



Številka: 007-9/2015/2

Datum: 16.2.2015

Ministrstvo za javno upravo

e-naslov: gp.mju@gov.si

ZADEVA: Osnutek Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o splošnem upravnem postopku - MNENJE

ZVEZA: Vaše zaprosilo št. 007-97/2015

Spoštovani,

v skladu z vašim zaprosilom, ki smo ga prejeli 12. 2. 2015 in 48. členom Zakona o varstvu osebnih podatkov (ZVOP-1) v nadaljevanju podajamo stališče Informacijskega pooblaščenca glede osnutka novele ZUP-I (v nadaljevanju zakon), zlasti do tistih določb, ki se nanašajo na področje varstva osebnih podatkov ali širše zasebnosti.

Ker podpiramo vsako prizadevanje za zmanjševanje formaliziranja upravnega postopka, osnutek zakona na splošno podpiramo. Poleg tega ugotavljamo, da zakon ne vsebuje rešitev, ki bi bile očitno in povsem neskladne z uveljavljenim sistemom varstva osebnih podatkov. Kljub temu pa zakon odpira nekatere možne nevarnosti na področju varstva osebnih podatkov.

1. člen

Določba, da organ lahko od stranke zahteva naslov elektronskega predala in telefonsko številko ni v skladu z obrazložitvijo, iz katere izhaja, da stranka tega podatka ni dolžna obvezno sporočiti. Menimo, da je primerna le ureditev, ki bi določala neobvezno navajanje dodatnih (nestandardnih) kontaktnih podatkov. Ker pa to ne velja nujno tudi za navedbo uradne identifikacijske številke (za namen identifikacije ali preverjanja), bi bilo treba režim sporočanja osebnih podatkov tudi ločiti.

Zato predlagamo, da se drugi stavek prvega odstavka 66. člena spremeni takole:

*»Organ lahko na obrazcu vloge, ob sprejemu vloge ali z dopisom za dopolnitev vloge zahteva od stranke, da **neobvezno** navede naslov elektronskega predala in telefonsko številko, na katerih je dosegljiva, ter da **obvezno** navede svojo uradno identifikacijsko številko, če je to potrebno zaradi identifikacije stranke ali zaradi pridobivanja podatkov iz uradne evidence.«.*

6. člen

I. V zvezi z vročanjem dokumentov v elektronski obliki opozarjamo na določbo drugega odstavka 14. člena ZVOP-1, ki določa, da morajo biti pri prenosu občutljivih osebnih podatkov preko elektronskih komunikacij podatki ustrezno zavarovani najmanj na način, da »se posredujejo z uporabo kriptografskih metod in elektronskega podpisa tako, da je zagotovljena njihova nečitljivost oziroma neprepoznavnost med prenosom«. V nekaterih upravnih postopkih se obdelujejo ter strankam ali drugim osebam posredujejo tudi občutljivi osebni podatki; to so podatki o rasnem, narodnem ali narodnostnem poreklu, političnem, verskem ali filozofskem prepričanju, članstvu v sindikatu, zdravstvenem stanju, spolnem življenju, vpisu ali izbrisu v ali iz kazenske evidence ali evidenc, ki se vodijo na podlagi zakona, ki ureja prekrške, ter biometrične značilnosti, če je z njihovo uporabo mogoče določiti posameznika v zvezi s kakšno od prej navedenih okoliščin (6. člen ZVOP-1).



Če take podatke organu po e-pošti sporoči stranka sama, to ni tako problematično, kot če take podatke stranki ali drugi upravičeni osebi po e-pošti sporoči organ. Pri občutljivih osebnih podatkih gre namreč za podatke posebne narave, zato je treba s tehničnimi ukrepi preprečiti, da bi se z njimi seznanila tretja nepooblaščenca oseba, ali da bi jih ta lahko spremenila ali uničila. Podatke je tako treba varovati pred nepooblaščenca seznanitvijo med samim prenosom (kriptiranje oziroma šifriranje), zagotoviti je treba celovitost vsebine podatkov na poti, hkrati pa je na obeh straneh komunikacije treba zagotoviti avtentikacijo vir in uporabnika podatkov (elektronsko podpisovanje). Pri pošiljanju podatkov zaupne narave prek elektronskih komunikacijskih omrežij je torej treba zagotoviti zaupnost (šifriranje podatkov na poti in zagotavljanje, da je končni prejemnik prava oseba), celovitost (nespremenljivost podatkov na poti) in overjanje (avtentikacijo pošiljatelja). Nenezadnje je taka tudi zahteva 85. člena Uredbe o upravnem poslovanju, ki določa, da »se dokumenti ali drugo gradivo, ki vsebuje varovane podatke izven podatkovno komunikacijskega omrežja državnih organov (HKOM) ne smejo posredovati v elektronski obliki brez šifriranja. Posredovati se smejo samo v ustrezno varovane informacijske sisteme ali v varne elektronske poštno predale, ki so dostopni z uporabo podatkov za varno elektronsko podpisovanje«.

Načeloma sta možnosti za rešitev tega problema dve: (1) posebna zakonska določba v ZUP, ki bi za upravne postopke določala izjemo od 14. člena ZVOP-1 in (2) ureditev različnih enostavnih rešitev za spoštovanje vsaj bistvenih zahtev 14. člena ZVOP-1. Prve možnosti iz sistemskih razlogov nikakor ne podpiramo, zato predlagamo, da se 85.a člen v prvem ali v novem odstavku dopolni, na primer takole:

»(...) Če dokument vsebuje občutljive osebne podatke v skladu z zakonom, ki ureja varstvo osebnih podatkov, se dokument osebi pošlje z varnim elektronskim podpisom in v šifrirani datoteki, katere geslo za odpiranje mora oseba prejeti ločeno na varen način«.

Možna rešitev je tudi, da se za take primere ohrani stara ureditev, tj. določi obveznost vročanja prek varnega elektronskega predala (četrti odstavek 85.a člena zakona), seveda če ta v praksi zagotavlja spoštovanje 14. člena ZVOP-1.

II. V obrazložitvi k 6. členu je med drugim navedeno, da »je identifikacija naslovnika (preko fizične ali elektronske vloge) v večini primerov zadostno jamstvo, da naslovnik, ki mu je dokument namenjen, uporablja nek elektronski predal in da se bo preko njega lahko seznanil z dokumenti izdanimi v postopku«. Identifikacija zagotavlja, da ima organ opravka s točno določeno osebo – identifikacija torej odgovarja na vprašanje »kdo si«. Toda tudi pri elektronskih pošiljkah dokumentov je, ne glede na to, ali gre za občutljive osebne podatke ali ne, treba čim bolj zanesljivo zagotoviti, da je prejemnik dokumenta res tisti, na katerega se dokument nanaša oziroma mu je namenjen – gre za vprašanje avtentikacije prejemnika, ki odgovarja na vprašanje »ali si res tisti, za katerega trdiš, da si«. Po 107. členu Uredbe o upravnem poslovanju morajo biti vloge v elektronski obliki varno elektronsko podpisane in podpis overjen s kvalificiranim potrdilom v naslednjih primerih:

1. če z njimi stranke sporočajo podatke, na podlagi katerih bo temeljila odločitev organa;
2. če z njimi stranke prevzemajo določene obveznosti ali se odpovedujejo svojim pravicam;
3. če z njimi zahtevajo posredovanje osebnih podatkov, poslovnih skrivnosti ali drugače varovanih podatkov na svoj elektronski naslov ali na poštni naslov, ki se razlikuje od uradno evidentiranega stalnega ali začasnega prebivališča. Torej se lahko izven teh primerov pojavi nevarnost, da stranka (katere pravo ime je npr. »A.B.«) vlogo vloži po e-pošti brez varnega elektronskega podpisa z nepreverljivega naslova npr. 123@mojmail.com ali C.D.@mojmail.com ter zatrjuje, da je oseba »C.D.«, kar pomeni, da se izdaja za nekoga drugega. Če bo organ stranki poslal dokumente na javljeni elektronski naslov, bo torej oseba »A.B.« prejela dokument z vsebino do katere ni upravičena, poleg tega je možno, da bo v upravni zadevi odločeno brez zahteve (prave) stranke, kar pomeni kršitev ZUP.

Enak problem bi obstajal tudi, če bi stranka tak e-naslov za vročanje navedla v papirni vlogi – torej, če bi se v papirni vlogi izdajala za osebo »C.D.« (in bi navedla tudi naslov prebivališča te osebe, ki jo pozna), kot naslov za e-vročanje pa bi navedla svoj nepreverljiv e-naslov.

Podobna nevarnost sicer obstaja tudi na področju klasičnega vročanja papirnih dokumentov, vendar je zloraba na tem področju težje izvedljiva, poleg tega lahko organ zlorabe prepreči z osebnim vročanjem na naslov, ki se ga pred tem preveri v uradnih evidencah ali v lastnih evidencah organa, kar pa pri e-naslovih ni možno.

7. člen

I. Pri osebnem vročanju po obstoječi ureditvi je jasno, da se dokument vroča le z uporabo posebne ovojnice in vročilnice. Ker bo z zakonom vročanje s seznanitvijo prednostni način vročanja, je pri tej na voljo več alternativ (navadna poštna pošiljka, priporočena pošiljka ali priporočena pošiljka s povratnico). V besedilu zakona ni določeno, s katero od teh možnosti naj organ izvede vročanje s seznanitvijo. Le v obrazložitvi je na kratko omenjeno, da se predpostavlja, da se bodo dokumenti pošiljali kot običajna (standardna, ne-priporočena) poštna pošiljka. Če pravila o vrsti pošiljk v zakonu ali podzakonskem predpisu ne bodo jasna, bo to vodilo:

- v neenotno prakso v enakih ali primerljivih primerih,
- v nevarnost izgube dokumentov in v nekaterih primerih tudi osebnih podatkov brez možnosti ugotavljanja ali uveljavljanja odgovornosti (če se bodo organi odločali za navadne pošiljke),
- v manjše finančne učinke kot je bilo to predvideno (če se bodo organi odločali pretežno za dražje priporočene pošiljke ali priporočene pošiljke s povratnico) in
- v možno zlorabo s strani strank, ki bodo (v primeru navadnih pošiljk) lahko zatrjevale, da pošiljke niso prejele, organ pa ne bo mogel dokazati nasprotnega (drugi odstavek novega 86. člena) kar bo podaljševalo postopke z nadaljnjo formalno vročitvijo.

Zato predlagamo, da se v zakonu določijo kriteriji za izbiro vrste poštna pošiljke, ali pa se določi, katera vrsta poštna pošiljke je obvezna v katerih primerih.

II. V obrazložitvi ni pojasnjeno, zakaj se uvaja bistvena razlika v domnevah vročitve pri vročanju s seznanitvijo (tj. peti dan od dneva odpreme) in pri formalni vročitvi (8 dni od vložitve obvestila v hišni predalčnik, kar praktično oziroma običajno pomeni 9 dni od odpreme, tj. 8 dni od vložitve obvestila v hišni predalčnik + 1 dan kot je običajen čas od odpreme do vložitve v predalčnik). Torej ima pri formalni vročitvi oseba približno 9 dni časa (šteto od odpreme), da se brez procesnih posledic z dokumentom dejansko seznanijo, pri vročitvi s seznanitvijo pa ima na voljo le 5 dni od odpreme. Zato predlagamo le razmislek, ali ne bi bilo bolj smiselno, če bi bil rok pri obeh vrstah vročitve vsaj približno izenačen, torej, da bi pri vročitvi s seznanitvijo veljalo, da je dokument vročen na primer 8 dan od odpreme.

8. člen

Ni jasno, zakaj se v 8. členu pojavlja pojem »izpostavljen predalčnik«, ki ga je ZPSto-2 opustil.

Hvala za sodelovanje in lepo pozdravljeni,

Informacijski pooblaščenec:
Mojca Prelesnik, univ. dipl. prav.,
informacijska pooblaščenka