

MW

# ZASEBNO IN JAVNO V MEDIJIH

*Pravna ureditev in praksa v Sloveniji*



JERNEJ ROVŠEK

DOSLEJ IZŠLO V ZBIRKI MEDIAWATCH

MARJETA DOUPONA HORVAT,  
JEF VERSCHUEREN, IGOR Ž. ŽAGAR  
*Retorika begunske politike v Sloveniji*

BREDA LUTHAR  
*Politika teletabloidov*

DARREN PURCELL  
*Slovenska država na internetu*

TONČI A. KUZMANIČ  
*Bitja s pol strešice*

KARMEN ERJAVEC, SANDRA B. HRVATIN,  
BARBARA KELBL  
*Mi o Romih*

MATEVŽ KRIVIC, SIMONA ZATLER  
*Svoboda tiska in pravice posameznika*

BREDA LUTHAR, TONČI A. KUZMANIČ,  
SREČO DRAGOŠ, MITJA VELIKONJA,  
SANDRA B. HRVATIN, LENART J. KUČIČ  
*Mit o zmagi levice*

SANDRA B. HRVATIN, MARKO MILOSAVLJEVIČ  
*Medijska politika v Sloveniji v devetdesetih*

SANDRA B. HRVATIN  
*Državni ali javni servis*

GOJKO BERVAR  
*Svoboda neodgovornosti*

MAJDA HRŽENJAK, KSENIJA H. VIDMAR, ZALKA DRGLIN,  
VALERIJA VENDRAMIN, JERCA LEGAN, URŠA SKUMAVC  
*Njena (re)kreacija*

DRAGAN PETROVEC  
*Mediji in nasilje*

ROMAN KU HAR

*Medijske podobe homoseksualnosti*

SANDRA B. HRVATIN, LENART J. KUČIĆ,

BRANKICA PETKOVIĆ

*Medijsko lastništvo*



MIROVNI INŠTITUT  
METELKOVA 6  
SI-1000 LJUBLJANA  
E: INFO@MIROVNI-INSTITUT.SI  
<HTTP://WWW.MIROVNI-INSTITUT.SI>

izdajatelj: MIROVNI INŠTITUT  
zbirka: MEDIAWATCH <HTTP://MEDIAWATCH.MIROVNI-INSTITUT.SI>  
urednica: BRANKICA PETKOVIĆ

ZASEBNO IN JAVNO V MEDIJIH  
*Pravna ureditev in praksa v Sloveniji*

avtor: JERNEJ ROVŠEK  
lektor: JAKA ŽURAJ  
design: ID STUDIO  
tipografija: GOUDY & GOUDY SANS, ITC  
papir: notranje strani MUNKEN PRINT 90g vol. 1,5, ovitek TOCATA MAT 200g  
tisk: TISKARNA HREN

© 2005 MIROVNI INŠTITUT



Izzid knjige je omogočil Open Society Institute

CIP - Kataložni zapis o publikaciji  
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

316.774:613.885  
070(497.4)"1970/2000"  
176:613.885

ROVŠEK, Jernej

Zasebno in javno v medijih : pravna ureditev in praksa v Sloveniji / Jernej Rovšek. -  
Ljubljana : Mirovni inštitut, 2005. - (Zbirka Mediawatch)

Vsebuje tudi angl. prevod, tiskan v obratni smeri: The private and the public in the  
media : regulation and implementation in Slovenia / [translation Olga Vuković]

ISBN 961-6455-32-X

1. Rovšek, Jernej, pravnik: The private and the public in the media  
219410944

# ZASEBNO IN JAVNO V MEDIJIH

*Pravna ureditev in praksa v Sloveniji*

JERNEJ ROVŠEK, namestnik varuha človekovih pravic  
e: [j.rovsek@varuh-rs.si](mailto:j.rovsek@varuh-rs.si)



# VSEBINA

- I UVOD 9
  - I.1 ZAKAJ O ZASEBNEM IN JAVNEM V MEDIJIH? 9
  - I.2 OPREDELITEV VSEBINE 10
  - I.3 MOČ MEDIJEV 12
  - I.4 JAVNOST KOT »KOLATERALNA ŠKODA« 17
- 2 DOSTOPNOST INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA 22
  - 2.1 POMEN JAVNOSTI IN PREGLEDNOSTI DELA DRŽAVNIH ORGANOV IN DRUGIH ORGANOV JAVNE UPRAVE 22
  - 2.2 PRIMERJALNI PRIKAZ PRAVICE DO OBVEŠČENOSTI KOT ČLOVEKOVE PRAVICE 23
  - 2.3 DOSTOPNOST INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA V SLOVENIJI 26
  - 2.4 RAZMERE PRED SPREJEMOM ZDIJZ 27
  - 2.5 SPREJEMANJE ZAKONA O DOSTOPU DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA 29
  - 2.6 TEMELJNE REŠITVE V ZDIJZ 30
  - 2.7 MEHANIZMI ZA UVELJAVLJANJE ZDIJZ 32
  - 2.8 PREDLOG ZA INFORMACIJSKEGA VARUHA 33
  - 2.9 RAZMERJE MED ZDIJZ IN ZAKONOM O MEDIJIH 35
  - 2.10 ALI NAJ BO UREDITEV DOSTOPA DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA ZA MEDIJE DRUGAČNA? 36
- 3 PRAVICA DO ZASEBNOSTI 42
  - 3.1 OPREDELITEV PRAVICE DO ZASEBNOSTI 42
  - 3.2 PRAVICA DO ZASEBNOSTI KOT MEDNARODNO VAROVANA ČLOVEKOVA PRAVICA 45
  - 3.3 RESOLUCIJA PARLAMENTARNE SKUPŠČINE SVETA EVROPE O PRAVICI DO ZASEBNOSTI 46



|       |   |    |
|-------|---|----|
| 3.4   | JUDIKATURA ESČP GLEDE SVOBODE<br>IZRAŽANJA IN PRAVICE DO ZASEBNOSTI   | 49 |
| 3.5   | SODBA ESČP V ZADEVI MONAŠKE PRINCESE<br>CAROLINE                      | 54 |
| 3.5.1 | PRED NEMŠKIMI SODIŠČI   | 55 |
| 3.5.2 | ODLOČITEV EVROPSKEGA SODIŠČA ZA<br>ČLOVEKOVE PRAVICE                  | 56 |
| 3.5.3 | KOMENTAR PRIMERA  | 58 |
| 3.6   | MOŽNOSTI PRAVNEGA VARSTVA<br>PRI POSEGANJU MEDIJEV V ZASEBNOST        | 59 |
| 3.7   | PRIPOROČILA SVETA EVROPE O POROČANJU<br>MEDIJEV O KAZENSKIH POSTOPKIH | 62 |
| 3.8   | CIVILNOPRAVNO VARSTVO ZASEBNOSTI                                      | 62 |
| 3.9   | KAZENSKOPRAVNO VARSTVO ZASEBNOSTI                                     | 63 |
| 4     | VARSTVO OSEBNIH PODATKOV  | 64 |
| 4.1   | VARSTVO OSEBNIH PODATKOV KOT<br>POSEBNO PODROČJE VARSTVA ZASEBNOSTI   | 64 |
| 4.2   | DOSEDANJA ZAKONSKA UREDITEV   | 65 |
| 4.3   | ČEZMERNE POSEGE V ZASEBNOST OMOGOČA<br>TUDI ZAKONODAJA                | 67 |
| 4.4   | SPOROČANJE ZAČETNIC OSUMLJENIH  | 68 |
| 4.5   | STALIŠČA VARUHA<br>DO »MEDIJSKEGA SOJENJA«                            | 69 |
| 4.6   | OBJAVA PODATKOV O TRANSAKCIJSKIH<br>RAČUNIH NA SPLETU                 | 71 |
| 4.7   | PRIZADEVANJE ZA POSODOBITEV SISTEMA<br>VARSTVA OSEBNIH PODATKOV       | 72 |
| 4.8   | MOGOČA STA DVA PRIJEMA PRI<br>UREJANJU VARSTVA OSEBNIH PODATKOV       | 73 |
| 4.9   | NOVI ZAKON<br>O VARSTVU OSEBNIH PODATKOV (ZVOP-1)                     | 73 |
| 4.10  | NADZORNI MEHANIZMI  | 76 |
| 5     | OMBUDSMANI, TISKOVNI SVETI<br>IN MEDIJSKI VARUHI                      | 79 |

|       |  |    |
|-------|--|----|
| 5.1   | POMEN NEFORMALNIH MEHANIZMOV<br>VARSTVA PRAVIC   | 79 |
| 5.2   | OMBUDSMANI   | 79 |
| 5.2.1 | RAZLOGI ZA UVELJAVLJANJE<br>NEFORMALNIH IN ZUNAJŠODNIH<br>(OMBUDSMANSKIH) MEHANIZMOV VARSTVA<br>PRAVIC POSAMEZNIKOV V JAVNEM<br>SEKTORJU | 79 |
| 5.2.2 | ZGODOVINA IN RAZVOJ<br>OMBUDSMANOV   | 80 |
| 5.2.3 | RAZVRSTITEV OMBUDSMANOV  | 82 |
| 5.2.4 | TAKO OMBUDSMANI KAKOR MEDIJI<br>SODIJO V ČETRTO VEJO OBLASTI   | 82 |
| 5.3   | TISKOVNI (MEDIJSKI) SVETI<br>IN MEDIJSKI OMBUDSMANI  | 83 |
| 3.2.1 | TISKOVNI SVETI   | 84 |
| 5.3.2 | TISKOVNI OMBUDSMANI V SVETU  | 87 |
| 6     | POBUDA ZA USTANOVITEV TISKOVNEGA SVETA<br>V SLOVENIJI  | 90 |
| 7     | SKLEP  | 95 |
|       | LITERATURA IN VIRI   | 97 |

- 1 Strip *Mostiščarji* je izhajal v *Teleksu* (1980–1984) in pozneje nekaj časa v *Pavlihi*.
- 2 Delo Sveta za varstvo človekovih pravic in temeljnih svobožin (1988–1994) je zanimivo in doslej premalo strokovno obdelano. Imel je vlogo »nacionalne« ali »osrednje« institucije za varovanje človekovih pravic v skladu s Pariškimi načeli, ki jih je sprejela OZN. Po prenehanju delovanja Sveta je čutiti pomanjkanje takšne institucije, ki bi bila s svojo pluralno sestavo in obravnavo širših problemov s področja človekovih pravic, vez med nevladnimi organizacijami in posamezniki na eni in državnimi organi na drugi strani. Varuh človekovih pravic ne more v celoti opravljati teh nalog. Zato so zadnja leta, predvsem na podlagi nekaterih direktiv EU o nediskriminaciji, ponovno aktualna vprašanja o možnostih za ustanovitev podobne institucije v Sloveniji.
- 3 Predsednik parlamenta in ustavne komisije dr. France Bučar je bil z člankom in komentarjem novinarko Majde Vukelič v *Delu* 8. januarja 1991 o počasnem delu ustavne komisije pri pripravi nove ustave, ki bi morala biti sprejeta že pred koncem leta 1990 (zato smo namesto referendumu o novi ustavi imeli 23. decembra 1990 plebiscit) očitno tako nezadovoljen, da je od vodje službe za informiranje Alenke Leskovic zahteval, naj novinarki odvzame akreditacijo za poročanje iz skupščine. Alenka Leskovic te zahteve, za katero ni bilo nobene zakonite podlage, ni hotela izvršiti. Zato je dr. Bučar zahteval njeno zamenjavo. Kljub negativnim odmevom na njegovo zahtevo v javnosti in številnim izrazom solidarnosti z novinarko in vodjo službe za informiranje je predsednik parlamenta in ustavne komisije vztrajal. Alenka Leskovic je bila razrešena šele 16. aprila 1991, v odločbi pa je navedeno, da je bila razrešena, »ker ni začela postopka za odvzem akreditiva novinarki *Dela* Majdi Vukelič zaradi

## 1 UVOD

### I. I ZAKAJ O ZASEBNEM IN JAVNEM V MEDIJIH?

Odločitev, da se lotim pisanja knjige o medijih, ni bila lahka. Ko sem začel zbirati gradivo, so se mi odprle številne nove razsežnosti delovanja medijev in varstva zasebnosti, s katerimi se doslej nisem podrobneje ukvarjal. Politični in kapitalski vplivi, sociološki, kulturni in drugi vidiki delovanja medijev ... Kaj lahko k vsemu temu še sam dodam? Čeprav sem objavil nekaj prispevkov v dnevnem in strokovnem tisku in dolga leta objavljaj karikature in satirični strip<sup>1</sup>, sem *outsider*, medije v glavnem spremljam le kot bralec, poslušalec ali gledalec. Na koncu sem se vendarle odločil, da bom napisal knjigo za to zbirko in se pri tem opiral predvsem na svoje dosedanje delo in izkušnje.

Že skoraj petnajst let delam na področju varovanja človekovih pravic. Začel sem leta 1990 pri Svetu za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin (v nadaljevanju Svet), ki je bil neposredni predhodnik varuha človekovih pravic<sup>2</sup>. Zanimivo je, da je bil tudi moj prehod z mesta sekretarja ustavne komisije na mesto sekretarja Sveta posredno povezan z pisanjem v medijih<sup>3</sup>. Ko sem delal pri Svetu sem se seznanil tudi z delom ombudsmanov. Na tej podlagi sem izdelal gradivo za zakon o varuhu človekovih pravic, ki je bil sprejet leta 1993<sup>4</sup>. Ko je bil septembra 1994 izvoljen za prvega varuha Ivan Bizjak, sem sodeloval pri zagotavljanju normativnih, prostorskih in finančnih razmer za začetek dela te institucije, ob tem pa ves čas reševal pritožbe, naslovljene

njenega poročanja s seje komisije za ustavna vprašanja in komentiranja dela te komisije«. Sodišče je na podlagi tožbe Alenke Leskovic pozneje ugotovilo, da je bil vzrok za razrešitev nezakonit.

Na poskus nezakonitega in s pozicije politične moči motiviranega predloga za zameno Alenke Leskovic sta se odzvala tudi predsednik in podpredsednik Sveta za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin prof. dr. Ljubo Bavcon in dr. Danilo Türk. V izjavi z dne 26. marca 1991 sta poudarila, da pomeni zahteva za odvzem akreditacije Majdi Vukelić za poročanje iz skupščine resno ogrožanje človekovih pravic, pritisk na Alenko Leskovic pa je sestavni del tega ogrožanja. Povod za ukrepanje je bilo namreč mnenje v časnikarskem komentarju. Učinek ukrepanja zoper mnenje pa je vedno lahko le uveljavljanje cenzure, ki je v končni posledici resna grožnja demokraciji in človekovim pravicam vseh. V izjavi sta citirala misel britanskega misleca Johna Stuarta Milla, ki je v svojem eseju o svobodi izjavil: »Če bi vse človeštvo razen enega posameznika imelo eno samo mnenje, in če bi samo ta posameznik imel nasprotno mnenje, bi človeštvo ne bilo nič bolj upravičeno utišati tega posameznika, kot bi ta posameznik – če bi imel moč – bil upravičen utišati vse človeštvo«.

Na seji dne 2. aprila 1991, ko je Svet potrjeval omenjeno izjavo, sem bil imenovan za njegovega sekretarja, potem ko sem se razšel z dr. Bučarjem.

<sup>4</sup> *Uradni list RS*, št. 71/93. Zakon o varuhu človekovih pravic je še vedno eden redkih zakonov, pri katerem je bil v vseh fazah zakonodajnega postopka predlagatelj poslanec (pri zakonu o varuhu je bil to Lev Kreft) in ga vlada ni prevzela. Zakon v vseh teh letih še ni bil spremenjen in je tudi eden najstarejših veljavnih zakonov.

na Svet in že tudi na varuha. Za namestnika varuha sem bil v državnem zboru imenovan prvič decembra leta 1994 in ponovno leta 2000. Ves ta čas rešujem in sodelujem pri reševanju pritožb ljudi, ki imajo težave z oblastjo, sosedi, sodišči ali pa samo s seboj. Nekateri imajo težave tudi z mediji. Takšnih primerov sicer ni veliko, je pa pri njihovi obravnavi zaznati nemoč, ki jo čutijo tisti, ki se spopadajo z mediji. Največkrat so to posegi v pravice do časti in dobrega imena, zasebnosti ali domneve nedolžnosti, kot jim rečemo pravniško. Pri tem delu – reševanju pritožb – so bolj ali manj nemočni tako prizadeti posamezniki kot tisti, ki naj bi jim pomagali pri kršitvah njihovih pravic z varuhom človekovih pravic vred. V poročilih varuha smo zato večkrat pisali o pojavih tako imenovanega »medijskega sojenja«.

Predvsem predstavitev teh problemov me je motivirala za pisanje knjige. To je tudi nekakšna rdeča nit in izhodiščna točka, s katere gledam na razmerja med posamezniki in mediji ter med javnim in zasebnim na tem področju. Zavedam se, da je pogled s kakšne druge strani – tu imam v mislih predvsem novinarje – lahko tudi drugačen. Zavedam se tudi, da sem se lotil tematike, ki je zelo obsežna in večplastna, zato jo je nemogoče predstaviti z vseh vidikov v obsegu knjige te zbirke. Ostal sem predvsem pri pravnih vidikih in te poskušam predstaviti čim bolj preprosto in razumljivo. Upam, da bo za bralce zanimiv in poučen tudi takšen pogled, to je pogled od zunaj in s stališča posameznikov, ki jih mediji vsak dan tako ali drugače razgaljajo.

## I.2 OPREDELITEV VSEBINE

Vsebino te knjige je mogoče razdeliti na tri vsebinske sklope. V prvem predstavljam uveljavljanje ene od pomembnih človekovih pravic, ki je bila v Sloveniji dolgo zanemarjena – pravice dostopa do informacij javnega značaja. Ta pravica je bila dolgo le deklaracija v 39. členu Ustave RS iz leta 1991, brez pravih možnosti uresničevanja v praksi, ker ni bilo zakona, ki bi predpisal vsebino in način njenega uveljavljanja. Večletno prizadevanje varuha je pripeljalo do sprejema zakona o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ) v letu 2003. To pa ni pomenilo konca težav pri uveljavljanju te pomembne državljanske in politične pravice. Pri seznanjanju javnosti s to pravico in z načini njenega uveljavljanja smo šele na začetku, predvsem pa je treba izboljšati mehanizme za njeno uveljavljanje. Novinarji so možnosti, ki jim jih ta zakon ponuja, spoznali šele

po njegovi uveljavitvi. Pred tem so mislili, da jim zadošča pomanjkljiva določba zakona o medijih, ki ima sicer krajše roke, vendar ne omogoča uveljavljanja pravice dostopa do zahtevanih javnih informacij v formalnem upravnem in sodnem postopku. Za medije, ki sporočajo takšne informacije javnosti, bo ZDIJZ še bolj uporaben, ko bodo skrajšani roki za dostop in zagotovljen dovolj učinkovit in hiter pritožbeni postopek.

Drug del je posvečen pravici do zasebnosti in mehanizmom njenega varstva, kadar vanjo neupravičeno ali čezmerno posegajo mediji. Varstvu te pravice se daje večji poudarek v konkurenci s pravico do svobode izražanja šele v zadnjem času. To dokazujejo nekatere odločitve Sodišča za človekove pravice Sveta Evrope, predvsem sodba v zadevi monaške princese Caroline. Posebni del širše pravice do zasebnosti je varstvo osebnih podatkov, ki dobiva tudi v besedilu evropske ustavne listine vlogo posebne človekove pravice. V Sloveniji je varstvo osebnih podatkov zanemareno področje tako glede zakonske ureditve kot mehanizmov za njegovo varovanje. Od načela, da je na tem področju prepovedano vse, kar ni izrecno (z zakonom) dovoljeno, moramo preiti na bolj elastično zakonsko in nadzorno ureditev. V mislih imam ureditev, ki bi omogočala tehtanje med to pravico in drugimi legitimnimi pravicami, med katerimi sta tudi pravica do izražanja in pravica dostopa do informacij javnega značaja.

V tretjem delu poskušam prikazati mehanizme samoregulacije in samonadzora novinarskega dela ter ponovno oživiti predlog za ustanovitev tiskovnega sveta v Sloveniji. Mehanizmov medijske odgovornosti, kot jih imenuje Claude-Jean Bertrand, je v svetu zelo veliko. Na novinarskih dnevih v Ankaranu novembra 2004 jih je sam naštel osemdeset in pri tem poudaril, da spisek še ni dokončen. Podrobneje predstavljam le tiste modele medijske odgovornosti, ki so bližji načinu dela, ki ga najbolje poznam: neformalnemu in izvensodnemu (ombudsmanskemu) varstvu pravic posameznikov. To so zlasti tiskovni sveti in medijski ombudsmeni. Prvi so kolektivni in večpartitno sestavljeni organi, ki poleg predstavnikov novinarskih združenj običajno vključujejo tudi predstavnike javnosti oz. civilne družbe. Tiskovni ombudsmeni pa so monokratični organi, kar pomeni, da jih poseblja nosilec funkcije in sodijo med tako imenovane nepravne ali kvaziombudsmane zasebnega sektorja. Menim, da potrebuje Slovenija tiskovni svet kot organ samoregulacije in samonadzora, ki bi vključeval tudi predstavnike javnosti.

Drugače kakor obstoječe novinarsko častno razsodišče (NČR) bi takšen tiskovni svet obravnaval tudi ravnanje medijev, ne le posameznih novinarjev. V Sloveniji so doslej novinarske organizacije, društvo in sindikat brez prepričljivih razlogov nasprotovali ustanovitvi takšnega tiskovnega sveta. Bojijo se, da bi se po predstavnikih javnosti v obravnavo njihovega dela »vtihotapila« politika. Obdobje po novinarski stavki jeseni 2004 povečuje možnosti, da bi tudi pri nas dobili takšen organ, če bo v vrstah novinarjev prevladalo spoznanje, da je ob vseh napetostih v razmerju do politike in lastnikov tudi zanje bolje, če imajo v javnosti zaveznika.

### 1.3 MOČ MEDIJEV

Nedvomno imajo mediji veliko moč. Pravijo jim tudi »sedma sila« ali »četrti veja oblasti«. Mediji naj bi bili četrta veja ob treh klasičnih vejah državne oblasti: zakonodajni, izvršilni in sodni. Tako imenovana trojna delitev oblasti, ki jo je že v 18. stoletju utemeljil Montesquieu, je še vedno podlaga za večino demokratičnih ustavnih ureditev. Temelji na sistemu zavor in ravnovesij (*checks and balances of power*), kar pomeni, da naj bi vsaka veja nadzirala drugo, hkrati pa nobena ne bi imela prevelike oblasti. Oblast brez nadzora lahko vodi v diktaturo in množične kršitve človekovih pravic. Ta ideja še vedno vpliva na oblikovanje državnih ureditev, čeprav mnogi (upravičeno) menijo, da med zakonodajno in izvršilno vejo oblasti napetosti in medsebojnega nadzora skoraj ni, saj obe obvladuje ista politična garnitura, med njima je le še funkcionalna delitev pristojnosti. Pravi nadzor prvih dveh naj bi opravljalo sodstvo, predvsem ustavna sodišča. Mediji naj bi sodili v četrto vejo oblasti, h kateri nekateri prištevajo tudi civilnodružbene in druge neodvisne organe, kot so ombudsmani ali računsko sodišča.

V dolgih letih udejanjanja takšnega sistema zavor in ravnovesij med nosilci državne oblasti so se uveljavile številne metode nadzora, ki v veliki meri delujejo. Ti mehanizmi (interpelacija, ustavna obtožba, možnost sodne razveljavitve zakonov, proračunske omejitve in podobno) naj bi zagotavljali, da nobena veja oblasti ne bila brez nadzora.

Takšni sistemski mehanizmi na ravni države naj bi zagotavljali razmere za delovanje demokratične in pravne države, v kateri ne bi nihče mogel množično in sistematično kršiti človekovih pravic. Vendar noben sistem ne more zagotoviti, da ne bo prihajalo do zlorab oblasti ali kršitev človekovih pravic v posameznih primerih. Zato pravne ureditve, tako

na državni kot naddržavni ravni, prizadetim posameznikom in skupinam zagotavljajo pravna sredstva, ki jih v takšnih primerih lahko uporabijo. Ustave in mednarodne pogodbe s področja varstva človekovih pravic zagotavljajo sodno varstvo človekovih in drugih pravic. Pri nas se mehanizmi sodnega varstva končajo s pritožbo na ustavno sodišče, ki je najvišji organ sodne oblasti za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin v državi. Varstvo človekovih pravic se vedno bolj končuje v mednarodnih institucijah, kot so Evropsko sodišče za človekove pravice v Strasbourgu (ESČP), Evropsko sodišče v Luksemburgu ali Komisija OZN za človekove pravice. Poleg sodnega varstva imajo prizadeti na voljo še druge institucije za varstvo svojih temeljnih človekovih in drugih pravic. Med temi so najbolj pomembni ombudsmeni kot organi neformalnega in izvensodnega varstva pravic posameznikov. Pri nas je to varuh človekovih pravic.

Če ima posameznik težave z oblastnimi organi, so postopki, kako nepravilnosti ugotoviti in sankcionirati. Za vsako nezakonitost ali nepravilnost v javnem sektorju mora biti na voljo učinkovit pritožbeni postopek. Upam si trditi, da so pravni in drugi postopki za primere, ko v pravice posameznikov posegajo mediji – predvsem gre tu za pravice do zasebnosti, ugleda in časti – manj učinkoviti. Če so mediji koga neupravičeno oblatili ali obtožili zakonsko ali moralno spornega ravnanja, ima realno le majhne možnosti, da bi si povrnil svoj ugled. Če uporabi sodno pot, se bo moral pri predvideni dolgotrajnosti postopka sprijazniti tudi s tem, da se bo neupravičena obtožba v medijih ponovila pri vsaki obravnavi na sodišču ali na vsaki stopnji pritožbenega postopka. Formalno pravico lahko dočaka čez nekaj let, vendar mu moralno ali denarno zadoščenje ne bo povrnilo izgubljenega ugleda, izgubljenih prijateljev in let, ki jih je preživel z neupravičeno označbo.

Poleg sodnega varstva osebnostnih pravic v civilnem in časti in dobrega imena v kazenskem postopku ureja zakon o medijih pravico do popravka in do odgovora, ki ju zagotavlja že ustava. V praksi uveljavljanje teh pravic pogosto ni dovolj učinkovito. Obtožba, ki se objavi na prvi strani z velikimi črkami, lahko vtisne človeku neizbrisen pečat. Popravek, ki je objavljen kasneje in na manj uglednem mestu, ne more tega v celoti nikoli popraviti. Sodna pot uveljavljanja te pravice je, vemo, draga in dolgotrajna. Pri nas so ob sprejemanju zakona o medijih novinarska združenja nasprotovala zlasti širši možnosti uveljavljanja pravice do



odgovora, ki ni omejena le na objavljene trditve, ker da jo bodo politične stranke zlorablale za vsiljevanje svojih sporočil in vpliv na uredniško politiko. Ni videti, da bi prišlo do tovrstnih množičnih zlorab te pravice. Nasprotno, posamezni primeri ilustrirajo velike težave tistih, ki poskušajo uveljaviti pravico do popravka ali odgovora.

Primer učitelja v. s., ki sem ga predstavil v reviji *Medijska preža*<sup>5</sup>, ilustrira, na kakšne težave naleti človek, ki poskuša sodno uveljaviti to pravico. Najprej se je medij uspešno izogibal ugotavljanju, kdo je »pravi« odgovorni urednik. K temu je prispevala tudi nespretnost sodišča. Ko je sodišče po večkratnih poskusih, po trikratnem razveljavljanju sodbe in vračanju primera sodišču prve stopnje v novo sojenje končno ugotovilo, kdo bi bil lahko pravi odgovorni urednik, in prizadetemu tudi priznalo pravico do popravka, je višje sodišče po pritožbi medija ugotovilo, da predlog presega obseg popravka, pravico do odgovora pa je očitno spregledalo. Ko to pišem, primer na sodiščih še ni končan. Čeprav zakon o medijih predvideva zelo kratke roke za odločitve sodišč, primer po več kot enem letu še nima sodnega epiloga. Pri tem se postavlja vprašanje, kakšen pomen bo imel morebitni iztoženi popravek ali odgovor po tolikšnem času.

Pri poseganju medijev v zasebnost, čast in dobro ime so še posebno ogroženi socialno šibki, razni marginalci in manjšine (npr. Romi), ki načinov pravnega in drugega varstva niti ne poznajo, kaj šele da bi si ga lahko privoščili. Ti prav gotovo nimajo toliko denarja za odvetnike kot monaška princesa Carolina, ki je, kot bomo videli v nadaljevanju, uspela (po enajstih letih!) na evropskem sodišču za človekove pravice dokazati, da so mediji kršili njeno pravico do mirnega uživanja zasebnega in družinskega življenja. Zlasti novinarji komercialnih medijev imajo dober nos pri ocenjevanju, pri kom se »splača« brez posebnega tveganja posegati v zasebnost, čast in dobro ime. Vedo, da potrebuješ za sodno varstvo velika sredstva, da je negotovo in da tvegaš novo negativno publiciteto. V takšnih primerih večinoma deluje tudi stanovska solidarnost novinarjev.

Zgodovina medijev je tudi zgodovina boja za svobodo izražanja, ki so jo poskušali omejevati razni mogočniki, zlasti iz vrst politikov. Ti hočejo izkoriščati medije v svoj prid ali si jih podrediti, tudi v demokratičnih sistemih, saj vedo, da jim lahko pozitivna slika v medijih pomaga pri izvolitvi; negativni prispevki ali razkrivanje nepravilnosti pa jim to

<sup>5</sup> *Medijska preža*, št. 20/21, november 2004.

možnost bistveno zmanjšujejo. Žalostna je ugotovitev, da postajajo volitve vse bolj medijski dogodek, vsebinska in razvojna vprašanja političnih ponudb pa so vedno bolj v ozadju. Pred nekaj leti mi je na seminarju o ombudsmanih v Rusiji na severnem Kavkazu na vprašanje, kako je mogoče, da so najbolj korumpirani politiki iz prejšnjega sistema sedaj demokratično izvoljeni kot guvernerji, kolega odgovoril: »Kupiš lokalne medije in zmagaš na volitvah!«

Danes sta uspeh in ugled javnih oseb odvisna predvsem od tega, kako so predstavljene v medijih. Nespodbudno je, da javna podoba in popularnost oseb iz javnega življenja nista več toliko odvisni od njihove dejanske uspešnosti in sposobnosti, kot od tega, kako uspešne jih predstavljajo mediji. So javne osebe, tudi v politiki, ki so zelo delavne in uspešne, pa njihovi dosežki v javnosti sploh niso predstavljeni. Na drugi strani lahko nesposobneži s podporo dobrih propagandnih služb in pravih prijateljev ustvarijo v javnosti vtis uspešnih posameznikov. Vendar ima medijska pozornost lahko tudi negativni predznak. Minister, na primer, ki hoče na svojem področju kaj večjega narediti in pri tem naleti na odpor močnih lobijev, ki hočejo zadržati staro stanje, jo pogosto v medijih slabše odnese kot tisti, ki ne naredi nič pomembnega. Tisti, ki v nič ne dreza in svoj mandat preživi za bolj ali manj prazno pisalno mizo, ima več možnosti, da odsluži svoj mandat mirno in brez nevarnosti interpelacij.

Mediji ne le poročajo o dogodkih, ampak jih tudi sami ustvarjajo. Kako bi dogodki tekli brez medijske pozornosti? Takšna vprašanja so se mi zastavljala po objavi članka na prvi strani *Dela* o nestrokovnosti in neprimernosti enega od ljubljanskih tožilcev<sup>6</sup>. V omenjenem članku je veliko namigov o njegovem domnevnem slabem delu z izrazi »govori se«, »baje« in »menda«. Uradno zoper njega niti takrat niti kasneje ni bil sprožen noben uradni postopek. Dan po objavi tega članka je tožilec sam odstopil. Nočem ga niti zagovarjati niti obsojati ali celo ocenjevati njegovo delo. Primer navajam, ker se pri tem postavlja zanimivo vprašanje, ali bi tožilec odstopil, tudi če članek ne bi bil objavljen? Lahko bi vztrajal in bil morda še danes na tem položaju. Glede tega bi lahko postavili tudi tezo, da »preživijo« le tiste javne osebe, ki imajo dovolj trdo kožo in se »požvižgajo« na pisanje medijev o njihovih domnevnih nepravilnostih. Upajo, da bo medijska pozornost sčasoma prenehala. To se prej ali slej tudi zgodi. Verjetno je to eden od razlogov, zakaj

<sup>6</sup> Glej članek: »Dva tožilca pred razrešitvijo? – Zdenka Cerar čisti tožilstvo«, *Delo*, 1. april 2004.

v politiki v glavnem preživijo le tisti, ki imajo debelo kožo in tanka moralna načela.

Informacije so danes tudi tržni izdelek. S prodajanjem informacij je mogoče dobro zaslužiti, zato mediji lastnikom prinašajo dobiček. Pri povečevanju dobička pa se lastniki ne ozirajo veliko na etičnost in pravice ljudi, hočejo le čim večji kapitalski donos v čim krajšem času. Ti procesi vodijo v koncentracijo medijskega lastništva, ki sama po sebi pomeni nevarnost za pluralizacijo medijev, v končni posledici pa tudi za demokracijo. Tej temi, posebno vplivu lastništva na neodvisnost in pluralizem medijev v Sloveniji in drugih postsocialističnih evropskih državah, je namenjena posebna knjiga te zbirke<sup>7</sup>, kjer je ta problematika podrobneje predstavljena.

S komercializacijo medijske vsebine se vse bolj brišejo meje med informacijami in oglasi. Ogllaševalske vsebine se mešajo z resnimi informacijami. Pri tem mnogokrat ni jasno, kdaj je za kakšno informacijo le (komercialni) interes lastnika medijev. Najbolj banalni primer tega so informacije o tem, kaj je »zdrava hrana«. Enkrat je npr. kava škodljiva za zdravje, drugič izredno koristna. Pri tem pa ne veš, ali je lastnik medija morda povezan s proizvajalcem kave ali zdravil proti visokemu pritisku. Nekatere raziskave o vplivih in pritiskih na novinarsko delo kažejo, da tudi naši novinarji niso imuni za bolj ali manj subtilne pritiske komercialnih lastnikov<sup>8</sup>. Rezultati anonimne ankete kažejo, da novinarji vedno bolj čutijo pritisk tržnih oddelkov medijev. Ni nujno, da je pritisk neposreden. Pri novinarjih deluje tudi samocenzura, saj se zavedajo pomena glavnih oglaševalcev. Pod pritiskom so zlasti manjši in lokalni mediji. Tudi prikrito oglaševanje, korupcija in etično sporno ravnanje pri nas niso več neznanj. V anketi<sup>9</sup> so le trije gospodarski novinarji od 39 izrecno zatrdili, da ne sprejemajo daril.

Mediji namenjajo vedno manj prostora resnim družbenim temam, ki so pomembne za vodenje države. Oblikujejo javno mnenje, ki naj se nato uresniči na volitvah. Kadar pa prevladujejo le komercialne in zabavne vsebine, državljanjani ne dobivajo informacij, ki bi jim bile vodilo pri izbiri političnih opcij. Tudi iz tega razloga so v zahodni Evropi na volitvah vedno bolj uspešne skrajne stranke, ki spodbujajo rasno,

7 Hrvatin B., Sandra, Kučič J., Lenart, Petković, Brankica (2004): *Medijsko lastništvo*, Mirovni inštitut, Ljubljana.

8 Glej članek Andreje Rednak: »Na novinarje pritiskate, mar ne?«, *Gospodarski vestnik*, 2. avgust 2004.

9 Iz diplomskega dela Andreje Rednak: *Gospodarsko novinarstvo v sodobnem slovenskem tisku*, FDV, 2004.

etično ali drugo nestrpnost in sovražstvo. Pri tem mediji prav gotovo niso nedolžni. Zlasti poročanje v »kriminalnih« rubrikah z rasno ali nacionalno označbo domnevnih storilcev kaznivih dejanj spodbuja stereotipe, ki lahko vodijo v rasno ali etnično nestrpnost. Revija *Medijska preža* redno razkriva takšne primere iz Slovenije.

Ko Vaclav Havel v svojem komentarju<sup>10</sup> ocenjuje razmere v svetu petnajst let po padcu komunizma, razočarano ugotavlja, da »globalne korporacije, medijski karteli in mogočne birokracije spreminjajo politične stranke v organizacije, katerih glavna naloga ni več služiti javnosti, temveč varovati specifično klientelo in interese. Politika postaja boljše lobistov, mediji trivializirajo resne probleme in demokracija je pogosto videti kot virtualna igra za porabnike namesto resno opravilo za resne državljane.« Rešitev vidi v civilni družbi kot protiuteži političnim strankam in državnim institucijam. Poudarja, da je pomembno, da ne izgubimo zaupanja v pomen alternativnih centrov misli in državljskega delovanja. Pri nas to nalogo vrsto let uspešno opravlja medijski del nevladnega Mirovnega inštituta.

#### I.4 JAVNOST KOT »KOLATERALNA ŠKODA«

V letih boja in branjenja novinarske svobode pred politiko se je pri novinarjih in njihovih združenjih izoblikoval močan obrambni nagon pred zunanjimi vplivi. Predvsem političnimi. V Sloveniji je novinarjem z veliko poguma še pred formalno demokratizacijo in spremembo oblasti uspelo uveljaviti avtonomijo svojega poklica. Politični vpliv na medije se je precej razkrojil že v osemdesetih letih prejšnjega stoletja. Menim, da je bila zlasti druga polovica osemdesetih let zlata doba medijev v Sloveniji. Ko je prejšnja oblast »sestopala« in izgubljala mehanizme vpliva, so bili novinarji in uredniki dejansko skoraj popolnoma avtonomni. Lahko so le »testirali« meje te svobode. K temu so veliko prispevali tudi nekateri liberalni tožilci in sodniki. Ker lastnikov v današnjem pomenu še ni bilo, tudi pritiskov za čim večji dobiček in za prikrito oglaševanje ni bilo toliko. Mediji so imeli veliko moč in malo zunanjega nadzora. Vendar, kakor se spominim, te moči večinoma niso zlorabljali za neetična dejanja ali pretirane posege v zasebnost. To obdobje se je končalo v devetdesetih letih; naprej so novi oblastniki poskušali uveljavljati mehanizme političnega vpliva iz preteklih časov,

<sup>10</sup> Vaclav Havel: »Česa nas komunizem še vedno uči«, *Delo*, 18. november 2004.

po izvedeni privatizaciji pa so začeli pritiskati novi lastniki. Zlato obdobje osemdesetih let se je končalo, zato je mogoče sedanji odpor novinarskega društva in sindikata proti modelom nadzora z zunanjimi člani razumeti tudi kot nostalgичno prizadevanje za ohranitev tistega položaja in tiste svobode, ki pa sta težko ponovljiva.

V širšem evropskem prostoru sodišča izrazito ščitijo svobodno delovanje medijev, ker je svoboda izražanja pogoj za izvrševanje drugih človekovih pravic in demokracije. Ker je svoboda izražanja tudi mednarodno priznana človekova pravica, se v zaščito medijske svobode aktivno vključujejo tudi naddržavna sodišča. Zlasti esčp dopušča tudi ekscese in posege v zasebnost politikov, kadar je to v funkciji razkrivanja nepravilnosti v oblastnih strukturah. Takšen odnos je imel in še ima pomemben demonstracijski učinek v obdobju tranzicije držav »vzhodnega bloka« iz totalitarnega sistema v demokracijo.

V tem boju za ohranitev svobode in neodvisnosti v razmerju do oblasti pa so po mojem mnenju šli mediji pregloboko v pravice drugih ljudi. V »žaru boja« proti politiki vse ukrepe, ki pomenijo poskus uvedbe oblik zunanjega nadzora ali večje varstvo pravic posameznikov, hitro označijo za »sovražni napad«. Pri tem pa spregledajo, da so prave žrtve tega boja pravzaprav posamezniki, ki sestavljajo tisto javnost, kateri morajo služiti. Z drugimi besedami, v boju med mediji in politiko so navadni državljani postali postranska, »kolateralna« škoda. S tega vidika je mogoče razumeti tudi nasprotovanje poskusom regulacije medijske svobode, tudi kadar naj bi se uredili in sankcionirali primeri, ko mediji pregloboko posežejo v zasebnost posameznika in kršijo njegove človekovega pravice. Menim, da je to tudi eden od razlogov, da v Sloveniji še nimamo modela medijske odgovornosti z udeležbo predstavnikov javnosti.

Takšno razumevanje kratkoročnih interesov novinarske stroke je prišlo deloma do izraza tudi med novinarsko stavko na dan volitev v državni zbor oktobra 2004. Prav gotovo je bilo veliko razlogov za novinarsko stavko. Neurejeni pravni in socialni status mnogih novinarjev, ki se je pokazal tudi v odrekanju veljavnosti kolektivne pogodbe, je zahteval ustrezen odgovor. Vprašanje pa je, ali je bil trenutek za stavko dobro izbran in ali so bile pred tem izkoriščene vse druge možnosti pritiska za urejanje razmer. Očitno je bilo, da novinarski sindikat pred stavko ni ubral ustreznih pravnih poti za priznanje veljavnosti kolektivne pogodbe. Veliko je stavil na stavko, in to v najbolj radikalni obliki na

dan volitev v državni zbor in po njih. S stavko je bila medijem nedvomno narejena velika škoda. Zelo so bili prizadeti ravno tisti mediji, pri katerih ni bilo razlogov za stavko (na primer RTVS). Najbolj pa so bili oškodovani državljani in drugi prebivalci Slovenije, ki jim je bila okrnjena pravica do obveščenosti v zelo pomembnem obdobju za demokracijo. To je bilo razvidno tudi iz mnogih pisem nezadovoljnih bralcev po novinarski stavki; ti so tudi menili, da niso dobro razumeli razlogov za stavko. Pri tem je odpovedala tudi sama novinarska stroka (zgodba o kovačevi kobili), saj razlogi za stavko javnosti niso bili predstavljeni v ustreznem obsegu in na dovolj jasen in razumljiv način, še zlasti pri tako radikalni izvedbi. Tako menim, da tudi okoliščine ob stavki kažejo, da novinarskim združenjem, pri sicer legitimnem pritisku za izpolnitev njihovih sindikalnih interesov in kazanju mišic lastnikom in »politiki«, ni bilo veliko do javnosti in njenega zavezništva. Če to ne bi bilo res, bi se bili bolj potrudili pri pojasnjevanju vzrokov za stavko. To so v glavnem počeli šele med njo in po njej.

Čeprav ko to pišem, še ni jasno, kakšen je končni »izplen« novinarskih sindikalnih zahtev, so rezultati novinarske stavke v celoti pozitivni. Poleg dokaj visoke stopnje solidarnosti so se ob stavki pokazale nekatere doslej prikrite težave novinarskega poklica. Lastniki v želji za večjim dobičkom vse bolj znižujejo ceno novinarskega dela. To se kaže v vse večjem številu novinarjev, ki nimajo urejenega delovno-pravnega in socialnega statusa, in tudi v nižanju profesionalnih meril. Z novinarskim delom se ukvarjajo tudi ljudje brez ustrezne izobrazbe in izkušenj, ki so za lastnike cenejši. Vedno manj je novinarjev s pogodbo za nedoločen čas, ki jim omogoča bolj dolgoročen poklicni razvoj, izobraževanje, relativno neodvisnost od lastnikov in urednikov ter delo v skladu z etičnimi načeli novinarskega kodeksa. Razumljivo je, da lastniki, ki na medijskem trgu nimajo dolgoročnih interesov, za takšne novinarje niso zainteresirani. Bolj jim ustrezajo takšni, ki jih lahko hitro nadomestijo in ki ne »težijo« z etičnimi problemi.

Stanja (ne)profesionalnosti novinarskega poklica ne poznam natančneje, zato bom trditev o nižanju ravni ilustriral z lastno izkušnjo. Pred leti, bilo je pred svetovnim dnevom človekovih pravic, je novinarka mreže lokalnih radijskih postaj želela izjavo varuha. Ni se potrudila niti toliko, da bi ugotovila, zakaj ga praznujemo ravno 10. decembra, kaj šele da bi kaj več vedela o problemih na tem področju, zato

je prošnjo za izjavo pospremila z »da že sam najbolje vem, kaj naj povem«.

Od časa do časa se aktualizira vprašanja poklicne organizacije novinarjev – novinarske zbornice po vzoru poklicnih združenj z nekaterimi javnimi pooblastili, kakršna imajo zdravniki, odvetniki, notarji, inženirji ali detektivi. Kako doseči, da bi se z novinarskim delom ukvarjali le člani takšnega združenja, in s tem dvigniti poklicne standarde? Jasno je, da zaradi pomembnosti pravice do svobodnega izražanja tega ni mogoče predpisati administrativno, z zakonom. Kljub temu menim, da je z mehanizmom »korenčka in palice«, ki ga ima na voljo država, mogoče vplivati na to, da bo med tistimi, ki se ukvarjajo z novinarskim delom, večji delež članov novinarskega združenja. Tako korenček kot palica sta predvsem na davčnem področju, ki lahko stimulira zaposlovanje novinarjev, članov poklicnega združenja, in destimulira angažiranje nečlanov.

Ni razlogov, da ne bi verjeli, da večina novinarjev hoče delovati etično, spoštovati pravice drugih in delovati v skladu z etičnim kodeksom svoje stroke. Vendar jih procesi komercializacije in razni pritiski, zadnje čase predvsem pritiski lastnikov, postavljajo pred velike moralne in eksistenčne dileme. Poklicni kodeks jim je lahko pri tem v veliko pomoč in sedanji kodeks slovenskih novinarjev je zelo dober. Vendar kodeks sam ne more doseči, da bodo njegova načela v praksi tudi spoštovana. K temu lahko veliko prispeva nadzorni organ, ki pa naj ne odloča le o kršitvah teh načel v posamičnih primerih, pač pa tudi o širših problemih opravljanja novinarskega dela. Takšen nadzorni organ – tiskovni svet – bi tako lahko zavaroval tudi novinarje pred zahtevami urednikov ali lastnikov, ki so v nasprotju z načeli kodeksa. Če v takšnem organu medijske odgovornosti sodelujejo tudi predstavniki javnosti, to po mojem mnenju le dviga njegov ugled in njegovo legitimnost.

Paradoks medijske scene, ne le v Sloveniji, je, da svojih temeljnih problemov ne more reševati niti brez države niti z njo. Novinarji in lastniki medijev očitno sami niso zmožni ustvariti učinkovitega mehanizma samoregulacije. Prav tako sami ne morejo zagotoviti višjih standardov novinarskega dela s poklicno zbornico. V oboje jih lahko prisili država s svojimi predpisi. Državna regulacija pa nosi s seboj velike nevarnosti za neodvisnost medijev in svobodo izražanja. Nevarnost, da si hoče z mehanizmi državne regulacije svoj vpliv zagotoviti politika, je permanentna. Na obeh straneh je očitno nezaupanje, ki onemogoča razumno rešitev. Kljub

najboljšim namenom, kot smo videli ob reakcijah na pobudo za ustanovitev širšega tiskovnega sveta v Sloveniji leta 2001, takšni poskusi naletijo na odpor in nerazumevanje. Morda bo šele odmevnejši dogodek, kakršen je bila smrt princese Diane, pripeljal do nekaterih sprememb, kot se je, na primer, to zgodilo v Veliki Britaniji. Ko je parlament napovedal strožjo zakonodajo o medijih in varstvu zasebnosti, so se predstavniki novinarjev in lastnikov dogovorili za uvedbo bolj učinkovitega sistema samoregulacije medijev. Druga vrsta pritiska so sodbe, s katerimi posamezniki iztožijo visoke odškodnine zaradi posegov v njihovo zasebnost. Visoke dosojene odškodnine so spodbuda zlasti za lastnike medijev, da privolijo v financiranje organov medijske samoregulacije, ker so ti na daljši rok še vedno cenejši od odškodnin. V Veliki Britaniji se je od uvedbe nove pritožne komisije za tisk zmanjšalo število medijskih tožb. Videli bomo, ali se bo kaj od tega zgodilo tudi v Sloveniji.



## 2 DOSTOPNOST INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA

### 2.1 POMEN JAVNOSTI IN PREGLEDNOSTI DELA DRŽAVNIH ORGANOV IN DRUGIH ORGANOV JAVNE UPRAVE

Javnost dela državnih organov, odprtost in preglednost (transparentnost) njihovega dela v povezavi z dostopnostjo podatkov in informacij javnega značaja so lastnosti sodobne demokratične in pravne države. Z ustreznim obveščanjem, odprtostjo in možnostjo nadzora se krepi zaupanje državljanov v delo državnih organov in javne uprave v širšem pomenu. Če je delovanje teh organov zaprto, je veliko več možnosti za nepravilnosti, zlorabo oblasti in razne oblike korupcije.

Zapiranje informacij pred javnostjo, dajanje nepopolnih in le »uradnih« informacij in postavljanje posrednikov med viri informacij in javnostjo so značilnosti zaprtih, nedemokratičnih in avtoritarnih sistemov. V takšnem okolju je praviloma največ nepravilnosti in kršitev pravic posameznikov. Tudi iz dosedanje prakse pri varuhu človekovih pravic lahko ugotovim, da so zaprtost, nepreglednost in neodzivnost na zunanje pobude in zahteve značilnosti tistih državnih organov, pri katerih je največ nezakonitosti, nepravilnosti in slabega odnosa do posameznikov.

Obveščanje o vladnih namerah, predvsem o novih predpisih, je pomembno tudi z vidika učinkovitega izvajanja predpisov in ukrepov državnih organov. Država si mora aktivno prizadevati za obveščanje državljanov o novih predpisih in zagotoviti možnosti za brezplačen dostop do njih. Natančne in korektne informacije so pogoj za pravilne politične in gospodarske odločitve in za nadzor pri njihovem izvajanju. Na tej podlagi je več možnosti, da odločitve temeljijo na realnih ocenah stanja. Nosilec posameznih vej oblasti, predvsem zakonodajne in izvršilne, pa omogočajo tudi izvajanje nadzorne funkcije. Javnost dela in možnost za javni nadzor sta pomembna elementa, ki pripomoreta k večji odgovornosti nosilcev oblasti v državi, in sta hkrati pogoj za vzpostavljanje mehanizmov medsebojnega omejevanja in nadzora (*checks and balances of powers*).

Pravica do informacij, s katerimi razpolaga država, je pomembna državljanska in demokratična pridobitev, ker v resnici omogoča neposredni nadzor civilne družbe nad delom državne oblasti. Nadzor medijev je zelo pomemben, vendar

je z vidika državljanov posreden in, kadar mediji niso dovolj neodvisni od oblasti, tudi nezadosten. Zakon, ki ureja dostop do informacij javnega značaja, torej posameznikom in civilnodružbenim skupinam zagotavlja mehanizme, s katerimi morejo neposredno nadzorovati organe javne oblasti.

## 2.2 PRIMERJALNI PRIKAZ PRAVICE DO OBVEŠČENOSTI KOT ČLOVEKOVE PRAVICE

Pravica do obveščенosti je v meddržavnih dokumentih s področja varstva človekovih pravic definirana kot temeljna človekova pravica. V 19. členu Pakta OZN o državljanskih in političnih pravicah se navezuje na svobodno iskanje, sprejemanje in širjenje vsakovrstnih informacij in idej v ustni, pisni, tiskani ali drugi obliki. Legitimne omejitve te pravice morajo biti določene z zakonom in so potrebne zaradi spoštovanja pravice in ugleda drugih ali zaradi zaščite državne varnosti, javnega reda, javnega zdravja in morale. V Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin Sveta Evrope (EKČP) se pravica do obveščенosti povezuje s pravico do svobodnega izražanja, ki obsega svobodo mišljenja ter sprejemanja in sporočanja obvestil in idej brez vmešavanja javne oblasti in ne glede na meje. Deseti člen EKČP je mogoče razumeti tako, da se tedaj, ko država z zakonom ali ustavo zagotavlja pravico do obveščенosti, ta pravica lahko omeji le iz razlogov, ki jih določa drugi odstavek tega člena. Omejitve morajo biti določene z zakonom in slediti legitimnim ciljem, ki so v demokratični družbi nujni. Takšno razumevanje podpira bogata judikatura evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP).

Odbor ministrov Sveta Evrope je že 25. novembra 1981 sprejel priporočilo državam članicam, naj uresničevanje pravice dostopa do informacij državnih organov uredijo v zakonodaji in praksi v skladu z načeli, ki so bila priložena priporočilu<sup>11</sup>. Ta načela določajo, da ima vsakdo (vsaka fizična in pravna oseba) pravico, da na zahtevo dobi informacijo v posesti organov javne uprave (*held by public authorities*). Za uresničitev te pravice morajo biti zagotovljeni ustrezni sredstva in poti. Informacije morajo biti dostopne vsakomur pod enakimi pogoji. Kot pogoj za vložitev zahteve pa se ne sme terjati poseben interes. O zahtevi mora biti odločeno v razumnem času. Razlogi za zavrnitev morajo biti obrazloženi. Zagotovljena mora biti tudi pravica do pritožbe

<sup>11</sup> Recommendation No. R (81)19 of the Committee of Ministers to Member States on the Access to Information held by Public Authorities.

in do sodnega varstva. O pomenu odprtega in preglednega dela organov javne uprave govorijo tudi številni drugi dokumenti Sveta Evrope.

Evropska unija (EU) je pri urejanju dostopa do informacij sprva poudarjala predvsem enakopravnost vseh subjektov in preprečevanje neupravičenih konkurenčnih prednosti, ki bi izhajale iz diskriminatornega ali selektivnega obveščanja. Zaveda se, da so lahko različne možnosti obveščanja podlaga za nepravilnosti in koruptivnost pri virih informacij, zlasti v javnem sektorju. V zadnjih letih, predvsem v besedilu pogodbe o ustavi za Evropo, pa sta odprtost in preglednost dela postali ena od vodilnih politik tako znotraj EU kot tudi v državah članicah.

Velika večina držav Evropske unije je v zadnjih desetletjih sprejela predpise, ki urejajo uresničevanje pravice njihovih državljanov do dostopa do informacij javnega značaja. Na tem področju ima največ izkušenj in najbolj bogato zgodovino Švedska; tam je bil prvi zakon o dostopu do informacij, s katerim razpolagajo organi državne uprave, sprejet že leta 1766. To področje imajo natančno in podrobno urejeno tudi v Združenih državah Amerike, v Kanadi, v Avstraliji in v drugod. Število držav, ki predpisujejo uveljavljanje pravice dostopa do javnih informacij se v svetu hitro povečuje.

V nasprotju z državami članicami, ki imajo dolgo tradicijo in prakso uresničevanja pravice do obveščенosti, je v samih organih EU dolgo prevladalo načelo zaprtosti in tajnosti dokumentov EU. Vendar pa so posamezniki, organizirane skupine in nekatere države, zlasti skandinavske, kjer je ta politika najbolj razvita, vztrajno poskušali prodreti s politiko odprte oblasti tudi v organih EU. To jim je v zadnjih letih tudi precej uspelo.

V Maastrichtski deklaraciji iz leta 1992 je bila prvič formulirana obveznost, da si bodo organi EU prizadevali za večjo odprtost in preglednost v procesu odločanja, kar naj bi okrepilo demokratično naravo institucij EU in zaupanje javnosti v administracijo EU. Državljanom EU zagotavlja pravico do obveščенosti v razmerju do parlamenta, sveta in komisije EU določba 254. člena (bivšega 191.a člena) Amsterdamske pogodbe. Ta člen določa, da ima vsak državljan EU in vsaka fizična ali pravna oseba, ki je ali ima sedež v kateri od držav članic, pravico dostopa do dokumentov evropskega parlamenta, evropskega sveta in komisije v skladu z načeli in pogoji, ki jih sprejmejo omenjene institucije.

Na tej podlagi je bila 30. maja 2001 sprejeta Uredba evropskega parlamenta in sveta številka 1049/2001 o dostopu javnosti do informacij, s katerimi razpolagajo evropski parlament, svet in komisija<sup>12</sup>. Uredba, ki je začela veljati 3. decembra 2001, definira načela, pogoje in omejitve pravice do dostopa do dokumentov omenjenih organov EU. Uredba nalaga evropskemu parlamentu, svetu in komisiji, da v svojih poslovnikih to pravico natančneje uredijo. Pri tem mora vsaka od navedenih institucij, z vsemi organi in agencijami v svoji sestavi vred, upoštevati pravila iz uredbe v vseh dejavnostih ustanovnih pogodb EU. Po uredbi imajo vsi državljani EU kot tudi vse fizične in pravne osebe z bivališčem ali registriranim sedežem v eni izmed držav članic pravico do dostopa do dokumentov, ki jih te institucije dobijo ali ki so v njihovi posesti.

Pomembno vlogo v procesu udejanjanja odprtosti organov EU imata tudi judikatura evropskega sodišča in evropski varuh človekovih pravic. Sodišče je v svojih odločbah večkrat priznalo pravici do obveščnosti naravo norme, ki obvezuje vse institucije EU (primer Nizozemska proti svetu, 1996, ECR I-2169).

Stališča evropskega sodišča je dobro izkoristil evropski varuh človekovih pravic. Zlasti prvi varuh Finec Jacob Söderman je velik del svojih aktivnosti posvetil ravno odprtosti in preglednosti dela v organih EU. Junija 1996 je začel na lastno pobudo posebno preiskavo o tem, kako institucije EU zagotavljajo javnosti dostop do dokumentov in kako ravnajo s tovrstnimi zahtevami. Po preiskavi je v posebnem poročilu, ki ga je 15. decembra 1997 naslovil na predsednika evropskega parlamenta, predlagal, da vse institucije, razen sveta in komisije, ki sta to že storila, sprejmejo svoja pravila o uresničevanju dostopnosti. Evropski varuh je imel v procesu odpiranja in večje preglednosti organov EU pomembno vlogo ne le splošni ravni, pač pa tudi z obravnavo posamičnih zadev. Tako je, na podlagi pritožb, ki jih je obravnaval, predlagal evropski komisiji, naj sestavi javne registre svojih dokumentov (in omogoči dostop do vsega gradiva pri zaposlovanju v organe EU) ter omogoči javni dostop do seznama vseh ukrepov, sprejetih v EU na področju pravosodja in notranjih zadev. Njegove aktivnosti na tem področju so zlasti razvidne iz njegovih sporočil javnosti<sup>13</sup>.

12 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, *Official Journal of the EC*, L 145/43, 31. maj 2001.

13 <<http://www.euro-ombudsman.eu.int/Release/En/default.htm>>.

Kot rečeno, načeli odprtosti delovanja in prostega dostopa do javnega gradiva zlasti poudarja besedilo nove pogodbe o ustavi za Evropo. Že v prvem delu, v VI. naslovu o demokratičnem življenju Unije, med načeli predstavniške demokracije, določa, da imata vsaka državljanka in vsak državljan pravico sodelovati v demokratičnem življenju Unije in da se odloča na kar najbolj odprt način in v čim tesnejši povezavi z državljani (člen 45). Med načeli participativne demokracije je omenjeno, da institucije Unije vzdržujejo odprt, pregleden in reden dialog s predstavniškimi združenji in civilno družbo (člen 46/2). V tem naslovu prvega dela je posebna določba posvečena preglednosti dela institucij Unije (člen 49). Poleg načelnih opredelitev za odprtost vseh institucij, organov in agencij Unije ter o javnem delu evropskega parlamenta in sveta ministrov, kadar ta obravnava in sprejema zakonodajne predloge, daje tretji odstavek tega člena vsaki državljanki in vsakemu državljanu Unije ter vsaki fizični in pravni osebi s prebivališčem ali sedežem v državi članici pravico dostopa do dokumentov institucij, organov in agencij Unije, ne glede na obliko, v kateri so izdelani. Evropski predpisi določajo splošna načela in omejitve, ki zaradi javnega ali zasebnega interesa veljajo za izvrševanje pravice dostopa do teh dokumentov.

V drugem delu pogodbe o ustavi za Evropo, v listini o temeljnih pravicah Evropske unije, je med državljanskimi pravicami v členu II-42 definirana tudi pravica dostopa do dokumentov s podobno vsebino kot v prvem delu.

V EU se krepijo prizadevanja za poenotenje pravil o dostopu do informacij javnega značaja tako znotraj držav EU kot v institucijah EU. Čeprav je res, da daje EU temu področju prednost predvsem zaradi zagotavljanja enakih pogojev gospodarjenja in enakih možnosti na skupnem trgu, je to področje pomembno tudi za izpolnjevanje političnih pogojev pri širitvi EU.

### 2.3 DOSTOPNOST INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA V SLOVENIJI

Z 39. členom Ustave RS iz leta 1991 smo v Sloveniji sicer definirali pravico dostopa do informacij javnega značaja, vendar ta ustavna določba iz poglavja o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah ni bila uresničljiva vse do leta 2003, ko je bil sprejet zakon o dostopu do informacij javnega značaja. Brez zakonske ureditve te ustavne pravice tako rekoč ni bilo mogoče uresničevati. Ustavna določba se

namreč kar v dveh elementih sklicuje na nadaljnjo zakonsko ureditev, saj mora zakon opredeliti »utemeljen pravni interes« za pridobitev informacije ter določiti primere, ko je mogoče informacije zakonito odreči. Takšno stanje, ki je trajalo do marca 2003, ko je začel veljati zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ - *Uradni list št.24, 7. marec 2003*) je pomenilo kršitev prvega odstavka 15. člena ustave, ki določa, da se človekove pravice in temeljne svoboščine uresničujejo neposredno na podlagi ustave.

Vendar takšno stanje očitno dolgo nikogar ni pretirano motilo. Na to ustavnopravno in demokratično pomanjkljivost niso opozarjali (državni organi za to seveda niso imeli interesa) niti poslanci, niti politične stranke, niti mediji. Pri zadnjih je bil razlog morda tudi zakonska ureditev dostopnosti informacij v zakonih o medijih (ZMed in njegovi predhodniki), ki je novinarjem dajala pravico dobiti informacije v javnem sektorju. Čeprav je ta ureditev zelo pomanjkljiva in brez pravnega varstva, novinarji niso zahtevali, vsaj meni to ni znano, zakonske ureditve te ustavne pravice za vse državljane. Ureditev pred sprejemom ZDIJZ, ki je šele predpisal pogoje in postopek za pridobitev javnih informacij za vse državljane, je bila tako po svoje diskriminatorna, saj je bila dostopnost urejena le za en del državljanov, le za novinarski ceh.

Na ta problem smo glasneje opozarjali nevladne organizacije (PIC in Mirovni inštitut) in varuh človekovih pravic. V poročilu varuha za leto 1998 smo tej temi namenili posebno poglavje (točka 2.1 poročila). Ponudili smo tudi več predlogov, ki naj bi jih sprejela vlada in državni zbor. Najpomembnejši je bil predlog za sprejem zakona, ki bo na podlagi drugega odstavka 39. člena ustave uredil način uresničevanja pravice do pridobitve informacij javnega značaja. Ta predlog sta v svojih sklepkih več let zapored podprla med obravnavo poročila varuha državni zbor in državni svet.

#### 2.4 RAZMERE PRED SPREJEMOM ZDIJZ

Državni organi, organi lokalnih skupnosti in drugi organi, ki izvajajo javna pooblastila, morajo delovati v demokratičnem okolju odprto in pregledno. To še posebno velja za njihovo delovanje na področjih, ki zadevajo pravice in obveznosti posameznikov. Tisti oblastni organi, ki hočejo, da se njihovi predpisi in ukrepi v praksi uresničujejo, imajo interes, da o svojih odločitvah na ustrezen način prej obveščajo ljudi, ki z njimi neposredno ali posredno stopajo

v stik, ter jih obveščajo o razlogih in namenih posameznih ukrepov. Dobra informiranost je pogoj za to, da se njihove odločitve v veliki večini spoštujejo in upoštevajo prostovoljno, brez angažiranja represivnega aparata. Klasični načini obveščanja javnosti, kot so novinarske konference, tiskano gradivo s predstavitvijo institucij, njihove dejavnosti in ciljev, pravil in postopkov ravnanja s strankami, se nadgrajujejo z novimi možnostmi, ki jih ponujajo sodobni načini prenosa podatkov, zlasti svetovni splet. Državni organi v Sloveniji, ki se zavedajo pomena teh novih možnosti, so že ponujali predstavitve svojega delovanja na svojih domačih straneh. Ne le temeljne informacije o svojem delu in svojih pristojnostih, pač pa tudi o predpisih, ki sodijo na njihovo področje, in o pravicah posameznikov, postopkih in načinih njihovega uresničevanja.

Veliko težav je bilo pri dostopnosti predpisov. Predpise na državni ravni je v celotnem besedilu ponujal le komercialni ponudnik, deloma je polna besedila zakonov ponujal še državni zbor. Zelo slabo pa je bilo in je še vedno stanje glede dostopnosti predpisov lokalnih skupnosti. Pri varuhu smo to ugotovili in predlagali, naj država zagotovi brezplačno dostopnost polnih besedil vseh predpisov na svetovnem spletu. Tudi zaradi tega prizadevanja so se v zadnjih letih razmere na tem področju občutno izboljšale. *Uradni list* sedaj omogoča brezplačen dostop do svojih izdaj, ministrstva pa objavljajo na svojih straneh predpise s svojih področij. Državni zbor je po spremembah poslovnika dobil obveznost, da po vsaki spremembi predpisa pripravi in objavi tudi celotno prečiščeno besedilo. Šele ZDIJZ je uvedel zakonsko obveznost za vse organe javne uprave, da objavljajo na svetovnem spletu vse pomembnejše informacije, s prečiščenimi besedili predpisov iz svojega delovnega področja vred (10. člen ZDIJZ). Pri objavljanju državnih predpisov na svetovnem spletu je bil v zadnjem letu narejen velik korak naprej. V času od objave naših predlogov v letnem poročilu 1998 je spletni *Uradni list* postal dostopen tudi brez plačila; na več mestih pa je dostopen tudi register veljavnih predpisov v Republiki Sloveniji.

Manj uspeha je bilo pri realizaciji naših predlogov, da bi tudi lokalne skupnosti, to je občine, objavljale prečiščena besedila svojih predpisov. Stanje po občinah je zelo različno, očitno pa ni državnega ali samoupravnega organa, ki bi jih prisilil, da bi svojo obvezo iz ZDIJZ o brezplačni objavi predpisov uresničile.

Velik napredek je bil v zadnjih letih tudi glede ponujanja uporabnih informacij in elektronskih storitev za državljane z državnim portalom Republike Slovenije - e-uprava<sup>14</sup>. Mnoge upravne enote ne ponujajo le temeljnih informacij, pač pa že tudi vzorce vlog za najpogostejše postopke, in omogočajo njihovo vložitev v elektronski obliki. Tudi spletne strani ministrstev so vse boljše in vsebinsko vse bolj bogate. Iz poročila centra vlade za informatiko o izvajanju akcijskega načrta e-uprave do leta 2004 je razvidno, da je Slovenija že nad povprečjem držav EU pri uresničevanju e-storitev. Pri tem je na področju e-storitev za prebivalstvo boljša za 6,6-odstotnih točk, na področju e-storitev za gospodarstvo pa za povprečjem EU še vedno zaostaja za 3-odstotne točke<sup>15</sup>.

Še posebno skrb zbujajoče je bilo stanje na področju varstva okolja. Ratificiranje Aarhuške konvencije se je brez prepričljivih razlogov več let odlagalo, prav tako njeno zgodnje uresničevanje. Tudi tozadevno nepopolne določbe zakona o varstvu okolja (14. člen) se v praksi niso uresničevale. Vladni predstavniki so na eni strani trdili, da se postopek na zahtevo za dostop do okoljskih informacij vodi v upravnem postopku, v praksi pa je ministrstvo za okolje uporabo upravnega postopka zavračalo. Mogoč naj bi bil le neposredno upravni spor. Vemo pa, da je upravni spor skrajno neprimeren za tovrstne zadeve. Še posebno informacije o onesnaževanju okolja imajo svojo vrednost le v določenem, včasih zelo kratkem času. Na tem področju je lahko pravica do obveščenosti tudi pravica do življenja.

## 2.5 SPREJEMANJE ZAKONA O DOSTOPU DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA

V večini demokratičnih držav je ravno zakon o dostopu do informacij javnega značaja tisti zakonski projekt, ki spodbudi dejavnost nevladnih organizacij in zahteva sodelovanje javnosti. Ni mogoče pričakovati, da si bodo državni organi prostovoljno prizadevali za odprto državo in spodbujali sodelovanje javnosti. Prej nasprotno. Zaradi znane togosti državnega aparata so premiki glede transparentnosti povsod počasni in boleči.

V postopek sprejemanja ZDIJZ so se aktivno in konstruktivno vključili koalicija nevladnih organizacij in nekateri

<sup>14</sup> <<http://e-uprava.gov.si/e-uprava>>.

<sup>15</sup> Iz povzetka izvajanja akcijskega načrta za obdobje do 14. september 2004, ki je dostopljiv na <<http://e-uprava.gov.si/e-uprava/portalStran.euprava?pageid=48>>.



posamezniki. Tudi prvi osnutek takšnega zakona je bil pred leti pripravljen v okviru nevladne organizacije (PIC).

Vpliv civilne družbe bi bil verjetno še večji, če sprejemanje zakona ne bi bilo (tudi zaradi novega poslovnika DZ) tako hitro. Za vsebinsko razpravo o dopolnilih k predlogu zakona je bila na voljo poleg plenarnih sej DZ le ena seja matičnega odbora, pa še na tej se je predlog, tudi po zaslugi predlagatelja, spreminjal tudi konceptualno. Za poglobljeno razpravo in razmislek o posameznih rešitvah je bilo tako premalo časa.

## 2.6 TEMELJNE REŠITVE V ZDIJZ

V celoti gledano je naš zakon, ki ureja pravila dostopa do informacij javnega značaja, sodoben in vsebuje evropsko primerljiva pravila o izjemah. Šesti člen ZDIJZ določa, da organ prosilcu lahko zavrne dostop do zahtevane informacije, le če se zahteva nanaša na:

1. podatek, ki je na podlagi zakona, ki ureja tajne podatke, opredeljen kot tajen zaradi javne varnosti, obrambe države, zaupnosti mednarodnih odnosov ali zaupnosti obveščevalne in varnostne dejavnosti državnih organov;
2. podatek, ki je opredeljen kot poslovna skrivnost v skladu z zakonom, ki ureja gospodarske družbe;
3. osebni podatek, katerega razkritje bi pomenilo kršitev varstva osebnih podatkov v skladu z zakonom, ki ureja varstvo osebnih podatkov;
4. podatek, katerega razkritje bi bilo kršitev zaupnosti individualnih podatkov o poročevalskih enotah skladno z zakonom, ki ureja dejavnost državne statistike;
5. podatek, ki se nahaja v javnem arhivskem gradivu, ki je skladno z zakonom, ki ureja arhivsko gradivo in arhive, opredeljen kot zaupen;
6. podatek, katerega razkritje bi pomenilo kršitev zaupnosti davčnega postopka, skladno z zakonom, ki ureja davčni postopek;
7. podatek, ki je bil pridobljen ali sestavljen zaradi kazenskega pregona ali v zvezi z njim ali postopka s prekrški in bi njegovo razkritje škodovalo njegovi izvedbi;
8. podatek, ki je bil pridobljen ali sestavljen zaradi upravnega postopka in bi njegovo razkritje škodovalo njegovi izvedbi;
9. podatek, ki je bil pridobljen ali sestavljen zaradi pravnega, nepravdnega ali drugega sodnega postopka in bi njegovo razkritje škodovalo njegovi izvedbi;

10. podatek iz dokumenta, ki je v postopku izdelave, in je še predmet posvetovanja v organu, njegovo razkritje pa bi povzročilo napačno razumevanje njegove vsebine;
11. podatek o naravni vrednoti, ki v skladu z zakonom, ki ureja ohranjanje narave, ni dostopen javnosti zaradi varovanja naravne vrednote;
12. podatek iz dokumenta, ki je bil sestavljen v zvezi z notranjim delovanjem oziroma dejavnostjo organov in bi njegovo razkritje povzročilo motnje pri delovanju oziroma dejavnosti organa.

V prvih šestih točkah so kot izjeme dostopnosti navedeni klasični razlogi javne varnosti, obrambe, zunanjih zadev in delovanja varnostnih služb, nato poslovne skrivnosti, osebni podatki (v skladu z zakonom, ki ureja to področje) in tajnost davčnih postopkov. Ti razlogi so absolutne narave. Pri kazenskih, upravnih, pravnih ali drugih sodnih postopkih je podatek nedostopen le takrat, kadar organ ugotovi, da bi njegovo razkritje škodovalo izvedbi takšnih postopkov. Po zakonu se zavrne tudi dostop do podatkov iz dokumentov, ki so v postopku izdelave ali so bili sestavljeni v zvezi z notranjim delovanjem organov pod pogojem, da bi njihovo razkritje povzročilo napačno razumevanje njihove vsebine oziroma bi povzročilo motnje pri delovanju organa. Pri teh izjemah je torej vedno treba tehtati, ali bi razkritje lahko povzročilo »napačno razumevanje dokumenta« ali »povzročilo motnjo pri delovanju organa«, zato so ti razlogi relativne narave.

Poleg pasivnega dela, postopka na zahtevo, ureja zakon tudi aktivni del uresničevanja te ustavne pravice, obveznost vseh organov javne uprave, da objavljajo vse za javnost pomembne informacije. Vsi organi so dolžni brezplačno pošiljati v svetovni splet prečiščena besedila predpisov s svojega področja, razne študije in programe, predloge predpisov, dokumentacijo o javnih naročilih, podatke o upravnih storitvah in druge informacije javnega značaja. Pomembne so tudi določbe zakona, ki obvezujejo vse organe, da vzpostavijo, vzdržujejo in javno objavljajo kataloge informacij javnega značaja na svojem področju.

Vsak organ mora določiti najmanj eno uradno osebo, ki je pristojna za posredovanje informacij in za vodenje postopka na zahtevo. Zahteva za dostop do informacij javnega značaja je lahko ustna ali pisna. Le v drugem primeru se vodi upravni postopek po določilih ZDIJZ in zakona o splošnem upravnem postopku. Kadar organ omogoči dostop, se o tem napravi le uradni zaznamek, odločbo pa se izda,

le kadar pisno zahtevo delno ali v celoti zavrne. Vpogled je vedno brezplačen, pri posredovanju zahtevanega gradiva pa se lahko zaračunajo le materialni stroški. O zahtevi mora organ odločiti nemudoma, najkasneje pa v 20 delovnih dneh. Ta rok se lahko še podaljša za največ 30 dni. Zoper odločbo o zavrnitvi dostopa bo na drugi stopnji vedno odločal pooblaščenec za dostop do informacij javnega značaja, ki se ustanovi s tem zakonom. Odločal bo o zavrnilih odločbah vseh organov javne uprave vseh treh vej oblasti, tudi sodne.

## 2.7 MEHANIZMI ZA UVELJAVLJANJE ZDIJZ

Znano je, še posebno to velja za področje človekovih pravic, da gola normativna ureditev ne pomeni veliko, če ni hkrati učinkovitih nadzornih in spodbujevalnih mehanizmov. Preboj na področju transparentnosti lahko povzroči manjši pretres v delu javne uprave. Pred sprejetjem ZDIJZ je prevladovalo pravilo, da je nedostopno vse, kar izrecno ni določeno za dostopno, in ne nasprotno. Ta zakon uveljavlja pravilo in prakso, da je javnosti dostopno vse gradivo razen tistega, ki je na zakonit način določeno kot tajno oz. nedostopno. Zato so tudi tako pomembne določbe o mehanizmihi, ki lahko, formalno in neformalno, vplivajo na prakso delovanja organov javne uprave, da so bolj odprti in dostopni.

Predlagatelj ZDIJZ je glede tega pri pripravi zakona večkrat spreminjal svoje predloge. Najprej je bila predlagana posebna vladna komisija, ki bi reševala pritožbe v upravnem postopku in hkrati opravljala spodbujevalne, svetovalne in razvojne naloge. Te naloge niso združljive, zato je bilo nato predlagano, da bi o pritožbah odločala vlada, druge naloge pa bi opravljali člani novega nepoklicnega telesa – posebnega sveta za dostop do informacij. Zadnji predlog, ki je bil na koncu sprejet, to je ustanovitev posebnega pooblaščenca, je prišel v zadnjem trenutku, na seji odbora, med drugo obravnavo zakona. Hkrati je bilo predlagano, da bi spodbujevalne in razvojne naloge opravljalo ministrstvo, pristojno za informacijsko družbo.

Po mnenju nevladnih organizacij in nekaterih posameznikov, ki smo se vključili v postopek sprejemanja zakona, te rešitve niso dobre, saj ne zagotavljajo dovolj učinkovitega in neodvisnega varstva pravic, predvsem pa ne izvajanja tistih nalog, ki jih zahteva zakon glede odprtosti in preglednosti delovanja organov javne uprave. Pooblaščenec ima

le eno nalogo – odločanje o pritožbah v upravnem postopku. Pri tem bo lahko ocenjeval le zakonitost posamičnih odločitev organov. Nima nadzornih in preiskovalnih pooblastil ali širših pristojnosti za spodbujanje odprtosti organov javne uprave.

Ta bojazen se je v praksi potrdila, čeprav je pooblaščenec začel delati bolje, kot je bilo na podlagi slabih rešitev v zakonu pričakovati. Uresničila se je napoved, da bo večina zadev, ki jih bo prejel, vprašanj in prošenj za nasvete, manj pa formalnih zahtev za odločanje v upravnem postopku. Gotovo bo treba na podlagi dosedanjih izkušenj tovrstne rešitve v ZDIJZ ponovno preveriti.

Za uresničevanje zakona je treba tudi spodbujati državne organe, da uredijo svoje poslovanje, objavljajo kataloge podatkov, imenujejo odgovorne osebe ter čim več informacij brezplačno ponudijo na svetovnem spletu. Sedaj naj bi to vlogo opravljalo ministrstvo za informacijsko družbo, omenili pa smo že, da državni organi nikjer in nikoli niso preveč zagreti za takšne cilje, vsaj ne brez zunanje prisile.

## 2.8 PREDLOG ZA INFORMACIJSKEGA VARUHA

Nevladne organizacije in varuh človekovih pravic smo predlagali, da bi zakon predvidel posebnega informacijskega varuha, ki bi deloval pri varuhu človekovih pravic in bi neformalno posredoval v konkretnih primerih, hkrati pa opravljal svetovalne, spodbujevalne in razvojne naloge. Prvo nalogo bi lahko opravljal za posameznike hitreje, ceneje in bolj neformalno kot organi v upravnem postopku, za druge pa je primernejši, ker je prav gotovo bolj neodvisen kot ministrstvo. Pri takšni shemi bi drugostopenjski upravni pritožbeni postopek tekel po splošnih pravilih upravnega postopka. Predlog je predvideval še dve novi možnosti sodelovanja takšnega posebnega varuha v upravnem sporu. Lahko bi sodeloval kot stranski udeleženec ali pa sam vložil tožbo, kadar bi organ zavrnil njegov predlog. Tako bi lahko prispeval k nastanku sodne prakse, ki je na tem področju povsod skromna, saj »vrednost« spora največkrat ne odtehta sredstev, znanja in časa, ki jih zahteva uveljavljanje sodnega varstva.

Položaj pooblaščenca je ustavnopravno sporen. Po načinu imenovanja je neodvisen, glede tega ga zakon izenačuje z varuhom človekovih pravic, sodniki ustavnega sodišča in člani računskega sodišča. Takšna rešitev je gotovo izjemna in nesistemska. Pri zadnjih gre za ustavne

institute in najvišje organe na svojih področjih, to pa pooblaščenec ni. Vsi navedeni so mu po svoje nadrejeni. Njegove odločbe bodo lahko razveljavljala ali spreminjala tudi upravna sodišča. Pri tem zakon določa, da administrativne in tehnične okoliščine pooblaščenca zagotavlja ministrstvo, pristojno za informacijsko družbo, to pa lahko ogrozi njegovo neodvisnost. Takšna zasnova nikakor ni konsistentna. Njegova zakonska pristojnost – odločanje v upravnem postopku – prav gotovo ne upravičuje formalno tako visokega položaja.

Iz dostopnih podatkov, predvsem na svetovnem spletu, lahko ugotovim, da v večini držav uresničevanje zakona o dostopu do informacij javnega značaja nadzira tudi poseben neodvisen organ. Večinoma so to posebni varuhi ali po načinu dela varuhom podobni organi. Očitno se je pokazalo, da je mogoče na ta način učinkovito dosežati, da so državni organi pri delovanju bolj odprti. Tako imajo na Madžarskem posebnega ombudsmana za področji varstva osebnih podatkov in dostopa do informacij javnega značaja. Na Irskem je bil informacijski ombudsman ustanovljen s posebnim zakonom (*Freedom of Information Act, 1997*), njegovo vlogo pa izvaja nacionalni ombudsman.

Vedno sem bil in sem še nasprotnik ustanavljanja novih varuhov, vendar menim, da bi bilo ravno na tem področju primerno ustanoviti posebnega varuha, ki bi bil institucionalno povezan z obstoječim. Pri drugih predlogih za posebne varuhe je šlo največkrat za varstvo posebnih kategorij prebivalcev, tu pa gre za posebnosti uresničevanja ustavne in demokratične pravice. Morda bo kdo rekel, da že imamo varuha človekovih pravic, ki bo tudi lahko obravnaval kršitve ZDIJZ; tudi sam zakon določa, da je za varovanje te pravice pristojen tudi »varuh pravic državljanov« (verjetno gre za varuha človekovih pravic). To je res, vendar pa dosedanje izkušnje pri varuhu glede zakonskega nalaganja novih pristojnosti niso dobre. S spremembami zakona o varstvu osebnih podatkov v letu 2001 je varuh dobil novo nalogo kot neodvisna institucija za nadzor na tem področju na podlagi posebne direktive EU. Ta rešitev se v praksi ni pokazala za uspešno. Zaradi nezadostne kadrovske zasedenosti in nalog namestnikov varuha z velikim številom raznih področij temu področju ni bilo mogoče posvetiti ustrezne pozornosti, kaj šele delovati preventivno in usmerjevalno. Ta nedomišljena rešitev je bila kasneje odpravljena s sprejetjem novega ZVOP-1.

Slovenija je majhna in ne more imeti vseh in tako velikih institucij kakor večje države. Zato bi bil utemeljen razmislek o ustanovitvi institucije z zagotovljeno neodvisnostjo, kakor zahtevajo tudi predpisi EU, ki bi pokrivala več področij. To bi lahko bili področji varstva osebnih podatkov in dostopa do informacij javnega značaja kot na Madžarskem, Irskem in v Veliki Britaniji. Tema področjema bi se lahko dodal še nadzor nad izvajanjem predpisov o elektronskem podpisu in morda tudi tovrstni nadzor svetovnega spleta. Na vseh teh področjih zahtevajo direktive EU ali mednarodni standardi neodvisne nadzorne mehanizme.

## 2.9 RAZMERJE MED ZDIJZ IN ZAKONOM O MEDIJIH

Določba 45. člena zakona o medijih (ZMed) obvezuje javne osebe, da novinarjem in drugim avtorjem prispevkov zagotavljajo vse informacije s svojih področij, razen tistih, ki so izvzete v treh alineah drugega odstavka tega člena. Če tega ne storijo, morajo na zahtevo odgovornega urednika zagotoviti informacije do konca naslednjega delovnega dne.

Kakšno je torej razmerje med ZMed in ZDIJZ glede možnosti dostopa do javnih informacij? Predvsem so izjeme, ki omogočajo zavrnitev zahtevanih informacij, opredeljene drugače; ZMed jih definira bolj splošno in abstraktno, ZDIJZ pa bolj konkretno in morda tudi bolj restriktivno. Kaj se bo zgodilo, če bo organ na zahtevo urednika dostop zavrnil na podlagi katerega od razlogov iz ZDIJZ? Ponovno poudarjam, da bi bilo v nasprotju z ustavnim načelom enakosti, če bi bile glede dostopnosti javnih informacij razlike med novinarji in drugimi državljani.

Rok za odgovor je po ZMed en delovni dan, po ZDIJZ pa dvajset delovnih dni. Ker gre po vsebini za odločanje o enakih zadevah, je to razliko z vidika javnega sektorja težko utemeljiti.

Pomembne so tudi razlike v nadzornih mehanizmih in pravnem varstvu. ZMed ne določa pritožbenega postopka. Kadar javna oseba ne odgovori na zahtevo odgovornega urednika medija ali jo zavrne, se ta lahko obrne na inšpektorja za medije, ki deluje v okviru ministrstva za kulturo. Takšnih pritožb doslej ni bilo veliko, pa še v teh primerih se je očitno zapletalo. V primeru prošnje za podatek o nakupu knjig v uradu vlade RS za narodnosti (*Mladina*, 17. februar 2003) in glede plač v Ljubljanskem holdingu (*Delo*, 1. marec 2003) je bilo problematizirano, ali vprašanje sploh

sodi v delovno področje javne osebe. V prvem primeru je bilo za inšpektorja pomembno le to, da je bilo odgovorjeno v zakonskem roku, v drugem primeru naj bi se zadovoljil z neuspešnim poskusom javne osebe, da bi odgovor sporočila po telefonu. Iz navedenih sporočil je mogoče sklepati, da posredovanje inšpektorja za medije ni bilo dovolj učinkovito, predvsem pa ne hitro.

Obveznosti organov javne uprave so v ZDIJZ določene bolj natančno, formalno in s predpisanimi roki. Odločitve pritožbenih organov (pooblaščenca in upravnega sodišča) so za organe zavezujoče. Kadar bodo informacije, ki jih bodo zahtevali novinarji, aktualne in pomembne dalj časa oziroma kadar bo šlo za dolgoročno raziskovanje kakšnega ravnanja v javni upravi, je lahko postopek po ZDIJZ kljub daljšim rokom bolj učinkovit in zavezujoč. Med drugim zakon predpisuje visoko denarno kazen (najmanj 250.000 tolarjev) za uradno osebo, če v predpisanem roku neupravičeno ne sporoči zahtevanih informacij.

## 2.10 ALI NAJ BO UREDITEV DOSTOPA DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA ZA MEDIJE DRUGAČNA?

Kot rečeno, medijski akterji, predvsem Društvo novinarjev Slovenije, niso pokazali dovolj zanimanja za rešitve v ZDIJZ pri sprejemanju tega zakona. Predlagani roki so bili zanje (pre)dolgi, predlagatelj pa ni pokazal pripravljenosti, da jih bistveno skrajša in približa tistim, ki za novinarje veljajo v ZMed. Takrat jih očitno še ni tako motilo, da ZMed ne vsebuje učinkovitih pravnih sredstev, če organ javne uprave ne sporoči zahtevane informacije »najpozneje do konca naslednjega delovnega dne«, kot določa 45. člen ZMed, oziroma pisno ne obrazloži razlogov za zavrnitev, kadar to zahteva odgovorni urednik medija.

V krogih vodstva Društva novinarjev Slovenije (DNS) so bili očitno celo zadovoljni, da so bili izločeni iz ZDIJZ. To je razvidno tudi iz komentarja objave članka ameriškega avtorja Paula McMastersa o ameriškem zakonu o dostopu do informacij (*Freedom of Information Act-FOIA*), objavljenem na spletnem časniku DNS številka 3, 29. aprila 2003. V komentarju je navedeno, da ga objavljajo »ob polemiki o našem zakonu o dostopu do informacij javnega značaja, iz katerega smo bili novinarji na srečo izločeni«<sup>16</sup> (pou-

<sup>16</sup> <<http://www.novinar.com/enovinar>>.

daril J.R.). Ko sem prebral ta članek bivšega predsednika združenja ameriških poklicnih novinarjev (SPJ), nisem našel razlogov za omenjeno srečo. Avtor v prispevku predstavlja izkušnje uveljavljanja ameriškega zakona o dostopu do informacij, ki je bil sprejet leta 1966. Težave, ki ji v zvezi z uveljavljanjem tega zakona navaja, so povsem pričakovane in običajne. Poudariti pa je treba, da se FOIA uporablja na enak način za vse državljane. V Ameriki novinarji nimajo posebnih zakonskih določil o dostopu do javnih informacij, kot je to pri nas. Navaja, da so poti za dostop zapletene in formalne, državni organi dostopnosti niso naklonjeni, sodišča so kljub načelnemu zavzemanju za transparentnost v konkretnih primerih na strani državnih organov, ti imajo velike zaostanke in zamude pri odgovarjanju ipd. Za novinarje, katerih zahteve znašajo približno odstotek vseh zahtev po FOIA, avtor navaja, da »imajo le redki dovolj potrpljenja, denarja in odločnosti, da pridejo skozi neizogibno vrsto pritožb, zahtev in drugih ovir«. Nadalje navaja, da bi novinarji sicer radi šli na sodišče, vendar »so se uredniki in založniki odločili, da nočejo zapravljati denarja za to«. Kljub omenjenim težavam avtor sklepa, da zakon, čeprav počasi, vendar deluje. Citira tudi izjavo Jane Kirtley iz ameriškega združenja Reporters Committee for Freedom of the Press, da »ta zakon ustvarja pravno predpostavko odprtosti in odgovornosti. Glede na to, kakšen napor je priti do informacij tudi s tem zakonom, si ne morem predstavljati, kako bi bilo, če ne bi imeli takšnega zakonskega pooblastila.« Po vsem tem res ne vidim pravega razloga za »srečo« novinarjev, ker so bili pri nas izločeni iz ZDIJZ.

Odnos do tega problema pa se je pri medijskih akterjih korenito spremenil, ko je ZDIJZ že začel veljati in ko je začel delovati pooblaščenec za dostop do informacij javnega značaja. Razlogov je verjetno več. Takoj po uveljavitvi ZDIJZ sem objavil prispevek o odnosu med ZDIJZ in ZMed in utemeljil večjo učinkovitost mehanizmov v ZDIJZ. Članek je bil objavljen v *Večeru* in reviji *Medijska preža*<sup>17</sup>. Drug razlog je lahko odločni in medijsko odmevni začetek dela pooblaščenca za dostop do informacij javnega značaja. Novinarji lahko mehanizme ZDIJZ uporabijo le takrat, kadar naslovijo zahtevo za dostop na organe javne uprave kot posamezniki. V tem primeru tudi zanje veljajo razmeroma dolgi roki iz ZDIJZ, vendar pa je vsaj zagotovljena (učinkovita?) pravna pot, če organ dostop do informacij zavrne.

17 Revija *Medijska preža*, št. 16, marec 2003.



Tako rekoč hkrati so mediji odkrili nekaj anomalij v sistemu plač v javnem sektorju, ki so jih tisti, ki so jih »zaslužili«, seveda skrbno skrivali. Novinarji so uporabljali razne formalne in neformalne poti, da bi razkrili podatke o zaslužkih v javnem sektorju. Na udaru so bili predvsem javni zavodi in nekatere druge institucije, ki se financirajo iz javnih sredstev, vendar pa del prihodkov ustvarjajo tudi na trgu. Med temi je tudi javni zavod RTVS, katerega vodstvo si je dolgo prizadevalo, da ti podatki ne bi bili javni. Neuradni podatki, za katere se je kasneje pokazalo, da so bili točni, so kazali na izjemno visoke plače, ki zelo presegajo druge v javnem sektorju. Ker se je javni zavod kljub zahtevi novinarja *Dela* Roka Kajzerja vztrajno izogibal odgovoru na vprašanje, kakšno plačo ima generalni direktor RTVS, njegovi pomočniki in direktorja televizije in radia, je novinar 8. januarja 2004 poslal vodstvu RTVS uradno zahtevo na podlagi ZDIJZ in zakona o sistemu plač v javnem sektorju<sup>18</sup>. Tudi na to zahtevo ni bilo odgovora, zato je novinar o tem ponovno pisal 14 dni pozneje<sup>19</sup>, ko je še vedno čakal na odgovor, in v članku omenjal, da ima vodstvo RTVS še dobrih 14 dni časa za odgovor, potem pa se bo lahko obrnil s pritožbo na pooblaščenca. Iz teh dveh prispevkov je očitno, da medijem res ne ustrezajo dolgi roki iz ZDIJZ, saj je »vročo temo« kot so plače na javni televiziji, treba »pogrevati« v mnogo krajših rokih, kot jih omogoča ZDIJZ, sicer se zadeva ohladi in izgubi naravo »afere«.

S temi dogodki se je časovno ujela tudi odločitev vodstva slovenske policije, da novinarjem ne bodo več sporočali začetnic storilcev in osumljenih kaznivih dejanj. Na obe temi se je zato v izjavi za javnost 22. januarja 2004 odzvalo Društvo novinarjev Slovenije. Opozorilo je na nevarnost zapiranja informacij na področjih, ki so pomembna za pravico javnosti do obveščenosti. DNS je napovedalo ustanovitev posebne skupine strokovnjakov in opozorilo, da je treba novinarski dostop do informacij javnega značaja ustrežneje urediti v zakonu o medijih. Opozorili so, da sedanja ureditev v ZMed ni primerna, kar da so poleg novinarjev ugotovile tudi same institucije, ki naj bi novinarjem dajale informacije.

Ob istem času je ministrstvo za kulturo že pripravljalo spremembe in dopolnitve zakona o medijih (ZMed-B), ki naj bi uredile predvsem probleme medijskega pluralizma, lastni-

<sup>18</sup> Članek: »Plače šefov RTVS: Strogo zaupno«, *Delo*, 9. januar 2004.

<sup>19</sup> V članku: »Plače šefov na RTVS še vedno tajne, tudi inšpektorja zanimajo plače«, *Delo*, 22. januar 2004.

ške strukture in usklajevanja s pravnim redom EU. Društvo novinarjev se je poskušalo na hitro vključiti v nastajajoči predlog zakona tudi z novim predlogom 45. člena ZMed, ki govori o sporočanju javnih informacij medijem. Časa za temeljito strokovno razpravo o tem ni bilo. Očitno je bilo tudi, da se s tem dotlej nista temeljito ukvarjala niti ministrstvo za kulturo niti DNS. Na enem sestanku na ministrstvu za kulturo (MK) sem tudi sam sodeloval, zdi se mi, da je bil februarja 2004, na katerem je bilo treba tako rekoč v enem dnevu, saj naj bi MK predlog ZMed-B predložilo vladi v nekaj dneh, pripraviti predlog novega besedila 45. člena. To se je pokazalo tudi na kvaliteti predloga za novi 45. člen ZMed, ki ga je sprejela vlada na seji 4. marca 2004 in je bil objavljen v *Poročevalcu DZ* št. 32 dne 20. marca 2004.

DNS oziroma njegova skupina je hotela rešiti predvsem problem pravnega varstva in vključitev pooblaščenca za dostop do informacij javnega značaja v postopek po ZMed. Drugi problem, ki so ga hoteli rešiti, pa je bila ovira varstva osebnih podatkov. Iz takrat aktualnih razprav o sprejemljivosti objav tako glede osumljencev kot glede plač v javnem sektorju je bilo jasno, da je glavni razlog za odrekanje informacij veljavna ureditev varstva osebnih podatkov na podlagi ZVOP. Pooblaščenec je bil za to, da se vključi tudi v sistem po ZMed.

To samo po sebi ne bi bilo problematično, če se s tem ne bi odprla številna ustavnopravna vprašanja glede izvajanja ustavne pravice dostopa do informacij javnega značaja. Poleg različnega postopka so glavni problem izjeme, ki organom omogočajo zavrnitev dostopa do informacij. Izjeme po ZDIJZ so bolj natančno definirane v dvanajstih točkah 6. člena ZDIJZ, izjeme po ZMed pa definirajo le tri alineje enega odstavka 45. člena.

Na omenjenem sestanku na MK sem zagovarjal stališče, da ustavno načelo enakosti in nediskriminacije ne upravičuje različne dostopnosti informacij javnega značaja za »navadne državljane« in za novinarje. Tudi v drugih državah ureja dostopnost javnih informacij le en zakon. Novinarji ne morejo imeti, ne glede na svojo posebno vlogo posrednika, več pravic do informacij javnega značaja kot drugi državljani. V nasprotnem bi lahko govorili o »privilegiranih« in drugih državljanih. Tak razvoj je lahko nevaren za demokracijo, saj se lahko s tem mediji neupravičeno postavijo kot privilegirana »veja oblasti«, ki bi bila brez civilnega nadzora. Z drugimi besedami, mediji bi lahko ponujali informacije, do katerih »navadni« državljani in civilna združenja ne bi imeli

dostopa, zato ne bi mogli preverjati, ali jim novinarji ponujajo prave in resnične informacije. Novinarji gledajo na to drugače. Probleme dostopa do informacij, s katerimi razpolaga javna oblast, vidijo kot spopad med mediji in državno oblastjo. Prvi naj bi z razkrivanjem »neprijetnih« informacij, s katerimi razpolaga oblast, iskali nepravilnosti v javnem sektorju, oblast pa hoče iz istih razlogov to skrivati pred mediji in javnostjo. V takšni predstavitvi tega »spopada« so državljani obravnavani le kot pasivni potrošniki informacij. Niti ena niti druga stran jih v tem konfliktu ne obravnava kot resen subjekt. Pozabljajo, da so oboji navsezadnje v službi državljanov, ki bi tudi morali imeti možnost nadzora vseh omenjenih vej oblasti; prvih treh in tudi »četrtje veje oblasti«. Res pa je, da državljani z organizacijami civilne družbe vred brez pomoči medijev nimajo veliko možnosti za pomembno vlogo v tem spopadu.

Z ustavnopravnimi pomisleki sem bil na tem sestanku bolj ali manj osamljen. Pri tem je zanimivo, da so na sestanku na MK navzoči predstavniki ministrstva zbujali vtis podrejenosti in velikega spoštovanja do novinarjev. Niso se upali neposredno oporekati njihovim predlogom, čeprav so opozarjali na to, da se bo predlog lahko pokazal kot ustavno sporen »v nadaljnjih razpravah«. Tudi ta detajl ilustrira dejansko moč, ki jo imajo mediji, tudi v razmerju do državnih organov.

S predlogom ZMed-B, ki ga je vlada sprejela marca 2004 in poslala državnemu zboru, na koncu očitno nihče ni bil zadovoljen. Poleg ministrice za kulturo se je na predlog novega ZMed odzvalo tudi Društvo novinarjev Slovenije<sup>20</sup>. Predsednik DNS Grega Repovž je med drugim omenil, da so pričakovali več in imajo predlog za osnutek, ki se bo lahko še izboljšal. Tudi vladna stran je pričakovala izboljšanje predloga v nadaljnji obravnavi.

Predlog novega 45. člena je dejansko pravni »zmazek«. Sporno je že samo poimenovanje dostopnih informacij, ki se po 45. členu ZMed imenujejo »javne informacije«, po ZDIJZ pa v skladu z ustavno dikcijo »informacije javnega značaja«. Že iz tega je očitno, da so imeli predlagatelji v mislih drugačen obseg dostopnosti za novinarja, kot velja za druge državljane po ZDIJZ. Predlog za drugačno ureditev izjem, na podlagi katerih se lahko zavrne dostop do zahtevanih informacij v ZMed, je sporen tudi zato, ker ZDIJZ ne daje pooblastila za drugačno ureditev v posebnih zakonih.

<sup>20</sup> V članku: »Vlada: Spremembe medijske zakonodaje, kako do javnih informacij«, *Delo*, 5. marec 2004.

Izjeme v 6. členu ZDIJZ so *numerus clausus*, zato ni mogoče s posebnimi zakoni teh izjem širiti ali ožiti. V predlogu je pomanjkljivo urejen tudi postopek. V osmem odstavku je navedeno, da ima zavrnilni odgovor »naravo odločbe«, hkrati pa lahko medij nato v roku treh dni zahteva »dodatna pojasnila«, ki mu jih organ mora »nemudoma« poslati. O pritožbi odloča pooblaščenec v roku petih delovnih dni »ob smiselni uporabi« ZDIJZ in ob »upoštevanju načela hitrosti«. Tudi bolj površni poznavalec predpisov o upravnem postopku lahko ugotovi pomanjkljivost takšnih določb. V devetem odstavku predloga je dodano, da mora organ odločbo pooblaščenca »izvršiti nemudoma, najkasneje pa v petih delovnih dneh od izdaja odločbe«. Tudi takšna določba ne more imeti velikega učinka, saj pooblaščenec, tudi po ZDIJZ, nima učinkovitih možnosti, da bi dosegel izvršitev svoje odločbe. Tudi sam je že opozoril na problem, da o izvršitvi njegove odločbe odloča organ prve stopnje, ki je na prvi stopnji morda zahtevalo zavrniti. Pri tem pa ima organ možnost sprožiti tudi upravni spor zoper odločbo pooblaščenca. Izvršljivost odločbe pooblaščenca je tudi sicer področje, ki v ZDIJZ ni ustrezno urejeno. Tudi to je argument za sprejetje predloga nevladnih organizacij, da bi ločili neformalno, ombudsmansko varstvo te pravice od sodnega varstva, ki zagotavlja tudi ustaljeni postopek izvršitve sodnih odločb.

Z novim mandatom državnega zbora v letu 2004 doseđanji zakonski predlogi niso več formalno v zakonodajnem postopku, zato je to priložnost, da se nova vlada ponovno loti sprememb ZMed in tudi ZDIJZ, ter predlaga ustreznejše rešitve tudi za dostop do javnih informacij za novinarje.

### 3 PRAVICA DO ZASEBNOSTI

#### 3.1 OPREDELITEV PRAVICE DO ZASEBNOSTI

Vse razsežnosti pravice do zasebnosti je težko, če ne celo nemogoče pravno opredeliti. V pripravah na pisanje te knjige sta mi največ časa vzela ravno zbiranje in študij gradiva o raznih vidikih in »aspektih« pravice do zasebnosti. Na koncu sem ugotovil, da imajo tako rekoč vsak teoretik, vsaka država in pravni sistem svoj pogled na (pravno) definicijo obsega in vsebine te pravice.

Tudi sicer menim, da teoretično »predalčkanje« posameznih vidikov te pravice ni tako zelo pomembno. To vemo zlasti tisti, ki se ukvarjamo s konkretnimi primeri. To področje je tudi relativno novo in zelo dinamično, saj se doktrina sodišč, tudi mednarodnih, do mnogih (novih) vprašanj na tem področju šele oblikuje. Kljub temu bom poskusil čim bolj poljudno in razumljivo predstaviti nekaj pravnih in teoretičnih pogledov na razvoj in opredelitev pravice do zasebnosti in osebnostnih pravic.

V strokovni in drugi literaturi se poleg zasebnosti in pravice do zasebnosti uporablja tudi termin »osebne pravice«. Pravico do zasebnosti razumem kot človekovo pravico, ki ima značaj javnopravne pravice in naj bi varovala posameznika pred posegi države. Sodi torej na področji ustavnega in upravnega prava. Osebnostne pravice pa naj bi sodile na področje civilnega prava in varovale posameznika pred posegi drugih posameznikov ali pravnih oseb, torej horizontalno in z mehanizmi civilnega prava.

Pravica do zasebnosti ima nedvomno svoj izvor v naravnem pravu. Z drugimi besedami: to je pravica, ki je človeku prirojena, ki jo instinktivno čuti, ne da bi jo znal natančneje definirati. Povprečni posameznik ne potrebuje pravnega znanja o pravici do zasebnosti, da ve, da je prizadet, če mu tajno sledijo ali ga snemajo, če mu berejo osebni dnevnik ali širijo informacijo iz njegovega zasebnega in družinskega življenja. Posameznik je še posebno prizadet in tudi nemočen, če take posege izvaja oblast. Pravica do zasebnosti ima izvor tudi v človekovem dostojanstvu kot »praviru« vseh človekovih pravic. Je neodtujljiva in absolutna pravica. Prizadeti jo lahko uveljavlja nasproti vsakomur: državi, fizičnim in pravnim osebam.

Zametke te pravice najdemo v najstarejših pravnih tekstih predvsem v tem smislu, da je omejevala posege oblastnih organov v nekatere njene vidike. Na tej podlagi je bila

vključena v prve listine o pravicah človeka in državljana. S prvimi dokumenti OZN o človekovih pravicah v drugi polovici prejšnjega stoletja je postala tudi mednarodno priznana.

V okviru zasebnosti so nedopustni posegi v zasebno in družinsko življenje in dogajanje na domu: posegi v telesno in duševno nedotakljivost; posegi zoper čast in dobro ime; odkrivanje neugodnih okoliščin iz zasebnega življenja; uporaba tujega imena, identitete in podobe; zasledovanje, opazovanje in prisluškovanje, posegi v pisna ali ustna zasebna sporočila in podobno. Z razvojem informacijske tehnologije nastajajo vedno nove oblike posegov v zasebnost, na primer tajno opazovanje z majhnimi elektronskimi kamerami, ki so danes dostopne in razširjene tako rekoč v vsakem okolju, posegi v elektronsko komuniciranje po internetu ali prestrežanje telefonskih in sms sporočil.

Pravni teoretiki poskušajo posege v zasebnost klasificirati po posameznih skupinah primerov, ki imajo skupne značilnosti. Temelj za razvrstitev posameznih vidikov pravice do zasebnosti dajejo že mednarodni dokumenti s področja varstva človekovih pravic, ki med zavarovanimi dobrinami najpogosteje naštevajo zasebno in družinsko življenje, dom in dopisovanje. To daje podlago za grobo razdelitev področij zasebnosti. Zasebno in družinsko življenje predstavljata vidike odločitvene in duševne zasebnosti, dom prostorske zasebnosti in dopisovanje informacijske zasebnosti. Vsaka razvrstitev je lahko le groba, saj se vidiki zasebnosti med seboj prekrivajo, prepletajo in dopolnjujejo in dajejo podlago le za bolj ali manj teoretične definicije elementov te pravice.

Osebnostne pravice je pri nas obširneje obravnaval akademik dr. Alojzij Finžgar. Za osebnostne pravice je opredelil tiste, ki pripadajo določeni osebi, od katere se ne morejo ločiti, ki so nepremoženske in absolutne, ker učinkujejo proti vsakomur, so neponovljivi atributi njegove individualne in duhovne biti, ker so del njega in niso prenosljive. Zlasti so to pravica do življenja, zdravja in telesne integritete, do časti in dobrega imena, do osebne identitete, do lastne podobe, do pisemske tajnosti, do glasu, do osebne življenja in do duševne integritete.<sup>21</sup>

Za pravico do zasebnosti in osebnostne pravice je tudi značilno, da njihovo vsebino in pomen bolj ali manj odločilno določa sodna praksa. Posamezni vidiki pravice do zasebnosti so postopoma postajali del pozitivnega prava na

21 Finžgar, A. (1985): *Osebnostne pravice*, čz Uradni list.

podlagi odmevnih odločitev v konkretnih primerih. Hkrati se je sodna praksa plemenitila z odmevnimi teoretičnimi prispevki. Tozadevno najodmevnejši je gotovo članek ameriških pravnikov Samuela Warrena in Luisa Brandeisa »The Right to Privacy«, ki je bil objavljen v *Harvard Law Review* št. 5, 15. decembra 1890<sup>22</sup>. Ta članek je imel velik vpliv na vključitev pravice do zasebnosti med pravno (sodno) varovane pravice. Ameriška ustava namreč te pravice posebej ne definira, zato jo je bilo treba »izvleči« iz drugih ustavnih pravic. Ta članek je znan tudi po definiciji pravice do zasebnosti kot »pravice, da te pustijo pri miru« (*right to be let alone*). Manj znano pa je, da sta avtorja, znana odvetnika, članek napisala tudi na podlagi lastnih slabih izkušenj z mediji. Ob sklenitvi zakonske zveze hčere S. Warrena je časopis *Saturday Evening Gazette* objavil nekaj podrobnosti s same poroke<sup>23</sup>. Domnevam, da brez soglasja in »v veselje« očeta.

Ameriška sodna praksa je izoblikovala nekaj posebnih deliktov oziroma tožb (*torts*), ki se nanašajo na posamezne elemente pravice do zasebnosti. To so delikt motenja zasebnosti, delikt prisvojitve, objave zasebne zadeve in spravljanja v napačno luč. V kontinentalnem pravnem sistemu je bilo več bolj ali manj uspešnih poskusov, da bi v predpisih natančneje definirali vsebino (ustavne) pravice do zasebnosti, vendar se vselej pokaže, da ni mogoče predvideti vseh življenjskih situacij, ki lahko pomenijo kršitev te pravice, zato ostanejo pravne ureditve držav večinoma pri abstraktnih definicijah, ki jih vsebujejo že ustave in mednarodni dokumenti s področja človekovih pravic. V Evropi ima velik vpliv na opredelitev vsebine te pravice Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP), na podlagi vsebinsko bogate prakse pri uporabi 8. člena Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP), ki določa pravico do zasebnega in družinskega življenja, doma in dopisovanja.

Sklenem lahko, da je pravica do zasebnosti ena od elementarnih človekovih pravic, ki jo priznavajo tako mednarodni dokumenti o varstvu človekovih pravic kakor ustave posameznih držav. V tem pogledu je pravica do zasebnosti javnopravnega značaja. Hkrati pa je tudi osebna pravica civilnopravnega značaja, ki se varuje s celo vrsto mehaniz-

22 Članek je dosegljiv na <[http://www.lawrence.edu/fast/boardmaw/Privacy\\_brand\\_warr2.html](http://www.lawrence.edu/fast/boardmaw/Privacy_brand_warr2.html)>.

23 Jurij Žurej: »Pravica do zasebnosti«. V: *Zbornik znanstvenih razprav*, LXI. letnik, 2001.

mov civilnega prava. To je pravica, ki izhaja iz človekovega dostojanstva in ga varuje tako pred posegi oblasti kot pred posegi drugih posameznikov ali civilnopravnih oseb.

### 3.2 PRAVICA DO ZASEBNOSTI KOT MEDNARODNO VAROVANA ČLOVEKOVA PRAVICA

Že Splošna deklaracija človekovih pravic, ki jo je sprejela generalna skupščina Organizacije združenih narodov 10. decembra 1948 (zato ta dan praznujemo kot dan človekovih pravic) v 12. členu določa, da »nikogar ni dovoljeno nadlegovati s samovoljnim vmešavanjem v njegovo zasebno življenje, v njegovo družino, v njegovo stanovanje ali njegovo dopisovanje in tudi ne z napadi na njegovo čast in ugled«. Drugi odstavek istega člena zagotavlja tudi pravico do zakonskega varstva pred takšnim vmešavanjem ali napadi. Splošna deklaracija je spodbudila kodifikacijo te pravice kot mednarodno priznane človekove pravice tudi v drugih univerzalnih in regionalnih dokumentih. Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah, ki ga je sprejela generalna skupščina OZN 16. decembra 1966 v 17. členu tako rekoč povzema besedilo splošne deklaracije. Vsakomur zagotavlja zakonito varstvo pred samovoljnim ali nezakonitim vmešavanjem v zasebno življenje, v družino, v stanovanje ali dopisovanje ter omogoča varstvo pred nezakonitimi napadi na čast in ugled. Glavna razlika med splošno deklaracijo in paktom o državljanskih in političnih pravicah je v pravni naravi obeh dokumentov. Kot pove že samo ime, deklaracija nima značaja pravno obvezujočega dokumenta, ampak je bolj zaveza držav podpisnic, da bodo norme deklaracije udeležile v svojem pravnem redu. Na drugi strani ima pakt že značaj pravno obvezujočega dokumenta in skupaj z drugim fakultativnim protokolom določa mehanizme za spremljanje izvajanja temeljnih političnih in državljanskih pravic iz pakta. Države s sprejetjem drugega fakultativnega protokola iz leta 1989 pooblaščajo posebni odbor za človekove pravice, da sprejema in obravnava pritožbe posameznikov ali skupin, ki trdijo, da so žrtve kršitve katere od pravic iz pakta. Mnogo bolj učinkovit in odmeven kakor ta mehanizem OZN je mehanizem varstva na podlagi EKČP. Vsebinsko bogata sodna praksa na podlagi odločitev ESČP bo predstavljena v nadaljevanju.

V okviru Evropske unije je pravico do zasebnosti definirala listina o temeljnih pravicah (*Charter of Fundamental Rights of the European Union*), sprejeta na medvladni



konferenci v Nici decembra 2000. Listina definira spoštovanje zasebnega in družinskega življenja v 7. členu drugega poglavja o svoboščinah, in sicer kot pravico do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja, doma in dopisovanja. Besedilo listine, s to določbo vred je bilo nato vključeno v besedilo pogodbe o Ustavi za Evropo, ki je državam članicam predložena v ratifikacijo. Spoštovanje zasebnega in družinskega življenja je vključeno v 7. člen drugega dela ustavne pogodbe.

Navedeni dokumenti opredeljujejo pravico do zasebnosti kot temeljno človekovo pravico, ki jo posameznik uveljavlja proti državi in njenim organom. Novejša teorija, predvsem na podlagi sodne prakse ESČP, pa poudarja, da človekove pravice niso samo domena javnega prava, temveč jim je treba priznati tudi civilnopravno varstvo, to je varstvo pred posegi drugih posameznikov. Ta fenomen učinkovanja konvencijskih pravic se v literaturi, predvsem v zvezi z EKČP, omenja kot učinkovanje proti tretjim: *Dritt-wirkung*, kot horizontalno učinkovanje konvencijskih pravic. Po tej teoriji učinkujejo človekove temeljne pravice proti vsakomur. Zato mora država zagotavljati varstvo te pravice tudi pred posegi drugih posameznikov ali skupin. Če takšnega varstva s svojim pravnim in sodnim sistemom ne zagotovi, je odgovorna po določbah EKČP (posredni učinek določb konvencije).

### 3.3 RESOLUCIJA PARLAMENTARNE SKUPŠČINE SVETA EVROPE O PRAVICI DO ZASEBNOSTI

Smrt princese Diane konec avgusta 1997 je tudi v organih Sveta Evrope spodbudila razprave o nesprejemljivosti ravnanja lovcev na posnetke znanih oseb (*paparazzov*) in komercialnega (rumenega) tiska. Na podlagi razprav v parlamentarni skupščini Sveta Evrope je odbor za človekove pravice in pravna vprašanja decembra 1997 organiziral razpravo o možnostih za sprejetje posebne konvencije, ki bi zavarovala pravico do zasebnosti tudi javnih oseb. V nadaljnjih razpravah so se pokazale razlike med tistimi, ki so pod vplivom aktualnih dogodkov zahtevali ostrejše ukrepe proti vsiljivosti komercialnih medijev in strožje varstvo zasebnosti, in tistimi, ki so v teh predlogih videli nevarnost za svobodo izražanja. Ti so menili, da je pravica do zasebnosti v nacionalnih zakonodajah in z določbami EKČP zadovoljivo urejena. Očitno je tudi bilo, da so med pravnimi sistemi držav velike razlike glede varovanja pravice do zasebnosti

v razmerju do medijev. V Veliki Britaniji uživa pravica do zasebnosti le civilnopravno varstvo in država ne zagotavlja pozitivnih ukrepov za uresničevanje te pravice. Na drugi strani pa je v Franciji ta pravica urejena s predpisi dokaj podrobno in omejujoče za medije. Večina drugih držav je nekje vmes. Proti predlogom za sprejem nove konvencije o varovanju pravice do zasebnosti in dodatnemu omejevanju medijev so nastopili zlasti predstavniki medijev in njihovih civilnih združenj (na primer mednarodna nevladna organizacija Article 19).

Ko so se razmere po dogodkih jeseni 1997 leta umirile je parlamentarna skupščina Sveta Evrope (v nadaljevanju: ps) 26. junija 1998 sprejela Resolucijo številka 1165 (1998) o pravici do zasebnosti. Iz preambule te resolucije je razvidno, da je bila sprejeta kot odmev na okoliščine tragične smrti princeze Diane.

ps v resoluciji najprej ugotavlja, da je zasebnost pogosto ogrožena in napadena; tudi v državah, ki so zakonsko uredile uveljavljanje pravice do zasebnosti. Ukvarjanje z zasebnimi zadevami je postalo zelo donosno za nekatere vrste medijev. Žrtve tega trenda pa so zlasti javne osebe, podrobnosti iz njihovega zasebnega življenja rabijo le dvigovanju naklade, gledanosti in dobičkov.

V sedmi točki resolucije je ps poskusila definirati pojem javne osebe. To naj bi bili nosilci javnih funkcij in (ali) uporabniki javnih sredstev; v širšem smislu pa tudi vsi tisti, ki imajo kakšno vlogo v javnem življenju, v politiki, gospodarstvu, umetnosti, športu ali na drugih družbenih področjih. Posebna vloga javnih oseb v družbi pod določenimi pogoji upravičuje tudi razkritje nekaterih podatkov iz njihovega zasebnega življenja.

Ob tem pa ps opozarja, da stališče dela medijev, da imajo bralci pravico izvedeti vse o javnih osebah, izhaja iz enostranske interpretacije pravice izražanja iz 10. člena EKČP. Zato je treba uravnotežiti uresničevanje dveh temeljnih pravic iz Evropske konvencije: pravice do zasebnosti in pravice do izražanja. Nobena od navedenih pravic ni absolutna ali podrejena drugi, obe sta enako pomembni. Čeprav besedilo 8. člena EKČP o pravici do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja določa, da se javna oblast ne sme vmešavati v izvrševanje te pravice, pa ps poudarja, da se ta pravica mora spoštovati tudi pri posegih posameznikov ali civilnih institucij, tudi medijev. Z drugimi besedami, ps je še enkrat potrdila, da se pravica do zasebnosti na podlagi konvencije uresničuje tudi horizontalno, to je v razmerju

do drugih posameznikov in subjektov civilnega prava, ter da morajo države poskrbeti tudi za varstvo tega vidika pravice do zasebnosti.

Ker so vse države članice ratificirale EKČP in ker ima večina držav zakonodajo o uresničevanju pravice do zasebnosti, PS verjame, da je o tej pravici potrebna nova mednarodna konvencija. Ne glede na navedeno pa je PS pozvala vlade držav, ki tega še niso storile, da sprejmejo zakonodajo o uresničevanju pravice do zasebnosti. Poleg tega je sprejela usmeritve (*guidelines*), ki naj jih takšna zakonodaja vsebuje oziroma naj spremljajo njeno uresničevanje. Te usmeritve so:

- zagotoviti je treba pravno varstvo žrtev vdora v zasebnost v okviru instrumentov civilnega prava;
- za obrekovanje naj bodo tudi osebno odgovorni novinarji in založniki;
- kadar založnik objavi informacijo, o kateri se pokaže, da je napačna, mora biti zagotovljena pravica do popravka;
- za založniške skupine, ki sistematično posegajo v zasebnost, naj se uvedejo gospodarske kazni (*economic penalties*);
- treba je prepovedati zalezovanje in skrivno snemanje ljudi, če sta s tem ogrožena njihovo mirno uživanje zasebnega življenja ali njihova varnost;
- kadar fotografi ob skrivnem snemanju in zasledovanju oseb neupravičeno posežejo v zasebno lastnino, je treba omogočiti civilno tožbo proti njim;
- kadar posameznik izve za posnetke ali snemanje svojega zasebnega življenja, ki bodo verjetno objavljeni, mora imeti možnost hitrega sodnega postopka ali začasnih sodnih odredb za preprečitev objave takšnih posnetkov;
- medije je treba spodbujati, da oblikujejo glede tega lastne usmeritve (kodekse ravnanja) in ustanovijo organe, na katere se posameznik lahko obrne v primeru posega v zasebnost in zahteva objavo popravka.

Poleg gornjih usmeritev, ki naj se upoštevajo pri pripravi zakonodaje in (ali) obravnavi primerov, ko mediji posegajo v zasebnost, je PS pozvala države, da:

- spodbudijo poklicna združenja novinarjev, naj izdelajo merila za včlanitev v takšna združenja in tudi merila samoregulacije in kodeksov novinarskega ravnanja;
- spodbujajo vključevanje pravnega znanja o pomenu pravice do zasebnosti v izobraževalne programe za novinarje;
- pospešijo medijsko vzgojo v najširšem smislu kot del izobraževanja o človekovih pravicah in svoboščinah z na-

menom, da bi uporabnike medijev poučili o vlogi in posledicah pravice do zasebnosti;

- olajšajo dostop do sodišč in poenostavijo postopke v medijskih tožbah, da bi žrtvam zagotovile boljše pravno varstvo.

Kot vidimo iz omenjene resolucije, Svet Evrope pričakuje od držav, da bodo posvečale večjo pozornost in zagotovile močnejše pravno varstvo pravici do zasebnosti. Ne predlaga nove konvencije, pričakuje pa, da bodo zlasti novinarska društva z mehanizmi samoregulacije učinkovito zavarovala posege v zasebnost, tudi javnih oseb. Resolucija, kot bomo videli v nadaljevanju, je vplivala tudi na sodno prakso ESČP.

### 3.4 JUDIKATURA ESČP GLEDE SVOBODE IZRAŽANJA IN PRAVICE DO ZASEBNOSTI

Nedvomno je 10. člen EKČP ena od osrednjih določb konvencije in ima ključno vlogo pri ugotavljanju demokratičnosti držav, katerih tovrstni primeri se obravnavajo na ESČP. Pravica do svobodnega izražanja in do obveščенosti ni le temelj demokracije, temveč tudi pogoj za uživanje številnih drugih pravic in svoboščin, ki jih zagotavlja konvencija.

Pravica do svobodnega izražanja iz prvega odstavka 10. člena EKČP obsega svobodo mišljenja ter sprejemanja in sporočanja obvestil in idej brez vmešavanja javne oblasti in ne glede na meje. Ključen za izvrševanje te pravice pa je drugi odstavek tega člena, ki določa, pod katerimi pogoji je mogoče poseči v izvrševanje te pravice. Po njem je izvrševanje teh svoboščin podvrženo le takšnim pogojem in omejitvam, ki jih je določil zakon zaradi varnosti države, njene ozemelske celovitosti, zaradi javne varnosti, preprečevanja neredov ali zločinov, za zavarovanje zdravja ali morale, ugleda ali pravic drugih ljudi, za preprečitev razkritja zaupnih informacij ali za varovanje avtoritete in nepristranosti sodstva. Predpisovanje teh omejitev z zakonom pa mora biti »nujno v demokratični družbi«.

Podobno je strukturiran tudi 8. člen EKČP, ki v prvem odstavku vsakomur zagotavlja pravico do spoštovanja njegovega zasebnega in družinskega življenja, njegovega doma in dopisovanja. V drugem odstavku pa določa pogoje in primere, ko se sme javna oblast vmešavati v izvrševanje te pravice. Prvi pogoj je, da mora biti takšno »vmešavanje« določeno z zakonom zaradi državne varnosti, javne

varnosti ali ekonomske blaginje države, da se prepreči nered ali zločin, zavaruje zdravje ali morala ali da se zavarujejo pravice in svoboščine drugih ljudi. Vendar to ni dovolj, določenost omejitev z zakonom mora biti tudi »nujna v demokratični družbi«.

Očitna je podobnost zgradbe obeh pomembnih določb EKČP, ki dajeta državam podlago za, tako je večkrat ugotovilo sodišče, širok manevrski prostor pri predpisovanju primerov in pogojev za omejitev obeh pravic in svoboščin. Obe določbi prav tako predpisujeta, da mora biti z zakonom predpisani poseg v pravici »nujen v demokratični družbi«. V dolgih letih sta esčp in pred tem še komisija za človekove pravice izoblikovala vsebino pravnega standarda »nujnosti v demokratični družbi«. Med drugim je sodišče ugotovilo, da mora zakonska prepoved slediti »nujnim družbenim potrebam« (*pressing social need*).

Primerov, pri katerih sta bili v nasprotju pravici iz 8. in 10. člena, ni veliko. So pa pomembni, ne le za razlago vsebine 10. člena EKČP, pač pa tudi za oblikovanje evropskih meril razumevanja svobode tiska in pravice do izražanja. Primerov uporabe te določbe pa ni veliko zato, ker se na esčp lahko pritoži le tisti, ki mu je svobodo izražanja omejila država oz. javna oblast. To so največkrat novinarji, ki so bili v svoji državi obsojeni zaradi žaljive vsebine svojih sporočil. Ključni za razlago 10. člena EKČP pa so primeri, pri katerih so bili žaljivi izrazi izrečeni o politikih.

Največkrat citirani primer glede uporabe 10. člena EKČP je bil primer založnika z imenom Handyside (Handyside proti Veliki Britaniji, 7. 12. 1976). Dotlej manj pomemben založnik je prišel v zgodovino, ko je izdal knjigo o navsvetih za pubertetnike, ki so vsebovali tudi nasvete o spolnosti. Angleško sodišče ga je obsodilo in kaznovalo, ker je izdal knjigo z obsceno vsebino. V obrazložitvi sodbe v tej zadevi je esčp poudarilo, da mediji niso namenjeni le prenašanju vsebin, ki so sprejete z naklonjenostjo ali ocenjene kot nežaljive ali nepomembne. Svoboda govora iz 10. člena EKČP ščiti tudi informacije in ideje, ki »žalijo, šokirajo ali vznemirjajo državo ali del populacije«. Takšne so zahteve pluralizma, tolerance in svobodomiselnosti, brez katerih ni demokratične družbe.

Zanimivo je, da je bila kot kršilka pravic novinarjev pred esčp pogosto obravnavana Avstrija, ki ima v mnogih pogledih podobno pravno ureditev kot mi. Znan je primer novinarja Lingensa (primer Lingens proti Avstriji, 8. julij 1986), ki je kritiziral takratnega kanclerja Bruna Kreiskega

zaradi preveč spravljivega odnosa do bivših nacistov. Napisal je, da je nemoralen in brez dostojanstva. Po dveh zasebnih tožbah kanclerja je bil novinar obsojen zaradi obrekovanja in kaznovan z denarno kaznijo. Novinar je menil, da so odločbe avstrijskih sodišč posegle v njegovo pravico do svobodnega izražanja iz 10. člena EKČP. Sodišče se je s tem strinjalo in v obrazložitvi poudarilo, da svoboda tiska ponuja javnosti sredstva za spoznavanje stališč in delovanja političnih voditeljev in za oblikovanje javnega mnenja o njih. Z drugimi besedami, svoboda političnega dialoga je jedro demokratične družbe, ki preveva celotno besedilo EKČP. Poudarilo je, da so meje sprejemljive kritike širše, ko gre za politika, kot pa ko gre za navadnega človeka. Tudi politiki imajo pravico do varovanja svojega ugleda, to je tudi eden od razlogov za omejitev svobode izražanja iz drugega odstavka 10. člena EKČP, vendar pa je treba v takšnih primerih zahteve po varstvu presojeti glede na pomen javne razprave o političnih vprašanjih.

V isti sodbi iz leta 1986 je esčp kritiziralo avstrijsko zakonodajo o obrekovanju, ker prenaša dokazno breme svojih trditev na obtoženega. Sodišče meni, da je treba narediti natančno razmejitev med dejstvi in vrednostnimi sodbami; prva je mogoče dokazati, medtem ko se resničnost vrednostnih sodb ne da dokazati. Na podlagi takšne (avstrijske) zakonodaje se novinarji ne morejo izogniti obsodbi, zato že sama takšna ureditev lahko pomeni kršitev svobode izražanja iz 10. člena EKČP.

Sodišče je tudi poudarilo, da je uporaba sankcij proti novinarjem, ki kritizirajo politične osebnosti, nekakšna cenzura, ki lahko novinarjem vzame pogum za pisanje kritičnih prispevkov v zvezi s političnimi vprašanji, ki vplivajo na življenje v družbi. Po mnenju medijskih teoretikov ta sodba dejansko priznava medijem vlogo »javnih psov čuvajev« (public watchdog).

Zaradi treh primerov, ki jih je obravnavalo esčp, je postal znan tudi avstrijski novinar Oberschlick. Prvič se je pritožil, ko je bil obsojen, ker je politikov predlog za prepolovitev socialne pomoči imigrantskim družinam primerjal s filozofijo nacistov. esčp je ocenilo, da je njegova obsodba kršitev pravice do svobodnega izražanja, saj je očitno sprožil javno razpravo o zadevah, ki se tičejo celotne družbe. Presodilo je, da je resnične podatke o predlogu politika vrednostno ocenil v skladu s svojo pravico do svobode izražanja. Sodišče je poudarilo, da politiki sicer imajo pravico do zaščite svojega dostojanstva, vendar pa mora biti ta zaščita tehtana z

interesom javnosti za razprave o političnih vprašanjih. Zato je ocenilo, da je šlo v tem primeru za mnenje, ki je očitno prispevalo k javni razpravi o zadevah splošnega pomena (Oberschlick proti Avstriji, 28. junij 1990).

Drugič se je novinar pritožil, ko je bil pred avstrijskimi sodišči obsojen, ker je predsednika Avstrijske svobodnjaške stranke Haiderja označil za »idiota« (Trottel). Takšen izraz je uporabil v članku, v katerem je komentiral njegov govor. V njem je Haider izjavil, da so se vsi vojaki v drugi svetovni vojni borili za mir in svobodo ter prispevali k današnji demokratični družbi. Evropsko sodišče je obsodbo zaradi žalitve novinarja označilo za kršitev 10. člena EKČP. Menilo je, da je avtor svoj polemični članek, ki lahko vsebuje tudi žaljivo vrednostno sodbo, napisal na podlagi govora, ki je bil tudi sam polemičen. Zato njegove ocene ni mogoče imeti za osebni napad na politika, temveč za del politične razprave, ki jo je sprožil ta govor (Oberschlick proti Avstriji, 1. julij 1997).

Tretji primer istega novinarja je sodišče obravnavalo sredi devetdesetih let (Prager in Oberschlick proti Avstriji 26. april 1995). Vendar pa se je tokrat novinar izrazil o sodniku. V tem primeru pa sodišče ni ugotovilo, da je njegova obsodba kršitev 10. člena EKČP. Ocenilo je, da je sodstvo treba zavarovati pred neutemeljenimi in destruktivnimi napadi, da bi uživalo avtoriteto in ugled, ki mu zagotavljata pomembno vlogo v sistemu delitve javne oblasti. Tudi nekateri drugi primeri (na primer Perna proti Italiji iz leta 2001) kažejo, da esčp visoko vrednoti potrebo po varstvu sodišč in sodnikov, ki jim priznava pomembno vlogo ne le v sistemu delitve oblasti, pač pa tudi kot instituciji, ki mora varovati pravice posameznikov. Sodišče in sodniki morajo uživati ugled in zaupanje javnosti, zato jih je treba varovati pred neutemeljenimi napadi. Čeprav so tudi sodniki javne osebe, jim esčp priznava mnogo večjo stopnjo varstva kot politikom.

Premike v smeri večjega varovanja zasebnosti pa nakuže sodba v primeru Tammer proti Estoniji. esčp je ugotovilo, da obsodba estonskega novinarja Tammerja (Tammer proti Estoniji, 6. februar 2001) ni kršitev 10. člena EKČP. Novinar je bil v Estoniji obsojen v kazenskem postopku na podlagi predloga oškodovanke, gospe Laanaru, bivše žene predsednika estonske vlade. Novinar je v intervjuju z biografom gospe Laanaru med zastavljanjem svojega vprašanja o njej izjavil, da je »neprimerna in neskrbna mati in razdi-ralka zakonov«. Sodišče je ugotovilo, da je bila gospa v času

uporabe teh izrazov že bivša žena politika in ni imela nobene javne funkcije, opazke pa so se nanašale na njeno zasebno življenje, zato bi novinar lahko vprašanje zastavil brez uporabe žaljivih izrazov. Po oceni vseh okoliščin primera, (ne) javnega statusa tožnice, pomena izjav za razpravo o javnih zadevah in tudi nizke izrečene kazni, je Evropsko sodišče ugotovilo, da je bila obsodba novinarja v okviru izvajanja legitimnih ciljev države v demokratični družbi.

V svojem predavanju o judikaturi tega sodišča glede 10. člena EKČP, ki govori o svobodi govora, na univerzi v Dublinu 11. oktobra 2001<sup>24</sup>, je predsednik ESČP Luzius Wildhaber po svoje tudi napovedal premik v smeri večjega varstva pravice do zasebnosti. V predavanju je analiziral vse ključne sodbe ESČP, ki govorijo o tehtanju med pravico do svobodnega izražanja in drugimi pravicami iz EKČP, od zadev *Handyside* (1976) in *Lingens* (1986) do novejših. ESČP je večkrat odločilo, da so države kršile 10. člen EKČP, ko so njihova sodišča novinarje obsodila zaradi obrekovanja politikov. Na podlagi teh in drugih primerov je bilo očitno, da je sodišče doslej izjemno poudarjalo in varovalo pravico do svobodnega izražanja. To varstvo vključuje tudi pravico do šokiranja, žalitev ali vznemirjanja, saj to zahtevajo vrednote pluralizma, tolerance in širokega sprejemanja različnih idej, kot je sodišče obrazložilo že leta 1976 v zadevi *Handyside*. Takšni izrazi so sprejemljivi, kadar so v funkciji zburjanja pozornosti javnosti in javnih razprav o pomembnih družbenih vprašanjih. ESČP je pogosto toleriralo tudi posege medijev v zasebnost zaradi pomembnosti vloge medijev za demokratičnizacijo in demokratične procese v državah članicah. Pravica do svobodnega izražanja, ki vključuje svobodo misli in sprejemanja in širjenja sporočil, ima zato na podlagi judikature ESČP ključno mesto v demokratičnih družbah. Prispevki k javnim razpravam o zadevah javnega pomena, čeprav formulirani s pretiranimi izrazi, zburjajo zanimanje, in to velja tudi za primere, ko so kritike ali žalitve usmerjene proti posameznikom. Videli smo, je poudaril, da je doslej imela konkurenčna pravica do časti in ugleda majhno težo pri tehtanju obeh pravic.

Predsednik Wildhaber je na koncu izrazil zaskrbljenost, da tega razvoja ne bi pripeljali predaleč. Z izjemno močjo in vplivom modernih medijev raste tudi potencialno uničujoči učinek javnih izjav, kar povečuje odgovornosti in obveznosti

24 Predavanje z naslovom »The right to offend, shock or disturb? – Aspects of freedom of expression under the european convention on human rights« je dosegljivo na <<http://www.ucd.ie/law/bsl/wilecture.htm>>.



tistih, ki takšne izjave objavljajo. Čeprav je sodišče večkrat poudarilo potencialno zaviralni učinek ukrepov, ki omejujejo svobodo govora, lahko razpravo o pomembnih javnih zadevah zaduši tudi preveč agresivno in neprimerno raziskovalno novinarstvo. Ugotavlja, da so se mediji od časov, ko je sodišče odločalo v zadevi Lingens, zelo spremenili. V razmerah ostrega konkurenčnega boja sodobnih medijev se je poudarek od širitve idej, ki naj pospešujejo demokratične procese, usmeril v nujnost prodaje medijskega izdelka in oglasnega prostora. To lahko po njegovem mnenju vpliva na prihodnje tehtanje ESČP med pravico do izražanja in drugimi pravicami iz EKČP, med katerimi je na prvem mestu pravica do časti in ugleda. Njegova napoved se je uresničila zlasti s sodbo v zadevi monaške princese Caroline.

### 3.5 SODBA ESČP V ZADEVI MONAŠKE PRINCESE CAROLINE

Sodba v zadevi monaške princese Caroline<sup>25</sup>, ki jo je sprejelo Sodišče za človekove pravice Sveta Evrope (ESČP) 24. junija 2004, pomeni pomemben premik v praksi tega sodišča glede varstva pravice do zasebnosti v konkurenci s svobodo izražanja. Dotlej je ESČP v primerih, ki so terjali tehtanje med pravico do svobodnega izražanja in drugimi pravicami iz EKČP, zlasti pravico do zasebnosti, večkrat odločilo, da so države posegle v pravico do svobodnega izražanja in do obveščенosti, ko so bili novinarji obsojeni zaradi obrekovanja ali drugih posegov v zasebnost. Obravnavana sodba daje s še nekaterimi odločitvami organov Sveta Evrope (Resolucija PS SE 1165 o pravici do zasebnosti) podlago za ugotovitev, da se je nihalo, ki je bilo dolgo na strani svobode izražanja, obrnilo v drugo smer, v smer večjega varstva osebnostnih pravic posameznikov.

Monaška princesa Caroline si je več kot deset let prizadevala, da bi omejila nadlegovanje novinarjev rumenega tiska in poseganje v svoje zasebno in družinsko življenje. Nadležni so bili zlasti fotografi, ki so ji sledili skoraj na vsakem koraku in jo s teleobjektivi snemali tudi v najbolj intimnih trenutkih. Na ESČP je, ko je izkoristila vse pravne poti v Nemčiji, vložila pritožbo zaradi treh serij fotografij, ki so bile objavljene v nemških tabloidih po letu 1993.

<sup>25</sup> Sodba v zadevi »Hannover proti Nemčiji« je dosegljiva na <<http://cmiskp.echr.coe.int>>.

### 3.5.1 Pred nemškimi sodišči

Princesa je zahtevala prepoved objave in razširjanja navedenih fotografij in ukrepanje proti izdajateljem pred nemškimi sodišči. Večina fotografij je bila sicer posneta v Franciji, vendar so bile objavljene v Nemčiji, saj ima Francija strožjo zakonodajo o varstvu zasebnosti. Brez dovoljenja prizadetih, tudi če so t. i. javne osebe, se ne smejo objavljati fotografije iz njihovega zasebnega in družinskega življenja. V pritožbi ESČP je navedla, da jo paparazzi zasledujejo, takoj ko gre iz zasebnih prostorov. Zaradi nejasnega koncepta zasebnega prostora (*in eine örtliche Abgeschlossenheit, secluded place*) po nemškem pravu mora dokumentirati vsak svoj korak, da bi lahko sodno uveljavljala svoje pravice. V Nemčiji je vodila sodni postopek na štirih stopnjah, od regionalnih in višjih sodišč prek zveznega do zveznega ustavnega sodišča (*Bundesverfassungsgericht*). Kljub delnim uspehom v teh pravnih, ko je dosegla prepoved objave posameznih fotografij, pa je tudi zvezno ustavno sodišče v osnovi sprejelo stališče, da kot absolutni javni osebnosti (*eine »absolute« Person der Zeitgeschichte, figure of contemporary society »par excellence«*) njena pravica do zasebnosti preneha pri vhodnih vratih njene hiše.

Na prvostopnem in pritožbenem sodišču je princesa Caroline izgubila tožbo za prepoved objave skrivaj posnetih fotografij z utemeljitvijo, da mora trpeti objavo brez soglasja, ker to izhaja iz legitimne pravice medijev da obveščajo javnost. Zvezno sodišče (*Bundesgerichtshof*) je odločilo v njen prid le pri fotografijah, ki so bile posnete očitno skrivaj, ko je bila v skritem kotu restavracije v Provansi skupaj z nekim moškim. Zvezno sodišče je argumentiralo, da imajo tudi absolutno javne osebe, med katere sodi, pravico, da se umaknejo v zasebni prostor, kjer niso na očeh javnosti in kjer se lahko vedejo drugače, kot bi se sicer na javnem mestu. Čeprav je bil to javni lokal, pa je s tem, ko se je umaknila v odmaknjeni kot gostilniškega vrta, jasno izrazila voljo, da hoče biti sama brez radovednih oči. Glede drugih fotografij pa je zvezno sodišče zavrnilo njene predloge z utemeljitvijo, da ima javnost pravico vedeti, kako se kot »absolutno javna oseba« vede v javnosti.

Sodba nemškega zveznega ustavnega sodišča (*Bundesverfassungsgericht*) iz 15. decembra 1999 je zanimiva tudi zato, ker v praksi uporablja teoriji o sferah zasebnosti in o javnih osebah, ki vplivata tudi na teorijo in sodno prakso v Sloveniji. Zanimiva pa je tudi zaradi poskusa definicije

ustavnega pomena rumenega tiska, ki ga sodišče imenuje »zabavni tisk«. Ustavno sodišče meni, da tudi zabavni tisk izpolnjuje poslanstvo ustvarjanja javnega mnenja. Meni, da se razlike med »informativnim« in »zabavnim« tiskom vse bolj brišejo in da mnogi bralci dobivajo informacije iz zabavnega tiska. Ta da ima pomembno vlogo pri ustvarjanju javnega mnenja in tako opravlja pomembno socialno funkcijo. Zato po mnenju ustavnega sodišča zabavni tisk ni nepomemben, saj izpolnjuje nekatere temeljne ustavne funkcije. Nesporno ima javnost legitimen interes za spremljanje zasebnega življenja politikov, saj to prispeva k večji preglednosti in demokratičnemu nadzoru, vendar pa mora to veljati tudi za druge javne osebe, ne le za politike. Mnogi posamezniki oblikujejo svoj življenjski stil in svojo podobo na podlagi vzorcev, ki jih dobijo od medijskih zvezd. To da upravičuje javni interes za prikaz raznih podrobnosti njihovega življenjskega stila. Sodišče priznava medijem pravico do velikega manevrskega prostora pri odločanju, katere osebe so zgodovinsko ali politično pomembne. Meni tudi, da ima javnost pravico vedeti, ali se javne osebe v trenutkih zasebnosti vedejo drugače kakor v javnosti. To pa ne velja za odmaknjene prostore »zunaj štirih sten doma«, kjer lahko tudi javne osebe uveljavljajo svojo pravico do počitka in uživanja v miru. To je sodišče ugotovilo le o fotografijah, ki so bile skrivaj posnete v odmaknjenem delu restavracije, ne pa tudi o drugih fotografijah, ki so bile posnete na javnih mestih (v trgovini, na teniškem igrišču, ob bazenu). Posebna merila, tudi po mnenju ustavnega sodišča, veljajo za fotografije, na katerih je bila pritožnica posneta s svojimi otroki. Za te primere je sodišče potrdilo, da ima pravica do mirnega uživanja družinskega življenja prednost pred svobodo izražanja.

### 3.5.2 Odločitev Evropskega sodišča za človekove pravice

Sodniki Evropskega sodišča za človekove pravice so v sodbi z dne 24. julija 2004 soglasno ugotovili, da je Nemčija kršila 8. člen EKČP o pravici do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja. ESČP je sklenilo, da sodišča v Nemčiji, kljub določenemu območju proste presoje (*the margin of appreciation*), ki ga imajo države pri uporabi določil konvencije, niso korektno pretehtala med pravico do zasebnosti in svobodo izražanja. ESČP je pozvalo pritožnico in državo, da se poskusita v šestih mesecih dogovoriti o odškodnini za nematerialno škodo, sicer bo o tem kasneje odločilo samo.

esčp je najprej ugotovilo, da zasebnost vključuje tudi elemente osebne identitete, kot sta ime in podoba. Zasebnost vključuje človekovo fizično in psihično integriteto in mu zagotavlja svobodni razvoj osebnosti v odnosih z drugimi ljudmi brez zunanjih vplivov. Zasebno življenje tako vključuje tudi območje stikov z drugimi ljudmi, zasebno ali javno.

Sodišče je ponovilo svoje že večkrat izraženo stališče, da 8. člen EKČP ne določa le negativnih obveznosti države, torej da se država ne sme vmešavati v izvrševanje te pravice, temveč vsebuje tudi pozitivne obveznosti države pri uresničevanju pravice do zasebnega in družinskega življenja. Države so torej dolžne zagotavljati uresničevanje te pravice tudi glede razmerij med fizičnimi in pravnimi osebami, med katere sodijo tudi mediji.

EKČP je ponovno poudarilo, da je svoboda izražanja temelj demokratičnih družb. Pri tem informacije in ideje ne vključujejo le tistih, ki so neproblematične, ampak tudi tiste, ki lahko žalijo, šokirajo ali vznemirjajo. Kljub temu mediji ne smejo prekorati določenih mej, še posebno glede spoštovanja pravic drugih. Ko je esčp na podlagi teh načel presojalo objavo spornih fotografij, je ugotovilo, da njihova objava ni bila upravičena z vidika javnega interesa. Fotografije iz zasebnega življenja princese Caroline, pri izvajanju njenih vsakdanjih aktivnosti, po mnenju sodišča niso v funkciji obveščanja javnosti, ampak le zadovoljevanja radovednosti bralcev.

Sodišče je komentiralo tudi stališče nemških sodišč, da je monaška princesa absolutno javna oseba, zato da so dovoljene objave vseh fotografij zunaj ožje zasebnosti njenega doma. esčp meni, da je princesa le članica knežje družine in nima nobene uradne funkcije v državi Monaco ali njenih organih. Zato podrobnosti iz njenega zasebnega življenja ne morejo prispevati k razpravi o relevantnih javnih zadevah v demokratični družbi. Drugače je pri politikih, pri katerih igra tisk vlogo »psa čuvaja v demokratičnih družbah«, kar upravičuje tudi posege v njihovo zasebnost. Na tej podlagi je esčp, tudi ob upoštevanju resolucije parlamentarne skupščine Sveta Evrope o pravici do zasebnosti, opozorilo na nesprejemljivost enostranskih razlag svobode govora, s katerimi nekateri mediji upravičujejo posege v zasebnost, ker da imajo »bralci« pravico, da vedo vse o javnih osebah. V takšnih okoliščinah je treba, po mnenju evropskega sodišča, svobodo govora iz 10. člena EKČP razlagati ožje. V tej zvezi je bila zelo odmevna opazka v pritrdilnem ločenem mnenju slovenskega sodnika dr. Boštjana Zupančiča, da so

(nemška) sodišča pod vplivom ameriške sodne prakse iz svobode tiska naredila fetiš.

esčp tudi meni, da ima vsakdo, tudi tisti, ki je znan v širši javnosti, legitimno pravico pričakovati varstvo svoje zasebnosti in osebnostnih pravic. Poudarja, da nove tehnologije omogočajo nove oblike poseganja v zasebnost, zato morajo države aktivno in učinkovito zavarovati pravico do zasebnosti tudi v takšnih razmerah. Pravice iz konvencije s pravico do zasebnosti vred niso le teoretične pravice ali oddaljeni cilj, temveč pravice, ki jih je treba učinkovito varovati v praksi. Glede absolutnih javnih osebnosti in relativnih javnih osebnosti je esčp poudarilo, da mora biti meja jasna in predpisana, tako da lahko človek natančno ve, kako naj se ravna. Z drugimi besedami, vedeti mora, v katerem območju je izpostavljen očem javnosti, v katerem pa lahko nemoteno uživa v svoji zasebnosti. Po mnenju sodišča je pojem prostorske izoliranosti, ki so ga sprejela nemška sodišča, preveč nejasen, da bi lahko javne osebe na tej podlagi učinkovito varovale svoje pravice.

### 3.5.3 *Komentar primera*

Odločitev esčp v tej zadevi bo gotovo vplivala na ravnanje (komercialnih) medijev v Evropi, predvsem pri objavljanju sporočil in posnetkov iz zasebnega življenja, tudi javnih oseb. Podobnih primerov, ki bi dospeli vse do esčp, ni veliko. Večina posameznikov, ki so prizadeti zato, ker mediji posegajo v njihovo zasebnost, nima toliko časa in denarja za sodne postopke kot monaška princesa. Še sama je za to potrebovala skoraj 11 let in velika sredstva, ki jih je morala založiti za odvetnike. Tudi v prihodnje bodo takšni primeri redki. Zato je treba opozoriti na obveznost držav podpisnic ekčp, da so konvencijske norme dolžne vključiti v svoj pravni red. To velja tudi za Slovenijo, kjer se lahko določbe ratificiranih konvencij neposredno uporabljajo. Naša sodišča lahko torej pri odločanju neposredno uporabljajo določila ekčp in sodno prakso esčp, ki konvencijskim normam šele daje pravo vsebino.

esčp je v bistvu sprejelo razlago, da je treba razlikovati med varstvom zasebnosti politikov in varstvom zasebnosti drugih javnih oseb. Pri prvih imajo mediji legitimno pravico, da se do določene mere zanimajo tudi za njihovo zasebno življenje, saj to izhaja iz njihove pravice, da širijo za javnost pomembne informacije. Nimajo pa enake pravice poseganja v zasebnost drugih javnih oseb, ki so postale znane

morda tudi proti svoji volji, kadar podrobnosti iz njihovega zasebnega življenja nimajo pomena za javno razpravo o pomembnih družbenih zadevah. Zadovoljevanje radovednosti oziroma ponujanje razvedrilnih vsebin, »ki jih zahtevajo bralci«, samo po sebi ne upravičuje posegov v zasebnost. Ta odločitev ne pomeni, da se je sodišče odreklo branjenju svobode izražanja, odreklo se je le zaščiti tistih posegov v zasebnost, ki za razpravo o javnih zadevah niso pomembni. Ko je EKČP poudarilo, da je treba uresničevanje obeh temeljnih pravic iz evropske konvencije, to je pravice do zasebnosti in pravice do izražanja, uravnotežiti in da nobena od obeh pravic ni absolutna ali podrejena drugi, je potrdilo premik v smeri večjega varovanja zasebnosti v svoji praksi.

Ob tej ugotovitvi pa se zastavlja tudi vprašanje, ali bo takšna usmeritev EKČP veljala le za t. i. »stare demokracije« ali tudi za države »v prehodu«, kjer so mediji objektivno pod večjim pritiskom politikov? Za prve velja, da so mediji pod nadzorom gospodarskih korporacij, v drugih pa se mediji še niso čisto izvili iz rok politike. V prihodnjih primerih, v katerih bo treba tehtati med 8. in 10. členom EKČP, bo sodišče gotovo upoštevalo tudi ta vidik.

Kakšen utegne biti odmev te sodbe v Sloveniji? Če bi na podlagi omenjenih kriterijev ESČP presojali fotografije, objavljene v našem rumenem tisku, mnoge ne upravičuje objave z vidika obveščanja javnosti o relevantnih družbenih zadevah. Ker ima etičnost v primerjavi z dobičkom pri komercialnih medijih majhno težo, ni veliko upanja, da bodo merila iz sodbe EKČP prostovoljno upoštevali. Razmere glede spoštovanja zasebnosti v medijih se lahko pomembneje spremenijo šele takrat, ko bo prizadetost zaradi posegov medijev v zasebnost uveljavljala pred sodišči več posameznikov. In ko bodo novinarji in založniki za neupravičene posege v zasebnost na podlagi meril iz obravnavane sode ESČP morali plačevati visoke odškodnine.

### 3.6 MOŽNOSTI PRAVNEGA VARSTVA PRI POSEGANJU MEDIJEV V ZASEBNOST

Mediji lahko pri izvrševanju pravice do svobodnega izražanja posežejo v druge, tudi mednarodnopravne in ustavne človekove pravice, kot je na primer pravica do zasebnosti. Kje je meja te pravice oziroma do kod se ena pravica lahko izvršuje na račun druge, je vprašanje, ki je staro toliko kot sam tisk. Številni teoretiki in praktiki so poskušali in še poskušajo čim bolj natančno definirati merila in kriterije,

kdaj so posegi medijev v zasebnost še dopustni. Pokaže se, da je vsak poskus definiranja teh mej nezadosten ali zastarel, saj nastajajo z razvojem medijev in informacijske tehnologije nove oblike posegov v zasebnost, ki jih prej ni bilo ali niso bile mogoče. Hkrati se tudi povečuje občutljivost prizadetih zaradi posegov v zasebnost, tako iskrena kot iz preračunljivosti, saj so lahko odškodnine zaradi njih v nekaterih pravnih ureditvah dokaj visoke.

V pomoč pri definiranju mej (ne)upravičenega poseganja v zasebnost se največkrat omenja teorija sfer, ki so jo najbolj natančno razdelali v nemški pravni teoriji in sodni praksi. Sfere osebnostnih pravic se oblikujejo in stopnjujejo glede na socialne odnose posameznika. Najbolj zavarovana naj bi bila intimna sfera. Ta zajema predvsem podrobnosti iz spolnega življenja. Tej sferi mora pravni red zagotavljati najvišjo stopnjo varstva in najnižjo toleranco vdorov. Posegi v intimno sfero so mogoči le v izjemnih primerih.

Njeno nasprotje je javna sfera, ki zajema socialne kontakte posameznikov na političnem, kulturnem, zabavnem, športnem in poslovnem področju. Vendar tudi vsak poseg v javno sfero ni dovoljen. Upoštevati je treba privolitev posameznika ali vsaj domnevno privolitev tistega, ki javno nastopa.

Med javno in intimno sfero pa je vmesno široko področje zasebne sfere. Vdor vanjo je mogoč, kadar to upravičuje interes javnosti ali legitimni interes drugih. Zasebna sfera se loči na zasebnost »znotraj štirih sten doma«, na zasebno sfero »zunaj območja štirih sten« in zasebno sfero »v območju tako imenovanega zunanjega sveta«<sup>26</sup>. Te definicije naj bi pomagale sodišču, ko obravnava konkretni primer posega v zasebnost, ali naj poseg dovoli s tehtanjem drugih legitimnih pravic.

Ločujemo še posamezne vidike informacijske zasebnosti, v katero sodijo zapisi zaupne narave in tudi tonski zapisi enake vsebine: zapisi telefonskih pogovorov, osebna pisma, dnevniki, beležke ali zapisi, ki se nanašajo na spolne navade, alkoholizem, mamila in bolezni, zlasti duševne. Kot posebna (pod)vrsta (informacijske) zasebnosti se je v zadnjih desetletjih uveljavilo varstvo osebnih podatkov, ki z novo evropsko ustavno listino dobiva naravo posebne mednarodnopravno priznane človekove pravice. O tem več v poglavju te knjige o varstvu osebnih podatkov. Posebnost sistema varstva osebnih podatkov je njegova javnopravna narava. Ta vidik zasebnosti varuje zaradi njegove pomembnosti država s svojim mehanizmom. Pri nas so to inšpektorat za varstvo

<sup>26</sup> Rok Lampe: *Sistem pravice do zasebnosti*, Bonex, 2004, str. 116–123.

osebnih podatkov, varuh človekovih pravic (od leta 2001) in upravno sodstvo. Od leta 2005 bo naloge prvih dveh prevzel državni nadzorni organ za varstvo osebnih podatkov<sup>27</sup>.

V praksi je že dolgo uveljavljeno tudi razlikovanje glede na vlogo posameznika v družbi. Razlikujejo se javne osebe od drugih posameznikov, ki nimajo in nočejo imeti javne vloge. Med tema dvema kategorijama so še relativno javne osebe, ki zaradi časovno ali prostorsko omejenega dogodka ne uživajo varstva osebnosti kot dotlej.

V okviru zasebnosti je pravno varovana tudi lastna podoba. Vsak človek ima načeloma edini pravico odločati o tem, ali bo njegova slika objavljena ali javno razstavljena. Posnetki se v medijih lahko objavijo le s privoljenjem prizadetega. Soglasje ni potrebno, če gre za javno osebo, ki ima »zgodovinski« pomen (člani kraljevskih družin, politiki, umetniki, igralci, pevci in športniki). Fotografij, tudi ljudi iz javnega življenja, ni dovoljeno izkoriščati brez dovoljenja v komercialne namene (reklame).

Največ posegov v zasebnost morajo, na podlagi prevladujoče sodne prakse, trpeti politiki. Dopustiti morajo več posegov v svojo zasebnost kot drugi državljani. V interesu javnosti je tudi zanimanje za njihovo zasebno življenje, zdravje in socialne kontakte, saj se lahko z informacijami na teh področjih dobi vpogled tudi v njihovo kredibilnost, moralnost in resnicoljubnost. Te lastnosti so za politike pomembne, saj morajo v javnosti uživati ugled moralno neoporečnih osebnosti. Volivci jim na volitvah dajo mandat, da določeno obdobje, največkrat štiri leta, v njihovem imenu odločajo o javnih zadevah, zato imajo pravico vedeti kakšni so tudi zunaj medijskih luči.

Z vidika mogočih posegov medijev v zasebnost so še posebno sporne t. i. kriminalne rubrike oziroma »črne kronike«. Nesporno je dovoljeno poročanje o odmevnih kaznivih dejanjih. Tudi delo sodišč je v skladu z ustavo javno. Vendar mora biti poročanje v sorazmerju s pomenom zadeve. Poročanje o starejših kazenskih postopkih je dovoljeno, če je sojenje o novem kaznivem dejanju povezano s prejšnjim ali ko se ocenjuje ravnanje javne osebe. Posebno je treba zaščititi mladoletne udeležence kazenskih in drugih sodnih postopkov. Načeloma tudi ni dovoljeno poimensko poročanje o oškodovancih, posebno ne pri posegih v njihovo intimno sfero. Še zlasti sporno je navajanje imen obdolžencev in drugih udeležencev v predkazenskem

<sup>27</sup> Na podlagi novega zakona o varstvu osebnih podatkov (ZVOP-1), *Uradni list RS*, št. 86/04.



postopku. Tovrstne pritožbe so tudi najbolj pogoste pri varuhu človekovih pravic. Stališča varuha do t. i. »medijskega sojenja« so podrobneje prikazana v poglavju o varstvu osebnih podatkov.

### 3.7 PRIPOROČILA SVETA EVROPE O POROČANJU MEDIJEV O KAZENSKIH POSTOPKIH

Pomembnost poročanja medijev o kazenskih postopkih dokazuje tudi posebni dokument, ki ga je o tem sprejel odbor ministrov Sveta Evrope. V priporočilu (*recommendation*) številka 13 (2003), ki ga je odbor ministrov sprejel 10. julija 2003, poudarja v uvodnem delu pravico svobodnega sprejemanja in razširjanja informacij, ki pa vsebuje tudi omejitve zaradi drugih konvencijskih pravic: domneve nedolžnosti, pravice do poštenega sojenja in do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja. V nadaljevanju ponuja 18 načel, ki naj se upoštevajo pri poročanju medijev o kazenskih postopkih. Vsako od teh načel vsebuje zanimive vidike poročanja o kazenskih postopkih, tako predkazenskih kot v času sojenja na sodiščih. Osmo načelo zahteva varstvo zasebnosti med kazenskimi postopki v skladu z 8. členom EKČP in poudarja, da morajo posebno zaščito uživati mladoletniki in druge ranljive skupine: žrtve kaznivih dejanj, priče in družine osumljencev, obtožencev in obsojencev. Naslednja načela se pretežno nanašajo na način in pogoje poročanja novinarjev o sodnih procesih. Zanje je posebno zanimivo 18. načelo, ki zahteva varovanje zasebnosti obsojencev, da bi se dosegla njihova ponovna integracija v družbo. Brez njihovega soglasja naj javnosti ne bi bili dostopni podatki o njihovih prejšnjih obsodbah.

Pri presoji dovoljene meje posega v zasebnost in osebnostne pravice je odločilno merilo izkazani javni interes. Ko sodišča presojujejo upravičenost posega medijev, upoštevajo tudi druga merila, kot so skrbnost pri zbiranju in preverjanju informacij, iskanje različnih virov ipd.

### 3.8 CIVILNOPRAVNO VARSTVO ZASEBNOSTI

Mehanizmi proti kršitvi osebnostnih pravic nasploh in v zvezi s tem tudi proti kršitvi pravice do zasebnosti so predvideni v zakonu o obligacijskih razmerjih. Zakon najprej predvideva posebni opustitveni zahtevek, s katerim lahko »vsakdo zahteva od sodišča ali drugega pristojnega organa, da odredi prenehanje dejanja, s katerim se krši nedotaklji-

vost človekove osebnosti, osebnega in družinskega življenja ali kakšna druga pravica njegove osebnosti«. Poseg v zasebnost kot osebnostno pravico je tudi civilni delikt, za katerega je kršitelj odškodninsko odgovoren.

### 3.9 KAZENSKOPRAVNO VARSTVO ZASEBNOSTI

V poglavju o kaznivih dejanjih zoper čast in dobro ime Kazenskega zakonika RS so opredeljena tudi naslednja kazniva dejanja: obrekovanje (170. člen), žaljiva obdolžitve (171. člen), opravljanje (172. člen) in očitane kaznivega dejanja z namenom zaničevanja (173. člen). Pregon zaradi vseh navedenih kaznivih dejanj se začne na zasebno tožbo. Če pa so dejanja storjena proti državnemu organu ali proti uradni ali vojaški osebi v zvezi z opravljanjem njune službe, se uradni pregon začne na predlog oškodovanca (člen 178/1 KZ RS).

Kaznivi dejanji, ki sta najpogosteje predmet zasebnih tožb, sta razžalitev in žaljiva obdolžitve.

Načeloma je mogoče reči, da bi sporočanje neresničnih dejstev dajalo podlago za kaznivo dejanje obrekovanja, objavljanje vrednostnih sodb pa bi lahko imelo znake kaznivega dejanja razžalitve ali žaljive obdolžitve.

Pri nas je bilo pred večstrankarskimi volitvami za varovanje ugleda, časti in dobrega imena pogosteje uporabljeno kazenskopravno varstvo. Pri takratnih »funkcionarjih« se je pogosto angažiral tudi javni tožilec. Pozneje je šlo skoraj izključno za zasebne tožbe posameznikov in civilne (odškodninske) postopke. Pri svetu za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin in kasneje pri varuhu človekovih pravic smo posameznikom, ki so se na nas obračali zaradi prizadetosti zaradi objav v medijih, takšno pot tudi priporočali.

Na podlagi takšnih trendov je Alenka Šelih že leta 1994 ugotavljala, da so se s tem novinarji postavili v drugačen položaj. »... medtem ko so v prejšnjih razmerah bili Davidi v boju z Goljatom, sedaj ni več tako. Sedaj veliko bolj kot Davidi delujejo kot 'sedma sila', katere moč je izjemna, in – če človek od strani opazuje položaj, lahko dobi občutek, da se novinarji tega bodisi ne zavedajo ali pa se tega (še) preveč zavedajo. Kakor je namreč po eni strani svoboda tiska eden temeljnih kamnov demokratičnega sistema in nujna pri nastajanju takega sistema, tako prav ta svoboda hkrati nalaga novinarjem visoko stopnjo profesionalnosti in odgovornosti za svoje delo.«<sup>28</sup>

<sup>28</sup> Alenka Šelih: »Tisk in (kazenskopravno) varstvo časti«, *Podjetje in delo*, št. 5, 1994.

## 4 VARSTVO OSEBNIH PODATKOV

### 4.1 VARSTVO OSEBNIH PODATKOV KOT POSEBNO PODROČJE VARSTVA ZASEBNOSTI

Varstvo osebnih podatkov se je v zadnjih letih osamosvojilo kot posebno področje varstva človekovih pravic v okviru širše pravice do zasebnosti. Pri nas smo pravico do varstva osebnih podatkov kot posebno človekovo pravico na ustavni ravni prvič opredelili z amandmajem XLIV iz leta 1989 k takratni ustavi. Sedaj varstvo osebnih podatkov definira 38. člen Ustave RS iz leta 1991. Tudi na mednarodni ravni se je pravica do varstva osebnih podatkov kot posebna človekova pravica uveljavila šele v zadnjih letih.

V okviru Sveta Evrope EKČP ne vsebuje posebne določbe o varovanju osebnih podatkov, pač pa je temu področju namenjena posebna Konvencija o varstvu posameznika glede avtomatske obdelave osebnih podatkov posameznikov iz leta 1981 (Konvencija št. 108). V Sloveniji smo jo ratificirali v letu 1994.

V Evropski uniji je bila na tem področju sprejeta 24. oktobra 1995 Direktiva o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku teh podatkov (Direktiva 95/46/ES). O tej direktivi več v nadaljevanju. Varuh človekovih pravic je do sprejetja novega Zakona o varstvu osebnih podatkov (ZVOP-1) opravljal vlogo neodvisnega nadzornega organa na podlagi te direktive. V okviru EU namenjajo človekovim pravicam v zadnjih letih veliko pozornosti. Listina o temeljnih pravicah EU, ki so jo decembra 2000 v Nici razglasili evropski parlament, svet in komisija EU, opredeljuje v prvem poglavju, ki se nanaša na človekovo dostojanstvo, v 8. členu pravico do varstva osebnih podatkov. Prvi odstavek tega člena določa, da ima vsakdo pravico do varstva osebnih podatkov, ki se nanašajo nanj. V drugem odstavku pa določa temeljna načela varstva te pravice. Osebni podatki se morajo obdelovati pošteno, za določene namene in na podlagi privolitve prizadetega ali na drugi legitimni podlagi, določeni z zakonom. Vsakdo ima pravico dostopa do podatkov, zbranih o njem, in pravico zahtevati, da se ti podatki popravijo. Tretji odstavek pa določa, da mora spoštovanje teh pravil nadzirati neodvisen organ. Listina o temeljnih pravicah EU ni bila pravno zavezujoč dokument, ima pa politični in simbolični vpliv, zlasti pri sprejemanju in izvajanju ukrepov organov EU in držav članic.

Tako rekoč celotno besedilo je bilo vključeno v Pogodbo o ustavi za Evropo, in sicer v njen drugi del.

Varstvo osebnih podatkov je med najbolj nepriljubljenimi področji med novinarji. Ovira ali onemogoča jih pri odkrivanju in poročanju o dogodkih, ki so zanimivi za javnost oziroma o katerih mislijo da jih javnost rada sprejema. Kakšen smisel ima pisanje o ekscesih, če ni imen? Varstvo osebnih podatkov je tudi priročni izgovor posrednikov informacij v javnem sektorju in gospodarstvu, da informacij novinarjem ne dajejo. Čeprav je treba upoštevati obe plati medalje, tako pravico javnosti do obveščенosti kot varovanje zasebnosti, menim, da je naš sistem varstva osebnih podatkov v celoti preveč tog in neživljenjski.

#### 4.2 DOSEDANJA ZAKONSKA UREDITEV

Slovenija je bila med prvimi, ki je v ustavo zapisala pravico do varstva osebnih podatkov. Tudi Zakon o varstvu osebnih podatkov, ki je bil sprejet 7. marca 1990, torej še pred sprejetjem nove ustave, na podlagi amandmaja XLIV iz leta 1989, je bil eden od prvih evropskih zakonov s tega področja. Iz pionirjev na tem področju pa smo se v zadnjih petnajstih letih spremenili v zamudnike, saj zakonodaje dolgo nismo uskladili z Direktivo 95/46/ES in ustanovili neodvisne institucije za varstvo osebnih podatkov z vsemi pooblastili, ki jih zahteva direktiva. Zakon iz leta 1990 je bil zelo tog in strog do upravljavcev osebnih podatkov. Takšna ureditev pa je kljub večkratnem spreminjanju zakona v bistvu ostala do danes.

V javnem sektorju so se zbirke osebnih podatkov lahko vzpostavile le na podlagi zakonskega pooblastila. Poleg tega je moral posebni zakon določiti tudi namen uporabe, način zbiranja, čas shranjevanja in varstvo tajnosti osebnih podatkov. Ni treba poglobljenih analiz za ugotovitev, da te zahteve ves čas veljavnosti zgor niso bile dosledno izpolnjene. Največkrat so posebni zakoni to področje urejali pomanjkljivo; običajno so le poimenovali zbirke osebnih podatkov, ki se lahko vodijo, brez vseh navedenih elementov, ki jih je zahteval sistemski zakon. So pa tudi primeri druge skrajnosti, ko zakon to področje ureja preveč podrobno in kazuistično ter dopušča pretirane posege v zasebnost. Tak primer je Zakon o zbirkah podatkov s področja zdravstvenega varstva (ZZPPZ), ki ga bomo še omenjali.

V zasebnem sektorju je bilo mogoče vzpostaviti in obdelovati zbirke osebnih podatkov le na podlagi pisne privolitve

prizadetega posameznika, pri tem je moral biti ta še pred privolitvijo pisno seznanjen z namenom obdelave, uporabe in časom shranjevanja. V zasebnem sektorju pa so veliko osebnih podatkov, tudi tako imenovanih občutljivih<sup>29</sup>, zbirali brez pisne privolitve prizadetih ljudi.

Jasno je, da tako strogih zahtev našega sistemskega Zakona o varstvu osebnih podatkov ni mogoče uresničiti v praksi. Razlika med normativnimi zahtevami na eni strani in dejanskim spoštovanjem zakona in tudi vsakdanjimi potrebami prakse, še posebno z razvojem informacijskih tehnologij, na drugi strani je pripeljala do številnih primerov nespoštovanja ZVOP. Naš inšpektorat za varstvo osebnih podatkov tudi fizično ni zmožen preprečiti in sankcionirati vseh kršitev. Dva inšpektorja, od katerih eden opravlja tudi vodstvene naloge, ne moreta sankcionirati številnih primerov nespoštovanja ZVOP. Inšpektorat v takšni zasedbi lahko deluje le reaktivno, na podlagi pritožb, manj možnosti pa ima za inšpekcijske preglede, nadzor ukrepov zavarovanja podatkov ipd. Ne more se posvetiti preventivnemu delovanju, da bi z izobraževanjem in ozaveščanjem ljudi opozarjal na njihove pravice in morebitne zlorabe osebnih podatkov ter tako dosegel, da bi se na tem področju kaj premaknilo. Majhna preventivna dejavnost vodi tudi v majhno število pritožb. Tako imamo v Sloveniji v primerjavi z drugimi državami članicami EU zelo malo pritožb in nesorazmerno malo nadzornikov, ki bedijo nad posegi v zasebnost in varovanje osebnih podatkov. Tudi večina predlogov naših inšpektorjev za sankcioniranje kršiteljev je pri sodnikih za prekrške zastarala.

Naš sistem varstva osebnih podatkov je izhajal iz predpostavke, da je ZVOP le tako imenovani sistemski zakon, vsa odgovornost za vzpostavljanje zbirk na posameznih področjih pa naj bi bila na posebnih zakonih. Odgovornost za obdelavo osebnih podatkov je bila s tem prenesena na abstraktnega zakonodajalca. Na tem področju pa je neizbežno tehtanje med različnimi pravicami, pogosto imajo te tudi raven ustavnih pravic ali pravic, ki jih določajo mednarodne pogodbe o varstvu človekovih pravic. Največkrat gre za tehtanje med osebnostnimi pravicami na eni strani in svobodo govora ali dostopa do informacij javnega značaja na drugi. Izvajanje zadnjih dveh pravic je omejeno z var-

<sup>29</sup> V skladu z zakonom so občutljivi osebni podatki podatki o rasnem, narodnem ali narodnostnem poreklu, političnem, verskem ali filozofskem prepričanju, članstvu v sindikatu, zdravstvenem stanju, spolnem življenju, vpisu ali zbrisu v ali iz kazenske evidence ali prekrškovne evidence ter podatki o biometričnih značilnostih posameznika.

stvom osebnih podatkov, zato je treba v vsakem konkretnem primeru s testom sorazmernosti odločiti, katera pravica naj ima prednost. Nemogoče je z zakoni vnaprej natančno, za vsako življenjsko situacijo posebej, predpisati, katera pravica naj ima prednost. Te naloge tudi po naravi stvari ne more opraviti zakonodajalec kot organ, ki izraža večinsko politično voljo v družbi. Tudi ni tisti, ki bi lahko učinkovito varoval pravice posameznikov ali manjšin. Iluzorno je bilo pričakovati, da bo zakonodajalec izbral najbolj modro rešitev v skladu z načeli systemskega zakona. V mnogih primerih posebni zakoni niso predvideli vzpostavitve zbirk osebnih podatkov, tudi če bi bilo to nujno za normalno opravljanje gospodarskih in drugih dejavnosti. Na drugi strani pa so včasih čezmerno in brez upoštevanja načel systemskega zakona omogočali hude posege v zasebnost, tudi glede najbolj občutljivih osebnih podatkov.

#### 4.3 ČEZMERNE POSEGE V ZASEBNOST OMOGOČA TUDI ZAKONODAJA

Tipični primer zakona, ki omogoča čezmerne posege v zasebnost in nesorazmerno zbiranje najbolj intimnih osebnih podatkov, je Zakon o zbirkah podatkov s področja zdravstvenega varstva. O vsebini zakona v državnem zboru ni bilo veliko razprav, glavna vsebina pa je pravzaprav razvidna iz njegovih prilog, ki omogočajo uvedbo številnih zbirk najbolj občutljivih osebnih podatkov na področju zdravstva, ki skoraj vse vsebujejo tudi EMŠO. Tako na primer zahteva evidenca obravnave uživalcev drog (IVZ 14) poleg EMŠO, spola, datuma rojstva, stalnega prebivališča in drugih identifikacijskih podatkov tudi zbiranje podatkov o spolni usmerjenosti, dotedanjih spolnih odnosih, številu spolnih partnerjev, uporabi kondoma, psihiatričnih diagnozah in celo o policijski in sodni obravnavi. Pri tem zakon ne zahteva, da je obravnavani posameznik vnaprej pisno seznanjen s tem, komu in za kakšne namene se ti podatki lahko sporočajo. Posameznik, ki je stopil v stik s kakšnim od centrov za preprečevanje odvisnosti od drog, največkrat sploh ne ve, da se takšni podatki morajo zbirati in posredovati Inštitutu za varovanje zdravja. Posredujejo pa se na način, ki brez večjih težav omogoča njihovo prepoznavo oz. identifikacijo. Očitno je bilo, da je pri pripravi tega zakona, predvsem pa njegovih prilog, sodelovala v glavnem le ena stroka, to je zdravstvena stroka, ki ima interes zbrati čim več podatkov za svoje raziskovalne potrebe, pri tem pa očitno ni bilo opravljen tehtanje

z drugimi pravicami, predvsem pravico posameznika do zasebnosti in varstva osebnih podatkov. Ni bilo upoštevano načelo, da se v te pravice posega le minimalno, le v takšnem obsegu, ki še omogoča uresničevanje legitimnega cilja na tem področju, to je spremljanje bolezenskih pojavov. Sedaj se zbirajo in obdelujejo tudi najbolj osebni in kočljivi podatki, ki s tem ciljem nimajo neposredne zveze. V tem primeru parlament očitno sploh ni tehtal med pravico do zasebnosti in drugimi legitimnimi pravicami.

Podoben primer je objava podatkov o transakcijskih računih fizičnih oseb na spletu na podlagi Zakona o plačilnem prometu, ki ga omenjam v nadaljevanju. Tudi tega ukrepa očitno nihče ni preverjal z vidika načel sistemskega zakona o varstvu osebnih podatkov, saj tudi inšpektor meni, da z vidika varstva osebnih podatkov ukrep ni sprejemljiv.

Ta dva primera dobro ilustrirata, da lahko tudi najboljši namen sistemskega zakona povzroči drugačne učinke, to je očitno čezmeren poseg v zasebnost, čeprav z zakonom. Če bi o tem odločala neodvisna institucija za varovanje osebnih podatkov, bi bil nabor podatkov, ki se morajo zbirati oziroma objavljati, prav gotovo bolj restriktiven in premišljen. Boljši pa bi bil tudi nadzor njihove uporabe in zavarovanja.

V takšni sistemski ureditvi sicer je možnost, da bi zakon, ki čezmerno posega v zasebnost, ocenjevalo ustavno sodišče. Vendar prizadeti posamezniki mnogokrat sploh ne vedo, da se njihovi osebni podatki obdelujejo, če pa to vedo, največkrat nimajo interesa, znanja ali sredstev, da bi začeli postopek za oceno ustavnosti predpisov. Tudi samo ustavno sodišče je zelo restriktivno pri priznavanju pravnega interesa pobudnikom. Korekcijska vloga ustavnega sodišča je bolj ali manj le premalo izkoriščena možnost.

#### 4.4 SPOROČANJE ZAČETNIC OSUMLJENIH

Neživljenjskost in neprožnost našega sistema vzpostavljanja, uporabe in nadzora osebnih podatkov sta prišli še posebno do izraza v začetku leta 2004<sup>30</sup> po nekaterih odmevnih odločitvah na podlagi mnenj inšpektorja za varstvo osebnih podatkov. Vršilec dolžnosti glavnega inšpektorja Jože Bogataj je bil večkrat medijsko omenjen zaradi svojega mnenja, da brez izrecne podlage v zakonu ni mogoče sporočati začetnic in drugih podatkov o osumljenih kaznivih dejanjih.

<sup>30</sup> Glej na primer članek: »Osumljenci kaznivih dejanj in varovanje osebnih podatkov«, *Delo*, 26. januar 2004.

S sistemom varstva osebnih podatkov je utemeljeval tudi nedostopnost podatkov o plačah v javnem sektorju in celo razporedov javnih obravnav na sodiščih.

Mnenje glede objav imen in začetnic osumljenih je inšpektor v začetku leta 2004 ustno predstavil delavcem policije, ki skrbijo za stike z javnostjo. Povedal jim je, da mora policija pri svojem poročanju upoštevati določbe Zakona o varstvu osebnih podatkov (ZVOP), to pa pomeni, da bi lahko javnosti sporočala identifikacijske podatke oseb, ki jih obravnava, le če bi bilo tako določeno v zakonu (npr. v zakonu o policiji ali zakonu o medijih). Ker takšnega zakonskega določila ni, jim je priporočil, naj spremenijo način obveščanja javnosti tako, da iz njihovih sporočil ne bo več mogoče identificirati oseb, na katere se informacije nanašajo. Dejal je, da je v skladu z našim sistemom varstva osebnih podatkov prepovedano vse, kar ni izrecno dovoljeno, in da inšpektorat za varstvo osebnih podatkov ni pristojen, da bi v posameznih primerih tehtal med pravico do zasebnosti in varstva osebnih podatkov ter pravico do obveščeniosti.

Novinarje je upravičeno spravilo v slabo voljo nadaljnje stališče inšpektorja, da Ustava RS in ZVOP enako varujeta zasebnost in osebne podatke vseh oseb, ne glede na njihov položaj v družbi. Enako da so varovani tako osebni podatki in zasebnost »navadnih« državljanov, funkcionarjev in drugih javnih oseb kakor osebni podatki osumljencev, obtožencev in obsojencev. Gledano formalno, le s stališča našega togega sistema varstva osebnih podatkov, je imel morda prav, pozabil pa je, da ima ustava poleg člena o varstvu osebnih podatkov še druge člene o pravicah in svoboščinah, tudi o pravici do obveščeniosti, vendar o tem več v nadaljevanju.

Takšno mnenje inšpektorja in odločitve na tej podlagi so povzročili razumljive proteste novinarjev, medijskih hiš in Društva novinarjev Slovenije, ki se sklicujejo na javnost delovanja celotnega javnega sektorja in pravico javnosti, da je seznanjena s podatki, pomembnimi zanjo.

#### 4.5 STALIŠČA VARUHA DO »MEDIJSKEGA SOJENJA«

Pri varuhu človekovih pravic smo ravnanje policije, ki se je odločila, da ne bo več sporočala novinarjem začetnic imen in priimkov oseb, osumljenih kaznivih dejanj, podprli. Ta ukrep je tudi uresničitev predlogov, ki jih je varuh ponavljal v svojih letnih poročilih vse od leta 1996. Ugotavljali smo zelo različno prakso policije pri obveščanju javnosti o



njenih ugotovitvah pri odkrivanju in raziskovanju kaznivih dejanj. Novinarjem so predstavniki policije dajali podatke z polnimi imeni ali začetnicami v raznih kombinacijah s starostjo, bivališčem, poklicem, dejavnostjo ali funkcijo. V mnogih primerih so bili tako ljudje v najzgodnejši fazi kazenskega postopka dejansko razkriti v okolju, kjer živijo ali delajo, in ožigosani kot storilci, čeprav je po ustavi in zakonih to mogoče ugotoviti le s pravnomočno sodbo. O morebitnem kasnejšem zavrženju ovadbe, ustavitvi postopka ali oprostilni sodbi policija in tožilstva medijev običajno ne obveščajo ali le-teh ti podatki ne zanimajo več.

Omenili smo, da se v pravni literaturi takšen pojav imenuje »medijsko sojenje«. Z njim se posega v pravico do zasebnosti ter ogroža čast in ugled osebe, ki je predmet takšne obsodbe. To je storjeno z izrekom obsodb posameznikov v poročanju o kaznivih dejanjih ali o dejanjih, ki imajo lahko znake kaznivega dejanja. Z »medijskim sojenjem« se posega tudi v pravico domneve nedolžnosti in ogroža nepristranost sodnega postopka.

V takšnih primerih pride do kolizije več ustavnih pravic: na eni strani do svobode izražanja (39. člen Ustave RS), ter na drugi do domneve nedolžnosti (27. člen) in varstva zasebnosti (35. člen). Konkurenco ustavnih pravic je treba obravnavati za vsak primer posebej. Tudi pri poročanju o osumljenih je mogoče izjemoma sporočiti polna imena, če je, na primer, zadeva odmevna zaradi storilca (javna osebnost) ali izredno hudih posledic dejanja. V takšnih primerih prevlada interes javnosti, da je seznanjena s pomembnimi podatki. To omogoča tudi zakonodaja s področja policije. Poudarili smo, da je ovadba zgodnja faza predkazenskega postopka, ki zahteva strožje upoštevanje načela domneve nedolžnosti. Javnost kazenskega postopka je po ustavi in zakonu v celoti zagotovljena šele z javno sodno obravnavo (24. člen Ustave RS).

Pri varuhu smo tudi menili, da ni sprejemljiva praksa, da policija v nekaterih primerih sporoča npr. začetnice, položaj in podjetje, kjer je posameznik zaposlen, kar medijem omogoča njihovo razkritje, v drugih primerih pa le podatke, ki posameznika dejansko ne morejo razkriti. Državni organi bi morali pri obveščanju javnosti spoštovati načelo enakosti in enakega obravnavanja posameznikov.

Z odločitvijo iz začetka leta 2004 je policija odgovornost za razkritje imen prenesla na novinarje, ti pa, razumljivo, neradi prevzemajo odgovornost za morebitni kazenski ali civilni postopek, če bi se razkriti odločil po tej poti terjati

zadoščenje za medijsko »obsodbo«. Novinarji priznavajo, da večinoma brez težav po drugih poteh ali *off the record* pridejo do imen osumljenih ali ovadenih. V resnici je bilo temeljno vprašanje, kdo bo prevzel odgovornost za tehtanje med pravico vedeti in pravico do zasebnosti v vsakem primeru posebej.

#### 4.6 OBJAVA PODATKOV O TRANSAKCIJSKIH RAČUNIH NA SPLETU

V začetku oktobra 2004 je nekaj prahu v javnosti povzročila objava podatkov o transakcijskih računih, tudi fizičnih oseb, na spletni strani Banke Slovenije. Podlago za takšno objavo je dala določba 29. člena Zakona o plačilnem prometu. Mnenja o primernosti takšnega ukrepa so bila različna. Eni so v tem videli nedopusten poseg v varovane osebne podatke in možnost zlorab takih podatkov, drugi pa so objavo pozdravili, saj upnikom olajšuje izvedbo izvršilnih postopkov. Inšpektor za varstvo osebnih podatkov je z odločbo Banki Slovenije odredil, da mora dostop do podatkov o transakcijskih računih fizičnih oseb onemogočiti, dokler ne bo omogočila sledljivosti o tem, komu se sporočajo ti podatki. S posebno javno izjavo z dne 6. oktobra 2004 se je do tega problema opredelila tudi pooblaščenka za dostop do informacij javnega značaja Nataša Pirc Musar. V nasprotju z inšpektorjem meni, da samo ime in priimek in številka transakcijskega računa niso osebni podatki ter da osebni podatek izgubi »status varovanega osebnega podatka v tistem trenutku, ko neki zakon določi javnost objave«.

Tudi ta primer lepo kaže vse slabosti našega sistema varstva osebnih podatkov. Tako inšpektor kot pooblaščenka sta se v tem primeru pokazala kot legalista. Če poseg v zasebnost določa zakon, naj ne bi bilo nič narobe. Izjava pooblaščenke je sporna še iz dveh razlogov, in sicer, ker se odpoveduje tehtanju med pravico javnosti in pravico do zasebnosti in ker se vnaprej javno izraža o zadevi, o kateri se bo morda morala kasneje tudi uradno opredeliti. Pooblaščenca ZDIJZ namreč daje le eno nalogo: odločanje v upravnem postopku na drugi stopnji. Pritožbeni organ se ne bi smel vnaprej javno opredeljevati o zadevah, o katerih bi kasneje moral formalno odločati, saj izgubi lastnost nepristranosti. Te naloge mu ZDIJZ tudi ne daje. Glede tega vprašanja sem se odzval že v odgovoru na uvodnik prvega pooblaščenca v *Pravni praksi*<sup>31</sup>.

<sup>31</sup> Glej članek: »Kljub zakonu še nejasno, kaj je informacija javnega značaja«, *Pravna praksa*, št. 39/2003.

#### 4.7 PRIZADEVANJE ZA POSODOBITEV SISTEMA VARSTVA OSEBNIH PODATKOV

Inšpektor za varstvo osebnih podatkov je na podlagi svojega stališča, da je prepovedano vse, kar ni izrecno dovoljeno, videl odpravo vseh težav glede sporočanja osebnih podatkov v sprejetju zakonskih določb, ki bodo upoštevale tako interes javnosti kot pravico do zasebnosti in varstva osebnih podatkov. Vendar menim, da nobena zakonska določba ne more dovolj natančno razmejiti, katera pravica bo imela v posameznem primeru prednost. Takšno tehtanje je mogoče opraviti le upošteva vse okoliščine vsakega primera posebej in opravi ga lahko le ustrezno usposobljena institucija ali posameznik, ki ima specifično znanje in pooblastila, da v konkretnih primerih odloča, katera pravica naj ima prednost.

Varuh človekovih pravic je že v poročilu za leto 2002 predlagal, da bi bilo treba razmisliti o spremembi normativnega sistema varstva osebnih podatkov in hkrati ustanoviti posebni enoten in neodvisen organ za nadzor nad vzpostavljanjem in uporabo zbirk osebnih podatkov. Takšna zahteva izhaja tudi iz Direktive EU o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku osebnih podatkov (Direktiva 95/46/EC), ki v Sloveniji ni zadovoljivo implementirana. Državni zbor je po obravnavi omenjenega poročila varuha sprejel tri sklepe, ki zadevajo varstvo osebnih podatkov. Med drugim je priporočil vladi, naj prouči povečanje pristojnosti in strokovne samostojnosti inšpektorata za varstvo osebnih podatkov in naj čim prej pripravi novi zakon o varstvu osebnih podatkov, ki bo usklajen z Direktivo EU 95/46/EC.

Direktiva 95/46/EC med drugim zahteva (28. člen), da vsaka država ustanovi popolnoma neodvisno institucijo za varovanje osebnih podatkov. Neodvisnost je namreč neposredno povezana z nalogami in odgovornostjo takšne institucije. V skladu z direktivo naj bi ta neodvisni organ sodeloval pri vseh pripravah predpisov in drugih upravnih ukrepov za varstvo svoboščin in pravic posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov. Dajal naj bi tudi mnenja o upravičenosti vzpostavljanja zbirk in glede izjem, ki dovoljujejo njihovo vzpostavljanje. Neodvisni organ bi moral imeti tudi možnost neposrednega sodelovanja v upravnih in sodnih postopkih in tudi možnost, da aktivno sodeluje v sodnih postopkih. Iz navedenih pristojnosti in pooblastil je razvidno, da mora biti neodvisni organ za varovanje osebnih podatkov v državi

sposoben in pripravljen tehtati med različnimi pravicami in neodvisno odločati, ali in pod kakšnimi pogoji se v nekaterih primerih dovoli poseg v zasebnost.

#### 4.8 MOGOČA STA DVA PRIJEMA PRI UREJANJU VARSTVA OSEBNIH PODATKOV

Pri varstvu osebnih podatkov sta mogoča dva sistemska prijema. Po prvem, ki ga je uvedel naš ZVOP, naj bi na podlagi usmeritev sistemskega zakona področna zakonodaja v celoti urejala dopustnost posegov in omejitev varstva osebnih podatkov. Pomanjkljivosti takšne ureditve so razvidne iz argumentacije v prejšnjih točkah.

Drugi sistemski prijem pa upošteva hitri razvoj informacijske tehnologije, spremembe v doktrini varovanja osebnih podatkov (na podlagi nacionalne ali evropske judikature) in razvoj posameznih gospodarskih in družbenih področij. Tu sistemski zakon o varstvu osebnih podatkov definira le temeljna načela, ki se morajo upoštevati pri obdelavi osebnih podatkov. Konkretno posege oziroma vzpostavitev posameznih zbirk osebnih podatkov pa, upošteva ta načela, odobri neodvisna in strokovno močna institucija za varstvo osebnih podatkov. Upravljavec osebnih podatkov predlaga neodvisnemu organu vzpostavitev zbirk in namen obdelave, način zbiranja, čas hranjenja in druge elemente, in organ jih odobri ali zavrne. Nadzorni organ ima tako pregled nad vsemi zbirkami, ki jih odobri, in to mu omogoča učinkovit nadzor. Takšna ureditev omogoča večjo prilagodljivost. Kadar nastane potreba po novi zbirki, ni treba sprejemati ali spreminjati zakonov. Prednost je tudi bolj pregledna odgovornost za vzpostavljanje zbirk, saj je ne nosi abstraktni zakonodajalec, pač pa nadzornik z imenom in priimkom, ki ima status visokega in neodvisnega funkcionarja, zato naj bi odločal brez političnih ali gospodarskih vplivov. Tisti, ki z njegovimi odločitvami niso zadovoljni, imajo le še možnost sodnega varstva.

Zaradi hitrega razvoja informacijske tehnologije in vse bolj zapletenega in razvejenega upravljanja tako v javnem kot zasebnem sektorju menim, da je primernejša druga možnost, ki jo uporablja vedno več evropskih držav.

#### 4.9 NOV ZAKON O VARSTVU OSEBNIH PODATKOV (ZVOP-1)

Imeli smo torej strog sistemski zakon o varstvu osebnih podatkov, ki brez izrecne zakonske podlage v javnem

sektorju sploh ni omogočal obdelave osebnih podatkov, v zasebnem pa le na podlagi osebne pisne privolitve. Takšna ureditev je pripeljala do velike nepopularnosti področja varstva osebnih podatkov. O posledicah ni natančnejših empiričnih podatkov, prav gotovo pa so toge zakonske zahteve ovirale hitrejši razvoj posameznih dejavnosti, ki z razvojem informacijske tehnologije omogočajo, zahtevajo in lajšajo vodenje številnih zbirk podatkov, med katerimi so tudi osebni podatki. Med osebne podatke pa po zakonu sodijo, na primer, tudi ime in priimek in naslov. Gospodarske družbe in drugi subjekti v zasebnem sektorju so se največkrat znašli po svoje, saj nadzor zaradi množičnih kršitev ni mogel biti dovolj učinkovit.

Tudi v javnem sektorju je takšna ureditev pripeljala do mnogih absurdnih položajev, ki smo jih pri varuhu človekovih pravic večkrat kritizirali<sup>32</sup>. Več let smo opozarjali, da bi morali normativno ureditev varovanja osebnih podatkov in nadzorne mehanizme na novo zastaviti<sup>33</sup>. Prizadevanje varuha, zlasti pa pritisk iz Bruslja zaradi neusklajenosti tega področja s pravnim redom EU, sta vlado prisilila, da je predložila novi zakon. Najprej je sicer hotela z vop dopolniti z novimi spremembami in dopolnitvami, vendar se je hitro pokazalo, da bodo potrebne korenitejše spremembe.

Glavni argument vladnih predlagateljev za sprejetje novega zakona je bila ponovna uskladitev z Direktivo Evropske unije 95/46/ES o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku teh podatkov. Direktiva ki je bila sprejeta že 24. oktobra 1995, zasleduje predvsem izvajanje enega poglobitvenih ciljev EU – prosti pretok blaga in storitev znotraj enotnega gospodarskega prostora. Nacionalne ureditve varstva osebnih podatkov ne bi smele biti ovira pri izvajanju tega cilja. Sklicevanje predlagateljev zakona na usklajevanje z direktivo pa je manj prepričljivo, če vemo, da je bil v letu 1999 prav zaradi tega sprejet novi Zakon o varstvu osebnih podatkov. Zakon je bil nato dopolnjen v letu 2001, »zaradi dokončne uskladitve« z Direktivo 95/46/ES, ki pa se v tem času v ničemer ni spremenila. Tudi predlog zakona, ki ga je vlada marca 2004 poslala v državni zbor, je predlagatelj dopolnil s skoraj toliko amandmaji, kolikor je členov zakona. In kaj je predlagatelj zakona navedel kot razlog za nove dopolnitve? Ponovno usklajevanje z di-

32 Najbolj znani so primeri, ko oškodovanec, ki ga je ugriznil pes, pri policiji ni mogel dobiti podatka o njegovem lastniku, in ko upravičenke pri spiz niso mogle dobiti podatkov o zaposlitvi dolžnikov, ki so se izmikali plačevanju preživnine za svoje otroke.

33 Glej letni poročili varuha za leti 2002 in 2003 na <<http://www.varuh-rs.si>>.

rektivo, na podlagi pogovorov v Bruslju. To kaže bodisi na nestrokovnost pripravljavcev zakona ali pa na to, da morda prehitro popuščamo pred zahtevam administracije EU.

Novi Zakon o varstvu osebnih podatkov (ZVOP-1), ki ga državni zbor je sprejel 15. julija 2004<sup>34</sup> in je začel veljati 1. januarja 2005, prinaša nekaj pomembnih novosti in presega dosedanjo razliko med strogimi zakonskimi zahtevami, ki se pogosto niso spoštovale, in prakso, ki je šla nato precej po svoje. Novi zakon, še posebno na podlagi amandmajev, sprejetih v sklepni fazi sprejemanja na podlagi pripomb iz EU, odpira številne nove možnosti za vodenje osebnih podatkov in s tem za posege v zasebnost. Zato je upravičena bojazen, da smo šli v drugo skrajnost – da smo odprli preveč prostora za neutemeljene ali čezmerne posege v informacijsko zasebnost, predvsem v zasebnem sektorju. To omogočajo zlasti ne dovolj jasne oziroma dvoumne zakonske formulacije. Podrobneje sem jih predstavil v članku o novem zakonu o varstvu osebnih podatkov<sup>35</sup>.

Sprejeto besedilo ZVOP-1 zbuja dvom o realnosti zagotovil predlagateljev zakona, da se raven varstva osebnih podatkov po novem zakonu ne bo znižala. K temu prispevajo zlasti nejasnost nekaterih zakonskih določb, popuščanje upravljavcem osebnih podatkov v zasebnem sektorju pri podlagah za zbiranje osebnih podatkov in odsotnost učinkovitih nadzornih in pritožbenih mehanizmov.

Z novim ZVOP-1 se zakonodajalec (še) ni odločil za radikalnejšo spremembo dosedanjega sistema, pač pa je z nekaterimi novimi rešitvami poskušal omehčati sedanjo (pre)togo ureditev iz ZVOP. Razlog ni toliko nepripravljenost predlagatelja zakona, da bi posodobil sistem varovanja osebnih podatkov v Sloveniji in ga napravil bolj elastičnega in preglednega, marveč bolj omejitve pri ustanavljanju novih institucij in zaposlovanju v državni upravi. Drugi prijem namreč zahteva močno in neodvisno državno institucijo za varstvo osebnih podatkov, ki bi prevzela odgovornost za odločanje na tem področju. Takšna institucija bi morala imeti več oddelkov. Eden bi odločal o vzpostavljanju novih zbirk in sodeloval pri sprejemanju predpisov in kodeksov v javnem in zasebnem sektorju; drug bi nadziral izvajanje sprejetih odločitev in bi bil primerljiv s sedanjim inšpektoratom; nujen pa bi bil tudi oddelek za promocijo in izobraževanje uporabnikov in subjektov varstva osebnih podatkov. Na tem področju še posebno velja pravilo, ki ga pri varuhu večkrat ponavljamo,

34 Uradni list št. 86, 5. avgust 2004.

35 Jernej Rovšek: »Varstvo osebnih podatkov«, *Pravna praksa*, št. 27, 26. avgust 2004.

namreč da pravic ni mogoče uresničevati, če jih ljudje ne poznajo in ne uveljavljajo. Varstvo osebnih podatkov pa je med tistimi področji, na katerih se ljudje najmanj zavedajo svojih pravic, še redkeje pa jih uveljavljajo v upravnih in sodnih postopkih.

Posebno je skrb zbujujoča ohlapnost novih zakonskih rešitev, ki omogočajo obdelavo občutljivih osebnih podatkov, to je podatkov o rasnem, narodnem ali narodnostnem poreklu, prepričanju, zdravstvenem stanju, spolnem življenju, predkaznovanosti in biometričnih značilnostih posameznikov. Za obdelavo teh podatkov ni več potrebna obvezna osebna in pisna privolitev kot doslej, pač pa je privolitev le še »praviloma« pisna. Poleg tega ZVOP-1 predpisuje več izjem, ki omogočajo obdelavo kočljivih osebnih podatkov tudi brez privolitve prizadetega. Izjeme omogočajo arbitrarnost upravljavcev osebnih podatkov pri odločanju o zbiranju takšnih podatkov.

Skrb zbuja tudi možnost uporabe istega povezovalnega znaka (na primer EMŠO, zdravstvena ali davčna številka), ki je najbolj nevarna za subjekte varstva osebnih podatkov. Omogoča pridobitev osebnih podatkov iz več zbirk, ki skupaj dajejo »sliko posameznika« in pomenijo veliko nevarnost za zlorabe pri uporabi tako pridobljenih podatkov. Od tod ni več daleč do »velikega brata, ki te opazuje«. Zato je v nekaterih državah uporaba takšnih povezovalnih identifikacijskih znakov prepovedana. ZVOP-1 sicer prepoveduje uporabo istega povezovalnega znaka na način, da bi se za pridobitev osebnih podatkov uporabil samo ta znak, vendar pa izjemoma omogoča njegovo uporabo, če je to edini podatek v konkretni zadevi, ki lahko omogoči, da se odkrije ali preganja kaznivo dejanje, zavaruje življenje ali telo posameznika ali zagotovi izvajanje nalog obveščevalnih in varnostnih organov. Državi je torej brez posebnega zunanjega nadzora omogočena uporaba istega povezovalnega znaka.

#### 4.10 NADZORNI MEHANIZMI

Za prepoved zlorab in varstvo pravic posameznikov so zelo pomembni nadzorni mehanizmi, ki jih lahko uporabi posameznik, če misli, da se njegovi osebni podatki obdelujejo nezakonito.

Pomembna pomanjkljivost obstoječega mehanizma je bila odsotnost učinkovitih in neodvisnih nadzornih mehanizmov. Dolga leta (od leta 1991) je edini nadzorni organ inšpektor za varstvo osebnih podatkov; do pred kratkim je

bil imenovan za celo državo le en inšpektor. Objektivno ni mogel opravljati številnih zahtevnih nalog, nujnih za učinkovito delovanje sistema varstva osebnih podatkov. Kot inšpektor in državni uradnik, ki je bil podrejen ministru, je svoje delo, razumljivo, opravljal mehanično in tako, da je bil razbremenjen odgovornosti za odločitve. Postavil se je na stališče, da je prepovedano vse, kar ni izrecno (s posebnim zakonom) dovoljeno. Če za kakšno zbirko ni bilo zakonske podlage, je bila pač prepovedana. Če pa je zakon še tako globoko posegal v zasebnost, to ni bil njegov problem. Tak odnos je tudi odsev pravne kulture, ki se je uveljavila v prejšnjem sistemu: da je uradnik, inšpektor ali celo sodnik le tehnični izvrševalec predpisov, ki morajo čim bolj natančno normirati ravnanje subjektov. S tem se razbremeni svoje (tudi politične) odgovornosti za morebitno »napačno« odločitev – če bi odločal na podlagi splošnih načel iz zakona ali ustave ali celo opravil test sorazmernosti ob soočenju več pravic.

V zadnji fazi sprejemanja ZVOP-1 je bil za nadzor varstva osebnih podatkov namesto inšpektorata predlagan državni nadzorni organ za varstvo osebnih podatkov, ki naj opravlja vlogo neodvisnega nadzornika, kakor ga zahteva direktiva EU. Kljub novemu imenu in nekaterim zagotovilom njegove neodvisnosti je očitno, da bo bolj ali manj le nadaljeval delo dosedanjega inšpektorata. Predvideni so najmanj štirje nadzorniki, med njimi le en univerzitetni diplomirani pravnik, in še ti naj bi v takšni zasedbi začeli delati šele 1. januarja 2006. Menim, da v tako skromni zasedbi ne bo mogoče opravljati vseh nalog, ki jih zahteva izvajanje zakona, predvsem pa narava varovanja osebnih podatkov. Zane-marjeno bo zlasti preventivno in promocijsko delo.

Zato je še vedno aktualen predlog, ki smo ga sestavili pri varuhu in poskušali uveljaviti preko koalicije nevladnih organizacij v okviru Mirovnega inštituta pri sprejemanju Zakona o dostopu do informacij javnega značaja – da naj se ustanovi institucija samostojnega in neodvisnega informacijskega varuha, ki bi pokrival tako dostop do informacij javnega značaja kot varstvo osebnih podatkov. Varstvo osebnih podatkov je pogosto izjema pri uveljavljanju pravice do informacij javnega značaja, zato ni racionalnih razlogov, da bi o vsebinsko isti stvari odločala dva organa. Tako se ne bi več dogajalo, da bi imela dva državna organa o isti zadevi različna stališča, kot se je zgodilo v zadevi javnosti plač na RTVS. To ureja ZVOP-1 tako, da imata pooblaščenec za dostop do informacij javnega značaja in državni nadzorni organ za



varstvo osebnih podatkov pravico začeti upravni spor zoper odločitev drugega. Državna organa bosta torej pred tretjim državnim organom – sodiščem dokazovala, kdo ima prav glede varovanja osebnih podatkov. Bolj racionalno bi bilo, da bi bil za obe področji ustanovljen skupni organ; ta bi bil lahko strokovno močnejši in bi sčasoma pridobil ugled, ki bi mu omogočal učinkovitejše delo na obeh povezanih področjih. Na obeh področjih se odloča o ustavno določenih človekovih pravicah posameznikov, zato bi o teh pravicah moral odločati močan, neodvisen in ugleden organ.

## 5 OMBUDSMANI, TISKOVNI SVETI IN MEDIJSKI VARUHI

### 5.1 POMEN NEFORMALNIH MEHANIZMOV VARSTVA PRAVIC

Človekove pravice in temeljne svoboščine so mrtva črka, če jih ne spremljajo učinkoviti mehanizmi njihovega varstva. Ustavne in zakonske določbe o varstvu človekovih pravic ne pomenijo veliko, če jih ne podpirajo demokratična državna ureditev, neodvisno sodstvo in dejanska medijska svoboda. To velja tudi za pravice do zasebnosti, dostopa do informacij javnega značaja in do izražanja in sporočanja mnenj. Šele učinkoviti formalni (sodni) in neformalni (ombudsmanski) mehanizmi dajejo tem pravicam vsebino in uresničljivost v konkretnih primerih, ki jih prinaša življenje.

Država vedno zagotavlja sodno varstvo pri kršitvah ustavnih in zakonskih pravic posameznikov, vendar pa je to varstvo počasno, drago in strokovno zahtevno. Poleg sodnega varstva se vse bolj uveljavljajo tudi ombudsmanski (za javni sektor) in samoomejevalni (v zasebnem sektorju) načini varstva pravic posameznikov in te predstavljam v nadaljevanju. Ti načini sicer ne prinašajo obvezujočih odločitev, omogočajo pa hitrejše in pogosto sporazumno reševanje sporov med posamezniki in državo oziroma med posamezniki in mediji.

Odnos tiskovnega sveta in medijskega varuha do medijev je približno tak kakor odnos ombudsmana do državnih organov. Tako pri ombudsmanu kot pri medijskem varuhu gre v bistvu za neformalni, hitri in za uporabnike prijaznejši način reševanja njihovih pritožb.

### 5.2 OMBUDSMANI

#### 5.2.1 *Razlogi za uveljavljanje neformalnih in zunajsodnih (ombudsmanskih) mehanizmov varstva pravic posameznikov v javnem sektorju*

Razmerij, v katere stopajo posamezniki z državnimi in drugimi oblastnimi organi<sup>36</sup>, je vedno več, hkrati pa so vedno bolj zapletena. To je na eni strani posledica širjenja normativizma oziroma področij, ki se urejajo s predpisi, na drugi

<sup>36</sup> Za državne organe, organe lokalne samouprave in nosilce javnih pooblastil se uporablja skupni izraz »organi javne uprave«.

strani pa je treba zaradi vse večje zapletenosti odnosov v družbi normativno urejati vedno več področij. Posameznik ne pozna niti materialnih predpisov niti postopkov, v okviru katerih lahko uveljavlja svoje pravice. Sodno varstvo ni primerno za urejanje vseh vrst spornih razmerij, zlasti ne za manj pomembne zadeve ali zadeve, ki jih predpisi praviloma ne urejajo (odnos do strank, hitrost reševanja in podobno). Če bi se vsak takšen spor reševal na sodiščih, bi bila ta še bolj obremenjena, čas do končne odločitve pa še daljši. V takšnih primerih se pokažejo prednosti neformalnega, ombudsmanskega načina urejanja spornih razmerij med posameznikom in oblastnimi organi.

Postopek pri ombudsmanu je za pritožnika brezplačen in ne zahteva posebnega strokovnega znanja ali odvetniške pomoči. Ombudsmeni urejajo tudi na prvi pogled manj pomembne zadeve, ki ne zaslužijo sodnega varstva, kljub temu pa so za posameznika lahko zelo pomembne. S tem delujejo tudi preventivno. Ko uspešno rešijo kakšen primer, s tem vplivajo tudi na ravnanje organov javne uprave v podobnih primerih. Imajo tudi možnost, da spore rešujejo s posredništvom oziroma mediacijo. S svojimi predlogi in priporočili poskušajo doseči, da tisti, ki je odgovoren za napako, to prizna in jo odpravi sam brez formalnih sredstev prisile. Tak posredniški način je še posebno značilen za latinski tip ombudsmov, na primer za francoskega ombudsmana – *médiateura*.

Zato se neformalni mehanizmi varstva pravic posameznikov, med katerimi je najpomembnejši in najbolj razširjen ombudsman, zelo hitro razvijajo. Ustanavljajo se ombudsmeni na državni in lokalni ravni in posebni ombudsmeni za varstvo posebnih skupin posameznikov ali za posamezna področja v javni in zasebni sferi.

### 5.2.2 Zgodovina in razvoj ombudsmanov

Beseda »ombudsman« je švedskega izvora in pomeni »zastopnik, pooblaščenec«. Prvega takšnega pooblaščenca je imenoval švedski kralj Karel XII. že leta 1713. Karel XII. se je po bitki pri Poltavi, kjer ga je leta 1712 porazil ruski car, zatekel na turški dvor in bil tam več let »gost po sili razmer« (danes bi temu lahko rekli azilant). Bal se je, da bodo med njegovo odsotnostjo dvorni uradniki, sodniki, davčni izterjevalci in drugi, ki v njegovem imenu izvajajo oblast, zlorabljali svoj položaj ali se osebno okoriščali, zato je v listini z dne 26. oktobra 1713 svoji vladi ukazal ustanovitev

svojega visokega zastopnika (*Högsta Ombuds Man*), ki naj bi jih v njegovem imenu v času njegove odsotnosti nadziral. Za takšnega zastopnika je menda našel vzore v funkcijah in institucijah turškega dvora in upravnega sistema, ki so sprejemale in reševale pritožbe nezadovoljnih ljudi. Nekateri menijo, da je bil vzor *kadi*, takratni sodnik. Drugi<sup>37</sup> pa menijo, mu je bil za vzor takratni *ahilik*, nekakšen neodvisni posrednik za spore med »potrošniki« in takratnimi podjetniki, ki ga je ustanovilo združenje obrtnikov in trgovcev. Kakorkoli, takrat začasni ombudsman je bil očitno uspešen, saj je kasneje postal stalni kraljevi pooblaščenec, le da še ni bil pravi ombudsman v današnjem pomenu. Šele ko si je švedski parlament po sporu s kraljem v ustavi iz leta 1809 izbojeval ustavno pravico, da imenuje svojega ombudsmana, je bil ustanovljen prvi pravi (parlamentarni) ombudsman.

Več kot sto let je bil švedski ombudsman edini ombudsman na svetu, šele leta 1919 se mu je pridružil finski. Razvoj ombudsmanov lahko razdelimo na tri obdobja. Omenjenemu prvemu obdobju (švedski in finski ombudsman) je sledilo obdobje po drugi svetovni vojni, ko so se ombudsmani ustanavljali v razvitih liberalnih demokracijah, v Evropi, Kanadi, Avstraliji in Novi Zelandiji. Drugo obdobje se je začelo z ustanovitvijo prvega danskega ombudsmana leta 1954. Danski model ombudsmana, ki se je od švedskega in finskega razlikoval predvsem po tem, da je izključeval nadzor nad sodniki, je bil vzorčni model za večino kasnejših ombudsmanov. Prvi ombudsman zunaj skandinavskih dežel je bil ustanovljen na Novi Zelandiji leta 1962. Za tretje obdobje, ki se je začelo konec osemdesetih let, je značilno predvsem množično ustanavljanje ombudsmanov v državah v prehodu oziroma v tako imenovanih novih demokracijah. Za te ombudsmane, ki se zelo hitro širijo po državah srednje in vzhodne Evrope, Azije, Afrike in Južne Amerike, je značilno, da bolj poudarjajo varstvo človekovih pravic in uresničevanje mednarodnih konvencij s tega področja. Nekateri ombudsmani, zlasti v Afriki, Aziji in Južni Ameriki, imajo med svojimi nalogami tudi boj proti korupciji. Za območje Balkana pa so značilni tako imenovani »postkonfliktni« ombudsmani (Bosna in Hercegovina, Kosovo).

Še nekaj terminoloških pojasnil. Sam uporabljam ime ombudsman kot generični izraz za takšno institucijo, varuh pa je slovenska različica poimenovanja te institucije,

37 Turški zgodovinar Galip Demir v prispevku o zgodovini in razvoju institucije ombudsmana, ki jo je predstavil na mednarodnem simpoziju v turškem mestu Nevsehir, 8.–11. maj 2004.

podobno kot se drugje v svetu imenuje v lokalnih jezikih na primer *commissioner*, *médiateur* ali *defensor*, čeprav povsod uporabljajo tudi ime ombudsman. Uporaba besede »varuh« za vse vrste in oblike pravih in nepravih ombudsmanov vodi v nejasnosti in nerešljive probleme pri poimenovanju institucij.

### 5.2.3 Razvrstitev ombudsmanov

Institucije, ki se imenujejo ombudsman, so zelo raznolčne, a jih je mogoče razdeliti na štiri glavne skupine:

- **PARLAMENTARNI OMBUDSMANI** so najpomembnejši; nekateri jih imenujejo tudi »pravi« ombudsmani. Ustanovijo se na podlagi ustave ali posebnega zakona in delujejo na celotnem območju države. V ta sklop sodijo tudi nekateri nacionalni ombudsmani pri katerih zaradi posebnosti ustavnih sistemov v postopku imenovanja sodeluje tudi izvršilna oblast (predsednik države, vlada ali oba v različnih kombinacijah).
- **POSEBNE OMBUDSMANE**, ki varujejo posebne ciljne skupine prebivalcev (ženske, otroke, invalide ipd.), bi lahko uvrstili v drugo večjo skupino. Lahko jih imenuje parlament, vendar pa so najpogosteje na ravni vladnih organov. V to skupino lahko uvrstimo zlasti posebne ombudsmane v skandinavskih državah, ki jih imenuje vlada.
- **REGIONALNI, LOKALNI IN MESTNI OMBUDSMANI** so tretja večja skupina ombudsmanov. Imenuje jih lokalna oblast in delujejo izključno na ravni lokalnih skupnosti, neodvisno od državnih organov.
- **OMBUDSMANI ZASEBNEGA SEKTORJA** so zadnja skupina. Nekateri pravijo takšnim ombudsmanom v zasebnem sektorju tudi nepravi ali »kvazi« ombudsmani. Največkrat jih ustanovijo večji zasebni ponudniki kakšnih storitev, ki hočejo tako svoje uporabnike prepričati, da so zainteresirani za visoko raven svojih storitev in za resno obravnavanje njihovih pritožb. K temu jih včasih spodbuja tudi država z zakonodajo, s katero regulira mehanizme spodbud in sankcij na kakšnem področju. Takšne mehanizme je uporabljala zlasti vlada Združenega kraljestva. V to skupino lahko uvrstimo tudi tiskovne ombudsmane.

### 5.2.4 Tako ombudsmani kot mediji sodijo v četrto vejo oblasti

Kam postaviti ombudsmane v sistemu delitve oblasti, je zanimivo ustavnopravno vprašanje, ki je v teoriji malo raz-

iskano. Tako imenovano trojno delitev oblasti – na zakonodajno, izvršilno in sodno – je utemeljil že Montesquieu v 18. stoletju in je še vedno podlaga za večino ustavnih ureditev sodobnih držav. Temelji na sistemu zavor in ravnovesij (*check and balances of power*) med nosilci oblasti, kar pomeni, da naj bi vsaka veja oblasti nadzirala drugo, da nobena ne bi imela prevelike moči, ki vodi v despotizem oziroma diktaturo. Ta ideja še vedno vpliva na državne ureditve, čeprav mnogi utemeljeno mislijo, da sta zakonodajna in izvršilna oblast v rokah iste politične strukture. Med njima je le še funkcionalna delitev pristojnosti. Pravi nadzor prvih dveh vej oblasti naj bi opravljalo le (ustavno) sodstvo.

Poleg klasičnih nosilcev trojne delitve oblasti poznajo sodobne države tudi druge pomožne vzvode, ki prispevajo k sistemu zavor in ravnovesij v družbi. Na prvem mestu je nadzor civilne družbe in medijev nad nosilci državne oblasti. Za tak nadzor je izredno pomembno načelo javnosti in odprtosti (transparentnosti) delovanja oblasti, ki takšen nadzor sploh omogoča. Med pomožne nosilce (četrto vejo oblasti) se uvrščajo še ustavna sodišča, ki imajo izredno pomembno vlogo pri nadzoru zakonodajne veje oblasti, računsko sodišča, ki opravljajo nadzor izvršno-upravne veje oblasti pri trošenju javnih sredstev, in pravi (parlamentarni) ombudsmeni.

Jasno je, da ombudsmana ne moremo uvrstiti v nobenega od treh nosilcev oblasti v klasični trojni delitvi. Pravniki rečemo, da je to ustavna institucija posebne vrste: *sui generis*, ki v okviru svoje temeljne naloge – varstva pravic posameznikov pred posegi oblastnih organov – stopa v razmerja z vsemi tremi klasičnimi nosilci oblasti. Zato se poleg medijev včasih tudi ombudsmeni uvrščajo v četrto vejo oblasti. V klasičnem sistemu delitve oblasti pa je ombudsman še najbližje parlamentu, ki ga imenuje in kateremu je dolžan poročati. Lahko ga definiramo tudi kot institucijo, ki pomaga predstaviškemu, zakonodajnemu telesu pri nadzoru izvršilne in upravne veje oblasti. Tudi zgodovinsko je bil ombudsman ustanovljen kot podaljšana roka parlamenta v njegovi funkciji nadzora izvršilne veje oblasti.

### 5.3 TISKOVNI (MEDIJSKI) SVETI IN MEDIJSKI OMBUDSMANI

Pri poimenovanju organov samoregulacije v medijih je kar nekaj terminološke zmede in nedoslednosti. Tudi pri nas. Za medijskega ombudsmana (varuha) bi imenoval le

monokratični oziroma enoosebni organ nadzora, sveti pa so kolegijski organi. Na začetku so se imenovali tiskovni sveti, saj so imeli pooblastila le v razmerju do tiskanih medijev. Zaradi razvoja novih medijev pa se med »nadzorovane« organe dodajajo še televizija, internet in drugi novi mediji, zato se vedno bolj uveljavlja izraz medijski svet. Pri nas so pobudniki za ustanovitev novega organa za samoomejevanje v medijih v Sloveniji uporabljali oba naziva, pogosteje pa »tiskovni svet«. Gojko Bervar sodi v monografiji o samoomejevanju v medijih, da bi bil zaradi razvoja svetovnega spleta v prihodnje ustrežnejši enotni medijski svet<sup>38</sup>. Ker pa se je izraz tiskovni svet že uveljavil, tudi v zvezi z pobudo za novi organ samonadzora v Sloveniji, ga bom tu uporabljal tudi sam.

### 3.2.1 Tiskovni sveti

Tiskovni sveti kot kolektivni organi za samoomejevanje v medijih imajo daljšo zgodovino, so bolj razširjeni in tudi uspešnejši kot medijski ombudsmani, ki jih predstavljam v nadaljevanju. Tiskovni sveti so torej kolegijski organi, ki jih sestavljajo predstavniki združenj založnikov in združenj novinarjev, včasih pa tudi predstavniki javnosti oziroma civilne družbe. Poleg obravnav pritožb nezadovoljnih posameznikov večinoma obravnavajo tudi širše probleme etike javne besede. To so organi samonadzora, nekateri pa tudi organi samoregulacije, to pomeni, da tudi sprejemajo pravila etičnega ravnanja (kodekse) v medijih. Največkrat pa ta pravila sprejemajo njihovi ustanovitelji v obliki etičnih kodeksov.

Primerjalni prikaz delovanja raznih modelov tiskovnih svetov v državah je bil že večkrat predstavljen, tudi v reviji *Medijska preža*, zato ne bom šel v podrobnosti. Podrobneje bom predstavil le švedski model, ki je bil prvi na svetu in o katerem menim, da je dobra in učinkovita kombinacija delovanja ombudsmana in tiskovnega sveta. Podoben model sem predlagal tudi za Slovenijo v članku, objavljenem leta 2000 v Sobotni prilogi *Dela*<sup>39</sup>.

Švedska ima zelo dolgo tradicijo svobode tiska in izražanja; prvi zakon je bil sprejet že leta 1766, prvi tiskovni svet pa je bil ustanovljen leta 1916. Švedska je tudi država,

38 Bervar, Gojko (2002): *Svoboda neodgovornosti – Samoomejevanje v medijih v Sloveniji*, Mirovni inštitut, Ljubljana, str. 64.

39 Glej članek: »Medijski varuh? Zakaj pa ne!«, *Delo*, Sobotna priloga, 2. september 2000, str. 6.

ki je »izumila« ombudsmana in ga »izvozila« po vsem svetu. Tudi švedski tiskovni svet je kmalu po drugi svetovni vojni padel v krizo zaupanja, ki ni neobičajna pri organih medijskega samonadzora. Ta kriza je bila povezana z širjenjem komercialnega (rumenega) tiska. Tiskovnemu svetu so očitali, da je neučinkovit in brez moči. V šestdesetih letih se je nato začela javna razprava o reformi mehanizmov medijskega (samo)nadzora. Švedski parlament je takrat pozval k sprejetju zakonodaje, ki bi bolj učinkovito zaščitila zasebnost v medijih.

Odgovor na kritike je bila reforma mehanizmov samonadzora in v njenem okviru je bil leta 1969 obstoječemu tiskovnemu svetu dodan tiskovni ombudsman (*press ombudsman*)<sup>40</sup>. Od takrat ima Švedska učinkoviti in uravnoteženi sistem medijskega samonadzora. Zanimivo je, da tiskovnega ombudsmana imenujejo za tri leta glavni parlamentarni ombudsman, predsednik odvetniške zbornice in predsednik tiskovnega sveta. Sredstva za delo tiskovnega ombudsmana zagotavljajo združenja založnikov (večji del) in novinarski sindikat.

Tiskovni ombudsman je prvi, na katerega se lahko obrnejo tisti, ki imajo pritožbo, pripombo ali popravek k sporočilu v medijih, ki so del te sheme. Sistem vključuje tudi ponudnike internetnih sporočil. Pritožbo morajo poslati tiskovnemu ombudsmanu v treh mesecih od objave spornega sporočila. Nekatero primere lahko obravnava tudi na lastno pobudo, vendar mora dobiti soglasje prizadetega. Če ugotovi, da je pritožba pravočasna in sprejemljiva, primer razišče in ga poskuša najprej rešiti sam s posredovanjem pri mediju. Če s svojim posredovanjem za ustrezní popravek, odgovor ali opravičilo ne uspe, lahko primer preda tiskovnemu svetu kot organu druge stopnje. Sam, kot tudi drugi ombudsmani, namreč nima izvršilnih ali kaznovalnih pooblastil. Poleg obravnave posameznih primerov in ima tudi širše pristojnosti pri promociji in javni obravnavi etike v medijih.

Tiskovni ombudsman dobi približno 400 pritožb na leto. Le približno 30 odstotkov vseh zadev pa pride tudi na tiskovni svet kot organ druge stopnje in organ, ki lahko medijem izreče sankcije. Na tiskovni svet se lahko poleg ombudsmana pritožijo tudi prizadeti ali medij, če niso zadovoljni z odločitvijo ombudsmana. Odločitev tiskovnega sveta je za medij zavezujoča. Tiskovni svet lahko izreče tudi denarno kazen v skladu z kodeksom.

40 Vir: <<http://www.jmk.su.se/globalo3/project/ethics/sweden>>.



Pristojnosti švedskega ombudsmana in tiskovnega sveta predstavljam podrobneje tudi zato, ker moj predlog za medijskega varuha iz leta 2000<sup>41</sup> ni bil dovolj natančno predstavljen oziroma pravilno razumljen. Predlagal sem, da bi tiskovni svet, sestavljen iz predstavnikov lastnikov medijev, združenja novinarjev in civilne družbe, imenoval medijskega varuha, da bi raziskoval posamezne primere, ko mediji kršijo pravice ljudi. Njegove odločitve bi mediji morali spoštovati in objavljati. Če se z odločitvijo ne bi strinjali, bi se lahko pritožili na tiskovni svet, ki bi o zadevi dokončno odločil. Gojko Bervar je predlog za kombinacijo medijskega varuha in tiskovnega sveta razumel tako, da bi bil varuh v okviru institucije varuha človekovih pravic in bi ga financirala država, tiskovni svet, ki bi sprejemal dokončne odločitve, pa bi financirali založniki, ustanovitelji tiskovnega sveta. Sam sem imel takrat v mislih švedski model, to pomeni, da bi bila tako varuha kot tiskovni svet sestavni del iste finančne sheme. Takšen predlog sem utemeljil predvsem z zahtevami po strokovnosti obravnave pritožb proti delu medijev, ki je bolj učinkovita, kadar pritožbo razišče poklicni strokovnjak, kot pa če zadevo obravnava le nepoklicno sestavljeni kolektivni organ, ki se sestane le nekajkrat in po naravi stvari ne more strokovno izvesti potrebnega preiskovalnega postopka. Iz poročil častnega rabsodišča DNS in odmevov na njegovo delo<sup>42</sup> je razvidno, da je problem tudi ustrezna strokovna podpora članom rabsodišča pri preiskovanju in odločanju o posameznih primerih.

Poleg švedskega tiskovnega sveta se kot vzor večkrat omenjata še nemški (*Deutscher Presserat*), ki je bil ustanovljen leta 1956, in britanska pritožbena komisija za tisk (*Press Complaint Commission*). Prvi britanski tiskovni svet, ki je začel delovati leta 1953, je v osemdesetih letih prejšnjega stoletja izgubil veliko svoje verodostojnosti in zaupanja. Parlament je takrat ugotovil, da ne zagotavlja dovolj učinkovite zaščite zasebnosti. Člani parlamenta so predlagali zakon o varovanju zasebnosti v medijih in predlog zakona o pravici do popravka. Pritisk parlamenta in visoke denarne kazne, ki so jih dosojala angleška sodišča zaradi posegov medijev v zasebnost, so bili zadosten razlog za lastnike medijev, da so privolili v ustanovitev učinkovitega samoregulacijskega telesa. Nov tiskovni svet – pritožbena komisija za tisk – je začel delati leta 1991, njegov povečani ugled pa kaže števi-

41 Glej članek: »Medijski varuh? Zakaj pa ne!«, *Delo*, Sobotna priloga, 2. september 2000, str. 6.

42 Peter Jančič: »Kdo ustanavlja tiskovni svet?«, *E-novinar*, št. 1, 25. april 2002.

lo prejetih pritožb, ki se je od 1396 v prvem letu delovanja dvignilo na 2944 v letu 1997, sedaj je povprečno število pritožb okoli 2500.

Zanimivo je, da so bili vsi navedeni tiskovni sveti kot organi medijskega samonadzora ustanovljeni šele potem, ko je oblast »zagrozila«, da bo uvedla strožjo zakonodajo o varstvu zasebnosti v medijih oziroma sama zagotovila mehanizme varstva te človekove pravice.

### 5.3.2 Tiskovni ombudsmeni v svetu

V nekaterih okoljih ustanavljajo tiskovne ombudsmane<sup>43</sup> (*press ombudsmen*) kot posebne organe internega samonadzora in (ali) samoregulacije. To so individualni organi, največkrat je to le ena oseba, in notranji organi posameznih medijev. Največkrat gre za tiskane medije, zato uporabljamo pridevnik »tiskovni«; takšni ombudsmeni so pri drugih medijih le izjemoma. Imenujejo jih lastniki oziroma vodstva enega ali več medijev. Kot sem že omenil pri definiciji ombudsmanov zasebnega sektorja, jih ustanavljajo lastniki predvsem zato, da bi izboljšali ugled svojega medija v javnosti in med svojimi »potrošniki« in tudi tako dosegli boljši tržni položaj. Bralci, ki ne uspejo s svojimi pripombami ali popravki, svoje nezadovoljstvo pogosto izražajo tudi z odpovedjo medija. Pogosto so tiskovni ombudsmeni edini, ki jih zares poslušajo in jim dajejo občutek, da nekdo resno obravnava njihove pripombe, opazke ali kritike. K takšnim ombudsmanom prihajajo tudi pisma in klici nezadovoljnih bralcev in poslušalcev, ki napovedujejo odpoved medija. Ombudsmeni naj bi jih prepričali, da zasluži njihovo nadaljnje zaupanje. Tiskovni ombudsmeni so torej predvsem posredniki med lastniki in uredniki medija ter njihovimi uporabniki - bralci na drugi strani.

Tiskovni ombudsmeni rešujejo pritožbe nezadovoljnih bralcev in predloge za popravke. Poleg tega imajo običajno svojo redno kolumno in v njej komentirajo prejeta pisma, kritizirajo slabe novinarske prispevke in komentirajo širše probleme etike javne besede. Največ tiskovnih ombudsmanov prihaja iz vrst izkušenih novinarjev znotraj medijske hiše, manj pa jih prihaja od zunaj. Vsaka od rešitev ima svoje prednosti in slabosti. Tisti, ki je prej delal kot

<sup>43</sup> Uporabil bom izraz tiskovni ombudsman (angl: *press ombudsman*), čeprav se imenujejo tudi »zastopnik bralcev« (*readers ombudsman*) ali »javni urednik« (*public editor*). Če bi imeli pri nas takšno institucijo, bi se verjetno imenoval tiskovni varuh. Zato bom včasih uporabil tudi takšen izraz.

novinar v istem mediju, ga bolje pozna in lažje pridobi zaupanje in avtoriteto med člani redakcije, na drugi strani pa distanca, ki jo ima zunanji ombudsman, zbuja vtis njegove večje neodvisnosti od članov uredništva. Takšni ombudsmeni so večinoma tudi skrbniki notranjih etičnih kodeksov, ki jih sprejme ali sopodpiše časopis. Podlago za svoje ukrepanje poiščejo v kodeksu in na njej sprejmejo stališče o upravičenosti pritožbe. Nekateri menijo, da bi vlogo tiskovnega ombudsmana lahko opravljal tudi glavni urednik, ki ima podobne naloge, vendar pa naj bi imel posameznik, ki se imenuje ombudsman, več zaupanja pri bralcih in zbuja vtis večje neodvisnosti.

Prvega tiskovnega ombudsmana je ustanovil tokijski dnevnik *Asahi Shimbun* leta 1922. V Ameriki je bil prvi tiskovni ombudsman imenovan leta 1967 v Kentuckyju skupaj za *The Courier-Journal* in *The Louisville Times*<sup>44</sup>. V takšni obliki se tiskovni ombudsmeni ustanavljajo zlasti v ZDA, in to po letu 1973, ko poskus za ustanovitev nacionalnega tiskovnega sveta (*National News Council*) ni bil uspešen. Po dokončnem prenehanju dela nacionalnega tiskovnega sveta v letu 1984 se je nadaljevalo obdobje javnih kritik in nezaupanja v delo medijev. Tiskani mediji so odgovorili z ustanavljanjem regionalnih tiskovnih svetov (na primer v Washingtonu in Minnesoti) in ustanavljanjem notranjih tiskovnih ombudsmanov.

Večina takšnih ombudsmanov ima le kratko »življenjsko dobo«. Lastniki jih ustanavljajo v obdobjih, ko bi si radi spet pridobili zaupanje med bralci. To zaupanje je še posebno omajano v ZDA, kjer se vrstijo afere, ki dokazujejo nekredibilnost ameriških novinarjev in medijev. V obdobju varčevalnih ukrepov pa so tiskovni ombudsmeni med prvimi, ki jih lastniki več ne potrebujejo. Manjkajo jim predvsem temeljni elementi neodvisnosti, da bi jih lahko uvrstili med »prave« ombudsmane. Merila za takšne ombudsmane je v Ameriki sprejelo Združenje ameriških ombudsmanov (*United States Ombudsman Association –USOA*) 14. oktobra 2003<sup>45</sup>. Med njimi so podrobno razdelani elementi neodvisnosti, nepristranosti, zaupnosti postopka in zmožnosti kredibilne izvedbe preiskave. Najpomembnejša je neodvisnost, ki vključuje trdno pravna podlago za ustanovitev, trajnost mandata, stabilno financiranje in neodvisnost od tistih, ki jih nadzira.

<sup>44</sup> Lucia Moses: »Increasingly, newspapers call on ombudsmen to cure what ails them«, dostopno na <http://www.newsombudsmen.org/moses.html>.

<sup>45</sup> Governmental ombudsman standards, dostopno na <[http://www.usombudsman.org/References/USOA\\_STANDARDS.pdf](http://www.usombudsman.org/References/USOA_STANDARDS.pdf)>.

Ugled in kredibilnost tiskovnega ombudsmana sta tesno povezana z njegovo osebnostjo in moralno držo. Če mu uspe vzpostaviti ustrezno distanco in neodvisnost do novinarjev in urednikov v mediju, ima lahko ugled med bralci. V tem primeru pa je pod velikim pritiskom članov redakcije, ki jim seveda ni všeč kritično ocenjevanje njihovega dela, in to javno. Eden od tiskovnih ombudsmenov je izjavil, da imajo novinarji zelo tanko kožo, kadar se piše o njihovi profesionalnosti. Če pa ombudsman podleže pritisku lastnikov in novinarjev, postane le dodatni okrasek uredništva, ki ga na koncu dejansko nihče ne potrebuje.

Kljub tej kritični oceni so tudi tiskovni ombudsmeni pomembni mehanizem samonadzora medijev. A nikakor ne dovolj za to, da bi lahko rekli, da je s tem zagotovljen učinkoviti in neodvisni nadzor medijev. So pomemben sestavni del vseh ukrepov, predvsem v kombinaciji s širšim medijskim svetom, ki ima trdno pravno podlago, zagotovljeno financiranje in s tem strokovnost pri obravnavi pritožb zaradi kršitev (nacionalnih) novinarskih etičnih kodeksov, ki naj zagotovijo učinkoviti sistem samonadzora medijev.

Pri nas je nekakšen medijski varuh predviden v kodeksu RTVS, ki se uradno imenuje Poklicna merila in načela novinarske etike v programih RTV Slovenija in ki ga je sprejel svet RTVS že 18. maja 2000<sup>46</sup>. Vendar »varuh poklicnih meril in načel novinarske etike« še ni bil imenovan. Njegovo vlogo začasno opravlja svet RTV Slovenija. Verjetno bo tako ostalo, ker tudi sama »poklicna merila« niso uveljavljena. Ko sem prvič videl njihovo besedilo, sem pred pričami izjavil, da so v predlagani obliki le zanka okoli vratu tako novinarjev kot celotne nacionalne televizije. Preveč podrobno in togo normiranje novinarskega dela lahko le omejuje kreativnost in samostojnost tako novinarjev kot urednikov.

46 Dosegljiv je na spletnih straneh TVS: <<http://www.rtvlo.si>>.

## 6 POBUDA ZA USTANOVITEV TISKOVNEGA SVETA V SLOVENIJI

Leta 2000 je dal Mirovni inštitut novo pobudo za ustanovitev tiskovnega sveta v Sloveniji. Okoliščine obravnave in (ne)sprejemanja te pobude je podrobno predstavil Gojko Bervar v svoji knjigi<sup>47</sup>, zato se bom omejil predvsem na komentar teh procesov.

Na začetku je pobudi dobro kazalo. Ob predstavitvi na novinarskih dnevih na Bledu leta 2000 je bil odziv ugoden. Idejo je podprl tudi upravni odbor DNS in pooblastil Gojka Bervarja, da o tem vodi nadaljnje pogovore. Sestavljena je bila skupina novinarjev, medijskih strokovnjakov in pravnikov in ponudila je predlog za ustanovitev tripartitnega tiskovnega sveta, ki bi ga sestavljali predstavniki izdajateljev in založnikov, novinarjev in javnosti. Organiziranih je bilo več pogovorov, prikazane so bile informacije o podobnih organih drugod po svetu, povabljen je bilo nekaj uglednih posameznikov, da so predstavili svoje izkušnje iz dela tiskovnih svetov. Predstavniki Francoskega inštituta za tisk Claude-Jean Bertrand je na novinarskem večeru v Galeriji Škuc 4. septembra 2000 med drugim poudaril, da morajo novinarji pridobiti zaupanje javnosti, to pa dosežejo s profesionalnim opravljanjem svojega dela. Ravno sklicevanje na javnost je moč, s katero se novinarji lahko uprejo političnim in gospodarskim pritiskom.

Ko je že kazalo, da je pobuda uresničljiva, se je pokazalo nerazumevanje tam, kjer so ga pobudniki najmanj pričakovali: pri novinarjih oziroma, bolj natančno, vodstvu DNS, ki je bilo izvoljeno v letu 2001. Razloge za odklonilen odnos do predloga za ustanovitev tiskovnega sveta v Sloveniji sta javno predstavila novi predsednik DNS Grega Repovž v reviji *Medijska preža*<sup>48</sup> in novinar Peter Jančič v spletnem glasilu DNS *E-novinar*<sup>49</sup>. Prvi utemeljuje nasprotovanje tiskovnemu svetu predvsem z dvema razlogoma. Najprej nasprotuje temu, da bi novinarji o lastnih napakah razpravljali skupaj z založniki, ki imajo drugačne interese kot novinarji. Vidi nevarnost, da bodo dobili lastniki medijev s tiskovnim svetom dodatno možnost za obračunavanje z novinarji, in to v trenutku, ko se urejanje statusnih vprašanj novinarjev zaostrojuje. Drugi razlog da je nevarnost, da bi po

47 Bervar, Gojko (2002): *Svoboda neodgovornosti – Samoomejevanje v medijih v Sloveniji*, Mirovni inštitut, Ljubljana.

48 Grega Repovž: »Iskanje lastne pasti«, *Medijska preža*, poletje/jesen 2001.

49 Peter Jančič: »Kdo ustanavlja tiskovni svet?«, *E-novinar*, št. 1, 25. april 2002.

predstavniki javnosti v tiskovnem svetu politiki omogočili, da bi nadzorovala novinarje. Kot primera načelno dobrih idej glede vključevanja predstavnikov civilne družbe, ki se v praksi nista obnesla, omenja svet RTVS in državni svet. Oblast da ima že tako dovolj možnosti za nadzorovanje novinarjev z zakonodajo, ki daje široke možnosti za popravek in odgovor. Podobne argumente proti tiskovnemu svetu je predstavil tudi Peter Jančič, ki vidi edino zagotovilo svobode tiska v organih DNS.

Na navedena prispevka sta se javno in argumentirano odzvala Gojko Bervar v *E-novinarju*<sup>50</sup> in Brankica Petković v reviji *Medijska preža*<sup>51</sup>. Z argumenti obeh se strinjam, zato jih ne bom ponavljal. Menim, da je bila reakcija vodstva DNS na pobudo o ustanovitvi tiskovnega sveta kratkovidna in utemeljena z izrazito cehovskimi in sindikalističnimi pogledi na delovanje novinarskega društva. Reakcija vodstva DNS je zelo podobna reakcijam drugih cehovskih združenj: notarjev, odvetnikov ali zdravnikov. Svoje poslanstvo vidijo le v branjenju interesov svojih članov in svoje stroke pred vsakršnim zunanjim nadzorom. Sami »najbolje vedo«, kaj je v interesu njihovih članov, zato naj drugi ne bi imeli pravice ocenjevati jih. Tako je v letu 2004 notarska zbornica zaščitila svojega člana, ki se ni proslavil v nepremičninskih aferah »Zbiljski gaj« in »Orion«. V istem letu je predsednik odvetniške zbornice Slovenije v razpravi o poročilu varuha na odboru državnega zbora protestiral zaradi naslova »Vrana vrani ne izkljuje oči«. Varuh je v tistem delu poročila seveda kritiziral nekritično zaščito, ki so je deležni odvetniki pri pritožbah svojih klientov na disciplinskih organih odvetniške zbornice. Ni treba veliko primerov za ugotovitev, da tudi člani zdravniške zbornice vidijo poslanstvo predvsem v varovanju »ugleda« svojih članov. Znani so tudi odpori policije in njenega sindikata, da bi omejili sodelovanje zunanjih predstavnikov pri odločanju o prekoračitvah njihovih pooblastil. Takšni prijemi cehovskih združenj so kratkovidni in na dolgi rok le zmanjšujejo ugled njihovih članov. Nekritična zaščita članov, tudi kadar očitno naredijo napako, je človeško razumljiva, vendar ne prispeva k ugledu stroke. Takšno ravnanje dolgoročno bolj škodi ugledu kot odkrito in pošteno razpravljanje o napakah in obračun s slabimi ali nepoštenimi člani v lastnih vrstah. Zanimivo je, da so novinarji, ki pogosto razkrivajo takšne prijeme drugih

50 Gojko Bervar: »Peter, hvala!«, *E-novinar* 6/7, 2002.

51 Brankica Petković: »Kdo se noče pogovarjati o tiskovnem svetu?«, *Medijska preža*, poletje 2002.

cehovskih združenj, pokazali pri predlogih za ustanovitev tiskovnega sveta podobno nekritičnost do obravnave pomanjkljivosti v lastnih vrstah.

Menim, da je bil strah vodstva DNS pred »vdorom« politike v tiskovni svet pretiran. Pozabili so, da je pobuda predvidevala, da bi predstavnike tako imenovane javnosti izbirali sami predstavniki združenj novinarjev in založnikov. To bi samo po sebi skoraj izključilo nevarnost, da bi se po predstavnikih »javnosti« v tiskovni svet »vtihotapila« politika.

Sicer pa strah pred poseganjem politike zelo dobro ilustrira odnos sedanjega vodstva DNS do javnosti. Svojega »nasprotnika« vidijo predvsem v politiki, ki da se vtika v novinarsko in uredniško delo. Po eni strani je tak strah utemeljen, saj so poskusi politike, da bi vplivala na medije, neposredno ali po lastnikih, permanentni. Vendar menim, da je usmerjanje večine energije v zaščito avtonomije in izboljšanje socialnega in drugega položaja novinarjev preveč enostransko. Oboji, tako politika kot mediji, služijo javnosti. Prvi z instrumenti države, drugi z obveščanjem o zadevah, pomembnih za javnost. Sicer legitimno zavzemanje novinarjev za avtonomijo in boljši materialni položaj ima tudi več možnosti za uspeh, če imajo zaveznika v javnosti. Z izgubljenim zaupanjem pa izgubljajo vsi: javnost, lastniki medijev in novinarji.

Gojko Bervar pojasnjuje v svoji knjigi o samoomejevanju v medijih v Sloveniji razliko med častnim razsodiščem (ČR, sedaj se imenuje novinarsko častno razsodišče - NČR) DNS in predlogom za novi tiskovni svet. Prvi obravnava pritožbe proti novinarjem ali urednikom, drugi pa obravnava predvsem medij, ki je objavil sporni prispevek. Te razlike mnogi ne prepoznajo in v tiskovnem svetu vidijo le dvojčka ČR DNS. To je imelo pomembno vlogo v osemdesetih in v začetku devetdesetih let, ko je v mnogih primerih obvarovalo novinarje pred pritiskom politikov oziroma, bolje, ni dovolilo, da bi politika po ČR obračunavala z neposlušnimi novinarji in mediji (primer Bogdana Novaka in *Pavlihe*). Vendar menim, da si v celoti ČR v javnosti ni ustvarilo ugleda doslednega in nepristranskega zagovornika etike javne besede. To smo ugotavljali tudi pri varuhu človekovih pravic<sup>52</sup>. Že podatki o številu pritožb, še posebno pa o številu odločitev razsodišča, teh je le kakšna desetina na leto, ne kažejo na ugled in zaupanje javnosti v ta organ. Pri neformalnih organih nadzora, med njimi so tudi ombudsmeni,

<sup>52</sup> Poročilo varuha človekovih pravic za leto 2002, točka 2.1. »Ustavne pravice, etika javne besede«.

zaupanje v organ najboljše ilustrira število pritožb. Nekateri novinarji in izdajatelji razsodb čr kratko malo ne sprejemajo. Novinarji so zaradi obravnave lastnih prispevkov v čr izstopali iz DNS, mnogi mediji, še posebno tisti, ki so »obsojeni«, pa razsodb praviloma ne objavljajo<sup>53</sup>. Če bo ustanovljen tripartitni tiskovni svet, lahko nčr DNS nadaljuje svoje delo, čas pa bi pokazal, ali se organa lahko združita v enotni organ samoregulacije in samonadzora.

Zadnje čase nekaj avtorjev<sup>54</sup> opozarja na možnost uvedbe tako imenovane soeregulacije (nekateri jo imenujejo tudi koregulacija), če samoregulacijski mehanizmi niso uveljavljeni ali niso dovolj učinkoviti pri varstvu pravic posameznikov. Predlogi za soeregulacijo nastajajo v okviru Evropske unije pod pritiskom potrošniških organizacij. Soeregulacija pa je ravno tisti model, pri katerem bi bili ugovori vodstva DNS proti uvedbi tiskovnega sveta upravičeni. Prinaša namreč vlogo države tako pri sprejemanju pravil oziroma kodeksov ravnanj v medijih kot v mehanizmih obravnave kršitev teh pravil.

Omenili smo že razna priporočila Sveta Evrope in EU, ki pozivajo medije k večjemu spoštovanju zasebnosti in drugih človekovih pravic. Že omenjena resolucija Sveta Evrope št. I 165 (1998) o pravici do zasebnosti predlaga uvedbo finančnih sankcij proti medijskim skupinam, ki sistematično kršijo pravico do zasebnosti. Ti ukrepi so torej usmerjeni le proti delu tako imenovanih komercialnih ali rumenih medijev, zato je vsekakor bolje, da mediji poskušajo narediti »red« v svojih vrstah sami s sistemom samoregulacije kot pa da čakajo, da države s predpisi uvedejo soeregulacijske modele.

Grožnja države, da bo tudi s »priporočili« (beri pritiski) naddržavnih organizacij uvedla sistem soeregulacije medijev, je permanentna. Mediji, v veliki meri upravičeno, vidijo v takšnih predlogih poskuse politike, da bi jih omejila in ogrozila njihovo neodvisnost pri izvajanju pravice do obveščnosti. Vendar pa, v Sloveniji je to še posebno očitno, v občutku ogroženosti od politike pozablajo, da so njihove žrtve največkrat ljudje, ki nimajo oblasti.

Mislím, da je bila pobuda za ustanovitev tiskovnega sveta v Sloveniji doslej neuspešna, ker se je časovno ujemala

53 Sandra Bašić-Hrvatín: »Novinarsko častno razsodišče v Sloveniji«, *Medijska preža*, poletje 1999.

54 Saša Bojc: »Koregulacija medijev v Evropi – naslednja epizoda Velikega brata iz EU?« in Gojko Bervar: »Velika Britanija: Prenova pritožne komisije za tisk?«, *Medijska preža*, marec/april 2004.



z nekakšnim tranzicijskim obdobjem tako pri lastnikih (založnikih) medijev kakor pri novinarskih organizacijah.

Pri prvih so premiki v lastniški strukturi in nedokončani procesi lastninjenja povzročili nejasnosti pri določanju so-govornika in partnerja. Pobudniki so se pogovarjali tako z lastniki kot uredniki medijev. Brez aktivne podpore dovolj reprezentativnega deleža lastnikov tiskovni svet ne more biti ustanovljen, saj so tisti partner, ki naj zagotovi večino sredstev za njegovo delovanje. Tudi »pritisk« sodišč z izrekanjem visokih denarnih kazni zaradi neetičnega ravnanja medijev in posegov v zasebnost v Sloveniji očitno še ni tako močan, da bi lastnike prepričal, da je zanje še vedno ceneje financirati organ samoomejevanja kot plačevati visoke odškodnine.

Nekaj razlogov za dosedANJI odklonilni odnos novinarjev in njihovih združenj do tiskovnega sveta sem že omenil. Tudi na tej strani se je pobuda ujemala z nekakšno tranzicijo, tako pri organiziranosti kot pri definiranju prioritet. V tem obdobju je bilo za novinarje očitno bolj pomembno urejanje pravnega in socialnega statusa z lastniki in »državo«, zato so v širše zastavljenem organu samoomejevanje medijev videli predvsem dodatno nevarnost za pritisk nase.

Pobuda za ustanovitev tiskovnega sveta bi morda imela več možnosti, če bi bil tudi predlog oblikovan bolj podrobno, morda z osnutkom ustanovitvenega akta in finančnim načrtom za delovanje. Tako bi se izognili različnemu razumevanju vloge in pristojnosti takšnega organa, ki je po nepotrebnem obremenjevalo razpravo.

Razprave med novinarsko stavko oktobra 2004 in po njej zbujaJO upanje, da razmere za ustanovitev tiskovnega sveta ponovno zorijo. Menim, da se oboji, tako lastniki kot novinarji, sedaj bolj zavedajo svoje odgovornosti do javnosti. Ne le v smislu pravice do obveščенosti pač pa tudi, da so od javnosti kot potrošnika svojih storitev in izdelkov odvisni, tudi materialno. Ena od pomembnejših ugotovitev, ki jih je prinesla novinarska stavka, je tudi nujnost razlikovanja med mediji. Med tistimi, ki spoštujejo novinarsko etiko, kodeks in delovnopravno zakonodajo, in drugimi, ki varčujejo (in kujejo dobiček) predvsem na račun kvalitete novinarskega dela in spoštovanja socialnih pravic novinarjev. Tiskovni svet, če bo ustanovljen, bi lahko prispeval k temu, da bo razlikovanje med dobrimi in slabimi mediji bolj transparentno in ustrezno sankcionirano.

## 7 SKLEP

Brez dvoma imajo mediji veliko moč. Ne pravijo jim brez razloga četrta veja oblasti ali sedma sila. Vsaka oblast pa potrebuje nadzor. Oblast brez nadzora lahko pripelje do zlorab in kršitev človekovih pravic. Kadar v pravice človeka poseže oblast, največkrat ima takšne možnosti izvršilna veja, je na voljo veliko sredstev pravnega in drugega varstva, ki so nastala in se uveljavila v dolgih letih delovanja državne oblasti. Poleg sodnega varstva so se v zadnjih desetletjih uveljavili tudi nekateri neformalni mehanizmi za varstvo temeljnih človekovih in drugih pravic, kot so ombudsmeni. Nepogrešljive so tudi nevladne organizacije.

Manj možnosti za varstvo svojih človekovih in drugih pravic pa imajo tisti, ki so jih prizadeli mediji. Ti največkrat kršijo pravice do zasebnosti, časti in dobrega imena ali domneve nedolžnosti. Ne brez razlogov se je uveljavil izraz »medijsko sojenje«. To je javna obsodba posameznika, ki za svoja domnevna slaba dela (še) ni bil obsojen na sodišču in zato uživa ustavno in mednarodnopravno pravico domneve nedolžnosti.

Z razkrivanjem domnevnih nepravilnosti, predvsem v javnem sektorju, opravljajo mediji vlogo četrte veje oblasti. Razkrivanje nepravilnosti, ki jih storijo javne osebe, je nepogrešljivi element demokratičnih družbenih ureditev, zato je ustrezno zavarovano z uveljavljanjem druge pomembne človekove pravice: svobode izražanja. Sodišča, še posebno Evropsko sodišče za varstvo človekovih pravic, zelo poudarjajo varstvo te človekove pravice in so v mnogih primerih zaščitila novinarje, ki so jih tožili ali obsodili zaradi posegov v čast in dobro ime. Varstvo novinarjev, ki razkrivajo grehe javnih oseb, je upravičeno, toda žrtve medijske obsodbe so pogosto tudi ljudje, ki nimajo javne funkcije. Zato menim, da so v boju med nosilci oblasti in mediji pogosto žrtve »kolateralne« škode. Z vse večjo komercializacijo medijev je tudi več poseganja v osebne pravice tistih, ki nimajo javne funkcije. Pri tem prinašata širitev rumenih medijev in globalizacija dodatno zmedo glede pojmovanja oblasti. Ali države nadzirajo multinacionalke, ki so lastniki najvplivnejših medijev, ali pa je narobe?

Vsekakor so največje žrtve teh procesov ljudje brez vpliva in oblasti. Neupravičena obtožba lahko vtisne človeku neizbrisen pečat. Sodna pot je dolga, zapletena in draga. Ombudsmeni, pri nas je to varuh človekovih pravic, glede medijev in novinarjev kot zasebnih subjektov nimajo pri-

stojnosti. Uveljavljanje pravice do popravka in odgovora v praksi pogosto ni učinkovito. V rezultate medijske vzgoje, ki bi »prevzgjajala« bralce, da bi znali razlikovati med dobrimi in slabimi mediji, ne verjamem veliko. V primerni obliki je lahko koristna, če pa je preveč vsiljiva, ima lahko celo nasprotno učinke.

Hitrejši in razmeroma učinkovit, bolj preventivno kot reaktivno, je lahko mehanizem medijske odgovornosti, ki ga ustvarijo sami novinarji in založniki skupaj s predstavniki javnosti. Pri nas je zlasti pri novinarjih še veliko nezaupanja in nerazumevanja vloge takšnega medijskega sveta ali podobnega organa. Mislijo, da zadostuje novinarsko častno razsodišče (NČR), ki obravnava le ravnanje novinarjev in urednikov, a si doslej ni pridobilo ravno veliko ugleda, kar kaže zlasti število pritožb in odmevnost njegovih odločitev. Širše sestavljeni tiskovni svet, ki bi obravnaval tudi etičnost ravnanja medijev, ne le posameznikov v njih, bi bil lahko hkrati pomembni organ varstva avtonomije in profesionalnosti novinarske stroke. V tej vlogi bi bil lahko tudi sogovornik v razmerju do državnih organov, na primer pri sprejemanju predpisov.

Očitno je, da se na tem področju ne bo nič spremenilo brez zunanjih pritiskov. V Evropi so vse glasnejše govorice, da bo sprejeto priporočilo državam za uvedbo sistema soregulacije medijev. To pa je tisti sistem, ki pri novinarjih upravičeno zbujajo nezaupanje, saj predvideva vpliv države, ta pa vedno pomeni grožnjo pravici do svobodnega izražanja. V veliki večini držav je bil mehanizem medijske odgovornosti z udeležbo predstavnikov javnosti sprejet šele po pritisku državnih organov, da bodo takšen sistem uvedle same. Druga oblika pritiska so sodne odločbe zaradi posegov v zasebnost, čast in dobro ime z visokimi odškodninami, ki jih morajo plačevati mediji. Videli bomo, ali bo za uvedbo učinkovitejšega sistema medijske odgovornosti tudi pri nas potreben kakšen zunanji pritisk ali pa bo pri samih medijskih akterjih končno prevladalo spoznanje, da je v javnosti bolje imeti zaveznika.

## LITERATURA IN VIRI

BARENDT, ERIC M.

(1999) »The protection of privacy and personal data and the right to use one's image and voice: when does the dissemination of information become an interference with a person's life?«. Gradivo za konferenco Sveta Evrope Freedom of Expression and the Right to Privacy, Strasbourg, 23. september 1999.

BERVAR, GOJKO

(2001) *Svoboda neodgovornosti. Samoomejevanje v medijih v Sloveniji*. Mirovni inštitut, Ljubljana.

(2001) »Kdaj bomo ustanovili medijski svet v Sloveniji?«, *Medijska preža*, št. 10, zima 2001.

(2004) »Velika Britanija: Prenova pritožne komisije za tisk?«, *Medijska preža*, št. 17/18, marec/april 2004.

BERTRAND, CLAUDE-JEAN

(1990) »Media accountability: The case for press councils«, *Intermedia*, št. 6, november-december 1990.

(2004) »Sistemi medijske odgovornosti«. Gradivo za novinarske dneve v Ankaranu, november 2004.

BOJC, SAŠA

(2002) »Koregulacija medijev v Evropi – naslednja epizoda Velikega brata iz EU?«, *Medijska preža*, št. 15, december 2002.

ČEBULJ, JANEZ

(1992) *Varstvo informacijske zasebnosti v Evropi in v Sloveniji*. Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti, Ljubljana.

FINŽGAR, ALOJZIJ

(1985) *Osebnostne pravice*. čz Uradni list, Ljubljana.

GALIP, DEMIR

(2004) »Development of the Institution of Ombudsman in History and its Place in the State of Law«. Gradivo za seminar o instituciji ombudsmana, Nevsehir, Turčija, 8–11. maj 2004.

HRVATIN B., SANDRA, KUČIĆ J., LENART,  
PETKOVIĆ, BRANKICA  
(2004) *Medijsko lastništvo*. Mirovni inštitut, Ljubljana.

HRVATIN B., SANDRA  
(1999) »Novinarsko častno razsodišče v Sloveniji«, *Medijska preža*, št. 6, poletje 1999.

LAMPE, ROK  
(2004) *Sistem pravice do zasebnosti*. Bonex, Ljubljana.

MCMASTERS, PAUL  
(2003) »Zakon o svobodi informacij (FOIA) je 'matrica'«, *E-novinar*, št. 3, <<http://www.novinar.com/enovinar>>.

MENDEL, TOBY  
(1999) »The right of the public to know and freedom of entertainment: information seen from the consumer's angle«. Gradivo za konferenco Sveta Evrope Freedom of Expression and the Right to Privacy, Strasbourg, 23. september 1999.

MENDES, JAIRO FARIA  
»Ombudsman: Self-criticism in newspapers, ONO articles about ombudsmanship«. Dostopno na <<http://www.newsombudsmen.org/mendes.html>>.

MOSES, LUCIA  
»Increasingly, newspapers call on ombudsmen to cure what ails them«. Dostopno na <<http://www.newsombudsmen.org/moses.html>>.

NAHTIGAL, NEVA  
(2003) »Obrekovalci pred Evropskim sodiščem«, *Medijska preža*, št. 18, oktober 2003.

PETKOVIĆ, BRANKICA  
(2002) »Kdo se noče pogovarjati o tiskovnem svetu?«, *Medijska preža*, št. 14, poletje 2002.

PREPELUH, URŠKA  
(2003) *Dostop do informacij javnega značaja: primeri evropskih inštitucij, zvezne države New York in Slovenije*. Raziskovalno poročilo. Mirovni inštitut, Ljubljana.

REDNAK, ANDREJA

(2004) »Na novinarje pritiskate, mar ne?«, *Gospodarski vestnik*, 2. avgust 2004.

REPOVŽ, GREGA

(2001) »Iskanje lastne pasti«, *Medijska preža*, št. 12, poletje/jesen 2001.

ROVŠEK, JERNEJ

(1994) »Uvodna pojasnila k zakonu o varuhu človekovih pravic. Varstvo človekovih pravic.« Uradni list, Ljubljana.

(1998) »Vloga varuha človekovih pravic pri nadzoru javne uprave«. *Zbornik referatov V. Dnevi slovenske uprave*, Portorož.

(1998) »Ombudsmani v Združenem kraljestvu«, *Pravna praksa*, št. 405, 23. julij 1998.

(1999) »Odprtost javne uprave in možnost dostopa do informacij javnega značaja«. V: *Zbornik referatov INDO 99*.

(2000) »Medijski varuh? Zakaj pa ne!«, *Delo*, Sobotna priloga, 2. september 2000.

(2001) »Ombudsman ne more biti poulični aktivist«, *Delo*, Sobotna priloga, 3. marec 2001.

(2001) »Ombudsmani, pravosodje in zakonodaja«, *Pravna praksa*, št. 36, 29. november 2001.

(2001) »Varuh človekovih pravic in posebni varuhi«. V: *Zbornik referatov VIII. Dnevi slovenske uprave*, Portorož.

(2001) »Vloga varuha človekovih pravic pri varstvu osebnih podatkov«. *Gradivo za seminar Varstvo osebnih podatkov*, Nebra, november 2001.

(2001) »Dostopnost informacij javnega značaja in dopustnost omejitev z vidika ustave in varstva človekovih pravic. V: *Zbornik Varstvoslovje - predstavitev mnenj k predlogu zakona o tajnih podatkih*. Ministrstvo za notranje zadeve, Visoka policijsko-varnostna šola, Ljubljana.

(2002) »Neformalni mehanizmi varstva človekovih pravic – Ombudsmani in varuh človekovih pravic. V: Zagorac, Dean (ur.) *Dokumenti človekovih pravic z uvodnimi pojasnili*. Društvo Amnesty International Slovenije in Mirovni inštitut, Ljubljana.

- (2002) »Je to zakonska podlaga za bolj odprto javno upravo? – O predlogu zakona o dostopu do informacij javnega značaja«, *Medijska preža*, št. 15, december 2002.
- (2003) »Ali zakon o dostopu do informacij res ni pomemben za novinarje?«, *Medijska preža*, št. 16, marec 2003.
- (2003) »Informacije javnega značaja: zdijz – Ali bo delovanje javne uprave bolj odprto in pregledno?«, *Pravna praksa*, št. 12, 3. april 2003.
- (2003) »Freedom of Information and the E-Government projects in the Republic of Slovenia«. V: *Zbornik mednarodnega simpozija Freedom of Information and Data Protection - Transparency and E-Government in Central and Eastern Europe*, Potsdam, 10.–11. november 2003.
- (2003) »Kljub zakonu še nejasno, kaj je informacija javnega značaja«, *Pravna praksa*, št. 39, 6. november 2003.
- (2004) »Spremeniti sistem varstva osebnih podatkov v Sloveniji«, *Medijska preža* št. 19, marec/april 2004.
- (2004) »Varstvo osebnih podatkov«, *Pravna praksa*, št. 27, 26. avgust 2004.
- (2004) »Večje varstvo zasebnosti«, *Pravna praksa*, št. 31, 23. september 2004.
- (2004) »Nihalo se je od svobode izražanja obrnilo v prid varstvu zasebnosti«, *Medijska preža* št. 20/21, november 2004.
- (2004) »Pravica do popravka ali odgovora v medijih – Primer Vladislava Stresa«, *Medijska preža* št. 20/21, november 2004.

ŠELIH, ALENKA

- (1994) »Tisk in (kazenskopravno) varstvo časti«, *Podjetje in delo*, št. 5, 1994.

ŠINKOVEC, JANEZ

- (1996) »Zasebnost in sredstva javnega obveščanja«, *Podjetje in delo*, št. 5-6, 1996.
- (1997) »Osebnostne ustavne pravice in mediji«, *Podjetje in delo*, št. 6-7, 1997.

TULKENS, FRANÇOISE

»Freedom of expression and information in a democratic society and the right to privacy under the European Convention on Human Rights: a comparative look at Articles 8 and 10 of the Convention in the case-law of the European Court of Human Rights«. Dostopno na <[http://www.coe.int/t/e/human\\_rights/media/5\\_Documentary\\_Resources/2\\_Thematic\\_documentation/Media\\_&\\_privacy](http://www.coe.int/t/e/human_rights/media/5_Documentary_Resources/2_Thematic_documentation/Media_&_privacy)>.

UDE, LOJZE

(1996) »Ustavne podlage za varstvo zasebnosti in osebnih podatkov«, *Podjetje in delo*, št. 5-6, 1996.

WARREN, SAMUEL IN BRANDEIS, LUIS

(1890) »The Right to Privacy«, *Harvard Law Review*, št. 5, Vol. IV, 15. december 1890. Dostopno na <[http://www.lawrence.edu/fast/boardmaw/Privacy\\_brand\\_warr2.html](http://www.lawrence.edu/fast/boardmaw/Privacy_brand_warr2.html)>.

WILDHABER, LUZIUS

»The right to offend, shock or disturb? – aspects of freedom of expression under the European Convention on Human Rights«. Dostopno na <<http://www.ucd.ie/law/bsl/wilecture.htm>>.

ŽUREJ, JURIJ

(2001) »Pravica do zasebnosti«. V: *Zbornik znanstvenih razprav*, LXI. letnik, 2001.