



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
SLOVENIA



ALI SO INFORMACIJE JAVNEGA
ZNAČAJA RES JAVNE?

ALI SO INFORMACIJE JAVNEGA ZNAČAJA RES JAVNE?

Junij 2015

Transparency International Slovenia je nevladna, neodvisna in neprofitna organizacija. Naš namen uresničujemo z razvojem in izvajanjem preventivnih programov za ozaveščanje javnosti o potrebah po visoki ravni integritete v družbi, objektivnem ugotavljanju dejanskega stanja etike, integritete in korupcije v Republiki Sloveniji ter pogojih za to. Transparency International Slovenia je uradni partner organizacije Transparency International (TI).

Transparency International je največja mednarodna organizacija za boj proti korupciji na svetu. Po svetu ima več kot 100 samostojnih partnerjev in mednarodni sekretariat v Berlinu. Transparency International povečuje ozaveščenost o škodljivih učinkih korupcije in sodeluje z vladami, s podjetji in z nevladnimi organizacijami, njena namena pa sta razvoj in izvajanje učinkovitih ukrepov za spopadanje s korupcijo.



Supported [in part] by a grant from the Foundation Open Society Institute in cooperation with the Think Tank Fund of the Open Society Foundations.



Co-funded by the Prevention of and Fight against Crime Programme of the European Union.
This project has been funded with support from the European Commission. This publication reflects the views only of the authors, and the European Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

ALI SO INFORMACIJE JAVNEGA ZNAČAJA RES JAVNE?

Založnik in izdajatelj: Transparency International Slovenia – Društvo Integriteta

Uredila: Simona Habič

Avtorji:

Anja Rupret, vodja projekta Spregovori!

Andreja Mrak, pravna svetovalka

Simona Habič, vodja zagovorništva

Živa Gobbo, vodja projekta Transparentnost lokalnih volitev v Srednji in Vzhodni Evropi

Vid Doria, vodja projekta Odkrivanje lobiranja – Odstiranje tančic v politiki

Sebastijan Peterka, projektni asistent

Transparency International Sekretariat:

Mariya Gorbanova

Naklada: 400

Ljubljana, junij 2015, 1. natis

Gradivo je lektorirano.

© Transparency International Slovenia 2015, Ljubljana. Vse pravice so pridržane. Ponatis v celoti ali v delih je dovoljen s pogojem, da avtorske pravice ostanejo v lasti Transparency International Slovenia. Nobenega ponatisa bodisi v celoti bodisi v delih ni dovoljeno prodajati, razen če je vključeno v druga dela.

Omejitev odgovornosti

Prizadevali smo si za pravilnost podatkov v tem dokumentu. Za vse informacije znotraj dokumenta je verjeti, da so resnične. Kljub vsemu TI Slovenia ne more prevzeti odgovornosti za posledice uporabe dokumenta za druge namene in v drugih kontekstih. Priporočila odražajo mnenje TI Slovenia in ne predstavljajo stališč tistih, ki so navedeni, citirani ali intervjuvani, razen če je to posebej navedeno.

Izvedba tega projekta je sofinancirana s strani Evropske komisije. Vsebina publikacije je izključno odgovornost avtorja in v nobenem primeru ne predstavlja stališč Evropske komisije.

Vsebina -kazalo

POVZETEK.....	8
PRIPOROČILA.....	9
UVOD.....	10
ZA POSREDOVANJE INFORMACIJ NEZAKONITO PLAČUJEMO DVAKRAT.....	11
Pravni okvir.....	11
Pomanjkljiva in nejasna pravna ureditev načela prostega dostopa do IJZ.....	11
Organi z zaračunavanjem stroškov dela kršijo mednarodno Konvencijo Sveta Evrope in ZDIJZ.....	12
V praksi.....	12
Zaračunavanje neupravičenih stroškov onemogoča enakopraven in enostaven dostop do IJZ.....	12
Priporočila.....	14
PODATKI O OSEBNIH IMENIH VSEH LOBISTOV MORAJO BITI JAVNO DOSTOPNI.....	15
Pravni okvir.....	15
Podatki o nepoklicnih lobistih in tistih, ki vplivajo v imenu interesnih organizacij, so skriti, čeprav opravijo skoraj vse lobistične stike.....	15
Kateri so razlogi, da osebna imena vseh, ki lobirajo, niso javna?.....	15
V praksi.....	16
Lobiranje vpliva na oblikovanje zakonodaje in sprejemanje odločitev.....	16
Transparentno lobiranje je v interesu javnosti.....	17
Priporočila.....	19
DELOVANJE POLITIČNIH STRANK IN ORGANIZATORJEV VOLILNIH KAMPANJ ŠE VEDNO SKRITO PRED OČMI JAVNOSTI.....	20
Pravni okvir.....	20
Možnost delnega vpogleda v finančno poslovanje političnih strank in organizatorjev volilnih kampanj je omogočen zgolj na podlagi prošnje za dostop do informacij javnega značaja.....	20
Politične stranke in organizatorji volilnih kampanj bi morali biti zavezanci za dostop do informacij javnega značaja po zakonu.....	20
V praksi.....	21
Netransparentno upravljanje s proračunskimi sredstvi.....	21
Težava dostopa do IJZ pri organizatorjih volilnih kampanj.....	22
Priporočila.....	23
ZAKLJUČEK.....	24

POVZETEK

Javnost ima pravico vedeti, kako država deluje, kako potekajo postopki javnega naročanja, sprejemanja zakonodaje, vplivanja, kakšni so postopki sprejemanja odločitev in kako se porablja javni denar. Pravica do obveščenosti v Sloveniji je ogrožena predvsem zaradi nezadostnega dostopa do informacij javnega značaja (IJZ) v praksi, čeprav imamo enega najboljših zakonov na tem področju.¹ TI Slovenija zaznava sistemske pomanjkljivosti v zvezi z ureditvijo in postopki dostopa do IJZ² ter s proaktivno objavo informacij. Pravica mora biti namreč zagotovljena vsakomur s čim manj finančnimi, pravnimi in administrativnimi ovirami. Z analizo zakonodaje in primerov iz prakse podajamo rešitve in priporočila za čimprejšnje ukrepanje.

Priporočila se nanašajo na prost dostop do IJZ, in sicer na zaračunavanje stroškov posredovanja informacij, smiselno uporabo testa interesa javnosti in na širitev kroga zavezancev za dostop do informacij javnega značaja.

Vpogled v IJZ je po zakonu načeloma brezplačen. Za posredovanje prepisa, fotokopije ali elektronskega zapisa zavezanci lahko zaračunajo le materialne stroške. Žal pa je vlada z Uredbo o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja (Uredba)³ omogočila, da zaračunavajo tudi stroške dela javnih uslužbencev, kar pomeni, da so za svoje delo plačani dvakrat. Uredba je v tem delu nezakonita in jo je treba spremeniti.

Kljub prostemu dostopu do IJZ obstajajo izjeme, ki so varovane pred razkritjem. Če je interes javnosti večji od interesa zaščite informacij, se opravi »test javnega interesa«. Uporaba testa pa je praktično nesmiselna, če je javni interes očitno nad zasebnim. Lobisti vplivajo na delovanje in odločitve v javnem sektorju, zato je javna objava osebnih imen vseh lobistov v očitnem interesu javnosti. Take primere očitnega interesa javnosti je treba opredeliti v zakonu in omogočiti, da so podatki javno dostopni.

Za boljši nadzor nad porabo javnih sredstev je ZDIJZ v letu 2014 poleg javnega sektorja med zavezance uvrstil tudi poslovne subjekte v državni in lokalni lasti, tista, v katerih je država večinski lastnik ali ima prevladujoči vpliv. Ker so tudi politične stranke, posamezni kandidati in organizatorji volilnih in referendumskih kampanj porabniki proračunskih sredstev in imajo močan vpliv na porabo javnega denarja, pričakujemo, da bodo tudi ti vključeni v krog zavezancev.

1 Habič, S. Ur. (2012) *Nacionalni sistem integritete*, Dostopno na: http://nis.integriteta.si/images/pdf/knjiga_integriteta_2012.pdf. [12. 6. 2015]. Stran 135.

2 Pravno-informacijski sistem (2003) *Zakon o dostopu do informacij javnega značaja*, 24/03, 61/05, 96/05, 109/05, 113/05, 28/06, 51/06 – UPB2, 117/06 – ZDavP-2, 23/14, 50/14 in 19/15 – odl. US. Dostopno na: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3336> [12. 6. 2015].

3 Pravno-informacijski sistem (2003) *Zakon o dostopu do informacij javnega značaja*, 24/03, 61/05, 96/05, 109/05, 113/05, 28/06, 51/06 – UPB2, 117/06 – ZDavP-2, 23/14, 50/14 in 19/15 – odl. US. Dostopno na: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3336> [12. 6. 2015].

PRIPOROČILA

Za izboljšanje prostega dostopa do IJZ z nameni zagotavljanja nadzora delovanja širšega javnega sektorja, transparentnosti porabe javnih sredstev ter postopkov sprejemanja odločitev TI Slovenia priporoča, da:

1. Vlada takoj ratificira Konvencijo Sveta Evrope o dostopu do uradnih dokumentov, ki jo je podpisala že leta 2009.
2. Državni zbor spremeni Zakon o dostopu do informacij javnega značaja tako, da jasno določi, da stroški dela oziroma storitve posredovanja IJZ niso materialni stroški. Vlada pa spremeni Uredbo, sprejme pričakovani enotni stroškovnik in pravila za zaračunavanje stroškov posredovanja IJZ, pri čemer se stroški dela oziroma storitve posredovanja IJZ ne smejo šteti za materialne stroške, in takoj izvede izobraževanja za zavezance o pravilnem izvajanju postopkov v primeru pritožb zoper stroške.
3. Zakonodajalec spremeni Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije tako, da določi, da so osebna imena vseh kategorij lobistov javna, zapis o lobiranju pa sistematično pripravljen in javno objavljen. Zakonodajalec mora z zakonom omogočiti uporabo osebnih imen lobistov vseh kategorij in drugih podatkov za obdelavo in združevanje na način, da je mogoč prikaz povezav med lobisti in lobiranci. Hkrati mora zakonodajalec zagotoviti avtomatiziran način zbiranja teh podatkov v konkretnem kratkem časovnem roku ter jasno opredeliti, da so vsi ti podatki javnosti na voljo v strojno berljivi obliki.
4. Zakonodajalec med zavezance po Zakonu o dostopu do informacij javnega značaja uvrsti politične stranke ter organizatorje volilnih kampanj. V Zakonu o financiranju političnih strank se določi, da so politične stranke med volilno kampanjo zavezane sproti objavljati podatke o izdatkih.
5. Nevladne organizacije, mediji in odločevalci sistematično in trajnostno z izobraževanjem in delavnicami osveščajo državljane o uporabi dostopa do IJZ.

UVOD

V Sloveniji imamo z Ustavo⁴ (39. člen) zaščiteno človekovo pravico do svobode izražanja, ki vključuje tudi pravico pridobiti IJZ, kar je ključno za vzpostavljanje višje integritete v družbi in boj proti korupciji. Glede na rezultate raziskave zaznave korupcije Corruption perception index (CPI),⁵ ki jo vsako leto izvede Transparency International, Slovenija še vedno velja za državo, v kateri je korupcija velik problem.⁶ Analiza Nacionalni sistem integritete (NIS)⁷ v Sloveniji pa dokazuje, da sta stabilnost demokracije ter zagotavljanje transparentnega in odgovornega upravljanja ogrožena med drugim tudi zaradi nezadostnega dostopa do IJZ v praksi, čeprav je Center for Law and Democracy⁸ Zakon o dostopu do informacij javnega značaja ocenil kot enega najboljših na svetu.

Nameni zakona so zagotoviti javnost in odprtost delovanja organov ter omogočiti uresničevanje pravice, da državljanji z minimalnimi pravnimi, administrativnimi in finančnimi ovirami pridobijo IJZ, s katerimi razpolagajo javni sektor in poslovni subjekti pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava.

Zakon naj bi spodbujal in omogočal široko razpoložljivost in uporabo teh informacij ter njihovo kroženje za zainteresirano javnost, posameznike, nevladne organizacije, medije, gospodarske subjekte in druge. Z omogočenim dostopom do IJZ ima javnost namreč možnost združevati in povezovati podatke in pridobivati nove informacije o porabi javnih sredstev in načinih odločanja. IJZ so pomembne pri spodbujanju družbene angažiranosti za zagotavljanje transparentnega poslovanja širšega javnega sektorja in odgovornega ravnanja odločevalcev pri upravljanju z javnimi sredstvi in s sredstvi poslovnih subjektov pod vplivom države in lokalnih skupnosti.

Kljub temu da je Slovenija leta 2009 kot ena prvih podpisala Konvencijo Sveta Evrope o dostopu do uradnih dokumentov (Konvencija)⁹, ki priznava pravico dostopa do IJZ kot temeljno človekovo pravico, je kljub pritiskom in prizadevanjem javnosti ter Informacijskega pooblaščenca (IP) do zdaj sploh še ni ratificirala.

Z namenom preprečevati korupcijo in slabo upravljanje predstavljajo naša priporočila pomembne ugotovitve in izpostavljajo izzive glede ureditve postopkov dostopa do IJZ. Tako bo nadzor širše javnosti nad porabo javnih sredstev in delovanjem širšega javnega sektorja, vključno nad osebami pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava ter oblastjo, učinkovit in enostaven, reševanje in pomoč prijaviteljem korupcije pa bolj uspešno.

4 Državni zbor (2015) Ustava. Dostopno 13. 6. 2015, <https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/PoliticniSistem/URS/besedilo>.

5 Transparency International (2014) Corruption perception index 2014. Results. Dostopno na: <http://www.transparency.org/cpi2014/results> [12. 6. 2015].

6 Med 175 državami je dosegla rezultat 58 od 100, pri čemer rezultat »0« pomeni visoko koruptivnost države, rezultat »100« pa »zelo čisto« državo.

7 Habič, S. Ur. (2012) Nacionalni sistem integritete. Dostopno na: http://nis.integriteta.si/images/pdf/knjiga_integriteta_2012.pdf. [12. 6. 2015]. Stran 135.

8 Centre for Law and Democracy (2013) Global Right to Information Rating. International Right to Information Rating Results. Dostopno na: <http://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2012/08/RTI-Chart.pdf> [25. 5. 2015]

9 Council of Europe Convention on Access to Official Documents (2009) Dostopno na: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/205.htm> [4. 6. 2015]

ZA POSREDOVANJE INFORMACIJ NEZAKONITO PLAČUJEMO DVAKRAT

Finančna, administrativna in pravna dostopnost do IJZ so bistvo načela prostega dostopa do IJZ. Zato je vpogled v IJZ še vedno brezplačen, za posredovanje prepisa, fotokopije ali elektronskega zapisa zahtevane informacije pa je dovoljeno zaračunati zgolj materialne stroške. Podzakonski akt, Uredba, pa v nasprotju z zakonom omogoča tudi zaračunavanje stroškov storitev posredovanja informacij oziroma stroškov dela javnih uslužbencev po urnih postavkah. Čeprav za to delo, ker gre za njihove naloge, določene z zakonom, že prejemajo plačo iz proračuna. Takšno obračunavanje stroškov posredovanja IJZ po urnih postavkah je nezakonito in ovira dostop do IJZ, je netransparentno in za prosilca diskriminatorno, saj zavezanci ravnavajo mimo zakona.

Pravni okvir

Pomanjkljiva in nejasna pravna ureditev načela prostega dostopa do IJZ

IJZ so prosto dostopne, razen v primeru podatkov, ki so zakonsko določeni kot izjeme. V teh primerih se prosilcu dostop zavrne ali pa se mu omogoči delni dostop do dokumenta, tako da zavezanec zakrije podatke, ki so izjema.

Vsak prosilec ima po 5. členu zakona od organa pravico pridobiti IJZ, tako da jo dobi na vpogled ali da dobi njen prepis, fotokopijo ali elektronski zapis.

Po novem zakonu je vpogled v zahtevano informacijo brezplačen, le kadar ne terja delnega dostopa. Ko vpogled v izvirnik zaradi zaščite podatkov ni mogoč, zavezanec zagotovi vpogled v fotokopijo dokumenta, na katerem prekrije varovane podatke, zaračuna pa lahko samo materialne stroške, ki so pri tem nastali. Po prejšnjem zakonu je bil v vseh primerih vpogled brezplačen.

Stroškov dela zavezanci ne smejo zaračunavati.

Za posredovanje prepisa, fotokopije ali elektronskega zapisa zahtevane informacije lahko organ prosilcu zaračuna zgolj materialne stroške, ne pa tudi stroškov dela. Vlada pa po predhodnem mnenju IP še vedno ni sprejela konkretnih pravil in enotnega stroškovnika za zaračunavanje stroškov. To bi morala storiti najpozneje do sredine oktobra 2014, v petih mesecih od uveljavitve novele Zakona o spremembah in dopolnitvah ZDIJZ-C,¹⁰ vendar do danes tega še ni storila. Tako Uredba, ki opredeljuje okvirni in ne enotnega stroškovnika, zavezancem omogoča, da kar sami določajo višino in vrsto stroškov posredovanja informacij.

¹⁰ Uradni list (2014) Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o dostopu do informacij javnega značaja, ZDIJZ-C, 23/14. Dostopno na: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO6766> [12. 6. 2015].

Za zaračunavanje stroškov posredovanja informacij se zato še naprej uporabljajo določbe starega zakona (ZDIJZ-UPB2),¹¹ po katerih je vpogled v zahtevano informacijo torej brezplačen ne glede na izvajanje delnega dostopa.¹²

Uredba v prvem odstavku 19. člena pa nerodno navaja, da »organ določi ceno materialnih stroškov tako, da upošteva povprečne tržne cene za storitev posredovanja informacij in povprečno lastno ceno stroškov dela in amortizacije opreme organa«. S tem je Vlada z Uredbo odstopila od načela tako starega zakona ZDIJZ-UPB2 kot veljavnega ZDIJZ, da je dostop do IJZ brezplačen (razen v primeru delnega dostopa po novem ZDIJZ). S tem nezakonito omogoča, da organi zaračunavajo tudi stroške storitve posredovanja informacij in stroške dela. K vsem stroškovnikom organov, ki temeljijo na tej Uredbi, soglasje izda Ministrstvo, pristojno za javno upravo. Ker pa je Uredba v nasprotju z zakonom, so tudi stroškovniki, potrjeni na Ministrstvu za javno upravo, ki dopuščajo zaračunavanje dela, v nasprotju z zakonom.

Organ za vpogled tako ne sme zaračunati nobenih stroškov, lahko pa zaračuna materialne stroške v primerih, kot jih določa 18. člen Uredbe, ki sledi ZDIJZ-UPB2:

- za posredovanje prepisa, fotokopije ali nosilca elektronskega zapisa zahtevane informacije, pri čemer se kot prepis šteje izdelava kakršnega koli dvojnika s tehničnimi sredstvi;
- za pretvorbo informacije iz elektronske v fizično obliko, če je informacija izključno v elektronski

¹¹ Uradni list (2006) Zakon o dostopu do informacij javnega značaja, ZDIJZ-UPB2, 51/06. Dostopno na: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=73398> [12. 6. 2015].

¹² To izhaja tudi iz sodbe Upravnega sodišča Republike Slovenije št. I U236-2015-11 z dne 7. 5. 2015, dostopne na: https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/sodbe_UPRS/I_U_236-2015-11_090-277-2014-2_.pdf [12. 6. 2015] in odločbe IP št. 090-181/2012 z dne 5. 10. 2012, dostopne na: https://www.ip-rs.si/informacije-javnega-znacaja/iskalnik-po-odlocbah/odlocbe-informacije-javnega-znacaja/?tx_jzdecisions_pi1%5BshowUid%5D=1796&tx_jzdecisions_pi1%5BhighlightWord%5D=090-181%2F2012&cHash=7acd-24848285d2faef3dc7287454aec [12. 6. 2015].

obliki, prosilec pa želi informacijo prejeti v fizični obliki,

- za pretvorbo informacije iz fizične v elektronsko obliko, če je informacija izključno v fizični obliki, prosilec pa želi informacijo prejeti v elektronski obliki,
- za poštnino za pošiljanje po pošti.

To pa pomeni, da v drugih primerih organ materialnih stroškov nikakor ne sme zaračunati.

Organi z zaračunavanjem stroškov dela kršijo mednarodno Konvencijo Sveta Evrope in ZDIJZ

Glavni izziv glede izvajanja določbe 19. člena Uredbe in sprejetih neustreznih začasnih stroškovnikov organov, ki jih potrdi Ministrstvo za javno upravo, je, da organi interpretirajo Uredbo tako, da med materialne stroške štejejo tudi stroške dela javnih uslužbencev oziroma storitev za posredovanje informacije. To pa je nezakonito, saj morajo Uredbo tolmačiti v skladu z ZDIJZ. A stališče nekaterih organov je, da dolžnost organa – posredovati IJZ – ne sodi med njegove naloge oziroma naloge javnega uslužbenca (npr. ker niso zapisane v pogodbi o zaposlitvi in sistemizaciji). To je v nasprotju z namenom zakonodajalca in mednarodnih zavez, več področnih evropskih direktiv in Konvencijo. Ta namreč v 7. členu izrecno določa, da je vpogled v uradne dokumente v prostorih javnega organa brezplačen, za kopijo od prosilca lahko sicer zahteva plačilo, a mora biti razumna in ne sme presegati dejanskih stroškov razmnoževanja in predaje dokumenta. Ne nazadnje pa to enako stališče izhaja tudi iz uradnega mnenja Službe za transparentnost, integriteto in politični sistem¹³ pri Ministrstvu za javno upravo, ki se sklicuje na obrazložitev predloga ZDIJZ.¹⁴

V skladu z nameni ZDIJZ, ki so zagotoviti javnost in odprtost delovanja organov ter omogočiti uresničevanje pravice fizičnih in pravnih oseb, da pridobijo IJZ, je posredovanje IJZ ena izmed zakonsko določenih nalog organa, zato je organ dolžan zagotoviti tudi ustrezna sredstva in kader za reševanje tovrstnih zahtevkov.

Stroški dela niso materialni stroški. Plačilo za delo, ki ga glede posredovanja informacij opravi javni uslužbenec v okviru svojega rednega delovnega časa in delovnih nalog, zagotovo ne predstavlja materialnih stroškov, ki jih lahko organ po določbi 34. člena ZDIJZ zaračuna za posredovanje

prepisa, fotokopije ali elektronskega zapisa. Nedopustno je, da bi moral prosilec dodatno plačevati urne postavke javnih uslužbencev po začasnem stroškovniku, ki za takšno delo že prejemajo plačo iz proračuna.

Obstoječi način zaračunavanja stroškov dela javnih uslužbencev je tudi netransparenten, saj ni mogoče preveriti, ali je organ stroške zaračunal upravičeno ali ne (odvisno od hitrosti dela javnih uslužbencev in organizacije dela ipd.). Tak način je tudi diskriminatoren, ker organom omogoča različno in neenotno vrednotenje urnih postavk oziroma stroškov dela. Prav tako takšen način zaračunavanja stroškov (finančno in administrativno) nesorazmerno omejuje pravico do dostopa do IJZ. Zaradi tega je Uredba v tem delu v neskladju z zakonom, posledično pa tudi na njeni podlagi sprejeti ter od ministrstva potrjeni stroškovniki organov, saj nesorazmerno ovira dostop do IJZ in krši temeljno človekovo pravico do dostopa.¹⁵

V praksi

Zaračunavanje neupravičenih stroškov onemogoča enakopraven in enostaven dostop do IJZ

Pri obravnavanju konkretnih zadev v projektu Spregovoril! smo zaznali, da imajo z neupravičenim zaračunavanjem stroškov največ težav novinarji in nevladne organizacije. Ti pa so kot t.i. watchdogi ključni za nadzor nad delovanjem države. Organi pogosto zaračunajo nesorazmerno visoke administrativne stroške dela, kot je pokazala naša analiza.

Novinarji in nevladniki opozarjajo tudi, da namesto zahtevanih informacij od organov pogosto dobijo pomanjkljive ali napačne dokumente.

Tak način dela je lahko tudi eden od načinov namenskega oviranja dostopa do informacij prosilcem, da bi ti od zahteve odstopili. Tako je na primer na zahtevo novinarke za podatke o fizičnih osebah, ki so na Univerzi v Mariboru v zadnjih 10 letih prejele več kot 15 000,00 EUR izplačil prek avtorskih ali podjemnih pogodb in za kaj so ta izplačila prejele, Univerza stroške dela javnega uslužbenca za izbor in posredovanje IJZ ocenila na 1.464,00 EUR z DDV. Zaradi tako visokega zneska je prosilka (oziroma medijska hiša) morala odstopiti od zahtevka.

¹³ Mnenje Ministrstva za javno upravo, Službe za transparentnost, integriteto in politični sistem št. 090-17/2015/2 z dne 27. 1. 2015.

¹⁴ MNZ (2002) 11. 7. 2002 (EVA: 2002-2811-0001).

¹⁵ Podobno o tem tudi IP v sporočilu za javnost z dne 19. 2. 2015, dostopno na: <https://www.ip-rs.si/novice/detajl/v-postopku-dostopa-do-informacij-javnega-znacaja-je-zaracunavanje-stroskov-dela-nesprejemljivo/?cHash=705898032cfbd6f9c02c602dd4aef08a> [12. 6. 2015].

Novinarki so za dostop do informacij zaračunali skoraj 1500 €. Posledično je bila primorana odstopiti od zahteve.

Mediji in novinarji tako izgubijo nadzorno funkcijo, javnost pa izgubi pravico do korektno objektivne obveščeniosti. V tistih redkih primerih, ko se prosilci vseeno odločijo za pritožbo, so pritožbeni postopki na tako zaračunane stroške posredovanja IJZ administrativno in pravno preveč zahtevni.

V okviru obravnavanja primerov in nudenja pomoči prosilcem smo tudi v TI Slovenija na organe naslovili zahteve za dostop do IJZ in prav tako naleteli na (pred)račune nesorazmerno visokih stroškov dela posredovanja. Težava pa je tudi v tem, da organi v primeru, ko prosilec ne plača predračuna za posredovanje IJZ, ne ustavijo postopkov s sklepom. Uredba namreč določa zgolj obliko in način plačila, ne pa tudi postopka. V 20. členu le nalaga, da organ izda prosilcu račun s specifikacijo stroškov, če je strošek višji od 83,46 EUR, pa organ izda predračun in od prosilca zahteva vnaprejšnje plačilo. Če prosilec predračuna ne plača, organ postopka ne ustavi vedno s sklepom, kot bi to moral storiti po zakonu, ki ureja upravni postopek (27. člen ZDIJZ). To se je zgodilo v primeru, ko smo preverjali izpolnjevanje pogojev za zasedbo delovnih mest javnih uslužbencev v srednji šoli. Organ je od nas s plačilom predračuna zahteval plačilo visokih stroškov dela. Kljub temu da računa nismo plačali, nam organ ni izdal sklepa o ustavitvi postopka. Brez sklepa, ki predstavlja odločitev o zadevi, pa pritožba ni mogoča. Navkljub našemu pozivu, naj v zadevi organ odloči, je ta izdal sklep šele po posredovanju IP. Na podlagi naše pritožbe je namreč IP zadevo odstopil nazaj v reševanje organu s konkretnimi napotili na ustrezne člene zakona.

Organi zavlačujejo posredovanje informacij ali odločanje o zahtevi za dostop do IJZ in tako onemogočajo novinarsko delo in delo nevladnih organizacij.

V takšnih primerih, ko organ ne izda sklepa, s katerim ustavi postopek, posledično namreč govorimo o molku organa. Prosilci so v takih primerih primorani vlagati pritožbe k IP proti molku organa in proti stroškom. To smo bili primorani storiti v drugem primeru, ko smo od občine zahtevali dokumentacijo glede izgradnje, vzdrževanja in najema večnamenske dvorane, urejanja okolice in vrtov ter drugih površin občine in dokazila o izpolnjevanju pogojev člana nadzornega odbora, občina pa postopka ni zaključila s sklepom, po tem ko nismo poravnali visokega predračuna.

Vedno bolj pogost molk organa onemogoča delo novinarjev in nevladnih organizacij.

V takšnih postopkih je IP pri odločanju vezan tudi na nezakonito Uredbo. Čeprav je v svojih mnenjih, odločbah in sporočilih za javnost IP že večkrat jasno zavzel stališče, da stroškov dela v smislu plačila za delo, ki ga v zvezi s posredovanjem informacij opravi javni uslužbenec v okviru svojega rednega delovnega časa in delovnih nalog, ni mogoče šteti med materialne stroške, pa žal ne bo ugodil pritožnikom zaradi spornega 19. člena Uredbe.¹⁶ Kot upravni organ IP namreč ne sme presojeti ali je podzakonski akt v skladu z zakonom, in zato ne more odkloniti njegove uporabe, kot to lahko stori upravno sodišče, ki je pristojno za reševanje pritožb proti IP. Zato prosilcem ostane le upravni spor. Prosilci pa, kot kaže analiza primerov prijaviteljev v okviru projekta Spregovoril!, o tej problematiki in možnih pravnih poteh niso ustrezno informirani.

¹⁶ Odločba IP št. 090-10/2012/4 z dne 19. 3. 2013, dostopna na: https://www.ip-rs.si/informacije-javnega-znacaja/iskalnik-po-odlocbah/odlocbe-informacije-javnega-znacaja/?tx_jzdecisions_pi1%5BshowUid%5D=1675&cHash=9fea3ce107c1081a6e3c1b36d0e939b4 [12. 6. 2015], in odločba IP št. 090-269/2013/8 z dne 21. 2. 2014, dostopna na: https://www.ip-rs.si/informacije-javnega-znacaja/iskalnik-po-odlocbah/odlocbe-informacije-javnega-znacaja/?tx_jzdecisions_pi1%5BshowUid%5D=2179&cHash=54121489da-d4aef55b20e34a0cc8b593 [12. 6. 2015].

Priporočila

Zaračunavanje stroškov za posredovanje IJZ naj se uredi tako, da se takoj odpravi zaračunavanje dela javnih uslužbencev kot stroškov za posredovanje IJZ, in sicer tako da:

- Vlada takoj ratificira Konvencijo.
- Vlada v skladu s 35. členom ZDIJZ sprejme enotni stroškovnik in pravila za zaračunavanje stroškov posredovanja IJZ, ki ne vsebujejo stroškov dela za posredovanje oziroma storitve posredovanja IJZ .
- Vlada z dopolnitvijo in spremembo prvega odstavka 19. člena Uredbe navede, da »organ določi ceno materialnih stroškov, tako da upošteva le povprečne tržne cene materialnih stroškov in amortizacijo opreme organa«.
- Državni zbor obstoječi drugi odstavek 34. člena ZDIJZ spremeni na način, da se v določbo izrecno zapiše, da stroške dela in opravljanja storitev posredovanja ni mogoče šteti za materialne stroške na način, da se novi 34. člen glasi: »Za posredovanje prepisa, fotokopije ali elektronskega zapisa zahtevane informacije lahko organ prosilcu zaračuna le materialne stroške. Med materialne stroške ni mogoče šteti stroškov dela in opravljanja storitev posredovanja.«
- Vlada takoj izvede izobraževanja po Zakonu o splošnem upravnem postopku za organe o obstoječih pravno pravih načinih odločanja v zadevah o pritožbah zaradi stroškov.

Priporočila naj se vključi že v spremembe ZDIJZ v letu 2015.

PODATKI O OSEBNIH IMENIH VSEH LOBISTOV MORAJO BITI JAVNO DOSTOPNI

V interesu javnosti je, da izvemo, kdo vse so lobisti in druge interesne skupne in posamezniki, ki vplivajo na odločevalce, vsebine in/ali postopke sprejemanja odločitev v javnem sektorju. Lobiranje mora biti popolnoma transparentno, zato mora zakon natančno predpisati, da so podatki o osebnih imenih vseh lobistov, ne zgolj registriranih, ampak tudi nepoklicnih, vključno s tistimi, ki lobirajo v imenu posameznikov, neformalnih skupin ali interesnih organizacij, javni. Imena zadnjih ostajajo namreč še vedno nejavna. IJZ so prosto dostopne, razen v določenih primerih. Če je javni interes močnejši od varovanja osebnih podatkov, se lahko na podlagi testa javnega interesa do njih dovoli dostop. Test pa je v primerih, za katere je že v naprej jasno, da je razkritje podatkov v javnem interesu, odveč, kot je to v primeru lobistov. Zakonodajalec lahko v zakonu natančno opredeli podatke za javne, ko je interes javnosti že sam po sebi tako izrazit in močan, da test ni potreben.

Pravni okvir

Podatki o nepoklicnih lobistih in tistih, ki vplivajo v imenu interesnih organizacij, so skriti, čeprav opravijo skoraj vse lobistične stike

Lobiranje lahko po 58. členu Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK)¹⁷ izvaja oseba, ki je vpisana v registru lobistov v Republiki Sloveniji, ki ga vodi Komisija za preprečevanje korupcije (KPK), in tako postane poklicni lobist.¹⁸ Oseba, ki lobira za interesno organizacijo, v kateri je zaposlena, se ni dolžna vpisati v register lobistov. Prav tako vpis v register ni obvezen za zakonitega zastopnika ali izvoljenega predstavnika interesne organizacije. Ko interesna združenja, ki vplivajo na predpise in odločitve glede systemske krepitve pravne države, varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ne gre za lobiranje (56.a člen). Javnost lahko do imen lobistov, ki se z lobiranjem ne ukvarjajo profesionalno, dostopa zgolj tako, da imajo vpogled v vsebino poročil, ki jih odločevalci (lobiranci) posredujejo KPK. Ta poročila o lobističnih stikih morajo vsebovati ime lobista, namen, čas in kraj stika ter temo stika. V teh primerih podatki tistih oseb, ki so lobirali in niso zakoniti zastopniki ali izvoljeni predstavniki organizacije ali podjetja, niso javni zaradi varstva osebnih podatkov, čeprav vplivajo na odločitve javnega pomena. Prav tako je otežen dostop do podatkov neprofesionalnih lobistov, saj se KPK kot pristojen organ srečuje z izzivom identificiranja posameznih lobistov in ugotavljanja dejanskega stanja. Naše raziskave¹⁹

kažejo, da ravno nepoklicni lobisti, predvsem predstavniki interesnih združenj, katerih podatki zaradi pravne ureditve ostajajo skriti, opravijo večino lobističnih stikov.

V letu 2014 so neregistrirani in nepoklicni lobisti opravili več kot 97 % vseh poročanih lobističnih stikov.²⁰

Kateri so razlogi, da osebna imena vseh, ki lobirajo, niso javna?

Po 6. členu ZDIJZ so osebni podatki zaščiteni in do njih javnost ne more dostopati prosto.²¹ Javnost po Zakonu o varstvu osebnih podatkov (ZVOP-1),²² ki določa, da se osebni podatek lahko razkrije le na podlagi zakona ali osebne privolitve posameznika, nikakor ne more izvedeti, kdo kot predstavnik interesne skupnosti vpliva na postopke sprejemanja zakonodaje in odločanja v državi. To pomeni, da so javna zgolj osebna imena profesionalnih lobistov, zakonitih zastopnikov ali izvoljenih predstavnikov interesnih organizacij oz. oseb, ki so pooblaščen za zastopanje in so objavljene v javnih evidencah, ne pa tudi zaposlenih v teh organizacijah, ki dejansko lobirajo.²³ Ti so lahko tudi zaposleni »in-house«

S. Ur. (2014) Lobiranje v Sloveniji, dostopno na: http://www.transparency.si/images/publikacije/lobiranje/porocilo_lobiranjevsloveniji.pdf. [12. 6. 2015].

20 Komisija za preprečevanje korupcije (2015) Letno poročilo 2014. Dostopno na: file:///C:/Users/Asus/Downloads/Letno_porocilo_KPK_2014.pdf. [12. 6. 2015].

21 Po 6. členu ZDIJZ med izjeme poleg osebnih podatkov sodijo še tajni podatki, poslovna skrivnost, statistična zaupnost, davčna tajnost, kazenski pregon, upravni postopek, sodni postopek, dokument v izdelavi, varovanje naravne oziroma kulturne vrednote in notranje delovanje organa.

22 Pravno-informacijski sistem (2004) Zakon o varstvu osebnih podatkov, ZVOP-1-UPB, 86/04, 113/05 – ZinFP, 51/07 – Zusta-A, 67/07, 94/07. Dostopno na: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3906> [12. 6. 2015].

23 Podobno o tem tudi IP v odločbi št. 090-101/2015/4 z dne 14. 5. 2015, dostopno na: https://www.ip-rs.si/informacije-javnega-znacaja/iskalnik-po-odlocbah/odlocbe-informacije-javnega-znacaja/?tx_jzdecisions_pi1%5B-showUId%5D=2607&cHash=60a680658c14c647017fb908d565a78b [12. 6. 2015] in odločbi št. 090-197/2011/37 z dne 14. 11. 2011, dostopno na: https://www.ip-rs.si/informacije-javnega-znacaja/iskalnik-po-odlocbah/odlocbe-informacije-javnega-znacaja/?tx_jzdecisions_pi1%5BshowUId%5D=1525&tx_jzdecisions_pi1%5BhighlightWord%5D=090-197%2F2011%2F37&cHash=1d840a17e0b03b5fa1e928cd59716ba2 [12. 6. 2015].

17 Pravno-informacijski sistem (2010) Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije dostopu, ZIntPK-UPB, 45/10, 26/11, 43/11 in 69/11 – UPB2. Dostopno na: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5523> [12. 6. 2015].

18 Prek registra so tako javno dostopni podatki profesionalnih lobistov, razen davčne številke. Lobiranje pred registracijo profesionalnega lobista ni dovoljeno.

19 Habič, S. Ur. (2012) Nacionalni sistem integritete, dostopno na: http://nis.integriteta.si/images/pdf/knjiga_integriteta_2012.pdf. [12. 6. 2015].; Habič,

lobisti posameznih podjetij oziroma interesnih skupin, a njihovo ime ostane skrito.

Ugotavljamo, da v postopkih dostopa do LJZ zavezanca in pritožbeni organi prosilcu zavrnejo dostop do teh podatkov in jih v dokumentu prekrijejo (6. člen v povezavi s 7. členom ZDIJZ). Če pa obstaja zahtevek za test javnega interesa, vsakič posebej presodijo, ali je javni interes močnejši od zaščite osebnih podatkov – osebnih imen neprofesionalnih lobistov (drugi in tretji odstavek 6. člena ZDIJZ). Pri takšni presoji pa je, kot izhaja iz primera Dennenkamp proti Evropskemu parlamentu,²⁴ ena pomembnejših okoliščin, kdo zaprosi za podatke. V primeru novinarjev, predstavnikov medijev in drugih nadzornih ustanov civilne družbe (t. i. watchdog), je njihova dejavnost po naravi že v javnem interesu in kot take se razumejo tudi njihove zahteve za pridobivanje osebnih podatkov. Po mnenju evropskega nadzornika za varstvo podatkov²⁵ gre pri tem za okoliščino, ki terja najširšo razlago pojma dostopa do informacij. Takšna interpretacija je po njegovem stališču nujna za učinkovito možnost izvajanja družbene vloge novinarja in drugih civilnih ustanov, ki izvajajo nadzor nad javnimi politikami.

Prav tako se osebni podatki o registriranih lobistih, ki so sicer javni, ne smejo povezovati ali uporabiti za nov namen, če za to ni podlage v zakonu oziroma ni osebne privolitve posameznika.²⁶ Tako tudi uporaba že javnih podatkov ni dovoljena, kjer za to ni izrecne podlage v zakonu. TI Slovenia razume in podpira varstvo zasebnosti in zaščito osebnih podatkov, vendar v primeru lobiranja menimo, da v tem primeru javni interes že v osnovi pretehta nad varovanjem osebnih podatkov. Ta teza velja za celotno področje lobiranja ter vse podatke in informacije, ki so z njimi povezane.

TI Slovenia v analizi NIS²⁷ opozarja na neustrezno implementacijo zakonodaje na področju lobiranja, s tem povezanega dostopa do LJZ in na pojav lobiranja v senci. Izsledki raziskave in analize Lobiranje v Sloveniji²⁸ pa še konkretnije kažejo na to, kako netransparentno je lobiranje

v senci, ker javnost nima nikakršnega vpogleda v postopke. Sem lahko vključimo tudi primere posrednega lobiranja, pri katerih posameznik za uveljavljanje svojega interesa uporabi svoje prijatelje, podpornike, medije ali druge osebe, da z njihovo pomočjo izvaja pritisk za sprejetje želene odločitve. Prav tako lahko izpostavimo primer posameznika (lobista), ki v nekem trenutku uradno lobira kot predstavnik ene organizacije, izraža pa stališča druge organizacije. Osebno ime lobista je torej eden izmed ključnih podatkov, ki zagotavlja sledljivost vpliva. Zato je razkritje takšnih imen v splošnem javnem interesu in zato je vsakokrat test interesa javnosti nepotreben in neustrezen.

V praksi

Lobiranje vpliva na oblikovanje zakonodaje in sprejemanje odločitev

Zagotavljanje odprtosti in javnosti delovanja širšega javnega sektorja je namreč tesno povezano tudi s transparentnim in odgovornim izvajanjem dejavnosti lobiranja, ki je legalna dejavnost. Osebe, ki lobirajo, namreč vplivajo na odločanje o javnih zadevah ter posledično vplivajo na pravice in življenja vseh državljanov. Ti imajo zato pravico vedeti, kdo vpliva na politiko, ki je vsem skupna in oblikuje naš vsakdan. Ko stopi lobist v stik z lobirancem, se vključuje v javne zadeve in s svojim vplivanjem kroji predpise ter s tem življenje vseh državljanov, zato jim ne more biti zagotovljena enaka stopnja zasebnosti, kot recimo v zasebnih pogovorih ali v drugi skrivni komunikaciji.²⁹ Zato morajo biti osebna imena vseh lobistov javna. Lobiranci morajo po 68. členu ZIntPK o vsakem stiku z lobistom, ne gleda na to ali je ta poklicni ali ne, narediti poročilo in ga posredovati predstojniku in KPK. Podatki o vseh prijavljenih lobističnih stikih so sicer zbrani, a ne javno objavljeni. Z uporabo ZDIJZ se lahko pridobijo zgolj podatki o tistih lobistih, ki so profesionalni lobisti in vpisani v register, ter o zakonitih zastopnikih ali izvoljenih predstavnikov. Podatki t. i. notranjih lobistov (inhouse) pa niso javni, kar onemogoča vpogled v njihov vpliv na odločitve javnega pomena.

Poročanje o lobističnih stikih in njihova javna objava omogočajo vpogled v procese vplivanja na oblikovanje javnih politik in na zakonodajo, kot to

24 Sodba Evropskega sodišča št. T82/09 z dne 23. 11. 2011, dostopno na: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=115062&pageId=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=815820> [12. 6. 2015].

25 Procesna vloga Evropskega nadzornika za varstvo podatkov v zadevi T-82/09 z dne 28. 6. 2011, dostopno na: https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Court/2011/11-06-28_Pleading_Dennenkamp_EN.pdf [12. 6. 2015].

26 Sodba upravnega sodišča U 2477/2005 z dne 9. 10. 2007, dostopno na: https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/sodbe/SODBA_Bisnode_ano-nimizirana.pdf [12. 6. 2015].

odločba IP odločba IP 090-101/2015/4 z dne 14. 5. 2015, dostopno na: https://www.ip-rs.si/informacije-javnega-znacaja/iskalnik-po-odlocbah/odlocbe-informacije-javnega-znacaja/?tx_jzdecisions_pi1%5BshowUid%5D=2607&cHash=60a680658c14c647017fb908d565a78b [12. 6. 2015].

in mnenje IP 0712-44/2014 z dne 5. 12. 2014.

27 Habič, S. Ur. (2012) Nacionalni sistem integritete, Dostopno na: http://nis.integriteta.si/images/pdf/knjiga_integriteta_2012.pdf. [12. 6. 2015]. Stran 134.

28 Habič, S. Ur. (2014) Lobiranje v Sloveniji, Dostopno na: http://www.transparency.si/images/publikacije/lobiranje/porocilo_lobiranjev Sloveniji.pdf. [12. 6. 2015]. Stran 22.

29 Podobno o tem tudi v sodbi Vrhovnega sodišča Združenih držav Amerike z zadevi Katz v. United States, 389 U.S. 347 (1967). Dostopno na: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/389/347/case.html> [12. 6. 2015]. Smiselno o tem tudi IP v mnenju št. 0712-1/2014/2718 z dne 12. 8. 2014, v katerem navaja, da je snemanje oseb (pod nekaterimi pogoji) na javnih prireditvah dovoljeno, saj mora oseba, ki se udeleži javnega dogodka, pričakovati, da obstaja možnost snemanja dogodka, kjer se bodo na posnetku znašli tudi posamezniki. Dostopno na: https://www.ip-rs.si/varstvo-osebnih-podatkov/iskalnik-po-odlocbah-in-mnenjih/odlocbe-in-mnenja-varstvo-osebnih-podatkov/?tx_jzvpdecisions_pi1%5BshowUid%5D=2391&tx_jzvpdecisions_pi1%5BhighlightWord%5D=0712-1%2F2014%2F2718&cHash=88c2a4ec57c0cdc2b4f61b3d60f4eaf [12. 6. 2015].

podobno izhaja tudi iz namena objave prepisov razprav v državnem zboru ali pristojnih delovnih telesih. Cilj je enak, osvetliti postopek sprejemanja odločitev javnega pomena.

Pri presoji javnega interesa za razkritje osebnih imen lobistov je treba upoštevati tudi vidik, ali objava teh podatkov prispeva k razpravi o javnih zadevah oz. o javnem interesu. Evropsko sodišče za človekove pravice v sodbi Hannover proti Nemčiji namreč ugotavlja, da se ob tehtanju enakovrednih pravic uporablja vprašanje ali objava prispeva k razpravi o javnih zadevah oz. o javnem interesu.³⁰ V primeru lobiranja je obdelava podatkov nujna za vzpostavljanje transparentne sledi vpliva na javne politike, ki bi morale biti na voljo za vpogled prav vsakemu davkoplačevalcu. Zato je novembra lani tudi Evropska komisija obljubila popolno javnost lobističnih stikov.³¹ V ta namen je Evropska komisija prenovila in izboljšala Register transparentnosti,³² prav tako pa objavlja vse lobistične stike³³ in zavrača sestanke z lobisti, ki niso zabeleženi v Registru transparentnosti.

Pri vključevanju v odločanje o javnih zadevah torej nihče ne more zahtevati ali pričakovati zasebnosti, saj obstaja visok interes javnosti po razkritju podatkov o njihovih osebnih imenih. Zato bi zakon moral to pravico omejiti oziroma natančno opredeliti, da v primeru vplivanja na odločitve javnega pomena pravica do zasebnosti in varovanje osebnih imen ne velja. Pravica posameznika po zaščiti njegovega osebnega imena tako ne sme prevladati nad javnim interesom oziroma nad pravico državljanov in širše javnosti, na katere lobiranje oziroma poizkus posega v javne politike vpliva. Brez objave imena je zato nemogoče zagotavljati popolno transparentnost posameznega lobističnega stika. Iz tega izhaja nujnost objave osebnega imena posameznika, ki lobira, in tako ne bi smela biti vsakokrat podvržena testu javnega interesa.

Transparentno lobiranje je v interesu javnosti

TI Slovenia je za boljši pregled nad etičnim in transparentnim lobiranjem in povezavami med podjetji in lobisti oblikoval spletno platformo Kdovpliva.si,³⁴ ki javnosti omogoča, da na grafično privlačen in pregleden način dobi vpogled v lobistične stike, ki jih poročajo KPK in osebna imena poklicnih lobistov. Za enkrat so ta na razmeroma nepregleden in pomanjkljiv način objavljena na spletni strani KPK.³⁵ Pri tem smo prikazali tudi podjetja, v katerih so kot ustanovitelji, zastopniki ali nadzorniki udeleženi registrirani lobisti, ter poslovanje teh podjetij z javnim sektorjem. Tako smo dobili prikaz lobističnih in poslovnih povezav med lobirano ustanovo, profesionalnimi lobisti in interesnimi organizacijami, za katere so ti lobisti lobirali.

V ta namen smo po postopku za dostop do IJZ vložili zahtevo na KPK za posredovanje poročil o lobističnih stikih od julija 2014 do marca 2015, ki je zahtevi delno ugodil. In sicer jo je zavrnil v delih, ki se nanašajo na posredovanje osebnih podatkov – imen neregistriranih lobistov, ki hkrati niso uradni zastopniki interesne organizacije ali podjetja. V pritožbenem postopku je IP³⁶ sicer naložil KPK, da posreduje tudi osebna imena neregistriranih lobistov, ki so hkrati zakoniti zastopniki ali izvoljeni predstavniki interesne organizacije, za katero lobirajo. Vendar pa podatki o osebnih imenih neregistriranih lobistov, zaposlenih v interesni organizaciji, za katero lobirajo in ki niso hkrati njeni zakoniti zastopniki ali izvoljeni predstavniki, ostaja prekrita. Ob tem smo IP zaprosili tudi za mnenje o zakonitosti in primernosti objave takšne platforme z vidika varstva osebnih podatkov in njihovega povezovanja ali uporabe za nov namen – namen platforme. Zaradi stališča,³⁷ da platforma »z vidika varstva osebnih podatkov ni skladna z načelom sorazmernosti obdelave osebnih podatkov in predlaga, da namen (to je javni prikaz udeležbe posameznikov in ne pravnih oseb pri poslovnih povezavah podjetij z državo) prikažemo na način, ki bo uravnotežil pravico javnosti, da se seznanijo s poslovnimi povezavami konkretnih podjetij z državo in istočasno ne bo posegal v varstvo osebnih podatkov posameznikov«,³⁸ smo zaradi varstva osebnih imen lobistov in prepovedi uporabe posamičnih javnih osebnih podatkov za drug namen, torej z objavo na spletu v novi bazi na

30 Sodba Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi št. 59320/00 Hannover proti Nemčiji z dne 24. 6. 2004, Primer. Dostopno na: <http://www.5rb.com/wp-content/uploads/2013/10/von-Hannover-v-Germany-ECHR-24-June-2004.pdf> [12. 6. 2015].

31 <http://www.worldbulletin.net/news/148788/european-commission-vows-to-make-lobby-contacts-public> [12. 6. 2015].

32 <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do> [12. 6. 2015].

33 Npr. poročilo komisarja Timmermansa <http://ec.europa.eu/transparencyinitiative/meetings/meeting.do?host=b47bf526-b773-40e7-9392-89d454e0672f> [12. 6. 2015].

34 Glej: www.kdovpliva.si.

35 Lobistični stiki <https://www.kpk-rs.si/sl/projekt-transparentnost/lobistični-stiki>

36 Podobno o tem tudi IP v odločbi št. 090-101/2015/4, z dne 14.5.2015, dostopno na: https://www.ip-rs.si/informacije-javnega-znacaja/iskalnik-po-odlocbah/odlocbe-informacije-javnega-znacaja/?tx_jzdecisions_pi1%5B-showUid%5D=2607&chash=60a680658c14c647017fb908d565a78b [12. 6. 2015].

37 Mnenje IP št. 0712-44/2014 z dne 5.12.2014.

38 Mnenje IP št. 0712-44/2014 z dne 5.12.2014.

spletni platformi, bili primorani izbrisati vsa osebna imena lobistov. Razkrili pa smo lahko imena lobirancev in njihovih ustanov ter pravnih oseb, v imenu katerih se je lobiralo.

Čeprav gre v našem primeru pri pridobivanju in obdelavi podatkov lobističnih stikov za nevladno organizacijo, ki zasleduje javni interes pri svojem delovanju in bi se to moralo upoštevati tudi pri presoji glede možnosti objave osebnih imen vseh lobistov, so tako KPK kot zavezanec in tudi IP kot pritožbeni organ v naši zahtevi za dostop do poročil o lobističnih stikih od julija 2014 do marca 2015 odločili, da podatki o lobistih, ki so zaposleni pri zasebnih interesnih organizacijah in ki hkrati niso zakoniti zastopniki teh organizacij oziroma osebe pooblašene za zastopanje, niso javni.³⁹ Pri odločitvi testa javnega interesa sploh nista opravila in sta glede objave imen nepoklicnih lobistov, ki so zaposlenih v zasebnih interesnih organizacijah, ki pa hkrati niso zakoniti zastopniki teh organizacij oziroma osebe, pooblašene za zastopanje, samodejno dala prednost zasebnosti. Tako tehtanje med javnim interesom in pravico do zasebnosti ni bilo opravljeno, kot bi v teh (mejnih) primerih moralo biti, tudi glede na stališče Evropskega nadzornika za varstvo podatkov v zadevi Dennenkamp in kot to izhaja tudi iz sodbe Evropskega sodišča Bavaria lager proti Evropski komisiji,⁴⁰ po kateri je treba uporabiti t. i. case-by-case pristop in analizirati vse okoliščine posameznega primera za določitev prednosti posamezni pravici.

Tako platforma Kdovpliva.si omogoča le javno sledljivost pri komu in za koga se je lobiralo, kdo je lobiral, pa ne. Razkritja lobističnih in poslovnih povezav z vsemi podatki (o lobistu, lobirancu in za koga se je lobiralo) zato ni mogoče prikazati v celoti. Javno objavo vseh navedenih podatkov o lobističnem stiku torej obstoječa slovenska zakonodaja prepoveduje. Z javno objavo bi

enostavno preprečili negativne učinke nejavnega lobiranja oziroma tako imenovanega lobiranja pod mizo ali v senci.

Poročanje lobističnih stikov ostaja v Sloveniji brez pregledne objave, ki bi postavila podatke v primeren kontekst, predstavlja nesorazmerno administrativno breme tako za prosilce kot lobirance, postopek pridobivanja osebnih imen vseh lobistov pa je podvržen vsakršnemu testu interesa javnosti in pritožbenim postopkom, če ta ni opravljen. Šele ko se bo zagotovilo, da interes javnosti prevlada nad zasebnim interesom varovanja osebnih imen vseh tistih, ki aktivno lobirajo, bo pridobivanje takih podatkov upravičeno in namen zbiranja dosežen. Javnemu interesu pa služijo podatki le, ko so objavljeni v obliki, ki je enostavno razumljiva vsakemu posamezniku, ki do zbirke dostopa. Trenutno obstoječi način pa omogoča velike manipulacije podatkov in nerealne zaključke na podlagi teh neobdelanih in težko dostopnih podatkov, pri čemer naj bi največ lobirale nevladne organizacije z zgolj nekaj zaposlenimi.

Netransparentno lobiranje spodkopava demokratične procese, povečuje nezaupanje v javne ustanove in onemogoča enakopraven dostop do odločevalcev, kar ima lahko izrazite negativne posledice na sprejemanje zakonodaje in učinkov te zakonodaje v praksi. To se je jasno pokazalo v primeru izgradenj bioplinarn.⁴¹ To se lahko prepreči in nadzoruje le s proaktivno objavo imen vseh lobistov in poročil o lobističnih stikih ter celovito zakonodajno sledjo pri sprejemanju zakonodaje. Podatki bi morali biti objavljeni na spletu, na avtomatiziran način s kratkim časovnim razmikom, morali pa bi biti na voljo v strojno berljivi obliki, tako da bo omogočala tudi prikaz lobističnih in poslovnih povezav med lobiranci ter lobiranimi ustanovami, v katerih so lobiranci zaposleni, in lobisti ter interesnimi organizacijami, za katere so ti lobisti lobirali.

39 Odločba IP št. 090-101/2015/4 z dne 15.5.2015, dostopna na: https://www.ip-rs.si/informacije-javnega-znacaja/iskalnik-po-odlocbah/odlocbe-informacije-javnega-znacaja/?tx_jzdecisions_pi1%5BshowUid%5D=2607&cHash=60a680658c14c647017fb908d565a78b [12. 6. 2015].

40 Sodba Evropskega sodišča št. C-28/08, z dne 29.6.2010, dostopna na: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=84752&pageIdex=0&doclang=SL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=775616> [12. 6. 2015].

41 Habič, S. Ur. (2014) Lobiranje v Sloveniji, Dostopno na: http://www.transparency.si/images/publikacije/lobiranje/porocilo_lobiranjejsloveniji.pdf. [12. 6. 2015]. Stran 19.

Priporočila

Nejavnost osebnih imen vseh lobistov in podatkov za prikaz lobističnih in poslovnih povezav (zapis o lobiranju) naj se uredi tako, da se:

- V 68. člen ZIntPK se doda nov tretji odstavek, ki se glasi: »Zapis iz drugega odstavka tega člena je javen.«
- V 68. člen ZIntPK se doda nov četrti odstavek z izrecnim določilom, da so javna tudi imena vseh neprofesionalnih lobistov, in sicer tako, da se glasi: »Ne glede na določbe tega zakona so javni tudi podatki o osebnem imenu osebe, ki lobira za interesno organizacijo, v kateri je zaposlena, ali je zakoniti zastopnik ali izvoljeni predstavnik interesne organizacije.«

Zaradi interesa javnosti je te podatke dovoljeno obdelovati in združevati na način, da je prikaz teh povezav mogoč, in sicer na način, ki bi moral slediti trendom na področju informacijskih tehnologij. Podatki bi morali biti objavljeni na spletu, na avtomatiziran način s kratkim časovnim razmikom, morali pa bi biti na voljo v strojno berljivi obliki, in sicer tako, da se v 68. členu doda nov četrti odstavek, ki določa:

»Javni podatki iz zapisov o lobiranju in javni podatki o osebnih imenih vseh lobistov morajo biti objavljeni na avtomatiziran način s kratkim časovnim razmikom v strojno berljivi obliki tudi na spletni strani komisije, tako da omogočajo prikaz osebnih imen lobistov, lobističnih in poslovnih povezav.«

Priporočila naj se vključi v priprave sprememb ZIntPK v letu 2015, zakonodajalec in predlagatelj naj upoštevatata konkretne predloge za zagotovitev javnih lobističnih stikov za vse, ki izvajajo dejavnost lobiranja.

DELOVANJE POLITIČNIH STRANK IN ORGANIZATORJEV VOLILNIH KAMPANJ ŠE VEDNO SKRITO PRED OČMI JAVNOSTI

Politične stranke in organizatorji volilnih kampanj še vedno ne sodijo med zavezanca za posredovanje IJZ, kljub temu da za svoje delovanje v večini uporabljajo proračunska sredstva. Z vidika zagotavljanja demokratičnosti, spodbujanja aktivnega državljanstva, zaupanja javnosti v institucije ter uresničevanja namena ZDIJZ sta transparentnost ter nadzor njihovega finančnega poslovanja in porabe javnih sredstev zelo pomembna. Zato bi morali biti vključeni v razširjen krog zavezancev po ZDIJZ. Za zagotavljanje nadzora javnosti in transparentnosti poslovanja širšega javnega sektorja je ZDIJZ z namenom krepitev nadzora in odgovornega ravnanja pri upravljanju z javnimi sredstvi v letu 2014 razširil krog zavezancev (iz javnega sektorja) tudi na poslovne subjekte pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava, v katerih imajo osebe javnega prava na različnih pravnih podlagah prevladujoč vpliv.

Pravni okvir

Možnost delnega vpogleda v finančno poslovanje političnih strank in organizatorjev volilnih kampanj je omogočen zgolj na podlagi prošnje za dostop do informacij javnega značaja

Namen ZDIJZ je, da se krepí nadzor nad transparentno porabo javnih sredstev. ZDIJZ ureja postopek, ki vsakomur omogoča prost dostop do IJZ, s katerimi razpolagajo zavezanci. Do novele ZDIJZ so bili zavezanci zgolj organi, to je državni organi, organi lokalnih skupnosti, javne agencije, javni skladi in druge osebe javnega prava, nosilci javnih pooblastil in izvajalci javnih služb (1. člen), po novem pa so tudi poslovni subjeki pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava. Gre za gospodarske družbe in druge pravne osebe zasebnega prava pod neposrednim ali posrednim prevladujočim vplivom, posamično ali skupaj, Republike Slovenije, samoupravnih lokalnih skupnosti in drugih oseb javnega prava (1.a člen ZDIJZ).

Za odgovorno in transparentno upravljanje z javnimi in finančnimi sredstvi so bili leta 2014 tako v krog zavezancev za posredovanje IJZ v nov zakon (ZDIJZ) vključeni tudi poslovni subjeki pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava. Za zagotavljanje učinkovitega in odgovornega razpolaganja z javnimi sredstvi pa so zavezanci tudi (zasebne!) pravne osebe izven klasičnega

sistema ZDIJZ, ki se je osredotočal le na ožji javni sektor. To omogoča nadzor nad porabo javnih sredstev ter javno in odprto delovanje širšega javnega sektorja. V nasprotju z zavezanci po predhodni različici zakona, v kateri so javne vse informacije z njihovih delovnih področij in so v obliki dokumentov, zadev, dosjejev, registrov, evidenc ali drugih dokumentarnih gradiv, za nove zavezanca velja, da so javni le nekateri dokumenti, ki jih v zvezi z zagotavljanjem transparentnega finančnega poslovanja, povezanega s porabo javnih sredstev, določa zakon.

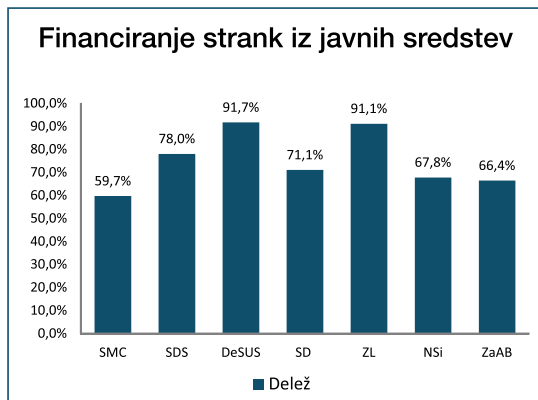
Politične stranke in organizatorji volilnih kampanj bi morali biti zavezanci za dostop do informacij javnega značaja po zakonu

Organizatorji volilnih kampanj, ki so lahko tudi politične stranke, se večinoma financirajo iz javnih sredstev prek: povračil za stroške volilnih kampanj, kot to določa Zakon o volilni in referendumski kampanji (ZVRK)⁴², prek sredstev, ki jih stranke dobijo iz državnega zbora, in drugih sredstev, ki jih omogočajo zakoni ZVRK in Zakon o političnih strankah⁴³ ter s tem povezanih drugih zakonov. Ker tudi poslovni subjeki pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava porabljajo javna sredstva, so bili ravno zaradi tega dejstva v letu 2014 uvrščeni med zavezanca. Politične stranke

⁴² Pravno-informacijski sistem (2007) Zakon o volilni in referendumski kampanji, ZVRK, 41/07, 103/07 – ZPOLS-D, 11/11, 28011 – odl. US in 98/13. Dostopno na: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO4749> [12. 6. 2015].

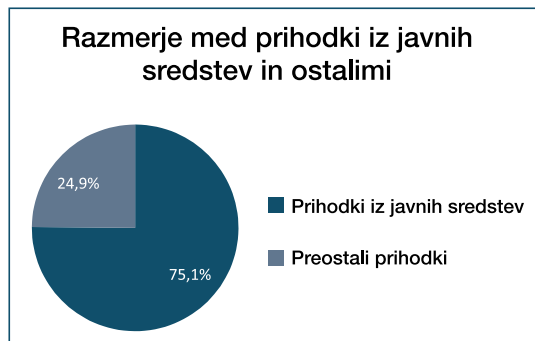
⁴³ Pravno-informacijski sistem (2005) Zakon o političnih strankah, ZPoLS, Uradni list RS, št. 100/2005 z dne 10. 11. 2005, Dostopno na: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO359> [12. 6. 2015].

so celo večinoma financirane iz javnih sredstev.



Vir: Letna poročila AJPES, 2015.

Stranke (predvsem parlamentarne) so prav tako večinoma financirane iz javnih sredstev. Ker so velike porabnice davkoplačevalskega denarja, bi morale biti zavezane po ZDIJZ. Po zdajšnji ureditvi pa ne sodijo med »organe«⁴⁴ in tudi ne med poslovne subjekte »pod prevladujočim vplivom« oseb javnega prava (pri katerih lahko država, samoupravne lokalne skupnosti ali druge osebe javnega prava, posamično ali skupaj v gospodarski družbi, neposredno ali posredno prek druge gospodarske družbe ali druge pravne osebe zasebnega prava, izvajajo prevladujoč vpliv na podlagi večinskega deleža vpisanega kapitala ali imajo pravico nadzora večine ali lahko imenujejo več kot polovico članov poslovodnega ali nadzornega organa, ali v drugi pravni osebi zasebnega prava, ki ni gospodarska družba, neposredno ali posredno prek druge gospodarske družbe ali druge pravne osebe zasebnega prava, nastopajo kot ustanovitelj).⁴⁵ Tudi banke, ki so deležne ukrepov po zakonu, ki ureja ukrepe Republike Slovenije za krepitev stabilnosti bank, so po ZDIJZ zavezane in so vključene v definicijo »pod prevladujočim vplivom« oseb javnega prava. Namen je ravno transparentna raba javnih sredstev.



Vir: Letna poročila AJPES, 2015.

44 Odločba IP (2005) št. 020-49/2004/15 z dne 1. 2. 2005, dostopna na: https://www.ip-rs.si/informacije-javnega-znacaja/iskalnik-po-odlocbah/odlocbe-informacije-javnega-znacaja/?tx_jzdecisions_pi1%5BshowUid%5D=5&tx_jzdecisions_pi1%5BhighlightWord%5D=020-49%2F2004%2F15%20&cHash=8a-93d541aa71352b68d68574c7152f74 [12. 6. 2015].

45 1. člen Zakona o dostopu do informacij javnega značaja.

Glede na dejstvo, da se politične stranke in organizatorji volilnih kampanj v veliki meri financirajo iz javnih sredstev ter so obenem ključni deležniki pri oblikovanju zakonodaje, prihodnosti države in močno vplivajo na življenje državljanov (ki naj bi jih informirano izbirali kot svoje zastopnike), bi morali biti zavezanci po ZDIJZ. Argumentacija je podobna, kot velja za poslovne subjekte pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava. Poleg tega so pri tem pomembni še razlogi, ki potrebo po vključitvi med zavezance še krepijo, to je dejstvo, da naj bi zastopali interese državljanov, ki morajo imeti možnost informirane izbire.

Da je z institutom javnega nadzora to mogoče, dokazujejo že obravnavane dopolnitve ZDIJZ-C. Status in vpliv političnih strank in organizatorjev volilnih kampanj pa to še bolj opravičujeta in krepita zahtevo po vključitvi.

V praksi

Netransparentno upravljanje s proračunskimi sredstvi

V poročilu Transparentnost financiranja političnih strank⁴⁶ TI Slovenia ugotavlja večje pomanjkljivosti pri transparentnosti poslovanja političnih strank. Za enkrat je omogočen zgolj vpogled v njihova letna poročila, ki so javno objavljena in jih ni treba zahtevati po ZDIJZ. Že omenjena raziskava in izkušnje TI Slovenia pri nadzoru lokalnih volitev v letu 2014 kažejo izrazito potrebo po večji sistemski transparentnosti. V okviru raziskave je bila na primer kategorija »Razkritje« ena izmed slabše ocenjenih (3,5/10).⁴⁷

V TI Slovenia si prizadevamo za vključitev političnih strank kot zavezank po ZDIJZ, saj so pretežno financirane iz javnih sredstev in služijo javnemu namenu. Predvsem to velja od januarja 2014, ko je v veljavo stopila prepoved financiranja političnih strank s strani pravnih oseb. Ker politične stranke za svoje delovanje porabljajo proračunska sredstva, bi bilo smiselno, da bi bili finančna transparentnost in dostopnost podatkov večji. S tem bi zagotavljali večjo preglednost porabe javnih sredstev. Ob nizkem zaupanju javnosti v politične stranke bi takšna ureditev lahko celo pripomogla k večjemu ugledu političnih strank ter večjemu zaupanju v javne ustanove, v katerih delujejo predstavniki strank (parlament, vlada, lokalna samouprava).

46 Habič, S. In Doria, V. Ur. (2014) Transparentnost financiranja političnih strank v Sloveniji. Dostopno na: http://crinis.integriteta.si/images/pdf/porocilo/knjiga_INTEGRIRETA_2014_SLO.pdf [12. 6. 2015].

47 Habič, S. In Doria, V. Ur. (2014) Transparentnost financiranja političnih strank v Sloveniji. Dostopno na: http://crinis.integriteta.si/images/pdf/porocilo/knjiga_INTEGRIRETA_2014_SLO.pdf [12. 6. 2015].

Takšna sprememba bi pozitivno vplivala predvsem na nadzor nekaterih področij, ki jih javni nadzorni organi ne morejo tako podrobno nadzorovati. Tu imamo v mislih področje lokalne samouprave, za katerega zaradi obsega in razdrobljenosti volilnih kampanj ni mogoče pričakovati od Računskega sodišča RS, da revidira vse ali vsaj večji delež kampanj, saj ima kot organ na voljo omejene vire. Upoštevajoč to dejstvo, bi bil civilni nadzor nevladnih organizacij, novinarjev ali aktivnih državljanov dobrodošel, saj bi manjšal pritisk na javne nadzorne organe, hkrati pa z enostavno rešitvijo prihranil pri porabi javnih sredstev.

Pri lokalnih volitvah leta 2014 je nadzor nad volilnimi kampanjami, ki ga je izvajal TI Slovenia v petih občinah, pokazal na številna področja, na katerih bi bil nadzor javnosti večji, transparentnost pa višja, če bi stranke in izvajanje kampanj spadali pod določbe ZDIJZ. Začenši z možnostjo vpogleda v stroške volilnih kampanj, pred objavo finančnih poročil. Če bi se stroški javno objavljali sproti, bi bilo mogoče preverjati dejanski potek kampanj in skladnost z objavljenimi poročili. Pri nadzoru kampanj se je izkazalo kot problematično dejstvo, da javnost nima možnosti vpogleda v podporno dokumentacijo finančnih poročil o kampanjah, ki bi omogočala preverjanje usklajenosti dejanskega poteka kampanje in poročanja organizatorjev volilnih kampanj.⁴⁸

S problemom dostopa do IJZ smo se v TI Slovenia soočili, ko smo želeli pridobiti podatke o organizatorjih kampanj v okviru lokalnih volitev 2014, ki so kršili določbe ZVRK. Interpretacija statusa organizatorja volilne kampanje se je razlikovala med Inšpektoratom RS za notranje zadeve (INZ) in IP. INZ je namreč interpretiral podatke o organizatorjih volilne kampanje, ki so bili fizične osebe, kot take, ki spadajo pod ZVOP-1, medtem ko je IP jasno navedel, da so podatki o vseh organizatorjih kampanj IJZ (natančno razloženo spodaj).

S podobno težavo smo se soočili ob pregledovanju poročil o financiranju kampanj v okviru lokalnih volitev 2014, ko podatki niso bili navedeni tako, kot to zahteva zakon (ZVRK). Ker ni nobena ustanova pristojna za to, da od organizatorja volilne kampanje zahteva dopolnitev poročila (razen v primeru, ko se Računsko sodišče RS odloči za revizijo, ki pa je ne more izvesti, če organizator volilne kampanje ne predloži zahtevanih dokumentov), kot predstavniki civilne družbe nismo mogli vpogledati v podatke o financiranju volilne kampanje. Če bi bili organizatorji volilnih kampanj zavezanci po ZDIJZ, bi lahko sami

⁴⁸ Kot primer naj navedemo število plakatov v času kampanje, ki ga ni mogoče preveriti čez 4 mesece, ko so razmere na terenu popolnoma drugačne. Ker poročila ne vključujejo podporne dokumentacije, ni mogoče ugotoviti, ali se število plakatov na terenu sklada s stroškom, ki je naveden v poročilu.

imeli možnost vpogleda v pravilnost in skladnost poročil s kampanjami, ki so potekale na terenu.

Težava dostopa do IJZ pri organizatorjih volilnih kampanj

Po ZVRK je lahko organizator volilne kampanje tudi fizična oseba, (pravnega) statusa organizatorja pa ZVRK ne definira. Zato se zastavlja vprašanje, do katere mere je varovana zasebnost takšnega posameznika in ali sodi v eno izmed izjem dostopa (varstvo osebnih podatkov). Na to težavo smo naleteli v okviru nadzora volilnih kampanj pred volitvami v predstavniške in individualno voljene organe lokalnih skupnosti v Republiki Sloveniji v letu 2014, ko smo želeli pridobiti podatke organizatorjev volilnih kampanj, ki so kršili določbe ZVRK.

Po obstoječi zakonodaji je namreč identiteta organizatorja volilne kampanje, če je fizična oseba, varovana, in to kljub njegovemu statusu organizatorja. Dejstvo je, da so podatki o organizatorjih volilnih kampanj po navadi javni (podatke lahko posredujejo občine), stroški kampanje pa so (vsaj delno) povrnjeni iz javnih sredstev.

Njegov specifičen status izhaja že iz tega, da je organizator kampanje po ZVRK odgovoren tako za finančni kot tudi za organizacijski del kampanje, saj po 3. členu odgovarja za zakonitost volilne kampanje. Vendar ZVRK nikjer ne definira posebne pravne oblike organizatorja volilne kampanje oziroma njegovega statusa, čeprav ZVRK pri posameznih prekrških različno opredeljuje subjekte, ki odgovarjajo za posamezen prekršek. V primeru, ko je organizator kampanje pravna oseba, se podatke lahko pridobiva na podlagi zahtev po ZDIJZ, če pa je organizator fizična oseba (ki ravno tako nosi enako odgovornost kot pravna oseba), naj bi bili podatki varovani po ZVOP-1.

ZVRK kot organizatorje volilne kampanje v 3. členu navaja: kandidat ali kandidatka, predstavnik predlagatelja kandidatov ali list kandidatov, politična stranka ali druga pravna ali fizična oseba. Poleg tega vsebuje ZVRK zaradi različne narave prekrškov v členih od 32 do 39 širok nabor kršiteljev – tudi organizatorjev volilne kampanje. To so (a) odgovorna oseba organizatorja volilne kampanje, (b) pravna oseba, samostojni podjetnik posameznik ali posameznik, ki samostojno opravlja dejavnost, (c) odgovorna oseba pravne osebe, samostojnega podjetnika posameznika ali posameznika, ki samostojno opravlja dejavnost, in pa (č) posameznik, ki stori prekršek.

Ker status organizatorja ZVRK ne definira, organizator volilne kampanje pa je lahko tudi fizična oseba, se zastavlja vprašanje, ali so podatki o njegovi identiteti v primeru kršitev volilne zakonodaje javni. Dejstvo je, da so organizatorji volilnih kampanj javno znani, informacije pa se lahko pridobi tudi na podlagi ZDIJZ pri odgovornih organih, torej občinah (kot je opisano že zgoraj). Tudi poročilo o financiranju volilne kampanje, v katerem so navedeni podatki o organizatorju kampanje, je po določbi 21. člena ZVRK javno. Poleg tega mora organizator volilne kampanje za namene (finančnega poslovanja) kampanje in le za čas njenega trajanja po 16. členu ZVRK odpreti poseben transakcijski račun, glede katerega so po 146. členu Zakona o plačilnih storitvah in sistemih⁴⁹ javni podatki o njem kot o imetniku transakcijskega računa. V zvezi z zadnjim je z vidika razkrivanja podatkov kršiteljev (tudi volilne zakonodaje)⁵⁰ IP že izdal mnenje, da se glede na specifičen položaj ter dolžnosti organizatorja volilne kampanje, kot jih določa ZVRK, »položaj posameznika, ki opravlja funkcijo organizatorja volilne kampanje, približuje položaju posameznika, ki na trgu opravlja storitve (zasebnik oziroma podjetnik posameznik), kar pomeni, da v primeru, ko bo kot kršitelj v postopku o prekršku

obravnavan posameznik kot organizator volilne kampanje, podatki o njegovem imenu in priimku ne bodo predmet varstva po ZVOP-1«. IP tako uvršča vse organizatorje volilne kampanje kot zavezance po ZDIJZ.

Tudi TI Slovenia meni, da mora biti podatek o organizatorjih volilne kampanje znan in dostopen javnosti, tudi zaradi transparentnosti in demokratičnosti volitev. Še bolj to velja za organizatorje kampanj, ki kršijo določbe ZVRK. Na ta način bi lahko državljani sprejemali informirane odločitve pri izbiri vodij države in članov v predstavniških organih lokalne skupnosti. Prepričani smo namreč, da organizator kampanje s sprejemom vloge in odgovornosti organizatorja volilne kampanje sprejme tudi odgovornost za svoje odločitve in dejanja, za katere naj bi po zakonu odgovarjal. Ker so volitve način demokratičnega izbora predstavnikov ljudstva, ki v njegovem imenu tudi odloča, je ključnega pomena, da so podatki o organizatorjih in kršitvah javni. Z vidika transparentnosti upravljanja s proračunskimi sredstvi in poteka volilne kampanje pa bi morali biti javno dostopni tudi podatki o dnevnih dogodkih na transakcijskih računih v času volilne kampanje. Na podlagi zahteve za prost dostop do informacij bi državljani morali imeti možnost vpogleda v dokumente glede vsega naštetega, kot so to na primer računi in pogodbe.

⁴⁹ Pravno-informacijski sistem (2009) Zakon o plačilnih storitvah in sistemih, ZPlaSS, 58/09, 34/10, 9/11 in 32/12. Dostopno na: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5485> [12. 6. 2015].

⁵⁰ Mnenje IP št. 0712-1/2015/224 z dne 29. 1. 2015, dostopno na: https://www.ip-rs.si/varstvo-osebni-podatkov/iskalnik-po-odlocbah-in-mnenjih/odlocbe-in-mnenja-varstvo-osebni-podatkov/?tx_jzvopdecisions_pi1%5B-showUid%5D=2482&cHash=377e3ce92e0f2022dcb131a6102fed92 [12. 6. 2015].

Priporočila

Nejavnost podatkov o finančnem poslovanju organizatorjev volilnih kampanj in finančnem poslovanju s proračunskimi sredstvi političnih strank naj se uredi in odpravi tako, da se:

- v ZDIJZ v delu poslovanja z javnimi sredstvi med zavezance vključi organizatorje volilnih kampanj in politične stranke;
- ob tem se to hkrati ustrezno uredi in uskladi tudi v področnih zakonih z dopolnitvami ZVRK in v Zakonu o financiranju političnih strank z natančnejšo opredelitvijo statusa organizatorja volilne kampanje (ne glede na to, ali je fizična oseba, pravna oseba ali stranka);
- V Zakonu o financiranju političnih strank in ZVRK določi, da so politične stranke in organizatorji volilne kampanje med volilno kampanjo zavezani sproti objavljati podatke o stroških, ki so povezani s kampanjo.

ZAKLJUČEK

TI Slovenia kot nevladna organizacija za vzpostavljanje višje integritete in transparentnosti v družbi pri svojem delu neredko naleti na ovire. Učinkovit dostop do IJZ je orodje, s katerim lahko nekatere izmed ovir uspešno premagamo. To orodje pa ni učinkovito, če organi prost dostop do informacij najširši javnosti otežijo z administrativnimi, pravnimi in finančnimi ovirami. Tako medijem, nevladnim organizacijam, civilni družbi in državljanom onemogočijo učinkovit nadzor nad delovanjem države in porabo javnega denarja.

V okviru projekta Spregovoril se je na TI Slovenija od jeseni 2014 obrnilo kar 400 državljanov, od tega smo prejeli 218 prijav korupcijskih in drugih neetičnih ravnanj. Šokantno, a hkrati zanimivo je dejstvo, da se velika večina prijaviteljev ni zavedala, kakšne pravice jim ZDIJZ omogoča in instituta dostopa do informacij tudi ni uporabljala.

Izmed do zdaj obravnavanih 139 prijav smo jih 6 odstopili v reševanje pristojnim ustanovam, v celoti zaključili pa 97 primerov. Skupno 39 prijav je prepoznanih kot ključnih za strateško zagovorništvo za sistemske spremembe. Kar tretjino primerov, ki smo jih vzeli v obravnavo, smo reševali tudi s pomočjo zahtev po ZDIJZ in se pri tem srečevali s težavami, opisanimi v tem dokumentu.

V TI Slovenija menimo, da se številne izmed obravnavanih izzivov lahko reši z ustreznimi zakonodajnimi spremembami, predvsem pa spodbujamo odločevalce, da bolj aktivno pristopijo k reševanju problematike. Želimo si predvsem, da bi odločevalci proaktivno sodelovali s civilno družbo pri izobraževanju javnih uslužbencev kot tudi organizaciji dogodkov za osveščanje državljanov o pravici vedeti. Za vključevanje javnosti v postopke odločanja pa je bistveno tudi vključevanje deležnikov v priprave pravnih aktov, za kar naj jim bo omogočen zadosten časovni okvir, ne pa da se pomembne odločitve sprejemajo skoraj za zaprtimi vrati. Nadzor države in kakovostno delovanje nevladnih organizacij namreč nista možna, če država ne nudi priložnosti za njihovo financiranje, da lahko svoje naloge in cilje opravljajo kakovostno in neodvisno.

Bolj transparentno, kot deluje država, manj je tveganj za korupcijo. Pri tem pa transparentno delovanje ne obsega zgolj proaktivnega objavljanja informacij državnih organov, kar je sicer seveda dobrodošlo. Organi neredko podatke nudijo javnosti prek svojih spletnih strani, kar pa samo po sebi še ne pomeni, da so zato tudi enostavno dostopni. Podatki, predvsem tisti še posebej pomembni za državljanje, morajo biti vidni in sistematično urejeni. Če temu ni tako, se kljub navidezni proaktivni transparentnosti javnosti v praksi še vedno onemogoča dostop do relevantnih informacij.

Odločevalci morajo pri svojem odločanju skrbeti, ne le da se pravice, določene z ZDIJZ, upoštevajo, temveč tudi da se postopoma širijo. V TI Slovenija priznavamo, da je bilo na področju dostopa do informacij javnega značaja v Sloveniji že ogromno narejenega, in se upravičeno uvrščamo med države z najustreznejšo ureditvijo tega področja.



SI ŽRTEV ALI PRIČA KORUPCIJE?

Če je odgovor DA,
potem Spregovori!
In prijavi neetično
ravnanje na
Transparency
International Slovenia.

ZAUPNA PRIJAVA



POKLIČI

☎ 080 39 34



OBIŠČI

[www.transparency.si/
spregovori](http://www.transparency.si/spregovori)



PRIDI

Na Vožarski pot 12
v Ljubljani

BREZPLAČNA PODPORA



Skupaj bomo
iskali primerne
rešitve ...



... ali vas napotili na
eno od partnerskih
organizacij

UČINKOVITA REŠITEV



INFORMIRANJE



ZAGOVORNIŠTVO



PRAVNO
SVETOVANJE



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
SLOVENIA**



Co-funded by the Prevention of and Fight against Crime Programme of the European Union. This project has been funded with support from the European Commission. This publication reflects the views only of the author, and the European Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.



Transparency International Slovenia
Vožarski pot 12
Telefon: (+386) 01/320 73 25

info@transparency.si
www.transparency.si

facebook.com/TISlovenia
twitter.com/TransparencySi