

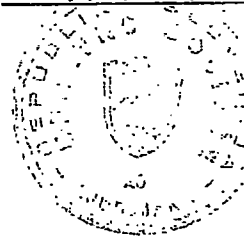


UPRavno sodišče
REPUBLIKE SLOVENIJE

ODLOČBA JE PRAVNOMOČNA
UPRavno sodišče RS, LJUBLJANA

25.8. 20 21

Podpis pristojne
osebe:



Jacu

SODBA

V IMENU LJUDSTVA

Upravno sodišče Republike Slovenije je v senatu, ki so ga sestavljali višji sodniki svetniki mag. Darinka Dekleva Marguč kot predsednica ter dr. Boštjan Zalar in dr. Damjan Gantar kot člana,

ob sodelovanju pravosodne svétnice Martine Greif kot zapisnikarice,

v upravnem sporu tožeče stranke: Vlada RS, ki jo zastopa Državno odvetništvo, po višji državni odvetnici Katji Drnovšek Jarc, zoper toženo stranko: REPUBLIKA SLOVENIJA, ki jo zastopa, Informacijska pooblaščenka, Ljubljana,

zaradi dostopa do informacije javnega značaja,

o tožbi zoper odločbo Informacijske pooblaščenke št. 090-258/2017/6 z dne 13. 12. 2017 v zvezi z odločbo Kabineta predsednika Vlade RS št. 090-6/2017/5 z dne 17. 10. 2017,

na seji 25. avgusta 2021

RAZSODILO:

- I. Tožbi se ugotovi in se izpodbijana odločba Informacijske pooblaščenke št. 090-258/2017/6 z dne 13. 12. 2017 odpravi in se zadeva vrne toženi stranki v ponoven postopek.
- II. Tožena stranka je dolžna tožeči stranki povrniti stroške postopka v znesku 15,00 EUR v roku 15 dni od vročitve te sodbe.

OBRAZLOŽITEV

1. V zahtevi za dostop do informacije javnega značaja z dne 31. 5. 2017, ki je bila naslovljena na Vlado RS, je organizacija _____ navedla, da je po poročanju medijev v teku postopek priprave sprememb Zakona o slovenski obveščevalno varnostni agenciji (SOVI) in da je spletni portal *podcrto.si* javnosti posredoval besedilo sprememb Zakona o SOVI, pri čemer je predsednik vlade RS _____ v Državnem zboru RS na 30. seji 22. maja 2017 potrdil, da gre za izvirno besedilo predloga sprememb Zakona o SOVI. _____ pravi, da je predsednik vlade ob tem še povedal, da gre za neko od starejših verzij ter nakazal, da je vsebina tudi po njegovem mnenju neustavna. Poudaril je, da je skrb za to, da bi kdo deloval protiustavno, nezakonito, vedno na mestu in da je prav, da se o tem pogovarjamo in da takšne rešitve v kali zatremo.
2. Po mnenju prosilke besedilo, ki je bilo posredovano javnosti, zbuja številne razloge za skrb, ki jo je omenil premier _____ saj združuje obveščevalno in protiobveščevalno dejavnost v eni sami agenciji, hkrati pa bi predlagane metode dela korenito posegle v zasebnost državljanov. Podobno kot predsednika vlade tudi _____ skrbi, da bi predlagana pravna pravila izničila polje osebne svobode in zasebnosti državljanov v državi, vendar pa je naprej potrebno vpogledati v aktualno besedilo predloga sprememb Zakona o SOVI. Glede na izjave _____ ni dvoma, da obstaja novejšo besedilo sprememb Zakona o SOVI, ki pa ga ni moč najti na portalu e-demokracija. Zato skladno z ZDIJZ prosijo za posredovanje aktualnega besedila predloga sprememb Zakona o SOVI, skupaj z vsemi morebitnimi prilogami, analizami ter finančnimi ocenami posledic ter drugimi dokumenti, ki so naštetih v štirih točkah zahteve. Prosilka je navedla, da podatke potrebuje za nepridobitni namen (izdelavo vsebinskih analiz, delo z javnostmi in druge aktivnosti povezane s pravom človekovih pravic).
3. S prvostopenjskim aktom, ki ga je izdal Kabinet predsednika Vlade Republike Slovenije in podpisal _____, vodja kabineta ob sklicevanju na 21. člen in drugi odstavek 22. člena ZDIJZ, je odločil, da se zahteva društva _____ Slovenije v delu, ki se nanaša na dostop do aktualnega besedila predloga sprememb Zakona o SOVI, skupaj z vsemi morebitnimi prilogami, analizami ter finančnimi ocenami posledic, zavrne. V obrazložitvi prvostopenjskega akta je navedeno, da je Vlada Republike Slovenije na 142. redni seji dne 6. 7. 2017 obravnavala odgovor na poslansko vprašanje poslanca _____, iz katerega je razvidno, da je Ministrstvo za pravosodje, ki je pristojno za spremembo zakonodaje na varnostnem področju, ob pomoči zunanjih strokovnjakov v maju 2016 pripravilo predlog delovnega besedila oziroma izhodišča sprememb Zakona o SOVI, ki so bila osnova za nadaljnje strokovno usklajevanje. Potem pa je v začetku leta 2017 Sekretariat za nacionalno varnost

(SNAV) na poziv Ministrstva za pravosodje sprejel sklep, s katerim je pozval vse pristojne organe, naj pospešijo aktivnosti pri sprejemanju sprememb zakonodaje, vezane na varnost in zaščito države. Hkrati je Ministrstvo za pravosodje predlagalo, naj sekretariat Sveta za nacionalno varnost (SSNAV) prevzame koordinacijo usklajevanja predlogov sprememb Zakona o SOVI (ZSOVA) s predstavniki Ministrstva za pravosodje, Policije, SOVE, Ministrstva za notranje zadeve in Obveščevalno varnostne službe Ministrstva za obrambo.

4. Vodja SSNAV () je svetovalec predsednika vlade za nacionalno varnost, zato je prvostopenjski organ pri njem preveril, ali razpolaga z dokumentom »Osnutek Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Slovenski obveščevalno-varnostni agenciji«, ki je označen s stopnjo zaupnosti interno in ima na vsaki strani pripis „ZSOVA 2017 nedokončano delovno gradivo - (nedostopno javnosti, zaradi nedorečenosti bistvenih rešitev s področja zagotavljanja človekovih pravic v razmerju do javnega interesa nacionalne varnosti, kar bi povzročilo nerazumevanje njegove vsebine)“. Torej se dokument nahaja v materializirani obliki, ne izvira pa iz delovnega področja Kabineta predsednika vlade. Uslužbenec Kabineta predsednika vlade razpolaga z navedenim dokumentom le kot vodja SSNAV in ne kot uslužbenec Kabineta predsednika Vlade, zaradi česar dokument ni zaveden v evidenci zadev in dokumentov Kabineta predsednika vlade.
5. Že v odgovoru na poslansko vprašanje je Vlada Republike Slovenije pojasnila, da se bo do tedaj pripravljeno gradivo še usklajevalo in dopolnjevalo ter preverjalo z različnih strokovnih in pravnih vidikov. Pojasnjeno je bilo tudi, da gradivo še ni pripravljeno do te mere, da bi bilo primerno za obravnavo v običajni vladni proceduri in posredovano v javno razpravo. Zahtevano gradivo je še v postopku izdelave in je še predmet posvetovanja tako v organih, ki sodelujejo pri pripravi predloga sprememb Zakona o SOVI, kot med sodelujočimi resorji. Pri pripravi delovnega gradiva, ki bi lahko služilo za pripravo osnutka predloga sprememb Zakona o SOVI, je odprtih več predlogov posameznih določb, ki še niso usklajeni in morajo biti predmet temeljite strokovne razprave, preden bodo pripravljene do te mere, da bodo z vidika strokovnih in pravno-formalnih dejstev primerni za pripravo osnutka zakona, ki bo nato obravnavan po postopku, kot ga predvideva Poslovnik Vlade Republike Slovenije.
6. Glede na navedeno Kabinet predsednika vlade ugotavlja, da bi navedeno gradivo lahko predstavljalo izjemo od prostega dostopa do informacij javnega značaja iz 9. in 11. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Podrobnejši kriterij za določitev dokumentov, ki so še v postopku izdelave, je določen v prvem odstavku 4. člena Uredbe o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja (Uradni list

RS, št. 24/16). Ta določa, da se za podatke iz dokumenta, ki je v postopku izdelave in ga vodi organ, štejejo podatki, ki se nahajajo v dokumentu, ki ga še ni podpisala in odposlala ali kako drugače zaključila uradna oseba organa, ki je z veljavnimi predpisi pooblaščen za odločanje.

7. Kabinet predsednika vlade je v nadaljevanju preveril dejanski obstoj izjeme od prostega dostopa do informacij javnega značaja iz 9. in 11. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ tudi na podlagi podrobnejših kriterijev iz navedene uredbe. V zvezi s tem je vodja SSNAV pojasnil, da je SSNAV na 18. seji SSNAV dne 1. 2. 2017 na podlagi sklepa SNAV z dne 4. 1. 2017, sprejel sklep, da strokovno tehnična skupina pripravi predlog novelacije Zakona o SOVI, ki ga bo obravnaval SSNAV in podal mnenje o primernosti gradiva za nadaljnjo obravnavo. SSNAV je predlog gradiva obravnaval na 20. seji SSNAV dne 30. 8. 2017 in sprejel sklep, da je SSNAV zaključil s koordinacijo usklajevanja predlogov sprememb Zakona o SOVI. Odločili so, da se predlog osnutka delovnega gradiva Zakona o SOVI posreduje Ministrstvu za pravosodje v nadaljnjo obravnavo. Vodja Sekretariata SNAV je gradivo z naslovom Osnutek Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Slovenski obveščevalno-varnostni agenciji posredoval Ministrstvu za pravosodje 12. 9. 2017. Gradivo je označeno s stopnjo zaupnosti interno in pripisom *»ZSOVA 2017 nedokončano delovno gradivo - (nedostopno javnosti, zaradi nedorečenosti bistvenih rešitev s področja zagotavljanja človekovih pravic v razmerju do javnega interesa nacionalne varnosti, kar bi povzročilo nerazumevanje njegove vsebine)«*. Gradivo je tudi na vsakem listu označeno v vodnim žigom »delovno gradivo«. Priložena je ocena možnih škodljivih posledic v skladu z Zakonom o tajnih podatkih, št. 0130- 1/2017 z dne 12. 9. 2017, ki jo je pripravil vodja SSNAV. S tem sta bila realizirana sklepa SNAV in SSNAV. Ne glede na to pa se narava delovnega gradiva ni spremenila, saj niti SNAV niti SSNAV ne morata odločati o tem, ali je delovno gradivo morebiti ustrezna podlaga za začetek priprave osnutka predloga sprememb in dopolnitev Zakona o SOVI. To odločitev lahko sprejme samo organ, ki je pristojen za normativno ureditev tega področja in sicer Ministrstvo za pravosodje, ki mu je bila s strani Kabineta predsednika Vlade gradivo tudi dejansko posredovano v pristojno reševanje. Ministrstvo za pravosodje se bo na podlagi posvetovanja in usklajevanja znotraj ministrstva odločilo, ali bo delovno gradivo uporabilo kot osnovo za formalno pripravo zakona v skladu z določbami Poslovnika Vlade Republike Slovenije in drugimi predpisi, ki urejajo zakonodajni postopek.
8. V nadaljevanju obrazložitve Kabinet predsednika vlade ocenjuje, da zahtevani dokument, torej tedaj zadnja verzija delovnega gradiva, ki bi lahko služila kot osnova za pripravo osnutka predloga sprememb Zakona o SOVI, predstavlja dokument, ki v skladu z deveto in enajsto točko prvega odstavka 6. člena ZDIJZ predstavlja izjemo od dostopa do informacij javnega značaja. Delovno gradivo predstavlja le možno podlago za dokument, ki je še v postopku izdelave in je še

predmet posvetovanja v organih, ki sodelujejo pri pripravi" sprememb zakona. Njegovo razkritje bi povzročilo napačno razumevanje njegove vsebine in prejudiciralo končno' verzijo "posameznih določb, kot se je že izkazalo v primeru objave ene od starejših delovnih verzij delovnega gradiva k predloga sprememb Zakona o SOVI.

9. V pritožbi zoper prvostopenjski ak' _____ med drugim navaja, da zahtevani predlog zakonskih sprememb s prilogami sploh ni več predmet posvetovanja. Kabinet predsednika Vlade dokument sicer ima, kar tudi sam priznava, vendar ga je posredoval v nadaljnjo obravnavo Ministrstvu za pravosodje kot pristojnemu organu, kot končni dokument. V tej fazi je torej posvetovanje zaključeno in se ta pravna podlaga pravzaprav ne more uporabiti. Izpodbijana odločba sama navaja, da je vodja SSNAV končno gradivo (predlog sprememb Zakona o SOVA) poslal na Ministrstvo za pravosodje dne 12. 9. 2017 - in zatorej od tega dne posvetovanj ni več, to je stvar odločitve Ministrstva za pravosodje. Prav tako v tem delu ni bil opravljen test javnega interesa - četudi bi glede na 2. odstavek 6. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja moral biti opravljen. Izpodbijana odločba tudi povsem neupravičeno navaja 11. odstavek 6. člena ZDIJZ kot podlago za izjemo od dostopa do informacij javnega značaja, saj prav v ničemer ne obrazloži, v čem bi razkritje zahtevanega predloga zakonskih sprememb s prilogami konkretno povzročilo motnje pri delovanju Kabineta predsednika Vlade ali drugega organa in ni bil napravljen test javnega interesa: Zato pravi, da so ji kršene tudi ustavne pravice, zlasti načelo enakosti in v okviru njega načelo zaupanja v pravo, pravica do učinkovitega pravnega sredstva.
10. Glede določanja stopnje tajnosti pa pritožnica opozarja, da pravna pravila Zakona o tajnih podatkih (ZTP) določajo, da se lahko upravičenost določitve stopnje tajnosti v postopkih ZDIJZ tudi pravno preveri ter da materialno pravo jasno določa, kdaj interes javnosti prevlada nad formalno določeno stopnjo tajnosti, kjer bi lahko šlo tudi za zlorabo določanja tajnosti. Pritožnica ne razume, kakšen je lahko sploh razlog za določanje in vzdrževanje stopnje tajnosti predloga sprememb zakonodaje, ki bodo po predložitvi v postopek na Vladi in Državnem zboru tako ali tako javno dostopne kot uraden predlog sprememb Zakona o SOVA. Če pa se Ministrstvo za pravosodje ne bo odločilo predloga poslati v sprejem na Vlado, pa v nobenem primeru ne more biti nobene škode ali tajnosti za neko besedilo, ki nikoli ne bo postalo zakon.
11. Z izpodbijano odločbo je Informacijska pooblaščenka pritožbi _____ ugodila in je prvostopenjsko odločbo Kabineta predsednika Vlade Republike Slovenije odpravila ter odločila, da je organ dolžan v okviru SSNAV iz dokumenta Osnutek Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Slovenski

obveščevalno-varnostni agenciji - »ZSOVA 2017 nedokončano delovno gradivo«, št. 0130-1/2017/23 z dne 12. 9. 2017, umakniti stopnjo tajnosti INTERNO in ga v elektronski obliki posredovati prosilcu v roku enaintridesetih (31) dni od vročitve te odločbe.

12. V obrazložitvi izpodbijane odločbe tožena stranka najprej opisuje, da je SSNAV na 18. seji SSNAV dne 1. 2. 2017 na podlagi sklepa SNAV z dne 4. 1. 2017, sprejel sklep, da strokovno tehnična skupina pripravi predlog novelacije Zakona o SOVI, ki ga bo obravnaval SSNAV in podal mnenje o primernosti gradiva za nadaljnjo obravnavo. SSNAV je predlog gradiva obravnaval na 20. seji SSNAV dne 30. 8. 2017 in sprejel sklep, da je Sekretariat SNAV zaključil s koordinacijo usklajevanja predlogov sprememb ZSOVA ter da se predlog osnutka delovnega gradiva ZSOVA v nadaljnjo obravnavo posreduje Ministrstvu za pravosodje. Vodja SSNAV je gradivo z naslovom Osnutek zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Slovenski obveščevalno-varnostni agenciji posredoval Ministrstvu za pravosodje dne 12. 9. 2017. Gradivo je tudi na vsakem listu označeno z vodnim žigom »delovno gradivo«. Priložena je ocena možnih škodljivih posledic v skladu z Zakonom o tajnih podatkih, št. 0130- 1/2017 z dne 12. 9. 2017, ki jo je pripravil vodja SSNAV.
13. Gradivo je bilo torej posredovano v pristojno reševanje Ministrstvu za pravosodje, ki se bo naknadno po posvetovanju in usklajevanju znotraj ministrstva odločilo, ali bo delovno gradivo uporabilo kot osnovo za formalno pripravo zakona v skladu z določbami Poslovnika Vlade Republike Slovenije in drugimi predpisi, ki urejajo zakonodajni postopek in nato dejansko začelo s pripravo zakona.
14. V nadaljevanju obrazložitve tožena stranka pravi, da je bila zahteva prosilca naslovljena na Vlado Republike Slovenije, to je »krovni organ«, v okviru katerega deluje več vladnih služb in sicer Kabinet predsednika vlade RS, Generalni sekretariat vlade RS, Protokol RS, SOVA ter Svet za nacionalno varnost (SNAV), ki je posvetovalni in usklajevalni organ Vlade Republike Slovenije za področje obrambe, varnostnega sistema, sistema zaščite in reševanja in za druga vprašanja nacionalne varnosti, vodi pa ga predsednik vlade. V okviru SNAV pa deluje Sekretariat SNAV, ki ga imenuje Vlada Republike Slovenije in operativno usklajuje aktivnosti za delovanje SNAV, skrbi za usklajeno izvedbo stališč SNAV ter opravlja druge naloge za SNAV. Strokovna in administrativno-tehnična dela za sekretariat SNAV opravlja služba, ki jo določi Vlada Republike Slovenije (5. člen Odloka o Svetu za nacionalno varnost). Tožena stranka (v nadaljevanju tudi IP) glede na navedeno ne more slediti navedbi organa, da zahtevana informacija ne sodi v njegovo delovno področje, z utemeljitvijo, da z njo razpolaga zgolj po naključju, ker je vodja SSNAV svetovalec predsednika Vlade Republike Slovenije za nacionalno varnost in da sicer dokument, ni formalno zaveden v evidenci zadev in dokumentov organa, to je Vlada Republike Slovenije, na katero je bila zahteva

prosilca tudi vložena in ki »zajema« vse organe in navedene službe, v okviru katerih se je zahtevana informacija »iskala« in tudi »našla«. Pri tem za samo presojo v postopku po ZDIJZ ni relevantna niti navedba organa, da dokument ni formalno zaveden, saj so lahko predmet zahteve tudi dokumenti, ki jih organ ne vodi formalno in je torej ključna zgolj ugotovitev, da organ z zahtevano informacijo dejansko razpolaga. Glede na navedeno je po oceni IP v tej zvezi povsem utemeljen očitok prosilca, da je v postopku reševanja zahteve prišlo do procesnih nepravilnostih, ki jih je z izdajo navedene odločbe mogoče sanirati. Ob tem IP še dodaja, da se dejansko stanje oziroma t.i. materialna resnica obstoja dokumenta presoja v času odločanja o zahtevi, kar pomeni, da mora organ ob prejemu zahteve izvesti ugotovitveni postopek, ali z dokumentom razpolaga, in le v primeru, ko nesporno ugotovi, da z njim ne razpolaga, nadalje ugotavljati, ali mu je znano, kateri organ z njim razpolaga, zaradi možnosti odstopa zahteve, sicer pa se zahteva z določbo zavrne. Iz izpodbijane odločbe izhaja, da je SNAV zahtevano informacijo posredoval Ministrstvu za pravosodje dne 12. 9. 2017.

15. Glede na vse zgoraj navedeno IP v nadaljevanju ugotavlja, da organ z zahtevano informacijo razpolaga, da le ta sodi v delovno področje organa in jo je organ izdelal sam oziroma v sodelovanju z drugim organom, kar pomeni, da zahtevana informacija izpolnjuje vse pogoje za obstoj informacije javnega značaja po določilu 1. odstavka 4. člena ZDIJZ.
16. IP je dne 5. 12. 2017 z namenom razjasnitve dejanskega stanja pri Kabinetu predsednika Vlade Republike Slovenije kot organu prve stopnje opravil ogled *in camera*, na podlagi 11. člena ZInfP. Ogled *in camera* je bil namenjen ogledu informacij, ki so predmet zahteve.
17. Glede na to, da je organ v izpodbijani odločbi opozoril, da je zahtevan dokument označen s stopnjo tajnosti interno, tožena stranka pravi, da se je primarno opredelila do izjeme tajnih podatkov in IP poudarja, da je takšna izjema odraz potrebe po varstvu temeljnih interesov države oziroma družbe kot celote in obenem predstavlja najbolj občutljivo izjemo od javnosti dela oblastnih organov. Po ZTP je tajen le tisti podatek, ki kumulativno izpolnjuje tako materialni kot formalni kriterij. Materialni kriterij se nanaša na samo vsebino podatka in določa, da se podatek lahko določi za tajnega le takrat, če je tako pomemben, da bi z njegovim razkritjem nepoklicani osebi nastali ali bi očitno lahko nastale, škodljive posledice za varnost države ali za njene politične in gospodarske koristi ter se obenem nanaša izključno na področja določena v zakonu. Materialni kriterij torej vključuje dva vidika. Prvi je v tem, da bi z razkritjem podatka nastala oziroma očitno lahko nastala določena škoda, druga pa je v povezavi škode s taksativno naštetimi interesnimi področji države. Oba materialna elementa pa se zrcalita v formalnem kriteriju tajnega podatka. Podatek je upravičeno lahko označen kot tajen le, če so izpolnjeni 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 možnih škodljivih posledic, 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).

18. Ker na ogledu *in camera* dokumentu ni bila priložena ocena možnih škodljivih posledic je po navedbah organa razlog verjetno v tem, da arhiv SSNAV in SNAV vodi SOVA. IP je zaprosil organ, da v roku treh dni posreduje oceno možnih škodljivih posledic v skladu z ZTP. IP je dne 8. 12. 2017 prejel oceno možnih škodljivih posledic in ugotavlja, da jo je izdal Svet za nacionalno varnost, sekretariat, podpisan je _____, vodja sekretariata SNAV. Na ogledu *in camera* je organ pojasnil, da ima _____, ki je dokument označil kot tajen, od predsednika Vlade Republike Slovenije pooblastilo za označitev dokumentov po ZTP. V oceni možnih škodljivih posledic je navedeno, da bi razkritje tajnih podatkov v dokumentu št. 0130-1/2017/23 in prilogi z dne 12. 9. 2017 nepoklicani osebi lahko škodovalo varnosti ali interesom Republike Slovenije, zato v skladu z ZTP navedena dokumenta stopnjuje s stopnjo tajnosti INTERNO. Tajnost teh podatkov preneha s preklicem.
19. Glede na navedeno IP ugotavlja, da dokument izpolnjuje formalni kriterij, saj je vidno označen s stopnjo tajnosti INTERNO in je zanj izdelana ocena možnih škodljivih posledic za določitev tajnosti z dne 12. 9. 2017, dokumentu pa je tajnost določila oseba, ki je za to pooblaščen z 10. členom ZTP, in sicer je to po pooblastilu predsednika vlade vodja sekretariata SNAV.
20. IP se je v nadaljevanju opredelil tudi do materialnega kriterija, pri katerem je ključna sama vsebina dokumenta. Kot tajen podatek se v skladu s 5. členom ZTP, namreč lahko določi le dokument, katerega vsebina se nanaša na v zakonu določena področja. IP je vpogledal v vsebino zahtevanega dokumenta in ugotavlja, da se nanaša na osnutek Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Slovenski obveščevalno - »ZSOVA 2017 nedokončano delovno gradivo«. Gre za vsebino, ki

se nedvomno ne nanaša na tista interesna področja države, ki jih je ZTP v 5. členu opredelil kot posebej občutljiva oziroma takega pomena, da jih je ob izpolnjevanju nadaljnjih pogojev, mogoče varovati s stopnjo tajnosti, saj gre za pripravo besedila zakona, ki v vsaki demokratični družbi predstavlja temelj pravne varnosti. Zatrjevanje, da bi razkritje zaključnega osnutka besedila zakona - delovnega gradiva, ki ga je pripravila SSNAV kot koordinator priprave in usklajevanja besedila delovnega gradiva, škodovalo varnosti in interesom Republike Slovenije, je zato skrb vzbujajoče in tuje ustavnim določbam, da je Slovenija demokratična republika in pravna država, v kateri ima oblast ljudstvo. Skrivanje osnutka besedila zakona je namreč način dela totalitarnih režimov, v katerih oblast določi državne cilje in izključi vsa ostala mnenja, ki so od tega drugačna in nasprotujoča. V Republiki Sloveniji področje sprejemanja zakonov temelji na transparentnosti in vključevanju javnosti v proces priprave predpisov. V tej zvezi IP opozarja na Resolucijo o normativni dejavnosti (ReNDej), v kateri je v uvodu navedeno, da je jasen in konsistenten pravni red države pogoj za njeno dobro delovanje, državljanom razumljivi, brez težav izvršljivi in čim bolj trajni predpisi, pa krepijo zaupanje v pravni red in zagotavljajo spoštovanje in varstvo človekovih pravic in svoboščin.

21. IP nadalje izpostavlja še stališče Vlade RS z dne 17. 7. 2014, ki ga je sprejela na 66. redni seji, v kateri je poudarila, da se zaveda, da so dobro pripravljene predpisi pomemben element pravne države, pri čemer je sodelovanje javnosti ključnega pomena. Država oziroma Vlada RS z ministrstvi, preko sprejetih stališč, strategij (ReNDej), smernic, poudarja pomen čim večje transparentnosti pri sprejemanju predpisov, zato ni logično, da bi pri dostopu do zahtevanih informacij zavirala njihovo odprtost z oznako tajnosti, saj bi s tem dejansko strani anonimnega vira. Objavljen osnutek zakona - delovno gradivo se sicer razlikuje od dokumenta, ki je predmet presoje, kar je pojasnil organ na ogledu *in camera*, saj se je po objavi besedilo zakona usklajevalo. Še vedno pa je govora o osnutku besedila istega zakona (tudi če ni povsem identičen), pri čemer je ključno, da zaradi objave predmetnega osnutka zakona ni bilo zaznati škode za varnost in interes Republike Slovenije, te pa ni zatrjeval niti organ na ogledu *in camera*.
22. Glede na navedeno IP ocenjuje, da ni prav nobenega razloga, da bi zahtevani dokument lahko ali moral nositi kakršnokoli stopnjo tajnosti, poleg tega pa tudi ni izpolnjen materialni pogoj za obstoj tajnega podatka, ki ga zahteva ZTP. Upoštevajoč navedeno IP ugotavlja, da v konkretnem primeru ni podana izjema iz 1. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Ker iz 3. odstavka 17. člena ZTP izhaja, da se mora podatek oziroma dokument obravnavati kot tajen, tudi če je označen le s stopnjo tajnosti (torej, če je izpolnjen le formalni pogoj), mora originator

dokumenta, sekretariat SNAV iz dokumenta Osnutek Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Slovenski obveščevalno-varnostni agenciji - »ZSOVA 2017 nedokončano delovno gradivo«, št. 0130-1/2017/23 z dne 12. 9. 2017 umakniti stopnjo tajnosti INTERNO.

23. V nadaljevanju tožena stranka preizkuša izjemo iz 11. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Za obstoj te izjeme morata biti kumulativno izpolnjena dva pogoja: podatek mora izhajati iz dokumenta, ki je bil sestavljen v zvezi z notranjim delovanjem oziroma dejavnostjo organa; razkritje takšnega podatka bi povzročilo motnje pri delovanju oziroma dejavnosti organa (specifični škodni test). Namen te izjeme je preprečiti škodo, ki bi nastala pri kakovosti odločanja organa, saj razumno varovanje procesa notranjega razmišljanja organ ni nujno v neskladju z načelom odprtosti uprave. Če bi namreč vsi tovrstni dokumenti postali javni, bi to lahko resno ogrozilo kritično, inovativno in učinkovito delo javnega sektorja. Zato je potrebno, da se proces notranjega razmišljanja organa ne varuje kar avtomatično, ampak je to varstvo treba zagotoviti razumno, v vsakem konkretnem primeru posebej. Namen te izjeme je varovati proces notranjega razmišljanja in oblikovanja mnenj, zato je poudarek na drugem elementu (»opinions«). Objava podatkov o dejstvih namreč ne vpliva na uradnikovo svobodo »kreativnega« razmišljanja znotraj organa, medtem ko objava podatka o mnenju lahko zaviralno vpliva na proces razmišljanja uradnikov. V predmetni zadevi gre za pripravo predpisa, ki vselej vpliva na življenje, pravice in obveznosti vseh državljanov, zato IP ne more sprejeti stališča organa, da so predmet presoje informacije, ki so povezane z notranjim delovanjem posameznega organa. Priprava zakonskega besedila torej že po svoji vsebini in namenu, pomeni urejanje delovanja navzven in ne navznoter. Priprava predpisov predstavlja proces pravnega urejanja družbeno najpomembnejših vprašanj s strani organov javnih oblasti, zato je preglednost postopka in možnost sodelovanja stroke in civilne družbe demokratični standard, ki je nujen v sodobnih demokratičnih državah. Zato pri pripravi predpisa, ki nedvomno učinkuje navzven, ni mogoče govoriti, da gre za dokument v zvezi z notranjim delovanjem organa. Glede na navedeno IP ugotavlja, da ni izpolnjen že prvi kriterij za obstoj navedene izjeme, kar pomeni, da izjema po 11. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ ni podana.
24. Kljub temu IP še dodaja, da bi tudi v primeru obstoja prvega kriterija zahtevani dokument moral prestati še t.i. škodni test oziroma presojo, ali bi razkritje povzročilo motnje pri delovanju oziroma dejavnosti organa. Dokazno breme je na strani organa. V obravnavanem primeru se je organ zgolj na splošno skliceval na navedeno izjemo, ne da bi pojasnil, kakšne konkretne motnje bi povzročila konkretno razkrita informacija. To pomeni, da organ svojega dokaznega bremena ni izpolnil.
25. Nadalje je IP presojal izjemo iz 9. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Tožena

stranka ugotavlja, da so se različni organi večkrat sestali v obdobju od februarja in septembra 2017, pri čemer se je delovno gradivo fizično nahajalo v prostorih Vlade RS, v elektronski obliki in se ni iznašalo nikamor. Nadalje je organ pojasnil, da je SSNAV svojo nalogo usklajevanja delovnega gradiva besedila osnutka ZSOVA, za kar je bil zaprosen, zaključil, zato ga je vodja sekretariata SSNAV dne 12. 9. 2017 po pošti posredoval na Ministrstvo za pravosodje, skupaj z oceno škodljivih posledic. Delovno gradivo osnutek ZSOVA je bil v fizični obliki in na USB ključu posredovan v glavno pisarno Ministrstva za pravosodje.

26. Na podlagi pojasnila organa IP ugotavlja, da zahtevana informacija pri SSNAV-u ni več v postopku izdelave niti ni več predmet posvetovanja SSNAV-a, saj ga je vodja SSNAV poslal na ministrstvo. Zaprošen organ SSNAV je torej svoje delo nedvomno zaključil s tem, ko je dokument posredoval na ministrstvo, ki je sicer pristojno za formalno pripravo besedila zakona.
27. Zahtevani dokument je nastal v postopku sprejemanja novele zakona, in sicer na samem začetku postopka, kot osnutek delovnega gradiva predloga zakona. Zakonodajni postopek je sestavljen iz več faz, v katerih nastajajo različni dokumenti, katerih cilj je načeloma končno besedilo zakona. Dokument, ki ga v predmetni zadevi zahteva prosilec, je nastal v začetni fazi postopka sprejemanja predloga zakona, saj gre za osnutek delovnega gradiva zakona, ki ga je pripravil za to zaprosen SSNAV. Tekom zakonodajnih postopkov že po sami naravi teh postopkov prihaja do dokumentov, ki sami po sebi ne predstavljajo končnega izdelka določene faze postopka (bodisi predpisa, bodisi predloga predpisa), pač pa zgolj verzije (različice) le-tega. Vendar pa dejstvo, da določen dokument predstavlja zgolj verzijo delovnega gradiva predpisa oziroma predloga predpisa, ne pomeni, da je ta konkretni dokument (določena verzija) še vedno v postopku izdelave. Zakonodajni postopek sestavlja več faz in ena izmed teh je tudi faza priprave osnutka delovnega gradiva zakona. Zakonodajni postopek namreč predstavlja proces pravnega urejanja družbeno najpomembnejših vprašanj s strani oblasti, zato je sodelovanje javnosti treba zagotoviti že na samem začetku postopka. Vsaka različica zase predstavlja dokument, ki je, če ga poseduje zavezanec po ZDIJZ, informacija javnega značaja v smislu 4. člena ZDIJZ, in sicer ne glede na to, da vsebina dokumenta morebiti ne bo sprejeta kot končno besedilo predloga predpisa ali sploh ne bo nikoli nadalje obravnavana. Vsaka takšna različica osnutka delovnega gradiva, če predstavlja zaključeno celoto, namreč predstavlja samostojno informacijo, ki izvira iz delovnega področja organa in se nahaja v obliki dokumenta, ki jo je organ izdelal sam, v sodelovanju z drugim organom, ali jo je pridobil od drugih oseb. Tolmačenje izjeme iz 9. točke 1. odstavka 6. člena ZDIJZ na način, kot je to v izpodbijani odločbi storil organ, bi v praksi pomenilo, da bi na podlagi te izjeme lahko javnosti omejili dostop do večine dokumentov, ki nastajajo med zakonodajnimi postopki, kar pa bi bilo povsem v nasprotju z zahtevo po javnosti teh postopkov.

28. V obravnavanem primeru zahtevani dokument sicer še ni v fazi predloga predpisa, ki ga je organ dolžan objaviti v skladu z Uredbo, brez dvoma pa predstavlja zaključen osnutek delovnega gradiva ZSOVA, ki ga je pripravil SSNAV in ga v luči zgornjih navedb ni mogoče šteti med dokumente v postopku izdelave v smislu izjeme iz 9. točke. 1. odstavka 6. člena ZDIJZ. Dokument kot tak pa ne bi prestal niti škodnega testa, saj razkritje takšnega dokumenta ne more povzročiti napačnega razumevanja njegove vsebine. Povsem jasno je namreč, da gre za osnutek delovnega gradiva, ki ni pravno zavezujoč dokument. Zadeva je še vsebinsko odprta in gre za osnutek delovnega gradiva SSNAV-a, za katerega niti ni nujno, da bo osnova za formalno pripravo zakona. Zato takšen dokument zagotovo ne more povzročiti napačnega razumevanja njegove vsebine.
29. Nestrinjanje s predlagano rešitvijo ni mogoče enačiti z napačnim razumevanjem same vsebine osnutka delovnega gradiva. V primeru sprejemanja sprememb zakona o SOVI, s katerim se med drugim ureja oziroma spreminja pristojnosti SOVE, ki lahko vplivajo na pravice, obveznosti in zasebnost državljanov RS, je interes javnosti po dostopnosti do teh informacij zagotovo velik.
30. To pa pomeni, da mora imeti javnost možnost sodelovanja že od samega začetka postopka dalje, saj je participacija javnosti (v obliki priprav predlogov, mnenj, javnih in strokovnih razprav o predlogih ipd.) le tako lahko pravočasna in s tem tudi učinkovita. Možnost sodelovanja stroke in civilne družbe v postopku priprave predpisov je demokratični standard, ki postaja nujen v sodobnih demokratičnih državah. Da je v obravnavanem primeru interes javnosti velik, ugotavljata tudi prosilec in organ, saj je osnutek delovnega gradiva, ki je že prišel v javnost, povzročil vrsto odzivov. Odprla se je javna razprava in izražena so bila različna mnenja. IP zato ne vidi razloga za »zaprtje« te informacije pred javnostjo; ravno nasprotno, izkazani so pogoji, ki so v prid javne dostopnosti. Preglednost informacije namreč povečuje razumevanje aktualnih vsebin v javni razpravi ter prispeva k verodostojni in odgovorni razpravi.
31. Pomembna korist dostopnosti do informacije je zato v zagotavljanju preglednosti dela organov in odgovornosti ter s tem zmanjšanju možnosti neodgovornega sprejemanja političnih in strokovnih odločitev, saj preglednost prispeva k bolj premišljenim odločitvam in s tem k dvigu kakovosti dela. Transparentnost je pomembna tudi z vidika razumevanja posledic odločitev javnega sektorja, saj državljanji le na ta način lahko razumejo posledice odločitev javnih organov in izrazijo pomisleke glede takih odločitev.
32. V tožbi tožeča stranka pravi, da je napačna presoja tožene stranke, da se vsebina dokumenta ne nanaša na tista interesna področja države, ki jih je Zakon o tajnih podatkih (ZTP) opredelil kot posebej občutljiva oziroma takega pomena, da jih je ob izpolnjevanju nadaljnjih pogojev mogoče varovati s stopnjo tajnosti. V

konkretnem primeru bi podatki iz gradiva lahko razkrili podatke o nekaterih dilemah na obveščevalno-varnostnem področju, o taktičnih pomanjkljivostih aktivnosti slovenskih varnostnih organov proti določenim dejavnostim na ozemlju Republike Slovenije (t.i. »domači terorizem«), ter nekatere druge podobne podatke. Šele v končni verziji gradiva se bo odločilo, kateri podatki se lahko razkrijejo javnosti, kateri pa bodo iz obrazložitve umaknjeni, da bi se jih tako zaščitilo.

33. Ob tem je treba poudariti tudi dejstvo, da pravna podlaga za to, da je informacijska pooblaščenka državnemu organu naložila umik stopnje tajnosti, ne obstaja. Po določbah ZTP umik tajnosti podatkov lahko izvede organ, ki je podatkom tudi določil tajnost, ali pa nadrejeni organ, v tem primeru Vlada, kadar se prosilec informacije javnega značaja sklicuje na prevladujoči javni interes ali pa če meni, da so bili podatki kot tajni določeni v nasprotju z zakonom. V konkretnem primeru do nobene od teh situacij ni prišlo, Informacijska pooblaščenka pa ni pristojna da bi o utemeljenosti tajnosti dokumenta odločala po uradni dolžnosti. Tožeča stranka zgolj pojasnjuje, da je prosilec šele v pritožbi navajal, da bi Vlada Republike Slovenije morala presojudati upravičenost prevlade javnega interesa, vendar take zahteve ni nikoli podal, zato tak postopek ni bil voden, Informacijska pooblaščenka pa si ne bi smela vzeti pristojnosti in odločati o tem.
34. Ministrstvo za pravosodje je predlagalo, naj SSNAV prevzame koordinacijo usklajevanja predlogov sprememb ZSOVA s predstavniki Ministrstva za pravosodje, Policije, SOVE, Ministrstva za notranje zadeve in Obveščevalno varnostne službe Ministrstva za obrambo. To je verjetno tudi ključno dejstvo, ki ga je napačno ugotovila tožena stranka. Ta v izpodbijani odločbi očitno razume, da je osnutek ZSOVA namreč končni izdelek delovne skupine, vendar temu ni tako. Kot prvo je treba (ponovno) ugotoviti, da delovne skupine sploh ni bilo, pač pa je delo potekalo, ter še vedno poteka, v obliki neposrednega usklajevanja posameznih državnih organov, članov SSNAV. Državne organe pri komunikaciji zastopajo njihovi predstavniki, komunikacijo pa je koordiniral vodja SSNAV. Usklajevanje gradiva še ni niti zaključeno, saj sta ostali odprti dve vprašanji in sicer dodelitev pristojnosti nadzora t.i. sive lise v 2. členu ter pristojnost odrejanja nadzora mednarodnih komunikacij. Delovno gradivo je bilo v skladu z odločitvijo SSNAV posredovano Ministrstvu za pravosodje, nosilcu zakonodajnih sprememb na tem področju. Nadalje bo ministrstvo samo odločalo o uporabni delovnega gradiva in oblikovanju osnutka sprememb zakona, ki ga bo posredovalo v javno razpravo in medresorsko usklajevanje, kasneje pa tudi v zakonodajni postopek. Toženka je Resolucijo o normativni dejavnosti navajala prirejeno ter je izpustila ključne določbe, ki se nanašajo na sodelovanje javnosti pri pripravi predpisov.
35. Načelo javnosti se zagotavlja tako, da se javnosti posreduje gradivo, ki je

vsebinsko dorečeno in medresorsko usklajeno, ki poleg besedila predloga predpisa vsebuje povzetek vsebine s strokovnimi podlagami, ključna vprašanja in cilje. Ne Resolucija ne drugi predpisi ne določajo, da se v javnost posredujejo nedokončana, neuskklajena delovna gradiva.

36. Sodelovanje javnosti je v zakonodajnem postopku zagotovljeno tako, da se predlog predpisa posreduje javnosti v določeni fazi postopka. Posredovanje javnosti različnih delovnih osnutkov gradiv bi pomenilo prekomerno obremenjevanje državnih organov, nepreglednost postopkov sprejemanja predpisov, ter ne nazadnje tudi ohromitev sprejemanja predpisov. Izpodbijana odločba Informacijske pooblaščenke dejansko pomeni, da bi se, v kolikor bi obveljala, v nasprotju s predpisi oblikovala praksa, da bi državni organ moral v kadarkoli in v katerikoli fazi postopka na željo katerekoli osebe, prekiniti pripravo predpisa, ter se uskladiti s to osebo, nato pa postopek nadaljevati, seveda do naslednje pobude druge ali celo iste osebe.
37. Osnutek predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Slovenski obveščevalno – varnosti agenciji ima na vsaki strani pripis *ZSOVA 2017 nedokončano delovno gradivo (nedostopno javnosti zaradi nedorečenosti bistvenih rešitev s področja zagotavljanja človekovih pravic v razmerju do javnega interesa nacionalne varnosti)* ravno iz razloga, da ne bi povzročilo nerazumevanje njegove vsebine. Pripravljeno gradivo se bo še usklajevalo in dopolnjevalo ter preverjalo z različnih strokovnih in pravnih vidikov. Gradivo ne predstavlja osnutka zakona, ki bi bil pripravljen in usklajen do te mere, da bi bilo primerno za obravnavo v običajni vladni proceduri in posredovano v javno obravnavo. Gradivo še ne izpolnjuje ne strokovnih in ne pravno-formalnih kriterijev, da bi bilo obravnavano po postopku, kot ga za pripravo osnutka zakona predvideva Poslovník Vlade Republike Slovenije.
38. Nedokončano delovno gradivo po mnenju tožeče stranke predstavlja izjemo od prostega dostopa do informacij javnega značaja iz 9. in 11. točke prvega odstavka 6. člena ZDLIZ. Kriterij o tem, kaj je dokument, ki je še v postopku izdelave je določen v 1. odstavku 4. člena Uredbe o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 24/16). Ta določa, da se za podatke iz dokumenta, ki je v postopku izdelave in ga vodi organ, štejejo podatki, ki se nahajajo v dokumentu, ki ga še ni podpisala in odposlala ali kako drugače zaključila uradna oseba organa, ki je z veljavnimi predpisi pooblaščená za odločanje.
39. Odločitev, ali je delovno gradivo morebiti že ustrezna podlaga za začetek priprave osnutka predloga sprememb in dopolnitev Zakona o SOVI je na strani organa, ki je pristojen za normativno ureditev tega področja. Nedokončano delovno gradivo se bo še usklajevalo in dopolnjevalo ter preverjalo z različnih strokovnih vidikov.

Gradivo je bilo posredovano v pristojno reševanje Ministrstvu za pravosodje, ki se bo šele na podlagi posvetovanja in usklajevanja znotraj ministrstva odločilo, ali bo delovno gradivo uporabilo kot osnovo za formalno pripravo zakona v skladu z določbami Poslovnika Vlade Republike Slovenije in drugimi predpisi, ki urejajo zakonodajni postopek in tudi dejansko začelo s pripravo zakona. Ko bo gradivo primerno za pripravo osnutka zakona, bo postalo »vladno gradivo«, in bo predstavljalo skupek dokumentov s predlogi vladnih odločitev, ki jih bo predlagatelj predložil vladi v obravnavo. Gradivo, ki ga bo pristojno ministrstvo kot predlagatelj predložil v obravnavo, bo jezikovno in nomotehnično urejeno in bo vsebovalo predlog zakona, podzakonskega predpisa ali akta in drugih odločitev vlade. Posamezna ministrstva in vladne službe bodo nato spremljale ustreznost tistega dela gradiva, ki spada v njihovo pristojnost oziroma se dotika njihovega delovnega področja.

40. Poslovník Vlade Republike Slovenije skozi vsebino 9. člena predstavlja zavezujočo obliko sodelovanja javnosti v zvezi s pripravo predpisov. Na podlagi tega določila, je dolžan predlagatelj predpisa na svoji spletni strani povabiti strokovno in drugo javnost s splošnim vabilom, ki mu je priložen osnutek predpisa, rok za odziv javnosti pa mora biti od 30 do 60 dni. Predlagatelj mora v 15 dneh od sprejema predpisa ali posredovanja predloga v nadaljnji postopek pisno seznaniti strokovno ali drugo javnost o bistvenih predlogih ali mnenjih, ki niso bili upoštevani, z obrazložitvijo razlogov. Do te faze omenjeno nedokončano delovno gradivo še ni prišlo.
41. Ker v konkretnem primeru še ni mogoče govoriti o vladnem gradivu, ki bo šlo skozi predpisano proceduro in oceno javnosti, temveč o nedokončanem delovnem gradivu, se zahteva prosilca do dostopa informacij javnega značaja nanaša na gradivo, ki nikakor ne izpolnjuje pogojev, oziroma ne obstaja v obliki, ki bi lahko bila informacija javnega značaja. Najmanj, kar je mogoče ob tem ugotoviti je, da je zahteva v tem trenutku preuranjena.
42. Predlaga, da sodišče odločbo odpravi in s sodbo odloči, da se pritožba prosilca zavrne, podrejeno pa, da se zadeva vrne toženi stranki v ponovnem postopek ter da sodišče odloči o stroških v skladu z zakonom oziroma Pravilnikom o povrnitvi stroškov v upravnem sporu.
43. V odgovoru na tožbo tožena stranka pravi, da konkretnem primeru predmet presoje osnutek Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Slovenski obveščevalno - »ZSOVA 2017 nedokončano delovno gradivo«, ki se nedvomno ne nanaša na tista interesna področja države, ki jih je ZTP v 5. členu opredelil kot posebej občutljiva oziroma takega pomena, da jih je ob izpolnjevanju nadaljnjih pogojev, mogoče varovati s stopnjo tajnosti, saj gre za pripravo besedila zakona, ki v vsaki demokratični družbi predstavlja temelj pravne varnosti, kar pomeni, da

materialni kriterij tajnih podatkov ni izpolnjen. Poleg tega pa originator dokumenta oziroma tožeča stranka niti ni navedla, katerim konkretnim interesnim področjem države Republike Slovenije (javni varnosti, obrambi, zunanje zadeve, obveščevalno in varnostni dejavnosti državnih organov) bi škodovalo razkritje informacij iz delovnega gradiva osnutka ZSOVA, kot ji to nalaga ZTP.

44. V obravnavani oceni je navedeno le, da bi razkritje tajnih podatkov v dokumentu št. 0130-1/2017/23 in prilogi dokumenta z dne 12. 9. 2017 nepoklicani osebi lahko škodovalo varnosti ali interesom Republike Slovenije. Možnih škodljivih posledic, ki naj bi nastale z razkritjem dokumenta za varnost in interes Slovenije, ocena ne konkretizira. Razlogi, ki jih navaja tožeča stranka šele v tožbi, pa so povsem splošne narave in ne izkazujejo dejanskih okoliščin oziroma škode za varnost in interes Slovenije, zaradi katere se lahko podatek označi kot tajen. Da ne gre za podatke, katerih razkritje bi dejansko lahko povzročilo škodljive posledice, potrjuje tudi dejstvo, da zahtevana informacija v fazi priprave ni bila označena s stopnjo tajnosti. Stopnja tajnosti je bila predmetnemu dokumentu določena šele s posredovanjem na Ministrstvo za pravosodje.
45. Tožena stranka nadalje poudarja, da je nepravilna trditev tožeče stranke, da ne obstaja pravna podlaga za to, da Informacijska pooblaščenka državnemu organu naloži umik stopnje tajnosti izven zahteve javnega interesa. Če ugotovi, da niso izpolnjeni zakonski pogoji glede zatrjevanje izjeme, kar posledično pomeni, da niso podane okoliščine, zaradi katerih bi bila informacija izvzeta iz prostega dostopa, tožena stranka odloči, da mora organ zahtevano informacijo posredovati prosilcu. Takšni praksi tožene stranke je v sodbi z opr. št. I U 1837/2014-25 z dne 11.2. 2016 pritrdilo tudi Upravno sodišče RS.
46. Glede izjeme notranjega delovanja organa (11. točka) tožena stranka poudarja, da je njen namen varovati proces notranjega razmišljanja in oblikovanja mnenj organa. Varuje se t.im. »uradnikova svoboda kreativnega razmišljanja« znotraj organa, ne pa podatki oziroma dejstva, ki jih organ oz. tožeča stranka izrazi navzven. V obravnavanem primeru je predmet presoje osnutek predloga ZSOVA, ki ga je obravnavala SSNAV. To pomeni, da gre za pripravo predpisa, ki vselej vpliva na življenje, pravice in obveznosti vseh državljanov, zato tožena stranka ne more sprejeti stališča tožnice, da so predmet presoje informacije, ki so povezane z notranjim delovanjem posameznega organa, saj že tožeča stranka sama navaja, da je pri pripravi predpisa sodelovalo več organov. Priprava zakonskega besedila torej že po svoji vsebini in namenu pomeni urejanje delovanja navzven in ne navznoter. Zato v takem primeru, ko govorimo o pripravi predpisa, ki nedvomno učinkuje navzven, ni mogoče govoriti, da gre za dokument v zvezi z notranjim delovanjem organa. Na ogledu je tožeča stranka pojasnila, da je SSNAV svojo nalogo »usklajevanja delovnega gradiva besedila osnutka ZSOVA«, za kar je bil zaprosen, zaključil, zato ga je vodja sekretariata SSNAV, dne 12. 9. 2017 po pošti posredoval