

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Brigita Marolt

**Primerjalni vidik pravice dostopa do informacij  
javnega značaja v Sloveniji in Veliki Britaniji**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2016

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Brigita Marolt

**Mentorica: red. prof. dr. Alenka Krašovec**

**Primerjalni vidik pravice dostopa do informacij  
javnega značaja v Sloveniji in Veliki Britaniji**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2016

## **Primerjalni vidik pravice dostopa do informacij javnega značaja v Sloveniji in Veliki Britaniji**

Dostop do informacij javnega značaja posameznikom omogoča, da lahko aktivno spremljajo dogajanje v družbi in da lahko uveljavljajo svoje državljanske pravice in dolžnosti. Pravica dostopa do informacij javnega značaja pa zagotavlja večjo odprtost in transparentnost pri delu oblasti in s tem državljanom omogoča lažji nadzor nad delom oblasti. V demokratičnih družbah namreč velja, da naj bi bila oblast odgovorna državljanom. Gre za relativno novo pravico, ki je se v zakonodajne okvire večine držav po svetu začela umeščati šele v zadnjih desetletjih. Diplomsko delo prikazuje primerjalno analizo področja pravice dostopa do informacij javnega značaja v Sloveniji in Veliki Britaniji. Gre za dve državi z različno dolgo tradicijo demokracije, na kar se opozarja tudi v hipotezi, kjer se predpostavlja, da je se kljub drugačni demokratični tradiciji Slovenija pri oblikovanju ureditve dostopa do informacij javnega značaja Slovenija zgledovala po Veliki Britaniji. Analiza je pokazala podobnosti, vendar ni videti, da bi Slovenija sledila Veliki Britaniji.

Ključne besede: pravica dostopa do informacij javnega značaja, informacijski pooblaščenec, transparentnost, odgovorna oblast, demokracija.

## **The comparative aspect of the right of access to public information in Slovenia and the UK**

Access to information held by public bodies allows individuals to actively monitor developments in society and to exercise their civic rights and duties. The right of access to information held by public bodies provides greater openness and transparency of government and thereby enables citizens to have better control of authorities which reduces the chances of corruption in the work of authorities. Freedom of information is a relatively new right; it was adopted in legislative frameworks of most countries around the world only in recent decades. The thesis presents the comparative analysis of the right of access to information held by public bodies in Slovenia and the UK. This are two countries with different tradition of democracy, the hypothesis assumes that, despite the different democratic traditions Slovenia finds inspiration from the UK in regulating the scope of right of access to information held by public bodies. The analysis showed similarities, however it does not appear that Slovenia followed UK.

Keywords: right of access to information held by public bodies, information commissioner, transparency, accountable government, democracy.

## KAZALO

1	UVOD.....	8
2	METODOLOŠKI OKVIR.....	9
2.1	Raziskovalni cilji.....	9
2.2	Raziskovalno vprašanje in hipoteza.....	9
2.3	Raziskovalne metode in tehnike.....	10
2.4	Zgradba diplomskega dela.....	10
3	TEORETIČNI OKVIR.....	11
3.1	Oprelitev demokracije.....	11
3.2	Demokratizacija.....	14
3.3	Civilna družba.....	16
3.4	Informiranost in participacija državljanov.....	18
3.5	Nadzor državljanov nad delovanjem oblasti in preprečevanje korupcije.....	21
3.6	Odprtost delovanja oblasti in transparentnost.....	23
4	PRAVICA DOSTOPA DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA.....	26
4.1	Oprelitev pravice dostopa do informacij javnega značaja.....	26
4.1.1	Ponovna uporaba informacij javnega značaja.....	28
4.2	Pravica dostopa do informacij javnega značaja kot človekova pravica.....	28
4.3	Pravica dostopa do informacij javnega značaja v odnosu do pravice do varstva zasebnosti.....	30
4.4	Pravna ureditev pravice dostopa do informacij javnega značaja.....	31
4.5	Varovanje pravice dostopa do informacij javnega značaja.....	32

5	PRIMERJALNA ANALIZA.....	34
5.1	Zgodovinski razvoj pravice dostopa do informacij javnega značaja.....	34
5.1.1	Razvoj pravice dostopa do informacij v Sloveniji .....	35
5.1.2	Razvoj pravice dostopa do informacij v Veliki Britaniji.....	37
5.2	Primerjalna analiza pravice dostopa do informacij .....	40
5.3	Zahtevek za dostop do informacije.....	41
5.3.1	Zahtevek za dostop do informacije v Sloveniji .....	42
5.3.2	Zahtevek za dostop do informacije v Veliki Britaniji .....	45
5.4	Nadzorstveni organ.....	46
5.4.1	Informacijski pooblaščenec .....	47
5.4.2	Organ informacijskega komisarja.....	50
5.5	Možnost pritožbe .....	53
5.5.1	Možnost pritožbe v Sloveniji.....	53
5.5.2	Možnost pritožbe v Veliki Britaniji.....	54
5.6	Stroškovni vidik.....	55
5.6.1	Stroškovni vidik uveljavljanjapravice do dostopa do informacij javnega značaja v Sloveniji.....	56
5.6.2	Stroškovni vidik uveljavljanja pravice do dostopa do informacij javnega značaja v Veliki Britaniji.....	58
6	SKLEP.....	60
7	LITERATURA.....	64

## **Kazalo slik**

Slika 3.1: Trije segmenti transparentnosti .....	26
Slika 5.1: Zakonodajni okvir področja pravice dostopa do informacij .....	37
Slika 5.2: Postopek za posredovanje informacij javnega značaja po prejemu pisne vloge .....	44
Slika 5.3: Postopek za posredovanje informacij javnega značaja .....	46
Slika 5.4: Organigram Informacijskega pooblaščenca .....	48

## **Kazalo tabel**

Tabela 5.1: Kronološki pregled sprejemanja zakonov o dostopu do informacij javnega značaja v posameznih državah .....	35
---	----



## 1 UVOD

Začela bom z mislijo ustanovnega očeta ameriške države in njenega tretjega predsednika Thomasa Jeffersona, čigar misel je: »*informacija je valuta demokracije*«. Informacije so izjemno pomembne, saj nam dajejo moč, da bolje razumemo svet okrog nas in namomogočajo, da lažje delujemo v družbi. Velikokrat se premalo zavedamo in pozabljamo, da država ima, zapisuje in shranjuje informacije, katere imamo pravico poznati in do njih kadarkoli tudi dostopati.

Pravica dostopa do informacij javnega značaja je uzakonjena že v skoraj vseh evropskih državah, le redke izjeme tega področja še nimajo zakonsko urejenega (MediaWatch 2009). Ker sama zakonska podlaga nujno še ne pomeni dejanskega izvajanja in zagotavljanja te pravice, bom v diplomskem delu analizirala tudi značilnosti ureditev dostopa do informacij javnega značaja ter kakšne pritožbene institucije in organi so predvideni za varstvo te pomembne pravice. Osredotočila se bom predvsem na ureditev v Republiki Sloveniji in v Veliki Britaniji. Izbira slednje države temelji na razmisleku ob pisanju mnogih avtorjev (npr. Bugarič 2003; Veld 2010), da je dostop do informacij javnega značaja pravica, ki je tesno povezana zdemokracijsko posamezne države. Demokracija je brez dvoma najuspešnejši koncept vladanja v zadnjih dveh stoletjih. Je močna blagovna znamka, ki jo uporabljajo tisti, ki ne izpolnjujejo nobenega demokratičnega merila (Veld 2010, 2).

Ravno Velika Britanija je ena izmed tistih držav na svetu, kjer se je demokracija razvila med prvimi, tako da ima država dolgo demokratično tradicijo. V Veliki Britaniji se je, kot piše Birch (2007, 110), parlamentarni sistem razvil že leta 1668, vendar pa je bila splošna volilna pravica za moške državljane zagotovljena leta 1867. Ženske na drugi strani so volilno pravico pridobile leta 1928, takrat so volilno pravico pridobile vse ženske stare nad 21 let in se v tem smislu izenačile z moškimi (UK Parliament 2016). Slovenija je v nasprotju z Veliko Britanijo relativno mlada demokracija, saj se je Slovenija osamosvojila in stopila na pot demokratizacije pred dobrimi 25 leti. Pred tem je bil v državi vse do konca druge svetovne vojne uveljavljen samoupraven socialistični model vladanja in urejanja zadev, v katerem je imela tajnost večji pomen, kot ga ima danes, tako da veliko informacij o delovanju države ni bilo objavljenih oziroma so bile objavljene samo skrbno izbrane informacije, katerih razkritje je odobrila oblast. V



preteklosti se je javno upravo, kot pravi Brezovšek (2004, 198), dojemalo kot tradicionalno skrivnostno in zaprto v odnosu do uporabnikov. Velika Britanija ima v primerjavi s Slovenijo že dolgo demokratično tradicijo, ki naj bi pomenila drugačno razumevanje vloge državljanov pri sodelovanju oblikovanja javnih zadev in zato tudi drugačno razumevanje in toleriranje tajnosti delovanje tako političnega kot upravnega sistema.

Prav zato se mi zdi zanimivo primerjati, kako dve sicer demokratični, a hkrati državi z različno dolgo demokratično tradicijo urejata enako področje ter ali se je Slovenija pri urejanju področja dostopa do informacij javnega značaja zgledovala po Veliki Britaniji.

V svojem analitičnem delu se bom posvetila predvsem primerjalni analizi ureditve, delovanj institucij informacijskega pooblaščenca v Sloveniji in njegovega "ekvivalenta" Information Commissionerju (v nadaljevanju informacijski komisar) v Veliki Britaniji.

## **2 METODOLOŠKI OKVIR**

### **2.1 Raziskovalni cilji**

V diplomskem delu bom primerjala ureditev pravice dostopa do informacij javnega značaja v dveh različnih državah, in sicer v Sloveniji in Veliki Britaniji. Gre za dve demokratični državi z različno dolgo tradicijo demokracije. Zato me zanima, kakšen vpliv imata različno demokratično okolje in tradicija na ureditev zagotavljanja dostopa do informacij javnega značaja. Analiza se bo osredotočila predvsem na oba institucionalna organa, ki urejata pravico dostopa do informacij javnega značaja, na njune vloge, naloge in pristojnosti.

### **2.2 Raziskovalno vprašanje in hipoteza**

Moja hipoteza izhaja iz besed Pirc Musarjeve, da je v državah, kjer je demokracija še v razvoju najbolj smiselno imeti pooblaščenca, ki kot neodvisen državni organ bedi nad izvajanjem zakona in neodvisno presoja o sporu med zavezancem in prosilcem, pri čemer so osnova za model pooblaščenca anglosaške države (Pličanič 2005, 33–34). Zatorej predpostavljam, da se je Slovenija pri oblikovanju organa pooblaščenca za dostop do informacij javnega značaja navkljub različnemu okolju in demokratični

tradiciji zgledovala po anglosaškem modelu, tako da so ureditev, funkcije in pristojnosti pooblaščenca za dostop do informacij javnega značaja Slovenije in Velike Britanije med seboj podobne.

Hipoteza: *Slovenija se je navkljub drugačni demokratični tradiciji in okolju pri oblikovanju ureditve dostopa do informacij javnega značaja zgledovala po modelu Velike Britanije.*

### **2.3 Raziskovalne metode in tehnike**

Za namen izdelave diplomske naloge se bom najprej osredotočila na uporabo analitičnih okvirov. Kot piše Ragin (1994, 126) je okvir v bistvu izbran, ko raziskovalec opredeli tisto, kar ga pri preučevalnih primerih zanima. Moj okvir bo izhajal iz družboslovne literature o demokraciji, demokratizaciji, tranziciji ter o pravicidostopa do informacij javnega značaja. Šlo bo za *zbiranje ter sekundarno analizo in interpretacijo virov* – predvsem znanstvenih monografij in strokovnih člankov glede izbrane tematike.

Pri izdelavi lastne analize se bom osredotočila na *zbiranje, analizo in interpretacijo primarnih virov* – predvsem zakonov, ki urejajo izbrano področje. Diplomsko delo bo torej *primerjalna analiza dveh izbranih držav*. Primerjalna analiza sestoji iz dveh korakov, in sicer najprej znotraj določenega klasifikacijskega okvira opravimo razvrščanje posameznih pojavov glede na prisotnost oziroma odsotnost, nato opravimo deterministično razlago, v kateri določimo pogoje, ki so pripeljali do razlik med pojavi oziroma lastnostmi (Flere 2000, 181).

### **2.4 Zgradba diplomskega dela**

Na samem začetku diplomskega dela bo uvod, ki bo predstavil osnovno analize diplomskega dela, torej primerjavo zagotavljanja in ureditve pravice dostopa do informacij javnega značaja v dveh državah z različno demokratično tradicijo – Slovenijo in Veliko Britanijo.

Po uvodu bo sledil metodološki načrt diplomskega dela, kjer bom najprej predstavila raziskovalne cilje pričujočega dela, nato bom predstavila raziskovano vprašanje in hipotezo ter uporabljene raziskovalne metode in tehnike.

Vsebinsko bo diplomsko delo razdeljeno v dva večja dela. V prvem sklopu diplomskega dela bom predstavila teoretična izhodišča, ki so potrebna za razumevanje obravnavanega področja. Predstavila bom pojem demokracije, demokratičnega prehoda oziroma demokratizacije in izgradnje institucij ter odprtosti javne uprave. Opredelila bom pravico dostopa do informacij javnega značaja in njen pomen oziroma vlogo v demokratičnem sistemu.

Sledil bo drugi empirični del, kjer bo narejena analiza ureditve pravice dostopa do informacij javnega značaja v Sloveniji in Veliki Britaniji. Predstavitvi rezultatov analize bo sledila potrditev oziroma ovržba postavljene hipoteze ter sklep.

### **3 TEORETIČNI OKVIR**

#### **3.1 Opredelitev demokracije**

Etimološko beseda demokracija izhaja iz stare grščine, kot izpeljanka dveh besed: (demos) ljudstvo in (kratein) vladati. Torej gre za vladavino, kjer vlada ljudstvo. Že sam izvor besede demokracija kaže na to, da gre za pojem, ki se je razvil že dolgo nazaj. Prvič se je pojavil v atenski družbi v petem stoletju pred našim štetjem. Kot piše Heywood (2015, 143) je bila atenska demokracija v nasprotju z moderno uporabo demokracije, prvotna videna kot negativen oziroma slabšalni izraz, ki označuje ne toliko vladavino vseh, kot vladavino revne in neizobražene množice. Tudi mislec, kot je bil Aristotel, ki je sicer priznaval vrlino ljudske participacije, se je bal, da bi nebrzdana demokracija lahko vodila v vladavino množice oziroma drhali. Pri tem ne gre pozabiti, da je bila atenska demokracija zelo izključevalna, saj so ljudstvo predstavljali samo moški, rojeni v Atenah, medtem ko so bile ostale družbene skupine izključene (ženske, sužnji in tujci).

Osnovna ideja vladavine ljudstva, ki izvira iz časa antike, je še vedno prisotna v današnjem razumevanju pojma. Demokracija je oblast iz ljudstva, oblast ljudstva in oblast za ljudstvo: izvira iz ljudstva, pripada ljudstvu in jo je treba uporabljati za ljudstvo. Moč vladajočih izvira iz ljudstva (Della Porta 2003, 34). Sprehod po zgodovini teorij demokracije razkriva identifikacijo demokracije s politično enakostjo, suverenostjo ljudstva in vladavino večine (Dahl 1997, 39).

Demokracija je bila po besedah Grugela (2002, 14) ponovno odkrita v republikanski in komunitarni tradiciji evropskega Srednjega veka in se je kasneje preoblikovala v 17. in 18. stoletju v Angliji in Severni Ameriki. Kot piše MacKenzie (1994) se demokracijo razumeva kot ideologijo, koncept ali teorijo. Danes kot ideologija posebej skupek političnih idej, ki predstavlja najboljšo možno obliko družbene organizacije. Gre za neki ideal družbene ureditve, h kateremu se teži. O tem piše tudi Dahl (1997), saj je po njegovem mnenju o demokraciji mogoče govoriti zgolj s stališča ideala, medtem ko sam uporabi term poliarhija, ki označuje realno demokracijo. Piše namreč, da na svetu ni nobenega velikega sistema, ki bi bil popolnoma demokratiziran, zato raje govori o poliarhiji (Dahl 1971, 8).

Dahl (1997, 86) svojo teorijo poliarhije definira kot politični sistem<sup>1</sup>, v katerem se v razmeroma visoki stopnji obdobju pred, med in po glasovanju najdejo naslednja zagotovila: vsi posamezniki imajo enake informacije o alternativah, glasovi posameznikov imajo enako težo, po volitvah izvoljeni posamezniki predstavljajo oblast vse do naslednjih volitev.

Dahlova definicija poliarhije se tako zelo približa temu, kar se običajno razume kot demokracija. Njegovo bolj kompleksno razumevanje demokracije, povezano s konceptom poliarhije, vključuje naslednje tri elemente:

- *opozicijo (organizirano tekmovanje z rednimi, svobodnimi in poštenimi volitvami),*
- *participacijo (pravica odraslih, da volijo in so voljeni),*
- *državlansko svobodo (svobodo govora in možnost objavljanja nasprotnih stališč, svoboda vzpostavljanja in članstva v organizacijah ter svoboda dostopa do alternativnih virov informacij) (Dahl v Rizman 2006, 675).*

---

<sup>1</sup> Demokratične politične sisteme opišemo kot poseben sistem pravil in postopkov, ki se delijo v štiri skupine:

- *način oblikovanja oblasti,*
- *pravila kontrole oblasti,*
- *način vključevanja ljudi,*
- *postopki sprejemanja političnih odločitev (Dahl 2003, 130).*

V Dahlovi analizi je moč razlikovati dva poglobljena teoretična razsežnostna pojma demokracije:

- *pravica opozicije, ki se nanaša na stopnjo, v kateri je vrsta ustavnih zagotovil razvidno na voljo, javno uporabljena in v celoti zagotovljena vsaj tistim članom političnega sistema, ki bi želeli nadzorovati in oporekati ravnanju vlade,*
- *stopnja vključenosti državljanov v politično dogajanje, se pravi delež tistih državljanov, ki so jim zagotovljene pravice opozicije* (Dahl v Della Porte 2003, 38).

Dahl se v svojih razmišljanjih o demokraciji osredotoča predvsem na določitev minimalnih standardov, preko katerih prepoznamo poliarhijo oziroma realno demokracijo. Pri demokraciji gre za koncept, kjer je predpostavljena enakost državljanov, različnost idej, odprta razprava in kolektivno odločanje preko instituta svobodnih in neodvisnih volitev.

Na podoben način kot Dahl poliarhijo, demokracijo opredeli tudi Lipset (1960, 27), ki pravi, da je demokracija v kompleksni družbi politični sistem, ki daje redne ustavne priložnosti za zamenjavo vladajočih funkcionarjev, in družbeni mehanizem, ki omogoča največjemu možnemu delu prebivalstva, da vpliva na pomembne odločitve, tako da izbira med tekmeci za politične položaje.

Held (1989, 254) piše, da bi morala moderna država zagotoviti tiste pogoje, ki omogočajo, da državljanji sledijo lastnim interesom; da bi zaščitila in ohranila svobodo posameznika, bi morala zagotoviti vladavino prava, stanje, v katerem ni nihče upravičen vsiljevati svoje vizije »dobrega življenja« drugim. Podobno trdi tudi Vanhanen (v Žagar 1993, 51), ki pravi, da demokracijo oziroma demokratičen politični sistem lahko opredelimo kot politični sistem, v katerem pravni sistem zagotavlja ideološko in družbeno različnim skupinam sodelovanje v tekmovanju za politično moč in oblast, ter v katerem institucionalne nosilce moči in oblasti izvolijo ljudje in so tem ljudem tudi odgovorni.

V demokratičnem političnem sistemu, kot pišeta Brezovšek in Haček (2012, 20) institucionalizacija omogoča povezanost družbe in države, s tem pa stabilnost in trajnost političnega sistema. Ustavnopravna ureditev opredeljuje demokratične procese, postopke in institucije, ki so bistveni element in dolgoročno tudi predpogoj

demokracije. Institucije in družbeni kontekst so tisti, ki ustvarjajo demokratični sistem. V okvir demokratičnega političnega sistema pa spadajo vsi organi politične oblasti, institucije in odnosi, s katerimi družbene skupine in sloji vplivajo na oblast in na način oblikovanja politične oblasti. Demokratični politični sistem zagotavlja ideološko in družbeno različnim skupinam sodelovanje v tekmovanju za politično moč in oblast, institucionalne nosilce moči in oblasti pa izvolijo ljudje, ki jim je oblast odgovorna (Brezovšek in Haček 2012, 20).

### **3.2 Demokratizacija**

Demokratizacijo razumemo kot postopek izgradnje demokratične države (Grugel 2002, 68). Ghali (1996, 3) piše, da je demokratizacija proces, ki vodi k bolj odprti in participativni ter k manj avtoritarni družbi. Obstaja splošni sporazum, da je demokratizacija več kot uvedba volitev, vendar ni akademskega soglasja o tem, točno katere reforme morajo biti izpeljane, da je proces demokratizacije zaključen (Grugel 2002, 68).

Grugel (2002, 37–38) navaja, da se je zgodovinsko gledano proces demokratizacije, začel v Veliki Britaniji, nekaterih delih Zahodne Evrope ter Združenih državah Amerike. Razvoj demokracije pripisuje stopnji konsolidiranosti nacionalnih držav, ki so postopoma širile svoje funkcije in moč. Prav tako na razvoj demokracije vpliva razvoj kapitalizma, v katerem je nastal nov družbeni razred, ki ni izhajal iz elite, temveč iz ljudstva in se je vse bolj zavedal svojih političnih pravic. Huntington (1991, 12) govori o treh valovih demokratizacije. Prvi val se je zgodil med leti 1828 in 1926, ko je 30 držav vzpostavilo minimalne demokratične standarde. Med njimi so bile Velika Britanija, Združene države Amerike in Francija. Izpostavi tudi povratni val, ki se začne z letom 1922, ko Italija pod vodstvom Mussolinija iz demokratične ureditve preide v fašistično državno ureditev. Drugi val demokratizacije se je začel med drugo svetovno vojno in je trajal do leta 1962. Tu lahko izpostavimo države, kot so Japonska, Izrael in Indija. Tudi drugemu valu je sledil povratni val, ko se je ponovno zmanjšalo število demokratičnih držav na svetu. Tretji val se začel z letom 1974, ko so se končali diktatorski režimi v Grčiji, na Portugalskem in v Španiji, in je trajal vse do leta 1991, ko so se zlomili komunistični režimi v Evropi (Huntington v Hague in Harrop 2007, 52–57). Huntington (v Hague in Harrop 2007, ) procesa demokratizacije ne razume kot

enosmernege procesa, saj priznava, da lahko pride do tako imenovanega zloma demokracije. V primeru zloma demokracije pride do povratnega vala, ko se država iz demokratske ureditve preoblikuje v nedemokratsko.

Zgodovina kaže, da je demokratske institucije lažje vzpostaviti, kot razviti politične prakse, ki so potrebne za stabilno demokratsko oblast (Lipset 1960, 27). Slednje zahtevajo, ne le sistem svobodnih volitev, ampak tudi svobodo množičnih medijev, pravico do organiziranja političnih strank, nepristransko sodstvo, pripravljenost volivcev sprejeti volilni poraz, pripravljenost elite predati moč tekmečem in pripravljenost vojske, da se vzdrži uporabe svoje moči za poseganje v demokratskem procesu (Birch 2007, 128–129). Z organizacijskega in strukturalnega vidika je majhna razlika med politično institucionalizirano in politično razvito državo. Obe imata vrsto visoko specializiranih institucij, katerih funkcije so ključnega pomena pri delovanju države. Pri tem je bilo bistveno, da je bila država sposobna zadovoljiti zahteve po povečani politični udeležbi in mobilizaciji državljanov. Politični razvoj so razumeli kot omogočanje vsem družbenim skupinam in interesom, da so politično sodelovali v politiki, ne da bi s tem omejevali učinkovito delovanje političnega sistema in oblikovanje ter izvajanje politik (Ferfila 2008, 15).

Osrednje vprašanje demokratskih prehodov je, ali vodijo h konsolidirani demokraciji, to je k sistemu, v katerem politično pomembne sile svoje vrednote in interese podvržejo negotovemu delovanju demokratskih institucij v skladu z rezultati demokratskega procesa. Demokracija je utrjena, ko se večina konfliktov rešuje s pomočjo demokratskih institucij, ko rezultati niso določeni vnaprej (Przeworski 1995, 51). Definicijo konsolidirane demokracije opredelimo kot politični sistem, v katerem noben večji politični akter ne proučuje možnosti za alternativni nedemokratski prevzem oblasti; tudi v luči hude politične in gospodarske krize velika večina ljudi verjame, da nadaljnje politične spremembe izhajajo iz demokratskih okvirjev, torej se politični konflikti rešujejo znotraj teh demokratskih norm (Linz in Stepan 1996, 5).

Popolna demokratskizacija države je kombinacija: institucionalnih sprememb (oblika države) reprezentativnih sprememb (kdo ima vpliv na javne politike in komu je država odgovorna) in organizacijskih transformacij (kaj država počne ali stopnja obveznosti, ki jih ima država) (Grugel 2002, 70). Linz in Stepan (1996, 7–15) pišeta, da je za

konsolidirano demokracijo pomembnih pet medsebojno povezanih področij (aren), in sicer civilna družba, politična družba, zagotovljena mora biti vladavina prava, javna uprava ter institucionalizirana ekonomska družba. Dejavnost civilna družba predstavlja nadzor nad izvajanjem oblasti. Politična družba predstavlja okolje, kjer politika preko tekmovanj upraviči svojo moč za izvajanje oblasti. Avtonomija in neodvisnost civilne in politične družbe se zagotovi preko vladavine prava. Demokratična oblast mora imeti javno upravo, preko katere lahko učinkovito izvaja svoje naloge. Nazadnje govorita še o sferi institucionalizirane ekonomske družbe, kjer pravita, da trg ni ne prepuščen samemu sebi in svojim zakonitostim, kot tudi ni popolnoma reguliran.

Inkeles (v Tandoc 2013, 4) je poudaril dva elementa, ki sta prisotna v številnih definicijah demokracije: politične pravice in civilne svoboščine. Prve se nanašajo na moč vladanih, da izberejo svoje voditelje, ki se izbirajo in menjajo preko rednih volitev. Druge se nanašajo na civilne svoboščine, ki so podeljene državljanom in med drugim vključujejo svobodo komuniciranja in združevanja. Da bi ljudje lahko uživali svoje politične pravice, jim je potrebno treba zagotoviti civilne svoboščine, ki vključujejo svobodo tiska in neoviran dostop do komunikacij in informacij (Gastil v Tandoc 2013, 4).

Pri demokratizaciji ima velikokrat pomembno vlogo civilna družba, ki lahko tranzicijo sproži, jo pomaga priganjati proti cilju ter pomaga utrjevati in poglobljati demokracijo (Linz in Stepan v Keane 2000, 50). In prav zato si bomo v nadaljevanju ogledali, kaj civilna družba je in kakšen pomen ima v demokratični družbi.

### **3.3 Civilna družba**

Na podlagi že povedanega o demokraciji, lahko rečemo, da je demokracija vladavina ljudstva in je kot temeljni subjekt demokracije definirana javnost, znotraj katere lahko državljani javno izražajo svoja stališča (Keane 2000, 173). Področje javnosti je nasprotno področju zasebnosti. Zasebnost je zmožnost posameznika, da se sam odloči, koliko informacij želi izmenjati z okolico kot tudi kdaj (Belotti v Kovačič 2006, 40). V sferi zasebnega razprava poteka tako o javno pomembnih zadevah, kot o zasebnih zadevah, v omejenem krogu ljudi, ki jih posameznik sam izbere.



Mehanizmi predstavnštva so v sodobnih državah nujni pogoj demokratičnih postopkov, saj so države tako velike, da je neposredna demokracija praktično neizvedljiva. Še več, sodobna demokracija zahteva tako mehanizme predstavnštva kot tudi delitev na državo in civilno družbo, kar vodi v oblikovanje pluralistične, samoorganizirajoče se civilne družbe, ki jo koordinirajo in ščitijo večplastne državne ustanove. Te so nenehno odgovorne civilni družbi prek mehanizmov političnih strank, zakonodaje in komunikacijskih medijev, ki vzdržujejo odprte kanale med državo in družbenimi institucijami (Keane 1992, 155).

Civilna družba je razumljena kot naravna, pristna oblika druženja svobodnih državljanov, ki razmišljajo in odločajo o skupnosti. Je tista, ki med udeležence širi občutek sodelovanja, solidarnost in družbene zavesti (Putnam v Hvala in Sedmak 2004, 7). Pojem civilne družbe običajno opisuje pojem področja javnosti, to je polje, ki ni državno, je pa pomembno, saj se tam odvija javno razpravljanje o zadevah, ki so javno pomembne (Della Porta 2003, 80). Poleg področja javnosti sta za samo delovanje civilne družbe bistvenega pomeni tudi pravici do svobodnega izražanja in komuniciranja (Keane 2000, 163). Državljeni namreč lahko v javnosti svobodno izražajo svoja mnenja in prepričanja. Sodobna in razvita civilna družba potrebuje in zahteva odprte komunikacijske kanale za pretok informacij med civilno sfero in državo, in hkrati predvideva aktivno participacijo interesnih skupin v procesih odločanja (Štefančič in Teršek 2005, 87). Civilna družba je postala vse pogosteje uporabljen pojem, ki predstavlja oziroma obsega tako družbene dejavnosti, kakor tudi družbene organizacije, ki posredno ali neposredno podpirajo, spodbujajo ali se borijo za demokracijo in demokratizacijo (Grugel 2002, 93). Razumljena je celo kot najboljši protistrup zoper demagogijo, ki jo gojijo ideologije za množice in množična gibanja, saj spodbuja k podpiranju demokratičnih idealov (Keane 2000, 21). Nedvomno si civilno družbeni igralci prizadevajo vplivati na oblast (Sruk v Žagar 2008, 3). Lahko bi rekli, da je civilna družba zaslužna za poglobljanje in širjenje idej demokracije in omogoča državljanom spremljanje delovanja oblasti. Hkrati je neposredno povezana z demokratično ureditvijo, saj civilna družba brez pravice do svobodnega izražanja in združevanja kot tudi brez pravice do dostopa do informacij javnega značaja kot taka ne bi mogla obstajati. Prav demokratično zasnovani sistemi izhajajo iz ideje aktivnega

državljana<sup>2</sup>. V tem primeru je potrebno, da so državljani obveščeni o politikah in aktivnostih oblasti (Banisar, 2006). Nedvomno lahko rečemo, da demokratično ureditev tvori zapleten kompleks institucionalnih elementov, v katerem zavzema civilna držba posebno mesto.

Osrednja ideja demokracije je v načelu, da naj bi vsak državljan vsaj do neke mere poznal in nadzoroval aktivnosti izvoljene oblasti. Predpogoj za dejavnejše politično delovanje, pa so kvalitetne informacije o delovanju oblasti in politiki nasploh. V nadaljevanju diplomskega dela se bomo posvetili prav pomenu informiranosti državljanov, participacije in posledično nadzoradržavljanov nad delom oblasti.

### **3.4 Informiranost in participacija državljanov**

V preteklosti je bila homogena politična skupnost grškega polisa tako majhna, da so se državljani zbirali na javnih mestih, kjer so se neposredno pogovarjali med seboj, izmenično so vladali in bili vladani (Keane 1992, 49). Danes so sodobne države velike kompleksne entitete, kje je stalna neposredna komunikacija med samimi državljani kot tudi med državljani in oblastjo praktično nemogoča. Ustrezna informiranost državljanov je predpogoj za participacijo v demokratičnih procesih. Informacije kot take imajo velik pomen za sodobno demokracijo (Cain in drugi 2003, 115). Kvalitetne informacije izboljšujejo državljansko razpravo, olajšajo izvrševanje odločitev in pojasnjujejo državne politike (Cohen in Rogers 2007, 428). Tajnost oblasti pri vodenju in upravljanju države na drugi strani zmanjšuje število informacij, ki so na voljo državljanom in s tem zmanjšuje njihovo sposobnost za participacijo oziroma sodelovanje (Calland 2002, 15).

Politična participacija je definirana kot sodelovanje v procesu vladanja in priložnost za politično participacijo. V bistvu je priložnost za večino državljanov, da so udeleženi v procesu, s katerim se izbirajo politični voditelji, oblikujejo in uresničujejo državne politike (Brezovšek 1995, 202). V okviru politične participacije lahko govorimo o horizontalni razsežnosti (to je raven politične informiranosti, interesa za politiko) kot

---

<sup>2</sup> Klasično razumevanje aktivnega državljanstva je izvira iz republikanizma, ki poudarja dvojno funkcijo državljanstva: vladati in biti vladan (Perczynski 2000, 161–162).

tudi o vertikalni razsežnosti (to je vpliv na izbiro voditeljev in vladno dejavnost) (Brezovšek 1995, 202). Pravica dostopa do informacij javnega značaja, ki jih hranijo vladne institucije, je običajno razumljena kot instrument za spodbujanje političnega sodelovanja in participacije, saj le relevantne in točne informacije vodijo k smiselni javni razpravi. Zato je pravica javnosti, da informacije pridobi, tudi od organov javnih oblasti, predpogoj za resnično uresničitev svobode izražanja (Prepeluh 2005, 33–34). Dostop do informacij javnega značaja je torej potreben za uresničevanje temeljnih človekovih pravic<sup>3</sup>, to je pravice do svobode izražanja in mnenja. Obveščenost državljanov se razume kot pogoj za učinkovito uveljavljanje številnih pravic in svoboščin, kot so pravica do sodelovanja pri urejanju javnih zadev, pravica do peticije, pravici do zakonodajne iniciative in zakonodajnega referendumu – vse te pravice so zapisane tudi v slovenski ustavi. Prav zato so javni organi obvezani, da vsakomur omogočijo dostop do informacij javnega značaja (Pličanič 2002b).

Veliko vlogo pri informiranju državljanov imajo množični mediji, saj brez njih v današnjem času skoraj ne more potekati politično informiranje (Ferfila 2000, 903). Velik pomen v demokraciji ima pravica do svobode tiska in medijev, saj je preko nje državljanom omogočen dostop do informacij, ki jih uporabijo za spremljanje in posledično tudi vrednotenje oblasti.

V teoriji o množičnih medijih, se kot osrednje naloge medijev navajajo informiranje, oblikovanje javnega mnenja, vzgoja in zabava (Košir in Ranfi 1996, 50). Na tej točki se bom posvetila predvsem prvim trem nalogam, medtem ko sama naloga zabave ni neposredno povezana demokracijo in njenim razvojem. Najprej lahko rečemo, da v vsaki demokratični družbi, mediji opravljajo pomembno vlogo informiranja javnosti glede političnega dogajanja. Mediji so tisti, ki informacije posredujejo državljanom. So posredniki med državljani in oblastjo. Državljanom posredujejo tako informacije o

---

<sup>3</sup>Človekove pravice pripadajo ljudem že zato, ker so človeška bitja, posamezniki jih pridobijo ob rojstvu. So neodtujljive, nihče jih nima pravice komurkoli odvzeti. So univerzalne, kar pomeni, da pripadajo vsem ljudem na svetu (Amnesty International 2016).

javnih politikah kot o splošnem političnem dogajanju. Mediji v demokracijah z objavljanjem informacij vzpostavljajo javnost, v kateri poteka javna razprava (Vreg 1990, 511). Mediji igrajo pomembno vlogo pri oblikovanju javnega mnenja, saj so tisti, ki filtrirajo informacije, ki se bodo objavile. Nalogo vzgoje mediji opravljajo s tem, ko javnost, ne le obveščajo, ampak tudi nudijo razlage o dogajanju v družbi. Poleg zgoraj naštetih osnovnih nalog medijev se v povezavi s teorijo demokracije omenja še funkcija volilne izbire. Funkcija volilne izbire je razumljena kot naloga, kjer morajo mediji čim bolj nepristransko predstaviti izbiro, ki je javnosti ponujena v izbor. Bolj kot predstavljanje kandidatove preteklosti, mora biti pomembna njegova strokovna usposobljenost, misel in vizija o javnih politikah (Ferfila 2001, 903–904). Samo funkcijo volilne izbire bilahko razumeli kot ožji del funkcije informiranja. A pri funkciji volilne izbire ni pomembno zgolj posredovanje informacij, saj se tu daje velik pomen vsebini informacij in ne samo količini.

Opozoriti je potrebno, da tako kot delovanje oblasti ni vedno nujno v korist državljanov, takotudi delovanje množičnih medijev ni vedno v korist državljanov, temveč se v ozadju lahko skrivajo partikularni interesi njihovih lastnikov. Mediji so, ne samo tisti, ki informacije posredujejo, ampak tudi tisti, ki določajo, katera vprašanja se bodo obravnavala v javnosti. Keane (1992, 89–90) opozarja, da tisti, ki nadzorujejo tržno sfero oblikovanja in distribuiranja informacij, že pred objavo določajo, katera mnenja bodo posredovana na »mnenjski trg«. Posameznike se obravnava kot tržno vodene porabnike, ne pa kot aktivne državljane s pravicami in dolžnostmi. Rečemo lahko, da so svobodno govorečega posameznika zamenjali korporativni predstavniki, ki kopičijo veliko moč na področju informiranja (Keane 1992, 83). Državljanji tako ne dobijo vseh informacij, ki jih posedujejo mediji, temveč so objavljene informacije skrbno izbrane s strani medijev oziroma njihovih lastnikov. Na tej točki ne moremo mimo oglaševanja, saj kapital oglaševalcev vpliva ravno na to, kaj se bo objavljalo v medijih. Oglaševanje državljanom omejuje možnost izbire glede tega, kaj bodo poslušali, brali ali gledali. Oglaševanje vedno deluje v korist oglaševalcev in ne nujno v korist posameznikov (Keane 1992, 70–71). Poudariti je potrebno tudi, da vsi državljani niso pripravljeni prevzeti vloge aktivnega državljanja. Saj čeprav posamezniki prejmejo, to še ne pomeni, da bodo z njihovo pomočjo tudi aktivno sodelovali pri družbenem odločanju. Prav tako ni mogoče pričakovati, da bi bili vsi državljani hkrati polno zaposleni posredovalci in prejemniki informacij, saj se bo v vsakem trenutku in v vsakem prostoru

nekaj državljanov odločilo, da ostanejo neaktivni. Torej se bo samo določeno število posameznikov in skupin odločilo za komuniciranje z drugimi (Keane 1992, 151–152). Državljeni vseeno ne smejo biti odvisni le od medijev, ki jim informacije posredujejo, ampak morajo imeti možnost, da sami neposredno preverijo resničnost informacij. Pravica dostopa do informacij, je pomembna državljanska in demokratična pridobitev, ker v resnici omogoča neposreden nadzor civilne družbe in medijev nad delom državne oblasti.

### **3.5 Nadzor državljanov nad delovanjem oblasti in preprečevanje korupcije**

S tem, ko imajo državljeni relevantne informacije o delovanju oblasti, lahko oblast ne samo spremljajo in opazujejo, temveč jo tudi nadzirajo. Pravica dostopa do informacij javnega značaja, je bistvenega pomena, da se izve in ugotovi, kaj oblast počne (Piotrowski 2010, 29). Gre za relativno novo pravico, ki omogoča nadzor oblasti s strani države. Po drugi svetovni vojni so zahodne demokracije zgradile nov režim za urejanje in legitimiranje birokratske moči. Nova zakonodaja je zahtevala, da javni organi sprejmejo bolj odprte postopke sprejemanja predpisov in vzpostavijo mehanizme, s katerimi se državljeni lahko pritožijo na njihove odločitve. Gradnja tega novega režima je prekinila dolgo veljavno prepričanje, da bi morali nadzor izvajati izključno politično vodstvo in zakonodajalci (Roberts 2010, 53). Državljeni so tako pridobili nov sklop pravic, ki bi jih lahko uveljavljali neposredno proti oblasti.

Civilna družba, o kateri smo že pisali, je pogosto videna kot subjekt, ki spremlja in kontrolira delovanje oblasti. Močna civilna družba je sposobna hkrati ustvarjati politične alternative ter nadzorovati vlado in državo (Linz in Stepan v Keane 2000, 50). O vlogi civilne družbe pri nadzoru oblasti piše tudi Keane (2000, 12), ki pravi, da je najboljši način za javno spremljanje in nadziranje oblasti v okviru demokratične ureditve prav institucionalno ločevanje med civilno družbo in državnimi ustanovami. Državni uradniki in ustanove so nenehno prisiljeni spoštovati, varovati in deliti oblast s civilnimi dejavniki in ustanovami ter državljeni, ki so dolžni priznavati družbene oblike in si deliti moč med seboj (Keane 2000, 12). Rečemo lahko, da z volitvami državljeni svoje moči v celoti ne predajo izvoljenim predstavnikom, temveč del moči še vedno obdržijo in z njo nadzirajo izvoljeno oblast. Brez močne civilne družbe bi bil nadzor nad delom oblasti šibek, zato bi lahko oblast zlorabljala svojo moč, in delovala le v svojo korist, ne pa tudi v korist državljanov.

Mediji, ki smo jim do zdaj pripisovali predvsem vlogo posrednika informacij, imajo v demokratičnem sistemu tudi nadzorno funkcijo. Množični mediji so pogosto razumljeni kot javni oder, ki omogoča, da družbeni problemi in konflikti postanejo vidni, da so dani v javno presojo in odločanje (Vreg 1990, 511). Funkcijo nadzora oblasti mediji opravljajo s tem, da spremljajo aktivnosti oblasti in jo na ta način hkrati nadzirajo. V skladu z demokratično teorijo, mediji izvajajo funkcijo nadzora oblasti v imenu državljanov (Tandoc 2013, 5). V sklopu funkcije nadzora nad delovanjem oblasti morajo biti mediji usposobljeni in dolžni, da javnosti posredujejo kakršnokoli informacijo o tem, da oblast deluje nepravilno ali celo škodljivo za volivce ali celo samo državo (Ferfila 2001, 903). Ta funkcija je usmerjena na kritiko in nadzor oblasti. Čeprav mediji z javnim objavljanjem informacij ne morejo neposredno izvajati sankcij, javno obravnavanje kršitev lahko sproža raznovrstne sankcije (Vreg 1990, 512). Opozoriti je potrebno tudi, da je nadzor medijev nad delovanjem oblasti sicer zelo pomemben, vendar je z vidika državljanov posreden, in kadar mediji niso dovolj neodvisni od oblasti, tudi nezadosten (Rovšek 2003, 5).

Dostop do informacij javnega značaja je razumljen kot prvi pogoj, ki omogoča tako nadzor nad delovanjem javne oblasti, kot zagotavlja njeno odgovornost državljanom, kar skupaj vodi k preprečevanju korupcije (Črnčec in Brezovšek 2006, 202). Demokratična odgovornost predpostavlja, da volivci vedo, kaj njihovi zastopniki počnejo in jih lahko zato ustrezno nagradijo ali kaznujejo (Wadham in drugi 2013, 2). In ravno to je cilj pravice dostopa do informacij javnega značaja, saj le-ta skuša napraviti državne institucije odgovorne državljanom (Keane 1992, 161). Piotrowski (2010, 33) razlikuje med pojmom demokratična odgovornost in odgovornost za rezultate. Odgovornost za rezultate se osredotoča le na izide (na primer število primerov, ki se zaključijo), in rezultate (na primer ali je cilj javne politike dosežen ali ne). Medtem ko je demokratična odgovornost širši pojem, ki omogoča, da je oblast državljanom odgovorna za svoja dejanja in način dela. Oba pojma se medsebojno prekrivata in sta v praksi težko ločljiva. Prav zato mora imeti vsaka demokratična oblast svoje aktivnosti in procese odprte, torej dostopne javnosti, saj je lahko le tako odgovorna in odzivna na zahteve ljudstva (Dermott 2008, 1), s čimer se preprečuje tudi korupcija oblasti.

Korupcijo opredelimo kot katerokoli dejavnost oseb, ki jim je zaupana odgovornost v javnem ali zasebnem sektorju, s katero le-te kršijo svoje dolžnosti, ki izhajajo iz njihovega statusa, in je usmerjena v pridobivanje kakršnikoli nezaslužene koristi zase in za druge (Dobovšek 2005, 25). Odraža se v šibljenju demokracije, spodkopavanju pravne države, njenih organov in institucij, moralnih zakonov in v poštenost, zavira ekonomski razvoj ter zmanjšuje zaupanje civilne družbe (Dobovšek in Miklavčič 2010, 1). Ravno sprejemanje in implementiranje zakonodaje s področja pravice do informacij javnega značaja ima pomembno vlogo pri zmanjševanju korupcije v državnih institucijah. Na primer z omogočanjem dostopa do informacij o javnih naročilih, uradniki težje izpeljejo nepošten postopek, ki bi bil v škodo širši skupnosti (Roberts 2002, 9). Državljeni lahko nadzorujejo primere zlorabe oblasti, kot tudi kritično ocenjujejo kvaliteto sprejetih odločitev. Javnost lahko razkriva tudi dobro in kvalitetno delo oblasti. V tem smislu govorimo o povečanju racionalnosti, demokratičnosti in učinkovitosti dela javne uprave (Bugarič 2003, 189–190). Medtem na drugi strani tajnost delovanja oblasti in prikrivanje informacij omogoča oziroma olajša neučinkovitost in korupcijo v delovanju oblasti (Calland 2002, 16).

Pravica dostopa do informacij javnega značaja je torej, kot piše Pličanič (2005, 50), v interesu organov samih, saj ljudje organom, katerih delo je javno, bolj zaupajo in njihove odločitve bolje sprejmejo. Če zaupanja javnosti ni, je delo državnih organov oteženo in manj učinkovito (Serajnik Sraka in Vidrih 2001, 650).

### **3.6 Odprtost delovanja oblasti in transparentnost**

V preteklosti se je javna uprava dojemala kot tradicionalno skrivnostna in zaprta v odnosu do uporabnikov (Brezovšek 2004, 198). Danes pojem javne uprave zajema odprtost in transparentnost njenega delovanja, s čimer se pravici dostopa do informacij javnega značaja daje vedno večji pomen. Še več, pravica dostopa do informacij javnega značaja je razumljena kot ena izmed osnovnih pravic, kot del temeljnih človekovih pravic. Za vsako demokratično in pravno državo sta značilni odprtost in transparentnost državnih organov javnosti in neoviran dostop do informacij javnega značaja (Serajnik Sraka in Vidrih 2001, 650).

Na tem mestu bomo pogledali, kaj pomeni pojem odprtost v družboslovni teoriji.

Pojem odprtost delovanja oblasti vključuje različne vidike sodelovanja javnosti pri sprejemanju odločitev. Pravica dostopa do informacij javnega značaja je prvi steber odprtosti oblasti in predstavlja predpogoj za sodelovanje javnosti pri delu javne uprave (Bugarič 2002, 190). Odprtost je pri delu oblasti bistveni sestavni del demokratičnih procesov in vsebuje naslednje tri elemente:

- *javnost in odprtost pri sprejemanju odločitev,*
- *odločitve organov javne uprave morajo biti obrazložene in utemeljene,*
- *podatki, na katerih temeljijo odločitve, morajo biti, kolikor je mogoče dostopni javnosti* (Söderman v Rovšek 2001, 2). Pri opredeljevanju pojma odprtosti je močno izražen pomen javnosti in preglednosti tako pri delovanju kot pri sprejemanju odločitev oblasti.

Podobno kot po Bugariču pojem odprtosti oblasti v družboslovni teoriji temelji na treh konceptih:

- transparentnost - podatki o delovanju javnih organov so na voljo javnosti,
- participacija - javnost neposredno sodeluje pri obravnavi političnih možnosti in odločitev, ki najboljše služijo širši skupnosti in demokratičnim interesom,
- odgovornost - oblast je odgovorna javnosti in prevzema odgovornost za svoje odločitve in dejanja (Open Government Standards).

Odprtost in transparentnost se velikokrat uporabljata kot sopomenka. V prejšnjih poglavjih smo predstavili pojma participacije in odgovornosti, zato bomo v nadaljevanju pogledali, kaj pojem transparentnosti pomeni in kako je povezan z demokratično ureditvijo držav ter s pravico dostopa do informacij javnega značaja.

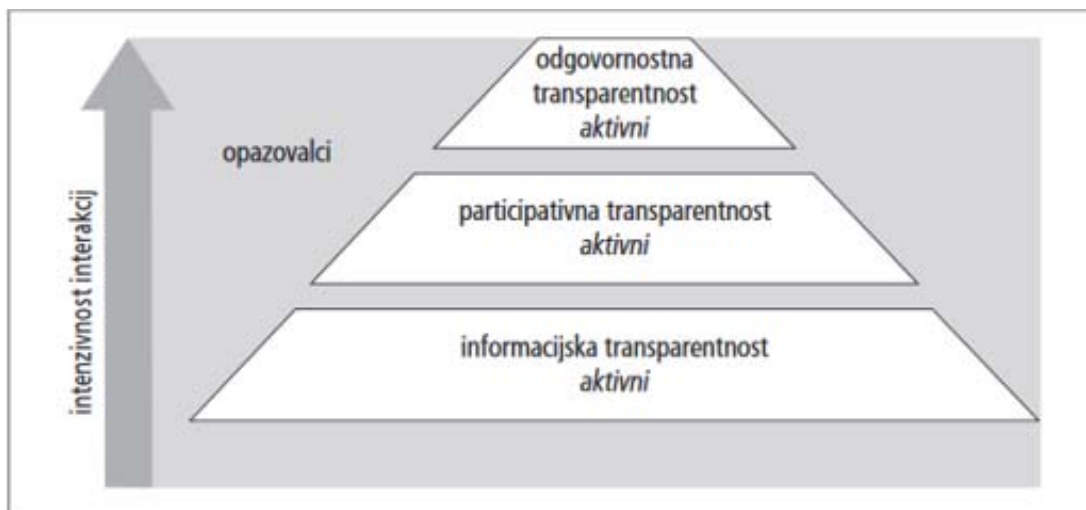
Demšar in Boh (2008, 92–93) pišeta o treh segmentih transparentnosti. Prvi segment je *informacijska transparentnost* in vključuje splošno dostopnost vladnih informacij in odločitev. V tem segmentu se poudarja predvsem možnost dostopa do informacij javnega značaja. Poudarja se, da mora biti dostop do informacij zagotovljen ne le v teoriji, torej preko zakonov, temveč tudi v praksi. To pomeni, ne samo, da so javnosti



dostopni javni dokumenti, temveč mora biti javnosti razumljiv tudi sam proces odločanja in sprejemanja odločitev. Drugi segment je *participativna transparentnost*, ki zajema možnost posrednega ali neposrednega sodelovanja tistih, ki se jih odločitve tičejo, pri sprejemanju odločitev. Pri tem segmentu se poleg dostopa do informacij javnega značaja poudarja, ne samo spremljanje in informiranje, temveč tudi sodelovanje javnosti pri sprejemanju odločitev. Javnosti naj bodo dostopna razmišljanja in dogajanja pri sprejemanju dokumentov vsaj na zadnji fazi sprejemanja. To naj bi javnosti in interesnim skupinam dajalo moč, da sodelujejo pri procesu sprejemanja odločitev (Mather v Wallin in Venna 2000, 202). Tretji segment je *odgovornostna transparentnost*. Ta segment je povezan z organizacijsko kulturo in splošnim zavedanjem družbene odgovornosti porabnikov javnega denarja. V tem segmentu je pomembno zavedanje, da je potrebno z javnimi sredstvi ravnati gospodarno in odgovorno. Gre za medsebojno nadzorovanje, kjer lahko kdor koli dostopa do relevantnih informacij in na njihovi osnovi zahteva odgovornost tako nosilcev javnih pooblastil kakor tudi proračunskih porabnikov (Demšar in Boh 2008, 93).

Znotraj posameznih segmentov je mogoče govoriti o različni stopnji interakcije med akterji, torej med javnostjo in oblastjo, kar prikazuje spodnja slika. V prvem segmentu je večina interakcije enosmerna, saj je oblast tista, ki informacije objavlja, jih daje na voljo javnosti. V drugem segmentu je javnost že bolj vpletena, saj je javnost tista, ki določene informacije išče, tako da je komunikacija dvosmerna. Najintenzivnejša komunikacija teče v tretjem segmentu, kjer poteka interakcija v vse smeri. Demšar in Boh (2008, 93) opozarjata, da je z naraščanjem intenzivnosti interakcij med akterji potrebna večja neposredna vključitev javnosti ali posameznika, z naraščanjem intenzivnosti interakcij, je število aktivno vključenih akterjev vedno manjše, medtem ko ostaja število tistih, ki vsaj pasivno spremljajo proces, nespremenjeno.

Slika 3.1: Trije segmenti transparentnosti



Vir: Demšar in Boh (2008, 93)

Prav zahteve javnosti po vse večjem sodelovanju državljanov in interesnih skupin pri oblikovanju politik zahtevajo več znanja o oblasti in posledično večjo transparentnost oblasti. Tako so v večini držav v demokratične spremembe vključena večja pričakovanja glede odprtosti in transparentnosti oblasti (Cain in drugi 2003, 115).

## 4 PRAVICA DOSTOPA DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA

### 4.1 Opredelitev pravice dostopa do informacij javnega značaja

Ugotovili smo že, da so informacije javnega značaja tiste informacije, ki so za javnost pomembne oziroma so v korist javnosti. Ne gre zgolj za korist posameznih interesov, temveč je razkritje informacij javnega značaja, v interesu javnosti (Kovács 2013, 11). Pri definiranju informacij javnega značaja razlikujemo informacije javnega značaja po namembnosti in glede na to, kdo jih ustvarja. Informacije javnega značaja so tako definirane kot tiste informacije, ki se jih tvori, zbira in obdeluje s pomočjo javnih sredstev, zaradi česar se štejejo za javno last (Hugelier 2011, 73). Kot širši pojem dostopa do informacij se uporablja pojem informacijske svobode, ki kot piše Pličanič (2005, 47), vsebuje dva elementa. Prvi in najpomembnejši je pravica dostopa do informacij javnega značaja, na podlagi katere posameznik od organov oblasti pridobi vse informacije, ki štejejo za informacije javnega značaja. Drugi element se je razvil kasneje, gre za dolžnost organov, da objavljajo določene informacije javnega značaja,

brez posebnega individualnega zahtevka. Pri tem ne gre pozabiti, da država določene informacije lahko izvzame iz sklopa javnih informacij. Vlade redno kontrolirajo uradna sporočila in same oblikujejo izjave o zadevah, ki se nanašajo na »nacionalno varnost«. Informacije lahko označijo ali prekvalificirajo v strogo zaupne ter prečistijo javne dokumente (Keane 1992, 95).

Pravica dostopa do informacij javnega značaja se učinkovito izvaja le v demokratičnih družbah, kjer morajo biti zagotovljene določene značilnosti.

Mednarodna nevladna organizacija Article 19, ki spodbuja svobodo izražanja in svobodo informacij, je za bistvene sestavine demokratične ureditve, kjer je omogočen dostop do informacij opredelila devet načel. Le-ta so objavljena v primerjalno pravnih študijah nacionalnih zakonov do dostopa javnih informacij, ki jih opravljajo Združeni narodi. Gre za:

- načelo največjega razkritja - svoboda informacij zakonodaje bi bilo treba v skladu z načelom največjega razkritja,
- načelo obveznost objave - javni organi bi morali biti zavezani k objavi ključnih informacij,
- načelo spodbujanja odprte vlade - javni organi morajo aktivno spodbujati k odprtosti vladanja,
- načelo omejenih izjem - izjeme je treba jasno in ozko opredeliti, kot je potrebno izvajati teste javnega interesa,
- načelo postopkov za enostaven dostop - zahteve za informacije je treba hitro in pošteno obdelati, neodvisni pregledi o morebitni zavrnitvi morajo biti na voljo,
- načelo stroškov- posameznike previsoki stroški ne bi smeli odvrniti od zahteve za dostop do informacij,
- načelo odprtih sestankov - seja javnih organov naj bo odprta za javnost,
- načelo razkritje ima prednost - zakone, ki so v nasprotju z načelom največjega razkritja, bi bilo treba spremeniti ali razveljaviti,
- načelo zaščite za prijavitelje nepravilnosti - posameznike, ki sročajo informacije o nepravilnostih, morajo biti zaščiteni (Mendel v Piotrowski 2010, 36).

#### **4.1.1 Ponovna uporaba informacij javnega značaja**

Tudi na ravni Evropske unije govorimo o priznavanju pravice dostopa do informacij javnega značaja. Evropska Direktiva 2003/98/ES je v delovanje javnega sektorja vnesla pojem ponovne uporabe informacij javnega značaja (Pirc Musar in drugi 2006, 28). Besedna zveza »ponovna uporaba informacij javnega značaja«, pomeni uporabo dokumentov, ki so nastali pri izvrševanju javnih nalog za druge namene, torej ne za prvotni namen v okviru javne naloge (Kos in Jagodnik 2009). Javni sektor pri izvajanju svojih nalog ustvarja in pridobiva zelo veliko količino informacij, ki so na voljo tako državljanom, kot tudi zasebnemu sektorju. Zasebni sektor informacije javnega značaja analizira, predela ali ponovno uporabi tako iz njih ustvari nekaj novega (Informacijski pooblaščenec 2016). Zasebni sektor informacijam javnega značaja s predelavo doda dodano vrednost in jih posreduje potrošniškemu trgu. Primeri ponovne uporabe informacij javnega značaja, ki so potrošnikom dostopni na trgu, so: navigacijske storitve, prometne informacije v realnem času, podatki o vremenu, pravni informacijski sistemi (Kos in Jagodnik 2009). Razsežnost uporabe informacij javnega značaja se vidi z razvojem tehnologije in interneta, saj gre večinoma za portale in aplikacije, ki posameznikom nudijo lažji dostop do informacij. Če je dostop do informacij javnega značaja pomemben predvsem z vidika nadzora državljanov nad delom oblasti, je ponovna uporaba informacij javnega značaja pomembna zaradi ekonomske funkcije in tržne uporabe informacij javnega značaja. Ponovna uporaba informacij javnega značaja prinaša nove poslovne priložnosti v zasebnem sektorju in posledično nova delovna mesta, potrošnik pa za svoj denar dobi več, torej več izbire in informacij (Kos in Jagodnik 2009).

#### **4.2 Pravica dostopa do informacij javnega značaja kot človekova pravica**

V povezavi z demokracijo govorimo o treh glavnih tipih človekovih pravic, ki se vežejo na tri različne dimenzije človekovega delovanja. Gre za individualne, družbene in politične pravice (Neumann v Tomšič 2003, 70). Prve so tiste pravice, ki se vežejo na dostojanstvo posameznika, druge se nanašajo na posameznikovo delovanje v odnosu do ostali posameznikov, tretje označujejo pravice posameznikov in skupin do javnega, tj. političnega organiziranja in delovanja. Obstaja se četrti tip pravic, ki je novejši in z demokracijo povezan bolj posredno. To so socialne pravice, ki se v splošnem nanašajo

na zagotavljanje pogojev za spodobno socialno in materialno eksistenco posameznikov (Tomšič 2003, 70–71). Čeprav pravica dostopa do informacij javnega značaja ni zapisana v Splošni deklaraciji človekovih pravic, postaja vse bolj priznana kot sestavni del pravice do svobode izražanja v skladu z mednarodnim pravom o človekovih pravicah. Splošna deklaracija človekovih pravic Organizacije združenih narodov, ki je bila sprejeta leta 1948 v Parizu, v 19. členu vsebuje zametke pravice dostopa do informacij javnega značaja. Generalna skupščina Združenih narodov je sprejela, da je svoboda do informacij temeljna človekova pravica in merilo za vse svoboščine, ki se jim Združeni narodi posvečajo (Piotrowski 2010, 30). Pri opredeljevanju pravice do svobode izražanja in tiska je izrecno zapisano, da lahko vsakdo informacije tudi išče. Ni pa ob tem nobenega določila, kakšna je vloga države oziroma ali naj ima država kakšna določila, ki posamezniku pomagajo pri iskanju informacij. Julija 2011 je Odbor za človekove pravice Združenih narodov izjavil, da je pravica do svobode izražanja v skladu z 19. členom Mednarodnega pakta o Civilnih in političnih pravicah zajema pravico dostopa do informacij javnega značaja. Odbor je nato potrdil, da je potrebno za uveljavitev pravice dostopa do informacij sprejeti vse potrebne postopke, s katerimi posamezniki pridobijo dostop do informacij, na primer s pomočjo zakonodaje o dostopu do informacij (Wadham 2013, 5). Mednarodni standardi in praksa so potrdili, da informacije, ki jih posedujejo javni organi, pripadajo javnosti. Konvencija Sveta Evrope o dostopu do uradnih dokumentov je leta 2009 zapisala pravico: "vsi uradni dokumenti so načeloma javni in dostop se lahko zavrne samo zaradi varovanja drugih pravic in zakonitih interesov". V skladu s tem je bil dostop do informacij, priznan kot temeljna človekova pravica, ki ga je Evropsko sodišče za človekove pravice priznalo (The Access Info Europe 2016).

Pravica dostopa do informacij javnega značaja je temeljna človekova pravica, ki ima dva dela:

- Proaktiven del – ki ga ponazarja pozitivna obveznost javnih organov, ki zagotovijo, da objavijo in razširijo informacije o njihovih glavnih dejavnostih, proračunu, politikah in načrtih. Tako da lahko javnost ve, kaj delajo, da lahko državljani sodelujejo v javnih zadevah in nadzorujejo, kako se javni organi obnašajo.

- Reaktiven del se nanaša na pravico vseh oseb, da od javnih uslužbencev zahtevajo informacije o tem, kaj počnejo in vseh dokumentov, ki jih imajo ter pravica do odgovora. Večina informacij, ki jih imajo javni organi, morajo biti na voljo, vendar obstaja nekaj primerov, ko so informacije zadržane, zato da se zaščitijo zasebnost, nacionalna varnost ali poslovni interesi (The Access Info Europe 2016).

### **4.3 Pravica dostopa do informacij javnega značaja v odnosu do pravice do varstva zasebnosti**

Ko razmišljamo o pomenu pravice dostopa do informacij javnega značaja ne moremo mimo pravice do zasebnosti<sup>4</sup>, gre za dve nasprotujoči si pravici, ki hitro prideta v konflikt. Na eni strani je interes javnosti po vse večjem dostopu do informacij, na drugi strani so zahteve po spoštovanju in varstvu informacij o posamezniku. Obstaja namreč jasna in neposredna povezava med pravico dostopa do informacij in pravico do varstva zasebnosti: pravici se dopolnjujeta in sta si tudi nasprotni. Dopolnilna narava teh dveh pravic je, da imajo posamezniki pravico zahtevati in pridobiti kopije podatkov, ki lahko vsebujejo tudi njihove osebne podatke. Konfliktna narava teh dveh pravic je ravno v tem, da bo včasih zahtevana informacija vsebovala osebne podatke posameznikov, tako da bo moral javni organ presoditi ali informacijo zadrži ali jo razkrije zaradi večjega javnega interesa (Right2info 2016). Država zaradi izvajanja svojih funkcij potrebuje nekatere osebne podatke o državljanih, pri tem pa trčita interes države za zbiranje, obdelovanje in shranjevanje osebnih podatkov ter interes posameznika po ohranjanju osebne integritete (Brezovšek in Črnčec 2007, 196). Pravica dostopa do informacij javnega značaja mora biti uravnotežena s pravico do varstva zasebnosti, tako s stališča posameznika kot družbe. Zato se je uveljavila praksa, da zakonodaja s področja pravice dostopa do informacij javnega značaja, običajno predvideva tematska področja, ki so izvzeta iz splošnih zahtev po razkritju in varujejo tako pravico do varstva zasebnosti kot javnega interesa (Cain in drugi 2003, 122).

---

<sup>4</sup> Pravica do varstva zasebnosti se opredeljuje kot pravica, ki varuje posameznikove podatke in informacije pred različnimi posegi zbiranja, obdelovanja in posredovanja (Šelih 1999, 43).

#### **4.4 Pravna ureditev pravice dostopa do informacij javnega značaja**

Pravica dostopa do informacij javnega značaja je v sodobnem svetu uveljavljen instrument mednarodnega prava. Dva mednarodnopravna obvezujoča pravna akta Slovenijo in Veliko Britanijo zavezujeta, da javnosti zagotovita pravico dostopa do informacij javnega značaja, in sicer gre za: Mednarodni pakt o državljanskih pravicah Organizacije združenih narodov in Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin Sveta Evrope. Še podrobneje za večino držav zelo mlado pravno področje, ureja priporočilo Sveta Evrope (Rec 2 (2002)), ki pa za države članice Sveta Evrope ni zavezujoč pravni akt (Pirc Musar in drugi 2006, 18).

Zakonodaja o pravici dostopa do informacij javnega značaja teži k cilju izboljšanja demokratičnih procesov, saj daje javnosti večji dostop do informacij o delovanju oblasti (Wadham in drugi 2013, 2). Zakoni, ki urejajo področje pravice dostopa do informacij javnega značaja, poskušajo državljanom dati moč proti njihovim političnim predstavnikom, tako da jim olajšujejo dostop do informacij, ki jih oblast hrani. Z namenom zagotavljanja odprtosti delovanja oblasti in omogočanjem nadzora nad delom oblasti poskušajo zagotoviti večjo kvantiteto in kvaliteto pretoka informacij med oblastjo in državljani ter med samimi državljani (Keane 1992, 123). Zakonodaja o pravici dostopa do informacij javnega značaja javnosti daje moč, da legalno zahteva in sprejema informacije, ki jih imajo javni organi (Tandoc 2013, 7). Vendar samo sprejetje zakonodaje še ne pomeni, da se pravico do informacij javnega značaja spoštuje tudi v praksi. Ob trku že omenjenih pravic do informacij javnega značaja in pravice do varstva zasebnosti prihaja do težav v zvezi z uveljavljanjem zakonodaje o pravici dostopa do informacij javnega značaja, saj pravica dostopa do informacij javnega značaja zahtevata tudi razkritje sistema javnega shranjevanja podatkov. Zagotoviti je potrebno ravnotežje med naraščajočimi zahtevami po odprti upravi ter po splošnem dostopu do informacij javnega značaja in med varnim shranjevanjem arhivskih podatkov in varstvom pravice zasebnosti (Keane 1992, 123–124).

V Evropski uniji imajo zakonodajo o pravici dostopa do informacij javnega značaja sprejete vse države članice. Na Irskem je bil zakon, ki ureja to področje, celo najpomembnejši dokument pri reformi javne uprave (Črnčec in Brezovšek 2006, 201).

V evropskem prostoru se namesto pojma pravice dostopa do informacij javnega značaja tradicionalno uporablja pojem dostop do dokumentov. Čeprav gre za to, da se upravičenci seznanijo z informacijami, ki so v dokumentu vsebovane in ne gre za pravico do fizičnega dostopa do dokumenta kot takšnega (Pličanič 2005, 49). Raziskave v Evropski uniji kažejo, da med 15 in 25 odstotkov vseh informacij, s katerimi se trguje v elektronski obliki, izvira iz informacij javnega značaja (Perenič 2003, 180). Kljub temu je politološko področje znanstvenih raziskav in teorij v zvezi z dostopom do informacij javnega značaja nekoliko skopo (Cain in drugi 2003, 117). Glede na omejeno količino sredstev, ki jih imajo na voljo zakonodajalci, je tovrstna zakonodaja zakonodajalcem v interesu, saj preko njega državljani veliko enostavneje spremljajo oblast. Vendar s temprihaja nova vrsta igralcev, saj je namesto samo spremljanja poteka dogajanja, vsak državljan zainteresirana stranka. Povedano z drugimi besedami, zakoni o pravici dostopa do informacij javnega značaja uvajajo nove družbenopolitične igralce - državljane same, ki aktivno sodelujejo v informacijski igri (Cain in drugi 2003, 116).

#### **4.5 Varovanje pravice dostopa do informacij javnega značaja**

Na ravni države pravno varovanje določene pravice poteka ali preko sodnega varstva na sodiščih ali z obstojem posebnega organa, ki skrbi za varstvo pravice. V primerjalnih analizah pravnega varstva pravice dostopa do informacij javnega značaja je, kot pravi Bugarič (2003, 193), izrecno omenjena prednost tistih ureditev, ki poznajo poseben centralni organ, odgovoren za implementacijo zakona. Reševanje na sodiščih je pogosto dolgotrajno, prav tako odsotnost centralnega organa zmanjšuje možnost natančnega nadzora nad implementacijo zakona. Obstoj organa, ki je pristojen za varstvo pravic in implementacijo pravice dostopa do informacij javnega značaja, je v praksi zelo pomemben (Baxter v Bugarič 2003, 200–201). Primerjalne analize kažejo, da sta v praksi razvita predvsem dva organa za varovanje pravice dostopa do informacij javnega značaja, to sta pooblaščenec in ombudsman. Pri tem je organ pooblaščenca pogostejši predvsem v novejši zakonodaji na področju dostopa do informacij javnega značaja.

Pooblaščenec za dostop do informacij javnega značaja je, kot piše Bugarič (2003, 200–201) tisti organ, ki preverja, kako poteka implementacija zakona o dostopu do informacij javnega značaja v celotnem sistemu javne uprave, spremlja, kako se celotna javna uprava odpira in v kolikšni meri deli in objavlja informacije zainteresirani



javnosti in interesnim skupinam. Slednji lahko te informacije kritično uporabijo pri presojanju dela uprave in sodelovanju v procesu sprejemanja odločitev. Pooblaščenec je neodvisen organ, čigar odločitve so zavezujoče, zato je pomembna avtoriteta pri spoštovanju pravice dostopa do informacij javnega značaja (Bugarič 2003, 201).

Poleg instituta informacijskega pooblaščenca se v nekaterih državah (Irska, Nova Zelandija, Francija, Švedska) pojavlja še informacijski ombudsman (Bugarič 2003, 200). Glavna značilnost ombudsmanov je, da v konkretnem primeru priporočijo organu zavezancu, kako naj reši primer, vendar ombudsman ne more podati zavezujoče sankcije. Gre samo za priporočilo, ki ga organ lahko upošteva ali pa ne. Prav nezavezujoča odločitev ombudsmana predstavlja največjo slabost takšne ureditve. Kljub temu praksa kaže, da se odločitve informacijskega ombudsmana v večini držav največkrat spoštujejo, problem se pojavlja le v državah z nižjo stopnjo pravne kulture, kjer tudi ni mogoče pričakovati, da se bodo mnenja ombudsmana spoštovala in upoštevala na enak način kot v državah, kjer ima ta institut dolgo tradicijo in veljavo. Institut Ombudsmana naj bi bil zato primernejši za etablirane demokracije, medtem ko je v državah, ki svojo pot demokratizacije šele začenjajo, manj primeren (Bugarič 2003, 200).

## **5 PRIMERJALNA ANALIZA**

### **5.1 Zgodovinski razvoj pravice dostopa do informacij javnega značaja**

Kot smo videli, se pravica dostopa do informacij javnega značaja pogosto neločljivo povezuje s pravico do svobodnega izražanja. Svoboda izražanja predpostavlja pravico, da državljani izražajo protivladna stališča, kar pomeni, da imajo pravico, da stališča iščejo (Keane 1992, 161). V okviru pravice do svobodnega izražanja se je zgodovinsko začela utemeljevati in vzpostavljati pravica dostopa do informacij javnega značaja.

Švedska je imela zakon o svobodi tiska kot del svoje ustave že leta 1766, zaradi česar je tudi prva država na svetu z uzakonjeno pravico dostopa do informacij. Zakon je določal, da ima vsak švedski državljan pravico do prostega dostopa do uradnih dokumentov, z namenom, da se spodbudi prosta izmenjava mnenj in da so razpoložljive izčrpne informacije (Hugelier 2011, 78). Švedski je sledila Finska, ki je zakon sprejela leta 1951. Leta 1966 so Združene države Amerike, sprejele svoj prvi zakon o dostopu do informacij, Norveška in Danska sta tovrstna zakona sprejeli leta 1970. Nato so v letih 1982 in 1983 to področje z zakoni uredile se Avstralija, Kanada in Nova Zelandija. Evropske kontinentalne države so sledile načelom instrumentalne teorije upravnega prava in dajale prednost učinkovitemu delovanju javne uprave pred demokratičnim nadzorom vse do devetdesetihlet prejšnjega stoletja (ko so v Evropsko unijo vstopile skandinavske države), nato so to teorijo zamenjale s kontrolno teorijo upravnega prava in s sprejemom ustrezne zakonodaje začele uvajati različne mehanizme nadzora nad delovanjem oblasti (Pirc Musar 2011, 232). Prve države, ki so uzakonile pravico dostopa do informacij, so bile gledano z današnjega časa predvsem etabrirane demokracije, torej bi lahko na podlagi tega predvidevali, da je vpeljava demokratične ureditve države neposredno povezana z uzakonitvijo pravice dostopa do informacij.

Sprejemanje zakonodaje o dostopu do informacij se je bliskovito razširilo med letoma 1993 in 2006, ko je več kot 70 držav sprejelo nacionalne zakone (Snell 2006, 292). Razlogov, da se je pravica dostopa do informacij javnega značaja na začetku devetdesetih let dvajsetega stoletja uzakonila v številnih državah, je mnogo, najočitnejša sta kot pravi Prepeluh (2005, 21), dva. Prvi je povezan z razvojem družbe, družba 21. stoletja je informacijska družba, kjer je informacija gibalo dogajanja in

pomembno tržno blago. Drugi razlog je povezan z nastankom številnih mladih demokracij konec osemdesetih in devetdesetih let prejšnjega stoletja. Države so kmalu ugotovile, da je za uspešno demokratično rast svoboda informacij nepogrešljiva in da so brez nje številne druge človekove pravice le mrtva črka na papirju.

Tabela 5.1: Kronološki pregled sprejemanja zakonov o dostopu do informacij javnega značaja v posameznih državah

Obdobje	Države	Število držav, ki so v tem obdobju sprejele zakon o dostopu do informacij javnega značaja	Skupno število zakonov o dostopu do informacij javnega značaja do konca tega obdobja
1766-1950	Švedska (1766)	1	1
1951-1960	Finska (1951)	1	2
1961-1970	Združene države Amerike (1966)	1	3
1971-1980	Francija (1978), Nizozemska (1980)	2	5
1981-1990	Avstralija, Nova Zelandija, Kanada, Kolumbija, Danska, Avstrija, Italija	7	12
1991-2000	Madžarska, Španija, Ukrajina, Kazahstan, Portugalska, Belgija, Belize, Islandija, Litva, Južna Koreja, Irsko, Tajsko, Uzbekistan, Izrael, Latvija, Albanija, Češka, Gruzija, Grčija, Japonska, Liechtenstein, Nigerija, Trinidad in Tobago, Bosna in Hercegovina, Bolgarija, Estonija, Moldavija, Slovaška, Južna Afrika, Združeno kraljestvo	30	42
2001-2009	Poljska, Romunija, Srbija, Jamajka, Mehika, Pakistan, Panama, Peru, Tadžikistan, Zimbabve, Angola, Armenija, Hrvaška, Kosovo, Slovenija, Turčija, Sv. Vincent in Grenadini, Dominikanska republika, Ekvador, Švica, Antigva in Barbuda, Azerbajdžan, Nemčija, Indija, Črna gora, Tajvan, Uganda, Honduras, Makedonija, Jordanija, Kirgizistan, Nepal, Nikaragva, Kajmanski otoki, Kitajska, Čile, Cookovi otoki, Indonezija, Bangladeš	39	81

Vir: MediaWatch (2009).

### 5.1.1 Razvoj pravice dostopa do informacij v Sloveniji

Slovenija je bila pred osamosvojitvijo del Socialistične federativne republike Jugoslavije, kjer je več desetletji vladal socialistični politični sistem. V tem sistemu prost dostop do informacij javnega značaja ni imel velikega pomena oziroma je bil večji poudarek na tajnosti informacij. V državi je izhajal tajni uradni list, kjer so bili objavljeni predpisi in drugi splošni akti, brez da bi državljani zanje vedeli oziroma bili o njih obveščeni. Ob vsem tem ni potrebno posebej poudarjati, da je obstoj tajne zakonodaje tesno povezan s totalitarnimi državnimi ureditvami, ki so sestavljale del

tako imenovanega socialističnega tabora in je navzkriž s konceptom demokratične pravne države in s pridobitvami moderne pravne civilizacije (Šturm 1991).

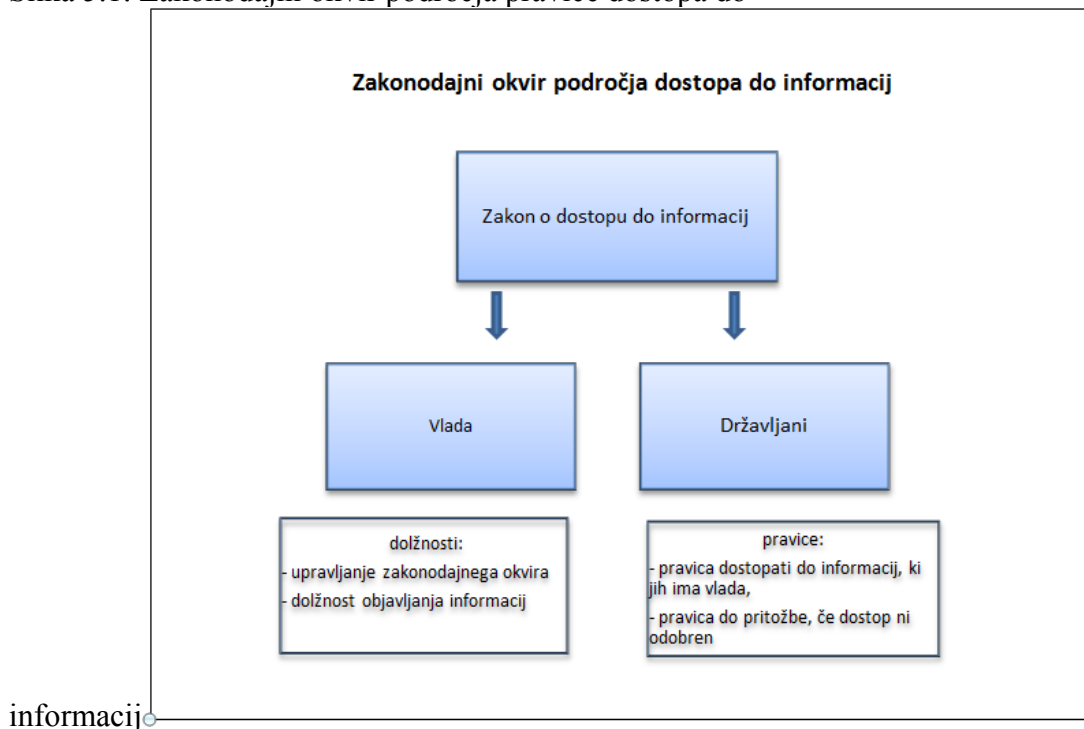
Z nastankom samostojne države je v Sloveniji postal tajni uradni list zgolj spomin na preteklost. Z novo ustavo je koncept tajnosti izgubil pomen oziroma je bil potisnjen na stranski tir. Izstopa dejstvo, da v Ustavi Republike Slovenije ni izrecno zapisana pravica države do varovanja tajnosti, je pa tajnost enkrat omejena z vidika varovanja človekovih pravic (Brezovšek 2006, 199). Na drugi strani Ustava Republike Slovenije v drugem odstavku 39. člena določa, da ima posameznik pravico dostopa do informacij javnega značaja. Vsakdo ima pravico dobiti informacijo javnega značaja, za katero ima v zakonu utemeljen pravni interes, razen v primerih, ki jih določa zakon (Ustava Republike Slovenije, čl 39).

Čeprav je pravica dostopa do informacij javnega značaja zapisana že v Ustavi Republike Slovenije, ki je bila sprejeta leta 1991, je bil Zakon o dostopu do informacij javnega značaja sprejet šele leta 2003. Preteklo je torej več kot desetletje, da je bil sprejet zakon, ki je omogočil uresničevanje pravice, ki je zapisana že v Ustavi. Kot piše Prepeluh (2003, 25) se je zakonodajalec v Sloveniji problema lotil s povsem druge strani kot v drugih državah. Najprej je bil sprejet Zakon o tajnih podatkih, ki določa, do katerih podatkov javnost iz najrazličnejših razlogov<sup>5</sup> nima dostopa oziroma je dostop omejen. Na eni strani vidimo, da se je z osamosvojitvijo in demokratizacijo države poskušalo dati pravici dostopa do informacij velik pomen, saj se je pravica zapisala v ustavo, v najvišji državni akt. V praksi je bila tradicija tajnosti močnejša. Saj je bil najprej leta 2001 sprejet Zakon o tajnih podatkih in šele nekaj let za tem Zakon o dostopu do informacij javnega značaja.

---

<sup>5</sup>Dostop javnosti je omejen oziroma onemogočen predvsem zaradi razlogov javne varnosti, obrambe, zunanjih zadev ter obveščevalne in varnostne dejavnosti (Prepeluh 2003, 25).

Slika 5.1: Zakonodajni okvir področja pravice dostopa do



Vir: Garvin (2011).

### 5.1.2 Razvoj pravice dostopa do informacij v Veliki Britaniji

V Veliki Britaniji se je utemeljevanje pravice dostopa do informacij javnega značaja pojavljalo v povezavi s pravico do svobodnega izražanja. Že britanski mislec 19. stoletja, John Stewart Mill je rekel, da je svobodo govora potrebno razumeti kot večplastno pravico, ki vključuje pravice do izražanja, širjenja informacij in idej, iskanja informacij in idej, do sprejemanja informacij in idej terposredovanja informacij in idej (Hugelier 2011, 80). Mill piše, kako se od državljanov pričakuje, da bodo preverili, česa jim ni bilo dovoljeno videti (Wadham in drugi 2013, 2). To so bili prvi poskusi za zagotovitev pravice dostopa do informacij javnega značaja Veliki Britaniji, ko se je pravico dostopa do informacij javnega značaja, poskušalo utemeljiti. Pot sprejetja zakonodaje o pravici dostopa do informacij javnega značaja je trajala dolgo.

Prvi poskus, da bi bila pravica uzakonjena preko Private Members Bill leta 1978, ni uspel, kljub temu da so sorodne države, kot so Avstralija, Kanada in Nova Zelandija uzakonile pravico do informacijske v začetku leta 1980. Britanska vlada zakona ni sprejela še dolgo časa (Mendel 2008, 119). Leta 1985 je bil uveden Zakon o dostopu do informacij lokalne samouprave. Ta zakon je zagotovil večji dostop javnosti o sestankih

in dokumentih lokalnih svetov. Zakon je za informacijo lokalne samouprave opredelil vsa mnenja, priporočila in vse sprejete odločitve (Hugelier 2011, 81). V Veliki Britaniji so od leta 1994 imeli kodeks ravnanja o dostopu do vladnih informacij, ki je bil revidiran leta 1997. Zatem je bil kodeks ravnanja o dostopu do vladnih informacij leta 2000 nadomeščen z zakonom o svobodnem dostopu do informacij (Freedom of Information Act 2000 oziroma krajše FOIA 2000). Glavna načela obeh aktov so bila podobna. Zakaj je Zakon o svobodnem dostopu do informacij pomemben in zakaj je potrebna posebna pozornost pri izvajanju zakona in usposabljanje uradnikov, ki odločajo o (ne)razkritju informacij? Kljub temu kot pišejo Amos in drugi (2001, 7) obstajajo štiri glavni razlogi, da je bil kodeks nadomeščen z zakonom:

- Zakon o svobodnem dostopu do informacij daje pravice upravičencem dostopa do informacij javnega značaja in nalaga zakonske dolžnosti organom zavezancem. Kodeks na drugi strani je bil prostovoljen.
- Ministri so večkrat poudarili, da so videli zakon kot katalizator za spremembe k večji kulturi odprtosti, h kateri se teži.
- Sprejetje zakona je del širše skupine politik za posodobitev in modernizacijo oblasti v dobi interneta. Od oblasti se pričakuje veliko več informacij, ki se redno objavljajo in so na voljo v elektronski obliki.
- Ozaveščenost javnosti o možnostih in pravicah, ki jih zagotavlja zakon o svobodnem dostopu do informacij, je precej večje, kot je bilo s kodeksom. Število zahtevkov po dostopu do informacij javnega značaja je zato večje, s tem se poveča tudi informiranost zainteresiranih posameznikov in skupin (Amos in drugi 2001, 7).

Ob zagotavljanju nadzorne pravice dostopa do informacij javnega značaja na javno podobo organa močno vpliva njegova politika objavljanja informacij in način, kako obravnava zahteve. Učinkovitost, vljudnost in ustrežljivost v vodenju in usmerjanju prosilcev za dostop do informacij javnega značaja je tako pomembna kot količina informacij, ki se objavijo oziroma razkrijejo. Kot pravijo Amos in drugi (2001, 7) je zakon o svobodnem dostopu do informacij, priložnost za javne organe, da pozitivno sodelujejo s svojimi strankami in s širšo javnostjo.

Med vsebino zakona o svobodnem dostopu do informacij in kodeksa ravnanja o dostopu do vladnih informacij obstaja nekaj pomembnih praktičnih razlik:

- po zakonu informacijski komisar lahko odobri obvezujočo shemo objav, ki jo morajo upoštevati organi zavezanci,
- zakon daje široko vlogo informacijskemu komisarju pri spodbujanju dobrih praks in podajanju informacij o zakonu o svobodnem dostopu do informacij,
- zakon določa enostaven pritožbeni postopek za nezadovoljne upravičence pri informacijskem komisarju in če je potrebno še na pristojnih sodiščih,
- zakon daje moč informacijskemu komisarju, da presodi glede ravnotežja med javnim interesom za razkritje nad odločitvijo organa za zadržanje informacije,
- zakon določa standarde, ki jih morajo doseči organi zavezanci pri upravljanju z informacijami javnega značaja (Amos in drugi 2001, 8).

Prelom v uzakonjenju pravice dostopa do informacij javnega značaja se povezuje z zamenjavo oblasti v Veliki Britaniji. Ko je po dolgem času konservativne vladavine leta 1997 na oblast prišla laburistična stranka, se je, kot pišejo Wadham in drugi (2013, 10) začelo bolj aktivno dogajanje na področju regulacije dostopa do informacij. Manifest laburistične stranke iz leta 1997 je obljubil zakon o svobodnem dostopu do informacij. Borci in podporniki kampanje pravice dostopa do informacij javnega značaja so bili nad končno predstavljenim zakonom leta 2000 razočarani, predvsem zaradi dolgega seznama izjem. Izvzete so informacije, ki jih posedujejo varnostno obveščevalne službe. Vendar so mnoge izjeme v zakonu tako imenovane klasificirane izjeme, kar pomeni, da je njihovo razkritje preprečeno le, v kolikor javni interes o ne razkritju prevlada nad javnim interesom o razkritju določene informacije (Wadham in drugi 2013, 10). Oktobra 2001, kmalu po terorističnem napadu 11. septembra v ZDA, je vlada preložila izvajanje zakona do leta 2005, ko je le-ta z januarjem dokončno stopil v veljavo (Mendel 2008, 119).

Zakon o pravici dostopa do informacij je bil v Veliki Britaniji torej sprejet relativno pozno, kljub dolgi kampanji civilne družbe, ki se je za sprejetje zakona zavzemala desetletja. Številni škandali v zadnjih desetletjih dvajsetega stoletja so ponazarjali obstoj kulture skrivnostnosti in nakazali, da bi bilo potrebno urediti neoviran dostop do informacij javnega značaja, s čimer bi se izboljšala pretirana in neustrezna tajnost v vladi in drugih javnih organih (Wadham in drugi 2013, 8). V Veliki Britaniji so nazačetku 20. stoletja med prvimi razvili institucijo tajnih služb (nastali sta MI5 in MI6), sprejeli so tudi zakon o uradnih skrivnostih (Keane 1992, 95). Tajnost ima dolgo

tradicijo in je pomemben del politične kulture v Veliki Britaniji, zato je bila pot sprejetja in uveljavitve Zakona o pravici do informacij težka in dolga.

## **5.2 Primerjalna analiza pravice dostopa do informacij**

Globalno gledano obstajata dve večji nevladni mednarodni organizaciji, ki se ukvarjata z raziskovanjem ureditve pravice dostopa do informacij, to sta organizacija Centre for Law and Democracy in organizacija The Access Info Europe. Organizaciji financirata in vodita program ocenjevanja globalne pravice dostopa do informacij (The Global Right to Information Rating oziroma RTI). Program ocenjuje moč pravnih okvirjev, ki urejajo pravico dostopa do informacij po svetu. V svoji metodologiji RTI uporablja 61 kazalnikov. Za vsak kazalnik države dobijo določeno število točk, odvisno od tega, kako dobro pravni okvir varuje določen indikator. Skupno je možno zbrati 150 točk. Kazalniki so razdeljeni v sedem različnih kategorij, in sicer: pravica dostopa, področje oziroma obseg zakona, izjeme in zavrnitve, pritožbe, sankcije in zaščita ter spodbujevalni ukrepi. Indikatorji so bili razviti z analizo številnih mednarodnih standardov o pravici dostopa do informacij, kot tudi s primerjalnimi študijami zakonov dostopa do informacij po celem svetu. Naslednji korak je bil razviti standardizirano točkovalno orodje, ki temelji na kazalnikih, da se zagotovi, da so bile točke, ki jih vsebuje vsak indikator dosledno razporejene po različnih državah (Global Right to Information Rating 2016).

V tem ocenjevanju se je Slovenija uvrstila zelo dobro, saj je z zbranimi 129 točkami na drugem mestu med vsemi državami. Velika Britanija se je uvrstila nekoliko slabše, saj se je z izkupičkom 100 točk uvrstila na 30. mesto. Zanimivo je, da so na prvih mestih države, ki večinoma še nimajo dolge demokratične tradicije. Na prvem mestu je Srbija, Sloveniji sledijo Indija, Hrvaška, in Liberija (Global Right to Information Rating). Opaziti je trend, da države, kjer ni dolge tradicije demokracije, dosegajo višja mesta, torej boljše rezultate, kot države z dolgo demokratično tradicijo. Pri tem ne moremo mimo vprašanja, zakaj je tako. Pravica dostopa do informacij javnega značaja je v pravnem smislu novejša pravica, zato morda razlog tiči prav v tem, da države, ki se demokratizirajo in sprejemajo novo zakonodajo, pravico lažje dodajo v svoj pravni red, kot države, ki imajo daljšo demokratično tradicijo, ki svojo zakonodajo manj spreminjajo. Po drugi strani je zagotovo večja težnja, da se pravica dostopa do



informacij javnega značaja uzakoni v državah, kjer ni demokratične tradicije in je zato večja verjetnost, da do spoštovanja te pravice brez ustrezne zakonodaje ne bo prišlo, kot v etabliranih demokracijah, kjer je spoštovanje pravic in svoboščin pričakovano brez izrecne zakonodaje o posamezni tradiciji. Tudi neodvisne mednarodne organizacije zagotovo močneje pritiskajo in spremljajo države, ki so v procesu demokratizacije in jih spodbujajo, da pravico dostopa do informacij prenesejo v svoj pravni red in s tem priznajo to pomembno pravico, ki predstavlja enega izmed predpostavk za legitimno in učinkovito demokratično ureditev države.

Pomembno je omeniti, da je ocenjevanje pravice do informacij omejeno na merjenje pravnega okvirja in ne meri kakovosti implementacije te pomembne pravice. V nekaterih primerih so države z razmeroma šibkimi zakoni kljub temu zelo odprte v pogledu zagotavljanja pravice dostopa do informacij javnega značaja, zaradi močnih prizadevanj za izvajanje zakonov, hkrati pa relativno močnim zakonom ne morejo zagotoviti odprtost, če se v praksi ne implementirajo. Ne glede na te izjeme sčasoma zakoni o pravici dostopa do informacij prispevajo k spodbujanju odprtosti delovanja oblasti in državne uprave in so v pomoč tistim, ki jo uporabljajo za zaščito in spodbujanje pravice dostopa do informacij. Prav tako je treba opozoriti, da medtem ko se sam pojem odprtosti razteza na dejavnike zunaj pravnega okvirja, je močana zakonodaja pomemben pogoj za polno izvajanje pravice dostopa do informacij (Global Right to Information Rating).

### **5.3 Zahtevek za dostop do informacije**

Dandanes so določene informacije, s katerimi razpolaga oblast objavljene na spletnih straneh in jih lahko zainteresirani državljani sami poiščejo. Nekatere informacije niso javno objavljene in jih morajo tisti, ki jih posedujejo, na zahtevo predložiti posamezniku, ki želi s temi informacijami biti seznanjen. Pri tem se je pomembno vprašati, kdo je upravičen do oddaje zahtevka dostopa do informacij javnega značaja, kako lahko takšen zahtevek odda ter kakšen je nadaljnji postopek pridobivanja želenih informacij.

## **Zahtevek za dostop do informacije v Sloveniji**

Zakon o dostopu do informacij javnega značaja določa, da so informacije javnega značaja prosto dostopne vsem fizičnim ali pravnim osebam. Zakon osebe, ki želijo dostopati do informacij javnega značaja, imenuje prosilci (Zakon o dostopu do informacij javnega značaja, čl. 5). Nobena skupina državljanov ni izključena iz te pravice, niti ni nobene določbe, da bi na primer moral imeti prosilec bivališče v Sloveniji ali slovensko državljanstvo, kar pomeni, da dostop do informacij javnega značaja ni vezan zgolj na prebivalce in državljane Slovenije, temveč so informacije javnega značaja dostopne vsem.

Zahtevo za dostop do informacij javnega značaja lahko prosilec po slovenski zakonodaji poda ustno ali pisno, vendar mu Zakon o dostopu do informacij javnega značaja odreja pravno varstvo, če zahtevo vloži ustno. Če prosilec vloži pisno zahtevo za dostop do informacij javnega značaja, jo naslovi na tisti organ, za katerega meni, da razpolaga s to informacijo. Za pisno vloženo zahtevo se šteje tudi zahtevavložena v elektronski obliki.

Vsaka zahteva mora vsebovati:

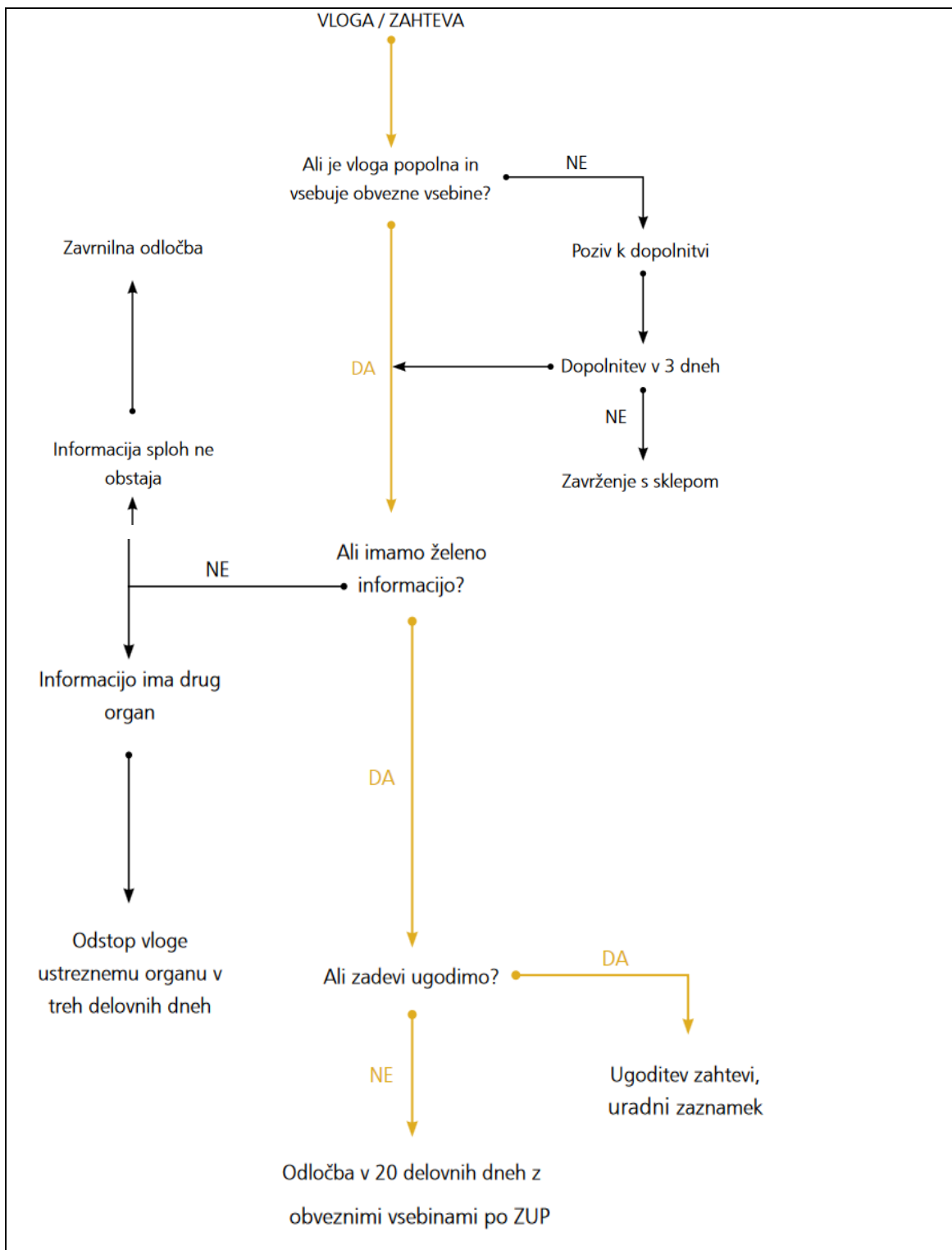
- navedbo organa, ki se mu pošilja,
- osebno ime in firmo prosilca,
- navedbo morebitnega zastopnika ali pooblaščenca,
- naslov prosilca ali naslov zastopnika oziroma pooblaščenca (Zakon o dostopu do informacij javnega značaja, čl. 12–17).

Prosilec mora v zahtevi opredeliti še informacijo, s katero se želi seznaniti ter določiti, na kakšen način želi biti z informacijo seznanjen. Opredeliti mora, ali želi na primer elektronski zapis, vpogled, fotokopijo ali prepis. V zahtevi prosilec ni dolžan navesti utemeljitve svoje zahteve, kar pomeni, da ni zavezan izkazovati pravnega ali kakršnega koli drugega interesa, niti ni dolžan navesti namena uporabe informacije, ki jo želi pridobiti, kot mu tudi ni potrebno izrecno označiti, da gre za zahtevo za dostop do informacij javnega značaja (Zakon o dostopu do informacij javnega značaja, čl. 17). Torej do informacij javnega značaja lahko dostopa vsakdo, ne da bi moral imeti

utemeljen razlog oziroma ne da bi moral pojasnjevati, zakaj želi dostopati do določene informacije.

Ko organ prejme zahtevo po informaciji javnega značaja, mora najprej preveriti, če je zahteva popolna. V kolikor je zahteva nepopolna mora organ pozvati prosilca, da vlogo dopolni, pri čemer rok za dopolnitev ne sme biti krajši od treh delovnih dni. Nato organ preveri, če z želeno informacijo razpolaga. V kolikor ugotovi, da ne potem izda zavrnilno odločbo (Zakon o dostopu do informacij javnega značaja, čl. 18–19). V kolikor organ ve, da z informacijo razpolaga drug organ zahtevo pošlje temu organu. V kolikor organ razpolaga z zahtevano informacijo se najprej preveri ali je informacija sploh javnega značaja, in skladno s tem se nato zahtevi ugotovi ali ne. V kolikor se zahtevi ugotovi, organu ni potrebno izdati posebne odločbe, temveč se o tem napravi uradni zaznamek. V kolikor ugotovi, da ne gre za informacijo javnega značaja lahko zahtevo v celoti ali deloma zavrne. Pri vse tem je potrebno omeniti, da zakon določa tudi časovne roke, organ se je dolžan odločiti o zahtevi prosilca nemudoma, najkasneje v roku 20 delovnih dni od prejema popolne zahteve (Zakon o dostopu do informacij javnega značaja, čl. 20–23).

Slika 5.2: Postopek za posredovanje informacij javnega značaja po prejemu pisne vloge



Vir: Pirc Musar in Rodež (2006, 21).

### **5.3.1 Zahtevek za dostop do informacije v Veliki Britaniji**

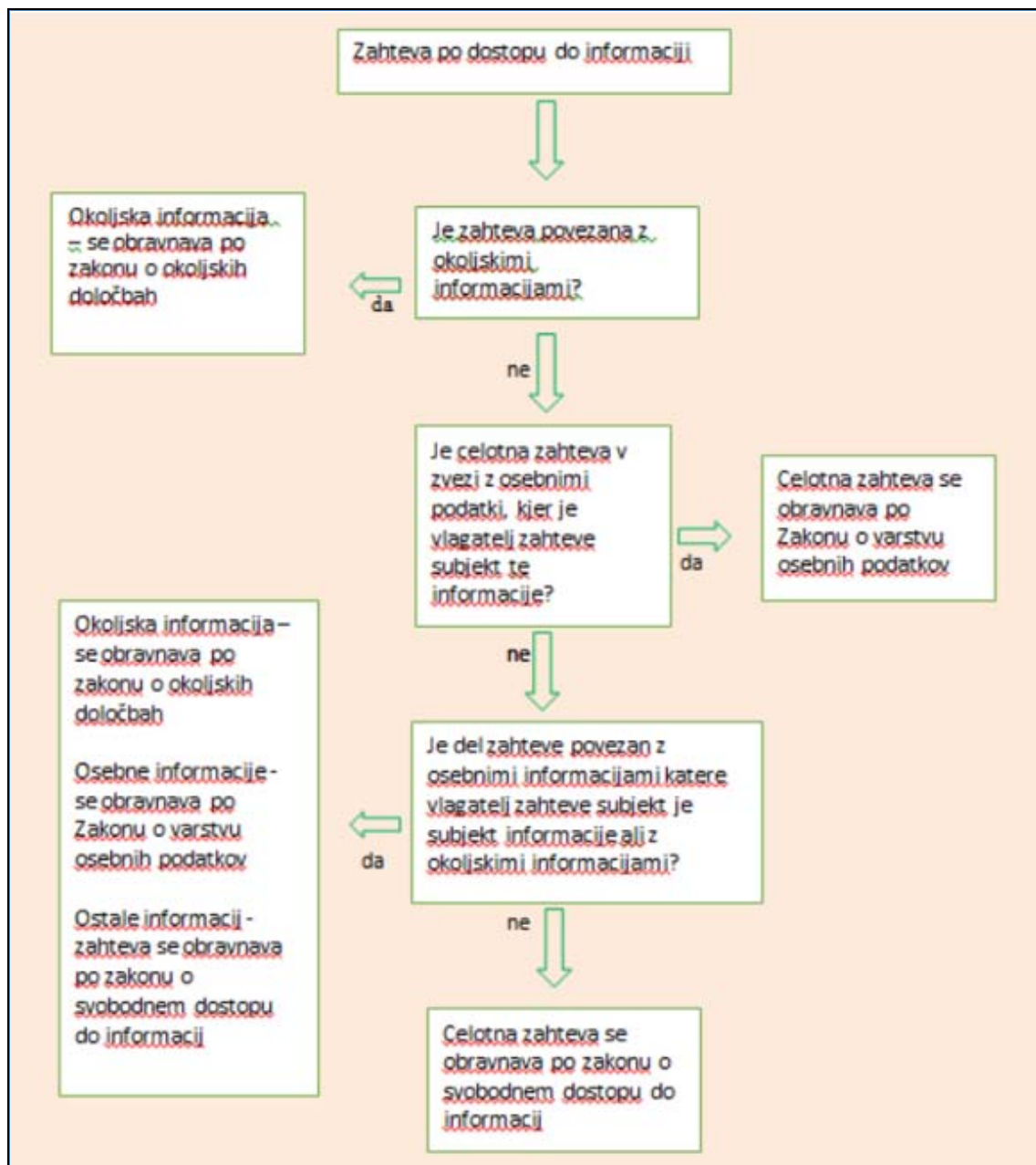
Zakon o dostopu do informacij javnega značaja v Veliki Britaniji v svojem prvem členu navaja, da lahko zahtevek po dostopu do informacij javnega značaja vložijo vsaka oseba, brez kakršnihkoli omejitev (Freedom of Information Act 2000, čl. 1). Torej ni potrebno, da je ta oseba britanski državljan ali da ima stalno ali začasno bivališče v Veliki Britaniji.

Zahteve o dostopu do informacij javnega značaja morajo biti po Zakonu o dostopu do informacij v Veliki Britaniji podane v pisni obliki (Freedom of Information Act 2000, čl. 8). Razen za okoljske informacije, ki so lahko podane v ustni obliki. Za pisno obliko se štejejo tudi zahtevki, oddani po elektronski pošti.

Zakon določa, da mora pisni zahtevek vsebovati ime prosilca in naslov, ki se bo uporabljal za nadaljnjo komunikacijo. Prav tako določa, da mora biti v zahtevku pojasnjeno, do katere informacije javnega značaja želi dostopati, pri čemer ni potrebno, da se prosilec sklicuje na zakon o dostopu do informacij javnega značaja. Prosilcu ni potrebno popolnoma razkriti svoje identitete, saj zadošča že njegovo ime in elektronski naslov. Prav tako prosilcu ni potrebno pojasnjevati, zakaj želi določene informacije (Freedom of Information Act 2000, čl. 8).

Organ, ki mu je bil zahtevek posredovan, mora prosilcu obvezno odgovoriti v pisni obliki v roku 20 delovnih dni. V kolikor z želeno informacijo razpolaga lahko prosilcu ugotovi in mu zagotovi dostop oziroma vpogled v informacijo. Če informacije nima, zahtevo po dostopu zavrne. V primeru, da organ informacije nima, ve pa kdo razpolaga z želeno informacijo, zahtevo v imenu prosilca prenese na ta organ. Rok za odgovor organa se lahko podaljša na maksimalno 40 delovnih dni, v kolikor organ ugotovi, da mora izvesti test javnega interesa, kar pomeni, da mora presoјati, kaj je v večjem interesu javnosti, da se določena informacija zadrži ali razkrije. V tem primeru mora o tem obvestiti prosilca (Information Commissioner).

Slika 5.3: Postopek za posredovanje informacij javnega značaja



Vir: British Oceanographic Data Centre (2016).

#### 5.4 Nadzorstveni organ

Razlogi za vzpostavitev nadzorstvenega organa so spodbujanje pravice dostopa do informacij javnega značaja kot tudi obravnavanje pritožb zoper kršitve pravice. Dostop do informacij od sistema pogosto zahteva veliko procesnih in kulturnih sprememb v upravi, uvajanje novih sistemov za upravljanje in arhiviranje podatkov, pomoč pri

prenosu podatkov v elektronski obliki kot tudi prestrukturiranje notranjih postopkov odločanja (Right2info 2016). Zato pride do zastojev v implementaciji pravice dostopa do informacij javnega značaja.

Tipične naloge in pristojnosti organov nadzora za dostop do informacij:

- sprejemanje in pregledovanje pritožb prosilcev dostopa do informacij,
- pregled izjem,
- zavezujoča zahteva po razkritju informacij,
- spremljanje in spodbujanje izvajanja (sistemi, vzorci težav),
- spremljanje proaktivnega razkritja,
- smernice za javne organe ter razlaga zakonodaje,
- ozaveščanje javnosti,
- zagotavljanje svetovanja proslcem za dostop do informacij,
- zbiranje in poročanje o izvajanju zakonodaje in
- priporočila za obstoječo in predlagano zakonodajo (Right2info 2016).

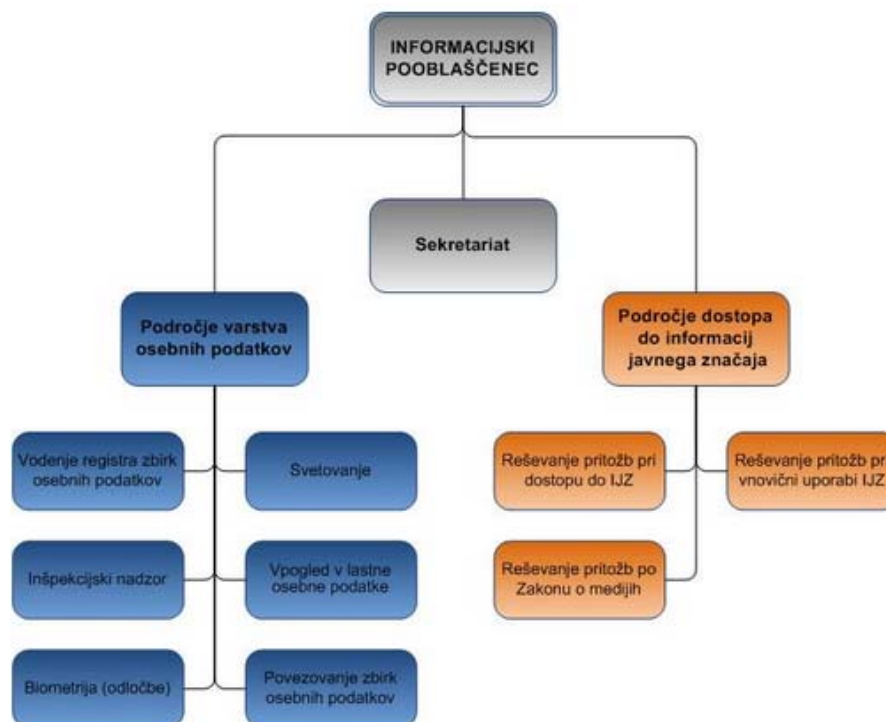
#### **5.4.1 Informacijski pooblaščenec**

Informacijski pooblaščenec je v slovenskem pravnem redu novejši organ, ki je bil ustanovljen z Zakonom o informacijskem pooblaščenču leta 2005. Informacijski pooblaščenec je združil dva organa, in sicer Pooblaščenca za dostop do informacij javnega značaja, ki je že prej imel status neodvisnega organa in Inšpektorat za varstvo osebnih podatkov, ki je deloval kot organ v sestavi Ministrstva za pravosodje (Cerar 2004 58–72). Informacijski pooblaščenec je postal tudi državni nadzorni organ za varstvo osebnih podatkov. Z delom je pričel 1. januarja 2006. Dve veliki področji, s katerima se ukvarja, sta varstvo osebnih podatkov in dostop do informacij javnega značaja. Sedež ima v Ljubljani, financiran je s strani države, bolj točno s strani državnega zbora. Namen, zaradi katerega je bil ustanovljen pooblaščenec, je bila potreba po zagotavljanju enotnega in hitrega instančnega odločanja o pritožbah zoper odločitve organov o vprašanih dostopa do informacij javnega značaja in ponovne uporabe informacij javnega značaja (Čebulj 2005, 392).

Kot veleva 6. člen Zakona o Informacijskem pooblaščenecu, je informacijski pooblaščenec imenovan za pet let in je lahko ponovno imenovan. Informacijskega pooblaščenca imenuje Državni zbor Republike Slovenije na predlog Predsednika Republike Slovenije. Za informacijskega pooblaščenca je imenovana oseba, ki:

- je državljan Republike Slovenije,
- ima univerzitetno izobrazbo,
- ima najmanj pet let delovnih izkušenj,
- ni bila pravnomočno obsojena na nepogojno kazen zapora (Zakon o informacijskem pooblaščenecu, čl. 6).

Slika 5.4: Organigram Informacijskega pooblaščenca



Vir: Informacijski Pooblaščenec (2015).

Zakona o Informacijskem pooblaščenecu opredeljuje, da je Informacijski pooblaščenec, pristojen za:

- odločanje o pritožbi zoper odločbo, s katero je organ zavrgel ali zavrnil zahtevo ali drugače kršil pravico do dostopa ali ponovne uporabe informacij javnega značaja; v okviru postopka na drugi stopnji je pristojen za nadzor izvajanja zakona, ki ureja dostop do informacij javnega značaja in predpisov, ki so izdani na podlagi le-tega,



- inšpekcijski nadzor nad izvajanjem zakona in drugih predpisov, ki urejajo varstvo ali obdelavo osebnih podatkov oziroma iznos osebnih podatkov iz Republike Slovenije,
- opravljanje drugih nalog, ki jih določajo ti predpisi,
- odločanje o pritožbi posameznika, kadar upravljavec osebnih podatkov ne ugotovi zahtevi posameznika glede njegove pravice do seznanitve z zahtevanimi podatki, do izpisov, seznamov, vpogledov, potrdil, informacij, pojasnil, prepisovanja ali kopiranja po določbah zakona, ki ureja varstvo osebnih podatkov (Zakon o informacijskem pooblaščenju, čl. 2).

Zakon o dostopu do informacij javnega značaja poleg že zapisanih pristojnosti informacijskemu pooblaščenju določa še pristojnost za vodenje evidence vseh podeljenih pravic na področju ponovne uporabe informacij (Zakon o dostopu do informacij javnega značaja, čl. 36). Prav tako ima informacijski pooblaščenec možnost inšpekcijskega nadzora, ki ga opravlja v primeru, da sumi, da organ prve stopnje razpolaga z informacijami, do katerih prosilcu ni omogočil dostopa, pa teh informacijskemu pooblaščenju v celoti ali delno ne posreduje (Zakon o informacijskem pooblaščenju, čl. 10).

Pogledali bomo še nekaj praktičnih dejstev o strukturi in financiranju pisarne informacijskega pooblaščenca. Konec leta 2014 je bilo v organu informacijskega pooblaščenca zaposlenih 34 oseb. Državni zbor Republike Slovenije je za delo informacijskega pooblaščenca za leto 2014 v državnem proračunu določil integralna sredstva v višini 1.247.110,10 EUR (leta 2013 1.291.210,00 EUR) (Informacijski pooblaščenec 2015). Opaziti je manjše znižanje financiranja v primerjavi s preteklim letom. Poleg sredstev s strani države je leta 2014 informacijski pooblaščenec razpolagal z namenskimi sredstvi, založenimi sredstvi ter donacijami za sodelovanje v projektih, ki so bili financirani s strani EU, v skupni višini 29.562,62 EUR (Informacijski pooblaščenec 2015).

Glede konkretnega dela informacijskega pooblaščenca lahko povemo, da je leta 2014 prejel 578 pritožb, od tega 320 zoper zavrnilne odločbe in 258 zoper molk prvostopenjskih organov (Informacijski pooblaščenec 2015).

#### **5.4.2 Organ informacijskega komisarja**

Organ informacijskega komisarja je neodvisen organ Združenega kraljestva, ki je bil s sprejetjem FOIA 2000 leta 2000 ustanovljen zato, da promovira pravico dostopa do informacij javnega značaja, spodbuja odprtost javnih organov in ščiti pravico zasebnosti podatkov o posameznikih (Information Commissioner). Angleška pravna tradicija je vse do leta 2000 vztrajala na drugem konceptu kontrole javne oblasti, to je na ministri od odgovornosti parlamentu, ki naj bi preprečevala zlorabe oblasti in korupcijo (Bugarič 2003, 193–195). Podobno kot v Sloveniji so v Veliki Britaniji funkcijo varstva pravice dostopa do informacij javnega značaja dodali avtoriteti, ki je bdela nad pravico do varstva osebnih podatkov, in sicer komisarju za zaščito osebnih podatkov (le-ta je bil ustanovljen z Zakonom o zaščiti osebnih podatkov). Novo ustanovljen državni organ informacijskega komisarja je prevzel funkcije komisarja za zaščito osebnih podatkov, kot tudi dobil nove naloge s področja dostopa do informacij javnega značaja (Information Commissioner). Organ informacijskega komisarja v Veliki Britaniji pokriva celotno državo razen Škotske, ki ima svoj zakon o dostopu do informacij javnega značaja in svojega informacijskega komisarja (Information Commissioner).

Organ informacijskega komisarja je bil sprva umeščen pod pristojnost ministrstva za pravosodje, od septembra 2015 dalje je pod pristojnostjo ministrstva za kulturo, medije in šport. Organ informacijskega komisarja v Veliki Britaniji je torej vključen v vladno strukturo, medtem ko je v Sloveniji organ informacijskega pooblaščenca povsem neodvisen organ izven vladne strukture.

Informacijski komisar je imenovan s strani njenega visočanstva kraljice, po priporočilu ministra za kulturo in predsednika vlade. Imenovan je za obdobje petih let, po izteku mandata se lahko njegovo delovanje podaljša še za dve leti. Maksimalna dolžina mandata znaša sedem let (Data Protection Act 1998, čl. 5). Komisar je podobno kot v Sloveniji imenovan in ne izvoljen. Za razliko od imenovanja v Sloveniji, kjer obstajajo določeni pogoji za zasedbo mesta informacijskega pooblaščenca, v Veliki Britaniji ni nobenih javno objavljenih pogojev, ki jih mora za morebitno imenovanje izpolnjevati informacijski komisar. Čeprav postopek imenovanja ne zagotavlja jamstva za

neodvisnost, organ informacijskega komisarjav Veliki Britaniji v praksi dejansko deluje samostojno in neodvisno (Mendel 2008, 125).

Organ informacijskega komisarja je financiran z dveh strani. Za področje dela o pravici dostopa do informacij javnega značaja je urad financiran s strani ministrstva za kulturo, medije in šport, medtem ko je področje dela pravici do varstva podatkov financirano s pristojbinami, ki jih vplačajo upravljavci podatkov. Režijski stroški in drugi skupni stroški se porazdelijo med obe strani prihodkov (Information Commissioner 2011). Pri financiranju organa, ki skrbi za implementacijo zakona o dostopu do informacij javnega značaja v Sloveniji in Veliki Britaniji, je opaziti razliko, saj je v Sloveniji organ financiran s strani državnega zbora, medtem ko je v Veliki Britaniji organ financiran s strani vlade, konkretnije s strani ministrstva za kulturo, medije in šport.

Organ informacijskega komisarja ima neodvisen status, poroča neposredno parlamentu in ima mnogo odgovornosti v skladu z zakonom o prostem dostopu do informacij, zakonom o varstvu osebnih podatkov sorodnih zakonov. Naloge urada informacijskega komisarja vključujejo spodbujanje dobrih praks organov, odločanje o pritožbah in sprejemanje regulativnih ukrepov (Information Commissioner). Dolžnost spodbujanja dobrih praks za delovanje javnih organov se razume širše od zgolj uveljavljanja pravice dostopa do informacij. Informacijski komisar naj bi spodbujal izvajanje pravice dostopa do informacij, ki jih posedujejo javni organi na splošno, in svetoval, na primer glede obravnav zahtevkov za dostop do informacije in vodenja evidenc. Informacijski komisar nudi tudi svetovalne storitve javnim organom v zameno za plačilo (Amos in drugi 2001, 16).

Zakonodaja, ki je pod pristojnostjo informacijskega komisarja je sledeča: Zakon o varstvu osebnih podatkov, zakon o dostopu do informacij javnega značaja, predpisi s področja zasebnosti in elektronskih komunikacij, zakon o okoljskih informacijah, predpisi inspire in zakon o ponovni rabi informacij javnega sektorja (Information Commissioner).

Organ informacijskega komisarja ima glavno vlogo pri zagotavljanju pravilnega izvajanja zakona o dostopu do informacij javnega značaja. Njegove glavne naloge so:

- odobri / prekliče sheme za objavo,

- spodbujanje dobrih praks,
- spodbujanje javnih organov, da delujejo v skladu z zakonom o svobodnem dostopu do informacij,
- širjenje informacij in svetovanje o zakonu o svobodnem dostopu do informacij,
- presojanje ali javni organ deluje v skladu z dobrimi praksami,
- letno poročanje parlamentu (Amos in drugi 2001, 15–16).

Obstaja več orodij, preko katerih pisarna informacijskega komisarja ukrepa, kadar pride do suma kršitve izvajanja pravice do dostopa do informacij javnega značaja:

- ocena – se izvede s soglasjem organa zavezanca, pri tem se ocenjuje predvsem to, ali je organ deloval skladno s kodeksom ravnanja,
- opomin – z opominom se od organa zavezanca zahteva, da sprejme ukrepe, da doseže skladnost z zakonom. Običajno se izda zaradi sistemskih ali ponavljajočih se kršitev,
- informacijsko obvestilo – z njim se od organa zavezanca zahteva, da informacijskemu komisarju priskrbi pisne informacije, ki so zahtevane od organa. Pridobljene informacije informacijski komisar uporabi, da lažje presodi ali je organ deluje v skladu z zakonom,
- obvestilo o odločitvi – gre za sklep oziroma izid preiskave v posameznem primeru,
- priporočilo prakse –v tem primeru ne gre za zavezujoč ukrep. S priporočilom se določijo ukrepi, ki so po mnenju pisarne informacijskega komisarja potrebni za zagotovitev skladnosti s predpisi. Uporablja se v primeru, ko se ugotovi, da bi z ustrežnejšim delovanjem organ hitreje in kvalitetnejše izpolnjeval zahteve zakona,
- pogajanja – ne gre za formalno obliko moči, niti za zavezujoč ukrep, ampak za obliko ukrepa, ki se pogosto uporablja, da bi se lažje dosegla skladnost delovanja z zakonom,
- monitoring oziroma spremljanje – ne gre za formalno obliko moči. Spremljanje dela je metoda, ki se uporablja za preverjanje splošne uspešnosti nekega organa. S to metodo se zagotovi, da se morebitni potrebni ukrepi za zagotavljanje pravice dostopa do informacij javnega značaja organa, zavezanca sprejmejo pravočasno,

- poročilo parlamentu – gre za poročilo informacijskega komisarja o svojem delu, ki ga je dolžan vsako leto posredovati parlamentu. V letno poročilo so vključeni tudi primeri, ko organi zavezanci niso izpolnjevali priporočil in izrečenih ukrepov. Gre za metodo, s katero se nadzira in spremlja delo informacijskega komisarja,
- pregon – v skladu z zakonom je možen tudi sodni pregon. Predviden je predvsem v primerih namernega spreminjanja, brisanja, blokiranja, uničevanja ali prikrivanja zapisov z namenom preprečiti širjenje informacij. Uporablja se, kadar pride do hujših kršitev zakona (Information Commissioner 2012).

Število zaposlenih oseb v pisarni informacijskega komisarja je bilo leta 2014,408. Proračun za leto 2014 je znašal 21,600,000 funtov. Število organizacij oziroma organov, ki so obveščali pisarno informacijskega komisarja, je 428021. Glede dostopa do informacij javnega značaja je pisarna prejela 4981 primerov, zaključenih je bilo 5072. V 30 dneh ali manj je bilo zaključenih 37% primerov (Information Commissioner).

## **5.5 Možnost pritožbe**

Pravica do pritožbe je ena izmed človekovih pravic, ki je zagotovljena z mednarodnimi pravnimi akti, kot je na primer Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic (Odvetniška družba Ježek in Snoj 2016). Zato ima vsak prosilec, ki je nezadovoljen z odločitvijo organa glede njegove zahteve o dostopu do informacij javnega značaja, pravico do pritožbe. V nadaljevanju bomo pogledali, kako je pravica do pritožbe urejena v Sloveniji in Veliki Britaniji.

### **5.5.1 Možnost pritožbe v Sloveniji**

Pravica do pritožbe je zapisana že v Ustavi Republike Slovenije, kjer je navedeno, da je vsakomur zagotovljena pravica do pritožbe ali drugega pravnega sredstva proti odločbam sodišč in drugih državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, s katerimi ti odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih (Ustava Republike Slovenije, čl. 25). Pristojni organi lahko zaradi različnih razlogov, kot so različno razumevanje, nepravilna uporaba ali nepoznavanje predpisov, izdajo nepravilne ali nezakonite odločbe. Prav zaradi teh razlogov je predvidena pravica do pritožbe, ki v upravnem postopku skrbi za saniranje nepravilnosti ali nezakonitosti in

kot taka predstavlja pomembno procesno pravico v smislu varstva pravic strank, pa tudi v smislu izvajanja nadzora nad delovanjem organov države (Vidic 2015).

Če je organ pisno zahtevo prosilca z odločbo zavrnil ali s sklepom zavrgel oziroma, če je poslovni subjekt pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava s pisnim odgovorom obvestil prosilca o razlogih, zaradi katerih zahtevanih informacij ne more posredovati, ima prosilec pravico do pritožbe (Informacijski pooblaščenec). Pritožba se vložijo na organ informacijskega pooblaščenca. Organ informacijskega pooblaščenca ima torej funkcijo pritožbenega organa. Pooblaščenec ima na svoji spletni strani objavljen obrazec za pomoč pri vlaganju pritožb, tako da je sam postopek pritožbe za prizadeto stranko enostavnejši.

O pritožbi zoper odločitev organa odloča informacijski pooblaščenec. Zakon o dostopu do informacij javnega značaja določa, da se pritožba zoper odločbo organa vložijo skladno s poukom o pravnem sredstvu v odločbi, oziroma v roku 15 dni od vročitve odločbe, in sicer pri organu, ki je izpodbijano odločbo izdal (Zakon o dostopu do informacij javnega značaja, čl. 27). Organ bo po prejemu pritožbe preizkusil, ali je ta pravočasna, dovoljena in ali jo je vložila upravičena oseba. Če svoje odločitve ne bo spremenil, bo pritožbo skupaj z dokumenti zadeve odstopil informacijskemu pooblaščenecu v reševanje. V pritožbenem postopku na podlagi Zakona o dostopu do informacij javnega značaja informacijski pooblaščenec lahko zahteva od organa zavezanca, da mu pošlje vse dokumente, ki se tičejo zadeve oziroma navede razloge, zaradi katerih ni odločil v zakonitem roku (Zakon o dostopu do informacij javnega značaja, čl. 27). Ko informacijski pooblaščenec pridobi vse potrebne podatke odloča o pritožbi in izda odločbo o pritožbi. Zoper odločbo informacijskega pooblaščenca je zagotovljeno sodno varstvo v skladu z določbami o upravnem sporu (Zavod PIP 2015). To v praksi pomeni, da se zoper odločbo informacijskega pooblaščenca lahko vložijo pritožbe na Upravno sodišče.

### **5.5.2 Možnost pritožbe v Veliki Britaniji**

V Veliki Britaniji so do leta 2010 obstajale štiri stopnje za pritožbe nezadovoljnih prosilcev za dostop do informacij javnega značaja:

- sistem notranjih pritožb znotraj organa,
- informacijski komisar,

- informacijski tribunal in
- sodišče (Amos in drugi 2001, 16–17).

Leta 2010 je z reformo sodnega sistema informacijski tribunal postal del prvostopenjskega sodišča. Do leta 2010 je obstajal neodvisen organ informacijski tribunal, čigar naloga je bila nadzor nad odločitvami informacijskega komisarja, lahko je tudi odredil odkritje dokumentov, ki jih organ ni hotel odkriti. V tej fazi je obstajal nadzorni organ, ki je bil del izvršilne in ne sodne veje oblasti. Z reformo sodnega sistema pa je pritožbeni organ postal del sodne veje oblasti.

Zakon o dostopu do informacij javnega značaja v Veliki Britaniji danes predvideva tri stopnje pritožb. Najprej pritožbo javnemu organu, ki poseduje informacije, potem pritožbo organu informacijskega komisarja, nato pritožbo na sodišču. Informacijskemu komisarju se prosilec za dostop do informacij pritoži, če meni, da zahteva po dostopu do informacij ni bila obravnavana v skladu z zakonom (Amos in drugi 2001, 16). Pri tem je potrebno omeniti, da se na odločitev pisarne informacijskega komisarja lahko pritožita tako prosilec, kot javni organ. Organ informacijskega komisarja ima dolžnost, da razišče pritožbo prosilca. Nadaljnja pritožba se vloži prvostopenjsko sodišče. Tudi sodišče lahko prejema pritožbe ali od vlagatelja zahtevka za dostop do informacij javnega značaja ali od javnega organa. Ni pravica do pritožbe dovoljena za tretje osebe. Sodišče dovoli ali zavrne pritožbo (Amos in drugi 2001, 16). Če sodišče odloči, da je bila odločitev napačna ali da je organ informacijskega komisarja napačno izvajal svojo diskrecijsko pravico se odločitev ovrže in izda nova odločba, ki ima enak pravni status kot prva. Pri vsem tem je potrebno poudariti, da tako pisarna informacijskega komisarja kot sodišče lahko na tej stopni presojujejo zgolj glede vprašanj glede izvrševanja zakona pravice do dostopa in ne glede širših sporov, ki posledično nastanejo (Amos in drugi 2001, 16). Predvidena je možnost pritožbe na odločitev prvostopenjskega sodišča, in sicer na Višjem sodišču (zbornica za upravne pritožbe). Pritožba zoper odločitev se poda na Višje sodišče, nato sledi na Pritožbenem sodišču.

## **5.6 Stroškovni vidik**

Pri vprašanju dostopa do informacij javnega značaja je pomembno, da dostop do informacij javnega značaja ni oviran in da je dostopen vsakomur. Gre za pomembno

vprašanje, ki kaže predvsem v kolikšni meri se lahko pravica uveljavlja tudi v praksi. Relevantno vlogo pri omejitvi pravice do pravice dostopa do informacij ima tudi strošek izvajanja te pravice (Barendt v Hugelier 2011, 77).

Glede zaračunavanja stroškov obstajata, kot piše Gantar (2005), dva glavna modela. Prvi model je značilen predvsem za evropske države, kjer se pri posredovanju informacij javnega značaja zaračunava povračilo stroškov izdelave in posredovanja informacij. Drugi model je uveljavljen predvsem v Združenih državah Amerike, v katerem se zaračunavajo samo stroški posredovanja informacij javnega značaja, ne pa tudi stroški izdelave oziroma pridobivanja.

Višina stroškov, ki je povezana z uresničevanjem pravice dostopa do informacij javnega značaja, namreč določenim posameznikom oteži ali celo onemogoči dostop do informacij javnega značaja in s tem tudi omeji posameznikovo sodelovanje v demokratični družbi. Kot smo že ugotovili, lahko le informirani državljani kakovostno sodelujejo pri sprejemanju odločitev in nadzoru oblasti. Zato si bomo v nadaljevanju pogledali, kako vprašanje stroškov, ki v določenih primerih zagotovo nastanejo, opredeljujeta Slovenija in Velika Britanija.

#### **5.6.1 Stroškovni vidik uveljavljanja pravice do dostopa do informacij javnega značaja v Sloveniji**

Slovenska ureditev pravice dostopa do informacij javnega značaja, je prevzela ameriški modela zaračunavanja, saj se zaračunavajo samo stroški posredovanja informacij. Gantar (2006) piše, da ameriški model temelji na treh predpostavkah. Prva predpostavka je ta, da so kot informacije javnega značaja opredeljene samo tiste informacije, s katerimi javni sektor že razpolaga in jih ni potrebno na novo pridobiti oziroma obdelati. Druga predpostavka temelji na tem, da se informacije javnega značaja proizvajajo v okviru javnih nalog, tako da so davkoplačevalci za njih že plačali, saj so nastale tekom rednega dela. Tretja predpostavka je ta, da se ne vzpostavlja bistvene razlike med informacijami javnega značaja in informacijami za ponovno uporabno, tako da se ne razlikuje, za kakšne nadaljnje namene se bodo informacije uporabile, tudi če bo šlo za komercialne namene (Gantar 2006).



Stroške posredovanja informacij v 34. členu opredeljuje Zakon o dostopu do informacij javnega značaja. Vpogled v zahtevano informacijo je brezplačen. Za posredovanje prepisa, fotokopije ali elektronskega zapisa zahtevane informacije organ prosilcu zaračuna le materialne stroške, ki nastanejo ob posredovanju informacije. Organ zaradi ekonomičnosti ne zaračuna materialnih stroškov posredovanja informacij, ki z vključenim davkom na dodano vrednost, ne presegajo 20 evrov (Zakon o dostopu do informacij javnega značaja, čl. 34).

V maju 2016 je Vlada Republike Slovenije sprejela o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja, v kateri so črtane določbe, ki so organom dovoljevale zaračunavanje stroškov dela ter sprejemanje posebnih stroškovnikov. Po novem bo tako z Uredbo veljal enotni stroškovnik oziroma enotni cenik materialnih stroškov za vse organe zavezance (Ministrstvo za javno upravo 2016). Sprejetje enotnega cenika za posredovanje je vsekakor smiselno, saj tako ne prihaja do razlik v višini zaračunavanja stroškov med različnimi organi, pa tudi organom samim se olajša delo. Predtem so morali organi zavezanci, glede določbe Uredbe o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja, sami oblikovati stroškovnik na podlagi tržne cene za storitev posredovanja informacij in povprečno lastno ceno stroškov dela in amortizacije opreme organa (Uredba o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja, čl. 19)

Skladno z Uredbo o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja, organ za plačilo stroškov izda prosilcu sklep ob posredovanju zahtevanih informacij, iz katerega mora biti razvidna specifikacija stroškov. Organ določi rok za plačilo, ki ne sme biti daljši od petnajstih dni od prejema sklepa (Uredba o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja, čl. 18). V kolikor se ugotovi, da bodo stroški presegli 80 evrov (z vključenim davkom na dodano vrednost) lahko od prosilca zahteva vnaprejšnji polog. V pozivu za plačilo vnaprejšnjega pologa mora organ določiti rok za plačilo, ki ne sme biti daljši od petnajstih dni od prejema poziva, in obrazložiti višino pologa. Po posredovanju informacij organ obračuna dejansko nastale stroške in prosilcu izda sklep za plačilo stroškov. Če polog presega dejanske materialne stroške, organ prosilcu ob posredovanju informacije vrne presežni znesek. Če dejansko nastali stroški presegajo znesek vnaprejšnjega pologa, mora prosilec plačati razliko (Uredba o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja, čl. 18). Na sklep oziroma

na višino zaračunanih stroškov se lahko pritoži informacijskemu pooblaščenцу, ki ima na svoji spletni strani objavljen obrazec – Pritožba zoper odločitev o stroških, s katerim se odda pritožba (Informacijski pooblaščenec).

### **5.6.2 Stroškovni vidik uveljavljanja pravice do dostopa do informacij javnega značaja v Veliki Britaniji**

Tudi v Veliki Britaniji se prosilcu za dostop do informacij javnega značaja zaračunavaj odoločeni stroški za posredovanje informacij. Organi zavezanci najprej izračunajo tako imenovano primerno mejo stroškov. Pri izračunu se upošteva stroške, za katere se pričakuje, da bodo nastali, ko se obvesti prosilca ali informacijo organ zavezanec poseduje ali ne in stroške povezane s posredovanjem zahtevane informacije. Praktično gledano, se v izračun vključi stroške reprodukcije dokumenta (tiskanje ali fotokopiranje), poštnino in morebitne druge stroške ob drugih oblikah posredovanja informacij. Prav tako se v izračun vključi čas dela, ki je potreben za pridobivanje informacij. Vsi javni organi zaračunajo porabljen čas za pridobivanje informacij po pavšalni stopnji 25 £ na osebo, na uro (Information Commissioner 2015a, 2–5).

Primerna meja stroškov trenutno znaša 600 £ za organe centralne vlade, zakonodajnih organov in oboroženih sil ter 450 £ za vse druge javne organe. Če je izračunana vrednost primerne meje stroškov nižja od zgoraj določene, mora organ zavezanec pridobiti in posredovati želeno informacijo upravičencu. Pri tem se upravičencu lahko zaračunajo le materialni stroški, medtem ko se čas za pridobitev informacije upravičencu ne zaračuna. V kolikor je primerna meja stroškov presežena organ zavezanec ni dolžan pridobiti in posredovati informacije javnega značaja upravičencu. Če se za to vendarle odloči, se upravičencu ne zaračunajo le materialni stroški, temveč celotni stroški pridobivanja in posredovanja informacije, torej tudi čas, ki je potreben za lociranje in pridobitev informacij (Information Commissioner 2015b, 2–6). V praksi to pomeni, da je primerna meja stroškov presežena, če je potrebno več kot 24 ur dela za organe centralne vlade, zakonodajnih organov in oboroženih sil in več kot 18 ur dela za vse druge javne organe.

Javni organ na primer ne sme zaračunati stroškov prevajanje informacij v valižanščino, ker je to potrebno storiti že na podlagi zakona o valižanskem jeziku iz leta 1993. Podobno, javni organ ne more zaračunati za stroške pretvarjanja zahtevane informacije

v drugo obliko, na primer v Braillovo pisavo, velik tisk ali na zvočni trak, če je ta zahteva po prilagoditvi za invalidne osebe v skladu z zakonom o enakopravnosti (Information Commissioner 2015a, 4).

Organ zavezanec upravičencu obvestilo o plačilu stroškov izda pred posredovanjem zelene informacije javnega značaja. V kolikor organ ne prejme plačila v treh mesecih od izdaje obvestila o višini pristojb in oziroma stroškov lahko sklepa, da mu ni več potrebno odgovoriti na zahtevo o pridobitvi informacij javnega značaja (Information Commissioner 2015a, 6–7).

## 6 SKLEP

Tako same informacije kot prost dostop do informacij predstavljajo pomemben vidik pri sprejemanju odločitev in nadziranju delovanja oblasti. Prav javno kritiziranje politike je pripeljalo do razvoja demokracije, zato svoboda izražanja in svoboden dostop do informacij javnega značaja danes veljata za sveti politični vrednoti (Pičman Štefančič in Teršek 2005, 165). Državljeni brez ustreznih informacij ne morejo ocenjevati dela oblasti, informirani državljani lahko tudi lažje sodelujejo pri sprejemanju odločitev. Dostop do informacij javnega značaja je pomemben tudi zato, ker se z njegovo pomočjo vzpostavlja kritičnost družbe in organov samih do lastnega delovanja, kar posledično pomeni večji (samo)nadzor nad delovanjem oblasti in večje zaupanje državljanov v obstoječo oblast (Miklavčič 2011). S pravico dostopa do informacij javnega značaja se poveča informiranost družbe o družbenopolitičnem dogajanju, kar zmanjšuje možnost za korupcijo, nepravilnosti in zlorabe pri izvajanju javnih nalog. Dostop javnosti do informacij je bistvena sestavina odgovorne in odzivne demokracije.

Prav v zadnjih desetletjih je pravica dostopa do informacij javnega značaja dobila velik zalet, v svojo zakonodajo so jo vključile tako etabrirane demokracije kot države, ki so šele začele svojo pot demokratizacije. Med državami, ki so v zadnjih desetletjih uveljavile pravico dostopa do informacij javnega značaja, sta tudi Slovenija in Velika Britanija. Pravica dostopa do informacij javnega značaja, ki je zakonsko urejena in se ustrezno implementira v praksi ima velik vpliv na demokratičnost delovanja oblasti. Morda najbolj očiten dokaz, da ima uzakonjena pravica dostopa do informacij javnega značaja velik vpliv na vlado, je izjava Tony Blaira, predsednika britanske vlade med letoma 1997 in 2007, ki je v svojih spominih zapisal, da je zakon o svobodnem dostopu do informacij neumen in nevaren, ter da je bil tepec, ker ga je sprejel v času svojega vladanja. Blair namreč trdi, da možnosti dostopa do informacij javnega značaja ne uporablja javnost, ampak novinarji, ki iščejo orožje za uporabo proti vladi in da ovirajo politično razpravo (Wadham in drugi 2013, 11). Oblast samo pravico dostopa do informacij javnega značaja ne dojema vedno kot pozitivno vrednoto, ki državljanom omogoča lažje udejstvovanje v političnem življenju.

Na začetku diplomskega dela sem postavila hipotezo, da se je Slovenija navkljub drugačni demokratični tradiciji in okolju pri oblikovanju ureditve dostopa do informacij javnega značaja zgledovala po modelu Velike Britanije, ki se po Almondu (v Lukšič 1992, 13–14) uvršča med države s homogeno politično kulturo. Homogena kultura je v tistem okolju, kjer velika večina akterjev v političnem sistemu sprejema kot glavne cilje političnega sistema kombinacije vrednot svobode, množične blaginje in varnosti. Značilna naj bi bila predvsem za Združene države Amerike in Veliko Britanijo. Po tej predstavi naj bi bil angloameriški tip demokracije najbolj stabilen, najboljši in zato vreden posnemanja v vseh drugih demokratičnih državah (Almond v Lukšič 1992, 13–14). Na drugi strani bi Slovenijo lahko uvrstili med države s heterogeno politično kulturo, ki je značilna predvsem za kontinentalno Evropo.

Preučevanje pravice dostopa do informacij javnega značaja je pomembno, ker oblasti in njeni organi pogosto proizvajajo in posedujejo velike količine dosjejev in informacij, ki imajo splošen pomen in jih ni mogoče pridobiti iz drugih virov (Prepeluh 2005, 44). Prav zato je pomembno, da lahko javnost dostopa do njih. Analiza je razkrila, da tako v Sloveniji kot v Veliki Britaniji zakonodaja dostopa do informacij javnega značaja omogoča dostop vsakomur, in ne na primer samo državljanom ali osebam s stalnim bivališčem v izbrani državi. Prav tako v obeh državah ni potrebno podajati razlogov, zakaj posameznik želi dostop do informacij, kot se od njega ne zahteva, da izkaže kakršenkoli interes. V Veliki Britaniji ureja dostop do informacij javnega značaja, s katerimi razpolagajo organi javne oblasti (ti so naštet v prilogi k zakonu), eden najobsežnejših zakonov o dostopu do informacij javnega značaja. Zakon se nanaša na vse organe javne oblasti, torej tako na upravno-izvršilno, sodno in zakonodajno vejo oblasti (Pličanič 2002, 101). Tako zakon o pravici dostopa do informacij javnega značaja v Veliki Britaniji kot Sloveniji predstavljata močno pravno varnost in zaščito pravice, saj zelo konkretno navajata izjeme, kdaj javnost nima dostopa do informacij, tako da je malo prostora za morebitno neupravičeno oviranje dostopa ljudi do informacij javnega značaja.

Pri oblikovanju varstva pravice dostopa do informacij javnega značaja se je v obeh državah razvil neodvisen organ, ki skrbi za nadzor nad izvajanjem pravice dostopa do informacij javnega značaja, v Sloveniji je to informacijski pooblaščenec, v Veliki Britaniji informacijski komisar. Oba organa v praksi delujeta neodvisno, čeprav je v

Veliki Britaniji informacijski komisar vključen v vladno strukturo, saj deluje v okviru ministrstva za kulturo, medije in šport, medtem ko je v Sloveniji organ informacijskega pooblaščenca, samostojen neodvisen organ. Oba organa vsebinsko pokrivata dve celo nasprotujoči si področji, in sicer področje dostopa do informacij javnega značaja in področje pravice do varstva zasebnosti. Področji sta si na nasprotnem polju, saj lahko dostop do informacij javnega značaja posega v področje pravice do varstva zasebnosti. Zato menim, da je dobro, da za obe pravici nadzoruje skupen organ. V primeru pritožbe oziroma nejasnosti lahko informacijski pooblaščenec presodi, na katero področje sodi določena informacija, torej ali je lahko dostopna javnosti ali je zanjo potrebno poskrbeti v okviru pravice do zasebnosti. Osebi, ki vodita organ, sta v obeh državah imenovani. V Sloveniji gre za imenovanje s strani parlamenta, v Veliki Britaniji za imenovanje s strani vlade. Oba organa v preučevanih državah poleg vloge promoviranja pravice do dostopa do informacij javnega značaja delujeta kot pritožbeni organ. V primeru suma kršitve glede izvajanja zakona o pravici do dostopa do informacij javnega značaja se lahko nanju obrnejo tako upravičenci, ki zahtevane informacije niso pridobili skladno z zakonom, kot tudi organi zavezanci, ki so informacije dolžni posredovati. V obeh državah je predvideno tudi sodno varstvo pravice, po odločitvi informacijskega pooblaščenca oziroma komisarja je še vedno možna pritožba na ustrezno sodišče.

V diplomskem delu smo predstavili stroškovni vidik zagotovitve dostopa do informacij javnega značaja, saj lahko stroški predstavljajo pomembno oviro pri zagotavljanju pravice dostopa do informacij javnega značaja vsem državljanom v enaki meri. Slovenija je z Uredbo, ki je bila sprejeta maja letos vzpostavila enoten stroškovnik, ki velja za vse organe zavezance. Po trenutno veljavni zakonodaji, se upravičencu zaračunajo le materialni stroški posredovanja, ne pa tudi stroški dela in priprave informacij javnega značaja. Na tej točki v primerjavi z Veliko Britanijo opazimo pomembno razliko, saj se tam poleg materialnih stroškov upravičencu v določenih primerih zaračuna tudi čas, ki je potreben za pridobitev določene informacije. S tem se strošek pridobitve informacije javnega značaja za upravičenca v Veliki Britaniji poveča v primerjavi s stroškom, ki ga mora poravnati upravičenec v Sloveniji. Pričakovali bi, da je zato dostopnost informacij javnega značaja v Veliki Britaniji deloma omejena glede na materialne zmožnosti prosilcev.

V hipotezi smo na začetku diplomskega dela utemeljeno predpostavili, da se je navkljub različni demokratični tradiciji Slovenija pri oblikovanju zakonodaje o dostopu do informacij javnega značaja zgledovala po Veliki Britaniji. Na podlagi opravljene analize v diplomskem delu lahko ugotovimo, da sta področji zagotavljanja pravice dostopa do informacij javnega značaja v Sloveniji in Veliki Britaniji podobno urejeni.

## 7 LITERATURA

1. Amnesty International. 2016. *O človekovih pravicah*. Dostopno prek: <http://sola.amnesty.si/o-clovekovih-pravicah.html> (1. avgust 2016).
2. Amos, Jim, Dick Baxter, Jeremy Croft in Robert Hazell. 2001. *A Practical Guide to the Freedom of Information Act 2000*. London: The Constitution Unit, School of Public Policy UCL.
3. Article 19. 2007. *Access to Information: An Instrumental Right for Emowerment*. Dostopno prek: <https://www.article19.org/data/files/pdfs/publications/ati-empowerment-right.pdf> (3. april 2016).
4. Banisar, David. 2006. *Freedom of Information Around the World 2006: A Global Survey of Access to Government Records Laws*. Dostopno prek: [http://www.freedominfo.org/documents/global\\_survey2006.doc](http://www.freedominfo.org/documents/global_survey2006.doc) (2. februar 2016).
5. Birch, H. Anthony. 2007. *The concepts and theories of modern democracy 3<sup>rd</sup> edition*. London: Routledge.
6. Brezovšek, Marjan in Damir Črnčec. 2007. *Demokratična uprava in tajnost podatkov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
7. Brezovšek, Marjan in Miro Haček, ur. 2004. *Upravna kultura*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
8. --- 2012. *Politični sistem Republike Slovenije*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
9. Brezovšek, Marjan. 1995. *Politična participacija: prispevek k analizi participativne demokracije*. Dostopno prek: [www.dlib.si/stream/URN:NBN:SI:doc-ASWF7D1D/67633873-a260-4496.../PDF](http://www.dlib.si/stream/URN:NBN:SI:doc-ASWF7D1D/67633873-a260-4496.../PDF) (30. Julij 2016).
10. British Oceanographic Data Centre. 2016. *Freedom of Information*. Dostopno prek: [http://www.bodc.ac.uk/about/freedom\\_of\\_information/](http://www.bodc.ac.uk/about/freedom_of_information/) (27. maj 2016).
11. Bugarič, Bojan. 2003. Pravica do dostopa do informacij javnega značaja in transparentnost dela javne uprave. *Javna uprava* 39 (2): 189–203.
12. Cain, E. Bruce, Patric Egan in Sergio Fabbrini. 2003. Towards More Open Democracies: The Expansion of Freedom of Information Laws. V *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*, ur. Cain, E. Bruce, Russel J. Dalton in Susan E. Scarrow, 115–140. New York: Oxford University Press.



13. Calland, Richard. 2002. Access to Information: How Is It Useful and How Is It Used? V *Access to Information: A Key to Democracy*, ur. Laura Neuman, 15–29. Dostopno prek: <https://www.cartercenter.org/documents/1272.pdf> (1. april 2016).
14. Cerar, Miro. 2004. *Temelji ustavne ureditve, človekove pravice in temeljne svoboščine, gospodarska in socialna razmerja*. Ljubljana: Upravna akademija.
15. Clonar, Marko. 2006. *Kako do prenove slovenske uprave*. Ljubljana: GV Založba.
16. Cohen Joshua in Joel Rogers. 2007. Secondary Associations and Democratic Governance. V *Democracy: Critical Concepts in political Science*, ur. Michael Saward, 396–479. Oxon: Routledge.
17. Čebulj, Janez. 2005. *Varstvo osebnih podatkov in informacije javnega značaja*. Ljubljana: Nebra.
18. Črnčec, Damir in Marjan Brezovšek. 2006. Odprtost (slovenske) javne uprave. V *Demokracija v globalizaciji, globalizacija v demokraciji*, ur. Haček, Miro in Drago Zajc, 193–211. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
19. Dahl, Robert. 1971. *Polyarchy, Participation and Opposition*. New Haven and London: Yale University Press.
20. --- 1997. *Uvod v teorijo demokracije*. Ljubljana: Krtina
21. --- 2003. *The democracy sourcebook*. London: Cambridge.
22. --- 2006. *A preface to democratic theory*. Chicago: University of Chicago Press.
23. *Data Protection Act 1998*. Dostopno prek: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/29/contents> (5. junij 2016).
24. Della Porta, Donatella. 2003. *Temelji politične znanosti*. Ljubljana: Sophia.
25. Demšar, Franci in Tomaž Boh. 2008. Uvajanje načel transparentnosti v delo javne uprave: primer javne agencije za raziskovalno dejavnost RS. *Družboslovne razprave*, 24 (58): 89–105. Dostopno prek: <http://družboslovnerazprave.org/clanek/pdf/2008/58/5/> (14. julij 2016).
26. Dermott, Patrice. 2008. *Who Needs to Know? - The State of Public Access to Federal Government Information*. Dostopno prek: <https://www.amazon.com/Who-Needs-Know-Government-Information/dp/1598880500> (2. april 2016).
27. Dobovšek, Bojan in Kaja Miklavčič. 2010. *Korupcija v politiki: razvojni pristop k preventivi*. Dostopno prek: [http://www.fvv.um.si/dv2010/zbornik/preprecevanje\\_korupcije/Miklavcic\\_ovsek.pdf](http://www.fvv.um.si/dv2010/zbornik/preprecevanje_korupcije/Miklavcic_ovsek.pdf) (27. julij 2016).
28. Dobovšek, Bojan, ur. 2005. *Korupcija in politika*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.

29. Flere, Sergej. 2000. *Sociološka metodologija: temelji družboslovnega raziskovanja*. Maribor: Pedagoška fakulteta.
30. Ferfila, Bogomir. 2000. Mediji in politika v ZDA. *Teorija in praksa* 37 (5): 903–924.
31. --- 2008. *Demokratske in nedemokratske države sveta*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
32. Fink Hafner Danica in Miro Haček, ur. 2000. *Demokratski prehodi I: Slovenija v primerjavi s srednjeevropskimi postsocialističnimi državami*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
33. Fink Hafner Danica, Damjan Lajh in Alenka Krašovec. 2005. *Politika na območju nekdanje Jugoslavije*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
34. *Freedom House*. Dostopno prek: <https://freedomhouse.org/> (13.april 2016).
35. Freedom of Information (FOI) requests: *Staff guidance*. Dostopno prek: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/118575/freedom-of-information.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/118575/freedom-of-information.pdf) (25. april 2016).
36. *Freedom of Information Act 2000*. Dostopno prek: [http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/ukpga\\_20000036\\_en\\_1](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/ukpga_20000036_en_1) (2. februar 2016).
37. Gamache, P. 2008. *Knowledge Management and Transfer Model (Techniques and Forms)*. Division of Personnel department of Administrative Service, State of New Hampshire. Dostopno prek: [https://www.google.si/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwYjYHW2czLAhUEXhoKHaAhC1YQFggfMAA&url=https%3A%2F%2Fdas.nh.gov%2Fhr%2Fdocuments%2FWorkforce\\_Development%2FKnowledge%2520Management%2520%26%2520Transfer%2520Model.doc&usg=AFQjCNEX4rlCInaU7-11Y5u6cZPa0c0\\_Cw&sig2=FpNnVSDz3umsEflntmd5UA](https://www.google.si/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwYjYHW2czLAhUEXhoKHaAhC1YQFggfMAA&url=https%3A%2F%2Fdas.nh.gov%2Fhr%2Fdocuments%2FWorkforce_Development%2FKnowledge%2520Management%2520%26%2520Transfer%2520Model.doc&usg=AFQjCNEX4rlCInaU7-11Y5u6cZPa0c0_Cw&sig2=FpNnVSDz3umsEflntmd5UA) (19.marec 2016).
38. Gantar, Pavel. 2005. *Lahkotnost sprememb v dostopu do informacij javnega značaja*. Dostopno prek: <http://mediawatch.mirovni-institut.si/bilten/seznam/24/javne/> (27. maj 2016).
39. *Global Right to Information Rating*. Dostopno prek: <http://www.rti-rating.org/> (16. april 2016).
40. Garvin, Peggy, ur. 2011. *Government Information Management in the 21st Century: International Perspectives*. Farnham: Ashgate Publishing Group.

41. Ghali, Bourtos. 1996. *An Agenda for Democratization*. New York: United Nations. Dostopno prek: [http://www.un.org/fr/events/democracyday/pdf/An\\_a\\_agenda\\_for\\_democratization.pdf](http://www.un.org/fr/events/democracyday/pdf/An_a_agenda_for_democratization.pdf) (17. Marec 2016).
42. Gruegel, Jean. 2002. *Democratization: A Critical Introduction*. London: Palgrave.
43. Hague, Rod in Martin Harrop. 2007. *Comparative government and politics. 7th edition*. New York: Palgrave. Macmillan.
44. Held, David. 1989. *Modeli demokracije*. Ljubljana: Univerzitetna konferenca ZSMS
45. Heywood, Andrew. 2015. *Political ideas and Concepts: An introduction*. London: Palgrave.
46. Hugelier, Sara. 2011. *Freedom of expression and transparency: two sides of one coin*. Dostopno prek: <https://www.law.kuleuven.be/jura/art/47n1/hugelier.pdf> (8. april 2016).
47. Huntington, P. Samuel. 1991. *Democracy's Third Wave*. Dostopno prek: <http://www.ned.org/docs/Samuel-P-Huntington-Democracy-Third-Wave.pdf> (1. avgust 2016).
48. Hvala, Ivan in Marjan Sedmak, ur. 2003. *Politea, civilne razsežnosti politike*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
49. Informacijski pooblaščenec. 2015. *Letno poročilo za leto 2015*. Dostopno prek: [https://www.ip-rs.si/fileadmin/user\\_upload/Pdf/porocila/Letno\\_porocilo\\_2015\\_web.pdf](https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/porocila/Letno_porocilo_2015_web.pdf) (21. maj 2016).
50. --- 2016. *Odgovori na pogosta vprašanja s področja informacij javnega značaja*. Dostopno prek: <https://www.ip-rs.si/informacije-javnega-znacaja/pogosta-vprasanja-zdijz/> (20. maj 2016).
51. *Information Commissioner*. Dostopno prek: <http://www.ico.gov.uk/> (18. marec 2016).
52. --- 2011. *Budget 2011-12, Spending plans 2012-13 to 2014-15*. Dostopno prek: <https://ico.org.uk/media/about-the-ico/minutes-and-papers/2903/ico-budget-2011-12.pdf> (16. julij 2016).
53. --- 2012. *Freedom of information: The Guide to Freedom of Information*. Dostopno prek: <https://hud.ac.uk/media/universityofhuddersfield/content/documents/informationgovernance/freedomofinformation/Plain%20English%20Guide%20to%20Freedom%20of%20Information.pdf> (1. maj 2016).

54. --- 2015a. *Fees that may be charged when the cost of compliance exceeds the appropriate limit, Freedom of Information Act*. Dostopno prek: [https://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwi20pyu9uXOAhUH0xoKHd9wDKAQFggdMAA&url=https%3A%2F%2Fico.org.uk%2Fmedia%2F1635%2Ffees\\_cost\\_of\\_compliance\\_exceeds\\_appropriate\\_limit.pdf&usg=AFQjCNFWHnzWYlkwpmTsLm9pgcZ5woer5Q&sig2=82bMVyC25nxJ7fRrFkSa7Q](https://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwi20pyu9uXOAhUH0xoKHd9wDKAQFggdMAA&url=https%3A%2F%2Fico.org.uk%2Fmedia%2F1635%2Ffees_cost_of_compliance_exceeds_appropriate_limit.pdf&usg=AFQjCNFWHnzWYlkwpmTsLm9pgcZ5woer5Q&sig2=82bMVyC25nxJ7fRrFkSa7Q) (29. junij 2016).
55. --- 2015b. *Requests where the cost of compliance exceeds the appropriate limit, Freedom of Information Act*. Dostopno prek: [https://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwiGysuI9eXOAhUM5xoKHdcABPoQFggdMAA&url=https%3A%2F%2Fico.org.uk%2Fmedia%2Ffor-organisations%2Fdocuments%2F1199%2Fcosts\\_of\\_compliance\\_exceeds\\_appropriate\\_limit.pdf&usg=AFQjCNE7JLPbUfFjqYIMCK-XSOvI8OSJFQ&sig2=zduPKVmNngx9F-R18yqlJw&cad=rja](https://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwiGysuI9eXOAhUM5xoKHdcABPoQFggdMAA&url=https%3A%2F%2Fico.org.uk%2Fmedia%2Ffor-organisations%2Fdocuments%2F1199%2Fcosts_of_compliance_exceeds_appropriate_limit.pdf&usg=AFQjCNE7JLPbUfFjqYIMCK-XSOvI8OSJFQ&sig2=zduPKVmNngx9F-R18yqlJw&cad=rja) (29. junij 2016).
56. Jackson, Elizabeth. 2008. *The right to know: Learning lessons from British and European Freedom of Information Law*. Green College, Oxford. Dostopno prek: <http://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/The.politics.ox.ac.uk/sites/%20Right%20To%20Know%20%20Learning%20lessons%20from%20British%20and%20European%20Freedom%20of%20Information%20Law.pdf> (30. april 2016).
57. Keane, John. 1992. *Mediji in demokracija*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
58. --- 2000. *Civilna družba: stare podobe, nova videnja*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
59. Kos, Vane in Grega Jagodnik. 2009. *Pravni in praktični vidiki ponovne uporabe informacij javnega značaja*. Inštitut za pravne rešitve informacijske družbe Maribor. Dostopno prek: [http://www.slideshare.net/Grega\\_J/ponovna-uporaba-informacij-javnega-sektorja](http://www.slideshare.net/Grega_J/ponovna-uporaba-informacij-javnega-sektorja) (27. junij 2016).
60. Košir, Manca in Rajko Ranfi. 1996. *Vzgoja za medije*. Ljubljana: DZS.
61. Kovačič, Matej. 2006. *Nadzor in zasebnost v informacijski družbi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
62. Garvin, Peggy, ur. *Government Information Management in the 21st Century: International Perspectives*. Farnham: Ashgate Publishing Group.

63. Kováč, Judit, 2013. *The Global Principles on National Security and the Right to Information (Tshwane Principles)*. New York: Open Society Foundations, Dostopno prek: <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/global-principles-national-security-10232013.pdf> (11. maj 2016).
64. Linz, Juan J. in Stepan Alfred. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. London: The Johns Hopkins University Press.
65. Lipset, Seymour Martin. 1960. *Political man. The Social Bases of Politic. Garden City*. New York: Anchor Books Doubleday and Company.
66. Lukšič, Igor. 1992. Politična kultura – izvor pojama, njegova vsebin in aplikacija na Slovenijo. V *Demokracija in politična kultura*, ur. Janez Stanič in Dušan Macura, 13–27. Ljubljana: Enajsta univerza.
67. MacKenzie, Iain. 1994. Introduction: The arena of ideology. V *Political ideologies: an introduction*, ur. Robert Eccleshall, 1–27. London, New York: Routledge.
68. MediaWatch. 2009. *Prepoznavanje pravice*. Dostopno prek: <http://mediawatch.mirovni-institut.si/bilten/seznam/35/konvencija/#> (15. April 2016).
69. Mendel, Toby, ur. 2008. *Freedom of Information: A Comparative Legal Survey*. Paris: Unesco. Dostopno prek: [http://portal.unesco.org/ci/en/files/26159/12054862803freedom\\_information\\_en.pdf/freedom\\_information\\_en.pdf](http://portal.unesco.org/ci/en/files/26159/12054862803freedom_information_en.pdf/freedom_information_en.pdf) (14. april 2016).
70. Miklavčič, Kaja. 2001. *Test dostopa do informacij javnega značaja*. Dostopno prek: [https://www.ip-rs.si/fileadmin/user\\_upload/Pdf/novice/priloga.pdf](https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/novice/priloga.pdf) (2. april, 2016).
71. Ministrstvo za javno upravo. 2016. *Vlada sprejela Uredbo o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja*. Dostopno prek: [http://www.mju.gov.si/si/novinarsko\\_sredisce/novica/archive/2016/3/select/sporocilo\\_za\\_javnost/article/12447/7148/](http://www.mju.gov.si/si/novinarsko_sredisce/novica/archive/2016/3/select/sporocilo_za_javnost/article/12447/7148/) (29. julij 2016).
72. Neuman, Laura, ur. 2002. *Access to Information: A Key to Democracy*. Dostopno prek: <https://www.cartercenter.org/documents/1272.pdf> (1. april 2016).
73. Odvetniška družba Ježek in Snoj. 2016. *Pravica do pravnega sredstva – pritožbe*. Dostopno prek: <http://op.si/blog/6/pravica-do-pravnega-sredstva-pritozbe> (2. avgust 2016).
74. *Open Government Standards*. Dostopno prek: <http://www.opengovstandards.org/> (16. april 2016).

75. Perczynski, Piotr: Active Citizenship and Associative Democracy. V *Democratic Innovation: Deliberation, Representation and Association*, ur. Saward Michael, 161–172. London: Routledge.
76. Pičman Štefančič, Polona in Andraž Teršek. 2005. *Preludij demokracije: civilna družba in svoboda javnega komuniciranja*. Ljubljana: Pravna fakulteta.
77. Piotrowski, J. Suzanne. 2010. Governmental Transparency in the Path of Administrative Reform. V *Transparency and secrecy: a reader linking literature and contemporary debate*, ur. Suzanne J. Piotrowski, 29–35. Plymouth: Lexington Books.
78. Pirc Musar, Nataša in Simona Rodež. 2006. *Vstopite, dostop je prost!: dostop do informacij javnega značaja*. Ljubljana: Informacijski pooblaščenec. Dostopno prek: [https://www.ip-rs.si/fileadmin/user\\_upload/Pdf/brosure/ip\\_dijz\\_slo.pdf](https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/brosure/ip_dijz_slo.pdf) (12. marec 2016).
79. Pirc Musar, Nataša. 2011. Odprtost delovanja javne uprave. V *Razvoj slovenske javne uprave: 1991-2011*, ur. Kovač, Polonca in Gregor Virant, 229–245. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
80. Pličanič, Senko, ur. 2005. *Komentar zakona o dostopu do informacij javnega značaja s pravom EU in primerjalnopravno prakso*. Ljubljana: Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti.
81. --- 2002a. Pravica do informacij javnega značaja. V *VIII. Dnevi javnega prava*, 97-105. Ljubljana: Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti.
82. --- 2002b. *Ustavna pravica doslej neuresničena. Revija Medijska preža*. Dostopno prek: <http://mediawatch.mirovni-institut.si/bilten/seznam/14/dostop/index.html#2> (15. december 2015).
83. Požarnik, Hubert. 1992. Politična kultura v demokraciji. V *Demokracija in politična kultura*, ur. Janez Stanič in Dušan Macura, 27–37. Ljubljana: Enajsta univerza.
84. Prepeluh, Urška. 2003. *Dostop do informacij javnega značaja: primeri evropskih inštitucij, zvezne države New York in Slovenije*. Dostopno prek: [http://www2.mirovni-institut.si/slo\\_html/publikacije/Prepeluh01.pdf](http://www2.mirovni-institut.si/slo_html/publikacije/Prepeluh01.pdf) (1. julij 2016).
85. --- 2005. *Pravica dostopa do informacij javnega značaja*. Ljubljana: Pravna fakulteta.
86. Przeworski, Adam. 1986. Some Problems in the Study of Transition to Democracy. V *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*, ur. O'Donnell, P. Schmitter in L. Whitehead, 47–64. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

87. Przeworski, Adam. 1995. *Democracy and the Market Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
88. Ragain, Charles C. 1994. *Družboslovno raziskovanje: enotnost in raznolikost metode*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
89. Right2info. 2016. *Information Commission/ers and Other Oversight Bodies and Mechanisms*. Dostopno prek: <http://www.right2info.org/information-commissioners-and-other-oversight-bodies-and-mechanisms> (29. april 2016).
90. Rizman, Rudi. 2006. Demokratična tranzicija in konsolidacija v primerjalni perspektivi. *Teorija in praksa* 43 (5-6): 674–689.
91. Roberts, Alasdair. 2002. Access to Government Information: An Overview of Issues. V *Access to Information: A Key to Democracy*, ur. Laura Neuman, 9–15. Dostopno prek: <https://www.cartercenter.org/documents/1272.pdf> (1. april 2016).
92. --- 2010. A Partial Revolution: The Diplomatic Ethos and Transparency in International Organizations. V *Transparency and secrecy: a reader linking literature and contemporary debate*, ur. Suzanne J. Piotrowski 53–69. Plymouth: Lexington Books.
93. Rovšek, Jernej. 2002. Je to zakonska podlaga za bolj odprto javno upravo? Ljubljana: *Revija Medijska preža*. Dostopno prek: <http://mediawatch.mirovni-institut.si/bilten/seznam/15/dostop> (2. februar 2016).
94. --- 2003. Zakon o dostopu do informacij javnega značaja – ali bo delovanje javne uprave bolj odprto in pregledno. *Pravna praksa* 22(12): 5.
95. Serajnik Sraka, Nada in Vidrih, Branko 2001. Vladni odnosi z javnostmi: Model organiziranosti vladnih odnosov z javnostmi. *Teorija in praksa* 38(4): 650–674.
96. Snell, Rick. 2006. *Freedom of Information Practices*. Dostopno prek: <http://press.anu.edu.au/wp-content/uploads/2011/06/13-4-A-1.pdf> (25. april 2016).
97. *Splošna deklaracija človekovih pravic Organizacije združenih narodov*. 1948. Dostopno prek: <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/index.html> (28. april 2016).
98. Stiglitz, Joseph. 2003. *Transparency of Government (Part 1) – Breakthrough for Reforming the Shape of a Nation*. Dostopno prek: <http://www.rieti.go.jp/en/special/economics-review/013.html> (29. april 2016).

99. Šelih, Alenka. 1999. Zasebnost kot človekova pravica v pogojih informacijske družbe. V *Posvet ob 50-letnici Splošne deklaracije OZN o človekovih pravicah*, ur. Alenka Šelih, 41-51. Ljubljana: Slovenska akademija znanosti in umetnosti.
100. Štefančič, P. Polona in Andraž Terček. 2005. *Preludij demokracije: Civilna družba in svoboda javnega komuniciranja*. Ljubljana: Pravna fakulteta.
101. Šturm, Lovro. 1991. *Fenomen tajne zakonodaje v nekdanji SFRJ*. Dostopno prek: [http://www.mp.gov.si/fileadmin/mp.gov.si/pageuploads/mp.gov.si/PDF/poprava\\_krivic/6\\_Fenomen\\_tajne\\_zakonodaje\\_v\\_nekdanji\\_SFRJ.pdf](http://www.mp.gov.si/fileadmin/mp.gov.si/pageuploads/mp.gov.si/PDF/poprava_krivic/6_Fenomen_tajne_zakonodaje_v_nekdanji_SFRJ.pdf) (15. julij 2016).
102. Tandoc, Edson C. 2013. *FYI on FOI: Exploring the effects of freedom of information (FOI) laws around the world*. Dostopno prek: <http://freedominfo.org/documents/Tandoc%20%20Davis%20%28AEJMC%202013%29.pdf> (11. april 2016).
103. Tepina, Polona. 2005. Informacijski pooblaščenec. *Pravna praksa* 24 (28): 19.
104. The Access Info Europe, 2016. *What is the right to know?* Dostopno prek: <https://www.access-info.org/what-is-the-right-to-know> (12. maj 2016).
105. Tomšič, Matevž. 2003. Politična stabilnost kot stanje razvite demokracije. *Družboslovne razprave* XIX (42). Dostopno prek: <http://druzboslovne-razprave.org/clanek/pdf/2003/42/4/> (19. marec 2016).
106. Trček, Franc. 2003. *Problem informacijske (ne)dostopnosti*. Ljubljana: Center za prostorsko sociologijo FDV.
107. UK Parliament. 2016. *Women and the vote*. Dostopno prek: <http://www.parliament.uk/about/living-heritage/transformingsociety/electionsvoting/womenvote/> (28. april 2016).
108. *Uredba o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja* (Uradni list Ur. l. RS, št. 24/16). Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=URED6941> (28. junij 2016)
109. *Ustava Republike Slovenije*. Ur. l. RS 33/1991. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=199133&stevilka=1409> (28. april 2016).
110. Veld, Roeland Jaap in 't. 2010. *Knowledge Democracy: Consequences for Science, Politics, and Media*. New York: Springer. Dostopno prek: <http://link.springer.com/book/10.1007%2F978-3-642-11381-9> (19. marec 2016).



111. Vidic, Vanja. 2015. *Pravica do pravnega sredstva*. Dostopno prek: <http://zavod-up.si/si/pravica-do-pravnega-sredstva/> (2. avgust 2016).
112. Vreg, France. 1990. Javna občila in volilni boji. *Teorija in praksa* 27 (5): 505–516. Dostopno prek: <http://www.dlib.si/?URN=URN:NBN:SI:doc-SAFGYDOZ> (11. april 2016).
113. Wadham, John. Kelly, Harris in Erik Metcalfe 2013. *Blackstone's Guide to the Freedom of Information Act 2000*. Croydon: Oxford University Press.
114. Wallin, Anna-Riitta in Venna, Yrjo. 2000. Transparency and Freedom of Access to Public Documents in Finland. V Kelly, Michael: *Openness and Transparency in Governance: Challenges and Opportunities*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
115. Weir, Stuart. 1994. Primary Control and Auxiliary Precautions: A Comparative Study of Democratic Institutions in Six Nations. V *Defining and Measuring Democracy*, ur. David Beetham, 112–155. London: Sage Publications.
116. *Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ-UPB2)*. Ur. l. RS 51/2006. Dostopno prek: <https://www.uradni-list.si/1/content?id=73398> (28. april 2016).
117. *Zakon o Informacijskem pooblaščenju (ZInfP)*. Ur. l. RS 113/2005. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2005113&stevilka=5005> (28. april 2016).
118. Zavod PIP. 2015. *Zahteva za dostop do informacij javnega značaja*. Dostopno prek: <http://nevladna.zavodpip.si/sl/node/687> (29. julij 2016).
119. Žagar, Katarina. 2008. Sodelovanje javnosti pri sprejemanju zakonodaje v državnem zboru. V *Uprava in državljani – partnerji*. XV. Dnevi Slovenske uprave 2008, Portorož 25–27. September 2008, ur. Klun, Maja. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
120. Žagar, Mitja. 1993. Na poti v demokracijo? Nekaj značilnosti procesov demokratizacije in prehoda iz političnega monizma v pluralizem. V *Problemi konsolidacije demokracije*, ur. Fink Hafner Danica in Berni Strmičnik, 47–67. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.