



REPUBLIKA SLOVENIJA

INFORMACIJSKI
POOBLAŠČENEC

Dunajska cesta 22, 1000 Ljubljana
T: 01 230 9730
F: 01 230 9778
gp.ip@ip-rs.si
www.ip-rs.si

Številka: 007-21/2020/15
Datum: 9. 12. 2020

Državni zbor Republike Slovenije
Šubičeva ulica 4
1000 Ljubljana

VSEM POSLANSKIM SKUPINAM

gp@dz-rs.si

ZADEVA: Mnenje Informacijskega pooblaščenca k predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o kazenskem postopku (ZKP-O), druga obravnava, EPA 1387-VIII

Spoštovani poslanci in poslanke,

Informacijski pooblaščenec (IP) se je seznanil z razpravo na seji Odbora za pravosodje dne 2. 12. 2020 glede amandmaja k 14. členu predloga zakona, ki ureja dostop do informacij javnega značaja v kazenskih zadevah (128. člen ZKP). IP na sejo, kjer bi lahko odgovoril na številna vprašanja in v celoti zavrnil nekatere izražene skrbi, ni bil vabljen, zato navajamo razloge za podporo amandmaju, ki:

- 1.) v ničemer **ne posega v pristojnosti pravosodnih organov,**
- 2.) **v celoti sledi dolgoletni ustaljeni praksi, temelječi na sodbi Vrhovnega sodišča RS št. I Up 731/2005 z dne 4. 10. 2007,** po kateri ZKP in ZDIJZ predstavljata **različna pravna temelja** za posredovanje določenih podatkov, med njima pa **ne velja razmerje splošnosti in specialnosti,** oziroma starejšega in novejšega predpisa,
- 3.) ohranja stanje, kot ga je določil zakonodajalec že leta 2002, utrdila pa cit. sodba Vrhovnega sodišča iz leta 2007 tako, da **se vzporedno uporabljata oba zakona - ZKP in ZDIJZ,**
- 4.) **Informacijskemu pooblaščenca ne omogoča poseganja v neodvisnost sodne veje,**
- 5.) **kot doslej zahteva skrbno tehtanje, ali posamezen dokument v celoti ali delno predstavlja prosto dostopno** informacijo javnega značaja ali gre za eno od številnih izjem od prostega dostopa iz 6. člena ZDIJZ (npr. osebni podatki, škoda za izvedbo sodnega postopka ali kazenskega pregona,) .

Gre torej za dopolnilo, s katerim se jasneje opredeljuje razmerje med zakonom, ki ureja dostop do informacij javnega značaja (ZDIJZ)¹ in zakonom o kazenskem postopku (ZKP)². Niti ZDIJZ niti ZKP namreč vprašanja, kakšno je njuno medsebojno razmerje in kateremu zakonu dati prednost, nista izrecno uredila. Ravno na tem izhodišču temelji sodba Vrhovnega sodišča RS, št. X Ips 4/2020 z dne 20. 5. 2020³, zaradi katere se na IP obrača vedno širša tako splošna kot strokovna javnost. S to sodbo je namreč prišlo do splošnega zavračanja dostopa do podatkov iz državnotožilskih in sodnih postopkov, vključno s pravnomočnimi sodbami in s tem zapiranje pravosodja pred javnostjo. Sodišče je v sodbi zavzelo stališče, da informacije iz sodnih (oz. tožilskih) spisov ne sodijo med informacije javnega značaja in svojo odločitev argumentiralo, da *»ni mogoče razpoznati namena zakonodajalca, da bi ta želel prej veljavne pravne norme glede dostopa do informacij s kasnejšim predpisom spremeniti oziroma razveljaviti«*.

Ker se pravica dostopa do informacij javnega značaja pogosto omenja v kontekstu transparentnega delovanja pravosodnih organov, pravice do javnosti sojenja in dolžnosti objave sodb s strani sodišč,

¹ Zakon o dostopu do informacij javnega značaja, Uradni list RS, št. 51/06 – UPB, s spremembami in dopolnitvami.

² Zakon o kazenskem postopku, Uradni list RS, št. 32/12 – UPB, s spremembami in dopolnitvami.

³ <http://www.sodisce.si/vsrs/odlocitve/2015081111437232/>

velja izpostaviti, da **gre za samostojno človekovo pravico, ki je kot taka izrecno zagotovljena z drugim odstavkom Ustave RS**⁴. Ne gre torej za procesno pravico, ki bi se »udejanjala« z javnostjo sojenja, s pravico strank do vpogleda v spise ali z (ne)obveznostjo sodišč, da sodno prakso javno objavljajo. Za razliko od drugih pravic, ki prav tako urejajo dostop do informacij na drugih pravnih podlagah (kot npr. pravica do vpogleda v spis po procesnih zakonih, pravica do seznanitve z lastnimi osebnimi podatki,..), je temeljni namen pravice dostopa do informacij javnega značaja izvrševanje demokratične funkcije posameznikov. Ta pravica izvira iz splošnega in političnega interesa posameznikov, da se v demokratični državi seznanijo z delom javnopравnih organov in ga nadzirajo.

Pravica dostopa do informacij javnega značaja je v Republik Sloveniji urejena z ZDIJZ, ki velja od leta 2003 dalje in se ves ta čas uporablja tudi za pravosodne organe in torej tudi za dostop do kazenskih in drugih sodnih spisov. Vprašanje, ali v krog zavezanih organov za posredovanje informacij javnega značaja, uvrstiti tudi pravosodne organe, je lahko stvar širše družbene razprave, na koncu pa gre vedno za odločitev zakonodajalca. **Zagotovo pa ne gre za vprašanje, ki bi ga bilo v Sloveniji (še) treba urediti, kajti ta razprava je bila leta 2002 ob sprejemanju ZDIJZ opravljena in na koncu sprejeta odločitev, po kateri so sodišča in drugi pravosodni organi v celoti dolžni postopati po ZDIJZ.** Zgodovinska interpretacija nastanka besedila ZDIJZ namreč kaže, da je bil tak izrecen namen zakonodajalca, na kar kaže predvsem dejstvo, da so bila sodišča po predlogu ZDIJZ iz prve obravnave zakona v Državnem zboru RS iz ZDIJZ izključena, nato pa je bila na tedanjem Odboru za notranjo politiko sprejeta odločitev, da se sodišča v režim dostopa do informacij javnega značaja v celoti vključijo⁵.

Iz 1. člena ZDIJZ tako jasno izhaja, da so po njem dolžni postopati vsi državni organi, torej tudi sodišča in tožilstva. Pri tem 4. člen ZDIJZ, ki definira informacijo javnega značaja pravi, da gre za informacije, ki izvirajo iz delovnega področja, organ z njimi razpolaga in se nahajajo v materializirani obliki (tako sojenje kot pregon storilcev kaznivih dejanj s strani tožilstva sta nedvomno del javnopравnih nalog, zato ni nobenega dvoma, da je zakonodajalec tudi te informacije želel vključiti med informacije, ki načeloma sodijo v domet zakona). Da je imel zakonodajalec tudi pravosodne organe namen vključiti v ZDIJZ, kaže tako nabor izjem, s katerimi so v postopku po ZDIJZ varovane pravice tretjih oseb⁶, interes izvedbe (pred)kazenskih in sodnih postopkov⁷, kot tudi izrecno urejeno razmerje do predpisov, ki strankam (ne)omogočajo vpogled v spis⁸. **Uporaba teh izjem v praksi tudi kaže, da gre njihova razlaga prej v smeri restriktivnega pristopa kot obratno. Tudi po dosednji praksi IP in praksi Upravnega sodišča RS namreč dokumenti iz kazenskih in sodnih spisov v pretežni meri niso bili prosto dostopni javnosti**⁹. O tem vprašanju pa na koncu vedno odloči sodišče v upravnem sporu in ne sam IP, tako da je zgrešena bojazen, da bo IP s tem posegal v neodvisnost sodne veje oblasti.

Zadnja sodba Vrhovnega sodišča RS je odstopila od že usklajene upravne in sodne prakse glede vprašanja, ali je ZDIJZ do drugih zakonov specialen ali generalen. Če so sodišča do leta 2011 v praksi zavzemala stališče, da so procesni zakoni specialnejši v odnosu do ZDIJZ, pa je leta 2011 od tega Upravno sodišče odstopilo, s čimer je sledilo sodbi Vrhovnega sodišča RS št. I Up 731/2005 z dne 4. 10. 2007, ki je glede razmerja med ZKP in ZDIJZ zavzela stališče, da gre za različna pravna temelja, na katerih se določeni podatki posredujejo in da med njima ne velja razmerje splošnosti in specialnosti, oziroma starejšega in novejšega predpisa. **Ker zadnja sodba Vrhovega sodišča RS, v nasprotju s prej navedenim, ponovno odpira to vprašanje in določa, da se ZDIJZ glede kazenskih in sodnih spisov »ne uporablja«, je po naši oceni treba jasno opredeliti razmerje med ZDIJZ in ZKP, kar se ureja s predlaganim amandmajem k 14. členu predloga ZKP-O. Po oceni IP se s tem amandmajem samo jasno določa, da se tudi za pravosodne organe, poleg**

⁴ Glej tudi Komentar Ustave RS, dopolnitev A, urednik Lovro Šturm, Fakulteta za državne in evropske študije, 2011, str. 588-637.

⁵ Primerjaj predlog ZDIJZ – prva obravnava, Poročevalec DZ, št. 73/2002, ki je v drugem odstavku 1. člena izrecno določal, da se zakon za sodišča ne uporablja ter predlog ZDIJZ – druga obravnava, poročilo delovnega telesa, Odbora za notranjo politiko, iz katerega izhaja, da se je zakonodajalec izrecno odločil, da v režim dostopa do informacij po ZDIJZ v celoti vključi tudi sodišča, Poročevalec DZ, št. 3/2003, str. 30 ter predlog ZDIJZ – tretja obravnava, Poročevalec DZ, št. 10/2003.

⁶ Izjema varstva osebnih podatkov po 3. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ.

⁷ Izjemi po 6. in 8. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, ki varujeta izvedbo (pred)kazenskih in drugih sodnih postopkov,

⁸ Izjema po prvem odstavku 5. a člena ZDIJZ.

⁹ Glej npr. odločbe IP št. 090-229/2020/7 z dne 29. 10. 2020, št. 090-307/2017 z dne 22. 2. 2018, št. 090-250/2016/2 z dne 10. 11. 2016, št. 090-229/2017/6 z dne 21. 11. 2017, št. 090-307/2017/3 z dne 26. 2. 2018.

procesnih zakonov, uporabljajo določbe ZDIJZ (tako kot do sedaj). Praktično identična določba je že zapisana v 82. členu ZUP¹⁰, ki ureja razmerje med ZDIJZ in pravico strank do vpogleda v upravni spis in določa, da gre za dve različni, ločeni pravici. Navedeno pa ne pomeni, da so podatki iz upravnega spisa prosto dostopne informacije. Še vedno se namreč uporabljajo izjeme, določene v ZDIJZ (varstvo osebnih podatkov, varstvo postopka, notranje delovanje organa,...), tako kot do sedaj. Ker ima ZDIJZ v obliki izjem že sedaj vse potrebne varovalke, s katerimi so varovani osebni podatki, interesi (pred)kazenskega postopka in pravice tretjih, spreminjanje ZDIJZ v tej smeri po oceni IP ni potrebno. Jedro spora v tej zadevi namreč niso bile določbe ZDIJZ, niti same določbe ZKP, ampak razmerje med njimi, torej kateremu zakonu dati prednost (kar pa se ureja z amandmajem k 128. členu ZKP).

Kot izhaja iz statistike IP, je bilo v povezavi z zadnjo sodbo Vrhovnega sodišča RS zoper pravosodne organe samo v obdobju od junija do sredine novembra letos vloženih že več kot 20 pritožb, številne tudi zaradi procesnih kršitev in t.i. molka organa. Zlasti tožilstva so namreč v posledici predmetne sodbe zavzela stališče, da zahtev prosilcev, ki jih ti sicer izrecno vložijo po ZDIJZ, po tem zakonu ne bodo obravnavala in zavrnilnih odločb (niti njim pripadajočih obrazložitvev, zakaj je bila zahteva zavrnjena) ne bodo izdajala. Tako se prosilci znajdejo v situaciji, ki jim odločba ni izdana, pritožba k IP pa ni (več) dovoljena, ker po stališču sodbe IP ni več pristojen. Navedeno pomeni, da omenjena sodba nima samo materialnopravnih posledic, ampak tudi procesne, saj javnost in novinarji niso več upravičeni do nobenih informacij, ki zadevajo predkazenski, kazenski ali sodni postopek, če za to ne morejo izkazati pravnega interesa po specialni zakonodaji. Še več, upravičeni niso niti do podatkov o pravnomočno zaključenih primerih, torej pravnomočnih sodbah, ki so jih sodišča izrekla v imenu ljudstva, torej javnosti. Ker je izključen postopek po ZDIJZ, je izključena tudi pristojnost IP za odločanje o pritožbi. S tem so popolnoma izničene vse pridobitve na področju dostopa državljanov do zanje pomembnih javnih informacij in dokumentov, praktično je v tem delu onemogočen nadzor nad zakonitostjo delovanja pravosodnih organov.

Navedeno kaže, da je razmerje med ZDIJZ in ZKP (ki do maja letos v praksi ni bilo sporno) vendarle koristno natančneje zapisati, kar je tudi namen amandmaja k 14. členu predloga zakona. Tako bo ponovno zagotovljen enak dostop vsakogar do informacij javnega značaja iz kazenskih spisov. Drugače povedano, to le pomeni, da bodo prosilci ponovno (kot do sedaj) lahko od pravosodnih organov zahtevali informacije tudi po ZDIJZ, kar pa nikakor ne pomeni, da bodo te informacije vedno tudi prejeli, saj vse izjeme od prosto dostopnih informacij v celoti ostajajo v veljavi. S samim amandmajem se namreč dostop ne širi niti ne zožuje, ampak se le natančneje vzpostavlja razmerje med ZDIJZ in ZKP.

S spoštovanjem,

Mojca Prelesnik, univ. dipl. prav.
informacijska pooblaščenka

Poslati:

- naslovníku po elektronski pošti;

Vložiti:

- zbirka dokumentarnega gradiva.

¹⁰ Glej četrti odstavek 82. člena ZUP, ki določa: »V skladu z zakonom, ki ureja dostop do informacij javnega značaja, lahko, ne glede na določbe tega zakona, vsakdo ustno ali pisno zahteva od organa, da mu omogoči dostop do informacij javnega značaja v posameznih upravnih zadevah«.