



Številka: 090-181/2009/3

Datum: 25. 1. 2010

Informacijski pooblaščenec (v nadaljevanju Pooblaščenec) po pooblaščenki Nataši Pirc Musar, izdaja na podlagi 2. člena Zakona o Informacijskem pooblaščenecu (Ur. l. RS, št. 113/05 in 51/07-ZUstS-A, v nadaljevanju ZInfP), 21. člena ter 3. in 4. odstavka 27. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (Ur. l. RS, št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo in 117/06 – ZDavP2, v nadaljevanju ZDIJZ) ter prvega odstavka 252. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (Ur. l. RS, št. 24/06 - uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07- ZUP-E, 65/08-ZUP-F, v nadaljevanju ZUP) o pritožbi **Poslanske skupine SDS, Šubičeva 4, 1000 Ljubljana**, ki jo zastopa Jože Tanko, vodja poslanske skupine SDS (v nadaljevanju prosilec), **zoper odločbo Vlade RS, Gregorčičeva 20-25, p.p. 638, 1001 Ljubljana** (v nadaljevanju organ), **št. 00102-22/2009/25 z dne 17. 12. 2009**, v zadevi zahteve za umik stopnje tajnosti naslednjo

#### ODLOČBO:

1. Pritožba prosilca je utemeljena. Odločba št. 00102-22/2009/25 z dne 17. 12. 2009 se odpravi. Organ je dolžan z dokumentov Sklep št. 00102-22/2009/5 z dne 19. 11. 2009 in mnenje št 00102-22/2009/7 z dne 19. 11. 2009, v roku 3 (treh) dni umakniti stopnjo tajnosti.
2. V postopku reševanja pritožbe stroški niso nastali.

#### OBRAZLOŽITEV:

Prosilec je dne 24. 11. 2009 na predsednika Državnega zbora RS naslovil dopis, v katerem navaja, da po njegovem mnenju ni pogojev, da bi bili seja odbora za zunanjo politiko in seja državnega zbora zaprti za javnost, ker je eno od gradiv označeno s stopnjo ZAUPNO. Prosilec navaja, da ni upravičenega razloga, da je vlada svoje Mnenje k Predlogu sklepov Državnega zbora RS glede postopkov imenovanja vodij diplomatskih predstavništev tujih držav v RS (v nadaljevanju »mnenje vlade«) označila s stopnjo »zaupno«. Meni, da organ ne želi, da se javnost neposredno seznanj s problematiko obravnavane točke.

Organ je dne 17. 12. 2009 izdal odločbo št. 00102-22/2009/25, s katero je zahtevo prosilca zavrnil. V obrazložitvi odločbe navaja, da je predlagatelj gradiva, Ministrstvo za zunanje zadeve, dne 16. 11. 2009 izdelal oceno stopnje tajnosti št. 004-6/2009-3, v kateri je navedel, da postopek pridobitve agremaja, v katerem se država sprejemnica prepriča, da je predlagani kandidat za veleposlanika primeren, ni javen. Prav tako ni javen podatek, pri katerih institucijah in organih država sprejemnica preverja obstoj morebitnih zadržkov. Predlagatelj je tudi navedel, da bi z javnim presojanjem in analiziranjem utemeljenosti izdaje agremaja v konkretnih postopkih imenovanja tujih veleposlanikov v RS lahko nastale škodljive posledice v bilateralnih odnosih med RS in državo pošiljateljico ter s tem tudi za gospodarske, politične in druge interese RS. Vodja poslanske skupine SDS, Jože Tanko, je vlado na izredni seji DZ dne 25. 11. 2009 ustno pozval, naj z gradiva umakne stopnjo tajnosti, s čimer minister za zunanje zadeve kot predstavnik vlade, ni soglašal.

Organ nadalje v obrazložitvi navaja, da so v mnenju vlade povzeti podatki iz dokumenta Ministrstva za zunanje zadeve št. I-ZKM 251/09 z dne 23. 10. 2009, ki ureja postopek izdaje agremaja kandidatom za veleposlanike držav pošiljateljic v Republiki Sloveniji. Dokument je označen s stopnjo tajnosti INTERNO. Ker mnenje vlade povzema dokument Ministrstva za zunanje zadeve, ki je označen s stopnjo tajnosti, pri čemer po oceni predlagatelja gradiva oznaka INTERNO ne zadostuje, saj bi z razkritjem podatkov nepooblaščenim osebam nastala ne le škoda za delovanje ali izvajanje nalog organa, temveč tudi škoda za politične in gospodarske interese Republike Slovenije. Zakon o zunanjih zadevah (Ur.l. RS, št. 113/3 – uradno prečiščeno besedilo s spremembami in dopolnitvami; ZZZ-1) v 45. a členu določa, da se dostop do dokumentov Ministrstva za zunanje zadeve, ki so namenjeni izvajanju zunanje politike Republike Slovenije zavrne, če bi njihovo razkritje škodovalo mednarodnim odnosom ali interesom Republike Slovenije. Ker to velja za dokumente in podatke, ki niso opredeljeni kot tajni, velja še toliko bolj za dokumente, ki so namenjeni izvajanju zunanje politike in so označeni s stopnjo tajnosti.

Organ ocenjuje, da je prosilec zahteval sklic izredne seje državnega zbora, na kateri bi se obravnavali predlogi sklepov o postopkih imenovanja vodij diplomatskih predstavništev tujih držav v Republiki Sloveniji, zaradi izdaje agremaja konkretnemu predstavniku tuje države v Republiki Sloveniji. Organ zatrjuje, da bi z

javnim presojanjem in analiziranjem utemeljenosti izdaje agremaja v konkretnih postopkih imenovanja tujih veleposlanikov v Republiki Sloveniji nastale škodljive posledice v bilateralnih odnosih med Republiko Slovenijo in državo pošiljateljico ter s tem tudi za gospodarske, politične in druge interese Republike Slovenije. Postopek izdaje agremaja je neformalen in poteka v skladu z običajnim mednarodnim pravom in izoblikovano diplomatsko prakso. V prilogi sklepa Vlade, ki je sestavni del sklepa, je med drugim opisan postopek izdaje agremaja po posameznih fazah, vključno s preverjanjem obstoja morebitnih zadržkov za izdajo agremaja pri organih in institucijah v Republiki Sloveniji. Postopek za izdajo agremaja je zaupne narave. Stopnja zaupnosti se določi z dnem ko Ministrstvo za zunanje zadeve prejme, po ustrezni poti, zaprosilo države pošiljateljice za izdajo agremaja kandidatu za vodjo diplomatskega predstavništva v RS in se prekliče z dnem, ko predsednik Republike Slovenije izda agrema. V nasprotju z diplomatsko prakso bi bilo, če bi bili podatki o tem, na kakšen način država sprejemnica preverja obstoj morebitnih zadržkov za izdajo agremaja veleposlaniku tuje države v Sloveniji, javni. V mnenju vlade in na izredni seji državnega zbora dne 25. 11. 2009 so bili podatki o preverjanju morebitnih zadržkov za imenovanje izrecno navedeni, zaradi česar je mnenje vlade, po oceni organa, utemeljeno označeno s stopnjo tajnosti ZAUPNO.

Prosilec je dne 23.12. 2009 na organ vložil pritožbo zoper navedeno odločbo organa. V pritožbi navaja, da je Vlada Republike Slovenije svoje mnenje k Predlogu sklepov Državnega zbora RS glede postopkov imenovanja vodij diplomatskih predstavništev tujih držav v Republiki Sloveniji neopravičeno označila s stopnjo ZAUPNO, s čimer je širši javnosti onemogočila dostop do informacij, ki so nesporno javnega značaja.

Prosilec poudarja, da ne zahteva za sklic izredne seje Državnega zbora z naslovom Predlog sklepa Državnega zbora glede postopkov imenovanj vodij diplomatskih predstavništev tujih držav v Republiki Sloveniji ne priložena gradiva ne vsebujejo nobenega tajnega podatka. Razlaga določil v zvezi z Zakonom o tajnih podatkih, kakršno je v okviru svojega mnenja k Predlogu sklepov Državnega zbora RS glede postopkov imenovanja vodij diplomatskih predstavništev tujih držav v Republiki Sloveniji, zavzela Vlada Republike Slovenije in je bila podlaga za to, da se izredna seja Državnega zbora RS zapre za javnost, po mnenju prosilca glede na zgoraj navedeno, pomeni arbitrarno in samovoljno razlago, s čimer je bila prosilcu posledično kršena pravica do obveščenosti. Prosilec meni, da bi Vlada RS pri odločanju, da se mnenje vlade označi s stopnjo tajnosti ZAUPNO, morala izvesti test javnega interesa in pretehtati, ali pravica širše javnosti vedeti prevladuje nad drugimi pravicami.

Pooblaščenec je pritožbo prosilca z vsemi dokumenti, ki se tičejo zadeve, prejel dne 30. 12. 2009.

### **Pritožba je utemeljena.**

Pooblaščenec uvodoma pojasnjuje, da je kot organ druge stopnje, v skladu z 247. členom ZUP, dolžan preizkusiti odločbo v delu, v katerem jo pritožnik oziroma prosilec izpodbija. Odločbo preizkusi v mejah pritožbenih navedb, po uradni dolžnosti pa preizkusi, ali ni prišlo v postopku na prvi stopnji do bistvenih kršitev postopka in ali ni prekršen materialni zakon.

#### **1. O zahtevi za umik tajnosti**

Prosilec je v konkretnem postopku od organa zahteval umik stopnje tajnosti z dokumenta, ki je označen s stopnjo tajnosti ZAUPNO.

ZDIJZ v četrtem odstavku 6. člena določa, da lahko prosilec, če meni, da so podatki v nasprotju z zakonom, ki ureja tajne podatke, označeni s stopnjo tajnosti, zahteva umik tajnosti po postopku iz 21. člena ZDIJZ. Tretji odstavek 21. člena ZDIJZ pravi, da se določbe o postopku in pristojnosti iz drugega odstavka 21. člena ZDIJZ uporabljajo tudi v primeru zahteve za umik stopnje tajnosti po četrtem odstavku 6. člena ZDIJZ. O predlogu za umik stopnje tajnosti odloči Vlada, če je zavezan organ vlada sama (četrta alineja drugega odstavka 21. člena ZDIJZ). V konkretnem primeru je vlada zahtevo prosilca zavrnila, prosilec pa je v skladu z določbo četrtega odstavka 21. člena ZDIJZ vložil pritožbo na Pooblaščenca. Pritožba prosilca je pravočasna, dovoljena in jo je vložila upravičena oseba.

V obravnavanem primeru je ključno vprašanje, o katerem je odločal Pooblaščenec, vprašanje, ali so dokumenti upravičeno označeni s stopnjo tajnosti na podlagi Zakona o tajnih podatkih (Uradni list RS, št. 50/2006, uradno prečiščeno besedilo; ZTP).

Definicija tajnega podatka je podana v 1. točki 2. člena ZTP, in sicer je tajni podatek dejstvo ali sredstvo z delovnega področja organa, ki se nanaša na javno varnost, obrambo, zunanje zadeve ali obveščevalno in varnostno dejavnost države, ki ga je treba zaradi razlogov določenih v tem zakonu, zavarovati pred nepoklicanimi osebami, in ki je v skladu s tem zakonom, določeno in označeno za tajno. Za konkretni primer je treba upoštevati tudi določbo 45a. člena ZZZ-1, ki pravi, da so dokumenti ministrstva za zunanje zadeve, kot so diplomatske note, zapisi sestankov ali pogovorov s tujimi diplomatskimi predstavniki in predstavniki mednarodnih organizacij ter pogajalska izhodišča, namenjeni izvajanju zunanje politike Republike Slovenije. Dostop do podatkov iz navedenih dokumentov, ki v skladu z zakonom, ki ureja tajne podatke, niso opredeljeni kot tajni, se zavrne, če se pri odločanju o posredovanju informacij javnega značaja v skladu z zakonom, ki ureja dostop do informacij javnega značaja, ugotovi, da bi njihovo razkritje škodovalo mednarodnim odnosom ali interesom Republike Slovenije.

Materialni kriterij za opredelitev nekega podatka za tajni podatek, se torej opira na samo vsebino podatka. Podatek se lahko določi za tajnega le takrat, če je tako pomemben, da bi z njegovim razkritjem nepoklicani osebi nastale ali bi očitno lahko nastale škodljive posledice za varnost države ali za njene politične in gospodarske koristi ter se obenem nanaša izključno na naslednja področja: javna varnost, obramba, zunanje zadeve, obveščevalna in varnostna dejavnost državnih organov RS oziroma se nanaša na sisteme, naprave, projekte in načrte ali znanstvene, raziskovalne, tehnološke, gospodarske in finančne zadeve, ki so pomembni za omenjene cilje (5. člen ZTP). Materialni kriterij torej vključuje dva vidika. Prvi je v tem, da bi z razkritjem podatka nastala oziroma očitno lahko nastala določena škoda, drugi pa je v povezavi škode s taksativno naštetimi interesnimi področji države.

Oba materialna elementa se zrcalita v formalnem kriteriju tajnega podatka. Podatek je upravičeno označen kot tajen le, če so izpolnjeni naslednji trije elementi: Prvi element je, da lahko podatek za tajnega določi le za to pooblaščen oseba. Načeloma je to v skladu z ZTP predstojnik organa oziroma osebe na najvišjih delovnih mestih oziroma položajih (10. člen ZTP). S tem je zagotovljeno, da odločitve o tajnosti podatkov sprejemajo osebe, ki imajo dovolj informacij in znanja, da lahko ocenijo pomen morebitnih škodljivih posledic ob razkritju tega podatka. Z ZTP je predpisan tudi način in postopek določanja tajnosti, katerega bistvo je v izdelavi vnaprejšnje pisne ocene o možnih škodljivih posledicah, ki bi nastale z razkritjem podatka (11. člen ZTP). Ta pisna ocena predstavlja drugi formalni kriterij. Takšna ocena mora vsebovati določitev objekta varstva. Objekt varstva je interes, ki bi bil z razkritjem ogrožen. Poleg opisanega mora pisna ocena vsebovati tudi oceno teže in intenzivnosti možnih škodljivih posledic. Pisna ocena se hrani kot priloga dokumenta pri organu, ki je podatku določil stopnjo tajnosti. Prav ta ocena možnih škodljivih posledic omogoča z vidika ZDIJZ naknadno preverjanje oziroma ugotavljanje razlogov in okoliščin, ki so narekovali odločitev, da se podatek določi za tajnega. Tretji formalni kriterij pa temelji na pravilni oznaki, saj je lahko tajen samo tisti podatek, ki je ustrezno označen kot tajen (17. člen ZTP). Tajni podatki so glede na težo škodljivih posledic za varnost države ali za njene politične ali gospodarske koristi ob morebitnem razkritju razvrščeni v 4 stopnje varovanja: strogo tajno, tajno, zaupno in interno (13. člen ZTP). Tajni podatki stopnje zaupno bi z razkritjem nepoklicani osebi lahko škodovali varnosti ali interesom Republike Slovenije.

Ob vpogledu v oba dokumenta (sklep in mnenje vlade) je Pooblaščenec ugotovil, da sta oba označena s stopnjo tajnosti ZAUPNO in zanju obstaja pisna ocena možnih škodljivih posledic, ki se hrani kot priloga k dokumentoma, ter jo je sestavil generalni sekretar vlade.

V nadaljevanju se je torej Pooblaščenec opredelil do tega, ali podatki, ki jih vsebujeta zahtevana dokumenta, izpolnjujejo tako materialni kot formalni kriterij za določitev podatka za tajnega.

Oba dokumenta izpolnjujeta formalni kriterij, saj sta vidno označena s stopnjo tajnosti ZAUPNO in je zanju izdelana ocena za določitev tajnosti št. 00102-22/2009/7 z dne 19. 11. 2009.

V oceni za določitev tajnosti mnenja št. 00102-22/2009/7 z dne 19. 11. 2009 je generalni sekretar vlade namreč določil, da je ocena škodljivih posledic za varnost države ali za njene politične ali gospodarske koristi, če bi bil podatek razkrit nepoklicani osebi, enaka oceni, vsebovani v vladnem gradivu ter v dokumentu Ministrstva za zunanje zadeve št. 004-6/2009-2 z dne 16. 11. 2009. Za navedeni dokument je v oceni škodljivih posledic št. 004-6/2009-3 z dne 16. 11. 2009 minister za zunanje zadeve ocenil, da bi razkritje nepoklicani osebi lahko škodovalo varnosti ali interesom Republike Slovenije. Navedel je, da je postopek podelitve agremaja države sprejemnice označen s stopnjo tajnosti ZAUPNO. Postopek v katerem se država sprejemnica prepriča, da je predlagani kandidat za veleposlanika primeren, ni javen, prav tako ni javen podatek, pri katerih institucijah in organih država sprejemnica preverja obstoj morebitnih

zadržkov. Z javnim presojanjem in analiziranjem utemeljenosti izdaje agremaja v konkretnih postopkih imenovanja tujih veleposlanikov v Republiki Sloveniji bi lahko nastale škodljive posledice v bilateralnih odnosih med Republiko Slovenijo in državo pošiljateljico ter s tem tudi za gospodarske, politične in druge interese Slovenije.

Pooblaščenec je ob vpogledu v vsebino dokumenta Sklep št. 00102-22/2009/5 z dne 19. 11. 2009 in mnenje št 00102-22/2009/7 z dne 19. 11. 2009 ugotovil, da se dokumenta, ki sta predmet presoje v tem postopku, prav v ničemer ne dotikata nobenega od neformalnih postopkov imenovanja tujih veleposlanikov v Republiki Sloveniji (ne konkretnega ne splošnega), na kar se v svojih ocenah sklicujeta tako minister za zunanje zadeve kot generalni sekretar vlade. Dokumenta zgolj pojasnujeta določbe Zakona o zunanjih zadevah in Dunajske konvencije o diplomatskih odnosih iz leta 1961 ter mednarodno prakso, ki je uveljavljena v postopkih izdaje agremaja, saj so kot rečeno, ti postopki neformalni in potekajo v skladu z običajnim mednarodnim pravom. Vse kar je navedeno v mnenju vlade, izhaja bodisi iz Zakona o zunanjih zadevah bodisi iz Dunajske konvencije bodisi iz učbenikov diplomatskega prava<sup>1</sup> oziroma je splošno znano javnosti. V dokumentu št 00102-22/2009/7 z dne 19. 11. 2009 je navedeno tudi mnenje vlade v zvezi s predlaganimi sklepi, katerih sprejetje je državnemu zboru predlagala skupina poslancev.

Dokumenta tako prav v ničemer ne razkrivata splošnega postopka za izdajo agremaja, ki se uporablja v Republiki Sloveniji in je povsem neformalen. V ničemer se tudi ne dotikata nobenega konkretnega postopka izdaje agremaja, zato Pooblaščenec meni, da ni prav nobenega razloga, da bi oba dokumenta morala nositi kakršnokoli stopnjo tajnosti, saj ni izpolnjen materialni pogoj za obstoj tajnega podatka, ki ga zahteva ZTP. Zaradi zgoraj navedenih razlogov je Pooblaščenec odločil kot izhaja iz izreka te odločbe.

## **2. Sklepno**

V konkretnem primeru je torej Pooblaščenec pritožbi ugodil in izpodbijano odločbo na podlagi prvega odstavka 252. člena ZUP odpravil, saj je ugotovil, da je organ napačno uporabil materialni predpis. Pooblaščenec je sam rešil zadevo in odločil, kot izhaja iz izreka te odločbe.

Ta odločba je v skladu s 30. točko 28. člena Zakona o upravnih taksah (Ur.l. RS, št. 42/2007 - uradno prečiščeno besedilo s spremembami in dopolnitvami - ZUT-UPB3) oproščena plačila upravne takse.

Posebni stroški v tem postopku niso nastali.

### **Pouk o pravnem sredstvu:**

Zoper to odločbo ni dovoljena pritožba, temveč lahko prosilec sproži upravni spor. Upravni spor se sproži s tožbo, ki se vloži v 30 dneh od vročitve odločbe na Upravno sodišče, Fajfarjeva 33, Ljubljana. Tožba se lahko pošlje priporočeno po pošti, vloži pisno ali da ustno na zapisnik pri navedenem sodišču. Če se tožba pošlje priporočeno po pošti, se za dan izročitve sodišču šteje dan oddaje na pošto. Tožba z morebitnimi prilogami se vloži v najmanj treh izvodih. Tožbi je treba priložiti tudi to odločbo v izvorniku ali prepisu.

Postopek vodila:

Mag. Nataša Brenk

Svetovalka informacijskega pooblaščenca

Informacijski pooblaščenec:  
Nataša Pirc Musar, univ. dipl. prav.,  
pooblaščenka

---

<sup>1</sup> Glej npr. DENZA, E.: Diplomatic Law, A Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations, Second Edition, Clarendon Press, Oxford 1998, str. 38-43  
SATOW, E.: Satow's Guide to Diplomatic Practice, Longman, London and New York, 1979, str. 55-63, 89-93