

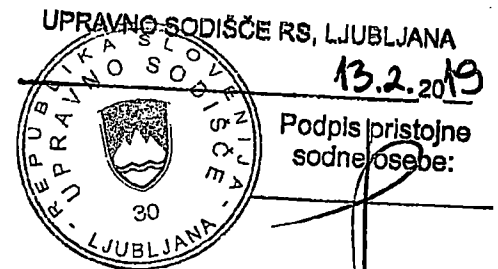
I U 2831/2017-14


UPRavno sodišče
REPUBLIKE SLOVENIJE

SODBA

V IMENU LJUDSTVA

ODLOČBA JE PRAVNOMOČNA



Upravno sodišče Republike Slovenije je v senatu, ki so ga sestavljali višji sodniki dr. Boštjan Zalar kot predsednik ter mag. Damjan Gantar in mag. Jonika Marflak Trontelj, kot člana,

ob sodelovanju višje pravosodne svetovalke Klavdije Škrlec kot zapisnikarice,

v upravnem sporu tožeče stranke: MINISTRSTVO ZA IZOBRAŽEVANJE, ZNANOST IN ŠPORT, Masarykova cesta 16, Ljubljana, zoper toženo stranko: REPUBLIKA SLOVENIJA, ki jo zastopa Informacijski pooblaščenec, Dunajska cesta 22, Ljubljana,

zaradi dostopa do informacij javnega značaja,

o tožbi zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca št. 090-233/2017/5 z dne 27. 11. 2017,

na seji 13. februarja 2019

RAZSODILO:

Tožba se zavrne.

OBRAZLOŽITEV

1. Tožeča stranka je s svojo prvostopenjsko odločbo zavrnila zahtevo _____ v nadaljevanju stranka z interesom) za posredovanje informacije javnega značaja in sicer za posredovanje korespondence med tožečo stranko in Department of Public Enterprises, Ministry of Heavy Industries & Public Enterprises, Government of India v obdobju od 1. junija do 31. avgusta 2017. Tožeča stranka ugotavlja, da zahtevana korespondenca izvira iz delovnega področja ministrstva, da se nahaja v materializirani obliki kot elektronska pošta in izpolnjuje osnovni pogoj za obstoj informacij javnega značaja. Pri svoji zavrnitvi pa se sklicuje na izjemo iz 11. točke prvega odstavka 6. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju ZDIJZ), ki določa, da organ prosilcu zavrne dostop do zahtevane informacije, če se ta nanaša na podatek iz dokumenta, ki je bil sestavljen v zvezi z notranjim delovanjem organa in bi njegovo razkritje povzročilo motnje pri delovanju oziroma dejavnosti organa. Gre za korespondenco, ki je namenjena notranji rabi obeh sodelujočih ministrstev dveh različnih držav, iz katere je razviden način njenega dela oziroma usklajevanje v fazi priprav na bilateralni sestanek. Dokumentacija je nastala za notranjo rabo obeh ministrstev z namenom pripraviti čimbolj vsestransko vsebinsko podlago za pripravo bilateralnih političnih konzultacij. Varuje se notranje delovanje obeh ministrstev. Nepredstavljivo je, da bi se interna komunikacija dveh držav lahko obravnavala kot prosto dostopna informacija javnega značaja. Zaupanje bi bilo porušeno, posledično bi za državo nastale velike motnje pri delovanju. Varovanje določene mere zaupnosti ni v neskladju s siceršnjim načelom odprtosti delovanja javne uprave. Če bi tovrstni dokumenti postali javni, bi to ogrozilo kredibilnost organa v mednarodnih odnosih.
2. Stranka z interesom se je zoper prvostopenjsko odločbo pritožila, drugostopenjski organ pa je pritožbi delno ugodil tako, da je odredil tožeči stranki, da mora v roku 31 dni od vročitve odločbe pokazati korespondenco, ki je v izreku drugostopenjske odločbe natančno opredeljena. V delu, v katerem se podatki prekrijejo zaradi varstva osebnih podatkov, pa je pritožba zavrnjena. V obrazložitvi odločbe drugostopenjski organ med drugim navaja, da je predmet presoje korespondenca med tožečo stranko in vlado Indije, kar pomeni, da gre za informacije, ki po naravi stvari izkazujejo zunanjo komunikacijo organa z drugimi subjekti in je že po jezikovni razlagi ni mogoče obravnavati kot notranje. Organ je torej v okviru notranje organizacije sprejel določena dejstva, ki jih je s komunikacijo, ki je predmet presoje, že izrazil navzven, zato ni mogoče sprejeti stališča, da so predmet presoje informacije, ki izkazujejo notranje razmišljanje organa. O informacijah v zvezi z notranjim delovanjem organa bi lahko govorili v primeru, če bi organ šele pripravljajl svoja stališča. Predmet presoje je uradna komunikacija, ki jo organ izvaja v okviru opravljanja svojih javnopravnih nalog in

ne gre za zasebno komunikacijo. Poleg tega pa je tožeča stranka zgolj na splošno zatrjevala, da je varovanje notranje korespondence z drugimi državami nujen predpogoj za nemoteno in konstruktivno medsebojno sodelovanje, pri čemer se ni konkretno opredelila do same vsebine zahtevanih informacij. Tožeča stranka izhaja iz stališča, da mora biti komunikacija med vladama različnih držav zaupna oziroma izven dosega javnosti, s čimer se tožena stranka ne strinja v celoti. Tudi pri urejanju bilateralnih odnosov obstaja vsebina, ki ne more biti vedno in vselej prosto dostopna, vendar pa to ne pomeni, da se lahko zavrne dostop samo na podlagi dejstva, da gre za komunikacijo z vlado druge države. Predmet presoje so informacije, ki se po vsebini nanašajo na usklajevanje priprav na bilateralni sestanek v Ljubljani. Vsebinska zahtevanih informacij se nanaša na določitev termina bilateralnega sestanka na določeno temo brez konkretno izraženih stališč ali mnenj organa ali vlade Indije o sami vsebini sestanka. Gre za vsebino, ki ne zajema informacij, katerih razkritje bi resno oviralo delo organov oziroma povzročilo motnje pri delovanju organa. Pač pa je tožena stranka upoštevala, da je potrebno prekriti določne osebne podatke, in sicer elektronske naslove fizičnih oseb, navedenih na dokumentih.

3. Tožeča stranka v tožbi vztraja pri tem, da je podana izjema po 11. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, ker gre za korespondenco, ki je namenjena notranji rabi obeh v komunikaciji sodelujočih ministrstev dveh različnih držav. Dokumenti so nastali izključno za notranjo rabo obeh ministrstev. V konkretnem primeru se varuje notranje delovanje ministrstva oziroma obeh ministrstev. Zaupanje bi bilo z razkritjem elektronske korespondence nepopravljivo porušeno, posledično pa bi to za državo kot mednarodni subjekt povzročilo velike motnje pri delovanju. Tuja država oziroma tuji predstavniki so komunicirali brez zavedanja, da lahko ta komunikacija postane javno dostopna. Za mednarodno sodelovanje je potrebna visoka stopnja zaupanja med državami. Opisana škoda bi nastala s posredovanjem kateregakoli od zahtevanih dokumentov in to velja za vse obstoječe dokumente, zato se tožeča stranka ni spuščala v utemeljevanje obstoja izjeme v vsakem dokumentu posebej. Nadalje se tožeča stranka sklicuje še na 45. a člen Zakona o zunanjih zadevah, v katerem je navedeno, da se dostop do podatkov iz dokumentov, ki v skladu z zakonom, ki ureja tajne podatke, niso opredeljeni kot tajni, zavrne, če se pri odločanju o posredovanju informacij javnega značaja ugotovi, da bi njihovo razkritje škodovalo mednarodnim odnosom ali interesom Republike Slovenije. Tožeča stranka o svojem delu javnost redno obvešča na svoji spletni strani in sporočili za javnost in je hkrati prepričana, da s posredovanjem zahtevanih dokumentov ne bo transparentnost nič boljša. Tožeča stranka predlaga, naj sodišče izpodbijano odločbo odpravi.
4. Tožena stranka v odgovoru na tožbo navaja, da tožeča stranka ponovno zgolj na splošno navaja, enako kot v odločbi, da je nepredstavljivo, da bi bila komunikacija med dvema državama informacija javnega značaja. Informacije ni mogoče izvzeti

iz prostega dostopa zgolj zato, ker gre za komunikacijo med vladama dveh držav. Za to ni nobene zakonske podlage. Zahtevane informacije izkazujejo zunanjo komunikacijo tožeče stranke in je že po jezikovni razlagi ni mogoče obravnavati kot notranje. Razen tega se vsebina informacij nanaša na določitev termina bilateralnega sestanka na določeno temo brez konkretno izraženih stališč ali mnenj tožeče stranke ali vlade Indije. Vsebinsko ni razvidno notranje delovanje organa. Tožeča stranka ni pojasnila, kakšne konkretne motnje naj bi povzročila razkrita informacija. Tožena stranka predlaga, naj sodišče tožbo kot neutemeljeno zavrne.

5. Stranka z interesom v odgovoru na tožbo navaja, da se strinja z argumenti tožene stranke. Medijsko obveščanje ne more biti nadomestilo za posredovanje informacij posameznemu prosilcu. Predlaga, naj sodišče tožbo zavrne.
6. Tožba ni utemeljena.
7. Sodišče ocenjuje, da med strankami ni sporno, da zahtevani dokumenti, to je korespondenca med organoma obeh držav, obstaja in da je v zvezi z delovnim področjem tožeče stranke ter tako izpolnjuje osnovne pogoje za obstoj informacije javnega značaja. Sporno pa je med strankami vprašanje, ali je podana izjema iz 11. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. ZDIJZ namreč v 11. točki prvega odstavka 6. člena določa, da organ prosilcu zavrne dostop do zahtevane informacije, če se zahteva nanaša na podatek iz dokumenta, ki je bil sestavljen pretežno v zvezi z notranjim delovanjem oziroma dejavnostjo organov in bi njegovo razkritje povzročilo motnje pri delovanju oziroma dejavnosti organa. Sodišče meni, da niso izpolnjeni pogoji za obstoj te izjeme, saj je iz dokumentacije razvidno, da ni bila sestavljena pretežno v zvezi z notranjim delovanjem organa in da tudi ni izkazano, da bi razkritje te korespondence povzročilo motnje pri delovanju tožeče stranke. Glede neobstoja te izjeme se sodišče v celoti pridružuje razlogom v izpodbijani odločbi, zato skladno z drugim odstavkom 71. člena Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1) ne bo ponavljalo razlogov za odločitev, ampak se sklicuje na razloge, navedene v odločbi. Sodišče zgolj poudarja, da je tožena stranka pravilno ugotovila, da gre za informacije, ki po naravi stvari že pomenijo zunanjo komunikacijo organa z drugimi subjekti in je že po jezikovni razlagi ni mogoče obravnavati kot notranje, saj je tožeča stranka v okviru pretežno notranje organizacije sprejela določena dejstva, ki jo je s komunikacijo, ki je predmet presoje, že izrazila navzven. Pravilno je ugotovljeno, da bi o informacijah v zvezi z notranjim delovanjem organa lahko govorili v primeru, če bi organ šele pripravljal svoja stališča. Tožena stranka je tudi pravilno ugotovila, da je tožeča stranka zgolj na splošno zatrjevala, da je varovanje korespondence z drugimi državami nujen predpogoj za nemoteno in konstruktivno medsebojno sodelovanje.

Prav tako je pravilno ugotovila, da v zvezi z zahtevanimi dokumenti tožeča stranka ni uspela prepričljivo in natančno utemeljiti, da gre za vsebino, katere razkritje bi resno oviralo delo organov oziroma povzročilo motnje pri delovanju organa.

8. Sodišče se ne strinja s tožbeno navedbo, da gre za podatek iz dokumenta, ki je sestavljen v zvezi z notranjim delovanjem organa, saj je bila korespondenca med obema subjektoma že vzpostavljena, kar pomeni, da je komunikacija med obema organoma obeh držav že stekla in zato že po jezikovni razlagi ne more iti za informacijo, ki bi bila pretežno sestavljena v zvezi z notranjim delovanjem tožeče stranke. Sodišče meni, da je možno govoriti o notranjem delovanju do tistega trenutka, preden je bila poslana uradna elektronska pošta organu druge države. Torej v konkretnem primeru že ta pogoj iz 11. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ ni izpolnjen in že iz tega razloga ni podana ta izjema.
9. Prav tako sodišče ne more sprejeti tožbene navedbe, da bi z razkritjem dokumentacije nastale motnje pri delovanju tožeče stranke. Tožeča stranka tudi v tožbi zgolj na splošno zatrjuje, da bi bilo zaupanje porušeno, te svoje trditve pa ne konkretizira, torej ne pove, kaj je v vsebini korespondence takega, da bi bilo zaupanje porušeno. Zgolj to, da gre za korespondenco med organi različnih držav, pa še ni razlog za zatrjevanje, da obstaja izjema od dostopa do informacij javnega značaja. Tožeča stranka tudi v tožbi navaja zgolj na splošno, da bi nastale motnje, s tem ko zatrjuje, da če bi komunikacija med državami postala javna, da bi to ogrozilo kredibilnost organov v mednarodnih odnosih. Sodišče se sicer strinja s tem, da kakršnakoli komunikacija ne more biti javno dostopna, vendar je to potrebno tudi dovolj konkretizirati in glede na vsebino dokumenta pojasniti, zakaj določena dokumentacija ne more biti javno dostopna.
10. Neutemeljeno je tudi sklicevanje tožeče stranke na 45. a člen Zakona o zunanjih zadevah in sicer najprej iz razloga, ker se to določilo nanaša na obveznost varovanja dokumentov Ministrstva za zunanje zadeve, torej ne varovanje dokumentov tožeče stranke. Ne glede na navedeno pa, kot izhaja iz drugega odstavka 45. a člena Zakona o zunanjih zadevah, se dostop do podatkov iz teh dokumentov ne zavrne v vsakem primeru, ampak le, če bi njihovo razkritje škodovalo mednarodnim odnosom ali interesom Republike Slovenije. Tudi če bi se izhajalo iz stališča, da je možno smiselno uporabiti to določilo za ostala ministrstva, je sodišče že pojasnilo, da tožeča stranka ni izkazala, da bi razkritje zaprosene korespondence škodovalo mednarodnim odnosom ali interesom Republike Slovenije.
11. V zvezi s tožbeno navedbo, da tožeča stranka o svojem delu redno obvešča javnost na svojih spletnih straneh in sporočilih za javnost in da s posredovanjem zahtevanih dokumentov ne bo transparentnost nič boljša, pa sodišče pojasnjuje, da

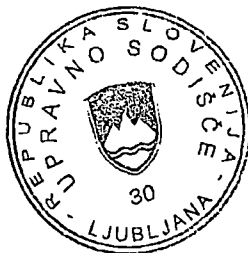
redno obveščanje o delu ministrstva ni istovetno z odločanjem o zahtevkih za dostop do informacij javnega značaja. Gre za različni delovanji državnega organa, pri katerih je skupno le to, da se z obema inštitutoma poskuša zagotavljati čim večjo transparentnost delovanja državne uprave.

12. Nerelevantne so tudi tožbene navedbe, ki se nanašajo test javnega interesa iz drugega odstavka 6. člena ZDIJZ, kajti ta presoja pride v poštev, če je katera od izjem iz prvega odstavka 6. člena ZDIJZ podana in je potem potrebno ugotovljati, ali obstaja izjema od izjeme. V obravnavanem primeru, pa izjema iz 11. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ tudi po presoji sodišča ni podana.
13. Ker je iz zgoraj navedenih razlogov odločitev tožene stranke pravilna, je sodišče na podlagi prvega odstavka 63. člena ZUS-1 tožbo zavrnilo. Sodišče je o navedeni zadevi odločilo na nejavni seji brez glavne obravnave, saj je ocenilo, da dejansko stanje, ki je bilo podlaga za izdajo upravnega akta, med strankami ni sporno. Ni namreč sporno, da zahtevana dokumentacija obstaja, sporna je le pravna presoja, ali je ta dokumentacija informacija javnega značaja. V takem primeru pa daje ZUS-1 v prvem odstavku 59. člena izrecno pooblastilo sodišču, da lahko odloči tudi brez glavne obravnave.

PRAVNI POUK:

Zoper to sodbo pritožba ni dovoljena (prvi odstavek 73. člena ZUS-1).

Ljubljana, 13. februar 2019



Predsednik senata:

dr. Boštjan Zalar, l.r.

Ta prepis je soglasen z izvirnikom
Podpis pristojne sodne osebe