

Številka : 4.3 - 4 / 2018 - 5 - AD

Datum: 20.12.2018

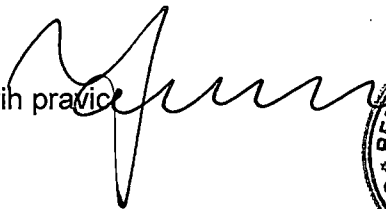
Gospod
Borut BUNDARA
Borut.Bundara@imk.si

Spoštovani,

vezano na predhodni dopis Varuha človekovih pravic Republike Slovenije (v nadaljevanju: Varuh) številka 4.3-4/2018-2-AD z dne 19. 11. 2018 in vašo dopolnitev pobude z dne 23. 11. 2018, vas seznanjamo, da smo Upravnemu sodišču Republike Slovenije posredovali mnenje po 25. členu Zakona o varuhu človekovih pravic (ZVarCP).

Kopijo zgoraj omenjenega mnenja Varuha vam v seznanitev pošiljamo v prilogi tega dopisa. Obenem vas vabimo, da nas seznanite z odločitvijo sodišča v zadevi, ko bo do nje prišlo.

Vlasta Nussdorfer
varuhinja človekovih pravic



Priloga: 1x

Številka: 4.3 - 4 / 2018 - 4 - AD

Datum: 18.12.2018

UPRAVNO SODIŠČE REPUBLIKE SLOVENIJE

Gospa

Jasna ŠEGAN, višja sodnica svétnica

Predsednica sodišča

Fajfarjeva 33

1000 Ljubljana

ZADEVA: Mnenje Varuha človekovih pravic Republike Slovenije po 25. členu Zakona o varuhu človekovih pravic (ZVarCP)

ZVEZA: zadeva opr. št. I U 678/2018

Spoštovani,

Zakon o varuhu človekovih pravic (ZVarCP)¹ v 25. členu določa, da »Varuh lahko vsakemu organu posreduje svoje mnenje z vidika varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin v zadevi, ki jo obravnava, ne glede na vrsto ali stopnjo postopka, ki je v teku pred temi organi.« Obenem pa tudi velja, da so po 125. členu Ustave Republike Slovenije (URS) sodniki pri opravljanju sodniške funkcije neodvisni in vezani le na ustavo in zakon – in tako ne na ustavni ne na zakonski ravni niso zavezani k odločanju skladno z mnenji, ki jim jih Varuh sicer lahko posreduje na podlagi 25. člena ZVarCP. **Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (v nadaljevanju: Varuh) upošteva predvsem položaj sodstva oziroma sodnikov v državni ureditvi, možnost iz 25. člena ZVarCP zato še posebej, ko gre za sodne postopke, uporablja le izjemoma. V konkretnem primeru, upoštevajoč tudi v nadaljevanju predstavljene okoliščine, ocenjujemo, da gre za tak primer.**

(1)

Na Varuha se je s pobudo za začetek postopka obrnil gospod Borut BUNDARA, zastopnik Inštituta za metalne konstrukcije, ki je na Upravno sodišče Republike Slovenije vložil tožbo zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca (v nadaljevanju: IP) številka 090-287/2014/21 z dne 26. 2. 2018, zadeva pa se pred naslovnim sodiščem vodi pod opravilno številko I U 678/2018. Pobudnik je na stališču, da mu je bilo z zgoraj navedeno odločbo IP poseženo v *»temeljno človekovo pravico, ki je enostavno prepoznavna... gre za pravico, do brezplačnega in neoviranega dostopa do zakonov in do dokumentov, katerih uporaba je predpisana z zakoni.«* Pobudnik se sprašuje, ali *»v človekove pravice spada tudi pravica do neoviranega dostopa do zakonodaje«*.

Varuh meni, da gre v predmetni zadevi za širše vprašanje, ki je pomembno za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter za pravno varnost državljanov v Republiki Sloveniji (drugi odstavek 9. Člena ZVarCP), ki se nanaša na

¹ Uradni list RS, št. 71/93, 15/94 – popr., 56/02, 7/11, 109/12 in 54/17.

pravico dobiti informacijo javnega značaja (drugi odstavek 39. Člena), v povezavi tudi z enakostjo pred zakonom (14. Člen) iz kataloga človekovih pravic in temeljnih svoboščin Ustave Republike Slovenije (URS),

širše pa tudi na določbo, da je Slovenija pravna država (2. člen URS), ter z določbo, da morajo biti predpisi objavljeni, preden začno veljati (154. Člen URS).

(2)

URS v 154. členu določa, da morajo biti predpisi objavljeni, preden začnejo veljati ter da se državni predpisi objavljajo v državnem uradnem listu. Objava predpisov je namreč eno izmed izvedbenih načel² pravne države iz 2. člena URS. Temeljni pomen objave pravnega akta je v možnosti, da se pravni naslovljenci z njim seznanijo, da lahko iz njega predvidijo svoje pravice in obveznosti oziroma iz njega zanesljivo razberejo svoj pravni položaj³. Kot navaja Pavčnik⁴, je objava v ustreznem uradnem glasilu »po svoji naravi materialna spoznavna sestavina pravnega akta (se pravi ena izmed njegovih oblikovnih prvin), pomembna pa je zlasti iz dveh razlogov: (1) objavljeno besedilo je avtentično in (2) šele na to objavo se navezuje trenutek, ko splošni pravni akt začne veljati in dobi obvezno moč.«

Ni videti, da bi bili v zgoraj navedeni odločbi IP v prejšnjem odstavku izpostavljeni vidiki ustrezno obravnavani. Kot je razbrati, se je IP oprl predvsem na določbo četrtega odstavka 22. člena Zakona o standardizaciji (ZSta-1), ki določa, da razmnoževanje ali distribuiranje delov ali celote slovenskega nacionalnega standarda brez soglasja inštituta ni dovoljeno. Pri tem je IP sledil točki 31 sodbje Upravnega sodišča I U 478/2015 z dne 13. 11. 2017, s katero je bila odpravljena predhodna odločba IP in mu je bila zadeva vrnjena v ponovni postopek. Sodišče je v 34. točki navedene sodbe sicer izpostavilo problematiko ustrezne možnosti za seznanitev javnosti z vsebino Zakona o gradbenih proizvodih (ZGPro), vendar je v zvezi s tem menilo, da to vprašanje »ni predmet presoje o dostopu do informacij javnega značaja in tudi ni bilo predmet ugotovitvenega postopka pred izdajo izpodbijane odločbe, temveč kvečjemu morebitne presoje ustavnosti ZGPro.«

Vendarle pa je zahteva za dostop do informacije javnega značaja (med drugim) namenjena tudi zagotavljanju dostopnosti do predpisov (154. člen URS), uresničevanju načela pravne države in z njo povezane pravne varnosti (2. člen URS). Kadar je predmet zahteve za dostop do informacij javnega značaja predpis/uradno besedilo, gre za kvalificirano obliko seznanitve, saj se ta nanaša na dokument, ki bi moral biti neovirano dostopen tudi z vidika drugih, tudi tako temeljnih ustavnih določb, kot sta v tem odstavku navedeni dve.

Obenem se ponuja tudi vprašanje, v katerem drugem postopku bi pravzaprav pobudnik lahko sploh zatrjeval domnevne kršitve navedenih določb URS, če ne ravno v zahtevi za dostop do informacije javnega značaja.

(3)

Iz sodbe Upravnega sodišča I U 478/2015 z dne 13. 11. 2017 in tudi iz odločbe IP nesporno izhaja, da je standarde, ki so predmet zahteve za dostop do informacije javnega značaja, mogoče šteti za uradno besedilo (npr. tč. 29 zgoraj navedene sodbe ali predzadnji odstavek na strani 3 odločbe IP).

² Tako npr. Komentar Ustave Republike Slovenije, ur. Lovro Štrum, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, 2002, str. 55.

³ Gl. *Ibid.*, str. 58.

⁴ V Teorija prava, Cankarjeva založba, 1997, str. 252, OVEKOVIIH PRAVIC RS

Pri presoji vprašanja, ali je uradno besedilo, ki je predmet zahteve za dostop do informacij javnega značaja, avtorskopravno varovano, gre podrobno preučiti, kakšne posledice bi imelo stališče, da se uradno besedilo šteje za avtorskopravno varovano delo – saj ob tem vznikne več ključnih vprašanj v zvezi z zahtevami iz določb 2., 14. in 154. člena URS, in sicer iz več razlogov:

- če se avtorju uradnega besedila prizna pravico do reproduciranja in distribuiranja, se mu prizna izključni in absolutni materialni avtorski pravici (23. in 24. člen Zakona o avtorski in sorodnih pravicah (ZASP)), glede katerih kot nosilec monopola nad izkoriščanjem dela sam odloča: (1.) ali sploh in (2.) če da, pod kakšnimi pogoji, bo prenesel upravičenja na drugo osebo. K prenosu teh avtorskih pravic pa avtorja ni moč prisiliti (drugače npr. velja za režim zakonite licence 47. člen ZASP), avtor uporabo svojega dela lahko prepove, poleg tega pa avtor sam odloča o višini plačila, ki ga pričakuje za prenos pravic. **To pravne naslovljence postavlja v negotov položaj, ki je nedopusten z vidika pravne varnosti (2. člen URS)** - ne vedo namreč, ali bodo do uradnega besedila sploh prišli, niti, pod kakšnimi pogoji. **To lahko vodi tudi do povsem arbitrarnih situacij, spornih tudi z vidika 14. člena URS (enakost pred zakonom)** - avtor bi npr. določenemu pravnemu naslovljencu omogočil brezplačno reproduciranje dela, od drugega pravnega naslovljenca bi zahteval 100 evrov nadomestila, od tretjega 1000 evrov, četrtemu pa bi reproduciranje odklonil;
- če avtorju uradnega besedila priznamo pravico do reproduciranja in distribuiranja, mu posledično priznamo tudi moralne pravice na avtorskem delu. Če namreč pristanemo na razlago, da je določeno uradno besedilo avtorsko pravno varovano, da torej avtor na njem ohrani pravici reproduciranja in distribuiranja, potem gre do avtorju tega besedila nedvomno tudi vse moralne avtorske pravice, ki so celo neprenosljive (gledati prvi odstavek 70. člena ZASP). Čeprav četrti odstavek 22. člena ZStA-1 ne govori o moralnih avtorskih pravicah, pa je z vidika koncepta avtorskega prava namreč nezamisljivo, da bi na nekem avtorskem delu obstajali pravici reproduciranja in distribuiranja, ne pa tudi moralne avtorske pravice (monizem avtorske pravice⁵). Tu se ponovno vidi velik pomen 9. člena ZASP, ki je med drugim tudi v tem, da z odrekanjem celotnega avtorskopravnega varstva avtorjem uradnih besedil ne priznava niti moralnih pravic. Z vidika obravnavanega vprašanja se kot temeljnega pomena na primer kaže (moralna) pravica skesanja (20. člen ZASP), v okviru katere lahko avtor do imetnika materialne avtorske pravice slednjo prekliče, če ima za to resne moralne razloge in če predhodno imetniku povrne škodo, ki mu s tem nastane. To pa pomeni, da bi si avtor uradnega besedila, ki se šteje za avtorskopravno varovano delo, lahko premislil in preklical njegovo izkoriščanje. **Avtor bi uradno besedilo, ki ga je sicer dovolil uporabiti, lahko torej pravnemu naslovljencu pod zakonskimi pogoji celo odvzel, kar je zopet nedopusten položaj z vidika načela pravne varnosti (2. člen URS).**

(4)

Upošteva izključno in absolutno naravo pravic do reproduciranja in distribuiranja ter posledice pravice do skesanja, uradnega besedila ne bi šlo šteti za avtorskopravno varovano delo. **Narave avtorskopravnega varovanega dela že po naravi stvari** (iz komentarja ZASP⁶: »V interesu družbe je, da je čim bolj seznanjena z zakoni in predpisi, ki jo

⁵ Gl. vir, naveden že pod opombo 2, str. 70.

⁶ Zakon o avtorski in sorodnih pravicah s komentarjem, Trampuž, Oman, Zupančič, Gospodarski vestnik, 1997, str. 53.

uravnavajo; avtorskopravno omejevanje uporabe predpisov bi bilo v neposrednem nasprotju z njihovim poslanstvom in smislom«, kot tudi zaradi določb 2., 14. in 154. člena URS, ne more ohraniti stvaritev, ki je del uradnega besedila.

Varuh meni, da je zakonsko določbo, da »[r]azmnoževanje ali distribuiranje delov ali celote brez soglasja inštituta ni dovoljeno«, mogoče razumeti in upoštevati le do trenutka, ko se slovenski nacionalni standard vključi v sistem pravnih predpisov in postane uradno besedilo. Če oblastni organ, ki je v svoj predpis vključil avtorskopravno varovano delo, za ta namen predhodno ni pridobil avtorskih pravic od avtorja, je to lahko predmet posebnega (odškodninskega) postopka, ne bi pa smela imeti ta okoliščina vpliva na možnost seznanitve javnosti/pravnih naslovljencev z uradnim besedilom. Videti je, da se tega zaveda tudi Slovenski inštitut za standardizacijo, ki je v Navodilu SIST o varstvu pravic intelektualne lastnine, izdanem na podlagi 8 alineje 1. odstavka 25. člena statuta Slovenskega inštituta za standardizacijo in sprejetem na 47. seji upravnega odbora dne 15. 07. 2011 v 4. členu zapisal: »Standardi kot neuradna besedila (v nasprotju z uradnimi besedili ki, nimajo avtorskopravnega varstva) so avtorsko zaščitena dela v skladu z veljavno Bernsko konvencijo in slovensko zakonodajo na področju varstva avtorskih pravic«.

Poleg vsega pa ne gre prezreti tudi problema avtentičnosti uradnega besedila – kdo naj bi bil garant avtentičnosti uradnega besedila, če ni javno objavljeno in je njegovo reproduciranje (v obliki prepisa, fotokopije ali elektronskega zapisa) dostopno le s soglasjem avtorja.

V zaključku povzemamo, da je v pravni in demokratični državi (1. in 2. člen URS) vsak pravni naslovljenec v okviru pravice dobiti informacijo javnega značaja (drugi odstavek 39. člena URS) upravičen do uradnega besedila oziroma predpisa, ki vpliva na njegov pravni položaj, in sicer pod enakimi pogoji kot drugi pravni naslovljenci (14. člen URS), neodvisno od volje njegovega stvaritelja, brezplačno in tako, da ga lahko prepíše, preslika in/ali ga kako drugače uporabi (2. in 154. člen URS).

Lep pozdrav,

Vlasta Nussdorfer
varuhinja človekovih pravic



ODPREMLJENO

19-12-2018

R

Rk