



Mirovni inštitut

Inštitut za sodobne družbene in politične študije

The Peace Institute

Institute for Contemporary Social and Political Studies

Mag. Milada Mirković

DOSTOP DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA

Primerjava: ZDA, Nizozemska in Slovenija

*Raziskava v okviru projekta raziskovalnih štipendij
Mirovnega inštituta 2002*

UVOD

1. Pravna ureditev dostopa javnosti do informacij zvezne izvršne oblasti v ZDA
 - 1.1. Zakon o prostem dostopu do informacij (FOIA)
 - 1.1.1. Splošno načelo prostega dostopa do informacij
 - 1.1.1.1. Prva izjema: zadeve državne obrambe in zunanje politike
 - 1.1.1.2. Druga izjema: notranja pravila organa
 - 1.1.1.3. Tretja izjema: informacije, izvzete z drugim zakonom
 - 1.1.1.4. Četrta izjema: zaupne poslovne informacije
 - 1.1.1.5. Peta izjema: memorandumi notranje komunikacije organov
 - 1.1.1.6. Šesta izjema: osebni podatki
 - 1.1.1.7. Sedma izjema: informacije, zbrane za postopke zagotavljanja uveljavljanja zakonodaje
 - 1.1.1.7.1. Zadeve, izključene iz razkritja
 - 1.1.1.8. Osmo izjema: poročila o finančnih institucijah
 - 1.1.1.9. Deveta izjema: geološki in geofizični podatki in podatki o vrtnah za izkoriščanje naravnih virov
 - 1.1.2. Objavljanje in neposreden dostop do informacij
 - 1.1.3. Postopek za pridobitev informacij na zahtevo
 - 1.1.4. Stroški pridobivanja informacij
 - 1.1.5. Pravno varstvo pravice do pridobitve informacije
 - 1.1.6. Poročanje o izvajanju zakona
 - 1.2. Spremljanje izvajanja FOIA
2. Pravna ureditev dostopa javnosti do informacij izvršne oblasti na Nizozemskem
 - 2.1. Zakon za promocijo odprtosti uprave (WOB)
 - 2.1.1. Splošno načelo prostega dostopa do informacij
 - 2.1.1.1. Absolutne izjeme
 - 2.1.1.2. Relativne izjeme
 - 2.1.1.3. Omejitev razkritja osebnih mnenj uradnikov
 - 2.1.1.4. Dostopnost okoljskih informacij
 - 2.1.2. Postopek za pridobitev informacij na zahtevo
 - 2.1.3. Pravno varstvo pravice do pridobitve informacije
 - 2.2. Spremljanje izvajanja WOB
3. Pravna ureditev dostopa javnosti do informacij javnega značaja v Sloveniji
 - 3.1. Zakonodajna ureditev dostopa do informacij javnega značaja
 - 3.1.1. Dostop do okoljskih informacij
 - 3.1.2. Dostop do informacij za objavo prek medijev
 - 3.2. Zakonodajna ureditev varstva zaupnih informacij
 - 3.3. Razvoj zakonodaje na področju dostopa do informacij javnega značaja: predlog Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ)
 - 3.4. Primerjalni pregled posameznih rešitev ameriške in nizozemske pravne ureditve glede na poglobitve rešitve predloga ZDIJZ
 - 3.5. Priporočila za pravno ureditev dostopa do informacij javnega značaja
 - 3.5.1. Priporočilo za ustavno spremembo

M. Mirković: Dostop do informacij javnega značaja

3.5.2. Priporočila glede predloga Zakona o dostopu do informacij javnega značaja

3.6. Priporočila za institucionalne in praktične ukrepe za omogočanje učinkovitega dostopa javnosti do informacij javnega značaja

3.7. Povzetek

UVOD

Prost dostop javnosti do informacij javnega značaja, s katerimi razpolaga državna oblast, je temeljni postulat sodobne odprte demokratične družbe in pravne države. V demokratičnem političnem sistemu se ljudstvo lahko učinkovito udeležuje upravljanja javnih zadev bodisi neposredno ali po izvoljenih predstavnikih, le če je ustrezno obveščeno o javnih zadevah in delovanju oblastnih institucij. Znano je dejstvo, da odprtost oblastnih institucij in preglednost njihovega dela zvišuje razumevanje in zaupanje ljudi v delovanje javne oblasti ter hkrati zmanjšuje možnosti za korupcijo, nepravilnosti in zlorabe pri izvajanju javnih nalog. To je še posebej pomembno na področju delovanja izvršne oblasti, ki v sodobnih demokracijah praviloma dobiva čedalje bolj pomembno vlogo pri kreiranju politik in zakonodaje.

V sodobnih pravnih sistemih postaja temeljna človekova pravica, da dobiva informacije javnega značaja od javne oblasti, čedalje bolj pogosto ustavna kategorija. Z zakoni ima urejen prost dostop javnosti do informacij javnega značaja večina evropskih ter tudi številne države z drugih celin (npr. Nizozemska, Belgija, Francija, Združeno kraljestvo Velike Britanije in Severne Irske, Škotska, Islandija, Švedska, Norveška, Danska, Litva, Latvija, Poljska, Češka, Slovaška, Madžarska, Avstrija, Bolgarija, ZDA, Kanada, Meksiko, Paragvaj, Jamajka, Avstralija, Izrael, Južnoafriška Republika, Zimbabve, itn.). V zadnjih letih lahko zasledimo globalni pozitiven trend razvoja zakonodaje na tem področju; ena za drugo se vrstijo države, ki sprejemajo zakone o dostopu do informacij.

Med njimi je tudi Slovenija. Julija 2002 je državnemu zboru bil predložen v obravnavo predlog Zakona o dostopu do informacij javnega značaja.¹

Prost dostop javnosti do informacij javnega značaja je uveljavljen institut mednarodnega prava. Mednarodni pakt o državljanskih pravicah Organizacije združenih narodov in Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin Sveta Evrope zavezujeta svoje pogodbenice, med njimi tudi Slovenijo, da zagotovijo javnosti pravico do dostopa do informacij pri oblastnih organih. »Varšavska deklaracija« parlamentarne skupščine Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE) iz leta 1997 v 136. točki poziva parlamente držav članic, da na ustrezen način zagotovijo dostop do informacij javnega značaja in postopek uredijo z zakonom.

Odbor ministrov Sveta Evrope je že leta 1981 sprejel priporočilo državam članicam (Recommendation No R (81) 19 of the Committee of Ministers to Member States on the Access to Information held by Public Authorities), da v svoji zakonodaji in praksi uredijo uresničevanje pravice dostopa do informacij javnih oblasti skladno s priloženimi načeli. Ta načela določajo, da ima vsakdo pravico, da na svojo zahtevo dobi od organa javne oblasti informacijo, ki je v njegovi posesti. Za uresničevanje te pravice morajo biti zagotovljena ustrezna sredstva in poti, informacije morajo biti dostopne vsakomur pod enakimi pogoji, kot pogoj za vložitev zahteve pa se ne sme terjati poseben interes. O zahtevi mora biti odločeno v razumnem času. V primeru zavrnitve zahteve morajo biti razlogi za zavrnitev obrazloženi ter zagotovljena pravica do pritožbe in do sodnega varstva.²

¹ V času pisanja te študije, novembra 2002, je postopek obravnave predloga zakona v državnem zboru v fazi priprave amandmajev k predlogu zakona za drugo obravnavo.

² Rovšek, J: Dostopnost informacij javnega značaja, v: Letno poročilo 1998, RS, Varuh človekovih pravic, Ljubljana, 1999, str.18.

M. Mirković: Dostop do informacij javnega značaja

Trend odpiranja javnih institucij se začne tudi na ravni mednarodnih asociacij. V Evropski uniji je maja 2001 bila sprejeta uredba Evropskega parlamenta in Sveta Evrope o dostopu javnosti do dokumentov organov Evropske unije, t.j. Evropskega parlamenta, Evropske komisije in Sveta Evrope (Regulation No. 1049/2001).

Pričujoča študija obravnava zakonodajno ureditev dveh držav z dolgo tradicijo odprtega delovanja državnih institucij izvršne veje oblasti, ZDA in Nizozemske. Posebna pozornost pa je posvečena razvoju slovenskega prava na predmetnem področju.

1. Pravna ureditev dostopa javnosti do informacij pri izvršni oblasti v ZDA

V Ustavi Združenih držav Amerike ni izrecnega določila o pravici javnosti do dostopa do informacij pri javnih oblasteh, toda to pravico je možno izvesti iz z Ustavo zajamčene pravice do svobode govora.³ Tako je leta 1974 Vrhovno sodišče⁴ v sodnem primeru *Richmond Newspapers Inc. V. Virginia* (488 U.S. 555) zavzelo stališče, da »prvi amandma varuje javnost in tisk od omejevanja njunih pravic do dostopanja do informacij o dejavnostih njune oblasti«. Takšno tolmačenje Ustave ameriški javnosti ni tuje, saj je obvešččenost državljanov o delovanju državne oblasti znan demokratični ideal v ameriški zgodovini. Že leta 1882 je takratni predsednik ZDA in eden izmed snovateljev ameriške ustave, James Madison, znamenito oznanil: »Ljudska oblast brez ljudskih informacij ali sredstev za njihovo pridobitev ni nič drugega kot prolog farse ali tragedije, nemara obeh. Vednost bo vedno vladala nevednosti. In ljudstvo, ki kani biti svoj lastni vladar, se mora oborožiti z močjo, ki jo daje vednost.«⁵

Prost dostop do informacij, s katerimi razpolaga izvršna veja zvezne oblasti, je v ZDA dejansko zagotovil Zakon o svobodi informacij (Freedom of Information Act), znan po kratici FOIA⁶, ki ga je sprejel zvezni parlament (Kongres) leta 1966 kot paket amandmajev k Zakonu o upravnem postopku (Administrative Procedure Act - APA).⁷ APA je sicer že od leta 1946 vsebovala poglavje o javnem razkritju informacij, vendar njena določila nasplošno še zdaleč niso bila prepoznana kot zadostna, da bi dosegla svoj namen in upravni organi so jih v praksi uporabljali prej kot orodje za pridržanje kot za razkritje informacij. Skladno s takratnimi določbami APA so namreč informacije lahko bile pridržane kot zaupne, če so se nanašale na »katero koli dejavnost oblasti ZDA, ki zahteva tajnost v javnem interesu«. Tiste informacije, ki niso bile zajete s to opredelitvijo, vendar so se smatrale za »stvar uradnega zapisa«, pa so bile lahko posredovane le tisti osebi, ki jo je vsebina takega zapisa »primerno in neposredno zadevala«. ⁸ Tako ohlapna dikcija zakona je dovoljevala organom preveč diskrecije pri odločanju o razkritju oziroma pridržanju informacij, kar je praviloma rezultiralo v slednjem. Prosilci informacij, ki jim je dostop do informacij bil odklonjen, niso imeli na voljo nikakršnih pravnih sredstev za preverbo pravilnosti takšne odločitve.

V šestdesetih letih prejšnjega stoletja je v ZDA prevladovalo mnenje, da ni pravnega ravnovesja med nasprotnima si javnima interesoma, ki narekujejo potrebo po javnosti informacij pri javnih oblasteh in potrebo po varovanju občutljivih, zaupnih informacij zaradi nacionalne varnosti. Zato je bil 4. julija 1996 sprejet novi zvezni zakon, FOIA. Takratni predsednik ZDA Lyndon Johnson je ob podpisu zakona dejal, da je »demokracija najbolj na delu, ko imajo ljudje na razpolago vse informacije, katerih

³ The U.S. Constitution's Bill of Rights. Za razliko od zvezne ameriške ustave, ustave številnih federalnih ameriških držav vsebujejo določila o dostopu javnosti do informacij.

⁴ The U.S. Supreme Court.

⁵ Iz pisma W.T. Barry-ju, 4. avgusta 1882.

⁶ 5 U.S.C. § 552.

⁷ 5 U.S.C. § 1002.

⁸ Martin E. Halstuck: *Blurred vision: How Supreme Court FOIA Opinions on Invasion of Privacy Have Missed the Target of Legislative Intent*; 4 *Communication Law and Policy* 111, 118 (Winter 1999).

razkritje dovoljuje nacionalna varnost«, ter da »nihče ne bi smel biti zmožen potegniti zavese tajnosti okrog odločitev, ki se lahko razkrijejo brez škode za javni interes«. Namen zakona FOIA je poudarilo v svoji poznejši odločbi tudi Vrhovno sodišče ZDA, ko je dejalo, da je glavni namen zakona, da zagotovi informirano meščanstvo, kar je vitalnega pomena za delovanje demokratične družbe ter potrebno za preverjanje korupcije in odgovornosti vodilnih do vodenih.⁹

FOIA je koncizen in relativno kratek zakon, podrobno interpretacijo njegovih posameznih določb dajejo v ameriškem pravu nepogrešljivi precedenčni primeri sodne prakse.

Ob nastopu vsake nove državne administracije posamezni predsedniki ZDA pa običajno objavijo svoje politično stališče glede izvajanja zakona FOIA in uveljavijo nekatere nove standarde njegovega udejanjanja.¹⁰ Novim predsedniškim politikam glede izvajanja FOIA sledijo na novo oblikovane politike upravnih organov, pristojnih za nadzor nad izvajanjem zakona, predvsem državnega tožilca¹¹ in ustrezne službe oddelka državne administracije za pravosodje.¹²

Zvezni upravni organi so neposredno odgovorni za izvajanje zakona in v zvezi s tem posamezni oddelki državne administracije in neodvisne regulatorne agencije (zvezne agencije) izdajajo svoje izvršne akte, to je izvršne pravne predpise (direktive ipd.) in implementacijske programe, pa tudi praktične priročnike, tako tiste namenjene uradnikom, da lažje razumejo in izpolnjujejo svoje obveznosti, ki jim nalaga zakon, kot tudi tiste namenjene uporabnikom – potencialnim prosilcem informacij, da jim omogočijo lažje uresničevanje njihove zakonite pravice do pridobitve informacije. Pri teh podrobnejših izvršnih predpisih upravnih organov je pomembno poudariti, da v ameriškem pravnem redu ne konstituirajo (novih) posebnih pravic ali obveznosti, katerih izvrševanje bi lahko bilo sodno izterljivo.

FOIA je bila amandmirana leta 1974 in 1986 ter nazadnje 1996 s paketom amandmajev, ki uvajajo v zakon uporabo sredstev sodobne elektronske tehnologije, znanim po imenu »Elektronska FOIA«.

1.1. Zakon o prostem dostopu do informacij (FOIA)

Zakon o prostem dostopu do informacij - "Freedom of Information Act" (FOIA) omogoča dostop javnosti do informacij, s katerimi razpolagajo nosilci izvršne veje zvezne oblasti ZDA.¹³

⁹ *NLRB v. Robbins Tire & Rubber Co.*, 437 U.S.214, 242 (1978).

¹⁰ Glej poglavje 1.1.1. Splošno načelo prostega dostopa do informacij.

¹¹ Državni tožilec ("Attorney General"), vodja Oddelka za pravosodje ("Department of Justice"), je vodilni pravniški uradnik ameriške federalne oblasti, ki zastopa ZDA v pravnih zadevah ter daje nasvete in mnenja predsedniku ZDA in vodjem eksekutivnih oddelkov federalne oblasti, kadar le-ti to zahtevajo. V sodnih sporih zaradi odklonjenega dostopa do informacij po FOIA zastopa državo ZDA (upravni organ).

¹² Sedaj je to Služba za informacije in zasebnost (the U.S. Department of Justice, Office of Information and Privacy).

¹³ FOIA je zvezni ameriški zakon in zavezuje le organe zvezne izvršne oblasti, skoraj vsaka federalna ameriška država pa ima svojo verzijo zakona o svobodnem dostopu do informacij

FOIA zavezuje k objavljanju in posredovanju informacij na zahteve zainteresiranih oseb vse organe in telesa zvezne izvršne oblasti, t.j. izvršno pisarno predsednika ZDA,¹⁴ vse upravne oddelke, vključno z obrambnimi, vladne korporacije in korporacije pod vladnim nadzorom ter vse neodvisne regulatorne agencije (v nadaljevanju tega podlavja: upravni organi). Po izrecnem zakonskem določilu se FOIA ne nanaša na zvezni parlament (Congress) in zvezna sodišča. Uporaba FOIA za dostop do dokumentov predsednika ZDA je omejena z Zakonom o predsedniških dokumentih iz leta 1978 ter izvršno odredbo predsednika G.W. Busha iz leta 2001. Na podlagi omenjene odredbe predsednik ZDA ima možnost, da ustavi razkritje zahtevane informacije.¹⁵ Skladno s stališči sodne prakse se FOIA ne uporablja za dostop do dokumentov »neposrednih osebnih uslužbencev« predsednika ZDA oziroma katerega koli dela izvršne pisarne predsednika, če je njegova »edina dejavnost svetovanje in pomoč predsedniku«.¹⁶ Ti deli predsednikove izvršne pisarne so znani po imenu »Pisarna Bele hiše« (»White House Office«).

Prosilci informacij so lahko vsi posamezniki in vse pravne osebe, ne glede na nacionalnost, državljanstvo in podobne značilnosti posameznikov oziroma na sedež ali druge značilnosti podjetij, organizacij oziroma drugih pravnih oseb.

Zakon opredeljuje kot informacijo oziroma dokument¹⁷ katero koli informacijo, ki jo organ hrani/vzdržuje¹⁸ v katerikoli obliki, vključujoč elektronsko obliko. Skladno s stališči sodne prakse dokument mora biti bodisi izdelan oziroma prejet s strani upravnega organa bodisi pod njegovim nadzorom v času vložitve zahteve za njegovo pridobitev.¹⁹ Za dokumente, ki jih je izdelal ali prejel pogodbenik upravnega organa, se smatra, da so pod nadzorom organa.

Določene informacije morajo organi objavljati v uradnem glasilu oziroma jih dati javnosti neposredno na vpogled in kopiranje v t.i. »čitalnicah« (»reading rooms«) in na svetovnem spletu, vse ostale pa so dolžni, po predpisanem postopku, posredovati na zahteve zainteresiranih.

Na zahtevo je možno pridobiti le obstoječe dokumente, s katerimi organi razpolagajo v času vložitve zahteve. Organi namreč niso zavezani k snovanju novega dokumenta, da bi udovoljili zahtevi FOIA.²⁰

(t.i. »male FOIA-e«), s katero zagotavlja dostop javnosti do informacij pri svojih upravnih organih. Zanimiv je primer federalne države New York, katere "Freedom of Information Law" iz leta 1978 zagotavlja javnost dokumentov, s katerimi razpolagajo ne le državni in lokalni upravni organi, temveč tudi državni zakonodajni organi.

¹⁴ V izvorniku: Executive Office of the President.

¹⁵ To velja tako za predsednika ZDA, ki je na funkciji, kot tudi za bivše predsednike ZDA, kadar so zahtevani arhivirani dokumenti.

¹⁶ *Meyer v. Bush*, 981 F.2d 1288, 1291 n.1(D.C.Cir. 1993) ter *Soucie v. David*, 448 F.2d 1067, 1078 n.44 (D.C.Cir.1971).

¹⁷ V izvorniku "record".

¹⁸ V izvorniku "maintain".

¹⁹ *United States Dep't of Justice v. Tax Analysts*, 492 U.S. 136, 144-45 (1989).

²⁰ Podrobnejša navodila za izvajanje tega določila običajno vsebujejo implementacijski predpisi posamezni upravnih oddelkov oz. agencij. Tako na primer predpis Oddelka za notranje zadeve (Department of Interior Regulation 52 FR 45586, (c)) navaja, da v primeru zahtevanega dostopa do neobstoječega dokumenta, organ med ostalim ni dolžan, da bi udovoljil zahtevi, kombinirati ali kompilirati selekcionirane postavke/predmete in ročne spise,

1.1.1. Splošno načelo prostega dostopa do informacij

FOIA temelji na splošnem načelu prostega dostopa do informacij iz dokumentov, ki se nahajajo pri zveznih upravnih organih. Izjeme od tega splošnega pravila so opredeljene v samem zakonu. Gre za taksativno naštevane primere, ko se določene kategorije zaupnih informacij, ob upoštevanju določenih pogojev, lahko izvzamejo iz razkritja. FOIA tako našteva devet kategorij zaupnih zadev, ki so lahko izvzete iz razkritja (t.i. izjeme FOIA²¹) ter, v okviru ene od izjem, tri kategorije posebej »občutljivih« zadev v zvezi z zagotavljanjem uveljavljenja zakonodaje,²² za katere se pod določenimi pogoji šteje, da niso predmet zakona oziroma zahteve za pridobitev informacije na podlagi FOIA (t.i. izključene zadeve oz. izključitve FOIA²³).²⁴ FOIA predvideva delno razkritje dokumenta, če ta le delno vsebuje informacije, ki so izvzete oziroma izključene iz razkritja.

FOIA izrecno podaja pravno presumpcijo javnosti informacij oziroma dokumentov upravnih organov. V spornih primerih, ko je zahtevan dostop do dokumenta, za katerega upravni organ trdi, da predstavlja izjemo od dolžnosti razkritja po zakonu ali da gre za zadevo, ki je izključena iz dometa zakona, je breme dokazovanja pred sodiščem vselej na upravnemu organu, ki je prosilcu odrekel dostop to tega dokumenta.

Posebej je treba poudariti, da FOIA organu ne prepoveduje razkritja informacij, izvzetih iz razkritja v okviru zakonskih *izjem*, vendar mu praviloma daje diskrecijsko pravico, da ob upoštevanju določenih pogojev odloči, ali bo v konkretnem primeru informacijo razkril ali ne, t.j. organ ima pod določenimi pogoji možnost, da razkrije konkretno informacijo, čeprav sodi pod *izjemo* oz. *izjeme*, določene z zakonom. Možnost uporabe te diskrecijske pravice ni enaka pri vseh izjemah FOIA. Pri odločanju o razkritju informacij, ki so zajete z izjemami 1, 3, 4, 6 in 7(c), organ praviloma nima diskrecijske pravice za eventualno razkritje teh informacij. Pri vseh ostalih, še posebej pri tistih, kjer je interes, ki narekuje zaupnost določenih informacij v okviru posamične *izjeme*, »vladni interes« oziroma interes samega organa in ne zasebni interes posameznika ali gospodarskega subjekta, organ lahko uporabi diskrecijsko pravico in razkrije zahtevano informacijo. Pogostost uporabe te diskrecijske pravice oziroma prizadevnost organa, da jo uporabi in razkrije zahtevano informacijo v vseh primerih, kadar je to dopustno, je odvisno predvsem od veljavne uradne politike državne administracije. Tako je memorandum predsednika Clintona (za njim je sledil tudi memorandum državnega tožilca njegove administracije) iz leta 1993, vpeljal glede izvajanja FOIA in uporabe diskrecijske pravice organa standard »predvidevajoče škode« (»foreseeable harm«), ki je nadomestil tovrstni standard predhodne državne administracije, standard »trdnega pravnega temelja«

pripraviti novi kompjuterski program ali izračunavati razmerja, odstotke, pogostost distribucij, trende ali primerjave. Če pa v takšnih primerih organ ugotovi, da bo izdelava novega dokumenta manj obremenjujoča za organ kot posredovanje velikega obsega nezbranih dokumentov, organ lahko diskrecijsko odloči glede izdelave novega dokumenta kot alternativne možnosti posredovanju obstoječih dokumentov.

²¹ T.i. "FOIA exemptions".

²² V izvorniku: "law enforcement".

²³ T.i. "FOIA exclusions".

²⁴ Določila FOIA glede izjem oz. izključenih zadev iz razkritja ne veljajo za zvezni parlament (Kongres). Glej FOIA, 5 U.S.C. § 552 (d).

(»substantial legal basis«) iz leta 1981. Clintonova administracija je prepoznala za cilj FOIA »maksimalno odgovorno razkritje vladnih informacij ob varovanju le (njihove) nujne (bistvene, tehtne) zaupnosti« ter, skladno s tem stališčem, ustanovila v zgodovini FOIA najožji standard za pridržanje informacij v okviru izjem, ki dovoljujejo diskrecijsko presojanje, to je standard, ki se naslanja na neposredno škodljivo posledico razkritja določene informacije. Temu nasproti je leta 2001 sedanja Busheva administracija vpeljala dosedaj najširši tovrstni standard, standard »veljavnega/dobro premišljenega pravnega temelja« (»sound legal basis«).²⁵

Zakonske (FOIA) *izjeme* so naslednje:

- 1) informacije, ki predstavljajo skrivnost v interesu državne obrambe ali zunanje politike in so posebej določene kot takšne ter dejansko in pravilno klasificirane na podlagi kriterijev, opredeljenih z odredbo predsednika;
- 2) informacije, ki se nanašajo izključno na notranja personalna pravila in notranje poslovanje organa;
- 3) informacije, ki so z drugim zakonom izrecno izvzete iz dolžnosti razkritja;
- 4) tržne skrivnosti²⁶ ter tržne in finančne informacije, ki so pridobljene od drugih oseb in so zaupnega značaja;
- 5) memorandumi (zapisi/zaznamki) in dopisi znotraj organa ali med organi, ki v primeru sodnega spora z organom po zakonu ne bi bili dostopni nasprotni stranki;
- 6) osebni, zdravstveni in podobni spisi, razkritje katerih bi nedvomno predstavljalo neupravičeno poseganje v zasebnost posameznika;
- 7) dokumenti in informacije, sestavljeni za namene zagotavljanja uveljavljenja zakonodaje;²⁷
- 8) informacije iz poročil o finančnih institucijah, ki jih je pripravil oziroma so bila pripravljena v imenu ali za uporabo organa, odgovornega za reguliranje ali nadzor finančnih institucij;
- 9) geološke in geofizične informacije in podatki o vrtinah v zvezi z eksploatacijo naravnih virov.

V okviru *izjeme* 7, ki pokriva zaupnost postopkov za zagotavljanje uveljavljenja zakonodaje (*law enforcement*), FOIA obravnava tudi t.i. *izključene zadeve*, t.j. zadeve, ki skladno z amandmaji zakona iz leta 1986, niso predmet FOIA. To so določeni podatki upravnih organov, zadolženih za zagotavljanje uveljavljenja zakonodaje (*law enforcement agencies*), podatki iz zadev, v katerih je podana možna kršitev kazenskega prava, ter podatki Federal Bureau of Investigations (FBI), ki so

²⁵ Ta standard ustanavlja memorandum državnega tožilca Busheve administracije, ki je nadomestil prejšnji memorandum državnega tožilca Clintonove administracije iz leta 1993 (memorandum predsednika Clintona iz leta 1993 je še vedno veljaven).

²⁶ V izvorniku »trade secrets«.

²⁷ V izvorniku »law enforcement purposes«.

klasificirani kot tajni, nanašajo pa se na obveščevalno ali kontraobveščevalno dejavnost tuje države ali na mednarodni terorizem.

1.1.1.1. Prva izjema: zadeve državne obrambe in zunanje politike

Prva *izjema* FOIA se nanaša na informacije, ki predstavljajo skrivnost v interesu državne obrambe ali zunanje politike in so posebej določene kot takšne ter dejansko in pravilno klasificirane na podlagi kriterijev, opredeljenih z izvršno odredbo predsednika ZDA.²⁸

Sedaj je to Izvršna odredba št. 12958 (Executive Order No. 12958), ki je veljavna od leta 1995.²⁹ Za razliko od predhodnih izvršnih odredb na področju varstva zaupnih obrambnih in zunanje političnih informacij Odredba št.12958 poudarja omejeno klasifikaciranje in samodejno (avtomatično) deklasificiranje zaupnih informacij po preteku določenega časovnega obdobja.

Klasificirajo se lahko le določene kategorije informacij in sicer le v primeru, ko se lahko upravičeno pričakuje, da bi njihovo nepooblaščenno razkritje povzročilo škodo za nacionalno varnost ter ob pogoju, da je organ, ki je izvorno pristojen za izvedbo klasifikacije, zmožen identificirati ali opisati to potencialno škodo. Odredba določa sedem kategorij informacij, ki so lahko predmet klasifikacije. To so informacije, ki se nanašajo na: (1) vojaške načrte, orožne sisteme in operacije, (2) informacije vlad tujih držav, (3) dejavnosti, vire, metode in kriptologijo obveščevalnih služb, (4) zunanje odnose in delovanje ZDA, vključno z zaupnimi viri, (5) znanstvene, tehnološke ali gospodarske zadeve, ki se nanašajo na nacionalno varnost, (6) zvezne vladne programe za varovanje nuklearnih snovi in naprav, (7) ranljivost in zmožnost sistemov, instalacij, projektov ali načrtov, ki se nanašajo na nacionalno varnost.

Za večino na novo klasificiranih dokumentov je dolžina trajanja klasificiranosti deset let. Rok za avtomatično deklasifikacijo klasificiranih dokumentov je 25 let od nastanka dokumenta; vodje organov pa lahko posebej »občutljive« informacije izvzamejo iz razkritja tudi po poteku tega roka. Določba nove odredbe o avtomatičnem deklasificiranju dokumentov naj bi stopila v veljavo 17. aprila 2003 leta.

1.1.1.2. Druga izjema: notranja pravila organa

Druga *izjema* FOIA izvzema iz dolžnosti razkritja informacije, ki se nanašajo izključno na notranja personalna pravila in notranje poslovanje organa. Sodna praksa je izoblikovala

dva pglavitna kriterija, ki izvzemata iz razkritja dve kategoriji dokumentov: (1) interne dokumente trivialne narave, ki niso v zvezi z »vsebinsko« dejavnostjo organa in katerih razkritje ne služi javnemu interesu, ki ga zasleduje FOIA,³⁰ t.j. interesu javnosti, da ima vpogled v delovanje upravnih organov in s tem nadzor nad njihovim

²⁸ FOIA, 5 U.S.C. § 552 (b)(1).

²⁹ Odredba št. 12958 je nadomestila Odredbo št.12356 iz leta 1982.

³⁰ *Department of the Air Force v. Rose*, 425 U.S. 352, 369-70 (1976).

delovanjem (t.i. »FOIA law 2 exemption«),³¹ ter (2) interne dokumente, ki sicer so v zvezi z »vsebinsko« dejavnostjo organa in so po svoji vsebini pomembni za javnost, vendar se nanašajo na uveljavljanje zakonov oz. drugih predpisov v ožjem smislu (*law enforcement*) in bi njihovo razkritje lahko omogočilo posameznikom (oz. pravnim osebam), da izvejo, na kakšen način se lahko izognejo zahtevam zakonov (oz. drugih predpisov), a da jih pri tem oblasti ne zasačijo, t.j. na kakšen način je možno izigrati neki zakon/predpis (t.i. »FOIA high 2 exemption«).

Presoja kriterija internosti dokumenta po 2. *izjemi* FOIA lahko najdemo v sodni odločbi v primeru *Cox v. U.S. Dep't of Justice*, 576 F.2d 1302, 1306-09 (8th Cir. 1978): gre za dokumente, pri katerih se kaže, da ne urejajo aktivnosti pripadnikov javnosti in ne postavljajo standardov, ki jim uradniki morajo slediti, ko odločajo, ali bodo podvzeli oz. nadaljevali dejanje, ki vpliva na javnost.

V prvem primeru (»FOIA law 2 exemption«) izvedbeni, podzakonski predpisi posameznih oddelkov ameriške administracije oz. neodvisnih agencij običajno opogumljajo uradnike, da tovrstne dokumente razkrijejo, če to ne predstavlja prevelikega (administrativnega) bremena za organ. Kriterij neupravičenosti obremenjevanja organa z obravnavo zahtev za pridobitev informacij, kadar »ni verjetno, da je notranja zadeva (na katero se zahteva nanaša) predmet javnega interesa« izpostavljajo tudi odločbe iz sodne prakse.³² Presoja navedenega kriterija za aplikabilnost izjeme »FOIA law 2 exemption« je v popolni diskreciji organa.

Za presajo aplikabilnosti izjeme »FOIA high 2 exemption« velja kriterij neupravičenega okoriščenja, t.j. okoriščenja tistih, ki poskušajo izigrati zakon (predpis).³³ Kriterij obstoja javnega interesa za razkritje informacije je tukaj irelevanten. Prvi sporni primeri iz prakse so se praviloma nanašali na navodila za zagotavljanje uveljavljanja zakonov in drugih predpisov (»law enforcement manuals«), ki so vsebovala »občutljive« instrukcije za uslužbence. Dokumenti, za katere je sodna praksa potrdila, da spadajo v to izjemo, so na primer splošna navodila za izvajanje preiskav,³⁴ navodila za vodenje sodnih sporov po končanih preiskavah,³⁵ navodila za spoznavanje kršiteljev zakona,³⁶ študija o praksah in težavah tajnih agentov,³⁷ ipd.

1.1.1.3. Tretja izjema: informacije izvzete z drugim zakonom

Tretja *izjema* FOIA se nanaša na informacije, ki so z drugim zveznim zakonom izrecno izvzete iz dolžnosti razkritja pod pogojem, da ta zakon ne dopušča organu nobene diskrecijske pravice pri odločanju glede razkritja informacije ali pa da določa bodisi konkretne kriterije za pridržanje informacij bodisi konkretne tipe informacij, ki

³¹ Kot tipičen primer te izjeme se radi navajajo pravila za parkiranje vozil uslužbencev ali za izrabo odmora za malico ipd.

³² *Martin v. Lauer*, 686 F.2d.24,34 (D.C.Cir. 1982) in *Fisher v. US Dep't of Justice*, 772 F.Supp. 7,10 n.8 (D.D.C.1991).

³³ *Coocer*, 670 F.2d at 1045.

³⁴ *PHE, Inc. v US Dep't of Air Force*, 898, F.2d 248, 251 (D.C.Cir.1993).

³⁵ *Schiller v. NLRB*, 964 F.2d 1205, 1208 (D.C.Cir. 1992).

³⁶ *Dirksen v. HHS*, 803 F.2d 1456, 1458-59 (9th Cir. 1986).

³⁷ *Cox v. FBI*, No.83-3552, slip.op. at 1 (D.D.C. 1984).

morajo biti pridržane. Število teh zakonov, t.i. »nondisclosure statutes« je precejšnje. V letu 2001 so se pri zavračanju zahtev po informacijah upravni organi sklicevali na 140 takšnih zakonov.³⁸

1.1.1.4. Četrta izjema: zaupne poslovne informacije

Četrta *izjema* FOIA se nanaša na dve kategoriji informacij: (1) tržne skrivnosti³⁹ in (2) informacije, ki so (a) tržnega ali finančnega značaja, (b) so pridobljene od drugih oseb in (c) so zaupnega značaja.⁴⁰

Pojem tržne skrivnosti za potrebe izvajanja FOIA je opredelila sodna praksa. Odločitev sodišča v primeru FOIA iz leta 1983⁴¹ je zožila »common law« definicijo tržne skrivnosti ter jo opredelila kot »skrivnost, tržno vreden načrt, formulo, postopek ali napravo, ki se uporablja za izdelavo, pripravo, sestavljanje ali obdelavo tržnega blaga in za katero se lahko reče, da je končni proizvod inovacije ali znatnega napora«. Pri tem mora obstajati »direkten odnos« med informacijo, ki se opredeli kot tržna skrivnost, in uporabo te informacije za proizvodni proces.

Pojma tržne in finančne informacije iz druge kategorije informacij izvzetih s 4. *izjemo* FOIA sta znatno širša. V tem kontekstu naj bi pojma »tržen«⁴² oziroma »finančen« imela svoj običajen pomen. Sodišča so glede aplikacije pojma »tržen« zavzela stališče, da se le-ta ne more omejiti le na informacije, ki razkrivajo temeljne tržne operacije, temveč da zadostuje, da posredovalec informacije ima v njej določeni »tržni interes«. ⁴³ Skladno s tem je posredovalec tržne informacije lahko tudi neprofitna organizacija.⁴⁴ Finančne informacije pa niso omejene le na gospodarske informacije, posredovane s strani podjetij, temveč so lahko tudi »zasebne finančne informacije«, kot na primer statistični podatki o prodajah, sezname kupcev, podatki iz raziskav, podatki o dobičku in izgubi, režijski in operativni stroški ter informacije o finančnih zmožnostih.⁴⁵

V obravnavanem kontekstu mora biti tržna oz. finančna informacija pridobljena od druge osebe, t.j. ne sme biti izdelana pri zveznem organu. Izjemen primer so

³⁸ Skupno letno poročilo FOIA za fiskalno leto 2001, ki ga je pripravila Pisarna za informacije in zasebnost pri Oddelku za pravosodje (US Department of Justice, Office for Information and Privacy). Glej več v poglavju 1.2. Spremljanje izvajanja FOIA.

³⁹ V izvorniku »trade secrets«.

⁴⁰ FOIA, 5 U.S.C. § 552 (b)(4).

⁴¹ *Public Citizens Health Research Group v. FDA*, 704 F.2d 1280,1288 (D.C.Cir.1983).

⁴² V izvorniku: "commercial".

⁴³ *Public Citizens Health Research Group v. FDA*, 704 F.2d 1280,1288 (D.C.Cir.1983), *Washington Post Co. V HHS*, 690 F.2d 252,266 (D.C.Cir. 1982) ter *Board of Trade v. Commodity Futures Trading Comm'n*, 627 F.2d 392,403 (d.c.Cir.1980).

⁴⁴ Tako je na primer v sodnem primeru *Critical Mass Energy Project v NRC*, 975 F.2d 871,880 (D.C.Cir.1992) sodišče zavezlo stališče, da je varnostno poročilo predloženo s strani neprofitnega konzorciuma nuklearne elektrarne tržne narave, v primeru *Sharyland Water Supply Corp. V. Block*, 755 F.2d 397,398 (5th Cir. 1985) pa, da je revizijsko poročilo (*audit report*), predloženo s strani neprofitne družbe za vodooskrbo, nedvomno tržnega značaja.

⁴⁵ *Landfair v. United States Dep't of the Army*, 645 F.Supp.325,327 (D.D.C. 1986).

dokumenti, v katerih je organ le enostavno povzel ali reformuliral prejeta informacijo.⁴⁶

Tržne oz. finančne informacije so lahko pridobljene od različnih subjektov, npr. podjetij, bank, organov federalnih ameriških držav ali tujih držav, plemen in narodov avtohtonih ameriških Indijancev.⁴⁷

Standardi sodišč za ugotavljanje obstoja atributa »zaupnosti«⁴⁸ pri tržnih oz. finančnih informacijah v obravnavanem kontekstu so se sčasoma spreminjali. Prvotno so sodišča ugotavljala bodisi obstoj dejstva: ali je organ obljubil posredovalcu informacije, da je ne bo razkril drugim osebam, bodisi dejstva: ali je informacija takšnega značaja/tipa, da je posredovalec v običajnih okoliščinah ne bi javno razkril. Precedenčna sodna odločitev iz leta 1974⁴⁹ je podala bolj fokusiran, dvodelni preizkus za aplikacijo pojma »zaupnosti« v predmetnem kontekstu: potrebno je ugotoviti, ali bo razkritje tovrstne informacije imelo bodisi (1) škodljiv učinek na možnost organa, da se v prihodnosti seznanj s potrebnimi informacijami, bodisi bo povzročilo (2) znatno škodo konkurenčnosti osebe, ki je predložila informacijo.

V predmetnem kontekstu ameriška sodna praksa posebej razlikuje med pomeni voluntarističnega in obligatornega posredovanja tržnih oz. finančnih informacij upravnemu organu. Voluntaristično posredovane informacije imajo privilegiran položaj, ker organi ne želijo negativno vplivati na pripravljenost oseb, da jim prostovoljno posredujejo informacije.

1.1.1.5. Peta izjema: memorandumi notranje komunikacije organov

Peta *izjema* FOIA se nanaša na memorandume (zapise/zaznamke) in dopise, ki so nastali znotraj upravnega organa ali med upravnimi organi⁵⁰ in bi v primeru sodnega spora bili nedostopni nasprotni stranki.⁵¹ To precej ohlapno določilo zakona je dorekla sodna praksa, ki je dala njegovo temeljno interpretacijo ter uvedla standarde za presojo dejstva, ali se neki konkretni dokument šteje za tovrstni memorandum oziroma dopis.

Vrhovno sodišče je zavzelo stališče, da je 5. *izjema* FOIA precej široka in zajema vse primere zaupnosti podatkov iz civilnega spora, ki temeljijo bodisi na zakonodaji civilnega prava (*statutory law*) ali na precedenčnih primerih sodne prakse (*case law*).⁵²

Izhodiščna standarda za presojo dejstva, ali se neki dokument šteje za memorandum oziroma dopis, ki je predmet 5. *izjeme* FOIA sta naslednja:

⁴⁶ *Gulf & Western Indus. V.v United States*, 615 F.2d 527,529-30 (D.D.Cir.1979).

⁴⁷ *Stone v. Export-Import Bank*, 552 F.2d 132,137 (5th Cir. 1977), etc.

⁴⁸ V izvorniku: "priveleged or confidential".

⁴⁹ *National Parks & Conservation Ass'n v. Morton*, 498 F.2d 765 (D.C.Cir, 1974).

⁵⁰ V izvorniku: "inter-agency or intra-agency memorandums and letters".

⁵¹ FOIA, 5 U.S.C. § 552 (b)(5).

⁵² Sodni primer *United States v. Weber Aircraft Corp.*, 465 U.S. 792, 800 (1984). Glej tudi *NLRB v Sears, Roebuck & Co.*, 421 U.S. 132, 149 (1975) ter *Federal Open Mkt. Comm. v. Merrill*, 433 U.S. 340, 354 (1979).

(1) dokument mora biti sestavljen pred sprejemom dokončne odločitve upravnega organa (običajno vsebuje priporočila ali izraža mnenja glede dokončne odločitve organa)⁵³ in

(2) dokument mora izhajati iz posvetovalnega procesa, t.j. mora nastati v procesu odprte razprave in izmenjave »za« in »proti« mnenj uslužbencev oz. svetovalcev glede sprejetja določene odločitve organa.⁵⁴

Sodna praksa je posredovala tudi stališče glede izvira takega dokumenta. Prvotno stališče, da bi tovrstni dokument moral nastati pri upravnem organu,⁵⁵ se je spremenilo tako, da sodišča sedaj priznavajo izvzetje tudi tistega dokumenta, ki ga organ ni sam izdelal, temveč ga je prejel od zunanjega svetovalca, katerega koli tipa, in sicer če vsebina takega dokumenta zdrži presojo kavalitete njegovega nastanka s potrebo, ki izhaja iz praktičnega, operativnega delovanja organa v tej konkretni situaciji. Uporabljajoč slednjo presojo, t.i. »functional test«, se lahko tudi dokumenti, izdelani s strani zunanjih svetovalcev, lahko izvzamejo iz razkritja v okviru 5. izjeme FOIA. Sodišča utemeljujejo to stališče z evidentno potrebo, skupno vsem upravnim organom, da imajo pri izvrševanju svojih delovnih nalog na razpolago tudi mišljenja in priporočila zunanjih (začasnih) svetovalcev,⁵⁶ ter z argumentom, da so nasveti zunanjih sodelavcev integralni del odločevalskega procesa upravnega organa.⁵⁷

Novejša odločitev Vrhovnega sodišča⁵⁸ je zavzela stališče, da se za 5. izjemo FOIA ne more šteti dokument iz komunikacije (posvetovanja) organa z neko zunanjo osebo, če ta oseba ima »direkten interes« pri oblikovanju odločitve organa (ki mu služi ta komunikacija) in če ta interes temelji na iskanju določene ugodnosti pred organom glede na druge zunanje osebe, ki so v predmetni situaciji v istem položaju.⁵⁹

1.1.1.6. Šesta izjema: osebni podatki

S šesto izjemo FOIA so izvzeti osebni in zdravstveni spisi ter podobni spisi, katerih razkritje bi nedvomno predstavljalo neupravičeno poseganje v zasebnost posameznika.

V sodni praksi se je pojem »podobni spisi« pokazal kot problematičen. Vrhovno sodišče je leta 1982 zavzelo stališče, da je ta pojem treba tolmačiti prej široko kot ozko ter da zajema vse informacije, ki se nanašajo na konkretnega posameznika.⁶⁰

⁵³ Ta standard sodišča označujejo s frazo »predecisional document«.

⁵⁴ Ta tipičen primer pete izjeme sodišča označujejo z besedno zvezo »deliberative process privilege« ali »executive privilege«. Glej sodne primere *NLRB v Sears, Roebuck & Co.*, 421 U.S. 132, 149 (1975)

⁵⁵ *United States Dep't of Justice v. Julian*, 486 U.S. 1, 11 n. 9 (1988).

⁵⁶ *Soucie v. David*, 448 F.2d 1067, 1078 n.44 (D.C.Cir.1971) ter *CNA Fin.Corp. v. Donovan*, 830 F.2d 1132,1161(D.C.Cir.1987).

⁵⁷ *Hoover v. United States Dep't of the Interior*, 611 F.2d 1132, 1138 (5th Cir.1980).

⁵⁸ *Department of Interior v. Klamath Water Users Protective Ass'n*, 121 S.Ct. 1060 (2001).

⁵⁹ Id. V tem sodnem primeru gre za presojo uporabnosti izjeme 5 pri dokumentih iz komunikacije Oddelka za notranje zadeve in indijanskega plemena v postopku odločanja organa o alociranju rabe vodnih virov v povirju reke Klamath.

⁶⁰ *US Department of State v. Washington post Co.*, 456 U.S. 595 (1982).

1.1.1.7. Sedma izjema: informacije, sestavljene za namene zagotavljanja uveljavljanja zakonodaje

Sedma *izjema* FOIA izvzema iz razkritja dokumente in informacije, sestavljene za namene zagotavljanja uveljavljanja zakonodaje (*law enforcement purposes*), vendar le ob izpolnjenem enem izmed naslednjih pogojev: (A) če se lahko upravičeno pričakuje, da bo razkritje takšnega dokumenta/informacije oviralo postopek uveljavljanja zakonodaje; (B) če bi razkritje takšnega dokumenta/informacije prikrajšalo osebo v njeni pravici, da se ji pravično in nepristransko sodi; (C) če se lahko upravičeno pričakuje, da bo razkritje takšnega dokumenta/informacije predstavljalo neupravičeno poseganje v zasebnost posameznika; (D) če se lahko upravičeno pričakuje, da bo razkritje takšnega dokumenta/informacije odkrilo identiteto zaupnega vira,⁶¹ ki je preskrbel informacijo v zaupnosti, ali če je informacijo/dokument preskrbel zaupni vir, bila pa je sestavljena od organa zadolženega za zagotavljanje uveljavljanja kazenskega prava in za namen kazenske preiskave, ali pa je bila sestavljena od organa, ki vodi zakonito preiskavo v zvezi z nacionalno varnostno obveščevalno dejavnostjo; (E) če bi razkritje takšnega dokumenta/informacije razkrilo metodo ali postopek preiskave ali pregona v zvezi z zagotavljanjem uveljavljanja zakonodaje, ali če bi razkrilo navodila za tako preiskavo oziroma pregon ob pogoju, da se lahko upravičeno pričakuje, da bi razkritje predstavljalo tveganje za izigravanje predpisov; (F) če se lahko upravičeno pričakuje, da bo razkritje takšnega dokumenta/informacije ogrozilo življenje ali fizično varnost posameznika.

1.1.1.7.1. Zadeve, izključene iz razkritja

V okviru sedme *izjeme*, FOIA obravnava tudi t.i. *izključene zadeve - izključtve* FOIA,⁶² za katere se, ob izpolnjenosti določenih pogojev lahko smatra, da sploh niso predmet FOIA. To so: *izključitev* FOIA, c(1) - posebej izključeni dokumenti ali informacije v zvezi z izvedbo kazenske preiskave; *izključitev* FOIA, c(2) - posebej izključeni dokumenti organov zadolženih za zagotavljanje uveljavljanja kazenskega prava; in *izključitev* FOIA, c(3) - posebej izključeni dokumenti FBI. V primeru zahteve za pridobitev informacije na podlagi FOIA, ki se nanaša na te izključene informacije/dokumente, lahko upravni organ v svojem odgovoru izrecno odkloni potrditi ali zanikati obstoj zahtevane informacije oz. dokumenta. Ta koncept je znan po izrazu »glommarization«.

***Izključitev* FOIA, c(1) - posebej izključene informacije in dokumenti v zvezi z izvedbo kazenske preiskave**

Ta *izključitev* FOIA se nanaša na informacije oz. dokumente, izvzete iz razkritja v okviru *izjeme* 7(A), vendar pod pogojem, da (1) preiskava oziroma postopek vključuje

⁶¹ Po izrecnem določilu zakona, zaupni vir je lahko državni, lokalni ali tuji oblastni organ ali zasebna institucija.

⁶² T.i. »FOIA exclusions«.

možno kršitev kazenskega prava in da (2) obstaja razlog, zaradi katerega organ lahko verjame, da se subjekt preiskave oziroma postopka tega ne zaveda in (3) se lahko upravičeno pričakuje, da bo razkritje samega dejstva, da ta informacija obstaja, oviralo postopek zagotavljanja uveljavljajnja zakonodaje (*law enforcement proceedings*). V tem primeru in samo v času, dokler trajajo navedene okoliščine, organ lahko obravnava takšno informacijo kot informacijo, ki sploh ni predmet FOIA (FOIA, c(1)).

Izključitev FOIA, c(2) - posebej izključeni dokumenti organov zadolženih za zagotavljanje uveljavljanja kazenskega prava

Ta *izključitev* FOIA se nanaša na dokumente, ki se hranijo pri organu, zadolženem za zagotavljanje uveljavljanja kazenskega prava, in sicer pod imenom ali drugim osebnim identifikacijskim označevalcem vira informacije. Če so ti dokumenti bili zahtevani od tretje osebe po imenu oz. po osebnem identifikacijskem označevalcu vira informacije, organ lahko zavzame stališče, da ti dokumenti niso predmet FOIA, razen če je bil vir informacije kot takšen uradno potrjen.

S to *izključitvijo* FOIA se ščiti vir informacije/dokumenta v izjemnih okoliščinah, ko uporaba *izjeme* 7(D) ne zadostuje za njegovo zaščito. Z uporabo *izjeme* 7(D) bi bil namreč upravni organ prisiljen odgovoriti prosilcu informacije, da mu le-te ne more posredovati, ker je imenovana oseba zaupen vir informacije, kar pa bi imelo pogubno škodljive posledice za zaupen odnos med virom informacije in organom, zadolženim za zagotavljanje uveljavljanja kazenskega prava.

Izključitev FOIA, c(3) - posebej izključeni dokumenti FBI

Ta *izključitev* FOIA se nanaša na dokumente FBI, katerih obstoj je klasificiran kot tajen in se nanašajo na obveščevalno ali kontraobveščevalno dejavnost tuje države ali na mednarodni terorizem. Lahko se smatra, da ti dokumenti niso predmet FOIA vse do takrat, ko njihov obstoj ostaja kvalificiran kot tajen.

1.1.1.8. Osma izjema: poročila o finančnih institucijah

Osma *izjema* FOIA se nanaša na informacije, ki so vsebovane oziroma so v zvezi s poročili o opravljenem pregledu, s poslovnimi poročili ali poročili o stanju v finančnih institucijah, ki jih je pripravil ali so bila pripravljena v imenu ali za uporabo organa, odgovornega za reguliranje ali nadzor finančnih institucij.

V primerjavi z drugimi, ta *izjema* ni bila prav pogosto predmet sodnih sporov. Stališča sodišč iz dosedanje sodne prakse niso dala bistveno ožje interpretacije te precej široko zastavljene izjeme. Sodišča so spoznala dva glavna namena za zaščito zaupnosti predmetnih poročil: (1) varovanje odkrite evalvacije stabilnosti finančne institucije, da se z njenim razkritjem v javnosti ne bi spodkopalo zaupanje javnosti v finančno institucijo, ter (2) promocijo in varstvo komunikacije in sodelovanja finančne

institucije in nadzorstvenega organa.⁶³ Glede interpretacije, kaj so informacije, ki so »v zvezi« s predmetnimi poročili, so sodišča zavzela stališče, da so to dokumenti, ki predstavljajo temelj za postopek pregledovanja poslovanja finančne institucije, ugotovitve pregleda ali nadaljnje spremljanje po pregledu (*follow-up*).⁶⁴

1.1.1.9. Deveta izjema: geološki in geofizični podatki in podatki o vrtinah

Deveta *izjema* FOIA se nanaša na geološke in geofizične informacije in podatke, vključno z zemljevidi, ki se nanašajo na vrtime v zvezi z eksploatacijo naravnih virov.⁶⁵

Sodišča te izjeme niso posebej interpretirala, razen v enem primeru, ko je sodišče zavzelo stališče, da se nanaša le na informacije o vrtinah, ki so tehnične ali znanstvene narave.⁶⁶ V tem primeru so bili pridržani podatki o številu, lokaciji in globini s projektom predlaganih vrtin za raziskovanje urana v postopku izdaje dovoljenja za poseg v okolje.

1.1.2. Objavljanje in neposreden dostop do informacij

FOIA spodbuja obveščenost javnosti o delovanju upravnih organov s tem, da jih obvezuje, da določene informacije objavljajo v zveznem uradnem listu⁶⁷ oziroma jih dajejo javnosti neposredno na vpogled in v kopiranje v t.i. »čitalnicah« (*reading rooms*) in na svetovnem spletu.⁶⁸

Z objavami v zveznem uradnem glasilu organi predvsem seznanjajo javnost o tem, na kakšen način in po kakšnem postopku lahko pride do informacij. Tako morajo objaviti opis notranje organizacije organa in teles v njegovi sestavi, kontaktne uradne osebe, zadolžene za posredovanje informacij zainteresiranim osebam ter opis postopka, po katerem se informacije posredujejo javnosti, vključno z opisom obrazcev in navedbo kraja, kjer se le-ti lahko dobijo. V uradnem listu morajo biti objavljena tudi vsa od organa sprejeta splošna pravila ter stališča uradne politike organa oziroma tolmačenja o aplikabilnosti splošnih pravil.

Organi morajo zagotoviti t.i. »čitalnice«, t.j. prostore, kjer so določene informacije zainteresirani javnosti neposredno dostopne na vpogled in za kopiranje, po amandmajih iz leta 1996 pa tudi t.i. »elektronske čitalnice« na svetovnem spletu. Med te informacije sodijo končna mnenja, vključno z nasprotnimi si mnenji, ter

⁶³ *Atkinson v. FDIC*, 1 *Gov't Disclosure Serv. (p-H)* 80,034 at 80,102 (D.D.C. Feb. 13, 1980); *Berliner, Zisser, Walter & Gallegos v. SEC*, 962 *F.Supp.* 1348,1351 n.5 (D.Colo. 1997); *Consumers Union of Unated States, Inc. v. Heimann*, 589 *F.2d* 531,533 (D.C.Cir.1978); *Fagot v. FDIC*, 584 *F.Supp.* 1168,1173 (D.P.R.1984).

⁶⁴ *Atkinson v. FDIC*, 1 *Gov't Disclosure Serv. (p-H)* 80,102 (D.D.C. Feb.13, 1980); *Biase v. Office of Trift Supervision*, No.93-2521, *slip op.* at 12 (D.N.J.Dec.16,1993).

⁶⁵ V izvorniku "wells".

⁶⁶ *Black Hills Alliance v. US Forest Serv.*, 603 *F.Supp.* 117,122 (D.S.D.1984).

⁶⁷ FOIA, 5 U.S.C. § 552 (a)(1). V izvorniku »Federal Register«. To je uradno glasilo, v katerem se objavljajo pravna pravila oziroma pravni akti, ki jih izdajajo zvezni upravni organi.

⁶⁸ FOIA, 5 U.S.C. § 552 (a)(2).

odločbe, izdane v posamičnih upravnih postopkih,⁶⁹ stališča in tolmačenja o izvajanju uradne politike organa, ki niso objavljena v uradnem listu, interna navodila in priročniki uradnikov, ki zadevajo javnost oz. njene predstavnike ter kopije dokumentov, ki so pogosto predmet zahtev na podlagi FOIA ter splošni indeks teh dokumentov.

Vsak organ mora prosilcem dati na voljo še naslednje metainformacije: indeks vseh glavnih informacijskih sistemov organa, opis glavnega informacijskega sistema za lokacijo dokumentov ter priročnik za ogledovanje različnih tipov in kategorij informacij organa, ki so namenjene javnosti.

1.1.3. Postopek za pridobitev informacij na zahtevo

Za vložitev zahteve za pridobitev informacije je aktivno legitimirana vsaka domača ali tuja fizična ali pravna oseba, ne da bi za to morala izkazati pravni ali kakšen drugi kvalificirani interes.

O vloženi zahtevi za pridobitev informacije organ odloča v upravnem postopku.

V zahtevi ni potrebno izrecno navesti, da gre za zahtevo na podlagi FOIA in je tudi ni potrebno posebej utemeljevati. Ravno tako ni nujno navesti točnega naziva zahtevanega dokumenta, temveč zadostuje, da se ga opredeli dovolj določeno, da ga organ lahko identificira in najde ob vložnem naporu v »razumni meri«.⁷⁰

Upravni organ mora v roku 20 delovnih dni po prejemu zahteve odločiti, ali ji lahko ugodi, in o tem obvestiti vlagatelja zahteve.⁷¹ V kolikor je odločitev organa odklonilna (delno ali v celoti), mora vsebovati navedbo razlogov, na katerih temelji, ter pravni pouk glede pravice do pritožbe.

V določenih izjemnih okoliščinah organ lahko podaljša rok za odločitev za največ 10 delovnih dni, pri tem pa mora pisno obvestiti prosilca informacije o razlogih za podaljšanje roka ter o datumu do katerega pričakuje, da bo sprejel odločitev glede razkritja zahtevane informacije. Če organu ne zadostuje podaljšani 10-dnevni rok za sprejetje odločitve, le-ta mora dati prosilcu možnost, da skrči svoj zahtev glede obsega zahtevanih informacij in jih potemtakem pridobije v sporočenem oz. 10-dnevnem podaljšanem roku, ali pa mu mora dati možnost, da se dogovorita o alternativnem roku za obravnavo zahteve.

⁶⁹ V izvorniku »orders made in the adjudication of cases«.

⁷⁰ V izvorniku: »reasonable effort«.

⁷¹ Vlagatelj zahteve lahko zahteva pospešeno obravnavo njegove zahteve, če je to nujno, da se prepreči neposredna nevarnost za življenje ali fizično sigurnost posameznika, ali če vlagatelj dela prvenstveno pri razširjanju informacij in je nujno, da se javnost obvesti o aktualni ali domnevni dejavnosti zvezne oblasti. V tem primeru organ mora odločiti o upravičenosti pospešene obravnave zahteve v 10 dneh od dneva vložitve zahteve. Če zahtevi za pospešeno obravnavo ugodi, bo organ obravnaval zahtevo za pridobitev informacije prioritarno oziroma čim prej, kolikor to dopuščajo praktične okoliščine. V primeru negativne odločitve o pospešeni obravnavi zahteve ima vlagatelj pravico do pritožbe in sodnega varstva (FOIA, subsec.(E)(i)).

1.1.4. Stroški pridobivanja informacij

Stroški, ki jih je potrebno plačati za pridobitev zahtevane informacije, se razlikujejo glede na namen, zaradi katerega se informacije zahtevajo. V primeru uporabe informacij za komercialne namene je potrebno plačati določeno povprečnino za zbiranje, kopiranje in pregled zahtevanih informacij. Če gre za uporabo informacij za šolske naloge ali znanstvene raziskave nekomercialnih znanstvenih institucij ali če informacije zahtevajo predstavniki javnih medijev, je potrebno plačati le stroške kopiranja. Informacije se posredujejo brezplačno ali po ceni, nižji od stroškov kopiranja, če je razkritje informacije v javnem interesu, t.j. če je izkazana verjetnost, da bodo predmetne informacije občutneje pripomogle k razumevanju javnosti o delovanju in aktivnostih državnih organov, in če razkritje informacije ni prvenstveno v komercialnem interesu osebe, ki jo zahteva.

1.1.5. Pravno varstvo pravice do pridobitve informacije

Prosilec informacije, ki s svojo zahtevo ni (delno ali v celoti) uspel, ima pravico do pritožbe v okviru splošnega upravnega postopka. O pritožbi odloča vodstvo organa v okviru upravnega postopka. Če je to kolektivni organ, mora biti javnosti dostopen izid končnega glasovanja vsakega izmed njegovih članov. Rok za odgovor na pritožbo znaša 20 delovnih dni. V primeru neuspešne pritožbe je zagotovljeno sodno varstvo. Poleg tega je uradna oseba disciplinsko odgovorna za neupravičeno pridržanje zahtevane informacije, če je ravnala arbitrarno ali kapriciozno.

Sodno varstvo pravice do pridobitve informacije na podlagi FOIA je zagotovljeno v upravnem sporu (»judicial review«). Postopek se lahko sproži pred okrajnim sodiščem v kraju prebivališča ali glavnega poslovnega sedeža prosilca informacije, v kraju sedeža upravnega organa, od katerega je bila zahtevana informacija, ali v okraju Columbia (Washington D.C.). Sodišča morajo obravnavati primer *de novo*, t.j. svoje odločitve ne morejo utemeljevati na ugotovitvah upravnega organa. Breme dokazovanja je vselej na upravnem organu. Če upravni organ trdi, da so določene informacije, ki so predmet spora, izjemno »občutljive« oz. po vsej verjetnosti zaupne narave, sodišče lahko odloči, da jih pregleda brez navzočnosti tožitelja (prosilca informacije) oziroma njegovega zastopnika (t.i. »in camera review«).

1.1.6. Poročanje o izvajanju zakona

Upravni organi morajo letno poročati parlamentu o izvajanju zakona o svobodnem dostopu do informacij. Letna poročila se nanašajo predvsem na primere, ko je organ pridržal informacije, vsebovati morajo: število zavrženih vlog za pridobitev informacij z označbo razlogov za vsako zavrnitev; število vloženih pritožb ter odločitve po pritožbah z navedbo razlogov v primerih ponovne odklonitve razkritja informacije; rezultat vsakega upravnega spora, sproženega zaradi odklonitve razkritja informacij; poročilo o sankcijah, uvedenih zoper uradne osebe zaradi neupravičene zavrnitve dostopa do informacije.

1.2. Spremljanje izvajanja FOIA

Spremljanje izvajanja in nadzor nad izvajanjem FOIA je v pristojnosti posebnega zveznega organa, Pisarne za informacije in zasebnost (Office for Information and Privacy - OIP) v sestavi zveznega oddelka za pravosodje (US Department of Justice). OIP obenem spremlja in nadzira tudi izvajanje Zakona o zasebnosti (the Privacy Act - PA). Osnovne naloge OIP so koordinacija razvoja politike za izvajanje FOIA in PA in spremljanje izvajanja in uveljavljanja FOIA in PA na nacionalni ravni. OPI pripravlja navodila in obrazce za letno poročanje organov o izvajanju FOIA ter iz prejetih poročil sestavlja skupno poročilo. Poročilo objavi glavni državni tožilec.

V skupnem poročilu za fiskalno leto 2001, ki je pripravljeno iz poročil 14 zveznih oddelkov in 72 zveznih agencij in drugih upravnih organov, lahko zasledimo, da je v preteklem letu pri vseh upravnih organih bilo v skupnem številu vloženih 2.246.212 FOIA zahtev. To je drugič v zgodovini izvajanja FOIA, da je skupno število vlog preseglo dva milijona. Največ zahtev je obravnaval zvezni oddelek za zadeve veteranov (1.352.788), zatem oddelek za pravosodje (196.917) ter oddelek za kmetijstvo (83.817). (V letu 2000 je med prvimi tremi oddelki bil namesto oddelka za kmetijstvo oddelek za obrambo z 81.682 zahtevami). Med zveznimi agencijami je v letu 2001 največ vlog obravnavala uprava za socialno varnost (263.756). Pri tej agenciji je število vlog bilo pet krat višje kot v letu 1998, največ po zaslugi povečanega zanimanja genealogov za »socialne varnostne številke« (»social security number«) posameznikov.⁷²

Izmed zveznih oddelkov sta najmanj zahtev imela oddelek za trgovino (2.183) ter za izobraževanje (1.547), izmed ostalih organov pa Izvršna pisarna za državno kontraobveščevalno dejavnost (3), relativno nova agencija Oklahoma City National Memorial (2) ter začasna agencija Emergency Loan Guarantee Board (1).

Skupno število vlog v zaostanku, ki še čakajo na obravnavo (t.i. »backlog«), znaša 177.969; v primerjavi z letom 2000 se je povečalo za 5 %. O zmanjšanju števila vlog v zaostanku so poročala štiri zvezna oddelka (za izobraževanje, zdravje, trgovino ter promet) ter 29 zveznih agencij. 12 zveznih agencij nima nobenega zaostanka pri reševanju vlog.

V desetih izmed štirinajstih zveznih oddelkov je bilo ugodeno zahtevam v več kot polovici primerov. Oddelki, v katerih je bilo večje število zavrnjenih vlog, so oddelki za pravosodje in za delo, splošni državni oddelek in oddelek za državno blagajno.

Pri zavračanju zahtev so se organi največkrat sklicevali na *izjemo 7* (vključno z izključenimi zadevami v okviru te izjeme), ki varuje zaupnost postopkov zagotavljanja uveljavljanja prava (*law enforcement*) in na *izjemo 6*, ki varuje zasebnost posameznikov. V okviru *izjeme 3* so se organi sklicevali na kar 140 različnih zakonov, ki ne dopuščajo razkritja določenih informacij na posameznih ožjih področjih.

Le štiri zvezni oddelki uspejo v poprečju odločiti o enostavnih zadevah v predpisanem osnovnem 20-dnevem ali krajšem roku. Pri tem je v treh oddelkih (za

⁷² To je administrativna osebna številka posameznika v zvezi z uveljavljanjem določenih socialnih pravic.

M. Mirković: Dostop do informacij javnega značaja

pravosodje, za zdravje in za državno blagajno) pristojnost za obravnavo zahtev FOIA razpršena po različnih pododdelkih, ki vsak zase poroča o izvajanju zakona, zato za te zvezne oddelke, kot celote, ni znan podatek o povprečnem času reševanja zahtevka.

Pri šestnajstih zveznih agencijah je povprečno število dni, porabljenih za obravnavo zahteve FOIA, višje od 50. Najvišje je pri oddelku za energijo, pri kateremu znaša celo 2009 dni.

Znatno znižanje števila vlog zaradi pospešenega posredovanja informacij v svetovni splet je posebej poročala državna ustanova za umetnosti, in sicer s 697 vlog iz leta 1995 na 84 vlog v letu 2001.

2. Pravna ureditev dostopa javnosti do informacij pri izvršni oblasti na Nizozemskem

Pravica javnosti do prostega dostopa do informacij javnih oblasti na Nizozemskem temelji na Nizozemski ustavi. Sama Ustava sicer ne opredeljuje vsebinske pravice kot takšne, temveč zavezuje parlament, da z zakonom zagotovi odprtost delovanja vladnih institucij pri izvrševanju njihovih dolžnosti (Nizozemska ustava, 110. člen). Krovni zakon na tem področju - Zakon za promocijo odprtosti uprave (»Web openbaarheid van bestuur«, v nadaljevanju »WOB«)⁷³ je bil sprejet leta 1978 ter stopil v veljavo leta 1980. Leta 1991 je bil zakon amandmiran ter njegovo prečiščeno besedilo sprejeto kot novi istoimenski zakon, ki je nadomestil starega. Amandmaje v razmerju do dostopnosti okoljskih informacij je zakon doživel leta 1998 pri usklajevanju nizozemske zakonodaje z zahtevami direktive Evropske skupnosti o prostem dostopu do okoljskih informacij, št. 90/313/EEC. Zadnji amandma je zakon doživel s sprejemom Zakona o določenih osebnih podatkih (Wbp)⁷⁴ leta 2001, s katerim se dodatno varuje zaupnost določenih osebnih podatkov.

WOB je splošni zakon (*lex generalis*). Na posameznih ožjih upravnih področjih je dostop do določenih informacij dodatno urejen s področno zakonodajo. Ti posebni zakoni (*leges specialis*) prednostno urejajo svoja respektivna področja. Na primer, na področju varstva okolja Zakon o upravljanju z okoljem (Wm)⁷⁵ posebej ureja dostop do informacij v postopkih izdaje dovoljenj za dejavnosti, ki vplivajo na okolje.

2.1. Zakon za promocijo odprtosti uprave (WOB)

Uvodne besede nizozemske kraljice ob sprejemu in razglasitvi Zakona za promocijo odprtosti uprave (WOB) poudarjajo, da je odprtost oblastnih institucij ter prost dostop javnosti do informacij, s katerimi razpolagajo oblasti, v interesu učinkovitega demokratičnega vladanja.

WOB zagotavlja prost dostop javnosti do informacij s področja delovanja izvršne oblasti tako na državni kot tudi regionalni in lokalni ravni. K objavljanju določenih informacij oz. k posredovanju informacij zainteresiranim osebam WOB zavezuje vsa nizozemska ministrstva, upravne oblasti pokrajin in občin, svete za vode (*water boards*) in regulatorne industrijske organizacije⁷⁶ ter tudi druge upravne oblasti, če so za njihovo delovanje odgovorni prej naštetih subjekti (v nadaljevanju: »organik«). Glede upravnih oblasti, odgovornih za izobraževanje in raziskovanje v okviru politike ministrstva za izobraževanje, kulturo in znanost, zakon zavezuje le tiste oblasti, za katere to odredi izvršni predpis na državni ravni. Z izvršnim predpisom na državni ravni se posamezna upravna oblast lahko tudi izključi iz dometa zakona.

⁷³ V angleškem prevodu znan tudi kot »Government Information (Public Access) Act«.

⁷⁴ V izvorniku: »Wet bescherming persoonsgegevens« (Wbp).

⁷⁵ V izvorniku: »Wet milieubeheer« (Wm).

⁷⁶ To so telesa neodvisnega statusa, pooblaščen za izdajajnje pravno zavezujočih pravil na posameznem industrijskem področju.

Določene informacije so organi zavezani objavljati samoiniciativno. Vselej, kadar je to »v interesu učinkovitega, demokratičnega vodenja oblasti«, je organ dolžan objaviti informacije o svoji politiki ter o njeni pripravi in implementaciji. Te informacije morajo biti posredovane javnosti v razumljivi obliki in na način, da dosežejo čimveč zainteresiranih oseb, ter v času, ki bo le-tem omogočil, da pravočasno seznanijo organ s svojimi pogledi.⁷⁷

Organi objavljajo tudi priporočila glede njihove politike, ki jih prejmejo od neodvisnih svetovalnih komitejev, in sicer vključno z objavo besedila prošnje in predloga posredovanega svetovalnemu telesu, po možnosti pa tudi kratke obrazložitve priporočila. Priporočila je treba objaviti v štirih tednih po njihovem prejemu, objavo pa naznaniti v uradnem listu ali drugi periodični vladni publikaciji. Zakon predvideva tri možne načine objave besedila poročil. Lahko se objavijo v publikaciji, ki je splošno dostopna javnosti; lahko se objavijo tudi posebej, vendar tako, da so splošno dostopna javnosti, ali pa se hranijo tako, da so zainteresiranim na voljo za pregledovanje, kopiranje ali izposajo.⁷⁸

Informacija se lahko pridobi tudi na zahtevo zainteresirane osebe. Prosilec informacije je lahko vsakdo, t.j. kateri koli posameznik ali pravna oseba. Za vložitev zahteve za pridobitev informacije prosilcu ni treba izkazati pravnega ali kakšnega drugega kvalificiranega interesa. Zahteva se lahko pridobitev katere koli informacije oziroma dokumenta iz upravnih zadev. Za potrebe lastnega izvajanja WOB opredeljuje pojem upravne zadeve kot »zadevo, pomembno za politike upravne oblasti, vključujoč pripravo in izvajanje (implementacijo) teh politik«. Dokument pa opredeljuje kot pisno gradivo ali gradivo v drugi materialni obliki, ki vsebuje podatke in se hrani pri organu.

2.1.1. Splošno načelo prostega dostopa do informacij

WOB temelji na splošnem načelu prostega dostopa do informacij, kar pomeni, da so javnosti dostopne vse informacije oz. dokumenti iz upravnih zadev, razen v primerih kategorij informacij, ki so s samim zakonom izrecno izvezete iz razkritja (zakonske izjeme).

WOB določa štiri t.i. »absolutne izjeme«, t.j. kategorije zaupnih informacij, ki so ob izpolnjenem zakonskem pogoju izvzete iz razkritja, sedem t.i. »relativnih izjem«, t.j. kategorij informacij, ki so lahko izvzete iz dolžnosti razkritja, le če pomembnost njihovega razkritja ne odtehta interesa, ki narekuje njihovo zaupnost ter tako imenovano »omejitev razkritja«, izjemo, ki se nanaša na osebna mnenja uradnikov.

2.1.1.1. Absolutne izjeme

Absolutne izjeme so določene v prvem odstavku 10. člena WOB. Ni dovoljeno razkriti informacije, če njeno razkritje (a) lahko ogrozi enotnost Krone,⁷⁹ (b) lahko škodi

⁷⁷ WOB, 8. člen.

⁷⁸ WOB, 9. člen.

⁷⁹ Ta izjema se nanaša na podatke o kraljevski družini ipd.

varnosti države, če gre za (c) podatke, ki se nanašajo na podjetja in proizvodni proces in so bili s strani fizične ali pravne osebe posredovani organu kot zaupni (poslovne informacije), ter če gre za (d) določene osebne podatke, posebej opredeljene z Zakonom o določenih osebnih podatkih (Wbp).

V primeru *absolutnih izjem* bo organ ugotavljal obstoj tistega dejstva, ki ga zakon opredeljuje kot pogoj za pridržanje določene kategorije zaupnih informacij. Ta dejstva so: »ogrožanje« enostnosti Krone pri *izjemi* iz 10(1)(a) člena, »škodljiv učinek« ob razkritju informacije na varnost države pri *izjemi* iz 10(1)(b) člena in dejstvo, da je neka poslovna informacija bila posredovana organu kot zaupna pri *izjemi* iz 10(1)(c) člena WOB. V kolikor organ ugotovi, da je ta zakonski pogoj izpolnjen, bo odklonil razkriti zahtevano informacijo, ne da bi se pri tem spuščal v presojanje »pomembnosti razkritja« te informacije, t.j. ne da bi se spuščal v presojanje javnega interesa, ki mu služi razkritje te informacije.⁸⁰ Le v tem okviru lahko razumemo atribut »absolutnosti« navedenih izjem.

Sodna praksa je dala podrobnejšo interpretacijo aplikabilnosti posameznih *izjem*, še posebej glede *izjem 10(1)(b)* in *10(1)(c)*.

Izjema 10(1)(b), ki se nanaša na informacije, katerih razkritje bi lahko škodovalo varnosti države, je aplikabilna tako na označene (klasificirane) kot tudi na neoznačene (neklasificirane) podatke glede na njihov zaupen značaj. Pri aplikaciji *izjeme 10(1)(b)* na konkretni primer bo organ presojal le možnost škodljivega učinka razkritja predmetne informacije na varnost države. Če škodljiv učinek ni podan, bo razkrit tudi klasificirani tajni podatek.

Sodna praksa je zožila aplikabilnost te *izjeme* v primerih, ko posamezniki zahtevajo informacije o sebi in o svojih družinskih članih v prvem kolenu oziroma ko prosilci potrebujejo informacijo za delo pri zgodovinskih raziskavah, v obeh primerih ob pogoju, da gre za »stare« informacije. V sodni praksi se je meja »starosti« dokumenta, ki opravičuje njegovo razkritje kljub njegovi zaupni naravi, premikala od prvotnih 20-30 let, preko 10 let v znamenitem sodnem primeru »King-Kong«, do 6-letnega roka »starosti dokumenta«, ki ga je na področju delovanja obveščevalnih služb navsezadnje uzakonil novi zakon o obveščevalnih službah iz leta 2002.

Pravkaršnja sodna praksa je omejila tudi aplikabilnost *izjeme 10(1)(c)*, ki izvzema iz razkritja poslovne informacije, in sicer le na »informacije, iz katerih je mogoče razbrati ali deducirati *know-how* tehničnega vodenja ali produkcijskega procesa, poznavanje trga ali kroga strank in dobaviteljev«. Pri aplikaciji te *izjeme* se posebej presoja dejstvo, ali je bila predmetna informacija posredovana organu kot zaupna. Stališče dosedanje sodne prakse je, da ta *izjema* zajema tako tiste poslovne informacije, ki so bile označene oziroma izrecno oznanjene kot zaupne ob njihovem posredovanju organu, kot tudi na tiste, ki to niso bile, vendar bi zaradi njihove narave pristojna uradna oseba organa morala sklepati, da gre za zaupne informacije.

Izjema 10(1)(d), ki posebej varuje zaupnost določenih osebnih podatkov, je relativno nova. Uvedel jo je zakon o določenih osebnih podatkih leta 2001. Ta zakon izključuje

⁸⁰ Javni interes, ki narekuje razkritje informacij, je opredeljen kot »interes učinkovitega demokratičnega vodenja oblasti«. Glej preambulo ter 1. in 11. člen WOB.

iz ingerence WOB določene osebne podatke, npr. podatke policije iz osebnih kazenskih kartotek, podatke o članstvu v sindikatih, podatke o zdravju ali religiozni pripadnosti posameznikov. Do leta 2001 je zasebnost posameznikov bila varovana le z institutom »relativne izjeme« (WOB, 10(2)(e) člen).

2.1.1.2. Relativne izjeme

V drugem odstavku 10. člena WOB našteva sedem *relativnih izjem*. Pri odločanju o aplikaciji *relativne izjeme* na konkretni primer je pristojna uradna oseba organa dolžna pretehtati nasprotujoča si interesa, ki narekuje sprejem ugoditvene ali pa zavrnilne odločitve. Na eni strani je to javni interes, ki narekuje razkritje informacije oziroma v dikciji zakona »pomembnost razkritja« predmetne informacije za »učinkovito demokratično vodenje oblasti«, na drugi strani pa so razlogi za pridržanje informacije, ki lahko izhajajo tako iz zasebnega kot tudi iz drugega določenega javnega interesa.

Skladno z navedenim, organ ne bo razkril informacije, če pomembnost njenega razkritja ne odtehta razloga za zavrnitev v okviru konkretne kategorije izvzetih informacij, te pa se nanašajo na:

- a) mednarodne odnose Nizozemske, t.j. njene odnose do drugih držav ali mednarodnih organizacij;
- b) gospodarske in finančne interese države in drugih teles, ustanovljenih na podlagi javnega prava ter vseh upravnih oblasti po WOB;
- c) preiskavo kazenskih dejanj in pregon storilcev;
- d) inšpekcijo, preglede in nadzor upravnih oblasti;
- e) spoštovanje zasebnosti posameznikov;
- f) pomen za naslovnika, ki je upravičen biti prvi seznanjen z zahtevano informacijo;
- g) preprečevanje neproporcionalne prednosti ali neugodnega položaja posameznikov ali pravnih oseb.

WOB posebej opredeljuje aplikabilnost *izjem* iz točke (b) in (g) drugega odstavka 10. člena na dostopnost okoljskih informacij.

2.1.1.3. Omejitev razkritja osebnih mnenj uradnikov

WOB izvzema iz razkritja tudi informacije iz dokumentov, pripravljenih za interno posvetovanje med uradniki, ki razkrivajo njihova osebna mnenja glede politike organa oz. organov. Informacije v zvezi s tovrstnimi osebnimi mnenji se lahko razkrijejo le v obliki, v kateri ne bo možno zaslediti osebe, ki je mnenje dala. Razkritje tovrstnih informacij mora biti v interesu učinkovitega in demokratičnega vodenja oblasti.⁸¹

V primeru informacij iz priporočil posvetovalnih teles,⁸² ki odražajo osebna mnenja njihovih članov glede politike, vsebovane v priporočilih, se informacije lahko razkrijejo

⁸¹ WOB, 11(1)in(2) člen.

⁸² To so *civilni servisi* ter *mešani posvetovalni komiteji*, posvetovalna telesa enega ali več organov, sestavljena delno ali v celoti iz uradnikov, vključno s tistimi, katerih delovna

le, če so bili člani posvetovalnega telesa pred pričetkom svojega dela seznanjeni s tem, da bodo tovrstne informacije na voljo javnosti.⁸³

2.1.1.4. Dostopnost okoljskih informacij

WOB, kot *lex generalis* na področju ureditve dostopa javnosti do informacij pri upravnih organih, ureja na splošni ravni tudi dostop do okoljskih informacij.⁸⁴ Prost dostop do okoljskih informacij je nekoliko privilegirano urejen, in sicer na podlagi amandmajev iz leta 1998, ki so uskladili WOB z zahtevami direktive Evropske skupnosti na tem področju (90/313/EEC).

Tako WOB posebej definira okoljske informacije⁸⁵ ter zožuje *izjemo 10(2)(b)* člena v odnosu do okoljskih informacij tako, da določa njeno aplikabilnost pri razkritju okoljskih informacij le v primeru zaupnih postopkov,⁸⁶ aplikabilnost izjeme *10(2)(g)* pa pri razkritju okoljskih informacij izključuje, razen če gre za razkritje okoljske informacije, katere objava bi lahko škodovala samemu okolju, na katerega se nanaša.⁸⁷

Delno razkritje dokumenta, če ta le delno vsebuje informacije, ki so izvzete iz razkritja, je urejeno s področnim okoljevarstvenim zakonom »Wet milieubeheer« (Wm), in sicer v primeru zaupnih poslovnih informacij ter informacij zaupnih zaradi državne varnosti in mednarodnega dogovarjanja (Wm, 19.3 člen).

2.1.2. Postopek za pridobitev informacij na zahtevo

Zahtevo za pridobitev informacij na podlagi WOB obravnavajo organi v upravnem postopku, skladno z določili Splošnega zakona o upravi (»Algemene Wet Bestuursrecht« - Awb). Zahteva se lahko vloži ustno ali pisno. V zahtevi je potrebno podrobneje označiti informacijo, ki se je želi pridobiti. Če je zahteva ustno podana pri organu, ki ne razpolaga z zahtevano informacijo, bo organ, po potrebi, napotil prosilca k pristojnemu organu. Če je zahteva pisna, jo bo organ poslal pristojnemu organu, prosilca pa o tem obvestil.

dolžnost je, da svetujejo organu, kateremu so odgovorni za predmet, ki je predložen v mnenje posvetovalnem telesu. Glej WOB, 1(e) člen.

⁸³ WOB, 11(3) člen.

⁸⁴ Posamezni področni okoljski zakoni, kot *leges specialis*, pa lahko na svojih ožjih področjih posebej uredijo dostop do informacij v določenih postopkih (npr. izdaja dovoljenj, registracija pesticidov, etc.).

⁸⁵ Okoljske informacije WOB opredeljuje kot vse informacije v pisni, vizualni, slušni ali digitalni obliki, ki se nanašajo (1) na stanje voda, zraka, tal, faune, flore, kmetijskih zemljišč in naravnih zavarovanih območij, (2) na aktivnosti, vključno z aktivnostmi, ki povzročajo motenje, kot je hrup, in z ukrepi, ki imajo ali je verjetno, da bodo imeli škodljiv učinek na prej omenjene dejavnike, ter (3) na pomembne varovalne aktivnosti in ukrepe, vključno z ukrepi upravnega prava in okoljevarstvenih programov. (WOB, 1(g) člen).

⁸⁶ WOB, 10(3) člen.

⁸⁷ WOB, 10(4) člen.

Organ mora odločiti o zahtevi »čim prej«, najpozneje pa v dveh tednih. Ta rok je možno podaljšati za naslednja dva tedna, prosilca informacije pa se mora o tem obvestiti pred iztekom osnovnega roka kot tudi o razlogih za podaljšanje.⁸⁸

Organ odloči s pisno odločbo, če je zahteva bila vložena pisno ali če prosilec, ki je zahtevo sicer podal ustno, posebej zahteva izdajo pisne odločbe. Na slednjo možnost je treba prosilca posebej opozoriti.

Informacije se lahko posredujejo (1) v obliki kopije ali na drugi način, ki podaja dobesedno vsebino informacije, (2) tako, da se prosilcu omogoči, da si napravi zapisek o vsebini informacije, (3) v obliki povzetka vsebine informacije ali izvlečka iz vsebine informacije ali (4) z dajanjem posameznih informacij iz dokumentov. Organ bo izbral način posredovanja informacije glede na željo prosilca in ob upoštevanju potrebe po »gladkem« in hitrem postopku. V praksi organi posredujejo informacije v zahtevani obliki, razen če je zahteva v zvezi s tem čezmerna, prezahtevna (glede na delo organa, ki ga mora le-ta vložiti) ali je povezana s prevelikimi stroški.⁸⁹

2.1.3. Pravno varstvo pravice do pridobitve informacije

Varstvo pravice do pridobitve informacije na podlagi WOB je zagotovljeno s Splošnim zakonom o upravi (Awb). V primeru zavrnitve zahteve za pridobitev informacije, iskalec informacije lahko vloži pritožbo pri upravnem organu, ki je sprejel to odločitev.⁹⁰ Če jo organ potrdi, ima pravico sprožiti upravni spor pred upravnim sodiščem.⁹¹ Odločitev upravnega sodišča se lahko izpodbija pred pritožbenim upravnim sodiščem.

2.2. Spremljanje izvajanja WOB

WOB zavezuje predsednika vlade (ki je obenem minister za splošne zadeve) in ministra za notranje zadeve, da po petih letih od uveljavitve zakona poročata o izvajanju zakona. To poročilo je za vladne organe pripravila Univerza v Tilburgu. Poročilo je deskriptivne narave (posebno pozornost posveča uvajanju sodobnih elektronskih tehnologij v delo uprave) in ne vsebuje statističnih podatkov o izvajanju zakona. Organi, ki rešujejo zahtevke po WOB, namreč niso zavezani k posebnemu spremljanju in poročanju o izvajanju zakona.

Univerza v Tilburgu je pozneje pripravila tudi analizo sodnih primerov pri uveljavljanju pravice do pridobitve informacije po WOB. V praksi le relativno majhen odstotek neuspešnih primerov iskanja informacij na podlagi WOB pride na sodišča, po grobih ocenah cca. 5 %.

⁸⁸ WOB, 6. člen.

⁸⁹ Lefevere, str. 30.

⁹⁰ Awb, 7.1 člen.

⁹¹ Awb, 8.1. člen.

M. Mirković: Dostop do informacij javnega značaja

Po evidenci zastopniške firme,⁹² specializirane za primere WOB, še posebej tiste v zvezi z dostopnostjo informacij obveščevalnih služb, je pisarna v dvajsetih letih svojega obstoja začela več kot 2.500 primerov. Polovica teh primerov se nanaša na dostop do osebnih dosjejev pri obveščevalnih službah, ki jih zahtevajo ljudje o sebi in svojcih, druga polovica pa so zahteve raziskovalnih novinarjev. V višini 15 % od omenjenih 2.500 primerov je bilo zahtevam ugodeno že na prvi stopnji; odstotek uspešnih primerov se po pritožbenem postopku zviša na 35 % ter po sprožitvi sodnega spora na 60%.

⁹² Pisarna g. Rogera Fleugelsa iz Utrechta, sicer tudi urednika e-zina Fringe Intelligence in Fringe Spitting, specializiranih za problematiko dostopnosti informacij.

3. Pravna ureditev dostopa javnosti do informacij javnega značaja v Sloveniji

Ustava Republike Slovenije⁹³ uvršča pravico do pridobitve informacije javnega značaja med temeljne človekove pravice in svoboščine. Opredeljuje jo v 39. členu, v sklopu t.i. informacijskih pravic in svoboščin, ki tradicionalno štejejo za element »sine qua non« demokratičnega političnega sistema in se kažejo v dveh komplementarnih podobah: v svobodi oziroma pravici informirati in svobodi oziroma pravici biti informiran. Jasno je, da šele uresničitev teh pravic oziroma svoboščin omogoči udeležanje ljudske oblasti v demokratični državi skozi vrsto drugih političnih državljanskih pravic, od volilne pravice in pravice do zakonodajne iniciative ter zakonodajnega referendumu do pravice do sodelovanja pri urejanju javnih zadev, pravice do peticije itn.

Zato Ustava RS v prvem odstavku 39. člena zagotavlja svobodo izražanja misli, govora in javnega nastopanja, tiska in drugih oblik javnega obveščanja in izražanja, svobodo zbiranja, sprejemanja in širjenja vesti in mnenj, v drugem odstavku istega člena pa določa, da »vsakdo ima pravico dobiti informacijo javnega značaja, za katero ima v zakonu utemeljen pravni interes, razen v primerih, ki jih določa zakon«. Pravico vsakogar, da pridobi informacijo javnega značaja zagotavlja torej ustava neposredno, način uresničevanja te človekove pravice ter opredelitev primerov, v katerih se lahko omeji, pa prepušča zakonodajni ureditvi.

Pomanjkanje krovnega zakona, ki bi sistematično uredil uresničevanje te ustavne človekove pravice se je v letih slovenske nove državopravne ureditve pokazalo kot nepremagljiva ovira za uresničevanje prostega dostopa javnosti do informacij javnega značaja, še posebej s področja javne uprave. Na posameznih upravnih področjih, ki jih v tem oziru, brez izjeme, zelo pomanjkljivo urejajo področni zakoni, se praviloma pravica do pridobitve informacije ne uresničuje celovito in prosilci se srečujejo s številnimi, velikokrat nepremagljivimi ovirami pri pridobivanju informacij javnega značaja (npr. na področju varstva okolja).

Na neuresničevanje ustavne človekove pravice do pridobitve informacije javnega značaja v Sloveniji so opozarjale tako nevladne, predvsem okoljevarstvene organizacije, kot tudi varuh človekovih pravic RS, ki je že v svojem poročilu državnemu zboru iz leta 1998 predlagal celovito ureditev tega vprašanja z zakonom. Štiri leta pozneje, 11. julija 2002, je vlada navsezadnje predložila državnemu zboru v obravnavo predlog zakona o dostopu do informacij javnega značaja. V času priprave te študije (november 2002) je predlog zakona v fazi amandmiranja za drugo obravnavo.

3.1. Zakonodajna ureditev dostopa do informacij javnega značaja

Ustavna človekova pravica do pridobitve informacije javnega značaja je v slovenskem pozitivnem pravu urejena nesistematično, parcialno in izjemno pomanjkljivo. Na posamičnih ožjih področjih se področna zakonodaja več ali manj le dotika vprašanja dostopnosti informacij javnega značaja. Temeljne določbe o javnosti

⁹³ Uradni list RS, št. 33/91-I.

informacij na njihovih respektivnih področjih vsebujejo Zakon o varstvu okolja,⁹⁴ Zakon o medijih,⁹⁵ Zakon o naravnih in drugih nesrečah⁹⁶ in Zakon o arhivskem gradivu in arhivih⁹⁷. Vsem pa je skupna izjemno pomankljiva ureditev postopka in pravnega varstva pravice do pridobitve informacije.

V tej študiji se bom posebej ozrla na ureditev dostopa javnosti do okoljskih informacij na podlagi Zakona o varstvu okolja ter dostopa do informacij javnega značaja za objavo prek medijev na podlagi Zakona o medijih. Čeprav sta v tem pogledu oba omenjena zakona pomankljiva, sta v primerjavi z drugimi še najbolj določna pri zagotavljanju javnosti informacij z njihovih respektivnih področij.

3.1.1. Dostop javnosti do okoljskih informacij

Prost dostop javnosti do okoljskih informacij je temeljno načelo Zakona o varstvu okolja (v nadaljevanju ZVO). V prvem odstavku 14. člena ZVO določa, da so podatki o stanju in spremembah v okolju ter o postopkih in dejavnostih državnih organov, organov lokalnih skupnosti, izvajalcev javnih služb in nosilcev javnih pooblastil, ki se nanašajo na okolje, javni, v drugem odstavku istega člena pa zavezuje omenjene subjekte, da javnost obveščajo o stanju in spremembah v okolju ter o svojih dejavnostih, ki se nanašajo na okolje, in dajejo tovrstne podatke zainteresiranim posameznikom in organizacijam na njihovo zahtevo.

Slednja določba ZVO implicitno podeljuje fizičnim in pravnim osebam pravico, da dobijo okoljski podatek oziroma informacijo⁹⁸ z vložitvijo zahteve pri subjektih iz prvega odstavka 14. člena.

ZVO posveča posebno pozornost javnosti podatkov o obremenjevanju okolja kot posledici opravljanja poslovne dejavnosti. V tretjem odstavku 14. člena določa, da osebe, ki pri opravljanju poslovne dejavnosti na kakršen koli način ali v kakršni koli obliki obremenjujejo okolje, to je povzročajo onesnaženje okolja, razvrednotenje okolja, tveganje za okolje ali poškodbo okolja oziroma izkoriščajo naravne dobrine,⁹⁹ morajo zagotavljati javnost podatkov o lastnem obremenjevanju okolja po pristojni službi lokalne skupnosti. To so zavodi ali službe za varstvo okolja ene ali večih lokalnih skupnosti ter zavodi za varstvo okolja mestnih občin.¹⁰⁰

ZVO z ničimer ne pogojuje pridobitve okoljskega podatka na zahtevo zainteresirane osebe, kar je povsem razumljivo glede na javni interes, ki ga zasleduje varovanje okolja. S tem, ko ne opredeli pravnega interesa kot pogoja za pridobitev okoljskega podatka, ga ZVO *a priori* priznava vsakomur. Ustava RS, ki določa le minimalni obseg človekovih pravic, dovoljuje takšno zakonsko ureditev. V petem odstavku 15. člena ustava namreč določa, da ni dopustno omejevati nobene človekove pravice,

⁹⁴ Ur.l.RS, št. 32/93, 44/95, 1/96, 9/99, 56/99 in 22/00.

⁹⁵ Ur.l.RS, št. 35/01.

⁹⁶ Ur.l.RS, št. 64/94.

⁹⁷ Ur.l.RS, št. 20/97 in 32/97.

⁹⁸ Zakon o varstvu okolja uporablja besedi »podatek« in »informacija« sinonimno. Glej 2. odstavek 14. člena.

⁹⁹ Za definicije pojmov glej 5. člen ZVO.

¹⁰⁰ Glej še 3. odstavek 92. člena ZVO.

urejene u pravnih aktih, ki veljajo v Sloveniji, z izgovorom, da je ustava ne priznava ali da jo priznava v manjši meri.

ZVO je najbolj skop pri določanju postopkovnih pravil oziroma opredelitvi postopka, ki naj se uporabi pri posredovanju informacij. Določa le rok za posredovanje zaprosenih podatkov, ki ne sme biti daljši kot mesec dni, in ceno posredovanih informacij, ki ne sme preseči materialnih stroškov. Sicer pa uporabo konkretnega postopka določi z besedno zvezo »kot je predpisano«. Čeprav je jasno, da je na področju javne uprave to lahko le upravni postopek,¹⁰¹ v praksi se je nedorečenost zakona v tem pogledu pokazala kot nepremagljiva ovira za dostop do določenih okoljskih informacij, npr. aktualnih podatkov o emisijah industrijskih onesnaževalcev.

Ker uporabe pravil upravnega postopka oziroma pristojnosti organov in izvajalcev javnih služb za odločanje o zahtevi za pridobitev okoljske informacije v upravnem postopku zakon ne določa izrecno, upravni organi v praksi praviloma ne obravnavajo zahtev za pridobitev okoljskih informacij v upravnem postopku, s čimer prosilcem odrekajo pravico do pritožbe, t.j. do relativno hitrega in poceni pravnega sredstva za preverbo eventualne nepravilne odločitve organa o zahtevi za pridobitev informacije. Sodno varstvo v upravnem sporu, ki je sicer zagotovljeno z ustavo in zakonom o upravnem sporu, je seveda nujno v končni instanci, vendar ni primerno za pravočasno remediuro nezakonitega pridržanja informacije. Znano je namreč dejstvo, da upravni spori v Sloveniji praviloma trajajo več let. Zato tudi ob uspešnem zaključku spora za prosilca informacije njegova zahteva v večini primerov ne bo dosegla svojega cilja. Saj po končanem sporu, zahtevana informacija v večini primerov ne bo več aktualna in bo za prosilca brez tistega pomena, ki ga je imela v času vložitve zahteve. Neprecenljive vrednosti pa je seveda oblikovanje stališč sodne prakse v zvezi z uresničevanjem pravice do pridobitve okoljskih informacij oz. informacij javnega značaja.

3.1.2. Dostop do informacij za objavo prek medijev

Dostop do informacij za objavo prek medijev ureja Zakon o medijih v 45. členu (v nadaljevanju ZM). ZM zavezuje državne organe, organe lokalnih skupnosti, posameznike, ki opravljajo javne funkcije, javne zavode in javna podjetja, ter druge pravne in fizične osebe, ki opravljajo javno službo (*javne osebe*), da dajejo resnične, popolne in pravočasne informacije o vprašanih s svojega delovnega področja za objavo prek medijev. Dostop do informacij je z zakonom zagotovljen le urednikom, novinarjem in drugim avtorjem programskih prispevkov. *Javne osebe* jim lahko odrečejo dostop do informacij le v določenih primerih, in sicer (1) če so zahtevane informacije na predpisan način določene za državno, vojaško ali uradno tajnost ali za poslovno skrivnost, (2) če bi to pomenilo kršitev tajnosti osebnih podatkov v skladu z zakonom, razen če se z njihovo objavo lahko prepreči hujše kaznivo dejavnje ali neposredna nevarnost za življenje ljudi in njihovo premoženje, ali (3) če bi to škodilo sodnemu ali predkazenskemu postopku.

Če *javna oseba* ne da zahtevane informacije, odgovorni urednik medija lahko zahteva pisno obrazložitev razlogov za zavrnitev, *javna oseba* pa jo mora podati do konca naslednjega delovnega dne.

¹⁰¹ Upravni postopek ureja Zakon o splošnem upravnem postopku – ZUP (Ur.l.RS, št. 80/99). Glej 1. - 5. člen.

Nadalje, ZM določa, da *javne osebe* morajo urediti način dajanja informacij za javnost s pravnimi akti ter določiti odgovorno osebo za zagotavljanje javnosti njihovega dela.

Pravica novinarjev (in drugih upravičencev) do pridobivanja pravočasnih informacij nima na podlagi ZM nobenega pravnega varstva.

3.2. Zakonodajna ureditev varstva zaupnih informacij

Na podlagi 2. odstavka 39. člena Ustave RS se lahko omeji dostop do informacij javnega značaja le z zakonom. Številni zakoni slovenskega pozitivnega prava opredeljujejo določene kategorije informacij zaradi njihovega zasebnega ali zaupnega značaja kot skrivnosti, t.j. podatke, ki za javnost niso dostopni.

Varstvo tajnih podatkov z delovnega področja državnih organov v zvezi z javno varnostjo, obrambo, zunanjimi zadevami ali obveščevalno in varnostno dejavnostjo države je sistematično uredil Zakon o tajnih podatkih.¹⁰² Poslovne skrivnosti se varujejo na podlagi Zakona o gospodarskih službah.¹⁰³ Osebni podatki so varovani z Zakonom o varstvu osebnih podatkov.¹⁰⁴ Zaupnost določenih podatkov terjajo tudi Zakon o državni statistiki,¹⁰⁵ Zakon o davčni službi,¹⁰⁶ Zakon o davčnem postopku¹⁰⁷ ter Zakon o ohranjanju narave.¹⁰⁸ Zaupnost dokumentov iz posamičnih upravnih in sodnih postopkov pa varujejo respektivni procesni zakoni.

3.3. Razvoj zakonodaje na področju dostopa do informacij javnega značaja: predlog Zakona o dostopu do informacij javnega značaja

Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ), kot je predložen državnemu zboru v prvo obravnavo, je namenjen omogočanju uresničevanja ustavne človekove pravice do pridobitve informacij javnega značaja, s katerimi razpolagajo organi zakonodajne in izvršne oblasti. Sodišča so izrecno izvzeta iz dometa zakona. Kot informacijo javnega značaja opredeljuje informacijo, ki izvira iz delovnega področja organa, nahaja pa se v obliki dokumenta, zadeve, dosjeja, registra, evidence ali drugega dokumentarnega gradiva, ki ga je organ bodisi izdelal sam, bodisi prejel od drugih oseb. Prošilec informacije je lahko vsak posameznik ali pravna oseba.

Zakon temelji na načelu prostega dostopa do informacij javnega značaja, kar pomeni, da vse informacije javnega značaja štejejo za javne, razen v primeru s samim zakonom taksativno določenih 13 izjem. Sem sodijo (1) podatki, ki so opredeljeni kot tajni zaradi varnosti države, obrambe države, zaupnosti mednarodnih odnosov ali zaupnosti obveščevalne in varnostne dejavnosti državnih organov;¹⁰⁹ (2) podatki s

¹⁰² Ur.l.RS, št. 87/01.

¹⁰³ Ur.l.RS, št. 30/93, 29/94, 82/94, 20/98, 84/98, 6/99, 54/99 in 36/00.

¹⁰⁴ Ur.l.RS, št. 59/99 in 57/01.

¹⁰⁵ Ur.l.RS, št. 45/95.

¹⁰⁶ Ur.l.RS, št. 18/96.

¹⁰⁷ Ur.l.RS, št. 18/96.

¹⁰⁸ Ur.l.RS, št. 56/99.

¹⁰⁹ Na podlagi Zakona o tajnih podatkih.

področja mednarodnih odnosov, katerih razkritje bi škodovalo mednarodnim odnosom države;

(3) podatki, ki so opredeljeni kot poslovna skrivnost; (4) osebni podatki; (5) podatki, katerih razkritje bi pomenilo kršitev zaupnosti individualnih podatkov o poročevalskih enotah skladno z zakonom, ki ureja dejavnost državne statistike; (6) podatki, ki se nahajajo v arhivskem gradivu skladno z zakonom, ki ureja arhivsko gradivo in arhive; (7) podatki, katerih razkritje bi pomenilo kršitev zaupnosti davčnega postopka skladno z zakonom, ki ureja davčni postopek; (8) podatki, ki so bili pridobljeni ali sestavljeni zaradi kazenskega pregona ali postopka s prekrški in bi njihovo razkritje škodovalo njegovi izvedbi; (9) podatki, ki so bili pridobljeni ali sestavljeni zaradi upravnega postopka in bi njihovo razkritje škodovalo njegovi izvedbi; (10) podatki iz dokumenta, ki je v postopku izdelave in bi njegovo razkritje lahko povzročilo napačno razumevanje njegove vsebine, (11) podatki o naravnih vrednotah, če bi njihovo razkritje lahko ogrozilo naravno vrednoto, na katero se nanaša; (12) podatki iz dokumenta, ki je bil sestavljen v zvezi z notranjim delovanjem oziroma dejavnostjo organa in bi njihovo razkritje povzročilo motnje pri delovanju oziroma dejavnosti organa in (13) podatki iz dokumenta, ki je javno objavljen.

Zakon upošteva načelo delnega razkritja informacije, če le-ta le delno vsebuje zaupne podatke in jih je možno izločiti iz dokumenta, ne da bi to ogrozilo njihovo zaupnost.¹¹⁰

Zahteva za pridobitev informacije javnega značaja se obravnava v posebnem upravnem postopku, ki ga predpisuje zakon, subsidiarno pa veljajo določila splošnega upravnega postopka. Zahteva je lahko ustna ali pisna. Pisna zahteva se lahko vloži tudi v elektronski obliki, skladno z določili zakona, ki ureja elektronsko poslovanje in podpis. Zakon posveča posebno pozornost prosilcu kot neuki stranki ter zavezuje uradno osebo organa, da mu pomaga pri eventualnem dopolnjevanju vloge. Organ izda pisno obrazloženo odločbo, le če negativno odloči o zahtevi, t.j. jo zavrže ali jo delno ali v celoti zavrne. V tem primeru in v primeru molka organa ter tudi v primeru, ko je prosilcu bila posredovana napačna informacija in mu niti na njegovo ponovno zahtevo ni bila posredovana zahtevana informacija, ima prosilec pravico do pritožbe. Pritožbeni organ je vlada. Sodno varstvo je zagotovljeno v upravnem sporu.

Prosilec se lahko seznanj z zahtevano informacijo tako, da jo dobi na vpogled ali pa da pridobi njen prepis, kopijo ali elektronski zapis. Zakon ureja stroške posredovanja informacij. Vpogled v zahtevano informacijo je brezplačen, za posredovanje prepisa, kopije ali elektronskega zapisa informacije pa se lahko zaračunajo le materialni stroški. Slednji so enotni in jih določi vlada.

Zakon zavezuje organe tudi k posredovanju posameznih kategorij informacij v svetovni splet. Sem sodijo prečiščena besedila predpisov, programi, strategije, stališča, mnenja in drugi podobni dokumenti, ki se nanašajo na delovno področje organa; predlogi predpisov, programov, strategij in drugih podobnih dokumentov z delovnega področja organa; objave in razpisna dokumentacija javnih naročil; podatki o upravnih storitvah ter druge informacije, ki jih določi vlada s podzakonskim aktom. Dostop do teh informacij je brezplačen.

¹¹⁰ Predlog zakona, 6. člen.

Zakon izrecno zavezuje organe, da imenujejo uradne osebe, pristojne za posredovanje informacij javnega značaja. Pri tem lahko več organov skupaj določi eno ali več uradnih oseb, t.j. ima skupno službo za posredovanje informacij. Nadalje, organi so dolžni vzpostaviti in redno vzdrževati po vsebinskih sklopih urejene kataloge informacij javnega značaja, s katerimi razpolagajo. Kataloge morajo javno objaviti in jih dati na vpogled prosilcem informacij.

Zakon nadalje ustanavlja neodvisno posvetovalno telo Svet za dostop do informacij javnega značaja, katerega osnovne naloge so svetovanje organom ter spodbujanje javnosti k izvajanju zakona. Člane Sveta imenuje Državni zbor na predlog Komisije državnega zbora RS za volitve, imenovanja in administrativne zadeve izmed različnih strokovnjakov, ki »se ukvarjajo z informacijami javnega značaja.« Mandat članov Sveta je 5 let, ne smejo pa biti člani vodstev političnih strank, poslanci, funkcionarji ali zaposleni v državnih organih. Naloga Sveta je, da daje organom mnenja, priporočila in predloge glede izvajanja zakona, organi pa so ga dolžni, na njegovo zahtevo, seznanjati o načinu izvajanja zakona z njihove strani. Zakon tudi nalaga Svetu, da z ustreznimi ukrepi spodbuja javnost k uporabi zakona. Svet se sestaja najmanj dvakrat letno, delovanje Sveta se podrobneje uredi s poslovníkom, ki ga sprejme sam Svet.

Zakon predpisuje vsem organom obveznost letnega poročanja vladi o izvajanju zakona, vladi pa pripravo skupnega poročila, ki ga potrdi in javno objavi državni zbor.

Zakon določa prekršek za osebo oziroma uradno osebo, ki namerno uniči zahtevano informacijo ter za uradno osebo, ki neupravičeno in nepravočasno ne posreduje zahtevane informacije.

Zakon predvideva nekaj implementacijskih podzakonskih aktov, ki jih sprejme vlada v roku 4 oziroma 6 mesecev. V celoti bi moral biti operacionaliziran za izvajanje v 18 mesecih po njegovi uveljavitvi.

3.4. Primerjalni pregled posameznih rešitev ameriške in nizozemske pravne ureditve glede na poglobitve rešitve predloga ZDIJZ

Predlog ZDIJZ zavezuje vse zakonodajne in izvršne organe javne oblasti k objavljanju oziroma posredovanju informacij javnega značaja na zahteve zainteresiranih oseb.¹¹¹ V tem pogledu je širši od ameriškega zveznega zakona (FOIA) in nizozemskega zakona (WOB), ki se oba nanašata le na organe izvršne oblasti.

Skupne pravne rešitve predloga ZDIJZ ter ameriškega (FOIA) in nizozemskega (WOB) zakona so naslednje: zakoni temeljijo na načelu prostega dostopa do informacij javnega značaja, prosilec informacije je lahko vsaka fizična in pravna

¹¹¹ V prvi splošni razpravi o predlogu zakona v državnem zboru, 28. novembra 2002, so poslanci skoraj enotno podprli predlog, da bi se zakon moral nanašati tudi na sodno vejo oblasti.

oseba (ne glede na državljanstvo, nacionalnost ali prebivališče fizične osebe oziroma na kraj sedeža ali poslovanja pravne osebe) in mu za vložitev zahteve po informaciji ni treba izkazati pravnega ali kakšnega drugega kvalificiranega interesa (t.j. ni mu treba povedati, zakaj potrebuje zaproseno informacijo, kaj bo z njo storil, in podobno), zahteva za pridobitev informacije se obravnava v upravnem postopku in je iskalcem informacij zagotovljena pravica do pritožbe ter sodno varstvo.

Opredelitev izjem od splošega načela prostega dostopa do informacij, t.j. kategorij informacij, do katerih, ob izpolnjenosti določenih pogojev, javnost nima dostopa, je vsekakor ključni del vseh izmed primerjanih zakonov. Opredelitev *izjem* je predvsem odvisna od siceršnje pozitivne pravne ureditve varstva zaupnosti določenih podatkov oziroma dokumentov v pravnem sistemu posamezne države. Sistematizacija *izjem*, ki varujejo zaupne informacije, je v vsakem od primerjanih zakonov svojevrstna, vendar razlogi za omejitev dostopa do informacij so primerljivi, v večini primerov celo identični. Z institutom *izjem* se predvsem ščitijo interesi javne oziroma državne (nacionalne) varnosti in obrambe države, zaupnost komunikacije oziroma pogajanj v mednarodnih odnosih države, zasebnost posameznikov, poslovni interesi gospodarskih in drugih subjektov, zaupnost določenih postopkov ter določenih informacij v zvezi z notranjim poslovanjem organa v ožjem pomenu besede.

Varstvo zaupnosti kazenskega pregona je skupno vsem primerjanim zakonom.

Varstvo zaupnosti pri zbiranju statističnih podatkov v okviru dejavnosti državne statistike je v predlogu ZDIJZ določeno kot posebna izjema, ki se veže na zaupnost postopka, v okviru katerega se ščiti zaupnost vira informacije. Enako je zastavljeno varstvo zaupnosti davčnega postopka (posebna *izjema* na področju davčne dejavnosti države). Z WOB so tovrstni podatki lahko varovani v okviru *izjeme*, ki ščiti ekonomske in finančne interese države (2(b) čl. Pri varstvu davčnih podatkov je pogosta tudi aplikacija izjeme, ki varuje osebne podatke oz. zaupnost zasebnosti. V ZDA so statistični podatki lahko izvzeti iz razkritja predvsem v okviru 3. *izjeme* FOIA, ki dovoljuje pridržanje informacij na podlagi drugih zakonov. Določila o varstvu zaupnosti določenih informacij na področju državne statistike so razpršena po številnih pravnih predpisih. V bližnji prihodnosti bo to vprašanje enotno in določneje urejeno z enim zakonom. V času pisanja te študije (november 2002) je predlog tega zakona¹¹² že v obravnavi pred ameriškim zveznim parlamentom.

V primerjavi z WOB in FOIA, predlog ZDIJZ precej široko opredeljuje *izjemo* v zvezi z zaupnostjo upravnega postopka. Pridržanje informacij pogojuje z možnostjo škodljivega vpliva na izvedbo postopka. Presoja možnega škodljivega vpliva je v celoti v diskrecijski pravici organa, ob tem pa zakon ne daje nobenih podrobnejših kriterijev za izvajanje te presoje. Primerjalno, nizozemski WOB izvzema le inšpekcijske¹¹³ ter nadzorstvene postopke nad organi, obenem pa v okviru *izjeme* 10(2)(f), ki kot kriterij za morebitno pridržanje informacije določa upravičenost tretje stranke, da je prva seznanjena z zahtevano informacijo (npr. stranke v postopku, iz katerega se želi pridobiti informacija), dovoljuje začasno izvzetje določenih informacij iz (konkretnih) upravnih postopkov. Kriterij za aplikacijo *izjeme* 10(2)(f) je povsem

¹¹² Naziv predloga zakona je v izvirniku »Confidential Information Protection Act«.

¹¹³ Izmed informacij iz inšpekcijskih postopkov se varujejo le informacije, ki razkrivajo metode preverjanja ter ugotavljanja kršitev.

določno opredeljen in ne daje preveč prostora diskrecijskemu odločanju organa. Ameriška FOIA omejuje varstvo zaupnosti upravnih postopkov le na postopke za zagotavljanje uveljavljenja prava (*law enforcement*) v okviru 7. izjeme. Ne smemo seveda pozabiti, da se na spise konkretnega upravnega postopka vedno lahko aplicirajo tudi druge izjeme (npr. zaupnost osebnih podatkov ali poslovnih skrivnosti).

Največje razlike, obenem pa tudi najohlapnejšo ureditev v primeru predloga ZDIJZ, lahko opazimo pri določitvi izjem, ki se nanašajo na dokumente, nastale v zvezi z notranjim poslovanjem organa (v ožjem smislu besede). Pogoje za pridržanje tovrstnih dokumentov oziroma podatkov določa predlog ZDIJZ v 10. ter v 12. točki 5. člena. To sta, v prvem primeru, nedokončanost dokumenta (»dokument, ki je v postopku izdelave«) in morebitno napačno razumevanje vsebine takšnega dokumenta v javnosti ter, v drugem primeru, dejstvo, da je dokument sestavljen »v zvezi z notranjim delovanjem oziroma dejavnostjo organa« ter verjetnost povzročitve motenj pri delovanju oziroma dejavnosti organa. Primerjalno, FOIA varuje morebitno zaupnost tovrstnih dokumentov z 2. izjemo, ki se nanaša na »nepomembne«, trivijalne dokumente in »občutljive« dokumente, namenjene zagotavljanju uveljavljenja prava (*law enforcement*) in s 5. izjemo, ki varuje dokumente, ki izhajajo iz posvetovalnega procesa v času pred sprejetjem odločitve ali končnega stališča oz. mnenja organa, WOB pa z izjemo iz 11. člena, ki obravnava zaupnost posvetovalnega procesa v organih oziroma med organi.

Rok za odločitev o zahtevi je določen v predlogu ZDIJZ na 20 delovnih dni, z možnostjo podaljšanja v določenih okoliščinah za naslednjih 30 delovnih dni. Tako WOB kot tudi FOIA določata krajše roke (WOB: 15 dni z možnostjo podaljšanja za 15 dni; FOIA: 20 delovnih dni z možnostjo podaljšanja za 10 delovnih dni ali dogovorjen rok s prošilcem).

V določilih o spremljanju izvajanja zakona, se predlog ZDIJZ v veliki meri naslanja na model iz FOIA. Predpisuje precej izčrpen sistem poročanja, ki vključuje vodenje evidenc in statistično obdelavo podatkov. Nizozemski WOB je v tem pogledu pomankljiv.

3.5. Priporočila za pravno ureditev dostopa do informacij javnega značaja

3.5.1. Priporočilo za ustavno spremembo

Določilo drugega odstavka 39. člena Ustave RS v delu, v katerem zahteva, da prošilec informacije javnega značaja ima »v zakonu utemeljen pravni interes«, bi bilo potrebno spremeniti tako, da se dostop do informacij javnega značaja ne pogojuje z izkazovanjem kakršnega koli kvalificiranega interesa.

3.5.2. Priporočila za spremembe in dopolnitve predloga Zakona o dostopu do informacij javnega značaja

V svojih priporočilih za drugačne rešitve določenih vprašanj, ki jih obravnava ZDIJZ, izhajam večinoma iz svojih stališč, ki sem jih že podala v različici predloga ZDIJZ, to je v predlogu Zakona o svobodnem dostopu do informacij javnega značaja,¹¹⁴ nastalega v okviru projekta nevladne organizacije Pravno-informacijskega centra nevladnih organizacij – PIC.

Predvsem bi rada opozorila na naslednje, po mojem mnenju, najočitnejše pomanjkljivosti predloga ZDIJZ: njegove temeljne določbe so preveč skope pri opredelitvi namena (in ciljev) zakona, zakon ne opredeli svojega razmerja do posebnih zakonov, ki določajo dostopnost javnosti do informacij (v smislu zagotovitve minimuma pravic iskalcev informacij), podatki izvzeti iz razkritja (*izjeme*) – so v primerih pod 2., 3., 6, 9., 10., 11. in 12. točko 5.člena opredeljene preohlapno in nazadnje zakon ne zagotavlja varstva pravice dostopa do informacije pred neodvisnim telesom.¹¹⁵

Opozorila bi tudi, da predlog ZDIJZ ne upošteva aktualnega zakonodajnega razvoja za popolnejšo ureditev dostopa javnosti do okoljskih informacij (kot posebne kategorije informacij javnega značaja). Skladno z zahtevami zakonodaje Evropske unije in tudi Aarhuske konvencije, ki jo je Slovenija podpisala leta 1998, namerava pa jo ratificirati v skorajšnji prihodnosti, so okoljske informacije, s stališča njihove dostopnosti za javnost, nekoliko privilegirane. Na ministrstvu za okolje, prostor in energijo, v tem pogledu že poteka priprava amandmajev k Zakonu o varstvu okolja (ZVO). Z vidika sistematičnega ter racionalnega in preglednega urejevanja pravice javnosti do dostopanja do informacij javnega značaja bi bilo smiselno že v ZDIJZ vsaj načelno urediti razmerje določenih *izjem* do dostopnosti okoljskih informacij, najmanj pa tistih, ki se nanašajo na dokumente notranjega poslovanja (*izjem* iz 10. in 12. točke 5.člena).

Cilji in namen zakona

ZDIJZ, kot je predlagan državnemu zboru v prvo obravnavo, je predvsem procesne narave, njegov materialno pravni vidik je popolnoma zožen. Predlog zakona v svojih temeljnih določbah ne opredeljuje v zadostni meri ciljev in namena zakona, ki bi jih moral imeti, če ga razumemo kot orodje civilno družbenega nadzora nad delovanjem oblastnih organov v sistemu participativne parlamentarne demokracije, kar Slovenija po svoji ustavi nedvomno je (Ustava RS, 39. člen: informacijska svoboda, 44. člen: sodelovanje v upravljanju javnih zadev, 90. člen: zakonodajni referendum, 145. člen: funkcionalna samouprava, itd.). Posebnega cilja zakon ne opredeljuje, njegov namen pa je tehnicistično zožen le na »omogočanje uresničevanja pravice posameznikov in pravnih oseb, da pridobijo informacije javnega značaja«. Glede na pomembnost področja, ki ga zakon ureja, in širino njegove aplikacije na eni strani ter tradicionalne zaprtosti oblastnih institucij do javnosti v slovenskem prostoru na drugi strani, bi moral v zakonu biti opredeljen njegov dejanski družbeno politični namen. Ta

¹¹⁴ Besedilo predloga Zakona o svobodnem dostopu do informacij javnega značaja je objavljeno na svetovnem spletu, domači strani PIC <www.pic.si>. Pobudo za predložitev te različice predloga zakona v obravnavo državnemu zboru je PIC dal državnemu svetu meseca februarja 2002 in je v času predložitve vladnega predloga ZDIJZ njegova »nevladna« različica bila v obravnavi pri DS.

¹¹⁵ Nevladne organizacije so v svoji različici predloga zakona predlagale ustanovitev infomacijskega ombudsmana.

vsekakor jè zagotavljanje javnosti in odprtosti delovanja oblastnih organov ter omogočanje civilno družbenega nadzora nad njihovim delovanjem. Odprtost delovanja državnih organov in institucij (vseh, ki se financirajo iz državnega proračuna) je temeljno načelo vsake sodobne demokratične države. Med cilje zakona bi vsekakor moralo soditi doseganje čim večje obveščenosti javnosti o delovanju oblastnih organov. Boljša obveščenost javnosti bo omogočila njeno boljše razumevanje o delovanju oblasti in jo spodbujala k sodelovanju pri »upravljanju javnih zadev« oziroma v predpisanih in običajnih civilno družbenih participativnih oblikah pri demokratičnem odločanju. Informiranost je seveda temeljni in neizogibni pogoj dejanske participacije. S stališča praktične izvedljivosti zakona je opredelitev njegovega dejanskega družbeno političnega namena v temeljnih določbah izjemnega pomena za tiste posamezne primere uresničevanja pravice, ko zakonska določila ne pokrijejo v celoti dane dejanske situacije in je potrebno tolmačiti posamezne določbe zakona v skladu z njegovimi cilji in namenom, t.j. »v duhu zakona«.

Zakon bi moral zagotavljati minimum pravic

Naslednje, na kar želim opozoriti, je to, da ZDIJZ ne opredeljuje svojega razmerja do posebnih zakonov, ki urejajo dostopnost bodisi posebnih kategorij informacij javnega značaja¹¹⁶ bodisi poseben položaj določenih kategorij prosilcev.¹¹⁷ Menim, da bi ZDIJZ moral zagotoviti minimum pravic iskalcev (prosilcev) informacij in s tem zamejiti področno urejanje dostopa do informacij javnega značaja. Zato bi bilo treba z zakonom določiti prednostno uporabo določil posebnega zakona le ob izpolnjenem pogoju, da določila posebnega zakona ne zmanjšujejo pravic zagotovljenih z ZDIJZ. Potrebno bi bilo posebej zamejiti tudi urejanje posebnih postopkov za iskanje/posredovanje informacij javnega značaja na posameznih upravnih oz. drugih področjih, tako da bi eventualna postopkovna pravila posebnega zakona morala biti, glede na področje dejavnosti oz. delovanja organa, racionalnejša od respektivnih postopkovnih pravil v ZDIJZ in/ali ugodnejša za iskalca informacije (prosilca).

Pristojnosti organov za obravnavo zahtev za pridobitev informacij

Potrebno je jasno določiti pristojnosti državnih organov za obravnavo zahteve za pridobitev informacije javnega značaja v upravnem postopku. Ministrstva, vlada, kot tudi državni zbor in državni svet bi morali odločati o zahtevah na prvi stopnji.

Zakonske izjeme

Ključni del zakona so seveda izjeme od splošnega načela prostega dostopa do informacij, t.j. informacije, do katerih - ob izpolnjenosti določenih pogojev - javnost nima dostopa. Menim, da so neprimerno široko zastavljene predvsem naslednje *izjeme*: podatki iz javnih arhivov,¹¹⁸ nedokončani dokumenti¹¹⁹ in dokumenti v zvezi z notranjim delovanjem/dejavnostjo organov¹²⁰ ter dokumenti iz upravnih postopkov.¹²¹

¹¹⁶ Npr. Zakon o varstvu okolja, ki ureja javnost okoljskih informacij in Zakon o arhivskem gradivu in arhivih, ki ureja dostop do javnih arhivov.

¹¹⁷ Npr. novinarjev po Zakonu o medijih.

¹¹⁸ Glej 6. odstavek 5. člena predloga ZDIJZ.

¹¹⁹ Glej 10. odstavek 5. člena predloga ZDIJZ.

¹²⁰ Glej 12. odstavek 5. člena predloga ZDIJZ.

¹²¹ Glej 9. odstavek 5. člena predloga ZDIJZ.

Podatki iz javnih arhivov

Izjema, ki se nanaša na podatke iz javnih arhivov je oblikovana tako, da v celoti izvzema iz dometa zakona informacije iz javnih arhivov. Tako naj bi informacije javnega značaja, ki bodo javnosti dostopne na podlagi ZDIJZ, postale za javnost nedostopne z njihovim prehodom v javne arhive. Z ZDIJZ bi seveda morali biti izvzeti le tisti podatki iz javnega arhivskega gradiva, ki so zaupnega značaja skladno z 41. členom Zakona o arhivskem gradivu in arhivih (ZAGA). Pri tem se zastavlja tudi vprašanje primernosti izjemno dolgih rokov, ki jih določa ZAGA za prenehanje tajnosti arhiviranih dokumentov. Tak splošni rok je 30 let od nastanka zaupnega dokumenta; v primeru podatkov v zvezi z obrambo države, mednarodnimi odnosi, nacionalno varnostjo, vključno z vzdrževanjem reda in miru ter ekonomskimi interesi države je rok 40 let od nastanka dokumenta, v primeru osebnih podatkov pa 75 let od nastanka dokumenta ali 10 let od smrti osebe, na katero se dokument nanaša.

Predlog ZDIJZ bi moral opredeliti svoje razmerje do ZAGA s še enega vidika. Dostop do podatkov iz arhivskega gradiva javnih arhivov je namreč po sedanji ureditvi omejen s taksativno naštetimi nameni uporabe arhivskega gradiva (znanstveno-raziskovalni, kulturni, publicistični, izobraževalni, predstavitve arhivskega gradiva) ali pa z izkazovanjem pravnega interesa za uporabo arhivskega gradiva, če prosilec ne rabi gradiva za našete namene (38. člen ZAGA). Predlog ZDIJZ, ki zagotavlja dostop do informacij javnega značaja vsakomur, ne da bi za to bilo potrebno izkazati pravni ali kakršenkoli drugi kvalificirani interes, bi moral zagotoviti, da se to njegovo določilo prednostno spoštuje tudi v primeru dostopa do informacij javnega značaja, ki se nahajajo v javnih arhivih, sicer bo obveljalo določilo ZAGA o namenski rabi oz. izkazovanju pravnega interesa za dostop do informacij iz javnih arhivov, saj je ZAGA v odnosu do ZDIJZ *lex specialis*.

»Notranji« dokumenti organa

Izjemi od splošnega načela prostega dostopa iz 10. in 12. odstavka 5. člena predloga ZDIJZ, ki se nanašata na nedokončane dokumente in dokumente v zvezi z notranjim delovanjem/dejavnostjo organov, sta določeni izjemno široko in omogočata preveliko diskrecijo organa, ki lahko, ob znani zaprtosti državnih organov, še posebej javne uprave do javnosti, rezultira v povečani arbitrarnosti pri odločanju o zahtevah za pridobitev informacije in rutinskem zavračanju zahtev. Menim, da ohranitev tako široko določenih predmetnih *izjem* lahko dejansko ogrozi doseganje namena zakona.

Predmetne izjeme bi morale temeljiti na kriterijih, ki se lahko presojujejo čim bolj objektivno. Izvzete informacij, vsebovanih v dokumentih organa, ki so nastali v zvezi z njegovim notranjim delovanjem v ožjem pomenu besede, bi bilo po izsledkih pričujoče raziskave upravičeno le zaradi varovanja zaupnosti posvetovalnega procesa pri nastajanju nekega dokumenta pri organu ter zaradi varstva »občutljivih« informacij, ki se lahko uporabijo za izigravanje zakonov oz. drugih predpisov. V prvem primeru gre za varstvo odprte izmenjave mnenj uslužbencev v času, ko se določena politika organa oz. dokument, ki jo odraža, šele oblikuje, v drugem pa za onemogočanje protipravnega okoriščanja z izigravanjem pravnih predpisov.

Informacijski ombudsman

Največja pomankljivost ZDIJZ pa je gotovo ta, da ne zagotavlja preverbe odločitve organa o zahtevi za pridobitev informacije pred neodvisnim telesom v učinkovitem in hitrem postopku. Nevladne organizacije in zainteresirani posamezniki, neodvisni strokovnjaki so v svojih pripombah na predlog ZDIJZ predlagali ustanovitev informacijskega ombudsmana, ki bi bil pristojen za hiter, neformalen preverbeni postopek in bi imel dostop do vseh zaupnih podatkov. Poverjena bi mu bila tudi naloga, da spremlja in nadzira uresničevanje pravice javnosti do pridobitve informacije javnega značaja ter spodbuja in promovira odprtost in preglednost delovanja državnih organov.

Ustanovitev informacijskega varuha skladno z omenjenim predlogom zainteresirane strokovne javnosti bi vsekakor ponudila večje jamstvo za kakovosten premik v procesu »odpiranja« javnosti tradicionalno zaprtih upravnih organov. Za delovanje informacijskega varuha bi se subsidiarno uporabljala določila Zakona o varuhu človekovih pravic ter Poslovnik varuha človekovih pravic. Informacijski varuh bi moral imeti možnost, da razišče pri organu, ki je odrekel dostop do informacije, vse okoliščine primera. Ta rešitev slovenskemu pravnemu redu ne bi bila tuja, saj varuh človekovih pravic ima na podlagi Zakona o varuhu človekovih pravic (in tudi Zakona o tajnih podatkih) neoviran dostop do vseh podatkov pri organih in lahko tudi vstopa v njihove prostore. Sodelovanje informacijskega varuha in organa v zvezi s preiskavo primera ter potek preverbenega postopka pred varuhom bi bilo potrebno podrobneje opredeliti. Varuh bi se na posamezne kršitve zakona lahko odzval s poročilom in s predlogi za rešitev spornih vprašanj, ki bi jih posređoval organu. Informacijskemu varuhu bi bilo potrebno dati aktivno legitimitacijo za sprožitev upravnega spora v izjemnih primerih, kadar bi sam ocenil, da gre za javnost za zelo pomembno informacijo, katere razkritje oz. pridržanje lahko ima posledice za veliko število prizadetih, kot tudi možnost, da bi, ko bi smatral to za potrebno, vstopil v upravni spor, ki ga je sprožil iskalec informacije. Informacijski varuh bi lahko nudil tudi poravnalne in druge usluge za mirno reševanje sporov na področju dostopa do informacij javnega značaja. Pristojen bi moral biti tudi za dajanje mnenj organu, ki vodi postopek za pridobitev informacije javnega značaja, predvsem glede aplikacije izjem iz 5. člena zakona v posamičnih primerih.¹²² Z uvedbo takšnega novega instituta ne bi bilo več potrebno ustanoviti sveta za informacije, spodbujevalnega, vendar neoperativnega telesa, kot ga predvideva sedanji predlog ZDIJZ.

Pomoč prosilcem informacij

Zakon bi moral posvetiti posebno pozornost svetovanju in neposredni pravni pomoči posameznikom, nevladnim organizacijam in ostalim zainteresiranim osebam pri uresničevanju pravic iz zakona. Opravljanje te naloge bi bilo primerno poveriti neodvisni instituciji – nevladni organizaciji/organizacijam s potrebnimi strokovnimi znanji ter subvencionirati njeno izvajanje.

¹²² O predlogu za ustanovitev informacijskega varuha glej več v pripombah skupine nevladnih organizacij in posameznikov na predlog ZDIJZ iz novembra 2002 in v članku Jerneja Rovška, Medijska preža, št. 15, november 2002.

3.6. Priporočila za institucionalne in praktične ukrepe za omogočanje učinkovitega dostopa javnosti do informacij javnega značaja

Pri posameznih ministrstvih bi bilo priporočljivo ustanoviti "informacijske pisarne," ki bi poleg sprejemanja vlog in svetovanja pri iskanju informacij v okviru respektivnega ministrstva imele tudi zbrane določene informacije, ki bi bile zainteresiranim osebam neposredno na voljo za vpogled, vključno z dostopom do podatkovnih baz organa na svetovnem spletu. Informacijske pisarne bi vsekakor morale nuditi neposreden dostop do pravnih predpisov, programskih in podobnih dokumentov, poročil, opravljenih študij in raziskav, izdanih glasil, publikacij in informativnih zloženek ter podobnih informacij v zvezi s področjem dejavnosti ministrstva.

Organizacijo nalog ter potek in pravila komunikacije med uradniki, ki so odgovorni za obravnavo zahteve znotraj organa, ki razpolaga z zahtevano informacijo, bi bilo potrebno podrobneje določiti v vsakem organu.

Pozornost bi bilo treba posvetiti tudi izobraževanju uradnih oseb z uvedbo izobraževalnih programov (seminarjev, učnih delavnic, tečajev iz vodenja upravnega postopka, etc.). Naj omenim, da je skladno z ZUP¹²³ Ministrstvo za notranje zadeve odgovorno za organiziranje »stalnega izpopolnjevanja uradnih oseb, ki vodijo upravni postopek in odločajo v upravnih stvareh«.

Uvajanje redne komunikacije med uradnimi osebami, ki delajo na obravnavi zahtev in pritožb (redna letna srečanja, elektronske konference, periodične telefonske konference, ipd.) bi omogočilo neposredno izmenjavo praktičnih izkušenj in prispevalo k poenotenju načina vodenja postopka in odločanja v podobnih spornih primerih. Uradniki bi se morali občasno srečevati tudi z upravičenci po ZDIJZ, t.j. s (potencialnimi) prosilci informacij.

¹²³ ZUP, 1. odstavek 322. člena.

Viri:

- Freedom of Information Act (FOIA), 5 U.S.C. § 552.
- Memorandum of Heads of All Federal Departments and Agencies of President B. Clinton and Attorney General J. Reno, 1993.
- Memorandum of Heads of All Federal Departments and Agencies of Attorney General J. Ashcroft, 2001.
- U.S. Federal Regulations: 28CFR16.1, 28CFR17.
- U.S. Presidential Executive Order 12985.
- U.S. Environmental Protection Agency Freedom of Information Act Regulation, 40 CFR Part 2.
- U.S. Environmental Protection Agency: 1550 – Freedom of Information Act Manual.
- U.S. Department of Justice: Freedom of Information Act Guide, May 2002 (Litigation Consideration).
- U.S. Department of Justice: Freedom of Information Act Guide & Privacy Act Overview, May 2000 Edition.
- U.S. Department of Justice, Office of Information and Privacy: Summary of Annual FOIA Report for Fiscal Year 2001.
- Bonine, J. E. at al.: Country Report on Public Participation, U.S.A., 1998
- Greenspan Bell, R.; Bolshakova, M; Flattau, I.; Lefevre, J. at al.: Public Access to Environmental Information and Data; Resources for the Future, Washington D.C., 2001
- Hallo, R.E., at al.: Acces to Environmental Information in Europe, Stichting Natuur en Milieu, 1996.
- Council of Europe, Secretary General Monitoring Unit: Freedom of Expression, State Secrets and Access to Information, 1997.
- Breznik, J. at al.: Zakon o splošnem upravnem postopku s komentarjem; GV založba, Ljubljana 2001.
- Tratar, B.: Upravni spor; Boneks založba, Ljubljana 2002.
- Androjna, V.: Upravni postopek in upravni spor; ČZULRS, Ljubljana, 1992.
- Mirković, M.: Dostop do okoljskih informacij v: Marega, M.; Kos, D. at all.: Aarhuška konvencija v Sloveniji; REC, Ljubljana, 2002.
- Ude, L.: Posebni upravni in sodni postopki v novejši slovenski zakonodaji. Podjetje in delo 6-7/2000/XXVI, 2000.
- UN ECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters, Aarhus, 1998.
- Van Eck, T. at all: Dutch Environmental Organisations Go to Court; Milieukontakt Oost-Europa, Amsterdam, 1994.
- Governmental Information Public Access Act (Wet bescherming persoonsgegevens - WOB), 1991.
- Stec, S. at al: The Aarhus Convention: An Implementation Guide. United Nations, New York and Geneva, 2000.
- Predlog zakona o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ), Poročevalec, št.72, 17. julij 2002.
- Ustava Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 33/91-I.
- Zakon o splošnem upravnem postopku, Ur.l.RS, št. 80/99 in 52/02.
- Zakon o upravnem sporu, Ur.l.RS, št. 50/97, 65/97 in 70/00.
- Zakon o varstvu okolja, Ur.l.RS, št. 32/93 in 1/96.
- Zakon o medijih, Ur.l.RS, št. 80/99 in 35/01.
- Zakon o naravnih in drugih nesrečah, Ur.l.RS, št. 64/94.

M. Mirković: Dostop do informacij javnega značaja

- Zakon o arhivskem gradivu in arhivih, Ur.l.RS, št. 20/97 in 32/97.
- Pravilnik o uporabi javnega arhivskega gradiva v arhivih, U.l.RS, št. 59/99.
- Zakon o tajnih podatkih, Ur.l.RS, št. 87/01.
- Uredba o načinih in oblikah označevanja tajnih podatkov ..., Ur.l.RS, št. 70/02.
- Zakon o gospodarskih službah, Ur.l.RS, št. 30/93, 29/94, 82/94, 20/98, 84/98, 6/99, 54/99 in 36/00.
- 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. 56/99.
- Zakon o državni upravi, Ur.l. RS, št. 52/02.
- Zakon o varuhu človekovih pravic, Ur.l. RS, št. 71/93.
- Letno poročilo 1998, RS, Varuh človekovih pravic, Ljubljana, 1999.

POVZETEK:

Raziskovalna študija podaja pravne in institucionalne rešitve za učinkovit dostop javnosti do informacij javnega značaja v Sloveniji na podlagi rezultatov primerjalne analize zakonodaj in dobrih praks dveh držav z dolgo demokratično tradicijo, Združenih držav Amerike ter Nizozemske. V prvem delu študije sta prikazani zakonodajni ureditvi dostopa do informacij pri organih ameriške zvezne izvršne oblasti in nizozemske izvršne oblasti, v drugem pa analiza slovenske pravne ureditve. Pri vseh primerjanih državah je v zakonodajni analizi dan poseben poudarek na opredelitev izjem od splošnega načela prostega dostopa do informacij oz. kategorij informacij, ki so zaradi svojega zaupnega značaja izvzete iz dolžnosti razkritja. V primeru ZDA so izčrpneje podani stališča iz sodne prakse in podatki o izvajanju zakona. V delu študije, ki obravnava slovensko ureditev in njen razvoj, je posebna pozornost posvečena predlogu zakona o dostopu do informacij javnega značaja (v prvi obravnavi pri državnem zboru), podana pa je tudi primerjalno pravna analiza ureditve najpomembnejših rešitev predloga zakona in analognih rešitev v zakonodajah drugih dveh primerjanih držav. V zaključnem delu študije so podana priporočila v zvezi z nadaljnjim zakonodajnim urejanjem dostopnosti informacij javnega značaja v Sloveniji ter priporočila za uvedbo določenih institucionalnih in praktičnih ukrepov za celovito implementacijo zakona.