



Številka: 007-59/2009
Datum: 6. 10. 2009

Ministrstvo za javno upravo

Zadeva: Mnenje Informacijskega pooblaščenca k Predlogu zakona o integriteti v javnem sektorju
Zveza: Vaša elektronska pošta z dne 29. 9. 2009

Spoštovani,

Informacijski pooblaščenec (v nadaljevanju Pooblaščenec) je prejel vašo elektronsko pošto z dne 29. 9. 2009, v katerem nas prosite, da vam do 6. 10. 2009 sporočimo naše mnenje k Predlogu zakona o integriteti v javnem sektorju (ZIJS).

Pooblaščenec na podlagi 48. čl. Zakona o varstvu osebnih podatkov (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo; v nadaljevanju: ZVOP-1) daje predhodna mnenja ministrstvu, 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.

Pooblaščenec je pregledal posredovani predlog ZIJS ter po pregledu ugotavlja, da so z vidika ZVOP-1 relevantne predvsem **določbe, ki se nanašajo na javnost podatkov o premoženju funkcionarjev** (konkretno **2. odstavek 41. člena v povezavi s 3. odstavkom 43. člena predloga**). Pooblaščenec poudarja, da je bistvenega pomena v konkretnem primeru **ločevanje med pristojnostmi komisije, da pridobi vse podatke o premoženjskem stanju posameznega funkcionarja, od same objave teh podatkov**. Določbe o pridobivanju podatkov o premoženjskem stanju funkcionarjev z vidika varstva osebnih podatkov po mnenju Pooblaščenca niso sporne zaradi utemeljenosti njihovega namena in natančne opredelitve samega nabora, načina pridobivanja in nadaljnje obdelave podatkov o premoženjskem stanju funkcionarjev. Vendar pa je sporna njihova objava oz. **določbe o njihovi objavi, kot so trenutno navedene v predlogu**.

Določbe predloga ZIJS o javni objavi premoženjskega stanja funkcionarjev so v konkretnem primeru sporne predvsem z vidika **njihove nedoločenosti**. Po pregledu predloga Pooblaščenec namreč ugotavlja, da iz predloga **ne izhaja natančno, kateri podatki o premoženju funkcionarjev bodo zajeti v premoženjsko kartico**, ki bo **javno objavljena** na spletnih straneh. Iz določb 3. odstavka 43. člena predloga izhaja, da bo obliko in vsebino premoženjske kartice ter način njenega vodenja določila komisija. Po mnenju Pooblaščenca je predlog ZIJS v tem delu protiustaven in ni v skladu z določbami ZVOP-1, ki v 9. členu (obdelava osebnih podatkov v javnem sektorju) izrecno določa, da se »[o]sebni podatki v javnem sektorju /.../ lahko obdelujejo, če obdelavo osebnih podatkov in **osebne podatke, ki se obdelujejo, določa zakon**.« Prav tako to izhaja iz odločbe Ustavnega sodišča RS št. U-I-18/98,¹ po kateri je poseg v ustavno pravico do varstva osebnih podatkov dopusten, če je v **zakonu določno opredeljeno, kateri podatki** se smejo zbirati in obdelovati in za kakšen namen jih je dovoljeno uporabiti (glej 38. člen Ustave RS).

ZIJS bo moral torej **izrecno določiti, kateri osebni podatki se bodo obdelovali v okviru premoženjske kartice in bodo torej javno objavljeni**. Medtem ko so osebni podatki, ki jih v zvezi s premoženjskim stanjem funkcionarja lahko pridobiva komisija, izrecno naštetih v 1. odstavku 44. člena predloga ZIJS, pa to ne velja za

¹ Dostopno na: <http://odlocitve.us-rs.si/usrs/us-odl.nsf/o/7B3E9CFD665DF549C125717200288B00>

osebne podatke funkcionarjev, ki se bodo javno objavili. Pooblaščenec zato predlaga natančno opredelitev nabora osebnih podatkov, ki bodo zajeti v premoženjski kartici in torej tudi objavljeni na spletnih straneh komisije.

Pri odločanju o tem, katere osebne podatke naj premoženjska kartica zajame, pa Pooblaščenec ponovno opozarja na odločbo Ustavnega sodišča RS (USRS), št. U-I-57/06-28 z dne 29. 3. 2007 (odločba USRS), na katero se tudi sklicujete v oceni stanja in razlogih za sprejem zakona. V odločbi USRS je namreč USRS v točkah 56 do 69 presojalo (ne)ustavnost določb Zakona o nezdržljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo (Uradni list RS, št. 20/06, ZNOJF-1) z vidika varstva osebnih podatkov. Iz odločbe USRS izhaja med drugim tudi neustavnost določb o javni objavi premoženja funkcionarjev v delu, ki se nanaša na obdobja, ki niso povezana z opravljanjem javne funkcije ali niso odvisna od nje. Iz predloga ZIJS je sicer razvidno, da je bila navedena odločba USRS v tem delu upoštevana, saj 41. člen v 2. odstavku predloga ZIJS izrecno določa, da je javno tisto premoženjsko stanje funkcionarjev, ki se nanaša na dohodke in premoženje v obdobju, povezanim z opravljanjem javne funkcije oziroma dejavnosti. Vendar pa je treba upoštevati tudi ostale navedbe USRS v odločbi USRS, predvsem glede **načela sorazmernosti** in **zakonitega namena objave osebnih podatkov**. Prav tako je treba upoštevati opozorilo USRS, da lahko javna objava nekaterih podatkov o premoženjskem stanju celo prekomerno ogroža pravico do osebne varnosti iz 34. člena Ustave, saj lahko povzroči, da osebe, katerih podatki so objavljeni, postanejo tarča kriminala (64. točka odločbe USRS), kar pa po mnenju Pooblaščenca ni več v interesu javnosti. Po mnenju Pooblaščenca bi podatke o premoženjskem stanju funkcionarjev lahko objavili v splošni obliki brez konkretnih navedb: koliko nepremičnin in v kakšni velikosti jih ima konkretni funkcionar v lasti, koliko so vredne delnice na dan objave, koliko premičnin v vrednosti tej in tej je prijavil funkcionar... ipd. V interesu javnosti je namreč podatek, koliko premoženja je funkcionar pridobil v času trajanja mandata, ne pa tudi kaj konkretno in kje, v katerem kraju, ima premoženje. Pri pripravi določb o javni objavi premoženjskega stanja funkcionarjev zato Pooblaščenec priporoča upoštevanje navedenih omejitev in kriterijev, predvsem tudi tistih, ki izhajajo iz odločb USRS.

V kontekstu odločbe Ustavnega sodišča Pooblaščenec opozarja še na to, da mora Zakon o integriteti rešiti tudi javno objavo premoženja funkcionarjev, ki imajo trajni mandat. Za te funkcionarje je potrebno najti neko drugo rešitev, saj pri trajnem mandatu morebitno povečanje premoženja lahko nastaja v različnih obdobjih, nikoli pa se ga ne bo javno objavilo glede na določbe tega zakona med trajanjem funkcije, temveč šele po prenehanju ali pri mnogih po odhodu v pokoj. Morda je potrebno iskati rešitev v javnem objavljanju za neko obdobje, recimo vsakih 5 let, a takšen režim mora brez dvoma predpisati zakon.

Poleg navedenega pa Pooblaščenec predlaga tudi naslednje spremembe oz. popravke predloga:

1) 1. odstavek 15. člena: obstoječa določba komisiji ne daje podlage za pridobivanje osebnih podatkov. Če želi komisija od drugih organov pridobivati tudi osebne podatke, mora biti v zakonu izrecno zapisano, da je komisija upravičena od drugih organov zahtevati tudi osebne podatke. Zato Pooblaščenec predlaga, da se v primeru, da mora komisija za izvajanje svojih pristojnosti od drugih organov oz. oseb pridobivati tudi osebne podatke, 1. odstavek 15. člena ZIJS dopolni, in sicer tako, da se izrecno zapiše, da morajo navedeni organi oz. pravne osebe komisiji posredovati tudi **osebne podatke**. Primer takšne izrecne določbe je npr. četrti odstavek 45. člena ZP-1.

2) 4. odstavek 22. člena:

- Ni popolnoma jasno, za katere podatke naj bi prijavitelj domneval, da so resnični – njegovi osebni podatki ali podatki o domnevno koruptivnem dejanju. Glede na kontekst je sicer mogoče sklepati, da gre za slednje, vendar predlagamo bolj jasno dikcijo (npr. »da so njegovi podatki v zvezi s prijavo resnični«).
- Pooblaščenec pozdravlja odločitev, da se je iz prvega predloga, ki je bil dan na voljo v preučitev javnosti, umaknilo besedilo »nepooblaščenim osebam«, saj bi nasprotno pomenilo, da je v določenih primerih dovoljeno razkrivati podatke prijaviteljev nepooblaščenim osebam.

3) 1. odstavek 24. člena:

- Ni popolnoma jasno, za katere podatke naj bi prijavitelj domneval, da so resnični – njegovi osebni podatki ali podatki o domnevno koruptivnem dejanju. Glede na kontekst je sicer mogoče sklepati, da gre za slednje, vendar predlagamo bolj jasno dikcijo (npr. »da so njegovi podatki v zvezi s prijavo resnični«).
- Določba 1. odstavka 24. člena lahko pomeni, da se lahko tiste prijavitelje, ki so podali zlonamerno prijavo, dovoljeno izpostaviti povračilnim ukrepom v obliki nadlegovanja, nasilja, trpinčenja, neenakega obravnavanja ali kaznovanja. Takšno obravnavanje oz. povračilni ukrepi **niso dovoljeni v nobenem primeru**, zato Pooblaščenec ne razume namena takšne določbe. V kolikor je z njo predlagatelj želel doseči zaščito t.i. »žvižgačev« (whistleblower)*, to iz določbe ne izhaja, zato je dikcijo treba ustrezno prilagoditi. Zlonamerna prijava je že opredeljena kot prekršek v 7. odstavku 22. člena predloga ZIJS, sankcije za zlonamerno prijavo pa so opredeljene tudi v 3. alineji 1. odstavka 83. člena. Dobroverna prijava torej ne sme biti nikakor sankcionirana, zato naštevane povračilnih ukrepov, ki že sami po sebi v nobenem primeru (torej tudi v primeru zlonamerne prijave ali tudi če gre npr. za kaznivo dejanje krive ovadbe) niso dovoljeni, ni smiselno.

4) **3. odstavek 41. člena predloga:** naj se briše, saj je identična dikcija že zajeta v 2. odstavku 41. člena predloga.

5) **2. odstavek 48. člena:** v drugi alineji je treba navesti, katere osebne podatke oseb, odgovornih za načrt integritete, vsebuje načrt integritete.

6) **1. odstavek 60. člena:** ni navedeno, kateri osebni podatki se vpisujejo v register lobistov. Pooblaščenec meni, da se nikakor ne bi smeli vpisovati vsi podatki, ki jih lobist predloži ob registraciji – torej tudi davčna številka. Pooblaščenec sicer pozdravlja brisanje EMŠO iz 3. odstavka 60. člena predloga, vendar ne vidi razloga za javno objavo davčne številke lobista. Vprašljiva pa je tudi javna objava začasnega prebivališča lobista. V vsakem primeru Pooblaščenec opozarja na sledenje načelu sorazmernosti in torej objavi v registru le tistih osebnih podatkov lobista, s katerim bi se dosegel namen – transparentnost njihovega delovanja.

7) **1. odstavek 67. člena:** v 1. alineji je treba opredeliti, katere osebne podatke lobista naj vsebuje poročilo.

8) **1. odstavek 71. člena:** Iz dikcije določbe ni popolnoma jasno, ali to pomeni, da bo imel lobist enake pravice kot mediji po Zakonu o medijih (ZMed) ali bo dostopal do informacij po določbah Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ). V kolikor je mišljeno, da bo lobist dostopal do informacij po ZDIJZ, po mnenju Pooblaščenca tega ni treba izrecno opredeljevati v ZIJS, saj ta pravica pripada vsakemu posamezniku, torej tudi lobistom. Ni pa jasno, ali je želel predlagatelj doseči, da bi imeli lobisti pravice dostopa do informacij po ZMed in bi bili torej v tem pogledu izenačeni z mediji. Po mnenju Pooblaščenca takšna izenačitev ni ustrezna, saj pravice medijev do informacij izhajajo iz interesa javnosti po informiranosti, torej iz nekega širšega javnega interesa. Po drugi strani to ne velja v primeru lobistov, ki pri pridobivanju informacij primarno zasledujejo nek svoj lasten interes. Glede na navedeno, Pooblaščenec predlaga črtanje 1. odstavka 71. člena.

9) **2. odstavek 81. člena:**

- prva alineja – med podatki, ki so naštet kot podatki iz evidence funkcionarjev in lobistov, je tudi EMŠO, čeprav ga lobistom ni treba sporočiti ob predložitvi vloge za vpis v register lobistov. Ni popolnoma jasno, na kakšen način bo komisija pridobila EMŠO lobistov in na kakšni pravni podlagi oz. s kakšnim namenom.
- devetnajsta alineja – med podatki, ki so naštet kot podatki o izrečenih sankcijah lobistom, je naveden tudi EMŠO lobista, čeprav ga lobistom ni treba sporočiti ob predložitvi vloge za vpis v register lobistov. Ni popolnoma jasno, na kakšen način bo komisija pridobila EMŠO lobistov.
- splošno – pri evidencah o sankcijah zoper kršitve določb ZIJS je treba upoštevati načelo sorazmernosti in obdelovati le tiste podatke, ki so resnično potrebni za doseg namena. Kot primer Pooblaščenec navaja določbe Zakona o prekrških, po katerem se davčna številka ne obdeluje v izreku odločbe, ampak se za to uporablja le EMŠO.

Razen navedenega je po mnenju Pooblaščenca predlog ZIJS usklajen z določbami ZVOP-1 ter na poslani predlog ZIJS nima dodatnih pripomb.

S spoštovanjem,

Informacijski pooblaščenec
Nataša Pirc Musar, univ.dipl.prav.,
pooblaščenka

▲