INFORMACIJSKI POOBLAŠČENEC
INFORMATION COMMISSIONER

'09 Letno poročilo Informacijskega pooblaščenca

za leto 2009

’09 Letno poročilo

Informacijskega pooblaščenca

za leto 2009

0 UVOD

Leta 2009 je delovanje Informacijskega pooblaščenca – tako na področju uveljavljanja pravice do prostega dostopa do informacij javnega značaja kot tudi pravice do varstva osebnih podatkov v Republiki Sloveniji – zaznamovala bistveno okrepljena aktivnost posameznikov. Rezultati javnomnenjskih raziskav kažejo, da Informacijski pooblaščenec ohranja zaupanje javnosti v svoje delo, saj se redno uvrščamo v sam vrh zaupanja vrednih institucij. Kot izraz zaupanja v delo Informacijskega pooblaščenca lahko štejem tudi dejstvo, da mi je Državni zbor Republike Slovenije 21. 5. 2009 na predlog predsednika republike dr. Danila Türka podelil še en petletni mandat.

V skladu s 14. členom Zakona o Informacijskem pooblaščencu je Informacijski pooblaščenec pripravil poročilo o svojem delu leta 2009 in ga maja 2010 posredoval Državnemu zboru Republike Slovenije. Letošnje poročilo je četrto in z veseljem ugotavljam, da se raven spoštovanja in poznavanja obeh pravic kljub novih in zahtevnim izzivom še vedno dviguje, Informacijski pooblaščenec pa se uspešno sooča z novimi izzivi.

Leta 2009 se je bistveno povečalo število pritožb, v katerih so bili prosilci po zakonu o medijih ali po Zakonu o dostopu do informacij javnega značaja novinarji. Pritožbene zadeve, s katerimi se Informacijski pooblaščenec srečuje, postajajo vsebinsko vse bolj zapletene, glede na število dokumentov, ki so predmet presoje, pa vse obsežnejše. Informacijski pooblaščenec je tako na področju dostopa do informacij javnega značaja tudi lani izdal bistveno več odločb kot leto dni pred tem (leta 2008 jih je izdal 129, leta 2009 pa 161).

Zlasti je poraslo število pritožb zoper molk organa (leta 2008 jih je bilo 259, lani 302) in zahtev za različna pojasnila (leta 2008 smo prejeli 102 zahtevi, lani jih je prispelo 328). Razlog za to je lahko tudi premajhna aktivnost Ministrstva za javno upravo na tem področju. Dejstvo je, da ZDIJZ organom nalaga številne obveznosti, ki jih ti brez ustreznega znanja, finančnih in kadrovskih virov ter strokovne pomoči resornega ministrstva ne morejo opravljati dobro.

V šestih letih delovanja Informacijskega pooblaščenca se je na tem področju že izoblikovala utečena praksa, ki jo nadgrajujejo tudi odločitve Upravnega sodišča Republike Slovenije. To je leta 2009 sprejelo nekaj pomembnih odločitev, med drugim tudi to, da je pritožba zoper stroške dostopa do informacij javnega značaja dovoljena in da je pritožbeni organ Informacijski pooblaščenec. Ob tem znova opozarjamo, da lahko nekritično in nesorazmerno zaračunavanje stroškov za posredovanje informacij v praksi resnično ogrozi celoten sistem dostopa do informacij javnega značaja. Zato Informacijski pooblaščenec uporabo stroškovnikov, ki omogočajo samovoljno in nenadzorovano zaračunavanje stroškov posredovanja, odsvetuje.

Na podlagi izvedenih pritožbenih postopkov Informacijski pooblaščenec ocenjuje, da so tako organi zavezanci kot tudi prosilci bolje seznanjeni z načini dostopanja do informacij javnega značaja, zavezanci pa sami, ne da bi čakali na zahteve prosilcev, bistveno več informacij posredujejo na svetovni splet.

Tudi na področju varstva osebnih podatkov se Informacijski pooblaščenec v inšpekcijskih zadevah in zahtevah za mnenja srečuje z vse kompleksnejšimi in zahtevnejšimi izzivi varstva informacijske zasebnosti. Kršitve in nepravilnosti, ki so bile na področju varstva osebnih podatkov ugotovljene leta 2009, se praktično ne razlikujejo od tistih, ki so bile ugotovljene v preteklosti. Informacijski pooblaščenec je leta 2009 izrekel najvišjo globo doslej (102.000 evrov), in sicer dvema zavarovalnicama zaradi nezakonite obdelave osebnih podatkov v primeru, ko so bili iz ene zavarovalnice v drugo brez ustrezne pravne podlage posredovani osebni podatki o 2382 nekdanjih zavarovancih, ti podatki pa so bili nato uporabljeni za neposredno trženje.

Informacijski pooblaščenec je leta 2009 nadaljeval inšpekcijske postopke, ki jih je izvajal po uradni dolžnosti na različnih območjih Slovenije (v lanskem letu je bilo izvedenih več kot 100 takšnih ogledov). Med ciljnimi področji so bili upravljavci velikih zbirk osebnih podatkov, zbirke osebnih podatkov o zaposlenih, sistemi za upravljanje odnosov s strankami in izdajatelji kartic zvestobe, operaterji elektronskih komunikacij, ponudniki turističnih zmogljivosti, knjižnice.

Informacijski pooblaščenec je tudi leta 2009 veliko pozornosti namenil vprašanju pričakovane zasebnosti delavca na delovnem mestu, zlasti vprašanju zasebnosti v zvezi z uporabo službene elektronske pošte, službenih telefonov ter službenih računalnikov, ki jih zaposleni v omejenem obsegu uporabljajo tudi v zasebne namene. Na tem področju se še vedno kaže žgoč problem zakonske neurejenosti tega področja, na kar je Informacijski pooblaščenec že večkrat opozoril. Da bi se dileme razrešile, je Informacijski pooblaščenec lani pripravil osnutek Zakona o komunikacijski zasebnosti na delovnem mestu in ga posredoval Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve, kjer pa do nadaljnjih aktivnosti v zvezi s tem žal še ni prišlo.

Tudi na področju zdravstva se Informacijski pooblaščenec še vedno sooča s številnimi primeri, ki kažejo na neustrezen pristop k zavarovanju osebnih podatkov v tem pomembnem sektorju, ki rokuje z občutljivimi zdravstvenimi osebnimi podatki. Potrebna bi bila korenita sprememba odnosa do zavarovanja teh podatkov ter uvedba sistematičnih in celovitih pristopov k varovanju informacij, ki temeljijo na mednarodno uveljavljenih standardih, kot so ISO/IEC 27001 in drugi. Razmisliti je treba tudi o zakonskih spremembah, povezanih z zavarovanjem (14. člen ZVOP-1-UPB-1), ki bi dvignile raven zahtev do upravljavcev zbirk z občutljivimi osebnimi podatki.

Na področju elektronskih komunikacij se je Informacijski pooblaščenec soočal s številnimi dilemami zlasti na področju obvezne hrambe podatkov o elektronskih komunikacijah. Informacijski pooblaščenec je zato izvedel inšpekcijske oglede po uradni dolžnosti, ki kažejo, da je zavarovanje hranjenih podatkov večinoma ustrezno, večje pomanjkljivosti so bile odkrite zlasti pri manjših telekomunikacijskih operaterjih.

Tudi v preteklem letu je Informacijski pooblaščenec dobro sodeloval z vsemi državnimi organi, tako da v negativnem smislu ni mogoče izpostaviti prav nobenega. S svojimi strokovnimi argumenti, izraženimi v pripombah k predpisom v zakonodajnem postopku, je prispeval k boljši pravni ureditvi in večji uveljavitvi obeh temeljnih človekovih pravic. Posebno pozornost je namenil presojam vplivov na zasebnost zakonodaje in sodeloval pri več projektih, ki se dotikajo povezovanja zbirk osebnih podatkov, kot je ustanovitev Nacionalnega preiskovalnega urada, in sklopu projektov, ki sodijo na področje eUprave, med katerimi so projekti eZdravje, eSociala, eVEM, eSJU, eArhiviranje, Informacijska varnostna politika javne uprave ter sama Strategija razvoja informacijske tehnologije in elektronskih storitev ter povezovanje evidenc – SRITES.

Pri opravljanju nadzora nad izvajanjem Zakona o varstvu osebnih podatkov ugotavljamo nekatere pomanjkljivosti ter nedorečenosti, ki kažejo, da bi bilo zakon potrebno nekoliko dopolniti in popraviti. Da bi bile pomanjkljivosti in nedorečenosti veljavnega zakona odpravljene, je Informacijski pooblaščenec lani pripravil predlog sprememb in dopolnitev zakona, ki ga je posredoval Ministrstvu za pravosodje v nadaljnjo obravnavo.

Informacijski pooblaščenec je leta 2009 precej pozornosti namenil preventivnemu delovanju. Za posamezna v praksi najtežavnejša področja je lani izdal nekaj brošur (Kako uporabljati Facebook in preživeti, Zasebnost na delovnem mestu *in* Varstvo osebnih podatkov in mediji) *in številne smernice (pet tudi v angleščini), vse leto pa je skrbel tudi za javnost svojega dela ter ozaveščanje pravnih in fizičnih oseb z rednimi stiki z mediji, prek svoje spletne strani ter*

seveda z neposredno komunikacijo z zavezanci. Strokovnjaki Informacijskega pooblaščenca so sodelovali na številnih izobraževalnih konferencah, kongresih in okroglih mizah. Tudi lani je Informacijski pooblaščenec z različnimi dejavnostmi zaznamoval dan varstva osebnih podatkov in svetovni dan pravice vedeti.

Za boljše obveščanje strokovne in laične javnosti se Informacijski pooblaščenec še vedno trudi ohranjati uporabniku prijazno spletno stran, na kateri so objavljena najpomembnejša pravna mnenja s področja varstva osebnih podatkov in odločbe s področja dostopa do informacij javnega značaja. Konec leta 2009 je Informacijski pooblaščenec verjetno kot prva tovrstna institucija oblikoval svoj profil na priljubljenem spletnem omrežju Facebook in tako širši javnosti omogočil še eno obliko vzpostavljanja stikov in seznanjanja s svojimi aktivnostmi.

Informacijski pooblaščenec je lani aktivno prispeval tudi k razvoju obeh pravic na evropski in mednarodni ravni, in sicer s sodelovanjem v delovnih skupinah in nadzornih organih. Slovenija je bila med prvimi državami, ki so junija 2009 podpisale Konvencijo Sveta Evrope o dostopu do uradnih dokumentov. Poleg tega sem podpisana lani postala podpredsednica skupnega nadzornega organa za Europol, ki je zadolžen za nadzor te pomembne evropske institucije, ki pri svojem delu obdeluje ogromno osebnih podatkov.

Kljub povečanemu obsegu dela in številnim novim pristojnostim ter mednarodnim obveznostim se v preteklem letu v skladu z varčevalnimi ukrepi število zaposlenih ni povečalo; 31. 12. 2009 je bilo pri Informacijskem pooblaščencu 32 zaposlenih.

V tem in prihodnjem letu, torej v letih 2010 in 2011, bi si želela hitrejše odzivnosti ministrstev pri zakonodajnih predlogih z našega področja, predvsem pa si želim, da bi tisti, ki imajo možnost odločati, sprevideli, da odvzem možnosti dostopa Informacijskega pooblaščenca do Ustavnega sodišča, tega najvišjega branika temeljnih človekovih pravic, za področje, s katerim se ukvarjamo, ni niti dobro niti utemeljeno.

S spoštovanjem,

Nataša Pirc Musar,
informacijska pooblaščenka

KAZALO

1. INFORMACIJSKI POOBLAŠČENEC

1.1. Nastanek Informacijskega pooblaščenca 1
1.2. Pristojnosti Informacijskega pooblaščenca 1
1.3. Organiziranost Informacijskega pooblaščenca 3
1.4. Finančna sredstva Informacijskega pooblaščenca 5

2. DELO NA PODROČJU DOSTOPA DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA

2.1. Pravna ureditev na področju dostopa do informacij javnega značaja v RS 9
2.2. Število vloženih pritožb in število rešenih zadev 9
2.3. Število vloženih tožb na Upravnem sodišču RS, število sodb Upravnega in Vrhovnega sodišča RS 11
2.4. Statistika po posameznih področjih ZDIJZ 11
2.5. Storjeni prekrški po ZDIJZ, ZInfP in ZMed 15
2.6. Predstavitev najodmevnejših in precedenčnih primerov po področjih 15
2.6.1. Ali gre za zlorabo pravice 15
2.6.2. Delovno področje organa in poslovna skrivnost 16
2.6.3. Poslovna skrivnost 18
2.6.4. Delovno področje organa, osebni podatki in notranje delovanje organa 19
2.6.5. Ponovna uporaba 21
2.6.6. Postopek po ZMed in dokument, ki je del sodnega postopka 22
2.6.7. Dokument v postopku izdelave 23
2.6.8. Delovno področje organa 24
2.7. Splošna ocena in priporočila na področju dostopa do informacij javnega značaja 25

3. DELO NA PODROČJU VARSTVA OSEBNIH PODATKOV

3.1. Koncept varstva osebnih podatkov v RS 29
3.2. Dejavnost državnih nadzornikov za varstvo osebnih podatkov 30
3.2.1. Pravice in dolžnosti državnega nadzornika 30
3.2.2. Inšpekcijski nadzor 30
3.2.3. Storjeni prekrški 33
3.3. Dajanje pisnih mnenj in pojasnil 35
3.4. Dopustnost izvajanja biometrijskih ukrepov 37
3.5. Ugotavljanje ustrezne ravni varstva osebnih podatkov v tretjih državah 39
3.6. Izdajanje dovoljenj za povezovanje javnih evidenc 41
3.7. Seznanitev z lastnimi osebnimi podatki 43

3.8.	Zahteve po presoji ustavnosti zakonov	45
3.9.	Najodmevnejši primeri kršitev varstva osebnih podatkov	45
3.9.1.	Primer nezakonite pridobitve osebnih podatkov potencialnih volivcev s strani političnih strank	45
3.9.2.	Primer zbiranja osebnih podatkov o opravljenih telefonskih klicih s službenega mobilnega telefona sodnice za namene, ki niso določeni in zakoniti, s strani sodišča	45
3.9.3.	Obdelava osebnih podatkov zavarovancev brez podlage v zakonu ali v osebni privolitvi posameznika s strani zavarovalnic	46
3.9.4.	Nezakoniti vpogledi v osebne podatke komitentov pri bankah	46
3.9.5.	Objava novinarjevega e-naslova in novinarskih vprašanj	47
3.9.6.	Objava sodbe sodišča v časopisu	47
3.10.	Splošna ocena stanja varstva osebnih podatkov in priporočila	47

4. DRUGE DEJAVNOSTI INFORMACIJSKEGA POOBLAŠČENCA

4.1.	Sodelovanje pri pripravi zakonov in drugih predpisov	55
4.2.	Sodelovanje z javnostmi	56
4.3.	Mednarodno sodelovanje	58
4.3.1.	Sodelovanje na mednarodnih srečanjih	58
4.3.2.	Sodelovanje v delovnih skupinah Evropske unije	59

1 INFORMACIJSKI POOBLAŠČENEC

1.1. Nastanek Informacijskega pooblaščenca

Državni zbor Republike Slovenije je 30. 11. 2005 sprejel Zakon o Informacijskem pooblaščencu[1], s katerim je bil 31. 12. 2005 ustanovljen nov samostojen in neodvisen državni organ. Omenjeni zakon je združil dva organa, in sicer Pooblaščenca za dostop do informacij javnega značaja, ki je imel že prej status neodvisnega organa, in Inšpektorat za varstvo osebnih podatkov, ki je deloval kot organ v sestavi Ministrstva za pravosodje. Ob uveljavitvi ZInfP je Pooblaščenec za dostop do informacij javnega značaja nadaljeval delo kot Informacijski pooblaščenec, ki je prevzel inšpektorje in druge uslužbence Inšpektorata za varstvo osebnih podatkov, pripadajočo opremo in sredstva. Hkrati je prevzel tudi vse nedokončane zadeve, arhive in evidence, ki jih je vodil Inšpektorat za varstvo osebnih podatkov. S tem so se pristojnosti organa, ki je skrbel za nemoteno izvajanje dostopa do informacij javnega značaja, močno spremenile in se razširile še na pravno področje varstva osebnih podatkov. Informacijski pooblaščenec je tako postal tudi državni nadzorni organ za varstvo osebnih podatkov. Delo je začel 1. 1. 2006.

S takšno ureditvijo, ki je primerljiva z ureditvijo v razvitih evropskih državah, se je poenotila praksa dveh organov, še danes pa se povečuje zavedanje pravice do zasebnosti in pravice vedeti – ti sta zaradi te ureditve v še večjem sožitju.

Predstojnika Informacijskega pooblaščenca, ki je funkcionar, imenuje Državni zbor Republike Slovenije na predlog predsednika Republike Slovenije. Organ Informacijski pooblaščenec vodi Nataša Pirc Musar, ki ji je Državni zbor Republike Slovenije 21. 5. 2009 na predlog predsednika republike dr. Danila Türka podelil še en mandat. Novi petletni mandat je pooblaščenka začela 16. 7. 2009.

1.2. Pristojnosti Informacijskega pooblaščenca

Informacijski pooblaščenec je po 2. členu ZInfP pristojen za:

- odločanje o pritožbi zoper odločbo, s katero je organ zavrgel ali zavrnil zahtevo ali drugače kratil pravico do dostopa ali ponovne uporabe informacije javnega značaja, ter v okviru postopka na drugi stopnji tudi za nadzor nad izvajanjem zakona, ki ureja dostop do informacij javnega značaja, in za nadzor na podlagi le-tega izdanih predpisov (pritožbeni organ na področju dostopa do informacij javnega značaja);
- inšpekcijski nadzor nad izvajanjem zakona in drugih predpisov, ki urejajo varstvo ali obdelavo osebnih podatkov oziroma iznos osebnih podatkov iz Republike Slovenije, ter opravljanje drugih nalog, ki jih določajo ti predpisi;
- odločanje o pritožbi posameznika, kadar upravljavec osebnih podatkov ne ugodi zahtevi posameznika glede njegove pravice do seznanitve z zahtevanimi podatki, do izpisov, seznamov, vpogledov, potrdil, informacij, pojasnil, prepisovanja ali kopiranja po določbah zakona, ki ureja varstvo osebnih podatkov;
- Informacijski pooblaščenec lahko na Ustavnem sodišču Republike Slovenije vloži zahtevo po presoji ustavnosti zakonov, drugih predpisov ter splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil, če se pojavi vprašanje ustavnosti in zakonitosti v zvezi s postopkom, ki ga vodi – tako na področju dostopa do informacij javnega značaja kot varstva osebnih podatkov.

Na področju dostopa do informacij javnega značaja ima Informacijski pooblaščenec tudi pristojnosti, ki mu jih podeljuje Zakon o medijih[2] (45. člen). Po ZMed se zavrnilni odgovor organov zavezancev na vprašanje, ki ga zastavi predstavnik medija, šteje kot zavrnilna odločba. Molk organa zavezanca ob takem vprašanju pa je prekršek in hkrati tudi razlog za pritožbo. O pritožbi zoper zavrnilno odločbo odloča Informacijski pooblaščenec po določbah Zakona o dostopu do informacij javnega značaja[3].

Informacijski pooblaščenec je tudi prekrškovni organ, pristojen za nadzor nad izvajanjem

[1] Uradni list RS, št. 113/2005, 51/2007 – ZUstS-A; v nadaljevanju ZInfP.
[2] Uradni list RS, št. 110/2006 – uradno prečiščeno besedilo 1, s spremembami; v nadaljevanju ZMed.
[3] Uradni list RS, št. 51/2006 – uradno prečiščeno besedilo 2, s spremembami; v nadaljevanju ZDIJZ.

ZInfP, ZDIJZ v okviru pritožbenega postopka, določbe 45. člena ZMed in Zakona o varstvu osebnih podatkov[4].

Informacijski pooblaščenec ima pristojnosti tudi na podlagi Zakona o elektronskih komunikacijah[5], in sicer:

- izvajanje inšpekcijskega nadzora nad hrambo prometnih in lokacijskih podatkov, pridobljenih ali obdelanih v zvezi z zagotavljanjem javnih komunikacijskih omrežij ali storitev v skladu s 107.a do 107.e členom ZEKom (drugi odstavek 112. člena ZEKom);
- na področju, ki ga nadzoruje, odločanje o prekrških za kršitve ZEKom in na podlagi le-tega izdanih predpisov kot prekrškovni organ v skladu z zakonom, ki ureja prekrške (147. člen ZEKom);
- skrb za preprečevanje zlorab ter za pravilno izvajanje evropske Direktive o zasebnosti in elektronskih komunikacijah 2002/58/EC oziroma novega predloga direktive o hrambi telekomunikacijskih prometnih podatkov, ki je bila 15. 12. 2005 sprejeta v Bruslju na predlog ministrov držav članic.

Z vstopom Republike Slovenije v schengensko območje je Informacijski pooblaščenec prevzel tudi nadzor nad izvajanjem 128. člena Konvencije o izvajanju Schengenskega sporazuma in je neodvisen nadzorni organ za nadzor prenosa osebnih podatkov za namene te konvencije. Na podlagi 114. člena Schengenske konvencije namreč vsaka pogodbenica imenuje nadzorni organ, ki je po nacionalni zakonodaji pristojen za izvajanje neodvisnega nadzora podatkovnih zbirk nacionalnega dela schengenskega informacijskega sistema (SIS) in za preverjanje, da obdelava in uporaba podatkov, vnesenih v SIS, ne pomeni kršenja pravic oseb, na katere se podatki nanašajo. Za nadzor nad izvajanjem tehničnega podpornega dela SIS je glede varstva osebnih podatkov pristojen skupni nadzorni organ, za nadzor nacionalne podatkovne zbirke pa nacionalni nadzorni organ vsake pogodbenice – v Sloveniji je to Informacijski pooblaščenec.

Od leta 2008 ima Informacijski pooblaščenec pristojnosti po Zakonu o pacientovih pravicah[6], Zakonu o potnih listinah državljanov Republike Slovenije[7] in Zakonu o osebni izkaznici[8].

Pristojnosti Informacijskega pooblaščenca na podlagi ZPacP so:

- odločanje o pritožbi pacientov in drugih upravičenih oseb ob kršitvi določbe, ki ureja način seznanitve z zdravstveno dokumentacijo; izvajalec zdravstvenih storitev se v tem postopku šteje kot prvostopenjski organ (deseti odstavek 41. člena ZPacP);
- odločanje o pritožbi v zakonu opredeljenih oseb zoper delno ali v celoti zavrnjeno zahtevo za seznanitev z zdravstveno dokumentacijo po pacientovi smrti (peti odstavek 42. člena ZPacP);
- odločanje o pritožbi upravičenih oseb zoper delno ali v celoti zavrnjeno zahtevo za seznanitev, ki se nanaša na dolžnost varovanja informacij o zdravstvenem stanju pacienta, vendar le, če gre za informacije, ki izvirajo iz zdravstvene dokumentacije (sedmi odstavek 45. člena ZPacP).

Pristojnosti Informacijskega pooblaščenca na podlagi ZOIzk:

- izvajanje nadzora nad 3.a členom ZOIzk, ki ureja, v kakšnih primerih in na kakšen način lahko upravljavci osebnih podatkov kopirajo osebne izkaznice, ter določa način hrambe kopij;
- v primeru kršitve navedene določbe 3.a člena ZOIzk kot prekrškovni organ odloča o prekršku v skladu z 19.a členom ZOIzk.

Pristojnosti Informacijskega pooblaščenca na podlagi ZPLD:

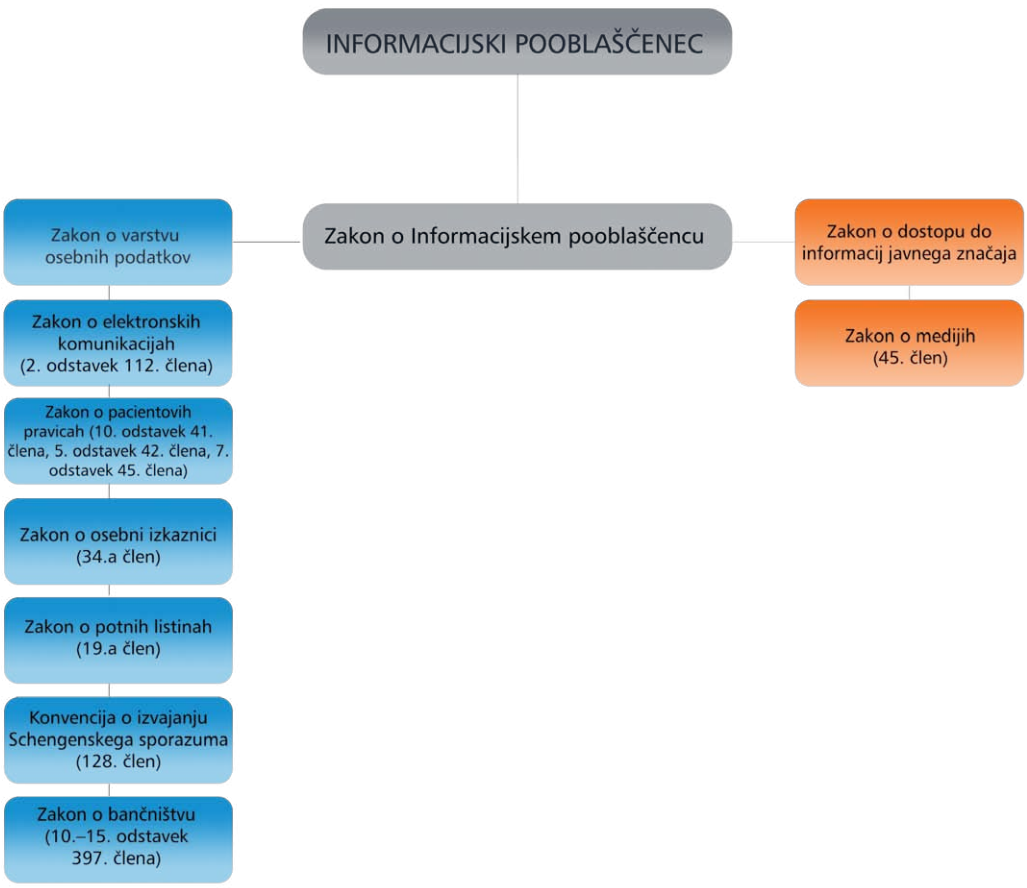
- izvajanje nadzora nad 4.a členom ZPLD, ki ureja, v kakšnih primerih in na kakšen način lahko upravljavci osebnih podatkov kopirajo potne listine, ter določa način hrambe kopij;
- v primeru kršitve navedene določbe 4.a člena ZPLD kot prekrškovni organ odloča o prekršku v skladu s 34.a členom ZPLD.

4 Uradni list RS, št. 94/2007 – uradno prečiščeno besedilo 1; v nadaljevanju ZVOP-1-UPB1.
5 Uradni list RS, št. 13/2007 – uradno prečiščeno besedilo 1, s spremembami; v nadaljevanju ZEKom.
6 Uradni list RS, št. 15/2008; v nadaljevanju ZPacP.
7 Uradni list RS, št. 62/2009 – uradno prečiščeno besedilo 3; v nadaljevanju ZPLD.
8 Uradni list RS, št. 71/2008 – uradno prečiščeno besedilo 2; v nadaljevanju ZOIzk.

Leta 2009 je Informacijski pooblaščenec pridobil pristojnosti po Zakonu o bančništvu[9]:

- podaja soglasja upravljavcem sistema SISBON pred začetkom uporabe pravil sistema iz 1. točke 13. odstavka 309.a člena ZBan, ki določa, da mora upravljavec sprejeti pravila sistema, v katerih določi tehnične pogoje za dostop članov do sistema in druge ukrepe za zavarovanje osebnih podatkov (14. odstavek 390.a člena ZBan);
- izvajanje nadzora nad 309.a členom ZBan, ki ureja zbiranje in obdelovanje ter sistem izmenjave informacij o boniteti strank (sistem SISBON) in skladno s 397. členom ZBan vodi postopke o prekršku zaradi kršitve določb 309.a člena ZBan (10.–15. odstavek 397. člena ZBan).

Slika 1: Pristojnosti Informacijskega pooblaščenca.



1.3. Organiziranost Informacijskega pooblaščenca

Notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest, ki so potrebna za izvajanje nalog pri Informacijskem pooblaščencu, določata Akt o notranji organizaciji in sistematizaciji delovnih mest pri Informacijskem pooblaščencu in priloga le-tega, Sistemizacija delovnih mest pri Informacijskem pooblaščencu. Sistemizacija delovnih mest je prilagojena nalogam Informacijskega pooblaščenca in delovnim procesom, ki potekajo pri njem, ter je oblikovana tako, da zagotavlja čim učinkovitejšo izrabo človeških virov.

Informacijski pooblaščenec opravlja svoje naloge v naslednjih notranjih organizacijskih enotah:

- v Kabinetu pooblaščenca;
- v Sektorju za informacije javnega značaja;
- v Sektorju za varstvo osebnih podatkov;
- v Administrativno-tehnični službi.

[9] Uradni list RS, št. 131/2006 s spremembami; v nadaljevanju ZBan.

Slika 2: Organigram Informacijskega pooblaščenca.

Konec leta 2009 je imel Informacijski pooblaščenec 32 zaposlenih, od tega dve osebi za določen čas zaradi nadomeščanja odsotnih delavcev. Zaposleni so bili:

- informacijska pooblaščenka,
- namestnica za področje varstva osebnih podatkov,
- namestnica za področje dostopa do informacij javnega značaja,
- namestnik za področje informacijskih tehnologij,
- generalna sekretarka,
- vodja državnih nadzornikov za varstvo osebnih podatkov,
- svetovalci (7),
- državni nadzorniki za varstvo osebnih podatkov (8),
- raziskovalci (5),
- pripravnik (1),
- informatik (1),
- administrativno-tehnični sodelavci (4).

Preglednica 1: Izobrazbena struktura zaposlenih pri Informacijskem pooblaščencu 31. 12. 2009.

	Srednja izobrazba	Univerzitetna izobrazba	Magisterij	Doktorat	*Skupaj*
Pooblaščenka		1			*1*
Namestniki		1	2		*3*
Generalna sekretarka		1			*1*
Svetovalci		6	1		*7*
Raziskovalci		5			*5*
Vodja državnih nadzornikov		1			*1*
Državni nadzorniki		5	2	1	*8*
Informatik	1				*1*
Pripravnik		1			*1*
Administrativno-tehnični sodelavci	4				*4*
Skupaj	*5*	*21*	*5*	*1*	*32*

Število zaposlenih pri Informacijskem pooblaščencu se v primerjavi z letom 2008 ni spremenilo. Vsi zaposleni na uradniških delovnih mestih imajo najmanj univerzitetno izobrazbo.

1.4. Finančna sredstva Informacijskega pooblaščenca

Sredstva za delo Informacijskega pooblaščenca se zagotavljajo iz državnega proračuna in jih določi Državni zbor Republike Slovenije na predlog Informacijskega pooblaščenca (5. člen ZInfP). V proračunskem letu 2009 je veljavni proračun pri Informacijskem pooblaščencu na začetku leta znašal 1.319.809,00 EUR. Ministrstvo za javno upravo je Informacijskemu pooblaščencu zagotovilo 21.059,00 EUR za odpravo plačnih nesorazmerij. V okviru sodelovanja v Evropskem projektu European Privacy Open Space je Informacijski pooblaščenec na postavko 9378 (»evropska sredstva za sodelovanje v projektu«) prejel 14.400,00 EUR za namene sodelovanja v projektu. Informacijski pooblaščenec je iz postavke 1271 (»materialni stroški«) prerazporedil 22.298,96 EUR na postavko 1267 (»plače«) in 6.474,05 EUR na postavko 1273 (»investicije«). V letu 2009 so na postavki 7459 (»stvarno premoženje – sredstva kupnin«) in na postavki 7460 (»stvarno premoženje – sredstva odškodnin«) prenesena namenska sredstva iz leta 2008 znašala skupaj 3.725,11 EUR (pri sprejetem proračunu ti postavki na začetku leta nista bili vidni).

Veljavni proračun je ob koncu leta znašal 1.346.993,11 EUR. Proračun je bil realiziran 99,27 %.

Leta 2009 je Informacijski pooblaščenec porabil 1.325.926,19 EUR proračunskega denarja. Od tega:

- 998.804,37 EUR za plače in druge izdatke zaposlenim,
- 300.647,77 EUR za materialne stroške,
- 26.474,05 EUR za investicije in investicijsko vzdrževanje.

Preglednica 2: Poraba proračunskih sredstev leta 2009.

	V EUR
Plače in drugi izdatki zaposlenim	**998.804,37**
Materialni stroški	**300.647,77**
Pisarniški in splošni material in storitve	52.802,04
Posebni material in storitve	1.277,90
Energija, voda in komunalne storitve	36.167,72
Prevozni stroški in storitve	13.054,65
Izdatki za službena potovanja	34.373,55
Tekoče vzdrževanje	6.402,65
Poslovne najemnine in zakupnine	119.613,51
Drugi operativni odhodki	36.955,75
Investicije in investicijsko vzdrževanje	**26.474,05**
Nakup prevoznih sredstev	271,70
Nakup opreme	20.371,07
Nakup nematerialnega premoženja	5.831,28
SKUPAJ	1.325.926,19

Leta 2009 je bilo zaradi odprave plačnih nesorazmerij in napredovanj za plače porabljenih več sredstev (in sicer 998.804,37 EUR) kot leta 2008 (takrat je ta znesek znašal 943.148,00 EUR). Za materialne stroške je bilo porabljenih manj sredstev (300.647,77 EUR) kot leta 2008 (323.629,00 EUR), kar pomeni, da se materialni stroški že tretje leto zmanjšujejo (leta 2007 je bilo namreč za ta namen porabljenih 354.027,00 EUR). Materialni stroški so bili namenjeni za redno delovanje Informacijskega pooblaščenca (pisarniški material, potni stroški, čiščenje, obratovalni stroški, študentsko delo, poštne storitve, izobraževanje zaposlenih, izdelava brošur ipd.) Večji del stroškov je predstavljala najemnina za poslovne prostore.

2 DELO NA PODROČJU DOSTOPA DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA

2.1. Pravna ureditev na področju dostopa do informacij javnega značaja v Republiki Sloveniji

Pravico dostopa do informacij javnega značaja je zakonodajalec zagotovil že z Ustavo Republike Slovenije[10]. Ta v drugem odstavku 39. člena določa, da ima vsakdo pravico dobiti informacijo javnega značaja, za katero ima v zakonu utemeljen pravni interes, razen v primerih, ki jih določa zakon. Čeprav je pravica dostopa do informacij javnega značaja ena od temeljnih človekovih pravic in kot taka tudi povzdignjena na ustavno raven, se je začela uveljavljati šele 11 let po sprejetju Ustave, in sicer s sprejetjem Zakona o dostopu do informacij javnega značaja[11]. Dotlej so se posamezne določbe o javnosti informacij pojavljale le v nekaterih zakonih, celostno pa jih je uredil šele ZDIJZ. Tega je Državni zbor sprejel konec februarja 2003, veljati pa je začel 22. 3. 2003.

ZDIJZ sledi usmeritvam mednarodnih aktov in Evropske unije. Njegov namen je zagotoviti javnost in odprtost delovanja javne uprave ter vsakomur omogočiti dostop do javnih informacij, torej tistih, ki so povezane z delovnimi področji organov javne uprave. Zakon ureja postopek, ki vsakomur omogoča prost dostop in ponovno uporabo informacij javnega značaja, s katerimi razpolagajo državni organi, organi lokalnih skupnosti, javne agencije, javni skladi in druge osebe javnega prava, nosilci javnih pooblastil in izvajalci javnih služb. S tem zakonom se v pravni red Republike Slovenije prenašajo direktive Evropske skupnosti: Direktiva 2003/4/ES Evropskega parlamenta in Sveta o javnem dostopu do okoljskih informacij in razveljavitvi Direktive 90/313/EGS, ki je začela veljati 28. 1. 2003, in Direktive 2003/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta o ponovni uporabi informacij javnega sektorja, ki je začela veljati 17. 11. 2003.

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

2.2. Število vloženih pritožb in število rešenih zadev

ZDIJZ zagotavlja dostop do informacij, ki so že ustvarjene, in sicer v kakršni koli obliki. S tem zakon zagotavlja preglednost porabe javnega denarja in odločitev javne uprave, saj ta dela v imenu ljudi in za ljudi. Zavezanci za dostop do informacij javnega značaja so vsi državni organi, organi lokalnih skupnosti, javne agencije, javni skladi in druge osebe javnega prava, nosilci javnih pooblastil in izvajalci javnih služb – zakon jih imenuje s skupno besedo organi. Informacija javnega značaja je informacija, ki izvira z delovnega področja organa, obstaja pa v obliki dokumenta, zadeve, dosjeja, registra, evidence ali drugega dokumentarnega gradiva, ki ga je organ izdelal sam, v sodelovanju z drugim organom ali ga je pridobil od drugih oseb. Informacije javnega značaja so prosto dostopne vsem, zato pravnega interesa za pridobitev informacije ni treba izkazovati, dovolj sta radovednost in želja po znanju ter obveščenosti. Vsak prosilec ima na svojo zahtevo od organa pravico pridobiti informacijo javnega značaja, in sicer tako, da jo dobi na vpogled ali dobi njen prepis, fotokopijo ali elektronski zapis. Organ mora o zahtevi odločiti v 20 delovnih dneh, v izjemnih okoliščinah lahko rok podaljša za največ 30 delovnih dni. Če organ v zakonitem roku ne odgovori, se

[10] Uradni list RS, št. 33/1991, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 68/2006; v nadaljevanju Ustava RS.
[11] Uradni list RS, št. 24/2003, s spremembami; v nadaljevanju ZDIJZ.

šteje, da je zahtevo zavrnil. Prosilec ima pravico do pritožbe zoper odločbo, s katero je organ zahtevo zavrnil, ter zoper sklep, s katerim je organ zahtevo zavrgel. O pritožbi odloča Informacijski pooblaščenec. Prav tako ima prosilec pravico do pritožbe, če organ vztraja pri molku, če mu organ tudi po ponovljeni zahtevi ne omogoči seznanitve z informacijo, ki jo je navedel v zahtevi, in tudi, če ne dobi informacije v obliki, ki jo je zahteval. Vpogled v zahtevano informacijo je brezplačen. Za posredovanje prepisa, fotokopije ali elektronskega zapisa zahtevane informacije lahko organ prosilcu zaračuna materialne stroške.

Organ lahko prosilcu dostop do zahtevane informacije zavrne, če se zahteva nanaša na eno izmed izjem, določenih v prvem odstavku 6. člena ZDIJZ (tajni podatek, poslovna skrivnost, osebni podatek, davčna tajnost, sodni postopek, upravni postopek, statistična zaupnost, dokument v izdelavi, notranje delovanje organa, varovanje naravne oziroma kulturne vrednote). Kljub navedenim izjemam iz prvega odstavka 6. člena ZDIJZ se dostop do zahtevane informacije dovoli tudi, če gre za podatke o porabi javnih sredstev ali podatke, povezane z opravljanjem javne funkcije ali z delovnim razmerjem javnega uslužbenca. Če so v dokumentu, ki ga zahteva prosilec, informacije, ki pomenijo eno od izjem iz 6. člena ZDIJZ, to ni razlog, da organ zavrne dostop do celotnega dokumenta. Organ mora v skladu z 21. členom Uredbe o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja[12] zavarovane informacije prekriti in prosilcu omogočiti vpogled v preostanek dokumenta (ali fotokopije ali elektronskega zapisa).

Leta 2009 je bilo vloženih 182 pritožb zoper odločbe, s katerimi so organi zavrnili zahteve po dostopu ali ponovni uporabi informacij javnega značaja. Informacijski pooblaščenec je izdal 161 odločb, v devetih primerih je bila pritožba s sklepom zavržena, v štirih primerih jo je Informacijski pooblaščenec odstopil v odločanje pristojnemu organu, en posameznik pa je pritožbo umaknil.

Informacijski pooblaščenec je leta 2009 prejel 302 pritožbi zaradi molka organa. V teh primerih je organ pozval, naj o zahtevi prosilca čim prej odloči. V 228 primerih so zavezanci po pozivu prosilcem dostop do želenih informacij javnega značaja odobrili, v 29 primerih je Informacijski pooblaščenec pritožbo s sklepom zavrgel, sedem posameznikov je pritožbo umaknilo, v preostalih primerih pa organi posameznikom želenih informacij niso posredovali, zato so ti znova vložili pritožbo Informacijskemu pooblaščencu, ki je v nadaljevanju postopka odločal z odločbo.

Pri reševanju pritožb posameznikov je včasih potreben tudi ogled brez prisotnosti strank in javnosti, t. i. ogled *in camera*, s pomočjo katerega Informacijski pooblaščenec ugotovi dejansko stanje dokumentov pri organu. Leta 2009 je bilo opravljenih 61 ogledov *in camera*.

Leta 2009 je Informacijski pooblaščenec prejel 328 (od tega jih je 207 prispelo po elektronski pošti) prošenj za pomoč in različnih vprašanj posameznikov glede dostopa do informacij javnega značaja, predvsem o tem, ali je določen dokument informacija javnega značaja. Informacijski pooblaščenec je vsem odgovoril v okviru svojih pristojnosti, največkrat jih je napotil na pristojno institucijo. Informacijski pooblaščenec je namreč drugostopenjski organ, ki odloča o pritožbi, in ni pristojen, da v fazi, ko mora odločati organ prve stopnje, odgovarja na konkretna vprašanja, ali je določen dokument informacija javnega značaja ali ne. V skladu z 32. členom ZDIJZ je za dajanje mnenj na področju dostopa do informacij javnega značaja pristojno Ministrstvo za javno upravo.

[12] Uradni list RS, št. 76/2005 in 119/2007.

2.3. Število vloženih tožb na Upravnem sodišču RS, število sodb Upravnega in Vrhovnega sodišča RS

Pritožba zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca ni možna, mogoče pa je sprožiti upravni spor. Leta 2009 je bilo zoper odločbe Informacijskega pooblaščenca na Upravnem sodišču RS vloženih 26 tožb (zoper 16 % izdanih odločb). Relativno majhno število tožb kaže na večjo uveljavitev transparentnosti in odprtosti javnega sektorja glede njegovega delovanja ter tudi na sprejemanje odločb Informacijskega pooblaščenca s strani organov in prosilcev.

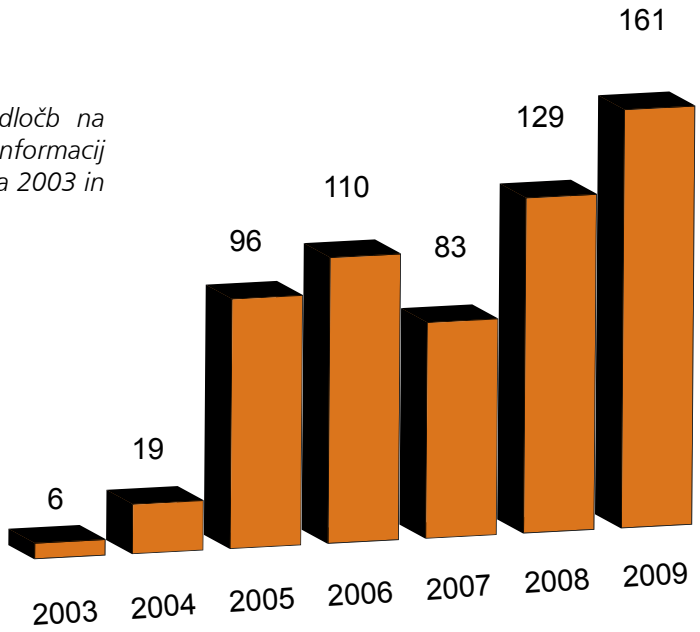
Upravno sodišče RS je leta 2009 izdalo 14 sodb v zvezi s tožbami, ki so bile vložene zoper odločbe Informacijskega pooblaščenca. V 12 primerih je tožbe zavrnilo, v dveh primerih pa je tožbama ugodilo, izpodbijani odločbi odpravilo in zadevi vrnilo Informacijskemu pooblaščencu v ponovno odločanje.

Leta 2009 je Vrhovno sodišče RS odločilo v treh primerih, v katerih je bila zoper sodbo Upravnega sodišča RS vložena revizija. Sodišče je vse tri pritožbe zavrnilo in potrdilo izpodbijane sodbe.

2.4. Statistika po posameznih področjih ZDIJZ

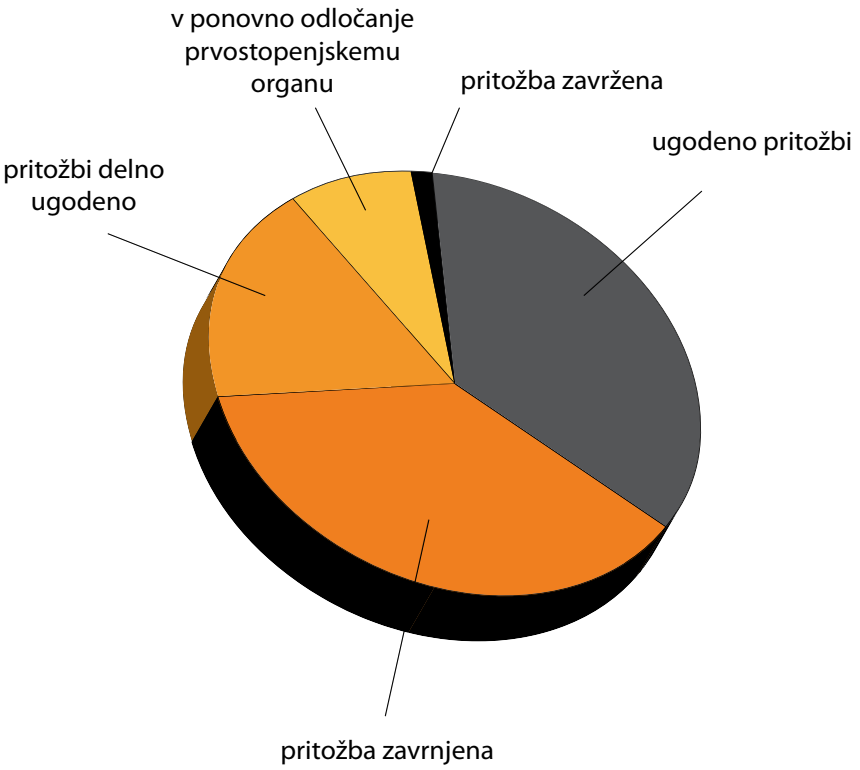
Število izdanih odločb na področju dostopa do informacij javnega značaja se je v primerjavi z letom 2008 močno povečalo. Leta 2009 je bilo izdanih 161 odločb, od tega 47 v zadevah, ki jih je Informacijski pooblaščenec prejel v reševanje leta 2008.

Slika 3: Število izdanih odločb na področju dostopa do informacij javnega značaja med letoma 2003 in 2009.



Informacijski pooblaščenec je v izdanih odločbah:
- v 57 primerih pritožbi ugodil in rešil zadevo v korist prosilca,
- v 60 primerih pritožbo zavrnil,
- v 29 primerih dostop do informacije delno odobril,
- v 13 primerih zadevo vrnil v ponovno odločanje prvostopenjskemu organu,
- v dveh primerih pritožbo zavrgel.

Slika 4: Odločitve Informacijskega pooblaščenca glede prejetih pritožb.



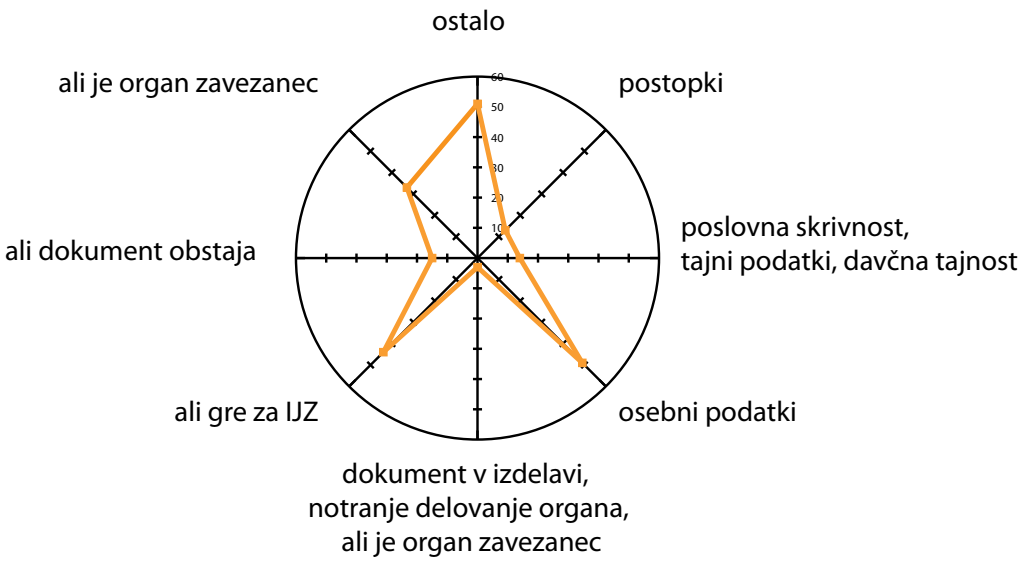
Informacijski pooblaščenec je v odločbah vsebinsko odločal oziroma presojal:

- ali zahtevani dokumenti vsebujejo osebne podatke, katerih razkritje bi pomenilo kršitev varstva osebnih podatkov v skladu z ZVOP-1-UPB1 (51);
- ali zavezanec sploh ima dokument oziroma informacijo javnega značaja, ki jo je prosilec zahteval (49);
- ali prosilci zahtevajo informacije oziroma podatke, ki so v skladu z zakonom, ki ureja gospodarske družbe, opredeljeni kot poslovna skrivnost (28);
- ali zahtevani dokument izpolnjuje pogoje za obstoj informacije javnega značaja v skladu s prvim odstavkom 4. člena ZDIJZ (14);
- ali so zahtevane informacije podatki iz dokumenta, ki je bil sestavljen v zvezi z notranjim delovanjem oziroma dejavnostjo organov, in bi njegovo razkritje povzročilo motnje v delovanju oziroma dejavnosti organa (9);
- ali je zahtevana informacija zavarovana skladno z zakonom, ki ureja avtorsko pravico – v takem primeru se prosilcu omogoči seznanitev z informacijo tako, da se mu jo da na vpogled (9);
- izdaja odločbe v postopku, ko je bil prosilec novinar (8);
- izdaja odločbe v postopku, ko je prosilec zahteval dokument iz postopka javnega naročanja (8);
- ali so zahtevane informacije podatki, ki so bili pridobljeni ali sestavljeni zaradi kazenskega pregona ali v zvezi z njim ali zaradi postopka s prekrški, in bi njihovo razkritje škodovalo izvedbi pregona oziroma postopka (6);
- ali gre za kršitev pravil postopka (6);
- ali so zahtevane informacije podatki, ki so bili pridobljeni ali sestavljeni zaradi pravdnega, nepravdnega ali drugega sodnega postopka, in bi njihovo razkritje škodovalo izvedbi le-tega (5);
- ali je interes javnosti glede razkritja močnejši od javnega interesa ali interesa drugih oseb za omejitev dostopa do zahtevane informacije (4);
- ali so zahtevane informacije podatki iz dokumentov, ki so v postopku izdelave in so še predmet posvetovanja v organu, njihovo razkritje pa bi povzročilo napačno razumevanje vsebine dokumentov (4);

- ali so zahtevane informacije podatki, ki so na podlagi zakona, ki ureja tajne podatke, opredeljeni kot tajni (4);
- ali so zahtevane informacije podatki, ki so bili pridobljeni ali sestavljeni zaradi upravnega postopka, in bi njihovo razkritje škodovalo izvedbi le-tega (4);
- ali je organ, na katerega je bila zahteva po dostopu do informacije javnega značaja naslovljena, sploh zavezanec v skladu s prvim odstavkom 1. člena ZDIJZ (3);
- ali gre za ponovno uporabo informacije javnega značaja (3);
- ali gre za zlorabo pravice po ZDIJZ (3);
- ali so zahtevane informacije podatki, katerih razkritje bi pomenilo kršitev zaupnosti davčnega postopka ali davčne tajnosti, skladno z zakonom, ki ureja davčni postopek (1);
- ali gre za pravico po ZDIJZ (1);
- ali ZDIJZ velja za nazaj (1);
- ali gre za arhivsko gradivo (1).

Informacijski pooblaščenec je leta 2009 izdal pet odločb v zadevah iz preteklih let, v katerih so bile vložene tožbe na Upravno sodišče RS, ki je odločilo, da mora Informacijski pooblaščenec o zadevah ponovno odločati.

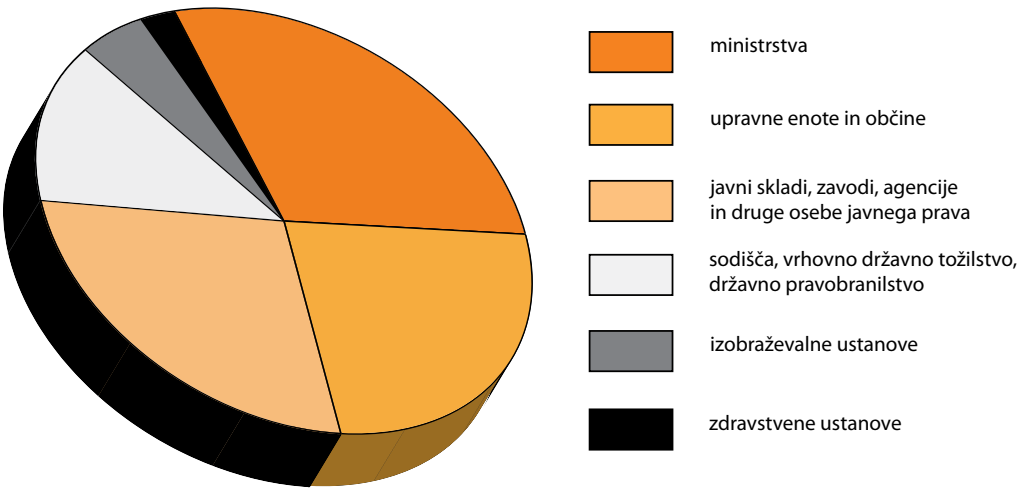
Slika 5: Odločbe na področju ZDIJZ glede na različne izjeme. (Opomba: ena odločba se lahko nanaša na več izjem.)



Pritožbe prosilcev zaradi zavrnitve dostopa do informacij javnega značaja, o katerih je Informacijski pooblaščenec odločil z odločbo, so zadevale naslednje skupine zavezancev:
- ministrstva, organe v sestavi in druge državne organe (46),
- javne sklade, zavode, agencije in druge osebe javnega prava (41),
- upravne enote in občine (40),
- sodišča, vrhovno državno tožilstvo, državno pravobranilstvo (21),
- izobraževalne ustanove (8),
- zdravstvene ustanove (4).

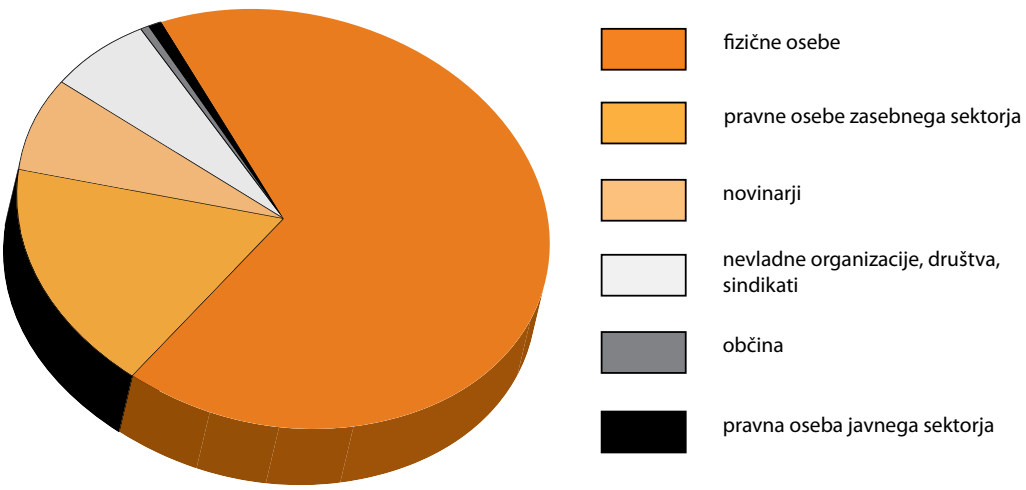
Ena pritožba se je nanašala na pravno osebo zasebnega sektorja, za katero pa je bilo ugotovljeno, da ni zavezanec po ZDIJZ.

Slika 6: Pritožbe prosilcev glede na zavezanca.



V 109 primerih so bili prosilci fizične osebe, v 11 primerih so se pritožile nevladne organizacije, različna združenja in društva ter sindikati. Pravne osebe zasebnega sektorja so se zaradi neizročitve zahtevanih informacij pritožile 27-krat. Novinarji so se pritožili 12-krat, občina in pravna oseba javnega sektorja (univerza) pa po enkrat.

Slika 7: Struktura prosilcev za dostop do informacij javnega značaja.



2.5. Storjeni prekrški po ZDIJZ, ZInfP in ZMed

Leta 2009 ni bil uveden noben postopek o prekršku zaradi kršitve 23. člena ZDIJZ, 45. člena ZMed in 10. člena ZInfP.

2.6. Predstavitev najodmevnejših in precedenčnih primerov po področjih

V nadaljevanju je predstavljenih nekaj najzahtevnejših in najzanimivejših odločb iz leta 2009, ki so razvrščene po področjih.

2.6.1. Ali gre za zlorabo pravice

Z odločbo št. 090-18/2009/39 z dne 18. 11. 2009 je Informacijski pooblaščenec odločal o pritožbah prosilca zoper 11 sklepov Občine Žužemberk, s katerimi je organ zavrnil 11 zahtev prosilca. Zavrnitev zahtev je organ sicer pri vsakem izpodbijanem sklepu oprl na različne razloge, v vsakem sklepu pa je kot najpomembnejši razlog navedel zlorabo pravice dostopa do informacij javnega značaja.

Informacijski pooblaščenec je vseh 11 pritožb s sklepom združil v en postopek in ugotovil, da je organ v obravnavani zadevi organ lokalne samouprave, ustanovljen na podlagi Zakona o lokalni samoupravi[13], kar pomeni, da skladno s prvim odstavkom 1. člena ZDIJZ sodi med zavezance, ki so dolžni posredovati informacije javnega značaja. V nadaljevanju je Informacijski pooblaščenec pojasnil načelo odprtosti delovanja javnih organov in pojem »zloraba pravice dostopa do informacij javnega značaja«. Po oceni Informacijskega pooblaščenca je bilo treba zahteve prosilca za dostop do informacij javnega značaja obravnavati v duhu namena zakona, da se zagotovi javnost in odprtost delovanja organa, ter o zahtevi prosilca odločiti vsebinsko in mu omogočiti dostop do tistih zahtevanih podatkov, s katerimi organ razpolaga in predstavljajo prosto dostopne informacije javnega značaja. Informacijski pooblaščenec je namreč po preučitvi celotne zadeve ugotovil, da niso podani razlogi, na podlagi katerih bi ravnanje prosilca lahko opredelili kot zlorabo pravice. Za opredelitev zlorabe pravice so se v pravni teoriji in praksi razvili kriteriji, ki se lahko uporabijo tudi v zvezi s pravico dostopa do informacij javnega značaja. Tako se je izoblikoval predpogoj, ki mora biti izpolnjen vselej, kadar govorimo o zlorabi pravice, in sicer mora priti do konflikta dveh neizključujočih se pravic. Organ je zatrjeval, da je v obravnavanem primeru prišlo do trka med prosilčevo zakonsko priznano pravico ter pravicami in dolžnostmi organa izvrševati funkcijo lokalne skupnosti ter proračunskega porabnika po ZLS, Zakon o financiranju občin[14], Statutu organa ter predpisih o proračunu, pri čemer je navedeno zatrjeval le hipotetično, ne da bi konkretiziral, za katere pravice organa naj bi šlo. Informacijski pooblaščenec je po preučitvi pravic organa, ki izhajajo iz predpisov, ki jih je le-ta našteval v izpodbijanih sklepih, ugotovil, da ni mogoče razumno predvideti, katera konkretna pravica organa naj bi prišla v konflikt s pravico prosilca zahtevati informacije javnega značaja, zato je zaključil, da v obravnavanem primeru ni izpolnjen osnovni predpogoj, na podlagi katerega je moč govoriti o zlorabi pravice. Poleg tega je Informacijski pooblaščenec pripomnil, da tudi če bi bil ta predpogoj v obravnavanem primeru izpolnjen, organ, na katerem je dokazno breme, ni v zadostni meri izkazal dejstev, na podlagi katerih bi bilo mogoče utemeljiti nadaljnje kriterije za opredelitev obstoja zlorabe pravice. Organ je na primer navedel, da prosilec deluje z namenom škodovati organu in zaposlenim pri organu ter odgovornim osebam, pri čemer je edini, vendar po mnenju Informacijskega

[13] Uradni list RS, št. 72/1993, s spremembami in dopolnitvami; v nadaljevanju ZLS.
[14] Uradni list RS, št. 123/2006, s spremembami; v nadaljevanju ZFO-1.

pooblaščenca premalo konkretiziran, poskus opredelitve škode pojasnilo o pomanjkanju sredstev in kadra za reševanje zahtev prosilca. Informacijski pooblaščenec se je opredelil še do navedb organa, iz katerih izhaja, da obseg zahtev prosilca zahteva dodatno zaposlitev enega človeka in s tem povečanje stroškov, kar glede na sprejeti proračun ni možno, in da obseg zahtev prosilca resno ogroža izvajanje drugih nalog, ker si organ ne more privoščiti izpada zaposlenega, da bi delal za prosilca in njegove vloge. Navedenega po mnenju Informacijskega pooblaščenca pri konkretnem obsegu zahtev ni mogoče šteti kot škodo, ki nastane organu. Posredovanje informacij javnega značaja je namreč ena izmed zakonsko določenih nalog organa, zato je po mnenju Informacijskega pooblaščenca organ dolžan zagotoviti tudi ustrezna sredstva in kader, ki bi takšne zahteve reševal. Zato navedb organa v zvezi s pomanjkanjem sredstev in kadra za reševanje zahtev prosilca pri konkretnem obsegu zahtev ni mogoče šteti kot škodo, ki nastane organu. Če organ za posredovanje zahtevane informacije zaradi obsežnosti zahtevanega dokumenta potrebuje več časa, je v 24. členu ZDIJZ predvidena le možnost, da organ podaljša rok za odločitev o zahtevi za največ 30 delovnih dni, ne pa tudi možnost, da organ zahtevo prosilca zavrne. Informacijski pooblaščenec je opozoril še na sodbo Sodišča Evropskih skupnosti v zadevi T-2/03, Verein für Konsumenteninformation proti Evropski komisiji, iz katere izhaja, da če zahtevek za dostop zadeva veliko število dokumentov, to še ne pomeni, da instituciji ni treba izvesti konkretne proučitve dokumentov. Odstopanje od obveznosti proučitve dokumentov je dovoljeno le v izjemnih primerih, kadar upravno breme, ki ga prinaša konkretna in individualna proučitev dokumentov, presega tisto, kar je razumsko potrebno. Toda institucije morajo proučiti vse druge možnosti in tako omejiti svojo delovno obremenitev, hkrati pa morajo odobriti vsaj del zahtevka prosilca. V navedeni sodbi je Sodišče Evropskih skupnosti med drugim opozorilo, da količina dela, potrebna za preučitev prošnje, ni odvisna samo od števila dokumentov, navedenih v prošnji, ali njihovega obsega, ampak tudi od njihove narave. Zato potreba, da se opravi konkreten in posamičen preizkus zelo velikega števila dokumentov, ne pove ničesar o količini dela, potrebni za obravnavo prošnje za dostop, ker je le-ta odvisna tudi od zahtevane temeljitosti tega preizkusa. Upoštevaje navedeno je Informacijski pooblaščenec zaključil, da v konkretni zadevi zahtev prosilca ni mogoče opredeliti kot zlorabo pravice dostopa do informacij javnega značaja. Po proučitvi vseh zahtev prosilca je Informacijski pooblaščenec organu naložil, da mora prosilcu posredovati določene dokumente.

2.6.2. Delovno področje organa in poslovna skrivnost

V odločbi št. 090-74/2009 z dne 25. 11. 2009 je Informacijski pooblaščenec odločal o pritožbi prosilca zoper odločbo Oskarja Vitovlje, Zavoda za oskrbo, nego in vzgojo hišnih in izgubljenih živali, s katero je organ prosilcu zavrnil dostop do podatkov o tem, s katerimi občinami ima sklenjene pogodbe glede zapuščenih živali, do pogodb, ki jih ima sklenjene z občinami glede zapuščenih živali, in do podatkov o tem, s katerimi občinami v zvezi z zapuščenimi živalmi sodeluje na drug način (npr. z naročilnicami) in kako.

Informacijski pooblaščenec je ugotovil, da organ kot izvajalec javne službe zagotavljanja zavetišča za zapuščene živali sodi med organe, zavezane po prvem odstavku 1. člena ZDIJZ. V obravnavani zadevi je bilo sporno, kakšen je obseg delovnega področja organa v okviru izvrševanja te javne službe. Informacijski pooblaščenec je ugotovil, da iz drugega odstavka 27. člena Zakona o zaščiti živali[15] izhaja, da je zagotovitev zavetišča obvezna lokalna javna služba, kar pomeni, da je izvajanje te javne službe dolžna zagotoviti vsaka občina. Iz drugega odstavka 31. člena ZZZiv izhaja, da lahko občina glede zagotavljanja zavetišča sklene pogodbo z zavetiščem, vendar ZZZiv ne določa vrste pogodbe. Na podlagi navedenega je Informacijski pooblaščenec ugotovil, da zavetišče, na katerega občina s pogodbo prenese izvajanje dela ali vseh nalog javne službe zagotavljanja zavetišča za zapuščene živali, postane izvajalec javne službe, torej izvajalec javnopravnih nalog. Pogodba o prenosu navedene javne službe je torej ključni dokument, na podlagi katerega se vzpostavi prenos izvajanja javne službe, zato takšna pogodba nedvomno sodi v delovno področje organa v okviru

[15] Uradni list RS, št. 43/2007; v nadaljevanju ZZZiv.

izvrševanja te javne službe. Pogodbe v obravnavanem pritožbenem postopku sicer niso vsebovale izrecne določbe, da posamezne občine na organ prenašajo izvajanje javne službe, vendar to izhaja iz samih nalog, ki so jih občine s temi pogodbami prenesle na organ; slednje namreč vsebinsko pomenijo izvajanje javne službe zagotavljanja zavetišča za zapuščene živali, kot je urejena v ZZZiv.

Informacijski pooblaščenec je ugotovil, da vseh devet pogodb s prilogo izpolnjuje vse pogoje za obstoj informacije javnega značaja (zahtevani dokumenti obstajajo, organ z njimi razpolaga in zahtevane informacije izvirajo iz delovnega področja organa v okviru izvrševanja javne službe zagotavljanja zavetišča za zapuščene živali), zato je v nadaljevanju presojal, ali te pogodbe vsebujejo informacije, ki predstavljajo izjemo po 2. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, katere obstoj je zatrjeval organ. V navedeni določbi ZDIJZ določa, da organ prosilcu zavrne dostop do zahtevane informacije, če se zahteva nanaša na podatek, ki je opredeljen kot poslovna skrivnost v skladu z zakonom, ki ureja gospodarske družbe (Zakon o gospodarskih družbah[16]). ZGD-1 v 39. členu loči subjektivni in objektivni kriterij glede na to, na kakšni podlagi je prepovedano razkritje poslovne skrivnosti. Organ je le na deklarativni ravni zatrjeval obstoj izjeme iz drugega odstavka 6. člena ZDIJZ, vendar zatrjevanega ni konkretiziral. Ker v obravnavanem primeru ni obstajal dokument, s katerim bi bile obravnavane pogodbe opredeljene kot poslovna skrivnost, je Informacijski pooblaščenec ugotovil, da niso podani pogoji za obstoj subjektivnega kriterija. Informacijski pooblaščenec je v nadaljevanju presojal obstoj objektivnega kriterija, pri čemer je ugotovil, da organ ni z ničemer izkazal, da bi lahko nastala občutna škoda, saj škodnega testa niti ni izvajal. Informacijski pooblaščenec je ugotovil, da argument organa, da so v pogodbah, ki jih ima sklenjene z občinami glede zapuščenih živali, navedeni podatki o njegovem delu, njegove poslovne povezave, pogoji sodelovanja in način dela ter podobne podrobnosti o njegovem delu, ki nedvomno pomenijo poslovno skrivnost in ne predstavljajo podatkov o porabi javnih sredstev, ne vzdrži resne pravne presoje in ne zadošča za izpolnitev objektivnega kriterija. Zavedati se je namreč treba, da je sklepanje pogodbe z občino specifično predvsem v tem, da gre za porabo javnih sredstev, zato je nadzor javnosti izredno pomemben. Nikakor ni mogoče pričakovati, da bi se kot poslovna skrivnost varoval podatek, katero storitev in za kakšno ceno je določen subjekt dolžan izvesti na podlagi takšne pogodbe. Javnost takšnih podatkov je nujna že z vidika varstva konkurence in morebitnih zlorab. Podatki, ki so dejansko navedeni v zahtevanih dokumentih, določajo pogoje in način izvajanja javne službe, kar z institutom poslovne skrivnosti, s katerim se varujejo podatki, ki vplivajo na konkurenčni položaj subjekta, ni povezano. Morebitnega dejstva, da se izvajanje javne službe lahko razlikuje glede na izvajalca ali glede načina izvajanja storitve, ne moremo šteti za poslovno skrivnost. Podatki o vrsti in obsegu obveznosti in pravic, ki jih imata organ kot izvajalec javne službe in občina kot subjekt, ki na organ prenaša obveznost izvajanja javne službe, ne razkrivajo ničesar drugega kot to, na kakšen način je izvršen prenos izvajanja javne službe. Z razkritjem teh podatkov organu v obravnavanem primeru zagotovo ne more nastati občutna škoda. Nadalje je Informacijski pooblaščenec ugotovil, da podatek o ceni storitve ali blaga lahko pripelje le do zaključka, ali je cena visoka ali nizka, kar pa z institutom poslovne skrivnosti ni povezano, ker ta podatek ne vpliva na konkurenčni položaj družbe oziroma organa v obravnavanem primeru. Če namreč želi neka družba delovati na trgu oziroma opravljati delo na trgu, mora zanj določiti tudi ceno in jo posredovati kupcu. Morebitnega dejstva, da se cena istovrstne storitve oziroma blaga razlikuje glede na ponudnika ali glede načina ponujanja storitve, ne moremo šteti za poslovno skrivnost, temveč le za poslovne odločitve subjekta, ki želi uspešno delovati na trgu. Cena za posamezno storitev oziroma blago kot taka razkriva samo to, za kakšno ceno je posamezni subjekt v okviru določenega poslovnega razmerja pripravljen opraviti storitev ali dobaviti blago. Z razkritjem tega podatka organu v obravnavanem primeru zagotovo ne more nastati občutna škoda. Zaradi navedenega je Informacijski pooblaščenec zaključil, da z razkritjem informacij, ki so predmet pritožbe oziroma zahteve, organu nikakor ne bi nastala občutna škoda, če bi zanje izvedela nepooblaščena oseba, zato podatki v zahtevanem dokumentu tudi v smislu objektivnega kriterija ne morejo predstavljati poslovne skrivnosti. Informacijski pooblaščenec je na podlagi navedenega zaključil, da vseh devet obravnavanih pogodb predstavlja v celoti prosto dostopne informacije javnega značaja.

[16] Uradni list RS, št. 42/2006 s spremembami in dopolnitvami; v nadaljevanju ZGD-1.

Informacijski pooblaščenec je ugotovil tudi, da organ z drugimi dokumenti (poleg pogodb), iz katerih je razvidno, s katerimi občinami v zvezi z zapuščenimi živalmi organ sodeluje na drug način in kako (npr. z naročilnicami), ne razpolaga, zato je pritožbo prosilca v tem delu zavrnil.

2.6.3. Poslovna skrivnost

V odločbi št. 090-78/2009 z dne 4. 8. 2009 je Informacijski pooblaščenec odločal o pritožbi zoper odločbo, s katero je Pošta Slovenija, d. o. o., zavrnila zahtevo prosilke. Prosilka je od organa v zvezi z izvajanjem javnega naročila »Torbe za pismonoše«, ki ga je naročnik izvajal leta 2008, JN:91-MVBZP/000/53, zahtevala fotokopije celotne ponudbene dokumentacije ponudnika Erhart, d. o. o., razpisno in ostalo dokumentacijo naročnika v zvezi z izvajanjem predmetnega postopka ter analize materialov in predmetov (torb), ki jih je naročnik naročil pri Tehnični fakulteti v Mariboru ali drugi instituciji in je vezana na preverbo ustreznosti materialov za predmetni razpis (ponudnika Jerič Nevenka, s. p., in Erhart, d. o. o.).

Informacijski pooblaščenec je, sklicujoč se na svojo odločbo št. 090-30/2009, ugotovil, da je organ v konkretnem primeru zavezanec za posredovanje informacij javnega značaja ter da dokumenti v zvezi z izvedbo javnega naročila za nakup torb za pismonoše spadajo v okvir izvajanja javnopravne dejavnosti organa in zato predstavljajo informacije javnega značaja. Pooblaščenec je v pritožbenem postopku preučil, ali je organ svojo zavrnitev utemeljeno oprl na obstoj poslovne skrivnosti, ki predstavlja izjemo od prosto dostopnih informacij javnega značaja po 2. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. V navedeni določbi ZDIJZ določa, da organ prosilcu zavrne dostop do zahtevane informacije, če se zahteva nanaša na podatek, ki je opredeljen kot poslovna skrivnost v skladu z zakonom, ki ureja gospodarske družbe (Zakon o gospodarskih družbah[17]). ZGD-1 v 39. členu loči subjektivni in objektivni kriterij glede na to, na kakšni podlagi je prepovedano razkritje poslovne skrivnosti. Informacijski pooblaščenec je tako ugotavljal, ali zahtevani dokumenti predstavljajo poslovno skrivnost po subjektivnem kriteriju. Tako organ kot stranski udeleženec sta se v svojih navedbah sklicevala, da je bil prosilki zavrnjen dostop samo do tistih delov ponudbene dokumentacije stranskega udeleženca, ki jih je ta označil kot poslovno skrivnost po subjektivnem kriteriju. Informacijski pooblaščenec je vpogledal v razpisno tehnično dokumentacijo za izdelek »pismonoška torba«, velikost L, šifra dokumentacije E12.10.01-2008, številka javnega naročila 91-2008/MVBZP/000/53, ki jo je organu predložil stranski udeleženec. Informacijski pooblaščenec je ugotovil, da podatki, ki so v obrazcih M-01, M-02, M-03, M-06/01, M-06/02 in M-08, predstavljajo poslovno skrivnost stranskega udeleženca po subjektivnem kriteriju. Za to so namreč izpolnjeni vsi trije kriteriji za določitev poslovne skrivnosti po subjektivnem kriteriju, kot izhajajo iz prvega odstavka 39. člena ZGD-1: dokumenti so bili kot poslovna skrivnost označeni s pisnim sklepom družbe, s tem sklepom so bile seznanjene osebe, ki so dolžne poslovno skrivnost varovati, dokumenti pa hkrati niso bili označeni za nazaj. Upoštevaje navedeno je Informacijski pooblaščenec zaključil, da ti dokumenti predstavljajo poslovno skrivnost stranskega udeleženca.

V nadaljevanju je Informacijski pooblaščenec presojal še, ali je izpolnjen pogoj iz tretjega odstavka 39. člena ZGD-1, ki pravi, da se za poslovno skrivnost ne morejo določiti podatki, ki so po zakonu javni. Zakon v smislu omenjene določbe je zlasti ZDIJZ, ki v tretjem odstavku 6. člena določa, da se ne glede na obstoj izjeme varstva poslovne skrivnosti dostop do informacije dovoli, če gre za podatke o porabi javnih sredstev. Podobno izhaja tudi iz načela transparentnosti, zapisanega v 8. členu Zakona o javnem naročanju[18]. Naročnik v obravnavanem primeru ni izbral nobenega ponudnika, zato je z vidika nadzora javnosti nad njegovim delom povsem irelevantno, ali so neizbrani ponudniki izpolnjevali razpisne pogoje ali ne. Namen določbe drugega odstavka 22. člena ZJN-2 je namreč, da ima javnost možnost nadzora nad pravilnostjo odločitve organa, da je kot naročnik v postopku oddaje javnega naročila izbral ponudnika, ki je izpolnjeval pogoje in je podal ekonomsko najugodnejšo ponudbo. Informacijski pooblaščenec je ugotovil, da v konkretnem primeru ni prišlo do

[17] Uradni list RS, št. 42/2006, s spremembami in dopolnitvami; v nadaljevanju ZGD-1.
[18] Uradni list RS, št. 128/2006, s spremembami; v nadaljevanju ZJN-2.

porabe javnih sredstev in tudi ne do ocenjevanja, katera izmed predloženih ponudb je ekonomsko ugodnejša, ker na predmetnem javnem naročilu ni bil izbran noben ponudnik, zato uporaba določbe tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ v konkretnem primeru ni prišla v poštev.

Informacijski pooblaščenec je hkrati tudi ocenil, da v zvezi z zahtevanimi podatki ni podan javni interes za razkritje. V obravnavani zadevi je tehtanje vseh okoliščin Informacijskega pooblaščenca pripeljalo do zaključka, da interes javnosti za razkritje zahtevanih informacij ni močnejši od interesa stranskega udeleženca, da zaščiti podatke, ki predstavljajo njegovo poslovno skrivnost. Upoštevaje vse navedeno je Informacijski pooblaščenec pritožbo prosilke zavrnil.

2.6.4. Delovno področje, osebni podatki in notranje delovanje organa

V odločbi št. 090-94/2009 z dne 7. 10. 2009 je Informacijski pooblaščenec odločal o pritožbi prosilca zoper odločbo Vrhovnega državnega tožilstva RS, s katero je organ zavrnil zahtevo prosilca za posnetke nadzornih kamer, ki jih ima organ nameščene pred vhodom v vsakem od nadstropij, ki jih organ uporablja, za dan 10. 5. 2009, in sicer posnetke, na katerih se pojavljata generalna državna tožilka Barbara Brezigar in višja državna tožilka Branka Zobec Hrastar, skupaj ali posamično, dokument, s katerim organ ureja arhiviranje in ravnanje s temi posnetki, in knjigo vpisov za dan 10. 5. 2009.

Informacijski pooblaščenec je ugotovil, da iz 5. člena Zakona o državnem tožilstvu[19] izhaja, da organ nedvomno spada med zavezance za dostop do informacij javnega značaja, ki jih v 1. členu določa ZDIJZ. Ker je organ med drugim zatrjeval, da zahtevani dokumenti ne spadajo v njegovo delovno področje, je Informacijski pooblaščenec poudaril, da je pojem delovnega področja, kot izhaja iz 4. člena ZDIJZ, treba razlagati v smislu, da gre za vse dokumente, ki jih je organ pridobil oz. ustvaril v zvezi s svojim delom, tudi v zvezi z zagotavljanjem pogojev za izvajanje dela. Da je organ zahtevane informacije ustvaril v zvezi z izvajanjem svojih zakonitih pristojnosti, ki jih urejajo javnopravni predpisi, izhaja iz 66.a člena ZDT, ki v drugem odstavku določa, da med zadeve državnotožilske uprave spada tudi notranja organizacija dela, med drugim tudi upravljanje z zgradbo oziroma prostori, ki so dodeljeni v uporabo državnemu tožilstvu, ter skrb in ukrepi za varnost oseb, dokumentacije in premoženja na državnem tožilstvu. Iz navedenega tako sledi, da vsi ukrepi, izvedeni z namenom varovanja oseb, dokumentacije in premoženja na državnem tožilstvu, spadajo v področje državnotožilske uprave in tako v delovno področje organa. Tudi po stališču Vrhovnega sodišča RS, kot izhaja iz sodbe št. I Up 122/2006-3 z dne 25. 4. 2007, je mogoče govoriti o delovnem področju organov v smislu ZDIJZ tedaj, ko je izvajanje določenih nalog ali dejavnosti urejeno s predpisi javnega prava, ki določajo obveznost organov glede izvajanja teh nalog v okviru upravne ali druge javnopravne funkcije, ter morebitne pravice, obveznosti ali pravne koristi posameznikov, ki iz tega posebnega javnopravnega režima izhajajo. Informacijski pooblaščenec je zaključil, da posnetki nadzornih kamer izpolnjujejo vse tri temeljne pogoje za obstoj informacij javnega značaja iz prvega odstavka 4. člena ZDIJZ.

Informacijski pooblaščenec je ugotovil, da razkritje zahtevanih posnetkov nadzornih kamer, skladno s 3. točko 6. člena ZVOP-1-UPB1, predstavlja obdelavo osebnih podatkov, zato je za presojo dopustnosti razkritja treba upoštevati splošne podlage za obdelavo osebnih podatkov, opredeljene v 8. in 9. členu (javni sektor) ZVOP-1-UPB1. Iz omenjenih členov kot splošno pravilo izhaja, da je obdelava osebnih podatkov dopustna, če tako določa zakon ali če je za to podana privolitev posameznika. V pritožbenem postopku je bilo bistveno vprašanje, ali zahtevani posnetki video nadzornega sistema predstavljajo osebne podatke, povezane z opravljanjem javne funkcije (1. alineja tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ). Iz 4. člena ZDT izhaja, da so državni tožilci funkcionarji, ki pri državnem tožilstvu opravljajo javno funkcijo, na katero so imenovani s strani Vlade RS, generalnega državnega tožilca pa

[19] Uradni list RS, št. 63/1994, s spremembami in dopolnitvami; v nadaljevanju ZDT.

imenuje Državni zbor RS. Informacijski pooblaščenec je poudaril, da je pri uporabi tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ treba razlikovati med tistimi osebnimi podatki, ki so neposredno povezani z opravljanjem javnopravnih nalog in porabo javnih sredstev vrhovnega državnega tožilca kot javnega funkcionarja, ter celoto vseh ostalih osebnih podatkov, ki jih organ vodi o njem kot upravljavec zbirk osebnih podatkov. Javni funkcionarji se s tem, ko opravljajo funkcijo v javnem sektorju, namreč ne odpovedo v celoti zasebnosti na delovnem mestu. Namen določbe 1. alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ je, da so prosto dostopni tisti podatki, ki vplivajo na izvajanje javnopravnih nalog javnega funkcionarja, na porabo javnih sredstev, na delo organa kot celote ali kažejo na (ne)pravilnost določenih postopkov pri organu. Pri tem je Informacijski pooblaščenec opozoril na vidik varstva pravic zasebnosti in osebnostnih pravic iz 35. člena Ustave RS ter v tem okviru na pravico do lastne podobe, pri čemer je opozoril na prakso Upravnega sodišča (odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-57/06-28 z dne 29. 3. 2007, št. Up-462-02 z dne 13. 10. 2004 in št. Up-50/99 z dne 14. 12. 2000). V konkretnem primeru niso varovani tisti osebni podatki, ki so neposredno povezani z opravljanjem javne funkcije vrhovnih državnih tožilk kot posameznic, na katere se nanaša zahtevani posnetek. Posnetek vsebuje množico osebnih podatkov, tudi npr. podatke o tem, kakšen je bil zunanji videz posameznika v trenutku, ko je bil posnetek narejen, kako je bil posameznik v tistem trenutku oblečen, ali je bil urejen ali ne, kakšne so bile njegove kretnje, skratka, zajema njegovo celotno osebno podobo. Razkritje te podobe oz. razkritje zahtevanih nadzorih videoposnetkov v konkretnem primeru ne bi z ničimer prispevalo k uresničitvi namena, ki ga zasleduje tretji odstavek 6. člena ZDIJZ, hkrati pa bi čezmerno poseglo v zasebnost teh dveh posameznic. Informacijski pooblaščenec si je zahtevane posnetke ogledal in ugotovil, da iz njih ne izhaja nobeno izvajanje javnopravnih nalog javnih funkcionark, ki se pojavljata na posnetkih, hkrati pa iz njih tudi ni mogoče sklepati na (ne)racionalno porabo javnih sredstev, na delo organa kot celote ali na (ne)pravilnost določenih postopkov pri organu. Izhajajoč iz navedenega je Informacijski pooblaščenec v konkretnem primeru v tem delu pritožbo prosilca zavrnil, ker je zaključil, da zahtevani videoposnetki niso neposredno v zvezi z opravljanjem javne funkcije, zato predstavljajo izjemo od prosto dostopnih informacij javnega značaja po 3. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ.

Organ se je pri zavrnitvi dostopa do pravilnika, ki ureja postopke in ukrepe za zavarovanje osebnih podatkov pri izvajanju videonadzora dostopa v uradne službene oziroma poslovne prostore, skliceval tudi na izjemo po 11. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, za obstoj katere morata biti kumulativno podana dva pogoja: podatek mora izhajati iz dokumenta, ki je bil sestavljen v zvezi z notranjim delovanjem oz. dejavnostjo organa, in razkritje takšnega podatka bi povzročilo motnje pri delovanju oz. dejavnosti organa (specifični škodni test). V zvezi z obstojem prvega pogoja je Informacijski pooblaščenec ugotovil, da gre pri zahtevanem pravilniku nedvomno za dokument, ki ima naravo internega dokumenta, namenjenega notranjemu delovanju organa, ker ima ta naravo internega akta, sprejetega na podlagi 56. člena ZDT in 25. člena ZVOP-1-UPB1, ter da ureja notranje delovanje organa v zvezi z izvajanjem videonadzora dostopa v službene prostore. Glede izpolnjevanja drugega pogoja je Informacijski pooblaščenec ugotovil, da pravilnik vsebuje splošne določbe glede postopkov in ukrepov za zavarovanje osebnih podatkov, v določenem delu pa razkriva tudi, v katerih delih prostorov organ izvaja posebno varovanje in kakšno je to varovanje. Namen tega dela določb pravilnika je v tem, da se ti prostori posebej varujejo. V primeru, da podatki o tem postanejo prosto dostopne informacije javnega značaja, se ta namen lahko izniči, kar zagotovo lahko predstavlja motnjo pri delovanju oz. dejavnosti organa, saj organ teh prostorov ne more več učinkovito varovati oz. se varnostno tveganje poveča. V skladu s tem je Informacijski pooblaščenec odločil, da mora organ te podatke v pravilniku prekriti. Za preostali del pravilnika, glede katerega organu ni uspelo izkazati, da bi lahko razkritje povzročilo motnje in kakšne bi le-te bile, je Informacijski pooblaščenec zaključil, da ga je organ dolžan posredovati prosilcu.

Prosilec je zahteval tudi vpogled v knjigo vpisov za 10. 5. 2009, torej v evidenco obiskovalcev, ki jo organ vodi pri vratarju ob vstopu v stavbo, v kateri so delovni prostori organa. Informacijski pooblaščenec je ugotovil, da ta evidenca vsebuje varovane osebne podatke (imena in priimke obiskovalcev, ki niso zaposleni pri organu) in nevarovane osebne po-

datke (osebne podatke javnih uslužbencev in funkcionarjev, zaposlenih pri organu), zato je zaključil, da je organ prosilcu dolžan posredovati zahtevani dokument, vendar mora pred tem prekriti varovane osebne podatke.

2.6.5. Ponovna uporaba

V odločbi št. 090-162/2009/6 z dne 22. 12. 2009 je Informacijski pooblaščenec odločal o pritožbi zoper odločbo, s katero je Direkcija RS za ceste prosilcu zaračunala za ponovno uporabo podatkov. Prosilec je zahteval dostop do podatkov iz avtomatskih števcev prometa na servisu http://www.drsc.si/stevci/stevci_geors_si.xml, ki bi ga izvajal prek spleta (http) 24/7/365 vsakih petnajst minut v dnevnem času in le nekajkrat v nočnem. Namen uporabe podatkov je povsem nepridobiten, saj do podatkov lahko pride vsakdo, ki doseže spletni servis geoStik, in to brezplačno.

Prosilec se je pritožil zaradi izračunane cene ponovne uporabe informacij javnega značaja. Informacijski pooblaščenec je najprej ugotovil, da je organ zavezanec po ZDIJZ, saj je v skladu s 14. členom Zakona o državni upravi[20] organ v sestavi Ministrstva za promet. Zahtevane informacije predstavljajo informacijo javnega značaja v smislu definicije iz prvega odstavka 4. člena ZDIJZ, ker organ z zahtevanimi informacijami razpolaga, le-te so v materializirani obliki in organ jih je izdelal v okviru svoje javnopravne funkcije, saj gre za podatke o števcih prometa, ki jih organ mora pridobivati v okviru izpolnjevanja svoje z Zakonom o javnih cestah[21] opredeljene naloge štetja prometa na državnih cestah.

Pojem ponovne uporabe informacije javnega značaja določa tretji odstavek 4. člena ZDIJZ. Ponovna uporaba informacij javnega značaja po tej določbi pomeni uporabo informacij s strani fizičnih oseb ali pravnih oseb za pridobitne ali nepridobitne namene, razen za prvotni namen v okviru javne naloge, zaradi katerega so bili dokumenti izdelani. Ključno za ponovno uporabo informacij je, da organi javnega sektorja informacije zbirajo najprej in predvsem za izvrševanje svojih javnih nalog, že zbrane informacije pa lahko posredujejo prosilcem za nadaljnjo uporabo v pridobitne ali nepridobitne namene. Razlikovanje med pridobitnim in nepridobitnim namenom ne vpliva na to, ali se posamezna uporaba informacije javnega značaja šteje za ponovno uporabo. Ta razlika dobi pomen samo ob vprašanju, ali sme organ zaračunati za ponovno uporabo, zato je bilo treba v obravnavani zadevi razjasniti zlasti, ali prosilec zahtevane podatke potrebuje za pridobitni ali za nepridobitni namen. Informacijski pooblaščenec je ugotovil, da bo prosilec zahtevane informacije javnega značaja v obliki xml ponovno uporabil tako, da bodo do njih lahko dostopali vsi, ki dosežejo spletni servis geoStik, in to brez pogoja plačila in tudi brez pogoja registracije. Čeprav prosilec oglasni prostor na spletnem mestu trži, to po mnenju Informacijskega pooblaščenca še ne pomeni, da bo informacije, ki jih želi ponovno uporabiti, uporabljal za pridobitne namene. Informacije, ki jih bo prosilec ponovno uporabil, bodo le dodana vrednost že obstoječemu spletnemu mestu, povečale bodo njegovo atraktivnost, zaradi česar bo prosilec oglasni prostor na tem spletnem mestu gotovo laže tržil. Informacijski pooblaščenec je ugotovil, da bo prosilec uporabnikom omogočal dostop do ponovno uporabljenih informacij javnega značaja povsem brezplačno, informacije bodo dostopne vsakomur, brez omejitev, povečala se bo le atraktivnost spletnega mesta, ki bo posledično lahko pripomogla k večjemu zanimanju oglaševalcev za oglaševanje na konkretnem spletnem mestu, vendar to ne pomeni, da gre za ponovno uporabo informacij za pridobitni namen. Na podlagi navedenega je Informacijski pooblaščenec pritožbi prosilca ugodil in organu naložil, da prosilcu brezplačno omogoči ponovno uporabo zahtevanih podatkov.

[20] Uradni list RS, št. 52/2002, s spremembami in dopolnitvami; v nadaljevanju ZDU-1.
[21] Uradni list RS, št. 29/1997, s spremembami in dopolnitvami; v nadaljevanju ZJC.

2.6.6. Postopek po ZMed in dokument, ki je del sodnega postopka

V odločbi št. 090-144/2009/8 z dne 27. 11. 2009 je Informacijski pooblaščenec odločal o pritožbi novinarja zoper zavrnilni odgovor Državnega pravobranilstva. Prosilec je na organ naslovil zahtevo z vprašanji po ZMed, s katero je prosil za naslednje podatke o točno določenem izvedencu:

- koliko izvedenskih mnenj je konkretni izvedenec v zadnjih osmih letih izdelal za organ;
- koliko je organ za vsa izvedenska mnenja v osmih letih konkretnemu izvedencu plačal;
- ali je konkretni izvedenec o kakšni zadevi za organ izdelal izvedensko mnenje, potem pa je o isti zadevi izdelal še izvedensko mnenje po naročilu sodišča; navedbo, v katerih zadevah je do tega prišlo in zakaj organ ni ustrezno ukrepal.

Za obravnavo konkretne zadeve je bila bistvena določba devetega odstavka 45. člena ZMed, po kateri je pritožba zoper zavrnilni odgovor oziroma zoper fiktivno zavrnilno odločbo, ki je lahko sestavljena le v obliki dopisa, dovoljena samo, če zavrnilni ali delno zavrnilni odgovor na vprašanje izhaja iz dokumenta, zadeve, dosjeja, registra, evidence ali drugega dokumentarnega gradiva. Informacijski pooblaščenec torej v pritožbenem postopku ne more odločati o (ne)pravilnosti posredovanih odgovorov ali o tem, kakšne odgovore bi organ moral posredovati, temveč lahko odloča le o dostopu do dokumentov oziroma informacij javnega značaja. Pritožbeni postopek po ZMed zato ne more voditi do pridobivanja odgovorov na vprašanja po 45. členu ZMed, temveč le do informacij javnega značaja v smislu prvega odstavka 4. člena ZDIJZ.

Organ je v skladu z prvim odstavkom 2. člena Zakona o državnem pravobranilstvu[22] samostojen državni organ in kot tak sodi v krog organov, ki so zavezanci po ZDIJZ. Informacijski pooblaščenec je ugotovil, da odgovori na vprašanja prosilca izhajajo iz izvedenskih mnenj in popresoj izvedenskih mnenj v zvezi s postopki zastopanja organa Republike Slovenije pred sodišči in tako na podlagi pristojnosti organa, ki so opredeljene v ZDPra, sodijo v delokrog organa, kar v smislu ZDIJZ pomeni, da izvirajo iz delovnega področja organa. Po preučitvi teh dokumentov je Informacijski pooblaščenec ugotovil, da organ razpolaga z dokumenti, ki vsebujejo odgovor na vsa zastavljena vprašanja, razen na vprašanje: »Zakaj organ ni ustrezno ukrepal?« To pomeni, da glede tega vprašanja ni izpolnjen pogoj iz prvega odstavka 4. člena ZDIJZ, po katerem je informacija javnega značaja le tista informacija, s katero organ že razpolaga, zato je Informacijski pooblaščenec pritožbo prosilca, ki se nanaša na to vprašanje, kot nedovoljeno zavrgel. Glede dokumentov, iz katerih izhaja odgovor na preostala vprašanja prosilca, so izpolnjeni vsi trije pogoji iz 4. člena ZDIJZ za obstoj informacije javnega značaja, zato je Informacijski pooblaščenec v nadaljevanju presojal, ali je podana katera izmed izjem po prvem odstavku 6. člena ZDIJZ, zaradi katere se dostop do informacije lahko zavrne. Organ se je v izpodbijani odločbi skliceval na izjemo iz 8. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, za uporabo katere morata biti izpolnjena dva pogoja. Poleg pogoja, da je (sodni) postopek še v teku, je bistven tudi pogoj, da bi razkritje zahtevanega podatka škodovalo izvedbi tega konkretnega postopka. Informacijski pooblaščenec je pri presoji navedenih kriterijev ugotovil, da so sodni postopki, na katere se nanaša zahteva prosilca, že končani, razen postopka v zadevi organa št. P-A04-1048/00. Izjema po 8. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ torej ne more priti v poštev glede dokumentov, ki so del že končanih sodnih postopkov. Glede dveh dokumentov v zadevi organa št. P-A04-1048/00 je Informacijski pooblaščenec izvedel še preizkus drugega pogoja, pri čemer je ugotovil, da škoda, ki bi lahko nastala ob izvedbi konkretnega postopka, ni izkazana, zato tudi ta dva dokumenta ne predstavljata izjeme iz 8. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. V nadaljevanju je Informacijski pooblaščenec v zahtevanih dokumentih presojal obstoj izjeme iz 3. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ in ugotovil, da podatki ime in priimek izvedenca, ime in priimek sodnega izvedenca, ime in priimek državnega pravobranilca ter ime in priimek generalnega državnega pravobranilca niso t. i. varovani osebni podatki, zato v tem delu ni podana izjema od prostega dostopa do informacij javnega značaja po 3. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Ostali osebni podatki v zahtevanih dokumentih pa predstavljajo varovane osebne podatke, zato je organ dolžan prosilcu posredovati zahtevane dokumente tako, da uporabi institut delnega dostopa in varovane osebne podatke ob posredovanju dokumentov prosilcu prekrije.

[22] Uradni list RS, št. 94/2007 – uradno prečiščeno besedilo 2, s spremembami; v nadaljevanju ZDPra.

2.6.7. Dokument v postopku izdelave

V odločbi št. 090-139/2009/5 z dne 17. 11. 2009 je Informacijski pooblaščenec odločal o pritožbi zoper odločbo, s katero je Ministrstvo za zdravje zavrnilo zahtevo prosilke za posredovanje zadnje verzije predloga Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (EVA 2008-2711-0185), ki je v pripravi in naveden v normativnem programu dela Vlade Republike Slovenije za leto 2009.

Informacijski pooblaščenec je ugotovil, da je organ zavezanec po ZDIJZ, da zahtevani dokument sodi v delovno področje organa, da organ z zahtevano informacijo tudi razpolaga in da je le-ta v materializirani obliki. Informacijski pooblaščenec je ugotavljal, ali zahtevana informacija predstavlja izjemo po 9. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, kakor je zatrjeval organ. Ta izjema ima tri elemente, ki morajo biti podani kumulativno: dokument mora biti še v postopku izdelave, dokument mora biti še predmet posvetovanja in razkritje dokumenta bi povzročilo napačno razumevanje njegove vsebine (specifični škodni test). Informacijski pooblaščenec je ugotovil, da v obravnavanem primeru navedeni pogoji niso izpolnjeni.

Dokument, ki ga je zahtevala prosilka, je nastal v začetni fazi postopka sprejemanja predloga zakona, saj gre za delovno gradivo predloga zakona, ki ga je pripravila za to imenovana delovna skupina pri organu. Dejstvo, da določen dokument predstavlja le verzijo delovnega gradiva predpisa oziroma predloga predpisa, ne pomeni, da je ta konkretni dokument (določena verzija) še v postopku izdelave. Zakonodajni postopek sestavlja več faz in ena izmed teh je tudi faza priprave predloga predpisa, v konkretnem primeru predloga zakona. V tej fazi se pripravljajo predlogi predpisov in s tem nastajajo praviloma tudi različne verzije določenega predpisa. Vsaka različica predstavlja dokument, ki je, če ga poseduje zavezanec po ZDIJZ, informacija javnega značaja v smislu 4. člena ZDIJZ, in sicer ne glede na to, da vsebina dokumenta morebiti ne bo sprejeta kot končno besedilo predloga predpisa. Zakonodajni postopek predstavlja proces pravnega urejanja družbeno najpomembnejših vprašanj s strani oblasti, zato je sodelovanje javnosti treba zagotoviti že v samem začetku postopka. V Republiki Sloveniji je tako na primer za predloge zakonov, aktov in drugih gradiv, ki jih obravnava Državni zbor RS, že Poslovnik Državnega zbora[23] eksplicitno določil, da se objavijo v glasilu Državnega zbora, ki je javno (drugi odstavek 100. člena PosDZ-1). ZDIJZ je v tem pogledu še širši, saj v 3. točki prvega odstavka 10. člena določa, da je vsak organ dolžan v svetovni splet posredovati med drugim tudi predloge predpisov, ki se nanašajo na delovno področje organa. Pri tem gre pojem predpisa razumeti kar najširše, in sicer kot vsak splošni pravni akt, ki ''navzven'' povzroča pravne učinke oziroma posega v pravice in dolžnosti drugih pravnih subjektov (t. i. eksterno delovanje). Uredba o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja[24] še podrobneje določa obveznosti ministrstva glede objave predloga zakona ali drugega akta državnega zbora in vseh poznejših različic dokumenta v svetovnem spletu. Iz navedenega je po mnenju Informacijskega pooblaščenca jasno razvidno, da informacija javnega značaja ni le končno besedilo predloga predpisa, temveč so to tudi že vse predhodne verzije predloga predpisa.

Informacijski pooblaščenec je ugotovil, da zahtevani dokument sicer še ni v fazi predloga predpisa, ki ga je organ dolžan objaviti v skladu z Uredbo, brez dvoma pa predstavlja eno izmed verzij delovnega gradiva predloga zakona, ki ga glede na zgornje navedbe ni mogoče šteti med dokumente v postopku izdelave v smislu izjeme iz 9. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Vsekakor je verzija delovnega gradiva predloga zakona v okviru delovne skupine nastala kot celota in je bila neuradno posredovana organom izven delovne skupine, da ji slednji posredujejo svoja mnenja in povedo, ali so predlagane rešitve prava vsebinska usmeritev. V obravnavanem primeru je povsem irelevantno, na kakšen način je bil dokument, ki je predmet zahteve, posredovan izven delovne skupine oziroma organa, uradno ali neuradno, dejstvo je, da je bil posredovan s spremnim dopisom, ki ga je podpisal minister kot odgovorna oseba organa, in zato predstavlja neko zaključeno verzijo delovnega gradiva predloga zakona v smislu prvega odstavka 7. člena Uredbe. To, da organ dokumenta še ni

[23] Uradni list RS, št. 92/2007 – uradno prečiščeno besedilo; v nadaljevanju PoDZ-1.
[24] Uradni list RS, št. 76/2005, s spremembami in dopolnitvami; v nadaljevanju Uredba.

označil kot zadnjo oziroma dokončno verzijo predloga Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju, ne more biti razlog, da bi ga označili kot dokument v postopku izdelave. O dokumentu v postopku izdelave bi lahko npr. govorili v primeru, če besedilo delovnega gradiva predloga zakona sploh še ne bi bilo v celoti napisano. V konkretnem primeru pa gre za vsebinsko zaokroženo besedilo delovnega gradiva predloga zakona, ki ga je pripravila delovna skupina, da to po vsej verjetnosti ni zadnja verzija predloga zakona, pa, kot rečeno, za obravnavani primer ni relevantno.

Dokument po oceni Informacijskega pooblaščenca ne bi prestal niti škodnega testa iz 9. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, saj njegovo razkritje ne more povzročiti napačnega razumevanja njegove vsebine. Povsem jasno je namreč, da gre za delovno gradivo, ki ni pravno zavezujoč dokument. Nestrinjanja s predlagano rešitvijo določenih vprašanj ne moremo enačiti z napačnim razumevanjem vsebine delovnega gradiva. Smisel transparentnosti postopka sprejema zakonov je namreč prav v tem, da se širša strokovna in nestrokovna javnost, torej vse zainteresirane skupine, vključijo v postopek sprejemanja zakona in izrazijo mnenja in stališča o predlaganem predpisu.

Informacijski pooblaščenec je zaključil, da v zahtevanem dokumentu ni podana nobena od izjem iz prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, zato je organu naložil, da prosilcu omogoči dostop do le-tega.

2.6.8. Delovno področje organa

V odločbi št. 090-137/2009/1 z dne 1. 10. 2009 je Informacijski pooblaščenec odločal o pritožbi zoper molk Agencije Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve, na katero je prosilec 1. 6. 2009 naslovil dopis, v katerem je prosil za pisno obrazložitev naslednjih vprašanj:

- Katero dejanje oz. podatki dokazujejo, da je zmožnost družbe SGP Tehnik, d. d., za poravnavanje obveznosti podpovprečna?
- Kako je vsebinsko in s konkretnimi številkami pripravljen izračun, ki pripelje do tega, da je družba SGP Tehnik, d. d., ocenjena z bonitetno oceno SB6?
- Katero dejanje oz. podatki dokazujejo, da je družba SGP Tehnik, d. d., podpovprečno donosna in podpovprečno likvidna? Kaj dokazuje, da je nadpovprečno zadolžena ter ima podpovprečno aktivnost in produktivnost?
- Katero dejanje oz. podatki dokazujejo, da je družba SGP Tehnik, d. d., bolj občutljiva na spremembe okoliščin poslovanja in na spremembe v poslovnem okolju kot povprečno slovensko podjetje?
- Predstavitev primerjalne lestvice prejšnjih in zdajšnjih bonitetnih ocen (katera prejšnja ocena je ekvivalentna kateri zdajšnji).

Upoštevaje 3. člen Sklepa o ustanovitvi organa[25] je Informacijski pooblaščenec ugotovil, da organ sodi med zavezance za dostop do informacij javnega značaja, kar pomeni, da je zavezan o zahtevi za dostop do informacij javnega značaja odločati in v primeru zavrnitve zahteve izdati odločbo v skladu z ZDIJZ. Ker organ ni ravnal tako, je Informacijski pooblaščenec ugotovil, da je pritožba prosilca zoper molk organa utemeljena.

V nadaljevanju je Informacijski pooblaščenec ugotovil, da organ z zahtevanimi dokumenti razpolaga. Sporno pa je bilo vprašanje, ali zahtevane informacije spadajo v delovno področje organa, ki je podvrženo določbam ZDIJZ. Sklep o ustanovitvi organa v 2. členu določa, da je organ pristojen za vodenje javnopravnih evidenc in opravljanje drugih zadev javnega pomena, določenih z zakonom o plačilnem prometu in drugimi predpisi. V 7. členu omenjenega sklepa so taksativno naštete naloge organa. V 8. členu Sklepa o ustanovitvi organa so opredeljene storitve, ki jih lahko organ opravlja kot gospodarsko dejavnost. Mednje sodi tudi storitev izdelave bonitetnih poročil, kar je predmet zahteve prosilca. Organ torej poleg nalog, ki jih je v okviru javnih pooblastil nanj prenesla država, opravlja tudi vrsto

[25] Uradni list RS, št. 53/2002; v nadaljevanju Sklep o ustanovitvi organa.

drugih storitev. Vlada RS je tako izrecno predvidela možnost, da organ opravlja tudi storitev izdelave bonitetnih poročil kot gospodarsko dejavnost, torej kot t. i. tržno dejavnost. Navedeno izhaja tudi iz 26. člena Sklepa o ustanovitvi organa, ki določa prihodke za delo organa, med katere sodijo tudi prihodki, pridobljeni s prodajo storitev po sprejeti tarifi. Informacijski pooblaščenec je ugotovil, da organ izvaja storitev izdelave bonitetnih poročil po tržnih načelih, zaradi česar se v tem delu za organ uporabljajo ista pravila kot za zasebnopravne subjekte, na katere pa se ZDIJZ ne nanaša. Za nosilce javnih pooblastil je namreč značilno, da lahko opravljajo še zasebnopravne, tržne dejavnosti, v okviru katerih niso zavezani posredovanju informacij javnega značaja, in sicer zato, ker v tržni sferi podvrženem delu dejavnosti informacije javnega značaja pojmovno ne morejo nastati. Te lahko namreč nastajajo samo v tistem delu dejavnosti, ki pomeni izvajanje javnega pooblastila, saj gre samo v tem delu za informacije, ki so v povezavi z javnopravnim delovanjem. Ne glede na to, da je organ organizacijsko gledano pravna oseba javnega prava, iz Sklepa o ustanovitvi organa izhaja, da lahko opravlja tudi storitve, s katerimi nastopa na trgu in glede katerih se uporabljajo zakonitosti, ki veljajo na trgu. To pomeni, da je organ v tem delu podvržen ponudbi in povpraševanju na trgu, in predvsem, da lahko za to storitev zaračuna toliko, kot sam določi. Gre namreč za storitev, ki je tržno zanimiva in ki jo načeloma na trgu lahko opravlja vsakdo, ki je za to usposobljen. Za odločitev v konkretnem primeru je tako odločilno dejstvo, da informacije, ki jih je zahteval prosilec, pri organu niso nastale v zvezi z izvajanjem njegovih javnopravnih nalog, ampak v zvezi z izvajanjem tržne dejavnosti. Ker gre tako v obravnavanem primeru za storitev organa, ki nikakor ni vezana na njegovo javnopravno delovanje, temveč se nanaša na zasebnopravni del dejavnosti, zahtevane informacije niso informacije javnega značaja v smislu 4. člena ZDIJZ, zato je Informacijski pooblaščenec pritožbo prosilca zavrnil.

2.7. Splošna ocena in priporočila na področju dostopa do informacij javnega značaja

Leta 2009 je bilo na področju dostopa do informacij javnega značaja zaznati porast števila vloženih pritožb zoper odločbe prvostopenjskih organov (182 vloženih pritožb, leto prej jih je bilo 169), pritožb zoper molk organa (302 pritožbe, leto prej 259 pritožb) in zahtev za različna pojasnila (328, leto prej 102). Zlasti zadnji podatek kaže na potrebo po aktivnejšem delovanju Ministrstva za javno upravo na tem področju, saj je to pristojno za podajo mnenj in pojasnil v skladu z 32. členom ZDIJZ. V praksi postajajo dileme na tem področju vse kompleksnejše in vsebinsko zahtevnejše, zato prvostopenjski organi potrebujejo več pomoči in usmeritve pri razlagi tega zakona v praksi. Dejstvo je, da ZDIJZ organom nalaga številne obveznosti, ki jih brez ustreznega znanja, finančnih in kadrovskih virov ter strokovne pomoči resornega ministrstva ne morejo opravljati dobro. Informacijski pooblaščenec je vsem organom, ki so nanj naslovil prošnjo za pojasnila, odgovoril v okviru svojih pristojnosti, največkrat pa jih je napotil na pristojno institucijo. Informacijski pooblaščenec je namreč drugostopenjski organ, ki odloča o pritožbi in ni pristojen, da v fazi, ko mora odločati organ prve stopnje, odgovarja na konkretna vprašanja, ali je določen dokument informacija javnega značaja ali ne.

Na podlagi izvedenih pritožbenih postopkov Informacijski pooblaščenec ocenjuje, da so tako organi zavezanci kot tudi prosilci bolje seznanjeni z načini dostopanja do informacij javnega značaja, zavezanci pa bistveno več informacij sami, brez zahteve prosilcev, posredujejo v svetovni splet. Leta 2009 se je bistveno povečalo število pritožbenih zadev, v katerih so bili prosilci novinarji, oz. tistih pritožb, ki so bile vložene na podlagi 45. člena ZMed. Pritožbene zadeve, s katerimi se srečuje Informacijski pooblaščenec, postajajo vsebinsko vse bolj zapletene in z vidika dokumentov, ki se jih presoja, vse obsežnejše. Večina organov je s prakso Informacijskega pooblaščenca, ki je dostopna tudi na njegovi spletni strani, dobro seznanjena. Na tem področju se je tako že izoblikovala utečena praksa, ki jo nadgrajujejo tudi odločitve Upravnega sodišča RS. To je leta 2009 sprejelo nekaj pomembnih odločitev, ki so bistveno vplivale tako na prakso prvostopenjskih organov kot tudi na prakso Informacijskega pooblaščenca:

- v sodbi pod opr. št. U 278/2008-23 z dne 20. 10. 2009 je zavzelo stališče, da je pritožba zoper stroške dostopa do informacij javnega značaja dovoljena in da je pritožbeni organ Informacijski pooblaščenec;
- v sodbi pod opr. št. U 1410/2009-9 z dne 23. 9. 2009 je pritrdilo stališču Informacijskega pooblaščenca, da so prosto dostopni osebni podatki javnih uslužbencev iz zapisnika inšpektorice za sistem javnih uslužbencev, ki se v tem dokumentu pojavljajo v zvezi z njihovim delovnim razmerjem oz. v zvezi s porabo javnih sredstev (npr. podatki o delovnem mestu, nazivu, višini plače, izpolnjevanju pogojev za delovno mesto, podatki o napredovanjih na delovnem mestu ...);
- v sodbi pod opr. št. U 284/2008-35 z dne 27. 5. 2009 je zavzelo stališče, da mora v primeru sklicevanja na poslovno skrivnost zainteresirani subjekt konkretno izkazati in obrazložiti, da so izpolnjeni zakonski pogoji za obstoj poslovne skrivnosti, in pojasniti, kakšna konkretna (ne le abstraktna!) škoda bi mu bila povzročena z razkritjem določene informacije.

Kljub temu da je od sprejetja ZDIJZ preteklo že več kot šest let, nekateri zavezanci naloge, ki jim jih nalaga ta zakon, še vedno dojemajo le kot dodatno delo in ne kot del javnopravnih nalog, ki so jih po zakonu dolžni opravljati. Informacijski pooblaščenec v praksi namreč še vedno opaža, da organi ZDIJZ dojemajo predvsem kot zakon, ki jih odvrača od opravljanja njihovih osnovnih nalog. Posledično želijo breme izvajanja teh nalog prenesti na prosilce, in sicer z zaračunavanjem stroškov za dostop do informacij javnega značaja. Poudariti velja, da je pravica dostopa do informacij javnega značaja temeljna človekova pravica, zagotovljena v drugem odstavku 39. člena Ustave RS, in da mora višina stroškov ostati najnižja možna oziroma ne sme nesorazmerno ovirati dostopa do informacij javnega značaja. Temu sicer sledijo tudi obstoječe določbe ZDIJZ, ki v 34. členu izrecno določa, da je vpogled v zahtevano informacijo brezplačen, za posredovanje prepisa, fotokopije ali elektronskega zapisa zahtevane informacije pa lahko organ prosilcu zaračuna materialne stroške. V tem trenutku je tako še vedno problematična Uredba o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja[26], ki je dopustila interpretacijo v smislu možnosti zaračunavanja dela, ki ga ima organ pri zagotavljanju pravice do dostopa do informacij javnega značaja. Da je takšna rešitev tudi sistemsko nepravilna izhaja iz:

- dejstva, da Zakon o splošnem upravnem postopku[27] med stroške postopka ne šteje stroškov dela, ki ga ima organ pri vodenju upravnega postopka, in
- dejstva, da se v skladu z Zakonom o upravnih taksah[28] za dostop do informacij javnega značaja ter za pritožbo zoper odločitev prvostopenjskega organa ne plačujejo upravne takse, ker gre za postopek uveljavljanja temeljne človekove pravice.

Zaradi vsega navedenega Informacijski pooblaščenec znova opozarja, da lahko nekritično in nesorazmerno zaračunavanje stroškov za posredovanje informacij v praksi dejansko postavi pod vprašaj celoten sistem dostopa do informacij javnega značaja, ter uporabo stroškovnikov, ki omogočajo samovoljno in nenadzorovano zaračunavanje stroškov posredovanja, odsvetuje. Zaradi neustrezne ureditve tega vprašanja bi bilo po oceni Informacijskega pooblaščenca treba institut zaračunavanja stroškov tudi v Uredbi urediti drugače.

Skrb vzbujajoče je dejstvo, da je v preteklem letu znova naraslo število vloženih pritožb zaradi molka organa. Informacijski pooblaščenec v praksi opaža, da organi zavezanci med pritožbenim postopkom zaradi molka organa prosilcem zahtevane informacije v glavnem posredujejo, le da za to potrebujejo več časa, kot ga določa ZDIJZ (20 delovnih dni). Poudariti velja, da lahko, na podlagi 24. člena ZDIJZ, v izjemnih primerih in kadar potrebuje več časa za posredovanje zahtevane informacije zaradi izvedbe delnega dostopa ali zaradi obsežnosti zahtevanega dokumenta, organ zakonski rok podaljša za največ 30 delovnih dni. Te rešitve se namreč organi v praksi redko poslužujejo, tudi v primerih, ko bi bilo to upravičeno. Molk organov zavezancev pa je nesprejemljiv tudi zaradi odgovornosti zavezanih organov konkretnim prosilcem oziroma javnosti, ki pri postavitvi zahteve in negativni odločitvi

[26] Uradni list RS, št. 76/2005, s spremembami in dopolnitvami, v nadaljevanju Uredba.
[27] Uradni list RS, št. 24/2006 - uradno pečiščeno besedilo 2, s spremembami; v nadaljevanju ZUP.
[28] Uradni list RS, št. 42/2007 - uradno prečiščeno besedilo 3, s spremembami; v nadaljevanju ZUT.

upravičeno pričakuje obrazloženo odločbo, ki vsebuje takšne razloge za zavrnitev dostopa do informacij, ki omogočajo preizkus odločbe v pritožbenem postopku.

Kot v letih poprej tudi leta 2009 ni bilo zaznati bistvenega porasta pritožbenih zadev na področju ponovne uporabe informacij javnega značaja. Verjetno je temu botrovala tudi gospodarska kriza in posledično manjši interes prosilcev za ponovno uporabo. Na tem področju Informacijski pooblaščenec zavezancem zato znova priporoča, da več pozornosti posvetijo aktivnemu informiranju javnosti o možnosti ponovne uporabe. Ponovna uporaba informacij javnega značaja pomeni uporabo teh informacij s strani fizičnih ali pravnih oseb za pridobitne ali nepridobitne namene, razen za prvotni namen v okviru javne naloge, zaradi katerega so bili dokumenti izdelani. Uporaba informacij za izvajanje javnih nalog v organu ali izmenjava informacij med organi za izvajanje javnih nalog se ne šteje za ponovno uporabo informacij. Institut ponovne uporabe informacij javnega značaja pomeni večjo preglednost in dorečenost uporabe informacij, ki jih komercialni ali nekomercialni uporabniki dobijo od javnega sektorja. Organi javnega sektorja zbirajo, proizvajajo, reproducirajo in razširjajo dokumente, da izpolnijo svoje javne naloge, določene z veljavnimi predpisi. Uporaba takih dokumentov za druge namene, ne za tiste, v katere so bili izdelani, pa pomeni ponovno uporabo. Cilj le-te je dodana vrednost informaciji javnega značaja, zasebni sektor (prosilec) pa naj bi ponudil več ali nekaj drugega, kot ponuja organ v okviru izvajanja svojih javnih nalog. Smisel nadaljnje uporabe ali izkoriščanja informacij javnega značaja je zagotavljanje njihove nadgradnje s strani prosilca in s tem izpolnjevanje gospodarske funkcije pravice dostopa do informacij javnega značaja. Pri gospodarski funkciji pride do izraza njen pomen za gospodarstvo, saj s ponovno uporabo informacij nastane trg z informacijami javnega sektorja kot eden ključnih trgov pri širjenju komunikacijske tehnologije. Razumevanje pomena nastanka tega trga je bistveno za razvoj ponovne uporabe. Predvsem komercialni uporabniki tako pridobljene informacije obdelajo, s čimer te dobijo neko dodano vrednost, obogateno informacijo pa nato spet ponudijo na trgu, pri čemer jih k obogatitvi informacij zavezuje le trg in nikakor ne zakon. Javni sektor, konkretneje vsak posamezni organ, ima po določilu prvega odstavka 34.a člena ZDIJZ pravico, da ponovno uporabo v pridobitne namene zaračuna, kar pomeni, da to sicer lahko zaračuna, ni pa tega dolžan storiti. Pomembna je tudi prepoved diskriminacije med prosilci, kar pomeni, da je ponovna uporaba informacij po enaki ceni in pod enakimi drugimi pogoji dovoljena in omogočena vsem prosilcem. Glede na pozitivne učinke ponovne uporabe bi bilo smiselno, da bi jo zavezanci začeli aktivno promovirati. Poleg tega bi bilo treba dosledno spoštovati določbo, da mora zavezanec vse pogoje glede ponovne uporabe informacij, običajno ceno in obračunske podlage pri posebnih zahtevah za ponovno uporabo informacij vnaprej objaviti na svetovnem spletu.

3 DELO NA PODROČJU VARSTVA OSEBNIH PODATKOV

3.1. Koncept varstva osebnih podatkov v Republiki Sloveniji

Koncept varstva osebnih podatkov v Republiki Sloveniji temelji na določbi 38. člena Ustave RS, po kateri je varstvo osebnih podatkov v državi ena izmed z ustavo zagotovljenih človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Določba 38. člena Ustave RS zagotavlja varstvo osebnih podatkov, prepoveduje uporabo osebnih podatkov v nasprotju z namenom njihovega zbiranja, vsakomur zagotavlja pravico do seznanitve z zbranimi osebnimi podatki, ki se nanašajo nanj, ter pravico do sodnega varstva ob njihovi zlorabi.

Za normativno urejanje varstva osebnih podatkov je zlasti pomemben drugi odstavek 38. člena Ustave RS, v katerem je določeno, da zbiranje, obdelovanje, namen uporabe, nadzor in varstvo tajnosti osebnih podatkov določa zakon (splošen, sistemski zakon in področni zakoni). Gre za t. i. obdelovalni model z določenimi pravili za urejanje dopustne obdelave osebnih podatkov na zakonski ravni. Po tem modelu je na področju obdelave osebnih podatkov prepovedano vse, razen tistega, kar je z zakonom (na področju zasebnega sektorja tudi z osebno privolitvijo posameznika) izrecno dovoljeno. Vsaka obdelava osebnih podatkov namreč pomeni poseg v z ustavo varovano človekovo pravico do varstva osebnih podatkov. Tak poseg je zato dopusten, če je v zakonu določno opredeljeno, kateri osebni podatki se smejo obdelovati, jasno pa mora biti določen tudi namen obdelave osebnih podatkov, zagotovljeno mora biti ustrezno varstvo in zavarovanje osebnih podatkov. Namen obdelave osebnih podatkov mora biti ustavno dopusten, obdelovati pa se smejo le tisti osebni podatki, ki so primerni in nujno potrebni za uresničitev zakonsko opredeljenega in ustavno dopustnega namena.

Ureditev varstva osebnih podatkov v sistemskem zakonu je potrebna zaradi enotne določitve načel, pravil in obveznosti ter zaradi zapolnitve pravnih praznin, ki bi lahko nastale v področnih zakonih. Poleg tega ni potrebno, da bi se npr. definicije, obveznosti in ukrepi v zvezi z zavarovanjem osebnih podatkov, katalogi zbirk osebnih podatkov, registracijo zbirk osebnih podatkov v zvezi s pravicami posameznika do seznanitve s podatki, ki se nanašajo nanj, ter vprašanja glede nadzora in pristojnosti nadzornega organa vedno predpisovali tudi v področnih zakonih. Namen sistemskega zakona torej ni podrobnejše predpisovanje načinov obdelave osebnih podatkov po posameznih področjih, temveč predvsem to, da se v njem enotno določijo splošne pravice, obveznosti, načela in ukrepi, s katerimi se preprečujejo neustavni, nezakoniti in neupravičeni posegi v zasebnost in dostojanstvo posameznika pri obdelavi osebnih podatkov. Področni zakoni morajo zato jasno določati, katere zbirke osebnih podatkov se bodo vzpostavile in vodile na posameznem področju, vrste osebnih podatkov, ki jih bodo posamezne zbirke vsebovale, način zbiranja osebnih podatkov, morebitne omejitve pravic posameznika, zlasti pa namen obdelave zbranih osebnih podatkov. Z vidika varstva posameznika je zelo priporočljivo, da se v področnem zakonu določi tudi čas shranjevanja osebnih podatkov (rok hrambe osebnih podatkov).

Zakon o varstvu osebnih podatkov[29], ki ga je Državni zbor Republike Slovenije sprejel 15. 7. 2004, velja od 1. 1. 2005. Sprejetje zakona je bilo potrebno predvsem zaradi vstopa Republike Slovenije v Evropsko unijo in zaradi s tem povezane dolžnosti uskladitve varstva osebnih podatkov z določbami Direktive 95/46/ES Evropskega parlamenta in Sveta o zaščiti posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov[30].

ZVOP-1 ni le sistemski zakon, ampak je v svojem VI. delu tudi t. i. področni zakon, ki s precej natančno določitvijo pravic, obveznosti, načel in ukrepov upravljavcem osebnih podatkov daje neposredno zakonsko podlago za obdelavo osebnih podatkov na področju neposrednega trženja, videonadzora, biometrije, evidentiranja vstopov v prostore in izstopov iz njih ter strokovnega nadzora.

Poleg Ustave RS, ZVOP-1, ZInfP in zakonov, ki podrobneje predpisujejo obdelavo osebnih

[29] Uradni list RS, št. 86/2004; v nadaljevanju ZVOP-1.
[30] Uradni list Evropskih skupnosti, št. L 281, 23. 11. 1995.

podatkov na posameznem področju, se v Republiki Sloveniji pri obdelavi neposredno uporabljajo tudi določbe Konvencije o varstvu posameznikov glede na avtomatsko obdelavo osebnih podatkov. Ta je bila ratificirana in objavljena leta 1994[31]. Namen omenjene konvencije Sveta Evrope je na ozemlju vsake pogodbenice vsakemu posamezniku, ne glede na njegovo državljanstvo in prebivališče, zagotoviti spoštovanje njegovih pravic in temeljnih svoboščin ter v okviru tega še posebej spoštovanje pravice do zasebnosti v primeru avtomatske obdelave njegovih osebnih podatkov.

Julija 2007 je bila sprejeta novela ZVOP-1, to je Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o varstvu osebnih podatkov[32]. ZVOP-1A je uvedel dve pomembni novosti, in sicer z vidika administrativnih (in s tem posledično tudi finančnih) razbremenitev upravljavcev osebnih podatkov ter predpisovanja določenih olajšav z vidika oblik dostopa posameznikov do njihovih osebnih podatkov. Novela je bistveno zožila krog zavezancev za vpis zbirk osebnih podatkov v register in je prinesla določene pozitivne rešitve, predvsem olajšave za posameznike, na katere se osebni podatki nanašajo.

Določbe ZVOP-1A so bile usklajene s spremembami Zakona o prekrških[33] iz leta 2006 ter so upoštevale uvedbo evra kot plačilnega sredstva Republike Slovenije s 1. 1. 2007.

Uradno prečiščeno besedilo Zakona o varstvu osebnih podatkov (ZVOP-1-UPB1) je bilo izdano septembra 2007.

3.2. Dejavnost državnih nadzornikov za varstvo osebnih podatkov

3.2.1. Pravice in dolžnosti državnega nadzornika

Državni nadzornik za varstvo osebnih podatkov opravlja inšpekcijski nadzor nad izvajanjem določb ZVOP-1-UPB1 in je pri opravljanju svojih nalog v skladu s svojimi pooblastili samostojen. Naloge opravlja v okviru in na podlagi ustave in zakonov.

Splošna načela inšpekcijskega nadzora, splošne pravice, dolžnosti, pooblastila državnih nadzornikov, postopek inšpekcijskega nadzora, inšpekcijski ukrepi in druga vprašanja, povezana z inšpekcijskim nadzorom, so določeni v Zakonu o inšpekcijskem nadzoru[34], specifične pristojnosti državnega nadzornika pa so določene v 53. členu ZVOP-1-UPB1.

3.2.2. Inšpekcijski nadzor

Neposredni inšpekcijski nadzor nad izvajanjem predpisov s področja varstva osebnih podatkov je obsegal:

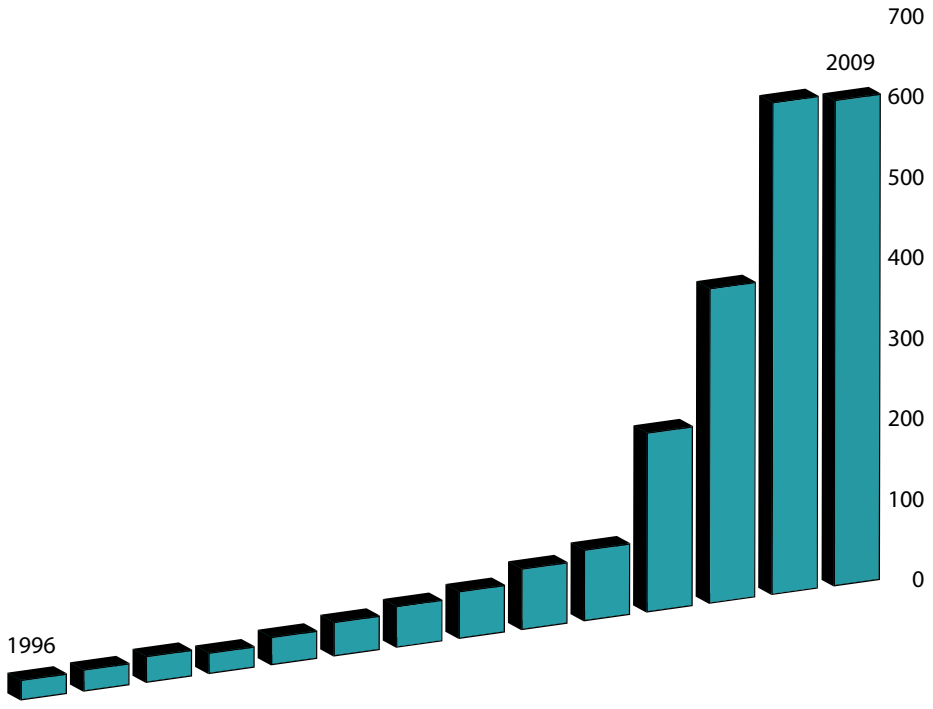
- nadzor zakonitosti obdelave osebnih podatkov;
- nadzor ustreznosti ukrepov za zavarovanje osebnih podatkov ter izvajanja postopkov in ukrepov za zavarovanje osebnih podatkov po 24. in 25. členu ZVOP-1-UPB1;
- nadzor nad izvajanjem določb zakona, ki urejajo katalog zbirke osebnih podatkov, register zbirk osebnih podatkov in evidentiranje posredovanja osebnih podatkov posameznim uporabnikom osebnih podatkov;
- nadzor nad izvajanjem določb zakona v zvezi z iznosom osebnih podatkov v tretjo državo in njihovim posredovanjem tujim uporabnikom osebnih podatkov.

Informacijski pooblaščenec je leta 2009 zaradi suma kršitev določb ZVOP-1-UPB1 vodil 624 zadev, 219 v javnem in 405 v zasebnem sektorju. Zoper pravne osebe javnega sektorja je prejel 165 prijav, 54 postopkov je uvedel po uradni dolžnosti, medtem ko je zoper zasebni

[31] Uradni list RS, št. 11/1994 – Mednarodne pogodbe št. 3/1994.
[32] Uradni list RS, št. 67/2007; v nadaljevanju ZVOP-1A.
[33] Uradni list RS, št. 3/2007 – uradno prečiščeno besedilo 4, s spremembami; v nadaljevanju ZP-1.
[34] Uradni list RS, št. 43/2007 – uradno prečiščeno besedilo 1; v nadaljevanju ZIN.

sektor prejel 332 prijav, 73 postopkov pa je uvedel po uradni dolžnosti. Število prijav in pritožb zaradi suma kršitev določb ZVOP-1-UPB1 ostaja v primerjavi s statističnimi podatki za leto 2008 skoraj na isti ravni.

Slika 8: Število zadev, ki jih je zaradi suma kršitev določb ZVOP-1-UPB1 vodil Informacijski pooblaščenec med letoma 1996 in 2009.



Informacijski pooblaščenec je zaradi suma kršitev določb ZVOP-1-UPB1 zoper pravne osebe javnega sektorja prejel 165 prijav. Pri 41 prijavah je bilo že iz samih prijav razvidno, da opisano dejanje ne pomeni kršitve določb ZVOP-1-UPB1. Državni nadzornik je zato prijaviteljem pisno pojasnil, zakaj opisano dejanje ne pomeni kršitve teh določb in zakaj uvedba postopka inšpekcijskega nadzora ne bi bila smiselna. Eno prijavo je Informacijski pooblaščenec odstopil v reševanje pristojnim institucijam. Po preučitvi prijav je bilo uvedenih 124 inšpekcijskih postopkov, 54 jih je bilo uvedenih po uradni dolžnosti. V okviru inšpekcijskih postopkov v javnem sektorju so bili opravljeni 103 inšpekcijski pregledi. Za odpravo ugotovljenih nepravilnosti je bilo leta 2009 izrečenih 22 opozoril na zapisnik in izdanih 17 ureditvenih oziroma upravnih odločb, tri v zadevah iz leta 2008. Leta 2009 sta dva zavezanca zoper prejeto odločbo sprožila upravni spor z vložitvijo tožbe na Upravno sodišče Republike Slovenije. Po opravljenem inšpekcijskem pregledu ali po prejemu pisnega pojasnila zavezanca je bilo v 52 primerih ugotovljeno, da zavezanec ni storil kršitve, zato je bil postopek s sklepom ustavljen. Ti so bili izdani tudi, kadar so zavezanci po opozorilu na zapisnik ali prejemu ureditvene odločbe ugotovljene nepravilnosti odpravili, o čemer so morali obvestiti državne nadzornike. Leta 2009 je bilo izdanih 119 sklepov o ustavitvi inšpekcijskega postopka zoper zavezance v javnem sektorju, od tega 45 za postopke, uvedene leta 2008.

V prijavah se je največ sumov kršitev določb ZVOP-1-UPB1 nanašalo na:
- nezakonito zbiranje oziroma zahtevanje osebnih podatkov (55);
- posredovanje osebnih podatkov nepooblaščenim uporabnikom s strani upravljavca zbirke osebnih podatkov (41),
- neustrezno zavarovanje osebnih podatkov (29),
- nezakonito objavo osebnih podatkov, npr. na oglasnih deskah, na internetu (20),
- nezakonito izvajanje videonadzora (11),
- ostalo (9).

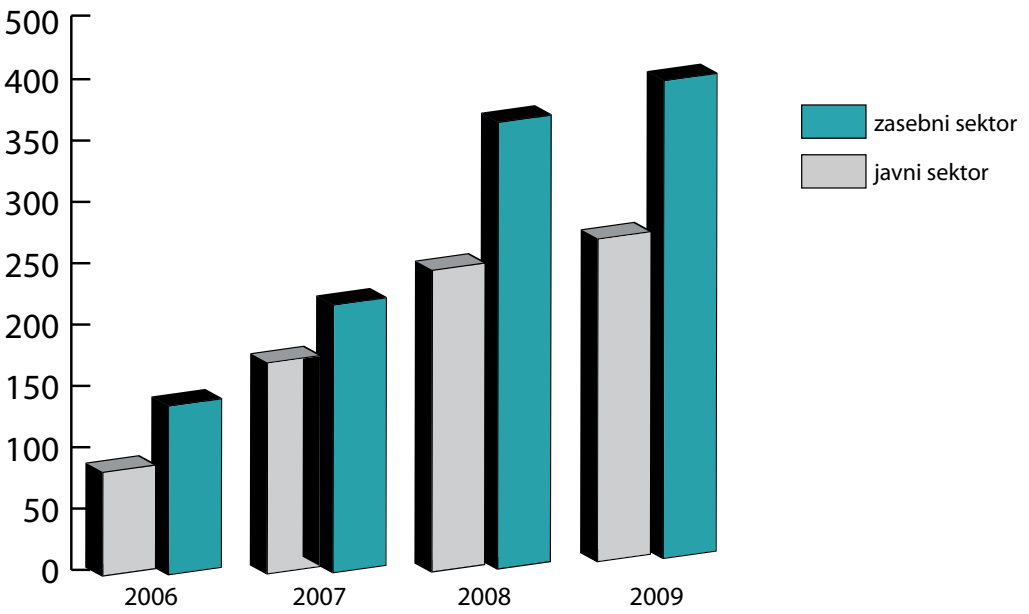
Prijave so bile vložene in postopki po uradni dolžnosti uvedeni zoper naslednje institucije:

- izobraževalne ustanove (53),
- državne organe, ministrstva in organe v njihovi sestavi (42),
- javne sklade, zavode, agencije in druge osebe javnega prava (39),
- občine (33),
- zdravstvene ustanove (25),
- sodišča in vrhovno državno tožilstvo (19),
- upravne enote (8).

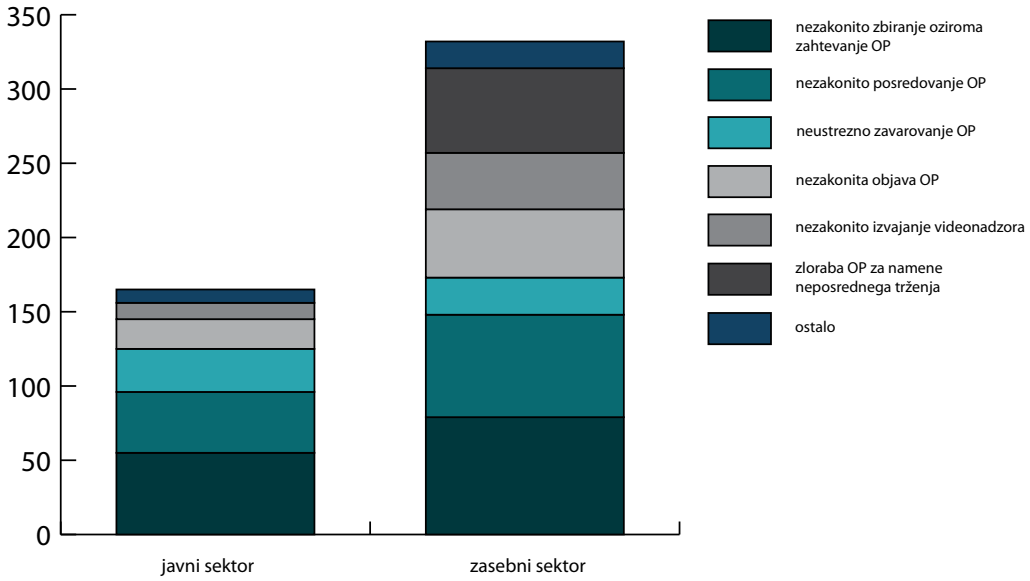
Informacijski pooblaščenec je zoper zasebni sektor prejel 332 prijav, od tega so mu pet prijav odstopile druge institucije. V 65 primerih so bili prijavitelji obveščeni, da Informacijski pooblaščenec postopka inšpekcijskega nadzora ne bo uvedel, petkrat pa je Informacijski pooblaščenec prijavo posredoval v reševanje pristojnim institucijam. Leta 2009 je bilo na podlagi prejetih prijav uvedenih 267 postopkov inšpekcijskega nadzora, 73 postopkov je bilo uvedenih po uradni dolžnosti. Državni nadzorniki za varstvo osebnih podatkov so v zasebnem sektorju opravili 195 inšpekcijskih pregledov. V 82 inšpekcijskih postopkih se je po inšpekcijskem pregledu ali po pridobitvi pojasnila, ki so ga na poziv državnega nadzornika poslali zavezanci, pokazalo, da do kršitev določb ZVOP-1-UPB1 ni prišlo. Zaradi ugotovljenih nepravilnosti je bilo izrečenih 44 opozoril na zapisnik in izdanih 30 ureditvenih odločb, od tega 12 v zadevah, uvedenih leta 2008. S sklepom o ustavitvi je bilo zaključenih 219 inšpekcijskih postopkov, od tega 78 takih, ki so bili začeti leta 2008.

V okviru prejetih prijav je bilo največ sumov kršitev določb ZVOP-1-UPB1 zaradi:
- nezakonitega zbiranja oziroma zahtevanja osebnih podatkov (79),
- posredovanja osebnih podatkov nepooblaščenim uporabnikom (69),
- nezakonite objave osebnih podatkov, npr. na oglasnih deskah večstanovanjskih stavb, v medijih (57),
- nezakonitega izvajanja videonadzora (46),
- zlorabe osebnih podatkov za namene neposrednega trženja (38),
- neustreznega zavarovanja osebnih podatkov (25).
- ostalo (18).

Slika 9: Število zadev zaradi suma kršitev določb ZVOP-1-UPB1 med letoma 2006 in 2009.

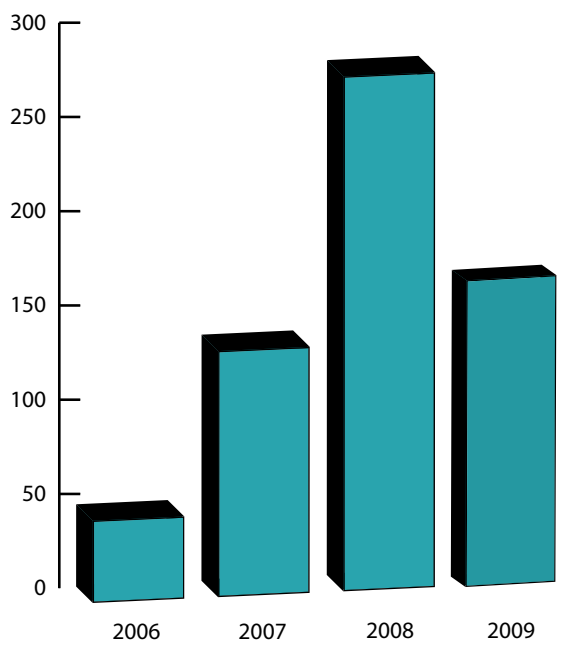


Slika 10: Prijave nezakonite obdelave osebnih podatkov leta 2009, primerjava med javnim in zasebnim sektorjem.



3.2.3. Storjeni prekrški

Zaradi kršitev določb ZVOP-1-UPB1 je bilo leta 2009 uvedenih 163 postopkov o prekršku, 41 postopkov zoper pravne osebe javnega sektorja, 70 postopkov zoper pravne osebe zasebnega sektorja in 52 postopkov zoper posameznike. Postopek o prekršku se vodi v skladu z ZP-1. Za ugotovljeni prekršek lahko prekrškovni organ v skladu s 53. členom izreče opozorilo, če je storjeni prekršek neznatnega pomena in če pooblaščena uradna oseba oceni, da je glede na pomen dejanja opozorilo zadosten ukrep. Če je storjen hujši prekršek, prekrškovni organ izda odločbo o prekršku, s katero lahko kršitelju izreče sankcijo. V skladu s 4. členom ZP-1 sta sankciji za prekršek globa in opomin, glede na 57. člen ZP-1 pa se lahko globa izreče tudi v obliki plačilnega naloga.



Slika 11: Število uvedenih postopkov o prekršku med letoma 2006 in 2009.

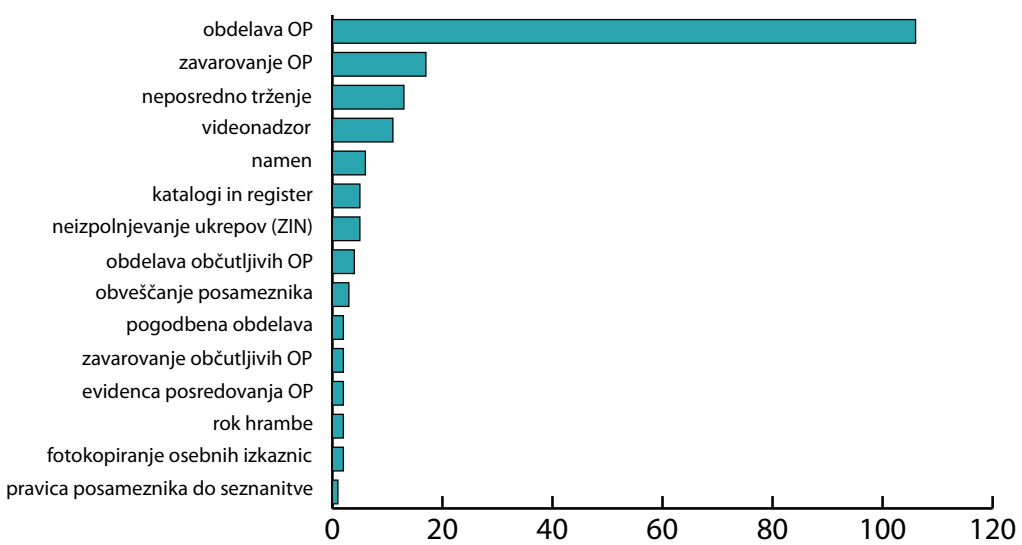
Zaradi ugotovljenih prekrškov je Informacijski pooblaščenec izdal:
- 59 opozoril (7 v postopkih, uvedenih leta 2008),
- 93 odločb o prekršku (67 opominov, od tega 30 v postopkih, uvedenih leta 2008, in 26 glob, od tega 9 v postopkih, uvedenih leta 2008),
- 12 plačilnih nalogov.

Kršitelji so zoper izdane odločbe vložili 21 zahtev za sodno varstvo, od tega 16 zoper globe in pet zoper opomine.

Leta 2009 je prekrškovni organ v 31 primerih (v 27 primerih za postopke, uvedene v letu 2008 in v štirih primerih za postopke, uvedene v letu 2009) postopek ustavil z uradnim zaznamkom, ker za izrek sankcije ni bilo dovolj dokazov ali ker je bilo ugotovljeno, da očitano dejanje ni prekršek.

Kršitve (v okviru enega prekrškovnega postopka je lahko več kršitev) so zadevale:
- obdelavo osebnih podatkov: 8. člen ZVOP-1-UPB1 (106),
- zavarovanje osebnih podatkov: 24. in 25. člen ZVOP-1-UPB1 (17),
- neposredno trženje: 72. in 73. člen ZVOP-1-UPB1 (13),
- videonadzor: 74., 75., 76. in 77. člen ZVOP-1-UPB1 (11),
- namen zbiranja in nadaljnje obdelave osebnih podatkov: 16. člen ZVOP-1-UPB1 (6),
- vzpostavitev katalogov zbirk osebnih podatkov in posredovanje podatkov v register zbirk osebnih podatkov: 26. in 27. člen ZVOP-1-UPB1 (5),
- neizpolnjevanje ukrepov, izrečenih v postopkih inšpekcijskega nadzora, kršitve določb ZIN (5),
- obdelavo občutljivih osebnih podatkov: 13. člen ZVOP-1-UPB1 (4),
- obveščanje posameznika o obdelavi osebnih podatkov: 19. člen ZVOP-1-UPB1 (3),
- pogodbeno obdelavo: 11. člen ZVOP-1-UPB1 (2),
- zavarovanje občutljivih osebnih podatkov: 14. člen ZVOP-1-UPB1 (2),
- evidenco posredovanja osebnih podatkov: tretji odstavek 22. člena ZVOP-1-UPB1 (2),
- rok hrambe osebnih podatkov: 21. člen ZVOP-1- UPB1 (2),
- kršitve v zvezi s fotokopiranjem osebnih izkaznic: 3.a člen ZOIzk (2),
- pravico posameznika do seznanitve: 30. člen ZVOP-1-UPB1 (1).

Slika 12: Najpogostejše kršitve določb ZVOP-1-UPB1.



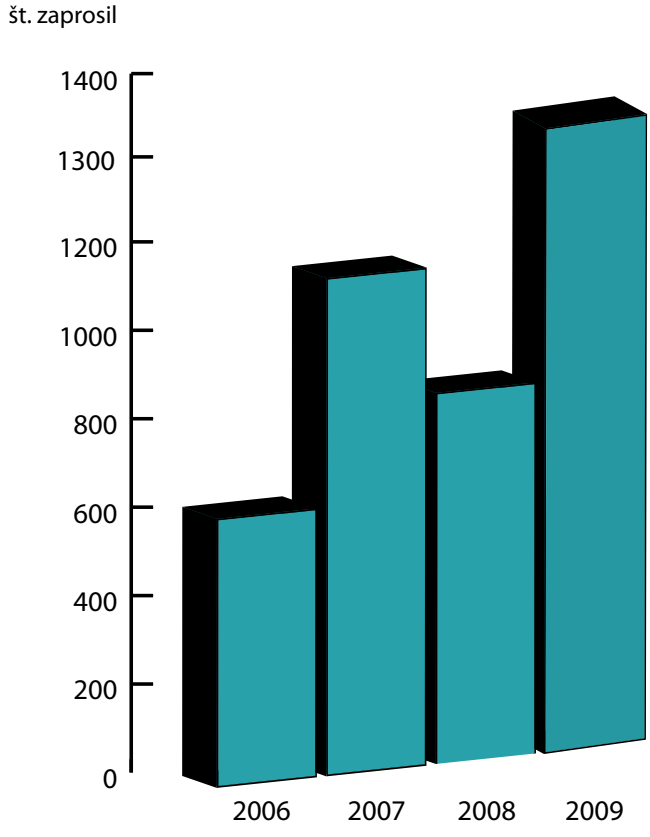
Leta 2009 je Informacijski pooblaščenec prejel 14 sodb v imenu ljudstva, s katerimi so okrajna sodišča odločala o vloženih zahtevah za sodno varstvo zoper odločbe o prekrških, ki jih je izdal Informacijski pooblaščenec v preteklih letih:

- zahteva za sodno varstvo je bila zavrnjena kot neutemeljena, odločba Informacijskega pooblaščenca pa potrjena (9),
- zahtevi za sodno varstvo je bilo ugodeno v delu, ki se nanaša na izrečeno sankcijo, tako da se je storilcem za prekršek spremenila sankcija, sicer je bila zahteva za sodno varstvo zavrnjena kot neutemeljena (3),
- zahtevi za sodno varstvo je bilo ugodeno, odločba Informacijskega pooblaščenca odpravljena, postopek za prekrške pa ustavljen (2).

3.3. Dajanje pisnih mnenj in pojasnil

Neposredna pravna podlaga za dajanje neobveznih mnenj, pojasnil, stališč, navodil in priporočil s področja varstva osebnih podatkov so določbe 49. člena ZVOP-1-UPB1. Informacijski pooblaščenec je leta 2009 prejel 1334 prošenj za podajo pisnega pojasnila ali mnenja v zvezi s konkretnimi vprašanji, kar je veliko več kot leta 2008, ko je prejel 853 takih prošenj. Zaprosila za mnenja in pojasnila so vsebinsko zahtevnejša, kar lahko pripišemo temu, da je javnost vedno bolj seznanjena z ZVOP-1-UPB1 in s pravicami posameznika, ki iz le-tega izhajajo. Za zahtevnejša vprašanja in vprašanja, na katera še ni odgovarjal, je Informacijski pooblaščenec izdal 596 pisnih mnenj in pojasnil, medtem ko je posameznike, ki so zastavili vprašanja, na katera je Informacijski pooblaščenec v preteklosti že odgovarjal, le napotil na že izdelano mnenje. Takšnih napotitev in priporočil v zvezi z ZVOP-1-UPB1 je bilo 738. Informacijski pooblaščenec pa je dajal tudi ustna mnenja in pojasnila. V uradu je namreč vsak dan od 8. do 16. ure na voljo dežurni zaposleni, ki na vprašanja odgovarja po telefonu.

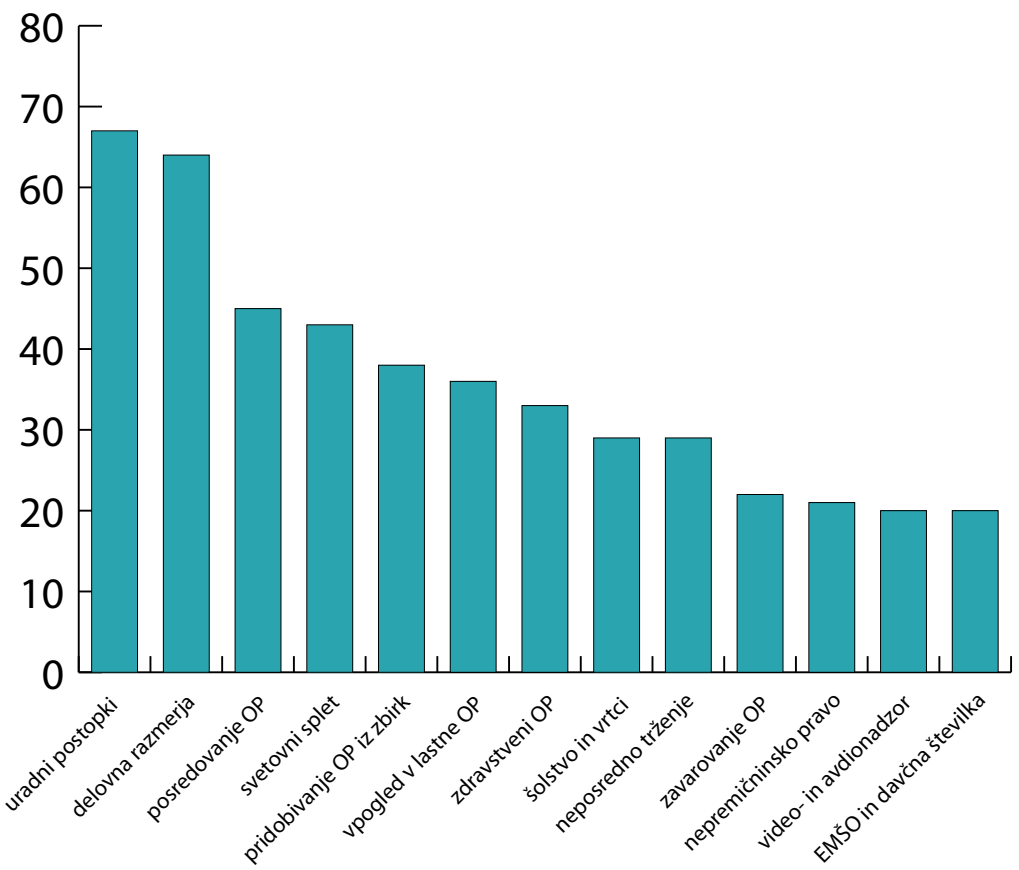
Slika 13: Število zaprosil za mnenja med letoma 2006 in 2009.



Zaprosila za mnenja in pojasnila so zadevala različna področja. Informacijski pooblaščenec izdana mnenja razvršča v 45 področij (npr. bančništvo, biometrija, davčni postopki, delovna razmerja, društva, elektronska pošta, enotna matična številka občana in davčna številka, iznos osebnih podatkov v tretje države, knjižničarstvo, mediji, neposredno trženje in nagradne igre, pogodbena obdelava, policijski postopki, postopki v centrih za socialno delo, register zbirk osebnih podatkov, sindikati, sodni postopki, stanovanjsko in nepremičninsko pravo, statistika in raziskovanje, svetovni splet, šolstvo, telekomunikacije in pošta, trgovinska dejavnost, upravljanje gospodarskih družb, uradni postopki, verske skupnosti, video- in avdionadzor, vpogled v lastne osebne podatke, vrtec, zavarovalništvo, zavarovanje osebnih podatkov, zdravstveni osebni podatki). Informacijski pooblaščenec je leta 2009 izdal največ pisnih mnenj na naslednjih področjih (eno mnenje se lahko nanaša na več področij):

- uradni postopki – sodni, upravni in policijski (67),
- delovna razmerja (64),
- posredovanje osebnih podatkov med upravljavci (45),
- svetovni splet (43),
- pridobivanje osebnih podatkov iz zbirk (38),
- vpogled v lastne osebne podatke (36),
- zdravstveni osebni podatki (33),
- šolstvo in vrtci (29),
- neposredno trženje in nagradne igre (29),
- zavarovanje osebnih podatkov (22),
- stanovanjsko in nepremičninsko pravo (21),
- video- in avdionadzor (20),
- enotna matična številka občana in davčna številka (20).

Slika 14: Zaprosila za mnenja leta 2009 po področjih.



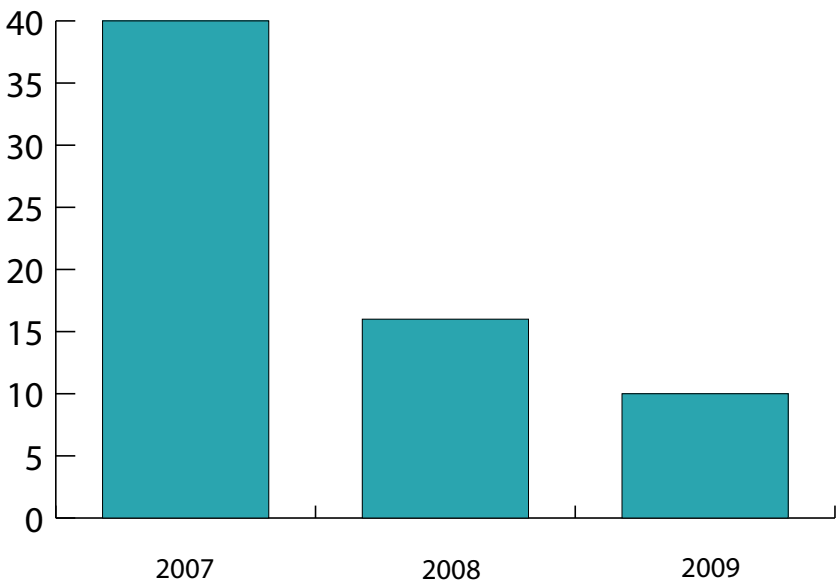
3.4. Dopustnost izvajanja biometrijskih ukrepov

Informacijski pooblaščenec je po določbi 80. člena ZVOP-1-UPB1 pristojen za vodenje upravnih postopkov za izdajo odločb o tem, ali je nameravano izvajanje biometrijskih ukrepov v skladu z določbami ZVOP-1-UPB1 ali ne.

Biometrijski ukrepi so kot posebna oblika obdelave osebnih podatkov opredeljeni v tretjem poglavju VI. dela ZVOP-1-UPB1, v členih 78. do 81.

Informacijski pooblaščenec presodi namen vlagatelja zahteve. Ta mora biti utemeljen in podprt z dovolj dokazi. Ugotavlja se tudi, ali bi isti namen lahko zadovoljivo dosegli z načini preverjanja oziroma ugotavljanja identitete, ki ne vključujejo biometrijskih ukrepov, ki torej manj posegajo v zasebnost in dostojanstvo zaposlenih. Informacijski pooblaščenec presoja tudi tehnični vidik biometrijskih ukrepov (za preverjanje identitete – avtentikacija ali za ugotavljanje identitete – identifikacija).

Slika 15: Število vlog za izdajo odločbe o dopustnosti izvajanja biometrijskih ukrepov med letoma 2007 in 2009.



Informacijski pooblaščenec je leta 2007 prejel 40 vlog za uvedbo biometrijskih ukrepov, leta 2008 16 vlog, leta 2009 pa 10 vlog – število vlog za uvedbo biometrijskih ukrepov se torej vztrajno zmanjšuje. Leta 2009 je bilo izdanih šest odločb o dopustnosti izvajanja teh ukrepov, od tega dve za vlogi, prejeti leta 2008, eno vlogo pa je vlagatelj umaknil. S štirimi odločbami je bila uvedba biometrijskih ukrepov dovoljena, z dvema odločbama pa je bilo njihovo izvajanje zavrnjeno.

Informacijski pooblaščenec je zahtevi za izvajanje biometrijskih ukrepov ugodil v štirih primerih, in sicer je ugodil:

- zahtevi banke: z namenom varovanja poslovnih skrivnosti in varnosti premoženja se dovoli izvajanje biometrijskih ukrepov z uporabo biometričnih naprav, ki delujejo na principu biometrične prepoznave obraza, na vhodu v računalniška centra in v trezorske prostore;
- zahtevi državnega organa: zaradi varovanja tajnih podatkov se dovoli izvajanje biometrijskih ukrepov z uporabo biometričnega čitalnika prstnih odtisov za vstopanje v

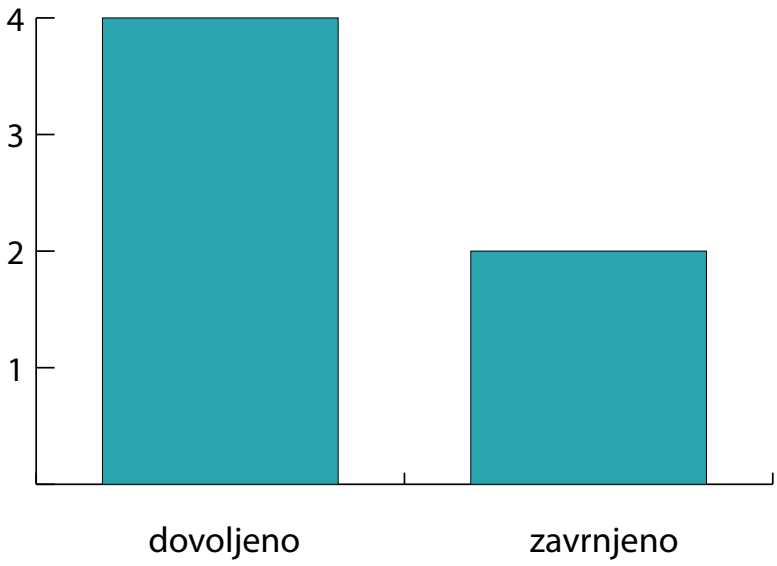
prostore znotraj Stalnega predstavništva Republike Slovenije pri Evropski uniji, ki so organizacijsko in tehnično oblikovani v skladu z varnostnimi standardi, ki jih določa Zakon o tajnih podatkih[35], in v katerih so tajni podatki, in sicer nad tistimi zaposlenimi, ki imajo pooblastila za dostop do z biometrijskimi ukrepi varovanih prostorov;

- zahtevi podjetja, ki se ukvarja s transportom in logistiko: z namenom varovanja poslovnih skrivnosti se dovoli izvajanje biometrijskih ukrepov z uporabo biometričnih čitalnikov prstnih odtisov na vhodu v pisarno direktorja vlagatelja zahteve, in sicer nad zaposlenimi pri vlagatelju, ki imajo pooblastila za dostop do omenjene pisarne, v kateri so poslovne skrivnosti, s katerimi razpolaga vlagatelj oziroma nosilci teh poslovnih skrivnosti, za varstvo katerih je uvedba biometrijskih ukrepov nujno potrebna;
- zahtevi podjetja, ki se ukvarja s sistemsko administracijo in poslovnimi rešitvami: za namene opravljanja dejavnosti, varovanja poslovnih skrivnosti in varnosti premoženja se dovoli izvajanje biometrijskih ukrepov s preverjanjem prstnih odtisov nad tistimi zaposlenimi, ki so pooblaščeni za vstop v prostore v lasti telekomunikacijskega operaterja, za vstop v varno sobo in za odklepanje omar, v katerih je informacijsko-komunikacijska oprema siHrambe (elektronska hramba podatkov različnih strank, med katerimi naj bi bili tudi državni organi, javni zavodi in veliki poslovni sistemi, pri čemer naj bi stranke vlagatelja v sistem siHrambe shranjevale predvsem svoje občutljive podatke: osebne podatke, zdravstvene podatke, kadrovske osebne podatke, poslovne skrivnosti, tajne podatke, arhivsko gradivo itd.).

Dve vlogi sta bili zavrnjeni. Informacijski pooblaščenec je v obeh postopkih moral pretehtati, ali sta namen, ki sta ga navedla vlagatelja, in način izvajanja biometrijskih ukrepov takšna, da upravičujeta uvedbo biometrijskih ukrepov. Biometrijske ukrepe je dopustno uvesti le, če to terja neki resen in utemeljen razlog oziroma če je to nujno potrebno za dosego katerega od v ZVOP-1-UPB1 določenih namenov. Razlog za uvedbo ni utemeljen in tudi ne nujno potreben, če vlagatelj uvaja biometrijske ukrepe samo zaradi priročnosti oziroma odsotnosti skrbi za npr. ključe, kartice ali PIN kode oziroma kot alternativno rešitev za preprečitev vstopov nepooblaščenih oseb v svoje prostore. Biometrijskih ukrepov, ki se uvajajo le zato, ker so priročnejši od sistemov, ki temeljijo na npr. brezkontaktnih karticah, ni mogoče opredeliti kot nujno potrebnih za dosego namenov, opredeljenih v prvem odstavku 80. člena ZVOP-1-UPB1 (nujno potrebni za opravljanje dejavnosti, za varnost ljudi ali premoženja ali za varovanje tajnih podatkov ali poslovne skrivnosti). Informacijski pooblaščenec ni dovolil uvedbe biometrijskih ukrepov, če jih je vlagatelj želel uvesti predvsem zaradi njihove praktičnosti in ekonomičnosti ali če jih je nameraval uvesti zaradi evidentiranja delovnega časa oziroma prisotnosti zaposlenih na delovnem mestu, predvsem zato, ker je to bolj praktično od sistema z brezkontaktnimi karticami, ali zaradi želje, da bi preprečili zlorabe s posojanjem kartic. Navedeno ne more biti razlog za uvedbo biometrijskih ukrepov, ker bi uvedba pomenila čezmeren in ne nujen poseg v zasebnost zaposlenih, saj je evidentiranje prisotnosti mogoče izvesti tudi manj vsiljivo. Pri uvajanju biometrijskih ukrepov je namreč treba upoštevati, da njihovo izvajanje predstavlja neprimerno večji poseg v informacijsko zasebnost posameznika kot uporaba drugih omenjenih sredstev za vstopanje v prostore, saj gre za obdelavo tistih značilnosti posameznika, ki so edinstvene in stalne za vsakega posameznika posebej, njihova zloraba pa bi imela za posameznika lahko hude, daljnosežne in nepopravljive posledice. Soglasje zaposlenih ni zadosten pogoj za dopustnost uvedbe biometrijskih ukrepov. Soglasje posameznika je v prvem odstavku 8. člena ZVOP-1-UPB-1 sicer opredeljeno kot pravna podlaga za obdelavo osebnih podatkov, vendar ta določba ne pride v poštev pri obdelavi biometričnih podatkov kot posebne vrste osebnih podatkov. Pravna podlaga za obdelavo biometričnih podatkov je lahko le zakon ali odločba Informacijskega pooblaščenca, nikoli ne samo soglasje zaposlenih.

[35] Uradni list RS, št. 50/2006, uradno prečiščeno besedilo 2, s spremembami; v nadaljevanju ZTP..

Slika 16: Izdane odločbe o dopustnosti izvajanja biometrijskih ukrepov leta 2009.



3.5. Ugotavljanje ustrezne ravni varstva osebnih podatkov v tretjih državah

Skladno z določbami ZVOP-1-UPB1 je Informacijski pooblaščenec na področju iznosa osebnih podatkov v tretje države pristojen za:

- izdajo odločb o zagotavljanju ustrezne ravni varstva osebnih podatkov v tretjih državah (63. člen);
- vodenje postopkov ugotavljanja ustrezne ravni varstva osebnih podatkov v tretjih državah na podlagi ugotovitev inšpekcijskega nadzora in drugih informacij (64. člen);
- vodenje seznama tretjih držav, za katere je ugotovil, da imajo v celoti ali delno zagotovljeno ustrezno raven varstva osebnih podatkov ali da te nimajo zagotovljene; če je ugotovljeno, da tretja država le delno zagotavlja ustrezno raven varstva osebnih podatkov, je v seznamu navedeno tudi, v katerem delu je ustrezna raven zagotovljena (66. člen);
- vodenje upravnih postopkov za izdajo dovoljenj za iznos osebnih podatkov v tretjo državo (70. člen).

Informacijski pooblaščenec je leta 2009 prejel sedem vlog za iznos osebnih podatkov, en vlagatelj je svojo vlogo pozneje umaknil. Informacijski pooblaščenec je izdal šest odločb, od tega eno za vlogo, prejeto leta 2008. Vsem vlagateljem, ki so prejeli odločbe, je iznos osebnih podatkov dovolil.

Informacijski pooblaščenec je prejel predlog družbe za grafične in dokumentacijske storitve, ki ima v lasti tudi družbo v Republiki Hrvaški, za uvedbo postopka ugotavljanja ustrezne ravni varstva osebnih podatkov v Republiki Hrvaški, saj je za opravljanje posameznih poslov nujno potreben in neizogiben tudi prenos osebnih podatkov iz ene družbe v drugo. Informacijski pooblaščenec je po prejetju predloga uvedel postopek ugotavljanja ustrezne ravni varstva osebnih podatkov v Republiki Hrvaški, saj je ugotovil, da Republike Hrvaške ni na seznamu iz 66. člena ZVOP-1-UPB1, niti je ni na seznamu držav, za katere je ustrezno raven varstva osebnih podatkov ugotavljala Komisija Evropskih skupnosti. Informacijski pooblaščenec se je s pregledom letnih poročil o delu Agencije za varstvo osebnih podatkov Republike Hrvaške ter s pregledom posredovanih odločb omenjene Agencije prepričal, da pravna ureditev v Republiki Hrvaški zajema vsa načela, ki so nujna za zagotovitev ustrezne ravni

varstva osebnih podatkov v državi, ter da se sprejeti Zakon o varstvu osebnih podatkov v Republiki Hrvaški tudi resnično izvaja, in zaključil, da Republika Hrvaška v celoti zagotavlja ustrezno raven varstva osebnih podatkov.

Družbi za proizvodnjo transportnih naprav (izvoznik podatkov) je Informacijski pooblaščenec dovolil, da po prejemu odločbe svojim pogodbenim obdelovalcem osebnih podatkov v tretjih državah (uvoznikom podatkov), v Združenih državah Amerike, Indiji in Egiptu, iznaša in posreduje osebne podatke o zaposlenih pri izvozniku podatkov in v njegovih poslovnih enotah. Izvozniku podatkov je dovolil tudi, da svojemu pogodbenemu obdelovalcu osebnih podatkov v tretji državi, v Združenih državah Amerike, iznaša in posreduje osebne podatke o zaposlenih pri izvozniku podatkov in v njegovih poslovnih enotah ter podatke o tretjih osebah, ki z izvoznikom sodelujejo na drugačni pogodbeni podlagi. Izvozniku podatkov se iznos dovoli za namen podpore sistemu človeških virov in aplikacij, podpore logističnih sistemov, ki so povezani s predlogi, izvedbo pogodb in dobavo produktov, vzpostavitve in vzdrževanja sistema elektronskih sporočil in s tem povezano strojno opremo ter za namen podpore upravljanja premoženja in vzdrževanja sistema na namizni in mrežni ravni.

Družbi za poslovno svetovanje, ki je članica mednarodne mreže družb (izvoznik podatkov), je Informacijski pooblaščenec dovolil, da po prejemu odločbe svojim pogodbenim obdelovalcem osebnih podatkov v tretjih državah (uvoznikom podatkov), v Združenih državah Amerike in Singapurju, iznaša in posreduje osebne podatke o zaposlenih pri izvozniku podatkov in tretjih osebah, katerih podatke obdeluje izvoznik podatkov. Pogodbeni obdelovalci v tretjih državah so druge članice mednarodne mreže neodvisnih družb. Namen iznosa podatkov je predvsem hramba podatkov v podatkovnih centrih (strežnikih) ter omogočanje dostopa do teh podatkov drugim članicam mednarodne mreže neodvisnih družb.

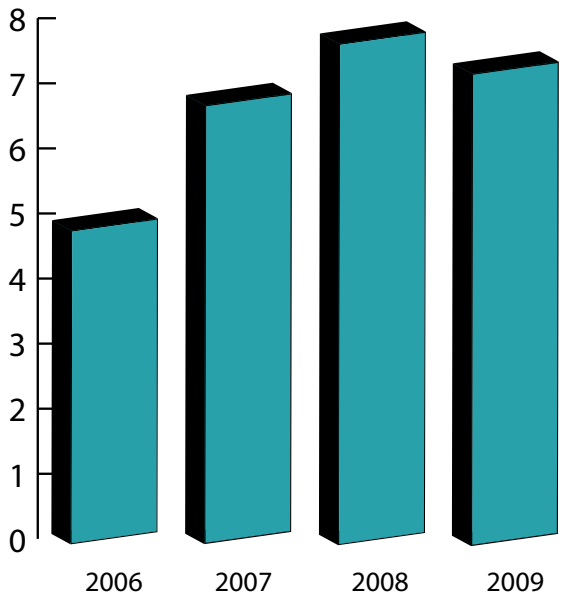
Družbi za revidiranje, ki je članica mednarodne mreže družb (izvoznik podatkov), je Informacijski pooblaščenec dovolil, da po prejemu odločbe svojim pogodbenim obdelovalcem osebnih podatkov v tretjih državah (uvoznikom podatkov), v Združenih državah Amerike in Singapurju, iznaša in posreduje osebne podatke o zaposlenih pri izvozniku podatkov in tretjih osebah, katerih podatke tudi obdeluje izvoznik podatkov. Pogodbeni obdelovalci v tretjih državah so druge članice mednarodne mreže neodvisnih družb. Namen iznosa podatkov je predvsem shranjevanje podatkov na strežnikih omenjenih družb v tretjih državah. Le pri nekaterih zbirkah podatkov je namen iznosa tudi omogočanje dostopa do teh podatkov drugim članicam mednarodne mreže neodvisnih družb.

Družbi za trženje zdravil (izvoznik podatkov) je Informacijski pooblaščenec dovolil, da po prejemu odločbe svojim pogodbenim obdelovalcem osebnih podatkov v tretjih državah (uvoznikom podatkov), to je družbam v Združenih državah Amerike, Južnoafriški republiki in Indiji, iznaša in posreduje osebne podatke zaposlenih pri izvozniku podatkov in tretjih oseb, ki imajo dostop do informacijskih sistemov izvoznika podatkov, ter osebne podatke strank, dobaviteljev in ostalih oseb, katerih podatke družba hrani za namen opravljanja informacijskih storitev v okviru pomoči uporabnikom in opravljanja storitev tehnične podpore prek oddaljenega dostopa do namizja. Uvozniki podatkov bodo za izvoznika podatkov opravljali opravila v zvezi z zagotavljanjem informacijskih storitev, ki jih bo naročil izvoznik podatkov, in sicer opravljanje informacijskih storitev v okviru pomoči uporabnikom (beleženje klicev glede javljanja napak ali naročila informacijskih storitev, ugotavljanje, ali je uporabnik upravičen do storitve, reševanje težav) in nudenje tehnične podpore prek oddaljenega dostopa do namizja (pomoč uporabnikom, obvladovanje težav in dogodkov, upravljanje z zahtevami v zvezi z informacijskim sistemom uvoznika).

Družbi za proizvodnjo, razvoj in prodajo (izvoznik podatkov) je Informacijski pooblaščenec dovolil, da po prejemu odločbe osebne podatke svojih zaposlenih, pogodbenih delavcev in študentov iznaša v Združene države Amerike ter jih tam posreduje podjetjem določene poslovne skupine. Izvoznik podatkov lahko uvoznikom podatkov posreduje naslednje vrste osebnih podatkov o svojih zaposlenih, pogodbenih delavcih in študentih: osebno ime, davčno številko, EMŠO/datum rojstva, naslov, številko bančnega računa, podatke o plači in uspešnosti na delovnem mestu, delovni dobi, dopustu, podatke o družinskih članih, če so le-ti vključeni

v zdravstveno zavarovanje prek zaposlenega in če jih uveljavljajo kot davčno olajšavo, podatki o bolniškem dopustu, podatki o poškodbah pri delu, invalidnosti in izobrazbi. Osebni podatki se iznašajo zaradi kadrovskih namenov, učinkovitosti poslovanja in upoštevanja zakonskih zahtev. Uvozniki podatkov imajo kot multinacionalna korporacija centraliziran informacijski sistem v ZDA in Evropi. Izvoz podatkov je potreben zaradi globalnega zbiranja informacij o človeških virih ter njihove morebitne obdelave v administrativne namene. Posredovani osebni podatki se bodo pri uvozniku podatkov hranili trajno.

Slika 17: Število vlog za izdajo odločbe glede iznosa osebnih podatkov med letoma 2006 in 2009.



3.6. Izdajanje dovoljenj za povezovanje javnih evidenc

Če najmanj ena izmed zbirk osebnih podatkov, ki naj bi se jih povezovalo, vsebuje občutljive osebne podatke ali če bi bila posledica povezovanja razkritje občutljivih podatkov ali je za povezovanje potrebna uporaba istega povezovalnega znaka, povezovanje ni dovoljeno brez predhodnega dovoljenja Informacijskega pooblaščenca. Ta povezavo dovoli na podlagi pisne vloge upravljavca osebnih podatkov, če ugotovi, da ta zagotavlja ustrezno zavarovanje osebnih podatkov. Postopki in ukrepi za njihovo zavarovanje morajo biti ustrezni glede na tveganje, ki ga predstavljata obdelava in narava nekaterih osebnih podatkov, ki se obdelujejo. Zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca pritožba ni mogoča, dovoljen pa je upravni spor.

Poleg ugotavljanja ustreznosti zavarovanja osebnih podatkov mora Informacijski pooblaščenec pri odločanju o izdaji dovoljenja za povezovanje zbirk osebnih podatkov opraviti tudi vsebinski preizkus o tem, ali za povezovanje zbirk osebnih podatkov obstaja ustrezna zakonska podlaga.

Informacijski pooblaščenec je lani prejel pet vlog za pridobitev dovoljenja za povezovanje zbirk osebnih podatkov. Ena vloga je bila zavržena, izdanih je bilo osem odločb – od tega pet za vloge, prejete leta 2008 –, s katerimi se je upravljavcem zbirk osebnih podatkov dovolilo povezovanje z drugo ali drugimi zbirkami osebnih podatkov:

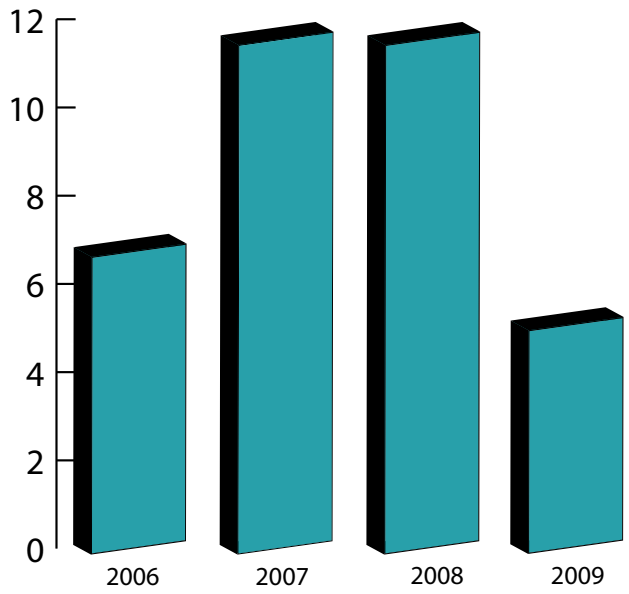
- Inštitutu za varovanje zdravja Republike Slovenije ter Republiki Sloveniji, Ministrstvu za notranje zadeve, je Informacijski pooblaščenec dovolil neposredno računalniško povezavo

Nacionalnega čakalnega seznama in Centralnega registra prebivalstva.

- Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije ter Republiki Sloveniji, Ministrstvu za notranje zadeve, je Informacijski pooblaščenec dovolil neposredno računalniško povezavo Evidence o zavarovanih osebah obveznega zdravstvenega zavarovanja in Centralnega registra prebivalstva.
- Splošni bolnišnici Celje ter Republiki Sloveniji, Ministrstvu za notranje zadeve, je Informacijski pooblaščenec dovolil, da v okviru aplikacije e-Rojstva povežeta tri zbirke osebnih podatkov: Osnovno medicinsko dokumentacijo, Centralni register prebivalstva ter Matični register.
- Upravljavcem osebnih podatkov (Republika Slovenija, Ministrstvo za javno upravo, Republika Slovenija, Ministrstvo za notranje zadeve, Ministrstvo za finance, Davčna uprava Republike Slovenije, Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve ter Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije) je Informacijski pooblaščenec dovolil, da v okviru informacijskega sistema eVEM povežejo naslednje zbirke osebnih podatkov:
    - Centralno elektronsko hrambo dokumentov (CEH),
    - Centralni register prebivalstva,
    - Register davčnih zavezancev,
    - Poslovni register Slovenije ter
    - Evidenco o zavarovanih osebah obveznega zdravstvenega zavarovanja.
- Republiki Sloveniji, Ministrstvu za pravosodje, ter Republiki Sloveniji, Ministrstvu za notranje zadeve, je Informacijski pooblaščenec dovolil neposredno računalniško povezavo Seznama upraviteljev in Centralnega registra prebivalstva.
- Republiki Sloveniji, Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, ter Republiki Sloveniji, Ministrstvu za notranje zadeve, je Informacijski pooblaščenec dovolil neposredno računalniško povezavo Evidence subjektov in Evidence gospodinjstev.
- Republiki Sloveniji, Ministrstvu za javno upravo, Vrhovnemu sodišču Republike Slovenije ter Republiki Sloveniji, Ministrstvu za okolje in prostor, Geodetski upravi Republike Slovenije, je Informacijski pooblaščenec dovolil neposredno računalniško povezavo naslednjih zbirk podatkov:
    - Centralne evidence nepremičnega premoženja v lasti države in pravnih oseb javnega prava, katerih ustanoviteljica je država,
    - Zemljiške knjige,
    - Zemljiškega katastra ter
    - Katastra stavb.
- Republiki Sloveniji, Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Veterinarski upravi Republike Slovenije ter Republiki Sloveniji, Ministrstvu za notranje zadeve, je Informacijski pooblaščenec dovolil neposredno računalniško povezavo Centralnega registra psov in Centralnega registra prebivalstva.

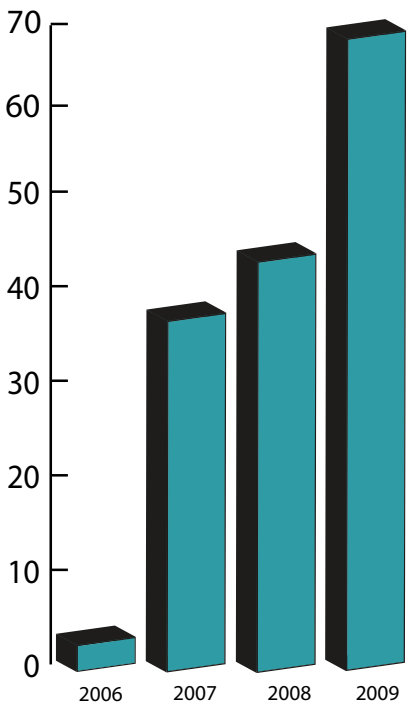
Kot povezovalni znak se v vseh primerih uporabi EMŠO, povezujejo in izmenjujejo pa se lahko samo tisti osebni podatki, ki jih določa zakon. Izjemi sta primera povezave Seznama upraviteljev in Centralnega registra prebivalstva ter Evidence subjektov in Evidence gospodinjstev, kjer se kot povezovalni znak poleg EMŠO lahko uporabi tudi davčna številka.

Slika 18: Število vlog za izdajo odločbe glede povezljivosti zbirk osebnih podatkov med letoma 2006 in 2009.



3.7. Seznanitev z lastnimi osebnimi podatki

Informacijski pooblaščenec je leta 2009 prejel 70 pritožb v zvezi s pravico do seznanitve z lastnimi osebnimi podatki, kar pomeni, da se število pritožb še vedno povečuje. Leta 2008 je Informacijski pooblaščenec prejel 48 pritožb. V skladu s tretjim odstavkom 38. člena Ustave RS je posamezniku zagotovljena pravica do seznanitve z zbranimi osebnimi podatki, ki se nanašajo nanj. Pravica posameznika do seznanitve z lastnimi osebnimi podatki je konkretizirana v ZVOP-1-UPB1, v 30. in 31. členu.

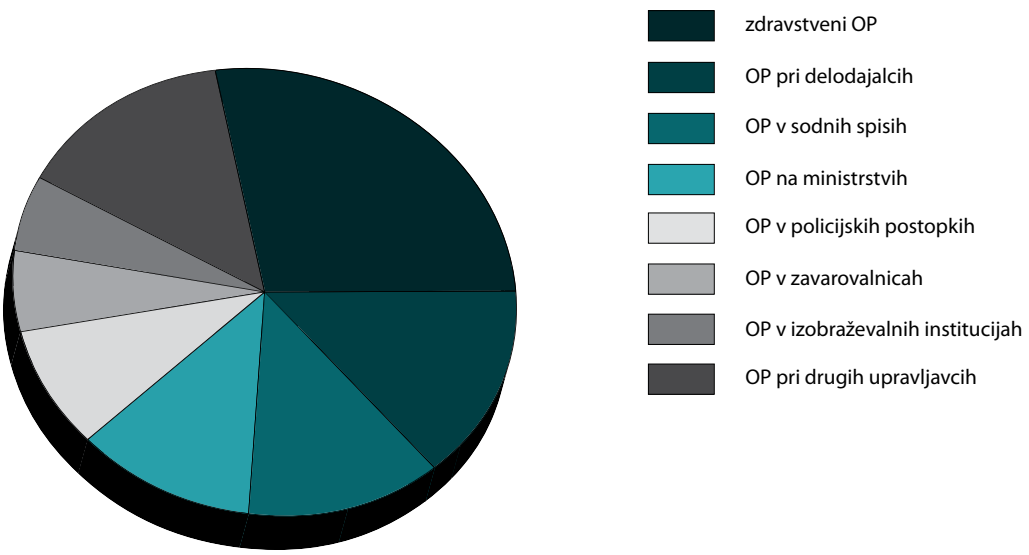


Slika 19: Število pritožb v zvezi s pravico do seznanitve z lastnimi osebnimi podatki med letoma 2006 in 2009.

Vložene pritožbe zaradi zavrnitve seznanitve z lastnimi osebnimi podatki so zadevale:

- osebne podatke, ki jih obdelujejo zdravstvene ustanove (19),
- osebne podatke, ki jih obdelujejo delodajalci (10),
- osebne podatke v sodnih spisih (9),
- osebne podatke iz dokumentov ali uradnih evidenc, ki jih vodijo ministrstva in organi v sestavi (8),
- osebne podatke iz dokumentov v policijskih postopkih (6),
- osebne podatke iz dokumentov v postopkih na zavarovalnicah (4),
- osebne podatke, ki jih obdelujejo izobraževalne institucije (4),
- osebne podatke, ki jih obdelujejo drugi upravljavci (10).

Slika 20: Pritožbe v zvezi s pravico do seznanitve z lastnimi osebnimi podatki glede na področje upravljavca osebnih podatkov leta 2009.



Od prispelih vlog jih je bilo rešenih 57. V 23 primerih so upravljavci podatke posredovali takoj po pozivu Informacijskega pooblaščenca, trikrat je bilo upravljavcem z odločbo naloženo, da morajo prosilcu dovoliti vpogled v lastne osebne podatke, 12 vlagateljev je bilo napotenih na pristojno institucijo oziroma jim je bilo svetovano, kako naj postopajo, sedem vlagateljev je pritožbo umaknilo, 11 posameznikom pa je bilo pojasnjeno, da njihova vloga ne predstavlja pritožbe zaradi zavrnitve vpogleda v lastne osebne podatke oziroma da pritožba ni utemeljena. V enem primeru je bila ugotovljena kršitev določb ZVOP-1-UPB1, zaradi česar je bil uveden postopek inšpekcijskega nadzora.

3.8. Zahteve po presoji ustavnosti zakonov

Informacijski pooblaščenec lahko z zahtevo začne postopek za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisov na podlagi 23.a člena Zakona o Ustavnem sodišču[36], in sicer če se pojavi vprašanje ustavnosti ali zakonitosti v zvezi s postopkom, katerega vodi. Torej je pri vlaganju zahtev po presoji ustavnosti omejen, saj ne gre za splošno pooblastilo za vlaganje zahtev na Ustavnem sodišču RS, ampak se mora zahteva nanašati na konkretni postopek.

Leta 2009 Informacijski pooblaščenec ni vložil nobene zahteve po presoji ustavnosti.

3.9. Najodmevnejši primeri kršitev varstva osebnih podatkov

Leta 2009 je bilo v medijih največ pozornosti namenjene naslednjim postopkom, ki so se vodili pri Informacijskem pooblaščencu:

3.9.1. Primer nezakonite pridobitve osebnih podatkov potencialnih volivcev s strani političnih strank

Informacijski pooblaščenec je v preteklem letu uvedel inšpekcijski postopek zaradi suma nezakonite pridobitve osebnih podatkov potencialnih volivcev v tujini za potrebe neposrednega trženja pred parlamentarnimi volitvami. Na kršitve je namreč postal pozoren po tem, ko je od več posameznikov, ki živijo v tujini, prejel prijave, ki jim je bil priložen propagandni material političnih strank. V okviru postopka o inšpekcijskem nadzoru je Informacijski pooblaščenec ugotovil, da dve politični stranki nista mogli izkazati pravne podlage za pridobivanje in hrambo naslovov slovenskih volivcev v tujini.

V postopku inšpekcijskega nadzora je bilo ugotovljeno, da so simpatizerji po svetu političnim strankam posredovali nekatera imena in priimke ter naslove oseb, ki naj bi s tem posredovanjem ne bile seznanjene. Bazo tovrstnih podatkov naj bi politični stranki zbirali in oblikovali v razumevanju določbe 4. točke 13. člena ZVOP-1 in z dobrimi nameni – izvajali naj bi svojo zakonito dejavnost v skladu s političnimi cilji. S pošiljanjem reklamnega materiala naj ne bi želeli nikomur škoditi ali ga kakor koli prizadeti. S tem dejanjem naj tudi ne bi pridobili nikakršne koristi, saj naj se stranki ne bi uspelo uvrstiti v Državni zbor. Politični stranki sta namreč osebne podatke posameznikov zbirali in obdelovali na podlagi 4. alineje 13. člena ZVOP-1-UPB1. Ta političnim strankam daje zgolj pravno podlago, da lahko obdelujejo osebne podatke posameznikov, vendar šele po tem, ko so te zakonito pridobile. V postopku za prekrške sta bili zaradi nespoštovanja določb 8. člena ZVOP-1-UPB1 sankcionirani obe politični stranki in odgovorni osebi obeh političnih strank.

3.9.2. Primer zbiranja osebnih podatkov o opravljenih telefonskih klicih s službenega mobilnega telefona sodnice za namene, ki niso določeni in zakoniti, s strani sodišča

Informacijski pooblaščenec je v postopku inšpekcijskega nadzora ugotovil, da je odgovorna oseba okrožnega sodišča osebne podatke o opravljenih telefonskih klicih s službenega mobilnega telefona sodnice zbirala za namene, ki niso določeni in zakoniti, ter jih nadalje obdelovala tako, da je bilo to v neskladju s temi nameni. Podatkov o opravljenih klicih s službenega mobilnega telefona v novembru 2009 ni pridobila zaradi reklamacije računa za plačilo storitev ali zaradi preverjanja pravilnosti obračuna, kot ima sodišče to določeno v 9.

[36] Uradni list RS, št. 64/2007 – uradno prečiščeno besedilo 1, s spremembami.

členu Pravilnika o uporabi mobilnih telefonov in storitev mobilne telefonije, temveč je osebne podatke o opravljenih klicih z mobilnega telefona (datum in čas klica, telefonska številka, na katero je bilo klicano ali je bil poslan SMS/MMS, trajanje klica, znesek in vrsta opravljene storitve) v obliki razčlenjenega računa od operaterja Mobitel, d. d., pridobila z namenom dokumentiranja poteka medsebojnega obveščanja v zvezi z eksplozijo bombe na stanovanjski hiši sodnice Katarine Turk Lukan ter jih nadalje uporabila oziroma obdelovala tudi za namene ugotavljanja, katera oseba na sodišču je po službenem mobilnem telefonu komunicirala z novinarjem.

Zaradi predhodno navedenih ugotovitev v postopku inšpekcijskega nadzora je Informacijski pooblaščenec odgovorni osebi okrožnega sodišča izrekel sankcijo zaradi storitve dveh prekrškov nezakonite obdelave osebnih podatkov (16. člen ZVOP-1-UPB1). Odločba Informacijskega pooblaščenca še ni pravnomočna. Prek višjega sodišča je bil v skladu z Zakonom o sodiščih[37] opravljen tudi nadzor sodne uprave na tem okrožnem sodišču.

Ta primer je znova opozoril na žgoč problem zakonske neurejenosti področja zasebnosti na delovnem mestu v Republiki Sloveniji. Informacijski pooblaščenec je na to opozoril že večkrat, saj se kar tretjina zadev, povezanih z varstvom osebnih podatkov, nanaša na to problematiko.

3.9.3. Obdelava osebnih podatkov zavarovancev brez podlage v zakonu ali v osebni privolitvi posameznika s strani zavarovalnic

Informacijski pooblaščenec je v preteklem letu obravnaval še en medijsko zelo odmeven primer nezakonite obdelave osebnih podatkov, in sicer s strani dveh zavarovalnic. V inšpekcijskem postopku je bilo ugotovljeno, da so bili posredovani osebni podatki o 2382 nekdanjih zavarovancih brez podlage v zakonu ali v osebni privolitvi posameznika, na katere se osebni podatki nanašajo.

V postopku o prekršku je Informacijski pooblaščenec zavarovalnicama in odgovornim osebam v obeh izrekel sankcije zaradi nezakonite obdelave osebnih podatkov. Zavarovalnici in odgovorni osebi, ki je posredovala podatke, je Informacijski pooblaščenec izrekel sankcijo zaradi nezakonitega posredovanja, dajanja na razpolago in nezagotavljanja sledljivosti posredovanja osebnih podatkov 26 posameznikov, za katere so bili zbrani trdni dokazi. Ta zavarovalnica je na odločbo o prekršku vložila zahtevo za sodno varstvo. Drugi zavarovalnici in njenim odgovornim pa je Informacijski pooblaščenec izrekel sankcijo zaradi nezakonite obdelave nezakonito prejetih osebnih podatkov. Ta zavarovalnica je izkoristila zakonsko možnost in je poravnala polovico izrečene globe.

Gre za doslej najvišjo izrečeno sankcijo s strani Informacijskega pooblaščenca. Ob tem je Informacijski pooblaščenec poudaril, da bo tudi v prihodnje strogo sankcioniral nezakonito posredovanje ali celo prodajo osebnih podatkov med upravljavci, ki upravljajo z velikimi zbirkami osebnih in občutljivih osebnih podatkov.

3.9.4. Nezakoniti vpogledi v osebne podatke komitentov pri bankah

Informacijski pooblaščenec je leta 2009 izvedel sistematičen nadzor nad zavarovanjem osebnih podatkov v bančnem sektorju, v okviru katerega je preverjal zakonitost obdelave osebnih podatkov pri medbančni izmenjavi podatkov o boniteti komitentov v okviru novo uvedenega sistema SISBON ter zakonitost dostopanja do podatkov na računih komitentov. Ugotovljeno je bilo, da pri medbančni izmenjavi podatkov o boniteti komitentov do nezakonitih dostopov do podatkov ni prihajalo.

Pri preverjanju dostopov do podatkov nekaterih znanih slovenskih posameznikov, ki ga je izvedel pri šestih največjih slovenskih bankah, pa je ugotovil, da je pri dveh bankah prišlo do nezakonitih vpogledov v podatke. Zoper uslužbence bank, ki so nezakonito dostopali do podatkov na osebnih računih komitentov, je Informacijski pooblaščenec izrekel sankcije v skladu z ZP-1 zaradi nespoštovanja določb 8. člena ZVOP-1-UPB1.

[37] Uradni list RS, št. 94/2007, uradno prečiščeno besedilo 4, s spremembami.

3.9.5. *Objava novinarjevega e-naslova in novinarskih vprašanj*

Informacijski pooblaščenec je na svoji spletni strani in s pošiljanjem na večje število naslovov objavil faksimile prejetega elektronskega pisma z zastavljenimi novinarskimi vprašanji in novinarjevim službenim elektronskim naslovom. Prizadeti novinar je zaradi tega vložil prijavo zaradi kršitve varstva osebnih podatkov. Informacijski pooblaščenec postopka inšpekcijskega nadzora ni uvedel, ker v tem primeru ni ugotovil nobene kršitve.
Objavljeno elektronsko pismo z novinarskimi vprašanji je bilo namreč naslovljeno na uradni službeni elektronski naslov Informacijskega pooblaščenca, na katerega sicer fizične in pravne osebe pošiljajo elektronsko pošto, povezano z delovnim področjem Informacijskega pooblaščenca. Ime in priimek ter službeni elektronski naslov novinarja, ki je postavil vprašanja, pa v konkretnem primeru ne predstavljajo varovanega osebnega podatka, saj je novinar nastopal v funkciji izvajanja svojega novinarskega dela, njegovo osebno ime pa je tudi javno objavljeno na spletni strani medija. Vsebina elektronskega pisma v kombinaciji z osebnim imenom sicer predstavlja osebne podatke v smislu določbe 6. člena ZVOP-1-UPB1, vendar iz določbe 3. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ izhaja, da nima vsak osebni podatek hkrati statusa t. i. varovanega osebnega podatka oziroma da je razkritje osebnega podatka v določenih primerih lahko tudi dopustno, kar velja tudi za razkritje v okviru izvrševanja pravice do dostopa do informacij javnega značaja. Z objavo njegovega elektronskega naslova tako nista bila kršena njegova zasebnost in dostojanstvo (primarno 1. člen ZVOP-1-UPB1). Informacijski pooblaščenec je hkrati ugotovil, da je elektronsko pismo vsebovalo novinarska vprašanja, ki niso bila osebne narave, temveč so se nanašala na javno delovanje Informacijskega pooblaščenca. Vsebina pisne komunikacije, ki je namenjena javni objavi v medijih, pa že po naravi stvari ne more biti varovana kot zasebna, temveč je informacija javnega značaja. Objava vsebine novinarjevega elektronskega pisma na spletnih straneh Informacijskega pooblaščenca ni pomenila kršitve določb ZVOP-1-UPB1, saj v tem primeru sploh ni šlo za osebne podatke, ki bi bili varovani v smislu določb ZVOP-1-UPB1.

3.9.6. *Objava sodbe sodišča v časopisu*

Zaradi objave dela sodbe z osebnimi podatki tožnika v enem od slovenskih dnevnikov je Informacijski pooblaščenec ugotovil kršitev določb ZVOP-1-UPB1 in v postopku o prekrških izrekel sankciji časopisnemu podjetju in odgovorni osebi. Primer je pomemben zato, ker je Informacijski pooblaščenec v njem zavzel stališče, da predstavljajo osebni podatki, navedeni v sodbi sodišča, ki se nanaša na nejavno osebnost, varovane osebne podatke, zaradi česar je sodbe dopustno objavljati le v anonimizirani obliki. Informacijski pooblaščenec je zavzel tudi jasno stališče, da v tem primeru ob koliziji dveh ustavno varovanih človekovih pravic – pravice do izražanja in s tem povezanim ustavnim načelom javnosti sojenja na eni strani ter pravice do varstva osebnih podatkov posameznika kot nejavne osebnosti, v skladu z načelom omejenosti človekovih pravic in temeljnih svoboščin s pravicami drugih, v primeru objave odločb sodišč načeloma prevlada pravica do varstva osebnih podatkov. Ker javni interes niti interes javnosti ne smeta le zadovoljevati radovednosti, obveščenost javnosti ne more biti opravičilo za poseg v pravico do informacijske zasebnosti oziroma v ustavno zagotovljeno pravico do varstva osebnih podatkov.

3.10. Splošna ocena stanja varstva osebnih podatkov in priporočila

Kršitve in nepravilnosti, ki so bile na področju varstva osebnih podatkov ugotovljene lani, se praktično ne razlikujejo od kršitev in nepravilnosti, ki so bile ugotovljene v preteklih letih.

Med najpogosteje ugotovljene še vedno sodijo nepravilnosti v zvezi z vodenjem katalogov zbirk osebnih podatkov ter posredovanjem le-teh Informacijskemu pooblaščencu, ki na podlagi teh podatkov vodi register zbirk osebnih podatkov. V zvezi s tem je treba še posebej poudariti, da mnogi upravljavci osebnih podatkov ne skrbijo za točnost in ažurnost podatkov v katalogih zbirk osebnih podatkov ter v registru zbirk osebnih podatkov.

Na področju izvajanja videonadzora Informacijski pooblaščenec ugotavlja, da se takšen nadzor iz leta v letu povečuje, nepravilnosti v zvezi z izvajanjem le-tega pa ostajajo iz leta v leto praktično iste. Kažejo se predvsem v premajhnih, slabo vidnih in nepopolnih obvestilih o izvajanju videonadzora, v neobstoju pisne odločitve o uvedbi videonadzora in razlogih za njegovo uvedbo ter v pomanjkljivem vodenju evidence pregledovanja shranjenih videoposnetkov.

Na področju neposrednega trženja je bilo ugotovljeno, da upravljavci za te namene ne uporabljajo samo kontaktnih osebnih podatkov (ime, naslov, telefonska številka, elektronski naslov ter številka telefaksa), za uporabo katerih v primeru, da so zbrani iz javno dostopnih virov ali v okviru zakonitega opravljanja dejavnosti ne potrebujejo osebne privolitve posameznika, temveč za te namene dejansko uporabljajo tudi druge osebne podatke (npr. podatke o vrednosti premoženja, podatke o nakupovalnih navadah), pri tem pa za njihovo uporabo ne pridobijo predhodne osebne privolitve posameznika. Pogoste so tudi kršitve v zvezi z obveščanjem posameznika o njegovi pravici, da lahko od upravljavca osebnih podatkov kadar koli pisno ali na drug dogovorjen način zahteva prenehanje uporabe njegovih osebnih podatkov za neposredno trženje.

Informacijski pooblaščenec je leta 2009 ugotovil precej nepravilnosti v zvezi s pogodbeno obdelavo osebnih podatkov. Upravljavci osebnih podatkov so namreč po določbi 11. člena ZVOP-1-UPB1 sicer upravičeni, da posamezna opravila v zvezi z obdelavo osebnih podatkov zaupajo drugim pravnim ali fizičnim osebam – pogodbenim upravljavcem, vendar pri tem prepogosto pozabljajo, da morajo s pogodbenim obdelovalcem skleniti pogodbo, ki mora biti obvezno sklenjena pisno in ki mora poleg jasnih pooblastil za obdelavo osebnih podatkov obvezno vsebovati tudi dogovor o postopkih in ukrepih za zavarovanje osebnih podatkov, ter da morajo pri pogodbenemu obdelovalcu izvajanje predpisanih postopkov in ukrepov za zavarovanje osebnih podatkov tudi nadzirati.

V zvezi z izvajanjem postopkov in ukrepov za zavarovanje osebnih podatkov iz 24. člena ZVOP-1-UPB1 je treba še opozoriti, da je krog zaposlenih, ki lahko dostopajo do določenih osebnih podatkov, ki se vodijo v posamezni zbirki, pogosto prevelik, poleg tega Informacijski pooblaščenec pogosto ugotavlja tudi pomanjkljivo sledljivost ali celo odsotnost sledljivosti obdelave osebnih podatkov.

Informacijski pooblaščenec je tudi leta 2009 veliko pozornosti namenil vprašanju pričakovane zasebnosti delavca na delovnem mestu, zlasti vprašanju zasebnosti v zvezi z uporabo službene elektronske pošte, službenih telefonov ter službenih računalnikov, ki jih zaposleni v omejenem obsegu uporabljajo tudi v zasebne namene. Pri takšni uporabi gre dejansko za navzkrižje interesa delodajalca, ki ima pravico do oblasti nad svojimi sredstvi in pravico, da do neke mere nadzoruje, ali je oprema uporabljena skladno z namenom, za katerega je bila zaposlenemu dana v uporabo, ter interesa posameznika (zaposlenega), ki tudi na delovnem mestu utemeljeno pričakuje določeno stopnjo zasebnosti in zaupnosti. Pri obravnavi takšnih primerov se pokaže zakonska podnormiranost oziroma neurejenost področja zasebnosti na delovnem mestu v Republiki Sloveniji, na kar je Informacijski pooblaščenec opozoril že večkrat. Da bi se tovrstne dileme razrešile, je Informacijski pooblaščenec lani pripravil osnutek Zakona o komunikacijski zasebnosti na delovnem mestu, katerega namen bi bil določiti načela in pogoje za dopustnost posegov v komunikacijsko zasebnost in dostojanstvo delavca pri uporabi telefona, telefaksa, računalnika, interneta, elektronske pošte in drugih sredstev za elektronsko komuniciranje na delovnem mestu kot tudi pri uporabi službenega avtomobila oziroma obdelavi lokacijskih podatkov delavca. Informacijski pooblaščenec je osnutek omenjenega zakona že posredoval Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve, kjer pa do nadaljnjih aktivnosti v zvezi s tem ni prišlo.

V informacijski družbi je zasebnost pogosto na udaru. Prehod iz analognega v digitalno zbiranje in obdelavo podatkov namreč omogoča neslutene možnosti hitre obdelave izjemnih količin osebnih podatkov. Zasebnost se mora v sodobni družbi boriti z ekonomičnostjo, praktičnostjo in pritiski s strani splošne varnosti. V tem boju je prav zasebnost pogosto tista, ki izgublja, kar je zlasti izrazito na internetu.

Internet je vsekakor tisti medij, ki je v zadnjih desetih letih izkazal največji napredek, s tem pa seveda tudi vpliv na zasebnost. Spomnimo, da je Google pred kratkim praznoval šele desetletnico obstoja, največje spletno družbeno omrežje Facebook pa nima še niti pet let, vendar si danes kljub temu marsikdo brez njiju sploh ne predstavlja običajnega dne. Koliko imata omenjena spletna velikana podatkov o nas, se najbrž sploh ne zavedamo. Tako bi bil najbrž zanimiv test, v katerem bi za dva tedna nekoga prosili, da res intenzivno uporablja širok nabor storitev, ki jih ponuja Google – njegovo spletno pošto, iskalnik, spletne zemljevide, bralnik novic, koledar, odložišče za dokumente, družbeno omrežje, neposredno sporočanje in še bi lahko naštevali. Google v tem primeru ve o vas toliko, kot nihče drug sam po sebi. Ve, katere informacije iščete na internetu in kdaj, kdo ste, kdaj delate in kdaj ste na dopustu, kaj pišete po e-pošti in v dokumentih, katere bolezni vas zanimajo, kdo so vaši prijatelji in kaj se z njimi pogovarjate. Če bi hoteli to primerjati z realnim svetom, bi najbrž toliko informacij zbral le majhen škrat, ki bi nenehno sedel na vaši rami in ves čas spremljal vaše početje. Vse to bi seveda počel v elektronski obliki, ki se jo da nato odlično obdelovati.

Omenili smo boj, ki ga zasebnost pogosto bije z vse pogostejšimi in vse radikalnejšimi varnostnimi ukrepi. Zadnji izmed teh so t. i. pregledovalniki teles (angl. *body scanner*), s katerimi naj bi ujeli potencialne teroriste, ki razstrelivo skrivajo ob svojem telesu. Varuhom zasebnosti se zdi najmanj nenavadno, kako široke posledice imajo dejanja enega samega posameznika, zaradi katerega bomo morda vsi podvrženi skeniranju teles na letališčih. Poleg tega je morda še najbolj grozljivo dejstvo, da gre dejansko za t. i. varnostni teater, torej za ukrepe, ki le preusmerijo pozornost napadalcev drugam, ponujajo le navidezno dodatno varnost. Ravno tako je pomembno vprašanje, zakaj se tovrstni ukrepi ne uvajajo ob drugih množičnih dogodkih, kjer bi bila lahko potencialna škoda neprimerno večja? Racionalno si je treba priznati, da lahko potencialni napadalci na množičnih dogodkih povzročijo veliko več človeških žrtev in materialne škode in le pristransko večja občutljivost (zlasti izrazita v nekaterih državah po 11. septembru 2001) za nevarnosti v zračnem prometu omogoča širšo sprejemljivost tovrstnih ukrepov.

Kako torej uravnotežiti ukrepe za večjo varnost in s tem povezane posege v zasebnost oziroma kar svobodo nas vseh? Odgovor se lahko skriva v uporabi tehnologij na način, ki po eni stani dviguje nivo varnosti, a hkrati minimizira posege v zasebnost. Varuhi zasebnosti govorimo o t. i. vgrajeni zasebnosti (*Privacy by Design*) – gre za pristop, pri katerem se poskuša minimizirati obdelavo osebnih podatkov, ki je potrebna za dosego legitimnih in zakonitih ciljev. Gre za uporabo tehnologije, ki omogoča igro s pozitivno vsoto, pri kateri ni treba žrtvovati enega (npr. zasebnosti) na račun povečanja drugega. Obseg posega v zasebnost bi po tem načelu morali upoštevati že v fazi zasnove takšne tehnologije. Pri pregledovalnikih teles – če je njihova uvedba sploh nujna, učinkovita in sorazmerna posegu v zasebnost – lahko tehnologija omogoča samo prikaz obrisa telesa, ne pa bolj podrobnega prikaza telesnih značilnosti.

Na koncu pridemo do pogostega zaključka, da je ohranitev zasebnosti praviloma možna tudi z na prvi pogled vsiljivimi ukrepi, vendar ohranitev zasebnosti vedno terja nekaj truda, znanja, resursov in nenazadnje volje. Brez tega je boj za zasebnost (žal prepogosto) izgubljen.

Pomembni premiki se dogajajo tudi na področju neposrednega trženja. Vse več je namreč t. i. profiliranja in vedenjskega trženja, pri katerem se na podlagi osebnih podatkov ustvarjajo profili kupcev in se izvaja prilagojeno trženje, ki naj bi ustrezalo konkretnemu profilu. Tovrstni premiki so v zadnjem času zlasti izraziti pri ponudnikih raznih kartic zvestih kupcev in klubov zvestobe, na internetu, naslednji medij pa je gotovo televizija. Digitalna IP televizija namreč omogoča spremljanje, kdo kdaj gleda kateri kanal in katere vsebine, na podlagi tega pa je možno ustvariti profile gledalcev in izvajati vedenjsko oglaševanje tudi po televiziji. To pomeni, da bomo v prihodnosti v istem trenutku na istem programu različni posamezniki ali različna gospodinjstva gledali različne reklame. Takrat se bomo resnično že lahko vprašali, kdo koga gleda, mi televizijo ali televizija nas? Na internetu tovrstni poskusi že potekajo (znan je primer podjetja Phorm), saj se pojavljajo tehnologije za nadzor inter-

neta (t. i. *Deep Packet Inspection*[38]) s strani ponudnikov dostopa do interneta v kombinaciji s ponudniki tehnologij in oglaševalci. Po tem scenariju bi že ponudnik dostopa do interneta vedel, kaj vse počnete na internetu, in bi vam lahko že sam posredoval vašemu profilu prilagojene oglase, ne šele ponudnik vsebine, kot to poteka trenutno. Pri tem se pogosto pozablja, kakšna bi bila analogija temu v realnem svetu – na primer poštar, ki odpre vaše pismo, ga prebere in glede na njegovo vsebino v kuverto vloži ustrezno reklamo, kuverto znova zapre in jo pošlje naprej. Ustavnost in zakonska spornost takšnega početja je ob takšni primerjavi precej bolj izrazita.

Na področju zdravstva se Informacijski pooblaščenec še vedno sooča s številnimi primeri, ki kažejo na neustrezen pristop k zavarovanju osebnih podatkov v tem pomembnem sektorju. Kljub dejstvu, da se v zdravstvu obdeluje izjemna količina zelo občutljivih osebnih podatkov, Informacijski pooblaščenec v inšpekcijskih postopkih pogosto ugotavlja, da izvajalci zdravstvenega varstva niso poskrbeli niti za osnovne elemente varnosti ter pogosto nimajo preglednih in nadzorovanih poslovnih procesov, urejenih dostopnih pooblastil do podatkov, še bolj žgoč pa je problem sledljivosti dejanske obdelave osebnih podatkov. Odsotnost navedenih osnovnih elementov informacijske varnosti se odraža v nezmožnosti ugotavljanja, dokazovanja in apliciranja odgovornosti za zlorabe osebnih podatkov, ki se kažejo v nenamenskih obdelavah, posredovanju osebnih podatkov nepooblaščenim tretjim osebam in podobno. Na področju zdravstva je zato potrebna korenita sprememba odnosa do zavarovanja osebnih podatkov ter uvedba sistematičnih in celovitih pristopov k varovanju informacij, ki temeljijo na mednarodno uveljavljenih standardih, kot so ISO/IEC 27001 in drugi. Ob upoštevanju le-tega je treba razmisliti tudi o zakonskih spremembah, ki bi dvignile raven zahtev do obdelovalcev občutljivih osebnih podatkov z vidika zavarovanja teh podatkov (14. člen ZVOP-1-UPB1).

Na področju elektronskih komunikacij se je Informacijski pooblaščenec soočal s številnimi dilemami zlasti na področju obvezne hrambe podatkov o elektronskih komunikacijah. Na področju obvezne hrambe podatkov v prometu elektronskih komunikacij so bili izvedeni inšpekcijski ogledi po uradni dolžnosti, ki kažejo, da je stanje glede zavarovanja hranjenih podatkov večinoma ustrezno, da pa je mogoče pričakovati večje pomanjkljivosti zlasti pri manjših operaterjih. Informacijski pooblaščenec zlasti pozitivno ocenjuje učinke sprejetja Splošnega akta o tajnosti, zaupnosti in varnosti elektronskih komunikacij ter hrambi in zavarovanju hranjenih podatkov[39], ki je postavil stroge standarde informacijske varnosti v omenjenem sektorju. Informacijski pooblaščenec ugotavlja, da obstajajo številne dileme glede dostopa do hranjenih podatkov in zavzema stališče, da je treba uskladiti določbe Zakona o kazenskem postopku[40] in ZEKom, da bi se izognili različnim interpretacijam, koraki za usklajevanje glede pooblastil pa so že bili storjeni v sodelovanju z Ministrstvom za notranje zadeve. Informacijski pooblaščenec opozarja še na odsotnost platforme, ki bi omogočala boljše sodelovanje in izmenjavo strokovnih znanj med organi pregona, resornim ministrstvom, Agencijo Republike Slovenije za pošto in elektronske komunikacije, operaterji, ponudniki rešitev za hrambo podatkov ter Informacijskim pooblaščencem.

Informacijski pooblaščenec je leta 2009 izrekel doslej najvišjo globo, in sicer dvema zavarovalnicama zaradi nezakonite obdelave osebnih podatkov. V postopku o prekršku je namreč ugotovil, da so bili z ene zavarovalnice na drugo posredovani osebni podatki o 2382 nekdanjih zavarovancih prve brez zakonske podlage ali osebne privolitve posameznika, na katerega se osebni podatki nanašajo, ti podatki pa so bili nato s strani druge zavarovalnice uporabljeni za neposredno trženje. Prvi zavarovalnici je Informacijski pooblaščenec zaradi nezakonitega posredovanja ter dajanja na razpolago in nezagotavljanja sledljivosti posredovanja osebnih podatkov 26 posameznikov, za katere so bili zbrani trdni dokazi, izrekel globo 112.590 EUR, odgovorni osebi pa 20.000 EUR. Drugi zavarovalnici je Informacijski pooblaščenec zaradi nezakonite obdelave osebnih podatkov o nekdanjih zavarovancih prve zavarovalnice izrekel globo 108.420 EUR, odgovornim osebam pa 20.000 EUR. To je dos-

38 Priporočamo branje esejev o DPI na spletni strani http://dpi.priv.gc.ca/.
39 Uradni list RS, št. 126/2008.
40 Uradni list RS, št. 32/2007, uradno prečiščeno besedilo 4, s spremembami.

lej najvišja izrečena globa s strani Informacijskega pooblaščenca, ob tem pa Informacijski pooblaščenec poudarja, da bo tudi v prihodnje strogo sankcioniral nezakonito posredovanje ali celo prodajo osebnih podatkov med tistimi, ki upravljajo z velikimi zbirkami osebnih in občutljivih osebnih podatkov.

Informacijski pooblaščenec je leta 2009 nadaljeval usmerjene inšpekcijske postopke, ki jih je sprožal po uradni dolžnosti na podlagi pripravljenega načrta inšpekcijskih postopkov po uradni dolžnosti. Izvedenih je bilo več kot 100 takšnih ogledov, med ciljnimi področji pa so bili upravljavci velikih zbirk osebnih podatkov, zbirke osebnih podatkov o zaposlenih, sistemi za upravljanje odnosov s strankami in izdajatelji kartic zvestobe, operaterji elektronskih komunikacij, ponudnikih turističnih zmogljivosti, knjižnice. Postopki so bili geografsko razpršeni, da bi tako zagotovili ustrezen nadzor tudi v obmejnih regijah države.

Leta 2008 sta pričeli veljati novela ZOIzk ter novela ZPLD, ki podrobneje urejata pogoje za fotokopiranje osebnih izkaznic in potnih listin. Nadzor nad fotokopiranjem osebnih izkaznic in potnih listin je zakonodajalec zaupal Informacijskemu pooblaščencu. Zaradi tega je slednji v okviru inšpekcijskih postopkov, ki jih je sprožal po uradni dolžnosti, pri upravljavcih osebnih podatkov preverjal tudi zakonitost fotokopiranja osebnih izkaznic in potnih listin ter ustrezno označevanje in hranjenje kopij le-teh. Pri tem je ugotovil, da se osebne izkaznice in potne listine prepogosto fotokopirajo povem po nepotrebnem (npr. zaradi zagotovitve točnosti vnosa podatkov v zbirke, za kar bi zadostoval že vpogled in prepis podatkov), da shranjene kopije ne vsebujejo oznak, ki bi zagotavljale, da se ne bodo uporabljale za druge namene, ter da si upravljavci osebnih podatkov za fotokopiranje niso pridobili pisne privolitve imetnika osebne izkaznice ali potne listine.

Informacijski pooblaščenec je leta 2009 nadaljeval preventivno delo in je veliko poudarka namenil presojam vplivov zakonodaje na zasebnost. Tovrstno pomoč so pogosto izkoristili upravljavci zbirk tako iz javnega kot iz zasebnega sektorja, zlasti pri načrtovanih predlogih sprememb zakonodaje in pri pripravi projektov, ki predvidevajo obsežno obdelavo osebnih podatkov. Informacijski pooblaščenec je tako sodeloval v več projektih, ki se dotikajo povezovanja zbirk osebnih podatkov, kot je ustanovitev Nacionalnega preiskovalnega urada, in v sklopu projektov, ki sodijo na področje eUprave, kot so projekti eZdravje, eSociala, eVEM, eSJU, eArhiviranje, Informacijska varnostna politika javne uprave ter sama Strategija razvoja informacijske tehnologije in elektronskih storitev ter povezovanje evidenc – SRITES. Prav tako se je na Informacijskega pooblaščenca obrnilo več upravljavcev iz zasebnega sektorja ter ponudnikov in razvijalcev rešitev, med katerimi lahko omenimo projekte obveščanja voznikov o vozilih, ki po avtocesti vozijo v napačno smer, vzpostavitve sistema za vedenjsko oglaševanje, snemanja telefonskih pogovorov, oddaljenega podpisovanja dokumentov, tehnologij za spremljanje aktivnosti uporabnikov na internetu in ciljno oglaševanje.

Informacijski pooblaščenec je konec leta 2009 izdelal svoj profil na priljubljenem spletnem omrežju Facebook kot verjetno prva inštitucija takšne vrste, torej iz vrst varuhov zasebnosti in osebnih podatkov. To zelo priljubljeno spletno mesto ima v Sloveniji namreč že več kot 300.000 uporabnikov, po vsem svetu je teh več kot 350 milijonov, primarno pa se uporablja za izmenjavo informacij in osebnih podatkov. Spletna družbena omrežja nudijo številna koristna orodja, a lahko hkrati predstavljajo tudi grožnjo zasebnosti, saj so uporabniki prepogosto

preveč lahkomiselni, zlasti ko gre za objave lastnih osebnih podatkov ali podatkov svojih prijateljev, poleg tega pogosto ne poskrbijo za ustrezne nastavitve zasebnosti, ki jih tovrstna spletna mesta omogočajo. Na profilu Informacijskega pooblaščenca je tako veliko izdanih gradiv, ki se nanašajo na varstvo osebnih podatkov, Informacijski pooblaščenec pa bo svoje »prijatelje« (teh je že več kot 360) obveščal o bližajočih se dogodkih in pomembnejših dogajanjih na področju varstva osebnih podatkov, še posebno v povezavi s sodobnimi komunikacijsko-informacijskimi tehnologijami. Informacijski pooblaščenec je s tem širši javnosti omogočil še eno obliko vzpostavljanja stikov in seznanjanja s svojimi aktivnostmi.

Nenazadnje bi kazalo opozoriti, da se ZVOP-1-UPB1 v praktično nespremenjeni obliki uporablja že od 1. 1. 2005. Informacijski pooblaščenec je pri opravljanju nadzora nad njegovim izvajanjem ugotovil nekatere pomanjkljivosti ter nedorečenosti, zaradi česar meni, da bi bilo treba zakon nekoliko dopolniti in popraviti. Po mnenju Informacijskega pooblaščenca bi bilo treba dopolniti definicije pomena izrazov, ki se uporabljajo v zakonu, ter dopolniti oziroma spremeniti zlasti določbe, ki urejajo: pravne podlage za obdelavo občutljivih osebnih podatkov, obdelavo osebnih podatkov za znanstveno-raziskovalne namene, posredovanje osebnih podatkov uporabnikom osebnih podatkov, varstvo osebnih podatkov umrlih, dolžnosti v zvezi z vodenjem katalogov zbirk osebnih podatkov, dolžnosti v zvezi z zavarovanjem osebnih podatkov, odločanje o pravici posameznika do seznanitve z lastnimi osebnimi podatki, videonadzor in neposredno trženje. Informacijski pooblaščenec meni, da bi moral imeti v zvezi z vodenjem prekrškovnih postopkov možnost izreka glob, višjih od najnižje predpisanih. Z namenom odprave pomanjkljivosti ter nedorečenosti veljavnega zakona je Informacijski pooblaščenec lani pripravil predlog sprememb in dopolnitev ZVOP-1-UPB1 ter pisni predlog posredoval Ministrstvu za pravosodje v nadaljnjo obravnavo.

Informacijski pooblaščenec je prepričan, da Republika Slovenija na področju varstva osebnih podatkov v ničemer ne zaostaja za evropskimi državami ter da se na področju varstva osebnih podatkov srečuje s podobnimi oziroma zelo primerljivimi problemi kot ostale evropske države. Ob tem ugotavlja, da so nekatera področja varstva osebnih podatkov v ZVOP-1-UPB1 urejena celo natančneje in pregledneje kot v Direktivi 95/46/ES in v zakonodaji večine evropskih držav. To velja zlasti za področje neposrednega trženja, videonadzora, biometrije, evidentiranja vstopov v prostore in izstopov iz njih, povezovanja zbirk osebnih podatkov iz uradnih evidenc in javnih knjig ter strokovnega nadzora.

4 DRUGE DEJAVNOSTI INFORMACIJSKEGA POOBLAŠČENCA

Poleg do zdaj omenjenih dejavnosti je Informacijski pooblaščenec opravljal še naslednje:

- sodeloval je z ministrstvi in drugimi organi ter organizacijami pri pripravi zakonov in drugih predpisov, ki po posameznih področjih predpisujejo obdelavo osebnih podatkov;
- obveščal je javnost o svojem delu in jo izobraževal (izdajanje publikacij, seznanitev posameznikov z njihovimi pravicami prek svetovnega spleta, organizacija okroglih miz);
- izobraževal je različne ciljne skupine, ki se pri svojem delu srečujejo z ZDIJZ in ZVOP-1-UPB1;
- sodeloval je na seminarjih, konferencah, posvetih in sestankih, tudi v tujini.

4.1. Sodelovanje pri pripravi zakonov in drugih predpisov

Informacijski pooblaščenec skladno z določbo 48. člena ZVOP-1-UPB1 daje predhodna mnenja ministrstvom, državnemu zboru, organom samoupravnih lokalnih skupnosti, drugim državnim organom ter nosilcem javnih pooblastil o usklajenosti določb predlogov zakonov ter ostalih predpisov z zakoni in drugimi predpisi, ki urejajo osebne podatke.

Leta 2009 je Informacijski pooblaščenec sodeloval pri pripravi naslednjih zakonov in drugih predpisov:

- Predlog sprememb in dopolnitev plačnega sistema v javnem sektorju,
- Predlog Zakona o prekrških,
- Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu osebnih podatkov,
- Mnenje o osnutku Zakona o plačilnih storitvah in sistemih,
- Mnenje o predlogu spremembe Zakona o splošnem upravnem postopku (objava na oglasni deski organa ali na e-upravi po 96. členu ZUP),
- Mnenje o Zakonu o varstvu kulturne dediščine,
- Mnenje o predlogu Zakona o trgu finančnih inštrumentov,
- Mnenje o predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in o prisilnem prenehanju,
- Mnenje o predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o letalstvu,
- Mnenje o Zakonu o potnih listinah,
- Mnenje glede delovanja informacijskega sistema za notranji trg IMI,
- Mnenje o Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o tujcih,
- Predlog o spremembah Uredbe o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja,
- Predlog za spremembo Pravilnika o organizaciji in izvajanju verske duhovne oskrbe v zavodih za prestajanje kazni zapora,
- Mnenje o predlogu Zakona o splošnem upravnem postopku,
- Mnenje o predlogu oziroma možen način zaračunavanja izpisov SISBON,
- Mnenje k Uredbi o ureditvi trga s hmeljem,
- Mnenje o predlogu sprememb področne zakonodaje v delu, ki se nanaša na snemanje komunikacij v sporih,
- Predlogi za spremembe in dopolnitve Zakona o prekrških,
- Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o sodnem registru,
- Mnenje o predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o preprečevanju omejevanja konkurence,
- Mnenje o Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o policiji,
- Mnenje o predlogu Zakona o obstoju gensko spremenjenih rastlin z ostalimi kmetijskimi rastlinami,
- Mnenje o predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o elektronskih komunikacijah,
- Mnenje o predlogu Zakona o postopku priznavanja poklicnih kvalifikacij za državljane Evropske unije,
- Mnenje o Pravilniku o sledljivosti prometa in uporabe ter shranjevanju veterinarskih zdravil,

- Mnenje o predlogu Zakona o gospodarskih družbah,
- Mnenje o predlogu Zakona o prostem opravljanju storitev,
- Mnenje o predlogu Zakona o inšpekcijskem nadzoru,
- Mnenje o predlogu Zakona o zunanjih zadevah,
- Mnenje o pripravi elektronskih registrov,
- Mnenje o predlogu Pravilnika o spremembah in dopolnitvah pravilnika o nadzornem informacijskem sistemu igralnih naprav,
- Mnenje o predlogu Pravilnika Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve,
- Predlog spremembe Zakona o igrah na srečo,
- Predlog Zakona o medicinskih pripomočkih,
- Mnenje o Zakonu o zdravstveni dejavnosti,
- Mnenje o Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o odvzemu in presaditvi delov človeškega telesa zaradi zdravljenja,
- Mnenje o osnutku Pravilnika o videonadzoru,
- Mnenje o predlogu Zakona o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov RS,
- Mnenje o Sklepu o problematiki finančne nediscipline,
- Mnenje o Zakonu o integriteti,
- Mnenje o Zakonu o Rdečem križu Slovenije,
- Mnenje o Pravilih spletnega orodja »predlagam.vladi.si«,
- Mnenje o predlogu Zakona o upravljanju kapitalskih naložb države,
- Mnenje o Zakonu o preprečevanju pranja denarja,
- Mnenje o predlogu Zakona o ravnanju z gensko spremenjenimi organizmi,
- Mnenje o predlogu Zakona o detektivski dejavnosti,
- Mnenje o Uredbi o ukrepih za pridelavo gensko spremenjene koruze,
- Mnenje o Uredbi o določitvi prispevka za pridelavo gensko spremenjenih rastlin in odškodnin za nenamerno prisotnost gensko spremenjenih organizmov,
- Mnenje o predlogu Zakona o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva ter arhivih,
- Mnenje o spremembah Zakona o preprečevanju pranja denarja,
- Mnenje o Zakonu o pogrebni dejavnosti in upravljanju s pokopališči,
- Mnenje o Zakonu o sodnem registru.

4.2. Sodelovanje z javnostmi

Informacijski pooblaščenec je leta 2009 vseskozi skrbel za javnost svojega dela ter osveščanje pravnih in fizičnih oseb z rednimi in doslednimi odnosi z mediji (sporočila za javnost, izjave, komentarji, intervjuji pooblaščenke, novinarske konference) ter prek svoje spletne strani. Informacijski pooblaščenec je vse leto skrbel za ažurnost in pestrost spletne strani.

Spletna stran Informacijskega pooblaščenca, www.ip-rs.si, vsebuje:

- predstavitev zgodovine Informacijskega pooblaščenca in predstavitev zaposlenih,
- predstavitev obeh področij delovanja, to je varstva osebnih podatkov in dostopa do informacij javnega značaja, ter pristojnosti na obeh področjih,
- predstavitev domače in tuje zakonodaje za obe področji,
- odgovore na najpogosteje zastavljena vprašanja,
- ažurno objavo izdanih mnenj,
- ažurno objavo odločb, s katerimi odloča o izvajanju biometrijskih ukrepov,
- ažurno objavo vseh odločb, s katerimi odloča o pritožbah v zvezi z informacijami javnega značaja,
- predstavitev zahtev za oceno ustavnosti, ki jih je na Ustavno sodišče RS vložil Informacijski pooblaščenec,
- objavo sodb Upravnega sodišča RS in Vrhovnega sodišča RS v zadevah, ki jih je vodil Informacijski pooblaščenec in zoper katere so bile vložene tožbe,
- mnenja Informacijskega pooblaščenca o predlogih predpisov,
- seznanitev z aktualnimi dogodki na obeh področjih (sodbe Evropskega sodišča za

človekove pravice in novice),
- možnost prijave na e-novice (prejemanje novih odločb Informacijskega pooblaščenca in sporočil za medije),
- vse publikacije, ki jih je Informacijski pooblaščenec izdal,
- različne obrazce, namenjene fizičnim osebam za uveljavljanje njihovih pravic (zahteva po dostopu in ponovni uporabi informacij javnega značaja, prijava kršitev določb ZDIJZ in ZVOP-1-UPB1) in upravljavcem zbirk osebnih podatkov za lažje delo pri vlaganju različnih zahtev in zagotovitvi ustreznega varovanja osebnih podatkov (vloge za iznos osebnih podatkov, obrazec za prijavo biometrijskih ukrepov, zahteve po izdaji odločbe glede povezljivosti evidenc, vzorec katalogov zbirk osebnih podatkov in pravilnika o zavarovanju osebnih podatkov, vzorec pogodbe o pogodbeni obdelavi osebnih podatkov).

Informacijski pooblaščenec je že četrto leto zapored obeležil evropski dan varstva osebnih podatkov. V ta namen je v sodelovanju z Gospodarsko zbornico Slovenije pripravil dogodek, s katerim je želel opozoriti na pomen varstva osebnih podatkov, nagraditi dobro prakso na področju varstva osebnih podatkov v zasebnem in javnem sektorju ter podeliti priznanja podjetjem, ki so leta 2009 pridobila certifikat po standardu za varovanje informacij ISO/IEC 27001 in s tem izkazala visoko raven zavarovanja osebnih podatkov. Osrednja aktivnost na dogodku je bila izvedba okrogle mize na temo Varstvo pravic potrošnikov in obdelava osebnih podatkov za namene neposrednega trženja, na kateri so bila z zanimivimi sogovorniki iz Zveze potrošnikov Slovenije, Mercatorja, Lekarn Ljubljana, Združenja za direktni marketing in Informacijskega pooblaščenca soočena mnenja in pogledi na neposredno trženje in s tem povezana vprašanja glede varstva osebnih podatkov potrošnikov. Tema je bila zelo aktualna, saj je vrednost zbirk osebnih podatkov, ki se obdelujejo za namene neposrednega trženja, velika in osveščenost potrošnikov, ki na vsakem koraku puščajo sledi s svojimi osebnimi podatki, mnogokrat še premajhna. Tako sodobnemu potrošniku kot tudi otrokom svetovni splet, e-pošta in mobilni telefon omogočajo aktivnosti, s katerimi postane nakupovanje, druženje, komuniciranje in posredovanje podatkov mnogo lažje in udobnejše. Ob tem pa mnogokrat pozabijo, da so se s tem povečale tudi možnosti zlorab, in to predvsem naših osebnih podatkov. Vedno več upravljavcev zbirk osebnih podatkov za namene marketinških dejavnosti tudi segmentira oz. profilira javnosti (kupce, uporabnike storitev ipd.). To pomeni, da npr. spremlja nakupovalne navade potrošnikov, uporabo spletnih strani ipd. S tem dogodkom se je Slovenija pridružila tistim državam, ki so ob evropskem dnevu varstva osebnih podatkov z različnimi aktivnostmi opozorile na pomen te temeljne človekove pravice.

Dan pravice vedeti od leta 2002 praznujemo 28. septembra, ko so se različne organizacije civilne družbe iz številnih držav povezale v organizacijo Freedom of Information Advocates Network (FOIAnet), in z njim zaznamujemo načelo odprtosti in transparentnosti po vsem svetu. Lani je Informacijski pooblaščenec na ta dan na svoji spletni strani v sporočilu za javnost opozoril na pravico biti informiran o zadevah splošnega in javnega pomena, pri čemer ima vsakdo pravico, da pridobi informacije javnega značaja brez izkazovanja pravnega interesa. Cilj informirane javnosti je dvig odgovornosti javnega sektorja pri sprejemanju za družbo pomembnih odločitev. Po oceni Informacijskega pooblaščenca v Sloveniji področje dostopa do informacij javnega značaja dosega višje standarde, kot jih določa Konvencija Sveta Evrope o dostopu do uradnih dokumentov. To materijo ureja leta 2003 sprejet ZDIJZ, na podlagi katerega se je do danes izoblikovala bogata praksa tako pri organih, zavezanih posredovanju informacij javnega značaja, kot tudi pri Informacijskem pooblaščencu kot pritožbenem organu, ki je bil ustanovljen septembra 2003.

Informacijski pooblaščenec je z izvajanjem različnih delavnic in seminarjev skrbel za stalno izobraževanje zavezancev, sodeloval pa je tudi na različnih konferencah, delavnicah in okroglih mizah.

Informacijski pooblaščenec preventivno delovanje udejanja tudi z izdajanjem smernic. Njihov namen je na jasen, razumljiv in uporaben način podati praktične napotke za upravljavce zbirk osebnih podatkov in s tem odgovoriti na najpogosteje zastavljena vprašanja s področja varstva oseb-

nih podatkov, s katerimi se srečujejo posamezni upravljavci zbirk osebnih podatkov. S pomočjo smernic naj bi upravljavci dobili priporočila, kako naj v praksi zadostijo zahtevam ZVOP-1-UPB1. Pravno podlago za izdajo smernic Informacijskemu pooblaščencu daje 49. člen ZVOP-1-UPB1, ki med drugim določa, da Informacijski pooblaščenec daje neobvezna mnenja, pojasnila in stališča o vprašanjih s področja varstva osebnih podatkov in jih objavlja na spletni strani ali na drug primeren način ter pripravlja in daje neobvezna navodila in priporočila glede varstva osebnih podatkov na posameznem področju. Informacijski pooblaščenec je lani izdal naslednje smernice, ki so dostopne na njegovi spletni strani:

- smernice za preprečevanje kraje identitete,
- smernice za izdajo sodnih odločb za izdelavo izvedenskih mnenj,
- smernice za varstvo osebnih podatkov v šolah,
- smernice za varstvo osebnih podatkov in medijev,
- smernice za varstvo zasebnosti pri digitalni televiziji,
- smernice v zvezi s kodeksom obnašanja pri zbiranju osebnih podatkov,
- smernice Informirani potrošniki – komu dajemo katere osebne podatke in zakaj,
- smernice za oblikovanje izjave o varstvu osebnih podatkov na spletnih straneh,
- smernice Socialni inženiring in kako se pred njim ubraniti,
- smernice za varstvo pred spletnim nadlegovanjem,
- smernice za varstvo osebnih podatkov pri povezovanju zbirk osebnih podatkov v javni upravi.

Poleg navedenih smernic v slovenskem jeziku je Informacijski pooblaščenec izdal tudi pet smernic v angleškem jeziku (*guidelines*), ki so dostopne na njegovi spletni strani:

- Guidelines regarding the introduction of biometric measures,
- Guidelines for personal data proteciton in employment relationships,
- Code of conduct in handling personal data collections,
- Being an informed consumer – who is allowed to handle my personal data and why,
- Media and the Protection of Personal Data.

Leta 2009 je Informacijski pooblaščenec izdal še Letno poročilo 2008.

Leta 2009 je Informacijski pooblaščenec izdal tudi tri brošure:

- *Kako uporabljati Facebook in preživeti,*
- *Zasebnost na delovnem mestu* in
- *Varstvo osebnih podatkov in mediji.*

Raziskava Centra za raziskovanje javnega mnenja Fakultete za družbene vede v Ljubljani, Politbarometer, je v novembrski meritvi spreminjanja zaupanja v institucije Informacijskega pooblaščenca uvrstila na visoko peto mesto. Rezultati so pokazali, da Informacijskemu pooblaščencu zaupa kar 44 % anketiranih, s čimer se uvršča na peto mesto, takoj za predsednika republike (61 %), evro (56 %), policijo (47 %) in vojsko (46 %). Tovrstna meritev zaupanja v institucije je tudi lani pokazala, da javnost Informacijskega pooblaščenca uvršča visoko v vrh zaupanja vrednih institucij.

4.3. Mednarodno sodelovanje

4.3.1. Sodelovanje na mednarodnih srečanjih

Leta 2009 so se zaposleni pri Informacijskem pooblaščencu udeležili več mednarodnih seminarjev in konferenc. Na nekaterih so sodelovali tudi s svojimi prispevki:

- 12. januar 2009, Barcelona, Španija – konference High level meeting for joint proposal for the drawing-up the international standards for privacy and data protection se je udeležil namestnik informacijske pooblaščenke Andrej Tomšič;
- 12.–13. marec 2009, Sofija, Bolgarija – zasedanja skupine IWGDPT, mednarodne delovne skupine za varstvo osebnih podatkov v telekomunikacijah, se je udeležil Andrej Tomšič, namestnik informacijske pooblaščenke;

- April 2009, Berlin, Nemčija – 2. konferenca Evropskega odprtega prostora zasebnosti in "re:publica" (European privacy open space);
- April 2009, Edinburg, Velika Britanija – Pomladna konferenca (Spring Conference) o varstvu osebnih podatkov;
- 19.–20. maj 2009, Bruselj, Belgija – Data Protection Conference 2009; konference se je udeležila informacijska pooblaščenka Nataša Pirc Musar, ki je na konferenci predavala;
- Junij 2009, Bukarešta, Romunija – 11th Meeting of the Central and Eastern European Data Protection Commissioners; konference sta se udeležili svetovalka Maja Lubarda in raziskovalka Eva Kalan;
- 7.–8. junij 2009, Budimpešta, Madžarska – Open Society Institute Meeting – Meeting on Freedom of Information; konference se je udeležila pooblaščenka Nataša Pirc Musar;
- 6.–8. september 2009, Berlin, Nemčija – 46. zasedanja skupine IWGDPT, mednarodne delovne skupine za varstvo osebnih podatkov v telekomunikacijah, se je udeležil Andrej Tomšič, namestnik informacijske pooblaščenke;
- 7.–9. september 2009, Tel Aviv, Izrael – Strengthening Data Protection in Israel; dogodek organiziran v okviru »twinning« projekta, ki ga v Izraelu vodi Španija; vabljeno predavanje pooblaščenke Nataše Pirc Musar;
- 13.–15. september 2009, Ženeva, Švica – dogodka European dialogue on internet governance se je udeležila svetovalka Maja Lubarda;
- 28.–30. september 2009, Oslo, Norveška – Svetovne konference informacijskih pooblaščencev in varuhov človekovih pravic so se udeležile pooblaščenka Nataša Pirc Musar in njeni namestnici Rosana Lemut - Strle in Kristina Kotnik - Šumah;
- 5.–6. oktober 2009, Budimpešta, Madžarska – delovnega obiska na povabilo madžarskega Pooblaščenca za dostop do informacij in varstvo osebnih podatkov so se udeležili informacijska pooblaščenka Nataša Pirc Musar, namestnika Rosana Lemut - Strle in Andrej Tomšič ter svetovalka Jasna Rupnik;
- 11.–13. oktober 2009, Pariz, Francija – 27th WPISP Working Party on Information Security and Privacy's (WPISP); dogodka se je udeležil namestnik informacijske pooblaščenke Andrej Tomšič;
- 22.–23. oktober 2009, Limassol, Ciper – XXth Case Handling Workshop; delavnice sta se udeležili državna nadzornica Tanja Slak in raziskovalka Polona Tepina;
- 26.–27. oktober 2009, Dunaj, Avstrija – Third Privacy Open Space; delavnice so se udeležili raziskovalci Eva Kalan, Mojca Komac, Jelena Burnik in Blaž Pavšič;
- 1.–7. november 2009, Madrid, Španija – Svetovna konferenca o varstvu osebnih podatkov; na konferenci so bili pooblaščenka Nataša Pirc Musar, namestnik informacijske pooblaščenke Andrej Tomšič ter državni nadzornici Monika Benkovič Krašovec in Milena Podjed Fabjančič.

4.3.2. Sodelovanje v delovnih skupinah Evropske unije

Informacijski pooblaščenec kot državni nadzorni organ za varstvo osebnih podatkov sodeluje tudi s pristojnimi organi Evropske unije (EU) in Sveta Evrope za varstvo osebnih podatkov. Sodelovanje na mednarodni ravni in sodelovanje pri zakonodajnih postopkih EU mu narekuje tudi Direktiva 95/46/ES.

Informacijski pooblaščenec je leta 2009 aktivno sodeloval v petih delovnih telesih EU, ki se ukvarjajo z nadzorom nad izvajanjem varstva osebnih podatkov v okviru posameznih področij EU, in sicer:
- v Delovni skupini za varstvo osebnih podatkov po 29. členu Direktive 95/46/ES,
- v Skupnem nadzornem organu za Europol,
- v Skupnem nadzornem organu za Schengen,
- v Skupnem nadzornem organu za carino ter
- na koordinacijskih sestankih Evropskega nadzornika za varstvo osebnih podatkov in državnih organov za varstvo osebnih podatkov za nadzor EURODAC.

Informacijska pooblaščenka je bila lani izvoljena za podpredsednico Skupnega nadzornega organa za Europol. Informacijski pooblaščenec se redno udeležuje tudi sestankov Delovne

skupine za varstvo osebnih podatkov v okviru policijskega in pravosodnega sodelovanja.

Delovna skupina po 29. členu (Working Party Article 29) je lani sprejela več pomembnih mnenj, med drugim o varstvu osebnih podatkov otrok (zlasti v zvezi s šolo), o mednarodnih standardih varstva osebnih podatkov v zvezi z bojem proti dopingu (WADA – World Anti Doping Agency), o spletnih socialnih omrežjih; posebna podskupina je oblikovala pomemben dokument Future of Privacy (Prihodnost zasebnosti) kot prispevek delovne skupine k javni razpravi, ki jo je o tem vodila Evropska komisija; delovna skupina pa se je na plenarnih zasedanjih posvečala med drugim še projektu Velike Britanije E-borders, izvajanju sporazumov EU z ZDA, Kanado in Avstralijo o prenosu osebnih podatkov letalskih potnikov ter uvajanju storitve brskalnika Google, in sicer Google Street View v različnih državah.

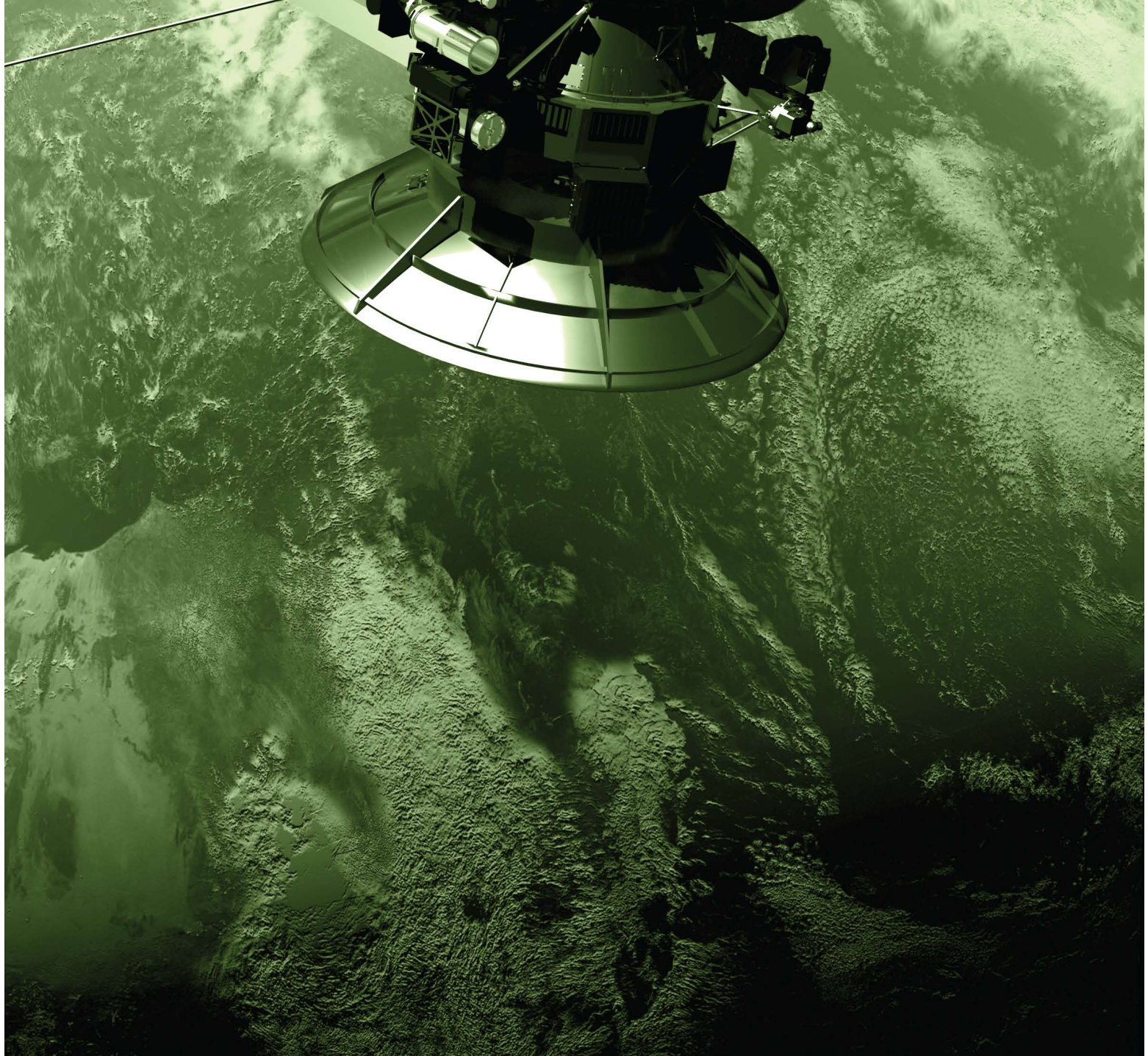
V okviru delovne skupine po 29. členu je Informacijski pooblaščenec aktivno sodeloval tudi v podskupini za internet in informacijske tehnologije, t. i. Tehnološki podskupini (TS), ki se je lani ukvarjala s spletnimi družbenimi omrežji, spletnimi iskalniki, vedenjskim oglaševanjem in revizijo direktive EC/2002/58. Pripravil je več gradiv, med katerimi je najpomembnejše Mnenje 5/2009 o spletnem socialnem mreženju ter nadaljevanje dialoga s ponudniki največjih spletnih iskalnikov (Google, Yahoo, Microsoft).

Z vstopom Republike Slovenije v schengensko območje je Informacijski pooblaščenec pristojen tudi za nadzor nad izvajanjem 128. člena Schengenske konvencije ter predstavlja neodvisen organ za nadzor prenosa osebnih podatkov za namene te konvencije. Leta 2009 je upravljavec nacionalnega dela SIS prejel 55 zahtevkov za vpogled v lastne osebne podatke v SIS (od tega se je en zahtevek nanašal na ukraden priklopnik), pri čemer ni bila zavrnjena nobena zahteva, zadetka v SIS ni bilo v 39 primerih, informacije o vsebini zadetka pa so bile posredovane vsem prosilcem v preostalih, 16 primerih. Na odgovor na zahtevo brez zadetka je bilo treba čakati od 10 do 15 dni, z zadetkom od 25 do 60 dni (odvisno od ažurnosti države razpisnice ukrepa). Informacijski pooblaščenec v tem obdobju ni prejel nobene pritožbe glede izvajanja te pravice na prvi stopnji. Informacijski pooblaščenec je lani sodeloval v inšpekcijski skupini za Schengensko evalvacijo Romunije in Bolgarije za vstop v Schengensko območje v okviru SCHEVAL.

V okviru nacionalnih pristojnosti nadzora varstva osebnih podatkov v navedenih evropskih zbirkah osebnih podatkov pa je Informacijski pooblaščenec lani izvedel inšpekcijski nadzor na mejnem prehodu Obrežje, in sicer je preverjal zakonitost obdelave osebnih podatkov v SIS ter inšpekcijski nadzor v prostorih Sektorja za azil glede izvajanja pravice prosilcev za azil do informacij ob odvzemu prstnih odtisov za namene EURODAC ter metod ocenjevanja starosti mladoletnih prosilcev azila v teh postopkih za namene vključitve podatkov v sistem. V okviru skupne inšpekcije nadzornega organa za Europol glede vnosov v Europolove zbirke osebnih podatkov na podlagi zahtev slovenskih oblasti leta 2009 ni bilo izpostavljenih nobenih pomanjkljivosti.

Informacijski pooblaščenec aktivno sodeluje tudi v Mednarodni delovni skupini za varstvo osebnih podatkov v telekomunikacijah (IWGDPT – International Working Group on Data Protection in Telecommunications). V tej skupini se srečujejo predstavniki informacijskih pooblaščencev in organov za varstvo osebnih podatkov in zasebnosti s celega sveta, zasedanja potekajo dvakrat na leto. Delovna skupina je lani sprejela dva pomembna dokumenta, in sicer: Priporočila glede varstva osebnih podatkov in e-odpadkov (Recommendation on Data Protection and E-Waste, 12.–13. 3. 2009) ter Poročilo s priporočili glede varstva osebnih podatkov pri cestninjenju – Sofijski memorandum (Report and Guidance on Road Pricing – Sofia Memorandum, 12.–13. 3. 2009). Sofijski memorandum je nastal prav na pobudo Informacijskega pooblaščenca. Mednarodna delovna skupina IWGDPT nadaljuje delo na področjih, kot so Deep Packet Inspection, geolokacijski podatki, spletna družbena omrežja in druga.

V okviru Sveta Evrope je predstavnik Informacijskega pooblaščenca sodeloval tudi v Posvetovalnem odboru Sveta Evrope za nadzor nad Konvencijo o varstvu posameznikov glede na avtomatsko obdelavo osebnih podatkov (T-PD), ki se je v tem letu posvečal pripravi Predloga priporočila o varstvu posameznikov glede na avtomatsko obravnavo osebnih podatkov v okviru profiliranja.



Odgovorna urednica:

Nataša Pirc Musar

Avtorji besedil:

dr. Monika Benkovič Krašovec, državna nadzornica za varstvo osebnih podatkov
Jože Bogataj, vodja državnih nadzornikov za varstvo osebnih podatkov
Alenka Jerše, generalna sekretarka in svetovalka informacijske pooblaščenke
Kristina Kotnik Šumah, namestnica informacijske pooblaščenke
Jasna Rupnik, svetovalka informacijske pooblaščenke
mag. Andrej Tomšič, namestnik informacijske pooblaščenke
Sandra Vesel, državna nadzornica za varstvo osebnih podatkov

Oblikovanje:

Klemen Mišič in Bons, d.o.o.

Poročilo je lektorirano.

Informacijski pooblaščenec RS
Vošnjakova 1
1000 Ljubljana

www.ip-rs.si
gp.ip@ip-rs.si

Ljubljana, maj 2010

ISSN 1854-9500