



Številka: 007-55/2016/2

Datum: 6.7.2016

Državno pravobranilstvo

Zadeva: mnenje IP na osnutek besedila členov 161 do 165 iz delovnega osnutka Zakona o državnem pravobranilstvu

Zveza: Vaše elektronsko sporočilo, z dne 24. 6. 2016 ter priloženo gradivo

Spoštovani,

Informacijski pooblaščenec (v nadaljevanju IP) je prejel vaše zaprosilo za posredovanje pripomb k osnutku besedila členov 161 do 165 iz delovnega osnutka predloga Zakona o državnem pravobranilstvu (v nadaljevanju: predlog zakona), ki se nanašajo na zbiranje in obdelavo osebnih podatkov. V nadaljevanju vam na podlagi 48. člena Zakona o varstvu osebnih podatkov (Ur. l. RS, št. 86/04, 113/05, 51/07 in 67/07, v nadaljevanju ZVOP-1) posredujemo mnenje IP z vidika varstva osebnih podatkov.

IP po pregledu predlaganega osnutka besedila uvodoma opozarja, da morajo biti v skladu z Ustavo RS in ZVOP-1 zbiranje, obdelovanje, namen uporabe, nadzor in varstvo tajnosti osebnih podatkov urejeni z zakonom. Predlog zakona pa npr. v 161. členu določa, da se »vsebino zbirk osebnih podatkov, obdelavo in avtomatizirano obdelavo osebnih podatkov v smislu zakona, ki ureja varstvo osebnih podatkov« določi z Državnopravobranilskim redom (torej podzakonskim aktom). Niti ta člen niti drugi členi pa ne določajo, za katere zbirke naj bi šlo in katere osebne podatke, naj bi se zbiralo. Podobno nejasna je glede nabora, namena in vira pridobivanja osebnih podatkov tudi določba 165. člena predloga zakona, ki določa v drugem stavku drugega odstavka, da državno pravobranilstvo za izvajanje svojih pristojnosti lahko obdeluje tudi podatke, ki so mu jih prostovoljno posredovale druge pravne osebe, posamezniki, druge države ali mednarodne organizacije, če drug zakon tega ne prepoveduje. Zato IP v zvezi s tem pripominja (v nadaljevanju podajamo konkretne pripombe k posameznim členom), da mora v skladu z 38. členom Ustave RS zbiranje, obdelovanje in namen uporabe oziroma obdelave osebnih podatkov določati zakon (tudi podzakonski predpis ne zadošča) in da zbiranje osebnih podatkov izven tega okvira 'na zalogo' ni dopustno.

K 161. členu

Prvi odstavek 161. člena predloga zakona določa, da državno pravobranilstvo upravlja vpisnike, imenike, evidence, sezname, zapise in druge z zakonom določene zbirke osebnih podatkov oseb, ki so stranke ali drugi udeleženci v posameznih zadevah, ki jih zastopa državno pravobranilstvo oziroma so z Republiko Slovenijo v delovnem, službenem ali pogodbenem razmerju. Državni pravobranilci, javni uslužbenci in pogodbeni sodelavci obdelujejo osebne podatke, ki so vsebovani v zadevah iz pristojnosti državnega pravobranilstva, in druge osebne podatke, za katere tako določa zakon, le za izvrševanje pristojnosti, nalog ali obveznosti po tem ali drugem zakonu, ali na podlagi pogodbe ter v obsegu, ki je nujno potreben za opravljanje funkcije ali delovnih nalog.

Nadalje drugi odstavek tega člena določa, da se v zbirki osebnih podatkov lahko obdelujejo le tisti osebni podatki, ki imajo podlago v zakonu in so potrebni za izvajanje pristojnosti državnega pravobranilstva. Vsebino zbirk osebnih podatkov, obdelavo in avtomatizirano obdelavo osebnih podatkov v smislu zakona, ki ureja varstvo osebnih podatkov, se določi z Državnopravobranilskim redom.

Prav tako četrti odstavek še dodatno določa, da državno pravobranilstvo upravlja med drugim tudi z občutljivimi osebnimi podatki, kot jih ureja zakon, ki ureja varstvo osebnih podatkov, pri čemer ni jasno, kaj je namen te

določbe in ali naj bi bila navedena določba mišljena kot samostojna zakonska podlaga za zbiranje katerihkoli občutljivih osebnih podatkov, ali naj bi šlo za splošno določbo v povezavi z drugimi zakonskimi podlagami.

Kot je IP izpostavil že v uvodu, z vidika 38. člena Ustave RS vse navedene določbe 161. člena predloga zakona niso ustrezne, v kolikor pomenijo, da bi vsebino posameznih zbirk osebnih podatkov (torej nabor osebnih podatkov, morda delno celo namen obdelave) določil podzakonski akt. Podzakonski akt je namreč lahko zgolj tehnično izvedbeni akt, ne pa 'konstitutivni' akt, ki bi edini določal same zbirke, nabor osebnih podatkov ter namen obdelave teh podatkov.

V zvezi s tem tretji odstavek tega člena določa, da se upravljanje osebnih podatkov iz drugega odstavka izvaja v fizični obliki in v elektronski obliki v informacijsko komunikacijskem sistemu. Z informacijsko komunikacijsko infrastrukturo upravlja ministrstvo, pristojno za javno upravo. Iz določb predloga zakona ni razvidno, ali to pomeni, da naj bi ministrstvo, pristojno za javno upravo s tem prevzelo del nalog upravljavca določenih (ali vseh) zbirk osebnih podatkov državnega pravobranilstva, ali naj bi zgolj kot pogodbeni obdelovalec po naročilu državnega pravobranilstva zanj izvajalo nekatere naloge. Zato predlagamo, da se v tem odstavku jasneje v skladu z ZVOP-1 opredeli in razmeji naloge enega oz. obeh upravljavcev.

K 162. členu

Predlog zakona v 162. členu ureja vsebinsko zelo različne vsebine, saj:

- v prvem stavku 1. odstavka ureja in omejuje dostop posameznikov do lastnih osebnih podatkov, ko določa dostop posameznikov, na katere se podatki nanašajo, do »vsebine osebnih in drugih podatkov iz vpisnikov, imenikov in evidenc« ter ta dostop omejuje zgolj na čas »po izčrpanju vseh pravnih sredstev oziroma po zaključku postopka pred Ustavnim sodiščem ali mednarodnimi sodišči, arbitražami oziroma po tem, ko je spis zaključen«.
- v prvem stavku 1. odstavka hkrati ureja tudi dostop drugih oseb, ki so v njih navedene (pri čemer ni povsem jasno kakšna je razlika med »posamezniki, na katere se podatki nanašajo« in »drugimi osebami, ki so v njih navedeni«, ko gre za fizične osebe), do »vsebine osebnih in drugih podatkov iz vpisnikov, imenikov in evidenc« ter tudi ta dostop omejuje na čas »po izčrpanju vseh pravnih sredstev oziroma po zaključku postopka pred Ustavnim sodiščem ali mednarodnimi sodišči, arbitražami oziroma po tem, ko je spis zaključen«.
- v drugem stavku 1. odstavka ureja časovno neomejeno dostop do vsebine osebnih ali drugih podatkov iz tega poglavja samo v okviru sodnega postopka ali na podlagi odločbe sodišča.
- V tretjem stavku 1. odstavka isti člen ureja tudi pravico do vpogleda v vsebino osebnih ali drugih podatkov iz vpisnikov, imenikov, evidenc in zadev državnega pravobranilstva še pred njihovim arhiviranjem s strani vsake pravne ali fizične osebe, ki za to izkaže pravni interes, če to ne posega v prej navedene določbe drugega stavka tega odstavka ter ne škoduje interesom postopka, tajnosti postopka ali zasebnosti oziroma poslovnih skrivnosti oseb. Vpogled dovoli generalni državni pravobranilec.
- Nadalje 2. odstavek tega člena določa, da generalni državni pravobranilec lahko dovoli vpogled, prepis, kopiranje ali izpis iz vpisnikov, imenikov, evidenc in zadev državnega pravobranilstva posamezniku, ki izkaže, da podatke iz njih potrebuje za znanstvenoraziskovalno delo. Dovoljenje se lahko nanaša le na vpisnike, imenike, evidence in spise, ki so arhivirani. Posameznik lahko v podatke iz vpisnikov, imenikov, evidenc in zadev državnega pravobranilstva vpogleda ali jih prepíše, jih kopira ali izpiše. Vpogled, prepis, kopiranje ali izpis se opravi pod nadzorom generalnega direktorja ali od njega pooblaščenega javnega uslužbenca državnega pravobranilstva.
- Tretji odstavek pa določa, da se stroški pravice do seznanitve (ne piše posebej, ali so mišljene vse različne oblike seznanitve oz. zahtev za seznanitev navedenih v tem členu ali zgolj določene) odmerijo ter izplačajo s smiselno uporabo predpisov, ki urejajo dostop do informacij javnega značaja.

IP razlogi za predlagano (zgoraj opisano) ureditev niso znani, prav tako so pristojnosti IP po 48. členu ZVOP-1 omejene zgolj na področje varstva osebnih podatkov (ni pa IP pristojen za izvajanje varstva tajnih in drugih

varovanih podatkov), zato konkretnih predlogov za spremembo besedila ne more podati, ampak v nadaljevanju izpostavlja temeljne določbe ZVOP-1, ki bi jih predlagatelj moral upoštevati pri urejanju predmetne vsebine, v delu, ki se nanaša na osebne podatke. Glede na to, da gre za različne kategorije varovanih podatkov (osebne podatke, tajne podatke, arhivsko gradivo, poslovne skrivnosti ipd.) in ne zgolj za osebne podatke, IP opozarja, da je torej treba upoštevati tudi druge vidike urejanja drugih varovanih podatkov, za katere pa IP ni pristojen.

Vsebinsko navedeni člen po mnenju IP na povsem neustrezen in nekonsistenten način meša tako pravice posameznikov glede seznanitve z lastnimi osebnimi podatki po ZVOP-1, kot tudi predvidene druge oblike dostopa do osebnih in drugih podatkov na podlagi postopkovnih predpisov ter celo za znanstvenoraziskovalne namene. IP zato opozarja, da bi bilo treba navedeni člen razdeliti v vsaj dva člena ter vsebinsko ločiti ureditev različnih oblik dostopanja do podatkov za različne namene, in sicer:

- v skladu s 30.-32. ter 36. členom ZVOP-1 urediti morebitne posebnosti glede na sistemsko ureditev ZVOP-1 (zgolj v kolikor je to res potrebno) v zvezi z izvajanjem pravice do seznanitve z lastnimi osebnimi podatki;
- urediti zakonsko podlago za pridobivanje podatkov s strani sodišč oziroma v okviru sodnega postopka (kdo je do tega upravičen ter do katerih podatkov in na kakšen način), v kolikor je to potrebno dodatno poleg že obstoječih procesnih določb kot npr. v Zakonu o sodiščih;
- urediti zakonsko podlago za dostopanje do podatkov v znanstvenoraziskovalne namene (v kolikor gre za ureditev, ki odstopa od sistemske ureditve na podlagi 17. člena ZVOP-1), ki pa mora biti ustrezna in skladna z ZVOP-1 oz. v kolikor gre za podatke, ki so arhivsko gradivo z Zakonom o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva ter arhivih (Ur. l. RS, št. 30/06 in 51/14, v nadaljevanju ZVDAGA);
- urediti zakonsko podlago za privilegiran dostop do podatkov na podlagi pravnega interesa, o katerem odloča generalni državni pravobranilec.

Seznanitev posameznika z lastnimi osebnimi podatki je urejena v členih 30.-36. ZVOP-1, ki sistemsko urejajo to področje. Zato načeloma, če za to ni posebej utemeljenih razlogov (iz vsebine besedila, ki smo ga prejeli, ni razvidno, kakšni so razlogi za predlagano ureditev, zato podrobneje tega ne moremo komentirati), teh pravic posamezni področni zakoni ne urejajo, nikakor pa ne v nasprotju s sistemsko ureditvijo po ZVOP-1.

36. člen ZVOP-1 pa glede omejevanja teh pravic določa okvir, ki velja za vse sektorje, in sicer je te pravice posameznika (iz 30. in 32. člena ZVOP-1) mogoče z zakonom zgolj izjemoma omejiti iz razlogov varstva suverenosti in obrambe države, varstva nacionalne varnosti in ustavne ureditve države, varnostnih, političnih in gospodarskih interesov države, izvrševanja pristojnosti policije, preprečevanja, razkrivanja, odkrivanja, dokazovanja in pregona kaznivih dejanj in prekrškov, odkrivanja in kaznovanja kršitev etičnih norm za določene poklice, iz monetarnih, proračunskih ali davčnih razlogov, zaradi nadzora nad policijo in varstva posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki, ali pravic in svoboščin drugih. Ni torej mogoče teh pravic na splošno in pavšalno izključiti, kot to določa na zelo nejasen način prvi stavek 1. odstavka 162. člena predloga zakona.

ZVOP-1 obdelavo osebnih podatkov za zgodovinsko, statistično in znanstveno-raziskovalne namene ureja v 17. členu, ki določa, da se ne glede na prvotni namen zbiranja lahko osebni podatki nadalje obdelujejo za zgodovinsko, statistično in znanstveno-raziskovalne namene. Osebni podatki se posredujejo uporabniku osebnih podatkov za te namene v anonimizirani obliki, če zakon ne določa drugače ali če posameznik, na katerega se nanašajo osebni podatki, ni predhodno podal pisne privolitve, da se lahko obdelujejo brez anonimiziranja. Ti osebni podatki, ki so bili posredovani uporabniku osebnih podatkov za navedene namene, se ob zaključku obdelave uničijo, če zakon ne določa drugače. Uporabnik osebnih podatkov mora upravljavca osebnih podatkov, ki mu je posredoval osebne podatke, brez odlašanja po njihovem uničenju pisno obvestiti, kdaj in na kakšen način jih je uničil. Rezultati takšne obdelave pa se objavijo v anonimizirani obliki, razen če zakon določa drugače ali če je posameznik, na katerega se nanašajo osebni podatki, za objavo v neanonimizirani obliki podal pisno privolitev ali če je za takšno objavo podano pisno soglasje dedičev umrle osebe po ZVOP-1.

Dodatno pa IP opozarja, da z vidika zaračunavanja stroškov, ko gre za dostop oz. seznanitev z lastnimi osebnimi podatki, ki ga ureja ZVOP-1, zakonodajalec ne bi smel odstopati od systemske ureditve, kot jo predvideva ZVOP-1 in je urejena v Pravilniku o zaračunavanju stroškov pri izvrševanju pravice posameznika do seznanitve z lastnimi osebnimi podatki (Ur. l. RS, št. 85/07 in 5/12, v nadaljevanju Pravilnik). IP ni znan razlog za določitev besedila v tretjem odstavku 162. člena predloga zakona, ki za zaračunavanje stroškov predvideva smiselno uporabo predpisov, ki urejajo dostop do informacij javnega značaja.

K 163. členu

Predlog zakona v 163. členu določa, da državni pravobranilci ali po njihovem pooblastilu državnopravobranilsko osebje lahko zaradi uveljavljanja ali nasprotovanja pravnemu zahtevku pridobivajo in obdelujejo osebne podatke iz zbirk podatkov javnega sektorja in nosilcev javnih pooblastil.

Opisano pooblastilo je sicer glede na naravo dela razumljivo, vendar gre po oceni IP zelo (pre)splošno pooblastilo za pridobivanje osebnih podatkov iz vseh zbirk osebnih podatkov javnega sektorja in nosilcev javnih pooblastil za namene uveljavljanja ali nasprotovanja pravnemu zahtevku, pri čemer pooblastilo ne vsebuje varovalk za preprečevanje zlorab.

Zato predlagamo dodatek oz. spremembo besedila v smislu: 'na podlagi obrazložene zahteve, v kateri je navedena številka zadeve in kratka obrazložitev, zakaj so podatki potrebni lahko državni pravobranilec brezplačno pridobi in uporablja osebne in druge podatke iz uradnih evidenc in drugih zbirk podatkov javnega sektorja in nosilcev javnih pooblastil, ki so potrebni za uveljavljanje ali nasprotovanja pravnemu zahtevku'.

K 165. členu

Kot je IP opozoril že v uvodnih navedbah, ni povsem jasno, za katere (vse?) osebne podatke naj bi šlo v zvezi s pooblastilom po drugem odstavku 165 člena predloga zakona pri pridobivanju osebnih podatkov s strani najrazličnejših subjektov (druge pravne osebe, posamezniki, druge države ali mednarodne organizacije) na njihovo lastno pobudo, pri čemer tudi ni jasno, kako se bo ugotavljalo, ali posredovanje prepoveduje 'drug zakon'. V kolikor je s tem mišljen vsak zakon, ki ne določa izrecne pravice državnega pravobranilstva do pridobivanja osebnih podatkov iz posameznih zbirk, je besedilo odveč. V kolikor pa naj bi besedilo predstavljalo splošno in 'odprto' pooblastilo za zbiranje osebnih podatkov na zalogo s strani katerihkoli upravljavcev po njihovi lastni presoji, je določba neustrezna in ni skladna z Ustavo RS. Javni sektor namreč za pridobivanje osebnih podatkov v kontekstu izvajanja svojih pristojnosti vedno(!) potrebuje ustrezno zakonsko podlago. Navedeni odstavek je v tem smislu kot samostojna zakonska podlaga za posredovanje katerihkoli osebnih podatkov s strani katerihkoli posameznikov in to celo 'na zalogo', povsem neustrezen.

IP še predlaga, da se v skladu z ZVOP-1 dopolni tudi določba četrtega odstavka 165. člena, ki sicer sama po sebi ni sporna, je pa neprimerna, saj bi jo bilo mogoče brati kot specialno določbo glede na določbe ZVOP-1 v zvezi z zavarovanjem osebnih podatkov, ki veljajo za vse upravljavce osebnih podatkov. V predlagani določbi opisana sledljivost osebnih podatkov namreč ni edini vidik sledljivosti in zavarovanja osebnih podatkov, ki ga mora državno pravobranilstvo, kot upravljavec zbirk osebnih podatkov, zagotoviti. Zato predlagamo, da se navedeno določbo dopolni na način, da ne bo dvoma, da morajo državni pravobranilci in državnopravobranilsko osebje zagotavljati izvajanje zavarovanja osebnih podatkov v skladu z ZVOP-1 v celoti, med drugim tudi tako, da je vedno mogoče ugotoviti, kateri pridobljeni podatki so bili naknadno posredovani znotraj državnega pravobranilstva in drugim uporabnikom, kar vključuje tudi zaznambe časa posredovanja, navedbo uporabnika ter navedbo pravne podlage in namena posredovanja, podatkov, morebitnih omejitev obdelave ali oznak glede stanja osebnih podatkov. Pravila in postopke zavarovanja osebnih podatkov v skladu z ZVOP-1 in zagotavljanja sledljivosti obdelave podatkov, ki so urejeni v tem poglavju, pa seveda lahko določa Državnopravobranilski red.

Predlagamo, da upoštevajoč vse navedeno besedilo predloga zakona ustrezno dopolnite v skladu z Ustavo RS in ZVOP-1 in smo vam na voljo za dodatno posvetovanje v zvezi s tem.

Lepo vas pozdravljamo,

Pripravila:
Alenka Jerše,
namestnica informacijske pooblaščenke

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