

**ZAKON O DOSTOPU DO INFORMACIJ  
JAVNEGA ZNAČAJA (ZDIJZ)**  
(neuradno prečiščeno besedilo)  
s komentarjem

© Uradni list Republike Slovenije, 2017. Vse pravice pridržane.

Brez pisnega dovoljenja založnika je prepovedano reproduciranje, distribuiranje, javna priobčitev, predelava ali druga uporaba tega avtorskega dela ali njegovih delov v kakršnem koli obsegu ali postopku, vključno s fotokopiranjem, tiskanjem ali shranitvijo v elektronski obliki. Tako ravnanje je, razen v primerih iz 46. do 57. člena Zakona o avtorski in sorodnih pravicah, kršitev avtorske pravice.

CIP - Kataložni zapis o publikaciji  
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

347.18(497.4)(094)  
342.738(497.4)(094)

ZAKON o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ) : (neuradno prečiščeno besedilo) : s komentarjem / avtorice [komentarja] Nataša Pirc Musar ... [et al.] ; urednici Nataša Pirc Musar, Tina Kraigher Mišič. - 1. natis. - Ljubljana : Uradni list Republike Slovenije, 2017

ISBN 978-961-204-610-1

1. Pirc Musar, Nataša 2. Slovenija. Zakoni itd.: Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ)  
290205696

URADNI LIST REPUBLIKE SLOVENIJE

# ZAKON O DOSTOPU DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA (ZDIJZ)

(neuradno prečiščeno besedilo)

## S KOMENTARJEM

*urednici*

dr. Nataša Pirc Musar  
Tina Kraigher Mišič

*avtorice*

dr. Nataša Pirc Musar  
Tina Kraigher Mišič  
Mojca Komac  
Maja Lubarda  
mag. Renata Zatler  
mag. Rosana Lemut Strle

*recenzenta:*

izr. prof. dr. Andraž Teršek  
izr. prof. dr. Jurij Toplak

Ljubljana 2017



# VSEBINA

<b>Uvodna beseda urednice</b> . . . . .	15
<b>Beseda recezentov</b> . . . . .	18
<b>Z ustavniško razširjeno recenzijo dr. Andraža Terška</b> . . . . .	23

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

<b>(ZDIJZ)</b> (Uradni list RS, št. 51-2180/2006 – UPB2, 117-5018/2006 – ZDavP-2, 23-876/2014, 50-2077/2014, 19-728/2015 – odl. US in 102-4086/2015) . . . . .	33
--	----

### **I. UVODNE DOLOČBE (1. do 3.a člen)** . . . . .

#### **Vsebina zakona (1. člen)** . . . . .

Komentar . . . . . 35

Prvi odstavek . . . . . 35

Državni organi. . . . . 36

Organi lokalnih skupnosti . . . . . 37

Javne agencije, javni skladi in druge pravne osebe javnega prava 37

Nosilci javnih pooblastil . . . . . 40

Izvajalci javnih služb . . . . . 41

Drugi odstavek . . . . . 43

#### **Zavezani poslovni subjekti pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava (1.a člen)** . . . . .

Komentar . . . . . 47

Prvi odstavek . . . . . 47

Drugi odstavek . . . . . 48

Tretji odstavek. . . . . 50

Četrty in peti odstavek . . . . . 50

Šesti odstavek . . . . . 51

Sedmi odstavek . . . . . 52

Osmi odstavek. . . . . 52

#### **Namen zakona (2. člen)** . . . . .

Komentar . . . . . 53

Prvi odstavek . . . . . 53

Drugi odstavek . . . . . 55

<b>Spolna slovnična oblika</b> (3. člen) . . . . .	56
Komentar . . . . .	56
<b>Pomen izrazov</b> (3.a člen). . . . .	56
Komentar . . . . .	57
Prvi odstavek . . . . .	57
Drugi odstavek . . . . .	57
Tretji odstavek . . . . .	57
Četrty do sedmi odstavek. . . . .	58
<b>I.A REGISTER ZAVEZANCEV</b> (3.b člen do 3.č člen) . . . . .	62
<b>Register zavezancev za informacije javnega značaja</b> (3.b člen). . .	62
Komentar . . . . .	63
Uvod . . . . .	63
Prvi odstavek . . . . .	64
Drugi odstavek . . . . .	64
Tretji odstavek . . . . .	65
Četrty odstavek . . . . .	65
Peti odstavek. . . . .	65
Šesti odstavek . . . . .	67
Sedmi odstavek . . . . .	67
<b>Pridobivanje podatkov in izračunavanje deležev s strani pristojne organizacije</b> (3.c člen) . . . . .	68
Komentar . . . . .	68
Prvi odstavek . . . . .	68
Drugi odstavek . . . . .	68
Tretji odstavek. . . . .	69
<b>Obveznost posredovanja podatkov za vpis v register zavezancev (3.č člen).</b> . . . . .	69
Komentar . . . . .	70
Prvi odstavek . . . . .	70
Drugi odstavek . . . . .	71
Tretji odstavek . . . . .	71
Četrty odstavek . . . . .	71
<b>II. INFORMACIJA JAVNEGA ZNAČAJA</b> (4. člen in 4.a člen). . . .	72
<b>Informacija javnega značaja</b> (4. člen) . . . . .	72
Komentar . . . . .	72
Prvi odstavek . . . . .	72
Drugi odstavek . . . . .	78
Tretji odstavek . . . . .	81

<b>Informacija javnega značaja v primeru poslovnih subjektov pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava (4.a člen)</b> . . .	89
Komentar . . . . .	90
Uvodno . . . . .	90
Prvi odstavek – prva alineja . . . . .	90
Prvi odstavek – druga alineja . . . . .	94
Drugi odstavek . . . . .	94
<b>III. TEMELJNE DOLOČBE (5. člen do 11. člen)</b> . . . . .	95
<b>Načelo prostega dostopa (5. člen)</b> . . . . .	95
Komentar . . . . .	95
Prvi odstavek . . . . .	95
Drugi odstavek . . . . .	98
Tretji odstavek . . . . .	99
Četrty odstavek . . . . .	100
Peti odstavek . . . . .	102
<b>Izjeme v zvezi s postopki in varovanje tajnosti vira (5.a člen)</b> . . .	108
Komentar . . . . .	109
Prvi odstavek . . . . .	109
Drugi odstavek . . . . .	112
Tretji odstavek . . . . .	113
<b>Izjeme (6. člen)</b> . . . . .	116
Komentar . . . . .	118
Prva točka prvega odstavka . . . . .	119
Druga točka prvega odstavka . . . . .	134
<i>Pojem poslovne skrivnosti</i> . . . . .	135
<i>Subjektivni kriterij poslovne skrivnosti</i> . . . . .	137
<i>Objektivni kriterij poslovne skrivnosti</i> . . . . .	138
Tretja točka prvega odstavka . . . . .	139
<i>Test interesa javnosti in ZVOP-1</i> . . . . .	143
<i>Delni dostop in ZVOP-1</i> . . . . .	149
<i>Pravica do zasebnosti</i> . . . . .	152
Četrta točka prvega odstavka . . . . .	154
Peta točka prvega odstavka . . . . .	156
<i>Dostop do dokumentov iz sodnih spisov, kadar v postopku po ZDIJZ kot organi zavezanci nastopajo sodišča</i> . . . . .	166
Sedma točka prvega odstavka . . . . .	170
Osma točka prvega odstavka . . . . .	173

Deveta točka prvega odstavka . . . . .	178
Deseta točka prvega odstavka . . . . .	180
Enajsta točka prvega odstavka (notranje delovanje). . . . .	184
Drugi odstavek . . . . .	187
Test prevladujočega interesa javnosti . . . . .	187
<i>Prvi del presoje o prosti dostopnosti informacije javnega značaja</i>	192
<i>Drugi del presoje o prosti dostopnosti informacije javnega značaja</i>	193
<i>Tretji del presoje o prosti dostopnosti informacije javnega značaja</i>	194
Tretji odstavek . . . . .	198
Prva alineja tretjega odstavka . . . . .	199
<i>Podatki o porabi javnih sredstev . . . . .</i>	200
<i>Podatki, povezani z opravljanjem javne funkcije ali delovnega razmerja javnega uslužbenca . . . . .</i>	203
Druga alineja tretjega odstavka . . . . .	205
Četrty odstavek . . . . .	208
Peti odstavek . . . . .	209
Šesti odstavek . . . . .	210
Prva točka šestega odstavka . . . . .	210
Druga točka šestega odstavka . . . . .	212
Tretja točka šestega odstavka. . . . .	219
Četrta točka šestega odstavka . . . . .	223
<b>Javni podatki poslovnih subjektov pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava (6.a člen) . . . . .</b>	<b>226</b>
Komentar . . . . .	228
Prvi, tretji in četrty odstavek . . . . .	229
Drugi odstavek . . . . .	231
Peti, šesti in sedmi odstavek . . . . .	231
<b>Ponovna uporaba informacij muzejev in knjižnic (6.b člen) . . . . .</b>	<b>234</b>
Komentar . . . . .	234
Uvod . . . . .	234
Prvi odstavek . . . . .	236
Drugi odstavek . . . . .	236
Tretji odstavek . . . . .	237
Četrty odstavek . . . . .	237
<b>Ponovna uporaba arhivskega gradiva (6.c člen) . . . . .</b>	<b>238</b>
Komentar . . . . .	238



---

Prvi odstavek . . . . .	239
Drugi odstavek . . . . .	240
<b>Delni dostop (7. člen)</b> . . . . .	241
Komentar . . . . .	241
<b>Javni podatki iz obtožnega akta (7.a člen).</b> . . . . .	244
Komentar . . . . .	244
<b>Katalog informacij javnega značaja (8. člen)</b> . . . . .	249
Komentar . . . . .	249
Prvi odstavek . . . . .	250
Drugi odstavek . . . . .	253
<b>Določitev uradne osebe (9. člen)</b> . . . . .	254
Komentar . . . . .	254
<b>Posredovanje informacij javnega značaja v svetovni splet</b> (10. člen) . . . . .	256
Komentar . . . . .	256
Prvi odstavek . . . . .	258
Prva točka prvega odstavka . . . . .	259
Druga točka prvega odstavka . . . . .	260
Tretja točka prvega odstavka. . . . .	260
Četrta točka prvega odstavka . . . . .	261
Peta točka prvega odstavka. . . . .	262
Šesta točka prvega odstavka . . . . .	263
Sedma točka prvega odstavka . . . . .	263
Drugi odstavek . . . . .	264
Tretji odstavek. . . . .	264
Četrty odstavek . . . . .	264
Pety odstavek. . . . .	265
<b>Zbiranje in posredovanje informacij javnega značaja v svetovni</b> <b>splet (10.a člen).</b> . . . . .	265
Komentar . . . . .	268
Prvi, drugi in tretji odstavek . . . . .	269
Drugi, četrty, sedmi in devety odstavek . . . . .	270
Četrty, šesti in osmi odstavek . . . . .	273
Pety odstavek. . . . .	274
Desety odstavek . . . . .	276
Enajsty in dvanajsty odstavek. . . . .	277
Trinajsty odstavek . . . . .	279

<b>Zagotavljanje odprtih podatkov za ponovno uporabo</b>	
(10.b člen) . . . . .	280
Komentar . . . . .	280
Prvi odstavek . . . . .	282
Drugi odstavek . . . . .	283
Tretji odstavek . . . . .	283
<b>Predpis vlade (11. člen) . . . . .</b>	285
Komentar . . . . .	285
Kratek uvod v postopkovne določbe ZDIJZ . . . . .	287
<b>IV. POSTOPEK Z ZAHTEVO ZA DOSTOP ALI ZA PONOVO</b>	
<b>UPORABO (12. člen do 30. člen) . . . . .</b>	291
<b>Zahteva (12. člen) . . . . .</b>	291
Komentar . . . . .	291
<b>Pravno varstvo (13. člen) . . . . .</b>	292
Komentar . . . . .	292
<b>1. Ustna zahteva za dostop ali ponovno uporabo informacije</b>	
<b>javnega značaja (14. člen) . . . . .</b>	293
<b>Neformalna zahteva (14. člen) . . . . .</b>	293
Komentar . . . . .	294
Peti odstavek . . . . .	295
<b>2. Pisna zahteva za dostop ali ponovno uporabo informacije</b>	
<b>javnega značaja (15. člen do 26. člen) . . . . .</b>	295
<b>Pravila postopka (15. člen) . . . . .</b>	295
Komentar . . . . .	295
<b>Vložitev zahteve (16. člen) . . . . .</b>	296
Komentar . . . . .	297
Prvi odstavek . . . . .	297
Drugi odstavek . . . . .	297
<b>Obvezna vsebina zahteve (17. člen) . . . . .</b>	300
Komentar . . . . .	300
Prvi odstavek . . . . .	300
Drugi odstavek . . . . .	301
Tretji odstavek . . . . .	303
Četrty odstavek . . . . .	303
<b>Dopolnitev zahteve (18. člen) . . . . .</b>	306
Komentar . . . . .	306

---

Prvi odstavek . . . . .	306
Drugi odstavek . . . . .	307
Tretji odstavek . . . . .	308
<b>Zavrženje zahteve (19. člen)</b> . . . . .	309
Komentar . . . . .	309
<b>Ravnanje organa, če ne poseduje zahtevane informacije</b> (20. člen) . . . . .	311
Komentar . . . . .	311
<b>Odločanje o zahtevi (21. člen)</b> . . . . .	312
Komentar . . . . .	313
Prvi odstavek . . . . .	313
Drugi in tretji odstavek . . . . .	314
Četrti odstavek . . . . .	315
<b>Odločba (22. člen)</b> . . . . .	316
Komentar . . . . .	316
Prvi in drugi odstavek . . . . .	316
Tretji odstavek . . . . .	318
Četrti odstavek . . . . .	319
Peti odstavek . . . . .	321
Šesti odstavek . . . . .	321
Sedmi odstavek . . . . .	322
Osmi odstavek . . . . .	323
<b>Rok za odločitev (23. člen)</b> . . . . .	324
Komentar . . . . .	324
<b>Izjemne okoliščine (24. člen)</b> . . . . .	326
Komentar . . . . .	326
Prvi, drugi in tretji odstavek . . . . .	326
Četrti odstavek . . . . .	328
Peti odstavek . . . . .	328
<b>Dostop do informacije (25. člen)</b> . . . . .	330
Komentar . . . . .	330
Prvi odstavek . . . . .	330
Drugi odstavek . . . . .	331
Tretji odstavek . . . . .	334
Četrti odstavek . . . . .	334
Peti odstavek . . . . .	335
<b>Zavrnitev zahteve (26. člen)</b> . . . . .	335
Komentar . . . . .	335

<b>2.A Posebna postopkovna pravila (26.a člen)</b> . . . . .	337
<b>Postopanje poslovnih subjektov pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava (26.a člen)</b> . . . . .	337
Komentar . . . . .	338
Prvi odstavek . . . . .	338
Drugi, tretji in četrti odstavek . . . . .	341
<b>3. Pritožbeni postopek (27. člen)</b> . . . . .	341
<b>Pravica do pritožbe (27. člen)</b> . . . . .	341
Komentar . . . . .	342
Prvi do vključno četrti odstavek. . . . .	342
Peti in šesti odstavek . . . . .	345
Sedmi odstavek . . . . .	345
<b>4. Postopek izvršbe (27.a člen do 30. člen)</b> . . . . .	346
<b>Izvršba (27.a člen)</b> . . . . .	346
Komentar . . . . .	347
<i>Prenehal veljati</i> (28. člen). . . . .	348
<i>Prenehal veljati</i> (29. člen). . . . .	348
<i>Prenehal veljati</i> (30. člen). . . . .	348
<b>V. SODNO VARSTVO (31. člen)</b> . . . . .	349
<b>Upravni spor (31. člen)</b> . . . . .	349
Komentar . . . . .	349
<b>VI. SPODBUJANJE IN SVETOVANJE V ZVEZI Z DOSTOPOM IN PONOVNO UPORABO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA (32. člen in 33. člen)</b> . . . . .	354
<b>Naloge ministrstva in nadzor nad izvajanjem zakona (32. člen)</b> . . . . .	354
Komentar . . . . .	354
Prvi in drugi odstavek . . . . .	354
Tretji in četrti odstavek. . . . .	356
<i>Črtan</i> (33. člen) . . . . .	357
<b>VII. STROŠKI IN DRUGI POGOJI ZA POSREDOVANJE IN PONOVNO UPORABO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA (34. člen do 36.b člen)</b> . . . . .	358
<b>Stroški posredovanja informacij (34. člen)</b> . . . . .	358
Komentar . . . . .	358

<b>Cena in drugi pogoji glede ponovne uporabe informacij</b>	
(34.a člen) . . . . .	362
Komentar . . . . .	364
Prvi odstavek . . . . .	366
Drugi odstavek . . . . .	367
Tretji odstavek . . . . .	368
Četrty odstavek . . . . .	370
Peti odstavek . . . . .	373
Šesti odstavek . . . . .	374
Sedmi odstavek . . . . .	376
Osmi odstavek . . . . .	377
Deveti odstavek . . . . .	378
Deseti odstavek . . . . .	378
<b>Predpisi vlade (35. člen) . . . . .</b>	379
Komentar . . . . .	379
<b>Objava stroškovnika in cene (36. člen) . . . . .</b>	382
Komentar . . . . .	382
Prvi odstavek . . . . .	382
Drugi odstavek . . . . .	384
Tretji odstavek . . . . .	385
Četrty odstavek . . . . .	386
<b>Prepoved diskriminacije (36.a člen) . . . . .</b>	387
Komentar . . . . .	388
Prvi in drugi odstavek . . . . .	389
Tretji, četrti in peti odstavek . . . . .	390
Šesti odstavek . . . . .	393
<b>Izključne pravice zaradi digitalizacije informacij muzejev</b>	
<b>in knjižnic ter arhivskega gradiva (36.b člen) . . . . .</b>	394
Komentar . . . . .	394
Prvi odstavek . . . . .	397
Drugi odstavek . . . . .	398
Tretji odstavek . . . . .	400
<b>VIII. POROČANJE (37. člen in 38. člen) . . . . .</b>	401
<b>Letna poročila (37. člen) . . . . .</b>	401
Komentar . . . . .	402
Črtan (38. člen) . . . . .	404

---

<b>IX. KAZENSKÉ DOLOČBE (39. člen in 39.a člen)</b> . . . . .	405
<b>Odgovornost za prekršek (39. člen)</b> . . . . .	406
Komentar . . . . .	407
Prvi odstavek . . . . .	407
Drugi odstavek . . . . .	407
Tretji odstavek . . . . .	408
Četrty odstavek . . . . .	411
Peti odstavek . . . . .	411
Šesti odstavek . . . . .	413
Sedmi odstavek . . . . .	413
Osmi odstavek . . . . .	414
Devety odstavek . . . . .	415
<b>Prekrškovne določbe v zvezi s centraliziranim zbiranjem     podatkov od ponudnikov plačilnih storitev (39.a člen)</b> . . . .	416
Komentar . . . . .	416
<b>X. PREHODNE IN KONČNE DOLOČBE (40. člen do 46. člen)</b> . . .	418
<b>PREHODNE IN KONČNE DOLOČBE IZ ZDIJZ-A</b> (31. člen do 33. člen) . . . . .	419
<b>PREHODNA IN KONČNA DOLOČBA IZ ZDIJZ-B (3. člen)</b> . . .	420
<b>PREHODNE IN KONČNE DOLOČBE IZ ZDIJZ-C</b> (23. člen do 29. člen) . . . . .	420
<b>PREHODNI IN KONČNI DOLOČBI IZ ZDIJZ-D</b> (4. člen in 5. člen). . . . .	422
<b>PREHODNE IN KONČNE DOLOČBE IZ ZDIJZ-E</b> (30. člen do 33. člen) . . . . .	422
<b>Viri in literatura</b> . . . . .	425

## Uvodna beseda urednice

### **Zakaj potrebujemo ta komentar**

Letos mineva 14 let, odkar smo v Sloveniji leta 2003 dobili Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ). Dolgo smo ga čakali, saj smo bili med zadnjimi v Evropski uniji, ki smo celovito z materialnoprocesnimi določbami v javni sektor vnesli več preglednosti. V slovenski ustavi smo člen o dostopu do javnih informacij imeli sicer že 12 let prej, saj je transparentnost zapovedana od leta 1991 kot del 39. člena, ki določa pravico do svobode izražanja. A ta ustavna določba do uveljavitve ZDIJZ ni zaživela v praksi, manjkale so določbe oziroma zakon, ki bi določal proces dostopa do informacij javnega značaja, in predvsem ni bil predviden pritožbeni postopek. Ustavna določba je torej 12 let spala in čakala na prebujenje. Leta 2003 so poslanci sprejeli prvi ZDIJZ, ki je bil za tiste čase izjemno napreden. Strokovnjaki, ki jih je vodil in spodbujal dr. Pavel Gantar, takratni minister za informacijsko družbo, so natančno pregledali tedaj veljavne zakone po Evropi in po svetu ter spisali jasen, jedrnat in učinkovit zakon, vreden zavidanja. Tako močnega orodja za boj proti korupciji in udejanjanju participativne oziroma sodelovalne demokracije so si nevladne organizacije, ki se borijo za transparentnost, marsikje lahko le želele, a ga vlade oziroma zakonodajalci ljudem še niso hoteli ponuditi. Leta 2000 je imelo zakone s področja transparentnosti le okrog 65 držav sveta, danes je ta številka dosegla 113, v Evropski uniji sta črni lisi na zemljevidu držav, ki zakona o dostopu do javnih informacij nimajo, še vedno Luksemburg in Ciper.

V prvotnem besedilu je ZDIJZ previdno definiral ozek nabor izjem od prostega dostopa do informacij (manj jih je, bolj odprta je država) – le 12 smo jih našteali. Pritožbeni organ, organ druge stopnje, je postal Pooblaščenec za dostop do informacij javnega značaja, ki se je umestil med pet neodvisnih državnih nadzornih organov, ki niso del nobene od treh vej oblasti (sodne, zakonodajne ali izvršne). ZDIJZ iz zaveze delati pregledno ni izključil nikogar iz javnega sektorja, niti sodišč niti Državnega zbora. Do leta 2005, ko smo ZDIJZ prvič prenovili, je ta pooblaščenec oral ledino in poskušal dvigniti zavest o potrebi po preglednem delovanju javnega sektorja in s tem povečanju odgo-

vornosti oblasti. Ker je bil zakon dober, je Pooblaščenec za dostop do informacij javnega značaja lahko delal učinkovito in predvsem hitro. Ljudje so temu organu hitro začeli zaupati in kmalu se je po raziskavah Politbarometra uvrstil na sam vrh lestvice organov, ki jim javnost najbolj zaupa. Leta 2005 so poslanci zakon prvič novelirali in zakonodajalec se je odločil, da se združita takratni Inšpektorat za varstvo osebnih podatkov in Pooblaščenec za dostop do informacij javnega značaja v enovit organ, ki smo ga poimenovali Informacijski pooblaščenec. Odločitev se je v praksi pokazala za dobro, saj je s poglobljenim znanjem na obeh področjih veliko lažje poiskati ustrezno ravnovesje med pravico do varstva osebnih podatkov in pravico do dostopa do informacij javnega značaja, torej medavicama, za kateri se je že v začetku, hitro po sprejemu prvega ZDIJZ, pokazalo, da pogosto trčita druga ob drugo. Odločanje, kdaj je neki osebni podatek lahko javen, kdaj pa ga je treba varovati (odreči dostop), a kljub temu preostanek dokumenta dati na voljo javnosti, je postalo lažje še zaradi enega razloga – novela iz leta 2006 je v sistem presoje vnesla izjemno pomembno novost, test interesa javnosti. Ta oblika testa sorazmernosti je odločevalcu v pomoč pri presoji, ali naj določena informacija postane javno dostopna, čeprav bi razkritje lahko ščitila določena izjema od tako imenovanega prostega dostopa. V isto novelo je bila vključena še ena novost, in sicer, da mora biti javnosti dostopno brez izjeme vse, kar je povezano z opravljanjem javnega uslužbenskega razmerja ali opravljanjem javne funkcije in porabo javnih sredstev. Organi javnega sektorja in Informacijski pooblaščenec od takrat niso bili več v dvomu, kaj je lahko dostopno javnosti in kaj ne, ko gre za porabo javnih sredstev, vsi javni uslužbenci pa brez dvoma od takrat vedo, da podpis na dokumentih, ki jih izdelujejo, ne bo prekrit in da odločitve, ki jih sprejemajo, ne morejo biti skrite pod plašč anonimnosti.

Od leta 2006 do druge novele ZDIJZ leta 2014 je zakon osem let deloval odlično in spreminjal zavest javnih uslužbencev in javnosti, ki je vse pogosteje zakon uporabljala za to, da je ugotavljala, ali javni uslužbenci in funkcionarji svoje delo opravljajo odgovorno.

Po osmih letih od prve novele pa je prišel čas, da smo na področju transparentnosti, kjer Slovenija zaseda visoko tretje mesto na svetu po kakovosti zakonov s področja dostopa do javnih informacij, naredili še korak naprej. Z novelo ZDIJZ je zakonodajalec k preglednosti delovanja zavezal še poslovne subjekte pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava, uzakonil register zavezancev za informacije javnega značaja, definiral ponovno uporabo javnih informacij knjižnic in muzejev ter arhivskega gradiva in uvedel nekaj novih izjem oziroma omejitev od tako imenovanega prostega dostopa (izjeme v zvezi s postopki in tajnostjo vira in zlorabo pravice). Še več pozornosti je v zakonu namenjene tako imenovani proaktivni transparentnosti, ki od organov javne-



ga sektorja zahteva, da sami objavijo na spletnih straneh informacije, ne da bi zanje kdo izrecno prosil oziroma jih zahteval.

Predvsem te zadnje spremembe v praksi povzročajo nemalo težav, zato je prvi obsežni komentar ZDIJZ po vseh spremembah lahko pripomoček, ki bo pomagal razrešiti marsikatero dilemo zavezancem in prosilcem, ki si želijo informacije in pregledni javni sektor.

V komentarju smo strokovnjakinje, ki se več kot deset let ukvarjamo s tem pravnim področjem, zbrale sodno prakso in prakso Informacijskega pooblaščenca ter v razlago posameznih členov prelile znanje iz lastne prakse. Mag. Rosana Lemut Strle je bila namestnica informacijske pooblaščenke, Tina Kraigher Mišič in Mojca Komac sta bili svetovalki Informacijskega pooblaščenca, Maja Lubarda je svetovalka Informacijskega pooblaščenca, mag. Renata Zatler pa državna sekretarka na Ministrstvu za javno upravo in pozneje sekretarka, ki je aktivno sodelovala pri zadnji obsežni noveli ZDIJZ, skratka ekipa, ki skupaj z mano, ki sem dva mandata vodila Informacijskega pooblaščenca, pozna vse podrobnosti uvajanja v prakso te za demokracijo izjemno pomembne temeljne človekove pravice.

Upam, da vam bo komentar pri vašem delu v pomoč in naj si za konec uvodnika sposodim misel ameriškega državnega tožilca Raya Dona Jacksona, ki je sicer ta stavek izrekel za kazensko procesno zakonodajo, a ga zlahka prelijemo tudi na ZDIJZ:

*»Ta zakon ni bil zasnovan zato, da vam bo olajšal delo, temveč zato, da bo bdel nad zakonitostjo vaših dejanj.«*

**dr. Nataša Pirc Musar**

## Beseda recezentov

Ustavna pravica do svobode izražanja, ki je hkrati temeljna človekova pravica, pomeni enega od ultimativnih in esencialnih pogojev za obstoj in delovanje demokratične družbe. Zato je ta pravica energijsko jedro, pogonski motor sodobnih ustavnih demokracij – kar je normativno, po nacionalni ustavi, tudi Republika Slovenija. Svoboda izražanja v širšem pomenu pomeni svobodo javnega komuniciranja. Ta svoboda pa je, kot koncept, neposredno povezana s konceptom same demokracije kot take. Demokratične družbe ne more biti brez svobode javnega komuniciranja in svoboda javnega komuniciranja se lahko zagotovi, zaščiti in uresničuje samo v družbi, ki vsaj v temeljnih normativnih potezah in pravnih lastnostih ostaja po značaju pretežno demokratična.

Pogoja za to, da bi družba vsaj v temeljnih potezah lahko bila in ostala pretežno demokratična, z zagotovljeno in primerno (pravno, oblastno, politično in sodno) zaščitenjo svobodo javnega komuniciranja v funkciji demokracije in demokratizacije javne sfere, pa sta TRANSPARENTNOST in ODGOVORNOST. Transparentnost kot koncept in normativni sestavni del ustavnega načela demokratičnosti pomeni, da mora biti delovanje sleherne javne oblasti in oseb javnega prava v tistih segmentih, ki so utemeljeni z javnim interesom, javno. Z drugimi besedami, javnost ima in mora imeti pravico, da je obveščena o vsem tistem, kar je treba in kar se lahko opredeli kot javni interes – in kot *informacija javnega značaja*. Prav to sta tista naloga in tista vsebina, ki na eni strani določata družbeni pomen in sistemsko funkcijo svobodnega tiska in javnih občil (širše javnih medijev), na drugi strani in z delovanjem javnih medijev pa – v teoriji, a vsaj v otipljivem delu tudi praktično – omogočata javnosti, civilni družbi, državljanom in državljanom, ljudstvu vzpostaviti in ohraniti – vsaj nekakšen, četudi le minimalen – nadzor na javno oblastjo, javnimi institucijami in pravnimi osebami javnega prava, ko te delujejo na temelju ali v funkciji javnega interesa. In prav ta ali tako konceptualno zamišljena transparentnost je nujni pogoj za ohranjanje in razvijanje koncepta odgovornosti nosilcev javnih funkcij, skrbnikov javnega interesa in oblastnih odločevalcev.

Na tej točki ustavnopravno zaživi in prevzame nepogrešljiv, v marsičem enkratni sistemski pomen koncept *informacij javnega značaja*. Gre za ustavnopravni koncept, izrecno zapisan v besedilu slovenske ustave. A pri delovanju javne oblasti in javne sfere je pač tako, da tudi ustavnopravni koncepti ostanejo mrtva, ali vsaj pretežno omrtvičena, v praksi nedelujoča »črka na papirju«, če v državi ni primerne stopnje razvitosti demokratične, politične in pravne kulture. Z drugimi besedami, če nosilci javnih funkcij in pomembnejših javnih položajev koncepta informacij javnega značaja kot mehanizma za nadzor in omejevanje njihovih pristojnosti in njihove moči ne razumejo, ne dojamejo in ne sprejmejo kot takega, v tej njegovi funkciji. V primeru, da je tako in se to ne zgodi, se krepí upanje na večjo odločenost, večji pogum, bolj napredno držo in večjo pripravljenost za aktivistično poustvarjanje prava pri sodni veji oblasti. In če se tudi to ne zgodi, ostane na voljo še zadnji institucionalni ukrep: sprejeti je treba poseben zakon, ki podrobneje določa vsebino, razlagalne razsežnosti in partikularne konkretnosti koncepta informacij javnega značaja.

A tudi to samo po sebi še ni dovolj. Tudi določbe v takšnem, posebnem zakonu lahko ostanejo mrtva črka na papirju, če ni posebnega organa, ki bi skrbel za zaščito, uresničevanje in razvoj teh določb tega zakona. Zato je treba ustanoviti urad pooblaščenca za dostop do informacij javnega značaja. Pa tudi to samo po sebi še ni dovolj. Tudi v tem primeru namreč ostane na voljo prav tisto, kar je nacija imela na voljo še pred sprejemom tega posebnega zakona in pred ustanovitvijo tega posebnega organa: (golo) upanje. In sicer upanje, da bodo osebe, ki bodo vodile in predstavljale ta organ, ki bodo postavljene v novo, posebno odločevalsko vlogo, svoje delo opravljale strokovno suvereno, argumentacijsko in pravoslovno kakovostno, osebno odgovorno, etično zgledno ter tudi odločno in pogumno. Slednje, odločno in pogumno, ne le v odnosu do nosilcev javnih funkcij, ampak tudi v odnosu do sodne veje oblasti. Predvsem tedaj, ko sodna veja oblasti oži vsebino informacij javnega značaja, zaostruje pogoje za prosti dostop do teh informacij ali postavlja medijem in javnosti (strokovni ali laični) dodatne ovire pri dostopanju do informacij javnega značaja, pri njihovem razkrivanju in odkrivanju. To pa sodna veja oblasti rada počne, to počne ves čas in to tudi v tem trenutku počne vedno bolj. Stanje na tem področju je več kot le zaskrbljujoče. Predvsem zaradi oblastne držé, politike in nemišljenja Upravnega sodišča Republike Slovenije, ki prepogosto (rečeno s sklicem na akademsko raziskovalno in analitično pravoslovno vednost) pomeni osupljivo in strokovno težko razumljivo, pravno nevzdržno sklepanje in odločanje.

Za dosedanje delovanje Informacijskega pooblaščenca (najprej pooblaščenke dr. Nataše Pirc Musar, sedaj Mojce Prelesnik) je treba odgovornim osebam tega organa za opravljeno delo priznati visoko strokovnost in odločeval-

sko kakovost. Čestitati jim je treba za – pogumno in odločno – institucionalno krepitev in vsebinsko širjenje koncepta informacij javnega značaja, v duhu ustavnosti in temeljnih ustavnih načel. Prav odločitve tega organa so pripomogle k pripravi komentarja Zakona o pravici dostopa do informacij javnega značaja v knjižni obliki.

Ob vsem tem je treba skleniti, da je takšen knjižni komentar takšne zakonske tvarine pravoslovna in sistemska nujnost. Zato, ker pregledno, strnjeno in analitično obravnava to tako zelo pomembno pravopoustvarjalno delo tega tako zelo pomembnega organa glede te tako zelo pomembne ustavne pravice in ustavnopravnega koncepta. Kombinacija pregledne obravnave odločitev Informacijskega pooblaščenca in strokovnih komentarjev te tematike je nujna za učenje o tej pravno in politično tako zelo pomembni temi, za zaščito tako zelo pomembne ustavne pravice in za nadaljnji razvoj njenih vsebinskih razsežnosti.

V pričujoči knjigi je to storjeno strokovno kakovostno in tehnično korektno. Tematika knjige je nesporno zelo aktualna in je temeljnega pomena za razvoj nacionalnega pravoslovja in pravne prakse na področju zaščite in razvoja demokracije, transparentnosti javne sfere in odgovornosti v njej. Pomeni nujni vir za razumevanje obravnavanega koncepta. Odločilna je za predstavljanje slovenskih dosežkov v tem pogledu, v domačem in mednarodnem prostoru. Kot temeljno tematsko berilo ima knjiga očiten pomen za razvoj terminologije. Zato je pomembna tudi za širjenje novih spoznanj o konceptu »javnosti« v pogojih delujoče ustavne demokracije in za razvoj nacionalne – pravne in politične – kulture.

**Izr. prof. dr. Andraž Teršek**

Pred nami je izjemna knjiga. Celovit komentar Zakona o dostopu do informacij javnega značaja. Nihče ni primernejši za pripravo komentarja ZDIJZ kot njegove avtorice. Dr. Nataša Pirc Musar in sodelavke so sistem dostopa do informacij javnega značaja sooblikovale tako v času priprave predpisov kot pozneje s – pogosto pogumnimi – odločitvami Informacijskega pooblaščenca. V knjigi besedilu vsakega člana sledi komentar s pojasnilom pomena izrazov, podkrepjen s prakso slovenskih sodišč in Evropskega sodišča za človekove pravice. Kjer je to potrebno ali koristno, se komentar sklicuje tudi na predpise Evropske unije in strokovno literaturo. Knjiga je zelo dobro uravnotežena. Komentar je obširnejši v delih, ki so tudi po vsebini najpomembnejši, na primer pri šestem členu ZDIJZ, ki ureja, kdaj se dostop do informacij lahko zavrne. Knjiga je lepo berljiva, pravno izrazje pa skrbno izbrano ter dosledno uporabljeno, s čimer knjiga pomembno prispeva k razvoju slovenske pravne terminologije.

Ta izjemno aktualna knjiga ima velik pomen za razvoj slovenskega prava, za razvoj prava človekovih pravic in še posebej za uresničevanje ustavne pravice do dostopa do informacij. Prihaja v času, ko je prihodnost te ustavne pravice v Sloveniji negotova. V času pisanja te recenzije pregled zadnjih dvanajstih sodb Upravnega sodišča o javnih informacijah kaže, da sta v Sloveniji dve različni razumevanji te ustavne pravice. Eno, ki ga zastopa Informacijski pooblaščenec, in drugo, ki ga zastopa Upravno sodišče. Med zadnjimi dvanajstimi sodbami je namreč kar deset takih, kjer je Informacijski pooblaščenec odločil v prid razkritju podatkov, Upravno sodišče pa je pravico razumelo ozko, pooblaščenčevo odločitev odpravilo in s tem javnosti onemogočilo dostop do informacij. Sodišča bi morala biti varuh pravic, ne varuh državnih organov pred nadzorom javnosti. Prepogosto pozabijo, naj se v sporih med državo in posameznikom odločajo »v dvomu v korist pravici«.

Za demokratično državo ni dovolj, da ljudstvo vsakih nekaj let izvoli predstavnik. Demokracija je veliko več. V demokratični državi ima javnost možnost sproti nadzirati ravnanje oblastnikov, jih ocenjevati in o njih razpravljati.

Država, ki skriva ravnanje oblastnikov, s tem onemogoča tudi ocenjevanje in razpravo. Če sta ocenjevanje dela oblasti in razprava onemogočena, se volivci na naslednjih volitvah ne morejo kakovostno odločiti. Zato države, ki ravnanje oblastnikov skriva, ne moremo šteti med demokratične.

Država mora imeti učinkovit sistem, da javnost lahko ravnanje oblastnikov nadzira sproti, takoj, nemudoma, rapidno. V svetu se je uveljavil rek »Information Delayed is Information Denied« oziroma »Zapoznela informacija je zavrnjena informacija«. Zato iz istih razlogov kot med demokratične države ne moremo šteti države, ki onemogoča razkritje ravnanja oblastnikov, mednje ne moremo šteti tudi države, ki omogoča razkritje ravnanja oblastnikov z zamudo.

Dr. Nataši Pirc Musar, vodilni avtorici tega komentarja, gre zasluga, da so v času njenega vodenja Urada informacijskega pooblaščenca slovenski državljani, mediji in organi dodobra spoznali področje informacij javnega značaja. Njej gre zasluga, da se danes javnost zaveda ustavne pravice do informacij ter da organi povečini zakon spoštujejo in informacije pravočasno posredujejo. Nimamo pa še učinkovitega sistema, da bi prosilec hitro dobil podatek tudi takrat, ko mu ga uradnik ne želi posredovati. Če uradnik ne želi dati podatka, z lahkoto za več let prepreči njegovo posredovanje. Tu je Informacijski pooblaščenec nemočen, saj je za učinkovit in hiter postopek po trenutku izdaje odločbe Informacijskega pooblaščenca odgovorno Upravno sodišče. Naj tudi ta knjiga pripomore, da bomo poleg odzivnosti in pravočasnega reševanja prošelj za dostop do informacij pred organi prve stopnje in učinkovitega sistema reševanja pri Informacijskem pooblaščenca kmalu tudi pred sodišči dobili učinkovit sistem varstva ustavne pravice do informacij.

Knjiga bo koristen pripomoček vsem. Pravnikom, ker so v knjigi področje informacij javnega značaja, veljavna zakonodaja, izrazi v njej, sodna praksa in praksa Informacijskega pooblaščenca temeljito, a hkrati jedrnato predstavljene in pojasnjene. Zaposlenim v organih zavezancih za posredovanje informacij, da bodo lažje odločali v postopkih posredovanja informacij. In vsem ostalim, potencialnim prosilcem, da bodo lahko kar najbolje pripravili prošnjo in vedeli, kdaj in kako lahko prosijo za informacije, a tudi kdaj to ni mogoče in katere so omejitve. Knjiga bo pripomogla, da na vprašanja, na katera je že odgovorjeno, prosilcem in pooblaščenim osebam za dajanje informacij ne bo treba drugje iskati odgovorov. S tem, ko so v komentarju zbrani odgovori na najpogostejša vprašanja uporabnikov zakona, bo knjiga pripomogla tudi, da Informacijskemu pooblaščenca in sodiščem ne bo treba ponovno odgovarjati na vprašanja, na katera so že odgovorili.

**prof. dr. Jurij Toplak**

# Z ustavniško razširjeno recenzijo dr. Andraža Terška

## DOKTRINARNO ZAČRTANJE OBSEGA PRAVICE DOSTOPA DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA

*dr. Andraž Teršek*

### **Zaradi demokracije in demokratične legitimnosti**

Zdi se teoretično primerno začeti pri ustavni pravici do svobode izražanja, ki je hkrati in tudi po Evropski konvenciji o človekovih pravicah temeljna človekova pravica. Prav ta pravica je temeljni normativni pogoj za politični in pravni obstoj (za politično in pravno deklaracijo, na normativni ravni) demokracije kot take ter za demokratično legitimnost političnega in pravnega sistema – države kot javne oblasti. Še na papirju ne more biti ustavne demokracije brez vnaprejšnjega izrecnega zagotovila svobode izražanja kot temeljne pravice vsakogar.

V širšem konceptualnem pomenu je treba svobodo izražanja razumeti kot generalno svobodo do univerzalnega javnega komuniciranja. Ta ima neposredno pravno-filozofsko in teoretično-konceptualno povezavo z vsebinskim (in vsaj deloma moralnim) razumevanjem demokracije. Pristne demokratične družbe namreč ne more biti brez pristne svobode javnega komuniciranja. Svobodo javnega komuniciranja pa je mogoče zagotoviti, zaščititi in uresničevati samo v družbi, ki vsaj v normativno deklariranem izhodišču in v temeljnih sistemskih potezah po značaju vendarle je (pretežno) demokratična. Tako je že v izhodišču jasno in očitno, da je svoboda javnega komuniciranja pogoj za vsebinsko razumevanje ustavne demokracije in hkrati njen vsebinski element.

Politični in pravni sistem države je nadalje mogoče označiti za demokratičnega in mu pripisati vsaj minimalno demokratično legitimnost le pod pogojem, da je zagotovljena in primerno (pravno, oblastno, politično in sodno) zaščitena svoboda javnega komuniciranja, kajti ta potem deluje v funkciji demokracije kot take in v funkciji demokratizacije javne sfere. In samo pod tem pogojem je mogoče, vsaj teoretično, zagotoviti dve naslednji poli-

tični, etični in pravni kakovosti sistema, to pa sta TRANSPARENTNOST in ODGOVORNOST.

Transparentnost je politični in pravni koncept, ki ga je treba razumeti kot normativni sestavni del ustavnega načela demokratičnosti. Pomeni pa, da mora biti delovanje sleherne javne oblasti in oseb javnega prava (slednjih v tistih segmentih, ki so utemeljeni z javnim interesom) javno: javno samo po sebi (edina izjema so posebne izjeme, pravno utemeljene kot prisiljujoče in nujne zaradi zaščite pravic, interesov ali vrednot, ki naj bodo v posameznem v konkretnem primeru nujno deležne prednosti), javno preverljivo in nadzorljivo od javnosti in v javnosti. Javnost ima in mora imeti pravico, da je obveščena o vsem tistem, kar je treba in kar se lahko opredeli kot javni interes – in kot *informacija javnega značaja*. To pa dejansko pomeni pravico javnosti in slehernega posameznika, da ima (razen omenjenih izjem) ves čas zagotovljen dostop do informacij o delu javnih funkcionarjev, drugih javnih oseb, organov in institucij, o dogajanju glede njih in znotraj njih, tako rekoč o vsem tistem, kar javne osebe zadeva kot javne osebe, kar je zanje pomembno v javnem interesu in kar se nanaša na javne organe, institucije in druge pravne osebe, delujoče v javnem interesu, z javnim vplivom ali močjo, financiranih z javnimi sredstvi ipd. Od vej oblasti in njihovih predstavnikov ter zaposlenih preko celotne sfere javne uprave do drugih javnih institucij in podjetij.

Prav iskanje in objavljanje takšnih informacij sta tista naloga in tista delovna vsebina, ki na eni strani določata družbeni pomen in sistemsko funkcijo svobodnega tiska in javnih občil (najširše javnih medijev), na drugi strani in z njihovim delovanjem pa omogočata – demokratični – javnosti, civilni družbi, državljanom in državljanom, generalno pa »ljudstvu«, da vzpostavi in ohrani – vsaj nekakšen, četudi le minimalen – nadzor nad javno oblastjo, javnimi institucijami in pravnimi osebami javnega prava, ko te delujejo na temelju ali v funkciji javnega interesa. Samo tako je mogoče zagotoviti pristno vsebinsko demokracijo kot »sodelovanje javnosti brez neposrednega odločanja« – torej samo preko njene »obveščenosti«, posedujočega dostopa do informacij in »vednosti«.

Tako razumljena transparentnost je v naslednjem koraku nujni pogoj za ohranjanje in razvijanje koncepta odgovornosti nosilcev javnih funkcij, skrbnikov javnega interesa in oblastnih odločevalcev. Na tej točki ustavnopravno živi in postane sistemsko nepogrešljiv koncept *informacij javnega značaja*.

### **Znatno onkraj minimalnih standardov**

Evropska konvencija o človekovih pravicah izrecno ne zagotavlja temeljne človekove pravice dostopa do informacij javnega značaja. Glede na to, da konvencija, četudi še kako pomembna in nepogrešljiva za obstoj in razvoj člo-



vekovih pravic in svoboščin kot politične in pravne kakovosti evropskega civilizacijskega prostora, pomeni določitev minimalne ravni pravne zaščite pravic in svoboščin v državah članicah Sveta Evrope, to lahko sprejmemo z razumevanjem. Tudi sodna praksa Evropskega sodišča za človekove pravice glede na 10. člen Evropske konvencije o človekovih pravicah doslej ni zagotavljala generalne in enovite pravice dostopa do informacij javnega značaja, razen v nekaterih izjemnih primerih. Tudi to lahko, iz istega razloga, sprejmemo kot dovolj razumljivo – ne pa tudi kot zadovoljivo v pomenu iskanja primerne in prave ravni politične ozaveščenosti in pravnega režima glede možnosti dostopanja do informacij javnega značaja in glede določanja, katere informacije bodo imele in bi morale imeti javni značaj. Z vidika nacionalnega ustavnega reda, posebej slovenskega, ki pomeni temeljski model ustavne demokracije, bi zato morale biti povsem logično in prisiljujoče nujno, da takšno pravico nedvoumno zagotavlja kar v najširšem možnem pomenu in obsegu. S tem država preseže tisto, kar mora nujno preseči: logiko minimalnih standardov skupnega in nadnacionalnega evropskega varstva (temeljnih) človekovih pravic in svoboščin. Podobno morajo, vsaj do določene mere, tudi nacionalna sodišča, posebej pa ustavno sodišče, preseči zmožnosti Evropskega sodišča za človekove pravice, da bi ob različnosti pravnih sistemov držav pogodbenic ter njihovih zgodovinskih, tradicionalnih ali drugačnih posebnosti ali pa zgolj zavoljo njihovega sklicevanja na suverenost pri vprašanih kakovosti nadzora nad politično oblastjo in drugimi javnimi oblastmi izvrševalo povsem enak in enovit nadzor nad institucionalnim spoštovanjem in dejanskim, učinkovitim uresničevanjem te pravice v vseh državah članicah.

Kljub temu pa je Evropsko sodišče za človekove pravice to pravico kot konvencijsko pravico v nekaterih primerih že priznalo. Ne le v precedenčnih primerih, ki zadevajo priznanje te pravice na temelju 8. člena konvencije ter pravice do zasebnega in družinskega življenja, kot so *Leander, Gaskin, Guerra, Tatar, McGinley in Egan*, ampak tudi v primerih, kot so *Youth Initiative For Human Rights proti Srbiji, Társaság a Szabadságjogokért proti Madžarski* in *Sdruženi Jihočeské Matky proti Češki*, ki zadevajo priznanje pravice dostopa do informacij javnega značaja na temelju 10. člena konvencije. Nedavno, 8. novembra 2016, je Evropsko sodišče za človekove pravice priznalo pravico dostopa do informacij javnega značaja na temelju 10. člena konvencije tudi v zadevi *Magyar Helsinki Bizottság proti Madžarski* (kjer je sodišče, med drugim, tudi strokovnim raziskovalcem, aktivistom in javnim komentatorjem priznalo status »javnih psov čuvajev«).

Vselej sem se zavzemal in se še vedno zavzemam za to, da bi Evropsko sodišče za človekove pravice vsaj na določenih področjih oziroma vsaj v zvezi

z informacijami določene vrste in v določenih okoliščinah priznalo splošno konvencijsko pravico dostopa do informacij javnega značaja in jo pritegnilo pod varovalni plašč 10. člena konvencije. Danes, s korakom dlje, pritrjujem tistim teoretikom, ki so prepričani, da bi morala biti pravica dostopa do informacij javnega značaja splošna konvencijska pravica v okviru 10. člena konvencije, zagotovljena ne le nevladnim organizacijam in novinarjem, ampak tudi *posameznikom*.

Stališča ne utemeljujem le z načelom demokratičnosti, ki vključuje načeli transparentnosti in odgovornosti, in ne le s pravico do obveščenosti, temveč tudi z doktrino o pozitivnih obveznostih države kot sestavnim elementom modela sodobne evropske socialne ustavne demokracije, in z načelom demokratičnega *sodelovanja državljanov v političnem procesu brez neposrednega odločanja, a s kakovostno in učinkovito obveščenostjo*. Predpostavlja obveščanje državljanov ne le o institucionalni in organizacijski strukturi državnih organov in drugih nosilcev javnih pooblastil, temveč tudi o njihovem početju in o stanju na sicer različnih, a politično upravljanih in pravno urejenih, zatorej nadzorovanih področjih družbenega življenja. Država ne sme prikrivati informacij javnega značaja, zato bi morala posameznikom, določeni skupini ljudi ali celotni javnosti samoiniciativno posredovati informacije (jih objaviti), do katerih posamezniki ali javnost tako ali drugače ne morejo priti sami, čeprav so te informacije zanje zdravstvenega, osebostnega, drugače življenjskega ali pa le univerzalnega političnega pomena. Samo na ta način država optimalno prispeva k svoji transparentnosti, demokratičnosti in demokratični legitimnosti.

Deseti člen konvencije bi veljalo razumeti, kot da ne vključuje le nalog javnih medijev, da morajo posredovati informacije in ideje o zadevah splošnega pomena, temveč tudi neposredno in iztožljivo pravico javnosti in slehernega posameznika, da takšne informacije in ideje prejme. Ne gre torej le za *svobodo do informiranja*, temveč tudi za *pravico javnosti, da je ustrezno informirana* in da prejme pomembne informacije: tiste, ki jih išče, in tiste, ki jih morda ne išče, a so vseeno tako pomembne, da zanje mora vedeti. Ni samo posameznik tisti, ki ima pravico izražati mnenja, temveč ima tudi javnost pravico, da je informirana – obveščena, s tem pa je obveščen tudi posameznik kot del javnosti. Subjekt svobode izražanja zato ni le izvor informacije oziroma sporočevalec, temveč tudi posameznik kot prejemnik informacije, torej posameznik kot del javnega mnenja. Prepričan sem, da je mogoče to pravico uresničevati, te cilje pa doseгati samo s hkratnim obstojem generalne človekove pravice dostopa do informacij javnega značaja.

Pravica »vedeti« ali pravica »izvedeti«, tudi »pravica biti informiran«, pre-sega ozko pojmovanje svobode izražanja, po katerem državi ne bi bilo treba sto-

riti nič drugega kot le vzdržati se posegov v posameznikovo svobodo izražanja in iskanja informacij, do katerih ima poseben, osebni interes. Širše razumevanje pravnih razsežnosti svobode izražanja vključuje tezo, da je mogoče védenje, znanje in demokratično participacijo na najboljši mogoči način uresničevati le v okoliščinah svobodne komunikacije, ki je ne duši in omejuje dominacija različnih koncentracij družbene moči in vpliva. V družbi, kjer ima le malo ljudi neposreden dostop do sredstev za učinkovito promoviranje svojih stališč, imajo javni mediji in novinarji posebno vlogo. To pomeni, da še zdaleč ni vseeno, kako se mediji odločajo in odločijo, da bodo in če bodo svojo funkcijo posredovanja informacij in mnenj dejansko izvrševali. Svoboda komuniciranja vključuje pravico javnosti do obveščenosti, pravico do seznanjenosti, posebej o politikih, njihovem ravnanju in političnih odločitvah, kar omogoča ljudem, ki so in če so obveščeni, vsaj pasivno sodelovanje v političnih razpravah. Pravica do obveščenosti zagotavlja novinarjem rezidualno varstvo, ki izhaja iz njihove vloge »javnih psov čuvajev.« A ker hkrati zanje ne ustvarja recipročne obveznosti za aktivno iskanje informacij, je cena za neodvisnost novinarjev obstoj tveganja, da novinarji in civilni preiskovalci enostavno ne bodo uporabili svoje svobode za optimiziranje nadzora nad javno in oblastno sfero z iskanjem informacij, ki so javne ali bi morale biti javne. Pogoj, da bi uporabili svojo svobodo in svojo sistemsko moč tudi v smeri aktivnega iskanja informacij, ki niso javne ali vsaj niso javnosti znane, a bi morale biti javne in javnosti znane, pa je prav institucionalizacija pravice dostopa do informacij javnega značaja kot generalne ustavne pravice, ki postane sestavni in nepogrešljivi element ustavnega režima, sestavina pravne kulture, vidik etičnega samorazumevanja nacije in orodje za vzpostavljanje transparentnosti (javne preverljivosti, dokazljivosti in nadzorljivosti) delovanja akterjev v javni sferi in njihove odgovornosti: politične in pravne. In končno, pristne, vsebinske in delujoče razpravne demokracije že v teoriji ne more biti brez obveščenih volivcev in brez demokratične javnosti, opolnomočene za sprejemanje dobrih političnih odločitev (alternativnih političnih izbir) z obveščenostjo/informiranostjo in poučenostjo.

### **Doktrinarni predlog za razumevanje pravice dostopa do informacij javnega značaja**

A problem sodne prakse in precedenčne doktrine Evropskega sodišča za človekove pravice glede pravice dostopa do informacij javnega značaja je poseben problem, ki ga je treba obravnavati ločeno od ustavnega režima Slovenije. Predvsem pa slednjega ne gre ne pogojevati s strasbourškim sodnim pravotvorjem ne določati ravni pravne zaščite te pravice glede na strasbourško pravotvorje. Slovenski ustavni režim mora zagotavljati visoko

raven pravne zaščite pravice dostopa do informacij javnega značaja, jo ohranjati in razvijati.

Kot rečeno, Evropsko sodišče za človekove pravice oblikuje – le – minimalne skupne standarde evropskega varstva človekovih pravic. Določbe o pravicah in svoboščinah v nacionalni ustavi pa že same po sebi zajemajo širši sklop temeljnih pravic in svoboščine. Nadgradnja strasbourških standardov pravne zaščite človekovih pravic v nacionalni ustavi je demokratično, (ustavno)pravno in institucionalno logična. Prepričan sem, da tudi nujna. Zapisal sem že, da slovenska ustava ta minimum na določenih mestih presega. Zato mora biti sklicevanje na sodbe Evropskega sodišča za človekove pravice le tehnika občasne podpore ali dopolnitve ustavnega režima glede varstva človekovih pravic. Vselej, kadar nacionalna ustava v primerjavi z Evropsko konvencijo o človekovih pravicah in sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice zagotavlja višjo raven varstva človekovih pravic ali ob kakovostni razlagi lahko zagotovi višjo raven, »strasbourški minimum« ne sme biti uporabljen kot argument za določanje nižje ravni pravne zaščite določene pravice, če za to ni ustavno prisiljujočih razlogov, še manj pa sme biti uporabljen kot argument za nižanje že dosežene ravni pravne in sodne zaščite določene pravice. Vzdrževanje in razvijanje že dosežene ravni nacionalne zaščite človekovih pravic in svoboščin, ki presegata minimalne evropske standarde, vztrajno razumem kot pomemben element nacionalne (ustavno)pravne identitete.

Drugi odstavek 39. člena Ustave Republike Slovenije je že sam po sebi dober primer, ko slovenska ustava zagotavlja višjo raven varstva pravic v primerjavi z Evropsko konvencijo o človekovih pravicah in s sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice, ki zadeva 10. člen konvencije. Slovenska ustava sicer dostop do informacije javnega značaja pogojuje z obstojem pravnega interesa, ki je utemeljen v zakonu: »Vsakdo ima pravico dobiti informacijo javnega značaja, za katero ima v zakonu utemeljen pravni interes, razen v primerih, ki jih določa zakon.« Država je tudi na tem mestu, podobno kot pri nekaterih drugih določbah ustave v poglavju o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah, soočena z nalogo zakonskega urejanja materije iz drugega odstavka 39. člena Ustave Republike Slovenije. A čeprav ustava govori o zakonsko utemeljenem pravnem interesu kot pogoju za dostop do informacije javnega značaja, sem nepriznanje dostopa do informacije javnega značaja vselej razumel kot izjemo, ki mora biti stvarno posebej utemeljena in prisiljujoča.

Zakon vselej lahko razširi domet določene ustavne pravice ali svoboščine, ne sme pa ga ožiti. Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ) je domet te pravice razširil, saj dostopa do informacije javnega značaja ne pogojuje z obstojem posebnega pravnega interesa, utemeljenega v posebnem zakonu in izhajajočega iz določenih posebnih okoliščin ali dejstev. Načelo dostopa

do informacij javnega značaja mora veljati kot pravna presumpcija, izjeme pa morajo biti posebej določene in utemeljene. Ob tem je posebej osupljivo ugotoviti, da nekatere sodbe sodišč kljub temu ožijo vsebino in razlagalni domet te pravice, še zlasti nekatere odločitve Upravnega sodišča RS, kar je šokantno in pravno nevzdržno. Vprašanja, (a) kako široko razumemo pravico dostopa do informacij javnega značaja, (b) kje prepoznamo začetek te pravice in (c) kako presojava izjeme, so temeljna vprašanja.

Na »organe«, ki jih izrecno zadeva, zakon naslavlja predvsem zahtevo po dolžni spletni objavi informacij in podatkov, ki zadevajo zlasti organizacijo, strukturo, način dela, projekte, politiko ipd. Seveda pa koncept informacij javnega značaja kot tak ne zadeva samo institucionalne strukture in organizacije državnih organov in drugih nosilcev javnih pooblastil, temveč tudi njihova ravnanja, stanja in dogajanje glede njih.

Deloma je zakon uvedel tudi nekaj potez doktrine o *»pozitivnih obveznostih javne oblasti«*, ki nima le naloge posredovati informacije javnega značaja na zahtevo določenega pravnega subjekta, ampak si mora tudi aktivno prizadevati za obveščenost javnosti. Država mora ne le sistemsko zagotoviti dostopnost informacij javnega značaja in transparentnost svojega delovanja, ampak tudi samoiniciativno posredovati določene informacije, ki so in ker so te javnega značaja. Generalni namen tega zakona kot takega je zagotoviti javnost in odprtost delovanja organov, ki jih zadeva zakon. To implicira načelo odprtosti delovanja javnih organov. Organi si morajo prizadevati za doseganje čim večje obveščenosti javnosti o svojem delovanju. To je bistveno načelno in konceptualno izhodišče, ki mora biti temeljno vodilo pri razlagi in uresničevanju zakona v praksi.

Prav je, da zakon izrecno in primeroma določa tiste informacije, ki so in ki morajo biti javne. Kljub temu pa koncept informacij javnega značaja vsebinsko presega opredelitve, ki jih izrecno ali primeroma našteva zakon. Informacija javnega značaja ni le informacija, ki »je javna«, pač pa tudi ali predvsem informacija, ki »bi morala biti javna« ali »bi lahko bila javna«. Tudi ob upoštevanju odločilnega stavka v odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-146/93, da pravica pridobiti si informacijo javnega značaja hkrati pomeni, da *»nedostopnost določenih informacij ne sme biti posledica prikrivanja informacij ali omejevanja njihove javne objave, lahko pa je posledica omejenih tehničnih možnosti njihovega posredovanja«*. K temu bi dodal: lahko pa je le očitna, nujna in kratkotrajna posledica omejenih tehničnih in organizacijskih možnosti njihovega posredovanja.

Zakon ne more in tudi ne sme stremeti k popolni in izčrpani definiciji informacije javnega značaja. Tisto, kar mora storiti, je opredeliti *načelna izhodišča* za razumevanje pojma »informacija javnega značaja« in vsebinsko zaokroženo določiti »negativno definicijo« tega pojma – kaj »ni« informacija javnega značaja oziroma kdaj določenemu »organu« ni treba posredovati določene in-

formacije, četudi informacija sama po sebi ima ali bi lahko imela javni značaj. Prav je, da zakon določa izjeme (absolutne in relativne), ki pa morajo biti, ob stvarno prepričljivi utemeljenosti, vselej ozko ali restriktivno presojane.

Vedeti je tudi treba, da lahko v posebnih okoliščinah določenega konkretnega primera tudi informacija, ki je sicer zakonsko določena kot izjema od načela javnosti, izgubi značaj tajnosti in je treba zagotoviti njeno javnost. V tem primeru bi pomemben (močan) javni interes po javnosti določene informacije prevladal v primerjavi z zakonsko uvrstitvijo informacije te vrste v sklop nejavnih informacij. Tu je na mestu posebna pravna tankočutnost, smer pa ji določa načelno izhodišče zakona kot takega: cilj je odprtost-transparenčnost-javnost delovanja, izjeme pa morajo biti utemeljene kot nujne in restriktivno presojane.

Na vprašanje, kaj je in kaj ni več informacija javnega značaja, je ob soočanju s konkretnimi primeri odgovarjal predvsem Informacijski pooblaščenec, ki je glede tega opravil odlično delo, analitično sintetizirano prav v tej knjigi. Zaskrbljujoča je ugotovitev, da je pri tem prepogosto naletel na – težko razumljen, predvsem pa doktrinarno in ustavnopravno zgrešen – odpor in nasprotovanje sodišč, ko je šlo za utrjevanje in širjenje pojmovnega dometa informacij javnega značaja in uveljavljanje dolžnosti javnih organov glede omogočanja nemotenega dostopa do informacij, ki so in morajo biti javne.

Ustavnopravni koncept svobode izražanja kot svobode javnega komuniciranja v neposredni povezavi z ustavnim načelom demokratičnosti ter s transparentnostjo in odgovornostjo kot njegovima sestavnima deloma v slovenskem ustavnem režimu in v kombinaciji z Zakonom o dostopu do informacij javnega značaja vzpostavlja generalni koncept pravice dostopa do informacij javnega značaja, sestavljen iz naslednjih delnih pravic, svoboščin in njim ustrežajočih dolžnosti:

- 1) *pravice do sprejemanja informacij*, ki jih posredujejo drugi,
- 2) *pravice do posredovanja informacij* drugim,
- 3) *pravice in dolžnosti medijev, da iščejo in posredujejo informacije javnega značaja oziroma vse informacije, ki so pomembne za javnost: brez te pravice mediji ne bi mogli izvajati svoje demokratične funkcije in vloge »javnega psa čuvaja«.* Na ta način mediji zagotavljajo obveščenost javnosti, ki ima pravico, da prejme informacije, ki so javne in ki morajo biti javne,
- 4) *pravice do obveščenosti*, ki pomeni, da ima javnost pravico prejeti informacije, ki so splošnega družbenega pomena – v javnem interesu. Informacije, ki so pomembne za javnost, oziroma vse informacije javnega značaja morajo biti dostopne, država pa ne sme prikrivati informacij javnega značaja ali omejevati možnosti za dostopanje do njih in za njihovo objavljanje, razen ob ustavno (tudi konvencijsko) sprejemljivih in zakonsko predvidenih izjemah,

- 5) *pravice do zbiranja informacij,*
- 6) *pozitivne obveznosti javnih oblasti:* država in javne oblasti same, v ožjem pomenu, si morajo aktivno prizadevati za obveščenost javnosti, zato morajo same od sebe zagotoviti dostopnost, preverljivost, dokazljivost in transparentnost določenih informacij. *Informacija javnega značaja* ni le informacija, ki je javna oziroma javnosti dostopna, pač pa tudi informacija, ki *bi morala biti ali bi lahko bila javna,*
- 7) *informacije javnega značaja so informacije, ki jih zakon izrecno določa kot javne, ki jih je treba opredeliti kot javne glede na namen, temeljne cilje in smoter zakona in ki lahko zaradi posebnosti konkretnega primera postanejo javne, četudi niso bile vnaprej predvidene kot javne ali so bile celo vnaprej predvidene kot izjema od javnih informacij,*
- 8) *informacije javnega značaja niso samo informacije, ki jih zakon izrecno naslavlja in ki jih organi posedujejo, ampak tudi informacije, ki jih zakon posredno in smiselno naslavlja in ki jih organi ne posedujejo, pa bi jih glede na naravo in vrsto informacije morali posedovati (prvi korak pri izpolnjevanju pozitivne obveznosti – imeti informacijo na voljo).*

Informacije javnega značaja so zatorej:

- a) informacije, ki jih morajo (!) organi samoiniciativno posredovati v medmrežje,
- b) informacije, ki jih organom ni treba samoiniciativno posredovati v medmrežje, vendar pa so tudi te informacije javnega značaja, in če jih posameznik »želi imeti«, mu mora biti zagotovljena možnost, da jih »išče«, »najde« oziroma da »pride do njih«. Zakon pa določa postopek za njihovo pridobivanje (iskanje in posredovanje).  
V primeru, ko organ ne bo posredoval informacij zato, ker z njimi ne razpolaga, četudi bi zaradi vsebine in narave informacij z njimi moral razpolagati, bo šlo za kršitev dolžnosti, da se zagotovi informacija javnega značaja, ker je bila kršena dolžnost organa že v prvem, preliminar-nem koraku, v smislu njegove pozitivne obveznosti imeti informacijo,
- c) informacije, ki jih organom po izrecnih zakonskih določbah ni treba samoiniciativno posredovati v medmrežje in jih posameznik tudi ne išče, ker zanje morda sploh ne ve ali jih sam niti ne more najti, so pa po vsebini, značaju in pomenu javnega značaja in splošnega pomena za javnost. Za določene informacije torej ne bo dovolj, da jih organi naredijo dostopne, ampak bi jih morali tudi posebej izpostaviti. Za takšno pravno dolžnost bo šlo predvsem v primeru, ko bi bilo sicer ogroženo zdravje ali življenje ljudi.