

REPUBLIKA SLOVENIJA		
INFORMACIJSKI POOBILAŠČENEC		
Prejeto	07-06-2010	Sig. znak 019
Vrednost	Vredn.	Priloge
Šifra zadeve 090-181/2009/16		

I U 127/2010-23

S O D B A

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

I N

S K L E P

Upravno sodišče Republike Slovenije v Ljubljani je v senatu pod predsedstvom višjega sodnika mag. Damjana Gantarja, ob sodelovanju višje sodnice Agate Zavašnik in višje sodnice svetnice Alenke Belič kot članic senata ter Petre Pock kot zapisničarice, v upravnem sporu, ki ga je začela tožeča stranka 1 Vlada Republike Slovenije, ki jo zastopa Državno pravobranilstvo Republike Slovenije in 2 Državno pravobranilstvo Republike Slovenije, Šubičeva 2, Ljubljana, proti toženi stranki Republiki Sloveniji, ki jo zastopa Informacijski pooblaščenec, zaradi dostopa do informacij javnega značaja, o tožbi tožeče stranke proti odločbi tožene stranke št. 090181/2009/3 z dne 26. 1. 2010, na nejavni seji dne 12. 5. 2010

o d l o č i l o:

1. Zadevi pod opr. št. I U 127/2010 in I U 130/2010 se združita pod opr. št. I U 127/2010.
2. Tožbama se ugodi in se izpodbijana odločba tožene stranke št. 090-181/2009/3 z dne 26. 1. 2010 odpravi in se zadeva vrne toženi stranki v ponoven postopek.

O b r a z l o ž i t e v

Vlada RS in Državno pravobranilstvo (tožeča stranka) sta vložili tožbi zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca št. 090-181/2009/3 z dne 26. 1. 2010, s katero je tožena stranka odločila. Pritožba poslanske skupine SDS, Šubičeva 4, Ljubljana, ki jo zastopa Jože Tanko, vodja poslanske skupine SDS (v nadaljevanju prosilec) je utemeljena, odločba št. 00102-22/2009/25 z dne 17. 12. 2009 se odpravi, Vlada Republike Slovenije, Gregorčičeva 20-25, Ljubljana (v nadaljevanju organ) je dolžna z dokumentov Sklep št. 00102-22/2005/5 z dne 19. 11. 2009 in mnenje št. 00102-22/2009/7 z dne 19. 11. 2009, v roku 3 (treh) dni umakniti stopnjo tajnosti.

V obrazložitvi navaja, da je prosilec na predsednika Državnega zbora RS naslovil dopis, v katerem navaja, da po njegovem mnenju ni pogojev, da bi bili seja Odbora za zunanjo politiko in seja Državnega zbora zaprti za javnost, ker je eno od gradiv označeno s stopnjo zaupno. Navaja, da ni upravičenega razloga, da je Vlada RS svoje mnenje k predlogu sklepov Državnega zbora RS glede postopkov imenovanja vodij diplomatskih predstavništev tujih držav v Republiki Sloveniji označila s stopnjo ZAUPNO. Organ je zahtevo prosilca zavrnil. Zoper odločitev organa je prosilec vložil pritožbo, za katero je tožena stranka ocenila, da je utemeljena. Tožena stranka meni, da je v obravnavanem primeru ključno vprašanje, ali so dokumenti upravičeno označeni s stopnjo tajnosti na podlagi Zakona o tajnih podatkih (Uradni list RS, št. 50/2006, uradni prečiščeno besedilo, ZTP). Po vpogledu v oba dokumenta je ugotovila, da sta oba označena s stopnjo tajnosti zaupno in zanju obstaja pisna ocena možnih škodljivih posledic, ki se hrani kot priloga k dokumentoma, ter jo je sestavil generalni sekretar vlade. Oba dokumenta po mnenju tožene stranke izpolnjujeta formalni kriterij za določitev podatka za tajnega, saj sta vidno označena s stopnjo tajnosti ZAUPNO in je zanju izdelana ocena za določitev tajnosti. Ob vpogledu v vsebino dokumenta Sklep z dne 19. 11. 2009 in mnenje z dne 19. 11. 2009 je 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, 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 in Dunajske konvencije o diplomatskih odnosih iz leta 1961 ter mednarodno prakso, ki je uveljavljena v postopkih izdaje agremaja. Dokumenta tako prav v ničemer 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 nosila kakršnokoli stopnjo tajnosti, saj ni izpolnjen materialni pogoj za obstoj tajnega dokumenta, ki ga zahteva ZTP.

Vlada Republike Slovenije in Državno pravobranilstvo Republike Slovenije vlagata tožbi zaradi bistvenih kršitev določb postopka, zaradi nepravilno ugotovljenega dejanskega stanja in nepravilne uporabe materialnega prava. Predlagata, naj sodišče tožbi ugotovi in izpodbjano odločbo odpravi. Menita, da prosilec ne more biti stranka konkretnega postopka glede na določbe Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 51/06, v nadaljevanju ZDIJZ). Zahtevo je namreč vložila poslanska skupina SDS, podpisal jo je vodja poslanske skupine, ki je zgolj oblika organiziranosti poslancev znotraj Državnega zbora. Področje oblikovanja poslanskih skupin in njihov položaj pa ureja Poslovnik državnega zbora. Nepravilno je uporabila materialno pravo, ker pri odločitvi ni pravilno uporabila določbe 45 a člena Zakona o zunanjih zadevah (Uradni list RS, št. 113/03 in nadaljnji, ZZZ-1), ki določa, da so dokumenti Ministrstva za zunanje zadeve, kot so diplomatske note, zapisi sestankov ali pogovorov s tujimi diplomatskimi predstavniki in predstavniki mednarodnih organizacij in pogajalska izhodišča, namenjeni izvajanju zunanje politike Republike Slovenije. V drugem odstavku pa je določeno, da se dostop do teh dokumentov, četudi niso opredeljeni kot tajni, zavrne, če bi njihovo razkritje škodovalo mednarodnim odnosom ali interesom Republike Slovenije. Oceno o škodovanju mednarodnih odnosov ali interesom Republike Slovenije sprejme pristojni organ, v konkretnem primeru Ministrstvo za zunanje zadeve. Iz navedenih določil ZZZ-1 izhaja, da so nekateri dokumenti, ki se nanašajo na izvajanje zunanje politike, še posebej občutljivi, ker bi z njihovim razkritjem nepooblaščenim osebam nastala ali bi očitno lahko nastala škoda za dvostranske odnose med Republiko Slovenijo in drugo državo. Opozarjata, da velja obveznost varovanja dokumentov in podatkov tudi za tiste dokumente in podatke, ki niso opredeljeni kot tajni, kar pomeni, da to velja še toliko bolj za dokumente, ki so namenjeni izvajanju zunanje politike in so označeni s stopnjo tajnosti. Z javnim presojanjem in analiziranjem utemeljenosti izdaje agremaja v konkretnih postopkih

imenovanja tujih veleposlanikov v Republiki Sloveniji bi lahko nastale škodljive posledice v bilateralnih odnosih med Republiko Slovenijo in državo pošiljateljico ter s tem tudi za gospodarske, politične in druge interese Slovenije. Tožena stranka v izpodbijani odločbi napačno ugotavlja, da se sklep in mnenje v ničemer ne dotikata nobenega od neformalnih postopkov imenovanja tujih veleposlanikov v Republiki Sloveniji. Mnenje Vlade RS namreč povzema podatke iz dokumenta Ministrstva za zunanje zadeve z dne 23. 10. 2009, ki na splošno in interno ureja postopek izdaje agremaja kandidatom za veleposlanike držav pošiljateljic v Republiki Sloveniji. Dokument je označen s stopnjo tajnosti INTERNO. Ker mnenje povzema dokument Ministrstva za zunanje zadeve, ki je označen s stopnjo tajnosti, je bilo potrebno tudi mnenje Vlade označiti s stopnjo tajnosti. Na seji Državnega zbora 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 Zakona o zunanjih zadevah ali Dunajske konvencije o diplomatskih odnosih iz leta 1961, pa tudi ne za povzemanje mednarodne prakse, kot zmotno ugotavlja tožena stranka. Bistvo postopka izdaje agremaja je njegova neformalnost, pri čemer mednarodna praksa pri posameznih vprašanih postopka izdaje agremaja nikakor ni enotna in se razlikuje od države do države. Tožena stranka je nepravilno ugotovila dejansko stanje tudi s tem, ko je ugotovila, da se sklep in mnenje ne dotikata nobenega konkretnega postopka imenovanja tujih veleposlanikov v Republiki Sloveniji. V odločbi z dne 17. 12. 2009 je natančno pojasnjeno, da vsebuje gradivo, s katerim je poslanska skupina SDS zahtevala sklic izredne seje Državnega zbora, sicer obravnavo splošnih vprašanj o postopkih imenovanja vodij diplomatskih predstavništev tujih držav v Republiki Sloveniji, vendar pa je bil povod za vložitev zahteve za sklic izredne seje državnega zbora izdaja agremaja Republike Slovenije konkretnemu predstavniku tuje države v Republiki Sloveniji. Sklicujeta se tudi na Dunajsko konvencijo o diplomatskih odnosih iz leta 1961, ki v 2. odstavku 4. člena določa, da država sprejemnica državi pošiljateljici ni dolžna pojasniti razlogov, zaradi katerih je zavrnila privolitev.

Tožena stranka v odgovoru na tožbi meni, da Vlada RS ni aktivno legitimirana za vložitev tožbe, glede na določbo 4. odstavka 17. člena Zakona o upravnem sporu (ZUS-1, Uradni list RS, št. 105/06). Meni tudi, da iz te tožbe ne izhaja jasno, kdo je tožeča stranka. Kot tožeča stranka je namreč navedena Vlada RS, pod tožbo pa je podpisani generalni sekretar vlade, medtem ko je kot zastopnik tožeče stranke v uvodu tožbe navedeno Državno pravobranilstvo Republike Slovenije. Zavrača tožbeni ugovor, da poslanska skupina ne more biti prosilec v smislu določb ZDIJZ. Sklicuje se na določbo 1. člena, ki določa, da ZDIJZ ureja postopek, ki vsakomur omogoča prost dostop in ponovno uporabo informacij javnega značaja, s katerimi razpolagajo organi, ki so zavezani po ZDIJZ. V 1. odstavku 5. člena ZDIJZ pa je navedeno, da so informacije javnega značaja prosto dostopne pravnim ali fizičnim osebam, torej tudi skupinam posameznikov, ki so združeni v neko skupnost, ki nima statusa pravne osebe. Poleg tega je v obravnavanem primeru pod zahtevo podpisana fizična oseba in tudi odločbo je tožena stranka izdala tako, da je jasno, da je status prosilca podeljen vodji poslanske skupine, ki poslansko skupino tudi zastopa. Tožena stranka prereka tudi preostale tožbene navedbe in v odgovoru na tožbi pojasnjuje razloge za svoja stališča.

Stranka z interesom je podala odgovor na tožbi, v katerem meni, da nista utemeljeni. Navaja, da je skupina 25 poslank in poslancev poslanske skupine Slovenske demokratske stranke prejela odločbo tožene stranke, s katero je ta odločila, da je njena pritožba utemeljena. Meni, da je Vlada svoje mnenje k predlogu sklepov Državnega zbora Republike Slovenije glede postopkov imenovanja vodij diplomatskih predstavništev tujih držav v Republiki Sloveniji neupravičeno označila s stopnjo tajnosti ZAUPNO. Glede na določbo ZTP je tožeča stranka

neupravičeno označila konkretne dokumente s stopnjo tajnosti. Tajni podatki so opredeljeni v 1. točki 2. člena ZTP. Meni, da v obravnavani zadevi niso izpolnjeni materialni kriteriji za opredelitev konkretnih dokumentov s stopnjo tajnosti zaupno in so ti neupravičeno označeni s takšno stopnjo tajnosti. Oba sporna dokumenta zgolj pojasnujeta določila ZZZ-1 in Dunajske konvencije o diplomatskih odnosih iz leta 1961 ter mednarodne prakse, ki je uveljavljena v postopkih izdaje agremaja. Ti postopki so neformalni in potekajo v skladu z običajnim mednarodnim pravom. Dokumenta v ničemer ne razkrivata splošnega postopka za izdajo agremaja, ki se uporablja v Republiki Sloveniji. Prav tako se v ničemer ne dotikata nobenega od neformalnih postopkov izdaje agremaja, na kar se tožeča stranka sklicuje. Predlaga, naj sodišče tožbi zavrne.

Tožeča stranka v pripravljalni vlogi nasprotuje stališčem tožene stranke. Meni, da ni dvoma o tem, kdo je vložil tožbo v zadevi pod opr. št. I U 127/2010. Ni sporno, da sta tako tožba in pooblastilo podpisana s strani tožeče stranke neposredno in da pooblastilo velja za bodoča dejanja v postopku. Meni tudi, da ni pravilno stališče tožene stranke, da glede na določbe ZUS-1 Vlada Republike Slovenije ne more biti tožeča stranka. Res je sicer izdala odločbo na prvi stopnji, vendar ima tudi lastne interese oziroma varuje interese Republike Slovenije. Nasprotuje tudi interpretaciji tožene stranke, da je zahtevo vložila fizična oseba. Izrecno je namreč navedeno, da je zahtevo vložila poslanska skupina, ki jo zastopa vodja g. Jože Tanko. Zato predlaga, naj sodišče tožbi ugodi in izpodbijano odločbo odpravi.

K 1. točki izreka.

Sodišče je na podlagi 1. odstavka 42. člena ZUS-1 združilo zadevi pod opr. št. I U 127/2010 in I U 130/2010, ker gre za postopka, ki se nanašata na isti izpodbijani akt.

K 2. točki izreka.

Tožbi sta utemeljena.

Tožbo v zadevi opr. št. I U 130/2010 je vložila Vlada Republike Slovenije, ki jo je na podlagi 7. člena Zakona o državnem pravobranilstvu zato zastopa Državno pravobranilstvo Republike Slovenije. Zato ni utemeljen ugovor tožene stranke, da ni jasno, kdo je tožeča stranka.

Po presoji sodišča tudi ni utemeljen ugovor, naj se tožeči stranki (Vladi RS) odreče aktivna legitimacija glede na določbo 4. odstavka 17. člena ZUS-1. Sodišče je že večkrat izrazilo stališče, da gre pri odločanju Informacijskega pooblaščenca o pritožbah zoper odločitve posameznikov in organizacij o tem, ali bodo neko informacijo posredovali prosilcu ali ne, za odločanje zunanjega organa izven upravne hierarhične organizacijske strukture. Informacijski pooblaščenec je samostojni državni organ, ki ga ni mogoče uvrstiti v instančnost v smislu upravnega odločanja. Določba 4. odstavka 17. člena ZUS-1 se nanaša tako le na primere, ko bi hotel prvostopenjski organ znotraj hierarhičnega sistema rednega upravnega postopka nasprotovati odločbi instančnega organa. V primeru, ko gre za postopke odločanja o dostopu do informacij javnega značaja, pa gre za specifičen položaj, ko zavezanec, ki mora posredovati podatke po odločbi informacijskega pooblaščenca (v obravnavanem primeru umakniti stopnjo tajnosti) nima drugega sodnega varstva in ga zato ni mogoče šteti kot prvostopenjskega organa v smislu ZUS-1. Če bi zavezancu odrekli aktivno legitimacijo, bi ostal brez ustreznega pravnega varstva. Zavezanec je pri tem, ko odloča o tem, kateri dokument mora posredovati, prizadet v svojih pravicah. Informacijski pooblaščenec tako odloča tudi o njegovih pravicah in ne samo o pravicah prosilca. Določba 4. odstavka 17. člena ZUS-1 je zato potrebno tolmačiti in uporabiti v skladu s temeljnimi ustavnimi načeli, v

konkretnem primeru v skladu z 22, 23 in 157 členom Ustave Republike Slovenije. Taki razlagi v prid govori tudi 3. odstavek 10. člena Zakona o informacijskem pooblaščenca (ZInfP), ki pravi, da če organ zoper odločbo informacijskega pooblaščenca ni sprožil spora, je dolžan prosilcu skladno z odločbo informacijskega pooblaščenca poslati zahtevani dokument, zadevo, dosje, register ali dokumentarno gradivo. To določilo izrecno predvideva, da lahko tudi zavezanec sproža upravne spore, pri čemer je treba upoštevati, da ZUS-1 tega določila ni razveljavil in da to še vedno velja. Hkrati pa je to določilo *lex specialis* glede na ZUS-1, saj ZUS-1 ureja upravne spore na splošno, ZInfP pa določeno vrsto upravnih sporov.

Po presoji sodišča je utemeljen tožbeni ugovor, da je tožena stranka bistveno kršila določbe upravnega postopka. Tožena stranka je kršila določbo 49. člena ZUP, ki določa, da mora organ med postopkom ves čas po uradni dolžnosti paziti na to, ali je tisti, ki nastopa kot stranka, lahko stranka v postopku, in ali zastopa procesno nesposobno stranko njen nezakoniti zastopnik. Pojem stranke opredeljuje ZUP v procesnem smislu glede na položaj, ki ga ima lahko oseba v upravnem sporu, ne pa tudi v materialnem smislu, ki pove, kdo ima po materialnem predpisu kakšno obveznost ali kakšno posebno korist v konkretni upravni stvari. V obravnavanem primeru je materialni predpis ZDIJZ. Ta v 1. odstavku 1. člena določa splošno načelo, 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. V 5. členu pa je konkretno opredeljeno, da so informacije javnega značaja prosto dostopne le pravnim ali fizičnim osebam.

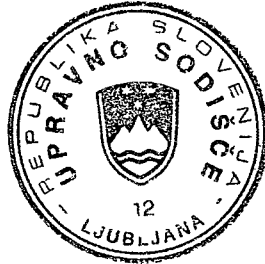
Iz upravnega spisa izhaja, da je zahtevo dne 24. 11. 2009 in pritožbo zoper odločitev organa dne 17. 12. 2009 vložila Poslanska skupina SDS po zastopniku Jožetu Tanku. Zato bi se morala tožena stranka še pred odločitvijo o pritožbi, glede na določbo 1. odstavka 5. člena ZDIJZ, opredeliti do vprašanja statusa poslanske skupine oziroma kdo je zahtevo vložil. Sodišče pritrjuje tožeci stranki, da poslanska skupina nima statusa pravne osebe niti nima statusa fizične osebe, zaradi česar ne more biti stranka po določbah ZDIJZ. Je skupina fizičnih oseb organizirana v skladu s Poslovnikom državnega zbora. Tožena stranka bi zato morala najprej razjasniti, ali je zahtevo vložila skupina fizičnih oseb oziroma, ali je zahtevo vložil Jože Tanko kot fizična oseba. V nobenem primeru pa zahteva ne bi bila popolna. V 1. odstavku 17. člena ZDIJZ je namreč določeno, da mora zahteva vsebovati navedbo organa, kateremu se pošilja, osebno ime, firmo ali ime pravne osebe, navedbo o morebitnem zastopniku ali pooblaščenca ter naslov prosilca oziroma njegovega zastopnika ali pooblaščenca. To pomeni, da bi morala zahteva vsebovati, v kolikor bi zahtevo vložili poslanci poslanske skupine kot skupina fizičnih oseb, osebna imena poslancev poslanske skupine, njihove naslove ter podpise. Zahtevo pa je podpisal le Jože Tanko kot njen zakoniti zastopnik. Tožena stranka je v odgovoru na tožbo sicer zapisala, da je štela zahtevo kot vlogo Jožeta Tanko, vendar to iz izpodbijane odločbe ne izhaja. V uvodu je namreč jasno navedeno, da je odločala o pritožbi Poslanske skupine SDS, Šubičeva 4, Ljubljana, ki jo zastopa Jože Tanko, vodja poslanske skupine. Zato sodišče ne more slediti argumentu tožene stranke, da je štela, da je zahtevo vložil le Jože Tanko, saj bi sicer odločala le o njegovi pritožbi. Poleg tega, v kolikor je menila, da je zahtevo vložil Jože Tanko kot fizična oseba, zahteva ni bila popolna, saj bi morala, glede na določbo 1. odstavka 17. člena ZDIJZ, vsebovati tudi njegov naslov.

Iz opisanih razlogov je sodišče na podlagi 3. točke 1. odstavka 64. člena ZUS-1 tožbama ugodilo in izpodbijano odločbo odpravilo. Ker je sodišče presodilo, da je tožena stranka bistveno kršila pravila postopka, se do drugih tožbenih navedb ni opredeljevalo.

PRAVNI POUK:

Zoper to sodbo pritožba na podlagi 1. odstavka 73. člena ZUS-1 ni dovoljena
Zoper sklep ni pritožbe

V Ljubljani, dne 12. 5. 2010



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

Ta prepis je soglasen z izvirnikom
Podpis pristojne sodne osebe