



Novela Zakona o dostopu do informacij javnega značaja:

KAKO IN KDAJ UPORABLJATI TEST JAVNEGA INTERESA?

[Click Here](#)



NOVELA ZAKONA O DOSTOPU DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA

CIP - Kataložni zapis o publikaciji
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana
35.078.1
PIRC Musar, Nataša

Kako in kdaj uporabljati test javnega
interesa? / [avtorji besedil Nataša Pirc Musar,
Simona Rodež, Aleš Petrič]. - Ljubljana
: Ministrstvo za javno upravo : Pooblaščenec
za dostop do informacij javnega značaja,
2005

ISBN 961-91580-1-6 (Ministrstvo za javno
upravo)

1. Gl. stv. nasl. 2. Rodež, Simona 3. Petrič,
Aleš

221224448

KAKO IN KDAJ UPORABLJATI TEST JAVNEGA INTERESA?

TEST JAVNEGA INTERESA JE V SLOVENSLEM PRAVNEM REDU NOVOST, KI JO PRINAŠA NOVELA ZAKONA O DOSTOPU DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA (V NADALJEVANJU ZDIJZ-A). NAPOTKI V TEJ BROŠURI NAJ BODO V POMOČ VSEM, KI MORAJO ZAKON UPORABLJATI, IN TISTIM, KI ŽELIJO IZKORISTITI TO, KAR ZAKON PONUJA. NAMENJENA JE TOREJ VSEM URADNIM OSEBAM, KI ODLOČAJO O ZAHTEVAH PROSILCEV, IN VSEM, KI ŽELIJO OD ORGANOV JAVNEGA SEKTORJA DOBITI JAVNE INFORMACIJE.



1. Uvodne misli ministra za javno upravo in pooblaščenke za dostop do informacij javnega značaja	6
2. Od odprtosti k večji odprtosti	10
3. Med najbolj preglednimi državami na svetu	12
4. Izjeme – kdaj je pri razkritju informacij potrebna previdnost in kdaj prosilec lahko pričakuje, da bo njegova zahteva za dostop do informacij zavrjena	14
5. Kaj je javni interes?	18
6. Test javnega interesa	20
6.1 Kaj je test javnega interesa?	22
6.2 Dejavniki, ki ne smejo vplivati na uporabo testa javnega interesa	23
6.3 Razlogi za razkritje informacij	25
6.4 Razlogi <i>proti</i> razkritju informacij	27
7. Koristni nasveti za izvedbo testa	28
8. Zaključek	32
Kontakti	34

1. UVODNE MISLI MINISTRA ZA JAVNO UPRAVO IN POBLAŠČENKE ZA DOSTOP DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA

7

Pravica vsakogar, da pridobi informacijo javnega značaja, je v Sloveniji ustavna kategorija, saj Ustava Republike Slovenije v svojem 39. členu to pravico uvršča v kategorijo človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Ta pravica omogoča vpogled v delovanje državnih organov in s tem nadzor nad njihovim delovanjem, odraža torej samo bistvo demokracije. Vlada Republike Slovenije je s pripravo sprememb in dopolnitev Zakona o dostopu do informacij javnega značaja in njegovo uskladitvijo z evropsko direktivo odločilno prispevala k uresničevanju ustavnih določb in dokazala, da si bo tudi s konkretnimi potezami prizadevala za čim bolj odprto in pregledno delovanje javne uprave, kar posledično preprečuje zlorabe in nepravilnosti ter spodbuja odgovornejše in uspešnejše delovanje uprave. S tem zakonom se je torej Slovenija postavila ob bok državam z najbolj odprtim in preglednim javnim sektorjem.

dr. Gregor Virant, minister za javno upravo



Odprtost in preglednost države sta dve zanesljivejših zagotovil za omejevanje korupcije. Ni naključje, da je v državah z najdaljšo tradicijo odprtosti tudi najmanj korupcije. Z doslednim, vztrajnim in poštenim delom vseh, ki delujemo na področju dostopa do informacij javnega značaja, lahko dosežemo, da bo v nekaj letih med državami, v katerih je najmanj korupcije, tudi Slovenija. Novela ZDIJZ-A je za doseganje tega cilja odlična osnova. Odprtost naj postane naša temeljna dolžnost. Prenovljeni zakon pa določa, da je prav odprtost potrebno obravnavati kot predpogoj, ki je sam po sebi v javnem interesu.

Nataša Pirc Musar,
pooblaščenka za dostop do informacij javnega značaja



2. OD ODPRTOSTI K VEČJI ODPRTOSTI

11

Zakon o dostopu do informacij javnega značaja je bil v Sloveniji sprejet leta 2003, in sicer z namenom, da se zagotovi javnost in odprtost delovanja javnega sektorja ter se vsakomur omogoči dostop do javnih informacij. Leta 2005 je bil z novelo tega zakona narejen še korak naprej. Novela je namreč zožila možnosti neupravičenega zapiranja informacij in uvedla pomembno novost: test javnega interesa. Tako se je Slovenija pridružila tistim demokratičnim državam, ki, kadar gre za javni interes, tudi izjeme obravnavajo s pridržkom.



3. MED NAJBOLJ PREGLEDNIMI DRŽAVAMI NA SVETU

13

Teste javnega interesa izvajajo številne države, med drugimi Irska, Velika Britanija, Liechtenstein, Estonija, Bosna in Hercegovina, Kanada, Avstralija, Nova Zelandija, Japonska, Južnoafriška republika, Izrael, Trinidad in Tobago, Jamajka in Indija. Teste tehtanja uveljavljajo tudi Aarhuška konvencija, Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta o dostopu javnosti do informacij o okolju 2003/4/ES in Uredba o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Komisije in Sveta 1049/2001.



4. IZJEME – KDAJ JE PRI RAZKRITJU INFORMACIJ POTREBNA PREVIDNOST IN KDAJ PROSILEC LAHKO PRIČAKUJE, DA BO NJEGOVA ZAHTEVA ZA DOSTOP DO INFORMACIJ ZAVRNJENA

15

V ZDIJZ-A je opredeljenih enajst izjem, v primeru katerih lahko organ zavezanec zavrne prosilčevo zahtevo za dostop do želene informacije, in sicer kadar gre za:

1. tajni podatek;
2. poslovno skrivnost;
3. varovan osebni podatek;
4. podatek, zaupan v obdelavo Statističnemu uradu Republike Slovenije;
5. kršitev zaupnosti podatka iz davčnega postopka ali davčne tajnosti;
6. podatek v zvezi s kazenskim pregonom ali postopkom s prekrški, katerega razkritje bi škodovalo njegovi izvedbi;
7. podatek v zvezi z upravnim postopkom, katerega razkritje bi škodovalo njegovi izvedbi;
8. podatek v zvezi s sodnim postopkom, katerega razkritje bi škodovalo njegovi izvedbi;
9. podatek iz še nedokončanega dokumenta, katerega razkritje bi povzročilo napačno razumevanje njegove vsebine;
10. podatek, ki varuje naravno oziroma kulturno vrednoto;
11. notranji dokument organa, katerega razkritje bi povzročilo motnje pri delovanju organa.



Zgoraj zapisane izjeme pa nikoli ne smejo biti razlog za zavrnitev dostopa, če gre za podatke o:

1. porabi javnih sredstev, opravljanju javnih funkcij, delovnih razmerjih javnih uslužbencev, razen v redkih izjemah, ki jih ZDIJZ-A posebej določa;
2. onesnaževanju okolja.

Dostop do zahtevanih informacij se lahko dovoli, če javni interes prevlada nad omejitvami. Testa javnega interesa ni dopustno izvajati, če gre za:

1. podatke, ki so označeni s stopnjama strogo tajno ali tajno;
2. davčno tajnost fizičnih oseb;
3. statistično zaupne podatke;
4. tajne podatke tuje države ali mednarodne organizacije;
5. davčne podatke, ki jih slovenskim organom posredujejo tuje države.

Organ prosilcu zahtevane informacije ni dolžan posredovati, če je ta dostopna v prosto dostopnih javnih evidencah ali objavljena v uradnih glasilih, publikacijah organa, medijih, strokovni literaturi, na svetovnem spletu in podobno. Lahko mu posreduje le podatek, kje se informacija nahaja.



5. KAJ JE JAVNI INTERES?

19

Splošno prepričanje je, da izraz "javni interes" ni natančno opredeljen, posledica tega pa je lahko določena nejasnost. Čeprav je včasih tehtanje med dvema nasprotnima interesoma lahko težavno, pa to ne pomeni, da naloga organa ob uporabi testa javnega interesa ni natančno opredeljena. Dejstvo je, da je javni interes tisto, kar služi različnim interesom javnosti. Pri uporabi tega testa organ preprosto odloča, ali bo v konkretnem primeru javnemu interesu bolj zadoščeno z razkrivanjem ali zapiranjem informacije.



6. TEST JAVNEGA INTERESA

21

Test javnega interesa je najvišja oblika presoje, ki jo pri dostopu do informacij javnega značaja posamezna država lahko doseže. Je bistvo zakona o dostopu do informacij javnega značaja. Prav test javnega interesa lahko razkrije tudi najbolj skrite napake in nepravilnosti, ki se dogajajo v javnem sektorju. Test namreč odpira širok manevrski prostor za razkrivanje informacij, ki bi sicer, glede na zakonsko določene izjeme, morale ostati zaprte. Razvoj prava dostopa do javnih informacij je pokazal, da je definicijo testa javnega interesa težko zapisati, saj se ta s časom spreminja; koristno je tudi, da absolutnih izjem ni. Zavedati pa se je treba, da je test javnega interesa izjema izjem, ki se uporablja premišljeno in le takrat, kadar se z njegovo pomočjo odkrivajo dejstva, ki pripomorejo k razumevanju tistega, kar je posebnega pomena za širšo javnost. Odprtost je treba obravnavati kot platformo, ki je že sama po sebi v javnem interesu.

ZDIJZ-A je pri testu javnega interesa vendarle uvedel pridržek. Tako pri uradnih tajnostih tehtanje ni dopustno pri dokumentih, označenih z najvišjima stopnjama tajnosti STROGO TAJNO in TAJNO. To pomeni, da se bo javnost dokumenta presojala zgolj pri oznakah INTERNO in ZAUPNO. Najvišji oznaki STROGO TAJNO in TAJNO ter DAVČNA in STATISTIČNA ZAUPNOST so tako



edine absolutne izjeme. Upati je, da javni sektor zaradi zavedanja, da javnost dokumentov s temi oznakami nikoli ne bo mogla videti, teh oznak ne bo izkoriščal. Tudi v teh primerih pa bo dokumente lahko pregledal pooblaščenec in na morebitne zlorabe opozoril pristojne.

6.1 KAJ JE TEST JAVNEGA INTERESA?

Gre za tako imenovani test tehtanja (ang. balance test). Z njegovo pomočjo uradne osebe, Pooblaščenec kot pritožbeni organ in sodišča v postopku upravnega spora pretehtajo, ali pravica širše javnosti vedeti prevladuje nad drugimi pravicami – izjemami, ki so opredeljene v 6. členu ZDIJZ-A. Predvsem je potrebno sešteti negativne in pozitivne učinke morebitnega razkrivanja informacij ter pretehtati, ali prevlada pravica vedeti, torej javni interes, ali pa ena od izjem, zapisanih v ZDIJZ-A.

Britanski informacijski pooblaščenec pravi, da se s testom javnega interesa ne odkriva tisto, kar je za javnost »INTERESANTNO«, temveč tisto, kar je »V INTERESU JAVNOSTI«.

6.2 DEJAVNIKI, KI NE SMEJO VPLIVATI NA UPORABO TESTA JAVNEGA INTERESA

- **»Interesantno za javnost« proti »V interesu javnosti«**

Z vlogo in pomembnostjo javnega interesa so se sodišča srečevala velikokrat, predvsem v sodnih postopkih, s katerimi sta posameznik ali organizacija poskušala preprečiti objavo določene zgodbe v medijih. Nekatera sodišča, na primer sodišča v Veliki Britaniji, Evropsko sodišče za človekove pravice v Strasbourgu in tudi slovenska sodišča, so tako s presojanjem izoblikovala razlikovanje med informacijami, katerih razkritje je v javnem interesu, ter informacijami, ki so za javnost zgolj zanimive.

- **Nasprotovanje interesov**

Pri testu javnega interesa se pogosto srečujeta nasprotujoča si javna interesa: na eni strani javni interes za razkritje, na drugi strani pa javni (ne zasebni) interes za zapiranje informacij. Možno je namreč, da bi razkritje določenih informacij razkrilo nesposobnost ali korupcijo v organu zavezancu ali pa bi neki organ javno osmešilo ter s tem omajalo njegovo verodostojnost. Ker pa sta odgovor-

nost in dobro upravljanje javnega sektorja nesporno v javnem interesu, je pri odločanju, ali tovrstne informacije razkriti ali ne, to nujno upoštevati.

- **Sovpadanje javnega in zasebnega interesa**

S tem se v javnem sektorju najpogosteje srečujemo pri odločanju o poslovnih skrivnostih in varovanih osebnih podatkih. Pri teh izjemah bo javni interes lahko prevladal v primeru porabe javnega denarja. Pri opredeljevanju javnega interesa je lahko v pomoč tudi pomen temeljne človekove pravice o svobodi izražanja.

- **Zapletenost informacije ni razlog za zavrnitev dostopa**

Argument, da je informacija, ki jo prosilec zahteva, prezapletena in bi jo le-ta lahko napačno razumel, oziroma da bi razkritje zaradi nepopolnosti informacije javnost zavedlo, ni zadosten razlog za zavrnitev zahteve. Če organ meni, da obstaja bojazen, da bi razkrita informacija lahko javnost zavedla, naj informaciji doda razlago oziroma naj jo predstavi v primernem kontekstu.

6.3 RAZLOGI ZA RAZKRITJE INFORMACIJ

Osnovno vodilo ZDIZ-A je, da je odprtost informacij javnega značaja sama po sebi v interesu javnosti. S tega vidika organ zavezanec pri opredeljevanju izhodišč za pripravo svoje politike dostopa do informacij javnega značaja:

1. zagotavlja dostop javnosti do informacij, ki jih ima, in
2. objavlja razloge za sprejemanje svojih političnih in strokovnih odločitev.

Najpomembnejše koristi za javnost zaradi odprtosti informacij javnega značaja so:

- **Razumevanje vsebin in možnost javne razprave**

Preglednost informacij povečuje razumevanje aktualnih vsebin in udeležbo v javni razpravi. Prispeva k verodostojni in odgovorni razpravi različnih ciljnih javnosti s predstavniki oblasti.

- **Preglednost dela oblasti povečuje njeno odgovornost**

S preglednostjo dela funkcionarjev in uradnikov se zmanjšuje možnost neodgovornega sprejemanja političnih in strokovnih odločitev. Preglednost prispeva k bolj premi-

šljenim odločitvam in s tem k dvigu kakovosti uradništva samega.

- **Odgovornost oblasti pri porabi javnega denarja je večja**

V javnem interesu je, da preglednost informacij o razpisnih postopkih zagotavlja konkurenčnost in s tem prispeva k boljšemu razmerju med kakovostjo in ceno. Razkrivanje informacij o, na primer, stroških prenočitev in drugih stroških reprezentance pa spodbuja poštenost funkcionarjev in uradnikov.

- **Razumevanje posledic odločitev javnega sektorja**

Pomembno je, da posamezniki in podjetja razumejo posledice odločitev javnih organov, in, če je potrebno, izrazijo pomisleke glede takih odločitev. Nekatere odločitve namreč lahko vplivajo na njihova osebna in poslovna življenja.

- **Objava informacij, ki zadevajo javno zdravje in varnost**

Takojšnje razkritje informacij o dosežkih znanstvenikov ter drugih strokovnjakov lahko prispeva k preprečevanju nesreč in izbruhov bolezni, hkrati pa povečuje zaupanje javnosti v uradno znanstveno svetovanje.

Raziskave v najrazvitejših državah na področju dostopa do informacij so pokazale, da odpiranje informacij javnega značaja prispeva tako k znanstvenemu napredku in boljšemu delovanju finančnih trgov kot tudi k boljši pravni varnosti ter večjemu spoštovanju drugih temeljnih človekovih pravic, predvsem pa prispeva k zmanjšanju korupcije.

6.4 RAZLOGI PROTI RAZKRITJU INFORMACIJ

Najpomembnejši razlogi proti razkritju informacij so navedeni med izjemami v ZDIJZ-A. Tako je na primer javni interes za nerazkritje zelo močan pri zaščiti državne varnosti in vzdrževanju dobrih mednarodnih odnosov. V teh primerih se pretehtajo možni negativni in pozitivni učinki razkritja informacij. V nekaterih primerih pa je pri odločanju potrebno upoštevati tudi druge dejavnike, na primer varovanje drugih človekovih pravic, posebno vprašanje so tudi primeri, v katerih lahko razkritje vpliva na učinkovitost preiskovalnih dejanj (policije, tožilstva, preiskovalnih sodnikov ipd.).

1. **Predvidevanje, katere zahteve bi lahko bile podane**

Takšno predvidevanje bo omogočilo prepoznavanje možnih izjem ter s tem področij, v zvezi s katerimi se bo vprašanje javnega interesa pojavilo. Zavezanci lahko na primer:

- analizirajo vsebine zahtev medijev po informacijah ali pojasnilih ter posebej preučijo tiste teme, ki so že povzročale težave;
- analizirajo aktivnosti, ki so trenutno vir nezadovoljstva; verjetno je, da se bo mnogo zahtev po javnih informacijah pojavilo zaradi različnih nesporazumov med javnim sektorjem, širšo javnostjo, dobavitelji itd.;
- organizirajo javne razprave z zainteresiranimi javnostmi (mediji, mnenjskimi voditelji ali dobavitelji) glede zahtevkov, ki bi jih ti utegnili podati; odprta razprava lahko opozori na ključne probleme in prispeva k njihovi razrešitvi še preden pride do uveljavljanja pravice vedeti;
- pripravijo opis in interni komentar upoštevanja posameznih izjem; kljub temu da zakon določa enajst izjem, ni verjetno, da bi se posamezen organ pri svojem delu srečeval več kot le z nekaterimi.

2. Prihodnje spremembe

Svoboda informacij je zasnovana z namenom, da se trenutno mnenje iz "potrebe vedeti" spremeni v "pravico vedeti". Del nove kulture odprtosti bo tudi spreminjanje dosedanjih načinov ravnanja in zasledovanje globalnih smernic sodelovalne (participativne) demokracije. Pravo odprtosti oziroma dostopa do informacij javnega značaja je lahko eden pomembnih pripomočkov za razvoj demokracije. Tako spreminjanje lahko vodi k ponovnemu razmisleku o primernosti uporabe stopenj tajnosti ali okoliščin, v katerih so v poslovanju javnega sektorja dobaviteljem zasebnega sektorja priznane poslovne skrivnosti, ali pa k novemu oblikovanju politike, ki z večjo odprtostjo vodi k večjemu javnemu nadzoru.



Zavedati se je treba, da javni interes nima enoznačnega pomena in da je Zakon o dostopu do informacij javnega značaja oblikovan tako, da teži k večji odprtosti javnega sektorja.

Test javnega interesa je v zakonodaji dostopa do informacij javnega značaja precej običajen. Opisane dejavnike je mogoče zaslediti v pravnih praksah mnogih držav. Upoštevati pa je seveda treba, da med zakonodajami posameznih držav obstajajo tudi pomembne razlike. Kljub temu bodo tuje pravne prakse do vzpostavitve zadostne domače zagotovo dragocen pripomoček in vodilo za uporabo testa javnega interesa.



REPUBLIKA SLOVENIJA
Ministrstvo za javno upravo

Tržaška cesta 21
1000 Ljubljana
Telefon: +386 (01) 478 8330
e-pošta: gp.mju@gov.si
<http://www.mju.gov.si>



POOBLAŠČENEC ZA DOSTOP DO
INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA



REPUBLIKA SLOVENIJA

Kržičeva 9
p. p. 78
1001 Ljubljana
Telefon: +386 (01) 280 77 00
Telefaks: +386 (01) 280 77 10
e-pošta: gp.pdijz@gov.si
<http://www.dostopdoinformacij.si>
<http://www.accesstoinformation.si>

Brošuro sta pripravila Ministrstvo za javno upravo RS in
Pooblaščenec za dostop do informacij javnega značaja.

Odgovorna urednica:

Simona Rodež

Avtorji besedil:

Nataša Pirc Musar, Simona Rodež, Aleš Petrič

Lektorica:

Katja Klopčič

Oblikovanje:

Bons, d. o. o.

Tisk:

Tiskarna Schwarz

Naklada:

10.000 izvodov

Izdajatelj:

Ministrstvo za javno upravo RS in Pooblaščenec za dostop do
informacij javnega značaja, julij 2005

