



REPUBLIKA SLOVENIJA

INFORMACIJSKI
POOBLAŠČENEC

Zaloška 59, 1000 Ljubljana, Slovenija

T: 01 230 9730

F: 01 230 9778

gp.ip@ip-rs.si

www.ip-rs.si

Številka: 007-62/2016/2

Datum: 5.9.2016

Ministrstvo za javno upravo

gp.mju@gov.si

Zadeva: Predlog nove Uredbe o upravnem poslovanju (EVA 2015-3130-0005)

Zveza: Vaš dopis št. 007-420/2016/13, z dne 1. 8. 2016 ter priloženo gradivo

Spoštovani,

Informacijski pooblaščenec (v nadaljevanju IP) je prejel vaše zaprosilo za posredovanje pripomb k osnutku besedila nove Uredbe o upravnem poslovanju – EVA 2015-3130-0005 (v nadaljevanju: predlog uredbe). 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 ugotavlja, da se predlog uredbe zgolj v manjšem delu neposredno nanaša na področje varstva osebnih podatkov. V nadaljevanju zato po posameznih členih izpostavljam zgolj vidike, ki bi bili s ciljem zagotavljanja jasne in zakonite obdelave osebnih podatkov po mnenju IP nujno še potrebni dopolnitev, predvsem upoštevajoč ustavne zahteve glede zakonske opredelitve zbiranja in obdelave osebnih podatkov, sistemsko ureditev tega področja v skladu z ZVOP-1 in tudi predvsem določbe Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10 in 82/13, v nadaljevanju ZUP).

Uvodoma IP ugotavlja, da se glede na opredelitev predmeta predloga uredbe, kot izhaja iz 1. člena predloga uredbe (npr. drugi odstavek določa, da ta ureja tudi zagotavljanje varnosti), ta vsaj deloma dotika tudi širšega področja zavarovanja osebnih podatkov, ki ga sicer ureja ZVOP-1 in konkretno tudi uredba o informacijski varnosti, ki je v fazi sprejemanja. Zato menimo, da bi veljalo razmisliti o dopolnitvi besedila predloga uredbe in navesti tudi, da morajo vsi zavezanci v zvezi z upravnim poslovanjem ne glede na določbe predloga uredbe področje informacijske varnosti izvajati v skladu s predpisi s področja informacijske varnosti in varstva osebnih podatkov. Glede na to, da je v fazi sprejemanja tudi uredba o informacijski varnosti in upoštevajoč praktične okoliščine, da so javni uslužbenci, ki so 'primarni naslovniki' predloga uredbe, in tisti, ki so 'primarni naslovniki' uredbe o informacijski varnosti, pogosto različne osebe, bi po mnenju IP v izogib nejasnostim na ta način zagotovili sistemsko skladnost obeh besedil in njihovo doslednejše izvajanje v praksi.

K 2. podpoglavju V. poglavja (pridobivanje in posredovanje podatkov, členi 91 do 97)

IP pozdravlja namero predlagatelja predpisa, da se tehnično izvedbeni vidiki pridobivanja in posredovanja podatkov (torej tudi predvsem osebnih podatkov) uredijo s predvideno dopolnitvijo uredbe v posebnem podpoglavju (2. podpoglavje v okviru V. poglavja predloga uredbe).

Člени 91 do 97 naj bi tako urejali pristojnost za pridobivanje podatkov – 91. člen, način pridobivanja podatkov – 92. člen, pridobivanje podatkov z vpogledom – 93. člen, pridobivanje podatkov na zahtevo – 94. člen, rok za posredovanje podatkov na zahtevo – 95. člen, zavrnitev zahteve za posredovanje podatkov – 96. člen in brezplačno posredovanje podatkov – 97. člen).

V zvezi s tem pa IP poudarja, da iz predlaganih določb izhaja, da se z njimi ureja deloma tudi materija, ki je sicer zakonska in kot taka ne sodi v podzakonski predpis oziroma mora biti v podzakonskem predpisu urejena v skladu z ZVOP-1 in posameznimi področnimi zakoni, ki urejajo obdelavo in zbiranje osebnih podatkov v posameznih specifičnih zbirkah v javnem sektorju. V skladu z 38. členom Ustave RS mora namreč zbiranje, obdelovanje in namen uporabe oziroma obdelave osebnih podatkov določati zakon (podzakonski predpis ne zadošča oziroma ne more urejati zakonske materije drugače kot zakon).

V zvezi s tem posebej opozarjamo na določbe 91. člena predloga uredbe, ki določa:

»91. člen

(Pristojnost za pridobivanje podatkov)

(1) Podatke o dejstvih iz uradnih evidenc, potrebne za odločanje v upravnih in drugih javnopravnih zadevah, pridobiva organ, ki vodi postopek.

(2) Organ, ki vodi postopek, stranko seznanj, da lahko osebne podatke, ki se nanašajo nanjo, predloži tudi sama, oziroma da lahko v skladu z zakonom organu prepove pridobivanje teh podatkov.

(3) Osebne podatke, ki se ne nanašajo na stranko, lahko organ, ki vodi postopek, pridobiva samo na podlagi zakona.«

Navedene določbe so vsebinsko zavajajoče oz. potrebne dopolnitve, in sicer:

1. Iz drugega odstavka izhaja, da lahko stranka, četudi za to obstaja izrecna zakonska podlaga v zakonu, prepove zbiranje in obdelavo osebnih podatkov, kar ne drži. V kolikor ima organ, ki vodi postopek (ne gre pozabiti, da se marsikateri postopek začne po uradni dolžnosti, lahko celo v nasprotju z željo stranke), zakonsko podlago in posledično dolžnost, da v okviru postopka, ki ga vodi, pridobi oziroma preveri osebne podatke stranke ali drugih vpletenih (npr. 34.a ali 139. člen ZUP), prepoved stranke tega ne more preprečiti. Slednje bi zmotno lahko izhajalo iz navedenih določb. Stranka ima po določbi tretjega odstavka 66. člena ZUP pravico prepovedati zbiranje svojih osebnih podatkov iz uradnih evidenc la v postopkih, ki se začnejo na njeno zahtevo, zaradi česar je treba po mnenju IP določbo dopolniti na način, da bo jasno razvidno, da se ta pravica nanaša le na postopke, ki se začnejo na zahtevo stranke.
2. Iz tretjega odstavka bi bilo, upoštevajoč predhodne odstavke tega člena, mogoče razumeti, da lahko zgolj podatke, ki se ne nanašajo na stranko, organ pridobiva samo na podlagi zakona, za druge osebe., npr priče, stranske udeležence ipd, pa to velja. Glede na to, da gre za javni sektor, za katerega veljajo določbe 9. člena ZVOP-1, velja obveznost zakonske podlage za vse vrste zbiranja in obdelave osebnih podatkov, zaradi česar IP predlaga, da se iz določbe črta tekst »ki se nanašajo na stranko«.

Enako neustrezne so po mnenju IP določbe 93. in 94. člena, iz katerih bi lahko ob njihovem napačnem tolmačenju, izhajalo, da lahko organ pridobi pooblastilo za vpogled, dostop do uradne evidence, ki vsebuje osebne podatke zgolj na podlagi te uredbe brez ustrezne primarne zakonske podlage. V prvi vrsti je namreč bistveno, ali ima določen uporabnik (organ) pravno podlago za obdelavo določenih osebnih podatkov v okviru postopkov, ki jih vodi (že vpogled je oblika obdelave), in šele zatem je treba preveriti, ali je konkreten javni uslužbenec v okviru vodenja konkretnega postopka kot oseba zaposlena pri tem organu, pooblaščen za pridobivanje teh podatkov, ker jih potrebuje za konkretni postopek. Zagotavljanje zakonitosti obdelave osebnih podatkov je dolžnost in naloga upravljavca vsake zbirke osebnih podatkov tudi uradnih evidenc, ki vsebujejo osebne podatke.

Poleg tega iz previdnosti in v izogib kasnejšim nejasnostim opozarjamo, da imajo organi kot upravljavci zbirk osebnih podatkov ne glede na določbe 92. – 94. člena predloga uredbe v skladu z ZVOP-1 z vidika zavarovanja osebnih podatkov (v tem delu gre predvsem za zagotavljanje notranje in

zunanje sledljivosti zbiranja in vsakršne obdelave osebnih podatkov, tudi vpogledov) bistveno širši krog dolžnosti, kot so določene z navedenimi člani.

Dodatno želimo izpostaviti določbo 97. člena predloga uredbe, v skladu s katero mora vsak upravljavec uradne evidence zaprosene podatke posredovati brezplačno, če je zanje zaprosen zaradi izvajanja te uredbe. IP opozarja, da 22. člen ZVOP-1 v četrtem odstavku določa, da je upravljavec osebnih podatkov v javnem sektorju dolžan uporabniku osebnih podatkov v javnem sektorju posredovati osebne podatke brez plačila stroškov posredovanja, razen če zakon določa drugače ali če gre za uporabo za zgodovinsko, statistično ali znanstveno-raziskovalne namene. IP se sprašuje, ali je res namen predlagatelja uredbe s predlogom uredbe razveljaviti ta del ZVOP-1 za vse uradne evidence in vse primere, ko zakon določa drugače? Gre najmanj za nesistemske pristop.

Upoštevajoč navedeno predlagamo, da se predlagane člene dopolni, saj bi po mnenju IP navedena dikcija lahko v praksi povzročala napačno razumevanje obveznosti upravljavcev in uporabnikov osebnih podatkov in celo nezakonitosti pri tem ravnanju. IP si nikakor ne želi primerov, ko bi zaradi zavajajočega in dvoumnega besedila uredbe moral v inšpekcijskih postopkih ukrepati proti javnim uslužbencem zaradi nezakonite obdelave osebnih podatkov.

K 99. členu (elektronska evidenca overitev)

IP ugotavlja, da predlog uredbe v 99. členu vzpostavlja novo zbirko osebnih podatkov, za katero IP ni našel druge zakonske podlage kot predlog uredbe (v ZUP pravne podlage za vodenje navedene evidence ni najti), kar je v nasprotju z zgoraj omenjenimi zahtevami Ustave RS in ZVOP-1.

K 104. členu (snemanje v prostorih organa)

IP opozarja, da uredba glede na določbe ZVOP-1 in določbe 38. člena Ustave RS ne more predstavljati pravne podlage za obdelavo osebnih podatkov, zato IP predlaga, da se določba drugega odstavka tega člena dopolni na način, da je takšno snemanje izjemoma dopustno le pod pogojem, da se s takšnim snemanjem ne obdeluje osebnih podatkov ali pa v takšno snemanje pisno privolijo osebe, katerih osebi podatki se bodo s takšnim snemanjem obdelovali.

Obravnavanje elektronskih vlog brez varnega elektronskega podpisana (107. člen veljavne uredbe)

IP ugotavlja, da je iz predloga uredbe črtan dosedanji 107. člen uredbe, ki ureja sprejemanje vlog v elektronski obliki in v drugem odstavku določa, da v vseh drugih primerih (razen tistih določenih v 1. odstavku tega člena) vlog v elektronski obliki ni potrebno varno elektronsko podpisati. V dvomu glede pristnosti vloge lahko organ zahteva potrditev pristnosti vloge z overjenim lastnoročnim podpisom ali varnim elektronskim podpisom, overjenim s kvalificiranim potrdilom.

Glede na naše izkušnje iz prakse ter upoštevaje določbe 7. odstavka 63. člena ZUP, na podlagi katerega je sedaj urejena določba 107. člena uredbe, ter drugi odstavek 16. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo, 117/06 – ZDavP-2, 23/14, 50/14, 19/15 – odl. US in 102/15, v nadaljevanju ZDIJZ), kot tudi posledično 45. člen Zakona o medijih (Uradni list RS, št. 110/06 – uradno prečiščeno besedilo, 36/08 – ZPOmK-1, 77/10 – ZSFCJA, 90/10 – odl. US, 87/11 – ZAvMS, 47/12, 47/15 – ZZSDT, 22/16 in 39/16, v nadaljevanju ZMed) menimo, da bi bilo treba zadevo (vsaj v delu, ki se nanaša na vloge na podlagi ZDIJZ in ZMed) vendarle izrecno urediti tudi v novi uredbi.

Obstaja namreč bojazen, da bodo organi v postopkih po ZDIJZ in 45. členu ZMed elektronske vloge brez varnega elektronskega podpisa obravnavali kot neformalne vloge (in jih npr. sploh ne bodo šteli kot vloge po ZUP). To bi v praksi pomenilo, da prosilci ne bodo imeli pravnega varstva oz. da bodo organi prosilce pozivali na dopolnitev ter s tem zavlačevali postopke tudi v primerih, ko dejansko ne bo dejanske podlage za to (identiteta vložnika ne bo sporna oz. niti ne bo relevantna - če bo šlo za v celoti prosto dostopne informacije javnega značaja).

Zato predlagamo, da se besedilo nove uredbe dopolni in izrecno določi, da se (vsaj) za vloge po ZDIJZ in 45. členu ZMed šteje, da zanje ni potreben varni elektronski podpis, če vloga sicer vsebuje vse zakonske sestavine, da jo organ lahko meritorno obravnava (zakonske sestavine vloge sicer določa 17. člen ZDIJZ, ki tudi sicer izrecno ne določa, da mora biti vloga lastnoročno podpisana).

K 111. členu (povezovanje elektronskih evidenc dokumentarnega gradiva)

IP v zvezi z 10. odstavkom 111. člena predloga uredbe opozarja, podobno kot zgoraj, da bi bilo te določbe ob širokem tolmačenju mogoče razumeti kot samostojno pravno podlago (ne glede na določbe ZVOP-1 in specialnih zakonskih predpisov) za povezovanje vseh navedenih zbirk osebnih podatkov (elektronske evidence dokumentarnega gradiva z informatiziranimi zbirkami podatkov za posebne postopke in namene ter z informatiziranimi javnimi evidencami (npr. CRP, poslovni register, sodni register). V izogib nejasnostim zato predlagamo, da se besedilo tega odstavka dopolni npr. kot navajamo spodaj (predlagano dodatno besedilo je **rdeče obarvano**):

»(10) Elektronska evidenca dokumentarnega gradiva mora, v kolikor za to obstaja ustrezna pravna podlaga in so izpolnjeni vsi zakonski pogoji ter upoštevajoč predpise s področja varstva osebnih podatkov, omogočati tudi povezovanje z informatiziranimi zbirkami podatkov za posebne postopke ali namene (npr. zakonodajnim postopkom, zadevami v zvezi z Evropsko unijo, razvidom upravnih postopkov, drugimi upravnimi nalogami, enotnim finančno-računovodskim sistemom posrednih in neposrednih proračunskih uporabnikov državnega proračuna in podobno) ter z informatiziranimi javnimi evidencami (npr. centralni register prebivalstva, poslovni in sodni register ter podobno).«

Opozarjamo namreč, da nimajo nujno prav vsi zavezanci za uporabo uredbe pravne podlage za povezovanje svojih elektronskih evidenc dokumentarnega gradiva z vsemi, oz. celo katerimikoli javnimi evidencami.

Lepo vas pozdravljamo in predlagamo, da upoštevajoč vse navedeno besedilo predloga zakona ustrezno dopolnite in smo na voljo za dodatna vprašanja.

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

Pripravila:
Alenka Jerše,
namestnica informacijske pooblaščenke