



Ministrstvo za javno upravo
Minister Boris Koprivnikar
Tržaška cesta 21

1000 Ljubljana

V Ljubljani, 14. septembra 2017

Zadeva: Predlog spremembe 26.a člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja

Spoštovani,

spodaj podpisane organizacije vam predstavljamo pobudo za spremembo 26.a člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ). Z njo želimo preprečiti zlorabo instituta stranske udeležbe v upravnem postopku¹, prek katere se *de facto* ovira pravica dostopa do informacij javnega značaja.

Novinarji so v zadnjih mesecih opozorili na problem, ki ga v praksi predstavlja institut stranske udeležbe v postopkih dostopa do informacij javnega značaja po ZDIJZ. Udeležba tretjih oseb, kadar bi odločitev lahko vplivala na njihove pravice, je nedvomno potrebna, vendar pa se uveljavlja praksa, da se tretje osebe kliče v postopke dostopa do informacij javnega značaja tudi takrat, kadar gre za podatke, ki so po ZDIJZ izrecno določeni kot javni. Menimo, da bo ta praksa izničila dosedanje standarde na področju dostopa do informacij javnega značaja, zaradi katerih Slovenija slovi kot ena izmed držav članic EU z odlično področno zakonodajo.

Takšno stanje je predvsem posledica novejše prakse upravnih sodišč, ki celo v primerih, kadar gre tudi po ZDIJZ izrecno za informacije javnega značaja², zahtevajo vključevanje potencialnih stranskih udeležencev v postopke dostopa do informacij javnega značaja. V primeru, da jih zastopajo odvetniki, to povzroči tudi stroške zastopanja. Če prosilec v postopku ni uspešen, je dolžan po 114. členu

¹ 44. člen ZUP (1) Organ mora ves čas med postopkom po uradni dolžnosti skrbeti za to, da so v postopku udeleženi vsi, na katerih pravice ali pravne koristi bi lahko vplivala odločba.

² Če gre za podatke, ki se nanašajo na porabo javnih sredstev ali opravljanje javne funkcije oz. delovno razmerje javnega uslužbenca. Prav tako mora biti na primer brez kakršnihkoli izjem dopusten dostop do informacij glede emisij v okolje, odpadkov, nevarnih snovi ter drugih podatkov, za katere tako določa zakon, ki ureja varstvo okolja.

Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP)³ kriti stroške odvetnikov, ki zastopajo stranske udeležence v postopku.

Pri tem je treba poudariti, da zaznana praksa ne samo izničuje pravico dostopa do informacij javnega značaja, temveč tudi znižuje pravno varnost prosilcev, saj državljani ali novinarji, ko vložijo zahtevo za dostop do informacij javnega značaja, ne vedo in ne morejo vedeti, ali bo nasprotna stran v postopek (sama ali prek sodišča) pritegnila tretje osebe in bo to povzročilo nastanek potencialnih stroškov. Združeni narodi v skupni izjavi⁴ z Organizacijo za varnost in sodelovanje v Evropi in Organizacijo ameriških držav jasno navajajo, da mora biti dostop do informacij enostaven (»simple«), hiter (»rapid«) in brezplačen oziroma povezan z nizkimi stroški (»free or low-cost«). Takšno tolmačenje je prevzelo tudi Evropsko sodišče za človekove pravice v več primerih. Prepričani smo, da državljani ne morejo osebno odgovarjati za stroške tretjih oseb, ki so v postopek pritegnjene kljub temu, da je predmet zahteve nesporna javna informacija (denimo v skladu s 4. členom ZDIJZ ali 3. odstavkom 6. člena), saj je to v nasprotju z osnovnimi načeli transparentnosti in dostopnosti do države.

Če bi opisano situacijo privedli do absurda, bi prosilci, pa naj so novinarji ali ne, morali preprosto prenehati z vlaganjem zahtev za dostop do informacij javnega značaja, saj se v nasprotnem primeru izpostavljajo nesorazmernemu finančnemu tveganju. To bi pravico vedeti postavilo na kocko.

Društvo novinarjev in Transparency International Slovenia sta aktivno sodelovala pri kampanji proti dvojnemu zaračunavanju stroškov dela javnih uslužbencev za posredovanje informacij javnega značaja. Z opozorili smo bili uspešni, vendar pa se sedaj organi poslužujejo zaračunavanja nesorazmerno visokih stroškov v breme prosilca za odvrčanje od vlaganja zahtevkov prek možnosti v upravnem postopku.

Ponavljamo, da lahko udeležba tretjih oseb v postopke vnaša nesorazmerno visoke stroške, poleg tega pa jih tudi nedopustno podaljšuje.

Problem lahko ponazorimo s primerom, ko bi nekdo želel informacijo o letnih ocenah javnih uslužbencev določenega ministrstva. To je informacija, ki je po ZDIJZ nesporno javna, gre za podatek o delovni uspešnosti javnega uslužbenca, kar je v odločbah potrdil tudi IP. Po trenutni razlagi stranske udeležbe v postopkih po ZDIJZ, pa je vsak od uslužbencev upravičen do stranske udeležbe v postopku, kljub temu, da na izid postopka ne more vplivati, ker gre za informacijo, ki je neposredno po ZDIJZ javna. Ministrstvo, za uslužbenca katerega bi prosilec zahteval podatke, bi lahko vse svoje uslužbence (npr. 500 oseb) pisno pozvalo k prigrisatvi v postopek. Vse pozive je po ZUP treba vročiti osebno in to v roku 15 delovnih dni, vsak od uslužbencev ima rok 8 delovnih dni za odgovor, v postopku pa ga lahko zastopa pooblaščenec, ki je po odvetniški tarifi upravičen do nagrade 140 evrov za zastopanje. V najboljšem primeru bi se v časovnem smislu posredovanje informacije zavleklo vsaj za mesec dni (v primeru težav pri vročanju pa še neprimerno bolj), kar je v nasprotju z načelom ekonomičnosti. Kar zadeva stroške, pa bi ti v primeru, da bi jih bil dolžan plačati prosilec, lahko znašali 70.000 evrov, kar je v nasprotju z načelom prostega dostopa.

³ (1) Če je v postopku udeleženi dvoje ali več strank z nasprotujočimi si interesi, krije stroške stranka, ki je povzročila postopek, pa se je ta končal v njeno škodo. Če je v takem primeru katera od strank deloma zmagala s svojim zahtevkom, trpi del stroškov v sorazmerju s tistim delom svojega zahtevka, s katerim ni zmagala. Če v postopek vstopi stranski udeleženeec, krije svoje stroške, če s svojim zahtevkom ni uspel. Če pa je s svojim zahtevkom uspel, krije stroške stranka, na zahtevo katere se je postopek začel, razen osebnih stroškov.

⁴ <http://www.oas.org/en/iachr/expression/showarticle.asp?artID=319&IID=1>

Smisel stranske udeležbe je, da z njo udeleženec ščiti svoje pravice⁵, v postopek pa upravičeno vstopa takrat, kadar ima možnost spremeniti odločitev, kar pa ne velja za podatke, ki so po ZDIJZ nesporno javnega značaja. Udeležba v tem primeru ne more vplivati na odločitev, zato verjamemo, da je nesmiselna.

Da je udeležba tretjih oseb, kadar ti ne morejo vplivati na spremembo odločitve nesmiselna, je v sodbi⁶, v kateri se sicer posebej ni opredeljevalo do instituta stranske udeležbe, leta 2011 odločilo tudi Vrhovno sodišče, ki je s tem, ko je revizijo zavrglo, potrdilo sodbo ljubljanskega upravnega sodišča, v kateri je to navedlo: "*Neutemeljene so navedbe tožeče stranke (lekarne), da bi morala tožena stranka (IP) k postopku pritegniti osebe, katerih pravice ali pravne koristi bi bile ogrožene z izdano odločbo. Glede na to, da je po 3. odstavku 6. člena ZDIJZ zavezanec po ZDIJZ dolžan pokazati prosilcu podatke, ki so predmet tega spora, prizadete stranke, na katere se podatki nanašajo, ne morejo vplivati na odločitev v tej zadevi.*"

Bistvo pravnega varstva, ki ga urejata 9. in 44. člen ZUP, je namreč tudi po oceni IP v tem, "*da se stranki da možnost sodelovati v postopku vselej, ko bi lahko izjava stranke kakor koli vplivala na odločitev organa oz. na samo odločbo. Zagotovo pa ni namenjena temu, da se na ta način določena stranka (zgolj) seznanja s samim postopkom, kljub dejstvu, da ta stranka s svojo izjavo nikakor ne more vplivati na odločitev organa*".

Prepričani smo, da takšno razumevanje ZUP v postopkih po ZDIJZ ne omejuje zgolj dostopa do informacij javnega značaja državljanom na splošno, temveč otežuje in onemogoča delo novinarjev, raziskovalnih institucij in civilne družbe. To pa so ključni akterji demokratične družbe, ki zagotavljajo transparentno delovanje države in delujejo v splošno korist ter v interesu javnosti. Institut stranske udeležbe v postopkih dostopa do informacij, ki so nesporno javnega značaja, je v nasprotju z načelom odprte družbe in prostega pretoka podatkov pomembnih za javnost, ter državno upravo dejansko zapira pred državljani. Prelaganje stroškov odvetnikov stranskih udeležencev na prosilce ima odvrta učinek, saj novinarji pri svojih delodajalcih ne bodo dobili odobritve za zahtevo po informacijah oziroma pritožbo, če bo z njo povezano tveganje visokih stroškov, samostojni novinarji in drugi prosilci, pa se zaradi tveganja visokih finančnih stroškov za takšne zahteve sploh ne bodo odločali. Pozivanje stranskih udeležencev v postopek, kadar gre po ZDIJZ za nesporno javne informacije, tega tudi neupravičeno podaljšuje. Informacija, na katero mora novinar ali drugi prosilec čakati predolgo, nemalokrat izgubi vso vrednost, česar se zelo dobro zavedajo tudi tisti, ki želijo določeno informacijo skriti. Prepričani smo, da institut stranske udeležbe ruši dosedanje pridobitve ZDIJZ in izničuje njegov temeljni namen.

⁵ 44. člen ZUP določa, da mora organ ves čas med postopkom po uradni dolžnosti skrbeti za to, da so v postopku udeleženi vsi, na katerih *pravice* ali *pravne koristi* bi lahko vplivala odločitev. Ob tem pa mora biti podano "določeno razmerje stranskega udeleženca do upravne zadeve, to razmerje pa ureja materialni predpis, iz katerega izhaja, ali ima kdo kakšno pravico ali pravni interes v upravni zadevi, o kateri se odloča v upravnem postopku " (dr. Vilko Androjna, dr. Erik Kerševan: Upravno procesno pravo, GV založba, Ljubljana, 2006, str. 164).

V primerih, ko so kot informacije javnega značaja zahtevani npr. osebni podatki posameznikov – javnih uslužbencev, takšno razmerje ni podano. Iz 1. alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ izhaja, da se morajo javni uslužbenci, javni funkcionarji ter tisti, na katere se nanaša podatek v zvezi s porabo javnih sredstev, odpovedati določeni meri zasebnosti in dopustiti, da se javnost seznanj z določenimi njihovimi osebnimi podatki. Čeprav bi IP ali organ v postopek pozval posameznika, da se izjasni o tem, ali naj se zahtevani podatki posredujejo, njegova izjava ne bi mogla vplivati na odločitev v postopku. Konkretni posameznik bi v postopku tako lahko varoval kvečjemu svoj dejanski, ne pa tudi pravni interes. Oseba, ki je le dejansko, ne pa tudi pravno zainteresirana za izid postopka, pa nima pravice do udeležbe v upravnem postopku (prim. komentar 43. člena ZUP v Breznik in ostali: Zakon o splošnem upravnem postopku s komentarjem, GV založba, Ljubljana 2008, str. 177-193). Pravna korist, ki bi jo stranski udeleženec v postopku dostopa do informacij javnega značaja želel zasledovati, v ničemer ne more biti ogrožena, saj že sam zakon določa javnost zahtevanih podatkov, stranski udeleženec pa v takem primeru tudi ne more v ničemer vplivati na izid postopka dostopa do informacij javnega značaja.

⁶ https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/sodbe/vrhovno_sodisce/X_ips_187-2011_090-109-2010_.pdf

Zato predlagamo spremembo Zakona o dostopu do informacij javnega značaja, in sicer, da se doda:

nov 26.a člen ZDIJZ

V postopku z zahtevo za dostop do informacije javnega značaja ali ponovno uporabo je stranka postopka samo prosilec, če je predmet odločanja dostop do podatkov, za katere je z zakonom določeno, da so javni.

V postopku iz prejšnjega odstavka vsaka stranka nosi svoje stroške postopka.

Dosedanji 26.a člen postane 26.b člen.

Prepričani smo, da je takšna sprememba nujna, saj trenutna praksa posega v svobodo medijev in novinarjev pri opravljanju njihove temeljne funkcije kot četrte veje oblasti, kot tudi omejuje, ovira in *de facto* izničuje pravico dostopa do informacij, ki zadevajo javnost.

Pričakujemo vaš odgovor, na voljo pa smo tudi za vsa dodatna pojasnila.

Lep pozdrav,

Petra Lesjak Tušek, predsednica Društva novinarjev Slovenije

Vid Doria, generalni sekretar Transparency International Slovenia

Tomaž Karat, predsednik Sindikata novinarjev Slovenije

Tino Mamić, predsednik Združenja novinarjev in publicistov

Priloga:

- dva konkretna primera

Priloga

1.

Marca 2015 sem od Fakultete za upravo zahteval, da mi posreduje kopije vseh avtorskih in podjemnih pogodb, ki jih je sklenila od vključno leta 2003 do marca 2015 s tremi profesorji, ki so po višini prejetih sredstev iz avtorskih in podjemnih po Supervizorju najbolj izstopali - Stanko Setnikar Cankar, Mirkom Vintarjem in Srečkom Devjakom.

Fakulteta je mojo zahtevo zavrnila, nakar sem se pritožil Informacijskemu pooblaščenca RS (IP). Ta je moji pritožbi v večjem delu ugodil (določil je, da mi mora fakulteta posredovati kopije pogodb od začetka leta 2005 do marca 2015). Fakulteta se je zoper takšno odločitev pritožila na upravno sodišče, ki je IP in fakulteti naložilo, da morata celoten postopek ponoviti, s to razliko, da vanj kot stranske udeležence vključita tudi vse tri profesorje.

V ponovljenem postopku mi je fakulteta januarja 2017 z delno odločbo ugodila, in pristala, da mi bo

posredovala kopije vseh pogodb, ki jih je s profesorji sklenila v delu, ki se nanaša na redno dejavnost fakultete. Z dopolnilno odločbo februarja 2017 pa je nato odločila še o pogodbah, ki jih je z omenjenimi profesorji sklenila izključno v okviru svoje tržne dejavnosti, in mi posredovanje kopij pogodb v tem delu zavrnila.

Na delno odločbo iz januarja 2017 so se preko svoje odvetniške pisarne Nataše Pirc Musar pritožili vsi trije profesorji (pritožbe so bile vsebinsko enake, le imena so bila spremenjena), zato je moral o zadevi znova odločati IP. Ta je aprila 2017 odločil, da pritožbe zavrne, zato je pričakovati, da bodo vsi trije profesorji sprožili upravni spor. Če jim bo upravno sodišče ugodilo, mi grozi, da bom moral plačati tako stroške pritožb vseh treh, kot tudi njihove stroške vložitve tožb na upravno sodišče.

Dodatni stroški se mi obetajo iz naslova delne odločbe iz februarja 2017 (če seveda zadevo izgubim). Na odločbo sem se namreč pritožil. Domnevam, da bodo na pritožbo vsi trije profesorji podali odgovor, nato pa tudi, da bodo sledile tožbe na upravno sodišče, če mi bo IP ugodil.

S svojimi uredniki se še nisem podrobneje pogovoril, domnevam pa, da ne bodo navdušeni nad tem, da agencija krije stroške morebitnih izgubljenih postopkov. Slednje pa pomeni, da v prihodnje, v kolikor bo ureditev ostala takšna kot je, nihče od nas novinarjem ne bo upal začeti postopka pred IP.

2.

Po ZDIJZ sem od SDH terjala vpogled v določene pogodbe. SDH je zahtevo zavrnil, zato sem se pritožila in informacijska pooblaščenka je SDH naložila, da mora o zadevi ponovno odločati, pri tem pa da mora med drugim o zadevi vprašati tudi stranske udeležence (sopodpisnike pogodb).

SDH je o zadevi ponovno odločil in mojo zahtevo zavrnil, pri tem pa meni kot prosilki naložil plačilo trikrat po 114 evrov (skupaj 342 evrov) stroškov odvetniških storitev, ki so jih priglasili ti stranski udeleženci. Stranskih udeležencev je bilo v postopku bistveno več, vendar v tem primeru vsi niso priglasili stroškov, če bi jih, bi bila vsota zahtevanega poplačila stroškov bistveno višja. IP je nato delno ugodil moji zahtevi, a so trije stranski udeleženci sprožili postopke na upravnem sodišču zoper odločbo IP. Zadeva še ni končana.

Ker ZDIJZ predvideva le zaračunavanje materialnih stroškov (denimo za kopiranje...), menim, da gre pri tem za poskus prenašanja stroškov na prosilca javnih informacij, kar lahko pomeni finančni pritisk, ki naj bi novinarje odvrčal od zahtev po ZDIJZ.