

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Sandra Vesel

Odprta (slovenska) javna uprava

Magistrsko delo

Ljubljana, 2013

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Sandra Vesel

Mentor: izr. prof. dr. Marjan Brezovšek

Odprta (slovenska) javna uprava

Magistrsko delo

Ljubljana, 2013

Zabvaljujem se mentorju prof. dr. Marjanu Brezovšku za vse napotke in usmeritve, ki sem jih prejela pri pisanju magistrskega dela.

Hvala tudi možu Tomiju, ki me je vseskozi podpiral in spodbujal pri nastajanju magistrskega dela, ter otrokoma Ivi in Davorju za potrpežljivost in razumevanje v tem času.

Odrpta (slovenska) javna uprava povzetek

Ko govorimo o odrpti javni upravi, najprej pomislimo na preglednost oziroma transparentnost delovanja javne uprave, s tem v zvezi predvsem na sposobnost pridobivanja različnih informacij od določenih organov javne uprave. To sicer drži, vendar pojem odrpte javne uprave pomeni veliko več kot samo predhodno navedeno, zato v nalogi najprej podrobno opredelim temeljne pojme, kot so informacijska svoboda, transparentnost, odrptost, javnost, dostop do informacij in dostop do dokumentov. Vsi ti pojmi namreč tvorijo nekakšen skupek, ki dajejo posamezni javni upravi predznak odrptosti ali ne.

Odrpta javna uprava temelji na načelu odrptosti delovanja, ki poleg transparentnega oziroma preglednega delovanja vključuje tudi aktivno sodelovanje ter komunikacijo med upravo in državljanom. Načelo odrptosti pomeni, da so v proces odločanja v javni upravi vključeni tudi posamezniki (državljeni), ki lahko pridobivajo vse javne informacije o delu javne uprave in sodelujejo pri sprejemanju njenih odločitev. Načelo transparentnosti javne uprave se v praksi zelo pogosto enači z načelom odrptosti, ki pa obsega še nekaj več kot le zgolj pregledno in javno delovanje javne uprave. Ker se omenjeni načeli pogosto uporabljata kot sinonim, v magistrski nalogi podrobno opredeljujem vsebino vsakega posameznega načela in v nadaljevanju razložim, kateri so elementi javne uprave in dejavniki, ki vplivajo na odrptost javne uprave.

Splošno pravilo je, da je ravnanje javne uprave odrpto in transparentno, le izjemoma naj bi javna uprava informacije, ki nastajajo v zvezi z njenim delovanjem, varovala kot tajne ali zaupne. Ko razkritje informacije pomeni poseg v nacionalno varnost ali zasebnost posameznika, je treba takšno informacijo v skladu z veljavno klasifikacijo označiti kot strogo tajno, tajno, zaupno in podobno ter jo obvarovati pred njenim razkritjem javnosti. Opredelitev pojma javnosti in tajnosti v nalogi predstavim skozi njun pomen oziroma od nekdan do danes in navežem na načelo javnosti in načelo tajnosti ter na koncu nekoliko podrobno preučim tajne podatke.

Vsaka demokratična država, ki želi zagotoviti javnost in odrptost delovanja svojih upravnih organov ter omogočiti, da prosilci (posamezniki, združenja, mediji) lahko pridobijo informacije javnega značaja od kateregakoli organa zavezanca, ki razpolaga s konkretno informacijo javnega značaja in informacija sodi v njegovo delovno področje, ima sprejet Zakon o dostopu do informacij javnega značaja, ki pravzaprav predstavlja sredstvo za doseganje odrpte in pregledne javne uprave. Za učinkovito izvajanje dostopa do informacij javnega značaja pa ni pomembno le sprejetje ustrezne zakonodaje na tem področju, za učinkovito izvajanje v praksi je pomembna tudi ustrezna upravna kultura, ki mora biti usmerjena k uporabniku javnih storitev, prav tako pa je za nadzor nad pravilnim izvajanjem dostopa do informacij javnega značaja s strani upravnih organov pomemben obstoj nadzorne institucije kot varuha transparentnosti delovanja javne uprave. V nalogi poleg dostopa do informacij javnega značaja v Sloveniji ugotavljam tudi, kateri od organov Evropske unije je najbolj odrpt in pregleden ter kako je mogoče dostopati do dokumentov drugih mednarodnih organizacij.

Na koncu nalogo zaključim s primerjavo odrptosti javnih uprav v državah članicah OECD in ugotovim, kje v tem kontekstu je Slovenija.

Ključne besede: transparentnost, odrptost, javnost, tajnost, dostop do informacij javnega značaja, varstvo osebnih podatkov, demokracija, korupcija, odrpta javna uprava.

Open (Slovenian) Public Administration Abstract

When we talk about open public administration, we first think of transparency of the public administration, in this regard, particularly of the ability to obtain different information from the public authorities. This is true, but the concept of open public administration is much more than just the previously mentioned, therefore the dissertation first specifies the basic concepts such as freedom of information, transparency, openness, public access to information and access to documents. All of these concepts form the sum, which gives each public administration the sign of the openness or not.

Public administration is based on the principle of openness, which in addition to transparent public administration includes also the active cooperation and communication between administration and citizens. The principle of openness means that the decision – making process in public administration includes individuals (citizens), who can obtain all public information about the work of the public administration and participate in making its decision. The principle of transparency in public administration is in practice very often equated with the principle of openness, which comprises something more than just transparent public administration. As it was mentioned above, because the both principles are often used as a synonym, I specify the content of each principle and below I explain the elements of public administration and the factors that affect openness of public administration.

The general rule is that public administration conducts in an open and transparent manner and only in exceptional cases should the public administration protect information arising in connection with its conduction, as secret or confidential. When disclosure of information is an interference with national security or privacy of individuals, then such information is required to be classified in accordance with the certain classification as a top secret, secret, confidential etc. and to be protected from its public disclosure. The definition of the public and secrecy is given through their meaning from the past until today and I attached them to the principle of transparency and the principle of secrecy, and at the end I consider carefully the secret data.

Any democratic country which seeks to ensure public and open functioning of their administrative bodies and allow applicants (individuals, associations, media) to obtain information from any public authority, which holds concrete public information and the information belong to its field of work, has adopted the Law on Access to Public Information, which is actually a means to achieve an open and transparent public administration. For the effective implementation of access to public information it is not only important to adopt the relevant legislation in this area, for the effective implementation in practice it is also important the appropriate administrative culture, which must be user-oriented public service, but for the proper carrying out of access to public information by the administrative authorities it is also important the presence of the supervisory institution as the guardian of transparency in the public administration. In my master's thesis in addition to access to public information in Slovenia I also note which of the authorities of the European Union is the most open and transparent, as well as how it is with the access to the documents of other international organizations.

I conclude the master's thesis by comparing the openness of public administration in OECD countries and find out where Slovenia is in this context.

Keywords: transparency, openness, publicity, confidentiality, access to public information, data protection, democracy, corruption, open public administration.

Kazalo vsebine

1	UVOD	9
2	METODOLOŠKI OKVIR NALOGE	9
2.1	PREDMET MAGISTRSKEGA DELA IN UTEMELJITEV RAZISKOVALNE RELEVANTNOSTI TEME	9
2.2	DELOVNE HIPOTEZE IN CILJI NALOGE	13
2.3	UPORABLJENE METODE PROUČEVANJA	14
3	OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV	15
3.1	SVOBODA INFORMACIJ OZIROMA INFORMACIJSKA SVOBODA	15
3.2	TRANSPARENTNOST	16
3.2.1	<i>Pomen transparentnosti</i>	16
3.2.2	<i>Pomen transparentnosti v javnih politikah</i>	17
3.3	TRANSPARENTNOST, ODPRTOST IN JAVNOST	23
3.4	DOSTOP DO INFORMACIJ IN DOSTOP DO DOKUMENTOV	25
3.5	PRAVICA VEDETI	25
4	KAJ JE ODPRTA JAVNA UPRAVA	26
4.1	RAZUMEVANJE ODPRTE JAVNE UPRAVE GLEDE NA RAZLIČNE TEORIJE OZ. MODELE JAVNE UPRAVE	26
4.1.1	<i>Evropski (kontinentalni) model javne uprave</i>	26
4.1.1.1	Evropska načela javne uprave	26
4.1.1.2	Evropski model javne uprave	28
4.1.2	<i>Ameriški (anglosaksonski) model javne uprave</i>	29
4.1.3	<i>Skandinavski model javne uprave</i>	29
4.2	ODPRTA JAVNA UPRAVA KOT NOVA UPRAVNA KULTURA V SLOVENIJI	30
4.2.1	<i>Usmerjenost javne uprave k uporabniku</i>	31
4.3	NAČELO TRANSPARENTNOSTI JAVNE UPRAVE	34
4.3.1	<i>Javnost delovanja javne uprave</i>	35
4.3.2	<i>Zagotavljanje informacij o delu javne uprave</i>	36
4.3.3	<i>Pravica dostopa do javnih dokumentov</i>	37
4.4	NAČELO ODPRTOSTI JAVNE UPRAVE	38
4.4.1	<i>Komunikacija med uporabnikom in javno upravo</i>	39
4.4.1.1	E-uprava	41
4.4.1.2	E-uprava v Sloveniji	43
4.4.1.3	Slovenska e-uprava in Evropska unija	46
4.4.2	<i>Sodelovanje javnosti v procesih odločanja</i>	48
4.4.2.1	Vključevanje javnosti	51
4.4.2.2	E-demokracija, e-zakonodajni postopek in e-posvetovanje	55
4.5	DEJAVNIKI, KI VPLIVAJO NA ODPRTOST JAVNE UPRAVE	57
4.5.1	<i>Dejavniki razlik med odprtimi in zaprtimi javnimi upravami</i>	61
4.5.2	<i>Države v primerjalni perspektivi</i>	61
4.5.2.1	Odprte različice javne uprave	61
4.5.2.2	Polodprte različice javne uprave	62
4.5.2.3	Zaprte različice javne uprave	62
4.6	TRIJE STEBRI ODPRTE JAVNE UPRAVE	62
5	JAVNOST IN TAJNOST DELOVANJA JAVNE UPRAVE	64
5.1.1	<i>Oprelitev pojma javnosti in tajnosti</i>	64
5.1.2	<i>Javnost</i>	64
5.1.2.1	Javnost kot politični prostor	66
5.1.2.2	Javnost kot politično delovanje	67
5.1.2.3	Javnost kot publika	69
5.1.2.4	Javnost in »pravica vedeti«	69
5.1.2.5	Načelo javnosti	70
5.1.3	<i>Tajnost kot pravni in politični fenomen in načelo tajnosti</i>	70
5.1.4	<i>Tajnost vs. javnost</i>	72

5.1.5	<i>Tajnost podatkov</i>	73
5.1.5.1	Klasifikacija, varovanje in dostop do tajnih podatkov	74
5.1.5.1.1	Klasifikacija tajnih podatkov	75
5.1.5.1.2	Dostopanje do tajnih podatkov, njihovo varovanje in posredovanje	77
5.1.5.2	Odkritje, izdaja in odtok tajnih podatkov.....	79
6	VARSTVO OSEBNIH PODATKOV (VARSTVO INFORMACIJSKE ZASEBNOSTI)	81
6.1	VARSTVO OSEBNIH PODATKOV IN DOSTOP DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA – ODLOČANJE UPRAVNIH ORGANOV MED DVEMA USTAVNIMA PRAVICAMA	81
6.2	VARSTVO ZASEBNOSTI IN PRAVICA DO VARSTVA OSEBNIH PODATKOV.....	82
6.2.1	<i>Razvoj varstva osebnih podatkov</i>	82
6.2.2	<i>Pojem in teorije zasebnosti in varstva osebnih podatkov</i>	83
6.2.3	<i>Zakonsko določeno varstvo osebnih podatkov</i>	85
7	DOSTOP DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA	87
7.1	RAZLOGI ZA UVELJAVITEV PRAVICE DO DOSTOPA DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA.....	87
7.1.1	<i>Razlog demokracije oz. demokratična funkcija</i>	88
7.1.2	<i>Politični nadzor s strani državljanov oz. nadzorna funkcija</i>	89
7.1.3	<i>Transparentnost javne porabe in preprečevanje korupcije</i>	90
7.1.4	<i>Gospodarska uporaba informacij javnega značaja oz. ekonomska funkcija</i>	91
7.1.5	<i>Funkcija posodabljanja javne uprave</i>	92
7.2	ZAKON O DOSTOPU DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA (ZDIJZ) IN NAMEN SLOVENSKEGA ZAKONA	92
7.2.1	<i>Dostop do informacij javnega značaja kot pravica in dolžnost</i>	92
7.2.2	<i>Organi zavezanci</i>	94
7.2.3	<i>Definicija informacije javnega značaja</i>	95
7.2.3.1	Informacija mora obstajati	95
7.2.3.2	Delovno področje organa.....	96
7.2.3.3	Oblika zahtevane informacije – kriterij materializirane oblike.....	97
7.2.3.4	Informacija mora biti v posesti organa	97
7.2.4	<i>Odločanje o zahtevi</i>	97
7.2.4.1	Roki.....	97
7.2.4.2	Stroški dostopa do informacij	98
7.2.5	<i>Kdaj je lahko dostop do informacij javnega značaja zavržen – izjeme</i>	98
7.2.6	<i>Absolutno in relativno varovani podatki po ZDIJZ</i>	99
7.3	INFORMACIJSKI POOBlašČENEC – INŠTITUCIJA DRŽAVE V VLOGI VARUHA TRANSPARENTNOSTI DELOVANJA JAVNE UPRAVE	99
7.3.1	<i>Nastanek in organiziranost Informacijskega pooblaščenca</i>	100
7.3.2	<i>Pristojnosti Informacijskega pooblaščenca</i>	101
7.3.3	<i>Pravna ureditev na področju dostopa do informacij javnega značaja v RS</i>	103
7.3.4	<i>Število rešenih pritožb in rešenih zadev</i>	104
7.3.5	<i>Statistika po posameznih področjih ZDIJZ</i>	105
7.4	SPLOŠNA OCENA IN PRIPOROČILA NA PODROČJU DOSTOPA DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA	106
7.5	DOSTOP DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA PRI ORGANIH EVROPSKE UNIJE.....	108
7.5.1	<i>Dostop do evropskih dokumentov – od deklaracije do temeljne pravice</i>	108
7.5.2	<i>Dostop javnosti do dokumentov evropskih institucij</i>	109
7.5.2.1	Zavezane institucije.....	109
7.5.2.2	Kdo lahko zahteva dokumente EU	110
7.5.2.3	Dostopni dokumenti.....	110
7.5.2.4	Način dostopa do dokumentov	111
7.5.2.5	Absolutne in relativne izjeme	113
7.5.2.6	Občutljivi dokumenti.....	114
7.5.2.7	Najbolj odprt je Evropski parlament	114
7.5.3	<i>Dostop do dokumentov Europola</i>	115
7.5.4	<i>Odločanje Informacijskega pooblaščenca v zadevah dostopa do evropskih dokumentov</i>	116
7.6	DOSTOP DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA PRI DRUGIH MEDNARODNIH ORGANIZACIJAH	118
7.6.1	<i>Organizacija združenih narodov (OZN)</i>	118
7.6.1.1	Dostop do dokumentov.....	118
7.6.2	<i>Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE)</i>	120
7.6.3	<i>Zveza NATO</i>	122

8	ŠTUDIJE PRIMEROV: PRIMERI POSAMEZNIH DRŽAV ČLANIC OECD IN NJIHOVIH (ODPRTIH) JAVNIH UPRAV – PRIMERJAVA ODPRTOSTI JAVNIH UPRAV	125
8.1	ODPRTA JAVNA UPRAVA – KAJ POMENI IN ZAKAJ JE POMEMBNA	127
8.2	KAZALNIKI ODPRTOSTI JAVNE UPRAVE.....	128
8.3	PRIMERJAVA ODPRTOSTI – PRIKAZ CELOTNE SLIKE.....	132
8.4	PRIMERJAVA ODPRTOSTI JAVNIH UPRAV V DRŽAVAH ČLANICAH OECD.....	134
8.4.1	<i>Tri razsežnosti odprte javne uprave</i>	<i>134</i>
8.4.2	<i>Kdo si želi odprto javno upravo.....</i>	<i>136</i>
8.4.3	<i>Kako je dosežena odprtost javne uprave.....</i>	<i>136</i>
8.4.4	<i>Stopnja odprtosti javne uprave in stopnja korupcije v državah članicah OECD in v svetu</i>	<i>139</i>
9	SKLEPNO	145
10	LITERATURA.....	147

Kazalo slik

SLIKA 3.1: TRANSPARENTNOST IN VHODNA LEGITIMNOST	18
SLIKA 3.2: HIERARHIČNOST SEGMENTOV TRANSPARENTNOSTI	23
SLIKA 4.1: ODPRTA JAVNA UPRAVA, STOPNJA DEMOKRACIJE IN GOSPODARSKA RAST V DRUŽBI	39
SLIKA 4.2: EVOLUCIJSKI RAZVOJ RAZMERJA MED JAVNO UPRAVO IN DRŽAVLJANOM	51
SLIKA 4.3: E-POSVETOVANJE KOT DEL E-ZAKONODAJNEGA POSTOPKA (ZAGOTAVLJANJE E-DEMOKRACIJE)	56
SLIKA 5.1: POLITIČNE DIMENZIJE POJMA JAVNOSTI	67
SLIKA 7.1: ORGANIGRAM INFORMACIJSKEGA POOBLAŠČENCA	101
SLIKA 7.2: PRISTOJNOSTI INFORMACIJSKEGA POOBLAŠČENCA	103
SLIKA 7.3: PRETOK DOKUMENTOV OVSE	121
SLIKA 8.1: PRETOK INFORMACIJ V IDEALNEM – ODPRTEM SISTEMU JAVNE UPRAVE	128

Kazalo grafikonov

GRAFIKON 4.1: DOSTOPNOST OSNOVNIH STORITEV E-UPRAVE, 2009-2010 (v %)	47
GRAFIKON 4.2: DOVRŠENOST STORITEV E-UPRAVE, 2009–2010 (v %)	48
GRAFIKON 7.1: ŠTEVILO IZDANIH ODLOČB NA PODROČJU DOSTOPA DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA MED LETOMA 2003 IN 2012	105
GRAFIKON 8.1: DRŽAVE ČLANICE OECD S SPREJETO ZAKONODAJO NA PODROČJU DOSTOPA DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA	137
GRAFIKON 8.2: STOPNJA KORUPCIJE IN ZAUPANJE V NACIONALNE INSTITUCIJE V DRŽAVAH ČLANICAH OECD V LETU 2010	141
GRAFIKON 8.3: UVRSTITEV SLOVENIJE NA LESTVICI CPI V OBDOBJU 1999–2012	142

Kazalo tabel

TABELA 8.1: KAZALNIKI ODPRTOSTI JAVNE UPRAVE	129
TABELA 8.2: PREGLED TRENUTNE ZAKONODAJE IN INSTITUCIJ, POMEMBNIH ZA ODPRTO JAVNO UPRAVO V DRŽAVAH ČLANICAH OECD*	137
TABELA 8.3: SEZNAM DRŽAV Z NAJMANJŠO STOPNJO KORUPCIJE V LETU 2012 NA SVETU	143
TABELA 8.4: SEZNAM DRŽAV Z NAJVIŠJO STOPNJO KORUPCIJE V LETU 2012 NA SVETU	144

1 UVOD

Naj v uvodu povzamem misel ameriškega združenja za državljanske svoboščine¹, ki jo v eni od svojih brošur navaja tudi Informacijski pooblaščenec, in sicer, zakaj je svoboda izražanja bistven element vsake svobodne družbe, ki lepo oriše bistvo odprte javne uprave:

“SVOBODA IZRAŽANJA JE NUJNA ZA SISTEM SOVLADANJA, SAJ LJUDSTVU DAJE MOŽNOST NADZORA NAD VLADNO NEZMERNOSTJO IN KORUPCIJO. DA BODO DRŽAVLJANI RES GOSPODARJI SVOJE USODE IN SVOJE IZVOLJENE VLADE, MORAJO BITI DOBRO INFORMIRANI IN MORAJO IMETI DOSTOP DO VSEH INFORMACIJ, IDEJ IN STALIŠČ. VSESPLOŠNA NEVEDNOST PREDSTAVLJA PLODNA TLA ZA REPRESIJO IN TIRANIJO.”

2 METODOLOŠKI OKVIR NALOGE

2.1 Predmet magistrskega dela in utemeljitev raziskovalne relevantnosti teme

Javnost delovanja javne uprave² je eden ključnih elementov za vzpostavitev sodobne demokratične družbe. Zdaleč najpomembnejši razlog za uveljavitev odprte javne uprave najdemo v povečevanju stopnje demokracije oziroma demokratičnosti družbe. Večina parlamentarnih ureditev, tudi slovenska, izhaja iz prepričanja, da lahko (parlamentarna) demokracija ustrezno deluje samo, če so splošna javnost in njeni izvoljeni predstavniki popolnoma obveščeni³ oziroma če so podani vsi elementi odprte javne uprave. V nedemokratičnih državah ali državah z malo oziroma omejeno demokratično tradicijo ostaja odprta javna uprava zgolj želja, hkrati pa

¹ American Civil Liberties Union – ACLU. Dostopno prek: www.aclu.org in prek www.ip-rs.si (22. oktober 2012).

² Z javno upravo lahko označimo celotno dejavnost, ki omogoča uresničevanje veljavnega pravnega reda in zagotavlja opravljanje vseh javnih zadev – to je zadev, ki se opravljajo neposredno v javnem interesu. Pri tem jo lahko opredelimo v funkcionalnem in organizacijskem smislu. V funkcionalnem smislu je javna uprava uprava v javnih zadevah. Tako vključuje dejavnost državne uprave, javnih služb, lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil. V organizacijskem smislu pa javno upravo predstavlja skupina subjektov (organov in organizacij), ki opravljajo dejavnost oziroma naloge javne uprave (Grafenauer in Brezovnik 2006, 4).

³ Pripadniki demokratične družbe lahko namreč samo tako sprejemajo svoje politične odločitve na podlagi kritičnega premisleka, še zlasti, kadar se odločajo o stanju družbe, v katerem živijo, in o tem, katero politično opcijo ali katero vladno politiko bodo podprli. Njihova sodba je lahko pravilna le, kadar so jim na razpolago vse ustrezne informacije o določenem vprašanju ter so dejanja vlade transparentna in poznana širši javnosti.

odpiranje javne uprave pomeni pogoj za vzpostavitev sodobne demokratične družbe (Črnčec in Brezovšek v Haček in Zajc 2006, 194).

Odprta javna uprava vsebuje vrsto elementov⁴, ki jih je treba obravnavati hkrati, saj se medsebojno prepletajo. To so dostop do informacij javnega značaja, možnost sodelovanja pri sprejemanju odločitev, možnost soodločanja o določenih vprašanjih iz pristojnosti javne uprave, sodelovanje v postopkih priprave predpisov ter dostop do forumov, kjer se odločitve sprejemajo (Bugarič v Haček in Zajc 2006, 194).

Izraz upravljanje se nanaša na vsa pravila, mehanizme in prakse, ki vplivajo na način upravljanja različnih pristojnosti, ter na odpiranje postopka odločanja, da bi ljudem omogočili participacijo pri zanje pomembnih odločitvah (Lavtar 2007, 43). Načelo odprtosti javne uprave pa poudarjajo tudi številni dokumenti Sveta Evrope. Načelo ima dve sestavini: preglednost (transparentnost) in odprtost. Prvo pomeni javnost delovanja javne uprave, zagotavljanje informacij o njenem delu in pravico dostopa do javnih dokumentov. Načelo odprtosti pa zahteva tudi različne oblike aktivnega sodelovanja in komunikacije med upravo in državljanom (Bugarič 2003a, 440). Načelo odprtosti delovanja javne uprave je mnogo širše od načela preglednosti, saj je usmerjeno v aktivno komunikacijo med uporabnikom in upravo, njegovo vsebino pa Trpin razdeli na pet različnih ravni, ki se med seboj razlikujejo glede na intenzivnost komunikacije:

1. informiranje prebivalcev,
2. posvetovanje z njimi,
3. partnerstvo med upravo in uporabniki,
4. prenašanje (delegiranje) pristojnosti za odločanje na uporabnike in
5. nadzor uporabnikov nad delom uprave (Trpin 2000, 411).

K uveljavitvi načela odprtosti, se pravi k javnosti delovanja javne uprave, zagotavljanju informacij o njenem delu in uveljavitvi pravice dostopa do javnih dokumentov, je v slovenski praksi pomembno pripomogel v letu 2003 sprejeti Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju: ZDIJZ)⁵, ker je prvič izrecno opredelil dolžnost javne uprave, da naredi dostopne

⁴ Svoboda informacij oziroma informacijska svoboda, transparentnost oziroma odprtost, pravica dostopa in dolžnost objavljajanja, dostop do informacij oziroma dostop do dokumentov so ključni elementi, ki naj bi jih vsebovala odprta javna uprava.

⁵ Pravica vsakogar, da pridobi informacijo javnega značaja, je v Sloveniji ustavna kategorija. Ustava v 39. členu to pravico uvršča v kategorijo človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Ta pravica omogoča vpogled v delovanje državnih organov in s tem nadzor nad njihovim delovanjem, odraža torej samo bistvo

vse informacije javnega značaja. V 4. členu je določil informacije, na katere se zakon nanaša, to so tiste, ki izvirajo iz delovnega področja organa, nahajajo pa se v obliki dokumenta, zadeve, dosjeja, registra, evidence ali dokumentarnega gradiva, ki ga je organ izdelal sam, v sodelovanju z drugim organom ali si ga je pridobil od drugih oseb. Zakon zahteva še vzpostavitev kataloga informacij javnega značaja, s katerim organi javne uprave vnaprej določijo seznam informacij, ki jih brezpogojno lahko na zahtevo dobi vsaka pravna ali fizična oseba, ne da bi imela pravni interes. Poleg tega morajo organi javne uprave ustrezno organizirati in urediti svoje spletne strani, ki naj bi bile po zakonu najpomembnejši medij za dostop do informacij.

Poleg zakona (ZDIJZ) in ustavnega določila imamo v Sloveniji tudi institut Informacijskega pooblaščenca⁶, ki kot pritožbeni organ »bedi« nad izvajanjem ZDIJZ in tako v vlogi varuha transparentnosti prispeva k bolj odprti javni upravi. Za transparentnost in odpiranje delovanja javne uprave namreč ne zadošča načelna odločitev, potreben je tudi nadzorni organ, ki sproti opozarja državne organe in uradnike, kaj v konkretnih primerih pomeni pravica vedeti, ter s tem omogoča uresničevanje načela participativne demokracije kot enega temeljnih načel demokratičnih držav.

Tudi Evropska unija, eden največjih birokratskih aparatov na svetu, je zamujala z ureditvijo področja dostopa do informacij. Zaradi vztrajnih pritiskov skandinavskih držav je prvo uredbo s tega področja sprejela leta 2001. Za dve desetletji jo je prehitel Svet Evrope s priporočili, naj države članice v svoji zakonodaji in praksi uredijo uresničevanje pravice dostopa do informacij javnih oblasti skladno s predlaganimi načeli. Ta določajo, da ima vsakdo pravico na zahtevo od organa javne oblasti dobiti informacijo, ki je v njegovi posesti. Prvi pravni odraz omenjene politike Sveta Evrope je Evropska unija za države članice, ne pa tudi zase, uzakonila leta 1990 s pravno ureditvijo dostopa do okoljskih informacij. Dostop do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta EU in Komisije EU pa je bil urejen šele leta 2001⁷. Zaradi razširitve kroga zavezancev za omogočanje do dostopa do dokumentov se v prihodnje lahko pričakuje ustrezna

demokracije. Obveščenost državljanov je nujen pogoj za učinkovito uveljavljanje vrste pravic in svoboščin, npr. pravice do sodelovanja pri urejanju javnih zadev (44. člen ustave), pravice do peticije (45. člen ustave), pravice do zakonodajne iniciative in zakonodajnega referendumu (88. in 90. člen ustave).

⁶ Informacijski pooblaščenec je neodvisen državni organ, ki je s sprejemom Zakona o Informacijskem pooblaščenca decembra 2005 nastal iz Pooblaščenca za dostop do informacij javnega značaja (IJZ) in Inšpektorata za varstvo osebnih podatkov. Njegovi osnovni dejavnosti sta varovanje osebnih podatkov in nadzor nad odprtostjo in preglednostjo dela javnega sektorja.

⁷ (Regulation (EC) No 1049/2001 Regarding Public Access to European Parliament, Council and Commission Documents).

sprememba Uredbe EU, ki trenutno v celoti zavezuje le Svet, Komisijo in Evropski parlament. Na podlagi uredbe imajo pravico dostopa do informacij vsi državljani EU kot tudi vse fizične in pravne osebe z bivališčem ali registriranim sedežem v eni izmed držav članic EU. Zaradi varstva nekaterih legitimnih javnih in zasebnih interesov pravica do dostopa ne more biti absolutna in tudi evropska ureditev kot vsaka druga predvideva določene izjeme: absolutne in relativne izjeme, izjeme glede dokumentov tretjih oseb ter izjeme, ki zadevajo občutljive dokumente. Pri obravnavanju izjem je vpeljala tako škodni test kot tudi test tehtanja oz. načelo sorazmernosti. Uredba EU ureja izključno dostop do dokumentov v posesti evropskih institucij in načeloma ne posega v nacionalno (slovensko) ureditev. Vendar je Slovenija s 1. majem 2004 postala polnopravna članica EU, zato posledično velja pravo EU tudi na področju RS. Zaradi tega je moč dokumente slovenskih organov, ki jih ti posredujejo evropskim organom, zahtevati od obeh, to je od evropskih institucij po pravilih Uredbe EU in od slovenskih organov po ZDIJZ. Obratno je moč dokumente evropskih institucij, ki jih te pošljejo državam članicam, zahtevati tudi od slovenskih organov po ZDIJZ. Vendar mora vsaka država članica paziti, da po načelu lojalnega sodelovanja z evropskimi institucijami spoštuje pravila uredbe in ne sme izničiti izjem, predvsem pravila glede njenih izjem po uredbi.

Drugače pojem »odprte uprave« razumejo v Združenih državah Amerike, kjer ta obsega tri temeljna področja: (1) dostop do informacij javnega značaja oziroma informacijske svobode, (2) varstvo zasebnosti oziroma osebnih podatkov ter (3) javnost dela kolektivnih upravnih organov oziroma teles ter pravico javnosti, da prisostvuje njihovim sejam (Prepeluh 2004, 18). Kot ugotavlja Prepeluhova, je predvsem nenavadna vključitev varstva zasebnosti v isti koncept, saj se na Stari celini ta obravnava predvsem kot nasprotje oziroma izjema od načela prostega dostopa do informacij javnega značaja. V nasprotju s tem je v ameriški praksi izhodiščno stališče, da tako Zakon o zasebnosti kot tudi Zakon o svobodi informacij (FOIA) urejata dostopnost določenih informacij v posesti zvezne vlade (Prepeluh 2004, 19).

Odprtost javne uprave pa je nemalokrat omejena z institutom tajnosti oziroma skrivnosti delovanja javne uprave, zato se ravnotežje med načelom odprte javne uprave in načelom tajnosti v sodobnih demokratičnih družbah poskuša loviti na način, da se predvsem varujejo podatki, ki so vitalnega pomena za varnost in stabilnost države⁸. Aktualna vlada namreč ne sme izrabljati

⁸ Čeprav sta javnost dela javne uprave in pravica dostopa do njihovih informacij uveljavljeni načeli v vseh modernih, demokratičnih družbah, se hkrati priznava tudi potrebo po varovanju določenih podatkov zaradi varstva koristi države oz. družbe kot celote. Tako se mora pravica javnosti, da prejme informacije

instituta tajnosti podatkov in neupravičeno dajati dokumentom oznako tajnosti, saj s tem postaja bolj zaprta. Sodobna država je bolj demokratična in manj uporablja načelo varovanja tajnosti. Načelo javnosti ali publicitete je danes precej nadomestil že prej omenjeni institut dostopa do informacij javnega značaja – to načelo nam omogoča kontrolo nad ravnanjem oblasti.

Odperta javna uprava ima najdaljšo tradicijo v skandinavskih državah. Na evropski celini je do pomembnih sprememb prišlo v 90. letih prejšnjega stoletja, ko so tudi te države začele uvajati različne oblike odprte javne uprave v svoje pravne rede⁹. Na krepitev pomena odprte javne uprave v Evropi je pomembno vplival tudi vstop skandinavskih držav v Evropsko unijo. Drugi pomemben razlog za takšne spremembe je pojav evropske regulatorne države, ki zelo vpliva na strukturo javne uprave v evropskih državah (Majone v Lodge 2007, 1–3).

2.2 Delovne hipoteze in cilji naloge

V magistrski nalogi želim prikazati, kako se je skozi čas spreminjalo delovanje države v smislu odpiranja javnosti¹⁰, kako se je razvijal slovenski model javne uprave ter kje v evropskem prostoru je slovenski model javne uprave z vidika odprtosti danes¹¹. Skušala bom podati tudi primerjalni prikaz, ki vključuje predvsem sisteme oz. države, ki se soočajo z institutom odprte javne uprave in so relevantni oz. so vplivali na ureditev v Sloveniji. Komparativni del poleg tega vsebuje prikaz ureditve javnosti delovanja v EU in nekaterih drugih mednarodnih organizacijah, katerih delo se razteza na področje svobode informacij in katere članica je Slovenija (Zveza Nato, Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi, Organizacija združenih narodov), ter primerjavo, katera od navedenih uprav je v smislu javnosti oz. tajnosti bolj odprta.

javnega značaja, včasih umakniti varstvu javne varnosti, obrambe ali varnosti države, njene monetarne stabilnosti ali njenih mednarodnih odnosov.

⁹ Za Švedsko in Finsko (1919) so v drugi polovici prejšnjega stoletja države množično sprejemale zakone o dostopu do informacij javnega značaja. Danes ima t. i. zakone FOI (Freedom of Information) večina evropskih držav (izjeme so Belorusija, Rusija, Ciper in Luksemburg) in veliko držav drugod po svetu, skupaj 70. Kar 25 med njimi ima v teh zakonih opredeljeno uporabo testa interesa javnosti, od julija 2005 tudi Slovenija.

¹⁰ Kako je načelo tajnosti, ki je bilo uveljavljeno v bivših političnih sistemih, vedno bolj dajalo »prostor« načelu javnosti, ki je bilo v času komunističnega, enopartijskega sistema zgolj teorija realne možnosti uresničitve.

¹¹ Predvsem z vidika dostopa do informacij javnega značaja, ki se je kot eden najpomembnejših inštrumentov odprtosti javne uprave v zadnjih osmih letih začel uresničevati tudi v Sloveniji.

V magistrski nalogi bom poskusila preveriti oz. potrditi naslednje hipoteze (H):

H1: Višja raven demokracije vpliva na večjo odprtost javne uprave¹², po drugi strani pa odpiranje javne uprave pelje k vzpostavitvi bolj demokratičnega sistema¹³.

H2: Z odpiranjem javne uprave države želijo poglobiti verodostojnost in legitimnost demokracije kot oblike vladavine, po drugi strani pa doseči enako pomembne cilje, kot je npr. gospodarska rast ali socialna kohezija.

H3: Dajanje prednosti institutu tajnosti pred institutom javnosti vodi k večji zaprtosti in ogroža demokracijo.

H4: Slovenska javna uprava je v primerjavi z drugimi javnimi upravami v evropskem prostoru zelo odprta, saj se pri urejanju institutov, ki vodijo k odprtemu delovanju uprave, v večini temeljnih rešitev zgleduje po sodobnih mednarodnih ureditvah ter mednarodnih priporočilih¹⁴.

Naloga je namenjena evalvaciji javnega delovanja (slovenske) javne uprave, zlasti že predhodno omenjenih instrumentov in institutov, ki določajo odprtost javne uprave.

2.3 Uporabljene metode proučevanja

Celotna naloga temelji na uporabljenih primarnih (zakonski in podzakonski predpisi, letna poročila Informacijskega pooblaščenca, raziskave oz. študije združenj za odprto delovanje družbe in druga poročila) in sekundarnih virih in upošteva obstoječa znanstvena spoznanja in publikacije v Sloveniji ter spoznanja tuje literature in pravne prakse. Uporablja tudi moderne vire, predvsem elektronske, ter objave na spletnih straneh.

¹² Glede na smer povezave je odprtost javne uprave v tem primeru odvisna spremenljivka oz. rezultanta, stopnja demokracije pa neodvisna spremenljivka.

¹³ Možna je torej tudi obratna vzročno-posledična povezanost med stopnjo demokracije in stopnjo odprtosti javne uprave.

¹⁴ Za svojo drugačnost pa ima včasih tehtne razloge, ki izvirajo predvsem iz pravnih, zgodovinskih ali družbenih posebnosti.

Ker je k uveljavitvi načela odprtosti močno pripomogla ravno pravna (zakonska) ureditev pravice do dostopa do informacij javnega značaja (tudi v Sloveniji), je v nalogi prevladujoča primerjalna oz. komparativna metoda in je uporabljena pri ugotavljanju podobnosti in razlik na tem področju. S kvalitativno metodo so razdelani dejavniki, ki vplivajo na (ne)odprtost javne uprave in bodo z analogijo aplicirani na posamezne elemente odprtosti (slovenske) javne uprave. S kvalitativno metodo so razdelani tudi instituta javnosti in tajnosti ter njuno spreminjanje skozi čas oz. ravnotežje med obema institutoma, ki sta nujna za razumevanje odprte javne uprave. Kvalitativna metoda je uporabljena v povezavi s primerjalno metodo in rabi predvsem opisni analizi podatkov in razčlenitvi prej navedenih vsebin. S kvalitativnim pristopom študij primerov so v nalogi z vidika (ne)odprtosti javne uprave obdelani (opisani in analizirani) tudi nekateri značilni primeri držav. Namen tega pregleda stanja v posameznih državah je pokazati različno stopnjo odprtosti javne uprave v izbranih državah ter skozi študije primerov pokazati na nekatere dobre primere (odprtih) javnih uprav in nekatere slabe primere (neodprtih) javnih uprav.

Metoda sinteze spoznanj je uporabljena za izdelavo zaključnega dela, ki poleg preverjanja hipotez vsebuje tudi sklepne rešitve. Slednje so kritično ocenjene z vidika njihovih komparativnih prednosti in slabosti ter tam, kjer se zdijo neustrezne, podane nekatere ideje za njihovo ureditev. Pri tem je nepogrešljiva klasična metoda interpretacije, ki se uporablja za vrednotenje pomena in pomembnosti podatkov, rezultatov, dejstev itd.

3 OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV

3.1 Svoboda informacij oziroma informacijska svoboda

Prepeluhova ugotavlja, da se je pravica dostopa do informacij javnega značaja v mednarodnem merilu uveljavila predvsem pod imenom *freedom of information*, kar bi v slovenščini pomenilo svoboda informacij oziroma informacijska svoboda. Kot temeljna pravica se ta tradicionalno obravnava skupaj z eno od nekoliko starejših pravic, to je pravico do svobode izražanja. Slednja je, kot navaja Prepeluhova, v mednarodnih in primerjalnopravnih ureditvah že dolgo časa uveljavljena in tako v teoriji kot tudi v praksi sistematično razdelana. Pravo in filozofija sta se v zadnjih desetletjih v veliki meri osredotočila na svobodo sporočanja oziroma komuniciranja, pri tem pa nekoliko pozabila na drugo dimenzijo, ki je za njeno uresničevanje enako pomembna, to je na pravico javnosti, da informacije in ideje prejme. Javna razprava v vsaki družbi je namreč smiselna samo, če je podkrepljena z relevantnimi informacijami. Zato je pravica javnosti, da

informacije pridobi – tudi od organov javnih oblasti –, predpogoj za resnično uresničitev svobode izražanja¹⁵ (Prepeluh 2004a, 16).

Ob obravnavanju svobode informacij oziroma informacijske svobode je treba ugotoviti, da je to širši pojem kot pojem pravice dostopa do informacij. Prepeluhova definicijo informacijske svobode opredeljuje kot dvodimenzionalni pojem oz. kot skupek dveh elementov:

- prvi in temeljni del informacijske svobode je *pravica dostopa do informacij javnega značaja*, ki posamezniku omogoča, da na zahtevo v posebnem postopku pridobi želene informacije, ko so v posesti javne oblasti,
- drugi del informacijske svobode po Prepeluhovi predstavlja dolžnost javnopравnih subjektov, da obvezno objavljajo določene vrste informacij (*dolžnost objavljanja informacij*), s katerimi razpolagajo, ne da bi za to prejeli kakšno posebno zahtevo. Oba elementa informacijske svobode¹⁶ sodita dandanes k splošno sprejetim standardom demokratične družbe, ki jim je sledila tudi slovenska zakonodaja (Prepeluh 2004a, 16–17).

V zadnjem času informacijski svobodi pripisujejo še tretji vidik, to je pozitivno dolžnost države, da določene kategorije informacij zagotovi, da jih torej ustvari, tudi če za njihovo zbiranje in sestavljanje sama nima interesa. Ta vidik informacijske svobode še ni uveljavljen, saj bi državi naložil dolžnost ustvarjanja novih informacij, medtem ko se prva dva elementa (pravica do dostopa in dolžnost objavljanja) nanašata zgolj na informacije, ki jih država že ima, s katerimi torej že razpolaga in jih mora samo razkriti oziroma napraviti dostopne celotni javnosti (Prepeluh 2004a, 17).

3.2 Transparentnost

3.2.1 Pomen transparentnosti

Transparentnost in z njo povezana demokratičnost sta temeljna postulata sodobnih družbenih sistemov, ki zaradi potrebe po zagotavljanju širokega družbenega konsenza in legitimacije odločitev vključujejo vedno več interakcij med različnimi družbenimi akterji (Demšar in Boh 2008, 89). Wyhte in Macintosh transparentnost označujeta kot kvaliteto, ki je povezana s pojmi,

¹⁵ Pravica do svobode izražanja in pravica »iskati informacije in ideje« (freedom to seek information and ideas) kot del pravice do svobode izražanja sta kot ustavni kategoriji zagotovljeni tudi v Sloveniji.

kot so odprtost, razumevanje, odgovornost, predvsem pa kot zmožnost videti skozi (»seeing through«), kljub oviram in omejitvam, ki so postavljene na tej poti (Whyte in Macintosh 2001, 1). Pravica vedeti je ena osnovnih pravic državljanov in je tesno povezana z njihovo zmožnostjo ocenjevanja odločitev, ki jih sprejemajo različne institucije, ter hkrati pomeni enega temeljnih gradnikov zaupanja v sistem (Smythe in Smith v Demšar in Boh 2008, 89). S pomočjo transparentnosti se izvaja neviden pritisk na vse subjekte v sistemu, da se razvijajo v smeri optimizacije svojega delovanja (Meijer v Demšar in Boh 2008, 90).

Demšar in Boh pri opredelitvi transparentnosti v kontekstu družbenega delovanja opozarjata na vsaj dva različna pomena (Demšar in Boh 2008, 90):

- na eni strani *transparentnost v družbenem smislu* (v smislu interakcij med akterji), kjer transparentnost pomeni odprtost, razumevanje, odgovornost in predvsem preglednost postopkov ter
- na drugi strani *transparentnost v informacijskih tehnologijah*, kjer transparentnost opredeljuje neovirana dostopnost do informacij (Whyte in Macintosh v Demšar in Boh 2008, 90).

Kot ugotavljata Demšar in Boh, koncept transparentnosti v povezavi z javnimi politikami v Sloveniji ni popolnoma nov (Pečar 2001; Setnikar-Cankar in Devjak 2003; Bugarič 2003č v Demšar in Boh 2008, 90). Največkrat je transparentnost obravnavana kot del dobrega upravljanja (angl. *good governance*), pri katerem je cilj predvsem povečati legitimnost upravnega sistema, njegovo učinkovitost in odgovornost ter usmerjenost k rešitvam v okviru javnih institucij (gre torej za pogled v smeri institucij). Demšar in Boh pa transparentnost razumeta še nekoliko širše. Transparentnost ne razumeta zgolj kot preglednost delovanja javnih institucij, temveč tudi kot stalni nadzor vseh nad vsemi, ki sodelujejo v javni politiki (Demšar in Boh 2008, 90).

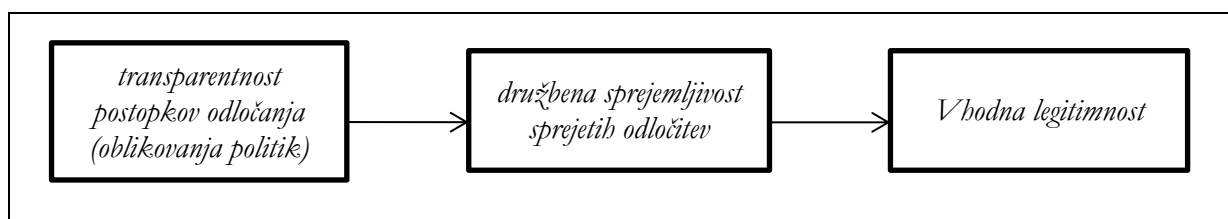
3.2.2 Pomen transparentnosti v javnih politikah

V razvitih demokratičnih sistemih sta torej transparentnost in odgovornost ključna za zagotavljanje legitimnosti. S transparentnostjo je razvidna odgovornost nosilcev javnih funkcij in uprave, to pa prispeva k zmanjšanju nepravilnosti (Demšar in Boh 2008, 90). Curtin in Meijer poudarjata predvsem *pomen dostopnosti do informacij* s strani zainteresiranih posameznikov. Ko ti na enostaven in poceni način pridobijo informacije, se nadzor nad delom upravnih organov avtomatično poveča (Curtin in Meijer 2006, 114). Toda če naj informacije o delu javne uprave

odigrajo pomembno vlogo, je pomembno, da so dostopne, razumljive, zanesljive, relevantne in pravočasne (Smythe in Smith v Demšar in Boh 2008, 90).

Dostopnost informacij o delu posamezne institucije širši javnosti omogoča splošno javno razpravo o sprejemanju odločitev, pri čemur ima način njihovega sprejemanja enako pomembno vlogo kot odločitev sama. V javnih politikah, v katerih je politika razumljena kot “sistem med seboj povezanih odločitev”, je zaradi občutljivosti upravljanja javnega denarja uveljavljanje transparentnosti še toliko bolj pomembno. Politike, ki se oblikujejo v sistemski črni škatlici¹⁷, namreč ne vzbujajo zaupanja in legitimnosti vključenih akterjev (Demšar in Boh 2008, 90–91). Demšar in Boh identifikacijo vpletenih s sprejetimi odločitvami pojasnjujeta s tremi koraki, ki so prikazani na sliki 3.1. Transparentni postopki, ko so zainteresiranim javnostim dostopni vsi relevantni podatki, omogočajo večjo družbeno sprejemljivost in sprejemanje bolj legitimnih odločitev. Tako sistem pridobi vhodno legitimnost – legitimnost za urejanje nekega področja (Demšar in Boh 2008, 91).

Slika 3.1: Transparentnost in vhodna legitimnost



Vir: Curtin in Meijer (2006).

Kot navaja Leach, je za učinkovito transparentnost potreben interaktiven odnos med odločevalcem in okolico, pri čemer morajo biti vsi postopki predvidljivi in vse relevantne informacije, na podlagi katerih se sprejemajo odločitve, vnaprej znane. Na podlagi tega lahko sodelujoči akterji razumejo celoten proces, to jim namreč omogoča učinkovito participacijo, ki vodi v nekonfliktne končne odločitve (Leach 2006, 102).

¹⁷ Demšar in Boh za ponazoritev procesa, v katerem notranji postopki niso dostopni širši javnosti, uporabita metaforo črna škatlica oz. skrinjica (angl. *black box*). Odločitve so sprejete v krogu peščice ljudi na nepredvidljiv in večini neznan način. Opazovalci lahko vidijo zgolj vstopne elemente in končni rezultat, na katerega nimajo vpliva. Metafora je pogosto uporabljena za ponazarjanje procesa oblikovanja odločitev v nedemokratičnih sistemih (Demšar in Boh 2008, 90–91).

Transparentnost po definiciji mednarodne organizacije Transparency International¹⁸ vključuje »jasno in javno razkritje informacij, pravil, načrtov, procesov in ukrepov s strani vlad, podjetij, organizacij in posameznikov. Gre za načelo odprtega vodenja javnih zadev« (TI). Za dosego preglednosti pa ni zadostno le dajanje informacij na voljo zainteresiranim osebam oz. skupinam, informacije morajo biti tudi (Transparency Accountability Initiative):

- *ustrezne in dostopne*: informacije morajo biti predstavljene v preprostem in lahko razumljivem jeziku ter na način, ki je primeren in ustreza različnim interesnim skupinam;
- *pravočasne in točne*: informacijam je treba dati na voljo dovolj časa, da se omogočijo analiza, ocena in sodelovanje z ustreznimi zainteresiranimi stranmi. To pomeni, da je treba zagotoviti informacije tako pri načrtovanju kot tudi pri izvajanju politik in programov ter po končanem izvajanju politik. Informacije morajo biti pravočasne, točne in popolne.

Zanimanje za transparentnost v javnih politikah se je začelo v javnosti povečevati po letu 1980, pri čemer razumevanje tega pojma ni zamejeno zgolj na javnost sprejemanja odločitev in dostopnost večine javnih dokumentov (Smythe in Smith v Demšar in Boh 2008, 91).

Pojem preglednosti, kot ga povzema Balkin, vključuje tri segmente, ki so med seboj pogosto povezani, vendar pa je njihova opredelitev različna (Balkin 1998):

- *informacijska transparentnost* obsega znanje o vladnih akterjih in njihovih odločitvah ter dostopnost do vladnih informacij; večjo informacijsko preglednost je mogoče doseči z zahtevami po razkritju informacij o razlogih za izvedbo vladnih ukrepov ali z zahtevami po razkritju informacij, ki jih hrani vlada,
- *participativna preglednost* je sposobnost sodelovanja pri političnih odločitvah na podlagi pravičnega zastopanja ali neposredne udeležbe,
- *preglednost odgovornosti* je sposobnost vladnih uradnikov, da so odgovorni v primerih, ko kršijo zakon ali ko delujejo na način, ki ni v skladu z javnim interesom¹⁹.

Tako kot Balkin tudi Demšar in Boh ugotavljata, da se razprave o transparentnosti dotikajo treh segmentov (Demšar in Boh 2008, 91–94):

¹⁸ Transparency International (TI) je svetovna organizacija, ki se ukvarja z bojem proti korupciji. Z več kot 90 enotami po svetu in sekretariatom v Berlinu ozavešča o škodljivih učinkih korupcije in z namenom izvajanja in razvijanja učinkovitih ukrepov za odpravo korupcije sodeluje s partnerji iz vlade, gospodarstva in civilne družbe.

¹⁹ Kot navaja Balkin, je odgovornost lahko neposredna (možnost vložitve tožbe zoper odgovornega), posredna (odgovornost do svojih volilcev) ali odgovornost do kakega drugega organa, ki dela v javnem interesu, kot npr. sodišča (Balkin 1998).

Prvi segment, to je *informacijska transparentnost*, vključuje splošno dostopnost vladnih informacij in odločitev. Prvi primer zagotavljanja občje dostopnosti državnih predpisov je bil na Švedskem²⁰. Postopno se je krog držav s takimi določili širil in sčasoma je dostopnost do vladnih odločitev postala splošna norma. Pritisk po splošni dostopnosti informacij se je zaradi zahtev po nadzoru porabe javnega denarja v zadnjih desetletjih preteklega stoletja na splošno še stopnjeval. Vendar dostopnost odločitev še zdaleč ne pomeni tudi dejanske dostopnosti, saj je ta povezana z odpravo fizičnih ovir. Kljub formalno zagotavljeni dostopnosti so bili dokumenti v preteklosti dosegljivi predvsem izbrancem, ki so si lahko privoščili stroške, povezane s fizičnim dostopom do podatkov. K širši dostopnosti informacij o vladnih odločitvah je v največji meri pripomogel razmah množičnih medijev, ki uporabniku omogočajo dostop do informacij na poceni in enostaven način (Balkin 1998). Poleg pozitivnih posledic pa je tak način posredovanja informacij lahko tudi manipulativen. Medijska svoboda izbiranja informacij namreč lahko privede do njihovega filtriranja in enostranskega interpretiranja. Tako stanje lahko privede do nasprotnih učinkov od želenih, namreč do netransparentnosti in zavajanja. Pomembno vlogo pri krepitvi transparentnosti postopkov oziroma sprejetih politik ima razvoj interneta, zaradi česar se je posledično povečala tudi legitimnost postopkov (Curtin in Meijer 2006). Informacijske tehnologije omogočajo učinkovitejše analitično delo in posledično optimizacijo oblikovanja javnih politik, hkrati pa tudi neposredno odgovornost nosilcev javnih funkcij končnemu uporabniku (Meijer v Demšar in Boh 2008, 92). Po uveljavitvi interneta kot zmogljivega informacijskega orodja so se spremenili odnosi med vsemi družbenimi akterji, zato je razumljivo, da smo od začetka devetdesetih let preteklega stoletja priča skokovitemu napredku v smeri medsebojnega sodelovanja, vplivanja in povezanosti. S pomočjo interneta je tako omogočeno, da do neokrnjenih informacij pride vsak posameznik, in to z minimalnimi neposrednimi stroški. Tako je medijem odvzeta vloga izključnega posrednika informacij, medtem ko je vsaj delno omejena tudi njihova vloga interpreta informacij (Whyte in Macintosh v Demšar in Boh 2008, 92). Prvo vprašanje, ki se poraja pri tem, pa je, ali lahko preobilje informacij škoduje²¹. Zlorabo podatkov preprečuje zakonska ureditev s področja varstva osebnih podatkov, tako da je natančno določeno, katere informacije so lahko javno dostopne. V izhodišču je seveda tudi vprašanje, ali so institucije pripravljene omogočiti dostop do podatkov in koliko truda (organizacijskega in

²⁰ Ideja transparentnosti kot predpogoj za demokracijo – z Lincolnovimi besedami »government of the people, by the people, for the people« - ima svoje začetke že v protestantizmu (Holzner 2002, 342).

²¹ Med najpogostejšimi omejitvami transparentnosti so zavarovanje nacionalnih ali korporativnih interesov, nevarnost, da transparentnost privede do napačnega razumevanja kompleksnih procesov, zadržanost zaradi možnosti, da objava informacij povzroči škodljive (panične) reakcije, pomisleki glede znanstvene zanesljivosti interpretacije rezultatov in različni interesi, povezani s korupcijo in organiziranim kriminalom (Holzner v Demšar in Boh 2008, 92).

finančnega) so pripravljene vložiti v stalno razvijanje instrumentov za zagotavljanje transparentnosti.

Drugi segment je *participativna transparentnost*, ki obsega možnost posrednega ali neposrednega sodelovanja tistih, ki se jih odločitve tičejo, pri sprejemanju odločitev²². Z zornega kota legitimnosti postopkov je namreč ključno, da se odpre črna skrinjica, v kateri se pogosto sprejemajo odločitve. Transparentnost tako zmanjšuje distanco med javnostjo in institucijo. Prva stopnja participativne transparentnosti je možnost vpogleda v postopke. Toda če ostanemo zgolj pri tej stopnji, lahko v javnosti vseeno nastane občutek, da odločitve sprejema le peščica izbranih posameznikov. Postopki so sicer predvidljivi in znani vnaprej, vendar se dogajajo “daleč od neposredno prizadetih”, zaradi česar ti dvomijo o tem, da imajo možnost vplivanja na njihovo podobo. Za učinkovito delovanje sistema je tako treba v proces sprejemanja odločitev vključiti tiste, ki se jih odločitve tičejo. Vključevanje širokega kroga vpletenih je potrebno tudi s komunikacijskega stališča, saj je sprotna obveščenost ciljnih skupin dejavnik uspešne vključitve odločitve v družbo oz. širše identifikacije z odločitvijo. Odprtost sistema za posredno ali neposredno vključenost tistih, ki se jih odločitve tičejo, je tako značilnost sistemov, ki uživajo visoko stopnjo legitimnosti in praviloma dosejajo tudi visoko učinkovitost.

Tretji segment, ki ga navajata Demšar in Boh, je *odgovornostna transparentnost*. Ta segment je povezan z organizacijsko kulturo in splošnim zavedanjem družbene odgovornosti porabnikov javnega denarja. Zavedanje, da je odgovorno in učinkovito ravnanje pri sprejemanju odločitev nujno, je treba nadgraditi z zavedanjem, da je ravno tolikšna odgovornost tudi na strani porabnika javnega denarja. Ta mora javni denar porabiti gospodarno in s kar se da velikim splošnim družbenim učinkom. Na podlagi dostopnosti vseh podatkov o postopkih in njihovih rezultatih so pod stalnim nadzorom tako odločevalci kot tudi končni uporabniki. Gre za medsebojno nadzorovanje, pri katerem lahko kdor koli dostopa do relevantnih informacij in na njihovi osnovi zahteva odgovornost tako nosilcev javnih pooblastil kakor tudi proračunskih porabnikov. Takšen medsebojni nadzor prinaša na eni strani večjo učinkovitost celotnega sistema in na drugi strani njegovo povezanost z okoljem (Curtin in Meijer v Demšar in Boh 2008, 93).

²² Odprta javna uprava in participativno sprejemanje odločitev pa se lahko uveljavita le ob doslednem spoštovanju in upoštevanju naslednjih vrednot in načel:

- ljudje imajo pravico sodelovati pri odločitvah, ki vplivajo na njihovo življenje,
- tisti, ki jim je javna politika namenjena, lahko s svojim prispevkom obogatijo predloge nastajajočih politik in prispevajo k njihovem uspešnejšemu izvajanju,
- soodločanje mora voditi v spremembe na bolje.

Kot ugotavljata Demšar in Boh, za prvi in drugi segment velja, da transparentnost prinaša legitimnost sistema ter učinkovito in zakonito delovanje predvsem na odločevalski strani. Z uresničeno informacijsko in participativno transparentnostjo so k boljšemu delovanju motivirane zlasti javne institucije. V zadnjem segmentu, ko so dostopni tudi rezultati porabnikov denarja, se težišče pritiska prenese tudi nanje. Javnost tako spodbuja k boljšemu delovanju obeh strani, ki se jima v primeru neprimerne delovanja obeta javna kritika. Če v prvih dveh primerih velja, da je rezultat transparentnosti izboljšanje delovanja javnih institucij, gre v zadnjem primeru za izboljšanje delovanja sistema kot celote (Demšar in Boh 2008, 93).

Delitev transparentnosti na tri segmente je uporabna predvsem z analitičnega vidika, v resničnosti pa so vsi trije segmenti med seboj močno prepleteni. V institucijah, ki delijo javni denar, kakor tudi na strani porabnikov javnega denarja in javnosti nasploh obstajajo dejavniki, ki otežujejo uvedbo transparentnosti. Pri institucijah, ki delijo denar, je oteževalni dejavnik pripravljenost, da "na ogled postavijo" svoje dokumente in delovne postopke, saj s tem tvegajo kritiko svojega dela s strani javnosti. Curtin in Meijer pa ugotavljata, da je v praksi največja ovira za učinkovito izkoriščanje možnosti za dostop do informacij s strani državljanov predvsem pomanjkanje njihovega (strokovnega) znanja. Večina ljudi namreč nima dovolj znanja, ki bi ga lahko uporabili za sodelovanje v procesih oblikovanja javnih politik (Curtin in Meijer 2006, 116). V času informacijskega izobilja je težava tudi izbiranje vsebin.

Demšar in Boh ugotavljata, da se posamezni segmenti transparentnosti med seboj razlikujejo po intenzivnosti interakcij med odločevalci, uporabniki in splošno javnostjo. V prvem segmentu prevladuje enosmerni tok informacij (institucija posreduje informacije, ki so na voljo v bolj ali manj strukturirani obliki). Na drugi stopnji je že potrebna aktivnejša vloga zainteresirane javnosti; tok informacij med uporabniki in institucijo je v tem primeru dvosmeren. Uporabniki so aktivno vključeni v proces, hkrati pa poteka komunikacija tudi med njimi samimi, saj o odločitvah poročajo tistim, ki jih zastopajo. Tu je pozornost sicer še vedno usmerjena v delovanje javne institucije in postopke znotraj nje, in ne v delovanje uporabnikov. Zadnja stopnja je odgovornostni segment transparentnosti, kjer teče zaradi dostopnosti informacij, ki se tičejo tako odločevalcev kakor tudi uporabnikov in medsebojnega nadzora, tok informacij v vse smeri. Spremenjena je tudi struktura informacij, saj so dostopne tako informacije o delovanju institucije kakor tudi informacije o porabnikih javnega denarja oz. rezultatih njihovega dela (glej Sliko 3.2). Ker je z naraščanjem intenzivnosti interakcij potrebna večja neposredna vključitev javnosti ali

posameznika, je z naraščanjem intenzivnosti število aktivno vključenih vedno manjše, število tistih, ki vsaj pasivno spremljajo proces, pa ostaja nespremenjeno (Demšar in Boh 2008, 94).

Slika 3.2: Hierarhičnost segmentov transparentnosti



Vir: Demšar in Boh (2008, 94).

Izgradnja sistema transparentnosti in doseganje višjih segmentov transparentnosti je dolgotrajen proces, ki je povezan tako z zavezanostjo institucije k izgradnji učinkovitega sistema transparentnosti kakor tudi s pripravljenostjo strokovnih in splošne javnosti za aktivno udeležbo v procesih. Pripravljenost zadnjih je odvisna od koristi, ki jih pričakujejo glede na vloženo prizadevanje. Zaradi vse večjega pritiska po racionalizaciji delovanja institucij in po učinkoviti porabi proračunskega denarja je izgradnja sistemov transparentnosti gotovo ena od pomembnih nalog razvoja javnega sektorja v prihodnosti. Doseganje visoke ravni transparentnosti je eden od instrumentov, ki v javnem sektorju – podobno kot v gospodarstvu dobiček – predstavlja gonilo napredka in razvoja (Demšar in Boh 2008, 94).

3.3 Transparentnost, odprtost in javnost

Transparentnost (transparency), ki je v prvi vrsti političen pojem in se je uveljavil predvsem v pravu Evropske unije in ga imajo nekateri za načelo informacijske svobode, je nekoliko širši pojem kot informacijska svoboda. Večina avtorjev se strinja, da poleg pravice dostopa do dokumentov v

posesti evropskih institucij pojem transparentnosti vključuje vsaj še obveznost zavezanih subjektov, da sami objavljajo določene informacije, ter javnost sej oziroma javnost postopkov sprejemanja odločitev²³. Prav ta slednja kategorija načelo transparentnosti bistveno ločuje od informacijske svobode in predstavlja naslednji korak k razvoju možnosti, ki jih ima javnost za nadzor nad delovanjem javnopravnih oblasti²⁴. V anglosaksonskih državah so tovrstni predpisi popularno imenovani *government in the sunshine laws*, ker je njihov namen, da zagotovijo delovanje javne uprave v sončni svetlobi, torej na očeh javnosti in ne v temi (Prepeluh 2004, 17–18).

Uradna razlaga v EU transparentnost opredeljuje kot pojem, ki se v jeziku Evropskih skupnosti pogosto uporablja in pomeni odprtost dela skupnostnih institucij. Povezan je z raznovrstnimi zahtevami po širšem dostopu javnosti do informacij in dokumentov Evropske unije, po večji vključenosti v postopke sprejemanja odločitev ter po tekstih, ki jih je bolj enostavno brati. Pojem transparentnosti se v evropskem kontekstu vse bolj uporablja kot sinonim za pojem *odprtosti* (*openness*), ki ima svoje korenine v švedskem oziroma skandinavskem načelu odprtosti, ki ne pozna pojma transparentnosti. Zdi se, da je odprtost ljubša zlasti politikom, saj je izraz odprt sistem figurativno širši kot izraz transparenten sistem. *Transparentnost* v svoji najosnovnejši obliki omogoča zgolj, da jasno vidimo skozi okno institucije. Omogoča torej vpogled, vendar pa – če je okno zaprto – za razliko od odprtega sistema ne nudi možnosti izmenjave v vse smeri oziroma obojestranskega komuniciranja. Če lahko v evropskem kontekstu pojma transparentnost in odprtost pogosto razumemo kot sinonima, pa ju nikakor ne gre zamenjevati s pojmom javnosti. *Javnost* je namreč že vsebovana v elementih odprtosti in dostopnosti kot njuna podvrsta (Prepeluh 2004, 18).

²³ Craig/de Burca, Moser in Sobotta opredeljujejo tri nivoje transparentnosti: (1) minimalnega predstavljajo prosojnost struktur, dostop do informacij ter jasnost pojmov in postopkov; (2) liberalnega predstavlja odgovornost akterjev, zlasti prek utemeljitve sprejetih odločitev in obrazložitve postopkov odločanja; (3) demokratičnega pa predstavlja participacija v postopkih odločanja (Craig/de Burca, Moser in Sobotta v Prepeluh 2004, 17). Berge navaja tri elemente transparentnosti: (1) vpogled, čemur služi tudi transparentnost zakonodajnega postopka in upravnega sistema, (2) poznavanje mehanizmov pravnega sistema in možnosti vpogleda ter (3) dostop javnosti do dokumentov v posesti oblasti, ki je posebna vrsta vpogleda na višji in bolj učinkoviti ravni (Berge v Prepeluh 2004, 17). O'Neil opisuje tri dimenzije transparentnosti: (1) dostop do informacij, ki vključuje možnost njihove pridobitve in razumevanja, (2) dostop do t. i. »the thinking behind decisions«, ki se nanaša na vprašanje, kako so določene odločitve sprejete in kdo je sodeloval pri njihovem nastajanju, ter (3) odprtje postopkov odločanja za nevladno sodelovanje, ki temelji na predpostavki, da mora demokratična politika državljanom obveščati, da imajo ti možnost sodelovanja pri sprejemanju odločitev (O'Neil v Prepeluh 2004, 17).

²⁴ Maastrichtski pogodbi ta vidik opisan z načelom, da naj bi se odločitve v EU sprejemale čim bolj javno in v kar najtesnejši povezavi z državljanji.

Glede na povedano lahko pravico do dostopa do informacij javnega značaja opredelimo kot enega izmed treh bistvenih sestavnih delov informacijske svobode ter hkrati kot temeljno in minimalno zahtevo pojmov transparentnosti in odprtosti.

3.4 Dostop do informacij in dostop do dokumentov

Prepeluhova pojem dostopa do informacij loči od pojma dostopa do dokumentov, tako v vsebinskem kot semantičnem smislu. Kot ugotavlja, se je na mednarodni ravni pa tudi v večini nacionalnih držav uveljavil pojem »dostop do informacij«, v evropskem prostoru pa se tradicionalno uporablja pojem »dostop do dokumentov« evropskih institucij. Že semantično pojma nista identična, saj informacija²⁵ praviloma predstavlja abstraktno sporočilo oziroma podatek, dokument pa je nekaj konkretnega, je listina oziroma drugače materializiran podatek. Po eni strani je informacija lahko ožji pojem, kadar je ta samo del nekega dokumenta, to je samo en podatek ali del podatkov iz nekega širšega dokumenta. Po drugi strani je informacija lahko širši pojem, kadar je raztresena v večjem številu dokumentov ali kadar je sestavljena iz več dokumentov in celo nepisanih virov (Prepeluh 2004, 19).

Čeprav Uredba EU ves čas govori o dostopu do dokumentov, v bistvu omogoča dostop do vseh informacij, ki so kakorkoli dokumentirane. Slovenski ZDIJZ dosledno uporablja dostop do informacij javnega značaja, z izrazom dokument pa misli njegovo obliko (Prepeluh 2004, 19).

3.5 Pravica vedeti

Pravica vedeti (the right to know) je v Evropi in mednarodnih krogih postala bolj ali manj politična in retorična fraza, ki označuje informacijsko svobodo. V ZDA se na nekaterih mestih uveljavlja celo kot sinonim za pravice posameznikov, da so ustrezno seznanjeni z določenimi okoljskimi informacijami (zlasti o onesnaževanju okolja) ter z določenimi vprašanji s področja zdravstva (zlasti z vsebino zdravstvenih zavarovanj). V podobnem smislu jo tudi v Sloveniji uporabljajo nekatere nevladne organizacije (Prepeluh 2004, 20).

²⁵ Informacija na splošno ni nič oprijemljivega, ampak je neposredno uporaben podatek, neko sporočilo, ki nas poduči o nekem dogodku, količini, stanju in podobnem, ki je podano za nadaljnjo uporabo. Prejemniku pa mora predstavljati nekaj novega, da mu poveča znanje in vpliva na njegove odločitve in ravnanje (Wikipedia).

»Pravica vedeti« je torej pravica, da so državljani, če seveda to želijo, obveščeni o javnih zadevah in da lahko kadarkoli pridobijo informacije, ki imajo javni značaj od upravljavcev zbirk podatkov. Ta pravica je ustavno pravno že dolgo priznana in sodi v sam temelj demokratične konstitucije oblasti. Toda če ni zakonsko razdelana in v zadnji instanci postopkovno urejena tako, da je njena uveljavitev možna tudi po sodni poti, se lahko kaj hitro spremeni v načelno pravico, ki pa je v konkretnih primerih poskusa pridobitve posamezne informacije zaradi raznih razlogov vse prepogosto zanikana (Anželj v Brezovšek in Haček 2004, 199).

4 KAJ JE ODPRTA JAVNA UPRAVA

4.1 Razumevanje odprte javne uprave glede na različne teorije oz. modele javne uprave

Pomembno je, da teoretske in metodološke paradigme osvetlimo tudi z zornega kota njihove zgodovinske, nacionalne in mednarodne umeščenosti ter tudi tako spoznamo nekatere njihove značilnosti – prednosti ali pomanjkljivosti. Prav zgodovinska pogojenost primerjalnih študij je osrednji del tega poglavja.

Interpretacija zgodovinsko ali kulturno pomembnih dogodkov pogosto pomeni prizadevanje za primerno razvrstitev dogodkov v širše kategorije – in to je ključni problem primerjalnega pristopa (Ragin 2007, 124).

Koncept oz. model javne uprave je bil vedno osrednji tako v upravni znanosti nasploh kot v primerjalnih politikah posebej.

Poznamo dve tradiciji, in sicer evropski (kontinentalni) model javne uprave in ameriški (anglosaksonski) model javne uprave, ki ju opisujem v nadaljevanju.

4.1.1 Evropski (kontinentalni) model javne uprave

4.1.1.1 Evropska načela javne uprave

Uvodoma je treba poudariti, da se evropska načela javne uprave – in nasploh demokratična načela – »umeščajo« in določajo glede na pojem javnega interesa, ki pa nima istega pomena v vseh demokratičnih državah. *V državah anglosaksonske pravne tradicije (Common Law) javni interes predstavlja*

*skupek privatnih interesov, v kontinentalni Evropi pa javni interes predstavlja veliko več kot le skupek privatnih interesov, tako v kvalitativnem kot kvantitativnem smislu*²⁶ (Šimac 2012, 358–359).

Šimac navaja, da imajo evropska načela javne uprave svoje korenine v političnih – demokratičnih in vrednostnih – etičnih temeljih. Zaradi podobnih političnih in istih etičnih vrednot predstavljajo evropska in druga demokratična načela javne uprave pravzaprav »najmanjši skupni imenovalec« demokratičnih javnih uprav. Načela, kot jih povzema Šimac, so le del tega, kar se na splošno šteje za skupno upravno podlago demokratičnih držav (Šimac 2012, 359–360):

- načela, ki se nanašajo na javne uslužbence: *profesionalnost, nepristranskost, lojalnost, materialna nezainteresiranost, diskretnost in zadržanost*;
- načela, ki se nanašajo na izvajanje javne storitve ali službe, pa tudi na zaposlene v javni upravi: *samostojnost, odgovornost, stalnost, dostopnost, hitrost, **odprtost in transparentnost** ter učinkovitost*;
- načela, ki se nanašajo na kvaliteto predpisov in upravnih postopkov: *enostavnost in jasnost*.

Načeli odprtosti in transparentnosti po Šimcu nimata istega pomena. Odprtost pomeni, da je treba zagotoviti pogoje za nadzor javne uprave od zunaj, transparentnost pa pomeni, da mora biti uprava sama po sebi »prozorna«, ravno zaradi omenjene potrebe nadzora od zunaj. Tajnost javne uprave mora biti zgolj izjema (Šimac 2012, 363). Tudi v demokratičnih državah je nagnjenost k zaprtosti precej velika skušnjava, saj so bile – razen Švedske, in to od začetka 19. stoletja – državne ustanove tradicionalno zaprte²⁷. Edina demokratična odprtost, ki je vladala povsod, se je nanašala na pravilo, da splošni upravni akti (uredbe in odredbe) začnejo veljati takoj po njihovi objavi in da se upravne odločitve lahko izvršijo šele potem, ko so na predpisan način dostavljene zainteresiranim osebam. Praktična uporaba teh načel se po eni strani kaže v dolžnosti obrazložitve upravnih odločitev, to je v izjavah o dejstvih, motivu odločitve in sprejetih predpisih, v odprtosti javnih knjig (registrov) za vse državljane kot tudi v dolžnosti osebnega predstavljanja vseh uslužbencev, ko gre za njihove profesionalne kontakte z javnostjo.

²⁶ Zaradi te konceptualne razlike je bil interes za individualno in zasebno vedno močnejši v državah anglosaksonske tradicije. Tako se je v teh državah zaščita potrošnikov pojavila že v 80. letih prejšnjega stoletja, kar je veliko prej kot v državah z evropsko (kontinentalno), rimskopravno tradicijo.

²⁷ Povsem upravičene so kritike zaprtosti in arogance upravnih elit ne samo v tranzicijskih, temveč tudi v demokratično razvitih državah. »Kultura zaprtosti« je namreč prepogosta osnova tehnokratske moči administracije.

4.1.1.2 Evropski model javne uprave

Evropski model javne uprave je v nasprotju z anglosaksonskim modelom dolgo veljal za zaprt model, predvsem v smislu dostopa do informacij javnega značaja. Tipična značilnost evropskega upravnega prava, tj. instrumentalnega modela²⁸, je bila, da posameznik ni bil vključen v sprejemanje upravnih odločitev. Dostop do informacij, predvsem obveščenost javnosti (predvsem javnost in odprtost delovanja javnega sektorja), je bil dolgo v domeni uradnikov ali ministrov, od katerih je bil odvisen dostop ali ne (ali bo posameznik dobil določen dokument ali ne), prav tako ni bilo nobenega pravnega sredstva.

Evropski model javne uprave pa se od svojega klasičnega pojmovanja že zelo razlikuje. Kot ugotavlja Bugarič, vplivi, ki jih povzročajo predvsem globalizacija, razvoj posebne upravne strukture v Evropski uniji in razcvet informacijske tehnologije, spreminjajo predvsem obliko, organizacijo in način delovanja javne uprave in upravnega prava, zaradi česar naj bi se evropski (kontinentalni) model upravnega prava v zadnjih dvajsetih letih zelo spremenil. Omenjeni vplivi naj bi tako zelo spremenili podobo klasičnega evropskega modela upravnega prava, da lahko govorimo o nastajanju novega modela upravnega prava v kontinentalni Evropi. Še več, zaradi različnih vzrokov naj bi se evropski model močno približal ameriškemu modelu upravnega prava. Nekatere bistvene sestavine evropskega modela naj bi se tako spremenile v smeri ameriškega modela, da zaradi tega avtorji napovedujejo konvergenco oziroma približevanje v prihodnjem razvoju različnih modelov upravnega prava. Osrednja teza takšnih teorij je, da smo v Evropi priča nastajanju modela regulatorne države²⁹, ki se v svojih sestavinah in značilnostih zgleduje po ameriškem modelu upravnega prava (Bugarič 2004, 52–67).

Tudi Šimac ugotavlja, da omenjena konvergenca³⁰ danes postopno ustvarja evropski upravni prostor, ki ga omejuje niz vrednosti, utemeljenih v nemajhnem številu načel (med njimi tudi že omenjeno načelo odprtosti in transparentnosti), ki danes predstavljajo svojevrstni »must«, do katerega imajo pravico vsi evropski državljani (torej tudi do dostopa do informacij). Zdi se, da je

²⁸ V Evropi je dolgo prevladoval t. i. instrumentalni pogled na upravno pravo, pri katerem je bil poudarek na čim hitrejšem in učinkovitejšem delovanju izvršilne oblasti in je bil najbolj jasno razvit v francoskem upravnem pravu.

²⁹ Gre za novo obliko regulatorne države (za preobrazbo iz »intervencijske« v »regulatorno« državo), ki temeljito spreminja predvsem način delovanja državne uprave v smislu povečane vloge prava in formalnih pravil pri delovanju državne uprave.

³⁰ Približevanje je vidno predvsem v smislu krepitev institucij, ki niso najbolj značilne za evropsko javno upravo (neodvisne agencije, komisije) in naraščajočega pomena sodstva.

evropski upravni prostor vendarle nekoliko oslabilen zaradi vstopa tranzicijske dvanajsterice. Z vstopom tranzicijskih držav v EU se je namreč pričakovalo oblikovanje »čistega« evropskega modela, dejansko pa je, zaradi odsotnosti politične volje, v del tranzicijskih držav »nove Evrope« prodrli v nadaljevanju omenjeni anglosaksonski model (Šimac 2012, 356). Ne glede na to, da se tudi Evropa vse bolj usmerja v kontrolni model upravnega prava, pa je vendarle treba ugotoviti, da spremembe prilagaja svojim, evropskim značilnostim in posebnostim.

4.1.2 Ameriški (anglosaksonski) model javne uprave

Osnovne značilnosti ameriškega modela³¹ javne uprave, kot jih povzema Bugarič, naj bi bile (Bugarič 2004, 53):

- posredna, pravno uokvirjena uprava, ki ne temelji na diskrecijskem upravljanju družbe, ampak na posredni, legalistični upravi, ki družbo ureja predvsem prek pravnega okvira, znotraj katerega posamezniki bolj avtonomno sprejemajo odločitve;
- »razdržavljenje« državne uprave, kar pomeni prenos pooblastil in pristojnosti na različne nedržavne subjekte;
- naraščajoči pomen neodvisnih regulatornih teles, kot so agencije in komisije, ki naj bi bile bolj primerne za posredno upravljanje v regulatorni državi;
- večja vloga pravic posameznika v odnosu do državne uprave;
- močnejša, dejavnejša vloga sodstva pri nadzoru nad izvršilno-upravno vejo oblasti ter juridizacija pravil, ki urejajo odnose znotraj državne uprave.

Ameriško upravno pravo, za katerega je torej značilen kontrolni model upravnega prava, pri katerem je glavni poudarek na zaščiti pravic posameznika in sodnem (pravnem) nadzoru delovanja upravnega aparata (*open government*) ter postopku »Notice and comment«, je imelo velik vpliv tudi na skandinavske države, kar opisujem v nadaljevanju.

4.1.3 Skandinavski model javne uprave

Odrpta javna uprava je relativno nov pojav v evropskem prostoru. Ne glede na to pa je treba omeniti, da ima ponekod že dolgo tradicijo. Odrpta javna uprava ima najdaljšo tradicijo v

³¹ Ameriški model je v veliki meri pod vplivom neoliberalnih konceptov, to je široke privatizacije in deregulacije javnih služb in storitev, evropski pristop pa je bolj občutljiv za vprašanja, ki se tičejo vloge države, javnega interesa in javne koristi.

skandinavskih državah. Tako je npr. Švedska³² že leta 1766 sprejela Zakon o svobodi tiska (Freedom of the Press Act), ki vsebuje tudi načelo transparentnosti³³. Švedskemu zgledu je po drugi svetovni vojni sledila Danska, pozneje tudi druge skandinavske države (Gronbech-Jensen 1998). Kultura odprtosti javne uprave je še posebej močna na Finskem. Po Zillerju načelo odprtosti v švedski tradiciji ne pomeni zgolj dostopa do informacij, temveč tudi dolžnost javnih uslužbencev da komunicirajo z javnostjo že v fazi sprejemanja odločitev (priprave predpisov in podobno). Na podlagi povedanega lahko zaključim z Zillerjevo ugotovitvijo, da je skandinavske države močno zaznamovala več kot dvestoletna tradicija kulture odprtosti, ki je zapisana v ustavi in tudi sicer velja za politično in moralno podporo načelu odprtosti v švedski družbi. (Ziller 2001, 109).

4.2 Odprta javna uprava kot nova upravna kultura v Sloveniji

Sodobna javna uprava je kompleksen poslovni sistem v marsičem podoben organizacijam zasebnega sektorja, v marsičem pa od njih zelo različen. Poglavitna podobnost je v tem, da od nje pričakujemo, da bo delovala kot prijazen in učinkovit servis za svoje uporabnike – državljane in podjetja. Poglavitna različnost pa je v tem, da ni podvržena tržnim avtomatizmom in da je oblikovalka in izvajalka javnih politik, ki so odraz kompleksnosti družbenih ciljev in potreb. Zato je treba zagotoviti prijazno in učinkovito javno upravo, ki bo sledila pozitivnim zgledom organizacij zasebnega sektorja (Dujic 2007, 9).

»Ljudsko« pojmovanje javne uprave kot dragega in v veliki meri nepotrebne birokratskega aparata se umika spoznanju, da javna uprava s svojim delovanjem usodno vpliva na družbeni razvoj in še posebej na konkurenčnost gospodarstva. Če želimo v doglednem času dohiteti najuspešnejše države v Evropski uniji, mora naše gospodarstvo rasti bistveno hitreje od gospodarstev teh držav. Da bi to dosegli, pa bo morala slovenska javna uprava gospodarstvu

³² Švedska velja za domovino prava dostopa do informacij javnega značaja ki je kot prva država na svetu uzakonila pravico državljanov do informacij, s katerimi razpolagajo javne oblasti. Sledile so ji Kolumbija (1918) in Finska (1919) ter leta 1966 ZDA in Kanada, ki so najbolj zaslužne, da je ideja o svobodi informacij postala znana po vsem svetu.

³³ Gronbech-Jensen ugotavlja, da se prvotni pojem transparentnosti v klasični skandinavski rabi bistveno razlikuje od pojma transparentnosti, ki se uporablja v povezavi z evropskim modelom javne uprave oz. Evropsko unijo. Prvotno skandinavsko pojmovanje se nanaša predvsem na obsežen dostop do dokumentov kot del širšega modela demokratične razprave in odgovornosti, poznejše pojmovanje transparentnosti, ki je ožje, pa se povezuje predvsem s komunikacijsko strategijo, povezano z dajanjem izjav oz. pojasnjevanjem sprejetih odločitev (Gronbech-Jensen v Harmsen 2005, 3).

zagotoviti bistveno prijaznejše administrativno okolje, ki bo spoštljivo in stimulatивно do podjetnikov in podjetij s poslovnimi idejami, ki predstavljajo slovenski razvojni potencial (Virant 2005).

Odrpta javna uprava prinaša velike spremembe v načinu delovanja javne uprave³⁴. Pomeni spremembo tako pravil delovanja javne uprave kot tudi kulture dela v javni upravi (Anželj v Brezovšek in Haček 2004, 197). Odpiranje javne uprave do uporabnikov, tako posameznikov kot pravnih oseb, je proces, ki se je začel in še teče. Dejstvo je, da storitve javne uprave postajajo vedno bolj pomemben dejavnik kakovosti našega življenja, zato se zahteve glede delovanja javne in državne uprave vedno bolj večajo, saj so pričakovanja uporabnikov vedno višja. Gre za normalen proces, ki seveda ni značilen le za slovensko javno upravo, ampak se s podobnimi zahtevami ukvarjajo tudi javne uprave v razvitih evropskih državah³⁵. Seveda pa za odpiranje javne uprave uporabniku niso potrebne le zakonske spremembe³⁶, temveč tudi spremembe organizacijske kulture. Javna uprava mora biti namenjena ljudem in ne obratno, postati mora servis državljanom in pravnim osebam. Usmerjenost k uporabniku je le ena od vrednot, ki naj bi jo po pričakovanju javnosti uresničevala javna uprava. Ta vrednota se je poleg načela odprtosti, preglednosti in učinkovitosti dokončno oblikovala kot prvo, morda temeljno načelo novega javnega menedžmenta³⁷.

4.2.1 Usmerjenost javne uprave k uporabniku

Načelo usmerjenosti k uporabniku obsega več ciljev (Ministrstvo za javno upravo 2011):

³⁴ Ob sprejemanju zakona o dostopu do informacij javnega značaja so se v slovenski javni upravi pojavljali veliki odpori. Nov koncept narekuje revolucionarno spremembo organizacijske kulture v javni upravi. Tako kot vsak drug predpis bo tudi ZDIJZ dokončno dosegel svoj namen takrat, ko bo funkcionarjem in javnim uslužbencem »zlezel pod kožo«, ko jim bo ravnanje v duhu tega zakona postalo samoumevno, ko želja javnosti po obveščeniosti ne bo več razumljena kot motnja (Virant v Informacijski pooblaščenec).

³⁵ Prebivalci v razvitih državah Evrope se, denimo, odločajo o tem, kje bodo prebivali, tudi glede na dostop do storitev s področja šolstva, zdravstva in infrastrukture in njihovo kakovost.

³⁶ Kot npr. sprejetje ZDIJZ, ki izhaja iz liberalnega načela prostega dostopa do vseh informacij, s katerimi razpolaga javna uprava.

³⁷ V vsem zahodnem svetu reforma javne in s tem tudi državne uprave poudarja tri E-je: *economy* (gospodarstvo), *efficiency* (uspešnost) in *effectiveness* (učinkovitost). Reformne ideje so pod močnim vplivom gospodarskih teorij, ki pri izvajanju nalog javne uprave poudarjajo metode in tehnike vodenja zasebnega sektorja (Stanonik 2000, 298), torej menedžmenta, kar je izhodišče za novo paradigmo, ki jo imenujemo novi javni menedžment (NPM). Zanj je značilno vsaj troje: uvajanje menedžerskih tehnik, usmerjenost k strankam in vpeljava tržnih mehanizmov.

- dostopnost upravnih storitev,
- socialno primernost upravnih storitev,
- enostavnost upravnih storitev,
- primerno informacijsko podporo,
- zanesljivost,
- primernost osebnega stika,
- odzivnost.

Prvi in izjemno pomemben cilj, ki vodi številne pobude in prizadevanja znotraj modernizacije oziroma prenavljanja javne uprave, je dostopnost upravnih storitev. Dostopnost razumemo predvsem kot pridobitev storitve s čim manj zamude časa in s čim manj fizičnega premikanja. Dostopnost se povečuje s skrajševanjem čakalnih vrst, podaljševanjem uradnih ur, odpravo krajevnih ovir (krajevna pristojnost), prilagoditvijo za osebe s posebnimi potrebami, e-upravo in e-upravnimi storitvami.

Drugič, upravne storitve morajo biti cenovno sprejemljive. Upravna storitev praviloma nima funkcije blaga, katerega ceno bi določila ponudba in povpraševanje v določenem ekonomskem prostoru, saj javna uprava nastopa praviloma monopolno, tako da uporabnik ne more primerjati cene s cenami drugih ponudnikov. Prav zaradi tega je treba »umetno« skrbeti za primerno višino plačil v upravnem postopku, cena (npr. upravna taksa) pa mora biti socialno sprejemljiva. Tudi na tem področju gre pričakovati odpiranje konkurence in okrnitev državnega monopola.

Podobno kot v poslovnem svetu, v katerem si podjetja neprestano prizadevajo za olajšanje položaja strank v razmerju z njimi (npr. spletni nakupi), si mora tudi javna uprava prizadevati, da bo imel uporabnik čim manj težav pri komuniciranju in poslovanju z njimi. Prvo raven ukrepov predstavlja zmanjšanje posegov v posameznikovo zasebno sfero na račun javnega interesa (liberalizacija), druga raven pa je t. i. odprava administrativnih ovir ob nespremenjeni zaščiti javnega interesa. Prva raven ima političen, druga pa administrativno-tehničen značaj in bi morala biti zato povsem nesporna. V Sloveniji se za doseganja tega cilja uporablja program Odprava administrativnih ovir, poenostavlja se postopek plačevanja upravnih taks, zelo pomemben ukrep poenostavitve pa je tudi uzakonitev obveznega pridobivanja podatkov iz uradnih evidenc.

Cilj usmerjenosti k uporabniku je tudi primerna informacijska podpora uporabniku. Razteza se na podatke o upravnih storitvah v najširšem smislu. Zagotoviti jo je treba tako na kakovostni kot

tudi količinski ravni. Na kakovostni ravni so pomembne pravilnost, strokovnost in primernost informacije, na ravni količine pa se ukvarjamo s celovitostjo informacije in pri tem sprašujemo, ali ima uporabnik vse informacije, ki jih na določeni stopnji potrebuje. Ukrepe za zagotavljanje pravilne informacijske podpore sta v Sloveniji zagotovila predvsem dva predpisa. Prvi je že od leta 2001 predpisani način poslovanja organov javne uprave s strankami, ki vzpostavlja obveznost zagotavljanja informacij o storitvah v obliki brošur in na internetu, uvedeni pa so bili tudi informacijske pisarne in svetovalci, ki strankam zagotavljajo informacije ves poslovni čas (ne samo med uradnimi urami). Drugi pomemben ukrep za zagotavljanje informacij pa je ZDIJZ, saj so številne informacije, ki so pomembne za stranko v upravnem postopku, informacije javnega značaja.

Za oceno zadovoljstva uporabnikov je pomembna tudi zanesljivost, to je »sposobnost držati besedo«. To pomeni, da želimo doseči sposobnost javne uprave, da opravi storitev v predpisanem roku. S tem v zvezi se zanesljivost povezuje z načelom predvidljivosti in pravne varnosti. Uprava je zanesljiva, če je ravnanje upravnega organa takšno, da ga je mogoče vnaprej predvideti, pravno ravnanje uradne osebe pa določno oz. vsaj določljivo.

Primernost osebnega stika pomeni vzpostavitev delovanja javne uprave, ki bo zadostilo vsaj minimumu prijetnosti, prijaznosti, vedrosti javne uprave, ki jo na tem mestu še toliko bolj vidimo v njeni »poosebljeni« obliki državnih uradnikov. Dejstvo je namreč, da socialna narava ljudi daje izjemen poudarek primerni komunikaciji tudi v tem smislu in da posamezniki pogosto ocenjujemo in vrednotimo delo javnih uslužbencev prav skozi prizmo njihove prijaznosti, nasmejanosti in ustrežljivosti.

Javna uprava mora biti odzivna. To pomeni, da ji mora biti mnenje njenih strank pomembno. Odzivnost namreč razumemo kot sposobnost oziroma pripravljenost odzvati se na mnenje uporabnikov. Javna uprava mora primerno ovrednotiti mnenja uporabnikov (to je konkretne predloge posameznih strank, ki prihajajo v stik z javnimi uslužbenci) in k njim resno pristopiti. Ukrep za večjo odzivnost javne uprave je obvezno letno ugotavljanje zadovoljstva strank.

Vendar pa usmerjenost javne uprave k uporabnikom ne velja absolutno. To načelo ima omejitve v javnem interesu. Vsi našti ukrepi so dopustni le, če s tem ni ogrožen javni interes. Tako je povsem jasno, da, kot primer, predvsem represivni organi (npr. inšpekcije, policija) pri svojem delu ne morejo ravnati zgolj »usmerjeno k svojim strankam«. Strankam zagotovo ni po godu, da

jih organ za storjeni prekršek ustrezno sankcionira. Tak ukrep je namreč v javnem interesu na določenih področjih. Zato pa je zaželeno, da so javni uslužbenci pri opravljanju svojega dela (tj. izdaji plačilnega naloga ali odločbe kršiteljem) prijazni, ustrežljivi, delujejo informativno, profesionalno in ravnajo zakonito. Ugotovimo lahko torej, da imajo ukrepi za večjo usmerjenost k uporabniku širok prostor za svojo uveljavitev, vendar pa le znotraj meja, ki jih začrta javni interes.

4.3 Načelo transparentnosti javne uprave

Danes si moderne organizacije javnega sektorja ne moremo več predstavljati brez smernic, ki določajo udejanjanje zavezanosti k transparentnosti. Transparentnost oz. preglednost delovanja državnih organov oz. širšega javnega sektorja je namreč temelj vseh modernih držav, ki temeljijo na t. i. sodelovalni oziroma participativni demokraciji (Pirc Musar 2006, 304).

Načelo transparentnosti je izjemno pomembno pravno načelo, ki omogoča močnejši in strožji nadzor nad delom javnih oblasti. Dostop do informacij o delu javne oblasti in dostop do samega procesa odločanja javnih oblasti je eden od najpomembnejših sredstev kontrole javnih oblasti. Javna uprava namreč v vsakem trenutku ve, da je njeno delo tako pod lupo javnega nadzora, to pomeni radikalen prelom s kulturo in tradicijo zaprtosti in skrivnosti dela v javni upravi.

Načelo transparentnosti je po svojem bistvu sestavni (ožji) del načela odprtosti. V literaturi se obe načeli pogosto uporabljata kot sinonima, zaradi njune različne vsebine pa je pomembno, da to natančno prepoznamo.

Osnove zagotavljanja transparentnosti so:

1. *javnost delovanja* javne uprave,
2. *zagotavljanje informacij o delovanju* javne uprave in
3. *dostopnost do dokumentov* javne uprave.

V nadaljevanju opisujem vse tri navedene elemente.

4.3.1 Javnost delovanja javne uprave

O odprtem delovanju javne uprave se v slovenskem prostoru govori predvsem v povezavi z dostopom do informacij javnega značaja, čeprav se pojma, kot sem že zapisala, vsebinsko ne ujemata. Načelo odprtega delovanja javne uprave je širše in ne zajema zgolj instituta dostopa do informacij, ampak je odsev širše družbene težnje, po kateri naj bi bilo delovanje javne uprave čim bolj javno in v kar najtesnejši povezavi z državljani. Ta težnja se odraža denimo v Zakonu o državni upravi (ZDU-1), iz katerega izhaja, da je *javnost dela temeljno vodilo pri delu državne uprave*, pri čemer je uprava dolžna upoštevati omejitve, ki izhajajo iz predpisov, ki urejajo varovanje osebnih in tajnih podatkov, ter drugih predpisov. Javnost delovanja organov je (sicer bolj skopo) omenjena tudi v sistemskem zakonu, ki ureja področje javnih uslužbencev, Zakonu o javnih uslužbencih (ZJU), po katerem so organi dolžni obveščati javnost o svojem delovanju in o rezultatih opravljenega dela uradnikov. Morda je načelo javnosti še najbolj natančno implementirano na področju plačnega sistema v javnem sektorju z Zakonom o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS)³⁸, po katerem je bruto plača posameznega javnega uslužbenca in funkcionarja tako rekoč javna. S tem se Slovenija uvršča med redke države v svetovnem merilu, ki sledijo popolni transparentnosti na področju porabe javnih sredstev in imajo javnost plač v javnem sektorju določeno z zakonom³⁹. Načelo javnosti kot eno izmed temeljnih načel delovanja v zvezi s posegi v okolje določa tudi Zakon o varstvu okolja (ZVO-1). Ta namreč med drugim pravi, da so okoljski podatki javni, javnost pa ima pravico sodelovati v postopkih sprejemanja predpisov, politik, strategij, programov in načrtov, ki se nanašajo na varstvo okolja. Tudi delovanje javnih agencij⁴⁰ naj bi bilo takšno. Javne agencije morajo uporabnike svojih storitev na primeren način obveščati o svojem delu, nalogah in pristojnosti, o pravicah in obveznostih

³⁸ ZSPJS določa, da so plače v javnem sektorju javne, pri čemer so javnosti dostopni podatki o delovnem mestu, nazivu ali funkciji, osnovnih plačah, dodatkih ter delu plače za delovno uspešnost, razen dodatka za delovno dobo. Te podatke so uporabniki proračuna dolžni posredovati ministrstvu, pristojnemu za javno upravo, in Agenciji za javnopravne evidence in storitve, ki podatke javno objavi na svetovnem spletu. Podatki se objavljajo brez osebnih podatkov prejemnikov. Pri tem je treba opozoriti, da so javnosti po postopku, ki ga ureja Zakon o dostopu do informacij javnega značaja, dostopni individualni podatki o znesku celotne bruto plače vsakega javnega uslužbenca in vsakega funkcionarja brez zmanjšanja za morebitne odbitke iz naslova izvršbe, kreditov ali drugih osebnih obveznosti. To pomeni, da so javno dostopni podatki o plači posameznega javnega uslužbenca oziroma javnega funkcionarja skupaj z njegovim imenom in priimkom, in ne le statistični podatki z nazivi delovnih mest.

³⁹ Poleg ZSPJS, ki je zakonska podlaga za javnost plač v javnem sektorju, javnost plač izhaja tudi iz Zakona o dostopu do informacij javnega značaja, ki določa, da podatki o porabi javnih sredstev (med drugim tudi, če gre za osebne podatke) ne morejo biti izjema od prosto dostopnih informacij javnega značaja.

⁴⁰ Zakon o javnih agencijah (ZJA) v 33. členu opredeljuje javnost dela javnih agencij.

uporabnikov ter o postopkih za njihovo uresničevanje, kot tudi o drugih pomembnih okoliščinah, ki vplivajo na odnose do uporabnikov. Načelo javnosti pa ima pomembno vlogo tudi v postopkih razpolaganja s stvarnim premoženjem države in lokalnih skupnosti⁴¹.

Zanimivo pa je, da iz načela odprtega delovanja izhaja tudi Zakon o tajnih podatkih (ZTP). Pripravljaivec tega zakona se je namreč v oceni stanja in med razlogi za sprejem zakona izrecno skliceval na temeljno človekovo pravico do dostopa informacij javnega značaja in njen pomen v demokratični družbi (Pirc Musar v Kovač in Virant 2011, 236). Izhodišče ZTP je bila tako ugotovitev, da je dolžnost državnih organov, da v okviru določenih in z zakonom opredeljenih pogojev in omejitev vsakomur zagotovijo dostop do podatkov in informacij.

Tako lahko vidimo, da je načelo javnosti implementirano v številne zakone s področja delovanja javne uprave.

4.3.2 Zagotavljanje informacij o delu javne uprave

Organi javne uprave morajo skladno s predpisi zagotavljati javnost dela, saj tudi v sistemu javne uprave vsi na različne načine komunicirajo tako z notranjim kot z zunanjim svetom. Tako tudi ta sistem – sistem javne uprave nudi državljanom obvestila o načinu svojega poslovanja, o uresničevanju pravic strank ter tudi o drugih vprašanjih, ki zanimajo javnost. Na ta način se uveljavljata načeli preglednosti in odprtosti⁴² javne uprave, saj s pomočjo publikacij organa, preko svetovnega spleta, različnih javnih glasil in z novinarskimi konferencami obveščajo državljane o delu in jim pojasnjujejo aktualne zadeve ter odgovarjajo na različne, v medijih objavljene informacije (Pečovnik 2006, 12–13).

Zagotavljanje javnosti dela se dosega predvsem na dva načina: z delom, ki je skladno s predpisi, in z obveščanjem javnosti o načinu poslovanja. Način poslovanja zajema tudi uresničevanje pravic strank in vsa druga vprašanja, ki zanimajo javnost. Obveščanje poteka preko lastnih publikacij, javnih glasil, svetovnega spleta, na novinarskih konferencah ali na drug primeren način (Stare 2010, 31).

⁴¹ Zakon o stvarnem premoženju države in lokalnih skupnosti (ZSPDSLS) v 7. členu določa, da je ravnanje s stvarnim premoženjem države in lokalnih skupnosti javno, razen kadar poseben zakon ne določa drugače.

⁴² Načeli odprtosti in preglednosti, ki omogočata nadzor nad delovanjem javne uprave od zunaj, sta eni izmed najpomembnejših načel delovanja sodobne javne uprave v demokraciji.

Pomemben vidik zagotavljanja javnosti dela je pravilnost oziroma objektivnost predstavitve informacij v javnosti. Pri dajanju obvestil javnosti je treba spoštovati predpise, ki se nanašajo na zaupnost podatkov. Obvestilo mora biti sestavljeno tako, da varuje ugled, zasebnost in poslovne interese strank ter drugih udeležencev v upravnem postopku. O zadevah, ki so pri organu v reševanju in je izkazan javni interes javnosti, se informacije dajejo pisno, v odmevnih zadevah pa izjemoma na tiskovnih konferencah.

Da ne bi prišlo do nesporazumov, morajo organi obveščati javnost o svojem delu in spremljati poročanje medijev na svojem področju. Če se ugotovi, da v javnosti oziroma v mediju objavljena informacija ni pravilna oziroma skladna s sporočilom, ki ga je dal organ, ali da v mediju objavljena informacija neobjektivno prikazuje delo organa, predstojnik organa po lastni presoji zahteva objavo odgovora ali popravka po predpisih o medijih⁴³.

Posebej je treba izpostaviti tudi podajanje in izražanje mnenj in stališč zaposlenih v javnosti. Javni uslužbenci imajo predvsem zaradi dostopa do številnih podatkov v javnosti zelo zaželenega sogovornika. Javni uslužbenec mora pri nastopanju v javnosti v vsakem primeru zagotoviti zaupnost podatkov. Če uslužbenec nastopa kot predstavnik organa, mora izraziti stališče organa. Če nastopa kot zasebnik, pa mora jasno izpostaviti, da izraža svoje mnenje in nastopa v svojem imenu. Vsekakor pa z vidika verodostojnosti ni priporočljivo, da uslužbenec v istem nastopu poda dve mnenji: ločeno kot predstavnik organa in še kot zasebnik.

4.3.3 Pravica dostopa do javnih dokumentov

Pravica dostopa do javnih dokumentov oz. posredovanje dokumentov⁴⁴ oz. informacij iz dokumentov javnega sektorja je urejena v ZDIJZ. Slovenski ZDIJZ zagotavlja dostop do informacij, ki so že zbrane, in sicer v kakršni koli pisni obliki, to vključuje dokumente, dopise,

⁴³ Zakon o medijih (ZMed) v 6. oddelku prvega poglavja podrobno predpisuje definicijo popravka in odgovora v skladu z Ustavo RS, določno in natančno opredeljuje postopek za objavo popravka oziroma odgovora ter pogoje za zavrnitev oziroma zavrženje zahteve za objavo popravka oziroma odgovora.

⁴⁴ Uredba Evropskega parlamenta in Sveta Evropske unije št. 1049/2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije (v nadaljevanju Uredba EU) ves čas govori o pravici o dostopanju do dokumentov, to v bistvu pomeni, da se lahko dostopa praktično do vseh podatkov oz. informacij, ki jih vsebuje neki dokument, slovenski ZDIJZ pa določa, da imajo prosilci pravico zahtevati od določenega organa, da jim ti posredujejo informacije (in ne dokument), s katero po njihovem mnenju organ razpolaga, kot dokument pa je tako mišljena njegova oblika, primer informacija, ki je v obliki dokumenta, zadeve, dosjeja, registra, evidence ali dokumentarnega gradiva.

dosjeje, registre, sezname in gradiva, ki so jih izdelali organi sami ali v sodelovanju z drugimi. S tem zakon zagotavlja preglednost nad porabo javnega denarja in tudi nad odločitvami javne uprave, saj ta dela v imenu ljudi in za ljudi.

Tudi v javnem sektorju niso vsi dokumenti v določenem trenutku primerni za posredovanje javnosti. Kot opisujem kasneje v poglavju 7, v katerem podrobneje opišem dostop do informacij javnega značaja v Sloveniji, ZDIJZ prav zato zelo natančno določa izjeme, ki so tam zato, da se uporabljajo.

4.4 Načelo odprtosti javne uprave

Načela odprtosti ni mogoče enačiti z načelom transparentnosti. Slednje vključuje predvsem dostopnost informacij in drugih storitev javne uprave, načelo odprtosti pa zahteva tudi različne oblike aktivnega sodelovanja in komunikacije med upravo in državljanom ter je širše od načela transparentnosti, saj je usmerjeno v aktivno komunikacijo med uporabnikom in upravo. Vse to bi lahko ponazorili tudi v enačbi:

transparentnost = dostopnost informacij in drugih storitev javne uprave (javnost delovanja javne uprave + zagotavljanje informacij o delovanju javne uprave + dostopnost do dokumentov javne uprave)

odprtost = **transparentnost** + **aktivno sodelovanje in komunikacija med upravo in državljanom**

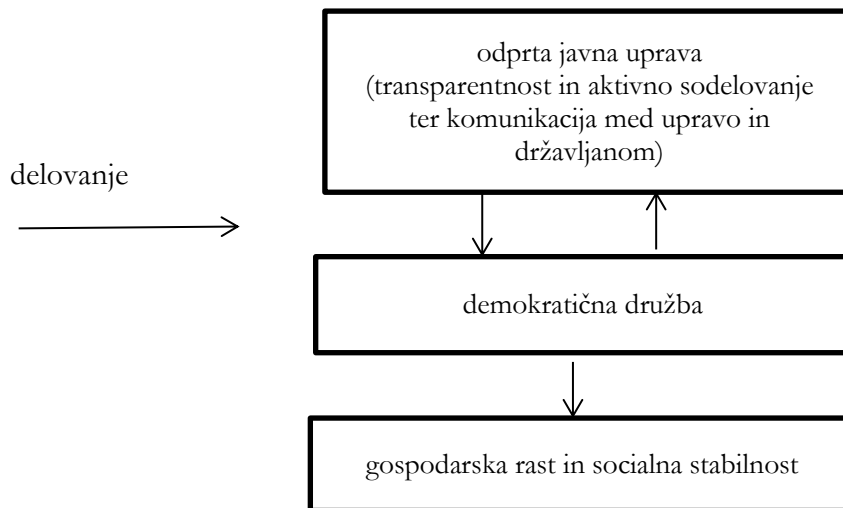
Iz obeh zapisanih enačb lahko zaključimo naslednje: bolj ko bo javna uprava prisluhnila državljanom in državljanom ter upoštevala njihove predloge pri oblikovanju in izvajanju javnih politik in bolj ko bodo javnosti dostopne verodostojne, primerne in pravočasne informacije o dejavnostih javne uprave, večja bo stopnja demokracije v državi. Po drugi strani pa večja demokratičnost vodi k bolj odprti javni upravi, kar podrobneje ugotavljam v poglavju, v katerem opisujem dejavnike, ki vplivajo na odprtost javne uprave.

Zagotavljanje odgovornega (to je zmožnosti identifikacije nosilcev posameznih nalog in možnosti izvajanja odgovornosti za njihova dejanja), predvsem pa transparentnega in odprtega upravljanja javnih zadev pomeni ne nazadnje tudi večji gospodarski razvoj, socialno stabilnost in do okolja

prijazne odločitve. Učinkovito delovanje javne uprave, ki je pomemben dejavnik nacionalne konkurenčnosti, in uveljavitev načel odprtosti (preglednosti) in sodelovanja pri delovanju javne uprave vodita v uresničevanje razvojnih ciljev neke države in v njeno večjo gospodarsko rast.

Navedeno lahko ponazorimo tudi takole:

Slika 4.1: Odprta javna uprava, stopnja demokracije in gospodarska rast v družbi



4.4.1 Komunikacija med uporabnikom in javno upravo

Uspešne organizacije stremijo k preglednosti svojega poslovanja in vzpostavljanja ustreznega odnosa z vsemi svojimi deležniki. Tudi v javni upravi je velik interes za približevanje javne uprave uporabnikom (Stare 2010, 8). Možnosti so različne, najpogosteje se omenjajo vzpostavljanje javnega in odprtega delovanja, smotrna organizacija dela, kakovostno delovanje, učinkovito upravljanje vseh virov ter vzpostavitev učinkovitega notranjega in zunanjega nadzora nad delovanjem sistema.

Prav *načelo k uporabniku usmerjenega poslovanja* je ena izmed glavnih vrednot poslovanja javne uprave, s tem pa tudi eden največjih izzivov upravnega poslovanja. To se kaže v neposrednem odnosu do uporabnikov, posrednih vidikih poslovanja (npr. dostopnost e-dokumentov, urejenost prostorov) in notranji organizaciji dela (npr. urejenost upravljanja dokumentarnega gradiva).

Prve rešitve glede usmerjenosti k strankam v javni upravi so se izoblikovale na podlagi načel in izkušenj zasebnega sektorja. Prav način delovanja »servisnih« dejavnosti uspešnih organizacij zasebnega sektorja in na nek način »razvajanje« uporabnikov tudi s kakovostjo, hitrostjo ali prijaznostjo poslovanja vplivata na spreminjanje načina poslovanja javne uprave. Potreba po spremenjenem načinu delovanja javne uprave in zaposlenih v upravnih dejavnostih se kaže v spremenjenem odnosu do dela in uporabnikov: od tradicionalno toge in neprilagodljive birokratske organizacije do uporabnikov prijaznega in z menedžerskimi prijemi naravnane poslovanja. Od birokratske do prijazne uprave, pri čemer se prijaznost v širšem smislu pojmuje kot zakonitost, strokovnost, ažurnost in kakovost storitev, v ožjem smislu pa kot odnos javnih uslužbencev do strank (Virant 2003, 67–79).

Več držav, kot so npr. Velika Britanija, Francija, ZDA, je ob koncu osemdesetih in v začetku devetdesetih let prejšnjega stoletja izvedlo številne aktivnosti, katerih cilj je bila usmerjenost upravnih storitev k uporabnikom, veliko pa jih je potekalo v sklopu izboljševanja kakovosti poslovanja javne uprave. V Veliki Britaniji je ministrski predsednik objavil t. i. državljansko listino (Citizen's Charter), ki opredeljuje pravice uporabnikov (državljanov) v odnosu z državno upravo, in dokument Competing for Quality, v katerem je bil opredeljen petletni cikel izvajanja sistema za vrednotenje kakovosti storitev javne uprave⁴⁵.

Britanska Citizen's Charter vsebuje načela izvajanja javnih storitev po standardih, z odprtostjo in obveščanjem, svetovanjem, vljudnostjo in uslužnostjo, pravilnim izvajanjem, enakostjo in dostopnostjo ter izbiro; podobno vsebuje tudi belgijska listina z načeli večje dostopnosti in preglednosti, poenostavitve dokumentacije, lažje do upravičenosti, prijave upravičenih zahtev, politike dostopa do informacij in izobraževanja, samodejnega nudenja ugodnosti poenostavitve zakonodaje in evalvacije pravil. Podobni listini so sprejeli še v Franciji, na Portugalskem in drugod po Evropi (Stare 2010, 10–11).

V ZDA je Clintonova administracija izdala Pregled uspešnosti poslovanja države⁴⁶, ki poudarja pomen usmerjenosti k strankam in merjenja uspešnosti vladnih agencij. Za razumevanje in spreminjanje poslovanja javne uprave so bili pomembni dokumenti, ki so nastali na podlagi te publikacije, saj so bile v posameznih poročilih predstavljene tudi možne ovire spreminjanja

⁴⁵ Podobne vsebine obravnavata tudi Evropski abecednik upravljanja zadovoljstva strank (European Primer on Customer Satisfaction Management) in Priročnik o državljanskih listinah za prakse (Seven Steps to a Citizen Charter with Service Standards).

⁴⁶ National Performance Review.

uprave oziroma uspešnosti projekta. Med možnimi ovirami so navedeni tudi zaposleni v javnih ustanovah, za katere je namesto rezultatov dela ključna količina opravljenega dela. Podobna ugotovitev velja tudi za druge uprave, ne le za ameriško: veliko zaposlenih se sicer trudi in naredi veliko, vendar pogosto opravljajo dela, ki ne pripeljejo do uresničitve postavljenih ciljev.

4.4.1.1 E-uprava⁴⁷

Demokratska država prek sredstev za njeno uresničevanje gradi tudi model e upravne države. Nadzor nad delovanjem državne uprave in uveljavljanje njene odgovornosti sta demokratični rezultat meščanskih revolucij, zato je prva stvar, ki sledi, zgraditev politično (ne le občasnega nadzora) – konstantnega vpogleda v dejavnost uprave in njenega usmerjanja ter sistemov vodenja in delovanja. Cilj uvajanja elektronskega poslovanja v javno upravo je realizacija koncepta skupnosti, družbenosti, ki bistveno prispeva h kvaliteti in kvantiteti tako storitev kot uvajanja polja demokracije na način *e-demos*. Polje diskrecije odločanja v postopkih, kjer je diskrecija politične moči večja in postopka ni možno standardizirati, ne preprečuje, da se v e-demos ne prenesejo komunikacijski kanali podajanja predlogov in informacij. Informacija je namreč dandanes postala izjemno cenjena dobrina. *Kdor razpolaga z informacijo, razpolaga z močjo*. Ali ne bi te

⁴⁷ Je relativno nov pojem, uporabljen od konca devetdesetih let prejšnjega stoletja, ki se razvija in spreminja v času s samim razvojem e-uprave, označuje pa vključenost organizacijske, pravne in procesne podlage. Definicije e-uprave se razlikujejo predvsem v sami širini razumevanja samega pojma ter v tem, kako avtorji sami vidijo e-upravo. Gre za uporabo informacijske in komunikacijske tehnologije ter elektronskega poslovanja za izvajanje upravnih poslovnih procesov (Wikipedia). Vintar opredeljuje e-upravo kot upravo, katere celotno delovanje temelji na uporabi elektronskih dokumentov, e-poslovanja in interneta v njenem notranjem in poslovanju navzven, uvajanju novih sistemskih in organizacijskih rešitev ter novih modelov upravljanja. Gre za poslovanje brez papirja z intenzivno uporabo interneta poudarek je na storitvah (Vintar in Grad 2004, 5). Evropska komisija razlaga, da e-uprava pomeni uporabo informacijskih in komunikacijskih tehnologij v javni upravi, skupaj z organizacijskimi spremembami in novimi spretnostmi, da bi se izboljšale javne storitve in demokratični procesi ter povečala podpora javnim politikam (Pinterič in Svete 2007, 145). Silič v SEP-2004 obravnava e-upravo mnogo širše. V ožjem smislu gre za nabor upravnih storitev za civilne in pravne osebe, vezanih na informacijsko tehnologijo. Širše pa je e-uprava javna uprava kot združba, ki v svoje utečeno poslovanje načrtno vključuje načela e-poslovanja in izboljšanje učinkovitosti storitev preko informacijsko podprte javne uprave, infrastrukture, elektronskega poslovanja, sodelovanja z delavci z znanjem in sodobno tehnično industrijo ter višanja življenjskega standarda (Silič in drugi 2001, 157). Podobno e-upravo opredeljujejo tudi Groznik, Trkman in Lindič, ki jo razumejo kot uvajanje uporabe sodobne tehnologije in elektronskega poslovanja v upravi, ki se kaže znotraj uprave med upravnimi organi, navzven z občinami, podjetji in drugimi organizacijami. Vse to ima namen izboljšati upravne storitve, kar prinaša korist državljanom, partnerjem in zaposlenim (Groznik in drugi 2009, 77).

moči in informacij delili z vsemi, na vseh nivojih in položajih? Ali ni sistem, ki se ne ozira na geografske razdalje, ki temelji na izdelavi, izmenjavi in uporabi informacij, uporablja elektronski način za prenos informacij, temelji na uporabi znanja, z enostavnim dostopom do informacij ter visoko razvito komunikacijsko infrastrukturo, ki omogoča posamezniku enostavno in polno vključevanje v družbene procese, ravno sistem mrežne, informacijske družbe, ki e-vladanje⁴⁸ uporablja kot slab približek klasičnega hierarhičnega vladanja, kjer so nekdanje prisilne funkcije države vse bolj omejene in približane storitvenim, skratka kot e-demos, kjer začetnica e- kaže le na tehnologijo, ki nam omogoča sicer nenehno prisotno željo po skupnosti, pripadanju, soodločanju (Pečarič 2011, 304–305).

Državna uprava skuša z uvajanjem elektronskega poslovanja državljanom nuditi uspešen, učinkovit in prijazen servis javnih storitev. Kot ugotavlja Frissen, se piramidna struktura vse bolj spreminja v mrežno postavitev. Proces, ki se odvijajo znotraj nje, niso le linearni in hierarhično urejeni, ampak vse bolj horizontalni in krožni; v javni upravi se pretežni del poslovanja nanaša na opravljanje bolj ali manj strukturiranih upravnih nalog, ki se izvajajo skozi predpisane upravne postopke (Frissen 1997, 123). Prenova poslovanja mora biti zato zelo ciljno naravnana v poenotenje in optimizacijo postopkov, v razvoj enovite informacijske infrastrukture za njihovo izvajanje ter v uvajanje računalniškega upravljanja postopkov. Reforma mora biti vodena ne le po politični, pač pa tudi po organizacijski liniji (Vintar, 1–15). Gre za makro enotnost in hkratno mikro operativnost poslovanja. Manko se kaže v:

- enotnem pregledu nad poslovanjem in možnim prerazporejanjem zadev, kjer se na eni strani zamaški in na drugi rezerve,
- čim večjem številu relevantnih informacij in njihovi obdelavi,
- enotnem vstopu in vpogledu v finančne transakcije,
- oblikovanju sklepov oseb javnega prava na podlagi dejanskega stanja, ki je znano tudi ustanovitelju (državi, občini),
- prepletanju dobrih praks in predlogu,
- prepošiljanju (dodeljevanju) zadev po poteh, ki so trenutno najhitrejše (najmanj obremenjen organ, najkrajši rok odločitve), podobno kot v prometu, ko se cilju lahko približamo po več poteh, odvisno od trenutnega stanja v prometu, ki spontano ustvari

⁴⁸ E-vlada se nanaša na vladno uporabo tehnologije, še posebej mrežnih internetnih aplikacij, za povečanje dostopa in dostave vladnih informacij in storitev državljanom, gospodarskim partnerjem, zaposlenim in drugim državnim organom. V sebi nosi potencial za izgradnjo boljših odnosov med vlado in javnostjo z omogočanjem lažjih, enostavnejših in bolj učinkovitih interakcij z javnostjo (McClure v Lyne in Lee v Pečarič 2011, 305).

ново pravilo ravnanja (obvoz, druga pot, drugo prevozno sredstvo, drug čas, druga lokacija), ipd.

Napredek v tehnologiji sega daleč naprej in računalniška tehnologija je sposobna na podlagi analize podatkov ponuditi možne rešitve tudi za vrsto drugih področij.

4.4.1.2 E-uprava v Sloveniji

Tudi pri nas si učinkovite, sposobne in pregledne javne uprave, ki je usmerjena k svojim uporabnikom, ni mogoče zamisliti brez napredne informacijsko-komunikacijske tehnologije in e-uprave.

Usmerjenost uprave k uporabnikom njenih storitev pomeni tudi jedro posodobitve slovenske javne uprave. Ideja temelji na predpostavki, da mora biti uporabnik enakovreden partner v vseh postopkih delovanja javne uprave, s tem pa predvideva dostopnost javne uprave in seznanjenost uporabnikov z njenim poslovanjem. Javna uprava pa mora preverjati in izboljševati kakovost svojega delovanja, pri čemer si pomaga z različnimi orodji, predvsem z ugotavljanjem in upoštevanjem zadovoljstva uporabnikov. Ideja t. i. državljske listine je bila v slovenski praksi nekako udejanjena s sprejemom Uredbe o upravnem poslovanju leta 2005 (v nadaljevanju: uredba)⁴⁹. Ključna razlika, ki loči slovensko od tujih praks, je v tem, da v tujini državljska listina pomeni priporočilo poslovanja javne uprave, nekakšne minimalne standarde, v naši praksi pa gre za uredbo, ki jo je z uveljavitvijo sprejela Vlada RS, in gre torej za podzakonski predpis, in ne le za smernice.

Tudi v Sloveniji si vlada prizadeva za oblikovanje in zagotavljanje visokokakovostnih elektronskih storitev v skladu s potrebami uporabnikov – bodisi državljanov, podjetij ali javnih uslužbencev.

⁴⁹ Uredba vsebuje posebno poglavje o poslovanju s strankami. Kot navaja Virant, v tem poglavju najdemo vrsto standardov kakovosti storitev. Urejeno je zagotavljanje splošnih informacij o upravnih storitvah. Javna uprava zagotavlja strankam informacije v neposrednem stiku z uslužbenci, prek gradiv v fizični obliki (brošure), prek portala e-uprava in prek klicnega centra »halo uprava«. Informacije morajo biti celovite, podatki morajo odgovor na vsa relevantna vprašanja (kdo je upravičen do storitve, katere dokumente mora predložiti stranka, katere podatke mora pridobiti organ sam, kakšen je znesek upravne takse in kako se taksa plača). Za vsako storitev mora biti tudi na voljo obrazec vloge (pri organu in na portalu e-uprava). Pojem »informativja« je nadomestil svetovalec za stranke, pri čemer ta oblika zagotavljanja informacij ni več obvezna. Organi so dolžni zagotoviti le dostopnost javnega uslužbenca, ki bo posredoval splošne informacije ves poslovni čas (»svetovalec za pomoč strankam«). Uredba ureja tudi odzivnost upravnih organov na predloge, pripombe in kritike strank ter obveznost ugotavljanja kakovosti storitev (Virant 2011, 260–261).

E-uprava⁵⁰ državljanom omogoča aktivno sodelovanje v postopkih sprejemanja odločitev in jim zagotavlja dostop do informacij. Ponuja učinkovite storitve za poenostavitev upravnih postopkov, zmanjšanje in odpravo administrativnih ovir in bistveno prispeva k znižanju stroškov za podjetja. E-uprava državnim uslužbencem ponuja optimalne poslovne procese z interoperabilnostnimi storitvami ter hiter in preprost dostop do podatkov in dokumentov.

Prek portala E-uprava imajo uporabniki enoten dostop do javnih podatkov, opisov upravnih postopkov in ustreznih obrazcev. Portal omogoča pošiljanje vlog⁵¹, zahtevkov in drugih upravnih dokumentov na elektronski način, pa tudi elektronsko plačevanje upravnih taks in drugih obveznosti (Državni portal e-uprava).

V posebnem podportalu, imenovanem Elektronske storitve javne uprave (E-storitve), so na enem mestu zbrani obrazci, ki uporabnikom omogočajo oddajo na ustrezni organ (Državni portal e-uprava).

Prek portala imajo uporabniki na enem mestu tudi možnost vpogleda v podatke državnih registrov, npr. zemljiške knjige, zemljiškega katastra, poslovnega registra. Na portalu so dostopni vsebinski sklopi in podportali za ciljne skupine uporabnikov. Informacijski sistem portala omogoča izvajanje številnih funkcij, kot so sistem za sprejem vlog, vročanje in obveščanje, posodabljanje življenjskih dogodkov, elektronsko plačevanje, vročanje in podpis in drugo (Državni portal e-uprava).

Državni portal uporabnikom prek Moje e-uprave omogoča, da si nekatere vsebine portala prilagodijo po svojih željah. Moja e-uprava uporabniku ponuja osebne prilagoditve državnega portala, naročanje na novice, uporabo posebnih storitev, vezanih na osebne podatke (npr. spletni opomnik, vpogled v lastne osebne podatke v e-crp, oglasna deska in podobno), preverjanje, kaj se dogaja z oddanimi elektronskimi vlogami (spremljanje statusov v postopku), in pregledovanje potrdil o plačilu taks in drugih stroškov za elektronske vloge. Storitve spletni opomnik omogoča samodejno obveščanje uporabnika po e-pošti in SMS-u o poteku veljavnosti dokumentov, kot so

⁵⁰ Portal e-uprava je bil vzpostavljen leta 2001 in prenovljen leta 2006. Predstavlja »enotno vstopno točko« za dostop do informacij o upravnih storitvah in do samih storitev. Vsebinsko po enotni metodologiji pripravljajo ministrstva, urejanje portala pa koordinira Ministrstvo za javno upravo.

⁵¹ Med najbolj iskanimi in aktualnimi vlogami so vloga za podaljšanje veljavnosti prometnega dovoljenja, vloga za pridobitev otroškega dodatka, vloga za pridobitev potrdila iz kazenske evidence, vloga za znižano plačilo vrta, vpogled v zemljiško knjigo (Državni portal e-uprava).

osebna izkaznica, potni list, vozniško in prometno dovoljenje, orožni list. Elektronska oglasna deska organom javne uprave omogoča objavo sklepov, odločb in drugih dokumentov, kot jih določa zakonodaja. Uporabnikom je na voljo tudi spletna stran o vseh inšpektoratih in inšpekcijskih službah, na kateri lahko elektronsko oddajo prijavo oz. pritožbo katerikoli inšpekcijski službi (Državni portal e-uprava).

Z informacijsko tehnologijo in e-upravo je omogočen dostop do različnih zbirk podatkov, uradnih evidenc in registrov. Organom javne uprave so prek elektronskega povezovanja uradnih evidenc in registrov omogočeni večji nadzor in hitrejša izvedba upravnih postopkov ter hitrejša izdajanje potrdil in dokumentov. Omogočene so točnost, hitrost in pravičnost pri odločanju. Povezovanje podatkov v državnih evidencah uporabnikom ne le olajša opravljanje upravnih storitev, temveč tudi omogoča obveščanje o poteku veljavnosti osebnih dokumentov, olajša izpolnjevanje elektronskih obrazcev ter omogoča vpogled v lastne osebne podatke ali podatke o svojem vozilu (Državni portal e-uprava).

E-uprava prek E-demokracije omogoča aktivno sodelovanje in soodločanje državljanov pri sprejemanju zakonodaje, kar bo podrobneje opisano v nadaljevanju naloge. Prek E-demokracije lahko državljani izrazijo svoje mnenje ali se s svojimi predlogi vključijo v postopke priprave predpisov. Upoštevanje državljanov, nevladnih organizacij in drugih institucij, pa tudi njihovih potreb in volje je pomembno pri soodločanju. E-uprava tako pomeni skupno točko za demokratično, posvetovalno in interaktivno izmenjavo mnenj in predlogov.

E-demokracija tako omogoča (Državni portal e-uprava):

- spremljanje in sodelovanje v procesu nastajanja predpisov,
- sodelovanje pri odpravi administrativnih ovir,
- seznanitev z načinom izvajanja demokracije v Sloveniji, temeljnimi človekovimi pravicami in svoboščinami, ureditvijo oblasti v naši državi in Evropski uniji,
- pošiljanje elektronskih sporočil poslancem Državnega zbora, predsedniku države, predsedniku vlade idr.

Pridobivanje informacij o delovanju države in opravljanju upravnih postopkov je uporabnikom na voljo po različnih poteh: po elektronski pošti, telefonu in s posebnimi obrazci na spletu.

4.4.1.3 Slovenska e-uprava in Evropska unija

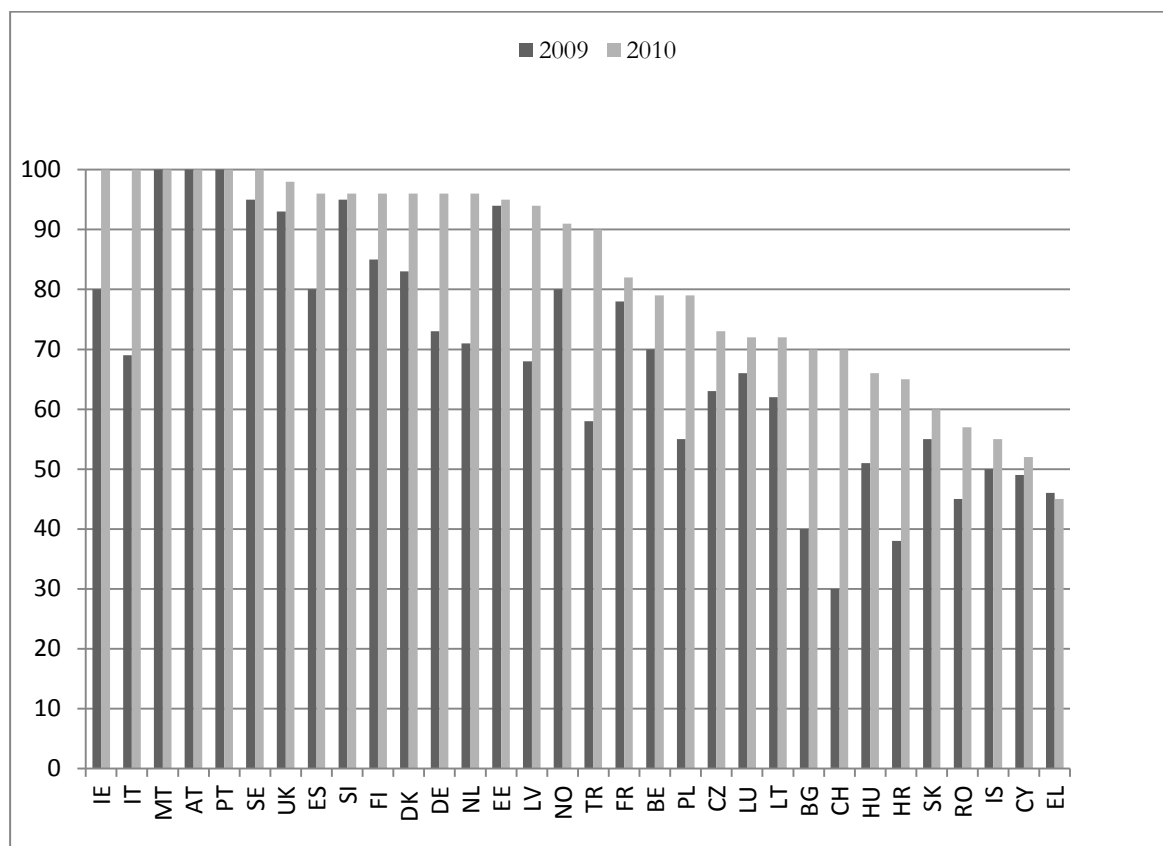
Evropska komisija redno opravlja merjenje razvitosti elektronskih storitev v državah članicah EU ter Islandiji, Norveški in Švici. Slovenija se je od začetka meritev uspela prebiti v vrh evropskih držav. Z e-upravo postaja konkurenčna državam EU in ima vse mehanizme, da je na tem področju med najboljšimi (Državni portal e-uprava).

Rezultati poročila 9. meritve razvitosti e-uprave v Evropski uniji za leto 2010⁵² kažejo, da se dostopnost dvajsetih osnovnih storitev e-uprave v državah članicah še naprej izboljšuje. Dostopnost spletnih javnih storitev v EU, ki obsega sveženj 20 temeljnih javnih storitev, kot so registracija avta, davčna napoved in registracija novega podjetja, je leta 2010 v Evropi dosegla 82 %, to je precej več kot leta 2009, ko je ta znašala 69 %. Slovenija je na področju dostopnosti osnovnih storitev e-uprave dosegla 95-odstotno dostopnost, to pomeni, da je nad povprečjem opazovanih držav in je uvrščena na 8. mesto. Najboljši rezultat (to je 100-odstotno dostopnost) dosegajo Irska, Italija, Malta, Avstrija in Portugalska (9. poročilo stanja e-uprave v EU)⁵³.

⁵² Opravila jo je študija Cap Gemini, v katero so bile poleg 27 držav članic EU vključene tudi Hrvaška, Islandija, Norveška, Švica in Turčija.

⁵³ Poročila o stanju e-uprave v EU po posameznih letih so dostopna prek www.ris.org.

Grafikon 4.1: Dostopnost osnovnih storitev e-uprave, 2009-2010 (v %)

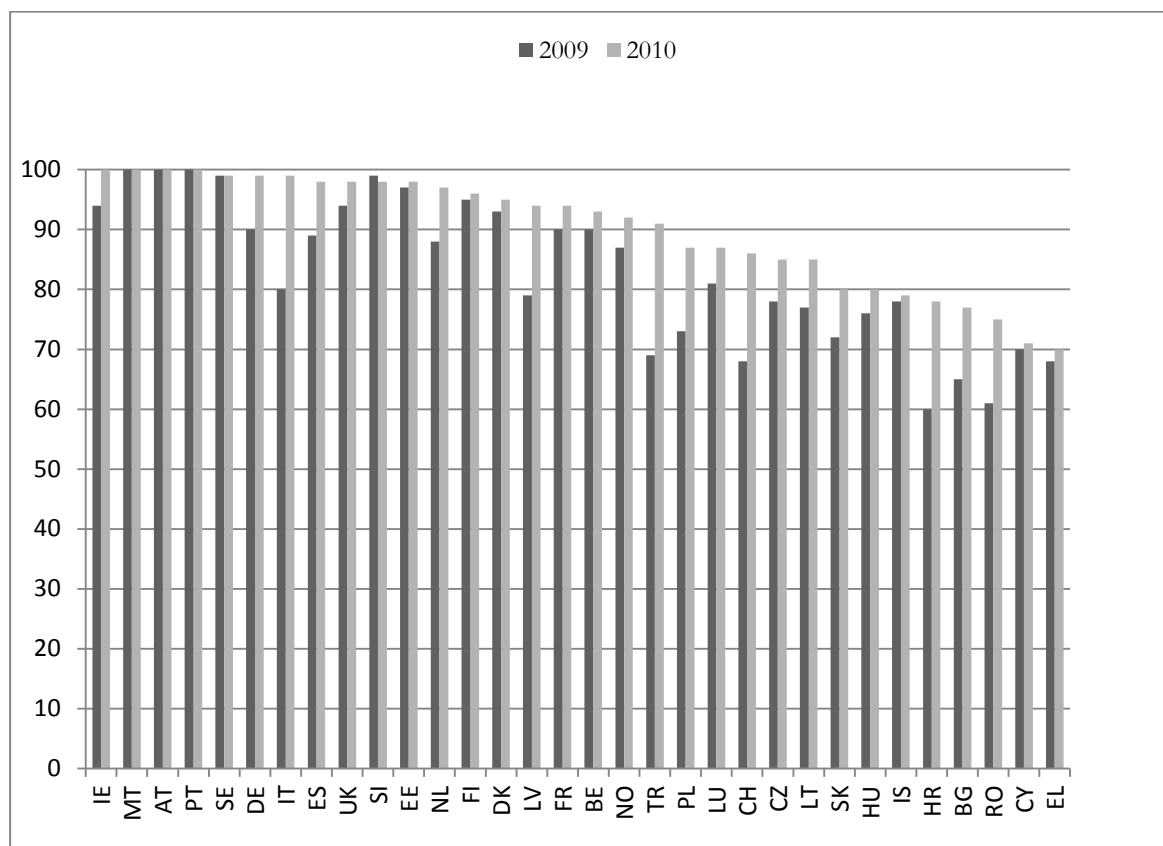


Vir: 9. poročilo o stanju e-uprave v EU (2010, 8)⁵⁴.

Na področju dovršenosti storitev e-uprave z rezultatom 100 % vrh lestvice zasedajo Irska, Malta, Avstrija in Portugalska. Slovenija se s skupnim rezultatom 97 % uvršča nad povprečje opazovanih držav, ki je v letu 2010 znašalo 90 %.

⁵⁴ Kratice držav, navedenih v grafikonu, so: IE – Irska, IT – Italija, MT – Malta, AT – Avstrija, PT – Portugalska, SE – Švedska, UK – Velika Britanija, ES – Španija, SI – Slovenija, FI – Finska, DK – Danska, DE – Nemčija, NL – Nizozemska, EE – Estonija, LV – Latvija, NO – Norveška, TR – Turčija, FR – Francija, BE – Belgija, PL – Poljska, CZ – Češka, LU – Luksemburg, LT – Litva, BG – Bolgarija, CH – Švica, HU – Madžarska, HR – Hrvaška, SK – Slovaška, RO – Romunija, IS – Islandija, CY – Ciper in EL – Grčija.

Grafikon 4.2: Dovršenost storitev e-uprave, 2009–2010 (v %)



Vir: 9. poročilo o stanju e-uprave v EU (2010, 7).

Dovršenost storitev e-uprave se ocenjuje na petih različnih stopnjah, ki obsegajo: informacije, enosmerno interakcijo, dvosmerno interakcijo, transakcije in avtomatizacijo.

Sodeč po podatkih za leto 2010, je v EU 20 osnovnih javnih storitev v veliki večini dostopnih prek spleta. Te storitve so tudi vse bolj dovršene, vendar je njihova dostopnost le prvi korak, saj je treba za zmanjševanje digitalnega razkoraka na tem področju preučiti in razumeti razloge za njihovo uporabo.

4.4.2 Sodelovanje javnosti v procesih odločanja

Ena od oblik aktivnega sodelovanja in komunikacije med upravo in državljanom je tudi sodelovanje javnosti v procesih odločanja, zato v nadaljevanju opisujem zelo pomemben vidik demokratičnega odločanja, v katerem predstavniško demokracijo pomembno dopolnjuje

participativna demokracija⁵⁵. Za razvoj demokracije je namreč vse pomembnejše (kot bomo videli), da se predstavniška demokracija dopolnjuje s participativno (sodločanje javnosti), katere dodana vrednost je odvisna od možnosti in kakovosti sodelovanja državljanek in državljanov med seboj in stopnje resnične odprtosti javne uprave.

Na kratko lahko sodelovanje javnosti označimo kot vključevanje državljanek in državljanov ali njihovih združenj v procese odločanja, z namenom vplivati na izbiro rešitev ali ukrepov. Box opredeljuje tri vrste državljanov, ki so razvrščeni glede na njihovo željo vplivanja na oblastnike in politične procese (Box v Pečarič 2011, 540):

1. »prosti jezdeci« (freeriders) se štejejo za potrošnike, ki brezplačno prejemajo javne dobrine in storitve ter dovolijo drugim, da opravljajo državljanska dela,
2. »aktivisti« so, nasprotno, močno udeleženi v javnem življenju in državljanskih dejavnostih v imenu skupnosti,
3. »varuhi reda« (watchdogs) – na sredini – sodelujejo le pri ključnih vprašanjih, ki so zanje osebno pomembna.

Po tej razvrstitvi Box meni, da javna uprava v razmerju do državljanov praktično in teoretično spodbuja le proste jezdece, v nekaterih primerih tudi pse čuvaje, ne zaveda pa se pomena aktivistov, ki so najbolj naravni partnerji pri vzpostavitvi visokokvalitetnih upravnih prizadevanj.

Izkušnje držav z daljšo tradicijo participativne demokracije kažejo, da sodelovanje javnosti lahko pomembno vpliva na kakovost življenja nasploh⁵⁶, vpliva na odločanje o najpravičnejši izbiri ter ne nazadnje pomeni prerazporeditev moči in sredstev, potrebnih za vodenje v 21. stoletju. Omogočanje svobodne izbire, ki je tako rekoč pravilo zahodne demokracije, pravzaprav izhaja iz posamičnih interesov. Prav zato izvajanje načela svobodne izbire predpostavlja načrtovane

⁵⁵ Hagen opredeljuje koncept aktivnega državljanstva s pomočjo štirih razsežnosti politične participacije. Prvo oziroma osnovno razsežnost politične participacije predstavlja iskanje informacij in vzdrževanje koraka s tokom aktualnih dogodkov (vzdrževanje stanja informiranosti). Drugo razsežnost tvori aktivna politična razprava, ki jo ima posameznik z družinskimi člani, prijatelji, sosedi, sodelavci itd. Glasovanje pomeni tretjo razsežnost politične participacije. Samo glasovanje po mnenju mnogih politologov ni samo osrednji koncept demokracije, ampak tudi najpomembnejša razsežnost politične participacije. Zadnjo, četrto razsežnost pa predstavlja politična aktivnost (delo političnih aktivistov pri organiziranju kampanj, zborovanj, državljanskih iniciativ, strankarskih srečanj, prostovoljno delo v lokalni samoupravi itd.). Politična aktivnost je v nekaterih pogledih za delovanje demokracije enako pomembna kot glasovanje (Hagen v Delakorda 2008, 13).

⁵⁶ Pripomore namreč k dejavnejšemu udejstvovanju državljanov, pomaga jim pri spopadanju s težavami, povezanimi z načrtovanjem in posredovanjem storitev, spodbuja razcvet novih medosebnih odnosov in razvoj posameznikovih veščin ter oživlja njihovo zaupanje in zanimanje za sooblikovanje prihodnosti.

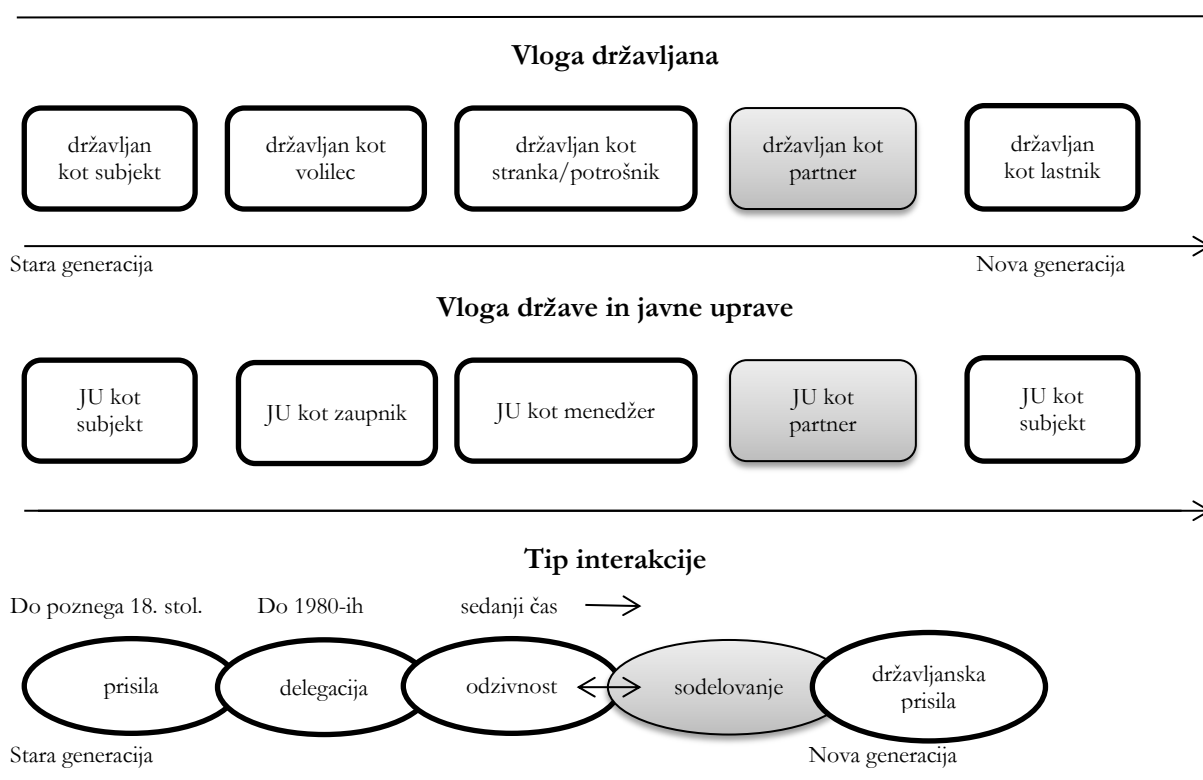
postopke za preseganje neizogibnih nasprotij med njimi. Le tako se lahko izognemo nepravilni delitvi, po kateri bi bila samo ena skupina državljanov deležna koristi izvajanja nekega ukrepa, stroški oz. bremena pa bila porazdeljeni na preostale državljane.

Tudi Pečarič pojmuje sodelovanje zainteresirane javnosti pri upravnem odločanju kot način, s katerim se skuša doseči večja legitimnost delovanja javne oblasti. Predhodna presoja vplivov zakonodaje in drugih regulatornih ukrepov (RIA)⁵⁷ namreč skuša udejanjiti demokratizacijo uprave v smislu načel odprte javne uprave, zato je RIA danes eden ključnih elementov sodobnih upravnih reform povsod po svetu, tako v anglosaksonskem kot tudi v evropskem in skandinavskem prostoru (Pečarič 2011, 390).

Razmerje med državo oz. javno upravo in državljanom pa se je skozi čas spreminjalo, kar prikazujem v spodnji sliki (Slika 4.2):

⁵⁷ Analiza učinkov predpisov (Regulatory Impact Analysis – RIA) služi pomembnim političnim vrednotam kot so odprtost, vključevanje javnosti in odgovornost. Dober sistem RIA služi kot sredstvo za boljše informiranje postopka sprejemanja političnih odločitev in bolj odprt in transparenten postopek javnega upravljanja (saj poveča možnost posvetovanja in sodelovanja prizadetih skupin), pri čemer pa se izogiba povzročanju nepotrebnih stroškov in zamud (Pečarič 2011, 390).

Slika 4.2: Evolucijski razvoj razmerja med javno upravo in državljanom



Vir: Pečarič (2011, 541).

Državljeni kot lastniki predstavljajo »idealni tip demokracije« in nam bodo dajali smernico za prihodne delovanje, vendar tega ideala v praksi ne moremo nikoli praktično implementirati. Državljeni nočejo – ali pa so za to nesposobni –, da bi postali praktični lastniki države, čeprav so njeni dejanski lastniki po vseh demokratičnih kriterijih. Ostajajo namreč obravnavani kot osebe ali preprosti volivci, tako, kot je to veljalo v starem, ortodoksnem tipu države in javne uprave. Navadno se vidijo v vlogi stranke in potrošnika ter v poziciji enakovrednega partnerja. Kot navaja Pečarič, bodo v prihajajočih desetletjih javna uprava in državljeni vse bolj delovali v zadnji vlogi (Pečarič 2011, 541).

4.4.2.1 Vključevanje javnosti

Državni organi najpogosteje kot krovni izraz za vključevanje javnosti pri sprejemanju odločitev uporabljajo besedo »posvetovanje«, ki naj bi zajela različne oblike komunikacije in angažiranja. Čeprav se izrazi v uporabi velikokrat zamenjujejo, je glede na namen in zastavljene cilje mogoče

definirati različne stopnje vključevanja javnosti. »Participacija (soodločanje)« pomeni, da smo pri nečem udeleženi, »da imamo delež«, kar torej predpostavlja neko raven sodelovanja in skupne lastnine ali odgovornosti do sprejetih odločitev. »Posvetovanje« je bolj omejeno in pomeni, da prosimo ali nas prosijo »za informacije ali nasvet«. Pri opredelitvi stopnje vplivanja oz. stopnje nadzora nad sprejemanjem odločitve, bi lahko naraščanje vpliva javnosti na sprejemanje odločitev ponazorili z lestvico (Mežnarič in drugi 2008, 11):

1. *Informiranje*: cilj je zagotoviti javnosti uravnotežene in objektivne informacije kot pomoč pri razumevanju problematike, alternativ, možnosti in/ali rešitev.
2. *Posvetovanje*: cilj je pridobiti neposreden odziv javnosti na obstoječe analize, možne alternative in/ali odločitve.
3. *Vključevanje*: cilj je neposredno delo z javnostjo z namenom, da bi zagotovili, da so interesi in prizadevanja javnosti pravilno razumljeni in upoštevani.
4. *Sodelovanje*: cilj je partnerstvo z javnostjo na vseh stopnjah odločanja, vključno z razvojem alternativnih predlogov in identifikacijo možnih rešitev.
5. *Pooblaščenje*: cilj je preusmeritev sprejetja končne odločitve v roke javnosti (npr: ukrepi za ohranjanje zdravja).

Soodločanje je zahtevno⁵⁸ in med drugim narekuje tudi sprejetje ukrepov, ki vodijo tudi k neposrednim spremembam sistemov upravljanja in s tem povezanih organizacijskih struktur, saj zahteva čas, človeške vire in finančna sredstva, pa vendar vključevanje javnosti prinaša številne neposredne koristi: javnost je velik vir izkušenj in znanj, generator inovacij in nepogrešljivo zrcalo delovanju vsakokratne oblasti, omogoča dodano vrednost dokumentov⁵⁹, transparentno določanje sprejemljivih družbenih ciljev, s čimer povečuje stopnjo legitimnosti in socialne sprejemljivosti odločitev, povečuje stopnjo družbenega konsenza o neki temi, odločitve, sprejete s širšim konsenzom, pa so praviloma boljše in jih je lažje izvajati v praksi, krepi civilni dialog med različnimi akterji⁶⁰, zagotavlja mehanizem za upravljanje konfliktov v zgodnji fazi in preprečevanje globljih in trajnejših nesoglasij in sporov v družbi.

⁵⁸ Od predstavnikov javne uprave je včasih moč slišati, da je vključevanje javnosti počasno in drago, da predstavlja resno administrativno oviro pri »učinkovitem« sprejemanju odločitev, da je preveč rizično, da bi »amaterji« odločali o strokovnih zadevah, da je javnost nezainteresirana in ne izpolnjuje pričakovanj, da soodločanje ogroža sistem reprezentativne demokracije in podobno.

⁵⁹ Glas javnosti lahko prispeva k sprejemanju takih ukrepov, ki bodo prispevali k pravičnejši delitvi stroškov in koristi pri doseganju dogovorjenih ciljev.

⁶⁰ Civilna družba – javna uprava – gospodarstvo in s tem prispeva k povečanju socialne kohezije in zmanjševanju odtujenosti prebivalcev od javne uprave.

Državno upravo k vključevanju javnosti v postopke odločanja zavezujejo številni pravni in politični dokumenti⁶¹, ki odpirajo možnosti za sodelovanje zainteresirane javnosti pri pripravi programskih dokumentov in pravnih aktov. Omenjena metodologija pa vladnim resorjem že zdaj nalaga, da k predlogu vladnega gradiva priložijo izpolnjeno izjavo o vključevanju javnosti, ki od njih terja odgovore na naslednja vprašanja:

1. Ali je bil predpis objavljen na spletnih straneh? Če da, koliko časa? Če ne, zakaj ne?	Pisna obrazložitev
2. Katere nevladne organizacije oziroma predstavnike zainteresirane javnosti ste še posebej povabili k sodelovanju pri pripravi predpisa?	Pisna obrazložitev
3. Katere nevladne organizacije oziroma kdo iz zainteresirane javnosti je predložil pripombe?	Pisna obrazložitev
4. V katerih točkah ni dosežena usklajenost predpisa s subjekti, ki so predložili pripombe? Argumentirajte, zakaj pripombe niso bile upoštevane.	Pisna obrazložitev

Vir: Metodologija za izpolnjevanje in spremljanje Izjave o odpravi administrativnih ovir in sodelovanju zainteresirane javnosti (2005, 8).

⁶¹ V Sloveniji so temeljne podlage za vključevanje javnosti v postopke odločanja: Ustava RS (39. člen – dostop do informacij javnega značaja), ZDIJZ, Uredba o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja, Poslovník Vlade RS, ki v 8. členu vladnim resorjem nalaga obveznost posvetovanja tudi s civilnodružbenimi organizacijami in Metodologija za izpolnjevanje in spremljanje Izjave o odpravi administrativnih ovir in sodelovanju zainteresirane javnosti.

Sodelovanje javnosti lahko poteka na različne načine. Glede na različne stopnje sodelovanja javnosti so oblike sodelovanja javnosti lahko različne:

Oblika	Vsebina
Javna predstavitev	Pripravljaivec predstavi vsebino (osnutek, predlog dokumenta). Informacije potekajo pretežno enosmerno.
Javna obravnava	Obravnava se vsebina v prisotnosti in z udeležbo javnosti, ki lahko posreduje vprašanja, pripombe, predloge in predloge, o katerih se posredujejo povratne informacije.
Delavnica	Z delavnicami se določijo in preverjajo možne izbire in alternative za doseganje cilja (predpisa ali dokumenta). Uporaba je priporočljiva čim bolj zgodaj v procesu odločanja.
Sestanki z zainteresiranimi deležniki ali skupinami	Za pridobitev informacij in stališč od vsake posamezne interesne skupine posebej (npr. GZS, nevladne organizacije) se pripravijo posebna srečanja z njimi.
Skupine za oblikovanje vizij in scenarijev	Uporabne so v zgodnji fazi. Skupina državljanov, vladnih uslužbencev in strokovnjakov razvije skladno vizijo ali več različnih scenarijev. Vizijo ali scenarije prenesejo širši javnosti prek spletnih strani, člankov, videoposnetkov ali razstav. Državljeni se vključijo v aktivno razpravo o možnih politikah ter zagotovijo povratne informacije za oblikovanje politike. To orodje se uspešno uporablja za vključevanje večjih skupin državljanov v načrtovanje politik na lokalni ravni.
Ciljne skupine ('fokusne skupine')	Udeležence izberejo kot reprezentativen vzorec populacije ali javnosti, vsak član ciljne skupine prejeme informacije in z vsakim se

	opravi poglobljen pogovor ter se skupaj obravnavajo njihova stališča in odzivi.
Ankete	Z anketami vlade državljanom predstavijo vrsto vprašanj, zberejo njihove odgovore in jih analizirajo.
Raziskave javnega mnenja	Ta instrument je uveljavljen za prikazovanje mnenja populacije o neki zadevi v nekem trenutku. Da se dobijo statistično verodostojni rezultati, raziskave javnega mnenja sledijo strogi metodologiji.
Elektronsko posvetovanje	Elektronsko poslovanje je transparentno, hitro in učinkovito, saj je neodvisno od kraja in časa. Mnenja posameznikov se lahko sproti objavljajo, zaradi česar je posvetovanje dejansko hitro in transparentno.

Vir: Mežnarič in drugi (2008, 35–36).

Zadnja oblika sodelovanja javnosti je v Sloveniji bolj znana kot e-demokracija, zato jo opisujem v nadaljevanju.

4.4.2.2 E-demokracija, e-zakonodajni postopek in e-posvetovanje

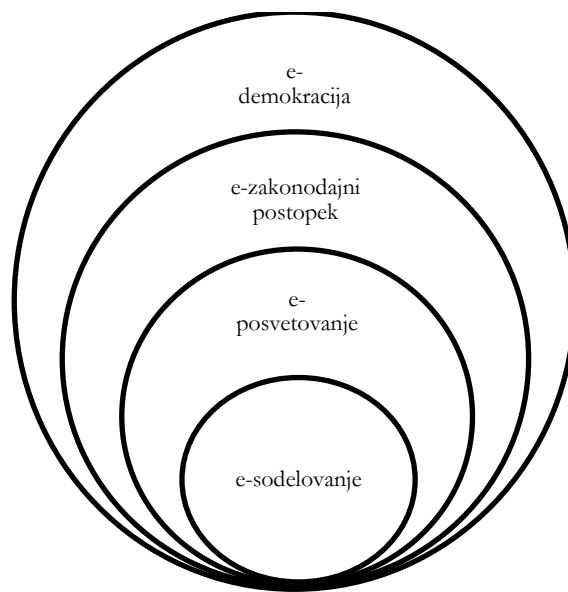
V predhodnih točkah sem navedla nekaj o temeljnih principih sodelovanja javnosti pri pripravi politik in predpisov ter s tem zagotavljanja demokratičnih procesov v naši družbi. Treba pa je upoštevati tudi dejstvo, da so se v obdobju velikega razvoja informacijskih tehnologij možnosti vpliva javnosti na oblikovanje odločitev zelo razširile. Odprlo se je namreč veliko komunikacijskih kanalov in s tem potencialne možnosti za vključevanje široke javnosti v demokratične procese.

Bistveni del teh procesov je e-posvetovanje, kar pomeni uporabo informacijsko-telekomunikacijske tehnologije za podporo dvostranskega odnosa, v katerem državljani sporočajo svoja mnenja vladi. Elektronsko posvetovanje torej pomeni uporabo svetovnega spleta za posredovanje komentarjev, pripomb, predlogov in dopolnil državljanov, strokovnjakov,

interesnih skupin in nevladnih organizacij o predhodno opredeljenem vsebinskem vprašanju, temi oz. predlogu predpisa na področju posamezne politike. Namen tega orodja je krepiti participativno politično kulturo civilne družbe, da aktivno sodeluje v odločevalskem procesu, ter tako prispevati k večji legitimnosti, boljši kakovosti in učinkovitejši implementaciji politik in normativnih dokumentov. E-posvetovanje se uporablja pred sprejemanjem političnih odločitev in vključuje povratno komunikacijo med civilno družbo in javno oblastjo. Normativni okvir e-posvetovanj predstavlja 8. člen Poslovnika Vlade RS, po katerem morajo gradiva za vladne odločitve vsebovati zagotovilo predlagatelja, da je opravil posvetovanje s civilno družbo.

E-posvetovanje se izkaže kot najučinkovitejše, če ga vključimo v celoten e-zakonodajni postopek, torej od načrtovanega do sprejetega predpisa, kot prikazuje slika 4.3. S tem e-posvetovanje in hkrati e-zakonodajni postopek postaneta del zagotavljanja e-demokracije.

Slika 4.3: E-posvetovanje kot del e-zakonodajnega postopka (zagotavljanje e-demokracije)



Vir: Mežnarič in drugi (2008, 51).

Enotno spletno mesto e-demokracija, na katerem so v podportalu Predpisi v pripravi objavljeni vsi predpisi v postopku priprave po organih (v celotnem življenjskem ciklu, to je od načrtovanja do sprejetja), je mogoče na tako objavljen predlog predpisa podati »on-line«
pripombo. Javnost ima tako možnost tvornega sodelovanja pri pripravi predpisov, in sicer v vsakem koraku

preprosto in transparentno. Da bi dane možnosti izkoristili v največji mogoči meri, je bil razvit informacijski sistem, to je e-zakonodajni postopek, ki vse aktivnosti pri pripravi predpisa povezuje v smiselno celoto in pri tem izkorišča že razvite informacijske sisteme po ministrstvih, na Generalnem sekretariatu Vlade in v Državnem zboru RS. V sistem sta vključena tudi Uradni list RS in Register predpisov Slovenije, ki vse to prav tako povezujeta med seboj.

4.5 Dejavniki, ki vplivajo na odprtost javne uprave

Uvodoma sem podrobneje opisala pojme transparentnosti, javnosti in odprtosti javne uprave. Zaradi različnih dejavnikov pa so javne uprave v posameznih državah različno odprte, zato bom v tem poglavju določila in preučila *dejavnike, ki povzročajo različno stopnjo odprtosti* v posamezni državi oziroma vplivajo na (ne)odprtost javne uprave v posamezni državi.

Zanima me, kateri dejavniki – grupirala jih bomo v posamezne skupine, vplivajo, da se odprtost javne uprave v posamezni državi bolj pogloblja oz. da je javna uprava bolj odprta. Ti so:

1. stopnja demokracije posamezne države,
2. vpliv evropskega (kontinentalnega) ali anglosaksonskega modela javne uprave ter kulturnozgodovinska dediščina,
3. vpliv vere (krščanstvo, protestantizem, islam),
4. obstoječa zakonodaja in inštitucije (dostop do informacij javnega značaja, varstvo informacijske zasebnosti, upravni postopek, nadzorni organi za dostop do informacij javnega značaja ipd.),
5. oblika političnega sistema vlade (parlamentarni sistemi vlade, predsedniški sistemi vlade, mešani sistemi vlade, skupščinski sistem),
6. odnos med politiko in upravo,
7. transparentnost javne porabe,
8. stopnja politične in upravne korupcije,
9. družbenoekonomska razvitost (merjena z indikatorji: narodni dohodek na prebivalca, obseg urbanizacije, industrijske proizvodnje, obseg zaposlenosti v posameznih sektorjih, kot so kmetijstvo, industrija, storitve ...),
10. število prebivalcev in velikost države.

Tu je treba opozoriti, da je verjetno vpliv enim dejavnikom večji v enim državah, drugih pa v drugih državah. To razlikovanje velja tudi za posamezne regije sveta in za posamezne države.

Predpostavljam torej, da vseh navedenih 10 skupin dejavnikov v vsaki državi pogojuje in vpliva na stopnjo odprtosti javne uprave. Ob takšni predpostavki bi bilo potem logično, da bi podobnost pri teh dejavnikih v posameznih državah imela za posledico tudi podobno stopnjo odprtosti javne uprave prav v teh državah. Vseeno ostajam pri stališču, da je treba sistematično proučevati vpliv vseh navedenih dejavnikov, da pa je vsekakor možno, da so v posamezni državi ali določenem časovnem obdobju eni dejavniki bolj pomembni (npr. vstop skandinavskih držav v Evropsko unijo, obdobje aktivnega vključevanja preostalih držav članic v EU), prevladujoči ali celo odločilni za prehod ali širjenje na odprto javno upravo.

Ostaja pa vprašanje, koliko variacij odprtosti javne uprave lahko pojasni predhodno navedenih 10 skupin dejavnikov, koliko pa je še drugih neznanih vplivov, ki jih nisem vključila. Kateri so torej drugi vplivi, ki vplivajo na razvojno stopnjo odprtosti javne uprave. Nekaj je brez dvoma vezano na globalizacijo, razvoj posebne upravne strukture v Evropski uniji, razcvet informacijske tehnologije in podobno, pa tudi kombiniranje omenjenih in dejavnikov, ki niso vključeni, v vsaki državi posebej (npr. stopnja gospodarske rasti v državi in socialna kohezija).

Nadalje me zanima, kakšna je korelacija⁶² med zgoraj navedenimi dejavniki odprtosti javne uprave in stopnjo odprtosti javne uprave. Vprašanje je tudi, kakšna je smer te povezave⁶³.

Lahko rečem, da je pri večini dejavnikov razmerje bolj ali manj jasno. Pri prvem dejavniku je videti, da je razmerje najbolj enostavno, saj bi lahko trdila, *da višja raven demokracije vpliva na večjo odprtost javne uprave* (odprtost javne uprave je v tem primeru rezultanta), po drugi strani pa je spet treba ugotoviti, da odpiranje javne uprave pelje k vzpostavitvi bolj demokratičnega sistema (v tem primeru je demokratični sistem rezultanta bolj odprte javne uprave v smislu preostalih 9 skupin dejavnikov). Pri prvem dejavniku je torej možna tudi obratna vzročno-posledična povezanost. Tudi pri *transparentnosti javne porabe in stopnji korupcije v državi je možno podobno razmišljanje*. Večja stopnja koruptivnosti v državi (ki kaže na bolj nedemokratično državno obliko) kaže na manjšo odprtost javne uprave, po drugi strani pa sta odprtost in preglednost države dve zanesljivejši zagotovili za omejevanje korupcije. Ni naključje, da je v državah z najdaljšo tradicijo odprtosti tudi manj korupcije.

⁶² Glede na to, da povezanost ni enaka vzročnosti, saj nam korelacija pove zgolj, da obstaja povezanost med pojavi, ne pa tudi, kakšna je smer povezanosti, je treba pojasniti, kaj je vzrok in kaj posledica.

⁶³ Predvidevamo, da so dejavniki neodvisna spremenljivka, odprtost javne uprave pa odvisna spremenljivka, njihova rezultanta.

Pri zelo pomembnem dejavniku obstoječe zakonodaje in institucij, ki vplivajo na odprtost javne uprave, je logično, *da obstoj določene zakonodaje* (primer Zakon o dostopu do informacij javnega značaja) *in določenih institucij* (Državni nadzorni organi za varstvo osebnih podatkov in dostop do informacij javnega značaja) *povečuje stopnjo odprtosti* javne uprave v posamezni državi.

Oblika političnega sistema vlade pride do izraza predvsem pri sodelovanju javnosti pri pripravi in sprejemanju predpisov kot oblika načela odprtosti javne uprave. Med najbolj demokratični obliki vladnih političnih sistemov nedvomno sodita predsedniški (primer ZDA) in parlamentarni (primer Velika Britanija) sistem, ki najbolj zagotavljata vpliv volivcev oziroma državljanov (Ferfila 2008, 303). Izvršna veja oblasti (kamor sodi tudi javna uprava kot politična institucija, katere funkcija je oblikovanje in izražanje ljudske volje in zahtev) je v teh sistemih »družbeni produkt«, družba jo voli in omejuje (Macridis v Ferfila 2008, 29), česar običajno ne najdemo v diktatorskih in populističnih režimih.

Odprtost javne uprave je tudi v tesni povezavi s prevladujočo *naravo politike in razmerjem med državo in družbo*. Kot ugotavlja Ferfila, bolj kot so dogovorni in nekonfliktni odnosi med državo in družbo – se pravi, bolj kot je demokratičen politični proces –, toliko manj je izvršna oblast gospodovalna in centralizirana in posledično je bolj odprta tudi javna uprava (Ferfila 2008, 28). Zaprte avtokracije pa pogosto razumejo svojo vlogo, kot da so (in pogosto tudi so) država, zato so posledično zaprte tudi javne uprave kot njihove politične institucije.

Naj omenim še zelo pomembno *versko komponento*⁶⁴. V njej ima osrednjo vlogo obseg hierarhije in dogmatizma v posamezni religiji, ki brez dvoma ne spodbujata participativnosti in problematiziranja avtoritete. Običajno je zato hierarhična narava katolicizma manj združljiva z odprtostjo javne uprave kot pa bolj individualistični značaj protestantizma. Zato velja, da je velika večina protestantskih držav s praviloma odprtimi javnimi upravami. Seveda pa med države z odprtimi javnimi upravami sodijo tudi številne katoliške, pravoslavne in nekrščanske države. Verske razlike danes dajejo še posebno neugodne rezultate za muslimanske države, kajti velika večina od današnjih pretežno muslimanskih držav ima zaprto javno upravo. Izjema so le države (volilne demokracije) kot npr. Turčija. Za muslimansko religijo je značilno, da je država z eno

⁶⁴ Zanimiv je vpliv vere kot institucije, ki ima vpliv na odprtost javne uprave v posamezni državi. Vera je namreč sestavljena iz niza povezanih trditev in vrednot, ki neizogibno pridejo v stik z vrednotami političnega sistema oz. družbene uredite (Ferfila 2008, 40). V večini protestantskih držav so javne uprave bolj odprte kot v državah, kjer je prisoten katolicizem. Protestantška vera, ki je bolj orientirana na človeka, posameznika, je v državah, kjer imajo bolj odprto upravo (predvsem v skandinavskih državah), pomembno vplivala na odprtost javne uprave.

skupnostjo vernikov. Religija, država in ljudje so ena celota in verski zakoni zaradi svoje obče veljavnosti veljajo tudi za civilno družbo.

Naslednja stvar, ki jo opazimo pri primerjanju odprtih in (pol)zaprtih javnih uprav, je, da so *države z odprtimi javnimi upravami bolj bogate*. Vzročno-posledična zveza pa nedvomno poteka od bogastva k demokraciji in odprti javni upravi, in ne obratno. Države z zaprtimi javnimi upravami (avtokratične države) pa lahko pogosto dosegajo enake ali celo višje stopnje gospodarske rasti kot države z odprtimi javnimi upravami (primer Južna Koreja).

Družbenoekonomsko razvitost lahko obravnavamo ožje ali širše. Pri širšem pristopu ne gre zgolj za obseg materialnega (finančnega) bogastva, ki ga običajno merimo kot bruto družbeni proizvod na prebivalca (ožji pristop), temveč za širšo razvojno celoto: industrializacijo, urbanizacijo, gospodarsko različnost, pismenost in izobraženost prebivalstva, nizko stopnjo smrtnosti dojenčkov in dolgo pričakovano trajanje življenja. Visoko razvita družba tako ni samo materialno bogata, marveč je tudi dinamična v smislu gospodarske rasti in družbene mobilnosti ter politično pluralna. Stopnja gospodarske dinamičnosti in političnega pluralizma pa je bistveno nižja v državah z izrazito veliko neenakostjo, v katerih je bogastvo skoncentrirano v rokah ozke elite (Ferfila 2008, 201). Tipičen primer so bogate države. Razvite družbe, ki imajo dekoncentrirano porazdelitev »virov moči« (power resources), pospešujejo razvoj demokracije (in posledično tudi odprtost javne uprave), saj večja enakost pogojev in družbenoekonomskih priložnosti pospešuje obstoj ideologij, ki poudarjajo enakost (ne hierarhijo) in spoštovanje. Ljudje so tako v večji meri pripravljeni deliti moč oz. oblast z drugimi in se zavedajo pomena in nujnosti sodelovanja (Ferfila 2008, 201). V takih okoliščinah torej ni mogoče postaviti zaprte javne uprave.

Povezava med številom prebivalcev in stopnjo odprtosti javne uprave v državi obstaja ne glede na obseg dohodka. Izjema so samo države z najvišjim povprečnim dohodkom, ki imajo vse odprto javno upravo. Če obstajata dve državi z isto ravni družbenoekonomske razvitosti in imata bistveno različno število prebivalstva, je za manjšo bolj verjetno, da bo imela odprto javno upravo in bo javna uprava tudi ostala odprta. Prav tako to velja za otoške države, ki so praviloma majhne⁶⁵ in manj številčne.

⁶⁵ V družboslovju je majhnost opredeljena glede na število prebivalcev in ne glede na obseg države. Majhne države so bolj homogene, prebivalci lažje komunicirajo in vplivajo na svoje politične predstavnike in voditelje, med državljani se tako razvije občutek politične učinkovitosti in participativnosti, elite v majhnih državah so praviloma bolj kooperativne kot pa konfliktno.

4.5.1 Dejavniki razlik med odprtimi in zaprtimi javnimi upravami

Med možne dejavnike razlik med državami z obema tipoma javnih uprav lahko uvrstimo tudi *stopnjo urbanizacije, stopnjo vojaške udeležbe, pismenost odraslih, povprečna leta šolanja, število etičnih skupin* in podobne dejavnike.

Evropski model javne uprave pa se v veliki meri razlikuje od anglosaksonskega predvsem zaradi *vpliva globalizacije, razvoja posebne upravne strukture v Evropski uniji ter razcveta informacijske tehnologije*, ki evropski model vedno bolj približuje ameriškemu modelu javne uprave.

4.5.2 Države v primerjalni perspektivi

Glede na opisane dejavnike v predhodnem poglavju, ki povzročajo različno stopnjo odprtosti v posamezni državi oz. vplivajo na odprtost javne uprave v posamezni državi, lahko države načeloma razdelimo na:

- države z *odprto* javno upravo,
- države s *polodprto* različico javne uprave in
- države, v katerih je javna uprava *zaprta*.

Posamezen tip javne uprave opisujem v nadaljevanju.

4.5.2.1 Odprte različice javne uprave

Odprt in konsenzualen tip javne uprave je uveljavljen v *demokratskih državah*. Lahko govorimo o dveh skupinah današnjih držav, v katerih velja odprt tip javne uprave, predvsem upoštevajoč njihove inštitucije in odnose med javno upravo in državo: države z dolgo zgodovinsko tradicijo demokratičnega urejanja politike (to so predvsem države prvega sveta) ter države nekdanjega socialističnega tabora (nove demokracije). V teh državah povezave med družbo in državo nastopajo v obliki visoko razvite javne uprave, katere funkcija je oblikovanje in izražanje ljudske volje (zahtev).

Kot je bilo že zapisano v poglavju 4.1.3, pa ima odprta javna uprava najdaljšo tradicijo v skandinavskih državah.

4.5.2.2 Polodprte različice javne uprave

Tretji tip držav, za katere so značilni omejeni odnosi med družbo in državo oz. omejena odprtost javne uprave (t. i. *polodprte* javne uprave), so države *kvažidemokracije* (države tretjega sveta). Imajo zunanjo podobo odprtih javnih uprav, vendar je to le navidezno, saj so te države svoje javne uprave odprle le navidezno in imajo vse institute za tovrstno odprtost, pogosto pa v svojem bistvu in jedru to niso. Imajo sicer navidezne institucije in razdelane postopke za odprtost javne uprave, a brez prave demokratične vsebine. Odprtost javne uprave je le projekt, lepo so vidni odsotnost sodelovanja državljanov pri javnosti pri pripravi in sprejemanju odločitev javne uprave, možnosti soodločanja o določenih vprašanjih iz pristojnosti javne uprave in ne nazadnje dostopa do samih forumov oziroma organov, v katerih se odločitve sprejemajo.

4.5.2.3 Zaprte različice javne uprave

Četrty tip držav, v katerih veljajo *zaprti* sistemi javne uprave, ki nimajo izmenjave z okoljem in ne napredujejo, pa je uveljavljen predvsem v *nedemokratičnih državah* (zaprte avtokracije), v katerih vlada državna kontrola nad družbo in namesto dialoga z družbo deluje v smislu prevlade nad njo.

4.6 Trije stebri odprte javne uprave

Če na koncu povzamem, kaj pravzaprav pomeni odprta javna uprava, lahko zaključim, da odprta javna uprava obsega vzpostavitev določenih institutov, ki omogočajo demokratično in učinkovito sodelovanje med javno upravo in državljani oz. civilno družbo.

Odprto javno upravo, kot jo povzema Pečarič, lahko definiramo kot upravo, ki je skupek **treh temeljnih stebrov**: dostopa do informacij javnega značaja, postopka sodelovanja (konzultacije) javnosti pri sprejemanju aktov javne uprave in postopka analize učinkov predpisov (RIA) ter instrumentov, ki zagotavljajo participacijo javnosti pri sprejemanju odločitev javne uprave. Odprta uprava omogoča javnim institucijam, da pridobijo širši krog informacij, perspektiv in predlogov rešitev, ki izboljšujejo kvaliteto sprejetih odločitev. Vključitev javnosti v oblikovanje javne politike pomembno prispeva k dobremu upravljanju. Istočasno pa vključenost javnosti prispeva k večji stopnji zaupanja v javne institucije, dviguje raven demokracije in krepi civilno družbo (Pečarič 2011, 505).

Prvi steber odprte javne uprave, to je *dostop do informacij javnega značaja*, podrobneje opisujem v poglavju 7, zato ga na tem mestu ne bom posebej izpostavljala.

Drugi steber odprte javne uprave predstavlja standardiziran postopek *sodelovanja javnosti pri sprejemanju aktov državne oblasti*. Državljeni s takšnim postopkom pridobijo možnost, da povedo svoje mnenje o predlaganem aktu oblasti. V nekaterih državah so ti postopki urejeni z zakoni. Nekatere države z višjo ravnijo pravne kulture nimajo formalno določenih pravil o takšnih postopkih (denimo skandinavske države, kot so Danska, Finska, Islandija in Švedska), ampak le neformalna pravila, ki pa se dosledno spoštujejo. Kot pravi Pečarič, »*standardi sodelovanja javnosti pri sprejemanju predpisov izboljšujejo kvaliteto predpisov in zmanjšujejo legitimacijski deficit državne uprave na tem področju*« (Pečarič 2011, 506). Državna uprava mora pred sprejetjem predpisa prisluhni argumentom vseh tistih, na katere se predpis nanaša. Sodelovanje javnosti pravzaprav omogoča upravnim organom, da pridobijo širši krog informacij, perspektiv in predlogov rešitev, ki posledično izboljšujejo kvaliteto sprejetih odločitev, istočasno pa vključenost javnosti prispeva k večji stopnji zaupanja v javne institucije, dviguje raven demokracije in krepi civilno družbo. Pri pripravi predpisov večina držav OECD upošteva tudi priporočila OECD že iz leta 1995, ki državam priporočajo uvedbo posebnega postopka analize učinkov predpisov (RIA). Lahko ugotovimo, da se RIA v določenem segmentu pravzaprav prekriva s sodelovanjem javnosti pri sprejemanju predpisov, saj pomemben del RIA predstavlja ravno konzultacija z javnostjo, zaradi manj formaliziranega postopka RIA pa to prekrivanje ne povzroča podvajanja konzultacije. RIA je poseben postopek⁶⁶, ki pripravljavcu predpisa nalaga, da natančno preveri opisane učinke predpisov (ekonomske, politične učinke), da pretehta možne verzije predpisa in da pred sprejetjem predpisa prisluhne argumentom določene ciljne skupine, to je tiste, na katero se predpis nanaša. Za implementacijo RIA skrbi organ znotraj vlade (t. i. »gatekeeper«), ki preverja, ali je ministrstvo, ki predpis pripravlja, analizo učinka dejansko tudi opravilo.

Tretji steber odprte javne uprave, ki je najzahtevnejši in najnovejši, pa je *pravica državljanov in civilne družbe do participacije pri sprejemanju predpisov*. Kot ugotavlja Pečarič meja med konzultacijo in participacijo ni povsem enoznačna. Temeljna razlika je v tem, da konzultacijo iniciira sama vlada, pri participaciji pa gre za partnerski odnos med državo in civilno družbo. Intenzivnost vključevanja civilne družbe v odločanje je pri participaciji večja, obsežnejša in inkluzivnejša. Najbolj klasična oblika participacije je referendumski iniciativa. Novejše oblike sodelovanja

⁶⁶ Uvedba RIA je nujna, saj obstoječi predpisi (poslovnik vlade, zakon o javnih financah) ne prisiljujejo izvršilne veje oblasti, da natančno preveri ekonomske in politične učinke lastnih predpisov (Pečarič 2011, 506).

javnosti pa se pogosto pojavljajo v bolj neformalnih oblikah, kot so priporočila, resolucije, strategije vlade in podobno. Organizacijske oblike takšnega sodelovanja se denimo kažejo v državljskih forumih, porotah, procesih dialoga in konsenzualnih konferencah (Pečarič 2011, 506–507).

5 JAVNOST IN TAJNOST DELOVANJA JAVNE UPRAVE

5.1.1 Opredelitev pojma javnosti in tajnosti

Uvodoma sem že zapisala, da je odprtost javne uprave nemalokrat omejena z institutom tajnosti, zato v tem poglavju v nadaljevanju podrobneje obravnavam oba instituta, predvsem pa razmerje med njima, ki je – kot bomo videli – zelo pomembno predvsem z vidika demokratičnosti družbe. Dilemo javnost/tajnost bom najprej predstavila skozi njun pomen od antike pa do danes, nato pa zaključila s tajnimi podatki kot sredstvom za varovanje »zasebnosti« države.

5.1.2 Javnost

Javnost⁶⁷ je še vedno najpogosteje obravnavana kot produkt razsvetljenstva in posledica liberalizma ter uveljavljanja prve generacije človekovih pravic (Pajnik 2006, 260).

Javnost se je v antiki, zlasti v političnem življenju stare Grčije, nanašala na javno/politično življenje, na »öffentliche Leben« v sodobni Habermasovi terminologiji. Javnost je obsegala delovanje človeka kot Aristotelove politične živali in pomenila dejavno življenje, »vita activa«, kot bi rekla Hannah Arendt. Ideja javnosti je bila povezana z javno deliberacijo, posvetovanjem oziroma menjanjem v polis, javno življenje pa se je odvijalo na javnih trgih, kjer je potekala razprava o javnih zadevah. Zaton državljskega pojmovanja javnega življenja v polis avtorja povezujeta z nastankom družbenega oziroma z iznajdbo družbe. Zaton javnosti pojmujeta kot posledico naraščajočih procesov podružbljanja, ki se stopnjujejo z novoveškim prevajanjem v družbeno bitje, s čimer družbeno stopi na mesto javnega (Pajnik 2006, 261).

⁶⁷ Javnost so v prvotnem pomenu »pripadniki družbenopolitične skupnosti v odnosu do kakega dogajanja ali stvari« (javnost se je zgražala, obveščanje javnosti o delu državnih organov, stvari niso namenjene javnosti, niso za javnost ipd.); v drugem pomenu v zvezi s predlogom pred »javno življenje, delovanje« (nastopati, oglašati se v javnosti, v javnosti se je o tem govorilo itd.); in v tretjem pomenu »značilnost, stanje javnega« (javnost poslovanja skladov, načelo, princip javnosti, idr.) (SSKJ).

Naraščajoči procesi podružbljanja skozi srednji vek so vodili v pojmovanje javnosti kot institucije, v oblikovanje reprezentativne javnosti, ki se je pozneje, z nastankom moderne države, materializirala v premoč političnih elit. Reprezentativna javnost v fevdalni družbi poznega srednjega veka je zaznamovana z izključitvijo ljudstva. Javno reprezentiranje, izkazovanje oblasti oziroma statusa vladajočih stanov, se je dogajalo pred ljudmi, ki niso delovali kot javnost, ampak so sprejemali reprezentacijo kot občinstvo. Po tej analogiji se je pozneje oblikovala množična družba. V 17., 18. in 19. stoletju v Franciji, Angliji in Nemčiji so meščansko javnost sestavljali zasebniki, zbrani v publiko, iz katere so bili izključeni ženske, hendikepirani, otroci, starejši idr. Meščanska publika je, kot opozarja Habermas, kljub izključevanju vendarle imela politični moment: omogočala je državljansko udejstvovanje, konstituirala pa se je v nasprotju do državne oblasti. S konsolidacijo moderne države se je v skladu z idejo o reprezentativnosti javnost vse bolj pojavljala kot oblika javnega delovanja, ki zagotavlja in potrjuje demokratičnost (obstoječe) politične oblasti (Pajnik 2006, 261).

Novodobna razumevanja javnosti so pretežno proizvod tiste razsvetljenske miselne tradicije, ki se je javno interpretirala v odnosu do države. Tako se javnost pogosto pojavlja kot socialna kategorija na dva načina: kot publika v Habermasovem pomenu, ki nadzira politično oblast, se konstituira kot kritika oblasti in je v modernem pojmovanju najbolj radikalno reducirana na volilno javnost⁶⁸, ali kot javnost v pomenu politične države, ki jo lahko najdemo v pojmovanju javnosti pri Johnu Deweyju (Pajnik 2006, 261)⁶⁹.

Pojem javnosti dobi svoj sodobni pomen šele, ko se vzpostavi neko medsebojno razmerje med državo in civilno družbo, demokracijo in pravno državo, ter med državljani, ki o javnih problemih javno razpravljajo (Škerlep 2002, 154). Po Splichalu in Vregu je javnost tudi vir zakonodajne volje, legitimnosti odločitev in ne nazadnje demokratičnega nadzora, kar velja tako za državne, samoupravne, delegatske in politične strukture kot tudi za komunikacijske sisteme (Splichal in Vreg 1986, 54).

⁶⁸ V tem pomenu javnost navadno nastopa kot (homogenizirano) volilno telo, ki podeljuje podporo politični eliti.

⁶⁹ Pri pojmovanju javnosti Dewey sicer prekinja z dediščino liberalne tradicije, še posebej s tezo o mrku javnosti, ki ga je mogoče pojasniti ravno s posledicami liberalizma. Kljub temu je pri njegovem pojmovanju javnosti, še posebej, kadar tematizira javnost v odnosu do države, še mogoče prepoznati zametke liberalne ideje o reprezentativnih funkcijah nacionalne države.

Obstoj sfere javnosti je po Podmenikovi neposredno povezan z obstojem pravne države in uzakonjanjem državljskih pravic, ki imajo v javnem življenju poseben položaj. Sicer pa so pogoji za obstoj javnosti diferenciacija družbenega sistema na podsisteme, torej na civilno družbo in državo, v širšem smislu tudi ustrezna stopnja modernizacije, različna mnenja, inteligenca ter institucije, katerih naloga je posredovati med mnenjsko ravni in politično ravni ter zakonodajo, ki ščiti obstoj javnosti (Podmenik 1987, 118).

5.1.2.1 Javnost kot politični prostor

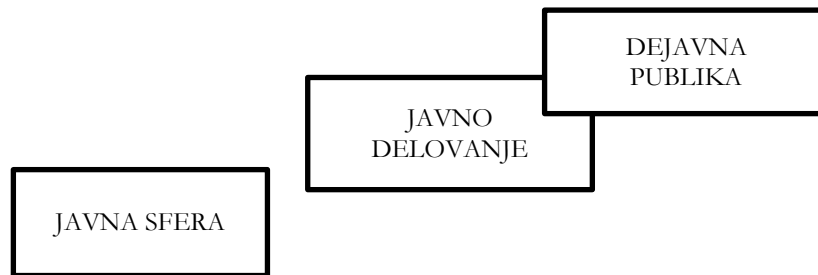
Obstaja več interpretacij javnosti, ki so zgodovinsko specifične in ki kažejo na večplastnost samega pojma. Večplastnost v razumevanju nakazuje že sama terminologija: »Öffentlichkeit« se v angleščini pojavlja v številnih terminoloških in pomenskih različicah in vključuje vse, kar zaznamujejo različni izrazi: a public, the public, the public sphere, publicity, publicness. Sicer pa različni avtorji pojasnjujejo terminološke razmejitve različno. Po nekaterih interpretacijah prevod Öffentlichkeit v public sphere ni ustrezen, češ da nemški izvirnik ne vključuje prostorske dimenzije, marveč se nanaša (zgolj) na odprtost (offen) v pomenu publicness. V tem kontekstu je podobno neustrezen tudi francoski prevod L'Espace public. Po nasprotnih interpretacijah pa denimo Öffentlichkeit vključuje tako prostorsko dimenzijo, arene, kjer nastajajo pomeni in v katerih se oblikuje javnost, kot tudi odprtost (openness, offen), tj. pojavljanje javnosti v deterritorializiranih kontekstih (Pajnik 2006, 262).

Kot ugotavlja Pajnikova, upoštevajoč različne razprave o dimenzijah javnosti, lahko rečemo, da pomeni javnost (vsaj) (Pajnik 2006, 263):

- a) javno sfero kot politični prostor,
- b) javno/politično delovanje/izražanje in
- c) javnost kot dejavno publiko (glej Sliko 5.1).

V nadaljevanju pojasnujem vsako od naštetih dimenzij posebej, čeprav se pomeni prepletajo. Javna sfera se na primer nanaša na fizični prostor, območje, v sodobni medijski družbi pa označuje tudi bolj abstraktno (»duhovno«) javno sfero in javnost v pomenu javnega delovanja.

Slika 5.1: Politične dimenzije pojma javnosti



Vir: Pajnik (2006, 263).

Javna sfera ni zgolj prostor, označuje tudi aktivacijo državljanov, javni duh (public spirit) oziroma nastajanje solidarnosti med ljudmi. Nastaja z mrežnim povezovanjem: gre za odprt prostor, ki vključuje različne ljudi izven okvirov države nacije in ne glede na njihov status, identiteto, nacionalnost in druge pripisane attribute. Poimenovanja javne sfere danes vključujejo več aktualnih angleških izrazov: square, domain, realm, place, space, arena, scene, site, area ipd. Javno se kot javna sfera nanaša na prostor političnega (delovanja), na javni del sveta, ki ga ljudje naseljujemo. Javna sfera nastaja kot politični prostor. Javnost kot javna sfera označuje svet, v katerem nastaja publika.

V javnem prostoru stvari stopijo iz »*teme skritega in prikritega*« *v »luč javnosti*«, kjer prisotnost drugih ljudi osvetljuje javni prostor (Arendt v Pajnik 2006, 264). Javni prostor omogoča, da zadeve postanejo javne, da se razkrijejo kot pomembne za ljudi, hkrati pa varuje stvari v zasebnem, ne v pomenu redukcije na zasebnost, izključevanja določenih tem iz javnosti, ampak v pomenu varovanja intimnosti, ki ne more preživeti popolne javne razgaljenosti (Pajnik 2006, 264).

5.1.2.2 Javnost kot politično delovanje

Pri pojmovanju javnosti kot javne sfere, političnega območja, se prepletata dve dimenziji: prostorska (fizična) dimenzija, tj. prostorska javna sfera, in dimenzija, ki ni toliko povezana s prostorskostjo, kot je z *načelom javnosti*. V prvem primeru z javnim prostorom označujemo prizorišče javnega dogajanja, ki se je iz agore in foruma v antiki, salonov, kavarn in učenih omizij kot prostorov delovanja meščanske javnosti (Habermas v Pajnik 2006, 264) oziroma iz prostorov

delovanja nemeščanske javnosti na avenijah, ulicah in javnih trgih (Eley, Ryan in Landes v Pajnik 2006, 264) s pojavom množične družbe preselilo v politične institucije države – nacije in v medije. Izničenje vmesnega prostora oziroma situacijo, ko ljudje »padejo drug v drugega«, lahko obravnavamo na primeru totalitarizma. Omejenost fizičnega prostora kot prostora javnega/političnega delovanja državljanov se s pojavom množičnih medijev radikalno spremeni. Mediatizirana javna sfera ne omogoča udejanjanja publicitete kot načela javnosti v pomen (racionalnega) razpravljanja, ampak publiciteto spreminja v reklamo. Načelo javnosti, tj. načelo kritičnega javnega diskurza, se je spremenilo v načelo javnosti kot dirigirane integracije (publicity), ki temelji na depolitizaciji javnega komuniciranja (Splichal v Pajnik 2006, 265).

Javnost kot javna sfera označuje prostor, območje v pomenu grške agore, rimskega foruma, kavarn, salonov in čitalnic v obdobju razsvetljenstva oziroma prostor, v katerem nastajajo politične transnacionalne podobe javnosti. Javnost po drugem razumevanju, kot ga navajam zgoraj, pomeni *javno/politično delovanje/izražanje*, ki v tem prostoru poteka. Če je javnost kot javna sfera prostor, ki omogoči javno življenje, je javno/-st kot delovanje aktivnost udejanjanja javnega življenja v javnem prostoru. Sicer sta javnost kot prostor in javnost kot delovanje povezani, saj javni prostor z javnim delovanjem šele nastaja, hkrati pa je javno delovanje mogoče zgolj v javnem prostoru kot sferi, ki delovanje omogoča in ga varuje (Pajnik 2006, 266).

Z javnim delovanjem, govorjenjem/razpravljanjem državljanov se udejanja javni prostor, v katerem nastaja javnost kot publika. Kot navaja Pajnikova, ta teza potrjuje prepletenost treh dimenzij javnosti, ki jih tukaj obravnavam. Javno delovanje državljanov je od razsvetljenstva tesno povezano z vzpostavljanjem kritičnega odnosa do politične oblasti. Kot razpravljanje o javnih zadevah se z vzponom nacionalne države oblikuje v odnosu do političnih elit, ki naj bi jih javnost kot publika nadzirala. Meščanska javnost se je tako oblikovala kot entiteta nadzora, ki je aktivna v odnosu do oblasti kot zunanje avtoritete (Pajnik 2006, 266).

Z razsvetljenstvom se ni utrdilo samo pojmovanje javnega delovanja v odnosu do političnih elit, hkrati je prišlo do pomembnega preobrata: javno delovanje se je začelo koncipirati kot delovanje same javne oblasti. Ta preobrat je mogoče pojasniti s Habermasovim pojmovanjem reprezentativne javnosti iz fevdalnega obdobja, ki jo je z aplikacijo na kapitalistično informacijsko družbo avtor aktualiziral v ideji o refevdalizaciji javnosti. Zemljiška gospoda srednjega veka se je oblikovala kot reprezentativna javnost, ki je državljanom predstavljala svojo oblast. Pozneje se je birokratski državni aparat uveljavil kot javnost, ki se (v medijih) reprezentira pred publiko.

Publika se je legitimizirala z opravljanjem nadzora nad politično elito, ki je postala elitna javnost ali javna oblast, institucionalizirana javna sfera, ki ne samo zastopa, temveč tudi predstavlja javno dobro.

5.1.2.3 Javnost kot publika

Po tretjem, zadnjem razumevanju javnosti iz obravnavane tipologije se javnost kot politični projekt razen na javno sfero, tj. območje delovanja in javno delovanje kot komunikativno aktivnost državljanov, nanaša tudi na javnost v pomenu dejavne publike. Po tem razumevanju javnost publika/publike označuje združenje/združenja državljanov, ki v javni sferi javno/politično delujejo. Javnost v pomenu publike potencialno združuje vse državljane kot nosilce javnega mnenja. Političnost publike naj bi bila v tem, da državljanov ne izključuje. Po tem kriteriju se nepolitičnost javnosti v antiki kaže v omejevanju življenja žensk in sužnjev na nujnost zasebnega v oikosu. Nepolitičnost fevdalne in razsvetljenske javnosti se kaže v izključevanju nelastnikov iz javnega življenja in v postavljanju javne rabe uma kot edinega kriterija javnega delovanja v publiki. Političnost meščanske javnosti 18. in 19. stoletja, o kateri je pisal Habermas, se na primer kaže v javnosti kot združbi državljanov, ki so javno delovali v kavarnah in salonih, nepolitičnost takšne javnosti pa je v formalnem omejevanju vključenosti državljanov (Pajnik 2006, 269).

Sodobna javnost se konstituira po načelu obče dostopnosti do medijev ali na primer z redukcijo javnosti na volilno javnost, s čimer je javnost potisnjena na raven potrošniške entitete. Javnost kot publika ne nastaja več toliko z javnim deliberiranjem, ampak s sodelovanjem v posredovanih zgodbah medijev ali vladajoče elite. Javno delovanje je nadomestila obča dostopnost do medijev. Nadomeščanje javnega delovanja z doseganjem občega se je intenziviralo v 19. stoletju z idejo o demokratizaciji javnosti, ki se je utemeljevala na predpostavki, da je javnost sama praviloma pasivna in da je treba vzpostaviti mehanizme za njeno mobilizacijo. S to idejo se je ne nazadnje legitimizirala tudi parlamentarna demokracija.

5.1.2.4 Javnost in »pravica vedeti«

Po Rajku je informiranost javnosti neločljiva od ideje javnosti same. Javnost ni neka naključna skupina posameznikov – za obstoj javnosti je potrebno vsaj minimalno zavedanje skupnosti. Potreba po informiranju takšne javnosti se ne nanaša na vsa vprašanja (kaj bi bilo potem s

pravico do zasebnosti npr.), temveč zajema »javne storitve« in pravica javnosti, da ve (»pravica vedeti«), vključuje veliko več od odločitev in del političnih vodij: vprašanje je, ali gre za javno vprašanje, in ne o javnem uslužbencu. Paternalistični koncept demokracije temelji na načelu, da moramo verjeti in upati le na najboljše, ne vedoč, »kaj se skriva za oblaki, ki obkrožajo Olimp«. Omejen dostop do podatkov pa ne more ostati brez neželenih učinkov kot so npr.: pojav zbežnosti in negotovosti znotraj same uprave (primer: objaviti informacijo ali ne), onemogočanje dostopa državljanov do lastnih podatkov, oteževanje dela novinarjev (prepričanost o nepreverjenih ustnih informacijah tajnega izvora), sodnikov in odvetnikov (oteženo pridobivanje dokazov), znanstvenikov (tajni podatki iz naravoslovnih znanosti – od interesa za obrambo ali družboslovnih – podatki o družbenih problemih) in zgodovinarjev (nedostopno gradivo, potrebno za zgodovinske analize) (Rajko 1997, 181).

5.1.2.5 Načelo javnosti

Za razumevanje načela javnosti oz. publicitete je bilo v predhodnih štirih točkah podrobneje pojasnjeno, kaj je javnost. Nas namreč zanima predvsem pomen javnosti kot stanje javnega, kar konkretno pomeni delovanje, s katerim se lahko ljudje seznanijo kot javnost.

Kot enega ključnih momentov, ki je pripomogel k vzpostavitvi moderne demokracije, Splichal poudarja uveljavitev načela javnosti (Brezovšek in Črnčec 2007, 103). Javna sfera v sodobnem pomenu je nastala z odcepitvijo od sfere javne oblasti v 17. in 18. stoletju in z uveljavitvijo načela javnosti ter javnega rezoniranja zoper dotedanjo arkansko prakso v ohranjanju absolutne oblasti nad »nezrelim ljudstvom«, čeprav je mogoče elemente javne sfere nedvoumno najti že v antični Grčiji. Uveljavitev načela javnosti je bila temeljnega pomena za prehod od absolutne vladavine in vladarske avtoritete k vladavini obče zakonske norme in pravni državi (Splichal 1997, 37).

Načelo javnosti ali publicitete je danes večinoma nadomestil dostop do informacij javnega značaja, o katerem bom podrobneje pisala v naslednjih poglavjih naloge.

5.1.3 Tajnost kot pravni in politični fenomen in načelo tajnosti

K tajnosti kot družbenemu fenomenu je treba pristopiti celovito ter pri njeni obravnavi upoštevati vsa temeljna načela vladavine prava, s posebnim poudarkom na varstvu človekovih pravic in svoboščin. Kot navaja Anžič, gre za svojevrstni misterij, ki so ga družboslovne,

predvsem politološke, sociološke in obramboslovne znanosti skoraj v celoti zanemarile. Morda tudi zato, ker gre ob njegovi površni registraciji za stvari, ki naj bi bile razumljive že kar same po sebi, ali pa morda zato, ker se ga zmotno razume kot skrivnost. Skrivnost je v njenem prvem pomenu nekaj, kar se ne da razumeti, dojeti ali pojasniti. Tajnost pa ni nekaj neznanega, temveč ravno obratno. Pri njeni vsebini gre za znane stvari, ki jo njen posestnik (posameznik, institucija, država) ne sme ali noče narediti dostopne širši javnosti. Tajnost⁷⁰ torej pomeni obstoj znanih dejstev o družbenih, varnostnih, obrambnih, gospodarskih in drugih podatkih in informacijah, ki so posamezniku ali instituciji zaupana v uporabo in varovanje. Ti jih zaradi obstoja različnih, velikokrat konfliktnih interesov na zavesten, organiziran, formaliziran način skrivajo pred javnostjo (Anžič 2000, 852).

Kaj torej opravičuje obstoj tajnosti? V sodobni demokratični državi lahko obstoj tajnosti opravičujejo naslednji razlogi:

- obstoj nasprotujočih si interesov,
- izrecno pravno opredeljeni interesi, ki so predmet varovanja tajnosti,
- kršitev tajnosti mora predstavljati posamezniku ali družbi nevarno in škodljivo ravnanje,
- tajnost mora biti namenjena varovanju, obrambi in zaščiti obstoja države, njene ustavne ureditve ali interesom pri varovanju človekovih pravic,
- s pravno normo morajo biti določeni podatki označeni kot tajni, imenovani morajo biti upravljalci tajnosti in ti podatki morajo imeti ustrezno stopnjo in vrsto tajnosti,
- določeni morajo biti ukrepi za varovanje tajnih podatkov, s katerimi se preprečujejo njihovo prilaščanje, neopravičeno odstopanje, spreminjanje ali pridobivanje.

To je le nekaj razlogov, ki opravičujejo obstoj tajnosti. Bistveno pri vsem tem je, kot navaja Anžič, da tajnost kot oblika skrivanja znanega ne sme biti spolitizirana. Tajnost bi morala služiti univerzalnim, splošnim in posebnim interesom ter preprečevati možnosti škodovanja le tem. Le tako je tajnost lahko vrednota in ima pomen dobrine. Tajnost je lahko dobrina le, če tistim, ki bi jo morali varovati, uspe to tajnost zavarovati ter preprečiti odliv informacij in podatkov, s katerimi se lahko ogrozijo interesi posameznikov, institucij, države (Anžič 2000, 854).

⁷⁰ Tajnost (SSKJ, dosegljiv na spletni strani: <http://bos.zrc-sazu.si/sskj.html>): je v prvotnem pomenu *značilnost tajnega*: jamčiti tajnost glasovanja; zavarovati tajnost dopisovanja / publ.: podatki morajo ostati v tajnosti *tajni*; soditi komu v tajnosti *tajno*; v drugem pomenu *kar je tajno*: ti podatki so tajnost / državna, poslovna, službena, vojaška tajnost ekspr. javna tajnost *stvar*, *za katero že vsi vedo* // knjiž. *skrivnost*: občudovati tajnosti narave; čarobna tajnost je ležala v pokrajini / izdati, zaupati dekliške tajnosti.

Že Weber je v svojem delu *Družba in politika* kot enega izmed načinov, s katerim birokracija ohranja svojo moč, izpostavil določanje uradne tajnosti. Tajnost je način ohranjanja oblasti in vir moči demokracije. Birokracija hrani tajno svoje znanje in namen, birokratska uprava pa je v svojem bistvu vedno uprava, ki izključuje javnost. Slednja nemalokrat pred kritiko skriva tudi svoje delo in znanje, kolikor dolgo je možno (Weber v Đurić v Brezovšek in Črnčec 2004, 510).

Današnje razumevanje koncepta tajnosti izhaja iz načel, zapisanih v doktrini *arcana imperii*. Zmanjšanje obsega varovanja tajnosti in povečevanja dostopnosti podatkov javnosti je povezano z razvojem meščanske javnosti in uveljavitvijo prve generacije človekovih pravic. Nedvomno je, da bolj ko je neka država demokratična, manj uporablja načela varovanja tajnosti, znana kot *arcana imperii*, in bolj upošteva načela pravne države (Brezovšek in Črnčec 2007, 101).

V Sloveniji smo varovanje tajnosti dobili s sprejetjem Zakona o tajnih podatkih, ki celovito ureja področje varovanja tajnih podatkov in bo predstavljen v naslednjem poglavju.

5.1.4 Tajnost vs. javnost

Na podlagi predhodno zapisanega zagotovo lahko zaključimo, da nasprotje načela tajnosti delovanja oblasti predstavlja načelo javnosti oz. načelo javnega delovanja oblasti, pri čemer pa se postavlja večna dilema, koliko javnosti si javna uprava lahko privošči, da bodo še vedno zaščiteni njeni vitalni interesi, oz. kolikšen del svojih nalog naj izvaja v tajnosti, da bo njeno delovanje še vedno demokratično in pod budnim očesom nadzora javnosti.

Pravzaprav se postavlja vprašanje, ali je glede na to, v kolikšni meri se uveljavlja načelo javnosti/načelo tajnosti v določeni državi, posledično javna uprava takšne države preveč odprta oz. preveč zaprta. Po mojem mnenju je z dobro zakonodajno regulativo možno vzdrževati pravo ravnovesje med odprtostjo oz. zaprtostjo delovanja javne oblasti. Dejstvo je, da sodobna demokratična država, ki zapoveduje uveljavljanje načela javnosti, skozi dobre normativne okvire postavlja »pravilne« meje med odprtim delovanjem javne uprave in varovanjem tajnosti. Država oz. vsi nosilci oblasti poskrbijo za to, da zakonodajalec sprejme ustrezno, dobro, moderno zakonodajo, ki bo dober normativni okvir za uveljavljanje načela javnosti, pri čemer pa taista zakonodaja ščiti državo pred odtekanjem podatkov, ki so za njo vitalnega pomena. Nedemokratične države, ki pravzaprav načelo javnosti delovanja oblasti v veliki meri omejujejo oz. ga celo prepovedujejo, pa z zelo strogo (neustrezno in avtokratsko naravnano) zakonodajo

poskrbijo, da takšna oblast največkrat deluje v popolni tajnosti in ne omogoča kontrole nad njenim ravnanjem.

Dileme, ki se porajajo ob koliziji tajnosti in javnosti, je celovito predstavil Thompson v svojem članku Demokratska tajnost (Democratic Secrecy). Poudaril je, da konflikt med tajnostjo in javnostjo izvira iz osnovne dileme o načelu odgovornosti: kajti demokracija zahteva javno delovanje, toda nekatere demokratske politike zahtevajo tajnost. Temeljna predpostavka vsake demokratske vlade oziroma oblasti je njena odgovornost do njenih volivcev in javnosti. Kadar je neka politika vlade označena kot tajna, te odgovornosti ni in je ne more biti, saj javnost s tem ni seznanjena. Zato se pojavi dilema z dvema alternativama: opustitev politike ali žrtvovanje demokratske odgovornosti. Seveda pa zadeva ni tako črno-bela, v praksi se namreč ne dogaja, da se zaradi neupoštevanja načela javnosti opusti določena politika oziroma se žrtvuje, kot pravi Thompson, demokratska odgovornost (Thompson v Brezovšek in Črnčec 2007, 95).

Demokratske države tako največkrat uporabljajo instrument tajnega podatka, katerega glavni namen je zaščita njenih vitalnih interesov, pri čemer pa v nadaljevanju posebej izpostavljam pravila dostopa do tajnih podatkov. Načelo javnosti ali publicitete pa je danes večinoma nadomestil dostop do informacij javnega značaja, ki omogoča kontrolo nad ravnanjem oblasti.

5.1.5 Tajnost podatkov

Ali mora biti javnost podrobneje seznanjena s številčnostjo, razporeditvijo in oborožitvijo oboroženih sil svoje države? Ali ima državljan pravico vedeti, zakaj mu ni bilo izdano gradbeno dovoljenje? Ali je interes javnosti za odkritje identitete osebe, ki je storila kaznivo dejanje, večji od pravice do njene zasebnosti? Ali se lahko zaradi preprečitve zmanjšanja obrambne sposobnosti zataji podatek o poneverbi v vojnih skladiščih? Ali ima državljan absolutno pravico do vpogleda v policijske podatke, na podlagi katerih mu ni bilo izdano državljanstvo?

Velika večina ljudi bi na prvo vprašanje z veliko verjetnostjo odgovorila z »ne«, na drugo vprašanje pa z »da«. Na preostala tri vprašanja pa ni mogoče dati kar takoj nedvoumnega in večini sprejemljivega odgovora. Tukaj vstopamo na področje, na katerem je treba opredeliti mejo med upravičenimi in neupravičenimi tajnostmi ter poiskati mejo med legitimnimi zahtevami znanosti, gospodarstva in širše javnosti z ene strani in potrebo po ohranitvi določenih informacij kot zaupne ali tajne po drugi strani. Interesi obeh strani so legitimni, vendar vse do določenih mej.

Katere so te meje, bomo videli v nadaljevanju naloge, ko bo govor o dostopu do informacij javnega značaja.

Ključno vprašanje proučevanja fenomena tajnosti oz. tajnosti podatkov je postavljanje trdne meje med interesom posameznika za pridobivanje podatkov (»pravica vedeti« in z njo povezana pravica do informacij javnega značaja) in javnim interesom, da se določena informacija varuje kot tajna.

Tako kot ima pravico do zasebnosti (intimnosti, tajnosti) posameznik, tako ima to pravico tudi država. Seveda mora to pravico uzakoniti v skladu s splošno veljavnimi in demokratičnimi postopki. V zakonu je treba jasno in natančno definirati, kaj je tajni podatek, zakaj je tajen, kdo ga lahko kot takšnega označi, pod katerimi pogoji se lahko dostopa do tajnih podatkov in drugo (Brezovšek in Črnčec 2007, 105).

Področje varovanja tajnih podatkov v Sloveniji sistemsko in celovito ureja Zakon o tajnih podatkih (ZTP), ki podrobneje predpisuje, do katerih podatkov javnost *nima* dostopa.

5.1.5.1 Klasifikacija, varovanje in dostop do tajnih podatkov

V ZTP je področje določanja, varovanja in dostopnosti javnih podatkov urejeno enotno, celovito in za vse državne organe enako. Po ZTP je tajen le tisti podatek, ki je tako pomemben, da bi z njegovim razkritjem nastale ali bi očitno lahko nastale škodljive posledice za varnost države ali za njene politične in gospodarske koristi ter se hkrati nanaša izključno na naslednja področja: javno varnost, obrambo, zunanje zadeve, obveščevalno in varnostno dejavnost državnih organov RS oziroma se nanaša na sisteme, naprave, projekte in načrte ali znanstvene, raziskovalne, tehnološke, gospodarske in finančne zadeve, ki so pomembne za omenjene cilje.

Podatek je po ZTP upravičeno lahko označen kot tajen le, če so izpolnjeni naslednji trije elementi:

1. Podatek lahko za tajnega določi le za to pooblaščen oseb. Načeloma je to v skladu z ZTP predstojnik organa oziroma osebe na najvišjih delovnih mestih oziroma položajih.
2. Z ZTP sta predpisana tudi način in postopek določanja tajnosti, katerega bistvo je v izdelavi vnaprejšnje pisne ocene o možnih škodljivih posledicah, ki bi nastale z razkritjem podatka. Takšna ocena mora vsebovati določitev objekta varstva. Objekt varstva je interes, ki bi bil ogrožen z razkritjem. Polega opisanega mora pisna ocena vsebovati tudi

oceno teže in intenzivnosti možnih škodljivih posledic. Pisna ocena se hrani kot priloga dokumenta pri organu, ki je podatku določil stopnjo tajnosti. Prav ta ocena možnih škodljivih posledic omogoča z vidika ZDIJZ naknadno preverjanje oziroma ugotavljanje razlogov in okoliščin, ki so narekovali odločitev, da se podatek določi za tajnega⁷¹.

3. Tajen je nadalje lahko samo tisti podatek, ki je ustrezno določen kot tajen.

Ne glede na te pogoje pa se ne šteje za tajnega tisti podatek, ki mu je bila tajnost določena zato, da bi se prikrito storjeno kaznivo dejanje, prekoračitev ali zloraba pooblastil ali kakšno drugo nezakonito dejanje ali ravnanje.

5.1.5.1.1 Klasifikacija tajnih podatkov

Do sprejetja ZTP se je uporabljalo več pojmov v obrambi vojaška skrivnost, v davčnem postopku davčna tajnost, v državni upravi se je uporabljal pojem uradna tajnost (skrivnost), ki je imela tri stopnje: INTERNO, ZAUPNO in STROGO ZAUPNO, poleg teh je bila v uporabi še državna tajnost (skrivnost) kot najvišja tajnost. Tako je ZTP v prehodnih določbah določil, da je treba tajnim podatkom, ki jim je bila oznaka stopnje tajnosti določena pred uveljavitvijo tega zakona, določiti stopnjo tajnosti skladno s tem zakonom najpozneje dve leti po uveljavitvi, sicer jim bo tajnost prenehala, namreč:

- podatki z oznako državna tajnost ali državna skrivnost kot STROGO TAJNO,
- podatki uradna tajnost, uradna skrivnost ali vojaška skrivnost, strogo zaupno kot TAJNO,
- podatki uradna tajnost, uradna skrivnost ali vojaška skrivnost, zaupno kot ZAUPNO in
- podatki uradna tajnost, uradna skrivnost ali vojaška skrivnost, interno kot INTERNO.

S sprejetjem ZTP leta 2001 se je v Sloveniji poenotila terminologija, ki se uporablja pri ravnanju s tajnimi podatki, ter določila enovit sistem označevanja stopenj. Tajni podatek je opredeljen kot »dejstvo ali sredstvo z delovnega področja organa, ki se nanaša na javno varnost, obrambo, zunanje zadeve ali obveščevalno dejavnost države, ki ga je treba zaradi razlogov, določenih v tem zakonu, zavarovati pred nepoklicanimi osebami in ki je v skladu s tem zakonom določeno in označeno za tajno«. Tako so se tako termini državna tajnost, uradna tajnost ali vojaška skrivnost prenehali uporabljati in poenotila se je terminologija, ki je precej primerljiva s klasifikacijo, ki jo

⁷¹ ZDIJZ v 4. odstavku določa tudi pravico prosilca, da lahko zahteva umik tajnosti po postopku iz 21. člena ZDIJZ, če meni, da so podatki v nasprotju z zakonom, ki ureja tajne podatke, označeni s stopnjo tajnosti.

uporabljajo države članice Nata in večina držav članic Evropske unije. Države članice, tudi RS, uporabljajo stopnje tajnosti, ki so prilagojene stopnjam, veljavnim v EU⁷²:

- EU TOP SECRET: za informacije, katerih neupravičeno odkritje bi povzročilo izjemno hudo škodo bistvenim interesom EU ali kateri izmed njenih članic,
- SECRET EU: za informacije, katerih neupravičeno odkritje bi lahko huje škodovalo bistvenim interesom EU ali kateri izmed njenih članic,
- CONFIDENTIEL EU: za informacije, katerih neupravičeno odkritje bi lahko škodovalo bistvenim interesom EU ali kateri izmed njenih članic,
- RESTREINT EU: za informacije, katerih neupravičeno odkritje bi lahko pomenilo neugodnosti interesom EU ali kateri izmed njenih članic.

Podoben način označevanja tajnih podatkov uporabljajo tudi države članice Nata, in sicer:

- COSMIC TOP SECRET (CTS): za informacije, katerih neupravičeno odkritje bi povzročilo izjemno hudo škodo Natu,
- NATO SECRET (NS): za informacije, katerih neupravičeno odkritje bi povzročilo resno škodo za Nato,
- NATO CONFIDENTIAL (NC): za informacije, katerih neupravičeno odkritje bi škodovalo interesom Nata,
- NATO RESTRICTED (NR): za informacije, katerih neupravičeno odkritje bi pomenilo neugodnost interesom Nata,
- ATOMAL: gre za oznako za podatke, ki jih določa Zakon o atomski energiji in se uporablja v kombinaciji z drugimi stopnjami tajnosti,
- NATO UNCLASSIFIED (NU): za uradne informacije v lasti Nata, ki ne zadostujejo kriteriju klasifikacije. Dostop do informacij s strani nečlanic je dovoljen pod pogojem, da ne bo odločilen za Nato.

⁷² V varnostnih določilih EU je tajni podatek definiran kot »podatek ali sredstvo, katerega nepooblaščen razkritje bi povzročilo različne stopnje škode interesom EU ali eni izmed njenih članic, ne glede na to, ali je podatek nastal v EU, bil posredovan od države članice EU, drugih držav ali mednarodnih organizacij« (2. točka 1. dela Security regulations of Council of the EU). Skupščina EU je leta 2001 sprejela Varnostne predpise Skupščine EU, v katerih je opredelila klasifikacijo podatkov, ki so v rabi med članicami EU. Leta 2005 je Evropska komisija sprejela odločitev, da se tovrstna klasifikacija zaupnih podatkov uporablja v vseh članicah, tudi v RS. Tako so države članice do 1. 2. 2005 morale prilagoditi svoje stopnje tajnosti stopnjam, ki veljajo v EU.

Glede na predstavljene klasifikacije tajnih podatkov lahko zaključim, da ima Slovenija popolnoma skladen način označevanja s tajnimi podatki zveze Nato in EU. Stopnje tajnosti so si po primerjavi subjektov enake. Poenotenje klasifikacij je mogoče iskati v razlogu, da se lažje in hitreje izmenjujejo podatki med članicami bodisi Nata ali EU bodisi obeh. Poenotenje namreč pomeni, da bo imel podatek, ki v Sloveniji nosi oznako »zaupno«, tudi v Natu enako stopnjo tajnosti, vendar z oznako NATO Confidential. Enako stopnjo bo imel tudi v EU ali katerikoli njeni članici. Podatek bo glede varovanja in zaščite obravnavan ravno tako, kakor bi ga obravnavali v lastni državi. Poenotenje je vsekakor dobrodošlo za vse članice Nata kot tudi EU, ker so s tem postavljeni temeljni standarda, kateremu pravimo varnostni standard EU, varnostni standard Nata in varnostni standard RS.

5.1.5.1.2 Dostopanje do tajnih podatkov, njihovo varovanje in posredovanje

Ugotovila sem, da je varovanje tajnih podatkov v Sloveniji normativno ustrezno urejeno in primerljivo z normativno ureditvijo v Evropski uniji ter Natu, postavlja pa se vprašanje, kako varovanje tajnih podatkov dejansko tudi funkcionira v praksi.

Pravico dostopa do tajnih podatkov imajo samo tiste osebe, ki imajo *dovoljenje za dostop do tajnih podatkov* in se morajo s temi podatki seznaniti zaradi opravljanja funkcije ali delovnih nalog ("*potreba po vedenju*")⁷³. Dovoljenje se izda osebi, ki bo zaradi opravljanja funkcije ali izvajanja nalog na delovnih mestih v organu ali organizaciji imela potrebo po dostopu do tajnih podatkov oziroma se bo z vsebino tajnih podatkov lahko seznanila pri svojem delu (primer: inšpektorica za področje arhivov bo s pridobljenim dovoljenjem za dostop do tajnih podatkov v postopkih inšpekcijskega nadzora dostopala do tajnih podatkov arhivskega gradiva). Predstojnik organa določi delovna mesta, na katerih bodo imeli zaposleni zaradi opravljanja funkcije, naloge ali delovne dolžnosti v organu ali organizaciji dostop do tajnih podatkov. Vse osebe, ki opravljajo funkcijo ali delajo v organu, imajo dostop do tajnih podatkov stopnje INTERNO s podpisom izjave, da so seznanjene z zakonom o tajnih podatkih in drugimi predpisi, ki urejajo varovanje tajnih podatkov in so opravile ustrezno usposabljanje s področja obravnavanja in varovanja tajnih podatkov.

⁷³ Vse osebe, ki dostopajo do tajnih podatkov zaradi opravljanja nalog ali funkcije na svojem delovnem mestu, so ustrezno varnostno preverjene. To pomeni, da se v postopku varnostnega preverjanja osebe preverijo njena lojalnost, zanesljivost in verodostojnost, in sicer z namenom, da se osebi izda ali da oseba zadrži dovoljenje za dostop do tajnih podatkov. V postopku varnostnega preverjanja se obravnavajo vidiki, ki zadevajo osebni značaj, in okoliščine, ki bi lahko povzročile nastanek potencialnih varnostnih problemov.

Pravico dostopa do tajnih podatkov imajo tudi osebe, ki v zvezi z opravljanjem svoje funkcije do tajnih podatkov lahko dostopajo *brez dovoljenja*. To so predsednik republike, predsednik vlade, poslanci, državni svetniki, župani in občinski svetniki, ministri in predstojniki vladnih služb, ki so neposredno odgovorni predsedniku vlade, varuh človekovih pravic in njegov namestnik, guverner, namestnik in viceguverner centralne banke, član računskega sodišča, sodniki, predsednik in člani Državne revizijske komisije, državni tožilec, generalni državni pravobranilec in informacijski pooblaščenec. Vse navedene osebe dobijo dovoljenje z začetkom funkcije oziroma opravljanja dela in podpisom izjave, da so seznanjene z ZTP in drugimi predpisi, ki urejajo varovanje tajnih podatkov, in da se zavezujejo s tajnimi podatki ravnati v skladu s temi predpisi. Dostop do tajnih podatkov brez dovoljenja ima pri opravljanju svoje funkcije nadzora tudi Komisija Državnega zbora Republike Slovenije za nadzor nad delom varnostnih in obveščevalnih služb.

Osebe, ki opravljajo funkcijo ali delajo v organih, so *dolžne varovati* tajne podatke ne glede na to, kako so zanje izvedele.

Oseba, ki se je v okviru svojega dela seznanila s tajnimi podatki, teh ne sme uporabljati za druge namene kot za *izvajanje delovnih nalog in funkcij*. Predstojnik organa lahko na zahtevo pristojnih organov osebo razreši dolžnosti varovanja tajnosti podatka, ki mu je bila tajnost določena v tem organu, vendar samo za namen in v obsegu, ki ga vsebuje zahteva pristojnega organa.

V vsakem organu se mora v skladu z ZTP in predpisi, sprejetimi na njegovi podlagi, vzpostaviti *sistem postopkov in ukrepov* varovanja tajnih podatkov, ki ustreza določeni stopnji tajnosti in onemogoča njihovo razkritje nepoklicanim osebam. Treba je namreč zagotoviti t. i. dokumentacijsko varnost⁷⁴, ki predstavlja skupek (Urad Vlade RS za varovanje tajnih podatkov):

- organizacijskih ukrepov (ukrepi ravnanja pri pripravi, pošiljanju, hrambi, uničenju in označevanju tajnih podatkov),
- fizičnih ukrepov (neposredno fizično varovanje tajnih podatkov, varovanih prostorov ali objektov) in
- tehničnih ukrepov varovanja tajnih podatkov (varovanje prostorov ali objektov s tehničnimi sredstvi)

⁷⁴ Dokumentacijska varnost opredeljuje enoten sistem določanja in označevanja tajnih podatkov, prenosa, razmnoževanja, evidentiranja, uničevanja in arhiviranja ter postopka ob zlorabi tajnega podatka. Pravno podlago, ki se pri tem upošteva, tvorijo predpisi s področja tajnih podatkov ter predpisi, ki obravnavajo ravnanje z dokumentarnim in arhivskim gradivom nasploh (Urad Vlade RS za varovanje tajnih podatkov).

Dokumentacijska varnost se z organizacijskimi ukrepi obravnave tajnih podatkov prepleta s fizičnimi in tehničnimi ukrepi varovanja tajnih podatkov, ki tvorijo celovit sistem varovanja tajnih podatkov, katerega cilj je preprečitev dostopa nepooblaščenim osebam ter sledljivost podatkov skozi njihovo življenjsko dobo. (Urad Vlade RS za varovanje tajnih podatkov). Za notranji nadzor nad izvajanjem predpisov s področja tajnih podatkov so odgovorni predstojniki organov.

Tajni podatki se lahko drugim organom, ki morajo ravnati po ZTP, oziroma osebam v teh organih posredujejo samo na podlagi *pisnega dovoljenja* predstojnika organa, ki je tajen podatek določil, ali če tako določa zakon. Upravičen uporabnik teh podatkov ne sme posredovati drugim uporabnikom brez soglasja, razen v primerih, določenih s predpisi. Pooblaščen oseba organa mora vzpostaviti ažuren pregled in nadzor nad distribucijo podatkov zunaj organa. Iz pregleda mora biti razvidno, *kdaj in komu* so bili tajni podatki posredovani.

5.1.5.2 Odkritje, izdaja in odtok tajnih podatkov

Zloraba tajnih podatkov je še en pomemben vidik, ki ga je treba predstaviti, saj nepooblaščen ravnanje, to je uporaba podatkov v drugotne namene, kot jih predvideva zakon, lahko povzroči veliko nacionalno škodo, zato je treba ta vidik nekoliko razsvetliti.

Scheppele je prikazal dve možnosti ravnanja s tajnimi podatki (Scheppele v Rajko 1997, 192):

- Tajnost tajnih podatkov lahko sporoči:
 - A pove B neposredno tajnost (odkritje),
 - B pove C serijsko tajnost (izdaja),
 - A ali B pove C kolektivno tajnost (odtok).
- Tajnost tajnih podatkov lahko skrrije:
 - A skrrije B neposredno tajnost (enostavna tajnost),
 - B skrrije C serijsko tajnost (rabljena tajnost),
 - A ali B skrrije pred C kolektivno tajnost (zarota).

Kot je razvidno, se je Scheppele osredotočil na dva načina manipuliranja s tajnimi podatki, in sicer na nepooblaščen sporočanje in skrivanje tajnosti. Nas zanima prvi vidik, nepooblaščen posredovanje podatkov, to je njihov odtok ali razkritje (Brezovšek in Črnčec 2007, 113).

Večina tajnih podatkov ostane tajnih, dostikrat pa se zgodi, da sistem varovanja tajnih podatkov zataji in se tako nemalokrat tajni podatki uporabijo za namene, ki jih zakonodajalec ni predvidel. Če nekoliko analiziram, na katerih stopnjah obravnavanja tajnih podatkov v praksi največkrat prihaja do uhajanja tajnih podatkov, lahko zagotovo izključim uhajanje tajnih podatkov na začetnih stopnjah obravnavanja tajnih podatkov, pri sprejemu, evidentiranju, dodeljevanju in posredovanju tajnih podatkov, nedvomno pa do uhajanja tajnih podatkov največkrat prihaja na stopnji razmnoževanja, uničenja nosilcev ali hranjenja podatkov, pri čemer odigra veliko vlogo predvsem človeški dejavnik, ki s svojim manipuliranjem – nepooblaščenim razkritjem, sporočanjem, širjenjem, dajanjem na razpolago – povzroči, da se tajni podatki znajdejo v rokah tistih, ki za ravnanje z njimi niso pooblaščen. Zato je treba v teh primerih zagotoviti jasno sledljivost ravnanja s tajnimi podatki v teh stopnjah, saj je le tako mogoče naknadno ugotavljanje sledljivosti sprememb in sledljivosti dostopa do podatkov. Treba pa je opozoriti tudi na dodeljevanje stopnje tajnosti določenim podatkom, ki se po eni strani lahko z dodeljevanjem prevelike stopnje tajnosti zlorablja za prikrivanje občutljivih podatkov, po drugi strani pa z dodeljevanjem premajhne stopnje tajnosti zlorablja za razkritje določenih podatkov.

Primerov javnega odtekanja v preteklosti je kar nekaj⁷⁵, verjetno se bodo tovrstni primeri pojavili tudi še v prihodnosti, potrebno pa je vendarle ugotoviti, da se z jasno izraženimi oz. postavljenimi pravili – tudi kar zadeva človeški faktor – glede varovanja tajnih podatkov zmanjšuje možnost manipulativnega ravnanja z njimi. Glede na to, da človek ostaja ključen dejavnik pri varovanju tajnih podatkov, je pomembno, da je usposobljen za ravnanje s tajnimi podatki, pomembno pa je tudi, da se zaveda pomena le-teh in škode, ki jo lahko povzroči s svojim ravnanjem. Stalna skrb za ustrezno stopnjo varnostne kulture, ustvarjanje občutka pripadnosti in lojalnosti so ključni elementi, ki zmanjšujejo možnosti zlorab tajnih podatkov (Brezovšek in Črnčec 2007, 116).

⁷⁵ Najbolj znani primeri so afere Sava, Sova in Patria ter Washingtonska depeša. V aferi Sava iz leta 2000 je bil objavljen dokument, ki dokazuje in opisuje tajno operacijo »Sava«, v kateri je šlo za sodelovanje slovenske in ameriške obrambne obveščevalne službe (DIA), v kateri naj bi slednja brez mednarodnega sporazuma, se pravi brez pravne podlage in dokumentov, vodila in financirala operativce slovenske OVS v tretjih državah. Ena največjih afer v zgodovini Slovenije je prav gotovo afera Sova, med katero se je odkril kup tajnih dokumentov, ki so zaznamovali leto 2007, na podlagi katerih je bilo razkrita nezakonito ravnanje tedanje vlade glede ustanovitve delovne skupine za pregled arhivskega gradiva Sove ter sodelovanje Sove z nemško obveščevalno službo (BND), na podlagi katerega se je oblikoval črni fond Sove, ki pa ni imel zakonske podlage in je služil za prisluškovanja pogovorom na območju bivše države. V letu 2008 pa je odmeval primer Washingtonske depeše, ko je eden od slovenskih časnikov javno objavil zapisnik pogovora predstavnikov Ministrstva za zunanje zadeve s predstavniki administracije v Washingtonu. Tudi v aferi Patria lahko zasledimo izkoriščanje stopnje tajnosti, in sicer za to, da se prikrijejo informacije v zvezi z nabavo oklepnikov Slovenske vojske.

6 VARSTVO OSEBNIH PODATKOV (VARSTVO INFORMACIJSKE ZASEBNOSTI)

6.1 Varstvo osebnih podatkov in dostop do informacij javnega značaja – odločanje upravnih organov med dvema ustavnima pravicama

Javna uprava zbira, hrani in obdeluje veliko informacij, med katerimi so tudi osebni podatki državljanov, ki jih potrebuje za izvajanje svojih funkcij. Vse bolj obsežne podatkovne baze oziroma zbirke osebnih podatkov, ki se hranijo in vzdržujejo pri različnih organih javne uprave (naj omenim samo storitve e-uprave, ki so le del teh podatkovnih baz), pa narekujejo trend, ki se kaže v potrebi po varovanju zasebnosti posameznika. Da bi se zagotovilo varstvo pred prekomernimi in nezakonitimi posegi javnega aparata v posameznikovo osebno integriteto, hkrati pa bi se omogočila uporaba osebnih podatkov tistim subjektom (bodisi pravnim bodisi fizičnim osebam), ki so iz legitimnih razlogov upravičeni do njihovega zbiranja in obdelovanja, pa je nujno, da se poseganje države in drugih subjektov v zasebnost posameznika natančno in jasno pravno uredi. V Sloveniji sta pravica dostopa do javnih informacij in pravica do varstva osebnih podatkov ustavni kategoriji in lahko zapišem, da gre za dokaj pomembni ustavno varovani (in dokaj klasični) človekovi pravici. Kot navaja Vesel, ti dve pravici po svoji naravi omogočata varstvo posameznikov, na katere se podatki nanašajo, in vpogled v delovanje državnih organov ter posledično nadzor nad delom organov ter odražata bistvo demokracije (Vesel v Čebulj in Žurej 2005, 13).

Varstvo osebnih podatkov ali z drugimi besedami varstvo informacijske zasebnosti, katerega namen je preprečiti nezakonite in neutemeljene posege v posameznikovo (informacijsko) zasebnost, pa nemalokrat trči v pravico do dostopa do informacij javnega značaja, saj se nemalokrat zgodi, da se javna uprava hitro znajde v precepu oziroma tehtanju med opravljanjem svojega poslanstva in varovanjem zasebnosti posameznika. Ti zgolj navidezno nepovezani ali celo nasprotujoči si pravici se v praksi pogosto stikata med različnimi interesi javnega in zasebnega. Upravni organi so namreč tako zavezanci za dajanje informacij javnega značaja kot tudi upravljavci zbirk osebnih podatkov, zato je pri določanju meje med javnim in zasebnim potrebna posebna previdnost. V zagotovljeno pravico varovanja osebnih podatkov nemalokrat poseže ravno pravica dostopa do informacij javnega značaja, zato morajo upravni organi v vsakem primeru posebej presojati, kdaj in koliko je možno omejiti pravico do varstva osebnih podatkov

in obratno, kdaj in koliko zaradi varstva zasebnosti lahko omejimo pravico do dostopa do informacij javnega značaja.

Potreba po celoviti ureditvi na področju varstva osebnih podatkov je toliko večja, ker je posameznik v razmerju do države v nezavidljivem položaju, saj je brez ustreznih informacij o delovanju države, razlogih za obravnavanje njegovih osebnih podatkov dejansko omejen z možnostmi uspeha in brez ustreznega razumevanja postopkov, ki vplivajo na zadovoljevanje njegovih lastnih interesov. Področja zdravstva, notranjih zadev, policije, pravosodja, socialnega varstva, državne statistike in druga so tista področja, pri katerih je obdelava osebnih podatkov pogosta, obenem pa je interes posameznikov po pridobivanju informacij o njihovem urejanju zelo velik. Ta področja po svoji naravi predstavljajo stičišče obeh pravic.

V nadaljevanju najprej opišem varstvo osebnih podatkov, ki je (kot bomo videli pozneje v poglavju 7.5.2.5) tudi ena od izjem pri dostopanju do informacij javnega značaja, dostop do informacij javnega značaja pa predstavim v naslednjem poglavju (poglavje 7).

6.2 Varstvo zasebnosti in pravica do varstva osebnih podatkov

6.2.1 Razvoj varstva osebnih podatkov

Prve potrebe po zaščiti zasebnosti ljudi so se pojavile zaradi različnih žalitev, napadov, prisluškovanj in podobno. Razlog, da se je ta pravica pričela pozno uveljavljati in izvajati, pa je v tem, da so večino modernih kršitev zasebnosti, kot so prisluškovanje pogovorom prek telefonov, mikrofонов in elektronskih ojačevalcev, zbiranje, shranjevanje in iskanje informacij z video kamerami, računalniki in podobno, začele omogočati šele nove tehnologije. Pred njihovimi iznajdbami je bil posameznik lahko utemeljeno prepričan, da mu v zasebnem prostoru ni mogoče prisluškovati. Tudi vdor v zasebnost večje skupine oseb je bil pred uporabo računalniških baz veliko težavnejši, saj so bile informacije o posameznikih pogosto raztresene in težko dostopne (Informacijski pooblaščenec).

Prva publikacija, ki je obravnavala pravico do zasebnosti, izvira iz ZDA. Gre za članek dveh sodnikov ameriškega vrhovnega sodišča Warrena in Brandeisa, Pravica do zasebnosti, ki je bil objavljen leta 1890 (4 Harvard L. R. 193). Kljub temu je prišlo do kodifikacije te pravice šele leta

1960, ko je Prosser izdal članek pod naslovom Zasebnost (48 Cal.L.Rev. 383), leta 1977 pa je kodifikacijo opredelil v ponovni izdaji civilnih deliktov (Informacijski pooblaščenec).

Znamenita fraza »to be let alone« oziroma »pustiti pri miru« pa ima bistveno daljšo zgodovino. Leta 1834 je v primeru Wheaton proti Petersu ameriško vrhovno sodišče menilo, da obtoženec nič ne sprašuje in nič ne želi, razen da ga pustijo pri miru (»defendant asks nothing – wants nothing, but to be let alone ...«), dokler se ne dokaže, da je kršil pravice drugega. Pravica »pustiti pri miru« je med drugim prišla močno do veljave tudi v razvpitem primeru Olmstead v ZDA. To je bil prvi primer prisluškovanja, ki ga je obravnavalo ameriško vrhovno sodišče. Po tem se je omenjena fraza uveljavila kot definicija pravice do zasebnosti, pozneje pa je dobila še nov pomen, povezan s kršenjem zasebnosti posameznika s strani države (Informacijski pooblaščenec).

Prvi zakoni o varstvu osebnih podatkov so bili v Evropi sprejeti v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja. Ena prvih držav, ki je sprejela zakon o varstvu osebnih podatkov, je bila Švedska, in sicer leta 1973, zato ni odveč pripomniti, da ima ta skandinavska država bogato prakso na tem področju. S sprejetjem podobnega zakona so ji sledile še Grčija, Madžarska, Francija in Finska, leta 1984 pa sta se jim pridružili še Velika Britanija in Severna Irska. V devetdesetih letih so tovrstno zakonodajo druga za drugo sprejele tudi druge evropske države (Zvezna republika Nemčija, Slovaška, Avstrija, Danska, Italija, Norveška in druge). Slovenija je omenjeni zakon, o katerem bo govor v nadaljevanju, dobila leta 2005.

6.2.2 Pojem in teorije zasebnosti in varstva osebnih podatkov

Zasebnost je stanje, ko je posameznik sam in ni moten od ostalih, oz. lastnost, ki zagotavlja nadzor nad uporabo, zbiranjem in razširjanjem osebnih podatkov in informacij (Wikipedia).

S pravico do zasebnosti je povezana tudi pravica do varstva osebnih podatkov. Ta pravica se je razvila s pojavom in razvojem tehničnih sredstev, ki omogočajo avtomatsko obdelavo podatkov, kar je tako poseglo v pravico do zasebnosti posameznika, da jo je treba še bolj varovati, saj je ta postala še bolj ogrožena. Pravica do varstva osebnih podatkov se pogosto označuje za enega od vidikov pravice do zasebnosti, in sicer kot informacijska zasebnost.

Glede na Čebuljevo pojmovanje zasebnosti je informacijska zasebnost opredeljena kot ena od sestavin zasebnosti in pomeni »možnost posameznika, da obdrži informacije o sebi, ker ne želi, da bi bili z njimi seznanjeni drugi« (Čebulj 1992, 7). Z drugimi besedami informacijska zasebnost

po Čebulju obsega zbiranje in *upravljanje* *z osebnimi podatki* in jo poznamo tudi kot *varovanje osebnih podatkov*. Ravno informacijska zasebnost posameznika pa je v informacijski družbi najbolj kritična oziroma potencialno ogrožena, saj sodobne tehnologije omogočajo lažjo obdelavo podatkov, še posebej tistih, ki so shranjeni v elektronski obliki. Sodobna tehnologija je namreč povzročila, da je osebne podatke možno še hitreje in lažje zlorabiti⁷⁶, zato je usmeritev v varovanje in zavarovanje⁷⁷ podatkov nujna.

Bistvo varstva osebnih podatkov je v varstvu posameznikove informacijske zasebnosti in v zavarovanju njegovih osebnih podatkov. Ker gre za temeljno človekovo pravico⁷⁸, njen javnopravni značaj pomeni tudi varstvo posameznika pred posegi države in njenih organov. Zato je poseg v to pravico s strani države možen le izjemoma in le pod določenimi pogoji, ki jih lahko določa samo zakon. V vsakem primeru pa mora biti poseg utemeljen in sorazmeren. Po drugi strani pa mora javna uprava pri svojem delovanju za namene zagotavljanja in uveljavljanja pravic državljanov zagotavljati, da posameznik lahko od nje pridobi določene podatke ali dokumentacijo, ki jo potrebuje za uveljavljanje kakšne svoje pravice (npr. pravice iz

⁷⁶ Informacijski pooblaščenec v eni od svojih publikacij opozarja, da so sodobne tehnologije v vsakdanje življenje posameznikov vnesle predvsem nevarnost, da je možno osebne podatke hitreje in lažje zlorabiti in jih ob pravi kombinaciji narediti enostavno uporabne za krajo identitete, zlorabe bančnih računov in kreditnih kartic (Informacijski pooblaščenec).

⁷⁷ *Zavarovanje osebnih podatkov* obsega organizacijske, tehnične in logično tehnične postopke in ukrepe, s katerimi se varujejo osebni podatki, preprečujejo slučajno ali namerno nepooblaščenno uničevanje podatkov, njihova sprememba ali izguba ter nepooblaščen obdelava teh podatkov, na način, da se varujejo prostori in (programska) oprema, da se preprečuje nepooblaščen dostop do osebnih podatkov, da se zagotavlja učinkovit način blokiranja, uničenja, izbrisa ali anonimiziranja osebnih podatkov ter da se zagotavlja sledljivost osebnih podatkov. V primeru obdelave osebnih podatkov, ki so dostopni prek telekomunikacijskega sredstva ali omrežja, morajo strojna, sistemska in aplikativna programska oprema zagotavljati, da je obdelava osebnih podatkov v zbirkah osebnih podatkov v mejah pooblastil uporabnika osebnih podatkov. Postopki in ukrepi za zavarovanje osebnih podatkov morajo biti ustrezni glede na tveganje, ki ga predstavlja obdelava in narava določenih osebnih podatkov, ki se obdelujejo. Funkcionarji, zaposleni in drugi posamezniki, ki opravljajo dela ali naloge pri osebah, ki obdelujejo osebne podatke, so dolžni varovati tajnost osebnih podatkov, s katerimi se seznanijo pri opravljanju njihovih funkcij, del in nalog. Dolžnost varovanja tajnosti osebnih podatkov jih obvezuje tudi po prenehanju funkcije, zaposlitve, opravljanja del ali nalog ali opravljanja storitev pogodbene obdelave.

⁷⁸ Ta temeljna človekova pravica je zagotovljena že z ustavo, ki daje posamezniku možnost, da lahko vpliva na to, kdaj, kako in v kakšnem obsegu bodo informacije o njem posredovane drugim. Že z ustavo je namreč prepovedana uporaba osebnih podatkov v nasprotju z namenom njihovega zbiranja, zbiranje, obdelovanje, namen uporabe, nadzor in varstvo tajnosti osebnih podatkov pa so predmet zakonskega urejanja. Vsakomur je dana pravica, da se seznanijo z zbranimi osebnimi podatki, ki se nanašajo nanj, za primer zlorabe pa je zagotovljena tudi pravica do sodnega varstva.

zdravstvenega in socialnega varstva) ali pa denimo podatke o svojih obveznostih do države (npr. davčne obveznosti).

6.2.3 Zakonsko določeno varstvo osebnih podatkov

Zakon o varstvu osebnih podatkov⁷⁹ načelno določa, da je varstvo osebnih podatkov namenjeno preprečevanju nezakonitih in neupravičenih posegov v informacijsko zasebnost posameznika na vseh pomembnih področjih. Določa, da je v Sloveniji vsakomur ne glede na državljanstvo in prebivališče zagotovljeno varstvo osebnih podatkov. Podrobno je urejeno tudi, pod kakšnimi pogoji je dopustna obdelava⁸⁰ posameznikovih osebnih podatkov, to pa je le na podlagi posameznikove osebne privolitve ali če je za obdelavo osebnih podatkov posameznika podana zakonska podlaga⁸¹.

Naj poudarim, da pravico do varstva osebnih podatkov uživajo *le posamezniki kot fizične osebe*, ne pa tudi kot pravne osebe. Posameznik, ki uživa varstvo osebnih podatkov, je določena ali določljiva oseba, na katero se nanaša osebni podatek. Osebni podatek je namreč vsak podatek, ki kaže na lastnosti, stanja ali razmerja posameznika ne glede na obliko, v kateri je izražen. Fizična oseba je določljiva, če se lahko identificira na način, ki ne povzroča veliko stroškov ali ne zahteva veliko časa. Varstvo osebnih podatkov ne učinkuje le nasproti državnim organom, organom lokalnih skupnosti in nosilcem javnih pooblastil, temveč učinkuje tudi nasproti zasebnikom.

Posegi v varstvo osebnih podatkov so dopustni, če so v skladu z načelom sorazmernosti. To pomeni, da mora biti omejitev potrebna in nujna za doseg legitirnega cilja (javna korist ali

⁷⁹ Dne 1. 1. 2005 je začel veljati Zakon o varstvu osebnih podatkov (ZVOP-1). Ta je v slovenski pravni red prenesel Direktivo 95/46/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. 10. 1995 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in prostem pretoku osebnih podatkov v pravni red RS. ZVOP-1 se je spreminjal do sedaj le enkrat, spremembe pa so bile usmerjene k zmanjšanju obveznosti delodajalcev pri izdelavi katalogov zbirk osebnih podatkov, pri izdelavi pravilnika o zavarovanju zbirk in pri vpisu v Register zbirk osebnih podatkov, ki ga vodi Informacijski pooblaščenec. Pomembna novost, ki jo je prinesla omenjena novela, so tudi spremembe na področju postopka seznanitve z lastnimi osebnimi podatki, zlasti uvedba pravilnika o stroških zaračunavanja vpogleda v lastne osebne podatke.

⁸⁰ *Obdelava osebnih podatkov* obsega zlasti zbiranje, procesiranje, uporabo in sporočanje v nasprotju z načeli Ustave in na njeni podlagi sprejete zakonske ureditve varstva osebnih podatkov in zakonske ureditve, ki na posameznem področju (npr. zdravstvo, notranje zadeve, policija, pravosodje, socialno varstvo in drugo) ureja obdelavo osebnih podatkov.

⁸¹ Zakon zelo konkretno določa dopustnost (to je pravne podlage) za obdelavo osebnih podatkov glede na to, ali upravljavec osebnih podatkov (to je oseba, ki obdeluje osebne podatke posameznikov) po sistematizaciji ZVOP-1-UPB1 sodi v javni ali zasebni sektor.

varstvo pravic drugih) ter v sorazmerju s pomembnostjo tega cilja. Dopustne so torej le v obsegu, ki prestopa t. i. strogi test sorazmernosti. Enako merilo za omejitve vsebuje tudi Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP), ki določa, da državni in drugi oblastni organi smejo vanjo posegati le, če je to nujno v demokratični družbi, ker tako narekuje javna korist ali varstvo pravic drugih, posegi pa so določeni z zakonom.

Treba je poudariti, da sta javni in zasebni sektor glede obdelave osebnih podatkov urejena različno. V javnem sektorju⁸² so namreč pravne podlage strožje, saj se osebni podatki lahko obdelujejo le, če njihovo obdelavo in konkretizacijo določa zakon, z zakonom pa se lahko določi, da se nekateri osebni podatki lahko obdelujejo le, če se s tem strinja posameznik. Za državne organe, organe lokalnih skupnosti in nosilce javnih pooblastil je torej obdelava osebnih podatkov dopustna v manjši meri. Če obdelavo določa zakon, je obdelava dopustna tako v zasebnem kot tudi v javnem sektorju, paziti je treba le na to, da se podatki obdelujejo sorazmerno (to pomeni, da naj bi se obdelovalo le toliko podatkov in le tisti podatki, ki so potrebni za dosego namena obdelave) ter da je obdelava v skladu z namenom, ki mora biti določen v vsakem zakonu.

Kot poudarja Informacijski pooblaščenec, je treba zaradi različnosti pravnih podlag za obdelavo osebnih podatkov v javnem in zasebnem sektorju to razliko poznati in jo poudarjati, predvsem zaradi različne opredelitve oseb javnega sektorja po ZVOP-1 in ZDIJZ. Po ZVOP-1 namreč zasebni sektor predstavljajo tudi subjekti, ki so hkrati tudi zavezanci po ZDIJZ: pravne in fizične osebe, ki opravljajo gospodarske javne službe, javni gospodarski zavodi ter javna podjetja. Različne definicije javnega sektorja po ZDIJZ in ZVOP-1 pogojujejo različen pristop oziroma različen pravni položaj upravljavcev osebnih podatkov in posameznikov (Informacijski pooblaščenec).

Pravne ali fizične osebe, ki opravljajo javno službo ali dejavnost po zakonu, ki ureja gospodarske družbe, lahko že neposredno na podlagi ZVOP-1 obdelujejo osebne podatke posameznikov, s katerimi so v pogodbenem razmerju, vendar le, če gre za osebne podatke, ki jih potrebujejo za izpolnjevanje pogodbenih obveznosti ali uveljavljanje pravic iz pogodbenega razmerja.

Naj zaključim z nekaj primeri posredovanja osebnih podatkov s strani upravnih organov, ko torej ne gre za varovane osebne podatke in jih upravni organi lahko (ni pa nujno) razkrijejo javnosti:

⁸² V javni sektor se po ZVOP-1 všttevajo državni organi, organi samoupravnih lokalnih skupnosti, nosilci javnih pooblastil, javne agencije, javni skladi, javni zavodi, univerze, samostojni visokošolski zavodi in samoupravne narodne skupnosti.

kadar gre za porabo javnega denarja, kadar se podatki nanašajo na javnega uslužbenca (ime, naziv, položaj, plača, službeni naslov) in so povezani z opravljanjem javnega uslužbenskega razmerja (podatki, ki so povezani z opravljanjem javne funkcije ali delovnega razmerja javnega uslužbenca), kadar s testom interesa javnosti ugotovimo, da ima javnost pravico izvedeti osebne podatke (za katere ugotavljam v naslednjem poglavju, da sodijo med t. i. relativne izjeme, nad katerimi lahko opravimo test interesa javnosti, v nasprotju z absolutnimi izjemami, ko tehtanje ni dopustno), če zanje prevladuje interes javnosti nad nekim z zakonom zaščitenim podatkom in ne moremo uporabiti splošnega pravila iz varstva osebnih podatkov, ko obdelavo osebnih podatkov (kamor sodi tudi sporočanje javnosti) lahko določa le zakon ali če imamo osebno privolitev posameznika.

7 DOSTOP DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA

7.1 Razlogi za uveljavitev pravice do dostopa do informacij javnega značaja

V predlogu novele ZDIJZ⁸³ je bilo navedeno, da je Slovenija v 21. stoletju informacijska družba, v kateri so informacije temeljni pogoj za razvoj in napredek vsakega posameznika in vsake družbe kot celote. Informacije so gibalno dogajanja in pomembno tržno blago. Hkrati pa so predvsem nepogrešljive za delovanje zares svobodne in demokratične družbe. Brez zares svobodne izmenjave informacij namreč prava demokracija ne more obstajati. Pripadniki demokratične družbe lahko pravilne politične odločitve sprejemajo samo, kadar so ustrezno informirani oziroma imajo na razpolago vse relevantne informacije, še zlasti o delovanju vlade. Pravni viri po vsem svetu zato poudarjajo, da pravica dostopa do informacij javnega značaja povečuje stopnjo demokracije v družbi in sodelovanje državljanov pri upravljanju javnih zadev. Hkrati s tem omogoča učinkovito uresničevanje nekaterih drugih demokratičnih pravic, zlasti volilne pravice, pravice do zakonodajne iniciative, do zakonodajnega referendumu in do peticije, kajti le obveščeni volivci lahko učinkovito uveljavljajo politično odgovornost nosilcev javnih funkcij.

Pravica dostopa do informacij javnega značaja ima še nekaj drugih izrazito pozitivnih učinkov, zaradi katerih jo vse več držav prevzema v svoje ureditve. Splošni javnosti omogoča politični nadzor nad pravilnostjo odločitev, ki jih v njihovem imenu sprejemajo organi, in nadzor nad spoštovanjem pravnega reda. To posledično preprečuje zlorabe in nepravilnosti ter pospešuje bolj odgovorno in uspešno delovanje uprave. Pravica dostopa davkoplačevalcem omogoča nadzor

⁸³ V predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah ZDIJZ (ZDIJZ-A), v oceni stanja in razlogih za sprejem zakona, z dne 30. 5. 2005.

nad porabo javnega denarja, saj razkriva morebitno korupcijo ter slabo in neracionalno gospodarjenje z javnimi sredstvi. Javnost informacij je ne nazadnje v interesu organov samih, saj ljudje oblasti, katere delo je javno, bolj zaupajo in njene odločitve bolje sprejemajo. Pravica vedeti in z njo povezana pravica do informacij javnega značaja je tako ključno in učinkovito sredstvo v boju za odprto in pregledno delovanje javne uprave. Dostop do informacij je tako prvi pogoj, ki omogoča nadzor nad delovanjem javne oblasti ter tako zagotavlja njeno odgovornost državljanom.

Izredno pomembno je, da se ljudje zavedajo svojih pravic in jih poznajo, saj bodo šele tako lahko uresničevali tisto, kar jim pripada. Tako smo v Sloveniji z uzakonjenjem pravice dostopa do informacij javnega značaja ljudje uvideli svojo pravico in jo pričeli uresničevati. S praktično uporabo pravno urejene pravice so se začele izvrševati tudi njene funkcije, ki jo opišejo z več zornih kotov (Pirc Musar in drugi 2012, 2).

Pravica dostopa do informacij javnega značaja je tako rekoč večrazsežna. Med funkcije informacij javnega značaja lahko uvrstimo še vsaj (Ministrstvo za javno upravo 2010):

- *demokratično funkcijo*, ki jo izvajamo iz deliberativnih modelov demokracije,
- *nadzorno funkcijo*, ki izpostavlja pravico državljanov do neposrednega nadzora javnega sektorja,
- *ekonomsko funkcijo*, ki se ukvarja z ekonomsko vrednostjo javnih informacij in potencialno dodano vrednostjo ob njihovem kombiniranju, in
- *funkcijo posodabljanja javnega sektorja*, ki se veže predvsem na informatizacijo dostopa do informacij javnega značaja prek iniciativ za razvoj državnih portalov e-uprave.

Da institut dostopa do informacije javnega značaja, lahko resnično zaživi in učinkovito preplete vse svoje funkcionalne potenciale, je potrebno dvoje: zavest o njegovem pomenu, ki je tudi v slovenskem okolju vse bolj jasna, ter kakovostna pravna ureditev, ki v prvi vrsti nudi iskalcu informacije oporo v odnosu in komunikacijah z zavezanci (Ministrstvo javno upravo 2010).

7.1.1 Razlog demokracije oz. demokratična funkcija

V literaturi se omenja demokratična funkcija kot najpomembnejša funkcija pravice dostopa do informacij javnega značaja. Bistvo tega dela pravice se izraža v možnosti, ki je dana prosilcem, da spoznajo vsebino predpisov in drugih aktov, s katerimi razpolagajo organi, zavezani za

posredovanje informacij javnega značaja. Seznanitev z vsebino aktov ljudem omogoča sodelovanje pri sprejemanju odločitev organov javnih oblasti (Bugarič 2003c, 29). Javnost mora sprva razumeti samo podlago za odločanje, kajti to predstavlja osnovo, na kateri se lahko odvija gradnja produktivnih idej.

Kot sem že zapisala, pravica dostopa do informacij javnega značaja prispeva k bolj demokratični družbi in omogoča državljanom, da aktivno sodelujejo pri upravljanju javnih zadev. Istočasno omogoča učinkovito uresničevanje tudi nekaterih drugih demokratičnih in ustavnih pravic, kot so volilna pravica, pravica do zakonodajne iniciative, pravica do zakonodajnega referendumu in do peticije. Obveščeni volivci so predpogoj, iz katerega izhaja uveljavljanje politične odgovornosti nosilcev javnih funkcij (Čebulj in Žurej 2005, 16). Demokratični procesi konstruktivnega sodelovanja, soodločanja itn. se lahko odvijajo le ob ustreznem informiranju javnosti s strani za to zadolženih organov.

7.1.2 Politični nadzor s strani državljanov oz. nadzorna funkcija

Nadzorna funkcija pravice pomeni, da lahko ljudje preko poznavanja dela javnih organov nadzorujejo le-te pri izvajanju njihovih pristojnosti. Tako javnost budno spremlja javno dogajanje, kar organom onemogoča, da bi kaj prikrili oziroma skrili očem javnosti. Nadzorni del pravice prispeva tudi k preprečevanju slabega upravljanja, zlorabe oblasti in korupcije (Bugarič 2003c, 29).

Na osnovi dosegljivih informacij in boljše politične informiranosti lahko državljanji lažje izvajajo nadzor in stopajo v stik z njihovimi izvoljenimi predstavniki (vlado) in se vključujejo v delo demokratičnih odločevalskih institucij. Kot ugotavlja Delakorda, pa je glede na to, da slovenska uprava vztraja pri konceptu pravne svobode, njeno razmerje do državljanov in civilne družbe omejeno na vzpostavljanju zadovoljstva uporabnikov storitev uprave s pomočjo izboljševanja učinkovitosti in hitrosti storitev, v političnem smislu pa z omogočanjem dostopa do informacij javnega značaja in komunikacijo. Precejšnja demokratična omejitev slednje pa je v tem, da ne dovoljuje širše interaktivnosti in dvosmerne komunikacije med državljanji in državo v demokratičnih procesih C2G (Citizens to Government) in G2C (Government to Citizens), še manj pa vzpostavlja enakopraven dialog in medsebojno zaupanje. Prav tako tudi ne povečuje neposrednega nadzora predstavniške vlade s strani državljanov (Delakorda 2008, 13).

7.1.3 Transparentnost javne porabe in preprečevanje korupcije

Posredni in neposredni proračunski uporabniki letno razpolagajo z okoli 4,7 milijarde evrov javnih, torej davkoplačevalskih sredstev. Gre za sredstva, ki niso namenjena izplačilu socialnih transferjev ali plač, ampak so uporabljena za plačilo blaga in storitev zasebnim subjektom. Zakonitost (in v manjši meri) smotrnost uporabe javnofinančnih sredstev nadzira oziroma regulira kar nekaj institucij – od internih revizijskih služb do računskega sodišča. Predvsem pa je odgovornost vseh javnih uslužbencev in v prvi vrsti njihovih predstojnikov, da delujejo pregledno in v interesu javnega dobra. K temu sodi tudi transparentna poraba javnega denarja, s katero so povezana sistemska korupcijska tveganja (Komisija za preprečevanje korupcije 2011).

Javna dostopnost informacij o porabi javnega denarja omogoča splošno javno razpravo o sprejemanju odločitev, povečuje odgovornost nosilcev javnih funkcij ter zmanjšuje tveganja za slabo upravljanje, zlorabo oblasti in korupcijo. Poleg tega je nadzor javnosti pomemben za vzpodbujanje in zagotavljanje poštene konkurence ter smotrno in učinkovito porabo javnih sredstev (Komisija za preprečevanje korupcije 2011).

Pred dobrimi dvesto leti je angleški pravnik in filozof Jeremy Bentham zapisal, da je »tajnost instrument zarote, zato ne bi smela biti sistem normalnega vladanja.« Podatki, do katerih ponuja dostop aplikacija, tudi do sedaj formalno niso bili tajni. Javnost podatkov o porabi javnih sredstev je namreč opredeljena na zakonski ravni – ZDIJZ jo določa v 3. odstavku 6. člena, Zakon o javnem naročanju (ZJN-2) pa v povezavi z javnimi naročili v 22. členu, s čimer omogoča nadzor nad pravilnostjo delovanja javnega sektorja. Kljub temu pa je zahtevnost postopka pridobivanja podatkov in njihovega povezovanja pomenila oviro oziroma dejansko »zaprtost« teh podatkov pred javnostjo (Komisija za preprečevanje korupcije 2011).

Iz opisanih razlogov se je Komisija za preprečevanje korupcije odločila za javno objavo podatkov o finančnih transakcijah proračunskih uporabnikov. Ti so na voljo prek spletne aplikacije⁸⁴, ki uporabnikom omogoča enostavno pregledovanje.

⁸⁴Aplikacija Supervizor, ki jo je idejno zasnovala in izdelala Komisija za preprečevanje korupcije, je spletna aplikacija za spremljanje izdatkov javnih institucij. Finančne transakcije proračunskih uporabnikov je mogoče pregledovati s pomočjo posebnega iskalnika, razvitega v ta namen. Aplikacija (trenutno) omogoča pregledovanje vseh plačil posrednih in neposrednih proračunskih uporabnikov prek Uprave za javna plačila od 1. 1. 2003 do 31. 7. 2011. Zaradi večje preglednosti so zneski transakcij preračunani v evre, in sicer iz tolarjev po centralnem paritetnem tečaju, iz drugih valut pa po srednjem tečaju Banke Slovenije na

Pričujoče orodje predstavlja pomemben korak k bolj transparentnemu poslovanju države. Aplikacija ne omogoča vpogleda v finančne tokove med javnim in zasebnim sektorjem le splošni javnosti, medijem in stroki, temveč tudi preostalim regulatornim in nadzornim državnim organom.

7.1.4 Gospodarska uporaba informacij javnega značaja oz. ekonomska funkcija

Institucije javnega sektorja razpolagajo z velikanskimi količinami informacij, ki imajo precejšnjo ekonomsko vrednost. Zato bogastvo informacij javnega značaja še zdaleč ni zanemarljivo ter lahko bistveno prispeva h kakovosti življenja posameznikov in konkurenčnosti slovenskega gospodarstva.

Ekonomsko funkcijo pravice izpolni institut ponovne uporabe, ki ga ZDIJZ ureja vzporedno institutu dostopa. Kot meni Pirc Musarjeva, ta v praksi še ni povsem zaživel in vsaj zaenkrat še ni dosegel svojega namena. Organi, zavezani za posredovanje informacij javnega značaja, razpolagajo z veliko količino informacij, ki predstavljajo nov trg, ki gospodarstvu nudi možnost razvoja, bogatega s poslovnimi priložnostmi (Pirc Musar 2011, 231). Institut ponovne uporabe informacij je tako v večji meri namenjen poslovnim subjektom, ki bi informacije javnega sektorja ponovno uporabili na način, da bi jim dodali novo vrednost, in jih dopolnjene oziroma izpopolnjene prenesli na trg. Kot takšne bi jim prinašale denarno korist. Ekonomska funkcija tako pogosto ni dovolj izkoriščena, saj javnost verjetno instituta preko zakonske definicije ne razume najbolj in is ne zna razložiti, kaj naj bi pomenil (Pirc Musar in drugi 2012, 23).

dan izplačila. Aplikacija omogoča iskanje porabe finančnih sredstev posameznega proračunskega uporabnika ter izplačil javnega denarja posameznim poslovnim subjektom in drugim pravnim osebam. Pri tem je na voljo tabelarični in grafični prikaz mesečnih vsot finančnih transakcij, in sicer po polnem imenu pravnega subjekta (kot je vpisano v register AJ PES in register proračunskih uporabnikov) ter po korenu besede. Prav tako je na voljo podrobnejši pregled posameznih transakcij nad 4000 evri, pregled podatkov pa je mogoče omejiti tudi na posamezno obdobje. Informacijska pooblaščenka o SUPERVIZORJU: "Eno od osnovnih načel funkcioniranja zdrave družbe, ko mora zagotovo biti prvi zglede država sama, je poštenost. Poštenosti kot načela pa ni mogoče preverjati brez informacij. V demokratičnih družbah mora zato biti javnosti dana možnost, da si sama ustvari mnenje o ravnanju javnih organov, njenih uslužbenecv in nosilcev javnih funkcij. Pričujoča aplikacija je odlično orodje za ta namen."

7.1.5 Funkcija posodabljanja javne uprave

Četrti vidik, ki se omenja v zvezi s pravico do dostopa informacij javnega značaja, je funkcija posodabljanja javne uprave. Gre za dimenzijo pravice, ki je povezana z razvojem informacijske družbe in sodobnim načinom poslovanja javne uprave, t. i. e-uprava, ki sem jo podrobneje predstavila že v okviru načela odprtosti javne uprave kot komunikacijo med uporabnikom in javno upravo, zato jo na tem mestu zgolj omenjam in je podrobneje ne bom opisovala.

7.2 Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ) in namen slovenskega zakona

7.2.1 Dostop do informacij javnega značaja kot pravica in dolžnost

Kot je bilo že nekajkrat zapisano, so osnova zagotavljanja transparentnosti zakoni s področja dostopa do informacij javnega značaja. Naša država je sicer ZDIJZ dobila med zadnjimi v Evropi (22. 3. 2003), ureditev pa pravzaprav sodi med najbolj moderne, takšne, pri katerih je potreba vedeti prerasla v pravico vedeti (ang. from Need to Know to Right to Know).

Ustava RS, ki je bila sprejeta leta 1991, dostop do javnih informacij določa kot temeljno človekovo pravico v 39. členu, ki nosi naslov Svoboda izražanja⁸⁵. Gre torej za pravico ustavne kategorije, gre tudi za temeljno človekovo pravico in ne zgolj državljansko, to pomeni, da imajo pravico dostopati do javnih dokumentov vsi, tudi tujci, in ne zgolj državljani RS. To pravico pa je ZDIJZ razširil še na pravne osebe. ZDIJZ jih vse imenuje prosilci. ZDIJZ je prosilcem dal celo več pravic, kot jih določa Ustava RS, saj je uzakonil pravilo dostopa brez pravnega interesa. To t.i. načelo prostega dostopa pomeni, da prosilcu ni treba pravno utemeljiti zahteve ali izrecno označiti, da gre za zahtevo za dostop do informacije javnega značaja. Če iz narave zahteve izhaja, da gre za zahtevo za dostop do informacij javnega značaja po ZDIJZ, mora organ zavezanec obravnavati zahtevo po ZDIJZ. Bistvo postopka v zvezi z zahtevo po ZDIJZ je namreč le v

⁸⁵ »Zagotovljena je svoboda izražanja misli, govora in javnega nastopanja, tiska in drugih oblik javnega obveščanja in izražanja. Vsakdo lahko svobodno izbira, sprejema in širi vesti in mnenja. Vsakdo ima pravico dobiti informacijo javnega značaja, za katero ima v zakonu utemeljen pravni interes, razen v primerih, ki jih določa zakon.«

Svoboda izražanja v ožjem smislu, svoboda tiska in pravica do obveščeniosti skupaj tvorijo svobodo informiranja. Vsi ti elementi skupaj tvorijo svobodo izražanja v širšem smislu, tudi pravico do (javnega) komuniciranja.

presoji, ali zahtevane informacije izpolnjujejo merila za informacijo javnega značaja in so zaradi tega prosto dostopne vsem in vsakomur, ne le prosilcu. Prosilčev osebni interes in pravne koristi za to presojo niso pomembni.

ZDIJZ je izrecno uvedel tudi pozitivno obveznost države, ki nima le naloge, da posreduje informacije javnega značaja na zahtevo pravnega subjekta, ampak si mora tudi aktivno prizadevati za obveščenost javnosti. Država mora sistemsko zagotoviti dostopnost informacij javnega značaja in transparentnost njenega delovanja, ne nazadnje tudi samoiniciativno posredovati določene informacije javnega značaja.

V prvem odstavku 2. člena ZDIJZ je izrecno zapisano, da je namen tega zakona zagotoviti javnost in odprtost delovanja organov, ki jih zadeva zakon, in omogočiti uresničevanje pravice dostopa do informacij javnega značaja. Ta določba implicira načelo odprtosti delovanja javnih organov. Drugi odstavek tega člena določa, da si morajo organi prizadevati za doseganje čim večje obveščenosti javnosti o svojem delovanju.

Teršek v zvezi s pravicami, ki jih v okviru univerzalnega koncepta svobode izražanja zagotavlja slovenska ustava in upoštevajoč ZDIJZ, ugotavlja, da gre torej za spekter, sestavljen iz naslednjih delnih pravic, svoboščin ter njim ustrežajočih dolžnosti oziroma obveznosti (Teršek 2006, 5–6):

1. pravica do sprejemanja informacij, ki jih posredujejo drugi;
2. pravica do posredovanja informacij drugim;
3. pravica in dolžnost medijev, da iščejo in posredujejo informacije javnega značaja oziroma vse informacije, ki so pomembne za javnost. Brez te pravice mediji ne bi mogli izvajati njihove demokratične funkcije oziroma izvajati vloge »javnega psa čuvaja«, ki je postavljena v središče pravice do svobodnega izražanja medijev. Tako mediji tudi zagotavljajo obveščenost javnosti, ki ima po drugi strani pravico, da te vrste informacij prejme. Zakonsko ureditev tega vidika družbene vloge medijev in njihove demokratizacijske funkcije predstavlja tudi Zakon o medijih (ZMed);
4. pravica do obveščenosti⁸⁶, ki pomeni, da ima javnost pravico prejeti informacije, ki so splošnega družbenega pomena. Informacije, ki so pomembne za javnost, oziroma vse informacije

⁸⁶ Pravica do obveščenosti torej obsega:

- pravico sprejemanja informacij – tistih, ki jih posredujejo drugi, na trgu informacij (prvi odstavek 39. člena in 10. člen EKČP);
- pravico iskati informacije neposredno pri virih (drugi odstavek 39. člena);

javnega značaja morajo biti dostopne, država pa ne sme prikrivati informacij javnega značaja ali omejevati njihovega objavljanja; če seveda gre za informacije z javnim značajem, katerih zaščita pred vpogledom javnosti ni utemeljena z ustavno (tudi konvencijsko) sprejemljivimi izjemami;

5. pravica do zbiranja informacij;

6. pozitivne obveznosti države: država v ožjem smislu si mora sama aktivno prizadevati za obveščenost javnosti, zato mora zagotoviti dostopnost in transparentnost določenih informacij, ob tem pa mora tudi sama posredovati določene informacije javnega značaja, kot to sedaj določa ZDIJZ. Informacija javnega značaja ne predstavlja le informacije, ki je javna oziroma javnosti dostopna, temveč tudi informacijo, ki bi morala biti ali bi lahko bila javna. Z ustreznim izvrševanjem pozitivnih obveznosti država odločilno prispeva k večjemu nadzoru nad njenim početjem s strani javnosti. Javnost lahko samo tako, teoretično in praktično, celostno uresničuje svobodo izražanja kot spekter posameznih pravic in svoboščin, v tem oziru pa tudi »pravico do sodelovanja v političnem procesu kot segment t. i. demokratičnega samovladanja, politične samoizpopolnitve in samoopredelitve. Tako država prispeva k večji demokratičnosti in legitimnosti njenega delovanja, tudi političnega in pravnega sistema na splošno, hkrati pa se uresničuje tudi ideja o »sodelovanju brez odločanja« kot jedru sodobnega evropskega demokratičnega konstitucionalizma. Z institucionalno-organizacijskega vidika ima država tudi pozitivno obveznost zagotavljati takšno strukturo medijskega trga, da sta omogočena pristna obveščenost javnosti in pluralizem informacij (npr. prepoved monopola na trgu informacij, pomanjkanje ustreznega nadzora nad politiko javnih medijev itd.).

7.2.2 Organi zavezanci

ZDIJZ je v opredelitvi tistih organov, ki imajo dolžnost posredovanja informacij javnega značaja, zajel vse tri veje oblasti: zakonodajno, izvršilno in sodno. Krog zavezancev po ZDIJZ je torej izjemno širok, saj pokriva ne le ožji, temveč širši javni sektor. Informacije javnega značaja je namreč mogoče zahtevati od:

- državnih organov (ministrstva, organi v sestavi ministrstev, upravne enote, sodišča, državni zbor in državni svet, državno tožilstvo in državno pravobranilstvo ...),
-
- pravico pridobiti informacije s »samoiniciativnim« posredovanjem države; splošne (v smislu zakonsko predvidenih v ZDIJZ) in druge (vprašanje pozitivnih obveznosti države; samo tiste, ki jih določa zakon, in nekatere izjeme, utemeljene tudi z načeli pravne, socialne in demokratične države; gre za tiste informacije, ki jih posameznik sam ne bi našel, predvsem pa za transparentnost kot nasprotje prikrivanja informacij in omejevanja njihove objave s strani države in drugih javnih organov, institucij ...). (drugi odstavek 39. člena); in
 - pravico do odgovora (40. člen).

- organov lokalnih skupnosti (občine, mestne občine, krajevne skupnosti ...),
- javnih agencij (javne agencije so hkrati nosilke javnih pooblastil),
- javnih skladov,
- drugih oseb javnega prava,
- nosilcev javnih pooblastil – lahko so pravne osebe zasebnega ali javnega prava (zbornice, Rdeči križ ...),
- izvajalcev javnih služb – gospodarskih (komunalne storitve, oskrba z električno energijo) in negospodarskih (izvajanje zdravstvenih storitev, dejavnost osnovnih in srednjih šol ...).

Veljavni ZDIJZ zavezuje k zagotavljanju dostopa do informacij javnega značaja vse organe, ki izvajajo javnopravne naloge, ne pa tudi vseh tistih subjektov, ki se financirajo iz javnih sredstev, ki razpolagajo z javnimi sredstvi oz. pri tem delujejo pod vplivom javne oblasti. Zaradi navedenega je zakonodajalec predlagal spremembo veljavnega ZDIJZ (ZDIJZ-C)⁸⁷ z razširitvijo kroga zavezancev za zagotavljanje dostopa do informacij javnega značaja *tudi na vse gospodarske družbe in druge pravne osebe v lasti države in občin*. S temi spremembami bi se po mnenju predlagatelja novele ZDIJZ povečala *transparentnost tudi vseh ostalih poslovnih subjektov*. Z odprtjem poslovanja podjetij, ki so pod prevladujočim vplivom države ali lokalne skupnosti, bi se na ta način zagotovilo bolj učinkovito, odgovorno in zakonito razpolaganje z javnimi sredstvi (zavezani subjekti, ki so v lasti države, občin in drugih oseb javnega prava, bi bili na ta način prisiljeni z javnim denarjem ravnati bolj gospodarno, saj bi bilo njihovo poslovanje v prihodnje pod drobnogledom), vzpostavilo zdravo poslovno okolje in bistveno zmanjšala korupcijska tveganja.

7.2.3 Definicija informacije javnega značaja

7.2.3.1 Informacija mora obstajati

Definicija informacije javnega značaja, ki jo poda ZDIJZ, je, da gre za informacijo, ki izvira iz delovnega področja organa, nahaja pa se v obliki dokumenta, zadeve, dosjeja, registra, evidence ali drugega dokumentarnega gradiva, ki ga je organ izdelal sam, v sodelovanju z drugim organom ali pridobil od drugih oseb. Ključnega pomena torej je, da je informacija, ki jo nekdo zahteva, že

⁸⁷ Predlagana novela ZDIJZ ne predvideva dostopa do vseh dokumentov zvezanih subjektov, temveč zgolj do določenih informacij: pogodb o izdatkih (naročila blaga, gradenj, agentskih in svetovalskih storitev, sponzorstvo, donatorstvo) in podatkov o prejemkih in kadrovanju poslovodstva in članov nadzornega sveta. Novela predvideva tudi vzpostavitev javnega registra zavezancev za informacije javnega značaja in centralizirano objavo določenih podatkov o plačilnem prometu podjetij v državni lasti.

ustvarjena. Ne zadostuje, da je organ po zakonu ali predpisu dolžan izdelati določeno informacijo. Če je ni ustvaril, je ni mogoče pridobiti, saj z zahtevo za dostop do informacije javnega značaja organa ni mogoče prisiliti k temu, da informacijo ustvari⁸⁸. V takih primerih, ko bi organ z določeno informacijo moral razpolagati, vendar je nima, prosilčeva zahteva po ZDIJZ sicer ne bo uspešna, vendar se bo v javnosti lahko razkrilo nepravilno delovanje organa zavezanca.

Kot navaja Pirc Musarjeva, se v praksi pogosto opaža neutemeljena želja prosilcev, da bi prek dostopa do informacij javnega značaja spremenili informacijo, ker niso zadovoljni z njeno vsebino ali ker menijo, da je organ ravnal nepravilno. Takšno pričakovanje ni upravičeno. Podobno kot prosilec ne more od organa zavezanca izsiliti informacije, ki še ni nastala, tudi ne more zahtevati informacije določene vsebine. Z dostopom do informacij javnega značaja namreč ni mogoče odpraviti morebitne nezakonitosti ali napake pri delu ali delovanju organa (Pirc Musar 2006, 307).

Na podlagi ZDIJZ organ zavezanec tudi ni dolžan odgovarjati na vprašanja, katerih odgovora ne najdemo v nekem že ustvarjenem dokumentu, kajti vprašanja, ki bi s strani organa zavezanca predstavljala komentiranja nekih dogajanj ali odločitev, ali vprašanja, ki merijo na bodoče in s tem nujno tudi negotove dogodke, sploh niso zahteve za dostop do informacij javnega značaja.

7.2.3.2 Delovno področje organa

Informacija mora izvirati iz delovnega področja organa. To pomeni, da mora organ informacijo javnega značaja izdelati pri svojem delu in v postopkih, za katere je pristojen v skladu s splošnimi predpisi. Če je ta pogoj izpolnjen, se lahko informacija javnega značaja nanaša na kakršnokoli vsebino na vseh področjih delovanja zavezanega subjekta ter je lahko povezana z njegovo politiko, aktivnostjo in odločitvami, ki spadajo v delovno področje oz. sfero odgovornosti posameznega organa. Delovno področje po ZDIJZ se namreč razteza na vsak podatek, ki je nastal v zvezi z izvajanjem javnopravnih nalog oziroma v zvezi z dejavnostjo organa. Pojem delovnega področja iz ZDIJZ je torej bistveno širši od pojma delovnega področja organa, kot je določeno v Zakonu o državni upravi (ZDU-1). Delovno področje po ZDIJZ namreč ne zajema

⁸⁸ Če informacija javnega značaja ne obstaja, mora organ z odločbo dostop do zahtevane informacije zavrniti. Nepravilno je prosilca zgolj z dopisom obvestiti, da informacija ne obstaja. Prosilec ima tudi v primeru neobstoja informacije javnega značaja možnost pritožbe pri Informacijskem pooblaščenca.

le zakonsko določenih pristojnosti, temveč vse informacije, ki so na kakršen koli način povezane s temi pristojnostmi.

7.2.3.3 Oblika zahtevane informacije – kriterij materializirane oblike

Kriterij materializirane oblike pomeni, da oblika informacije ni pomembna, saj ZDIJZ določa, da je prosilec tisti, ki lahko izbere obliko, v kateri želi pridobiti informacijo javnega značaja. To pomeni, da mora v zahtevi opredeliti, ali želi vpogled, fotokopijo ali elektronski zapis. Vpogled v informacijo se izvaja v uradnih prostorih organa, to nujno pomeni, da bo prosilec moral organ obiskati v njegovem poslovnem času.

7.2.3.4 Informacija mora biti v posesti organa

Organ mora z informacijo razpolagati; ni pomembno, ali je informacijo izdelal organ sam ali v sodelovanju z drugim organom. Možno je tudi, da je informacijo izdelalo več organov skupaj ali celo, da je informacijo organ pridobil od drugih oseb. Ključnega pomena je, da organ informacijo poseduje, ne glede na to, ali jo je sam ustvaril ali da je odgovoren za njegovo vsebino. Odločilno je le, da se je informacija »znašla« pri organu⁸⁹.

7.2.4 Odločanje o zahtevi

7.2.4.1 Roki

Če organ prejme popolno zahtevo za dostop, če z zahtevano informacijo razpolaga in če presodi, da niso podani razlogi za zavrnitev zahteve, mora zahtevi ugoditi. Kakršnakoli že je odločitev o zahtevi, mora organ o zahtevi odločiti nemudoma, najpozneje pa v 20 delovnih dneh od prejema popolne zahteve. To pomeni, da se rok za odločitev šteje od dneva dopolnjene oziroma popravljenе zahteve, če je bil prosilec pozvan k dopolnitvi oziroma popravil zahteve. Dvajsetdnevni rok je tako rekoč skrajni rok za odločitev, saj zakon primarno od organa zahteva, da odloči o zahtevi nemudoma, torej v čim krajšem roku oziroma znotraj roka 20 delovnih dni od prejema zahteve. V praksi se namreč pogosto opaža, da organi po nepotrebnem čakajo z odločitvijo do zadnjega dneva roka, četudi že takoj po prejemu zahteve vedo, kako bodo odločili.

⁸⁹ Če organ zavezanec informacije javnega značaja nima, pa ve, da jo ima drug organ zavezanec, mora zahtevo prosilca v treh dneh od prejema zahteve odstopiti organu, ki z informacijo razpolaga, in o odstopu obvestiti prosilca.

Takšno ravnanje v postopku dostopa do informacij javnega značaja ni korektno. Najmanj razlogov za dolgotrajno odločanje je podanih ravno v primerih, ko organ zahtevi ugotovi.

7.2.4.2 Stroški dostopa do informacij

Pri ugoditvi zahteve mora organ poznati tudi pravila glede zaračunavanja stroškov v zvezi z dostopom do informacij javnega značaja. Stroški močno vplivajo na izvrševanje ZDIJZ. Priznavanje nesorazmernih materialnih stroškov pri zavezancu bi namreč prosilce odvrnilo od pridobivanja informacij javnega značaja in tako povsem izničilo osnovni namen ZDIJZ, ki je v javnosti in odprtosti delovanja organov. V ZDIJZ je določeno, da je vpogled v zahtevano informacijo popolnoma brezplačen. Za posredovanje prepisa, fotokopije ali elektronskega zapisa zahtevane informacije pa lahko organ prosilcu zaračuna materialne stroške, in sicer v skladu z Uredbo o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja.

7.2.5 Kdaj je lahko dostop do informacij javnega značaja zavrnjen – izjeme

Dostop do informacije javnega značaja je lahko zavrnjen zgolj takrat, kadar za dokument lahko velja katera od 11 izjem:

1. tajni podatek,
2. poslovna skrivnost,
3. varovan osebni podatek,
4. podatek, zaupan v obdelavo Statističnemu uradu RS,
5. kršitev zaupnosti podatka iz davčnega postopka ali davčne tajnosti,
6. podatek v zvezi s kazenskih pregonom ali postopkom s prekrški, katerega razkritje bi škodovalo njegovi izvedbi,
7. podatek v zvezi z upravnim postopkom, katerega razkritje bi škodovalo njegovi izvedbi,
8. podatek v zvezi s sodnim postopkom, katerega razkritje bi škodovalo njegovi izvedbi,
9. podatek iz še nedokončanega dokumenta, katerega razkritje bi povzročilo napačno razumevanje njegove vsebine,
10. podatek, ki varuje naravno oziroma kulturno vrednoto,
11. notranji dokument organa, katerega razkritje bi povzročilo motnje pri delovanju organa.

Predhodno zapisane izjeme nikoli ne smejo biti razlog za zavrnitev dostopa, če gre za podatke o:

- porabi javnih sredstev, opravljanju javnih funkcij, delovnih razmerjih javnih uslužbencev (razen v redkih izjemah, ki jih ZDIJZ posebej določa) in
- onesnaževanju okolja.

Dostop do zahtevanih informacij se lahko dovoli, če javni interes prevlada nad omejitvami. Testa interesa javnosti pa ni dopustno izvajati, če gre za:

- podatke, ki so označeni s stopnjama strogo tajno in tajno,
- davčno tajnost,
- statistično zaupne podatke,
- tajne podatke tuje države ali mednarodne organizacije in
- davčne podatke, ki jih slovenskim organom posredujejo tuje države.

7.2.6 Absolutno in relativno varovani podatki po ZDIJZ

Ugotovimo lahko, da slovenski ZDIJZ predpisuje t. i. absolutne in relativne izjeme od dostopa do informacij javnega značaja. Tajni podatki, davčna tajnost, statistično zaupni podatki, tajni podatki tuje države in davčni podatki, posredovani od tujih držav, so *absolutne izjeme* po ZDIJZ pri dostopanju do javnih dokumentov, po drugi strani pa določeni podatki niso varovani absolutno (to so t. i. *relativne izjeme* po ZDIJZ), ampak samo takrat, kadar bi na primer njihovo razkritje imelo neke negativne posledice: bi škodovalo izvedbi upravnega, sodnega ali predkazenskega postopka (točke 6–8), kadar bi povzročilo napačno razumevanje vsebine dokumenta, ki je še v pripravi (točka 9), ali bi povzročilo motnje pri delovanju oziroma dejavnosti organa glede internih dokumentov (točka 11).

7.3 Informacijski pooblaščenec – inštitucija države v vlogi varuha transparentnosti delovanja javne uprave

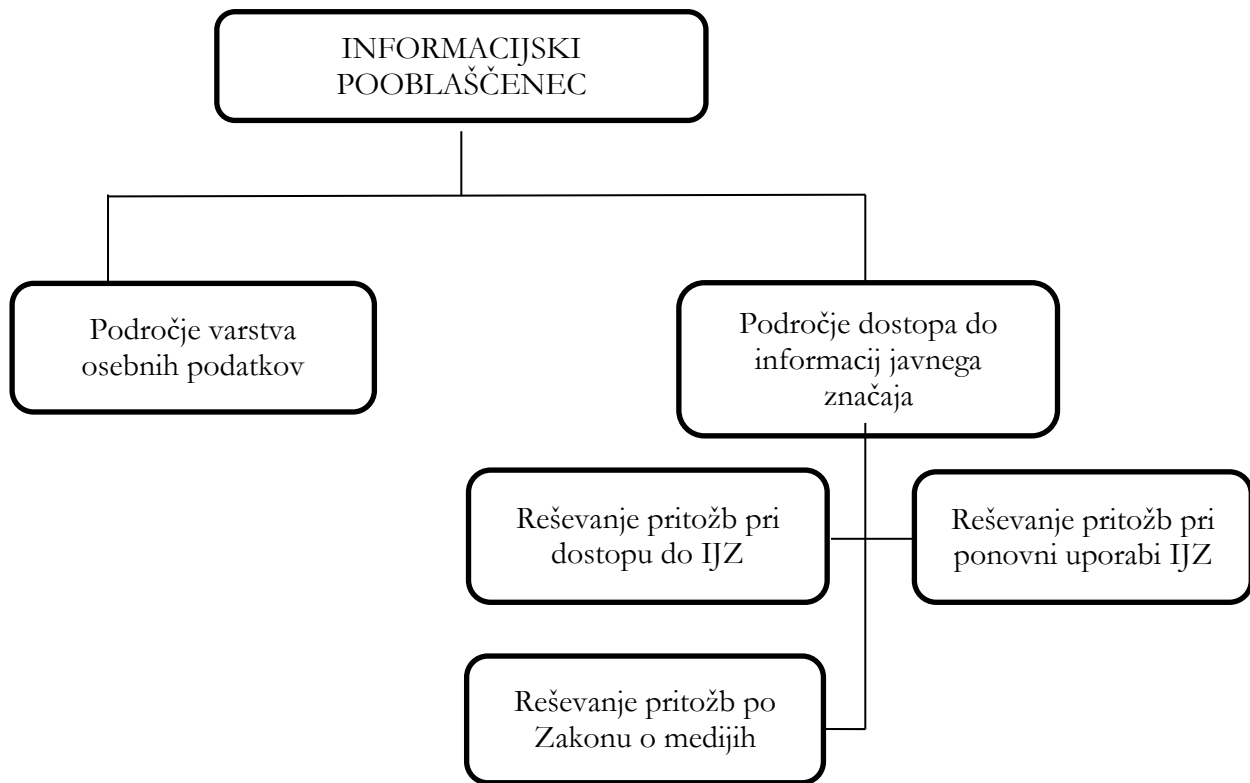
Brez učinkovitih nadzornih, usmerjevalnih in spodbujevalnih mehanizmov bi se ZDIJZ v praksi težko uresničeval. Zato je Informacijski pooblaščenec kot neodvisna državna institucija pomemben subjekt, saj s formalnimi in neformalnimi mehanizmi skrbi za odpiranje organov javne uprave, njihovo odzivnost na pobude posameznikov in nasploh za kulturo odprtega delovanja javne uprave. Le obveščeni državljani lahko nadzorujejo izvrševanje oblasti in sodelujejo pri upravljanju javnih zadev.

Informacijski pooblaščenec namreč deluje kot drugostopenjski pritožbeni organ v upravnem pritožbenem postopku, hkrati pa kot poseben neodvisen organ spodbuja odprtost organov javne uprave in usmerja delo organov javne uprave pri uresničevanju ZDIJZ.

7.3.1 Nastanek in organiziranost Informacijskega pooblaščenca

Državni zbor Republike Slovenije je 30. 11. 2005 sprejel Zakon o Informacijskem pooblaščenču (ZInFP), s katerim je bil 31. 12. 2005 ustanovljen nov samostojen in neodvisen državni organ. Omenjeni zakon je združil dva organa, in sicer Pooblaščenca za dostop do informacij javnega značaja, ki je imel že prej status neodvisnega organa, in Inšpektorat za varstvo osebnih podatkov, ki je deloval kot organ v sestavi Ministrstva za pravosodje. Ob uveljavitvi ZInFP je Pooblaščenec za dostop do informacij javnega značaja nadaljeval delo kot Informacijski pooblaščenec, ki je prevzel inšpektorje in druge uslužbenke Inšpektorata za varstvo osebnih podatkov, pripadajočo opremo in sredstva. Hkrati je prevzel tudi vse nedokončane zadeve, arhive in evidence, ki jih je vodil Inšpektorat za varstvo osebnih podatkov. S tem so se pristojnosti organa, ki je skrbel za nemoteno izvajanje dostopa do informacij javnega značaja, močno spremenile in se razširile še na pravno področje varstva osebnih podatkov. Informacijski pooblaščenec je tako postal tudi državni nadzorni organ za varstvo osebnih podatkov. Delo je začel 1. 1. 2006. S takšno ureditvijo, ki je primerljiva z ureditvijo v razvitih evropskih državah, se je poenotila praksa dveh organov, še danes pa se povečuje zavedanje pravice do zasebnosti in pravice vedeti – ti sta zaradi te ureditve v še večjem sožitju. Predstojnika Informacijskega pooblaščenca, ki je funkcionar, imenuje Državni zbor Republike Slovenije na predlog predsednika Republike Slovenije.

Slika 7.1: Organigram Informacijskega pooblaščenca



Vir: Informacijski pooblaščenec (2012, 4).

Informacijski pooblaščenec je neodvisna državna institucija, ki je bila ustanovljena za nadzor nad poseganjem v informacijsko zasebnostjo posameznika na eni strani in nadzor nad nemotenim izvajanjem dostopa do informacij javnega značaja na drugi strani.

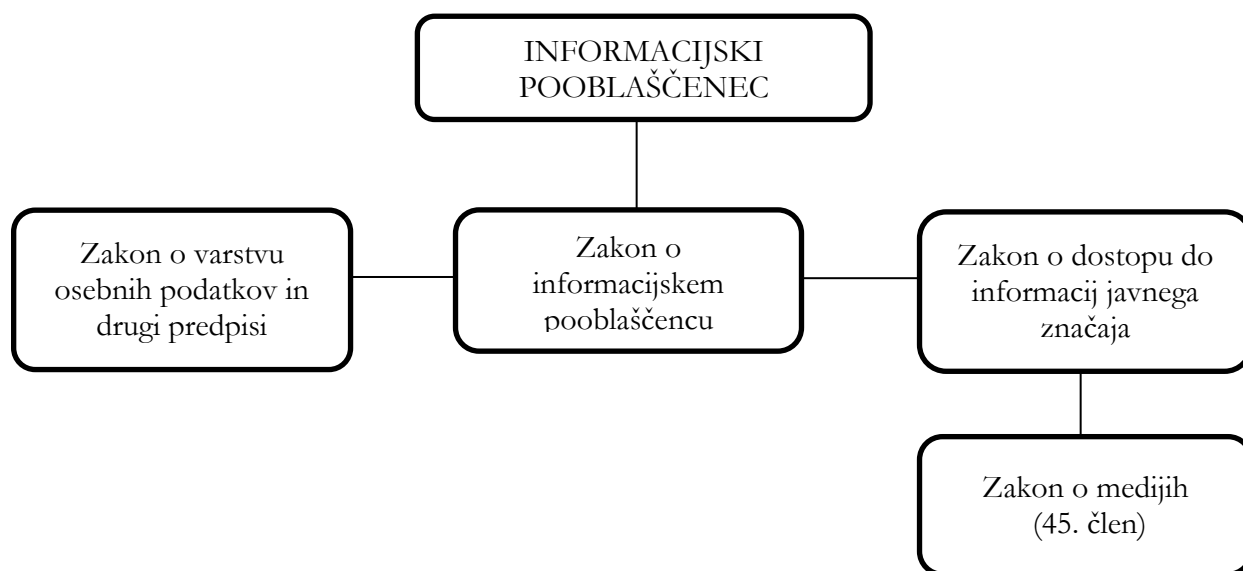
7.3.2 Pristojnosti Informacijskega pooblaščenca

Informacijski pooblaščenec je v zvezi z dostopom do informacij javnega značaja pristojen za odločanje o pritožbi zoper odločbo, s katero je organ zavrgel ali zavrnil zahtevo ali drugače krtil pravico do dostopa ali ponovne uporabe informacije javnega značaja, ter v okviru postopka na drugi stopnji tudi za nadzor nad izvajanjem zakona, ki ureja dostop do informacij javnega značaja, in za nadzor na podlagi le-tega izdanih predpisov (*pritožbeni organ na področju dostopa do informacij javnega značaja*).

Na področju dostopa do informacij javnega značaja ima Informacijski pooblaščenec tudi *pristojnosti, ki mu jih podeljuje Zakon o medijih* (45. Člen ZMed). Po ZMed se zavrnilni odgovor organov zavezancev na vprašanje, ki ga zastavi predstavnik medija, šteje kot zavrnilna odločba. Molk organa zavezanca ob takem vprašanju je prekršek in hkrati tudi razlog za pritožbo. O pritožbi zoper zavrnilno odločbo odloča Informacijski pooblaščenec po določbah ZDIJZ.

Če poda prosilec zahtevo za posredovanje informacij kot medij, velja, da informacije za medije po ZMed niso enake informacijam javnega značaja po določbah ZDIJZ. Po primerjavi obeh opredelitev so informacije za medije širši pojem kot informacije javnega značaja, saj med prve sodi tudi priprava odgovorov na vprašanja in informacije, ki jih organ na lastno pobudo, torej brez postavitve posebnega vprašanja, posreduje medijem. Organ mora po prejemu vprašanja medij o zavrnitvi ali delni zavrnitvi odgovora pisno obvestiti do konca naslednjega delovnega dne. V nasprotnem primeru mora organ odgovor poslati najpozneje v sedmih delovnih dneh od prejema vprašanja, pri čemer sme odgovor zavrniti le, če so zahtevane informacije izvzete iz prostega dostopa na podlagi ZDIJZ. Zavrnilni odgovor se po določbah ZMed šteje kot zavrnilna odločba. Pritožba zoper zavrnilni odgovor ni dovoljena, kadar medij s prejetim odgovorom ni zadovoljen. Pritožba je dovoljena le, kadar iz odgovora izhaja, da so iz določenega materializiranega, že ustvarjenega dokumenta zahtevane informacije izvzete iz prostega dostopa po ZDIJZ. Mediji lahko zahtevajo posredovanje informacij za medije od vseh organov, ki jih kot zavezance določa ZDIJZ.

Slika 7.2: Pristojnosti Informacijskega pooblaščenca



Vir: Informacijski pooblaščenec (2012, 3).

7.3.3 Pravna ureditev na področju dostopa do informacij javnega značaja v RS

Pravico dostopa do informacij javnega značaja je zakonodajalec zagotovil že z Ustavo Republike Slovenije. Ta v drugem odstavku 39. člena določa, da ima vsakdo pravico dobiti informacijo javnega značaja, za katero ima v zakonu utemeljen pravni interes, razen v primerih, ki jih določa zakon. Čeprav je pravica dostopa do informacij javnega značaja ena od temeljnih človekovih pravic in kot taka tudi zaščiten na ustavni ravni, se je začela uveljavljati šele 11 let po sprejetju Ustave, in sicer s sprejetjem ZDIJZ. Dotlej so se posamezne določbe o javnosti informacij pojavljale le v nekaterih zakonih, celostno pa jih je uredil šele ZDIJZ. Tega je Državni zbor sprejel konec februarja 2003, veljati pa je začel 22. 3. 2003. ZDIJZ sledi usmeritvam mednarodnih aktov in Evropske unije. Njegov namen je zagotoviti *javnost in odprtost delovanja javne uprave* ter vsakomur *omogočiti dostop do javnih informacij*, torej tistih, ki so povezane z delovnimi področji organov javne uprave. Zakon ureja postopek, ki vsakomur omogoča prost dostop in ponovno uporabo informacij javnega značaja, s katerimi razpolagajo državni organi, organi lokalnih skupnosti, javne agencije, javni skladi in druge osebe javnega prava, nosilci javnih pooblastil in izvajalci javnih služb. S tem zakonom se v pravni red Republike Slovenije prenašajo direktive Evropske skupnosti: Direktiva 2003/4/ES Evropskega parlamenta in Sveta o javnem dostopu do okoljskih informacij in razveljavitvi Direktive 90/313/EGS, ki je začela veljati 28. 1. 2003, in

Direktive 2003/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta o ponovni uporabi informacij javnega sektorja, ki je začela veljati 17. 11. 2003.

Leta 2005 je bil z novelo ZDIJZ narejen še korak naprej. Novela je namreč zožila možnost neupravičenega zapiranja dostopa do informacij in uvedla številne novosti, kot so ponovna uporaba informacij javnega značaja in pristojnosti upravne inšpekcije na področju izvajanja tega zakona. Najpomembnejša novost je bil zagotovo test javnega interesa. Z novelo je bila tudi poudarjena odprtost pri podatkih o porabi javnih sredstev in podatkih, povezanih z delovnim razmerjem ali opravljanjem javne funkcije. S tem se je Slovenija pridružila tistim demokratičnim državam, ki, kadar gre za javni interes, tudi izjeme obravnavajo s pridržkom.

7.3.4 Število rešenih pritožb in rešenih zadev

Kot Informacijski pooblaščenec navaja v svojem letnem poročilu za leto 2012, je leta 2012 prejel 519 pritožb, od tega 277 zoper zavrnilne odločbe in 242 zoper molk prvostopenjskih organov. V okviru pritožbenih postopkov zoper odločbe, s katerimi so organi zavrnili zahteve po dostopu ali ponovni uporabi informacij javnega značaja, je Informacijski pooblaščenec izdal 256 odločb (od tega 53 v zadevah, ki jih je prejel v reševanje pred letom 2012), v osmih primerih pa je po prejeti sodbi Upravnega sodišča v zadevi ponovno odločal), 12 prosilcev je pritožbo umaknilo, v petih primerih je Informacijski pooblaščenec pritožbo s sklepom zavrgel, v dveh primerih pa je združil zadeve. Informacijski pooblaščenec je v pritožbenih postopkih zaradi molka organe najprej pozval, naj o zahtevi prosilca čim prej odločijo. V večini primerov so organi po pozivu Informacijskega pooblaščenca o zahtevi prosilca odločili in prosilcem zahtevane informacije javnega značaja posredovali. Z odgovorom organa je bil postopek zaradi molka zaključen, prosilci, ki so dobili zavrnilno odločbo, pa so imeli možnost pritožbe Informacijskemu pooblaščenecu zaradi zavrnitve zahteve po dostopu do informacij javnega značaja. V 25 primerih je Informacijski pooblaščenec pritožbo zaradi preuranjenosti ali pomanjkljive vloge s sklepom zavrgel, 14 posameznikov je pritožbe umaknilo, ker so prejeli zahtevano dokumentacijo, v osmih primerih pa je Informacijski pooblaščenec prosilcem pojasnil, da za reševanje njihovih vlog ni pristojen, in jih odstopil v reševanje pristojnim organom (Informacijski pooblaščenec 2012, 10).

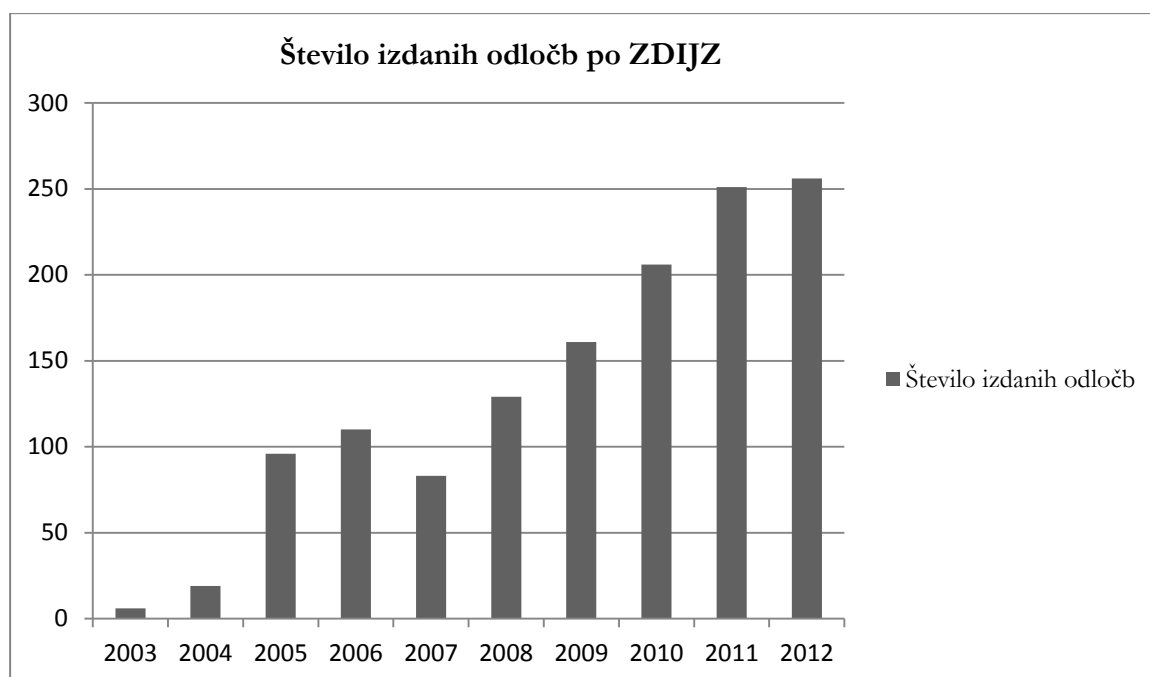
Pri reševanju pritožb posameznikov je včasih potreben tudi ogled brez prisotnosti stranke, ki zahteva dostop do informacije javnega značaja, t. i. ogled in camera, s katerim Informacijski pooblaščenec ugotovi dejansko stanje dokumentov pri organu. Leta 2012 je bilo opravljenih 49 takšnih ogledov. Leta 2012 je Informacijski pooblaščenec prejel 776 prošenj za pomoč in

različnih vprašanj posameznikov glede dostopa do informacij javnega značaja, predvsem o tem, ali je določen dokument informacija javnega značaja. Informacijski pooblaščenec je vsem odgovoril v okviru svojih pristojnosti, največkrat jih je napotil na pristojno institucijo. Informacijski pooblaščenec je namreč drugostopenjski organ, ki odloča o pritožbi in ni pristojen, da v fazi, ko mora odločati organ prve stopnje, odgovarja na konkretna vprašanja, ali je določen dokument informacija javnega značaja ali ne. V skladu z 32. členom ZDIJZ je za dajanje mnenj na področju dostopa do informacij javnega značaja pristojno Ministrstvo za javno Upravo (Informacijski pooblaščenec 2012, 11).

7.3.5 Statistika po posameznih področjih ZDIJZ

Kot ugotavljajo v uradu Informacijskega pooblaščenca, se je število izdanih odločb na področju dostopa do informacij javnega značaja v letu 2012 v primerjavi s preteklim letom malenkost povečalo. Leta 2009 je bilo izdanih 161 odločb, leta 2010 207 odločb, leta 2011 pa že 251 odločb.

Grafikon 7.1: Število izdanih odločb na področju dostopa do informacij javnega značaja med letoma 2003 in 2012



Vir: Informacijski pooblaščenec (2011, 12 in 2012, 12).

7.4 Splošna ocena in priporočila na področju dostopa do informacij javnega značaja

Po podatkih iz letnega poročila o delu je Informacijski pooblaščenec v letu 2012 na področju dostopa do informacij javnega značaja v reševanje prejel 1295 zadev, to je manj kot v letu 2011. Število pritožb se je zmanjšalo zlasti na račun bistveno manjšega števila pritožb zoper molk prvostopenjskih organov. Teh je bilo v letu 2012 242, leto prej pa kar 549. Po večletnem zviševanju pritožb zaradi neodzivnosti zavezancev je tako leto 2012 prvo, ko se je število teh pritožb zmanjšalo, to kaže na večjo odzivnost organov prve stopnje. Ob tem se je povečalo število vprašanj, pobud in prošenj za pojasnila v zvezi z uporabo ZDIJZ v praksi (skupaj 776 zadev, v letu 2011 699 zadev), število vloženih pritožb zoper zavrnilne odločbe pa je ostalo na primerljivi ravni (Informacijski pooblaščenec 2012, 26).

Na podlagi vodene statistike in izvedenih postopkov v praksi Informacijski pooblaščenec ocenjuje, da so tako prosilci kot organi zavezanci boljše seznanjeni z institutom dostopa do informacij javnega značaja, da pa bo v praksi potrebnih še veliko aktivnosti za promocijo te pravice in usposabljanje zavezancev za uporabo zakona. Na to kaže tudi število vprašanj in prošenj za pojasnila v zvezi z uporabo zakona v praksi, ki je tudi v letu 2012 naraslo. Zlasti občine in organi širšega javnega sektorja (javni zavodi s področja šolstva, zdravstva, druge pravne osebe javnega prava), izvajalci javnih služb in nosilci javnih pooblastil, ki so pravne osebe zasebnega prava, so z obveznostmi, ki jim jih nalaga ZDIJZ, še vedno slabo seznanjeni. V zvezi z navedenim Informacijski pooblaščenec poziva resorno ministrstvo (trenutno Ministrstvo za notranje zadeve in javno upravo) k bolj aktivni vlogi na tem področju. Spodbujevalne in razvojne naloge ter svetovanje zavezancem v zvezi z uporabo ZDIJZ so namreč naloge resornega ministrstva. Informacijski pooblaščenec zavezancem lahko neformalno svetuje v zvezi z že obravnavanimi primeri v praksi, glede konkretnih primerov, ki so še v postopku reševanja ali se z njimi še ni srečal, pa se kot pritožbeni organ ne sme opredeliti vnaprej (Informacijski pooblaščenec 2012, 26).

Informacijski pooblaščenec je ponovno opozoril tudi na problem zaračunavanja stroškov dela javnih uslužbencev pri dostopu do informacij, na kar je opozoril tudi že v preteklih letnih poročilih. V letu 2012 se je število vloženih pritožb zaradi visoko zaračunanih stroškov ponovno povečalo, skrb vzbujajoče pa je stališče nekaterih zavezancev, da tudi za vpogled v zahtevano informacijo zaračunavajo stroške, čeprav prvi odstavek 34. člena ZDIJZ jasno določa, da je vpogled v zahtevano informacijo brezplačen. Prav tako še vedno ni bila spremenjena Uredba o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja, posledično pa lahko zavezanci

prosilcem še naprej arbitrarno zaračunavajo nesorazmerno visoke stroške za delo javnih uslužbencev. Po mnenju Pooblaščenca gre za problematiko neuskklajenosti med predmetno Uredbo in ZDIJZ, na katero Informacijski pooblaščenec opozarja že od leta 2009. Informacijski pooblaščenec je leto poprej opozoril, da možnost zaračunavanja materialnih stroškov, ki jo daje zakonodaja, ne sme postati razlog, ki daje organom zavezancem moč, da prosilce odvrnejo od vlaganja zahtev za posredovanje informacij javnega značaja. Po njihovi oceni lahko namreč zaradi nerazumno visokih stroškov govorimo že o negaciji (izničenju) pravice do dostopa do informacij javnega značaja kot ustavne pravice. Pravica dostopa do informacij javnega značaja pa je temeljna človekova pravica, zagotovljena v drugem odstavku 39. člena Ustave. Višina stroškov posredovanja informacij javnega značaja mora tako ostati v najnižjem možnem obsegu oziroma ne sme nesorazmerno ovirati prosilčeve ustavne pravice dostopa do informacij javnega značaja. Razumni stroški dostopa do informacij javnega značaja so po oceni Informacijskega pooblaščenca, ob obstoječih predpisih, dejansko nastali materialni stroški in v skladu z Uredbo o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja tudi razumni stroški dela javnih uslužbencev, vendar le v obsegu, ki ne pomeni prekomernega posega v ustavno zagotovljeno pravico dostopa do informacij. Prav tako zaračunavanje stroškov nikakor ne sme biti arbitrarno in v celoti odvisno od individualnih sposobnosti javnih uslužbencev, zaposlenih pri določenem zavezancu, oziroma od organizacije dela pri zavezancu. Ravno to pa je tisto, kar je Informacijski pooblaščenec opazil v letu 2011 v več konkretnih pritožbenih postopkih in na kar izrecno opozarja kot na slabo prakso pri zavezancih .

Tudi v letu 2012 je Informacijski pooblaščenec večkrat javno opozoril na potrebo po širjenju kroga zavezanih organov, in sicer na vse pravne osebe, katerih ustanovitelj je ali ima v njih država, lokalna skupnost ali druga pravna oseba javnega prava prevladujoč vpliv. Praksa je namreč pokazala, da gre za subjekte, katerih poslovanje je lahko neposredno ali posredno v javnem interesu, javnost pa na podlagi veljavnega ZDIJZ nima dostopa do nobenih informacij o njihovem poslovanju, ker gre za subjekte zasebnega prava.

Nesporno pa je, da se Informacijski pooblaščenec kot vzor drugim institucijam tudi sam trudi delovati v duhu odprtosti in transparentnosti⁹⁰, zato na svoji spletni strani redno, proaktivno

⁹⁰ Kot navaja Informacijski pooblaščenec v eni od svojih publikacij, je njegovo delo javno, zato lahko izdaja glasila in strokovno literaturo, na spletni strani objavlja predhodna mnenja, zahteve za oceno ustavnosti, potem ko jih je prejelo Ustavno sodišče, svoje odločbe in sklepe, odločbe in sklepe sodišč s splošno in upravno pristojnostjo, ki se nanašajo na varstvo osebnih podatkov, daje neobvezna mnenja o skladnosti kodeksov poklicne etike, splošnih pogojih poslovanja oziroma njihovih predlogih s predpisi s

objavlja odločbe iz pritožbenih postopkov po ZDIJZ, sodbe Upravnega sodišča Republike Slovenije, pripombe, ki jih podaja k predlogom različnih zakonov, pojasnila in druge novice s tega področja. Postopke, v katerih je sam zavezan organ za dostop do informacij, poskuša voditi hitro in učinkovito, brez nepotrebnega zavlačevanja (informacije oziroma zavrnilno odločbo posredujejo prosilcem navadno takoj oziroma najpozneje v enem delovnem tednu in ne čakajo na iztek zakonskega roka 20 delovnih dni). K takšni praksi pozivajo tudi organe zavezance.

V letu 2012 je Informacijski pooblaščenec prejel dve pritožbi s področja ponovne uporabe informacij javnega značaja. Iz navedenega izhaja, da so prosilci na tem področju slabo seznanjeni s pravnimi možnostmi, ki jih imajo v primeru, ko jim zavezanci vlogo za ponovno uporabo zavrnejo. Področje ponovne uporabe informacij javnega značaja ima pomemben gospodarski potencial, ki pa v praksi ostaja premalo izkoriščen. Na to opozarja tudi Evropska komisija, pri kateri je tudi v letu 2012 potekala razprava o predlogu sprememb Direktive Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. 2. 2003 o ponovni uporabi informacij javnega sektorja. Namen predloga sprememb navedene Direktive, ki je v slovenski pravni red implementirana z ZDIJZ, je zagotoviti optimalen pravni okvir in spremembo kulture v javnem sektorju, da se spodbudi trg digitalnih vsebin za proizvode in storitve, ki temeljijo na podatkih javnega sektorja, ter prepreči izkrivljanje konkurence na trgu. Predlagane spremembe naj bi tako pripomogle h gospodarski rasti in ustvarjanju novih delovnih mest.

7.5 Dostop do informacij javnega značaja pri organih evropske unije

7.5.1 Dostop do evropskih dokumentov – od deklaracije do temeljne pravice

Po dolgoletnih prizadevanjih nekaterih bolj liberalnih držav članic je bila oktobra 1997 pravica o dostopu javnosti do dokumentov evropskih institucij prvič zapisana v primarno pravo EU. Ta določba predstavlja podlago za natančnejšo ureditev pravice v Uredbi Evropskega parlamenta in Sveta Evropske unije št. 1049/2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije (v nadaljevanju Uredba EU)⁹¹. Navedena Uredba podrobno ureja dostop do

področja varstva osebnih podatkov. Prav tako lahko daje neobvezna mnenja, pojasnila, navodila in priporočila ter zavzema stališča o vprašanih s področja varstva osebnih podatkov ter daje izjave za javnost o opravljenih inšpekcijskih nadzorih. O svojih aktivnostih lahko obvešča medije (Informacijski pooblaščenec 2006a, 24).

⁹¹ Uredba je bila sprejeta ob upoštevanju Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti (v nadaljevanju: Pogodba), v kateri je opredeljen pojem javnosti in pravi, da je Pogodba nov korak v procesu oblikovanja vse tesnejše zveze med narodi Evrope, v kateri se odločitve sprejemajo čim bolj javno in v kar najtesnejši

dokumentov, ki so v posesti institucij oziroma organov EU, in izjeme od tega načela, ki so potrebne zaradi varstva javnih in zasebnih interesov, ter načeloma ne posega v slovensko pravno ureditev glede dostopa do informacij javnega značaja, za kar je kot pritožbeni organ pristojen Informacijski pooblaščenec. Kot pove že ime Uredbe, veljajo njene določbe neposredno le za tri najpomembnejše institucije EU – za evropski parlament, svet in komisijo, ne pa tudi za vse ostale. Dokumentov predvsem ni mogoče zahtevati od sodišč – sodišča prve stopnje in sodišča Evropske skupnosti, ki dostop do svojih dokumentov urejata v lastnih poslovnih in ga dovoljmeta samo strankam in osebam z izkazanim interesom; javno objavljene so le končne sodbe oziroma sklepi. Glede na izredno pomembno vlogo, ki sta jo sodišči imeli pri širjenju transparentnosti v evropskem prostoru, je morda paradoksalno, da sta izmed vseh institucij EU najbolj zaprti za javnost. Vendar je splošno sprejeto, da je v sodnih postopkih potreba po zaupnosti velika, saj imajo na eni strani stranke pravico do zaupnosti, na drugi pa ima sodišče dolžnost varovati ne samo svoje delovanje, ampak tudi delovanje strank. Na posreden način so zavezani tudi agencije in podobna telesa zakonodajalca, za katere se uporabljajo samo načela Uredbe EU, posebna deklaracija pa jim nalaga, da svoja pravila o dostopu do dokumentov uskladijo s pravili Uredbe EU. Vse ostale institucije in ustanove EU problema dostopa javnosti do svojih dokumentov urejajo samostojno v lastnih notranjih pravilih ter ob upoštevanju načel in omejitev Uredbe EU (Prepeluh 2004b).

7.5.2 Dostop javnosti do dokumentov evropskih institucij

7.5.2.1 Zavezane institucije

Z Uredbo EU so za dostop do dokumentov primarno zavezani Evropski parlament, Svet EU in Komisija. Da bi se zagotovila celovita uporaba Uredbe EU na vseh področjih dejavnosti Unije, morajo njena načela uporabljati tudi vse agencije, ustanovljene s strani teh institucij (8. točka Preambule), po Uredbi EU pa se morajo ravnati tudi na področju tistih dejavnosti, ki jih pokrivata Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo in Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo, saj slednji dve ne urejata vprašanja dostopa do dokumentov (5. točka Preambule).

povezavi z državljanom. Javnost omogoča državljanom, da tesneje sodelujejo v postopku odločanja, in zagotavlja, da je uprava deležna večje zakonitosti ter je učinkovitejša in bolj odgovorna državljanu v demokratičnem sistemu. Javnost prispeva h krepitvi načela demokracije in spoštovanja človekovih temeljnih pravic in svoboščin, določenih v členu 6 Pogodbe EU in v Evropski listini o temeljnih pravicah.

Čeprav ni namen ali učinek Uredbe EU spreminjati nacionalne predpise o dostopu do dokumentov, pa je vendarle jasno, da morajo na podlagi načela lojalnega sodelovanja, ki ureja odnose med institucijami in državami članicami, države članice paziti, da ne ovirajo ustrezne uporabe Uredbe EU, in spoštovati varnostne predpise institucij (15. točka Preambule). Navedeno načelo je nekakšno vodilo državam članicam EU, da nacionalno zakonodajo za dostop do dokumentov kakšne od evropskih institucij, ki ga ima država v svoji posesti, prilagodi tako, da ta ne bo ne preveč omejevalna niti ne preveč odprta. Uredba EU predvideva tudi dolžnost države članice, ki prejme zahtevo za dokument, ki je v njeni lasti, izvira pa iz institucij, da se predhodno posvetuje z institucijo (razen če je že jasno, ali naj se dokument razkrije ali ne), da bi sprejela odločitev, ki ne bo ogrozila doseganja ciljev Uredbe EU (5. člen Uredbe EU).

7.5.2.2 Kdo lahko zahteva dokumente EU

Pravico zahtevati dokumente EU imajo vsi evropski državljani ter vse fizične osebe s prijavljenim bivališčem in pravne osebe z registriranim sedežem v EU. Za informacije pa lahko zaprosijo tudi druge osebe, ki nimajo prebivališča ali statutarne sedeža v eni od držav članic EU, vendar tem osebam institucije niso dolžne posredovati dokumentov, saj se lahko same odločijo, ali jih bodo posredovale nedržavljanom in nerezidentom.

Čeprav institucije EU dostopa načeloma ne otežujejo in od nikogar ne zahtevajo dokazila o državljanstvu, prebivališču oziroma sedežu, pa v praksi to pomeni bistveno razliko v obravnavanju, saj nedržavljeni in nerezidenti nimajo možnosti, da bi vlagali pravna sredstva (pritožbe oziroma tožbe) zoper zavrnilno odločbo institucije, ampak lahko to storijo samo tiste osebe, ki imajo pravico do dostopa (Prepeluh, 2004b).

7.5.2.3 Dostopni dokumenti

Zahtevamo lahko dostop do dokumentov, ki jih institucije – evropski parlament, svet in komisija – pripravijo ali prejmejo in so v njihovi lasti (3. odstavek 2. člena Uredbe EU). Vendar to še ne pomeni, da lahko dostopamo do vseh dokumentov. Kot ugotavlja Prepeluhova, se zaplete že pri dokumentih, ki so nastali pri tretjih osebah, za katere načeloma velja, da jih je institucija dolžna posredovati upravičencu, če jih ima v svoji posesti, ne glede na to, od koga jih je prejela. Kljub temu se je institucija pred razkritjem takšnega »tujega« dokumenta praviloma dolžna posvetovati s tretjo osebo oziroma z avtorjem dokumenta. Čeprav Uredba EU tega ne pove izrecno, se zdi, da

morebitno odklonilno mnenje avtorja dokumenta za evropsko institucijo ni zavezujoče, temveč da se mora v končni fazi sama odločiti, ali bo razkrila dokumente, ki so jih sestavile fizične ali pravne osebe oziroma druge ustanove zunaj EU, vključno z državami članicami ali nečlanicami EU ter drugimi institucijami in telesi skupnosti ali zunaj nje (4. odstavek 4. člena Uredbe EU v povezavi s točko b 3. člena Uredbe EU). Nedvoumno pa velja, da svet ali komisija ne sme razkriti dokumenta, ki je nastal v kateri izmed držav članic EU in je ta država zanj eksplicitno zahtevala, da se brez njenega soglasja ne sme posredovati drugim osebam⁹². Prav tako se brez soglasja avtorja ne smejo posredovati t. i. občutljivi dokumenti, ki vsebujejo klasificirane tajne podatke in jih bom obravnavala v nadaljevanju. Dostopni so načeloma vsi dokumenti ne glede na medij oziroma obliko tega dokumenta – lahko je napisan na papirju, shranjen v elektronski obliki ali kot zvočni, vizualni ali avdiovizualni zapis (Prepeluh 2004b). Dokumenti se nadalje lahko nanašajo na kakršno koli vsebino in na vsa področja delovanja Evropske unije; lahko so povezana s politiko, z aktivnostjo ali z odločitvami, ki sodijo v področje dejavnosti oziroma sfero odgovornosti posamezne institucije (3. odstavek 3. člena Uredbe EU).

7.5.2.4 Način dostopa do dokumentov

Načeloma se do dokumentov lahko dostopa na tri načine:

1. z vlogo za dostop do dokumenta,
2. z neposrednim dostopom do dokumenta v elektronski obliki in
3. neposrednim dostopom prek registra dokumentov.

Najhitrejši in najbolj enostaven dostop je zagotovo neposredni dostop do dokumentov, ki jih morajo institucije objavljati v elektronski obliki, ali prek registrov dokumentov in jih uporabniki pridobijo brezplačno. Uredba EU namreč zavezuje vse institucije, da v skladu s svojimi pravili zagotovijo, da so dokumenti neposredno dostopni javnosti v elektronski obliki ali prek registra. Registri dokumentov v elektronski obliki so vsakomur dostopni na spletni strani EU, na povezavi <http://europa.eu.int>⁹³. Še posebej je obveznost neposrednega dostopa do dokumentov

⁹² Ta veto de facto so si države članice EU izborile že z Izjavo št. 35 h Končnemu dokumentu Amsterdamske pogodbe 29. 3. 1996: »Konferenca se dogovori, da bodo načela in pogoji iz člena 191a (1) Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti dopuščali državi članici od Komisije ali Sveta zahtevati, da se dokument, ki izvira iz te države članice, ne pošilja tretjim strankam brez njenega predhodnega soglasja.«

⁹³ Registri dokumentov so dostopni na naslednjih spletnih straneh: register Sveta: <http://register.consillium.eu.int/utfregister/frames/introfsEN.htm>, register Komisije:

predvidena za zakonodajne dokumente, pripravljene ali prejete med postopki za sprejetje aktov, ki so pravno zavezujoči v državah članicah ali za države članice. Če je mogoče, morajo biti neposredno dostopni tudi drugi dokumenti, še posebej tisti, ki se nanašajo na razvoj politik ali strategij. Kadar pa neposredni dostop ni omogočen prek registra, mora biti v registru navedeno, kje se dokumenti nahajajo, da jih uporabniki lahko najdejo.

Po mnenju Prepeluhove se z objavo takšnih informacij na svetovnem spletu dosega temeljni namen načela transparentnosti oziroma odprtosti dela evropskih organov: kar najširši dostop javnosti do informacij in dokumentov Evropske unije. Hkrati s tem si institucije bistveno olajšajo delo in zmanjšajo število postopkov na zahtevo. Načelo transparentnosti pa pomembno dopolnjuje dolžnost objavljanja predpisov evropskih institucij v Uradnem listu Evropske skupnosti (*«Official Journal»*). Ta velja tako za uredbe, direktive in odločbe, sprejete po posvetovalnem postopku vseh treh institucij, ter za uredbe in direktive Sveta in Komisije, ki so naslovljene na vse države članice, kot tudi za predloge Komisije, skupna stališča in konvencije Sveta, obrazložitve, okvirne sklepe in druge sklepe, konvencije med državami članicami in mednarodne dogovore, ki jih sklene Evropska skupnost. Če je mogoče, se morajo v Uradnem listu Evropske skupnosti objavljati tudi pobude držav članic Svetu, druga skupna stališča, direktive in sklepi ter priporočila in mnenja. Vsaka od institucij pa lahko v svojem poslovníku določi, kateri drugi dokumenti se še objavljajo v Uradnem listu (Prepeluh 2004b).

V tem poglavju se samemu postopku za dostop do dokumentov, ki ga upravičenec zahteva z vlogo, posebej ne bom posvetila, morda pa kaže omeniti, kakšna pravna sredstva ima na voljo upravičenec, če mu institucija izda zavrnilno odločbo oz. ko institucija v predpisanih rokih ne odgovori. V teh primerih Uredba EU zaradi zagotavljanja celovitega spoštovanja pravice do dostopa predpisuje, da mora biti uporabljen dvofazni upravni postopek z dodatno možnostjo sodnega postopka ali pritožb varuhu človekovih pravic, to pomeni, da ima upravičenec možnost vložiti tožbo na sodišče prve stopnje⁹⁴, hkrati s tožbo ali namesto nje pa se lahko upravičenec pritoži tudi evropskemu Varuhu človekovih pravic⁹⁵.

http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/regdoc/recherche.cfm?CL=en in register Evropskega parlamenta: <http://www4.europarl.eu.int/registre/recherche/Menu.cfm?langue=EN>.

⁹⁴ Dostopno prek <http://curia.eu.int/en/transitpage.htm>.

⁹⁵ Dostopno prek <http://euro-ombudsman.eu.int>.

7.5.2.5 Absolutne in relativne izjeme

Čeprav je namen Uredbe EU, da se zagotovi čim širši dostop do dokumentov, pa je tudi tukaj (tako kot smo to ugotavljali pri dostopu do informacij javnega značaja po slovenskem ZDIJZ) treba ugotoviti, da dostop do dokumentov nikakor ne more biti absoluten in da mora biti včasih omejen zaradi določenih javnih ali zasebnih interesov (a-točka 1. člena Uredbe EU). Vendar je tudi izjeme treba uporabljati v milejši obliki in dovoliti dostop do informacij v delu zahtevanega dokumenta, za katerega ne velja katera od izjem, ne pa da se a priori zavrne dostop do celotnega dokumenta. Poleg tega veljajo izjeme le za obdobje, ko je varstvo utemeljeno z vsebino dokumenta, vendar za največ 30 let. Več kot 30 let pa so razumljivo varovani le dokumenti, ki vsebujejo informacije, ki se nanašajo na varstvo zasebnosti ali poslovnih interesov, ter občutljivi dokumenti.

Zato tudi na tem mestu lahko govorimo o izjemah, ko institucija v nobenem primeru ne sme razkriti dokumentov, kadar bi to ogrozilo enega izmed naslednjih javnih interesov (t. i. *absolutne izjeme*): (1) javno varnost, (2) obrambne in vojaške zadeve, (3) mednarodne odnose, (4) finančno, monetarno ali ekonomsko politiko Skupnosti ali države članice. Absolutna prepoved razkritja dokumentov velja razumljivo tudi za dokumente, razkritje katerih bi ogrozilo zasebnost in integriteto posameznika, zlasti kadar je varstvo osebnih podatkov določeno z evropskimi predpisi⁹⁶. Zato pa v primeru *relativnih izjem* institucije načeloma sicer ne smejo razkriti dokumentov, razen če za razkritje ne prevlada javni interes. To velja za dokumente, katerih razkritje bi oslabilo varstvo (1) poslovnih interesov fizičnih in pravnih oseb, vključno z intelektualno lastnino⁹⁷, (2) sodnih postopkov in pravnega svetovanja ter (3) namena inšpekcijskih, preiskovalnih in revizijskih postopkov. Med relativne izjeme sodijo tudi interni dokumenti, ki jih institucije same pripravijo, in dokumenti, ki jih prejmejo za notranjo rabo in se nanašajo na zadevo, o kateri institucija še ni odločila, pa bi njihovo razkritje lahko ogrozilo postopke odločanja institucije⁹⁸.

⁹⁶ Med pomembnejše predpise s področja varovanja osebnih podatkov sodi Direktiva št. 95/46/ES o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov z dne 24. 10. 1995, OJ 1995/L 281, stran 31.

⁹⁷ Prepeluhova pri tem pojem poslovnih interesov oz. »gospodarskih interesov« razume zlasti kot poslovne skrivnosti, pravice intelektualne lastnine, tržne informacije ter podatke o stroških in javnih naročilih, kar je v kontekstu evropskega prava dodaj nesporen razlog za omejitev dostopa javnosti do dokumentov (Prepeluh 2004b).

⁹⁸ Kot takšna se v praksi pogosto varujejo tajna politična stališča držav članic in zaupnost pogajanj znotraj evropskih institucij, katerih javno razkritje bi jim lahko škodovalo v mednarodnem prostoru ali v lastni

7.5.2.6 Občutljivi dokumenti

Za dostop do tajnih podatkov ali t. i. občutljive dokumente (sensitive documents) veljajo v evropskem pravnem redu posebna pravila. Občutljivi dokumenti, ki lahko nastanejo pri eni izmed evropskih institucij ali njihovih agencij, v državah članicah, v tretjih državah ali v mednarodnih organizacijah in so v skladu s predpisi zadevne institucije označeni kot »zaupni«, »tajni« ali »strogo tajni«, so dokumenti z občutljivih področij javne varnosti ter informacije o obrambnih in vojaških zadevah, ki se varujejo v interesu Evropske unije oziroma ene ali več držav članic. Za tovrstne dokumente bodo v bistvu sprejeta posebna pravila, ki pa bodo morala biti objavljena. Dokumenti sami ne bodo neposredno dostopni v elektronski obliki, ampak jih je mogoče zahtevati le v postopku z vlogo, v katerem se bo vsak dokument presojal individualno. Vloge za dostop in zahtevane dokumente lahko obravnavajo samo osebe, ki imajo pravico, da se seznanijo z vsebino občutljivega dokumenta oziroma z njegovimi tajnimi podatki, in ne uradniki, ki običajno obravnavajo ostale vloge za dostop do dokumentov. Tudi pri uvrstitvi občutljivih dokumentov v register lahko samo takšne osebe odločijo, katera napotila oziroma viri dokumentov se bodo vnesli v register. Občutljiv dokument se lahko uvrsti v register ali se napravi dostopnega javnosti samo z eksplisnim soglasjem avtorja, pri zavrnitvi dostopa pa je treba paziti, da se obrazložitev poda na način, ki ne bo ogrozil varovanih interesov.

7.5.2.7 Najbolj odprt je Evropski parlament

Kot ugotavlja Prepeluhova, je evropska ureditev pravice dostopa do informacij javnega značaja kljub nekaterim posebnostim, ki so posledica nadsionalnega značaja Evropske unije, sodobna in postaja za posameznike vse bolj odprta in prijazna (Prepeluh 2004b). Čeprav je dostop do evropskih dokumentov v marsičem podoben slovenski ureditvi po ZIJZ, med njima obstajajo tudi nekatere razlike, ki se jih moramo zavedati, če želimo iti po informacije v Bruselj. Pri tem je lahko koristen namig, da se izmed vseh zavezanih institucij EU spleča najprej poskusiti dobiti informacije od evropskega parlamenta v Strasbourgu, ki se je doslej izkazal kot najbolj liberalen. Ne samo da zaradi morebitne zavrnitve zahteve še nikdar ni bil tožen pred sodišči, marveč se tudi načelno vedno znova zavzema za širitev pravice do dostopa in neredko pred sodiščem nastopa kot intervenient na strani posameznikov ter kot nasprotnik Svetu in Komisiji, ki sta znana po svojem dokaj restriktivnemu pristopu. V primeru, da so identični dokumenti v rokah evropskih institucij in slovenskih organov, velja vsekakor poskusiti pri obeh ali celo več različnih organih.

državi. Takšne izjeme so opredeljene v skoraj vseh pravnih sistemih, ki urejajo dostop do informacij javnega značaja in jih določa tudi slovenski ZDIJZ (Prepeluh 2004b).

Prav lahko se namreč zgodi, da bomo do nekaterih informacij laže prišli na slovenskih tleh, do drugih pa v evropskem prostoru.

7.5.3 Dostop do dokumentov Europol

Zamisel o odprtosti delovanja evropskih institucij je v svoja pravila za dostopanje do dokumentov prenesel tudi Europol⁹⁹. Upoštevajoč, da odprtost zagotavlja večjo legitimnost uprave, do državljana pa deluje učinkoviteje in odgovorneje, je tudi ta evropska institucija sprejela pravila¹⁰⁰, ki narekujejo, kako državljan Evropske unije ter vse fizične in pravne osebe z bivališčem oz. sedežem v državi članici lahko dostopajo do vsebin glede zadev, ki so povezane z dejavnostmi, politikami in odločitvami Europol in so v njegovi lasti. Za dostop do Europolovih dokumentov pa lahko zaprosijo tudi osebe, ki niso državljan Evropske unije, oz. pravne osebe, ki nimajo svojega sedeža v državi članici. V vseh teh primerih se seveda Europol odloči sam, ali bo neevropskim fizičnim in pravnim osebam dostop omogočil.

V skladu s pravili o dostopu do Europolovih dokumentov morajo biti načeloma javno dostopni vsi dokumenti, razen v izjemnih primerih, ko je treba zaščititi javni in zasebni interes, prav tako, kjer je to potrebno, mora Europol imeti pravico varovati sposobnost za opravljanje svojih nalog. Tudi pri dostopanju do Europolovih dokumentov obstajajo t.i. absolutne in relativne izjeme od dostopa do dokumentov. Absolutna prepoved razkritja dokumentov tako velja za vse tiste dokumente, razkritje katerih bi ogrozilo zaščito enega izmed naslednjih javnih interesov: a) javno varnost, b) ustrezno izpolnjevanje Europolovih nalog, c) preiskave in operativne aktivnosti tretjih strank, d) obrambne in vojaške zadeve, e) mednarodne odnose ter f) finančno, monetarno ali ekonomsko politiko Skupnosti ali države članice. Prav tako absolutna prepoved razkritja dokumentov velja za dokumente, katerih razkritje bi ogrozilo zasebnost in integriteto posameznika. Če za razkritje ne obstaja prevladujoč javni interes, Europol zavrne dostop tudi do vseh tistih dokumentov, razkritje katerih bi ogrozilo zaščito: a) tržnih interesov fizične ali pravne

⁹⁹ Evropski policijski urad je agencija Evropske unije (od 1. januarja 2010 naprej), ki je pristojna za organizirani kriminal, terorizem in druge hujše oblike kriminala, ki prizadenejo dve ali več držav članic tako, da je zaradi obsega, pomena in posledic kaznivih dejanj potreben skupen pristop držav članic. Temeljna naloga Europol je izboljšati učinkovitost in sodelovanje med pristojnimi organi držav članic pri preprečevanju in v boju proti hujšim oblikam organiziranega kriminala. Osnovni cilj Europol pa je doseči pomemben prispevek na področju odkrivanja, preprečevanja in pregona kaznivih dejanj v Evropski uniji, posebej v boju proti organiziranemu kriminalu in v boju proti delovanju organiziranih kriminalnih družb.

¹⁰⁰ Pravila o dostopu do Europolovih dokumentov je Upravni odbor Europol sprejel ob upoštevanju Konvencije o Europolu, Pogodbe o Evropski uniji in Uredbe EU.

osebe, vključno z intelektualno lastnino, b) sodnih postopkov in pravnega svetovanja in c) namena inšpekcijskih, preiskovalnih in revizijskih postopkov.

Posebno varstvo pa uživajo t. i. »tajni dokumenti Europol«, ki so v skladu s pravili o zaupnosti Europolovih informacij označeni z eno od stopenj tajnosti »Europol INTERNO«, »Europol ZAUPNO«, »Europol TAJNO« ali »Europol STROGO TAJNO«. Prošnje za dostop do tajnih dokumentov v skladu z določbami Europolovega varnostnega priročnika obravnavajo le osebe, ki so pooblaščenec za seznanitev s takšnimi podatki. Tajni dokumenti pa niso samodejno predmet dostopa ali zavrnitve. Vsi tajni dokumenti se pregledajo, da se ugotovi, ali je treba upoštevati katero od predhodno navedenih izjem. Tajnih dokumentov ni dovoljeno razkriti, razen če se pred tem tajnost ne odpravi v skladu s Pravilnikom o tajnosti. Dostop do tajnih dokumentov tretjih strank pa je predmet postopka posvetovanja, ki je določen v pravilih o dostopu.

7.5.4 Odločanje Informacijskega pooblaščenca v zadevah dostopa do evropskih dokumentov

Informacijski pooblaščenec je v vseh letih delovanja evidentiral zgolj 4 zadeve¹⁰¹, ki se nanašajo na dostop do informacij, vsebovanih v dokumentih, nastalih pri evropskih institucijah. V nadaljevanju povzemam odločitve Informacijskega pooblaščenca v primerih iz zadnjih treh let.

V enem primeru je prosilec zahteval posredovanje dokumentacije v zvezi s pogajanjem o besedilu ACTE, postopkom sprejemanja ter odločitvijo RS, da k temu sporazumu pristopi. Pooblaščenec je ob neposredni uporabi evropskega prava in upoštevanje pridobljeno stališče Sveta EU s tretjo (zadnjo) delno odločbo pritožbo prosilca zoper zavrnilno odločbo organa zavrnil v delu, ki se nanaša na dokument »Presidency proposal for baskets of the agreed structure of criminal provisions, discussion draft: 6 February 2009«. Iz mnenja Sveta EU namreč izhaja, da navedeni dokument predstavlja izjemo od prostega dostopa na podlagi Uredbe EU.

Drugi primer je povezan z zahtevo prosilca za posredovanje dokumentacije v zvezi s pogajanjem o besedilu ACTE, postopkom sprejemanja ter odločitvijo RS, da k temu sporazumu pristopi. Organ je zavrnil dostop do gradiv EU, ki so označena z »RESTREINT« in »LIMITE«, do gradiv

¹⁰¹ V eni zadevi je odločal v letu 2013, v dveh zadevah v letu 2012, ena zadeva sega še v leto 2005. V vseh zadnjih treh primerih je bil prosilec Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo (Informacijski pooblaščenec).

Japonske in ZDA, ki so označena s »CONFIDENTIAL«, ter do diplomatskih not, zapisov sestankov ali pogovorov s tujimi diplomatskimi predstavniki in predstavniki mednarodnih organizacij. Pooblaščenec je v drugi delni odločbi organu naložil, da prosilcu posreduje določene dokumente oziroma njihove dele, iz katerih je bila umaknjena oznaka tajnosti »RESTREINT«. Pritožbo pa je zavrnil v delu, ki se nanaša na določene dokumente, glede katerih iz mnenja Sveta EU izhaja, da predstavljajo izjeme od prostega dostopa.

Prosilec je zahteval posredovanje dokumentacije v zvezi s pogajanjem o besedilu ACTE, postopkom sprejemanja ter odločitvijo RS, da k temu sporazumu pristopi. Organ je zavrnil dostop do gradiv EU, ki so označena z »RESTREINT« in »LIMITE«, do gradiv Japonske in ZDA, ki so označena s »CONFIDENTIAL«, ter do diplomatskih not, zapisov sestankov ali pogovorov s tujimi diplomatskimi predstavniki in predstavniki mednarodnih organizacij. Pooblaščenec je v delni odločbi odločil, da je organ prosilcu dolžan posredovati določene dokumente oziroma njihove dele, iz katerih je bila umaknjena oznaka tajnosti »RESTREINT«. Glede dokumentov z oznako »LIMITE« je Pooblaščenec ugotovil, da organ nima niti zbirke vseh dokumentov, ki se nanašajo na zahtevo prosilca in so hkrati označeni z oznako »LIMITE«, niti elektronske baze, po kateri bi bilo možno enostavno poiskati takšno zbirko, zato v zvezi s temi dokumenti ni izpolnjen pogoj za obstoj informacij javnega značaja. Pooblaščenec je zato v tem delu pritožbo prosilca zavrnil. Zavrnil jo je tudi v delu, ki se nanaša na določene dokumente, glede katerih iz mnenja Sveta EU izhaja, da predstavljajo izjeme od prostega dostopa.

Iz navedenega lahko zaključimo, da je v večini primerov Informacijski pooblaščenec odločal o občutljivih dokumentih (tajni dokumenti), v vseh primerih pa se je o razkritju dokumenta predhodno posvetoval z institucijo (Svetom EU), da bi sprejel odločitev, ki ne bo ogrozila katerega od bistvenih interesov, ki jih varuje Uredba EU.

Glede na predviden dvofazni upravni postopek, ki ga predvideva Uredba EU, pa upravičenci dostikrat svojo pravico poiščejo naprej pri evropskem Varuhu za človekove pravice, pred katerim teče kar nekaj postopkov. Zanimiv je primer Evropaiki Dynamiki – Proigmena Systimata Tilepikoinonion Pliroforikis kai Tilematikis AE proti Komisiji¹⁰².

¹⁰² Prosilec je od Komisije zahteval dostop do večje količine dokumentov, ki se nanašajo na pogodbe, sklenjene med Komisijo in zasebnim sektorjem, na IT-področju. Komisija je dostop do pogodb zavrnila v celoti in se pri tem sklicevala na izjeme iz Uredbe EU, in sicer izjemo javne varnosti, izjemo varnosti ekonomske politike in izjemo varstva poslovnih interesov fizičnih in pravnih oseb. Komisija je svojo odločitev sprejela na podlagi pregleda le manjšega dela zahtevanih dokumentov, glede nepregledanih

7.6 Dostop do informacij javnega značaja pri drugih mednarodnih organizacijah

V predhodnih dveh poglavjih sem nekoliko podrobneje razdelala dostop do informacij javnega značaja, ki velja v Sloveniji, in dostop do informacij javnega značaja na ravni Evropske unije. V tem poglavju bom zapisala nekaj o dostopu informacij javnega značaja, vsebovanih v dokumentih, pri treh različnih mednarodnih organizacijah: Organizaciji združenih narodov (OZN), Organizaciji za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE) in Zvezi Nato.

7.6.1 Organizacija združenih narodov (OZN)

7.6.1.1 Dostop do dokumentov

Do uradnih dokumentov¹⁰³, ki odražajo stališča držav članic Združenih narodov, lahko dostopamo hitro in enostavno z neposrednim dostopom do dokumenta v elektronski obliki, ki jih ZN od leta 1993 (starejši dokumenti so skenirani in dodani v posamezne baze) zagotavljajo v svojih zbirkah knjižnic (UN-I-QUE, UNBISnet), razvitih posebej za tovrstne namene, in drugih specializiranih bazah (sporočila za javnost, članstvo v Varnostnem svetu). Tako je v elektronski obliki trenutno možno dostopati do zapisov s sestankov, osnutkov resolucij, poročil držav pogodbenic, sporočil za javnost, ni pa mogoče dostopati v elektronski obliki do dopisov, poslanih generalnemu sekretarju ali glavnim organom, regionalnih ali drugih medvladnih dokumentov, podatkov o glasovanjih, statističnih podatkov, pogodb, dokumentov drugih agencij. Vsi ti

dokumentov pa je odločila enako, saj naj bi bili vsi zahtevani dokumenti »podobne narave«. Prosilec je v utemeljitev svojih zahtevkov navedel, da je Komisija kršila Uredbo EU, ker ni dejansko in posamično pregledala dokumentov, na katere se je nanašala prošnja za dostop, da bi presodila, ali se izjeme, na katere se sklicuje, dejansko uporabijo in ali je mogoče odobriti delni dostop. Sodišče je ocenilo, da je Komisija ravnala nepravilno, ko je na osnovi pregleda nekega reprezentativnega vzorca zahtevanih dokumentov zavrnila dostop do vseh zahtevanih dokumentov. Glede izjem od prostega dostopa pa je sodišče presodilo, da morajo biti interpretirane strogo, predvsem pa mora vsaka institucija, ki zavrne dostop do nekega dokumenta, razložiti, kako bi razkritje tega dokumenta dejansko ogrozilo interes, ki ga štiti Uredba EU s posamezno izjemo. Ogrožitev interesa mora biti izkazana konkretno in ne zgolj hipotetično. Komisija se je pri delnem dostopu sklicevala na to, da bi izvedba delnega dostopa za Komisijo predstavljalo nesorazmerno breme naproti cilju, ki ga z dostopom zasleduje prosilec. Sodišče je opozorilo na to, da prosilcu ni treba izkazovati, kakšen pomen ima za njega zahtevani dokument, in da to ne sme vplivati na obravnavo njegove zahteve. Je pa sodišče zanimivo, denimo, dopustilo (hipotetično) možnost, da ima sama Komisija lahko poslovne skrivnosti, ki pa jih v konkretnem primeru ni izkazala.

¹⁰³ Dokument je besedilo, ki je predloženo glavnemu organu ali pomožnemu organu v obravnavo, običajno v povezavi s točko na dnevnem redu. Obstaja veliko različnih dokumentov, katerih vpogled ponuja Vodnik po dokumentih Združenih narodov. Uradne evidence Generalne skupščine, Varnostnega sveta in Ekonomsko-socialnega sveta vključujejo sklepe in zapise s srečanj organov kot tudi poročila podrejenih organov.

dokumenti pa so na voljo v fizični obliki bodisi v uradnem dokumentacijskem sistemu bodisi v drugih bazah OZN (UN documents).

Vsi sklepi glavnih organov ter dokumenti Varnostnega sveta so v digitalni obliki. Prvi so na voljo v uradnem dokumentacijskem sistemu (ODS)¹⁰⁴, bazi UNBISnet¹⁰⁵, knjižničnem katalogu in dosegljivi prek različnih spletnih strani¹⁰⁶. Dokumenti Varnostnega sveta od leta 1946 dalje, dosegljivi v bazi ODS in UNBISnet, so danes na voljo v angleščini, francoščini in španščini (UN documents).

Dokumenti, do katerih ni moč dostopati prek spleta, se lahko pridobijo v tiskani obliki v knjižnicah OZN¹⁰⁷, informacijskem centru OZN ali depozitarni knjižnici OZN (UN documents).

Vidimo lahko, da je dostopanje do dokumentov, ki odražajo delovanje OZN, relativno enostavno, saj je veliko dokumentov dostopnih že prek prej omenjenih spletnih baz dokumentov. Sodeč po tem, je delovanje OZN na ta način precej odprto, transparentno, pri čemer pa je treba ugotoviti, da je že narava mednarodne organizacije takšna, da ta praktično ne »ustvarja« občutljivih dokumentov oz. dokumentov, ki bi vsebovali informacije, ki bi se nanašale na varstvo zasebnosti ali poslovnih interesov, kot jih denimo Europol, Nato, OVSE in podobne mednarodne institucije, predstavljene v nadaljevanju. Najmanj 70 odstotkov dela sistema ZN je namenjeno višanju življenjskih standardov, pogojev za gospodarsko in družbeno rast ter razvoj, polni zaposlenosti ter ohranjanju mednarodnega miru in varnosti, zato je odprtost delovanja takšne mednarodne institucije tako rekoč samoumevna. Njeno javno delovanje in v povezavi z državljani je pravzaprav cilj njenega delovanja.

¹⁰⁴ Uradni sistem dokumentov OZN (Official Document System of the United Nations – ODS), ki omogoča dostop do vseh uradnih dokumentov v šestih uradnih jezikih OZN (angleškem, arabskem, francoskem, kitajskem, ruskem in španskem). Resolucije so na voljo od leta 1946, vsi drugi dokumenti pa od leta 1992.

¹⁰⁵ UNBISnet omogoča dostop do polnih besedil dokumentov v vseh jezikovnih različicah, nastalih od leta 1993 pa do danes, in dostop do besedil dokumentov, nastalih od leta 1979 do danes, ki morda niso dosegljivi na spletu. Redno se dodajajo tudi metapodatki za starejše dokumente, prav tako so dodane povezave, ki zagotavljajo digitalne različice dokumentov.

¹⁰⁶ Iskalna orodja "Research Guides", "United Nations System Pathfinder", "UN-I-QUE" (United Nations Info Quest) in "United Nations Bibliographic Information System", ki ga je ustanovila newyorška knjižnica Dag Hammarskjöld Library.

¹⁰⁷ Knjižnica "Dag Hammarskjöld Library" na sedežu OZN v New Yorku je obsežen informacijski center, v katerem so na voljo reference, raziskave, dokumenti, različni materiali OZN in druga gradiva, posebne zbirke mednarodnega prava, statistike in kartografije.

7.6.2 Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE)

O dostopanju do dokumentov, ki jih ustvarijo sodelujoče države članice Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE)¹⁰⁸ in njene partnerice ter so v njihovi lasti, odločajo države članice same individualno, odvisno od tega, kakšne vrste informacij posamezen dokument vsebuje. Odločitev, ali se dokumenti razkrijejo javnosti ali ne, je torej odvisna od narave oz. same vsebine dokumenta, in o njenem razkritju odloči njen originator.

Glede na vsebino oz. naravo dokumenta lahko dokumente OVSE načeloma razdelimo v tri kategorije (Dokumentacija Sekretariata OVSE):

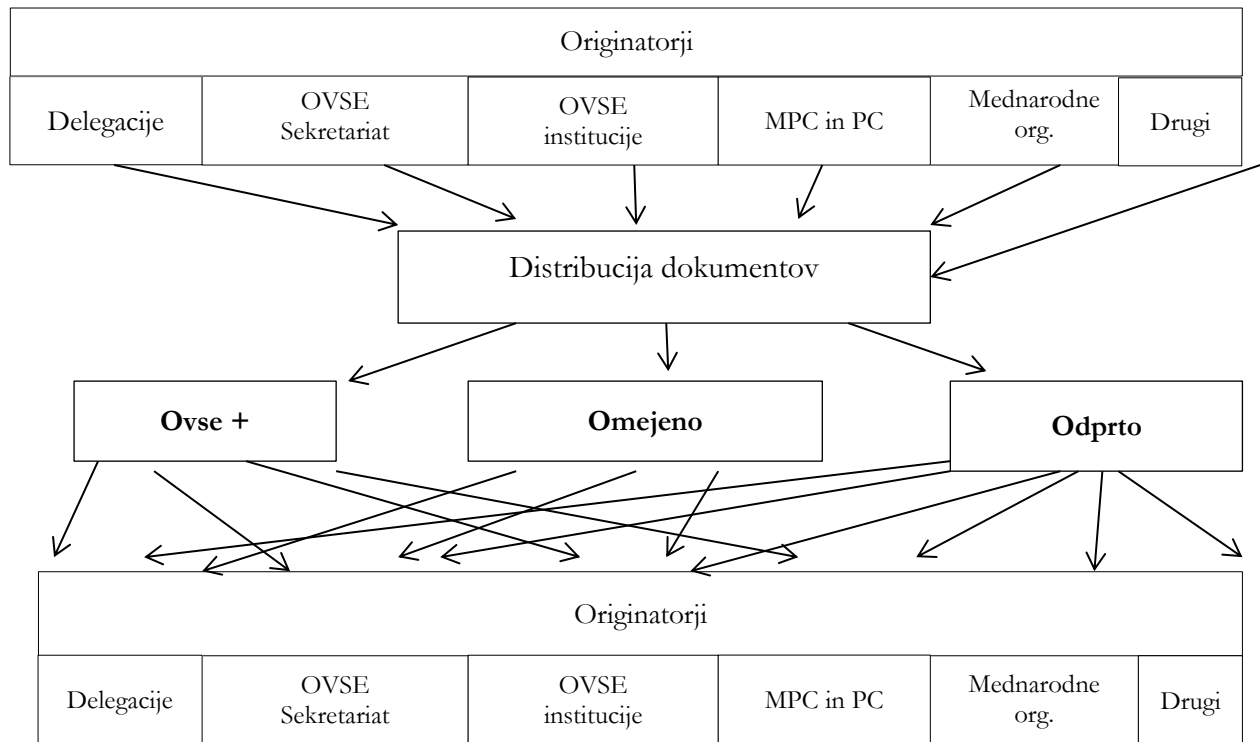
1. *odprti dokumenti* (OPEN) so dokumenti, ki se razkrijejo vsem državam članicam in partnerkam, institucijam OVSE, javnosti in medijem (revije in odločitve, ki jih odobrijo države članice, sporočila za javnost, izjave in poročila s sej, ki so odprte za javnost in tisk, zapisniki sestankov, ki niso povezani s srečanja OVSE, in dokumenti, ki vsebujejo splošne informacije),
2. *dokumenti OVSE+* (OSCE+) so dokumenti, ki se razkrijejo vsem državam članicam in partnerkam ter institucijam OVSE,
3. *omejeni dokumenti* (RESTRICTED) so dokumenti, ki se razkrijejo le državam članicam in institucijam OVSE (osnutki odločitev, dokumenti »food-for-thought«, izjave in prispevki ter odločitve z zaprtih sej, poročila z misij ter dokumenti z občutljivo in/ali zaupno vsebino).

¹⁰⁸ OVSE je mednarodna organizacija za varnost. Ukvarja se z vrsto varnostnih vprašanj, med najpomembnejšimi so nadzor oborožitve, preventivna diplomacija, ukrepi za graditev zaupanja in varnosti, človekove pravice, demokratizacija, nadzor volitev ter ekonomska in okoljska varnost. OVSE, kot se organizacija imenuje od leta 1994, je danes največja regionalna varnostna organizacija v svetu, v njej pa sodeluje 56 držav iz Evrope, Srednje Azije in Severne Amerike. OVSE izvira iz leta 1972. V tistem letu se je začel proces Konference o varnosti in sodelovanju v Evropi (KVSE), ki je leta 1975 privedel do sprejema Helsinške sklepne listine. V prejšnjem desetletju je bilo ustanovljenih več organov OVSE: Svet zunanjih ministrov kot osrednji posvetovalni organ in Visoki svet. Ustanovljene so bile tudi tri stalne institucije: Sekretariat OVSE, Center za preprečevanje konfliktov ter Urad za svobodne volitve. Delovanje OVSE temelji na posvetovalnem pristopu k varnosti, poudarek je na konceptu t. i. kooperativne varnosti. Pomembno vlogo OVSE prevzema tudi na kriznih območjih, kjer si misije OVSE prizadevajo za preprečevanje ali reševanje konfliktov, pospeševanje političnih dogovorov ter krepitev civilne družbe in vladavine prava. Slovenija v OVSE sodeluje od marca 1992 in delovanju te organizacije v svoji zunanji politiki namenja znatno podporo. Glede možnosti zagotavljanja varnosti se OVSE razlikuje od organizacij, ki temeljijo na načelih kolektivne varnosti (OZN) ali kolektivne obrambe (Nato). Sodelovanje v OVSE Sloveniji zagotavlja predvsem vključenost v procese krepitve varnosti s pospeševanjem sodelovanja, krepitvijo medsebojnega zaupanja in preventivno diplomacijo. Slovenija je bila predsedujoča država OVSE v letu 2005 (Wikipedia).

Države partnerice OVSE dobijo vse informacije, razen tistih, ki so sestavni del postopka odločanja, na primer osnutki sklepov.

V nadaljevanju podajam slikovni prikaz pretoka dokumentov.

Slika 7.3: Pretok dokumentov OVSE



Vir: Dokumentacija Sekretariata OVSE.

Zaradi zahtev po transparentnem in odprtem delovanju OVSE v zvezi s klasifikacijo, ravnanjem in distribucijo z dokumenti OVSE veljajo posebna pravila, določena z Upravno direktivo (Administrativne Directive No. 1/97 – Document Identification and Distribution System). Upoštevajoč natančna navodila omenjene direktive za klasifikacijo posameznega dokumenta in njegovo distribucijo oz. razkrivanje, velja za razkrivanje dokumentov posebna politika označevanja dokumentov in posledično njihovo razkrivanje glede na podeljeno klasifikacijo (Dokumentacija Sekretariata OVSE):

1. osnutki sklepov imajo oznako OMEJENO,
2. sklepi imajo oznako NEOMEJENO,

3. poročila Urada za demokratične institucije in človekove pravice (UDIHR) imajo oznako BREZ OMEJITEV,
4. poročila Visokega komisarja OVSE za narodne manjšine (HCNM) imajo oznako OMEJENO, dokler so predmet razprav Stalnega sveta in niso potrjeni od pisarne HCNM,
5. poročila z misij/področna poročila so OMEJENA, razen če ni drugače določeno od predsednika urada (CIO) ali po posvetovanju s predsednikom Stalnega sveta (CPC) in originatorja,
6. revije nosijo oznako NEOMEJENO,
7. stališča delegacij, govori, izjave imajo oznako NEOMEJENO, razen če je drugače določeno od originatorjev,
8. interni seznam naslovov (naslovi uradov) imajo oznako NEOMEJENO,
9. tedenski koledar ima oznako OMEJENO,
10. razpored dogodkov: a) DGA in ODIHR imata oznako NEOMEJENO, b) CIO ima oznako NEOMEJENO, če to odobri CIO,
11. informacije v okrožnicah imajo oznako NEOMEJENO in
12. dokumenti o izmenjavi vojaških informacij (CSBM) oznako OMEJENO.

Glede na sprejeto politiko razkrivanja dokumentov OVSE in upoštevajoč zahtevo po transparentnem in odprtem delovanju OVSE, lahko zaključim, da opisani klasifikacijski in distribucijski sistem dokumentov OVSE omogoča visoko stopnjo odprtosti in javnosti delovanja, saj so načeloma dostopni vsi dokumenti OVSE, razen nekaj izjem, ki narekujejo določeno stopnjo omejenosti ali tistih, ki jih originatorji izrecno ne želijo razkriti in so zato posebej označeni kot taki (primer omejeni dokumenti, ki se lahko razkrijejo le delegacijam in institucijam OVSE, ali dokumenti OVSE+, katerih distribucija oz. razkritje vključuje sredozemske partnerske države za upravljanje in sodelovanje partnerjev pri določenih operacijah).

7.6.3 Zveza NATO

Organizacija severnoatlantskega sporazuma¹⁰⁹ (Nato) je v skladu z demokratičnimi načeli, ki od nje zahtevajo, da deluje javno in odprto, sprejela politiko javnega dostopa do vseh informacij¹¹⁰, ki

¹⁰⁹ Angleško North Atlantic Treaty Organisation (Nato) je mednarodna vojaško-politična organizacija držav za sodelovanje na področju obrambe, ki je bila ustanovljena leta 1949 (Wikipedia).

¹¹⁰ Severnoatlantski svet (North Atlantic Council – NAC) je na podlagi Pravil oz. politike o hrambi podatkov in razpolaganju z Natovimi podatki (Policy on the Retention and Disposition of Nato

so v posesti Nata in niso označene kot tajne ali občutljive. Zasedovanje načela odprtosti organizacije se kaže v obveščanju javnosti, možnosti posvetovanja z javnostjo in v nadzoru nad delovanjem organizacije, torej v možnosti medsebojne komunikacije med samo organizacijo in javnostjo. Cilji odprtega delovanja zasledujejo povsem demokratična načela, ki so vodilo za odprto in javno delovanje organizacije: a) obveščanje javnosti o delovanju Nata na vseh njegovih področjih z namenom razširiti razumevanje namena, načel in skupnih ciljev delovanja, b) z možnostjo pregledovanja dokumentov spodbuditi posvetovanje z javnostjo in jo vključiti v odločanje in c) z dostopanjem do dokumentov spodbuditi nadzor nad delovanjem organizacije (Nato Public Disclosure Policy 2011).

Upoštevajoč sprejeto politiko o javnem razkritju informacij¹¹¹, vsebovanih v Natovih dokumentih, je tako možno zahtevati dostop¹¹² do tistih dokumentov (Nato Public Disclosure Policy 2011):

- a) ki se hranijo trajno oziroma so trajne vrednosti¹¹³ in je njihova starost najmanj 30 let,
- b) s katerih je bila v skladu z Natovo varnostno politiko s strani pristojnih organov umaknjena oznaka »tajnosti« in
- c) ki so jih predhodno pregledali pristojni organi v državah članicah Nata in so te odobrile njihovo javno razkritje.

Oznaka tajnosti se z Natovih dokumentov umakne potem, ko pristojni organ preveri njihovo vsebino. Če bi ta lahko pomenila katero od Natovih izjem od dostopa ali bi predstavljala določeno specifično nacionalno skrb, se oznaka tajnosti ne umakne in se ne dovoli njegovo razkritje.

Nato pri dostopu do informacij, vsebovanih v svojih dokumentih, absolutno ne dovoli dostopa oz. razkritja dokumentov, če gre za eno od desetih spodaj navedenih izjem (Nato Public Disclosure Policy 2011)¹¹⁴:

Information – NIMP), s katero se v pravila prenašajo določbe direktiv(e) – Direktive, sprejel dokument, s katerim je podrobneje določil pravila oz. politiko za razkritje informacij, vsebovanih v Natovih dokumentih (Policy on the Public Disclosure of Nato Information).

¹¹¹ Informacija je vsaka komunikacija ali predstavitev znanja, zapisana kot dejstvo, podatek ali mnenje, ki se nahaja v tekstovni, numerični, grafični, kartografski in avdiovizualni obliki.

¹¹² Dostop do informacij, vsebovanih v Natovih dokumentih, je opredeljen kot pravica do iskanja, uporabe ali pridobivanja informacij v skladu s politiko oz. pravili javnega dostopa do Natovih dokumentov.

¹¹³ Informacije trajne vrednosti so vse informacije, vsebovane v Natovih dokumentih, ki nastajajo v procesih odločanja, posvetovanja, Natovih misij in razvoja.

1. če gre za informacije, razkritje katerih bi ogrozilo notranjo kohezijo Nata, člane, misije, infrastrukturo ali osebje,
2. če gre za občutljive osebne podatke posameznikov, ki so bili rojeni 100 let pred datumom, na katerega se nanašajo informacije v dokumentu,
3. če gre za zaupne poslovne informacije, razen če udeležena stran soglaša z razkritjem dokumenta,
4. če gre za podatke o metodah in virih informacij,
5. če gre za podatke o orožju za množično uničevanje,
6. če gre za podatke o trenutnih kriptografskih sistemih,
7. če gre za podatke o trenutnih sistemih orožja,
8. če gre za podatke o trenutnih političnih in vojaških načrtih, politikah in operacijah,
9. če gre za podatke o tekočih notranjih ali zunanjih Natovih političnih razpravah, ki so občutljive narave, ali
10. če gre za podatke o trenutni fizični in informacijski varnosti.

Odločitev, da se določeni dokumenti Nata ne razkrijejo javnosti, je torej odvisna od vsebine dokumenta. Četudi določenih informacij v dokumentu ni mogoče razkriti, pa je še vedno dopusten delni dostop¹¹⁵ do dokumenta. Natovi dokumenti, ki se hranijo trajno in so starejši od 30 let, se samodejno razkrijejo javnosti v skladu z veljavno Natovo politiko dostopa do informacij javnega značaja oz. dostopa do informacij, ki ne nosijo stopnje tajnosti oz. zaupnosti. To velja tako za dokumente v času njihovega nastajanja, ki nimajo oznake tajnosti, kot tudi za dokumente, katerim je tajnost umaknila pooblaščenca oseba.

Ne glede na predhodno opisano sistematično razkrivanje informacij, vsebovanih v Natovih dokumentih, pa se lahko na zahtevo pristojnega organa Nata katere od članic Nata ali mednarodne organizacije, ki ima uradne odnose z Natom, odstrani oznaka zaupnosti oz. tajnosti z dokumenta in se omogoči razkritje dokumenta. Tovrstne zahteveodobrijo pristojni organi držav članic Nata.

¹¹⁴ Izjeme so vsebovane v Aneksu 1 pravil oz. politike za razkritje informacij Nata.

¹¹⁵ Delni dostop do informacij pomeni razkritje dela informacij, ki se po predhodnem »screeningu« pregledajo in odobrijo za javno razkritje. T. i. »screening« je postopek pregledovanja podatkov, da se ugotovi, ali se podatki oz. informacije lahko razkrijejo ali ne.

Zaupne informacije, ki jih je Nato posredovala katerakoli od držav članic ali mednarodnih organizacij, se lahko razkrijejo v skladu s sporazumom, ki je sklenjen med državo članico ali mednarodno organizacijo in Natom.

Za umik stopnje tajnosti so odgovorne osebe, ki so za to posebej pooblašene v skladu z varnostno politiko Nata in z njo povezanimi direktivami.

Na koncu naj omenim še, da je na sedežu Nata skladno s predhodno navedeno odobreno politiko Nata o javnem razkritju dokumentov mogoče dostopati do vseh dokumentov, ki so starejši od 30 let in s katerih je Nato umaknil oznako tajnosti ter jih označil za javne oziroma je odobril njihovo javno razkritje, razen dokumentov, katerih razkritje bi lahko ogrozilo zasebnost posameznika ali zaupnost poslovnih informacij. V izjemnih primerih je na posebno zahtevo prosilca (v elektronski ali pisni obliki) možno zahtevati dokumente, ki niso starejši od 30 let. Zahtevo je treba vložiti v arhiv Nata, potem je treba počakati nekaj dni, predno arhiv predloži želeni dokument. V tovrstne dokumente, ki jih prosilci lahko pridobijo za raziskovalne namene, lahko prosilci vpogledajo zgolj na sedežu Nata v za to posebej prirejeni knjižnici («Nato reading room»). Tudi razmnoževanje sicer javnih Natovih dokumentov je podvrženo posebnim pravilom, ki ne dovoljujejo razmnoževanja dokumentov brez predhodne odobritve organizacije.

8 ŠTUDIJE PRIMEROV: PRIMERI POSAMEZNIH DRŽAV ČLANIC OECD IN NJIHOVIH (ODPRTIH) JAVNIH UPRAV – primerjava odprtosti javnih uprav

Po definiciji OECD¹¹⁶ so odprte javne uprave tiste, ki zagotavljajo preglednost vladnih ukrepov, dostopnost javnih storitev in informacij ter so odzivne za nove ideje, zahteve in potrebe. Vsi ti trije stebri skupaj podpirajo oz. omogočajo številne koristi za državo in družbo: boljšo osnovo za oblikovanje in sprejemanje politik, krepitev integritete, odvrčanje od korupcije in krepitev zaupanja javnosti v javno upravo (Gavelin in drugi 2009, 8).

Odprtost javne uprave je odvisna in se spreminja glede na to, kako javna uprava v neki državi posluje. Zakon o dostopu do informacij javnega značaja ima svoje začetke že pred 200 leti na

¹¹⁶ Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (kratica OECD po angleškem Organisation for Economic Co-operation and Development) je mednarodna gospodarska organizacija razvitih držav, ki sprejemajo načela predstavniške demokracije in svobodnega trga (Wikipedia). OECD ima danes 33 polnopravnih članic.

Švedskem, okoli 70 držav po svetu pa je sprejelo tudi že neko različico omenjenega zakona. Vedno večje število držav ima neodvisne izvršilne in nadzorne organe, kot npr. vrhovno revizijsko institucijo, Varuha ali Informacijskega pooblaščenca, ki zagotavljajo, da javni organi izpolnjujejo svoje dolžnosti v zvezi s preglednostjo in dosegljivostjo informacij javnega značaja. Vedno več javnih uprav se ukvarja tudi z vprašanjem, kako zagotoviti večjo odzivnost javnih storitev glede na javne potrebe, in to počne s posvetovanji in drugimi oblikami sodelovanja državljanov in drugih zainteresiranih skupin.

Učinki odprtosti javne uprave so med državami različni, saj se pojem odprtosti razlaga in izvaja različno. Kljub neizogibnim nacionalnim razlikam odprtosti pa vendarle obstajajo neka skupna načela o tem, kaj pomeni odprtost in kako jo je treba izvajati. Večina študij je pri preučevanju odprtosti javnih uprav osredotočena na pravne in institucionalne elemente odprte javne uprave, to je predvsem na prisotnost (ali odsotnost) ZDIJZ in institucij, ki omogočajo odprtost, kar v bistvu predstavlja le del slike o odprtosti javne uprave. Osredotočenost zgolj le na prisotnost ali odsotnost zakonodaje in institucij nam namreč ne pove ničesar o *učinkih* oz. rezultatih, ki jih imajo ti mehanizmi na odprtost javne uprave: ali so izpolnjeni, kako vplivajo na razlike, kakšne so koristi in kako si prizadevati, da se izpolni njihova domnevna vloga pri zagotavljanju bolj pregledne, dostopne in odzivne javne uprave.

V nadaljevanju tako najprej opišem, kako se pretakajo informacije do javne uprave in iz javne uprave (prikažem idealni model, v katerem se informacije pretakajo tako, kot je značilno za odprto javno upravo): katere vrste informacij se sprostijo (in katere ne), kakšni komunikacijski kanali se pri tem uporabljajo, kdo ima koristi od večje dostopnosti in preglednosti javne uprave in kdo koristi nima. V študiji nadalje navajam nabor oz. sklop kazalnikov za merjenje odprtosti javne uprave v posamezni državi, s katerimi želim preseči »statične« kazalnike odprtih javnih uprav (ki se osredotočajo zgolj na prej omenjeno prisotnost ali odsotnost zakonodaje in politik), s katerimi se želim osredotočiti na njihovo *implementacijo* oz. *izvajanje* (organi javne uprave), *uporabo* (neakterji javne uprave, kot so mediji, podjetja, civilne organizacije in posamezniki) in *izvrševanje* (nadzorne institucije). Merili za izbiro navedenih kriterijev oz. kazalnikov odprtosti sta predvsem, da morajo biti kazalniki primerljivi in zanesljivi. Zagotavljanje primerljivosti zahteva dovolj široke kazalce, da se lahko uporabijo za vrsto različnih birokratskih in političnih sistemov, hkrati pa imajo globino za zagotovitev pomembnih spoznanj o uspešnosti posamezne države. Nezanemarljivo merilo za izbiro navedenih kazalnikov je tudi njihova izvedljivost: podatki, ki jih želimo izmeriti s kazalniki, morajo biti lahko dostopni in dokaj enostavno zbrani. Prav tako mora

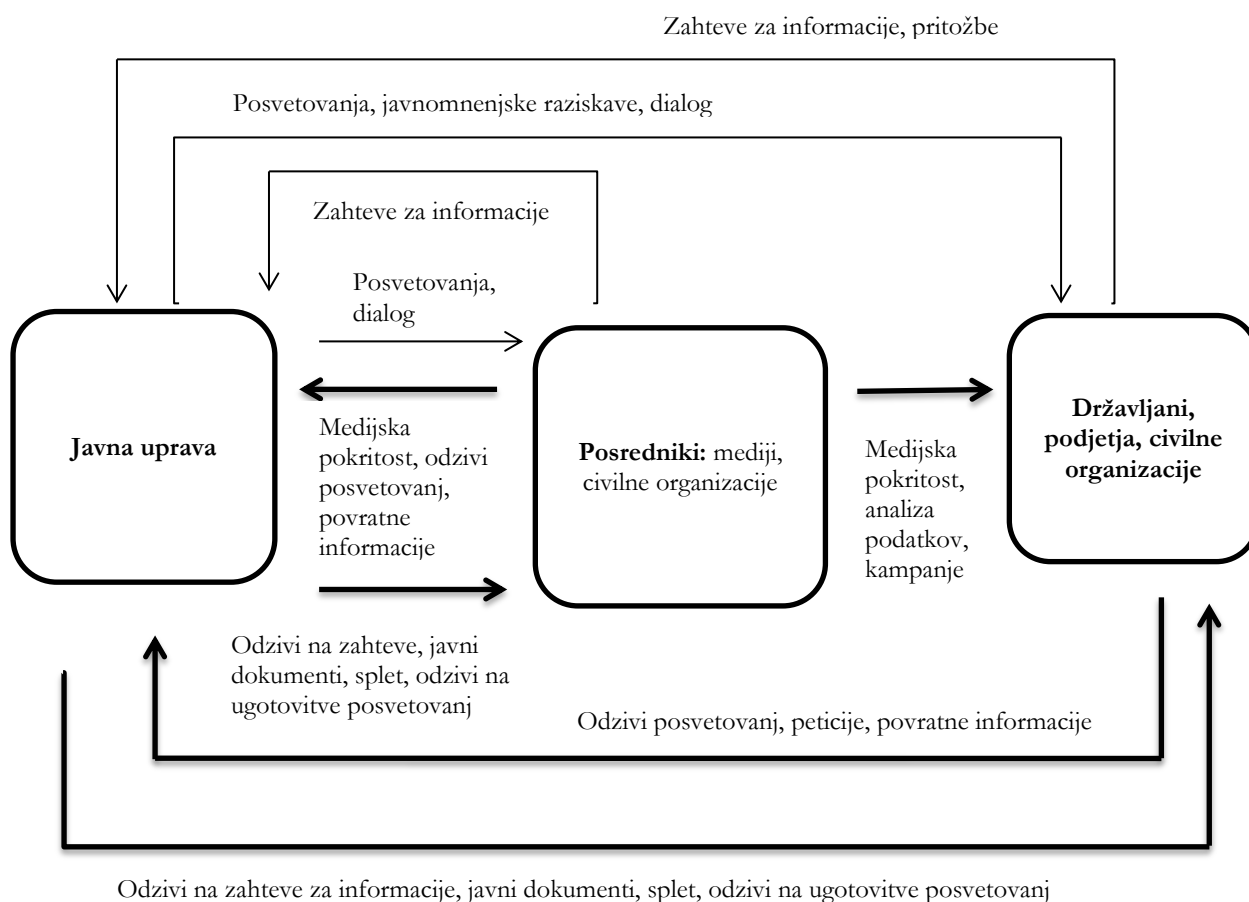
biti zagotovljeno, da se podatki zberejo na podlagi istih definicij in da so zbrani na isti ravni javne uprave (zvezni, nacionalni, lokalni) in v podobnih časovnih okvirih.

8.1 Odprta javna uprava – kaj pomeni in zakaj je pomembna

Pojem odprta javna uprava je postala ena izmed ključnih fraz v demokratičnih razpravah 21. stoletja. To je ideal, za katerega si prizadevajo sodobni politični voditelji, in merilo državljanom, novinarjem in organizacijam civilne družbe za boj proti korupciji in skrivnostnim institucijam. Kot toliko drugih priljubljenih »policy« konceptov izraz odprta javna uprava pomeni različne stvari različnim ljudem. Za nekatere to preprosto pomeni lažji pretok informacij od vlad in javne uprave k državljanom, zamenjavo starih zaprtih praks odločanja za sistem, v katerem imajo državljani pravico vedeti, kaj njihovi voditelji počnejo. Danes pa ima pojem odprte javne uprave širši pomen. Ta je namreč postala oznaka za bolj pregleden, dostopen in odgovoren sistem upravljanja, v katerem se informacije prosto gibljejo tako v javno upravo in iz nje kot tudi skozi množico kanalov. V takem sistemu je izmenjava informacij norma znotraj javnega sektorja in pomembnih virov, usposabljanje in upravni postopki pa so namenjeni učinkovitemu razširjanju znanja in storitev. Odločevalci se odzivajo na potrebe, ideje in prioritete državljanov in zunanjih organov ter zagotavljajo številne učinkovite in dostopne poti za to, da so njihovi glasovi uslišani. Po drugi strani pa imajo državljani, podjetja in organizacije civilne iniciative enostaven dostop do storitev in informacij, znanja in sredstev. Takšen prost pretok informacij od javne uprave do javnosti ter nazaj od javnosti do javne uprave je bistvo dobro delujočih odprtih javnih uprav.

V spodnji sliki na poenostavljen način prikazujem idealen pretok informacij – z zahtevami po informacijah (tanke puščice), ki vodijo k zagotavljanju informacij (odebeljene puščice).

Slika 8.1: Pretok informacij v idealnem – odprtem sistemu javne uprave



Vir: Gavelin in drugi (2009, 12).

Seveda je treba ugotoviti, da pretok informacij, opisan v sliki 8.1, predstavlja nekakšen ideal oz. sistem, v katerem javna uprava deluje idealno. V nadaljevanju pa bom ugotovila, kako odprte so javne uprave v različnih državah v resnici (tudi v Sloveniji).

8.2 Kazalniki odprtosti javne uprave

V tem poglavju želim osvetliti nekatere kazalnike, ki kažejo na to, kako odprta je neka javna uprava. Na podlagi kazalnikov, ki jih prikazujem v spodnji tabeli, bom nato razvrstila posamezne države in ugotovila, kako odprte so njihove javne uprave.

Tabela 8.1: Kazalniki odprtosti javne uprave

1. Kazalniki, ki so povezani z dostopom do informacij javnega značaja in s tem povezanimi dokumenti

Zakon predvideva proaktivno objavo informacij javnega značaja.

Zanima nas, ali so organi javne uprave dolžni proaktivno objavljati informacije javnega značaja in s tem povezane dokumente.

V primeru, da so organi dolžni proaktivno objavljati informacije in dokumente, nas zanima:

- v kakšnih časovnih okvirih so jih dolžni objavljati,
- katere informacije javnega značaja objavljajo organi (struktura, funkcije in delovanje organa, letna poročila, proračunski dokumenti, javni razpisi in javna naročila, dostop do informacij, ki se nanašajo na postopke, ki jih vodi organ, informacije o internih aktih in sprejetih odločitvah, vsa poročila organa, najbolj zahtevani dokumenti).

Izvrševanje ZDIJZ glede na zahteve prosilcev za dostop do informacij javnega značaja

Zanima nas, kako pogosto organ pri odločanju uporablja izjeme za dostop do informacij javnega značaja (katere izjeme organ najbolj pogosto uporabi pri odločanju o dostopu) in kako pogosto organ zavrne dostop do informacij javnega značaja.

Zakon zagotavlja vsem državljanom enako obravnavo pri odločanju organa za dostop do informacij javnega značaja.

Zanima nas, ali organ prosilcem zaračunava stroške dostopa do informacij javnega značaja (kakšne stroške organ zaračuna prosilcu, ali so osebe z nižjimi dohodki oproščene plačila stroškov, ali se stroški ne zaračunavajo v primeru, ko gre za zahtevo, ki temelji na javnem interesu), na kakšen način je mogoče vložiti zahtevo za dostop do informacije javnega značaja (osebno, po telefonu, prek spleta, elektronsko, s pošto).

Zagotavljanje pravnega varstva državljanom oz. prosilcem.

Zanima nas, koliko pritožb vložijo prosilci, kolikšen je odstotek ugodenih pritožb in v kolikšni

meri organ pri odločanju o izjemah uporablja test interesa.

2. Kazalniki, ki so povezani z obstojem nadzorne institucije za dostop do informacij javnega značaja – Informacijski pooblaščenec

Informacijski pooblaščenec je neodvisni državni organ.

Zanima nas, kako se financira Informacijski pooblaščenec in kdo imenuje oz. razreši informacijskega pooblaščenca.

Pooblaščenec ima pristojnosti za ukrepanje.

Zanima nas, ali ima pristojnosti za ukrepanje in v kolikšni meri se izvršujejo ukrepi oz. priporočila pooblaščenca.

Pooblaščenec omogoča enak dostop do informacij javnega značaja vsem državljanom.

Ali pooblaščenec zaračunava prosilcem stroške za dostop do informacij javnega značaja in kolikšni so ti stroški, ali je pooblaščenec dolžan obveščati javnost o svojih ugotovitvah v postopkih odločanja, ali organi javne uprave izvršujejo odločitve pooblaščenca glede dostopa do informacij javnega značaja.

3. Kazalniki, ki so povezani z obstojem vrhovne nadzorne institucije

Vrhovna nadzorna institucija je neodvisni državni organ.

Zanima nas, kako se financira vrhovna nadzorna institucija, kdo imenuje oz. razreši predsednika vrhovne nadzorne institucije in ali ima pristojnost opraviti nadzor po svoji izbiri.

Vrhovna nadzorna institucija ima pristojnosti za ukrepanje.

Zanima nas, ali ima pristojnosti za ukrepanje in v kolikšni meri se izvršujejo ukrepi oz.

priporočila institucije.
<p>4. Kazalniki, ki so povezani z obstojem Zakona o upravnem postopku</p> <p>Obstajati morajo minimalni standardi, po katerih organi javne uprave vodijo postopke.</p> <p>Zanima nas, ali organi javne uprave pri vodenju upravnih postopkov delujejo po nekih skupnih pravilih, ko odločajo v upravnih zadevah.</p>
<p>5. Kazalniki, ki so povezani z obstojem e-uprave</p>
<p>6. Kazalniki, povezani z obstojem zakonodaje, ki se nanaša na pravico do udeležbe državljanov na sejah javnih organov</p> <p>Državljeni se imajo pravico udeleževati sej javnih organov.</p> <p>Zanima nas, katere seje javnih organov so po zakonu zaprte za javnost.</p>
<p>7. Kazalniki, ki se nanašajo na politike posvetovanja javne uprave z državljani in drugimi interesnimi skupinami.</p> <p>Organi javne uprave so se v postopkih odločanja predhodno dolžni posvetovati z državljani in drugimi interesnimi skupinami.</p> <p>Zanima nas, ali so se vsi javni organi dolžni posvetovati z državljani (kateri organi so pri tem izzeti) in ali so organi javne uprave na koncu posvetovanj dolžni uradno objaviti zaključke posvetovanj.</p>

Vir. Gavelin in drugi (2009, 3–4).

Glede na podatke v tabeli lahko sklenem, da je področje dostopa do informacij javnega značaja prav gotovo najbolj razširjeno področje. Dostop do IJZ je danes človekova pravica, ki jo glede na Splošno deklaracijo o človekovih pravicah poznajo pravzaprav na vseh treh celinah: v Afriki na podlagi sprejete Afriške listine človekovih pravic in pravic ljudstev, v Ameriki na podlagi sprejete

Ameriške konvencije o človekovih pravicah in v Evropi na podlagi sprejete Evropske konvencije o človekovih pravicah.

Vedno več držav pa z namenom zagotavljanja večje transparentnosti, dostopnosti in verodostojnosti javne uprave poleg dostopa do IJZ uvaja tudi druge mehanizme, kot so nadzorne institucije, zakonodaja, ki se nanaša na javni interes glede razkritja informacij in pravica državljanov do prisostvovanja na javnih razpravah.

Vzporedno z navedenimi kazalniki za povečanje transparentnosti in dostopnosti se v svetu vedno bolj uveljavlja participativni in odgovorni način upravljanja, pri katerem uprave vedno bolj skušajo pred implementacijo novih politik in zakonov pridobiti tudi mnenje državljanov. Tovrsten trend je posledica vedno večjega pritiska po sodelovanju s strani državljanov in civilnih organizacij, po drugi strani pa tudi s strani javne uprave, ki si na tak način želi ohraniti zaupanje državljanov kot volivcev.

8.3 Primerjava odprtosti – prikaz celotne slike

Stopnja odprtosti javne uprave v posamezni državi je torej glede na zapisano v predhodni točki odvisna od zgoraj naštetih dejavnikov, verjetno pa bi lahko naštela še kakšnega, ki bi vplival na manjšo ali večjo stopnjo odprtega delovanja javne uprave, pri čemer ugotavljam, da samo sprejetje zakonodaje in politik za bolj odprto javno upravo ne daje nobenega zagotovila, da bo javna uprava tudi delovala bolj odprto. Drugačen nadzor in drugačen sistem izvrševanja zakonodaje lahko državljanom in organizacijam civilne družbe zagotavljata različne rezultate. Denimo dragi pritožbeni postopki, ki vključujejo dolge sodne postopke, lahko povzročijo številne ovire za tiste, ki želijo vložiti pritožbo zoper zavrnjen dostop do informacije javnega značaja. Pravica državljanov do dostopa informacij javnega značaja je omejena tudi v primeru, ko so pristojnosti nadzornih institucij, ki lahko opravijo nadzor in izrekajo določene ukrepe, omejene.

Študije so pokazale, da se nemalokrat zgodi, da sprejeta zakonodaja s področja dostopa do informacij javnega značaja ne »zaživi« dovolj hitro, kot bi sicer morala. Izkazalo se je, da so zahteve po dostopu do informacij javnega značaja s strani državljanov takoj po implementaciji zakonodaje pogosto zavrnjene ali prezrte (Neuman in Calland 2007). Primerjalna študija¹¹⁷, ki je

¹¹⁷ Države, vključene v študijo, so bile Argentina, Armenija, Bolgarija, Čile, Francija, Gana, Kenija, Makedonija, Mehika, Nigerija, Peru, Romunija, Južna Afrika in Španija.

vklučevala 14 držav s sprejeto zakonodajo na področju dostopa do informacij javnega značaja, je namreč pokazala, da v 38 % upravni organi niso odgovorili na prejete zahtevke, ki so jih podali prosilci za dostop do informacij javnega značaja, ter da na več kot polovico vseh prejetih zahtev (v kar 57 % vseh prejetih zahtev) upravni organi niso odgovorili v zakonsko predpisanem roku (Open Society Institute 2006, 40–41). Slabosti glede odzivnosti pa so se pokazale tudi v komunikaciji med upravo in državljani, še zlasti pri posvetovanju uprave z državljani oziroma pri možnostih sodelovanja javnosti v procesih odločanja. Kljub težnji k izboljšanju kakovosti na tem področju veliko aktivnosti ostaja neučinkovitih. Mnoge se namreč izvajajo s premajhnimi finančnimi sredstvi, z neizkušenim kadrom in brez upoštevanja, kako bodo njihove ugotovitve vključene v proces oblikovanja politik oz. katere uporabljene metode so najbolj primerne za doseganje ciljev. Spet drugi so razočarani, ker jim organi ne povedo, kako naprej, kar je povezano z njihovim občutkom, da je njihov čas zapravljen oz. njihov prispevek neveljaven.

Sposobnost odprtih upravnih mehanizmov za zagotavljanje dobrih rezultatov je torej odvisna od številnih dejavnikov, na primer, kaj motivira njihovo uvedbo na prvem mestu, in od zaveze in sredstev, ki so vložena za njihovo doseganje ter zagotavljanje nadzora. Javne uprave se odločijo, da postanejo odprte iz več razlogov, mnoge od njih pa niso naklonjene tem razlogom¹¹⁸. Nekatere uprave so motivirane za odprtost zaradi želje, da bi obnovile zaupanje državljanov v njeno delovanje, druge si prizadevajo za izboljšanje birokratskih postopkov, spet tretje si za odprtost prizadevajo zaradi zunanjih pritiskov, ker želijo izboljšati svoje upravljanje. Učinkovitost odprtega javnega okvira se skozi čas razlikuje tudi glede na to, katerim elementom širše vladne agende posamezne politične stranke in voditelji pripisujejo večji oz. manjši pomen. Druge spremenljivke pa je moč iskati v razlikah glede vodenja upravnih postopkov ter v ravni podpore, ki jo upravni organi nudijo državljanom in civilnim organizacijam v zvezi z njihovimi pravicami.

Ker je zaveza k odprtosti javne uprave postala razširjena po vsem svetu, se je pojavila tudi potreba po spremljanju napredka teh dogodkov. V tovrstnih raziskavah, ki potekajo na nacionalni in na mednarodni ravni, države zbirajo podatke, kako potekajo dejavnosti v luči odpiranja javnih

¹¹⁸ V Veliki Britaniji je kampanja za dostop do informacij javnega značaja lobirala za določen namen odprtega delovanja javne uprave, in sicer za zagotovitev skupne referenčne točke za uradnike in uporabnike, ki bi slednjim omogočala obveščanje, podporo in svetovanje na področju dostopa do informacij javnega značaja, in njeno vključitev v nacionalno zakonodajo. Omenjena kampanja ni dosegla vključitve referenčne točke v britanski Zakon o dostopu do informacij javnega značaja, je pa ta vključena v zakonodajah drugih držav, npr. v Novi Zelandiji (New Zealand Official Information Act 1982).

uprav v praksi¹¹⁹, in kar nekaj mednarodnih študij je skušalo primerjati napredek v različnih državah. Glede na dejstvo, da osnovna kazalnika odprtosti javne uprave (to je obstoj pravnega in institucionalnega okvira) postajata vse bolj običajna po vsem svetu in tako za primerljivost odprtosti postajata vedno manj uporabna, se študije¹²⁰ poslužujejo vključevanja tudi drugih kazalnikov, ki jih navajam v nadaljevanju tega poglavja v tabeli 8.2.

8.4 Primerjava odprtosti javnih uprav v državah članicah OECD

8.4.1 Tri razsežnosti odprte javne uprave

V zadnjih dveh desetletjih so vse države OECD vlagale v razvoj odpiranja svojih javnih uprav, pri čemer se je treba vprašati, kaj to pravzaprav pomeni. Načeloma odprtost javne uprave obsega tri glavne elemente: *transparentnost* oz. z drugimi besedami biti na voljo javnosti, *dostopnost* vsakomur, kadarkoli in kjerkoli ter *odzivnost* na nove ideje in zahteve. Odprtost tako vključuje in presega vedno pogosteje uporabljen pojem transparentnosti, dostopnost in odzivnost pa obsegata tudi druge lastnosti, ki so nekakšen vmesnik med javno upravo in državljanji (OECD 2005, 2b).

Definicija odprte javne uprave se mogoče na prvi pogled zdi preprosta, vendar pa je treba ugotoviti, da je izvajanje odprte javne uprave velik izziv za vse države (ne samo za države OECD), saj odprta javna uprava ni nekaj, kar bi se dalo enostavno »vgraditi« v obstoječe sisteme; da se doseže učinkovita in odprta javna uprava, so namreč potrebne korenite spremembe v okviru javne uprave. Glede na to, da je cilj vseh držav članic imeti odprto javno upravo, pa se razlogi za njeno odprtost in politike za njeno doseganje med državami zelo razlikujejo.

Nekatere države, denimo Koreja in Mehika, se pri odpiranju javne uprave osredotočajo predvsem na aktivnosti, ki omogočajo večji nadzor v boju proti korupciji in izboljšanju odgovornosti. Druge države, na primer Danska, se pri odpiranju javne uprave osredotočajo na aktivnosti, ki omogočajo uporabnikom prijazno javno upravo in čim boljši javni servis za državljane, države, kot Kanada in Finska, pa se osredotočajo predvsem na aktivnosti, ki bodo prinesle boljše sodelovanje in vključevanje zunanjih interesnih skupin (državljanov in drugih civilnih iniciativ) v procese odločanja. Ne glede na razloge, ki jih imajo posamezne države za odpiranje svoje javne

¹¹⁹ Na primer Mehika in Velika Britanija.

¹²⁰ World Bank Institute's Governance Matters Studies, World Governance Assessment Framework, International IDEA's Democracy Assessments, Transparency International's Global Corruption Index, One World Trust's Global Accountability Report.

uprave, pa vsi takšni ukrepi na koncu prispevajo k širšemu cilju krepitve zaupanja javnosti v javno upravo kot nujni pogoj za učinkovito javno upravo (OECD 2005b, 2).

Države članice OECD želijo z odprto javno upravo doseči predvsem dva cilja:

1. podpreti legitimnost in kredibilnost demokracije kot oblike vladanja ter
2. doseči enako pomembne gospodarske učinke, kot sta npr. gospodarska rast in socialna kohezija.

Odprta javna uprava skozi »javni nadzor« krepí demokracijo, saj onemogoča, da bi se bogastvo ali moč kopičili v rokah določenih posameznikov, prav tako pa zagotavlja večje možnosti za sodelovanje javnosti pri procesih odločanja. Mnoge vladne politike, ki so usmerjene k večji odprtosti javne uprave, namreč prispevajo h krepitvi bolj demokratičnega vodenja. Nekatere države so šle pri tem še dlje in priznavajo, da zgolj bolj odprta javna uprava sama po sebi ni dovolj za krepitev dobrega javnega upravljanja ter da je treba za večjo demokratičnost vključiti tudi civilno družbo, ki naj izkoristi odprto javno upravo.

Glede gospodarskih koristih odprte javne uprave pa je primerjalna raziskava Svetovne banke pokazala, da so države z visoko stopnjo transparentnosti in učinkovitim nadzorom uživale višjo stopnjo gospodarske rasti kot države z nižjo stopnjo transparentnosti (OECD 2005b, 2). Države članice OECD so same ugotovile, da večja odprtost javne uprave pozitivno vpliva na delovanje številnih ključnih področij javne uprave: regulativno vodenje, proračun in upravljanje odhodkov ter integriteto javne uprave. Take ugotovitve so bile vključene v številna priporočila in smernice, ki jih je pripravila OECD in ki obsegajo vse tri razsežnosti odprtosti javne uprave.

Po drugi strani pa lahko »preveč« odprta javna uprava prinese tudi nekatere potencialne nevarnosti. Večja odprtost namreč omogoča vsem tistim, ki si prizadevajo za nelegitimne cilje (posameznim interesnim skupinam, terorističnim enotam in podobno), da na enostaven način pridobivajo in zlorablajo informacije, s katerimi ogrožajo pomembne družbene vrednote, npr. kapital. Odprt trg upravnih informacij lahko preprosto pomeni to, da tisti z več izobrazbe ali sredstvi pridobijo nesorazmerno veliko koristi.

8.4.2 Kdo si želi odprto javno upravo

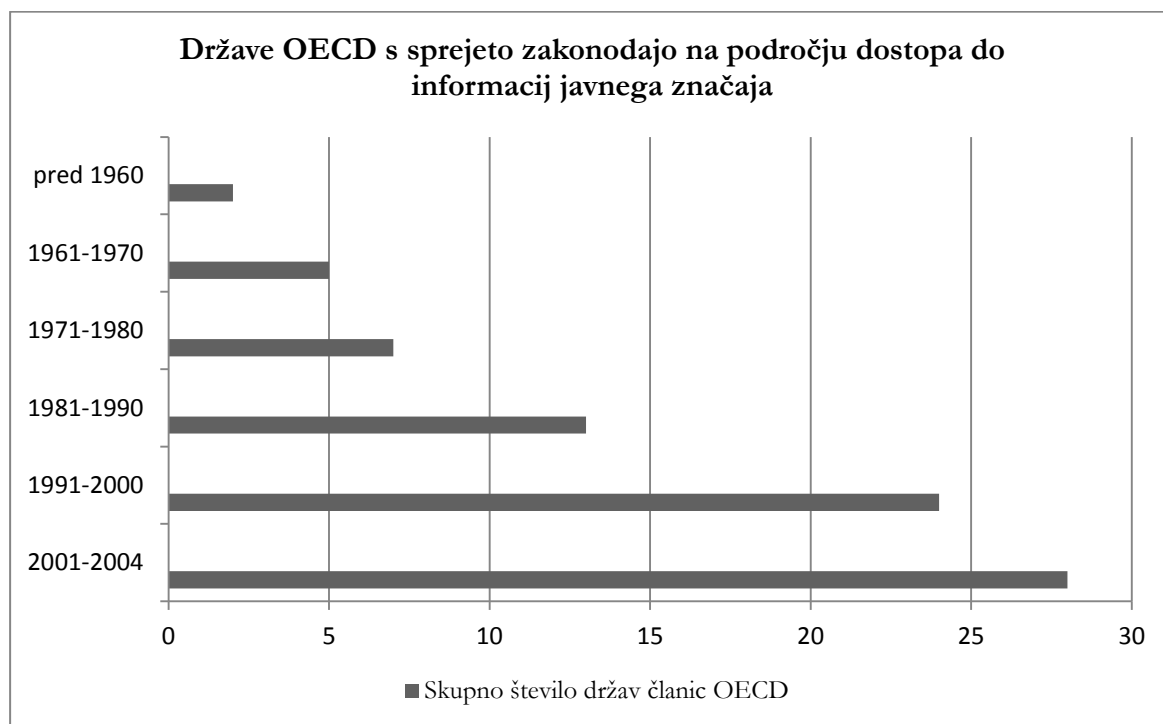
Odprto javno upravo si vedno želijo visoko izobraženi, informirani in kritični državljani, ki pričakujejo visoko kakovost javnih storitev, racionalizirane upravne postopke in upravo, ki svoje poglede in spoznanja upošteva pri javnem odločanju. Vendar njihova pričakovanja niso vedno izpolnjena. V britanski raziskavi javnega mnenja leta 2003 je 40 % anketiranih storitve lokalne samouprave še vedno označilo za »birokratske« in samo 5 % jih je označilo kot »odprte«. Omenjena anketa je pokazala, da je potrebnih več informacij na področjih, kot so, zakaj so odločitve sprejete, kako se porablja javni denar in kako vložiti pritožbo. Podobna slika je tudi v mnogih drugih državah članicah OECD (OECD 2005b, 2).

8.4.3 Kako je dosežena odprtost javne uprave

Obseg, količina in kakovost informacij javnega značaja, posredovanih s strani javne uprave javnosti, se je bistveno povečala v zadnjih 20 letih in cilj, ki so si ga zadale vse države članice OECD glede zagotavljanja ustreznih, pravočasnih, popolnih in zanesljivih informacij, so pravzaprav dosegle že skorajda vse države.

Institut dostopa do informacij javnega značaja je prvi pogoj za javno preglednost, osnovni temelj za odprto javno upravo in je zapisan v ustavah prenekaterih držav članic OECD, kot so Avstrija, Madžarska, Poljska, in drugih, pa tudi v slovenski ustavi. Zakoni o svobodi obveščanja so pomembno sredstvo za doseganje osnovne pravice dostopa do informacij javnega značaja, sprejetje katerih se je v zadnjih dveh desetletjih zelo razširilo. Leta 1980 je manj kot tretjina držav članic OECD (takrat 24) imela sprejet Zakon o dostopu do informacij javnega značaja, do leta 2004 pa je omenjeni zakon sprejelo že več kot 90 % vseh tedanjih držav članic OECD (28 držav od tedanjih 30), to prikazujem v spodnjem grafikonu.

Grafikon 8.1: Države članice OECD s sprejeto zakonodajo na področju dostopa do informacij javnega značaja



Vir: OECD (2005b, 3).

V nadaljevanju zaključujem z mednarodno primerjavo in prikazom celotne slike.

Tabela 8.2: Pregled trenutne zakonodaje in institucij, pomembnih za odprto javno upravo v državah članicah OECD*

	Dostop do informacij	Varstvo osebnih podatkov	Upravni postopek	Informacijski pooblaščenec kot varuh zasebnosti in transparentnosti	Vrhovna nadzorna institucija
DRŽAVA					
Avstralija	X	X	X	X	X
Avstrija	X	X	X	X	X
Belgija	X	X		X	X
Kanada	X	X		X	X
Češka	X	X	X	X	X
Danska	X	X	X	X	X
Finska	X	X	X	X	X

	Dostop do informacij	Varstvo osebnih podatkov	Upravni postopek	Informacijski pooblaščenec kot varuh zasebnosti in transparentnosti	Vrhovna nadzorna institucija
DRŽAVA					
Francija	X	X	X	X	X
Nemčija		X	X	X	X
Grčija	X	X	X	X	X
Madžarska	X	X	X	X	X
Islandija	X	X	X	X	X
Irska	X	X		X	X
Italija	X	X	X	X	X
Japonska	X	X	X		X
Koreja	X	X	X	X	X
Luksemburg		X	X	X	X
Mehika	X		X	X	X
Nizozemska	X	X	X	X	X
Nova Zelandija	X	X	X	X	X
Norveška	X	X	X	X	X
Poljska	X	X	X	X	X
Portugalska	X	X	X	X	X
Slovaška	X	X		X	X
Slovenija ¹²¹	X	X	X	X	X
Španija	X	X	X	X	X
Švedska	X	X	X	X	X
Švica	X	X	X		X
Turčija	X				X
Velika Britanija	X	X	X	X	X
ZDA	X	X	X		X
EU	X	X		X	X

* V stolpcih z vzročnimi pogoji ali izidi pomeni znak X prisotnost pogoja ali izida oziroma »da«; prazen prostor pomeni odsotnost pogoja ali izida oziroma »ne«.

Vir: OECD (2005b, 4).

Zakoni o svobodi obveščanja so temeljni steber odprte vlade in prispevajo h krepitvi preglednosti, poudarjanju odgovornosti vlade in spodbujanju ozaveščenega sodelovanja pri oblikovanju politike. Danes imajo vse razen ene države, ki so leta 2010 sodelovale v raziskavi

¹²¹ Slovenija, ki je članica OECD od leta 2010, je v tej tabeli dodana, saj je vir iz leta 2005.

OECD o odprtih vladah, zakonodajo/predpise o svobodi obveščanja, s katerimi zagotavljajo pravice do dostopa do informacij. V večini držav OECD zakonodaja o svobodi obveščanja sega navpično do vseh ravni vlade in v približno polovici teh držav vodoravno do vseh vej osrednje vlade (zakonodajne, sodne in izvršne). Poleg tega vse države OECD proaktivno objavljajo javne informacije, čeprav so vrste informacij, ki se proaktivno razkrivajo, zelo različne: večina držav proaktivno razkriva proračunske dokumente, letna poročila ministrstev in revizijska poročila, a samo manjše število proaktivno objavlja sezname javnih uslužbencev in njihove plače. V državah OECD se vedno bolj objavljajo upravne informacije v odprtih formatih. To omogoča, da javne informacije ponovno uporabijo druge stranke, in spodbuja inovacije.

8.4.4 Stopnja odprtosti javne uprave in stopnja korupcije v državah članicah OECD in v svetu

V predhodnih poglavjih sem že ugotavljala, da obstaja povezava med stopnjo odprtosti javne uprave in korupcijo, in v zvezi s tem ugotovila, da večja stopnja korupcije v državi¹²² nedvomno kaže na bolj zaprto javno upravo, po drugi strani pa sta javno in pregledno delovanje javne uprave dve zanesljivejši zagotovili za manjšo stopnjo korupcije. V tej točki želim omenjeno korelacijo preučiti še na primeru držav članic OECD (katere članica je tudi Slovenija) in potrditi v nalogi že omenjeno trditev, da v državah z najdaljšo tradicijo odprtosti – predvsem v skandinavskih državah – skorajda ni korupcije oz. je je manj (to prikazujem v nadaljevanju v grafikonu 8.2) kot v državah z omejeno odprtostjo javne uprave (polodprte javne uprave) in da so države z visoko stopnjo korupcije pravzaprav države z zaprto različico javne uprave.

Po navedbah Komisije za preprečevanje korupcije (KPK) je ocena stopnje korupcije v posamezni državi v veliki meri odraz delovanja ali nedelovanja institucij pravne države, integritete javnega sektorja, kakovosti vladanja in kakovosti ter konkurenčnosti poslovnega okolja. Opisano z drugimi besedami pomeni široko razvejen imunski sistem demokratične družbe – socialne in pravne države (Komisija za preprečevanje korupcije 2011a).

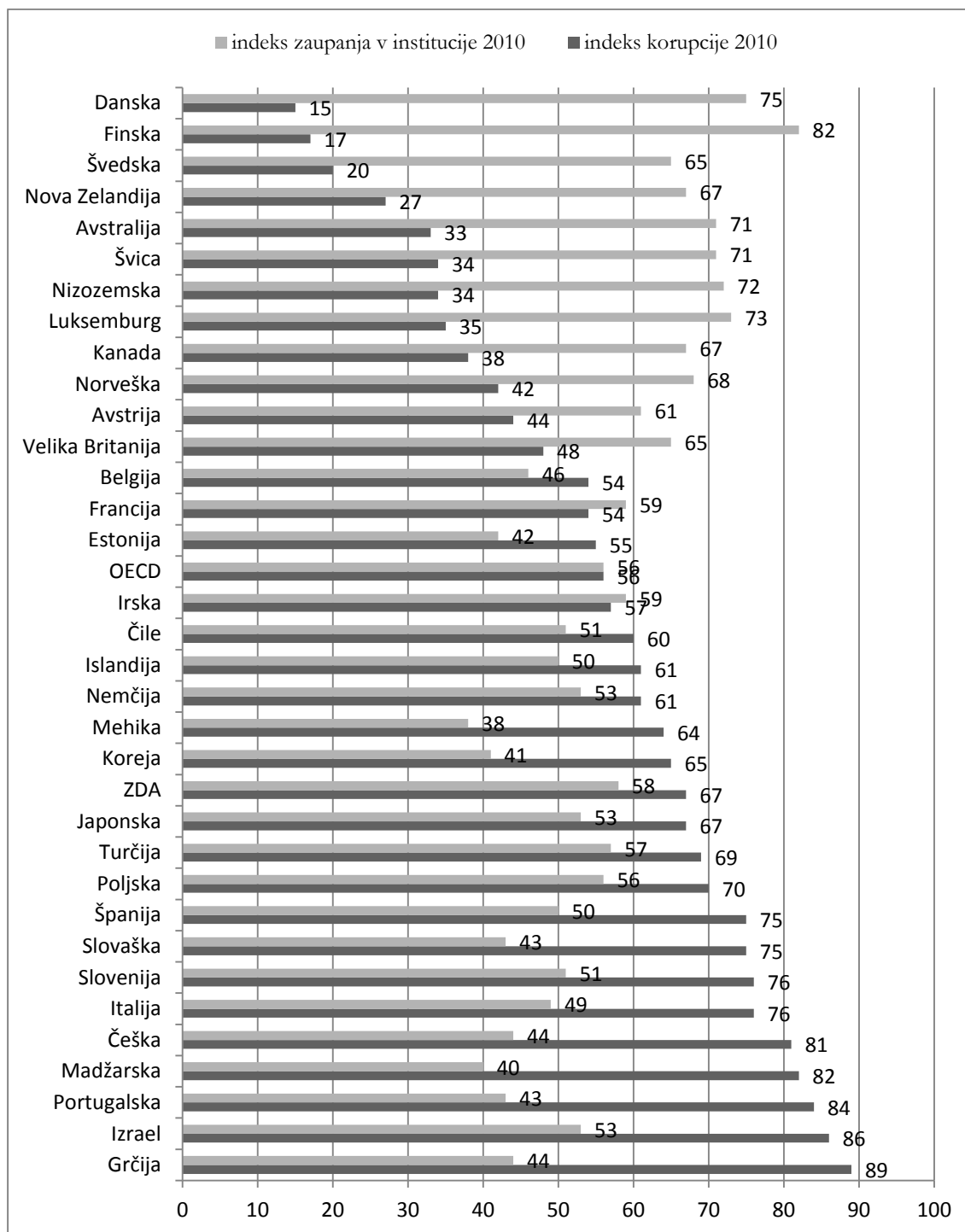
¹²² Pojav korupcije, ki kaže na bolj nedemokratično državno obliko, v družbi negativno vpliva na socialne, zakonodajne, politične in ekonomske vidike družbenega razvoja. Spodkopava javno zaupanje v državne institucije in vladavino prava, zmanjšuje integriteto družbe kot celote in pomen integritete kot družbene vrednote, zmanjšuje proračun držav, lokalnih skupnosti, podjetij itd. v korist zasebnih interesov storilcev koruptivnega dejanja, ostale posameznike nezakonito postavlja v neenakopraven položaj oziroma jih omejuje pri uveljavljanju njihovih temeljnih pravic, povzroča neučinkovitost različnih postopkov (upravnih, sodnih, policijskih, postopkov, povezanih z javnimi naročili, zaposlovanjem ipd.), omejuje prosto konkurenco na trgu ipd. (Wikipedia).

Leta 1997 je OECD sprejel Konvencijo o boju proti podkupovanju tujih javnih uslužbencev v mednarodnem poslovanju, ki je začela veljati leta 1999. Ta konvencija zavezuje Republiko Slovenijo od leta 2001, že pred članstvom v OECD pa je Slovenija zastopala svoje interese v Delovni skupini OECD proti podkupovanju tujih javnih uslužbencev (Working Group on Bribery in International Business Transactions). Države članice delovne skupine v procesu medsebojnega ocenjevanja ugotavljajo skladnost predpisov posamezne države s Konvencijo o boju proti podkupovanju tujih javnih uslužbencev v mednarodnem poslovanju in na podlagi le-te izdanimi priporočili. Slovenija je bila v okviru delovne skupine predmet prve in druge faze ocenjevanja, priporočila, ki jih je v zvezi s tem izdala delovna skupina, pa bodo predmet tretje faze ocenjevanja v letu 2013 (Komisija za preprečevanje korupcije).

Ko razpravljamo o razširjenosti korupcije v določeni družbi, po navadi izhajamo iz rezultatov raziskave Indeks percepcije korupcije (Corruption Perception Index, CPI), ki jo izvaja nevladna organizacija Transparency International (TI). Kot navaja KPK v svojem poročilu, gre za najbolj razpoznavno in verodostojno analizo, ki nam omogoča tako oceno prisotnosti kakor primerjavo razširjenosti korupcije med vsemi v raziskavo vključenimi državami (Komisija za preprečevanje korupcije 2012, 41).

Spodaj podajam prikaz indeksov korupcije za posamezno državo, članico OECD, in primerjavo razširjenosti korupcije med državami OECD (glej Grafikon 8.2)

Grafikon 8.2: Stopnja korupcije in zaupanje v nacionalne institucije v državah članicah OECD v letu 2010

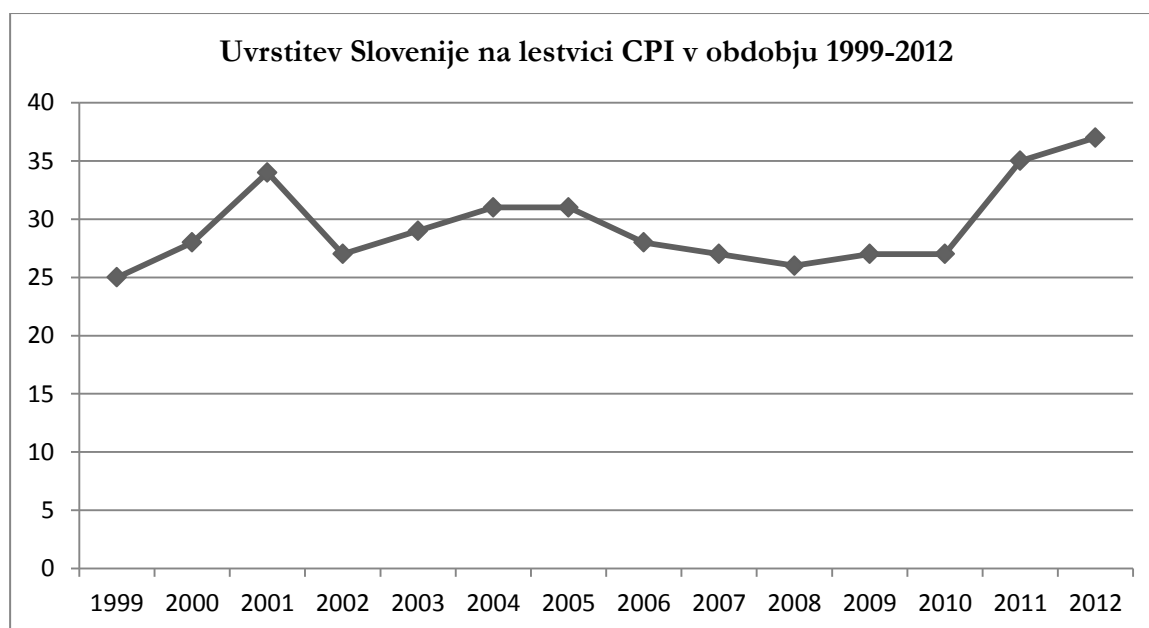


Vir: OECD (2008).

Iz grafikona 8.2 je razvidno, da je bila v letu 2010 zaznana nizka stopnja korupcije (nizek indeks CPI) na Danskem, Finskem in Švedskem, Islandija pa nekoliko odstopa od skandinavskega CPI in je njen indeks nekoliko višji od povprečja OECD. V anglosaksonskih državah je bila v letu 2010 stopnja korupcije na ravni povprečja OECD, z izjemo ZDA, v katerih je koruptivni indeks znatno višji od povprečja OECD. Občutno višja stopnja korupcije v primerjavi s povprečjem OECD pa je bila zaznana v sredozemskih državah in južni Evropi – v Grčiji, Izraelu, Italiji, Portugalski, Španiji in Turčiji. Tudi v številnih vzhodnoevropskih državah, na primer v Češki, Madžarski, Slovaški, Sloveniji in na Poljskem, je bilo zaznati nadpovprečno stopnjo korupcije. Nadalje je iz grafikona 8.2 moč zaključiti, da je visoko zaupanje v nacionalne institucije značilnost nordijskih držav. Mehika, Madžarska in Južna Koreja so bile z nizko stopnjo zaupanja v nacionalne institucije na drugem koncu lestvice. Kot je bilo pričakovati, je bilo razmerje med zaznano korupcijo in zaupanjem v nacionalne institucije negativno. Korelacija je bila visoka, približno – 0,83. V Belgiji, Estoniji, Koreji in Mehiki je bila zaznana relativno nizka stopnja korupcije glede na stopnjo zaupanja v nacionalne institucije. Po drugi strani pa ima Izrael visoko stopnjo korupcije glede na povprečno raven zaupanja v nacionalne institucije.

Za spremljanje gibanja indeksa korupcije v Sloveniji spodaj podajam prikaz lestvice stopenj indeksa CPI v Sloveniji v obdobju od 1999 do 2012 (glej Grafikon 8.3).

Grafikon 8.3: Uvrstitev Slovenije na lestvici CPI v obdobju 1999–2012



Vir: Komisija za preprečevanje korupcije (2013, 10).

Po podatkih KPK je iz grafikona 8.3 razvidno, da se je Slovenija v raziskavi Indeks percepcije korupcije uvrščala sorazmerno dobro ali celo zelo dobro. V letu 1999, ko je bila v raziskavo vključena prvič, je na lestvici od 0 do 10 (ocena deset pomeni, da korupcije v določeni državi praktično ni zaslediti) dosegla rezultat 6,0 in se uvrstila na 25. mesto. V letu 2001 je dosegla doslej najnižji rezultat – 5,2, s katerim se je uvrstila na 34. mesto. Podatki raziskave CPI kažejo, da se je raven korupcije v RS od leta 2003 do leta 2008 vztrajno zmanjševala: leta 2003 je RS dosegla rezultat 5,9 (zasedla je 29. mesto) in leta 2008 6,7 (zasedla je 26. mesto) – doslej najboljši, lahko rečemo, da celo izjemno dober rezultat. V letu 2009 je dosegla rezultat 6,6, v letu 2010 6,4, pri zadnjem merjenju v letu 2011 pa 5,9. Sicer še zmeraj velja, da je takšen rezultat zadovoljiv – predvsem v mednarodno primerjalnem merilu, med državami EU27 pa smo nekoliko pod povprečjem – a jasnega trenda padanja vsekakor ne smemo spregledati. Kot poudarja KPK, se je leta 2011 Slovenija med 182 državami uvrstila na 35. mesto (dosegla je indeks 5,9), v letu 2010 pa je z indeksom 6,4 zasedla 27. mesto. To pomeni, da je v primerjavi z letom 2010 na lestvici padla za osem mest. Ob tem KPK opozarja, da rezultat ni presenečenje. Potrjuje večkratna opozorila komisije, da sta v Sloveniji problem in globina korupcije večja, kot smo si pripravljene priznati. V letnem poročilu za leto 2012 je KPK poudarila, da je bila Slovenija v preteklosti na mednarodnih lestvicah zaradi določenih metodoloških omejitev – predvsem na področjih merjenja sistemske korupcije – uvrščena mogoče celo previsoko. Komisija poudarja, da padca za skoraj 10 mest v enem letu zato ni mogoče razumeti kot kazalnik, da se je zgolj v enem letu stanje na tem področju tako poslabšalo, ampak da ta ocena šele zdaj bolj realno prikazuje stanje, ki je v Sloveniji prisotno že desetletje in več (Komisija za preprečevanje korupcije 2012, 42).

V nadaljevanju zaključujem s prikazom seznamov držav sveta z najmanj in največ korupcije v letu 2012 (glej Tabela 8.3 in Tabela 8.4).

Tabela 8.3: Seznam držav z najmanjšo stopnjo korupcije v letu 2012 na svetu

Mesto na lestvici	Država	2012 ocena CPI
1.	Danska	90
	Finska	90
	Nova Zelandija	90
4.	Švedska	88
5.	Singapur	87
6.	Švica	86
7.	Avstralija	85
	Norveška	85

Mesto na lestvici	Država	2012 ocena CPI
9.	Nizozemska	84
	Kanada	84
11.	Islandija	82
12.	Luksemburg	80
13.	Nemčija	79
14.	Hongkong	77
	Barbados	76
16.	Belgija	75
17.	Japonska	74
	Velika Britanija	74
19.	ZDA	73
20.	Čile	72

Vir: Transparency International (2012a)

Tabela 8.4: Seznam držav z najvišjo stopnjo korupcije v letu 2012 na svetu

Mesto na lestvici	Država	2012 ocena CPI
1.	Somalija	8
	Severna Koreja	8
	Afganistan	8
4.	Sudan	13
5.	Mijanmar	15
6.	Uzbekistan	17
	Turkmenistan	17
8.	Irak	18
9.	Venezuela	19
	Haiti	19
	Čad	19
	Burundi	19
13.	Zimbabve	20
	Ekvatorska Gvineja	20
15.	Libija	21
	Laos	21
	Demokratska republika Kongo	21
18.	Tadžikistan	22
	Kambodža	22
	Angola	22

Vir: Transparency International (2012b)

Glede statistične podatke iz predhodnih tabel (8.3 in 8.4) letne raziskave organizacije TI se med države z najmanjšo stopnjo korupcije na svetu uvrščajo ravno skandinavske države, in sicer Danska, Finska, Švedska, ter Nova Zelandija, med najbolj koruptivne države na svetu pa po podatkih navedene organizacije sodijo Somalija, Severna Koreja in Afganistan. Indeks korupcije označuje definicijo zlorabe javne funkcije za zasebne koristi in meri stopnjo koruptivnosti, ki obstaja med javnimi uslužbenci in politiki neke države. Točke se gibljejo v razponu od sto (države s »čisto vestjo«, v katerih korupcije domala ni) do nič (visoka stopnja korupcije). Mejne vrednosti pa kažejo, kako resen je problem korupcije v določeni državi. V navedeni raziskavi je bilo ugotovljeno, da sta dve tretjini držav dosegli pod 50 točk, to pomeni, da dve tretjini držav na svetu beležita podpovprečno stopnjo korupcije.

Na podlagi vsega predhodno navedenega lahko sklenem, da je stopnja korupcije manjša v državah, ki imajo bolj odprte javne uprave, in je stopnja korupcije večja v državah, v katerih je sistem delovanja javne uprave manj pregleden in javen.

9 SKLEPNO

Pregledna in odprta javna uprava se vse bolj uveljavlja kot »policy« vprašanje, kar v svetu (pa tudi v Sloveniji) ni nobena novost. Tako evropske institucije (Evropski parlament, Svet Evropske unije in Evropska komisija) kot tudi države članice OECD, katere članica je tudi Slovenija, namenjajo dolgoletno pozornost temu vprašanju. V zadnjih desetih letih se je v državah članicah Evropske unije (in državah članicah OECD) število zakonodajnih ukrepov na tem področju izredno povečalo, prav tako so bile v vseh državah članicah EU in OECD vzpostavljene številne upravne reforme. Razlogi za tako »pospešene« procese pa so lahko različni. Nedvomno je eden izmed ključnih razlogov ta, da je pravica do pregledne oz. odprte javne uprave postala temeljna človekova pravica vsakega posameznika. Razlog je tudi v tem, da je bila pravica do dostopa do informacij javnega značaja predlagana kot ena izmed ključnih osnovnih svoboščin, ki je bistvena za gospodarski in družbeni razvoj pa tudi za spodbujanje mednarodnih naložb. Še več, »pravica vedeti« je postala ena od ključnih sestavin demokratične družbe.

Kot ugotavljam v nalogi, ima v demokratičnih državah pravica do dostopa do informacij tri funkcije: prvič, omogoča državljanom, da tesneje sodelujejo v postopkih javnega odločanja, drugič, omogoča in krepi nadzor državljanov nad javno upravo in s tem pomaga pri preprečevanju korupcije in drugih oblik nepravilnosti javne uprave, in tretjič, javni upravi

zagotavlja tudi večjo legitimnost. Če je zagotovljena transparentna in odprta javna uprava, lahko rečemo, da se približujemo idealu – t. i. »stekleni hiši«.

Seveda pa posamezniku prost dostop do informacij, ki jih poseduje javna uprava, ni povsem absolutno dosegljiv. Absolutni ali relativni razlogi za izjeme pri dostopu do informacij, ki opravičujejo obstoj tajnosti oziroma zaupnosti, po eni strani ščitijo določene posebne interese (bodisi interese države bodisi interese posameznika), po drugi strani pa nalagajo javni upravi, da razkrije zahtevane informacije in jih posreduje prosilcu, kadar javni interes za razkritje prevlada nad interesom za zaščito varovane informacije.

Ne glede na predhodno zapisano pa so izkušnje v državah članicah OECD in Evropske unije (in Slovenije kot njen del) pokazale, da spodbujanje k odprti javni upravi v praksi vendarle ni tako lahka naloga. Zagotavljanje »pravice vedeti« državljanom prek ustreznega dostopa do podatkov oziroma informacij, ki jih hrani javna uprava, nemalokrat ostaja nedosegljiv cilj. Potrebo po varovanju osnovnih javnih in zasebnih interesov (od varovanja zaupnosti mednarodnih odnosov do varovanja zasebnosti posameznika) je namreč nemalokrat težko »uskladiti« s prizadevanjem za javnost in odprtost javne uprave. Javni uslužbenci pri razkrivanju podatkov v resnici pogostokrat dajejo prednost zaupnosti oziroma tajnosti, ki naj bi bila v javnem interesu, s čimer je slednja po mojem prepričanju dostikrat preveč poudarjena in na ta način »precejena«. Posledično se (sicer legitimne) ovire za dostop do javnosti informacij javnega značaja pogosto razširijo tudi na druga področja, to pa bi v zdravi demokraciji moralo biti načeloma v javni domeni.

Kljub navedenim težavam pa so mnoge »mlade« demokratične države v srednji in vzhodni Evropi (tiste, v katerih je bila demokratična ureditev uvedena v zadnjih dveh desetletjih) v zadnjih letih uvedle Zakon o dostopu do informacij (Freedom of Information Acts – FOIA). Dejstvo, da so države sprejele omenjeno zakonodajo, pa seveda samo po sebi še ne zagotavlja večje odprtosti in preglednosti javne uprave, še posebej če se ta dosledno ne izvaja. Sprejetje FOIA (v Sloveniji ZDIJZ) pa vsekakor pomeni prvi ključni korak na poti k odprti javni upravi: namreč, ne samo da imajo državljani pravico izvajati razširjen nadzor nad delovanjem javne oblasti oziroma javne uprave, implementacija FOIA oz. ZDIJZ utira pot tudi k izvrševanju »pravice vedeti« različnim družbenim skupinam, novinarjem in posameznikom v primerjavi z državami, v katerih FOIA ni bil sprejet.

V magistrski nalogi sem s preučitvijo pravil, mehanizmov in meril, ki v Evropi (in Sloveniji) predpisujejo uravnoteženje cilja politike dostopa do informacij javnega značaja in pravne obveznosti za razkritje informacij z upoštevanje in zahtevano tajnostjo oziroma zaupnostjo, prišla do sklepa, da je slovenska javna uprava primerno odprta in se je pri odpiranju zgledovala po ureditvah evropskih držav. Inštituti, ki kažejo na raven odprtosti slovenske javne uprave, so podobni tistim v demokratičnih mednarodnih ureditvah in imajo za posledico večjo stopnjo demokratičnosti, manjšo stopnjo korupcije in večjo gospodarsko ter socialno rast.

Na koncu lahko zaključim, da je namen magistrske naloge, preučiti odprtost javne uprave tako na evropski ravni kot tudi na slovenski ravni in s tem preveriti oziroma potrditi uvodoma navedene delovne hipoteze, dosežen.

Sklepna misel magistrske naloge:

*JAVNA UPRAVA NE HRANI INFORMACIJ ZARADI SEBE,
TEMVEČ KOT SKRBNIK JAVNIH DOBRIN (Mendel, Freedom of Information).*

10 LITERATURA

1. *American Civil Liberties Union*. Dostopno prek: www.aclu.org (22. oktober 2012).
2. *Amsterdamska pogodba – Treaty of Amsterdam*. 1997. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html> (12. december 2012).
3. *Amsterdamska pogodba o spremembah Pogodbe o Evropski uniji, Pogodb o ustanovitvi Evropskih skupnosti in nekaterih sorodnih aktov*. 1997. Dostopno prek: http://www.evropa.gov.si/fileadmin/dokumenti/dokumenti/EU/Pravni_red/amsterdam.pdf (12. december 2012).
4. Anžič, Andrej. 1996. *Vloga varnostnih služb v sodobnih parlamentarnih sistemih – nadzorstvo*. Ljubljana: Enotnost.
5. --- 2000. *Tajnost: vrednota in zlo*. Teorija in praksa 37 (5): 849–863. Dostopno prek: <http://dk.fdv.uni-lj.si/tip/tip20005anzic.PDF> (3. april 2013).
6. Balkin, Jack M. 1998. *How Mass Media Simulate Political Transparency*. Yale University. Dostopno prek <http://www.yale.edu/lawweb/jbalkin/articles/media01.htm> (15. januar 2013).

7. Banisar, David. 2006. *Freedom of Information Around the World 2006: A Global Survey of Access to Freedom of Information Laws*. Privacy International. Dostopno prek: http://www.freedominfo.org/documents/global_survey2006.pdf (22. februar 2013).
8. Bijsterveld, Sophie. 2004. *Transparency in the European Union: A Crucial Link in Shaping the New Social Contract Between the Citizen and the EU*. Dostopno prek: https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/clanki/Agenda__Bijsterveld-Paper.pdf (24. maj 2013).
9. Brezovšek, Marjan. 2000. *Kako do zanesljive uprave?* Teorija in praksa 37 (2): 264–278. Dostopno prek: <http://dk.fdv.uni-lj.si/tip/tip20002brezovsek.PDF> (17. november 2012).
10. --- in Črnčec Damir. 2004. *Tajnost v demokraciji*. Teorija in praksa 41 (3–4): 506–523. Dostopno prek: <http://dk.fdv.uni-lj.si/db/pdfs/tip20043-4brezovsekcrcnec.pdf> (15. marec 2013).
11. --- in Miro Haček. 2004. *Upravna kultura*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
12. --- in Damir Črnčec. 2007. *Demokracijska uprava in tajnost podatkov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
13. ---, Miro Haček in Milan Zver. 2008. *Organizacija oblasti v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
14. Bugarič, Bojan. 2001. Vpliv globalizacije in evropskega prava na nacionalne sisteme javne uprave. V *Zborniku referatov, VIII. Dnevi slovenske uprave*, Visoka upravna šola, 71–75. Ljubljana.
15. --- 2002. Od hierarhične k participativni (odprti) javni upravi. V *Dnevi slovenske uprave – zbornik referatov*, Visoka upravna šola, 51–59. Portorož.
16. --- 2003a. *Odprta uprava in državljan: sodelovanje javnosti in analiza učinkov predpisov (RIA) v postopku sprejemanja predpisov*. Javna uprava, 39 (4): 439–465.
17. --- 2003b. *Brez politične volje malo možnosti za uspeh*. Slovenska uprava, 3 (3): 22–24.
18. --- 2003c. *Odprta javna uprava*. V *Zborniku znanstvenih razprav*, 36: 119–156. Ljubljana: Pravna fakulteta.
19. --- 2003č. *Pravica do dostopa do informacij javnega značaja in transparentnost dela javne uprave*. Javna uprava, 39 (2): 189–206.
20. --- 2003d. *Pravica do dostopa do informacij javnega značaja: prvi steber odprte javne uprave*. V *Gantar in drugi, Kaj prinaša novi ZDIJZ*, 29–31. Ljubljana: Inštitut za javno upravo.
21. --- 2004. *Evropsko upravno pravo: trendi in izživji*. Uprava, 2 (2): 52–70. Dostopno prek: www.dlib.si/stream/URN:NBN:SI:DOC-XU3TXXQO/...c2a9.../PDF (7. maj 2013).

22. --- 2005. *Pravni vidiki sodelovanja javnosti pri pripravi in sprejemanju predpisov*. Uprava, 3 (1): 7–27. Dostopno prek: www.dlib.si/stream/URN:NBN:SI:DOC-RRR8MUUA/...3796.../PDF (14. februar 2013).
23. Cerar, Miro. 2003. *Temelji ustavne ureditve, človekove pravice in temeljne svoboščine, gospodarska in socialna razmerja*. Učno gradivo za udeležence seminarja; priloga Varstvo osebnih podatkov (Dopolnjena izdaja). Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve, Urad za organizacijo in razvoj uprave, Upravna akademija.
24. *Commission Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents*. 2000. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0030:FIN:EN:PDF> (9. maj 2013).
25. Creasy, Stella, Karin Gavelin in Dominic Potter. 2008. *Everybody needs good neighbours? A study of the link between public participation and community cohesion*. London: Involve. Dostopno prek: <http://www.involve.org.uk/wp-content/uploads/2011/03/Everybody-Needs-Good-Neighbours-a-study-of-the-link-between-public-participation-and-community-cohesion.pdf> (17. januar 2013).
26. Curtin, Deirdre in Herman Meijers. 1995. *The Principle of Open Government in Schengen and the European Union: Democratic Retrogression?*. *Common Market Law Review*, 32 (2): 391–442.
27. --- in Albert Jacob Meijer. 2006. *Does Transparency Strengthen Legitimacy? A Critical Analysis of European Union Policy Documents*. Dostopno prek: <http://papers.ssrn.com>. (20. januar 2013).
28. Čebulj, Janez. 1992. *Varstvo informacijske zasebnosti v Evropi in Sloveniji*. Ljubljana: Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani.
29. --- 2004. *O vlogi države pri uresničevanju človekovih pravic*. Dostopno prek: <http://www.us-rs.si/media/govor-ozn.pdf> (16. december 2012).
30. --- in Jurij Žurej. 2005. *Varstvo osebnih podatkov in informacije javnega značaja*. Ljubljana: Narodna in univerzitetna knjižnica.
31. Črnčec, Damir. 2003. *Tajnost podatkov: varnostno preverjanje in obveščevalno-varnostne službe*. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede.
32. Darbshire, Helen. 2010. *Proactive Transparency: The future of the Right to Information?* Working paper. World Bank Institute. Dostopno prek: <http://wbi.worldbank.org/wbi/Data/wbi/wbicms/files/drupal-acquia/wbi/Darbshire%20-%20Proactive%20Transparency.pdf> (11. marec 2013).

33. *Deklaracija o pravici dostopa do informacij – Declaration on the right of access to information*. 1992. V Pogodba o Evropski uniji, Maastricht, 7. 2. 1992, Official Journal 1992/C 191, 101. Dostopno prek: http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/tif/JOC_1992_191__1_EN_0001.pdf (23. april 2013).
34. Delakorda, Simon. 2008. *Izzivi tehnokratskega razumevanja e-participacije državljanov v slovenski e-upravi*. 1–22. Univerzitetno in raziskovalno središče Novo mesto, 19.–20. september 2008. Dostopno prek: http://www.inepa.si/OLD/images/stories/delakorda_izzivi-tehnokratskega-razumevanja-e-participacije_nm-2008.pdf (24. april 2013).
35. 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://druzboslovnerazprave.org/clanek/pdf/2008/58/5/> (16. februar 2013).
36. Dewey, John. 1999. *Javnost in njeni problemi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
37. *Directive on the public disclosure of Nato information*. 2008. Dostopno prek: http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_archives/20120327_C-M_2008_0116_INV-Public_Disclosure.pdf (1. junij 2013).
38. Dokumentacija Sekretariata OVSE.
39. Dravec, Anita. 2009. *Varovanje tajnih podatkov v Republiki Sloveniji: formalni vidiki vs. praksa*. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede.
40. Državni portal e-uprava. Dostopno prek: <http://e-uprava.gov.si/e-uprava/> (13. april 2013).
41. Dujic, Sladjan. 2007. *Odprtokodne in proste programske rešitve kot dejavniki učinkovite in gospodarne javne uprave*. Ljubljana: FDV. Dostopno prek: <http://dk.fdv.uni-lj.si/diplomska/pdfs/dujic-sladjan.pdf> (11. februar 2013).
42. *European Parliament Bureau Decision of 28 November 2001 on Public Access to European Parliament Documents*. 2001. Official Journal 2001/C 374, 1. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2001:374:0001:0006:EN:PDF> (26. april 2013).
43. *Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin*. Ur. l. RS (13.6.1994) MP, št. 7–41/1994 (RS 33/1994). Dostopno prek: <http://www.varuh-rs.si/index.php?id=108> (13. december 2012).
44. Ferfila, Bogomil, Polonca Kovač, Gordana Žurga, Igor Klinar in Aneta Plaznik. 2002. *Ekonomski vidiki javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

45. --- 2008. *Demokratične in nedemokratične države sveta*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
46. Frissen, Paul. 1997. The virtual state: Postmodernisation, informatisation and public administration. V *The Governance of Cyberspace*, ur. Brian D. Loader, 111–125. London/New York, Routledge. Dostopno prek:<http://nms.sagepub.com/content/4/2/225.full.pdf> (6. januar 2013).
47. Gavelin, Karin, Richard Wilson in Robert Doubleday. 2007. *Democratic Technologies?* London: Involve. Dostopno prek: <http://www.involve.org.uk/wp-content/uploads/2011/03/Democratic-Technologies.pdf> (13. junij 2013).
48. ---, Simon Burall in Richard Wilson. 2009. *Open Government: beyond static measures*. A paper produced by Involve for the OECD. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/gov/46560184.pdf> (12. junij 2013).
49. Grafenauer, Božo in Boštjan Brezovnik. 2006. *Javna uprava*. Maribor: Pravna fakulteta.
50. Gronbech-Jensen, Carsten. 1998. *The Scandinavian tradition of open government and the EU: problems of compatibility?* Journal of European Public Policy, 5 (1). Dostopno prek: <http://www.tandfonline.com> (22. januar 2013).
51. Groznik, Aleš, Peter Kovač Trkman in Jaka Lindič. 2009. *Elektronsko poslovanje*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
52. Haček, Miro in Drago Zajc. 2006. *Demokracija v globalizaciji – globalizacija v demokraciji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
53. Harmsen, Robert. 2005. *A Dual Exceptionalism?: British and French Patterns of Euroscepticism in Wider Comparative Perspective*. Workshop: National Identity and Euroscepticism: A Comparison Between France and the United Kingdom Friday. Centre for the Study of democratic Government. Dostopno prek: http://oxpo.politics.ox.ac.uk/materials/national_identity/Harmsen_Paper.pdf (19. oktober 2012).
54. Hartman, Ervin. 2007. *Varovanje tajnih podatkov in varnostna kultura na obrambnem področju: protiobveščevalno-varnostni vidiki*. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede.
55. Herrero, Alvaro in Gaspar López. 2010. *Access to Information and Transparency in the Judiciary*. Working paper. The World Bank Institute. Dostopno prek: http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/213798-1259011531325/6598384-1268250334206/Transparency_Judiciary.pdf (6. november 2012).
56. Holzner, Burkart in Leslie Holzner. 2002. *The Transparency Syndrome in Global Change: the vanguard of the open society*. University of Pittsburgh. Dostopno prek: <http://digital.library.pitt.edu> (11. november 2012).

57. Informacijski pooblaščenec. *Tudi danes imate pravico vedeti*. Dostopno prek: https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/brosure/Dan_pravice_vedeti.pdf (22. maj 2013).
58. ---. *Pristojnosti informacijskega pooblaščenca*. Dostopno prek: https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/brosure/zlozenka_pristojnosti_slo2.pdf (24. maj 2013).
59. --- 2005. *Novela Zakona o dostopu do informacij javnega značaja: kako in kdaj uporabljati test javnega interesa?* Dostopno prek: https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/brosure/test_javnega_interesa.pdf (13. maj 2013).
60. --- 2006a. *Letno poročilo Informacijskega pooblaščenca 2006*. Dostopno prek: https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/porocila/letna_porocila_2006.pdf (6. maj 2013).
61. --- 2006b. *Varstvo osebnih podatkov: vstop v zasebnost prepovedan!* Ljubljana: Narodna in univerzitetna knjižnica. Dostopno prek: https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/brosure/zasebnoNIjavno_slo.pdf (27. april 2013).
62. --- 2006c. *Vstopite, dostop je prost!* Dostopno prek: https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/brosure/ip_dijz_slo.pdf (16. april 2013).
63. --- 2007. *Letno poročilo Informacijskega pooblaščenca 2007*. Dostopno prek: https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/porocila/Letno_porocilo_2007.pdf (6. maj 2013).
64. --- 2008. *Letno poročilo Informacijskega pooblaščenca za leto 2008*. Dostopno prek: https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/porocila/Letno-porocilo-2008.pdf (7. maj 2013).
65. --- 2009. *Letno poročilo Informacijskega pooblaščenca za leto 2009*. Dostopno prek: https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/porocila/Letno_porocilo_2009-net.pdf (11. maj 2013).
66. --- 2011. *Letno poročilo Informacijskega pooblaščenca za leto 2011*. Dostopno prek: https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/porocila/Letno_porocilo_2011-net.pdf (15. maj 2013).
67. --- 2012. *Letno poročilo Informacijskega pooblaščenca za leto 2012*. Dostopno prek: https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/porocila/Letno_porocilo_2012-net.pdf (15. maj 2013).
68. Islam, Roumeen. 2003. *Do More Transparent Governments Govern Better?*, World Bank Policy Research Working Paper, No. 3077. Washington DC: The World Bank. Dostopno prek: <http://elibrary.worldbank.org/docserver/download/3077.pdf?expires=1377713205&id=>

- id&accname=guest&checksum=F56FE1FCEC0DA9F43DB79664F60B7904 (17. marec 2013).
69. Jančič, Peter. 2001. *Ožka zakonska ureditev dostopa do informacij*. Dostopno prek: <http://mediawatch.mirovni-institut.si/bilten/seznam/10/zakon/> (24. april 2013).
 70. Kaučič, Igor in Franc Grad. 2003. *Ustavna ureditev Slovenije*. Ljubljana: Založba GV.
 71. Kocjančič, Rudi, Ribičič Ciril, Kaučič Igor, in Grad Franci. 2003. *Ustavno pravo Slovenije*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
 72. *Komentar ustave*. 2011. Ur. Lovro Šturm. Kranj: Fakulteta za državne in evropske študije.
 73. Komisija za preprečevanje korupcije. *OECD*. Dostopno prek: <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija/mednarodna-dejavnost/oced/> (15. junij 2013).
 74. --- 2011a. *Ocena stopnje korupcije*. Dostopno prek: <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija/medijsko-sredisce/arhiv-novic/06/2011/ocena-stopnje-korupcije> (15. junij 2013).
 75. --- 2011b. *O projektu prikaza porabe javnega denarja*. Dostopno prek: <http://supervizor.kpk-rs.si/oprojektu/> (17. junij 2013).
 76. --- 2012. *Obdobno poročilo 2011/2012*. Dostopno prek: https://www.kpk-rs.si/upload/t_datoteke/Obdobno_porocilo_KPK_2011-2012.pdf (19. junij 2013).
 77. --- 2013. *Ocena stanja*. Dostopno prek: https://www.kpk-rs.si/upload/t_datoteke/Ocena_stanja_korupcije_v_RS.pdf (19. junij 2013).
 78. Kotnik Šumah, Kristina. 2010. Pravica dostopa do informacij javnega značaja kot vzvod za aktivno vlogo državljanov v procesih političnega odločanja. V *Pribodnost parlamentarne demokracije*, Zbornik strokovnega srečanja ob 20. obletnici prvih večstrankarskih volitev, 158–163. Ljubljana: Državni zbor.
 79. Kovač, Polona. 2000. *Javna uprava v znamenju ljudi*. Teorija in praksa, 37 (2): 279–293. Dostopno prek: <http://dk.fdv.uni-lj.si/tip/tip20002kovac.PDF> (4. februar 2013).
 80. Kovačič, Matej. 2000. *Zasebnost v informacijski družbi*. Teorija in praksa, 37 (6): 1019–1034. Dostopno prek: <http://dk.fdv.uni-lj.si/tip/tip20006kovacic.PDF> (17. marec 2013).
 81. --- 2006. *Nadzor in zasebnost v informacijski družbi*. Ljubljana: Znanstvena knjižnica FDV. Dostopno prek: http://dk.fdv.uni-lj.si/eknjige/EK_Kovacic_2006_Nadzor.pdf (23. januar 2013).
 82. Lavtar, Roman. 2007. *Sodelovanje prebivalcev v slovenskih občinah (participacija prebivalcev pri odločanju o javnih zadevah na lokalni ravni v Sloveniji)*. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.
 83. --- 2008. *Državna uprava in upravni postopek*. Ljubljana: Višja strokovna šola.

84. Lodge, Martin. 2007. *Regulation, the regulatory state and European politics*. Dostopno prek: <http://aci.pitt.edu> (7. maj 2013).
85. Lörincz, Barbara, Dinand Tinholt, Niels van der Linden, Graham Colclough, Jonathan Cave, Rebecca Schindler, Gabriella Cattaneo, Rosanna Lifonti, Laurent Jacquet in Jeremy Millard. 2010. *Digitizing Public Services in Europe: Putting ambition into action*. 9th Benchmark Measurement Prepared by Capgemini, IDC, Rand Europe, Sogeti andDTi for: European Commission, Directorate General for Information Society and Media. Dostopno prek: ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/document.cfm?action (4. maj 2013).
86. Majone, Giandomenico. 1996: *Regulating Europe*, Routledge, London.
87. Mendel, Toby. 2008. *Freedom of Information: A Comparative Legal Survey*. Dostopno prek: http://portal.unesco.org/ci/en/file_download.php/fa422efc11c9f9b15f9374a5eac31c7efreedom_info_laws.pdf (25. november 2012).
88. Mežnarič, Irma. 2008. *Sodelovanje javnosti v procesih odločanja*. Konferenca o presoji posledic predlogov predpisov in politik. Brdo, 2. novembra 2008. Dostopno prek: <http://www.arhiv.mju.gov.si> (14. marec 2013).
89. ---, Roman Rep in Tatjana M. Zupan M.. 2008. *Priročnik za načrtovanje, vodenje in vrednotenje procesov sodelovanja javnosti*. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo. Dostopno prek: http://www.ezd.si/fileadmin/doc/4_AKTIVNO_DRZAVLJANSTVO/Viri/Prirocnik_za_nacrtovanje_vodenje_in_vrednotenje_procesov_sodelovanja_javnosti.pdf (3. marec 2013).
90. Ministrstvo za javno upravo. 2005a. V *Sodobna javna uprava: zbornik povzetkov*. Konferenca Ministrstva za javno upravo, Portorož od 23. 5. do 25. 5. 2005. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo.
91. --- 2005b. *Metodologija za izpolnjevanje in spremljanje Izjave o odpravi administrativnih ovir in sodelovanju zainteresirane javnosti*. Dostopno prek: <http://www.arhiv.mju.gov.si> (30. marec 2013).
92. --- 2010. *Informacije javnega značaja*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/informacije_javnega_znacaja (16. december 2012).
93. ---. 2011. *Usmerjenost k uporabnikom*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/e_uprava_in_upravni_procesi/prijazna_in_ucinkovita_uprava/usmerjenost_k_uporabnikom/ (3. december 2012).
94. Mirkovič, Milada. 1999. *(Ne)dostopnost javnih informacij*. Dostopno prek: <http://mediawatch.mirovni-institut.si/bilten/seznam/04/pravo/> (9. april 2013).

95. --- 2002a. *Zakon bi moral veljati za vse državne organe*. Dostopno prek: <http://mediawatch.mirovni-institut.si/bilten/seznam/14/dostop/> (10. april 2013).
96. --- 2002b. *Pomanjkljivosti predloga zakona o dostopu do informacij javnega značaja*. Dostopno prek: <http://mediawatch.mirovni-institut.si/bilten/seznam/15/dostop/> (10. april 2013).
97. Neuman, Laura in Richard Calland. 2007. *Making the Access to Information Law Work: The Challenges of Implementation*. Dostopno prek: http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americas/making_the_law_work.pdf (14. april 2013).
98. OECD. 1999. *European Principles for Public Administration*, Sigma Papers, No. 27, OECD Publishing. Dostopno prek: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5kml60zwd7h.pdf?expires=1377717822&id=id&accname=guest&checksum=B2749F2090FF2392A63783D6232E7A0E> (30. maj 2013).
99. --- 2005a. *Modernising Government: The way forward*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/gov/modernisinggovernmentthewayforward.htm> (22. maj 2013).
100. --- 2005b. *Public Sector Modernisation: Open Government*, OECD Policy Brief. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/gov/pem/34455306.pdf> (24. maj 2013).
101. --- 2008. *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/els/soc/41527936.pdf> (1. junij 2013).
102. O'Neil, Michael. 1998. The Right of Access to Community-held Documentation as a General Principle of EC Law. V *European Public Law*, 4 (3): 403–432. London.
103. Open Society Institute. 2006. *Transparency & Silence. A Survey of Access to Information Laws and Practices in 14 Countries*. Open Society Justice Initiative. New York. Dostopno prek: www.justiceinitiative.org (6. junij 2013).
104. Pajnik, Mojca. 2006. *Javnost kot politični fenomen*. Teorija in praksa, 43 (1-2): 260–275. Dostopno prek: <http://www.dlib.si/details/URN:NBN:SI:DOC-NZSP1LND/?&language=eng> (7. april 2013).
105. Pečar, Janez. 2001. *Javnost ali tajnost državnih podatkov*. Revija za kriminalistiko in kriminologijo, 52 (1): 3–10.
106. Pečarič, Mirko. 2011. *Osnove javne uprave*. Ljubljana: Študentska založba.
107. Pečovnik, Milena. 2006. *Poslovanje organov javne uprave*. Ministrstvo za javno upravo, Direktorat za organizacijo in kadre, Upravna akademija.
108. Perenič, Gorazd. 2005. *Na poti od odprtega k preglednemu javnemu sektorju*. Dostopno prek: <http://mediawatch.mirovni-institut.si/bilten/seznam> (12. februar 2013).

109. Pinterič, Uroš in Uroš Svete. 2007. *Elektronsko upravljanje in poslovanje v službi uporabnika*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
110. Pirc Musar, Nataša. 2011. Odprtost delovanja javne uprave. V *Razvoj slovenske javne uprave: 1991–2011*, ur. Kovač, Polonca in Virant Gregor, 229–245. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
111. ---, Sonja Karlovšek Bien, Aleš Petrič, Mojca Prelesnik in Kristina Kotnik Šumah. 2012. *Vse o dostopu do informacij javnega značaja za prosilce in organe zavezanca*. Založba Forum Media, Ljubljana.
112. Pličanič, Samo. 2002. *Ustavna pravica doslej neuresničena*. Dostopno prek: <http://mediawatch.mirovni-institut.si/bilten/seznam/14/dostop/> (27. april 2013).
113. Podmenik, Darka. 1987. *Civilna družba in javnost*. Družboslovne razprave, 4 (5): 113–120.
114. *Policy on the Public Disclosure of Nato Information*. 2011. Dostopno prek: <http://www.nato.int/cps/en/natolive/75504.htm> (13. maj 2013).
115. *Policy on the Retention and Disposition of Nato Information*. 2011. Dostopno prek: <http://www.nato.int/cps/en/natolive/75543.htm> (13. maj 2013).
116. Poslovnik Vlade. Ur. l. RS, št. 43/01 (23/02 popr.), 54/03, 103/03, 114/04, 26/06, 21/07, 32/10, 73/10, 95/11, 64/12.
117. *Pravila o dostopu do Europolovih dokumentov*. 2007. Ur. l. C 072, 29/03/2007, str. 0037-0040 dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu> (16. maj 2013).
118. Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ-A). 2005. Dostopno prek: www.dodogovor.org/upload/arhiv/ZDIJZ_novela.doc (26. april 2013).
119. Prepeluh, Urška. 2004a. *Pravica dostopa do informacij javnega značaja*. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta.
120. ---2004b. *Dostop do javnih informacij organov Evropske unije*. Dostopno prek: <http://mediawatch.mirovni-institut.si/bilten/seznam/19/eu/> (7. april 2013).
121. ---2004c. *Kaj je informacija javnega značaja. Poskus pozitivne opredelitve*. Pravna praksa, 8/9, VII–XII.
122. Public Disclosure of Nato Information (Document C-M (2008) 0116 (INV), 20 November 2008). Dostopno prek: http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_archives/20120327_C-M_2008_0116_INV-Public_Disclosure.pdf (13. maj 2013).
123. Ragin, Charles 2007. *Družboslovno raziskovanje – enotnost in raznolikost metode*/ Charles C. Ragin; ur. Mitja Hafner Fink. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

124. Rajko, Alen (1997): *Tajni podatci: nužnost i (ili) informativna diskriminacija?* Politička misao 34 (3). Dostopno prek: http://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id_clanak_jezik=155486 (22. junij 2013).
125. Rovšek, Jernej. 2002. *Je to zakonska podlaga za bolj odprto javno upravo.* Dostopno prek: <http://mediawatch.mirovni-institut.si/bilten/seznam/15/dostop/#1> (24. januar 2013).
126. Setnikar-Cankar, Stanka in Srečko Devjak. 2003. Development and Transparency of Public Administration as a Factor of Economic Development. V Zbornik radova Ekonomskog fakulteta u Rijeci, 21 (2): 49–63.
127. Silič, Marin, Marko Colnar, Marjan Krisper in Jozef Goerkoe. 2001. *E-poslovanja v javni upravi RS za obdobje od leta 2001 do 2004.* Ljubljana: Center Vlade RS za informatiko.
128. Slovar slovenskega knjižnega jezika (SSKJ). Inštitut za slovenski jezik Franca Ramovša SRC SAZU. Dostopno prek: <http://bos.zrc-sazu.si/cgi/neva.exe?name=ssbsj&tch=14&expression=zs%3D24219> (marec–junij 2013).
129. Soderman, Jacob. 2001. *Transparency as a Fundamental Principle of the European Union.* Govor v Berlinu, 19. junij 2001.
130. Splichal, Slavko. 1997. *Javno mnenje.* Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
131. --- in France Vreg. 1986. *Množično komuniciranje in razvoj demokracije.* Ljubljana: TOZD Učne delavnice.
132. Stanonik, Bojan. 2000. *Ugotavljanje pripravljenosti na reformo državne uprave.* Teorija in praksa, 37 (2): 294–315. Dostopno prek: <http://dk.fdv.uni-lj.si/db/pdfs/tip20002stanonik.pdf> (2. marec 2013).
133. Stare, Janez. 2010. *Upravno poslovanje.* Ljubljana: Fakulteta za upravo, 2010.
134. Šimac, Neven. 2012. *Evropski upravni prostor in evropska načela javne uprave.* Zbornik radova Pravnoga fakulteta u Splitu, 49 (2): 351–368. Dostopno prek: <http://hrcak.srce.hr/file/125396> (30. junij 2013).
135. Škerlep, Andrej. 2002. *Javnost, javno mnenje in diskurzivna racionalnost.* Družboslovne razprave, 18(41): 153–164.
136. Teršek, Andraž. 2006. *Pravica dostopa do informacij javnega značaja – doktrinarni obseg pravice, preozka razlaga zakona.* Ljubljana: Pravna fakulteta. Dostopno prek: https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/clanki/Tersek_DIJZ.pdf (30. april 2013).
137. Transparency International. Dostopno prek <http://www.transparency.org/> (12. junij 2013).

138. --- 2012a. *The World's Least Corrupt Nations, 2012*. Dostopno prek: www.transparency.org (15. junij 2013).
139. --- 2012b. *The World's Most Corrupt Nations, 2012*. Dostopno prek: www.transparency.org (15. junij 2013).
140. Trpin, Gorazd. 2000. *Načelo odprtosti javne uprave*. Javna uprava, 36 (4): 409–417.
141. UN documents. Dostopno prek: <http://www.un.org/depts/dhl/unms/undocuments.shtml> (27. januar 2013).
142. Urad Vlade RS za varovanje tajnih podatkov. *Dokumentacijska varnost*. Dostopno prek: http://www.uvtp.gov.si/si/delovna_podrocja/dokumentacijska_varnost/ (27. marec 2013).
143. *Uredba Evropskega parlamenta in Sveta Evropske unije št. 1049/2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije - Regulation (EC) No. 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents*. 2001. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:077E:0395:0400:EN:PDF> (30. april 2013).
144. *Uredba o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja*. Ur. l. RS, št. 76/05 in 119/07.
145. *Uredba o načinih in oblikah označevanja tajnih podatkov ter fizičnih, organizacijskih in tehničnih ukrepih ter postopkih za varovanje tajnih podatkov*. Ur. l. RS, št. 70/02 in 74/05.
146. *Uredba o upravnem poslovanju*. Ur. l. RS, št. 20/05, 106/05, 30/06, 86/06, 32/07, 63/07, 115/07, 31/08, 35/09, 58/10 in 101/10.
147. *Ustava Republike Slovenije (1991)/uvodno pojasnilo Igor Kaučič: 7. dopolnjena izdaja, 1. natis*. GV Založba, 2008, Ljubljana.
148. Vintar, Mirko. *Prenova poslovanja in informatizacija upravnih enot Republike Slovenije*. Dostopno prek: http://www2.fu.uni-lj.si/iuu/Clanki/Prenova_poslovanja_in_informatizacija_upravnih_enot_Republike_Slovenije.pdf (22. april 2013).
149. --- in Janez Grad. 2004. *E-uprava: Izbrane razvojne perspektive*. Ljubljana. Fakulteta za družbene vede.
150. Virant, Grega. 2002. *Pravna ureditev javne uprave*. Visoka upravna šola, Ljubljana.
151. --- 2003. *Usmerjenost k uporabniku kot načelo delovanja javne uprave*. Uprava, 1 (2): 67–79.
152. --- 2005. *Čiščenje birokratizmov*. Dostopno prek: <http://www.dnevnik.si/clanek/131587> (15. marec 2013).

153. --- 2011. Odprava administrativnih ovir in izboljševanje kakovosti upravnih storitev. V *Razvoj slovenske javne uprave 1991–2011*, ur. Polonca Kovač in Gregor Virant, 247–268.
154. Vlaj, Stane. 2006. *Teorija javne uprave* (3. spremenjena in dopolnjena izdaja). Fakulteta za upravo, Ljubljana.
155. Vreg, France. 1973. *Družbeno komuniciranje, mnenjski in komunikacijski procesi v družbenem sistemu*. Maribor: Založba obzorja Maribor.
156. Warburton, Diane, Richard Wilson in Elspeth Rainbow. 2007. *Making a Difference: Evaluating public participation*. London: Department for Constitutional Affairs.
157. Whyte, Angus in Ann Macintosh. 2001. *Transparency and Teledemocracy: Issues from an »e-consultation«*. Article published in: *Journal of Information Science* 27(4), 2001, 187-198. Dostopno prek: http://itc.napier.ac.uk/itc/Documents/Transparency_JIS.pdf (15. april 2013).
158. Wikipedia. Dostopno prek <http://sl.wikipedia.org> (januar–junij 2013).
159. *Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ)*, Ur. l. RS, št. 51/06 – UPB2 in 117/06.
160. *Zakon o državni upravi (ZDU)*. Ur. l. RS, št. 113/05-UPB4, 89/07Odl.US: U-I-303/05-11, 126/07-ZUP-E, 48/09, 8/10-ZUP-G, 8/2012-ZVRS-F, 21/12, 17/13 Odl.US: U-I-42/12-15, 21/13-ZVRS-G in 47/13.
161. *Zakon o informacijskem pooblaščenču (ZInfP)*. Ur. l. RS, št. 113/05 in 51/07-ZUstS-A.
162. *Zakon o javnem naročanju (ZJN-2)*. Ur. l. RS., št. 12/13 – UPB5.
163. *Zakon o javnih uslužbencih (ZJU)*. Ur. l. RS, št. 63/07-UPB3, 65/08, 69/08-ZTFI-A, 69/08-ZZavar-E, 74/09 Odl.US: U-I-136/07-13 in 40/12-ZUJF.
164. *Zakon o medijih (ZMed)*. Ur. l. RS, št. 110/06 – UPB1, 36/08-ZPOmK-1, 77/10-ZSFCJA in 87/11-ZAvMS.
165. *Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS)*. Ur. l. RS, št. 108/09-UPB13, 8/10 Odl.US: U-I-244/08-14, 13/10, 16/10 Odl.US: U-I-256/08-27, 50/10 Odl.US: U-I-266/08-12, 59/10, 85/10, 94/10, 107/10, 35/11, 110/2011, 27/12 Odl.US: U-I-249/10-27,40/12-ZUJF, 104/12-ZIPRS1314, 20/13 Odl.US: U-I-128/11-18, 46/13 in 46/13-ZIPRS1314-A.
166. *Zakon o stvarnem premoženju države in lokalnih skupnosti (ZSPDSLS)*. Ur. l. RS. št. 86/10 75/2012 in 47/2013-ZDU-1G.
167. *Zakon o tajnih podatkih (ZTP)*. Ur. l. RS, št. 50/06 – UPB2, 9/10 in 60/11.
168. *Zakon o varstvu okolja (ZVO-1)*. Ur. l. RS, št. 39/2006-UPB1, 49/06-ZMetD, 66/06 Odl.US: U-I-51/06-10, 112/06 Odl.US: U-I-40/06-10, 33/07-ZPNačrt, 57/08-ZFO-1A, 70/2008, 108/09, 108/09-ZPNačrt-A, 48/12, 57/12 in 97/12 Odl.US: U-I-88/10-11.

169. Ziller, Jacques. 2001. *European Models of Government: Towards a Patchwork with Missing Pieces*. *Parliamentary Affairs*, 54 (1): 102–119. Dostopno prek: <http://www.tandfonline.com> (12. junij 2013).