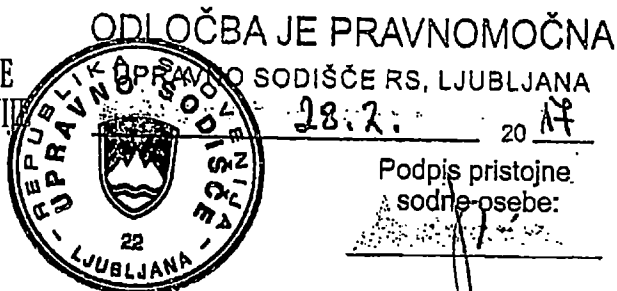


UPRavno sodišče
REPUBLIKE SLOVENIJE

SODBA

V IMENU LJUDSTVA



Upravno sodišče Republike Slovenije je v senatu, ki so ga sestavljali višji sodniki mag. Damjan Gantar kot predsednik in mag. Darinka Dekleva Marguč ter Adriana Hribar Milič kot članici,

ob sodelovanju višje pravosodne svetovalke Maše Hribar, ki je v zadevi poročala, in Adriane Glažar kot zapisnikarice,

v upravnem sporu tožeče stranke: **REPUBLIKA SLOVENIJA, Ministrstvo za zunanje zadeve**, Prešernova cesta 25, Ljubljana, ki jo zastopa Državno pravobranilstvo RS, po državni pravobranilki Katji Drnovšek Jarc, zoper toženo stranko: **REPUBLIKA SLOVENIJA, ki jo zastopa Informacijski pooblaščenec**, Zaloška cesta 59, Ljubljana,

zaradi dostopa do informacij javnega značaja,

o tožbi zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca št. 090-286/2015/3 z dne 17. 3. 2016,

na seji dne 28. februarja 2017

RAZSODILO:

I. Tožbi se ugodi, izpodbijana odločba Informacijskega pooblaščenca št. 090-286/2015/3 z dne 17. 3. 2016 se odpravi in se zadeva vrne toženi stranki v ponoven postopek.

II. Tožena stranka je dolžna tožeči stranki povrniti stroške tega postopka v znesku 15,00 EUR v roku 15 dni od vročitve te sodbe, v primeru zamude z zakonskimi zamudnimi obrestmi od poteka paricijskega roka dalje do plačila.

OBRAZLOŽITEV

1. Tožeča stranka s tožbo izpodbija uvodoma navedeno odločbo tožene stranke, s katero je ta v 1. točki izreka odločila, da se pritožbi prosilca ugodi in se odločba Ministrstva za zunanje zadeve (v nadaljevanju organ) št. 020-44/2015,1 z dne 21. 10. 2015 delno odpravi ter se odloči: Organ je v roku enaintridesetih dni od vročitve te odločbe dolžan iz dokumenta Poročilo 4. seje Kadrovske komisije o pripravi mnenja in predloga za imenovanje vodij diplomatskih predstavništva RS v tujini št. 10003-4/2012/65 z dne 15. 4. 2014 umakniti stopnjo tajnosti INTERNO in ga v elektronski obliki posredovati prosilcu na način, da prekrije: - imena in priimke prijavljenih kandidatov, ki niso bili izbrani, navedenih v prvem odstavku pod točko ena; - celotno obrazložitev pod točko ena na strani 2 do točke dve na strani 3; - imena in priimke prijavljenih kandidatov, ki niso bili izbrani, navedeni v prvem odstavku pod točko dve na strani 3; - celotno obrazložitev pod točko dve na strani 3 do besede „zapisal“ na strani 4. V 2. točki izreka izpodbijane odločbe je tožena stranka odločila, da se pritožba v delu, v katerem je prosilec zahteval podatke, ki jih mora organ v posredovanem dokumentu v skladu s prejšnjo točko izreka te odločbe prikriti, zavrne. V 3. točki izreka pa je odločila, da posebni stroški v tem postopku niso nastali.
2. Tožena stranka v obrazložitvi izpodbijane odločbe navaja, da je prosilec dne 25. 9. 2015 na podlagi določb Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju ZDIJZ) zahteval, da mu organ (med drugim) v elektronski obliki posreduje Poročilo 4. seje kadrovske komisije o pripravi mnenja in predloga za imenovanje vodij diplomatskih predstavništva RS v tujini št. 10003-4/2012/65 z dne 15. 4. 2014 (v nadaljevanju Poročilo Kadrovske komisije). Navedel je, da naj organ pred tem z dokumenta umakne oznako tajnosti, saj glede na že zdavnaj pridobljeni agrema in celo že dalj časa zasedeni položaj vodje Veleposlaništva RS pri Svetem sedežu in Suverenem malteškem viteškem redu (SMVR), ni več razlogov za tajnost podatkov, vsebovanih v tem dokumentu.
3. Organ je o zahtevi prosilca odločil z odločbo št. 020-44/2015,1 z dne 21. 10. 2015, s katero je na podlagi 1. in 11. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ v celoti zavrnil dostop do Poročila Komisije. V obrazložitvi odločbe je povzel zahtevo prosilca ter navedel, da je bilo Poročilo kadrovske komisije označeno s stopnjo tajnosti interno. Izhajajoč iz zahteve prosilca, naj se iz dokumenta umakne stopnja zaupnosti, je organ v skladu z 18. členom Zakona o tajnih podatkih (v nadaljevanju ZTP) ponovno ocenil, ali dokument izpolnjuje pogoje za določitev stopnje tajnosti v skladu s tem zakonom. Ugotovil je, da kljub prejetim soglasjem (agremajem) države sprejemnice stopnja tajnosti „interno“, s katero je označeno zahtevano poročilo, ostaja nespremenjena. Kadrovska komisija je namreč posvetovalno telo organa (2. člen Navodila o delu Kadrovske komisije Ministrstva

za zunanje zadeve), njen namen pa je svetovati ministru pri sprejetju odločitev na kadrovske področju. Gre za forum, ki omogoča odprto obravnavo in izrekanje članov te komisije o kandidaturah uslužbencev ministrstva za zasedbo posameznih delovnih mest, v okviru odprte razprave pa se lahko izpostavijo tako prednosti in pozitivne lastnosti posameznega kandidata, kot tudi njegove pomanjkljivosti in šibke strani, vse s ciljem, da se vsaka kandidatura čim bolj vsebinsko pretehta. Opisani postopek, ki se konča s pripravo obrazloženega mnenja Kadrovske komisije, omogoča sprejetje vsebinsko pretehtanih in utemeljenih odločitev ministra na kadrovske področju. Organ ugotavlja, da bi razkritje podatkov in razmišljanj v okviru proste in odprte izmenjave mnenj v organu lahko otežilo delovanje organa oziroma povzročilo motnje pri delovanju organa. Vseprošni dostop do podatkov, vsebovanih v poročilu, bi lahko povzročil, da bi bila tudi država sprejemnica seznanjena z vsemi morebitnimi pomisleki znotraj ministrstva ter osebnostnimi lastnostmi kandidata, s čimer bi lahko bile razkrite (morebitne) šibke točke in pomanjkljivosti najvišjega predstavnika Republike Slovenije v drugi državi. To bi nedvomno lahko škodljivo vplivalo na interese Republike Slovenije in njene bilateralne odnose z državo sprejemnico, kar bi hkrati otežilo izvajanje nalog organa.

4. Prosilec je pri organu vložil pritožbo, v kateri je navedel, da je organ v obrazložitvi svoje odločbe eksplicitno priznal, da je ... že pridobil agrema države sprejemnice in da je javno znano, da je delovno mesto vodje Veleposlaništva RS pri Svetem sedežu in SMVR že zasedel. Če bi organ želel zgolj zaščititi prosto in odprto izmenjavo mnenj v organu, bi lahko delno prikril tiste dele zapisnika, ki razkrivajo identiteto posameznih razpravljalcev ali eventualne občutljive osebne podatke. Ni pa upravičen pred zainteresirano javnostjo, ki želi preveriti zakonitost in nediskriminatornost tovrstnih postopkov, prikrivati vsebine celotnega zapisnika, ki je uradni dokument in vsebuje po funkciji uradno izražena (in ne zasebna) stališča članov Kadrovske komisije. Nenazadnje je bil z dejstvi iz zapisnika seznanjen tudi izbrani kandidat kot predsednik Kadrovske komisije organa, kar ga postavlja v privilegiran položaj pred ostalimi državljani, zlasti pred njegovimi protikandidati. Navedba organa, da bi bile z razkritjem dokumenta razkrite (morebitne) šibke točke in pomanjkljivosti najvišjega predstavnika RS v drugi državi, pa dokazuje, da javni interes po razkritju informacij vsekakor prevladuje nad interesom organa po njegovem prikrivanju, saj organ izrecno priznava možnost obstoja šibkih točk kandidata in ima javnost to pravico izvedeti.
5. Tožena stranka je z izpodbijano odločbo odločila, da je pritožba prosilca delno utemeljena, saj po njenem mnenju ni zakonskega razloga, da bi zahtevani

dokument moral nositi stopnjo tajnosti in ni podana izjema po 1. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, prav tako pa organ ni konkretno pojasnil, kako bi razkritje dokumenta ogrozilo proces odločanja organa, da bi se dostop lahko zavrnil zaradi izjeme po 11. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ.

6. V izpodbijani odločbi se tožena stranka najprej opredeljuje do obstoja izjeme varstva tajnih podatkov po 1. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ in ugotavlja, da dokument načeloma izpolnjuje formalni kriterij tajnega podatka, saj je vidno označen s stopnjo tajnosti INTERNO, zanj je izdelana ocena za določitev tajnosti ter tajnost je določila pooblaščenca oseba. V nadaljevanju presoja, ali je izpolnjen materialni kriterij za opredelitev podatka kot tajnega in se pri tem sklicuje na 27. člen Zakona o zunanjih zadevah (v nadaljevanju ZZZ-1), ki določa ustanovitev in pristojnosti stalne avtonomne strokovne komisije. Nadalje se sklicuje na Navodilo o delu Kadrovske komisije Ministrstva za zunanje zadeve in o pripravi predloga za imenovanje vodij predstavništva Republike Slovenije v tujini št. 0070-1/2014/2 z dne 29. 1. 2014 (v nadaljevanju Navodilo), ki je veljalo v času odločanja Komisije, glede katerega je bilo sestavljeno zahtevano Poročilo Kadrovske komisije. Ugotavlja, da Navodilo ločeno obravnava poročilo, ki ga sestavi Kadrovska komisija, od predloga, ki ga pripravi za vlado minister. Glede predloga ministra že samo Navodilo predvideva trenutek, ko se dokumentu odvzame stopnja tajnosti, glede poročila Kadrovske komisije pa Navodilo nima posebne določbe o umiku stopnje tajnosti in se zato uporabljajo določbe Zakona o tajnih podatkih (v nadaljevanju ZTP) kot krovnega zakona na področju tajnih podatkov. V obravnavanem primeru je predmet presoje dokument, vezan na imenovanje vodje diplomatskega predstavništva ali konzulata, glede katerega je postopek že zaključen in je bil že objavljen ukaz o postavitvi veleposlanikov, zato gre po mnenju tožene stranke za vsebino, ki se nedvomno ne nanaša na tista interesna področja države, ki jih je ZTP v 5. členu opredelil kot posebno občutljiva. Glede na to, da je postopek imenovanja že zaključen, bi moral organ v ponovni oceni škodljivih posledic jasno navesti, katerim konkretnim interesom države RS bi razkritje informacij iz Poročila škodovalo. Organ tega ni izkazal, saj se je pri svoji oceni usmeril v utemeljitev na načelni ravni. Razlogov, da bi razkritje zahtevanih podatkov lahko povzročilo, da bi bila tudi država sprejemnica seznanjena z vsemi morebitnimi pomisleki znotraj ministrstva in bi to lahko otežilo delovanje organa ali bi povzročilo motnje pri delovanju organa, po mnenju tožene stranke ni mogoče uvrstiti v interesna področja države, ki jih določa 5. člen ZTP. Čeprav je temeljna dejavnost organa „zunanje zadeve“, tega ni mogoče razlagati na način, da vsak dokument, ki ga ustvari organ, ustreza kriterijem tajnih podatkov. Drugačna razlaga bi bila v nasprotju s pravno varnostjo, poleg tega pa je treba izhajati tudi iz namena zakonodajalca, ki je v Navodilu kot izvedbenemu aktu ZZZ-1 zapisal, kdaj podatek o predlaganem kandidatu izgubi stopnjo tajnosti. Tožena stranka je prepričana, da konkretni podatek o kandidatih za vodjo DKP, ki izhaja iz poročila

komisije, v fazi, ko je postopek končan in slednja že opravljata svojo funkcijo, nikakor ne more predstavljati tajnega podatka. Ker se vsebina dokumenta ne nanaša na tista interesna področja države, ki jih je ZTP opredelil kot posebno občutljiva in jih je mogoče varovati kot tajna, ni zakonskega razloga, da bi zahtevan dokument moral nositi stopnjo tajnosti, zato je tožena stranka v 1. točki izreka izpodbijane odločbe organu naložila, da iz dokumenta umakne stopnjo tajnosti. Izjema po 1. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ v tej zadevi ni podana.

7. Glede izjeme notranjega delovanja organa po 11. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ tožena stranka ugotavlja, da zahtevani dokument predstavlja dokument, ki je nastal v zvezi z notranjim delovanjem organa. Nadalje presoja, ali bi razkritje povzročilo motnje pri delovanju oziroma dejavnosti organa, pri čemer navaja, da gre pri tem za specifični škodni test, ki ga je treba razlagati izrazito restriktivno, in da je breme dokazovanja standarda onkraj dvoma na strani organa. Ta je namreč tisti, ki najbolje pozna svoje delovanje in lahko izkaže ter opiše motnje pri svojem delovanju. Tožena stranka ugotavlja, da so navedbe organa glede ocene možnih škodljivih posledic pavšalne, saj organ ni konkretno pojasnil, kako bi razkritje organa ogrozilo proces odločanja organa, da bi se dostop lahko zavrnil. Od Kadrovske Komisije se utemeljeno pričakuje najvišja stopnja strokovnosti, zato argumenti, ki jih navaja organ, ne vzdržijo resne pravne presoje, zlasti ob dejstvu, da je postopek že zaključen. Z izjemo notranjega delovanja organa se ne more prikrivati morebitnih nepravilnosti ali zadržev organa, morebiten obstoj osebnih okoliščin kandidatov, neposredno nepovezanih z imenovanjem, pa lahko predstavlja izjemo varstva osebnih podatkov. Organ po mnenju tožene stranke ni podal prepričljive obrazložitve, kako bi razkritje zahtevanega Poročila Kadrovske komisije v fazi, ko je postopek imenovanja vodij DKP že končan, povzročilo motnje pri njegovem delovanju oziroma dejavnosti. Tožena stranka se strinja, da bi razkritje informacij, ki bi se nanašale na odnose z državo prejemnico, škodovalo bilateralnim odnosom RS in notranjemu delovanju ter izvajanju nalog organa, vendar poročilo Kadrovske komisije v fazi, ko je postopek imenovanja vodij DKP že končan, takšnih informacij ne vsebuje in je zato ta argument organa neutemeljen. Izjema po 11. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ torej ne obstaja.
8. Tožena stranka po uradni dolžnosti nazadnje ugotavlja, da določeni deli besedila Poročila Kadrovske komisije vsebujejo množico osebnih podatkov, ki niso neposredno povezani z opravljanjem javne funkcije ali delovnega razmerja javnega uslužbenca, z informacijami javnega značaja pa so prepleteni do te mere, da delni dostop v smislu 7. člena ZDIJZ ni možen. Ti podatki so varovani osebni podatki in zato predstavljajo izjemo po 3. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ ter jih je organ dolžan prikriti, kot je to določeno v 1. točki izreka izpodbijane odločbe. Tožena stranka ugotavlja še, da javni interes za razkritje informacije v delu, za katerega je ugotovljen obstoj izjeme varstva osebnih podatkov, ni podan. Prošilec namreč v zahtevi ni navedel niti verjetno izkazal okoliščine, ki bi terjale

razkritje informacij na podlagi javnega interesa, zgolj navedba organa, da bi informacije razkrile morebitne „šibke točke ali pomanjkljivosti“ kandidatov, na kar se sklicuje prosilec, pa po oceni tožene stranke ni argument, ki bi bil močnejši od varstva osebnih podatkov.

9. Tožeča stranka zoper odločbo tožene stranke vlaga tožbo iz razlogov po 1. in 3. točki prvega odstavka 27. člena Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1). Navaja, da je tožena stranka zaradi zmotne uporabe materialnega prava napačno ugotovila dejansko stanje in napačno odločila, da mora tožeča stranka iz zahtevanega dokumenta umakniti stopnjo tajnosti „interno“. V obravnavani zadevi ne gre za mnenje in predlog po petem odstavku 27. člena ZZZ-1, saj omenjena določba ureja delovanje stalne avtonomne strokovne komisije in ne Kadrovske komisije, položaja in pristojnosti obeh organov pa se bistveno razlikujeta. Postopek postavitve veleposlanika opredeljuje 17a. člen ZZZ-1. Namen tega notranjega in neformalnega postopka je svetovanje ter strokovna pomoč ministru pri izbiri najprimernejšega kandidata izmed prijavljenih glede na merila iz četrtega odstavka 27. člena ZZZ-1.
10. V tožbi očita toženi stranki, da je napačno presodila, da se vsebina Poročila Kadrovske komisije ne nanaša na tista interesna področja države, ki jih je ZTP opredelil kot posebej občutljiva oziroma takšnega pomena, da jih je ob izpolnjevanju nadaljnjih pogojev mogoče varovati s stopnjo tajnosti, saj zahtevani dokument predstavlja podatek, ki se nanaša na izvajanje zunanjih zadev. Že iz samega Navodila izhaja, da poročilo Kadrovske komisije vsebuje obrazloženo mnenje komisije, v katerem ta navede podatke, dejstva in ocene, zaradi katerih meni, da je kandidat glede na merila primeren za položaj, pri tem pa lahko navede tudi morebitne druge prednosti predlaganega kandidata. Komisija o svojem delu sestavi poročilo, ki ga označi z ustrezno stopnjo tajnosti, pri čemer, za razliko od prenehanja tajnosti predloga ministra za postavitve veleposlanika, ni predviden vnaprej določen način prenehanja tajnosti. Tožeča stranka se sklicuje na 18. člen ZZZ-1, ki določa naloge vodje diplomatskega predstavništva, ter navaja, da omenjena oseba v tujini neposredno predstavlja Republiko Slovenijo v državi sprejemnici ali mednarodni organizaciji in torej neposredno izvršuje zunanje zadeve kot nosilec posebnih pooblastil. Izbira te osebe je sestavni del opravljanja zunanjih zadev Republike Slovenije.
11. Nadalje v tožbi tožeča stranka vztraja pri oceni, da bi razkritje podatkov iz zahtevanega poročila seje Kadrovske komisije, kjer so se njeni člani v odprti obravnavi izrekli o kandidaturah uslužbencev MZZ za zasedbo dveh mest vodij diplomatskega predstavništva, otežilo delovanje ministrstva in veleposlaništva, ki ga bo vodil izbran kandidat. Opozarja na dejstvo, da ocena škodljivih posledic ni tajni podatek in da bi popolna konkretizacija škode, ki bi lahko nastala organu, lahko pomenila že razkritje tajnega podatka. Poleg tega ocena škodljivih posledic

lahko temelji na predvidevanju, ni pa mogoče z gotovostjo napovedati bodoče škode. Poudarja, da je diplomacija specifična dejavnost, kjer veljajo posebna pravila kurtoazije. Nazadnje izpostavlja še določbo 45a. člena ZZZ-1, ki bi jo morala pri odločanju upoštevati tožena stranka in iz katere izhaja, da so dokumenti, ki se nanašajo na izvajanje zunanje politike, še posebej občutljivi. Če po ZZZ-1 velja obveznost varovanja za dokumente, ki niso tajni, to še toliko bolj velja za dokumente, ki so označeni s stopnjo tajnosti. Predlaga, da sodišče tožbi ugodi in pritožbo prosilca zavrne oziroma podrejeno, da se zadeva vrne toženi stranki v ponovni postopek in odloči o stroških skladno s Pravilnikom o povrnitvi stroškov tožniku v upravnem sporu.

12. Tožena stranka je sodišču predložila upravni spis in vložila odgovor na tožbo, v katerem vztraja pri razlogih izpodbijane odločbe. Dodatno pojasnjuje, da naloge vodje diplomatskega predstavništva z mnenjem komisije o kandidatih nimajo nobene povezave. Navaja, da zgolj zato, ker dokument izkazuje razmišljanje o kandidatih za predstavnika Republike Slovenije v drugi državi, pri čemer je ključno, da je postopek imenovanja že končan, ni mogoče zaključiti, da gre za dokument, ki se nanaša na interesno področje 5. člena ZTP. S stopnjo tajnosti je varovan samo postopek izbire kandidata, ko pa je postopek končan in izbran kandidat že opravlja svojo funkcijo, zahtevana informacija ne more več predstavljati tajnega podatka. Tožena stranka poudarja tudi, da je bil zaradi izjeme varstva osebnih podatkov zavrnjen dostop do večjega dela zahtevane informacije, zato so neutemeljene in zavajajoče navedbe tožeče stranke, da je tožena stranka z izpodbijano odločbo omogočila razkritje osebnih lastnosti kandidatov. Tožena stranka je odločila, da se prosilcu posredujejo izključno tisti podatki, ki so sicer že prosto dostopni, torej informacije o članih kadrovske komisije in o dveh kandidatih, ki sta že prevzela funkciji. Predlaga zavrnitev tožbe.

13. Prosilec za dostop do informacije (stranka z interesom) v odgovoru na tožbo nasprotuje zatrjevani napačni ugotovitvi pravnih dejstev in posledični napačni uporabi materialnega prava. Tožba očitkov ne substancira. Konkretno poročilo po njegovem mnenju ne vsebuje podatkov, ki bi se nanašali na zunanje zadeve ali na katero drugo področje iz 5. člena ZTP, niti niso tako pomembni, kot to zahteva omenjena zakonska določba. Edini podatki, ki so v poročilu protipravno varovani pred javnostjo, so podatki o opozorilih stranke, da je bilo

nezakonito. Tožeča stranka je pri vseh dosedanjih tovrstnih poročilih sama naknadno umaknila stopnjo tajnosti, v predmetni zadevi pa je ravnala drugače. Podatki v poročilu se nanašajo na kadrovske zadeve in nimajo nobene zveze z zunanjimi zadevami RS. Za tožečo stranko so problematična zgolj izrekanja prosilca na seji ter eksplicitno priznanje vodje kabineta, da se je o izbranem kandidatu vnaprej dogovarjalo. Javni interes po razkritju nepravilnosti v zvezi z imenovanjem vodje veleposlaništva RS pretehta nad interesom tožeče stranke, da te nepravilnosti prikrije. Razkritje teh nepravilnosti pa ne bi otežilo

delovanja organa, niti ne bi nastala nobena škoda za interese RS. Potencialne škode ni, temveč je le strah pred razkritjem nezakonitih praks tožeče stranke. Kot deplasirano in slaboverno označuje sklicevanje tožbe na 45a. člen ZZZ-1, saj se ne nanaša na dokumente, ki bi se nanašali na kadrovske zadeve. Predlaga, da sodišče tožbo zavrne.

K I. točki izreka:

14. Tožba je utemeljena.
15. Predmet sodne presoje tega upravnega spora je odločba Informacijskega pooblaščenca (tožena stranka), s katero je ta v 1. točki izreka delno ugodil pritožbi prosilca in delno odpravil odločbo Ministrstva za zunanje zadeve ter odločil, da je omenjeni organ dolžan v določenem roku iz dokumenta „*Poročilo 4. seje Kadrovske komisije o pripravi mnenja in predloga za imenovanje vodij diplomatskih predstavništva RS v tujini št. 10003-4/2012/65 z dne 15. 4. 2014*“ umakniti stopnjo tajnosti INTERNO in ga v elektronski obliki posredovati prosilcu na način, da zaradi varstva osebnih podatkov prikrije določene dele Poročila, ki so naštetih v 1. točki izreka izpodbijane odločbe. Pritožba prosilca je bila z izpodbijano odločbo v delu, v katerem so bili zahtevani podatki, ki jih je organ dolžan v posredovanem dokumentu prikriti, zavrnjena (2. točka izreka izpodbijane odločbe).
16. Po določbi 5. člena ZDIJZ so informacije javnega značaja načeloma prosto dostopne pravnim ali fizičnim osebam, izjeme od načela prostega dostopa pa ureja 6. člen ZDIJZ, ki v prvem odstavku določa, da organ prosilcu zavrne dostop do zahtevane informacije, če se zahteva (med drugim) nanaša na podatek, ki je na podlagi zakona, ki ureja tajne podatke, opredeljen kot tajen (1. alineja), na osebni podatek, katerega razkritje bi pomenilo kršitev varstva osebnih podatkov v skladu z zakonom, ki ureja varstvo osebnih podatkov (3. alineja), oziroma na podatek iz dokumenta, ki je bil sestavljen v zvezi z notranjim delovanjem oziroma dejavnostjo organov, in bi njegovo razkritje povzročilo motnje pri delovanju oziroma dejavnosti organa (11. alineja).
17. V konkretnem primeru ostaja med strankama sporno, ali je tožena stranka svojo odločitev utemeljeno oprla na ugotovitev, da v obravnavanem primeru ni podan zakonski razlog, da bi zahtevani dokument (v nadaljevanju Poročilo Kadrovske komisije) moral nositi stopnjo tajnosti in da posledično ni podana izjema po 1. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, ter na ugotovitev, da organ ni konkretno pojasnil, kako bi razkritje dokumenta ogrozilo proces odločanja organa, da bi se dostop lahko zavrnil zaradi izjeme po 11. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ.
18. Materialnopravno podlago za presojo, ali je zahtevani dokument v konkretni

zadevi mogoče označiti s stopnjo tajnosti „INTERNO“, predstavlja določba 5. člena Zakona o tajnih podatkih (ZTP),¹ ki določa, da se za tajnega lahko določi podatek, ki 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 ali gospodarske koristi in se nanaša na taksativno naštetá področja, med drugim na zunanje zadeve (3. alineja prvega odstavka 5. člena ZTP).

19. Tožena stranka je po presoji sodišča citirano določbo 5. člena ZTP zmotno tolmačila in je v obravnavani zadevi ni uporabila pravilno, saj se vsebina Poročila Kadrovske komisije o pripravi mnenja in predloga za imenovanje vodij diplomatskih predstavništav RS, v katerem Kadrovska komisija Ministrstva za zunanje zadeve kot posvetovalno telo ministra za zunanje zadeve (93. člen Akta o notranji organizaciji in sistemizaciji v Ministrstvu za notranje zadeve št. 0070-9/2013/2 z dne 5. 11. 2013)² poda svoje obrazloženo mnenje glede primernosti kandidatov za položaj vodje predstavništva RS v tujini (DKP), nedvomno nanaša na zunanje zadeve Republike Slovenije. Izbira vodje diplomatskega predstavništva RS v tujini je namreč zaradi nalog, ki jih je ta v primeru imenovanja dolžan opravljati, neločljivo povezana z bilateralnimi odnosi Republike Slovenije z državo sprejemnico, saj je vodja diplomatskega predstavništva RS tisti, ki v sprejemni državi ali mednarodni organizaciji predstavlja in zastopa Republiko Slovenijo in njene organe ter podaja izjave in zavzema stališča v njenem imenu (18. člen ZZZ-1). Izbira te osebe zato že predstavlja sestavni del izvrševanja zunanjih zadev Republike Slovenije, podatek, ki se nanaša na postopek izbire vodje diplomatskega predstavništva RS v tujini, pa se uvršča med „zunanje zadeve“ v smislu 5. člena ZTP ter ga je mogoče ob izpolnjenih pogojih iz navedene določbe določiti za tajnega.
20. Sodišče pritrjuje tožeči stranki, da je zahtevani podatek, ki vsebuje obrazloženo mnenje članov Kadrovske komisije glede primernosti kandidatov za položaj vodje predstavništva RS v tujini, tako pomemben, da bi z njegovim razkritjem očitno lahko nastale škodljive posledice za politične ali gospodarske koristi države.

- 1 Navodilo o delu Kadrovske komisije Ministrstva za zunanje zadeve in o pripravi predloga za imenovanje vodij predstavništav Republike Slovenije v tujini glede poročila Kadrovske komisije (za razliko od predloga ministra) ne vsebuje posebnih določb o tem, kdaj tajnost poročila Kadrovske komisije preneha, zato se uporabljajo splošne določbe zakona s področja varovanja in dostopa do tajnih podatkov.
- 2 Tožba pravilno izpostavlja, da se tožena stranka v povezavi z opredelitvijo Kadrovske komisije MZZ zmotno sklicuje na določila ZZZ-1, ki se nanašajo na stalno avtonomno strokovno komisijo (peti odstavek 27. člena ZZZ-1). Slednja se namreč ustanovi z namenom priprave mnenja, ali je oseba, ki ni diplomat (drugi odstavek 27. člena ZZZ-1), lahko imenovana za vodjo diplomatskega predstavništva ali konzulata, Kadrovska komisija MZZ pa predstavlja posvetovalno telo ministra pri pripravi predloga za postavitve veleposlanika (17a. člen ZZZ-1). Vodja diplomatskega predstavništva ali konzulata je sicer lahko diplomat, ki izpolnjuje pogoje iz prvega odstavka 27. člena ZZZ-1, ali pa druga oseba, ki izpolnjuje pogoje iz drugega odstavka 27. člena ZZZ-1 ter zanjo avtonomna strokovna komisija poda mnenje, da je usposobljena za vodjo.

Utemeljena in prepričljiva so namreč opozorila, da bi z razkritjem morebitnih pomislekov znotraj ministrstva pri imenovanju določene osebe za predstavnika RS v tujini oziroma z razkritjem njegovih pomanjkljivosti širši javnosti za omenjena dejstva izvedela tudi država sprejemnica, to pa bi lahko negativno vplivalo na položaj vodje veleposlaništva v državi sprejemnici, na opravljanje njegovih nalog in posledično na odnos Republike Slovenije z državo sprejemnico. Tožeča stranka je ta dejstva v svoji odločbi ustrezno obrazložila in ji ni mogoče očitati preveč posplošene utemeljitve na načelni ravni, kot to meni tožena stranka.

21. Ob upoštevanju dejstva, da bi z razkritjem informacij, ki bi bile v okviru proste razprave na seji Kadrovske komisije izpostavljene v povezavi s posameznimi kandidati za vodje veleposlaništva RS v tujini, te informacije postale dostopne tudi državi sprejemnici ali mednarodni organizaciji, kjer imenovani kandidat po zaključenem postopku opravlja funkcijo predstavnika RS, je odločitev o ohranitvi tajnosti izmenjave mnenj med člani Kadrovske komisije o primernosti kandidatov bistvena tudi v fazi, ko je postopek imenovanja že zaključen in ko izbrani kandidat že opravlja svoje delo v državi sprejemnici ali mednarodni organizaciji. Ravno takrat bi lahko namreč razkritje pomislekov pri pripravi mnenja glede kandidatov za vodje veleposlaništva RS negativno vplivalo na položaj izbranega kandidata in posledično na položaj Republike Slovenije v državi sprejemnici. Tožena stranka zato pri svoji odločitvi zmotno daje poudarek dejstvu, da je bil v obravnavani zadevi postopek imenovanja že zaključen in da je bil že objavljen ukaz o postavitvi veleposlanikov.
22. Tožena stranka se na strani 5 izpodbijane odločbe sicer sklicuje na dejstvo, da konkretni podatek o kandidatih za vodjo DKP v fazi, ko je postopek končan in ko slednji že opravlja svojo funkcijo, ne more predstavljati tajnega podatka. S tem se sodišče strinja, vendar pa ob tem opozarja, da je konkretni podatek o predlaganemu kandidatu za vodjo veleposlaništva RS v tujini vsebovan v predlogu ministra ter je skladno z določbo 18. člena Navodila označen s stopnjo tajnosti „INTERNO“ do pridobitve soglasja sprejemne države oziroma mednarodne organizacije oziroma do zaključka pogovora kandidata v delovnem telesu državnega zbora za zunanjo politiko (drugi odstavek 18. člena Navodila), nato pa postane javen. V obravnavani zadevi pa ne gre zgolj za dostop do konkretnega podatka o kandidatu za vodjo DKP, ampak je zahtevan dostop do celotnega poročila Kadrovske komisije, v katerem ni vsebovan le predlog kandidata, temveč je bistvo poročila tudi v pripravi mnenja o ustreznosti kandidatov za vodje DKP in vsebuje torej mnenja članov komisije glede primernosti kandidatov za vodje DKP. Navedeno vsebino je po prepričanju sodišča iz razlogov, kot so obrazloženi v točkah 19 in 20 te sodbe, tožeča stranka skladno z določbo 5. člena ZTP upravičeno označila za tajno kljub temu, da je postopek imenovanja že končan.
23. V povezavi z izjemo notranjega delovanja organa po 11. točki prvega odstavka 6.

člena ZDIJZ tožena stranka neutemeljeno očita tožeči stranki pavšalnost njenih navedb, češ da ni konkretno pojasnila, kako bi razkritje dokumenta ogrozilo proces odločanja organa, da bi se dostop lahko zavrnil. Po mnenju sodišča je bilo namreč z navedbo o tem, da bi vsesplošni dostop do zahtevanih podatkov lahko povzročil, da bi bila tudi država sprejemnica seznanjena z vsemi morebitnimi pomisleki znotraj ministrstva in osebnostnimi lastnostmi kandidata, s čimer bi bile lahko razkrite (morebitne) šibke točke in pomanjkljivosti najvišjega predstavnika RS v drugi državi in bi to nedvomno lahko škodljivo vplivalo na interese Republike Slovenije in otežilo izvajanje nalog Ministrstva za zunanje zadeve, zadoščeno zahtevi po obrazložitvi te zakonske izjeme od načela prostega dostopa do informacij. Dejstvo, da se od Kadrovske komisije pričakuje najvišja stopnja strokovnosti, pa še ne pomeni, da se na zaprti seji ne izpostavljajo morebitni pomisleki glede kandidata za vodjo DKP, ki bi lahko imeli iz že predstavljenih razlogov škodljive posledice za interese države in bi povzročili motnje pri delovanju in izvajanju dejavnosti tožeče stranke kot ministrstva, ki opravlja zunanje zadeve v smislu 2. člena ZZZ-1.

24. Tožena stranka je glede na vse obrazloženo v izpodbijani odločbi torej zmotno uporabila 1. alinejo prvega odstavka 6. člena ZDIJZ v povezavi s 5. členom ZTP in 11. alinejo prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, zaradi česar je bilo potrebno tožbi ugoditi, izpodbijani akt odpraviti in zadevo vrniti toženi stranki v ponovni postopek (4. alineja prvega odstavka 64. člena ZUS-1). Pogojev za zavrnitev tožbe namreč ni bilo, čeprav je tožena stranka z izpodbijano odločbo sicer odločila, da se zaradi varstva osebnih podatkov (3. alineja prvega odstavka 6. člena ZDIJZ) prikrije pretežni del zahtevanih informacij ter razprava članov Kadrovske komisije o primernosti kandidatov. Kljub navedbi tožene stranke v odgovoru na tožbo, da je z izpodbijano odločbo odločila le, da se prosilcu posredujejo izključno tisti podatki, ki so sicer že prosto dostopni (informacije o članih kadrovske komisije in o dveh kandidatih, ki sta že prevzela funkciji), je namreč sodišče v upravnem sporu ugotovilo, da je tožena stranka napačno uporabila materialno pravo, ki se nanaša na dostop do celotne vsebine zahtevanega dokumenta (izjemi po 1. in 11. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ). Prikritje dela podatkov zaradi varstva osebnih podatkov po 3. alineji prvega odstavka 6. člena ZDIJZ pa zajema zgolj en del vsebine zahtevanega dokumenta, zaradi česar ne bi bilo mogoče šteti, da je izpodbijani upravni akt po zakonu utemeljen v smislu 3. alineje drugega odstavka 63. člena ZUS-1. Sodišče ob tem dodaja, da je tožbo v obravnavanem primeru vložil organ, zavezan za posredovanje informacij javnega značaja, in ne prosilec za dostop do informacij javnega značaja, zaradi česar sodišče v tem upravnem sporu ni preizkušalo, ali je podana izjema glede dostopa do zahtevanih podatkov po 3. alineji prvega odstavka 6. člena ZDIJZ oziroma ali javni interes pretehta nad interesom tožeče stranke, da zahtevane informacije prikrije.

25. Tožena stranka bo morala v ponovljenem postopku ob pravilni uporabi

materialnega prava (1. alineja prvega odstavka 6. člena ZDIJZ v povezavi s 5. členom ZTP in 11. alineja prvega odstavka 6. člena ZDIJZ) ponovno odločiti o pritožbi prosilca. Na pravno mnenje sodišča je v ponovljenem postopku vezana (četrti odstavek 63. člena ZUS-1).

K II. točki izreka:

26. Ker je sodišče ugodilo tožbi in odpravilo izpodbijani upravni akt, je tožeča stranka v skladu s tretjim odstavkom 25. člena ZUS-1 glede na opravljena procesna dejanja in način obravnavanja zadeve upravičena do povračila stroškov postopka v pavšalnem znesku v skladu s Pravilnikom o povrnitvi stroškov tožniku v upravnem sporu (v nadaljevanju Pravilnik). Glede na to, da je bila zadeva rešena na seji in tožeče stranke v postopku ni zastopal pooblaščenec, ki je odvetnik, se tožeči stranki priznajo stroški v višini 15,00 EUR (prvi odstavek 3. člena Pravilnika). Zakonske zamudne obresti od stroškov sodnega postopka tečejo od poteka roka za njihovo prostovoljno plačilo (prvi odstavek 299. člena Obligacijskega zakonika). Plačila sodne takse za postopek je tožeča stranka kot državni organ oproščena na podlagi 10. člena Zakona o sodnih taksah (ZST-1).

PRAVNI POUK:

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

Ljubljana, 28. februar 2017



Predsednik senata:

mag. Damjan Gantar, l.r.

Ta prepis je soglasen z izvirkom
Podpla pristojne sodne osebe: