

SEMINAR AKTUALNA PRAKSA S PODROČJA INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA

V Ljubljani je v prostorih Gospodarske zbornice Slovenije 20. aprila potekal seminar z naslovom *Aktualna praksa s področja informacij javnega značaja*, ki ga je organizirala Založba Forum Media.

Seminar o temi Dostop do informacij javnega značaja so vodile tri predavateljice: Alenka Žaucer, Kristina Kotnik Šumah in Nataša Pirc Musar.

Alenka Žaucer, svetovalka informacijske pooblaščenke, nas je seznanila s postopki in zakonsko podlago za dostop do informacij javnega značaja.

Pojasnila je, zakaj so informacije javnega značaja pomembne in kdo sploh je zavezanec za dostop do informacij javnega značaja. Zgodovina dostopa do informacij javnega značaja se začne že leta 1766, ko je finski duhovnik (v takratni kraljevini Švedski) v Zakon o svobodi tiska in o dostopu do javnih dokumentov napisal, da mora biti uradni dokument dostopen vsakomur, ki ga zahteva, in to takoj ter brezplačno. Skozi zgodovino so ta dostop uzakonili v ZDA leta 1966, v Evropi pa leta 1949 na Švedskem in Danskem, leta 1970 na Norveškem, leta 2005 v Veliki Britaniji, leta 2006 v Nemčiji ...

Dostop do informacij javnega značaja v svetu je povezan z odprtostjo posamezne države ter indeksom korupcije.

Zakon o dostopu do informacij javnega značaja je pri nas začel veljati leta 2003. Osnova za zakon je Ustava RS (39. člen o svobodi izražanja in 15. člen).

Pravno urejajo dostop do informacij javnega značaja naslednji zakoni in uredba:

- Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ) (Uradni list, RS št. 51/2006 – uradno prečiščeno besedilo),
- Zakon o informacijskem pooblaščenču (ZinfP) (Uradni list RS, št. 113/2005),
- Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP) (Uradni list RS, št. 24/06, 105/06 in 65/08),
- Uredba o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja (UPIJZ) (Uradni list RS, št. 76/2005 in 119/2007).

Zakon o informacijskem pooblaščenču le temu nalaga bistvene pristojnosti, kot so inšpekcijska pooblastila, "ogled in camera" (procesno dejanje brez prisotnosti strank), pregled spisa v zadevah dostopa do informacij javnega značaja.

Predavateljica je nadalje opredelila, kdo vse so zavezanci za dostop do informacij javnega značaja, in navedla nekaj primerov: Kapitalska družba, d. d., Slovenska odškodninska družba, d. d., Državni zbor, javne lekarne, javni zavodi, javna komunalna podjetja ...

Informacije javnega značaja opredeljuje delovno področje organa, razpoložljivost informacij in kriterij materializirane oblike.

Za informacije javnega značaja velja načelo prostega dostopa, enakost upravičencev ter izkazovanje pravnega interesa do tovrstnih informacij.

V postopku nastopata prosilec s pravico do dostopa ter organ z dolžnostjo posredovanja. Prosilec lahko poda neformalno zahtevo (hitra, koristna za prosilca in organ, brez pravnega varstva) ter formalno zahtevo (pisna, določena vsebina, pravno varstvo).

Po prejemu zahteve lahko organ:

- pozove prosilca, naj dopolni zahtevo (18. člen ZDIJZ),
- zavrže zahtevo (19. člen ZDIJZ),
- odloča o zahtevi (21.–26. člen ZDIJZ),
- napoti prosilca na kraj, kjer se javno dostopna informacija nahaja (6. člen ZDIJZ).

Organ mora tudi poskrbeti, da se postopka udeležijo vsi tisti, na katerih pravice ali pravne koristi bi lahko vplivale odločitve organa, opozoriti mora tudi na uveljavljanje izjem, katerih razkritje bi povzročilo škodo (npr. poslovne skrivnosti).

Organ mora odločati in odgovoriti v roku. Podaljšanje roka je možno le v izjemnih okoliščinah. Organ lahko zaračuna stroške posredovanja informacij javnega

značaja, vendar mora stroškovnik objaviti v svojem katalogu informacij javnega značaja ter ga dati na vpogled vsakemu prosilcu. Organ je dolžan prosilca tudi opozoriti na plačilo stroškov (36. člen ZDIJZ).

Dostop do informacij javnega značaja lahko organ tudi zavrne: če zahtevani dokumenti niso informacije javnega značaja, če jih je zakonodajalec izključil iz zakona in če gre za izjeme, ki jih delimo na relativne in absolutne.

Nedokončanih (in neveljavnih) dokumentov se ne posreduje.

Kristina Kotnik Šumah, namestnica informacijske pooblaščenke, je nadaljevala temo prve predavateljice o izjemah pri prostodostopnih informacijah, o delnem dostopu ter posredovanju informacij javnega značaja na spletu.

Izjeme pri prostodostopnih informacijah so varuhi legitimnih interesov in zavarovanih pravic drugih. Izjeme so določene v 6. členu ZDIJZ. Organ lahko dostop do informacij zavrne zaradi zakonske podlage (npr. ZDIJZ, Zakon o javnih naročilih (ZJN-1)) ali pa organ izvede test tehtanja (angl. *balance test*).

Obstaja več vrst testov tehtanja:

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

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

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

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

- osramotitev javnega funkcionarja ali uslužbenca,
- možnost izgube zaupanja v javno institucijo,

- domnevno prevelika zahtevnost informacije, ki naj je povprečni državljan ne bi razumel,
- necelovitost informacije, ki naj bi zavajala, napačno informirala javnost.

S testom interesa javnosti se ne odkriva tisto, kar je zanimivo za javnost, temveč tisto, kar zanima javnost (interesantno za javnost vs. v interesu javnosti).

ZDIJZ v 6. členu ureja naslednje izjeme:

1. *Tajni podatki.*

Tajni podatki so tisti, ki izpolnjujejo materialni in formalni kriterij Zakona o tajnih podatkih (ZTP) – javna varnost, obramba, zunanje zadeve, obveščevalno-varnostna dejavnost države; dokumente mora pooblaščen oseba pravilno označiti, podana mora biti pisna ocena škodljivih posledic.

2. *Poslovna skrivnost.*

Subjekti, ki lahko imajo poslovno skrivnost, so opredeljeni po Zakonu o gospodarskih družbah (ZGD-1). Pojem poslovna skrivnost je opredeljen v 39. členu ZGD-1. Pri državnih organih in javnih zavodih pa je poslovna skrivnost v konfliktu z nadzorom nad porabo javnih sredstev. Obstajajo izjeme: Kadar gre za tržno področje državnega organa ali javnega zavoda, lahko organ ali zavod sam označi podatke kot poslovno skrivnost (tehnološko znanje, postopki ...). Posebno področje so postopki javnega naročanja, pri katerih velja načelo transparentnosti in načelo enakopravne obravnave ponudnikov – Zakon o javnem naročanju (ZJN-2). Določbe zakona, ki ureja dostop do informacij javnega značaja, glede vpogleda v dokumentacijo o javnem naročilu v času od odpiranja ponudb do sprejema odločitve o oddaji naročila, ne veljajo.

3. *Osebnih podatki.*

Osnova za obdelavo osebnih podatkov v javnem sektorju je 9. člen Zakona o varstvu osebnih podatkov (ZVOP-1). Ta določa obdelavo osebnih podatkov; osebno privolitve samo v primeru, če tako določa zakon; obdelavo zaradi izvrševanja pogodbe (namen); izjeme, ki so nujne za izvrševanje zakonitih pristojnosti. Razkritje osebnih podatkov, kar je kršitev varstva osebnih podatkov, nastopi, kadar za obdelavo osebnih podatkov ni zakonske podlage. Zato se mora organ ob presojanju vsakega dokumenta vprašati, ali obstaja kakšen zakon, ki dopušča razkritje osebnih podatkov javnosti (npr. Zakon o sodnem registru (ZSReg), Zakon o zemljiški knjigi (ZZK-1) itd.).

4. *Varstvo poročevalskih enot v skladu z zakonom, ki ureja državno statistiko.*

To so podatki, ki so v fazi zbiranja ali obdelave za potrebe državne statistike in se nahajajo v fazah pred objavo.

5. *Davčna tajnost.*
Podatki o davčnih obveznostih so absolutna izjema.
6. *Varstvo upravnega, sodnega, kazenskega postopka.*
Takšno varstvo uživajo podatki, preden je upravni, sodni ali kazenski postopek zaključen.
7. *Podatek v zvezi z notranjim delovanjem organa, če bi njegovo razkritje povzročilo motnje pri delovanju oziroma dejavnosti organa.*
To so podatki s kolegijev, sestankov v organu, iz zapisnikov delovnih skupin.
8. *Dokument v postopku izdelave, njegovo razkritje pa bi povzročilo napačno razumevanje njegove vsebine.*
Ugotavlja se (škodni kriterij), ali bi nastopila relativna izjema (npr. osnutek odločbe), preden jo potrdi organ.
9. *Podatek o naravni oziroma kulturni vrednosti.*
Te podatke ščiti in opredeljuje Zakon o varstvu narave (ZON).
10. *Arhivsko gradivo ureja Zakon o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva ter arhivih (ZVDAGA).*
Za arhivsko gradivo je določen rok, od kdaj naprej je gradivo prosto dostopno in do kdaj.

Izjeme ne morejo predstavljati podatki o porabi javnih sredstev ali podatki, povezani z opravljanjem javne funkcije ali delovnega razmerja javnega uslužbenca. Plače v javnem sektorju so javne. To določa posebna določba v Zakonu o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS).

Obstaja pa tudi delni dostop do informacij javnega značaja. Pri tem gre za "prekrivanje" dela informacij, ki se nahajajo med informacijami javnega značaja, vendar prosilci niso upravičeni do vpogleda vanje.

Vsak organ določi eno ali več uradnih oseb, pristojnih za posredovanje informacij javnega značaja (9. člen ZDIJZ).

Določba ZDIJZ zavezuje organe, da posredujejo v svetovni splet naslednje informacije javnega značaja:

- prečiščena besedila predpisov, ki se nanašajo na delovno področje organa,
- programe, strategije, stališča, mnenja in navodila, ki so pomembna za poslovanje organa s fizičnimi in pravnimi osebami,
- predpise, programe, strategije, dokumente, ki se nanašajo na delovno področje organa,
- vse objave in razpisno dokumentacijo v skladu s predpisi, ki urejajo javna naročila,
- informacije o svoji dejavnosti ter upravnih, sodnih in drugih storitvah,
- vse informacije javnega značaja, ki so jih prosilci zahtevali najmanj trikrat,
- druge informacije javnega značaja.

V tretjem delu seminarja se je pridružila **Nataša Pirc Musar**, informacijska pooblaščenka, ki je nadaljevala temo in odgovarjala udeležencem na njihova vprašanja.

Razložila je prepletenost osebnih podatkov v informacijah javnega značaja.

Pri osebnih podatkih obstaja več krogov zasebnosti, in sicer:

- *Prvi krog zasebnosti.*
V ta krog podatkov in informacij nima nihče pravice posegati. Za to področje je pristojno kazensko pravo. Samo z odredbo preiskovalnega sodnika se lahko odredi preiskava in pregled tovrstne zasebnosti (pregled stanovanja, dogajanje doma ipd.).
- *Drugi krog zasebnosti.*
Tu gre za pričakovano zasebnost, ki se prestavi iz prvega kroga zasebnosti ("nočeš, da te motijo"). Obstajajo pa "javne osebe", in sicer absolutna javna oseba (politiki, funkcionarji, igralci, pevci...) in relativno javna oseba, ki je javna oseba za trenutek (TV-zvezde, serijski morilci). Za tako imenovane javne osebe se predpostavlja, da na javnih prostorih nimajo več zasebnosti.
- *Tretji krog zasebnosti.*
Tu gre za informacijsko zasebnost in komunikacijsko zasebnost.

In še nekaj aktualnih vprašanj in zanimivih odgovorov informacijske pooblaščenke:

- Ali lahko delodajalec pridobi informacije o zdravstvenem stanju delavca (bolezni, terapije, uživanje zdravil)?
Ne. Pridobi lahko samo podatke o poškodbah, ki so nastopile na delovnem mestu in je za njih tudi odgovoren.
- Ali so plačni sezname delavcev zaposlenih v državni upravi in javni upravi javno dostopni?
Da. Javno dostopni so podatki o bruto znesku plače, nikakor pa ni celotni plačilni list javni podatek. Prav tako so javni podatki: naziv, položaj, izpolnjevanje pogojev za delovno mesto, napredovanje, izobrazba, del plače za delovno uspešnost javnega uslužbenca.
- Ali je sklep o dopustu delavca v javnem sektorju javni podatek?
Ne.
- Ali so primerjalni podatki kandidatov za zaposlitev, na podlagi katerih se je organ odločil skleniti pogodbo o zaposlitvi z enim od njih, javni?
Ne.
- Kaj stori prosilec za dostop do informacij javnega značaja, če mu organ zaračuna nenormalno visoke stroške zaradi posredovanja informacij?

Prosilec lahko naslovi pritožbo na informacijskega pooblaščenca zaradi višine stroškov. Informacijski pooblaščenec nato od organa zahteva posredovanje dokumentov, ki jih je zahteval prosilec, in opravi ogled. Nato informacijski pooblaščenec izda odločbo ali sklep.

- Ali se tudi anonimna vloga za dostop do informacij javnega značaja šteje kot upravičena?
Da.
- Ali prosilec lahko zahteva od občine, da mu posreduje vse voščilnice, ki jih je župan dobil ob novem letu?
Ne. To niso informacije, ki se nanašajo na delovanje organa ali njegovo delovno področje.

Metka Bakan Toplak