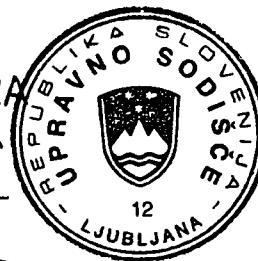


23. 12. 2011

Podpis pristojne
sodne osebe:





I U 1194/2010-18

S O D B A

V I M E N U L J U D S T V A

Upravno sodišče Republike Slovenije v Ljubljani je v senatu pod predsedstvom višjega sodnika mag. Damjana Gantarja, ob sodelovanju višje sodnic Agate Zavašnik in višje sodnice svetnice mag. Darinke Dekleva Marguč kot članic senata ter pravosodne svetnice Tine Tratnik kot zapisnikarice, v upravnem sporu tožeče stranke: 1. Vlada Republike Slovenije, Gregorčičeva 20, Ljubljana, ki jo zastopa Državno pravobranilstvo RS in 2. Državno pravobranilstvo Republike Slovenije, Šubičeva 2, Ljubljana, zoper toženo stranko: Republika Slovenija, Informacijski pooblaščenec, Vošnjakova 1, Ljubljana, zaradi dostopa do informacij javnega značaja, o tožbi tožeče stranke zoper odločbo tožene stranke št. 090-181/2009/21 z dne 1. 9. 2011, na nejavni seji dne 23. decembra 2011

r a z s o d i l ó :

Tožbi se ugodi, odločba Informacijskega pooblaščenca št. 090-181/2009/21 z dne 1. 9. 2010 se odpravi in se zadeva vrne istemu organu v ponovni postopek.

O b r a z l o ž i t e v

Tožena stranka je z izpodbijano odločbo odločila, da je pritožba prosilca () – v nadaljevanju prosilec) utemeljena, da se odločba št. 00102-22/2009/25 z dne 17. 12. 2009 odpravi, organ (Vlada Republike Slovenije, Gregorčičeva 20-25, Ljubljana -v nadaljevanju 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. 2003, v roku 3 dni umakniti stopnjo tajnosti. Navaja, da je prosilec na predsednika Državnega zbora Republike Slovenije naslovil dopis, v katerem navaja, da po njegovem mnenju ni pogojev, da bi bila seja odbora za zunanjo politiko in seja državnega zbora zaprti za javnost, ker je eno od gradiv označeno s stopnjo „zaupno“. Navaja, da ni opravičenega razloga, da je vlada svoje mnenje k predlogu sklepa Državnega zbora RS glede postopkov imenovanja vodij diplomatskih predstavništev tujih držav v Republiki Sloveniji označila s stopnjo „zaupno“. Tožena stranka je odločala v ponovnem postopku in razjasnila, ali je zahtevo vložila skupina fizičnih oseb oziroma ali je zahtevo vložil kot fizična oseba. Na podlagi dopolnitve je ugotovila, da je vložil zahtevo in pritožbo kot fizična oseba, ne glede na to, kakšen je njegov položaj oziroma status, ki ga prosilec ob tem navaja. Na podlagi navedenega

zaključuje, da zahteva in pritožba prosilca izpolnjuje pogoje, ki jih določata 5. in 7. člen Zakona o dostopu informacij javnega značaja (ZDIJZ) in sta zato sposobni za obravnavo. V svoji obrazložitvi se je oprla na določbe 6. in 21. člena ZDIJZ, na določbe Zakona o tajnih podatkih (ZTP) in na določbe Zakona o zunanjih zadevah (ZZZ-1). Navaja, da se materialni kriteriji za opredelitev nekega podatka za tajni podatek opira na samo vsebino podatka. 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 interesi področja države. Oba materialna elementa pa se zrcalita v formalnem kriteriju tajnega podatka, podatek je namreč upravičeno označen kot tajen le, če so izpolnjeni trije elementi. Po vpogledu v oba dokumenta (sklep in mnenje vlade) je ugotovila, da sta oba dokumenta označena s stopnjo tajnosti „zaupno“ in zanj obstaja pisna ocena možnih škodljivih posledic, ki se hrani kot priloga k dokumentoma ter jo je sestavil generalni sekretar vlade. V nadaljevanju se je opredelila do tega, ali podatki, ki jih vsebujeta zahtevana dokumenta, izpolnjujejo tako v materialni kot formalni kriterij za določitev podatka za tajnega. Ocenila je, da oba dokumenta izpolnjujeta formalni kriterij, saj sta vidno označena s stopnjo tajnosti „zaupno“ in je zanj izdelana ocena za določitev tajnosti z dne 19. 11. 2009. V oceni je minister za zunanje zadeve ocenil, da bi razkritje nepoklicani osebi lahko škodilo varnosti ali interesom Republike Slovenije, navedel je, da je postopek podelitve agremaja države sprejemnice označen s stopnjo tajnosti zaupno. Po vpogledu v vsebino obeh dokumentov je tožena stranka ugotovila, 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 in ne splošnega), na kar se v svojih ocenah sklicujeta tako minister za zunanje zadeve, kot generalni sekretar vlade. Dokumenta zgolj pojasnjujeta določbe Zakona o zunanjih zadevah ter Dunajske konvencije o diplomatskih odnosih iz leta 1961 ter mednarodno prakso. Dokumenta 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 meni, da ni razloga, da bi dokumenta morala nositi kakršnokoli stopnjo tajnosti.

Tožeča stranka vlaga tožbo zaradi bistvenih kršitev določb postopka, nepravilne uporabe materialnega prava ter nepravilno ugotovljenega dejanskega stanja. Predlaga, naj sodišče izpodbijano odločbo odpravi. Meni, da je v postopku prišlo do zlorabe procesnih pravic, saj je tožena stranka z dopisom na podlagi 49. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP) prosilca pozvala, da pritožbo in zahtevo dopolni na način, da bo ustrezala 17. členu ZDIJZ. Tako je imel možnost, da navede vse podatke, ki predstavljajo obvezno vsebino zahteve po 17. členu ZDIJZ, ne glede na to, kaj dejansko piše v zahtevi za umik stopnje tajnosti in pritožbe. Zato je napačno uporabila določbo 49. člena ZUP. Pomanjkanje sposobnosti biti stranka oziroma biti prosilec po 5. členu ZDIJZ ni mogoče nadomestiti z naknadno izjavo, da je prosilec fizična oseba, kar je v nasprotju z zahtevo za umik stopnje tajnosti z dne 24. 11. 2009 in pritožbo z dne 7. 12. 2009. Nedvomno je, da je zahtevo vložila poslanska skupina Slovenske demokratske stranke, Šubičeva 4, Ljubljana, podpisal pa jo je Poleg tega niti poslanska skupina SDS niti

. . . kot poslanec Državnega zbora RS nista imela pravnega interesa za vložitev zahteve za umik stopnje tajnosti. Vsi poslanci Državnega zbora RS so namreč prejeli mnenje in sklep vlade, ki sta bila označena s stopnjo tajnosti „zaupno“. Iz tega izhaja, da so bili upravičeni prejemniki tajnega podatka. Niti ni mogoče prezreti dejstva, da imajo poslanci tudi brez posebnega dovoljenja dostop do tajnih podatkov (3. člen ZTP) ter da so bili poslanci državnega zbora pred sejo, sicer zaprto za javnost, oziroma na seji, seznanjeni s celotnim gradivom, označenim s stopnjo tajnosti, zaradi česar predlagatelju ni mogoče priznati pravnega interesa in posledično statusa stranke, na zahtevo katere se vodi postopek. Meni, da lahko umik stopnje tajnosti zahteva le tisti prosilec, ki mu je bila na podlagi 1. točke 1. odstavka 6. člena ZDIJZ zavržena zahteva za dostop do informacij javnega značaja, saj s tem izkaže svoj pravni interes. Opozarja, da gre v obravnavanem primeru za situacijo, ki jo ureja 21. člen ZTP. Meni, da tožena stranka za vodenje postopka ni bila pristojna. Podrejeno

in iz previdnosti pa ugovarja tudi nepravilni uporabi materialnega prava, ker meni, da določba 45.a člena ZZZ-1 ni bila pravilno uporabljena. Oceno o škodovanju mednarodnim odnosom ali interesom Republike Slovenije sprejme pristojni organ, v konkretnem primeru Ministrstvo za zunanje zadeve. Nekateri dokumenti, ki se nanašajo na izvajanje zunanje politike, so še posebej občutljivi, ker bi z njihovim razkritjem nepooblaščenim osebi nastala ali bi očitno lahko nastala škoda za dvostranske odnose med Republiko Slovenijo in drugo državo, pa tudi za gospodarske in druge interese Republike Slovenije. To nedvomno velja tudi za izdajo ali neizdajo agremaja, na kar opozarja teorija diplomatskega prava. Opozarja, da velja obveznost varovanja podatkov in dokumentov tudi za tiste dokumente in podatke, ki niso opredeljeni kot tajni, kar pomeni, da to še toliko bolj velja za dokumente, ki so namenjeni izvajanju zunanje politike in so označeni s stopnjo tajnosti. Nepravilno je tudi stališče tožene stranke, da se sklep in mnenje v ničemer ne dotikata nobenega od neformalnih postopkov imenovanja tujih veleposlanikov v Republiki Sloveniji. Mnenje tožene stranke namreč povzema podatke iz dokumenta Ministrstva za zunanje zadeve št. 1-ZKM 251/09 z dne 23. oktober 2009, ki na splošno in interno ureja postopek izdaje agremaja kandidatom za veleposlanike držav pošiljateljic v Republiki Sloveniji. Dokument je označen s stopnjo tajnosti, zato je bilo potrebno tudi mnenje vlade označiti z ustrežno stopnjo tajnosti. Izpostavlja dejstvo, da je v mnenju vlade izrecno navedeno, da Ministrstvo za zunanje zadeve v vsakem postopku izdaje agremaja v sodelovanju z drugimi organi institucijami v Republiki Sloveniji opravi skrbno presojo predlaganega kandidata, pri čemer se presojuje vsi vidiki osebne primernosti in strokovnih kvalitet predlaganega kandidata. Na izredni seji Državnega zbora RS z dne 25. 11. 2009, ki je bila zaprta za javnost, je minister za zunanje zadeve v zvezi s predstavitvijo mnenja vlade izrecno navedel organe v Republiki Sloveniji, pri katerih se preverja obstoj morebitnih zadržkov za izdajo agremaja veleposlaniku tuje države v Republiki Sloveniji. Pri tem ne gre za povzemanje določb ZZZ-1 ali Dunajske konvencije o diplomatskih odnosih iz leta 1961, pa tudi ne za povzemanje mednarodne prakse kot zmotno ugotavlja tožena stranka. Nepravilno je tudi ugotovila, da se sklep in mnenje ne dotikata nobenega konkretnega postopka imenovanja tujih veleposlanikov v Republiki Sloveniji. Navaja, da Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih iz leta 1961 v 2. odstavku 4. člena določa, da država sprejemnica državi pošiljateljici ni dolžna pojasniti razlogov, zaradi katerih je zavrnila privolitev. Razlog za tovrstno določbo v Dunajski konvenciji je, da so se pred sprejemom Dunajske konvencije pojavljali primeri, ko so razlogi za zavrnitev agremaja postali javni. Neformalnost postopka izdaje agremaja lahko pomeni tudi njegovo nejavnost, ki se razteza na vsa dejanja od prejema prošnje do končne izdaje agremaja.

Tožena stranka v odgovoru na tožbo prereka tožbene navedbe in odgovarja na stališča tožeče stranke ter predlaga, naj sodišče tožbo zavrne. Meni, da je nepravilen očitek, da je nepravilno uporabila določbo 49. člena ZUP, ker je prosilca pozvala, da pritožbo in zahtevo dopolni na način, da bo ustrezala 17. členu ZDIJZ. Nadalje navaja, da je postopek, ki je urejen v 21. členu ZTP in ga omenja tožeča stranka, drug postopek, ki na postopek dostopa do informacije javnega značaja ne vpliva. V konkretnem primeru se vodi postopek umika stopnje tajnosti, ki je urejen v določbah ZDIJZ in za katerega je kot pritožbeni organ nedvomno pristojna tožena stranka. Iz odločbe št. 00102-22/2009/25 z dne 17. 12. 2009, ki jo je izdala prvotožeča stranka, namreč nedvomno izhaja, da je prvotožeča stranka vodila postopek po ZDIJZ, saj je tudi v pravnem pouku navedla, da bo o pritožbi zoper navedeno odločbo odločal Informacijski pooblaščenec. Nepravilen je tudi očitek tožeče stranke, da je nepravilno uporabila materialno pravo, ker ni uporabila določbe 45.a člena ZZZ-1. Opozarja, da nobeden od obeh presojenih dokumentov ni dokument Ministrstva za zunanje zadeve. Strinja se sicer s trditvijo tožeče stranke, da lahko škodljive posledice za mednarodne odnose ali interese Republike Slovenije najbolj kompetentno oceni organ, ki je pristojen za izvajanje zunanjih zadev, vendar pa je prepričana, da sta inštitut označitve dokumenta, ki vsebuje tajne podatke in obveznost izdelave ocene škodljivih posledic, kot to določa ZTP, namenjena temu,

da organ, ki nek dokument označi s stopnjo tajnosti, v tej oceni navede konkretne razloge, zakaj meni, da mora biti dokument označen s stopnjo tajnosti. Ta pogoj pa v konkretnem primeru ni izpolnjen. Vztraja pri razlogih za izdajo izpodbijane odločbe.

Stranka z interesom (prosilec) je na tožbo odgovorila. Meni, da je neutemeljen očitok tožeče stranke, da je tožena stranka ravnala v nasprotju z določbo 49. člena ZUP. Ob tem pripominja, da je bil že organ prve stopnje dolžan ravnati v skladu z določbo 18. člena ZDIJZ in 67. člena ZUP v povezavi s 49. členom ZUP, kar pa ni storil. Nadalje poudarja, da se tako sklep in mnenje z dne 19. 11. 2009 v ničemer ne dotikata nobenega od neformalnih postopkov imenovanja vodij tujih diplomatskih konzularnih predstavništev v Republiki Sloveniji, na kar se sklicuje tožeča stranka. Oba predmetna dokumenta (sklep in mnenje) zgolj pojasnjujeta določila Zakona o zunanjih zadevah in Dunajske konvencije o diplomatskih odnosih iz leta 1961 ter mednarodne prakse, ki je uveljavljena v postopkih izdajanja agremaja, saj so ti postopki neformalni in potekajo v skladu z običajnim mednarodnim pravom. V nobenem primeru ne razkrivata splošnega postopka za izdajo agremaja, ki se uporablja v Republiki Sloveniji in je povsem neformalen. Prav tako se ne dotikata nobenega konkretnega postopka izdaje agremaja, zato tudi ni nobenega stvarnega razloga, da bi predmetna dokumenta morala nositi kakršnokoli stopnjo tajnosti. Neupravičeno je tožeča stranka dokumenta označila s stopnjo zaupno in tako posegla v prizadetost javne koristi. Predlaga, naj sodišče zahtevek tožečih strank v celoti zavrne.

Tožba je utemeljena.

V obravnavani zadevi je sporno, ali je v zadevi treba postopati po določbah Zakona o dostopu do informacij javnega značaja ali po določbah Zakona o tajnih podatkih.

ZDIJZ v 1. odstavku 1. člena določa, da ta zakon ureja postopek, ki vsakomur omogoča prost dostop in ponovno uporabo informacij javnega značaja, s katerimi razpolagajo državni organi, organi lokalnih skupnosti, javne agencije, javni skladi in druge osebe javnega prava, nosilci javnih pooblastil in izvajalci služb. V 1. odstavku 5. člena je določeno, da so informacije javnega značaja prosto dostopne pravnim ali fizičnim osebam (prosilcu), vsak prosilec pa ima na svojo zahtevo pravico pridobiti od organa informacije javnega značaja tako, da jo pridobi na vpogled, ali da pridobi njeni prepis, fotokopijo ali njen elektronski zapis (2. odstavek 5. člena). Temeljno načelo je torej določeno v 2. odstavku 5. člena ZDIJZ, ki se nanaša na osebe (prosilce), ki želijo pridobiti informacijo javnega značaja, katera jim do tedaj ni bila razkrita oziroma prosilec z njeno vsebino ni bil seznanjen. Na to kaže zakonsko besedilo, *da ima prosilec na svojo zahtevo pravico pridobiti od organa informacijo javnega značaja tako, da jo pridobi na vpogled, ali da pridobi njen prepis, fotokopijo ali njen elektronski zapis.*

V obravnavani zadevi ni sporno, da je bil prosilec kot poslanec Državnega zbora RS seznanjen tako z mnenjem kot sklepom vlade, ki sta bila označena s stopnjo „zaupno“, kar pomeni, da je bil upravičeni prejemnik tajnega podatka v smislu 21. člena ZTP, ki določa, da lahko upravičeni uporabnik tajnega podatka, ki je podatek prejel na zakonit način, predlaga pooblaščenim osebam preklic ali spremembo tajnosti, če meni, da tajnost podatka ni utemeljena ali ustrezno obrazložena. Pooblaščen osebno pa določa 11. člen ZTP, ki določa, da je pooblaščen oseba tisti, ki določi stopnjo tajnosti podatka ob njegovem nastanku oziroma ob začetku izvajanja naloge organa, katere rezultat bo tajni podatek. V obravnavani zadevi sta sporna dokumenta označena s stopnjo tajnosti „zaupno“, izdelana je tudi pisna ocena možnih škodljivih posledic, katero je izdelalo Ministrstvo za zunanje zadeve v dokumentu št. 004-6/2009-2 z dne 16. 11. 2009. Glede na take določbe ZTP bi moral prosilec svojo zahtevo nasloviti na Ministrstvo za zunanje zadeve kot pooblaščen osebno, ta pa bi morala predlog obravnavati in o svoji odločitvi obvestiti predlagatelja.

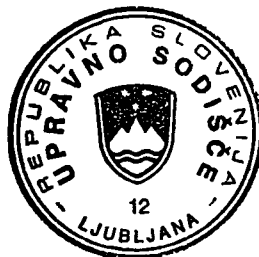
V obravnavani zadevi postopek ni potekal pravilno. Prošilec je namreč svojo zahtevo za umik stopnje tajnosti naslovil na Državni zbor Republike Slovenije, o njegovi zahtevi pa je nato odločala Vlada Republike Slovenije. Pristojnost vlade za odločanje po določbah ZTP je določena v 21.a členu ZTP, ki določa, da če predstojnik organa v skladu z zakonom, ki ureja dostop do informacij javnega značaja, oceni, da je treba v zvezi z zahtevo za dostop do informacije javnega značaja, ki se nanaša na podatek, ki je določen kot tajen, presoditi o upravičenosti prevladujočega javnega interesa za razkritje, poseduje predlog vladi (1. odstavek). Vlada nato odloča po postopku, ki je urejen v nadaljnjih določbah 21.a. Člena ZTP.

O postopku na prvi stopnji je glede na navedeno odločal stvarno nepristojen organ, kar pomeni bistveno kršitev upravnega postopka po določbi 1. točke 2. odstavka 237. člena ZUP. Te kršitve pa tožena stranka v svoji odločbi ni odpravila, ker je zavzela zmotno stališče, da je pristojnost prvostopnemu organu dana v določbah ZDIJZ.

Iz opisanih razlogov je sodišče tožbi tožeče stranke ugodilo na podlagi 3. in 4. točke 1. odstavka 64. člena ZUS-1.

PRAVNI POUK: Pritožba zoper to sodbo ni dovoljena (prvi odstavek 73. člena ZUS-1).

Ljubljana, 23. december 2011



Predsednik senata:
mag. Damjan Gantar, l.r.

Ta prepis je soglasen z izvirnikom
Podpis pristojne sodne osebe: