

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

DIPLOMSKO DELO
ZAKON O DOSTOPU DO INFORMACIJ JAVNEGA
ZNAČAJA

LJUBLJANA, 2003

ANA REHBERGER

KAZALO:

KAZALO:	2
1.) UVOD	4
2.) SPLOŠNO O PRAVICI DO DOSTOPA DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA	6
2.1.) POMEN INFORMIRANOSTI DRŽAVLJANOV ZA DEMOKRATIČNO IN PRAVNO DRŽAVO	6
2.2.) KOMUNIKACIJSKE PRAVICE IN PRAVICA DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA	9
2.3.) DOSTOP DO OBLASTNIŠKIH INFORMACIJ SKOZI ZGODOVINO	11
2.4.) UVELJAVLJANJE PRAVICE DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA PO SVETU	12
2.5.) TEHNOLOGIJA IN DOSTOP DO JAVNIH INFORMACIJ	14
3.) MEDIJI IN DOSTOP DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA	17
3.1.) VLOGA NOVINARSTVA V DEMOKRATIČNI DRUŽBI	17
3.2.) SLOVENSKI MEDIJSKI PROSTOR	22
3.3.) PRAVNA UREDITEV NOVINARSKEGA POLOŽAJA	24
3.4.) SAMOREGULATIVA NOVINARSTVA	27
3.5.) NOVINARSKI DOSTOP DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA PRED SPREJETJEM NOVEGA ZAKONA	28
4.) PRIMERJALNOPRAVNI VIDIK	30
4.1.) SKUPNE ZNAČILNOSTI OBRAVNAVANIH DRŽAV	30
4.2.) BOLGARIJA	32
Splošno	32
Izjeme od razkritja	33
Organ nadzorstva za uresničevanje pravice	34
Novinarji in zakon	35
4.3.) SLOVAŠKA	36
Splošno	36
Izjeme	38
Organ nadzorstva za uresničevanje pravice	39
Novinarji in zakon	39
4.4.) VELIKA BRITANIJA	42
Splošno	42
Izjeme	43
Organ nadzorstva za uresničevanje pravice	44
Mediji v Veliki Britaniji	45
4.5.) SRBIJA	46
4.6.) SKLEP O PRIMERJALNOPRAVNI UREDITVI	50
5.) UREDITEV PRAVICE DOSTOPA DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA V REPUBLICI SLOVENIJI	52
5.1.) MEDNARODNOPRAVNE PODLAGE	52
5.2.) DOMAČE PRAVNE PODLAGE	53
5.3.) SPREJEMANJE ZAKONA O DOSTOPU DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA	55
5.4.) VSEBINA ZAKONA O SVOBODNEM DOSTOPU DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA	58
6.) ZAKLJUČEK	62

7.) DODATEK: BESEDILO ZAKONA O SVOBODNEM DOSTOPU DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA	63
Temeljne določbe:	63
Postopek z zahtevo:	65
Sodno varstvo:	67
Spodbujanje in svetovanje v zvezi z dostopom do informacij javnega značaja.....	67
Stroški posredovanja informacij.....	67
Poročanje.....	68
Kazenske določbe.....	68
Prehodne in končne določbe	69
8.) LITERATURA	70

1.) UVOD

V tej diplomski nalogi bom predstavila pravico do pridobitve javnih informacij, njeno normativno ureditev in tudi uresničevanje v praksi. Ta pravica pomeni, da vsakdo lahko pridobi informacijo s področja delovanja državnih oblasti.

Pasivna stran te pravice se že dolgo časa manifestira v delovanju množičnih medijev. Velik del družbene realnosti predstavljajo dogodki iz politične in gospodarske sfere, o katerih poročajo tudi mediji. V tem primeru mediji nastopajo kot posredniki med oblastjo in državljani. Prvi s svojo organiziranostjo in velikimi količinami kapitala posedujejo neprimerljivo večje možnosti za vpliv na medije kot drugi, zato se medijem na splošno očita odvisnost od interesov državnih organov in največjih gospodarskih družb. To je narekovalo zahtevo po aktivni strani pravice, s katero bi državljani sami, neodvisno od poročanja množičnih medijev, lahko pridobili neposredno od oblasti točno tiste informacije, ki bi jih po lastni presoji potrebovali za svoje odločitve.

Pravica do pridobitve informacij javnega značaja se je po večini pojavila šele po drugi svetovni vojni, danes pa je zapisana v skorajda vseh ustavnih aktih po svetu. Povzdignjenost na ustavno raven kaže na njeno pomembnost za demokratično delovanje držav. Vladavina ljudstva je namreč mogoča šele, ko so vsi njegovi pripadniki obveščeni o vseh tistih informacijah, ki so pomembne za odločanje. Polna uveljavitev pravice bi pomenila 'revolucijo' v delovanju uprave, zato si ta pravica v birokratskem svetu le stežka utira pot. Po osamosvojitvi Slovenije je bila pravica do informacije javnega značaja sprejeta tudi v našo ustavo. Več kot desetletje kasneje je naša država s sprejetjem Zakona o dostopu do informacij javnega značaja vendarle na tem področju izenačila nivo demokratičnosti z ostalimi tranzicijskimi državami. Kako bo pravica zaživela v praksi, je močno odvisno od tega, kako se bodo zakonske določbe prilegale družbenim razmeram, kulturi in pravni ureditvi Slovenije. Da se lahko skorajda enaka besedila zakonskih določb povsem različno ukoreninijo v praksi, kaže primerjalna ureditev Velike Britanije, Bolgarije, Slovaške in srbskega dela Srbije in Črne gore. Prva velja za skorajda osemstoletno glasnico demokracije, ostale tri pa za nekdanje totalitarne režime.

Prvi del naloge bo tako orisal pravico do pridobitve informacij javnega značaja, njen zgodovinski razvoj, pomen za demokratičnost države in njeno mesto v sklopu ostalih komunikacijskih pravic. Sledi oris vloge medijev pri posredovanju informacij in za zagotavljanje demokracije. Tretji del primerjalnopravno obravnava pravico do informacij javnega značaja v Bolgariji, na Slovaškem, v Veliki Britaniji in Srbiji. Zadnji del vsebuje

sprejemanje zakona o dostopu do informacij javnega značaja v Sloveniji, ki je vsebovan tudi v dodatku.

2.) SPLOŠNO O PRAVICI DO DOSTOPA DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA

2.1.) POMEN INFORMIRANOSTI DRŽAVLJANOV ZA DEMOKRATIČNO IN PRAVNO DRŽAVO

Skorajda vse države se v svojih ustavah, deklaracijah, medijskem poročanju in splošnem prepričanju ljudi proglašajo za demokracije. Ob tako pogosti in raznoliki rabi tega pojma se njegov prvotni pomen vse bolj izgublja in se tako sprti prilagaja različnim aktualnim interesom posameznih družbenih skupin.

»Če demokracijo obravnavamo kot antitezo avtokraciji, gre za obliko političnega sistema, v katerem je razmerje med državno organizacijo in družbo ustavnopravno institucionalizirano, s čimer je omogočeno, da državljani na delovanje državne organizacije vplivajo, jo nadzirajo in uveljavljajo njeno odgovornost.«¹ Vsebinska sestavina demokracije se torej zrcali v človekovi emancipaciji in volji ljudstva, ki jo v državi uresničuje. Hkrati pa so temeljne pravice in državni ustroj tudi formalna sestavina demokracije, ki je zelo pomembna za uresničevanje njene vsebinske sestavine. Demokracijo bi lahko delili tudi na posredno in neposredno, kar narekuje že naš najvišji pravni akt: »V Sloveniji ima oblast ljudstvo. Državljanke in državljani jo izvajajo neposredno in z volitvami, po načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno.« (3/II. člen Ustave RS)

Pojem totalitarnosti in avtokratičnosti politične in družbene ureditve se danes pripisuje nekdanjim političnim sistemom, ki so zaznamovali tudi dvajseto stoletje. Stalinistična, fašistična ter nacistična država so z različnimi sredstvi dosegale svojo totalitarnost, 'il stato totalitario' v ožjem pomenu besede. Kot ena temeljnih lastnosti takšne države je popolni monopol države nad vsemi sredstvi množičnega komuniciranja. »S politično, kulturno in drugačno propagando pa država oblikuje poenoteno miselnost svojih državljanov, hkrati pa z zavračanjem vseh temeljnih človekovih pravic in svoboščin preprečuje možnost vpogleda na njeno dejansko delovanje in organizacijo.«²

Če demokracijo štejemo za nasprotje takšne ureditve, potem kot njene pomembne cilje lahko določimo polno uresničevanje človekovih pravic in čim večjo informiranost državljanov.

¹ Cerar in drugi, 1998: 52

² Cerar in drugi, 1998: 96

Za vsak demokratičen sistem, ki naj bi omogočal državljanom razvijati in izražati njihove kvalitete, jih vključeval v določanje pogojev njihovega povezovanja, jih varoval pred arbitrarno uporabo represivne moči in povečeval gmotne možnosti za maksimiranje dostopnosti virov, je eden od temeljnih pogojev odprt informacijski in komunikacijski sistem, ki edini lahko zagotavlja na informacijah utemeljene odločitve o vseh javnih zadevah.³

Več kot očitno je, da je popolna izvedba demokracije mogoča le ob zadostni informiranosti državljanov. Na tak način je možna tako neposredna oblika demokracije, tj. odločanje na referendumih, z ljudskimi iniciativami in peticijami, pa tudi posredna oblika, ko se državljanji odločajo, kdo bo zastopal njihove interese v predstavniških organih državne oblasti.

Ker pa je sodobna družba izrazito pluralistična, politična oblast pa močno odvisna od ekonomskih sil, je pomembno, da državljanji niso seznanjeni le z dogajanjem na političnem vrhu, temveč tudi glede zakonodaje, uprave, delovanja finančnih institucij. Poznavanje teh področij znatno olajša odločanje v širšem pomenu in ne omogoča le demokracije v smislu prihajanja na volišča v ciklusu štirih ali petih let.

Pomanjkanje bistvenih informacij pa zlahka vodi v enoumje in s tem odsotnost opozicije v mentalni sferi posameznikov in pri dejanskem odločanju o skupnih tj. javnih zadevah.

Pomanjkanje relevantnih informacij se je tako v starodavnih kot tudi modernih družbah zakrivalo z nudenjem zabavnih, a povsem nepomembnih sporočil kot nekakšno izvajanje načela 'panem et cirences'.

Kljub vse širši penetraciji interneta po posamičnih gospodinjstvih, podjetjih in javnih ustanovah, glavni vir obveščanja še vedno predstavljajo klasične oblike množičnih medijev. Novinarji so tako še posebej zavezani h kakovostnemu poročanju. To pa je možno samo ob njihovem svobodnem dostopu do čim bolj raznolikih informacij. Prost dostop novinarjev do različnih virov informacij bi vsaj nekoliko omilil njihovo navezanost na službe za stike z javnostmi, poročanje v množičnih medijih pa bi postalo manj pristransko.

Nove komunikacijske tehnologije pa s svojo hitrostjo, enostavnostjo in cenovno ugodnostjo odpirajo posamezniku številne neposredne možnosti za obveščenost in sodelovanje pri urejanju javnih zadev. Globalno bivanje v informacijski družbi in s tem elektronska demokracija naj bi torej poglobila razumevanje in uresničevanje temeljnih pravic. »Tako je bilo že 1997. leta na ministrski konferenci v Bonnu ugotovljeno, da bodo globalna informacijska omrežja omogočila dejansko svobodo izražanja in dostopnost do informacij.' Globalna informacijska omrežja prispevajo k demokraciji s tem, da izboljšujejo

³ Held v Splichal, 1997: 361

komuniciranje med državljani in državno upravo ter olajšujejo njihovo aktivno udeležbo v demokratičnih procesih«. ⁴

Na trenutni stopnji družbenega razvoja sta čista totalitarizem in demokracija sicer črno-bela teoretska konstrukta, toda natančno poznavanje vseh indecev prvega pripomore k čim bolj demokratični ureditvi sicer sive družbene prakse. Tako je treba biti pozoren na vse rahle oblike prikrivanja informacij, obvestil iz 'dobroobveščenih' krogov in delovanja služb za stike z javnostmi.

Drug priljubljen deklarativni pojem je pravna država. Zanj velja, da ustava, zakon in drugi formalni pravni viri obravnavajo pravne subjekte enako (načelo pravne enakosti) in predvidljivo, ko vnaprej določajo, kako naj se pravni subjekti vedejo, če se bodo znašli v določenih dejanskih okoliščinah. Vnaprej so določene tudi pravne kršitve in postopek, v katerem pristojni državni organ ugotavlja, ali je bila pravna kršitev storjena in kakšna pravna posledica naj bo glede na to izrečena (načelo pravne varnosti). »V pravni državi so pravice in dolžnosti pravnih subjektov določene z zakonom, najpomembnejše med njimi pa so kot temeljne pravice človeka in državljana vsebovane in na pravno obličen način razglašene z ustavo ali drugim ustavnopravnim dokumentom.« ⁵

Za samo udejanjanje pravne države je zelo pomembna sama objava posameznih pravnih aktov, tako določa tudi naša ustava: »Predpisi morajo biti objavljeni, preden začnejo veljati. Predpis začne veljati petnajsti dan po objavi, če ni v njem drugače določeno. Državni predpisi se objavljajo v državnem uradnem listu, predpisi lokalnih skupnosti pa v uradnem glasilu, ki ga te same določijo.« (154. člen Ustave RS) V modernih pravnih sistemih zakon z objavo v uradnem listu še ne prične veljati. Državljanom, njihovim združenjem in državnim organom je na voljo določena doba, da se z njegovimi določbami seznanijo (vacatio legis). Po preteku tega roka prične zakon dejansko veljati.

Udejanjanje vseh teh pravnih načel v praksi je torej mogoče le, če državljani vsaj okvirno poznajo svoj pravni sistem, saj le tako lahko vedo, kakšne so njihove pravice in dolžnosti. Informiranost, tokrat o pravnih predpisih, torej ni le pogoj demokratične, temveč tudi pravne države.

V polpretekli zgodovini in tudi sedaj so zelo veliko pripomogli k seznanjanju z novimi zakoni tudi množični mediji, ki informirajo med drugim tudi o novih predpisih. Tako ima velik pomen načelo javnosti v delovanju parlamenta.

⁴ Toplišek, 1998: 266

⁵ Cerar in drugi, 1998: 39

»Alternativne možnosti seznanjanja z vsebino pravnih aktov nudijo tudi zapisniki, znanstvene razprave, strokovna pravniška glasila, zbirke, zborniki in registri predpisov.«⁶ Razvoj sodobnih komunikacij pa prinaša zanimivo razmerje med informacijsko družbo in pravno državo. Postavlja se vprašanje, ali bodo pravila informatizirane države tudi dejansko dostopna ali pa bo država še naprej domnevala, da državljan že nekako najde predpise, če jih potrebuje. »Končni namen sodobnih elektronskih komunikacij naj ne bi bil le poceni in hiter prenos informacij, temveč tudi njihova vsebina ter vpliv na učinkovitost družbe. Poseben pomen tako predstavlja tudi posreden, brezplačen dostop do vseh veljavnih predpisov.«⁷

2.2.) KOMUNIKACIJSKE PRAVICE IN PRAVICA DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA

Komunikacijske pravice sodijo v tretjo generacijo človekovih pravic in svoboščin, ki so se razvile šele v drugi polovici dvajsetega stoletja. Obdobje po drugi svetovni vojni je bilo zaznamovano z vse večjo koncentracijo kapitala, tehnološkim napredkom, pa tudi z ekološkimi katastrofami. Moderna tehnologija je hkrati omogočila večji pretok informacij in tudi nadzor nad državljanji oz. potrošniki. Kot odgovor na vse te značilnosti 'atomske dobe' so se 'prebudila' številna gibanja za odpravo kakršne koli diskriminacije med ljudmi, za okoljevarstveno osveščenost, pa tudi širši vidik človekovih pravic.

Če je prva generacija človekovih pravic v času vzpona meščanstva zadevala vse večjo enakost na političnem področju in če je bila druga generacija človekovih pravic odgovor na socialnoekonomske zahteve sindikalnega gibanja, lahko za tretjo generacijo rečemo, da zadeva posameznike kot take, ne glede na različne demografske klasifikacije.⁸ Ena izmed oblik tretje generacije človekovih pravic je tudi skupina komunikacijskih pravic. Te pomenijo pravico iskanja informacij in sodelovanja pri njihovem širjenju.

Pravica do komuniciranja se je razvila šele proti koncu sedemdesetih let v okviru delovanja Unesca, ko sta se na ideološki ravni spopadla dva koncepta urejanja komunikacijske sfere. Prvi je zagovarjal svobodni pretok informacij, drugi pa strateški nadzor nad informacijami. Omenjena pravica se je formalizirala na začetku osemdesetih let znotraj McBridove skupine. McBride je v svojem poročilu predstavil nov informacijsko-komunikacijski in svetovno-

⁶ Igličar, 1996: 183

⁷ Toplišek, 1998: 282–283

⁸ Kaučič in drugi, 1999: 90

ekonomski red. Namen teh dveh konceptov je v zmanjševanju razlik oz. neenakopravnosti med razvitimi in nerazvitimi državami.⁹

Ena izmed klasifikacij komunikacijskih pravic vsebuje naslednje kategorije:¹⁰

- pravico do objave mnenja v množičnih medijih kot razširitev tradicionalne svobode mišljenja in izražanja in kot pravico, komplementarno pravici biti informiran;
- pravico do sodelovanja pri upravljanju komunikacijskih organizacij;
- pravico do svobodnega združevanja in medsebojnega povezovanja za uresničevanje individualnih in skupinskih interesov;
- enakopravnost državljanov v pravicah in dolžnostih ne glede na njihov socialni položaj in porazdelitev materialnega bogastva.

Komuniciranje je dvosmerni proces, zato lahko vanj štejemo tako sprejemanje kot tudi iskanje informacij. Samo pravico do informacij javnega značaja bi lahko označili kot pravico do enakosti državljanov glede na komunikacijsko moč, saj obveščenost državljanov pomeni možnost sodelovanja pri urejanju skupnih zadev.

Pravico do informacij javnega značaja lahko uvrstimo tudi pod temeljne komunikacijske pravice, ki se nanašajo na komuniciranje med državljani kot posamezniki, in ne med posebne komunikacijske pravice, ki zadevajo zgolj medijsko potrošnjo.

Omenjeno pravico pa lahko uvrstimo tudi med obe naslednji podkategoriji komunikacijskih pravic. Med individualne pravice, ki se nanašajo na pretok informacij med posameznikom in državo, sodi pravica do informacij javnega značaja v primeru, ko v njej nastopa posameznik kot prosilec informacij od javnoupornega subjekta. Med kolektivne pravice oz. pravice javnosti, civilne družbe, vsekakor sodi privilegirana pravica novinarjev pri dostopu do različnih informacij.

Položaj komunikacijske pravice v praksi se je v dvajsetem stoletju tudi močno spremenil. Značilno je, da posamezniki zaradi neenake zagotovitve komunikacijskih pravic nimajo možnosti enakopravnega nastopanja v javni razpravi. Poluradne in tajne komunikacijske mreže omogočajo posredovanje informacij zgolj tistim, ki imajo oblast, ne pa tudi ostalim državljanom. Prav tako danes ne obstaja veliko možnosti za dostop do komunikacijskih kanalov. Pred 150 leti ustanovitev novega časopisa ni zahtevala tako veliko kapitala kot danes, ko si to lahko privoščijo le ogromne korporacije.¹¹

⁹ Vreg, 2000: 213

¹⁰ Splichal, 1997: 367

¹¹ Vreg, 2000: 214

2.3.) DOSTOP DO OBLASTNIŠKIH INFORMACIJ SKOZI ZGODOVINO

Pravica do informacij javnega značaja se je v zakonodaje zasidrila šele po drugi svetovni vojni, zato se bom v naslednjem poglavju usmerila zgolj v seznanjanje državljanov z oblastnimi informacijami. Pri tem bi poudarila, da v vsej tej zgodovini posameznik nikoli ni imel možnosti, da bi sam iskal informacije tovrstnega značaja, bil je zgolj sprejemnik.

Antična grška demokracija ni zahtevala posebnega objavljanja zakonov, saj so pri njihovem sprejemanju sodelovali vsi svobodni državljani moškega spola. Oblast v starem Rimu je zakonske predloge, napisane na lesenih tablicah, javno razobešala. Če je bil zakon sprejet, so ga zapisali v državni arhiv, od koder ga je lahko vsakdo prepisal, posebej pomembni zakoni pa so bili izpostavljeni na javnem mestu. Splošno obveznost objavljanja zakonov (načelo publicitete) je uvedel Julij Cezar, kar pa lahko povezujemo z močnim zoževanjem zakonodajnega telesa in njegovo aristokratizacijo. V času cesarstva so sprejete zakone razposlali uradnikom z nalogo »haec legem iussimus publicare!«¹²

V frankovski državi so bili udeleženci skupščin, ki so sprejele zakone, zadolženi, da jih preberejo pred sodišči in cerkvami. Karel Veliki je pošiljal po svoji državi posebne glasnike, ki so ljudstvu brali nove zakone.

Za angleško ustavno pravo velja načelo, da zakon postane obvezen, čim se objavi v parlamentu. Vendar so kljub temu že zelo zgodaj tiskali zakone ter jih pošiljali oblastem, ki so potem skrbele, da se je z njimi seznanilo tudi ljudstvo.

Načela za moderni način objavljanja zakonov so nastala v Franciji. Revolucija leta 1789 je vpeljala posebno uradno glasilo, nekdanje objavljanje zakonov z glasniki pa so polagoma opustili. Na objavo v uradnem listu je poslej vezan tudi začetek veljavnosti zakona.

V stari Srbiji (okoli leta 1840) so na javnih shodih pojasnjevali tudi motive, ki so vodili zakonodajalca pri sprejemanju novih predpisov, kar so zlasti počeli pri nepriljubljenih zakonih. Takšno branje zakonov na javnih shodih je bilo zelo pomembno zaradi legitimizacije oblasti in tudi zaradi nepismenosti večine prebivalstva.¹³

V preteklosti so bili torej bolj ali manj lahko dostopni le akti zakonodajne veje oblasti, medtem ko obsežnejše pričetke spoznavanja z dokumenti izvršilne veje lahko zasledimo šele

¹² Igličar, 1996: 182

¹³ Igličar, 1996: 183

v drugi polovici dvajsetega stoletja. Izvršilna in sodna veja oblasti sta bili namreč stoletja partikularizirani, odvisni od posameznih zemljiških gospodov.

Informiranost je med fevdalnim družbenim slojem potekala hierarhično, po posamičnih stopnjah oblastne strukture, nesvobodnemu družbenemu sloju pa so bile temeljne človekove pravice nedostopne, tako tudi pravica do obveščnosti. Spoznavanje pravic in dolžnosti je tako potekalo na temelju preteklih izkušenj, izvrševanja sankcij ter neposrednega odrejanja ukazov.

Z vse večjo centralizacijo državne oblasti v času absolutizma in buržoazne države 19. stoletja se je samo središče oblasti približalo množicam, uvajalo različne demokratične reforme, seveda v luči ciljev fiziokratizma, merkantilizma in končno zrušitve gospodarstva ovirajočega zemljiškega sistema. Transparentnost delovanja oblasti so tako povečali vladarji sami, ter tudi svoboda tiska, ki je izšla kot ena izmed glavnih pridobitev meščanskih revolucij.

Zgodovinski pregled tako kaže, da je skozi celotno človekovo zgodovino veljalo, da je država tista, ki lahko v imenu dobrega odloča o tem, katere informacije bo posredovala svojim državljanom.

2.4.) UVELJAVLJANJE PRAVICE DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA PO SVETU

V devetdesetih letih prejšnjega stoletja je delovanje vlad postalo vse bolj transparentno. Tako bi obdobje od razpada Sovjetske zveze pa tja do napada na stolpnici WTC-ja lahko imenovali 'dekada odprtosti'.¹⁴

Tako ima trenutno že več kot štirideset držav zakone, ki urejajo dostop do raznih državnih dokumentov, v približno tridesetih državah pa so takšni zakonski predlogi ravno v procesu sprejemanja.

Toda prvi tovrstni zakon je bil na Švedskem sprejet že pred ameriško in francosko revolucijo. Leta 1766 je ta kraljevina sprejela zakon o svobodi tiska, ki je uzakonil objavo vladnih dokumentov, tako da so državljanji dobili možnost vpogleda vanje.

200 let kasneje pa so tudi ZDA sprejele Freedom of Information Act. Leta 1966, na vrhuncu vladavine republikanskega predsednika Johnsona, je demokratski večini v kongresu s tem

¹⁴ <http://www.pcij.org/accessinfo/blanton.html> (3. 10. 2002)

zakonom uspelo razkriti dokumente še iz časa predsednika Eisenhowerja. Z amandmaji iz leta 1974 velja ta zakon še danes.

Razlogi, ki so botrovali pojavu takšne zakonodaje, se med posameznimi državami razlikujejo, najti pa je vseeno mogoče določene skupne vzorce. Proti koncu osemdesetih let so po vsej vzhodni Evropi začeli pokati šivi totalitarnih režimov, po padcu berlinskega zidu pa se je začela graditi 'nova demokracija'. Takšne države so se pri sprejemanju ustav zgledovale po zahodnih državah s klasičnim demokratičnim sistemom, med ustavne določbe pa so vnesle tudi nekaj novosti, med njimi tudi posebna zagotovila o pravici do pridobitve informacij. Na podlagi ustavnih določb države bolj ali manj uspešno sprejemajo tudi tovrstno zakonodajo. V tranzicijskih državah se vlade s takšno zakonodajo želijo oddaljiti od prejšnjega sistema in s tem razkriti tajne dokumente iz časa socializma. V hitrosti zakonodajne dejavnosti na tem področju niti ne zaostajajo tako zelo za 'starimi demokracijami', ki so informacijske pravice vnesle v svoje ustave že po drugi svetovni vojni. Primeri¹⁵ posameznih držav kažejo, da so bili povodi za konkretno sprejetje tovrstne zakonodaje mnogokrat različni škandali, ki so kazali na zlorabo pooblastil oblastnih struktur. Pri tem so igrali veliko vlogo množični mediji, ki so povzročili pritisk civilne družbe na državo, naj ta postane bolj transparentna.

Pri pravnem urejanju in širjenju splošne zavesti o tej človekovi pravici pa so dejavne tudi mednarodne organizacije kot npr. OZN, Svet Evrope ..., ki svojim članicam narekujejo navodila in smernice za zakonsko ureditev ter širom po svetu promovirajo pravico dostopa do javnih informacij. Pomen odprtosti in s tem manjše možnosti korupcije in ostale gospodarske kriminalitete spoznavajo tudi mednarodne finančne institucije (Svetovna banka, IMF), ki s posameznimi določili 'pritiskajo' na svoje članice, da uredijo tudi to plat poslovanja. Številne ekološke katastrofe so povzročile, da okoljevarstveniki tudi na področju informiranja izvajajo močan pritisk na delovanje vlade in gospodarskih subjektov, ki potencialno ogrožajo okolje (npr. Aarhuška konvencija). Ker se pravica do informiranja dopolnjuje in prepleta s svobodo in uspešnostjo novinarskega delovanja, najdemo agitatorje za sprejem takšne zakonodaje tudi v novinarskih vrstah. Omenjena pravica pa je predmet razprav v ožjih pravnih krogih¹⁶ in kot element tretje in zato še ne popolnoma uveljavljene generacije človekovih pravic tudi geslo parol različnih aktivistov za človekove pravice. Posledica takšnih teženj se kaže v tem, da ima vsa zahodna Evropa to področje pravno urejeno (šibke so sicer ureditve Nemčije, Švice in

¹⁵ Na Japonskem naj bi bila konkretni povod afera glede dragih službenih potovanj vladnih uslužbencev: <http://www.pcij.org/accessinfo/blanton.html> (3. 10. 2002)

¹⁶ Na tem področju so zlasti dejavni pravni strokovnjaki EU, npr. K. Jakubowicz: <http://www.b92.net/media/legalrepression/word/legislation2-comments.doc> (2. 12. 2002)

Velike Britanije), srednja in vzhodna Evropa pa vsaj po količinski obsežnosti zakonov ne zaostajata.

Dvanajst azijskih in dvanajst južno- in srednjeameriških držav prav tako tudi na tem področju dohiteva razviti svet, afriške države pa se zgledujejo po Južnoafriški republiki.¹⁷

Združene države Amerike, ki so do nedavnega imele najbolj zgledno in dovršeno tovrstno zakonodajo, se po 11. septembru 2001 vse bolj zapirajo. Tako je v dobi administracije Geoga W. Busha na zvezni in republiški ravni sprejeto mnogo zakonskih predlogov o omejitvi svobode informiranja. Toda že pred napadom na WTC se je vlada odločila, da bo številne dokumente označila kot tajne. Nekdanjim predsednikom je dala celo pravico veta na razkritje informacij, ki se nanašajo nanje. Podobne trende je zaznati tudi v Kanadi, Velika Britanija pa je izvedbo dolgo pričakovanega informacijskega zakona premaknila v leto 2005.

V nekdanjih socialističnih državah se omejitve te komunikacijske pravice kažejo na drugačne načine.¹⁸ Ustavne in zakonske določbe so definirane preveč splošno, tako da izvršna veja transparentnost svojega delovanja zlahka preprečuje s podzakonskimi akti. Med zakonskimi določbami so zlasti kritične izjeme od razkritja informacij, ki so zasnovane tako široko, da je mogoče kot izjemo določiti skoraj katero koli informacijo, ki je uprava ne želi razkriti.

Postopek za pridobitev takšne informacije pa je največkrat dolgotrajen in preveč zapleten.

Neodvisna telesa, ki skrbijo za učinkovito izvrševanje te pravice, se podrejajo političnim pritiskom, v nasprotnem primeru pa postanejo neučinkovita zaradi pomanjkanja sredstev. Te države, katerih uresničevanje pravice do dostopa informacij javnega značaja je že tako precej 'šepavo', se v težnji po priključitvi EU in NATU prilagajajo njunim smernicam, ki pa podobno kot v Združenih državah Amerike postajajo vse bolj restriktivne.

2.5.) TEHNOLOGIJA IN DOSTOP DO JAVNIH INFORMACIJ

Pravico do komuniciranja je s prodorom računalniških tehnologij vedno težje zatirati. Po internetnih straneh kroži milijone slik in besedil, med katerimi jih je mnogo spornih po vseh mednarodnih in domačih regulacijah. Posamezna država nima skorajda nikakršnih možnosti, da bi vplivala na vsebine, ki se pretakajo po svetovnem spletu. Hkrati ima posameznik kot stranka v procesu komuniciranja vse večjo možnost, da si sam izbira vsebino, sogovornika ter čas komuniciranja. Takšna svoboda komuniciranja pa je omejena z možnostjo dostopa do moderne tehnologije in tehnološko pismenostjo.¹⁹ S tem ko zakoni, uredbe in odločbe sodišč

¹⁷ <http://www.pcij.org/accessinfo/blanton.html> (7. 10. 2002)

¹⁸ <http://www.kentlaw.edu/perritt/publications/giq.htm> (7. 10. 2002)

¹⁹ <http://www.uspto.gov/web/offices/com/sol/foia/index.html> (4. 11. 2002)

postajajo javno dostopni na internetu, se krepi vladavina prava. Več kot 900 enot ameriške zvezne uprave in mnogo evropskih vlad preko spletnih strani nudi informacije o svoji organizaciji ter ostale podatke, ki olajšujejo sodelovanje javnosti pri odločanju o skupnih zadevah. Pred 'poplavo' interneta je bilo zelo težavno raziskovati pravo tujih držav in mednarodnih organizacij kot npr. Evropske komisije za človekove pravice, Sveta Evrope in Združenih narodov, saj je bil dostop do natiskanih pravnih pravil zelo drag in precej onemogočen.

Internet igra tako pomembno vlogo pri dostopu do informacij javnega značaja iz več razlogov. Z 'brskljanjem' po svetovnem spletu in odkrivanjem tujih pravnih virov se posamezniki začno zavedati razlik v transparentosti delovanja posameznih vlad in tako začnejo bolj pritiskati na delovanje lastne vlade. Hkrati s povečevanjem zmogljivosti interneta pa se izpodkopa tudi restriktivnost posameznih političnih ureditev, njihovih omejitev pri svobodi izražanja in prejemanja informacij.

Svoboden dostop do informacij pa ima pomen tudi za gospodarsko učinkovitost. Evropska komisija je tako v 'Zeleni knjigi dostopa do javnih informacij' poudarila, da 'brez uporabniku prijaznih in dostopnih vladnih, zakonodajnih, finančnih in drugih informacij ekonomski subjekti ne bodo zmožni optimalnih gospodarskih odločitev. Dostopnost javnih informacij je tako ključnega pomena za konkurenčnost evropske industrije.'²⁰

Internet bi lahko šteli za javno glasilo, če izvzamemo omejenost uporabe v primeru elektronske pošte, saj gre za objavljanje informacij na način, ki je dostopen javnosti. Toda ker je internet tehnološko in pravno težko nadzorovati, pri tem ne bo možen nadzor pluralnostjo njegovih vsebin in nad kapitalskim ozadjem elektronskih medijev, ki jih zaradi nepreglednosti njihovega števila tudi ne bo mogoče evidentirati. Svoboda kroženja informacij po svetovnem spletu seveda prihaja tudi v kolizijo s pravico do zasebnosti in z avtorskimi pravicami.

Internet dejansko omogoča zbiranje, sprejemanje ter razširjanje novic in mnenj in s tem vzpostavlja 'novo kakovost demokracije'. Svetovni splet kot celota ne more biti pod vplivom ali celo lastništvom posamične politične smeri, kot je značilno za številne medijske korporacije. Toda zaradi možnosti dvo- ali večsmernega komuniciranja po internetu se pravica do informiranja spreminja v pravico do komuniciranja.²¹

Pri tem pa se postavlja vprašanje enakega dostopa do informacijske tehnologije. Če se bo dostop do informacij javnega značaja preselil in s tem zaradi praktičnosti uradovanja omejil le

²⁰ <http://www.kentlaw.edu/perritt/publications/giq.htm> (14. 11. 2002)

²¹ Toplišek, 1998: 227–283

na spletne strani, ne bodo imeli socialno najšibkejši sloji skorajda nikakršne možnosti vpogleda v delovanje javne uprave. V tem primeru bi bilo nujno treba omogočiti uporabo terminalov na javnih mestih, kot so šole, občinske in upravne stavbe, knjižnice in druge javne službe. K temu bi bilo državljanom nujno treba omogočiti še usposabljanje in svetovanje v zvezi z uporabo interneta. Internet namreč nudi preveč informacij in med njimi je težko poiskati ravno ustrezno in jo hkrati še pravilno oceniti in interpretirati.²²

²² Overbeck, 2000: 336

3.) MEDIJI IN DOSTOP DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA

3.1.) VLOGA NOVINARSTVA V DEMOKRATIČNI DRUŽBI

V času vzpona meščanskega razreda v 18. in 19. stoletju so zagovorniki svobode tiska predvidevali, da bo z njim zrušena avtoritarna moč tedanjega fevdalnega razreda. Začetek novega veka zaznamuje ponovno zanimanje za grško-antično kulturo, saj naj bi le-ta predstavljala 'zibelko' evropske civilizacije. V tej starodavni kulturi je demokracija temeljila na štirih postavkah, ki se povezujejo s komuniciranjem:²³

- da so državljani dobro obveščeni,
- da se državljani zanimajo za politiko,
- da so državljani enakopravni v pravici svobodno govoriti in sodelovati pri odločanju,
- da so vse odločitve podvržene javni razpravi.

Toda že pred tristo leti, sedaj pa še toliko bolj so se možnosti za tovrstno komuniciranje precej omejile. Sočasno komuniciranje na istem prostoru onemogočajo fizične ovire, pluralnost in razslojenost sodobne družbe, čeprav naj bi to nekoliko omilil svetovni splet. Ko se je meščanskemu razredu nekoliko s tiskom, mnogo bolj pa z ogromnimi količinami kapitala uspelo 'zasidrati' na oblasti, je vsa demokratična sredstva (volitve, tisk ...), ki so še stoletje nazaj predstavljali cilje vsega ljudstva, spremenil v orodje lastne politike.

Tako mediji danes po 'pesimističnih razlagah' (npr. teorija hipodermične igle, spirale molka) niso več instrument javnosti in četrta veja oblasti, temveč sredstvo države, s katerim se plasirajo določene informacije in ostala PR-sporočila v javnost ter orodje za ugotavljanje javnega mnenja. Značilnosti trenutnega stanja na področju medijev in po vsej verjetnosti tudi trendi prihodnjih desetletji so naslednji:

- globalizacija: nastanek mednarodnih medijskih korporacij, satelitski programi in razvoj časopisov na internetu,
- komercializacija: rumeni tisk, infotainment ...,
- nihanje med procesoma deregulacije in reregulacije delovanja množičnih medijev,
- porast specializiranih in lokalnih tiskanih medijev.

²³ Splichal, 1997:346

Kljub vsem negativnim trendom sta bili svoboda tiska (danes svoboda delovanja katerega koli medija) in pojem demokracije vedno močno povezani. O pomenu svobode medijskega delovanja so se razvile številne teorije, med njimi bom omenila le naslednje:²⁴

– Teološki pristop (John Milton): državna cenzura je nedopustna, saj ovira posameznika v svobodnem mišljenju in odločanju za krščansko življenje. Bog je posameznika obdaril z razumom in s sposobnostjo, da sam bere in se odloča med dobrim in zlom, zato naj bodo v tisku predstavljena nasprotujoča mnenja.

– Teorija o naravni pravici do svobode tiska (Matthew Tindhal): osnovna pravica je pravica do svobode tiska, saj zagotavlja 'dobro vlado', ki je zasnovana na naravnih pravicah razumnih posameznikov, ki so sposobni živeti pod vladavino prava skupaj s svojimi izvoljenimi predstavniki.

– Utilitaristična teorija (Jeremy Bentham): svoboda izražanja je protiutež despotski vladi, saj omogoča svobodno izbiranje na tajnih in enakih volitvah in nikakor ne vodi v upor ali državljansko vojno.

– Teorija o doseganju resnice (John Stuart Mill): svoboden pretok idej preko svobode tiska je nujen, saj si s cenzuro država in civilna družba lastita nezmotljivost in zatirata morebitno resnico. Tudi če bi bilo 'utišano' mnenje napačno, bi še vseeno lahko vsebovalo vsaj nekaj resnice, do katere bi prišlo ob soočenju nasprotujočih si mnenj. Brez vsakršne kritike pa bi tudi 'čista resnica' lahko degenerirala v predsodek.

Komunikološka teorija se ni ukvarjala le s svobodo tiska, temveč tudi z vplivom medijev na delovanje ljudi in s tem na samo možnost za bodisi omejevanje bodisi zagotovitev demokracije. Tako teorije (eno-, dvo-, večstopenjskega) pretoka opozarjajo, kako zelo informacije, sporočene preko množičnih medijev, neposredno ali posredno vplivajo na sprejemnike. Teorija rabe in nagrajevanja govori, da množični mediji skrbijo za nadzor nad državljani, za interpretacijo dogodkov v zunanjem svetu, za prenos kulturnih vrednot in zabavo. Marksistične študije poudarjajo, da je bistvena funkcija množičnih medijev v tem, da spodbujajo potrošnjo in s tem prispevajo k ohranitvi ekonomskega sistema.

Za samo demokratično delovanje države pa tudi je zelo pomembno, kakšen medijski sistem ima takšna država. Na medijski sistem vpliva tudi razmerje 'sil' med naslednjimi interesi²⁵:

²⁴ Keane, 1992: 147

²⁵ Splichal, 1997: 357

- interesi lastnika, da uporablja svoje medije kot sredstvo samoizražanja in da ohranja oz. povečuje vrednost lastnine,
- interes občinstev za dostop do medijev, za sprejemanje informacij, mnenj,
- interes skupin civilne družbe za dostop do medijev in za objavljane njihovih mnenj,
- interes družbe, da mediji izpolnjujejo funkcije javnosti,
- interes oblasti, da so državljani seznanjeni z njenimi pogledi in z možnostmi uveljavljanja svojih pravic.

Williams je glede na odnos do medijev in do občinstva opredelil štiri sisteme delovanja medijev.²⁶

- Za totalitarni sistem je značilna izkrivljena komunikacija in zelo nizek odnos do občinstva in medijev. V skladu z omejitvami javnega izražanja mnenj se posredujejo samo tiste medijske vsebine, ki so v skladu z državno politiko, kakršno koli delovanje alternativnih medijev pa je prepovedano.
- Paternalistični oz. javni sistem je bil značilen za prvo obdobje ustanavljanja televizije, danes pa je značilen za BBC, RAI, ORF, ZDF. Država, ki ima monopol nad podeljevanjem frekvenc, ne podpira delovanja alternativnih medijev. Opazno je močno razlikovanje med 'visoko' in 'nizko' kulturo, posredovano z množičnimi mediji. Ponavadi gre za dualizem: en močan javni medijski sistem, ki skrbi za izobraževanje oz. discipliniranje občinstva, in en močan komercialni medijski sistem, ki skrbi za zabavanje občinstva.
- Komercialni sistem se je razvil v ZDA, kjer vse do sedemdesetih let dvajsetega stoletja niso obstajali javni mediji, temveč zgolj komercialni. Pomeni nizek odnos do občinstva (vsebina medijskih programov) in visok odnos do medijev, saj država ne postavlja posebnih pogojev za njihovo delovanje.
- Demokratični sistem naj bi pomenil visok odnos tako do občinstva kot do medijev, saj v takem sistemu država omogoča finančno osnovo za ustanavljanje komercialnih kanalov, poskrbi za kakovostne medijske vsebine in dostop vseh družbenih skupin do komunikacijskih kanalov.

Odgovor na vprašanje o načinu regulacije medijskega sistema dajeta model javnih medijem in model tržne regulacije medijskega sistema.²⁷ Vloga javnih medijev je popolnoma drugačna kot vloga komercialnih medijev, kar se kaže tudi v zakonski regulaciji.

²⁶ Williams, 1976: 112

²⁷ Keane, 1992: 114

Javni mediji naj bi težili k zagotavljanju in zaščiti čim bolj raznolike ter kakovostne programske vsebine in s tem tudi žanrov, ki bi odslikovali pestrost dejanskosti in ne posredovali zgolj stereotipov. Večinoma se kot značilnosti javnih medijev navajajo:

- njihove temeljne funkcije so: izobraževanje, informacije in zabava;
- služili naj bi različnim okusom od 'visokega' do 'nizkega', od 'popularnega' do 'elitnega';
- zagotavljali naj bi univerzalno dostopnost do programov na celotnem ozemlju države in skrbeli, da je kakovost RTV-signalov povsod na približno enaki tehnični kakovostni ravni;
- zagotavljali naj bi tudi programsko ponudbo za manjšine – etnične, jezikovne, regionalne, verske in starostne.²⁸

Načela delovanja javnih medijev, ki bi sicer morala biti načela kakršnega koli novinarskega delovanja, so: svoboda obveščanja, nedotakljivost in varstvo človekove osebnosti in dostojanstva, svoboden pretok informacij, odprtost javnih glasil za različna mnenja, avtonomnost novinarjev pri njihovem delu, spoštovanje kodeksov novinarske etike ter osebna odgovornost za posledice njihovega dela. Vse te značilnosti in načela so predvsem najstvo, zato prihaja v poštev tudi bolj pragmatična definicija javnih medijev kot državnih medijev, katerih delovanje ni namenjeno ustvarjanju dobička, temveč ustvarjanju nacionalno pomembnih vsebin in katerih financiranje poteka preko naročnin, državnega proračuna in oglaševanja.

Temu modelu nasprotujejo zagovorniki tržnega (komercialnega) modela regulacije medijskih sistemov. Po njihovem mnenju je le tržna konkurenca pogoj za svobodo delovanja množičnih medijev, če je ta svoboda mišljena kot sporočanje mnenj brez posegov države. Zaradi konkurenčnega delovanja naj bi se potrošnikom zagotovila tudi pestrejša vsebina, podobno kot to poteka na trgu potrošnih izdelkov. Omogočen je tudi svoboden vstop novih medijev na trg in določanje cen oglaševanja glede na razmerje med ponudbo in povpraševanjem.

Ne glede na vrsto medijskega sistema, medijsko zakonodajo ali samoregulativno urejanje delovanja medijev pa je nujen tudi alternativen dostop do informacij, ki bi utegnile zanimati državljane. Ti naj bi sami neposredno zahtevali od organov državne oblasti informacije, ki jih bodo uporabili pri odločanju o zadevah iz civilne sfere, pa tudi pri odločanju z instituti posredne in neposredne demokracije.

Prvi razlog za takšen korektiv medijskega reprezentiranja stvarnosti je predvsem v raznih političnih pritiskih na poročanje novinarjev.

²⁸ Splichal, 1997: 355

Zlasti v Srbiji je v preteklem desetletju imela državna oblast izjemno močna pooblastila na delovanje medijev, ki se je kazalo v vnaprejšnjem preprečevanju vsebin z različnimi formalnimi in neformalnimi postopki cenzure ter v cenzuri po objavi, ki deluje v času od prve objave do distribucije gradiva. Če pa je bilo gradivo že dostopno javnosti, so sledili sežigi in zaplembe medijskih izdelkov in tehničnih sredstev, ukinitev medijskih hiš in sodni procesi proti novinarjem. Ker pa se na takšno omejevalno ravnanje mednarodna javnost hitro odzove, se oblasti lotevajo bolj 'prefinjenih' tehnik. Z državnimi skrivnostmi se prepreči objava katere koli sporne informacije. Prav tako se vladni predstavniki za tisk lotevajo nekakšnega 'spin-doctorstva': kritike speljujejo na napačne sledi, ustvarjajo možnosti za intervjuje, fotografije... Precej sporno pa je tudi to, da so mediji finančno odvisni od oglaševanja s strani države, tako da so pri svojem delovanju le stežka nepristranski.

Drugi razlog za zahtevo po lastnem iskanju informacij je vprašanje, od kod si novinarji kot posebna družbena skupina sploh lastijo pravico, da v svojem poročanju tako prosto odločajo o tem, katere teme so dovolj pomembne za predstavitev medijskemu občinstvu. Za razliko od političnih predstavnikov namreč državljani novinarjev niso izbirali na volitvah. Kljub temu imajo tako močna pooblastila, da lahko v imenu svobode govora (oz. večjega ratinga) posegajo v ustavne pravice do osebnega dostojanstva in varnosti, domneve nedolžnosti, zasebnosti ... Protipravno delovanje novinarjev je sicer sankcionirano na podlagi 167.–176. člena Kazenskega zakona.²⁹ vendar takšno ex post ukrepanje nikoli ne more omogočiti 'povrnitve v prejšnje stanje' posameznikov, prizadetih s poročanjem javnih medijev.

Tretji razlog za samoiniciativno iskanje informacij je tudi trend vse bolj vsebinsko 'revnega' poročanja, katerega predstavnik je infotainment.³⁰ Gre za tržno zelo uspešno poročanje senzacionalističnih novic, kjer se z zanikanjem resnejših tem, rušenjem moralnih norm in pravice do zasebnosti, z 'eye catching' grafiko, z veliko fotografij in malo vsebine sprejemnikom teh informacij zamegljuje pogled na dejansko dogajanje v družbi. Navsezadnje pa bi prost dostop do informacij javnega značaja dejansko lahko pomenil tudi večjo nepristranskost in svobodo novinarskega delovanja, saj bi bili novinarji manj odvisni od vnaprej pripravljenih sporočil državnih organov.

²⁹ Razžalitev (169. člen KZ), obrekovanje (170. člen), žaljiva obdolžitve (171. člen), opravljanje (172. člen), očitane kaznivega dejanja z namenom zaničevanja (173. člen), sramotitev RS (174. člen), sramotitev tuje države ali mednarodne organizacije (175. člen), sramotitev slovenskega naroda ali narodne skupnosti (176. člen)

³⁰ beseda je zložanka iz information in entertainment

Mediji pa bi se tako vsaj nekoliko spet približali svojemu deklarativno neodvisnemu položaju tam nekje ob zakonodajni, izvršilni in sodni veji oblasti ter vse močnejšim gospodarskim organizacijam.

3.2.) SLOVENSKI MEDIJSKI PROSTOR

Slovenski medijski prostor ima podobne značilnosti kot ostale države, ki so naslednice socialističnih sistemov. Vse te države zaznamujejo:³¹

- zaostanek v komunikacijski in računalniški tehnologiji,
- pomanjkanje dohodkov od oglasov, tako da javni množični mediji 'vztrajajo' pri naročinah,
- pomanjkanje domačega kapitala in hkratna bojazen, da bi tuje investicije ogrozile 'narodne interese',
- odkupovanje tujih programov;
- dokajšnji vpliv politične ideologije na delovanje množičnih medijev;
- počasno spreminjanje medijske zakonodaje in 'prepisovanje' od tujih zakonodaj.

Posebno mesto v strukturi radiodifuznih organizacij zavzema javni zavod RTV Slovenija, ki skrbi za javno službo produkcije in razširjanje nacionalnih RTV-programov, ki so v javnem in kulturnem interesu RS. Ustanoviteljske pravice na tem področju izvršuje Vlada prek ministrstva za kulturo.

Lokalni RTV- programi z oddajanjem pokrivajo največ 10 % prebivalstva RS, oddajati pa morajo vsaj tri ure dnevno in štiri dni na teden. Regionalni RTV-programi pokrivajo od 10 do 50 % prebivalcev in vsak dan oddajajo vsaj 5 ur. Študentske RTV-programe ustvarjajo predvsem študenti in so namenjeni predvsem študentski javnosti. O dodelitvi statusa teh treh programov odloča Agencija za telekomunikacije in radiodifuzijo RS (v nadaljevanju Agencija). Nepridobitni³² RTV-programi, ki se ustanovljajo z dovoljenjem ministrstva za kulturo, oddajajo dnevno najmanj 30 % lastne produkcije informativnih, umetniških in kulturnih vsebin, dobiček od teh programov pa smejo porabiti le za izvajanje svoje dejavnosti. Kateri koli izdajatelj³³ mora priglasiti svoj medij pri ministrstvu za kulturo in če ta odobri njeno delovanje, sledi vpis v sodni register.

³¹ http://www.access.online.bg/civicnetwork/bt/media_in_eastern_and_central_eur.htm (15. 12. 2002)

³² 81. člen Zmed

³³ pravna ali fizična oseba, ki izvaja dejavnost razširjanja programskih vsebin v skladu z Zmed

Zaradi zaščite pluralnosti medijev velja prepoved navzkrižnega lastništva. Tako izdajatelj tiskanega medija ali oseba, ki ima v takem mediju več kot 20 % lastniški delež, ne more izvajati radiodifuzne dejavnosti.

Prav tako ne more biti izdajatelj RTV-programov ali oseba, ki ima v takem programu več kot 20 % lastniški delež, hkrati tudi izdajatelj tiskanega medija. Prav tako velja prepoved združevanja radijske in televizijske dejavnosti, oglaševanja in radiodifuzne dejavnosti in telekomunikacijske in radiodifuzne dejavnosti.

Dovoljenje za izvajanje radiodifuzne dejavnosti izda Agencija, za razširjanje programskih vsebin izdajatelji plačujejo letno pristojbino, ki se steka v državni proračun.

Nadzor nad delovanjem množičnih medijev izvajajo ministrstvo za kulturo, Agencija in Svet za radiodifuzijo. Slednji predlaga Agenciji ukrepe glede strokovnega nadzora, dajanja dovoljenja za izvajanje radiodifuzne dejavnosti, ocenjuje stanje na področju RTV-programov in predlaga ministrstvu za kulturo strategijo razvoj RTV-programov.

Na tem področju je ustanovljen tudi Sklad za radiodifuzne medije, ki se financira iz sredstev državnega proračuna, letnih pristojbin za razširjanje programskih vsebin in mesečnih pristojbin za tehnično razširjanje programskih vsebin.

Pravno je urejeno tudi delovanje operaterjev oz. organizacij, ki prenašajo in oddajajo radiodifuzne programe po prizemeljskih omrežjih, prek satelitov ali kabelsko komunikacijskih sistemov. Pod enakopravnimi pogoji morajo omogočiti razširjanje programov vseh izdajateljev, ki jim je dano dovoljenje, neodplačno pa morajo razširjati programe RTV Slovenije, lokalnih, regionalnih, študentskih in nepridobitnih RTV-programov.

Iz vsebinskega vidika je množičnim medijem zagotovljena pravica do kratkega poročanja in spremljanja pomembnih dogodkov, javnost pa ima pravico do popravka in odgovora. Svoboda izražanja je na tem področju omejena s prepovedjo spodbujanja k neenakopravnosti in nestrpnosti, z varstvom koristi otrok in s posebno ureditvijo oglaševanja in sponzorstva.

Posebno omejitev svobodnega delovanja množičnih medijev predstavljajo obvezni programski deleži, ki so še bolj striktno urejeni za RTV Slovenijo: v letnem oddajnem času morajo evropska avdiovizualna dela obsegati večinski delež, slovenska avdiovizualna dela 25 % delež in avdivizualna dela neodvisnih producentov pa 10 %.

Prav tako veljajo omejitve tudi na področju oglaševanja. To ni dovoljeno med predvajanjem državnih poslov, verskih obredov, informativnih, dokumentarnih, otroških oddaj in oddaj z versko vsebino. Celovečerni filmi in kulturno-umetniška dela, ki trajajo več kot 45 minut, se lahko prekine z oglasi le enkrat v okviru 45 minut. Dodatna prekinitev je možna le, če je delo najmanj 20 minut daljše od dveh ali več 45-minutnih intervalov. Ostale televizijske oddaje se

smejo z oglasi prekiniti le tako, da med premoroma preteče najmanj 20 minut. RTV Slovenija ne sme z oglasi prekiniti radijskih iger, celovečernih filmov in oddaj s kulturnim, umetniškim značajem, oglaševalskih vsebin pa ne sme biti tudi na tretjem programu Radia Slovenija.

Skupni obseg TV-oglasov ne sme presegati 15 % dnevnega oddajnega časa, na RTV Slovenija pa ne 10 % dnevnega oddajnega čas. Na uro oddajanja sme ta TV imeti le 12 minut oglasov, med 18. in 23. uro pa le 9 minut.

Tako v Sloveniji delujejo:³⁴

– televizijske postaje: Televizija Slovenija, TV Koper-Capodistria, Kanal A, Pop TV, TV 3, TV Pika...

– radijske postaje: Radio Slovenija, Radio Murski val, Radio Maribor, Radio Koper-Capodistria ...;

– tiskovne agencije: STA, Morel, VTA;

– tiskani mediji: Delo, Dnevnik, Slovenske novice, Ljubljanske novice, Ekipa, Finance, Jana, Kmečki glas, Mag, Mladina, Nedeljski dnevnik;

– mediji na internetu: 24ur.com, Delo, BBC v Slovenščini...;

– novinarske organizacije: Društvo novinarjev Slovenije, Sindikat novinarjev Slovenije, Urad vlade za informiranje, Gospodarsko in interesno združenje lokalnih televizij.

3.3.) PRAVNA UREDITEV NOVINARKEGA POLOŽAJA

Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju ZDIJZ) zelo nejasno rešuje svoje razmerje do Zakona o medijih (Zmed), sprejetega 25. 4. 2001.³⁵ V prehodnih in končnih določbah se namreč ne opredeli do 45. člena Zmed, ki ureja dostop novinarjev do informacij. Glede na to, da predlagani zakon prav nič ne govori o razveljavitvi posameznih določb Zmed, se postavlja vprašanje generalnosti in specialnosti. Generalni zakon je tisti, ki na splošno ureja dostop do informacij javnega značaja, specialni pa tisti, ki ureja dostop posamezne kategorije naslovnikov zakona (novinarjev) do informacij javnega značaja. Ker po ZDIJZ lahko vsakdo dobi informacijo, gre za generalni zakon. Zmed glede tega pravnega vprašanja lahko štejemo za specialni zakon, saj ureja pravice novinarjev glede dostopa do informacij. Eno izmed temeljnih pravnih načel pa se glasi: 'Lex posterior generalis non derogat legi priori speciali.'³⁶ Namen tega pravnega načela je, da se z njim zaščitijo prej pridobljene pravice posameznih kategorij pravnih naslovljencev, v našem primeru novinarjev. ZDIJZ sicer ne nudi nikakršnih

³⁴ <http://www.media-forum.si> (23. 6. 2003)

³⁴ http://www2.gov.si:8000/zak/Pre_Zak.nsf/zak_po_UNID/038D3308A072AD03C1256BF700370F6C?OpenDocument (23. 11. 2002)

³⁵ Poznejši splošni zakon ne razveljavlja prejšnjega specialnega zakona.

privilegijev novinarjem, tako da torej po tem pravnem načelu novinarjem ostajajo pravice iz Zmed.³⁷ Prvi odstavek 45. člena Zmed je, če odštejemo malce bolj specifično izrazje, 'kopija' 24. člena nekdanjega Zakona o javnih glasilih (1994).

'Državni organi, organi lokalnih skupnosti, posamezniki, ki opravljajo javne funkcije, javni zavodi in javna podjetja ter druge javne ali fizične osebe, ki opravljajo javno službo, morajo dajati resnične, popolne in pravočasne informacije o vprašanih s svojega delovnega področja za objavo prek medijev.' (45/I. člen Zmed).

ZDIJZ je glede organov, ki so zavezani dajati informacije, precej ožje definiran.

Zagotavlja namreč svoboden dostop do informacij javnega značaja, s katerimi razpolagajo državni organi, organi lokalne skupnosti, javne agencije, javni skladi in druge osebe javnega prava, nosilci javnih pooblastil in izvajalci javnih služb. (1. člen ZDIJZ) Zakonski določbi sta izrazito podobni, postavlja pa se vprašanje, kako je s sodno vejo oblastjo. Le-ta je bila namreč po vseh predlogih ZDIJZ izključena, v tem zakonskem besedilu je zgolj pokrita z označbo državnih organov.

Javne osebe morajo s pravnimi akti urediti način dajanja informacij za javnost ter določiti odgovorno osebo, ki zagotavlja javnost dela. (45/III. Zmed) Vsebinsko te določbe je mnogo natančneje določil ZDIJZ (sezname informacij javnega značaja, določitev pristojnih uradnih oseb, evidence in poročanje). Novinarji, uredniki in drugi avtorji programskih prispevkov imajo po Zmed pravico dostopa do informacij pod enakimi pogoji in javne osebe jim jo lahko odrečejo le v naslednjih primerih:

- zahtevane informacije so na predpisan način določene za državno, vojaško ali uradno tajnost ali poslovno skrivnost;
- če bi to pomenilo kršitev tajnosti osebnih podatkov v skladu z zakonom, razen če se z njihovo objavo lahko prepreči hujše kaznivo dejanje ali neposredna nevarnost za življenje ljudi in njihovo premoženje;
- če bi to škodilo sodnemu ali predkazenskemu postopku. (45/IV. Zmed)

24. člen Zakon o javnih glasilih (ZJG) je navajal kot izjeme od razkritja enake primere, le predkazenskega postopka še ni omenjal, kar bi po svoje lahko pomenilo grožnjo polnemu izvajanju načela domneve nedolžnosti. (28. člen URS)

Očitno je, da predlagani zakon prinaša mnogo več omejitev pri dostopnosti informacij in bi, če bi veljal tudi za novinarje, zelo onemogočal vpogled javnosti v samo delovanje oblastnih vej. Po Zmed mora javna oseba, ki ne da zahtevane informacije, najpogosteje do konca

³⁷ Pavčnik, 2000: 177–178

naslednjega delovnega dne pisno obrazložiti razloge za zavrnitev, če to zahteva odgovorni urednik medija. (45/V. Zmed) Ta rok je bil po ZJG očitno daljši – osemdnevni (24/III. ZJG), namesto odgovornega urednika pa je to lahko zahteval kar novinar, kar je znatno pripomoglo k svobodi novinarskega delovanja. ZDIJZ je sicer precizen glede rokov za posredovanje informacij, vložitve pritožbe in za odločitev o pritožbi, (11.–21. člen), ponovno pa uvaja 8-dnevni rok za zavrnitev posredovanja in obrazložitev razlogov za zavrnitev. Zmed tudi določa, da javna oseba lahko zahteva nadomestilo dejanskih stroškov za prepis zahtevanih informacij (45/V. Zmed), prejšnji ZJG pa je to določal le, če je zahtevana informacija obsegala več tipkanih strani. (24/IV. ZJG) ZDIJZ prav tako zahteva brezplačno posredovanje informacij ob plačilu materialnih stroškov. Predlog ZDIJZ pa je bil na tem področju za novinarje celo ugodnejši. Prepis dokumenta se je po njem posredoval brezplačno ali za ceno, ki je nižja od materialnih stroškov prepisa, če prosilec izkaže, da je razkritje vsebine zahtevanega dokumenta v javnem interesu. Slednji je izkazan, če je verjetno, da bo razkritje zahtevane informacije občutneje pripomoglo k razumevanju javnosti o delovanju in aktivnosti organov in ob pogoju, da razkritje informacije ni prvenstveno v komercialnem interesu prosilca. (24. člen predloga ZDIJZ) Skladno s predmetom zakona vsebuje Zmed še določbo, da avtor programskega prispevka, ki je od odgovorne osebe prejel informacijo, in odgovorni urednik nista odškodninsko odgovorna za vsebinsko točno objavo te informacije. Za resničnost in točnost take informacije odgovarja javna oseba, ki jo je dala. (45/VII. Zmed) Enake določbe vsebuje tudi ZJG. (24/V. in VI.) V začetni inačici predloga ZDIJZ so bili novinarji izpostavljeni kot posebna kategorija prosilcev in iz tega bi lahko sklepali, da novi zakon velja tudi zanje. Toda sprejeti zakon predstavnikov javnih medijev ne omenja in pušča to področje precej zastrto.

ZDIJZ razveljavlja tudi 38. člen Zakona o arhivskem arhivu in arhivih (Zaga), ki določa, da se javno arhivsko gradivo lahko uporablja v znanstveno-raziskovalne, kulturne in publicistične namene, za predstavitve arhivskega gradiva in izobraževanje. Poleg teh namenov ga pravne in fizične osebe lahko uporabljajo, če izkažejo pravni interes. Enako razveljavlja tudi 40. člen, ki določa, da arhiv lahko dovoli objavo reprodukcij javnega arhivskega gradiva v reklamne, propagandne ali podobne namene, razen če bi to nasprotovalo značaju ali pomenu arhivskega gradiva. V veljavi pa ostaja naslednja določba, ki je prav tako pomembna za dostop novinarjev do informacij: 'Javno gradivo, ki ob nastanku ni bilo namenjeno javnosti, postane dostopno za uporabo 30 let po nastanku. Če pa vsebuje podatke, ki se nanašajo na obrambne in mednarodne zadeve, zadeve s področja nacionalne varnosti, vključno z vzdrževanjem reda in miru ter na ekonomske interese države, katerih razkritje bi

lahko povzročilo škodo, postane dostopno za uporabo 40 let po svojem nastanku. Če vsebuje podatke o zasebnosti posameznika, postane dostopno za uporabo 75 let po svojem nastanku oz. 10 let po smrti osebe, na katero se nanaša.' (41. člen Zaga)

3.4.) SAMOREGULATIVA NOVINARSTVA

Bistvo medijske samoregulative je v tem, da akterji na medijskem področju skupno definirajo svoje pravice in dolžnosti ter institut neodvisnih strokovnjakov, ki v imenu vseh ljudi na medijskem trgu ščitijo z ustavo, zakoni in kodeksom določene pravice posameznikov (npr. pravico do zasebnosti). Naše Novinarsko častno razsodišče ni tipičen samoregulativni mehanizem, saj je sestavljen samo iz novinarjev, v tujih ureditvah namreč lahko v takšnih svetih zasledimo tudi 'notranje ombudsmane', ki skrbijo za čim boljši nadzor in nepristranskost. Naše nadzorno telo se lahko odziva le na zunanje prijave oz. pritožbe, kar po eni strani preprečuje cenzuro, po drugi pa onemogoča samoiniciativno delovanje tega organa. Dostop novinarjev do informacij javnega značaja ureja tudi Kodeks novinarske etike, sprejet leta 2002. V preambuli določa temeljna načela delovanja novinarjev, ki seveda morajo biti tudi podlaga pri iskanju informacij:

'Prvo vodilo dela novinarjev je pravica javnosti do čim boljše informiranosti. Obveščенost javnosti je temelj delovanja sodobnih družb in je pogoj za delovanje demokratičnega sistema. Da bi zagotovili pravico javnosti do obveščенosti, morajo novinarji vedno braniti načela svobode zbiranja in objavljanja informacij in pravico do izražanja mnenj. Novinarji so dolžni predstavljati celovito sliko dogodkov in svoje delo, ob spoštovanju pravic drugih, opravljati natančno in vestno. Takšno delo je temelj verodostojnosti novinarjev...'

Poleg ostalih načel, ki se nanašajo na spoštovanje posameznikove pravice do zasebnosti, pravic mladoletnikov in preprečevanje različnih vrst nestrpnosti, so za samo iskanje in sporočanje informacij pomembne še naslednje določbe Kodeksa novinarske etike:

'Novinar mora preverjati točnost zbranih informacij in biti previden, da se izogne napakam. Svoje napake – četudi nenamerne – mora priznati in popraviti' (1. člen Kodeksa novinarske etike) Ko novinar objavlja nepotrjene informacije ali ugibanja, mora na to opozoriti. (3. člen Kodeksa novinarske etike) Novinar mora, kadar je le mogoče, navesti vir informacije. Javnost ima pravico poznati vir informacije, da bi lahko ocenila njen pomen in verodostojnost. Če sicer ni mogoče pridobiti informacije, se novinar lahko dogovori o anonimnosti vira. (4. člen Kodeksa novinarske etike) Novinar sme zavrniti pričanje in razkritje vira informacij. (5. člen Kodeksa novinarske etike) Novinar ne sme zamolčati pomembnih informacij, ki jih je zbral,

ali ponarejati dokumentov.(7. člen Kodeksa novinarske etike) Novinar se mora izogibati nedovoljenim načinom zbiranja podatkov. Če informacij, ki so za javnost izrednega pomena, ni mogoče pridobiti drugače, mora svoje ravnanje in razloge zanj predstaviti javnosti. (10.člen Kodeksa novinarske etike)

V novinarskih krogih so dolgo potekale polemike,³⁸ ali naj delovanje novinarjev v Sloveniji nadzira častno razsodišče, ombudsman, tiskovni ali medijski svet. Arbitražno urejanje medijskega področja ima številne prednosti. V spornih primerih so razsodniki osebe, ki dejansko razumejo delovanje medijev in s tem tudi interese vseh treh akterjev v medijski sferi: uporabnike medijev, medije in nosilce informacij (država in gospodarske družbe). Razsojanje je mnogo hitrejše kot v običajnem sodnem postopku, njegov glavni namen pa ni kaznovanje z visokimi globami, temveč zgolj izpostavitve kršitelja in priznanje njegove napake. Toda pravna varnost je mnogo bolj omogočena, če je tudi to področje urejeno z ustreznimi zakonodajo in s primernimi sankcijami. Vendar pa mora normativno urejanje slediti družbenim in moralnim pravilom, sicer se še bolj striktno urejen pravni akt in njegove sankcije spremenijo zgolj v papirnat zakon, ki le navidezno ustvarja vtis demokratičnosti.

3.5.) NOVINARSKI DOSTOP DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA PRED SPREJETJEM NOVEGA ZAKONA

Postopek in pravice novinarjev do informacij javnega značaja pred sprejetjem ZDIJZ si lahko ogledamo na konkretnem pravilniku Ministrstva za notranje zadeve (MNZ), ki ureja to področje. Gre torej za tipično upravno področje, ki ga pokrivajo določbe ZDIJZ. Takšen podzakonski akt priča o tem, kako zelo je dostop do informacij restriktivno urejen in da se preiskovalni novinarji na tem področju lahko srečajo s skorajda nepremagljivimi ovirami. Vsaka, še tako majhna informacija mora prebiti cel niz 'vratarjev', da je nato dostopna javnosti.

Pravilnik o obveščanju javnosti z objavo informacij javnega značaja v medijih se nanaša na pravila, ki veljajo za uslužbence MNZ in Policije. Prepovedano jim je posredovati enake informacije, kot jih našteva ZDIJZ v 5.členu. (4. člen Pravilnika) Dostop mora biti zagotovljen pod enakimi pogoji za vse medije in neenako obravnavanje ali predčasno informiranje posameznih novinarjev ali medijev je prepovedano. (5. člen) Vodja službe za stike z javnostmi MNZ je pooblaščen za odgovarjanje na novinarska vprašanja in nastope v javnosti v imenu MNZ, predstavnik Policije pa za informiranje javnosti o delu policije in

³⁷ Maksimovič, 2000: 24; Medved, 2000:25; Gerič, 2000: 26

aktualnih varnostnih vprašanjih in razmerah v imenu policije. (6. člen). Služba za stike z javnostmi MNZ nadzira pretok informacij, usklajuje delo in načrtno usmerja aktivnosti na tem področju. Je izključno pristojna za obveščanje javnosti in urejanje pogovorov, dajanje izjav in intervjujev funkcionarjev oz. uslužbencev MNZ. Uslužbenci MNZ in tudi službe za stike z javnostjo dajejo izjave za javnost le z ustnim soglasjem ministra za notranje zadeve. O prejemu novinarskih vprašanj so dolžni obvestiti službo za stike z javnostmi, ki potem po posvetu z ministrom odloči, kdo in katere informacije bo posređoval javnosti. V izjavah morajo uslužbenci MNZ upoštevati navodila SSJ MNZ, usmeritve, politiko in druge načrte MNZ. (8. člen)³⁹

Če je uslužbenec MNZ neposredno izpostavljen novinarskemu vprašanju, lahko medijem posređuje informacije brez predhodnega soglasja ministrstva, vendar mora o taki izjavi naknadno obvestiti službo za stike z javnostmi. Kadar uslužbenec nastopa kot strokovnjak ali fizična oseba, je novinarje dolžan opozoriti, da se ga kot takega tudi predstavi. (9. člen) Potrebo po določenem odzivu v medijih ocenjuje služba za stike z javnostjo skupaj s strokovnimi službami in vodstvom ministrstva.

Pripravo odgovora lahko predlaga tudi predstojnik strokovne službe, ki pripravi predlog odziva in odgovarja za vsebino, točnost, popolnost informacije. (11. člen)

³⁸ Pavčnik, 2001: 177–178

4.) PRIMERJALNOPRAVNI VIDIK

4.1.) SKUPNE ZNAČILNOSTI OBRAVNAVANIH DRŽAV

V nadaljevanju bom primerjala, kako imajo normativno in v praksi urejen dostop do informacij javnega značaja v Bolgariji, Slovaški, Angliji in srbskem delu Srbije in Črne gore. Ker gre za razmeroma novo ustavno pravico, ki jo številne države šele konkretizirajo v zakonodaji in praksi, je to področje pogosto predmet analiz in priporočil tujih strokovnjakov ter tudi neposrednega prepisovanja predpisov od 'zahodnih' držav. V številnih primerih pa se je izkazalo, da pravno še tako dovršen predlog zakona ne najde opore niti pri samem sprejemanju, kaj šele ob implementaciji v praksi. Vzrok se skriva v družbenih razmerah posamičnih držav, ki naj bi bile vedno tudi temelj za samo pravno urejanje. Ekonomska in družbena podstat namreč še posebej prihaja do izraza na tako konfliktnem področju, kot je dostop do informacij: tu prihajajo v kolizijo interesi države in civilne družbe, katere pomemben element pa so tudi množični mediji.

Tako kot Slovenija tudi Bolgarija, Slovaška in Srbija sodijo med države, ki jih je zaznamoval pol stoletja trajajoč socialistični družbeni sistem. Te države so sicer imele kontinentalni pravni red, ki pa je bil prikrojen duhu socialistične družbe. Ekonomske in socialne razmere v teh državah so vodile v zlom teh režimov v začetku devetdesetih let prejšnjega stoletja. Kot dokaz demokratičnega preporoda so bile sprejete nove ustave, ki so se po večini zgledovale po tovrstnih pravnih aktih zahodnih držav. Kljub velikemu normativnemu poudarjanju načel pravne in socialne države ter demokracije precej ustavnih določb še vedno ni našlo konkretizacije v nižjih pravnih aktih ali celo v praksi. Zadnji trend teh držav je spreminjanje ustav v duhu približevanja EU. Kot eno izmed številnih novosti omenjene države počasi v svoj pravni sistem sprejemajo tudi pravico do informiranja.⁴⁰ Ta se zaradi desetletja trajajoče kontrole oddajanja informacij s strani vlade in kontrole medijev ter tako nikakršnih možnosti aktivnega iskanja informacij s strani državljanov srečuje s številnimi ovirami: počasnost pri zakonodajnem urejanju, široko postavljene izjeme od razkritja, finančna odvisnost medijev od politične oblasti in gospodarskih družb ter pomanjkanje etičnih meril pri novinarskem delovanju.

Kot nasprotje tem državam naj bi veljala Velika Britanija. V primerjavi z desetletno demokratično tradicijo zgoraj omenjenih držav se ta kraljevina lahko pohvali z večstoletnim razvojem parlamenta, volilne pravice ter omejevanja centralizirane izvršne oblasti. Ker velja

³⁹http://www.access.online.bg/civicnetwork/bt/media_in_central_and_eastern_eur.htm (12.11.2002)

za 'pionirko' demokratičnih institucij, bi utemeljeno lahko pričakovali, da je v svojo zakonodajo že zgodaj sprejela pravico do informacij javnega značaja. Toda zelo obširen zakon o svobodi informiranja je sprejela šele leta 2000, v veljavo pa ne bo stopil do leta 2005. Pri tem je treba namreč upoštevati, da gre za zelo konzervativno državo s svojevrstno državno ureditvijo, ki naj bi gojila nekakšen 'kult tajnosti'. Tako kot pretirano enostavne in ohlapne določbe zakonodaje s tega področja v nekdanjih socialističnih državah zbuja dvome o implementaciji v praksi, pa je vprašljiva tudi zelo obsežna, zapletena pravna materija, polna izjem, nanašajočih se predvsem na Njeno veličanstvo. Upoštevati pa je potrebno tudi dejstvo, da sodi zakonodaja te kraljevine pod anglosaški pravni red, ki vsebuje popolnoma drugačne pravne prvine kot kontinentalni. Pod takšen sistem sodijo tudi ZDA, katerih zakonodaja o dostopu do informacij javnega značaja je zgled celemu svetu.

Angleško pravo je sodniško pravo, kjer se odloča bolj po načelu pravičnosti ('equity') in z manjšo mero procesne togosti. Poleg običajev, sodniške prakse in zakonov so osrednji pravni sodni viri precedensi, na katere so sodniki zaradi zgodovinske pravne kulture in pravniške vzgoje izjemno navezani. Ustave kot enovitega in pisanega pravnega akta pa Velika Britanija ne pozna. Pravni sistem ZDA prav tako sodi pod common law. Veliko vlogo igrajo ustava, precedenčno in procesno pravo ter ustvarjalna vloga sodniške funkcije.

Bolgarsko, slovaško, srbsko in slovensko pravo sodi pod kontinentalni, na moči zakonodajalca temelječi pravni sistem. Toda v drugi polovici 20. stoletja sta se omenjena pravna sistema začela stapljati in nekoliko se to kaže tudi v zakonodaji o dostopu do informacij javnega značaja.

Toda ob prepisovanju ameriških zakonskih določb predlagatelj zakona ne bi smel pozabiti, da pravne vrednote in civilizacijska izhodišča narekujejo Evropejcem abstraktnost in sistematičnost, Angloameričanom pa pragmatičnost in kazuističnost.⁴¹

⁴⁰ Cerar in drugi, 1998: 316–318

4.2.) BOLGARIJA

Splošno

Kot znamenje preobrazbe iz nekoč socialistične v demokratično državo je Bolgarija sprejela celo vrsto mednarodnih konvencij o človekovih pravicah. Skladni z ustavo in nadrejeni ostalim pravnim aktom so naslednji ratificirani in v uradnem listu objavljeni dokumenti: Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah, Okvirna konvencija o zaščiti narodnih manjšin, Mednarodna konvencija o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije, Evropska konvencija o čezmejnem televizijskem oddajanju.

Bolgarska ustava iz leta 1991 v 41. členu zagotavlja: *'Vsakdo lahko išče, sprejema in širi informacije. Ta pravica se ne izvršuje tako, da bi se z njo omejevale pravice in dostojanstvo drugih ali da bi se ogrožala narodna varnost, javni red, zdravje in morala.*

*Državljeni imajo pravico dobivati informacije od državnih organov ne glede na svoj pravni interes, razen če bi se s tem omejevale pravice drugih ali če bi šlo za državno skrivnost ali kakšno drugo skrivnost, ki je predpisana z zakonom.*⁴²

Leta 1996 je ustavno sodišče priporočilo, naj narodna skupščina sprejme zakon o dostopu do informacij. Na področju civilne sfere pa je bil dejaven tudi Program za dostop do informacij (Access to Information Programm, AIP), nekakšno združenje novinarjev, pravnikov, sociologov in ekonomistov, ki so lobirali za čim hitrejšo sprejetje omenjenega zakona. Toda vse do leta 2000 je to pravno področje ostalo samo deloma prekrito s posamičnimi določbami zakona o zaščiti okolja, zakona o bolgarskih identifikacijskih dokumentih, zakona o državni upravi, zakona o upravnem postopku.

Nekoliko tudi pod pritiskom Sveta Evrope je vlada septembra 1998 izdala predlog zakona o dostopu do javnih informacij, ki so ga opozicijske stranke in AIP močno skritizirale. Očitale so mu, da posamezniku ne nudi zadostnih zagotovil pri iskanju in pridobivanju informacij, da so pojmi v zakonu preširoko definirani in tako dopuščajo preveč arbitrarno odločanje nosilcev informacij. Same določbe zakona pa naj bi bile med seboj tudi neskladne: nekatere naj bi se nanašale samo na državljane in govorile o plačilu stroškov, druge pa naj bi govorile o brezplačnem dostopu ne glede na državljanstvo. Podobno kot slovenski PIC⁴³ je tudi AIP pripravil svoj predlog zakona.⁴⁴

⁴¹ http://www.uni-wuerzburg.de/law/bu00t_.html (12. 10. 2002)

⁴³ Pravno-informacijski center nevladnih organizacij

⁴² http://www.aip-bg.org/index_eng.htm (12. 10. 2002)

Zakon o dostopu do javnih informacij⁴⁵ je bil tako sprejet šele junija 2000.

V svojih določbah je primerljiv z ostalo tovrstno evropsko zakonodajo. Po njem so vsi državni organi ter organi, ki se financirajo iz državnega proračuna in so nosilci javnih pooblastil, dolžni posredovati informacije o svojem delovanju. Te informacije in vse pravne akte, ki so jih izdali, morajo prav tako sproti objavljati. Oblastni organi morajo zahtevo za pridobitev informacije obravnavati v roku 14 dni, le v izjemnih primerih v roku 30 dni. Ena izmed bistvenih pomanjkljivosti tega zakona pa je tudi ta, da zakon ne definira svojega položaja v odnosu do prejšnjih zakonov, ki so prav tako posegali na področje dostopa do informacij. Julija 2002 je bolgarska narodna skupščina sprejela tudi amandma na ta zakon, ki je razširil pojem javne informacije, povečal število uradov, ki so dolžni posredovati informacije, vpeljal test javnega interesa in tako zožil možnosti samovoljne interpretacije uradov in sodišč. V smeri vse večje demokratičnosti deluje tudi Zakon o zaščiti osebnih podatkov iz januarja 2002, ki posameznikom daje pravico vpogleda in popravka informacij, ki se nanašajo nanje in se nahajajo pri državnih in zasebnih organizacijah.

Izjeme od razkritja

Izjeme od razkritja informacije določa že sama bolgarska ustava v 41. členu.⁴⁶ Po njej so namreč izvzete informacije, ki se nanašajo na pravice drugih, ali pa tiste, ki so državna skrivnost ali skrivnost, določena z zakonom. Državna skrivnost se nanaša na narodno varnost, notranjo varnost in državno gospodarstvo, natančnejši seznam teh informacij pa je sprejela Narodna skupščina. Ustavna določba torej zakonodajalcu omogoča, da s katerim koli zakonom razglasi neko informacijo za tajno, kar še zlasti olajša dejstvo, da omenjeni zakon ni nadrejen ostalim.

38. člen bolgarskega Zakona o dostopu do javnih informacij (v nadaljevanju BZDIJ) zelo široko in nejasno definira, kdaj lahko državni organ zavrne dostop. Predvsem to velja za državno in uradno tajnost ter še v dveh primerih. (38/(I). člen BZDIJ) Prvi primer so mnenja, priporočila, poročila in posvetovanja nekega organa pri pripravi določenega zakona, ki sama po sebi nimajo večjega pomena. (13/(II)- 1. člen BZDIJ) Drug primer pa so mnenja, stališča in drugi podatki o določenem pogajanju, saj bi razkritje lahko vplivalo na njegov potek. (13/(II)- 2. člen BZDIJ) Zakon pa tudi prepoveduje dostop do informacij, ki se nanašajo na interese tretje osebe, ki ni dala soglasja za razkritje. (38/(I)- 2. člen BZDIJ)

⁴³ <http://www.aip-bg.org/library/laws/apia.htm> (12. 10. 2002)

⁴⁴ http://www.uni-wuerzburg.de/law/bu002t_.html (12. 10. 2002)

Onemogočen je prav tako dostop do informacije, ki jo je prosilec že prejel v obdobju zadnjih šestih mesecev. (38/(I)- 3. člen BZDIJ) Če dokument poleg informacije, ki je določena kot izjema, vsebuje tudi informacije, do katere imajo prosilci prost pristop, je do teh delov dokumenta omogočen delni dostop. (38/(II). člen BZDIJ)

Odločba o zavrnitvi dostopa mora vsebovati pravne in dejanske temelje, ki so določeni v zakonu, datum odločbe ter pravni pouk. (38., 39., 40. člen BZDIJ)

Krog izjem od razkritja pa se še vedno širi z novo zakonodajo, zlasti v luči priprav na vstop v NATO. Tako je narodna skupščina aprila 2002 sprejela Zakon o zaščiti tajnih informacij. Z njim je bila uvedena štiristopenjska zaščita te vrste informacij in komisija za tajne informacije, ki jo imenuje predsednik vlade. Zakon oblastnim institucijam prinaša zelo široke možnosti za določanje tajnosti, saj po njem pooblastilo za podpis nekega dokumenta hkrati pomeni tudi možnost označitve le-tega kot tajnega. Ta zakon je razpustil tudi Komisijo za državne varnostne dokumente, ustanovljene z Zakonom o dostopu do dokumentov nekdanje državne varnostne službe iz 1997. leta in z Zakonom o nekdanji državni varnosti službi iz istega leta. Ta dva zakona sta določala postopek za razkritje in uporabo dokumentov, ki jih je zbirala nekdanja državna varnostna služba. Zaradi očitne nedemokratične usmerjenosti zakona o zaščiti tajnih informacij so poslanske skupine že postavile vprašanje ustavnosti njegovih posameznih določb.⁴⁷

Organ nadzorstva za uresničevanje pravice

Bolgarski zakon ne vsebuje nobene določbe o organu, ki bi skrbel za promocijo in nadzor nad izvrševanjem zakona. Omenja le organ sojenja in sicer regionalno sodišče ter vrhovno upravno sodišče. Ti dve sodišči imata pristojnost razglasati odločbe o zavrnitvi dostopa do javnih informacij za neveljavne in tako tudi omogočiti dostop do teh informacij. (41. in 42. člen BZDIJ) Prav tako lahko v skladu z zakonom o upravnih prekrških in kaznih določen upravni organ in pravosodni minister nosilec informacije izrečeta naslednje kazni: 20 do 50 levov (10 do 26 evrov), če informacija neupravičeno ni bila posredovana v roku, 50 do 100 levov (26 do 51 evrov), če se nosilec informacije ni držal odločbe sodišča, 100 do 200 levov (51 do 102 evrov), če je bila brez privoljenja tretje osebe posredovana informacija, ki se nanaša na njene interese, ali če so bila kršena temeljna načela tega zakona.

⁴⁷ http://www.aip-bg.org/index_eng.htm (12. 10. 2002)

Novinarji in zakon

Razen splošnega sodnega postopka v Bolgariji ni neodvisnega mehanizma, ki bi skrbel za pritožbe novinarjev, ki jim je bila kršena svoboda izražanja in oddajanja. Ta pravica je bila kolektivno kršena zlasti pomladi 2001. Bolgarski narodni radio je protestiral, saj je bilo čez deset novinarjev odpuščenih zaradi izražanja lastnih pogledov na svet. Novoimenovani generalni upravnik Bolgarskega narodnega radia, ki so ga novinarji zavračali kot političnega uslužbenca, je protestirajoče novinarje odpustil in zaposlil tiste, ki so bili zvesti vladi. Prav tako je bila prepovedana razvedrilna oddaja *Hushove* na Bolgarski narodni televiziji, ki je satirično predstavljala vlado.

Zakon o radiu in televiziji (v nadaljevanju ZRT)⁴⁸ regulira programsko vsebino, licenciranje programov, oglaševanje in sponzorstvo, status in upravo ter financiranje Bolgarske narodne televizije. Za novinarsko delovanje so pomembne zlasti te določbe omenjenega zakona: *Pri opravljanju svoje dejavnosti ima novinar naslednji temeljni pravici: svoboda izražanja in dostop do informacij, katerih vira mu ni treba razkriti. (10. člen ZRT) Pri opravljanju svoje dejavnosti lahko novinar prejme informacijo od državnih in občinskih oblasti, razen če gre za skrivnost, predpisano z zakonom. Pri zbiranju informacij mora biti natančen in nepristranski. Informacije o svoji aktivnosti mora nuditi na način, predpisan z zakonom. Novinar mora nuditi informacije o svojih aktivnostih v primerih, ki jih določa zakon. Če ima ekskluzivno pravico do poročanja o določenem dogodku, mora tudi ostalim novinarjem omogočiti dostop vsaj do osnovnih informacij. (13. člen ZRT)*

Novinarju ni treba razkriti vira informacij na Narodnem svetu za radio in televizijo, razen če to zahteva kazenski postopek. Prav tako mu ni treba razkriti vira informacij upravi medijske organizacije. Novinar lahko v svoje poročanje vključi informacijo neznanega vira, toda to mora izrecno navesti. Kot tajnost mora obdržati vir informacije, če mu je oseba, ki mu jo je nudila, to posebej naročila. (15. člen ZRT)

Zakon o telekomunikacijah regulira vse dejavnosti radiodifuzije in telekomunikacij, statut in naloge Državne telekomunikacijske komisije. V Bolgariji imajo dvotirni sistem licenciranja, deloma neodvisni Narodni svet za radio in televizijo, ki nadzoruje izvajanje Zakona o radiu in televiziji in državno telekomunikacijsko komisijo, ki je del izvršilne veje oblasti, nadzoruje pa izvrševanje Zakona o telekomunikacijah.

⁴⁶ http://www.aip-bg.org/index_eng.htm (12. 10. 2002)

4.3.) SLOVAŠKA

Splošno

Čehoslovaška ustava iz leta 1960, ki je veljala do leta 1989, ni zagotavljala nikakršne pravice dostopa do informacij. Ta pravica je stopila v tedanjo čehoslovaško zakonodajo leta 1976 z ratifikacijo Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah in z Mednarodnim paktom o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah. Po zlomu socializma je leta 1990 ta država sprejela Listino o temeljnih pravicah in svoboščinah, ki je bila nadrejena ostalim pravnim aktom in je že zagotavljala pravico dostopa do informacij. Ob nastanku samostojne Slovaške je bila leta 1992 sprejeta ustava republike Slovaške⁴⁹, ki v 26. členu določa:

Zagotovljena je svoboda govora in pravica do informacij.

Vsakdo ima pravico izražati svoje mnenje v pisni obliki, v sliki ali s kakšnim drugim sredstvom izražanja in prav tako ima pravico svobodno iskati, sprejemati in širiti ideje in informacije ne glede na državne meje. Tisk ne sme biti omejevan s postopkom za pridobitev dovoljenja. Delovanje na področju radia in televizije je lahko regulirano z dovoljenjem države. Pogoje za to delovanje lahko določi le zakon.

Cenzura je prepovedana. Svoboda izražanja in pravica do iskanja in širjenja informacije se lahko omeji le z zakonom, če je to neizogibno za demokratično družbo, da se s tem zaščitijo pravice in svoboščine drugih, državna skrivnost, javni red, javno zdravje in morala.

Državni organi in organi lokalne samouprave so dolžni na ustrezen način in v uradnem jeziku nuditi informacije o svoji dejavnosti. Pogoje in načine izvrševanja te določbe določa zakon.' Zaradi štiridesetletne socialistične tradicije se takšne demokratične ustavne določbe v praksi in zakonodaji uveljavljajo izrazito počasi.

Prvo implementacijo je leta 1998 prinesel Zakon o okoljskih informacijah.⁵⁰ Tega leta je na Slovaškem izbruhnila tudi afera o manipuliranju na parlamentarnih volitvah, kar je povzročilo številne javne polemike. Na področju nevladnih organizacij se je izoblikoval Sekretariat za iniciativo, ki se je lotil obsežne politične kampanje⁵¹ za sprejem zakona o svobodnem dostopu do informacij. Kampanja je bila razdeljena na tri faze.

Pripravljalna faza je trajala od julija do novembra 1999, namenjena pa je bila tako 'strokovni' kot 'laični' javnosti. Sekretariat za iniciativo je na raznih tiskovnih konferencah, člankih in obvestilih v tisku predstavil *Devet načel zakona o dostopu do informacij*, organiziral

⁴⁷ http://www.uni-wuerzburg.de/law/lo00000_.html (15. 10. 2002)

⁴⁸ <http://www.pili.org/lists/piln/archives/msg00420html> (15. 10. 2002)

⁴⁹ <http://www.privacyinternational.org/issues/foia/> (15. 10. 2002)

internetne klepetalnice, vpeljal spletno stran⁵² in se srečal tudi s poslanskimi skupinami. Na narodnemu svetu je bil predstavljen predlog zakona, ki so ga pripravili pravni strokovnjaki Sekretariata za iniciativo.

Druga faza, ki je trajala do konca junija 2000, se je usmerila v oglaševalsko akcijo, ki je tudi ostalim državljanom predstavila prednosti novega zakona.⁵³ Na javni Slovaški televiziji in radijski postaji Twist so predvajali politični oglas, katerega logo je brezplačno ustvarila priznana oglaševalska agencija. Sekretariat je še vedno organiziral okrogle mize, delil letake na tiskovnih konferencah in lobiral pri poslancih in se sestal s premierom. Nevladne organizacije so med ljudi razdelile 50 000 poštних kartic sloganom s 'Čo nije je tajne, je verejne', da so jih ti pošiljali predsedniku Narodnega zbora. Zadnja faza je bila 16. junija 2000, ko je Narodni svet sprejel in predsednik republike podpisal omenjeni zakon. Zakon št. 211/2000 o svobodnem dostopu do informacij (v nadaljevanju ZSDI⁵⁴ je začel veljati 1. 1. 2001.

Po tem zakonu lahko vsaka fizična ali pravna oseba zahteva informacije od državnih uradov, občin in zasebnih organizacij, ki imajo javna pooblastila. Nosilci teh informacij morajo prosilcu odgovoriti najkasneje v roku desetih dni in voditi register zahtev. Zaračunati smejo le stroške reprodukcije, čemur se lahko tudi izognejo.

Za okoljske informacije veljajo posebni pogoji, ki se nanašajo tudi na zasebne organizacije. Zakon tudi točno opredeljuje pogoje, kdaj informacije niso dostopne, saj v teh primerih javni interes za nerazkritje pretehta posameznikovo pravico do dostopa. Prosilec se lahko pritoži nadrejenemu uradu, kar pa nadzorujejo tudi sodišča. Kazen za javno kršitev teh določb zanaša 50 000 SK (1225 evrov).

Tudi po sprejetju zakona je civilna družba na Slovaškem ostala še naprej aktivna.⁵⁵ Center za neodvisno novinarstvo iz Bratislave in Slovaški urad pravne iniciative za srednjo in vzhodno Evropo organizirata različne konference, kjer sodelujejo novinarji in strokovnjaki za svobodo informiranja. Predmet teh konferenc je uresničevanje zakona v praksi ter primerjanje na mednarodni ravni. Strokovnjaki EU so izdali tudi poročilo o dejanskem uveljavljanju zakona v praksi. Nasprotniki zakona so zatrjevali, da bo določba, da ima vsakdo dostop do informacij, pretirano otežila delovanje javne uprave. V resnici pa se uradniki srečujejo s precej nizkim številom zahtev po informacijah. Vzrok za to naj bi bilo slaba seznanjenost z zakonodajo, nerazumevanje delovanja državnega in javnega sektorja in šibko udejstvovanje

⁵⁰ www.infozakon.sk 15.10.2002

⁵¹ http://www.info211.sk/campaign_eu.php (15. 10. 2002)

⁵² http://info211.host.sk/zakon_en.php (15. 10. 2002)

⁵³ http://www.info211.sk/implementation_eu.php (15. 10. 2002)

državljanov v javnih zadevah. Najbolj aktivna kategorija prosilcev naj bi bili študenti, novinarji in predstavniki nevladnih organizacij. Izmed nosilcev informacij naj bi novi zakonodajci najbolj sledila centralna državna uprava (vladni uradi, ministrstva ...), ki ustvarjajo ustrezne formalne, tehnične in kadrovske pogoje za implementacijo zakona. Informacije nudijo na spletnih straneh in preko elektronske pošte. Pomanjkljivosti se večinoma kažejo v tem, da niso vse po zakonu obvezne informacije vedno dostopne prosilcem, da tisti uradniki, ki imajo največ stika z javnostjo, niso zadostno obveščeni in se ne znajo ravnati v skladu z zakonom, in da prosilci dobijo nezadostne informacije. Na lokalni ravni državne uprave je stanje še mnogo slabše, izgovori pa 'tičijo' večinoma v nizkem proračunu. Lokalna samouprava pa je bila že med samim sprejemanjem zakona močno nastrojena proti zakonu in tudi sedaj poskuša čim bolj omejiti dostop do informacij, pri čemer se opira na ostale zakonske vire. Takšne pomanjkljivosti nekoliko odpravlja Zakon o tajnih informacijah iz maja 2001, ki odpravlja kategorijo uradne tajnosti. Trend vse večje transparentnosti pa se nadaljuje. Vlada je predlagala zakon o javnem dostopu do zakonodajnega procesa, avgusta 2002 pa je parlament preglasoval veto predsednika Schusterja in sprejel Zakon o razkritju dokumentov komunistične tajne policije. Ta zakon ustanavlja tudi Inštitut za narodni spomin (Institute for National Memory)⁵⁶, v katerem lahko državljani pregledajo dokumente o 'političnih zločinih' iz komunističnega obdobja in časov, ko je bila Slovaška priključena nacistični Nemčiji.

Izjeme

Slovaški zakon našteva kar nekaj kategorij informacij, katerih razkritje je prepovedano zaradi javnega interesa. Kot tajni dokumenti veljajo vse informacije, ki jih zakon določa za državno ali profesionalno skrivnost ali pa se nanašajo na interese tretje osebe, ki pa ni dala privoljenja za razkritje. (8. člen ZSDI) Prav tako se ne smejo razkriti informacije, ki se nanašajo na zasebnost fizične osebe, če ta oseba (ali v primeru njene smrti bližnji svojci) ni dala predhodnega dovoljenja. Če se informacije o tej osebi nahajajo v posebnih podatkovnih bazah, jih nosilec sme razkriti le, če ga k temu zavezuje zakon ali prej dano pisno soglasje prizadete osebe. (9. člen ZSDI) Od razkritja je izvzeta tudi poslovna skrivnost, razen če je informacija pomembna za zdravje naroda, svetovno kulturno in naravno dediščino, obstoj biološke raznovrstnosti in ekološke stabilnosti ter če je to informacija o onesnaževanju okolja, javnih skladih ali državni podpori. (10. člen ZSDI). Prepovedano je tudi razkritje informacije,

⁵⁴ http://www.rsfr/print.php3?id_article=1797 (15. 10. 2002)

ki je bila pridobljena od osebe, ki je po zakonu ni bila dolžna razkriti in je niti ni hotela razkriti. (11. člen) Od razkritja so izvzete tudi informacije, če bi se z njim ogrožale pravice intelektualne lastnine, pooblastila sodišč ter zakonodajnih teles, življenjski prostor ogroženih rastlin, živali, mineralov in fosilov. (12. člen ZSDI)

Organ nadzorstva za uresničevanje pravice

Tudi slovaški zakon ne vsebuje nobene določbe, ki bi govorila o posebnem organu, ki bi se ukvarjal z njegovo promocijo in nadzorom nad izvrševanjem. Poročilo o implementaciji samega zakona pa omenja Fundacijo državljanov in demokracije, ki nadzoruje posamezne vladne sektorje pri nujenju informacij. Najbolje je ocenila ministrstvo za finance, najslabše pa pravosodno ministrstvo.

Prav tako se posamezniki lahko v roku 15 dni po prejemu odločbe pritožijo na upravni organ višje stopnje. Njegovo odločitev lahko v izjemnih primerih nadzoruje predstavnik centralnega organa državne uprave. Sodišče lahko obsodi kršitelja zakonskih določb na plačilo denarne kazni 50 000 SK (1225 evrov).

Novinarji in zakon

'Način, kako politične elite v postkomunističnih državah obravnavajo medije, kaže na temeljno nerazumevanje in nespoštovanje načel demokratičnih medijev.⁵⁷ Pred sprejetjem prvega medijskega zakona je bila registracija, produkcija in vsebina medijev vodena centralno, s strani edine politične stranke, komunistične partije. Leta 1976 je Čehoslovaška sprejela Zakon o tisku, ki je že določal, da morajo mediji nuditi pravočasne, resnične in vsestranske informacije o dogodkih z vseh področij človekovega življenja. Toda v imenu varovanja družbenih interesov se je ustanovil tudi Central Publication Administration, ki je skrbel za cenzuriranje tiska pred objavo. Čeprav je zakon medijem priznaval vlogo posredovalca informacij, je bil v svojem bistvu le eden izmed zakonov socialističnega družbenega režima, v katerem so bili mediji zgolj instrument vlade. Ko je leta 1986 prišel na oblast Aleksander Dubček, je bila cenzura ukinjena in oživelo je načelo svobode tiska, na kar se je Sovjetska zveza hitro odzvala s političnimi pritiski. Leta 1989 je bil napisan nov osnutek zakona o tisku, katerega avtorji pa so izhajali iz vrst pripadnikov nekdanje komunistične partije.

⁵⁵ Andrej Skolkay v <http://www.ihf-hr.org/reports/FreedomExpression/SlovakiaLOededed.pdf> (12.11.2002)

Leta 1992 je Slovaška sprejela ustavo, ki v 26. členu vsaj načeloma omogoča svobodno novinarsko delovanje, vendar so njene določbe vsebinsko tako ohlapne, da zlahka omogočajo politično manipulacijo in kontrolo medijev.

Ko pa je leta 1998 prišel na oblast Dzurinda, so se v tej državi parlamentarni komiteji, medijski sveti in sindikati novinarjev začeli 'boriti' za dejansko svobodo tiska. Položaj medijev pa še vedno ni zadosti svoboden in kakovostno nadzorovan. Tako Broadcasting and Retransmission Act prepoveduje programe, ki bi nasprotovali javni morali ali pa spodbujali nasilje in kot takšno našteva poročanje o naravnih katastrofah, vojaških konfliktih, prometnih nesrečah, kaznivih dejanjih, vojnih reportažah. Po takšnih določbah je tamkajšnji Svet za radio in televizijo neko medijsko organizacijo obsodil na plačilo milijon SK (24 500 evrov), ker je med televizijskim dnevnikom predvajala, kako neki rock pevec išče navdih v mamilih. Pavel Mudry⁵⁶, izvršni direktor neodvisne tiskovne agencije SITA, trdi, da na Slovaškem še vedno ni izdelanih novinarskih standardov, da gre zgolj za 'demokracijo brez odgovornosti', saj se kot dejstva navajajo špekulacije in govorice, da je tisk v rokah posamičnih političnih strank, ki so nadomestile monopol komunistične stranke in da sta avtorizacijska pravica in pravica do popravka tako široko zastavljeni, da preprečujeta dejansko svobodo medijskega izražanja.

Natasha Slavnikova iz Medijskega informacijskega sveta pa navaja naslednja problema na področju medijskega delovanja:⁵⁸

– člani medijskih nadzornih odborov so politično imenovani in odslikujejo sestavo parlamenta,

– medijske vsebine so tudi finančno odvisne od parlamenta, ki vsako leto odobri del proračuna za posamične vsebine.

Dejanska medijska situacija se torej prav nič ne sklada z načeli etike, ki jih je Sindikat slovaških novinarjev leta 1990. sprejel v svojem Kodeksu etike.⁵⁹ Ta vsebuje tudi določbe o javnem interesu in novinarjih:

'Novinar je dolžan spoštovati ustavni red države, njene demokratične institucije, veljavno zakonodajo in splošno sprejeta moralna načela. Ne sme povečevati agresivne vojne in nasilja kot sredstev za reševanje mednarodnih konfliktov ter ne spodbujati politične, državljanske, rasne, narodne, religiozne in drugih vrst nestrpnosti.'

⁵⁸ <http://www.vii.org/monroe/issue54/slovakia.htm> (14. 11. 2002)

⁵⁹ <http://www.uta.fi/ethicnet/slovakia.html> (14. 11. 2002)

Spoštovati mora ostale države, narode ter njihovo kulturo, moralo, demokratično tradicijo in institucije.' (6. poglavje Kodeksa etike sindikata slovaških novinarjev)

Kodeks vsebuje tudi določbe o razmerju novinarjev do vira informacij: Novinar ima neodtujljivo pravico do prostega dostopa do vseh virov informacij. Nosilca informacij mora takoj obvestiti o svojih namenih. Pri zbiranju informacij ne sme uporabljati prisile. Ne sme zlorabiti dogodkov in izjav, katerih priča je bil, pa tudi ne dokumentov, ki jih je pri tem reproduciral. Vir informacij mora obdržati kot tajen vse do trenutka, ko ga molčečnosti razreši vir informacij ali sodišče. (3. poglavje Kodeksa etike Sindikata slovaških novinarjev).

4.4.) VELIKA BRITANIJA

Splošno

V tej državi je dolgo vladala izjemno neugodna klima za kakršen koli dostop do informacij javnega značaja in mnogi so trdili zanjo, da goji 'kult tajnosti'. Kljub temu so se lobisti v Veliki Britaniji že več desetletij borili za uzakonitev dostopa do informacij. Pred petnajstimi leti je the Economist⁶⁰ objavil, da zgodovinarji niso mogli raziskovati krize Sueškega prekopa iz 1956. leta, ker je vlada razkritje relevantnih informacij preprečevala z Zakonom o uradni skrivnosti. Ta zakon v Angliji velja že od leta 1911 in je šele 1989 doživel nekaj amandmajev.⁶¹

Blairova vlada si je že leta 1997 prizadevala spremeniti tedanji Kodeks dostopa do javne uprave (Administrative code of access), ki je vladnim uradom dajal velikansko diskrecijsko pravico pri razkrivanju informacij. Zakonski predlog vlade, ki v parlamentu sicer ni bil sprejet, je nudil širok dostop do informacij, omejen krog izjeme, zahtevo, da uprava dokaže potencialno škodo v primeru razkritja in visoke standarde javnega interesa. V tistem času je v to smer začela delovati tudi interesna skupina Kampanja za svobodo informacij (Campaign for Freedom of Information).⁶² Kasnejši predlog zakona je bil precej bolj restriktiven in je naletel na številne kritike iz vrst novinarjev. Opuščal je test bistvene škode in določil 40-dnevni rok za odgovor. Nanašal se je tudi na ombudsmana oz. informacijskega komisarja, ki naj bi bil po kanadskem zgledu neodvisni pravni strokovnjak s pristojnostjo odločanja v posamičnih primerih.

Tedanja zakonodaja je lokalnemu nivoju uprave dopuščala široke možnosti za zavrnitev razkritja informacij. To je poskušal odpraviti Vladni modernizacijski program (Government's modernisation programm). Sprejet je bil tudi Kodeks odprte demokracije (A Code or Unlocking Democracy), ki se je prav tako nanašal na delovanje občinskih svetov. Po njem naj bi ti poročali o svojih sejah in ostalem delovanju, objavljali tekoče zadeve na internetu in tudi pomagali pri implementaciji novega zakona.⁶³

Britanski zakon o varstvu podatkov je izjemno strog, nanaša pa se tudi na informacije, ki jih posedujejo vlada ali zasebne organizacije. Ta zakon bi vsekakor preprečeval uspešno izvajanje zakona o dostopu do informacij, ki se nanaša le na javni sektor. Zakon o varstvu

⁶⁰ <http://www.privacyinternational.org/issues/foia/foia-news.html> (15. 10. 2002)

⁵⁹ <http://www.liv.ac.uk/~scooper/pln03.html> (15. 10. 2002)

⁶⁰ http://www.anem.org.yu/download/article_19_law.doc (15. 10. 2002)

⁶¹ <http://www.privacyinternational.org/issues/foia/foia-news.html> (17.11.2002)

podatkov se prav tako nanaša na celotno Veliko Britanijo, medtem ko naj bi zakon o dostopu do informacij veljal le za Anglijo.

6. aprila 2000 je Spodnji dom predstavil Zgornjemu domu Zakon o svobodi informiranja (HL Bill 55, FOIB).⁶⁴ Ta zakon, ki sodi med enega najboljsežnejših, naj bi delovanje britanske vlade približal delovanju ameriške, za katero je več desetletij veljala transparentnost delovanja. Po njem naj bi imeli vsi, ne glede na državljanstvo, dostop do informacij, ki se nanašajo na vse tri veje oblasti. Centralna britanska vlada, lokalne vlade, nevladne organizacije in zasebne organizacije z javnimi pooblastili sicer nimajo dolžnosti, da bi objavljali informacije, ampak morajo zgolj posredovati le tiste, za katere so zavezane po zakonu in jih prosilec zahteva. Prav tako morajo biti usposobljene za elektronsko komuniciranje. Za vse prosilce velja enotna oblika zahteve. Ta mora biti pisna, vsebovati pa mora tudi ime in naslov prosilca ter opis zahtevane informacije. Uprava mora nanjo odgovoriti v roku 20 dni, vendar le če so bili stroški posredovanja informacije, ki jih določi državni sekretariat, že plačani.

Zakon pa verjetno tudi zaradi aktualnega dogajanja po 11. septembru ne bo stopil v veljavo še vsaj do leta 2005.⁶⁵

Izjeme

Drugo, zelo obsežno poglavje britanskega Zakona o svobodnem informiranju se nanaša na informacije, ki so izvzete od razkritja. Te izjeme so številčne, vendar pa natančno opisane. Zakon pozna dve kategoriji izjem. V primeru absolutnih izjem mora organ zavrniti dostop, če pa gre za kvalificirane izjeme, se dostop zavrne le, če javni interes, ki narekuje dostop, ni močnejši od javnega interesa, ki narekuje zavrnitev dostopa. To so zlasti informacije o organih za varnostne zadeve (23. člen FOIB), o narodni varnosti (24. člen FOIB), obrambi (26. člen FOIB), mednarodnih odnosih (27. člen FOIB) ter odnosih znotraj posameznih delov Velike Britanije (28. člen FOIB). Sem sodijo tudi informacije, ki se nanašajo na ekonomske razmere in finančne institucije (29. člen FOIB), ter vladne informacije o kriminoloških preiskavah (31. člen FOIB) in sodnih procesih. (32. člen FOIB) Izvzete so tudi vladne informacije o zdravju, varnosti in osebnih podatkih njenih uslužbencev Njenega veličanstva in vlade (37. člen FOIB). Kot izjema se navajajo tudi informacije o zasebnih ustanovah in njihovih trgovskih skrivnostih, komercialnih informacijah (39. člen FOIB) in ostalih zaupnih

⁶² http://www.charter88.org.uk/16_22poll/poll3.html (15.10.2002)

⁶³ <http://www.privacyinternational.org/countries/uk/uk-news.html> (15.10.2002)

informacijah. (41. člen FOIB) Izvzete so tudi vse informacije, katerih razkritje je bilo prepovedano z ostalimi zakoni parlamenta. Posebnost britanskih izjem je tudi v tem, da kot takšne veljajo vse informacije, ki so bile javnosti dostopne z drugimi sredstvi, ali katerih datum razkritja je že določen v prihodnosti. Kot izjema pa veljajo tudi vse informacije o komuniciranju med vlado in člani kraljevske družine.

Vsebinsko gledano sicer takšen vrstni red ni skladen in smiseln, toda FOIB se odlikuje po izraziti preciznosti. Vsaka izmed teh izjem ima natančno pojasnjene pogoje, kdaj se informacija sme razkriti in kdaj ne, vsak izmed teh 23 členov je torej sestavljen še iz mnogih odstavkov. Britanski zakon tako prinaša močno pravno varnost in zaščito omenjene pravice v primerjavi s tovrstno zakonodajo drugih dežel, ki ponavadi kot izjeme navaja abstraktne, vsebinsko prazne pojme (npr. javna morala), pod katere lahko uprava uvrsti vse dokumente, katerih razkritje želi preprečiti. Prednost tovrstne zakonodaje je ravno v tem, da so izjeme navedene taksativno in ne primeroma, saj bi v slednjem primeru uprava lahko dodajala še nove izjeme. Hkrati pa so te tako podrobno definirane, da ni dvoma o tem, ali je neka informacija izjema ali ne.

Organ nadzorstva za uresničevanje pravice

Ena izmed značilnosti britanskega zakona je tudi dvostopenjski upravni nadzor nad odločitvami vlade o razkritju informacij. To sta informacijski komisar in informacijski tribunal, organa, nastala iz nekdanjega komisarja in sveta za varstvo podatkov. Informacijski komisar je neodvisni vladni uradnik, ki lahko odredi razkritje tistih dokumentov, ki jih določena uprava ni hotela razkriti, njegova širša naloga pa je promocija pravnega izvrševanja zakona. Svojo funkcijo izvršuje v skladu z določbami Zakona o svobodi informiranja (45.– 60. in 76.člen), Kodeksa prakse (45. in 46.člen) ter glede na že razrešene primere. Informacijski tribunal pa je prvostopenjski organ, ki nadzoruje odločitve komisarja. Očitno je torej, da zakon v tem primeru ne upošteva ločevanja vej oblasti, saj so tudi nadzorni organi del izvršilne veje in ne sodne. Upravni organ, ki se ne bo strinjal s komisarjevo odredbo o razkritju informacije, se namreč ne bo mogel pritožiti po sodni poti. V pisni obliki bo moral utemeljiti, zakaj javni interes za 'nerazkritje' pretehta zakonske zahteve po razkritju informacije, o tem pa bo nato dokončno odločil vladni minister. Nad to odločitvijo pa ni nobenega nadzora več, kar se zlasti zdi sporno Kampanji za svobodo informiranja.⁶⁶

⁶⁶ http://www.info211.sk/campaign_eu.php (12. 11. 2002)

Informacijski komisar ima tri temeljne naloge. K njemu se lahko obrne vsakdo, ki meni, da neupravičeno ni imel dostopa do informacije. Kot pritožbeni organ lahko nato odredi razkritje informacije, lahko pa to razkritje tudi zavrne, če ugotovi, da prosilec informacije še ni izkoristil celotnega pritožbenega postopka, da je zamudil pritožbeni rok, da je njegova prošnja neutemeljena ali žaljiva ali da je prosilec sam odstopil od pritožbe. V primeru zavrnitve mora obvestiti prosilca, da se lahko pritoži na informacijski tribunal ali še enkrat neposredno na upravni organ, ki je zavrnil dostop.

Njegova druga naloga je, da obema domovoma parlamenta predstavi letno poročilo o svojem delu, v katerem je tudi ocena splošnega stanja na področju izvrševanja te pravice. Skozi celo leto pa lahko izdaja tudi vsa ostala poročila, ki se nanašajo na njegovo področje.

Informacijski komisar lahko daje posamičnim upravnim organom tudi priporočila za delovanje, z njihovim dovoljenjem pa lahko celo oceni njihovo delo.

V primeru negativne odločbe se prosilec informacije lahko torej obrne na Informacijski tribunal, nato pa mu je zagotovljeno še sodno varstvo.

Mediji v Veliki Britaniji

'Ponos' medijskega delovanja v Veliki Britaniji je prav gotovo BBC. Ustanovljen je bil že leta 1922 kot radijska postaja in vse do danes predstavlja nasprotje popolni komercializaciji tamkajšnjih časopisov. Njegove temeljne naloge so informiranje, izobraževanje in zabava, ki danes povsod po svetu predstavljajo trislojno razporeditev programa javnega RTV-sistema. BBC porabi največ stroškov za izobraževalni program. Šlo naj bi za paternalistični sistem medijev, saj so se občinstvu posredovale zelo kvalitetne vsebine, hkrati država s svojo regulativo ni podpirala ustanavljanja novih medijev. Velika Britanija je leta 1990 sprejela Zakon o radiodifuziji (Broadcast act), ki je med drugim določal, da morajo BBC kot tudi ostali programi naročati vsaj četrtino letnega programa pri neodvisnih producentih, ustanovil pa je tudi novo nadzorno telo The Independent Television Commission (ITC).

Nad delovanjem medijev in medijsko zakonodajo je do nedavnega v Veliki Britaniji bdela kar nekaj institucij.⁶⁷ ITC je javni organ, odgovoren za licenciranje in reguliranje komercialnih televizijskih postaj: Channel 3 (ITV), Channel 4, Channel 5, javni teletekst in mreža kabelskih, satelitskih in lokalnih servisov. The Radiocommunications Agency je izvršna agencija DTI (Oddelka za trgovino in industrijo), ki nadzoruje in vzdržuje radijsko oddajanje v Veliki Britaniji.

⁶⁵ <http://www.govtech.net/magazine/gt/1999/nov/Access2/Access2.phtml> (15. 10. 2002)

IMPS (International Media and info-comms Policy and law Studies) je oddelek na pravni fakulteti v Glasgowu, ki se ukvarja s komunikacijskimi spremembami v okolju. Journal of Information, Law and Technology (JILT) poroča o delovanju elektronskih medijev. BBC Monitorig pa nadzoruje radijske, televizijske in tiskovne agencije v 140 državah. Tudi Velika Britanija se je morala na prehodu v novo tisočletje prilagoditi trendom na področju medijev: odstranitvi zakonskih ovir, rasti strateških povezav med medijskimi družbami, globalnemu medijskemu prostoru za zabavo in informacije, zmanjšanju ključnih akterjev na medijskem trgu. Tako je leta 2003 sprejela tristo strani obsežen komunikacijski zakon. Zakon je prinesel ustanovitev Urada za komunikacije⁶⁸ (Office of Communications, OFCOM), ki pomeni uvedbo enotnega regulatorja in nadomestitev sedanjih petih ločenih regulatorjev: Office of Telecommunications (Oftel), Independent Television Commission (ITC), Broadcasting Standard Commission (BSC), Radio Authority in Radiocommunication agency. Pod nadzorstvom urada bo deloval svet za vsebine, ki bo nadziral zagotavljanje nepristranskosti in natančnosti informacij, zagotavljanje poštenosti poročanja in zaščito osebnosti ter preprečevanje škodljivih vsebin, delež lastne in regionalne produkcije, informativnega in izobraževalnega programa ter posebna določila za vsako televizijsko družbo posebej. Svet BBC-ja bo ohranil nalogo posebnega statusa BBC. Značilnost zakona je tudi deregulacija, ki naj bi podprla vstop novih akterjev na medijski trg in s tem tudi tujih investitorjev. Kritiki zakonu zlasti očitajo, da je namenjen zgolj koristim tujih investitorjev in oglaševalcev, pozablja pa na interese medijskih sprejemnikov.

4.5.) SRBIJA

Kljub padcu nekdanjega režima devetdeseta leta v Srbiji še zdaleč niso pomenila svobodnega dostopa do informacij ali svobode izražanja. Večina spornih zakonskih določb je namreč našla legitimnost v varovanju državne suverenosti in narodnega interesa, v ozadju pa je bilo seveda čutiti močan interes strank na oblasti. Srbija se je sicer označevala za pravno naslednico SFRJ, vendar kljub temu ni upoštevala mednarodnih dokumentov, ki so bili podpisani še pred letom 1991 (npr. Evropska konvencija o človekovih pravicah). Leta 1992 je sicer Federativna Republika Jugoslavija sprejela ustavo z evropskimi standardi o informacijskih pravicah, čeprav se pravica dostopa do informacij izrecno ne omenja. Najvišji pravni akt te države v več kot desetih letih še vedno ni našel ustrezne konkretizacije v zakonodaji. Čeprav 46. člen ustave prepoveduje cenzuro in poudarja svobodo izražanja

⁶⁸ Žilič, 2002: 63

mnenja, pa še vedno ločuje med svobodo tiska in svobodo delovanja ostalih medijev, omogoča naknadno cenzuro po sodni poti, kjer zanjo zadošča že ogrožanje morale.

Srbska ustava pa pravice do iskanja informacij javnega značaja niti ne omenja. Analize evropskih strokovnjakov⁶⁹ so pokazale, da pomanjkljivosti niso skrite le v zakonodaji, temveč tudi pri sodni veji oblasti, ki naj bi jo bremenila zlasti korupcija.

Precejšnje ukinitve človekovih pravic je naznanil Odlok o izjemnih razmerah zaradi groženj napada NATA (Decree on Special Conditions of the NATO Air Raids Threat) z dne 8.10.1998. Sledila je prepoved predvajanja tujih radijskih in televizijskih programov ter kakršne koli protisrbske propagande. 20.10.1998 je bil sprejet tudi Zakon o javnih informacijah (Public Information law)^{70, 71, 72} po svetu ocenjen kot izrazito nedemokratični zakon. Omogočil je pravi 'lov na medijske čarovnice', v državni proračun z globami prinesel približno milijon ameriških dolarjev in ukinil Častno razsodišče, ki ga je 1997 ustanovila Neodvisna zveza srbskih novinarjev. V enoletnem delovanju je to razsodišče odkrilo pogoste kršitve človekovih pravic v medijih, državne medije označilo kot orodje politične propagande, neodvisne medije pa kot povsem nekompetentne.

V skladu z določbami tega zakona je bilo kar 67 novinarjev žrtev sodnih procesov, ki so temeljili na inkvizitornih načelih. Obtoženim prisotnost na sodnem postopku ni bila potrebna, ni bilo zadosti časa za izdelavo obrambe, obtoženci so morali dokazovati nedolžnost (resničnost mnenj), pritožba ni bila mogoča in če visoke denarne kazni niso bile plačane v roku 24 ur, je sledil vdor v obsojenčeve prostore in zaplenba premoženja. Posledica tega zakona je seveda bilo tudi ukinitje številnih množičnih medijev. Proti koncu Miloševićeve diktature so tudi na medijskem področju sledili številni protesti: oktobra 2000 so protestniki z buldožerjem napadli državno televizijo in vsi mediji, celo dnevnik Politika, ki je Miloševiću pomagal priti na oblast, so tedaj prestopili na nasprotno stran. 14. 2. 2001 je bil končno razveljavljen zakon o javnih informacijah,^{73, 74} srbski parlament pa je razrešil tudi številne tedanje sodnike in državne tožilce.

⁶⁷ <http://www.ihr-hr.org/reports/FreedomExpression/SerbiaLOeded.pdf> (16. 10. 2002)

⁶⁸ <http://www.mmc.et.tudelft.nl/~sii/b92net/b92/daily/specialreports/mediawatch/law/newlaw/newlaw13.htm> (4. 12. 2002)

⁶⁹ <http://www.ijn.net.org/Archive/2001/2/22-8567.html> (4. 12. 2002)

⁷⁰ <http://www.dfn.org/focus/yugoslavia/infointro.htm>, (4. 12. 2002)

⁷¹ <http://www.freedomforum.org/templates/document.asp?documnetID=13081> (4. 12. 2002)

⁷² <http://www.mediacentre.org.yu/english/dokumneti/tranzicija/zakonradni-e.htm> (4. 12. 2002)

Poleti 2001 je bil tako predložen osnutek Zakona o radiodifuziji z dokaj demokratičnimi določbami, med njimi tudi o neodvisnem telesu za nadzor nad mediji. Že novembra 2001 pa je bil sprejet tudi osnutek Zakona o svobodi informiranja (v nadaljevanju ZSI),⁷⁵ ki je doživel številne komentarje in priporočila nevladnih organizacij (Delovna skupina beograjskega centra za človekove pravice in Asocijacija Nezavisnih Elektonskih Medija) ter pravnih strokovnjakov EU (A. Nicol in J. Olsen).⁷⁶ Kritike izhajajo večinoma iz primerjave z 10. členom Evropske konvencije o človekovih pravicah in svoboščinah, nanašajo pa se predvsem na državljanstvo prosilca, taksativno naštevanje medijev in odgovornost novinarjev za svoje delovanje. Posebnost tega zakona v primerjavi z ostalo evropsko zakonodajo je v tem, da se sicer v prvem členu določa, da ima vsak državljan pravico iskati, prejemati in dobivati informacije, različne poglede in ideje (1. člen ZSI), vsi ostali člani pa govorijo zgolj o dostopu novinarjev od informacij. Večinoma pa je zakon namenjen urejanju medijskih programov in izdelkov, urejanju distribucije medijskih vsebin, registra delujočih medijev, določb glede novinarjev. Samo eno poglavje vsebuje določbe o dostopu do informacij, ki pa se nanaša le na novinarje. Po tem zakonu naj bi torej državni organi redno in dodatno po potrebi sklicevali novinarske konference in nudili informacije tudi v tiskani obliki. Novinarjem morajo omogočiti dostop do vseh uradnih dokumentov razen do tajnih.

V primeru registriranih domačih medijev in registriranih tujih poročevalcev morajo takšno informacijo nuditi v roku treh dni. (48. člen ZSI).

Državni organ mora z avtonomnim pravnim aktom imenovati osebo, ki bo pristojna za informiranje novinarjev. Razen v primeru bolezni bo takšna oseba zavezana nuditi novinarjem informacije, ki jih bodo zahtevali, če ne bo že prej sklicana novinarska konferenca ali pa izdano pisno poročilo. Če določen državni organ ne imenuje takšne osebe, mora te informacije nuditi predstavnik omenjenega organa. (49. člen ZSI) Enake določbe veljajo tudi za politične stranke, katerih srečanj se lahko razen v primeru redkih izjem udeležijo tudi novinarji. (53. člen ZSI) Informacije v tiskani obliki mora državni organ nuditi tako, da je omogočena čim večja publiciteta. Prav tako mora medijske urednike natančno obveščati o datumu in kraju tiskovne konference. Če želijo novinarji dobiti informacijo o delovanju parlamentarnih poslancev, morajo ti novinarje ob vsakem času, razen v primeru bolezni, ustrezno obveščati. (50. člen ZSI) Javne službe, kulturne institucije in lokalne oblasti morajo na zahtevo novinarjev nuditi informacije o svoji dejavnosti ob vsakem času, razen če sami ne

⁷³ <http://www.yumediacentre.com/english/mom/2001/9/m060901e.html> (2. 12. 2002)

⁷⁴ <http://www.b92.net/media/legalrepression/word/legislation2-comments.doc> (2. 12. 2002)

organizirajo tiskovnih konferenc in nudijo tiskanih informacij. Če ne gre za uradno, državno ali vojaško skrivnost, se novinarji lahko udeležijo sej srbskega parlamenta, njegovih odborov ter sej mestnih in občinskih svetov. (54. člen ZSI) Po vsaki seji mora tudi vlada dati novinarjem informacije o pogovorih in sklepih na seji. (55. člen ZSI) Vse te določbe veljajo enakopravno za vse novinarje, v primeru domačega ali tujega protokola ali iz tehničnih ali organizacijskih razlogov pa imajo prednost registrirani mediji z največjim številom občinstva. (56. in 57. člen ZSI) Vsaka oseba, vključno z državnimi uradniki, lahko izbira med posamičnimi novinarji, komu bo dala intervju. Zavrnitev ali sprejetje intervjuja ne sme pomeniti kršitve pravice do javne informacije. Novinar ne sme objaviti neavtoriziranega intervjuja, če je intrevjuvani posebej zahteval avtorizacijo. (58. člen ZSI)

Vsak vir informacij je odgovoren za natančnost informacij, ki jih je novinar objavil in negativne učinke stališč, ki jih je izrazil. Novinar je odgovoren za objavljeno informacijo samo v primeru nedefiniranega vira ali če bi objava informacije lahko predstavljala kaznivo dejanje. (71. člen ZSI)

Novinar mora pri svojem delu spoštovati zasebnost državljanov in nedotakljivost človeškega dostojanstva. Informacija o zasebnem življenju se lahko objavi le z dovoljenjem prizadete osebe in v takšnem obsegu kot je običajno glede na njeno javno vlogo. Pravica do zasebnosti je lahko omejena, če se informacija o zasebnosti povezuje z informacijo o državnih ali javnih uradih, ki se po zakonu mora razkriti. (9. člen ZSI)

Informacije, ki so označene za poslovno, državno, vojaško ali uradno skrivnost, ne smejo biti objavljene. Izjemoma je takšna informacija lahko objavljena, če je očitno, da ne bi smela biti označena kot tajna. (10. člen ZSI)

Združenje novinarjev kot svobodno profesionalno združenje skrbi za nadzor nad izvrševanjem teh določb. Pri delovanju se ozira na veljavno zakonodajo in svoj etični kodeks. (120. do 124. člen ZSI)

Več kot očitno je, da tak zakon v svetovnem merilu ni zadosten, niti za novinarje kot prosilce in nosilce informacij, kaj šele za ostale državljane, ki bi si sami želeli pridobiti določeno informacijo. V nasprotju z restriktivnostjo Zakona o javnih informacijah je ta zakon izjemno blag in zelo ohlapen. Med kazenskimi določbami ni najti takih, ki bi nalagale kakršno koli kazen državnim uradom in ostalim nosilcem informacij, če ti ne bi hoteli novinarjem posredovati informacij. Vse, kar je na tem zakonu demokratičnega, se izgubi v abstraktnih pojmih, ki ne zahtevajo nikakršne konkretizacije. V Srbiji se morajo torej državljani kljub količinsko obsežnemu informacijskemu zakonu še vedno zadovoljiti le s tistimi informacijami, ki jih posredujejo množični mediji.

4.6.) SKLEP O PRIMERJALNOPRAVNI UREDITVI

Obravnavane države so vsaj na normativni ravni sprejele določene mednarodne dokumente o človekovih pravicah. Na področju dostopa do informacij javnega značaja jih tako vse zavezuje 10. člen Evropske konvencije o človekovih pravicah in 19. člen Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah OZN.

Bolgarija, Slovaška in Srbija so svoje ustave sprejele na začetku devetdesetih let. Toda v vseh omenjenih državah se pravica dostopa do informacij omejuje že na ustavnem nivoju v primerih, če bi lahko njeno izvrševanje omejilo pravice in dostojanstvo drugih oseb ali če bi se ogrožala državna varnost, zdravje in morala. Ker so to precej abstraktni pojmi, lahko vlada v njihovem imenu omejuje dostop po čisto lastnih kriterijih.

V Bolgariji za izvrševanje te pravice državljanom ni potrebno imeti pravnega interesa, slovaška ustava pa zakonodajalca obvezuje tudi k sprejetju ustreznega zakona. Velika Britanija izstopa tudi na tem področju, saj nima ustave v obliki pisanega in enovitega pravnega akta, ampak jo sestavljajo zgolj različne ustavne konvencije, ustavni običaji in novejši, pisani splošni pravni akti.

Od teh držav je omenjeni zakon prva sprejela Bolgarija in sicer leta 2000, naslednje leto pa je bil sprejet tudi v ostalih treh državah. Toda v Veliki Britaniji ne bo stopil v veljavo še vsaj do leta 2005, srbski zakon o svobodi informacij pa je v bistvu medijski zakon in razen v uvodnih določbah ne govori o aktivnem iskanju informacij s strani državljanov.

Po bolgarski, slovaški in angleški zakonski ureditvi se pravica nanaša na vse tri veje oblasti, dolžnost sprotnega objavljanja pa imajo državni organi samo v Bolgariji. V tej državi je rok za posredovanje informacij 14 dni, na Slovaškem 10 in v Veliki Britaniji 20 dni.

Vse tri pravne ureditve omogočajo pritožbeno pot preko sodišča, kar je dolgotrajen, zapleten in drag način, ki precej zmanjšuje voljo do dejanskega iskanja informacij. Prav zaradi tega to področje na Slovaškem pokriva tudi upravni organ na višji stopnji, v Veliki Britaniji pa informacijski komisar in informacijski tribunal.

Izjeme od razkritja so si v teh državah precej podobne: državna, obrambna in poslovna skrivnost in informacije o tretjih osebah. Bolgarija nadalje prepoveduje dostop do informacij, ki jih določa kateri koli zakon ter do informacij, ki jih je nosilec že prejel v roku zadnjih šestih mesecev, ter do mnenj in predlogov določenega organa o sprejemanju pravnih aktov in pogajanjih. Ta pravna ureditev pozna tudi institut delnega dostopa do informacij javnega značaja. Dodatne izjeme se na Slovaškem nanašajo na pravice intelektualne lastnine, pooblastila sodišč in zakonodajnih organov in na okoljevarstvene informacije. Britanski zakon

poleg že omenjenih izjem našteva še informacije o mednarodnih in regionalnih odnosih, o uslužbencih Njenega veličanstva, informacije, dostopne z drugimi komunikacijskimi sredstvi, dostopne na določen datum v prihodnosti, in informacije, določene s katerim koli drugim zakonom. Poleg absolutnih izjem pozna ta pravna ureditev še relativne izjeme, kjer se dostop zavrne le, če javni interes, ki narekuje dostop, ni močnejši od javnega interesa, ki zahteva zavrnitev informacije.

Poseben organ, ki skrbi za pravilno uveljavljanje te pravice, pozna med temi državami le Velika Britanija. Informacijski komisar je tako organ, ki lahko odredi razkritje informacije, ki ga je državni organ zavrnil prosilcu. Poročila o svojem delu predstavlja parlamentu, ostalim organom pa daje priporočila za delovanje na tem področju in skrbi za splošno promocijo dostopa do informacij javnega značaja. Od vseh analiziranih držav je pravica do informacij javnega značaja zaenkrat polno zaživela le na Slovaškem.

V vseh štirih državah so novinarji kot iskanci informacij privilegirani pred ostalimi državljani. To omogoča že dejstvo, da je dostop slednjih že na zakonodajni ravni izrazito slabo urejen, v praksi pa je skorajda onemogočen. V skladu z ustavnimi določbami o svobodi govora in tiska so te države v dvajsetem stoletju sprejemale različno medijsko zakonodajo, ki pa je bila vedno predmet polemik, pritožb in celo sodnih procesov proti posamičnim novinarjem. Medijski zakoni se večinoma nanašajo zgolj na organizacijo in financiranje medijskih hiš ter na posamične medijske vsebine. Tako je določb o dostopu novinarjev do informacij izjemno malo ali pa so izrazito splošne. Pri iskanju informacij so tako opora novinarskemu delovanju zgolj ustavne določbe, ustrezne interpretacije ostalih zakonskih določb ter praksa novinarskega delovanja. Ker pa so mediji posredniki med pluralistično javnostjo na eni strani ter političnimi in drugimi elitami na drugi, je njihovo delovanje pogojeno predvsem z interesi slednjih. Da bi bilo vsaj na načelni ravni delovanje bolj nepristransko, države sprejemajo kodekse novinarske etike, ustanavljajo častna novinarska razsodišča in v obdobjih, krajših od petih let, krpajo, razveljavljajo ali kako drugače spreminjajo medijsko zakonodajo. Za ponazoritev omenjene problematike sem izbrala Srbijo, saj je bila nedemokratičnost na področju medijev v tej državi preteklo desetletje predmet kritik po vsem svetu. Ravno primer te dežele in njena popolna odsotnost ureditve dostopa do informacij s strani državljanov kaže, da je informiranost in demokracija na tem družbenem področju možna le, če državljani sami lahko odločajo, katera informacija je za njih pomembna in jo tudi neposredno dobijo od državnih organov.

5.) UREDITEV PRAVICE DOSTOPA DO INFORMACIJ

JAVNEGA ZNAČAJA V REPUBLIKI SLOVENIJI

5.1.) MEDNARODNOPRAVNE PODLAGE

Prost dostop javnosti do informacij javnega značaja je torej v svetu uveljavljen institut mednarodnega prava. V Republiki Sloveniji morajo biti zakoni v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z veljavnimi mednarodnimi pogodbami, ki jih je ratificiral državni zbor, podzakonski prepisi in drugi splošni akti pa tudi z drugimi ratificiranimi mednarodnimi pogodbami (153/II. člen v zvezi z 8. členom Ustave RS). Ti pravni akti torej postanejo del domačega pravnega sistema. Dva mednarodnopravno obvezujoča pravna dokumenta zavezujeta Slovenijo, da zagotovi pravico do pridobivanja informacij javnega značaja: Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah Organizacije združenih narodov, sprejet leta 1966, in Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin Sveta Evrope (oz. Evropska konvencija o človekovih pravicah) iz 1950. leta, ki jo je Slovenija skupaj s protokoli 1-7 in 9-11 ratificirala 1994. leta.

Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah, ki smo ga prevzeli z aktom o notifikaciji nasledstva SFRJ dne 1. julija 1992, v 19. členu določa pravico javnosti (vsakogar) 'do prostega iskanja in širjenja informacij in idej prek medijev in ne glede na meje'.

Konvencija o varstvu človekovih pravic in svoboščin Sveta Evrope v 10. členu govori o informacijski pravici:

(1) Vsakdo ima pravico do svobodnega izražanja in informiranja. Ta pravica obsega svobodo mišljenja ter sprejemanja in sporočanja obvestil in idej brez vmešavanja javne oblasti in ne glede na meje. Ta člen ne preprečuje državam, da zahtevajo dovoljenje za delo radijskih, televizijskih in kinematografskih podjetij.

(2) Izvrševanje teh svoboščin vključuje tudi dolžnosti in odgovornosti in je zato lahko podvrženo postopkom, pogojem, omejitvam in kaznim, ki jih določi zakon in ki so nujni v demokratični družbi zaradi varnosti države, njene ozemeljske celovitosti, zaradi javne varnosti, preprečevanja nereda in kaznivih dejanj, za zaščito zdravja in morale ter ugleda in pravic drugih, za preprečitev zaupno pridobljenih informacij ali za varovanje avtoritete in nepristranskosti sodstva.«

Gre za mednarodno pogodbo, ki pravno obvezuje države podpisnice in ima sistem za nadzor uresničevanja človekovih pravic na notranjem področju. Njen najpomembnejši prispevek pa

je pravica do individualne pritožbe. Vse srednje- in vzhodnoevropske države, ki se želijo vključiti v Svet Evrope, morajo podpisati in ratificirati to konvencijo.

Varšavska deklaracija parlamentarne skupščine Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE) iz 1997. leta v 136. točki poziva parlamente držav članic, naj zagotovijo dostop do informacij javnega značaja in uredijo postopek z zakonom.

Državni zbor RS mora tudi ratificirati že sprejeto Aarhuško konvencijo oz. Konvencijo o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva o okoljskih zadevah.

Odbor ministrov Sveta Evrope je leta 1981 izdal priporočilo⁷⁷ državam članicam, da v zakonodaji in praksi uredijo pravico do informacij javne oblasti v skladu s priloženimi načeli:

- vsakdo ima pravico na svojo zahtevo pridobiti od organa javne oblasti informacijo, ki je v njegovi posesti;

- za uresničevanje te pravice morajo biti zagotovljena ustrezna sredstva in poti;

- informacije morajo biti dostopne vsakomur pod enakimi pogoji;

- kot pogoj za vložitev zahteve se ne sme zahtevati pravni ali kakšni drugi interes;

- o zahtevi mora biti odločeno v primernem času, v primeru zavrnitve zahteve morajo biti razlogi za zavrnitev obrazloženi ter zagotovljena pravica do pritožbe in sodnega varstva.

Podobno priporočilo je Odbor ministrov sprejel 21. februarja 2002. EU pa je leta 2001 uvedla tudi dostop do okoljskih informacij.⁷⁸ Kmalu pa lahko pričakujemo tudi splošno ureditev dostopa do informacij javnega značaja. Tako je bil v letu 2001 urejen dostop do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta Evrope in Komisije EU.

5.2.) DOMAČE PRAVNE PODLAGE

Ustavno podlago za sprejetje zakona o svobodnem dostopu do informacij javnega značaja predstavlja 39. člen Ustave⁷⁹ RS iz 1991. leta:

»Zagotovljena je svoboda izražanja misli, govora in javnega nastopanja, tiska in drugih oblik javnega obveščanja in izražanja. Vsakdo lahko svobodno zbira, sprejema in širi vesti in mnenja.

Vsakdo ima pravico pridobiti informacijo javnega značaja, za katero ima v zakonu utemeljen pravni interes, razen v primerih, ki jih določa zakon.«

⁷⁵ Recommendation No R (81) 19 of the Committee of Ministers to Member States on the Access to Information held by Public Authorities

⁷⁶ Council Directive 90/313/EEC on the freedom of access to information on the environment

⁷⁷ http://www.dz-rs.si/si/aktualno/spremljanje_zakonodaje/ustava/ustava.html (7. 12. 2002)

Takšen dostop je pogoj za ljudsko demokracijo, ki jo po drugem odstavku tretjega člena državljani in državljanke uresničujejo neposredno in z volitvami, po načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno. Informiranost državljanov pa je nujna tudi za uveljavljanje drugih ustavnih določb: pravice do sodelovanja pri urejanju javnih zadev (44. člen Ustave RS), pravice do peticije (45. člen Ustave RS), pravice do zakonodajne iniciative in zakonodajnega referendumu (88. in 90. člen Ustave RS).

39. člen ustave se je do sedaj konkretiziral le z nesistematično, parcialno in pomanjkljivo urejeno zakonodajo. Vsaj delni dostop do informacij so torej omogočali Zakon o medijih (Uradni list RS, št. 35/01), Zakon o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 32/39, 44/95, 1/96, 9/99 in 22/00), Zakon o naravnih in drugih nesrečah (Uradni list RS, št. 64/94), Zakon o arhivskem gradivu in arhivih (Uradni list RS, št. 20/97 in 32/97), Zakon o tajnih podatkih (Uradni list RS, št. 87/01), Zakon o varstvu osebnih podatkov (Uradni list RS, št. 59/99 in 57/01), Zakon o državni statistiki (Uradni list RS, št. 45/95), Zakon davčni službi (Uradni list RS, št. 19/96), Zakon o davčnem postopku (Uradni list RS, št. 18/96), Zakon o ohranjanju narave (Uradni list RS, št. 30/93, 29/94 in 82/94). V razmerju do poslovne skrivnosti, ki jo ureja zakon o gospodarskih družbah, je javnost okoljskih podatkov posebej varovana z zakonom o varstvu okolja.⁸⁰ Več kot očitno je torej, da je šlo na tem področju za primanjkljaj nekega krovnega zakona, ki bi na podlagi 39. člena Ustave uredil to pravno področje in vsakemu posamezniku nudil dostop do informacij, ki jih poseduje organ javne uprave, seveda ob upoštevanju taksativno naštetih izjem.

Državljeni RS so torej do sedaj uveljavljali svojo pravico do informiranja zgolj posredno, preko delovanja množičnih medijev. Ker imajo novinarji po ustavi pomembno funkcijo informiranja, je zelo pomembna pravna ureditev njihovega dostopa do informacij. Od 25. 3. 1994 je to področje urejal 25. člen Zakona o javnih glasilih, ki pa ga je 25. 4. 2001 zamenjal prvi odstavek 45. člena Zakona o medijih. Nekoliko ureja to pravico tudi Kodeks novinarske etike, sprejet leta 2002.

⁷⁸ Pličanič, Senko (2002): 'Ustavna pravica doslej neuresničena'. Mediawatch, 14, str. 26

5.3.) SPREJEMANJE ZAKONA O DOSTOPU DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA

Čeprav ima pravno veljavo le sprejeto besedilo Zakona o dostopu do informacij javnega značaja, si pri iskanju 'duha zakona' lahko pomagamo tudi z zgodovinsko razlago pravnih aktov. Namen zakonodajalca bom tako v tem delu diplomske naloge predstavila s pregledom predlogov za izdajo zakona, razprav, osnutkov, predlogov z obrazložitvijo ... Poleg ožje historične metode pa je vedno treba upoštevati še širšo razlago, ki upošteva družbeni kontekst pred uveljavitvijo novega zakona.

V času sprejemanja zakona v Sloveniji ni bilo opaziti kakšnih večjih odzivov med civilno družbo. V profesionalnih novinarskih in pravnih krogih je bilo seveda drugače in na tem področju je bilo napisanih kar nekaj člankov ter sklicanih par sej in okroglih miz.

O sprejemanju novega zakona in njegovi vsebini so množični mediji poročali izjemno malo, tako da državljanom skorajda ni bila predstavljena nova 'demokratična pridobitev'.

Popolnoma drugače je bilo glede tega v času pred, med in po sprejemanju tovrstnega zakona na Slovaškem.⁸¹

Pravno informacijski center je že novembra 1998 sklical okroglo mizo, na kateri so različni udeleženci⁸² razpravljali o spornosti ustavne določbe (39/II URS), da lahko dobi informacijo javnega značaja le tisti, ki ima v zakonu utemeljen pravni interes, razen v primerih, ki jih določa zakon. Zaradi dokazovanja pravnega interesa po mnenju številnih udeležencev te pravice sploh ni mogoče uveljavljati, razen v povezavi z drugimi ustavnimi pravicami. Tako naj bi na težave naleteli celo novinarji, ki naj bi bili zaradi ustavne vloge javnih glasil celo privilegirani pred ostalo civilno družbo. Udeleženci so predlagali predvsem tri možnosti konkretiziranja pravice:

- pravico do dostopnosti naj bi pričeli uveljavljati na konkretnih primerih posameznikov,
- poseben zakon naj bi podelil širok pravni interes vsem tistim, ki iščejo informacije javnega značaja,
- sporna ustavna določba bi se morala glasiti: 'Vsakdo ima pravico dobiti informacijo javnega značaja, razen v primerih, ki jih določa zakon.'

⁷⁹ <http://www.info211.sk/campaign-eu.php> (21. 11. 2002)

⁸⁰ Okrogle mize so se udeležili namestnik tedanjega varuha človekovih pravic, Jernej Rovšek, prof. dr. Igor Lukšič, Milanda Mirkovič, mag. Matevž Krivic in mag. Janez Toplišek.

Pravno-informacijski center je že pred vladnim predlogom sestavil svoj predlog zakona, ko pa ga je vlada 9. 4. 2002 objavila, so predstavniki Mirovnega inštituta, PIC-a in zainteresiranih posameznikov predložili pripombe nanj.⁸³

V njem so opozorili, da bi se ZDIJZ moral nanašati na vse državne organe in organe lokalnih skupnosti, ne pa le na javno upravo.

Seznam organov, ki so zavezani dajati informacije, ne bi smel biti konstitutivnega značaja, kar pomeni, da so samo organi, ki se nahajajo v seznamu, dolžni dajati informacije. Zakon bi moral določiti razmerje svojih določb do posebnih, področnih zakonov, ki urejajo dostopnost posebnih kategorij informacij javnega značaja ali pa poseben položaj določenih kategorij upravičencev. Če so ta določila za upravičenca ugodnejša, naj se jih uporabi po načelu *lex specialis derogat legi generali*.⁸⁴ Zahtevali so tudi ožje definirane izjeme in petnajst dni krajše roke za odločitev o zahtevi. Upravičencu naj bi bila omogočena tudi ustna razlaga informacije. Predvsem pa so zahtevali informacijskega varuha namesto državne komisije za dostop do informacij javnega značaja. Za imenovanje in delovanje informacijskega varuha so tudi sestavili podrobne določbe, ki so bile v drugem vladnem predlogu zakona tudi podrobneje upoštewane.

Ministrstvo za informacijsko družbo (MID) je preko svetovnega spleta organiziralo tudi klepetalnico s tematiko predlaganega zakona.

23. in 24. maja 2002 je Slovenija sprejela povabilo OECD za gostiteljstvo mednarodne konference 'Izgradnja odprte vlade v jugovzhodni Evropi: obveščanje, posvetovanje in javna udeležba'. Konferenca se je osredotočila na to, kako vzpostaviti trdne pravne, institucionalne in politične temelje za dostop do informacij, povezanih z delom vlade, in kako omogočiti javno udeležbo pri oblikovanju vladnih politik ter tako prispevati k izboljšanju odnosov med vlado in državljani.

Na omizju 'Dostop do informacij javnega značaja', ki ga je vodila dr. Sandra Bašić Hrvatinić, so predstavniki vlade, pravni strokovnjaki, novinarji in predstavniki nevladnih informacij razpravljali o že omenjenih spornih temah predloga Zakona o dostopu do informacij javnega značaja in trenutnega stanja na tem področju.

21. oktobra 2002 je bilo uvodno predavanje 'Informacije javnega značaja – spodbuda za inovativne aplikacije v gospodarstvu', ki sta ga vodila dr. Jozsef Györkös in dr. Senko

⁸¹ <http://mediawatch.ljudmila.org/bilten/seznam/14/dostop/> (23. 11. 2002)

⁸² specialnejši zakon razveljavlja splošni zakon

Pličanič. Na njem je bilo poudarjeno, kako zelo je dostop do informacij javnega značaja pomemben tudi za gospodarski razvoj družbe na mikro in makro nivoju.

18. 11. 2002 je Državni zbor prejel Pripombe in predloge nevladnih organizacij in posameznikov. Mirovni institut, Pravno-informacijski center nevladnih organizacij ter številne druga združenja in posamezniki so podali predvsem naslednje pripombe.⁸⁵

- ZDIJZ bi se moral nanašati na organe vseh treh vej državne oblasti.
- V spornih primerih naj bo breme dokazovanja na organu, ki odklanja razkritje informacije.
- Nujna je natančnejša dikcija izjem.
- Namesto Sveta za dostop do informacij javnega značaja naj se uvede informacijski varuh, bo spremljal, nadzoroval in spodbujal uresničevanje omenjene pravice. Nalogo svetovanja in pomoči prosilcem informacij javnega značaja pa naj imajo nevladne organizacije v sodelovanju z Ministrstvom za informacijsko družbo.

Prva obravnava zakona je potekala v Državnem zboru Republike Slovenije 28. novembra 2002. Predlagatelj zakona tj. vlada je predstavila predlog zakona in opravila se je razprava o izhodiščnih vprašanjih, torej o razlogih, ki zahtevajo sprejem zakona, ter o načelih in ciljih takega predloga. Takšna prva obravnava se lahko konča na dva načina: s sklepom državnega zbora, naj se postopek nadaljuje, ali s sklepom, da se zakon sploh ne sprejme, s čimer je postopek končan.⁸⁶ DZ je sklenil, da se predlog zakona za drugo obravnavo dopolni in spremeni v skladu s stališči in sklepi, ki so bili sprejeti na prvi obravnavi.

Predlagatelja ZDIJZa, dr. Pavel Gantar, minister za informacijsko družbo, in dr. Rado Bohinc, minister za notranje zadeve, sta predstavila zakon in pripomnila, da ZDIJZ ne bi smel izvzemati sodne veje in da je treba upoštevati pomembnost objave informacij na internetu.

Predlog zakona so vse poslanske skupine sprejele, imele pa so že omenjene pripombe.

Na drugi obravnavi, 28. 1. 2003, je državni zbor razpravljal o vsakem členu zakona posebej in končno še o naslovu zakona.⁸⁷

Na tretji obravnavi, 25. 2. 2003 so poslanci razpravljali o predlogu kot celoti, nato pa so o njem glasovali. ZDIJZ je bil sprejet, saj je bilo število glasov, oddanih za, večje od števila glasov, oddanih proti .

Ko je bil zakon sprejet, ga je 5. 3. 2003 razglasil še predsednik republike. Veljati pa je začel 15. dan po objavi v Uradnem listu, 22. 3. 2003.⁸⁸

⁸³ http://www.vrhnika.si/php/casopis/main.php?id_besedilo=948 (23. 11. 2002)

⁸⁶ Grad, Franc in drugi (1996): Državna ureditev Slovenije, ČZ Uradni list Slovenije, Ljubljana, str. 117).

⁸⁵ http://www.uvi.si/slo/aktualno/sporocila/data/vlada/2002-07-12_2002-07-12-173601.html-12 (26. 12. 2002)

5.4.) VSEBINA ZAKONA O SVOBODNEM DOSTOPU DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA

Kratek pregled zakonskih osnutkov in predlogov nam pokaže, kako zelo se je zakonska materija ožila med zakonodajnim postopkom.

Tako uvodne in temeljne določbe ne vsebujejo več običajnih deklarativnih norm, ki bi poudarjale pomen zakona za demokratično delovanje državne oblasti, norm, ki bi nakazovale na samoiniciativno 'promocijo' transparentnosti s strani državnih organov, svoboden in brezplačen dostop vsakogar ne glede na svoj pravni interes. Take norme se sicer nikoli ne uresničujejo neposredno na podlagi zakona, so pa bistvenega pomena za pravilnejšo interpretacijo (zlasti v dvomu) ostalih zakonskih določb in zakonu dajejo nekakšen ratio, duh. Tako v uvodnih določbah srečamo zgolj (taksativno?) navedene subjekte, ki so na podlagi tega zakona dolžni posredovati javne informacije, s katerimi razpolagajo. Med zakonodajnim postopkom so se pojavile številne zahteve, da naj bodo k temu zavezani tudi sodni organi. S širšo razlago 1. člena zakona sodne organe sicer lahko uvrstimo med državne organe (kamor kot ena izmed treh vej oblasti nedvomno sodijo), vendar se ob prebiranju nadaljnjih določb, ki so bolj ali manj posvečene državni upravi, vse bolj poraja dvom v takšno vključitev sodnih organov.

Uvodno poglavje sicer vsebuje določbo o namenu zakona, ki naj bi bil prvenstveno v tem, da delovanje organov postane javno, in ne toliko v tem, da posameznik lahko pridobi tisto javno informacijo, ki jo sam želi. Zakonska definicija informacije javnega značaja ne pove njene vsebinske plati, temveč zgolj kateri so njeni materialni nosilci in na kakšen način jo organ lahko poseduje.

Skladno s celotno zasnovo zakona večji del temeljnih določb zavzemajo izjeme od razkritja.

Ta zakonska norma je izrazito blanketna in se nanaša na približno 14 različnih zakonov.

Blanketne norme sicer omogočajo 'življenjskost' zakona, saj se ta lahko prilagaja spremembam v družbi in s tem v ostali zakonodaji, vendar pa v našem primeru lahko pomeni tudi širjenje izjem od dostopa do javnih informacij, če bi se spremenila zakonodaja, določena v petem členu.

Če v imenu višjih ciljev (pravica do zasebnosti, ohranjanje naravne in kulturne dediščine, javne varnosti) pustimo nekoliko ob strani podatke, katerih razkritje prepovedujejo zakoni o

⁸⁶http://www2.gov.si:8000/zak/Pre_Zak.nsf/zak_po_UNID/038D3308A072AD03C1256BF700370F6C?OpenDocument (23. 11. 2002)

tajnih podatkih, varstvu osebnih podatkov in ohranjanju narave, še vedno ostane precej izjem, ki se zdijo nekoliko sporne.

Zakon prepoveduje dostop do podatkov, ki so opredeljeni kot poslovna skrivnost. 39. člen Zakona o gospodarskih družbah pove, da se za poslovno skrivnost štejejo podatki, za katere tako določi gospodarska družba s sklepom. Ta določba nudi možnost obida zakona: če organ ne bo želel razkriti določene informacije, pa ta ne bo zajeta s sicer širokim krogom ostalih izjem po zakonu o svobodnem dostopu do informacij javnega značaja, jo bo enostavno s sklepom označil za poslovno skrivnost.

Prav tako je onemogočeno razkritje v zvezi z upravnim, pravnim, nepravdnim in drugim sodnim postopkom, če bi razkritje škodovalo njegovi izvedbi. To je sicer razumljivo, če se nanaša na posameznika kot stranko v postopku, vendar pa ne le v upravnem, ampak včasih celo v civilnem postopku lahko nastopa država kot stranka. Ta pa zaradi svoje premoči ne potrebuje dodatne zaščite. Če pod izvedbo postopka štejemo tudi izvršbo, takšna zakonska določba pomeni popolno zapiranje uprave glede njenih ukrepov.

Prav tako ni organ zavezan razkriti podatka iz dokumenta, ki je še v postopku izdelave, in bi njegovo razkritje povzročilo napačno razumevanje njegove vsebine. Ker pod državne organe sodi tudi državni zbor, bi ta določba lahko predstavljala nevarnost, da bi se naslovniki zakonov z njimi dejansko seznanili šele z njihovo objavo v Uradnem listu RS. Zaradi možnosti napačnega razumevanja vsebine bi se tako omejevala ustavno določena pravica do sodelovanja pri opravljanju javnih zadev (44. člen URS) in pravica do peticije (45. člen URS). Celoten namen zakona pa je zanikan z določbo, da organ lahko zavrne podatek iz dokumenta, ki je bil sestavljen v zvezi z notranjim delovanjem organa, če bi razkritje povzročilo motnje pri njegovem delovanju. Če se kot javna informacija ne more šteti podatek v zvezi z zunanjim delovanjem organa (sodni postopek, osebni podatki o strankah organa ...) in tudi v zvezi z notranjim delovanjem ne, se pravica do informacij javnega značaja skrči na sporočila služb za stike z javnostmi.

Edina res smiselna izjema so podatki v zvezi s kazenskim pregonom, saj poročanje medijev o obdolžencih in njihovih družinah pred pravnomočno sodbo povzroča grobo kršitev načela nedolžnosti v kazenskem postopku, 'medijski linč' in močan pritisk na delovanje sodnikov. Določba, da morajo biti na svetovni splet posredovane določene vrste informacij, ne bi smela pomeniti zanikanja do njihovega dostopa na drugačne načine. Organi naj bi tudi vzdrževali nekakšne kataloge informacij, s katerimi razpolagajo. Takšni sezname ožijo svobodno odločanje o tem, katere informacije prosilec dejansko potrebuje, organi pa se bodo lahko omejili le na nudenje vrst informacij, ki bodo taksativno našteje v seznamu.

Postopek za pridobitev informacije javnega značaja je zelo podoben splošnemu upravnemu postopku in zanj subsidiarno veljajo določbe zakona o splošnem upravnem postopku. Informacijo lahko prosilec zahteva z ustno ali s pisno zahtevo, vendar ima pravno varstvo le v primeru pisne zahteve. Ta določba prinaša nepotrebno razlikovanje in bi bila precej bolj ustrezna določba, po kateri bi bila možna le pisna zahteva. Prava bolj nevešči prosilci bi se lahko na podlagi 'sugestije' organa odločali predvsem za enostavnejši – ustni postopek, ki pa ne bo omogočal pravnega varstva.

Če pisna zahteva ni popolna, lahko državni organ zahteva, da jo prosilec popravi že v roku treh delovnih dni, sicer zavrže zahtevo. Toda organ ima možnost odločanja, ali bo nudil informacijo, kar 8 delovnih dni, po potrebi celo 30 dni. Te določbe nekoliko zbujejo dvom o enakopravnosti strank v postopku.

V temeljnih določbah je sicer deklarativno zapisano, da je dostop do informacij javnega značaja brezplačen, posebno poglavje o stroških pa posebej govori zaračunavanju materialnih stroškov in o njihovem vnaprejšnjem pologu.

Denarne kazni, s katerimi se kaznujejo odgovorne osebe državnih organov za kršitev določb tega zakona, so precej nizke in se sučejo okoli višine njihovih plač (npr. sodnikov). Ker gre za prekrške, se njihovo obravnavanje uvrsti v dolg seznam med denarne kazni za nepravilno parkiranje in prehitro vožnjo, kar pomeni veliko možnost za zastaranje ali pa v najboljšem primeru obravnavanje v času, ko informacija prosilcu ne bo več koristila.

O pritožbi zoper zavržene in zavrjnene prošnje odloča pooblaščenec za dostop do informacij javnega značaja, skupaj z največ dvema sodelavcema. Večji del polemik v času sprejemanja zakona se je nanašal ravno na organ za pritožbo, promocijo in nadzor. Predlagatelj zakona se je takrat odločil za državno komisijo za dostop do informacij javnega značaja, ki mu je nevladna stran očitala združevanje funkcij. Komisija, sestavljena iz državnih funkcionarjev, imenovanih v državnem zboru na predlog vlade, namreč ne bi zagotavljala potrebne neodvisnosti nadzornega telesa. Prav tako naj bi isti organ nadziral, odločal o pritožbah, svetoval in promoviral omenjeno pravico, kar so sicer nezdržljive naloge. 'Nevladniki' so predlagali, naj svetovanje izvaja nevladna strokovna organizacija, pritožba naj poteka po splošnem upravnem postopku z že zagotovljenimi kavitelami, nadzor pa naj izvaja informacijski varuh, ki bi sicer imel enake pristojnosti kot siceršnji varuh človekovih pravic, le učinkovit bi bil bolj zaradi bolj specializiranega področja delovanja in manjšega števila zadev. Predstavniki Mirovnega inštituta in PIC-a so tako v svojem predlogu zakona posvetili informacijskemu varuhu celo poglavje.

Veljavni zakon je zadevo rešil zelo preprosto: svetuje in promovira naj ministrstvo za informacijsko družbo, o pritožbah naj odloča pooblaščenec, imenovan v državnem zboru na predlog predsednika republike, izvrševanje pravice pa naj nadzira varuh za človekove pravice. V določbah tega zakona tako ni sledi o nepristranskih nevladnih organih, točno določenih nalogah nadzora ... Čeprav že Ustava RS v 159.členu govori o možnostih ustanovitve dodatnih varuhov za človekove pravice za posamezna področja, zakon ostaja pri že delujočem organu, 'zasutim' z ogromnim številom raznolikih primerov, med katerimi se bodo zadeve o dostopu do informacij javnega značaja porazgubile. Postopek in pristojnosti pri varuhu za človekove pravice sicer urejata poseben zakon in postopkovnik in če že zakon o dostopu do informacij javnega značaja razen enostavčne povedi ne vsebuje ničesar bolj določnega in konkretnega o varuhu, bi vsaj blanketno moral opozoriti na uporabo specialnejših določb o varuhu za človekove pravice.

6.) ZAKLJUČEK

Diplomsko nalogo sem pisala v času, ko se je v naši državi sprejemal Zakon o dostopu do informacij javnega značaja. Zakonodajno delo na tem področju je bilo precej počasno, besedilo zakona pa se je po vsakokratnem obravnavanju v Državnem zboru in po polemikah v civilni družbi izrazito spreminjalo, tako da v njem zelo težko zasledimo kakšen nadčasovni in nadpartikularni duh zakona, ki bi dejansko utemeljeval demokratičnost te zakonske materije. Primerjava z nekaterimi nekdanjimi socialističnimi državami in tudi z Veliko Britanijo je pokazala, da gre večinoma za slepo prepisovanje tujih pravnih institutov, katerim se naša pravna ureditev pa tudi širša družbena praksa izrazito težko prilagajata oziroma jih celo izničujeja z navajanjem abstraktno definiranih izjem od te komunikacijske pravice ter s počasnostjo in nezanjmanjem nad samim sprejemanjem zakona. Katera koli pravica ima svoj smisel le, če obstaja možnost sankcioniranja v primeru njene kršitve. Z izjemo britanske ureditve imajo vse analizirane države, vključno s Slovenijo, nadzor nad izvrševanjem pravice do dostopa do informacij javnega značaja izrazito površno urejen.

Polno izvrševanje omenjene pravice bi pomenilo večjo in bolj neodvisno obveščeno državljanov o delovanju oblasti in manjšo odvisnost od informacij, ki jih preko procesov selekcije in spreminjanja prikazujejo množični mediji. Zaradi njihove finančne moči ter povezave s političnimi in oblastnimi strukturami mediji a priori ne morejo delovati objektivno in neodvisno, kar sta sicer načeli njihovega delovanja, zato je na tem nujno potreben korektiv, ki bi tudi posameznikom omogočal, da bi izvedeli tiste informacije, ki so dejansko pomembne za uveljavljanje njihovih pravic in tudi dolžnosti. Dostop do relevantnih informacij pa je poleg 'navadnih' državljanov pomemben tudi za novinarje, saj bi ti v primeru prostega dostopa do vladnih informacij lahko delovali bolj avtonomno. Po vseh analiziranih državah se pojavlja problem nedefiniranosti odnosa med zakonodajo o splošnem dostopu do informacij javnega značaja in medijsko zakonodajo, kar znova predstavlja vrzel, ki lahko izniči demokratične pridobitve nove komunikacijske pravice.

Nekaj dni po sprejetju novega zakona lahko zapišem le to, da par dejstev upravičeno zbuja strah pred tem, da potencialno papirnati zakon ne bo veliko doprinesel k demokratični ureditvi naše države. Skrpanost samih določb zakona, veliko ohlapno definiranih izjem od dostopa, vprašljivi nadzorstveni mehanizem, neusklajenost z medijsko zakonodajo, kritizirano že samo po sebi, ter neseznanjenost državljanov z njihovo uzakonjeno pravico ... ne zagotavljajo ravno polnega uresničevanja drugega odstavka tretjega člena Ustave RS.

7.) DODATEK: BESEDILO ZAKONA O SVOBODNEM DOSTOPU DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA

Uvodne določbe:

Zakon o dostopu do informacij javnega značaja ureja postopek, ki vsakomur omogoča prost dostop do 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 javnih služb. Vlada RS vsako leto objavi katalog teh organov. (1. člen)

Namen tega zakona je zagotoviti javnost in odprtost delovanja organov in omogočiti uresničevanje pravice posameznikov in pravnih oseb, da pridobijo informacije javnega značaja. Zato si morajo omenjeni organi prizadevati, da dosežejo čim večjo obveščenost javnosti o svojem delovanju. (2. člen)

Informacija javnega značaja (v nadaljevanju: informacija) je informacija, ki izvira iz delovnega področja organa, nahaja pa se v obliki dokumenta, zadeve, dosjeja, registra, evidence ali dokumentarnega gradiva (v nadaljevanju: dokument), ki ga je organ izdelal sam, v sodelovanju z drugim organom ali pridobil od drugih oseb. (4. člen)

Temeljne določbe:

Informacije so prosto dostopne pravnim ali fizičnim osebam (v nadaljevanju: prosilci). Vsak prosilec ima pravico na zahtevo pridobiti od organa informacijo tako, da jo pridobi na vpogled ali da pridobi njen prepis, fotokopijo ali njen elektronski zapis. (5. člen)

Organ prosilcu zavrne dostop do zahtevane informacije, če se zahteva nanaša na:

- podatek, ki je na podlagi zakona, ki ureja tajne podatke, opredeljen kot tajen zaradi javne varnosti, obrambe države, zaupnosti mednarodnih odnosov ali zaupnosti obveščevalne in varnostne dejavnosti državnih organov;
- podatek, ki je opredeljen kot poslovna skrivnost v skladu z zakonom, ki ureja gospodarske družbe;
- osebni podatek, katerega razkritje bi pomenilo kršitev varstva osebnih podatkov v skladu z zakonom, ki ureja varstvo osebnih podatkov;
- podatek, katerega razkritje bi pomenilo kršitev zaupnosti individualnih podatkov o poročevalskih enotah skladno z zakonom, ki ureja dejavnost državne statistike;

- podatek, ki se nahaja v javnem arhivskem gradivu skladno z zakonom, ki ureja arhivsko gradivo in arhive;
- podatek, katerega razkritje bi pomenilo kršitev zaupnosti davčnega postopka skladno z zakonom, ki ureja davčni postopek;
- podatek, ki je bil pridobljen ali sestavljen zaradi kazenskega pregona ali v zvezi z njim ali postopka s prekrški in bi njegovo razkritje škodovalo njegovi izvedbi;
- podatek, ki je bil pridobljen ali sestavljen zaradi upravnega postopka in bi njegovo razkritje škodovalo njegovi izvedbi;
- podatek, ki je bil pridobljen ali sestavljen zaradi pravnega, nepravdnega ali drugega sodnega postopka in bi njegovo razkritje škodovalo njegovi izvedbi;
- podatek iz dokumenta, ki je v postopku izdelave in je še predmet posvetovanja v organu, njegovo razkritje pa bi povzročilo napačno razumevanje njegove vsebine;
- podatek o naravni vrednoti, ki v skladu z zakonom, ki ureja ohranjanje narave, ni dostopen javnosti zaradi varovanja naravne vrednote;
- 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. (6. člen)

Če dokument ali njegov del le delno vsebuje informacije, ki pomenijo izjeme od razkritja in jih je mogoče izločiti iz dokumenta, na da bi to ogrozilo njihovo zaupnost, jih pooblaščenca oseba organa izloči iz dokumenta ter seznaniti prosilca z vsebino preostalega dela dokumenta. (7. člen)

Vsak organ mora redno vzdrževati in javno objavljati (uradno glasilo organa, svetovni splet, ipd.) ter dati na vpogled prosilcu, po vsebinskih sklopih urejen katalog informacij javnega značaja, s katerim razpolaga. (8. člen)

Vsak organ določi eno ali več uradnih oseb, pristojnih za posredovanje informacij. Lahko pa tudi več organov skupaj določi eno ali več uradnih oseb s takšno pristojnostjo. (9. člen)

Vsak organ mora posredovati na svetovni splet naslednje informacije:

- prečiščena besedila predpisov, ki se nanašajo na delovno področje organa, povezana z državnim registrom predpisov na spletu;
- programe, strategije, stališča, mnenja, študije in druge podobne dokumente, ki se nanašajo na delovno področje organa;
- predloge predpisov, programov, strategij in drugih podobnih dokumentov, ki se nanašajo na delovno področje organa;
- vse objave in razpisano dokumentacijo v skladu s predpisi, ki urejajo javna naročila;

- podatke o upravnih storitvah;
- druge informacije javnega značaja.

Organi morajo omogočiti brezplačen dostop do teh informacij (10. člen)

Vlada podrobneje predpiše, kaj šteje za podatke iz dokumenta, ki je v postopku izdelave, način priprave kataloga informacij, dokumentacijo o javnih naročilih, ki se nahaja na svetovnem spletu in način posredovanja informacij na svetovni splet. (11. člen)

Postopek z zahtevo:

Prosilec lahko zahteva dostop do informacije z ustno ali pisno zahtevo.(12. člen)

Toda pravno varstvo skladno z določbami tega zakona ima samo prosilec, ki vložijo pisno zahtevo za dostop do informacije (13. člen)

Če prosilec zahteva dostop do informacije z ustno zahtevo, je organ dolžan omogočiti dostop do nje, razen če gre za podatke iz 5. člena tega zakona. Če organ zahtevi ugodi, prosilcu nemudoma omogoči seznanitev z vsebino zahtevane informacije tako, da mu jo da na vpogled ali da mu zagotovi njen prepis, fotokopijo ali elektronski zapis. Če prosilec zahteva, da se mu da informacija na vpogled, mu je organ dolžan omogočiti vpogled tako, da ima dovolj časa, da se seznaniti z njeno vsebino. (14. člen)

O pisni zahtevi za dostop do informacije odločajo organi po postopku, določenem s tem zakonom, če pa ta zakon ne pokrije vseh postopkovnih vprašanj, velja za njih zakon o upravnem postopku. (15. člen)

Zahtevo za dostop do informacije vložijo prosilec pri organu, za katerega meni, da razpolaga z informacijo. Če vložijo zahtevo v elektronski obliki, veljajo določbe zakona o elektronskem poslovanju in podpisu.(16. člen)

Zahteva mora 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. V zahtevi mora biti opredeljena informacija, s katero se želi seznaniti in na kakšen način se želi seznaniti z vsebino informacije (vpogled, prepis, fotokopija, elektronski zapis). Zahteve ni potrebno pravno utemeljiti ali izrecno označiti, da gre za zahtevo za dostop do informacije javnega značaja. (17. člen)

Če je zahteva nepopolna in je organ zaradi tega ne more obravnavati, mora pozvati prosilca, da jo v roku, ne krajšem od treh delovnih dni, dopolni. Uradna oseba iz 8. člena tega zakona je dolžna prosilcu nuditi ustrezno pomoč pri dopolnitvi zahteve. (18. člen)

Organ s sklepom zavrže zahtevo, če ne vsebuje obveznih sestavin, če ni dopolnjena v omenjenem roku ali ni pravilno dopolnjena. (19. člen).

Če organ ne razpolaga z zahtevano informacijo, mora najpozneje v roku treh delovnih dni od prejema zahteve, odstopiti zahtevo organu, ki je glede na vsebino zahteve pristojen za njeno reševanje in o tem obvestiti prosilca. (20. člen)

Če organ zahtevi ugodí, ne izda posebne odločbe, ampak o tem napravi uradni zaznamek. Če jo delno ali v celoti zavrže, izda o tem pisno odločbo in pri tem obrazloži razloge za zavrnitev in pouk o pravnem sredstvu. (22. člen)

Organ mora odločiti o zahtevi v roku osmih delovnih dni od prejema popolne zahteve. Če v tem roku ne omogoči dostopa do informacije in ne izda in ne vroči prosilcu odločbe o zavrnitvi, se šteje da je zahtevo zavrnil. Če prosilec ponovno vloži zahtevo z enako vsebino, mora organ o zahtevi odločiti nemudoma. (23. člen)

Če organ potrebuje več časa za posredovanje informacije zaradi izvedbe delnega dostopa do informacije ali zaradi obsežnosti zahtevanega dokumenta, lahko podaljša rok 8 delovnih dni za največ 30 delovnih dni. O podaljšanju roka in razlogih za to, mora organ odločiti s sklepom, ki ga vroči prosilcu. Sklep sprejme v roku 5 delovnih dni po preteku roka iz 22. člena (24. člen)

Če organ zahtevi ugodí, prosilcu nemudoma omogoči seznanitev z vsebino zahtevane informacije, tako da mu jo da na vpogled ali da mu zagotovi njen prepis, fotokopijo ali elektronski zapis. Če je informacija zavarovana skladno z zakonom, ki ureja avtorsko pravico, organ prosilcu informacijo da na vpogled. Če se informacija da na vpogled, mora imeti prosilec dovolj časa, da se seznaní z njeno vsebino. Če informacija, s katero se je prosilec seznanil, ni informacija, ki jo je zahteval, lahko zahteva od organa omenjeno informacijo. O tem odloči organ v roku treh delovnih dni. Vlada podrobneje predpiše način posredovanja informacije javnega značaja. (25. člen) Organ v celoti ali delno zavrne zahtevo, če gre za podatek iz 5. člena zakona. (26. člen).

Zoper odločbo, s katero je organ zahtevo zavrnil in zoper sklep, s katerim je zahtevo zavrgel ter v primeru, da prosilcu ni bila posredovana prava informacija, ima prosilec pravico do pritožbe. O njej odloča pooblaščenec za dostop do informacij javnega značaja. Postopek s pritožbo se izvaja po določbah zakona, ki ureja splošni upravni postopek. (27. člen)

Pooblaščenec za dostop do informacij javnega značaja je samostojen državni organ, ki je pristojen za odločanje o pritožbi zoper odločbo, s katero je organ zavrgel ali zavrnil zahtevo za dostop do informacije. Imenuje ga Državni zbor na predlog predsednika

republike. Biti mora državljan RS, imenovan pa je za pet let in je lahko še enkrat imenovan. Sredstva za njegovo delo se zagotovijo iz proračuna, njihovo višino pa določi Državni zbor na predlog pooblaščenca. (28. člen)

Pooblaščenec ima status državnega funkcionarja, predčasno je lahko razrešen samo, če sam to zahteva, če je obsojen na kaznivo dejanje s kaznijo odvzema prostosti ali zaradi trajne izgube delovne zmožnosti za opravljanje svoje funkcije. Postopek za razrešitev se prične na predlog tretjine poslancev. Razrešen je, če za razrešitev glasuje večina navzočih poslancev. (29. člen)

Pooblaščenec ima poslovnik, s katerim ureja svojo organizacijo in način dela. Poslovnik sprejme pooblaščenec v soglasju z DZ in ga objavi v ULRS. Pooblaščenec ima strokovno službo, ki jo sestavljata največ dva svetovalca. Svetovalce in druge strokovnjake lahko imenuje za določen čas izmed uslužbencev v državnih organih. Ti imajo pravico, da se po poteku tega časa vrnejo na svojo prejšnjo funkcijo ali delovno mesto. Organizacijsko-administrativne naloge za pooblaščenca zagotavlja ministrstvo za informacijsko družbo (MID). (30. člen)

Sodno varstvo:

Zoper odločbo Vlade je mogoče začeti upravni spor skladno z zakonom. (31. člen)

Spodbujanje in svetovanje v zvezi z dostopom do informacij javnega značaja

MID opravlja spodbujevalne in razvojne naloge v zvezi z dostopom do informacij javnega značaja. Njegovi nalogi sta zlasti: seznanjanje javnosti o načinu in pogojih dostopa do informacij in svetovanje drugim organom v zvezi z uporabo določil tega zakona. (32. člen)

Za varovanje pravice do dostopa do informacij kot posebnega področja je pristojen tudi varuh človekovih pravic. (33. člen)

Stroški posredovanja informacij

Vpogled v zahtevano informacijo je brezplačen. Za posredovanje prepisa, fotokopije ali elektronskega zapisa zahtevane informacije pa lahko organ prosilcu zaračuna materialne stroške. (34. člen)

Vlada predpiše stroškovnik, na podlagi katerega organ zaračunava omenjene materialne stroške. (35. člen)

Organ mora stroškovnik objaviti na primeren način (uradno glasilo organa, svetovni splet, oglasna deska) in ga dati na vpogled vsakemu prosilcu. V njem mora biti navedena tudi uradna oseba za to področje. Organ mora prosilca opozoriti na plačilo stroškov in če prosilec to zahteva, tudi vnaprej sporočiti višino stroškov. Če gre za informacijo večjega obsega, lahko organ zahteva od prosilca vnaprejšnji polog odmerjenega zneska za kritje stroškov. (36. člen)

Poročanje

Organ mora pripraviti letno poročilo o izvajanju tega zakona in ga predložiti vladi do 31. januarja za preteklo leto. Poročilo mora vsebovati:

- imena in priimke uradnih oseb, zadolženih za posredovanje informacij javnega značaja,
- število vloženih zahtev,
- število ugodenih zahtev,
- število zavrnjenih zahtev z navedbo razlogov za vsako zavrnitev,
- število vloženih pritožb in izdanih odločb po pritožbah z opisom odločitve ter z navedbo razlogov za sprejeto odločitev v primeru ponovne odklonitve razkritja informacije,
- število sproženih upravnih sporov zoper dokončne odločbe ter v primeru molka organa,
- število in seznam prejetih sodnih odločb, s katerimi je bilo ugodeno tožbi prosilca v upravnem sporu, vključno z navedbo razlogov, na katerih temelji odločitev sodišča. Vlada pripravi skupno letno poročilo o izvajanju tega zakona na podlagi prejetih poročil do 31. marca za preteklo leto in ga predloži DZ v obravnavo. (37. člen)

Skupno letno poročilo obravnava in sprejme DZ in ga objavi v ULRS ter na svetovnem spletu. (38. člen)

Kazenske določbe

Z denarno kaznijo najmanj 250 000 SIT se kaznuje za prekršek oseba, ki uniči dokument, zadevo, dosje, register, evidenco ali dokumentarno gradivo, v katerem se nahaja informacija javnega značaja, z namenom, da jo napravi nedostopno javnosti. Če enako dejanje stori odgovorna oseba organa, se kaznuje z denarno kaznijo najmanj 350 000 SIT. Z denarno kaznijo najmanj 250 000 SIT se kaznuje za prekršek uradna oseba organa, če v predpisanem roku neupravičeno ne posreduje zahtevane informacije javnega značaja. (39. člen)

Prehodne in končne določbe

Pooblaščenec prične s svojim delom najkasneje 1. 9. 2003. (40. člen)

Vlada objavi katalog organov in stroškovnik najkasneje v 6 mesecih po uveljavitvi tega zakona (41. člen)

Organi pripravijo kataloge informacij javnega značaja najkasneje eno leto po uveljavitvi predpisa iz 10. člena tega zakona, stroškovnik pa v enem mesecu po uveljavitvi 32.člena tega zakona (42. člen)

Organi imenujejo uradne osebe najkasneje v treh mesecih po uveljavitvi 8. člena zakona. (43. člen)

Najkasneje v šestih mesecih po uveljavitvi predpisa iz 10. člena morajo organi tudi posredovati informacije na svetovni splet. (44. člen)

Z dnem uveljavitve tega zakona neha veljati prvi odstavek 38. člena in prvi odstavek 40. člena Zakona o arhivskem gradivu in gradivih. (45. člen)

Zakon začne veljati petnajsti dan po objavi v ULRS. (46. člen)

8.) LITERATURA

Knjige in članki

- Cerar, Miro in drugi (1998): 'Praktikum za uvod v pravoznanstvo, ČZ Uradni list RS, Ljubljana
- dr.Kaučič, Igor in dr.Grad, Franc in drugi (1999), Gospodarski vestnik, Ljubljana
- Gerič, Rajko (2000): 'Kdo potrebuje tiskovni svet-mediji ali javnost?', Mediawatch, poletje/jesen
- Igličar, Albin (1996): Teme iz sociologije prava, ČZ Uradni list RS, Ljubljana
- Kaučič in drugi (1999): Ustavna ureditev Slovenije, Gospodarski vestnik, Ljubljana
- Keane, John (1992): Mediji in demokracija, Znanstveno in publicistično središče, Ljubljana
- Maksimovič, Branko (2000): 'Ustreznejši bi bil medijski svet'. Mediawatch, poletje/jesen 2000
- Medved, Zoran (2000): 'Najprej ustanovimo varuha medijskih pravic', Mediawatch, poletje/jesen
- Overbeck, Wayne (2000), Major Principles of Media Law,
- Pavčnik, Marijan (2001): Teorija prava, Ljubljana
- Pličanič, Senko (2002): 'Ustavna pravica doslej neuresničena'. Mediawatch,14
- Splichal, Slavko (1997): Javno mnenje : teoretski razvoj in spori v 20. stoletju, Ljubljana
- Toplišek, Janez (1998): Elektronsko poslovanje, Založba Atlantis, Ljubljana,
- Vreg, France (2000), Politično komuniciranje in prepričevanje, FDV-Zbirka Javnost, Ljubljana
- Williams, Raymond (1976): Communications, Penguin Books, Harmondsworth
- Zupančič M. Boštjan, (1995): Prvine pravne kulture, Zbirka FDV, Ljubljana

Zakoni

- Access to Public Information Act (Bolgarija)
- Draft Broadcasting Law (Srbija)
- Kodeks novinarske etike
- Law on Freedom of Information (Srbija)
- Law on Public Information (Srbija)
- Pravilnik o obveščanju javnosti z objavo informacij javnega značaja v medijih

Recommendation No R (81) 19 of the Committee of Ministers to Member States on the Access to Information held by Public Authorities

Recommendation Rec (2002) 2 on access to official documents Council Directive 90/313/EEC on the freedom of access to information on the environment

The Freedom of Information Act (Slovaška)

The Law on Freedom of Information (Velika Britanija)

www.infozakon.sk (15. 10. 2002)

Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ)

Zakon o javnih glasilih (ZJG)

Zakon o medijih (ZMed)

Internetni viri

http://www.uni-wuerzburg.de/law/bu002t_.html (12. 10. 2002)

<http://mediawatch.ljudmila.org/bilten/seznam/10/zakon/print.html> (21. 10. 2002)

http://e-gov.gov.si/e-uprava/ustanoveju/oecd_obvestilo_medijem.html (23. 11. 2002)

http://info211.host.sk/zakon_en.php (15.10.2002)

<http://mediawatch.ljudmila.org/bilten/seznam/14/dostop/> (23. 11. 2002)

<http://nato.gov.si/slo/dokumenti/zakon-tajni-podatki-info/> (20. 11. 2002)

<http://old.changenet.sk/spravy/show.asp?smid=2398&mid=54> (15. 10. 2002)

http://pcmlp.socleg.ox.ac.uk/transition/issue2_1/lipton.htm (14. 11. 2002)

http://www.access.online.bg/civicnetwork/bt/media_in_eastern_and_central_eur.htm (15. 10. 2002)

http://www.aip-bg.org/index_eng.htm (12. 10. 2002)

<http://www.aip-bg.org/library/laws/apia.htm> (12. 10. 2002)

<http://www.cjr.org/year/93/2/slovakia.asp> (14. 11. 2002)

<http://www.freedomforum.org/templates/document.asp?documnetID=13081> (4. 12. 2002)

<http://www.mediacenter.org.yu/english/dokumneti/tranzicija/zakonradni-e.htm> (4. 12. 2002)

http://www.freemedia.at/pr_slovakia15.11.01.htm (14. 11. 2002)

<http://www.govtech.net/magazine/gt/1999/nov/Access2/Access2.phtml> (15. 10. 2002)

<http://www.ifex.org/alerts/view.html?id=11643> (4. 11. 2002)

<http://www.ihf-hr.org/reports/FreedomExpression/SlovakiaLOedded.pdf> (15. 10. 2002)

http://www.ihf-hr.org/reports/royaumont_sem_warshaw_dec99.PDF

<http://www.ihr-hr.org/reports/FreedomExpression/SerbiaLOedded.pdf> (16. 10. 2002)

http://www.ijcpl.org/2_1999/ijcpl_webdoc_14_2_1999.html (4. 11. 2002)

<http://www.ijnet.org/Archive/2000/10/13-38072.html> (14. 11. 2002)

<http://www.ijnet.org/Archive/2001/2/22-8567.html> (4. 12. 2002)

<http://www.dfn.org/focus/yugoslavia/infointro.htm>, (4. 12. 2002)

http://www.info211.sk/campaign_eu.php (15. 10. 2002)

http://www.info211.sk/implementation_eu.php (15. 10. 2002)

<http://www.injet.org/Archive/2000/10/13-38072.html> (15. 10. 2002)

<http://www.kentlaw.edu/perritt/publications/giq.htm> (7. 10. 2002)

<http://www.liv.ac.uk/~scooper/pln03.html>. (15. 10. 2002)

<http://www.mladina.si/tednik/200111/clanek/skrivnosti/index.print.html-12> (11. 11. 2002)

<http://www.mmc.et.tudelft.nl/~sii/b92net/b92/daily/specialreports/mediawatch/law/newlaw/newlaw13.htm> (4. 12. 2002),

<http://www.mnz.si/si/organiziranost/ua.html> (21. 10. 2002)

http://www.oneworld.net/themes/country/country_703_1.shtml (14. 11. 2002)

<http://www.pcij.org/accessinfo/blanton.html> (7. 10. 2002)

http://www.pic.si/projekti/doc/cp_inic_info_predlog.doc (11. 11. 2002)

<http://www.pili.org/lists/piln/archives/msg00420html> (15. 10. 2002)

<http://www.privacyinternational.org/issues/foia/> (15. 10. 2002)

<http://www.privacyinternational.org/> (14. 11. 2002)

<http://www.privacyinternational.org/issues/foia/foia-news.html>

http://www.charter88.org.uk/16_22poll/poll3.html (15. 10. 2002)

http://www.rsf.fr/article.php3?id_article=1797 (14. 11. 2002)

http://www.rsf.fr/print.php3?id_article=1797 (15. 10. 2002)

http://www.uni-wuerzburg.de/law/bu00t_.html (12. 10. 2002)

http://www.uni-wuerzburg.de/law/lo00000_.html (15. 10. 2002)

<http://www.uspto.gov/web/offices/com/sol/foia/index.html> (4. 11. 2002)

<http://www.uta.fi/ethicnet/slovakia.html> (14. 11. 2002)

http://www.uvi.si/slo/aktualno/sporocila/data/vlada/2002-07-12_2002-07-12-173601.html
(15. 10. 2002)

<http://www.vii.org/monroe/issue54/slovakia.htm> (14. 11. 2002)

http://www.vrhnika.si/php/casopis/main.php?id_besedilo=948 (23. 11. 2002)

<http://www.yumediacycenter.com/english/mom/2001/9/m060901e.html> (2. 12. 2002),

<http://www.b92.net/media/legalrepression/word/legislation2-comments.doc> (2. 12. 2002)

http://www2.gov.si:8000/zak/Pre_Zak.nsf/zak_po_UNID/038D3308A072AD03C1256BF700370F6C?OpenDocument (23. 11. 2002)