



Številka: 007-83/2016/4

Datum: 5. 5. 2017

Ministrstvo za pravosodje
Direktorat za zakonodajo s področja pravosodja
gp.mp@gov.si

Zadeva: Mnenje IP k dopolnjenemu Predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK-C) - EVA: 2016-2030-0057

Zveza: vaš dopis št. IPP 007-372/2016/38, z dne 13. 4. 2017 in priloženo gradivo

Spoštovani,

Informacijski pooblaščenec (v nadaljevanju IP) je dne 13. 4. 2017 prejel osnutek Predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK-C) – EVA: 2016-2030-0057 (v nadaljevanju predlog ZIntPK-C). 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 novo mnenje IP z vidika varstva osebnih podatkov in dostopa do informacij javnega značaja.

V izogib ponavljanju stališč IP, ki so bila posredovana že v prvem mnenju IP št. 007-83/2016/2, z dne 22. 12. 2016¹ v nadaljevanju pripomb, ki niso bile upoštevane, ne ponavljamo in podajamo zgolj pripombe po posameznih členih, ki so bili predmet dodatnih sprememb. Prav tako se ne opredeljujemo do vsebin predloga ZIntPK-C, povezanih z obsežno prenovo ureditve delovanja in pooblastil Komisije za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju KPK), za katere IP ni pristojen. Ponavljamo pa, da mora predlagatelj zakona pri prenovi zakona slediti ustreznemu zagotavljanju ustavno zahtevanega načela sorazmernosti pri poseganju v pravice posameznikov – tudi zavezancev po ZIntPK ter doslednemu in jasnemu opredeljevanju namena in nabora osebnih podatkov, ki naj bi bili predmet kakršnekoli obdelave, v zakonu v skladu z 38. členom Ustave RS.

Kot ugotavlja IP, se na zbiranje in obdelavo osebnih podatkov nanašajo, med drugim, spremembe 11., 12., 13., 18., 21., 41., 42., 43., 44.a, 44.b, 45., 46., 75.a in 76. člena ZIntPK. Predvsem v delu, ki se nanaša na široka pooblastila za pridobivanje, povezovanje zbirk in javno objavo teh osebnih podatkov v zvezi z delom KPK, gre lahko za resen poseg v zasebnost posameznikov, katerih osebni podatki se bodo na ta način obdelovali in objavljali.

Upoštevajoč obseg zbiranja podatkov (tudi osebnih) in naravo načinov obdelave teh podatkov, zato predlagatelju zakona ponovno predlagamo, da v zvezi z navedenim pripravi oceno učinkov na varstvo osebnih podatkov s ciljem ustrezne obravnave vseh tveganj, ki jih taka sprememba prinaša in

¹ Dostopno na spletni strani IP: https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/pripombe/MP__mnenje_k_predlogu_sprememb_ZIntPK__december_2016_s_sp_remembami.pdf

pravočasne zagotovitve ustreznih varovalk in ukrepov za naslovitev teh tveganj. V pomoč pri tem so lahko smernice IP na to temo, ki so dostopne na naši spletni strani.²

V nadaljevanju IP podaja bistvene pripombe k posameznim dopolnjenim členom besedila predloga ZIntPK-C.

K 7. členu predloga ZIntPK-C (nov 11. člen ZIntPK)

Predlog ZIntPK-C po novem v 7. členu ureja novo besedilo šestega in devetega odstavka 11. člena ZIntPK, ki predvideva zožen obseg objave osebnih podatkov v odločitvah KPK, in sicer predvideva javno objavo ugotovitev ali drugih odločitev v zvezi s postopki, ki jih KPK vodi po tem zakonu in ki se nanašajo na funkcionarja, uradnika na položaju, poslovodno osebo in člana organov upravljanja, vodenja in nadzora v subjektih javnega sektorja, ali na pravno osebo, z objavo na spletni strani in z javno predstavitvijo na drug primeren način. IP pozdravlja jasnejšo opredelitev obsega objav, kot tudi varovalno določbo 9. odstavka tega člena, ki po novem določa, da KPK dokumente iz šestega odstavka tega člena objavi tako, da iz njih ni možno razbrati osebnih podatkov drugih oseb in podatkov varovanih z določbami drugih zakonov. Glede na to, da bi ti dokumenti med drugim nedvomno lahko vsebovali varovane osebne podatke (morda celo občutljive, pa tudi druge kategorije zaupnih podatkov), IP ocenjuje, da je navedena dopolnitev vsekakor dobrodošla.

Izpostavljam pa vprašanje, ali je za doseganje cilja, ki ga zakonodajalec zasleduje, po oceni predlagatelja dejansko potrebna objava celotnih odločitev z vsemi osebnimi podatki sicer zoženega kroga oseb v postopkih. Glede na naravo postopkov pred KPK in široka pooblastila za dostop do podatkov v okviru postopkov pred KPK bodo tudi tovrstne odločitve lahko zajemale širok krog osebnih podatkov o 'preiskovanih' posameznikih. Nedvomno torej ne bo šlo nujno v celoti vedno zgolj za informacije, ki predstavljajo prosto dostopne informacije javnega značaja, dostop do katerih bi bil prosilec v celoti omogočen po Zakonu o dostopu do informacij javnega značaja (Ur. l. 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). Iz dopolnjenega predloga besedila namreč izhaja jasno, da se odločitve komisije objavijo v celotnem besedilu, razen izvzetih osebnih podatkov drugih oseb in drugih varovanih podatkov, torej skupaj z vsemi varovani osebnimi podatki 'preiskovanih' oseb.

K 9. členu predloga ZIntPK-C (nov 13. člen)

Tretji odstavek novega 13. člena ZIntPK med drugim določa, da KPK v načelnem mnenju ne sme obdelovati osebnih podatkov fizičnih oseb, niti navajati podatkov o pravnih osebah. Navedena določba sicer sama po sebi ni sporna, se pa IP sprašuje o njeni izvedljivosti v praksi glede na naravo mnenj in zato predlaga ponoven razmislek o tem ter po potrebi v tem delu dopolnitev besedila tega člena.

K 13. in 14. členu predloga ZIntPK-C (snemanje razgovora)

Predlog ZIntPK-C v 11. odstavku 15.a člena in drugem odstavku novega 15.b člena še vedno predvideva tudi (obvezno) zvočno snemanje sej komisije, na katerih se opravlja razgovor z vabljenimi osebami pred komisijo, hkrati pa sprememba 16. člena ZIntPK predvideva tudi možnost snemanja razgovora z osebami, ki bi lahko KPK dale koristne informacije izven seje ali izven prostorov komisije (v tem primeru ob pogoju soglasja osebe, s katero se opravlja razgovor), pri čemer predlog zakona ne za prvi ne za drugi primer ne vsebuje določb o roku hrambe tako pridobljenega posnetka (dodatno vprašanje je, ali gre za arhivsko gradivo). Ne glede na dodatna pojasnila predlagatelja, da se rok hrambe šteje glede na rok hrambe spisa, bi po mnenju IP veljalo za posnetek razgovora kot netipični del dokumentarnega gradiva s posebnimi tveganji in nevarnostmi zlorab posebej opredeliti rok hrambe

² https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/smernice/Presoje_vplivov_na_zasebnost.pdf in https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/smernice/Presoje_vplivov_na_zasebnost_pri_uvajanju_novih_policijskih_poobl_astil_Smernice_IP.pdf

in po izteku takšnega roka posledično bodisi blokiranje dostopa bodisi izločitev tega dela gradiva iz spisa.

K 22. členu predloga ZIntPK-C (dolžnost prijave podatkov o premoženjskem stanju: 41. in 42. člen ZIntPK)

IP v izogib nejasnosti glede obdelave in zbiranja osebnih podatkov zavezancev za prijavo premoženjskega stanja izpostavlja, da iz določb drugega odstavka novega 41. člena ZIntPK ni jasno, katero (premoženjsko) stanje (na kateri dan) poročajo zavezanci (npr. na dan nastopa funkcije, na dan poročanja). Enako velja za osebe, ki sodelujejo v postopku javnega naročanja, kot zavezance za poročanje.

Prav tako ni jasno, katere podatke o letnih obdavčljivih dohodkih (npr. podatke o stanju na določen dan, podatke za preteklo leto, ali kaj drugega) posreduje v zvezi s tem KPK Finančna uprava Republike Slovenije, kot to določa tretji odstavek novega 42. člena ZIntPK.

Dodatno IP izpostavlja na pomensko nejasnost določb 4. odstavka novega 42. člena ZIntPK, ki določa, da mora zavezanec sporočiti podatke o premoženju iz prve do šeste alineje drugega odstavka tega člena, če je pravni lastnik prijavljenih enot premoženja. Dejansko lastništvo in deleže skupnega lastništva v posamezni enoti prijavljenega premoženja zavezanec navede v okviru sedme alineje drugega odstavka, pri čemer mora pri posamezni enoti premoženja navesti tudi pravnega lastnika premoženja, če to ni on sam. Vsebinsko sta si torej v nasprotju prvi in drugi stavek 4. odstavka novega 42. člena ZIntPK, prvi namreč zahteva poročanje zgolj podatkov o lastnem premoženju, drugi stavek pa določa hkrati obveznost poročanja podatkov o pravnem lastniku premoženja ne glede na to, ali je lastnik zavezanec ali kdo tretji.

V izogib nejasnostim IP predlaga, da navedene določbe ustrezno dopolnite.

K 22. členu predloga ZIntPK-C (dolžnost sporočanja sprememb premoženjskega stanja – 43. člen ZIntPK)

IP izpostavlja nekoliko nejasno določbo prvega odstavka novega 43. člena ZIntPK, in sicer ta določa, da lahko KPK od zavezanca kadarkoli zahteva, da mora zavezanec KPK sporočiti vsako spremembo navedenih osebnih podatkov in vsako spremembo v premoženjskem stanju, pri čemer ni določeno, za katero stanje oz. glede na kateri presečni datum se računa sprememba.

Besedilo je tudi v nadaljevanju – tretji odstavek novega 43. člena ZIntPK nejasno, saj ni določeno, za katero obdobje je zavezanec dolžan posredovati podatke (npr. na dan zahteve KPK ali na dan nastopa funkcije, kot bi posredno izhajalo iz določb novega 44.a člena).

V izogib nejasnostim IP predlaga, da navedeni določbi ustrezno dopolnite.

K 22. členu predloga ZIntPK-C (spremembe 44.a in 44.b člena ZIntPK)

IP ponovno opozarja, da iz predlaganega besedila ni jasno razvidno zelo široko zakonsko pooblastilo KPK za preverjanje osebnih podatkov zavezancev ter družinskih članov in drugih oseb, s katerimi imajo zavezanci stike. Ni namreč izčrpno določeno, v katerih zbirkah vse oz. od katerih upravljavcev naj bi lahko KPK pridobivala osebne podatke (in katere osebne podatke) za namene nadzora nad poročanjem podatkov o premoženjskem stanju. Prav tako ni razvidno, ali naj bi 'primerjanje' podatkov pomenilo pridobivanje podatkov na zalogo za vsak posamezen primer prijavljenega premoženjskega stanja ne glede na obstoj suma za nepravilnosti ali celo povezovanje nedoločenega števila zbirk osebnih podatkov z zbirkami KPK.

K 22. členu predloga ZIntPK-C (spremembe 46. člena ZIntPK)

Predlog spremenjenega 46. člena ZIntPK določa:

»46. člen

(javnost podatkov za določen krog zavezancev)

(1) Z namenom krepitve transparentnosti in zaupanja javnosti v nosilce javnih funkcij so podatki o premoženjskem stanju in spremembah premoženjskega stanja poslancev državnega zbora, članov državnega sveta, predsednika republike, predsednika vlade, ministrov, poklicnih in nepoklicnih županov in podžupanov, funkcionarjev Banke Slovenije ter funkcionarjev neodvisnih državnih organov javno dostopni na spletnih straneh komisije ves čas trajanja njihovega mandata in še eno leto po prenehanju opravljanja funkcije. Ne glede na prejšnji stavek so javno dostopni le podatki, ki se nanašajo na premoženje, pridobljeno ali spremenjeno v obdobju opravljanja javne funkcije.

(2) Javna objava iz prejšnjega odstavka zajema podatke iz prve, pete in sedme alineje prvega odstavka 42. člena in naslednje podatke iz drugega odstavka 42. člena tega zakona:

- številu in vrednosti nepremičnin z navedbo vrste nepremičnine in katastrske občine,*
- podatke o premičninah, če vrednost posamezne premičnine presega 10.000 eurov, na način, ki ne omogoča njihove identifikacije,*
- podatke o denarnih sredstvih pri bankah, hranilnicah in hranilno - kreditnih službah, če skupna vrednost sredstev na računih presega 10.000 eurov,*
- podatke o skupni vrednosti gotovine, če ta presega 10.000 eurov,*
- podatke o lastništvu oziroma deležih, delnicah, katerih skupna vrednost presega 10.000 eurov in upravljavskih pravicah v gospodarski družbi ali drugem subjektu zasebnega prava z navedbo firme pravne osebe ali naziva subjekta, ter podatke o skupni vrednosti vrednostnih papirjev, če njihova skupna vrednost presega 10.000 eurov in*
- podatke o dolgovih, obveznostih oziroma prevzetih jamstvih in danih posojilih, katerih vrednost presega 10.000 eurov.*

(3) Podatke je komisija dolžna javno objaviti najkasneje 30 dni po prvi prijavi premoženjskega stanja oziroma po prejeti prijavi spremembe premoženjskega stanja.

(4) Podatki o premoženjskem stanju in spremembah premoženjskega stanja drugih zavezancev niso javni.

(5) Podrobnejšo metodologijo za javno objavo podatkov določi komisija s poslovníkom.«.

Glede zahtevane objave osebnih podatkov o premoženjskem stanju in spremembah premoženjskega stanja zakonsko opredeljenega ožjega kroga zavezancev (iz predloga zakona izhaja, da mednje sodijo: poslanci državnega zbora, člani državnega sveta, predsednik republike, predsednik vlade, ministri, poklicni in nepoklicni župani in podžupani, funkcionarji Banke Slovenije ter funkcionarji neodvisnih državnih organov) tudi dopolnjeni predlog zakona določa, da takšna javna objava zajema naslednje podatke: osebno ime, podatke o funkciji oziroma delu, ki ga opravlja in na podlagi katerega ima status zavezanca, podatke o drugih funkcijah oziroma dejavnostih, ki jih opravlja ter vse poročane podatke o premoženjskem stanju, in sicer: o številu in vrednosti nepremičnin z navedbo vrste nepremičnine in katastrske občine, podatke o premičninah, če vrednost posamezne premičnine presega 10.000 eurov, na način, ki ne omogoča njihove identifikacije, podatke o denarnih sredstvih pri bankah, hranilnicah in hranilno - kreditnih službah, če skupna vrednost sredstev na računih presega 10.000 eurov, podatke o skupni vrednosti gotovine, če ta presega 10.000 eurov, podatke o lastništvu oziroma deležih, delnicah, katerih skupna vrednost presega 10.000 eurov in upravljavskih pravicah v gospodarski družbi ali drugem subjektu zasebnega prava z navedbo firme pravne osebe ali naziva subjekta, ter podatke o skupni vrednosti vrednostnih papirjev, če njihova skupna vrednost presega 10.000 eurov in podatke o dolgovih, obveznostih oziroma prevzetih jamstvih in danih posojilih, katerih vrednost presega 10.000 eurov.

Kot je IP že izpostavil, gre v delu, ki se nanaša na nabor javno objavljenih podatkov o premoženjskem stanju, za izredno širok in deloma nedoločen nabor podatkov. IP se sprašuje, ali je glede na cilje, ki jih ta objava zasleduje, dejansko objava tako širokega (in deloma celo vnaprej neopredeljenega) nabora osebnih podatkov potrebna, oziroma ali ne bi za doseganje teh ciljev zadoščala objava skupnih vrednosti po posameznih skupinah podatkov, kot npr. skupna vrednost premičnin, denarnih sredstev pri bankah in gotovine, ali podobna, do neke mere 'agregirana' oblika objave. Zbiranje navedenih podatkov s strani KPK pomeni namreč povsem drugačne vrste poseg v zasebnost kot javna objava vseh teh posamičnih podatkov na spletu.

Prav tako (enako kot pri novih 41., 42. in 43. členih ZIntPK) ni določen datum premoženjskega stanja glede katerega naj bi se objavljali osebni podatki (npr. na dan nastopa funkcije in za datume nastanka posameznih sprememb, ki so predmet poročanja, po tem datumu, ter na datum leto dni po prenehanju funkcije).

V izogib nejasnostim IP predlaga, da navedene določbe ustrezno dopolnite.

K 25. in 26. členu predloga ZIntPK-C (spremembe 75.a in tretjega odstavka 76. člena ZIntPK-C)

V zvezi z določbami 75.a člena IP ugotavlja, da gre še vedno za izredno splošno in široko pooblastilo KPK za posredno ustvarjanje (in objavljanje) nove 'nad' zbirke osebnih podatkov – t.j. pridobivanje in povezovanje podatkov iz v 75.a členu neizčrpno navedenih evidenc za namene zagotavljanja transparentnosti delovanja javnega sektorja ter izvajanja ukrepov in metod za krepitev integritete za zadnjih 30 let, pri čemer predlog ZIntPK-C izrecno izključuje določbe ZVOP-1 in ZDIJZ (ter drugih zakonov).

V posameznih delih ni jasno določeno, katere osebne podatke iz posameznih zbirk naj bi za posamezne namene pridobivala KPK, npr. govora je o: podatkih iz registrov, ki jih vodi Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve, podatkih iz računovodskih evidenc subjektov javnega sektorja v zvezi s plačilnimi transakcijami v breme transakcijskih računov subjektov javnega sektorja, pri čemer je predvideno neomejeno povezovanje vseh v tem členu navedenih evidenc.

Novo predlagani 75.a člen ZIntPK tako določa:

»75.a člen

(pridobivanje, uporaba, obdelava in objava podatkov o denarnih tokovih subjektov javnega sektorja)

(1) Za namen izvajanja sedme alineje prvega odstavka 12. člena tega zakona ter izvajanja ukrepov in metod za krepitev integritete, lahko komisija brezplačno pridobiva, uporablja, obdeluje in objavlja naslednje podatke ne glede na določbe zakona, ki ureja varstvo osebnih podatkov, zakona, ki ureja dostop do informacij javnega značaja in drugih zakonov:

- *podatke iz plačilnih nalogov v breme transakcijskih računov subjektov javnega sektorja,*
- *vsebino e-računov, kot jih predpisuje zakon, ki ureja opravljanje plačilnih storitev za proračunske uporabnike,*
- *podatke o ter vsebino javnih naročil ne glede na izbrani postopek naročila v delu v katerem so ti podatki javni skladno s predpisi o javnem naročanju,*
- *podatke o ter vsebino obvestil oddanih naročil ne glede na vrsto obvestila v delu v katerem so ti podatki javni skladno s predpisi o javnem naročanju,*
- *podatke o ter vsebino pogodb sklenjenih v zvezi z naročili ter obvestili iz prejšnjih alinej,*
- *podatke iz registrov, ki jih vodi Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve (v nadaljnjem besedilu: AJPES), pri čemer komisija lahko objavi le podatke, ki jih AJPES objavlja na podlagi zakona,*

- podatke iz računovodskih evidenc subjektov javnega sektorja v zvezi s plačilnimi transakcijami iz prve alineje tega odstavka,
- podatke iz zbirk centralnih depotnih družb, kot jih določa zakon, ki ureja nematerializirane vrednostne papirje,
- podatke, ki jih na podlagi predpisov, ki urejajo preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma, javno objavlja Urad Republike Slovenije za preprečevanje pranja denarja,
- podatke v zvezi s stvarnim premoženjem subjektov javnega sektorja, kot jih določa zakon, ki ureja javne finance,
- podatke v zvezi s posli z nepremičninami iz evidenc zemljiške knjige ter Geodetske uprave Republike Slovenije v zvezi s transakcijami v katerih v kakršnikoli vlogi nastopa Republika Slovenija ali lokalna skupnost ter podatke v zvezi s posli z nepremičninami iz te alineje v katerih kot kupec ali prodajalec nastopa subjekt javnega sektorja,
- podatke, ki jih komisija vodi na podlagi tega zakona in so na podlagi določb tega zakona javni,
- ostale podatke, katerih javnost predpisujejo posebni predpisi, če z njimi ni predpisana posebna ureditev do njihovega dostopa ali uporabe.

(2) Komisija lahko pridobiva, obdeluje in povezuje tudi podatke iz zbirk podatkov iz prejšnjega odstavka, ki niso javni, če jih potrebuje za povezovanje med zbirkami podatkov. Tako pridobljenih podatkov komisija ne objavi in jih hrani le za čas, ki je nujno potreben za doseglo namena iz tega odstavka, vendar ne dalj kot 24 ur od pridobitve podatka.

(3) Izjema iz prejšnjih odstavkov glede določb drugih zakonov se ne uporablja za podatke varovane z določbami zakona, ki ureja tajne podatke.

(4) Ne glede na določbe zakona, ki ureja varstvo osebnih podatkov ter zakona, ki ureja dostop do informacij javnega značaja, je dovoljena brezplačna in neomejena ponovna uporaba podatkov, ki jih komisija objavi skladno s tem členom.

(5) Komisija podatke iz prvega odstavka tega člena v zvezi s plačili katerih neposredni prejemnik je fizična oseba, objavlja, če znesek nakazila presega bruto plačo predsednika republike, kot izhaja iz Portala plač javne uprave. Sprememba praga objave po tem členu ne vpliva na objavo podatkov, ki so ali niso bili objavljeni pred spremembo praga.

(6) Ne glede na določbo prejšnjega odstavka komisija v zvezi s temi podatki lahko opravlja analize in objavlja podatke v anonimizirani obliki.

(6) Komisija podatke, ki jih objavlja skladno s prvim odstavkom tega člena dnevno osvežuje. V primeru ugotovljene napake v objavljenih podatkih, ki jih vodi komisija, se skupaj s popravljenim podatkom objavi uradni zaznamek.

(7) Če na napako v objavljenih podatkih, ki jih vodi komisija, opozori oseba z upravičenim pravnim interesom, komisija o odpravi napake odloči z odločbo, skladno z zakonom, ki ureja splošni upravni postopek. V primeru, da komisija zahtevku v celoti ugodi, o tem napravi uradni zaznamek.

(8) Zbirka podatkov objavljenih skladno s prvim odstavkom tega člena predstavlja arhivsko gradivo. Komisija zagotavlja neposredno dostopnost podatkov vsaj 30 let od objave. Podatki, ki jih objavlja komisija morajo biti tekoče dostopni tudi v strojno berljivi obliki.

(9) Komisija lahko podatke iz prvega odstavka tega člena pridobiva tudi neposredno od subjektov javnega sektorja za obdobje zadnjih 30 let. Komisija lahko za pridobivanje teh podatkov uporabi pooblastila iz 16. člena tega zakona.«.

Glede na to, da besedilo predloga sprememb ZIntPK v drugem odstavku 75.a člena govori o pridobivanju, obdelovanju in povezovanju vseh v tem odstavku navedenih podatkov, teoretično to pomeni zakonsko pooblastilo za oblikovanje 'nad zbirke' na zalogo, torej ne nujno vezano na konkretno odprto zadevo KPK. Predlog zakona namreč nikjer ne določa, katere podatke naj bi KPK pridobivala samodejno, torej dnevno za namen objave (iz določb o dnevnem osveževanju objave v 6. odstavku tega člena je mogoče sklepati, da vse) in ne nujno vezano, na konkretno odprto zadevo KPK, in katere naj bi pridobivala zgolj na konkretno zahtevo. Prav tako predlog zakona ne vsebuje nobene določbe, o potrebi po ustrezni utemeljenosti zahteve v povezavi z obravnavo posamezne zadeve, preiskave ipd. Z vidika zakonske določnosti, sorazmernosti in ustavnopravne dopustnosti posega v zasebnost posameznikov je namreč bistvena razlika, ali se podatke pridobiva za konkreten namen v povezavi s konkretno zadevo, ali pa gre za 'odprto' pooblastilo KPK za pridobivanje podatkov na zalogo za morebiten kasnejši (v trenutku zahteve torej dejansko še neobstoječ) namen.

V tem delu IP zato ponovno predlaga, da predlagatelj zakona opravi ustrezno oceno in tehtanje, kateri izmed podatkov naj bi se glede na namene vodenja evidence finančnih transakcij pridobivali samodejno (torej s povezovanjem zbirk, pri čemer ni določen povezovalni znak) in brez konkretne zahteve) in kateri na utemeljeno zahtevo.

Nabor (osebnih) podatkov, ki naj bi bili zajeti v navedeni posredni 'evidenci', je izredno širok, kot npr. »podatki iz plačilnih nalogov«, »vsebina e-računov«, »podatki iz računovodskih evidenc«, in torej ni specifičen (nabor posledično ni določen) ni iz takšnih določb ni mogoče z gotovostjo vnaprej sklepati, ali oziroma v kakšnem obsegu se bodo v posameznih primerih pod posamezniki točkami obdelovali tudi osebni podatki, ki so sicer na podlagi ZVOP-1 in ZDIJZ varovani podatki in ne prosto dostopne informacije javnega značaja. Zato se IP sprašuje o razlogu in ustavnosti skladnosti, odločitve predlagatelja zakona, da vnaprej neznani nabor osebnih podatkov, avtomatično izključi iz varstva osebnih podatkov, kot ga predvideva 38. člen Ustave RS. Z vidika zakonitosti obdelave osebnih podatkov, predvidljivosti posegov v zasebnost in varstvo osebnih podatkov posameznika, se IP sprašuje o dejanski nujnosti takšne določbe in kot pojasnjujemo v nadaljevanju morebitnih posledicah takšne objave.

Zato predlagamo ponoven razmislek o tem, ali je res nujno glede na namene vodenja evidence, da so v okvir samodejnega pridobivanja vključeni tudi osebni podatki oziroma kateri osebni podatki bi se pridobivali zgolj na zahtevo KPK v zvezi s konkretno odprto preiskavo oz. drugo zadevo. Predlagamo, da se na tej podlagi zakon ustrezno dopolni.

Nadalje 75.a člen v 1., 4., 5., 6., 7. in 8. odstavku določa javno objavo za obdobje 30 let in celo brezplačno in neomejeno ponovno uporabo tako pridobljenih podatkov, katere izvedba bo po mnenju IP z vidika ZVOP-1 posebej problematična, saj bo po eni strani v primeru objave netočnih podatkov ali nezakonite objave pomenila legalizacijo nadaljnje objave tako (posredno nezakonito) pridobljenih osebnih podatkov, po drugi strani pa določba 4. odstavka novega 75.a člena (enako velja za določbo novega tretjega odstavka 76. člena ZIntPK) ni skladna z določbami ZDIJZ v delu, ki se nanaša na pogoje in opredelitev postopka za ponovno uporabo prosto dostopnih informacij javnega značaja. Posledično bi določbi 4. odstavka novega 75.a člena in novega tretjega odstavka 76. člena ZIntPK pomenili tudi kršitev Direktive 2003/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. novembra 2003 o ponovni uporabi informacij javnega sektorja (UL L št. 345 z dne 31. 12. 2003, str. 90), zadnjič spremenjene z Direktivo 2013/37/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o

spremembi Direktive 2003/98/ES o ponovni uporabi informacij javnega sektorja (UL L št. 175 z dne 27. 6. 2013, str. 1).

Ob tem izpostavljamo, da je zakonodajalec v letu 2016 prav z namenom zagotavljanja transparentnosti, zakonitosti in spodbujanja ponovne uporabe z ZDIJZ-E opredelil postopek in pogoje ponovne uporabe informacij javnega značaja. S tem namenom je država, na podlagi 10.b člena ZDIJZ, vzpostavila nacionalni portal odprtih podatkov javnega sektorja, na katerem so zavezanci dolžni zagotavljati odprte podatke za ponovno uporabo, in sicer z objavo v odprtih formatih, ki upoštevajo formalne odprte standarde, v strojno berljivi obliki, skupaj z metapodatki, ta določba pa zavezuje tudi KPK. Povedano drugače, KPK lahko že sedaj omogoča brezplačno in neomejeno ponovno uporabo vseh svojih podatkov, ki so primerni za ponovno uporabo, na podlagi že veljavnih določb ZDIJZ. Ni torej jasno, kaj je namen predlagatelja zakona, ki bi s predlaganimi določbami brez jasne utemeljitve dejansko obšel veljavne predpise s področja ponovne uporabe, brez zagotavljanja ustrezne pravne varnosti in pravnega varstva pri tem.

V zvezi z neomejeno brezplačno ponovno uporabo, kot jo predvideva predlog 75.a člena v četrtem odstavku, pa je treba nadalje opozoriti, da je predvidena določba tudi neizvršljiva v praksi in v celoti v nasprotju s procesnimi predpisi s področja upravnega prava. Postopek v zvezi z zahtevo za ponovno uporabo je namreč v ZDIJZ (glej člene od 15. do 26.) urejen kot posebne vrste upravni postopek, ki se vodi na zahtevo posameznega prosilca. To pomeni, da mora prosilec za ponovno uporabo določenih podatkov (ki niso na voljo na portalu odprtih podatkov po 10.b členu ZDIJZ) zaprositi v vsakem konkretnem primeru, organ pa mora o njegovi zahtevi, upoštevajoč tudi vsakokratni namen ponovne uporabe, odločiti z individualnim upravnim aktom - upravno odločbo, pri čemer mora popolno ugotoviti dejansko stanje, med drugim tudi glede vprašanja, ali se v zbirki, ki jo nudi za ponovno uporabo, nahajajo izjeme od proste ponovne uporabe (npr. osebni podatki). V primeru, da takšne izjeme obstajajo (odgovornost glede tega pa je pri organu, ki o zahtevi odloča), mora organ, v skladu s šestim odstavkom 6. člena ZDIJZ, ponovno uporabo zavrniti. Za ponovno uporabo lahko organ, v skladu s 34.a členom ZDIJZ, upoštevajoč okoliščine vsakega konkretnega primera, določi tudi druge pogoje ponovne uporabe (npr. zaradi zagotavljanja ažurnosti in pravilnega razumevanja informacij), ki se določijo v upravni odločbi, s katero organ odobri ponovno uporabo. Povedano drugače, ZDIJZ, izven podatkov, ki so dostopni za ponovno uporabo v okviru 10.b člena ZDIJZ, na portalu odprtih podatkov, ne predvideva neomejene in proste ponovne uporabe sicer že javno dostopnih podatkov, ampak mora prosilec za ponovno uporabo vsakokrat zaprositi. Le tako lahko ima organ, kot upravljavec zbirke podatkov, nadzor nad tem, kdo te podatke nadalje uporablja, obdeluje, na kakšne načine in za kakšne namene. Kot že navedeno zgoraj, je organ, tudi pri sicer prosto javno dostopnih podatkih, odgovoren za ažurnost, pravilno razumevanje in zagotavljanje povratnih informacij uporabniku tudi iz zbirk, glede katerih se dovoli ponovna uporaba. Z določbo, kot jo predvideva predlog četrtega odstavka 75.a člena, se te določbe ZDIJZ v celoti izključujejo, pri čemer ni jasno, kdo bo v tem primeru nosil odgovornost za zakonitost take ponovne uporabe in za posledice, ki bodo iz tega nastale.

Ker predlog te določbe v celoti izključuje postopek po ZDIJZ (torej tudi odločanje o ponovni uporabi v posameznih primerih), tudi ni jasno, ali bi se zainteresirani prosilec za ponovno uporabo v takšnih primerih lahko pritožil k IP, kot pritožbenemu organu. IP namreč kot drugostopenjski organ odloča le v upravnih postopkih, torej ko je z upravnim aktom prve stopnje (ki pa se v teh primerih ne bi izdajal) poseženo v pravico posameznika do ponovne uporabe. Ob tem je treba izpostaviti, da vsi podatki, ki jih bo KPK javno objavljala v okviru 75.a člena, nujno ne bodo primerni za ponovno uporabo s tehničnega vidika – predlog 75.a člena namreč ne predvideva, da bi se ti podatki objavljali v odprtih formatih in skupaj z metapodatki. Poleg tega velja opozoriti, da organ, v skladu s četrtem odstavkom 5. člena ZDIJZ, za potrebe ponovne uporabe ni dolžan zagotavljati pretvorbe iz ene oblike v drugo ali zagotavljati delnega dostopa, kadar bi to pomenilo nesorazmeren napor izven preprostega postopka.

Glede na to, da se bodo podatki za vzpostavitev zbirke po 75.a členu predloga zakona pridobivali iz drugih zbirk, pa IP opozarja še na vprašanje, da se presoja dopustnost ponovne uporabe tako vzpostavljene zbirke ne more presojati ločeno od presoje dopustnosti ponovne uporabe podatkov iz osnovnih zbirk podatkov. V letu 2016 je IP, kot pritožbeni organ, v zadevi pod opr. št. 090-47/2016, vodil postopek v zvezi z vprašanjem, ali je dovoljena ponovna uporaba elektronske kopije celotne baze transakcij zavezancev informacij javnega značaja (baza TZIJZ), pri čemer je zavzel stališče, da ponovna uporaba ni mogoča, ker baza lahko vsebuje tudi varovane osebne podatke, delni dostop pa ni mogoč. Ugotovljeno je namreč bilo, da organ (UJP) na leto opravi cca. 23 milijonov domačih transakcij in 17000 tujih. Zavezanci v rubriko »namen plačila« lahko napišejo karkoli, torej tudi osebne podatke, to pomeni, da bi moral organ ročno pregledati prav vse transakcije, kar bi pomenilo, da bi za pregled vseh transakcij v enem mesecu potrebovali približno 16000 ur dela. IP je nadalje že odločal tudi o dopustnosti ponovne uporabe podatkov iz Poslovnega registra (glej odločbi IP št. 090-288/2016 z dne 21. 2. 2017 in št. 090-42/2017/5 z dne 21. 3. 2017) in ponovno uporabo teh podatkov, pod določenimi pogoji, odobril, vendar navedeni odločbi še nista pravnomočni. Vlada RS, kot najvišji del izvršilne veje oblasti (kamor spada tudi predlagatelj tega zakona), je namreč sprejela sklep, s katerim je pooblastila Državno pravobranilstvo RS, da ta toži IP v obeh navedenih zadevah, zaradi kršitve javnega interesa. Očitno je torej, da sama Vlada RS ponovni uporabi podatkov iz PRS nasprotuje. Tudi iz tega razloga si IP ne zna predstavljati smisla in namena, ki ga predlagatelj zasleduje z določbo četrtega odstavka 75.a člena predloga. Glede na to, da sta oba upravna spora še v teku in da gre odločitev Upravnega sodišča lahko tudi v smeri, da ponovna uporaba teh podatkov ne bo dovoljena, bi v praksi to lahko vodilo do situacije, ko zainteresirani ponovni uporabniki teh podatkov ne bodo imeli pravice pridobivati od matičnega upravljavca zbirke, torej od AJPES, lahko pa jih bodo »brezplačno in neomejeno« uporabljali za ponovno uporabo, če bodo le javno objavljeni v okviru novonastale zbirke po 75.a členu. Takšna rešitev bi bila nesistemska in v celoti v nasprotju z režimom ponovne uporabe, ki ga vzpostavlja ZDIJZ, pa tudi v nasprotju s pravnomočnimi odločitvami Upravnega sodišča RS.

Na podlagi vsega navedenega IP predlaga, da se določba četrtega odstavka 75.a člena predloga zakona črta. V kolikor predlagatelj zakona temu ne bi sledil, pa IP predlaga, da se pridobi še stališče ministrstva za javno upravo, kot resornega ministrstva na področju dostopa in ponovne uporabe informacij javnega značaja.

Dodatno IP v zvezi z določbo 6. odstavka 75.a člena (opozarjamo še na netočno oštevilčenje odstavkov od 5.-7. odstavka tega člena) opozarja na praktično neizvedljivost celovite anonimizacije podatkov starejših od 10 let za namene objave v okviru analiz, potem, ko so bili nekateri izmed teh podatkov 30 let javno objavljeni na spletu.

V skladu z navedenim predlagamo, da predlog zakona ustrezno dopolnite in smo na voljo za dodatna pojasnila. Ocenjujemo, da bi bilo smiselno v zvezi z uskladitvijo določb, ki se nanašajo na področje ponovne uporabe informacij javnega značaja in izzetje ZDIJZ, pridobiti tudi stališče pristojnega ministrstva za javno upravo.

S spoštovanjem,

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