



REPUBLIKA SLOVENIJA

INFORMACIJSKI
POOBlašČENEC

Dunajska cesta 22, 1000 Ljubljana
T: 01 230 9730
F: 01 230 9778
gp.ip@ip-rs.si
www.ip-rs.si

Številka: 007-10/2021/2

Datum: 24. 2. 2021

Vlada RS
gp.gs@gov.si

ZADEVA: predlog Zakona o debirokratizaciji – MNENJE

Spoštovani,

Informacijski pooblaščenec je bil preko medijev seznanjen z informacijami, da Vlada RS pripravlja Zakon o debirokratizaciji, ki naj bi na sistemski ravni med drugim preko konkretnih zakonskih sprememb posameznih zakonov posegal v Zakon o prijavi prebivališča, Zakon o splošnem upravnem postopku, Zakon o pravdnem postopku, Zakon o prekrških, Zakon o kmetijstvu, Zakon o ohranjanju narave, Zakon o Uradnem listu Republike Slovenije, Zakon o zdravstveni dejavnosti, Zakon o športu in Zakon o davčnem postopku ter številne druge, poleg tega naj bi razveljavil več kot 200 različnih predpisov. Kot je razbrati, naj bi predlog Zakona o debirokratizaciji med drugim predvideval vročanje preko kratkih (sms) sporočil po mobilnih telefonih, vročanje preko kateregakoli elektronskega naslova (torej ne več zgolj v varne elektronske predale), vzpostavitev uradnega registra za namen objave predpisov poleg Uradnega lista Republike Slovenije.

Nobenega dvoma ni, da so različni postopki debirokratizacije pomembni, zato Informacijski pooblaščenec (IP) pozdravlja vsakršna prizadevanja države, s katerimi se uradne postopke približuje ljudem in se olajšuje uveljavljanje pravic posameznikov, gospodarskih in drugih subjektov. **Take spremembe pa so lahko učinkovite in dosežejo svoj namen le, če so v skladu z načeli pravne države, pravne varnosti in sorazmernosti, če so preiščeni in so tako pri njihovem snovanju pravočasno prepoznana ter naslovljena tudi vsa tveganja za varstvo osebnih podatkov.** Vsako ustvarjanje državnih 'mega' zbirk in obveznih obdelav osebnih podatkov pa pomeni resen poseg v zasebnost. Predlagane spremembe bi zato najprej z vidika varstva podatkov zahtevale najmanj predhodno temeljito in poglobljeno izvedbo ocene učinka z oceno tveganj na pravice posameznikov, ki jih bodo povzročile takšne obdelave osebnih podatkov. Noben zakon namreč ne sme pripeljati do razveljavitve načela pravne varnosti in ukinitve pravice do varstva osebnih podatkov. Zato poudarjamo, da bi morali biti tudi v primeru predloga Zakona o debirokratizaciji **tako posamezni procesi s ciljem debirokratizacije kot tudi zakonske določbe preiščene, jasne, sorazmerne in v skladu z 38. členom Ustave RS ter sistemskimi predpisi o varstvu podatkov in elektronskih komunikacij.**

IP glede na navedeno na podlagi 48. člena Zakona o varstvu osebnih podatkov (ZVOP-1) ter 57. člena Uredbe (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter razveljavitvi Direktive 95/46/ES (Splošna uredba) izpostavlja nekatere ključna področja in nejasnosti z vidika ustavno zagotovljenega varstva osebnih podatkov, ki naj bi jih urejal predlog Zakona o debirokratizaciji.

Spremembe vročanja in zbiranje elektronskih naslovov ter (mobilnih) telefonskih števil

IP izpostavlja, da mora biti vsakršen namen morebitnega zbiranja podatkov o elektronskih naslovih in (mobilnih) telefonskih številkah fizičnih oseb sorazmeren glede na tveganja, ki jih takšna velika nacionalna zbirka osebnih podatkov prinaša. Sama vzpostavitev take zbirke s pravnimi posledicami za pravice posameznikov odpira vrsto izvedbenih vprašanj, vprašanj preprečevanja zlorab tako zbranih podatkov vseh prebivalcev Slovenije ter drugih tveganj za pravice posameznikov.

Urejanje novih postopkov vročanja z uporabo katerihkoli elektronskih naslovov (torej ne zgolj varnih elektronskih predalov, kot je to urejeno zdaj) in kratkih sms sporočil preko mobilnih telefonov prinaša tako z vidika zagotavljanja pravne varnosti posameznika kot tudi z vidika varstva osebnih podatkov številna resna tveganja, ki bi morala biti ustrezno analizirana, prepoznana in naslovljena. Obstoječi načini vročanja so prav v ta namen ustrezno in podrobno zakonsko urejeni. Vročanje na hišne naslove je zgodovinsko ustaljeno in pospremljeno z instituti za varno in primerno vročanje, med drugim z zakonskimi določbami glede hišnih predalčnikov po Zakonu o poštnih storitvah. (npr. 43. člen). Vročanje po elektronski poti pa je urejeno med drugim z določbami glede varnega elektronskega predala v Pravilniku o elektronskem poslovanju v civilnih sodnih postopkih ter z določbami Zakona o splošnem upravnem postopku in Uredbe o upravnem poslovanju. Prav tako morajo biti v primeru vročanja po elektronski poti upoštewane določbe Uredbe eIDAS.

IP opozarja, da je lahko splošno elektronsko vročanje na katerikoli elektronski naslov brez upoštevanja zahtev Uredbe eIDAS, zahtev glede varnih elektronskih predalov, brez uporabe kvalificiranih identitet ter drugih potrebnih varovalnih elementov in drugih postopkovnih vprašanj podvrženo številnim težavam in zlorabam. Hišnega naslova enostavno ni mogoče izgubiti, dostopa nam ne morejo odtujiti 'hekerji'. Prav tako se pri osebni vročanju naslovnikova identiteta preveri z vpogledom v osebni dokument. Varno elektronsko vročanje prav zaradi naslovitve vseh tveganj in s ciljem zagotavljanja vseh nujnih postopkovnih varovalk za pravice posameznikov že ureja obstoječa zakonodaja. Država namreč že omogoča državljanom brezplačno in prostovoljno uporabo varnega elektronskega predala v sistemu eUprava (23. člen Uredbe o upravnem poslovanju). Uredba o upravnem poslovanju v 86. členu tako določa, da se vročanje po elektronski poti opravi v varni elektronski predal v informacijskem sistemu pravne ali fizične osebe, ki ima dovoljenje ministrstva, pristojnega za javno upravo, za vročanje po elektronski poti. Poglavje 1.2 navedene uredbe vsebuje 13 členov, kar jasno nakazuje na obseg problematike. Ti členi namreč natančno opredeljujejo številne potrebne elemente za zagotovitev varnega elektronskega vročanja, kot so: dovoljenje za vročanje po elektronski poti, priprava na vročanje po elektronski poti, informacijski sistem za vročanje, obvestilo in informativno sporočilo naslovníku idr.

Predlog Zakona o debirokratizaciji naj bi predvideval vročanje z uporabo kateregakoli elektronskega naslova, torej tudi elektronskih naslovov ponudnikov iz tretjih držav, ki ne zagotavljajo ustrezne ravni varstva podatkov in ki niso podvrženi ustreznemu nadzoru. Posamezna podjetja, katerih delovanje ni podvrženo veljavnim pravilom glede uporabe varnih elektronskih predalov, lahko npr. neupravičeno prekinejo dostop, znani so vdori v račune. Glede zavarovanja takega računa je tako posameznik popolnoma odvisen od pogojev ponudnika, ki ni nujno skladno s predpisi glede zavarovanja osebnih podatkov in elektronskih komunikacij, ki veljajo v EU. Neustrezno zavarovanje takega elektronskega naslova pa pomeni, da tudi integriteti samega procesa vročanja na tak naslov ni mogoče zaupati. S takim vročanjem se odpirajo tudi vprašanja povezana s prenosom osebnih podatkov v tretje države in morebitnim dostopom organov pregona tretjih držav do vseh podatkov, ki se preko takega elektronskega naslova prenašajo.

Predlagane določbe, ki naj bi jih vseboval Zakon o debirokratizaciji pa se zdijo očitno podhranjene, če ne v celoti nepotrebne. **Menimo, da je elektronsko vročanje že rešeno v obstoječi zakonodaji oziroma bo s sprejetjem Zakona o elektronski identiteti in storitvah zaupanja. IP izraža pomislek o tem, kaj je dejanski namen zbiranja elektronskih naslovov in telefonskih števil državljanov (ne zgolj ureditev vročanja), na kar nakazuje že tudi sama umestitev predlaganih**

določb v Zakon o prijavi prebivališča in ne v zakonodajo, ki ureja elektronsko vročanje. Po mnenju IP se postavlja vprašanje smiselnosti spreminjanja že uveljavljene ureditve na način, kot naj bi ga predvideval predlog Zakona o debirokratizaciji. **Predlagane spremembe na teh področjih pa zato po oceni IP niso potrebne.**

Zbirka osebnih podatkov o telefonskih številkah državljanov predstavlja izjemno tveganje za ustavno zagotovljeno zasebnost komunikacij in zlorabo za druge namene, npr. za identifikacijo različnih skupin državljanov, nadzor komunikacij, uporabo v namene politične propagande idr. Podatki o tem, katero telefonsko številko ima določen posameznik, imajo tako ekonomsko kot politično vrednost in posledično obstaja veliko tveganje tako za notranje kot za zunanje zlorabe, kot so neupravičeni vpogledi ipd. **Ustava RS zagotavlja zasebnost komunikacij, katere temelj je tudi prostovoljnost posameznika glede razkritja svoje identitete kot identitete komunicirajočega.** Obstoječa zakonska ureditev v zakonskih predpisih o elektronskih komunikacijah, s katero je v naš pravni red prenesena zakonodaja EU, vpis telefonskih podatkov v imenike in razkritje identitete ključnega prepušča prostovoljni izbiri posameznika, **zato se postavlja tudi vprašanje, ali ni predlagana rešitev v nasprotju s pravnim redom EU.** Predlog Zakona o debirokratizaciji namreč, kolikor smo seznanjeni, predvideva *de facto* posredno prisilno zbiranje podatkov o mobilnih telefonskih številkah in celo avtomatičen prenos podatkov iz objavljenih javnih imenikov. Obenem ni jasno, na kakšen način naj bi država v zvezi s tem zbirala podatke o elektronskem naslovu in telefonskih številkah, kako se bo pri tem preverjala istovetnost posameznika ter kako se bodo preprečevale zlorabe, ki bi lahko imele številne resne posledice za posameznike.

IP ni seznanjen niti z enim primerom države EU, ki bi že imela vzpostavljen podoben sistem glede zbiranja in vročanja preko katerihkoli elektronskih naslovov in števil mobilnih telefonov. To kaže, da verjetno nobena država rešitev za poenostavitve upravnega odločanja očitno ne išče v tej smeri. Postopek upravnega odločanja mora biti izveden pod preišljenimi in nadzorovanimi pogoji. Le na tak način se lahko zagotovi pravna varnost in integriteta celotnega postopka. Postopek je morda administrativno naporen, a glede na njegov pomen in pravice ter dolžnosti, ki jih ta postopek sproža za posameznika, njegove poenostavitve ni mogoče izpeljati preko ponudnikov, ki jih slovenski organi v ničemer nimajo pristojnosti nadzirati.

Spremembe glede vročanja javnim uslužbencem

IP v zvezi s predlaganim vročanjem javnemu uslužbencu (zgolj) na njegov službeni elektronski naslov izpostavlja nujnost analize in naslovitve vseh posledic take ureditve. Kolikor je znano IP, namreč številni javni uslužbenci v času odsotnosti nimajo dostopa do svojih službenih elektronskih naslovov. To v primeru fikcije vročitve preko službenega elektronskega naslova pomeni, da npr. bolniško ali drugače upravičeno odsoten javni uslužbenec ne bo mogel uveljavljati svojih postopkovnih pravic, saj se z vsebino vročenega dokumenta sploh ne bo mogel pravočasno seznaniti. Navedena rešitev zato po mnenju IP ni domišljena, predstavlja številna tveganja in ni skladna z načeli dobrega upravljanja.

Spremembe določb Zakona o prekrških glede izdaje in vročitve plačilnega naloga

Predlog Zakona o debirokratizaciji naj bi med drugim črtal določene pravice posameznika, da se osebno izjavi o prekršku. Tako naj bi se črtale določbe 57. člena Zakona o prekrških o tem, da se mora kršitelju omogočiti, da se pred izdajo in vročitvijo plačilnega naloga, ki se izda na podlagi obvestil in dokazov, zbranih neposredno po kršitvi, na kraju, kjer je bil prekršek storjen, osebno izjavi o prekršku po določbah 55. člena Zakona o prekrških; plačilni nalog pa mora vsebovati tudi kratek opis prekrška in kratek povzetek izjave kršitelja o prekršku. S črtanjem navedenih obveznosti se zmanjšujejo pravice kršitelja v postopku, zlasti njegova pravica do izjave o očitnem prekršku pred izdajo plačilnega naloga ter pravica do vložitve uspešnega pravnega sredstva. Takšen plačilni nalog ne bo več vseboval kratkega opisa prekrška in posameznik tako ne bo vedel, s kakšnim svojim ravnanjem naj bi storil očitani prekršek.

Zaradi vsega navedenega IP poziva Vlado RS k ponovnemu temeljitemu razmisleku o smiselnosti, nevarnostih in vseh možnih posledicah predlaganih sprememb ter k doslednemu spoštovanju Ustave RS ter veljavnih predpisov s področja varstva osebnih podatkov pri nadaljnji pripravi zakonskih sprememb.

S spoštovanjem,

Mojca Prelesnik, univ. dipl. prav.,
informacijska pooblaščenka