nevladnih organizacij in posameznikov na predlog Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (prva obravnava) z dne 15. 11. 2002 (dopis).

Uredba EU o dostopu do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije, http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2001/l_145/l_14520010531en00430048.pdf , |

1. 2. 2003.

Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ), Ur. l. RS, št. 24/03.

Zakon o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu (ZEPEP), Ur. l. RS, št. 57/00.

Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP), Ur. l. RS, št. 80/99, 70/00 in 52/02.

Zakon o upravnem sporu (ZUS), Ur. l. RS, št. 50/97, 65/97 – popr. in 70/00.

European Union: Selected instruments taken from the Treaties, Book I, Volume I, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1999.

Temeljni akti Evropskih skupnosti, Uradni list RS, Ljubljana, 2002.

Basic texts on transparency concerning the activities of the Council of the European Union, Council of the European Union, Brussels, 2000.

POVZETEK:

Pričujoča raziskava primerja slovensko pravno ureditev s sistem Evropske unije in sistemom ameriške Zvezne države New York. Pri tem se osredotoča na temeljne institute dostopa do informacij kot so: kdo so upravičenci in kdo zavezani organi za omogočanje dostopa do informacij, kako je urejen pravni postopek, v katerem se pravica do dostopa uresničuje, kakšna so pravna sredstva, če je zahteva zavrnjena, ter do kakšnih vrst informacij je dostop prost oziroma katere izjeme od tega načela so dopustne in pod katerimi pogoji.

V luči dveh tujih pravnih sistemov raziskava zlasti ocenjuje in komentira slovenski zakon, kot je ta nastajal v različnih fazah zakonodajnega postopka. Pri tem so na eni strani prikazane temeljne podobnosti slovenske pravne ureditve z drugima dvema, na drugi strani pa so prikazana tudi nekatera odstopanja. ZDIJZ je načeloma zelo liberalen, saj med zavezance vštevja ne samo **organe izvršilne veje oblasti**, pač pa tudi **organe zakonodajne in še zlasti sodne veje oblasti**. Čeprav tudi v primerjalnopravnih ureditvah velja, da so tudi ti organi vedno bolj podvrženi nadzoru javnosti, pa za njih praviloma veljajo določene posebnosti. V skladu s sodobnimi trendi je slovenski zakon med načine dostopa do informacij javnega značaja uvrstil **neposredni dostop do informacij**, ki so jih organi dolžni posredovati na svetovni splet, in **postopek z ustno zahtevo**, vendar pa razumljivo najpodrobneje ureja **postopek s pisno zahtevo**, v katerem so prosilcu na voljo tudi pravna sredstva, vključno s sodnim varstvom.

Za razliko od norme 2. odstavka 39. člena Ustave RS zakon prosilcem izrecno omogoča dostop do informacij javnega značaja **brez izkazovanja pravnega interesa**. Vendar pa lahko kritično ugotovimo, da so **roki za odločitev organa** v slovenski zakonodaji v primerjavi z drugimi ureditvami relativno dolgi. Nekoliko nenavadna je rešitev, da Vlada RS vsako leto sestavi **katalog organov** - zavezancev za omogočanje dostopa do informacij javnega značaja, kar je v primerjalnopravnih ureditvah redkost in bi morala veljati domneva, da so za posredovanje informacij zavezani prav vsi organi izvršilne veje oblasti, v kolikor zakon izrecno ne predpisuje kakšne izjeme. ZDIJZ nadalje ni adekvatno uredil vprašanja **podzakonskih aktov**, ki naj bi jih za vse zavezance sprejela Vlada RS, kar je za organe sodne in zakonodajne veje oblasti ter druge samostojne državne organe sporno z vidika načela delitve oblasti. Podobno vprašanje se poraja tudi pri pritožbenem organu - **pooblaščenцу za dostop do informacij javnega značaja**, katerega pravni položaj v sistemu državne organizacije ni povsem jasen. Glede informacij, ki predstavljajo **izjemo od načela svobodnega dostopa**, lahko za slovensko ureditev ugotovimo, da se preveč redko poslužuje relativnih izjem, to je izjem, po katerih so informacije nedostopne samo, kadar bi njihovo razkritje vsaj potencialno lahko imelo kakšne negativne posledice.