

SKUPNO LETNO POROČILO O IZVAJANJU ZAKONA O DOSTOPU DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA ZA LETO 2004

1 UVOD

Ustava Republike Slovenije v drugem odstavku 39. člena določa pravico vsakogar pridobiti informacijo javnega značaja, za katero ima v zakonu utemeljen pravni interes, razen v primerih, ki jih določa zakon. Navedeno določbo ustave je leta 2003 podrobneje razdelal Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 24/03 – ZDIJZ).

Namen ustavne določbe in ZDIJZ je zagotoviti javnost in preglednost delovanja organov ter omogočiti uresničevanje pravice posameznikov in pravnih oseb, da pridobijo informacije javnega značaja. Pri tem je ZDIJZ široko določil krog takšnih organov, in sicer mednje uvršča: državne organe, organe lokalnih skupnosti, javne agencije, javne sklade in druge osebe javnega prava ter nosilce javnih pooblastil in izvajalce javnih služb.

Vsi ti organi morajo – razen v izjemnih primerih, določenih z zakonom – vsakomur omogočiti dostop do informacij javnega značaja, s katerimi razpolagajo. Prav tako

pa morajo določene informacije tudi objaviti na svetovnem spletu ter pripraviti katalog informacij javnega značaja, ki vsakomur omogoča, da se seznani z organizacijo in delovanjem organa ter informacijami javnega značaja, ki so pri njem dostopne.

Za spremljanje izvajanja ZDIJZ je predvideno skupno letno poročilo o izvajanju zakona. Zato je Vlada Republike Slovenije v skladu s tretjim odstavkom 37. člena ZDIJZ pripravila to skupno poročilo na podlagi prejetih poročil posameznih organov, ki so bili po prvem odstavku tega člena zavezani k posredovanju informacij javnega značaja. Skupno letno poročilo o izvajanju ZDIJZ v letu 2004 združuje letna poročila posameznih organov, ki so na podlagi ZDIJZ svoja poročila poslali Vladi Republike Slovenije, nekdanjemu Ministrstvu za informacijsko družbo in sedanjemu Ministrstvu za javno upravo.

2 POROČILA ORGANOV O IZVAJANJU ZAKONA O DOSTOPU DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA

Priprava poročila o izvajanju ZDIJZ je bila po določbah prvega odstavka 37. člena obveznost vsakega organa iz 1. člena tega zakona. Vsebino poročila je za leto 2004 določal drugi odstavek 37. člena ZDIJZ, ki je kot obvezne sestavine predpisoval navedbo imena in priimka uradnih oseb, zadolženih za posredovanje informacij javnega značaja, število vloženih zahtev, število ugodenih zahtev, število zavrnjenih zahtev z navedbo razlogov za vsako zavrnitev, število vloženih pritožb in izdanih odločb po pritožbah z opisom odločitve in navedbo razlogov za sprejeto odločitev, število sproženih upravnih sporov zoper dokončne odločbe in zaradi molka organa ter število prejetih sodnih odločb, s katerimi je bilo tožbi prosilca ugodeno, skupaj z razlogi za odločitev sodišča.

Vodilo pri strukturiranju pregleda poročil organov je določba prvega odstavka 1. člena ZDIJZ. Na njeni podlagi lahko organe uvrstimo v posamezne skupine, in sicer v:

- državne organe,
- organe lokalnih skupnosti,
- javne agencije,
- javne sklade,
- druge osebe javnega prava,
- nosilce javnih pooblastil in
- izvajalce javnih služb.

Na podlagi prejetih poročil organov, zvezanih po ZDIJZ, je bila narejena analiza prejetih podatkov. V skupnem letnem poročilu so zbrani podatki združeni in poskušajo prikazati, kako so organi seznanjeni z ZDIJZ, koliko organov je ravnalo v skladu z zakonom in poslalo letna poročila, koliko je bilo vloženih zahtev za dostop do informacij javnega značaja na organe, koliko je bilo zavrnjenih in kakšni so bili razlogi zavrnitev.

V informativnem katalogu organov, zvezanih po ZDIJZ, ki je bil uporabljen pri pripravi skupnega letnega poročila za leto 2004, je skupaj navedenih 2610 organov, od katerih je 331 državnih organov, 58 upravnih enot, 201 organ lokalne skupnosti in 2020 drugih organov (razpredelnica 1).

Razpredelnica 1: Število oddanih poročil zavezanih organov

SKUPINE ORGANOV, ZAVEZANIH PO ZDIJZ	ŠTEVILO ORGA- NOV	ŠTEVILO ODDA- NIH POROČIL	ODSTOTEK OD- DANIH POROČIL
Predsednik republike	2	1	50,0%
Državni zbor	1	1	100,0%
Državni svet	1	0	0,0%
Republiška volilna komisija	99	0	0,0%
Varuh človekovih pravic	1	1	100,0%
Pooblaščenec za dostop do informacij javnega značaja	1	1	100,0%
Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil	1	0	0,0%
Računsko sodišče	1	1	100,0%
Ustavno sodišče	1	1	100,0%
Vlada Republike Slovenije	1	1	100,0%
Urad predsednika Vlade RS	1	1	100,0%
Generalni sekretariat Vlade RS	1	1	100,0%
Vladna služba	15	8	53,3%
Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve	2	2	100,0%
Ministrstvo za finance	8	8	100,0%
Ministrstvo za gospodarstvo	6	1	16,7%
Ministrstvo za informacijsko družbo	2	0	0,0%
Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano	5	1	20,0%
Ministrstvo za kulturo	4	2	50,0%
Ministrstvo za notranje zadeve	3	2	66,7%
Ministrstvo za obrambo	5	1	20,0%
Ministrstvo za okolje, prostor in energijo	8	4	50,0%
Ministrstvo za pravosodje	3	1	33,3%
Ministrstvo za promet	5	1	20,0%
Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport	4	1	25,0%
Ministrstvo za zdravje	5	1	20,0%
Ministrstvo za zunanje zadeve	2	2	100,0%
Svet	4	0	0,0%
Upravne enote	58	58	100,0%
Sodišča	65	0	0,0%
Sodni svet	1	0	0,0%
Sodnik za prekrške	57	1	1,8%
Tožilstvo	12	1	8,3%
Pravobranilstvo	2	1	50,0%
DRŽAVNI ORGANI SKUPAJ	387	105	27,1%
ORGANI SAMOUPRAVNIH LOKALNIH SKUPNOSTI SKUPAJ	201	54	26,9%
DRUGI ORGANI SKUPAJ	2022	174	8,6%
SKUPAJ	2610	333	12,7%

* Drugi organi so prikazani v razpredelnici 2.

Razpredelnica 2: Drugi organi, zavezani po ZDIJZ

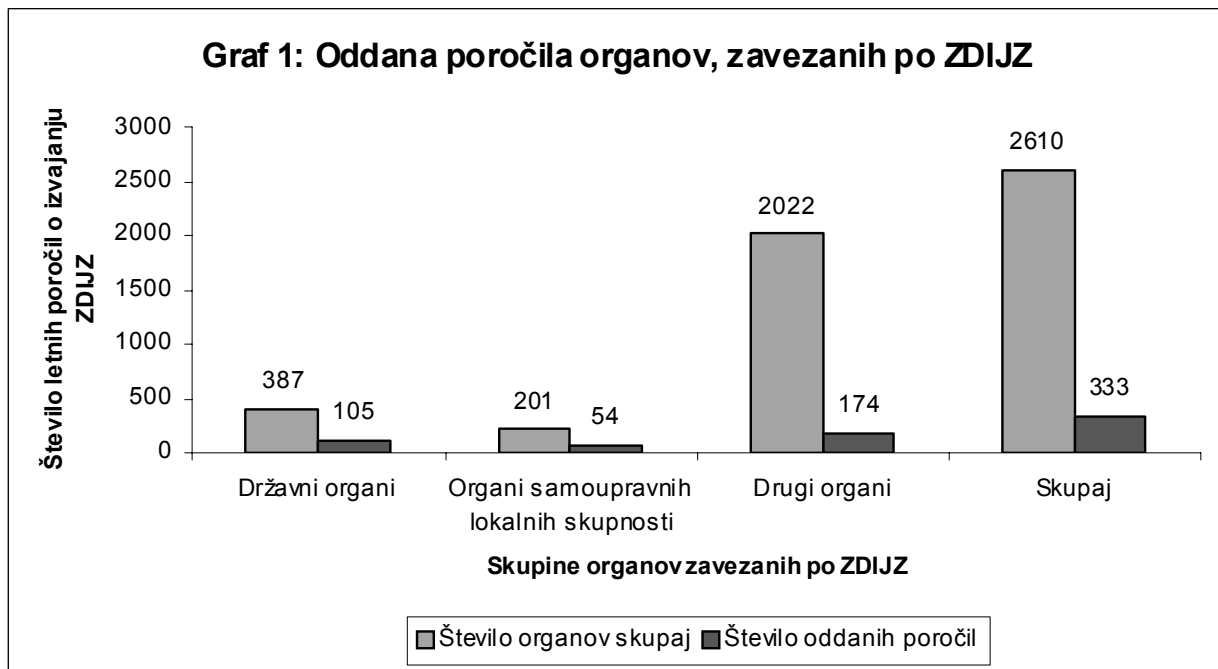
SKUPINE ORGANOV, ZAVEZANIH PO ZDIJZ	ŠTEVILO ORGA- NOV	ŠTEVILO ODDA- NIH POROČIL	ODSTOTEK OD- DANIH POROČIL
Banka Slovenije	1	1	100,0%
Slovenska akademija znanosti in umetnosti	1	0	0,0%
Javne agencije	9	6	66,7%
Javni sklad	72	4	5,6%
Samoupravne narodnostne skupnosti	2	0	0,0%
Zbornica in njeni člani	17	1	5,9%
Zbornica	81	1	1,2%
Park ali zavarovano območje	3	0	0,0%
Univerza v Ljubljani	27	0	0,0%
Univerza v Mariboru	13	0	0,0%
Univerza na Primorskem	8	1	12,5%
Izvajalci javnih služb s področja vzgoje in izobraževanja ter športa	960	115	12,0%
Izvajalci javnih služb s področja zdravstva	181	3	1,7%
Izvajalci javnih služb s področja socialnega varstva	152	4	2,6%
Izvajalci javnih služb s področja kulture	193	3	1,6%
Izvajalci javnih služb s področja raziskovalne dejavnosti	45	11	24,4%
Izvajalci javnih služb s področja kmetijstva in gozdarstva	1	0	0,0%
Izvajalci javnih služb s področja okolja in prostora	1	0	0,0%
Izvajalci javnih služb s področja gospodarskih dejavnosti	31	1	3,2%
Izvajalci javnih služb s področja malega gospodarstva in turizma	25	1	4,0%
Izvajalci javnih služb s področja javnega reda in varnosti	15	0	0,0%
Nosilec javnih pooblastil na podlagi koncesije	48	0	0,0%
Nosilec javnih pooblastil na podlagi dovoljenj	16	0	0,0%
Nosilec javnih pooblastil na podlagi soglasja	2	0	0,0%
Nosilec javnih pooblastil na podlagi licence	7	0	0,0%
Javni zavod	19	3	15,8%
Javni gospodarski zavod	8	1	12,5%
Zavod v javnem interesu	3	0	0,0%
Javno podjetje	70	14	20,0%
Drugo	11	4	36,4%
SKUPAJ	2022	174	8,6%

Letna poročila o izvajanju ZDIJZ je za leto 2004 poslalo 333 organov, kar je 12,7% vseh zavezanih organov. V primerjavi z letom 2003, ko je poročila poslalo 9,5% organov, se je odstotek poslanih letnih poročil povečal za 3,2%.

Glede na posamezne skupine smo ugotovili, da je od 387 državnih organov letna poročila o izvajanju ZDIJZ poslalo 105 organov, kar je dobrih 27% državnih organov (leta 2003 53%), od 201 organa lokalnih skupnosti jih je poročilo oddalo 54, kar je slabih 27% (leta 2003 26%). Drugi organi, ki jih je 2020, so poslali 174 letnih poročil, kar je 8,6% (leta 2003 2,2%) (graf 1).

Od drugih organov, ki so po sklopih prikazani v razpredelnici 2, so največ poročil poslali organi, ki spadajo med izvajalce javnih služb in javne agencije, javna podjetja in javne sklade.

Graf 1: Oddana poročila organov, zavezanih po ZDIJZ



3 NAJPOMEMBNEJŠE UGOTOVITVE

3.1 ANALIZA ŠTEVILA VLOŽENIH ZAHTEV ZA DOSTOP DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA NA ORGANE

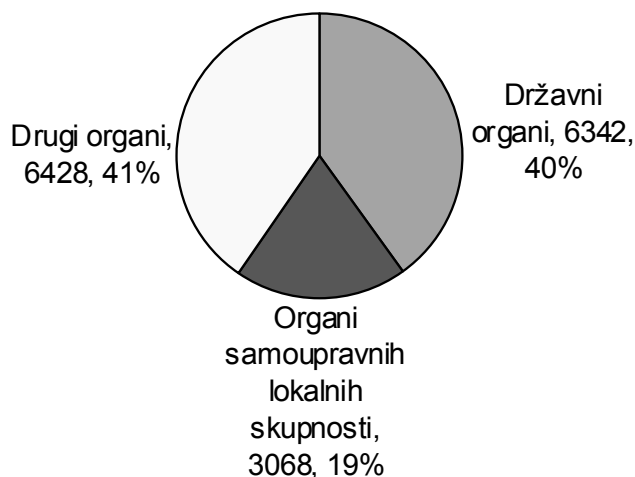
Pri pripravi letnih poročil je ZDIJZ od organov zahteval informacijo o številu vloženih zahtev. Določba pri tem izrecno ne predpisuje, da zahteva zajema le pisne vloge; ob upoštevanju 16. člena ZDIJZ, ki govori posebej o vložitvi zahteve v postopku s pisno vlogo, pa gre vendarle pritrditi stališču, da se poročilo omejuje na pisne vloge, čemur pritruje tudi dejstvo, da je ustne zahteve skoraj nemogoče ustrezno evidentirati. Nasproti takemu stališču pa govorita številčnost primerov, ki se v okviru neformalnega ustnega postopka obravnavajo po ustni zahtevi, in posledično dejstvo, da omejitev poročila na izključno pisne vloge ne bi zajela dejanskega obsega informacij, ki jih na zahtevo posameznikov organi posredujejo. Prav zato je pri pojasnilih v zvezi s pripravo letnih poročil o izvajanju ZDIJZ prevladalo mnenje, naj se vanje vključijo vse tiste zahteve, pri katerih so se prosilci izrecno ali smiselno oprli na ZDIJZ.

V letu 2004 je bilo po takih merilih na organe vloženih 15.838 zahtev za posredovanje informacij javnega značaja. Vložene zahteve so med državne organe, organe lokalnih skupnosti in druge organe razporejene tako, kot kaže razpredelnica 3.

Razpredelnica 3: Število vloženih zahtev na posamezne skupine organov

ORGANI, ZAVEZANI PO ZDIJZ	ŠTEVILO VLOŽENIH ZAHTEV	ODSTOTEK VLOŽENIH ZAHTEV
Državni organi	6342	40,0%
Organi samoupravnih lokalnih skupnosti	3068	19,4%
Drugi organi	6428	40,6%
Skupaj vloženih zahtev	15838	100,0%

Graf 2: Število in odstotek vloženih zahtev na posamezne skupine organov



3.2 ANALIZA ZAVRNJENIH ZAHTEV PO SKUPINAH ORGANOV

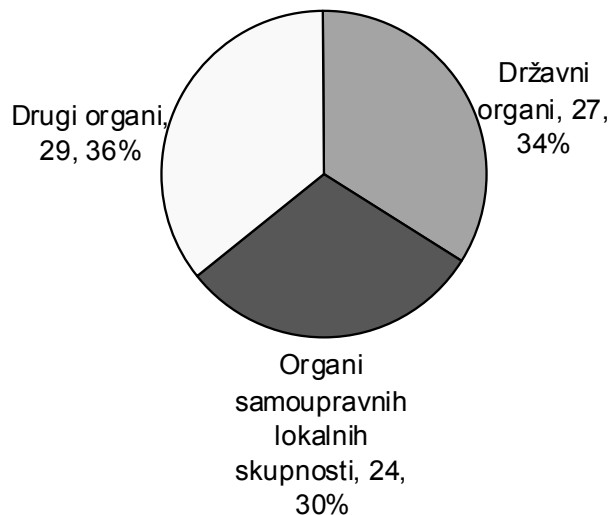
Organ lahko na podlagi 6. člena ZDIJZ vloženo zahtevo prosilca delno ali v celoti zavrne v enajstih primerih, in sicer: če gre za tajni podatek; poslovno skrivnost; osebni podatek; individualni statistični podatek; podatek o davčni tajnosti; podatek, pridobljen ali sestavljen zaradi kazenskega, upravnega, nepravdnega, pravnega ali drugega sodnega postopka; če gre za podatek iz dokumenta, ki je v postopku izdelave; za podatek o naravni vrednoti ali podatek iz dokumenta, ki je bil sestavljen v zvezi z notranjim delovanjem oziroma dejavnostjo organov.

Pri pregledu letnih poročil je bilo ugotovljeno, da je bilo skupno zavrnjenih 80 zahtev prosilcev (razpredelnica 4).

Razpredelnica 4: Število zavrnjenih zahtev po skupinah organov

ORGANI ZAVEZANI PO ZDIJZ	ŠTEVILO ZAVRNJENIH ZAHTEV	ODSTOTEK ZAVRNJENIH ZAHTEV
Državni organi	27	33,7%
Organi samoupravnih lokalnih skupnosti	24	30,0%
Drugi organi	29	36,3%
Skupaj zavrnjenih zahtev	80	100,0%

Graf 3: Število in odstotek zavrnjenih zahtev organov



V obrazložitvah zavrnjenih zahtev so organi kot razloge za zavrnitev zahteve navedli:

- varstvo osebnih podatkov,
- organ ne razpolaga z informacijo,
- izjeme po ZDIJZ (brez navedbe konkretne izjeme),
- ni šlo za informacijo javnega značaja,
- nepopolna vloga,
- organ ni navedel ustrezne obrazložitve,
- brez navedbe razloga,
- molk organa.

V 24 primerih so se prosilci za informacije javnega značaja na odločbo organa pritožili, zaradi česar so bile pritožbe odstopljene pooblaščenca za dostop do informacij javnega značaja.

Glavna ugotovitev, ki pa ne izhaja iz samih prejetih poročil organov, temveč iz izjemno majhnega števila oddanih poročil, je, da organi niso bili dovolj seznanjeni z določbami ZDIJZ, posledica česar je njihovo neizvajanje. Razen v hierarhično najvišjih državnih organih in državni upravi so v drugih delih javnega sektorja organi izrazito pasivni in začnejo izvajati ZDIJZ šele ob prvi zahtevi prosilca, vnaprej pa ne pripravijo kataloga informacij javnega značaja in teh informacij ne objavljajo na svetovnem spletu. Čeprav številčni podatki kažejo minimalni napredek pri oddaji poročil, se stanje na tem področju v letu 2004 v primerjavi z letom 2003 ni bistveno izboljšalo oziroma so celo nekateri državni organi, ki so leta 2003 oddali poročilo, to dolžnost v letu 2004 opustili.

Vlada se je po tehtnem premisleku odločila pripraviti novelo ZDIJZ, s katero bi se zožil krog zavezanih organov za oddajo letnih poročil samo na državne organe in na organe lokalnih skupnosti. Z novelo naj bi se ukinila obveznosti obravnave in sprejema skupnega letnega poročila v Državnem zboru RS, dodala pa bi se prekrškovna določba, s katero se bo zagotovilo izvajanje določbe zakona, ki ureja posredovanje letnih poročil zavezanih organov.

4 UKREPI ZA IZBOLJŠANJE STANJA V LETU 2005

Kot izhaja iz ugotovitev poročila, državna uprava in hierarhično najvišji državni organi izvajajo določbe ZDIJZ, medtem ko je stanje v drugih delih javnega sektorja bistveno slabše. Zato je v letu 2005 Ministrstvo za javno upravo začelo izvajati vrsto ukrepov za izboljšanje izvajanja ZDIJZ.

Tako so za izvajanje ZDIJZ pomembna štiri področja, in sicer:

- usposobljenost organov za njegovo izvajanje,
- seznanjenost prosilcev s pravico do dostopa,
- učinkovito pravno varstvo te pravice in
- učinkovit nadzor nad izvajanjem zakona.

Ministrstvo za javno upravo je zato ob noveli ZDIJZ (Uradni list RS, št. 61/05) opravilo o predlogu zakona široko javno razpravo in posvetovanje z zainteresiranimi javnostmi. Na podlagi analize učinkov in tako pridobljenih pripomb so bile v navedeno novelo ZDIJZ vključene številne spremembe in dopolnitve. Tako novelirani ZDIJZ širše odpira dostopnost informacij javnega značaja (popolna javnost javne porabe in uslužbenskih razmerij, javnost okoljskih podatkov in podobno) ter uvaja škodni test in test javnega interesa, s čimer se Republika Slovenija uvršča med države z največjo dostopnostjo informacij javnega značaja ter posledično izredno odprtim in preglednim delovanjem javnega sektorja. Z navedeno novelo ZDIJZ pa so bile uvedene tudi druge spremembe, ki so pomembne za učinkovitejše in kakovostnejše izvajanje ZDIJZ (izboljšani katalog zavezanih organov, centralni katalog informacij javnega značaja, dodatni upravni nadzor in podobno) in so opisane v nadaljevanju. Hkrati s temi spremembami so bile izpeljane tudi druge spremembe veljavnih zakonov in podzakonskih predpisov, ki zagotavljajo večjo javno dostopnost informacij na vseh področjih (npr. popolna javnost vseh plač v javnem sektorju, javnost subvencij in državnih pomoči in drugo).

Med pomembnimi praktičnimi novostmi je treba najprej poudariti prenovu kataloga zavezanih organov. Dosedanji katalog, ki ga je vzpostavilo še prejšnje Ministrstvo za informacijsko družbo, je bil namreč precej pomanjkljiv in na marsikaterem področju glede nosilcev javnih pooblastil in izvajalcev javnih služb ni vseboval najnovejših podatkov ali pa sploh ni vseboval popolnih podatkov. Ministrstvo za javno upravo zato vzpostavlja širši register institucij javnega sektorja, ki je neposredno povezan z najnovejšimi podatki Poslovnega registra Slovenije in bo celovita podlaga za določanje vseh zavezanih organov po ZDIJZ (Uradni list RS, št. 24/03 in 61/05) ter zagotavljanje najnovejših podatkov o teh organih. Šele celovit seznam vseh zavezanih organov bo Ministrstvu za javno upravo omogočil stalno in sprotno opominjanje zavezanih organov na pravočasno izpolnjevanje vseh obveznosti po določbah navedenega zakona ter poznejši učinkovit nadzor.

V zvezi z usposobljenostjo in seznanjenostjo organov, ki morajo tako novelirani ZDIJZ izvajati, in prosilcev, ki na podlagi tega zakona lahko uresničujejo svojo ustavno zagamčeno pravico, je treba omeniti svetovalno in spodbujevalno vlogo Ministrstva za javno upravo. Novo ministrstvo je v skladu s svojimi pristojnostmi bistveno povečalo svetovalno in informativno dejavnost. Ministrstvo za javno upravo je zato poleg opravljanja klasičnega svetovalnega dela (telefonska in pisna pojasnila, tolmačenja in nasveti) za množična občila in zainteresirano javnost (gospodarstvo, nevladne organizacije itd.) organiziralo tudi javne posvete o odprtosti in preglednosti javnega sektorja ter dostopu do informacij javnega značaja. Hkrati je Ministrstvo za javno upravo pri sofinanciranju horizontalnega delovanja nevladnih organizacij spodbujalo svetovalno vlogo nevladnih organizacij in pomoč prosilcem pri uporabi noveliranega ZDIJZ. Pri izvajanju vseh teh dejavnosti je Ministrstvo za javno upravo, kadar je bilo to glede na vlogo pritožbenega organa mogoče, dejavno sodelovalo tudi s pooblaščenko za dostop do informacij javnega značaja.

Dodatne spremembe in novosti so bile v letu 2005 zagotovljene tudi glede pravnega varstva prosilcev. Čeprav je to pravno varstvo že dokaj učinkovito zagotovljeno z delovanjem pooblaščenca za dostop do informacij javnega značaja, je praksa pokazala določene težave pri izvajanju ZDIJZ in Zakona o varstvu osebnih podatkov (ZVOP -1) ter deljenih pristojnostih med pooblaščenca za dostop do informacij javnega značaja in pristojno inšpekcijo za varstvo osebnih podatkov v Ministrstvu za pravosodje. Hkrati se je zaradi razvoja področja dostopa do informacij javnega značaja in njihove ponovne uporabe ter povečanja števila primerov pokazala potreba po nadaljnjem razvoju in povečanju urada pooblaščenca za dostop do informacij javnega značaja. Zaradi zahtev prava Evropske unije pa je ZVOP-1 predvidel tudi ustanovitev neodvisnega državnega nadzornega organa za varstvo osebnih podatkov. Namesto razvoja dveh državnih organov za ti povezani področji je Vlada Republike Slovenije s Predlogom zakona o informacijskem pooblaščenca predlagala njuno združitve. S tem se bo zagotovilo celovito in enotno odločanje ter hkrati namesto podvajanja nalog v dveh organih na učinkovit in racionalen način zagotovilo delovanje ustrezno velikega pritožbeno-nadzornega organa za obe področji. Tako bo zagotovljeno še učinkovitejše pravno varstvo pravic na podlagi ZDIJZ in ZVOP-1.

Ker pa se pri izvajanju ZDIJZ od organov ne zahteva samo pasivno odzivanje na zahteve prosilcev, temveč tudi aktivno posredovanje informacij (priprava kataloga informacij javnega značaja, objavljanje informacij javnega značaja na svetovnem spletu), je bil z novelo ZDIJZ poleg pravnega varstva prosilcev uveden tudi upravni nadzor. Tako obliko nadzora po novem izvaja Ministrstvo za javno upravo oziroma v njegovem okviru t.i. upravna inšpekci-

ja, ki bo redno nadzorovala zavezane organe in ima ob morebitnih kršitvah tudi vse pristojnosti prekrškovnega organa za izrekanje glob odgovornim osebam zavezanih organov.

Poleg naštetih ukrepov Ministrstvo za javno upravo pri dejavnostih na področju e-uprave razvija še dodatne aplikacije za podporo organom javnega sektorja in lažjo izvedbo določb ZDIJZ (informatiziran centralni katalog informacij javnega značaja in register na svetovnem spletu objavljenih dokumentov, elektronski vodnik po storitvah javnega sektorja in podobno).

Hkrati s Skupnim poročilom o izvajanju ZDIJZ za leto 2004 je Vlada RS v parlamentarni postopek poslala tudi Predlog zakona o dopolnitvi zakona o dostopu do informacij javnega značaja, s katerim je bilo predvideno zoženje kroga zavezanih organov za oddajo letnega poročila, ukinitve obveznosti obravnave in sprejema skupnega letnega poročila v Državnem zboru RS in dopolnitev zakona s prekrškovno določbo, s katero se bo zagotovilo izvajanje določbe zakona, ki ureja posredovanje letnih poročil.

O učinkovitosti vseh navedenih ukrepov pa bo Ministrstvo za javno upravo lahko poročalo v skupnem poročilu o izvajanju ZDIJZ za leto 2005, ko bi morali že biti opazni prvi resnejši pozitivni premiki na tem področju.