



Številka: 007-57/2012/1

Datum:

Vlada Republike Slovenije
Kabinet Vlade
Gregorčičeva 20-25, 1000 Ljubljana

Ministrstvo za pravosodje in javno upravo
Minister, prof. dr. Senko Pličanič
Tržaška cesta 21, 1000 Ljubljana

Državni zbor Republike Slovenije
Vsem poslanskim skupinam
Šubičeva 4, 1102 Ljubljana

ZADEVA: Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o državni upravi – nujni postopek (EVA 2012-2030-0063), št. 010-425/2012/3 z dne 11.10.2012

Spoštovani,

Informacijski pooblaščenec (v nadaljevanju: Pooblaščenec) je bil opozorjen – žal ne s strani resornega ministrstva - da je na spletni strani Vlade objavljen Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o državni upravi – nujni postopek¹ (EVA 2012-2030-0063), št. 010-425/2012/3 z dne 11.10.2012 – v nadaljevanju predlog sprememb ZDU.

Z zaskrbljenostjo ugotavljamo, da gre ponovno za sprejemanje zakonov po nujnem postopku in da je bil Informacijski pooblaščenec ponovno izpuščen v postopku usklajevanja gradiva, čeprav je očitno, da se nekatere predlagane spremembe dotikajo neposredno določb Zakona o varstvu osebnih podatkov (ZVOP-1). **Ugotavljamo tudi, da gre za spremembe, ki so vsebinsko zelo podobne nameranim spremembam zakona o upravnem postopku iz letošnjega julija (ZUP-h), ki so bile že deležne ostre kritike – tudi s strani Pooblaščenca.** Da to drži, izhaja tudi iz odločitve Vlade, da ZUP-h umakne iz zakonodajnega postopka², verjetno zato, ker bo zelene (čeprav ostro kritizirane) spremembe skozi zakonodajni postopek poskusila doseči s spremembami ZDU.

a) Vprašanja glede potrebnosti in primernosti sprememb

Žal široka javna razprava o potrebnosti in primernosti predlaganih sprememb v ZUP-h nikoli ni bila opravljena. Tako tudi ni bila opravljena javna razprava o primernosti in potrebnosti nameranih sprememb ZDU. Najbrž tudi zaradi tega nikakor nismo mogli ugotoviti, katere »težko popravljive posledice za delovanje države« bi lahko nastopile, če bi se spremembe ZDU sprejemale po redni poti. Odsek, ki v gradivu utemeljuje obravnavo po nujnem postopku, je povsem nerazumljiv. Govori namreč o nujnosti sodelovanja različnih strokovnjakov pri pripravi javnih razpisov v zvezi s črpanjem sredstev iz evropskih strukturnih skladov in potrebi po prenosu

¹[http://www.vlada.si/si/delo_vlade/gradiva_v_obravnavi/gradivo_v_obravnavi/?tx_govpapers_pi1\[single\]=%2Fupv%2Fvladna_gradiva-12.nsf%2F18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54%2Ffea91a2503f67ff53c1257a94002cda91%3FOpenDocument&cHash=7eb0dc14b0102ca0050cc14465975236](http://www.vlada.si/si/delo_vlade/gradiva_v_obravnavi/gradivo_v_obravnavi/?tx_govpapers_pi1[single]=%2Fupv%2Fvladna_gradiva-12.nsf%2F18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54%2Ffea91a2503f67ff53c1257a94002cda91%3FOpenDocument&cHash=7eb0dc14b0102ca0050cc14465975236)

²Dopis o umiku ZUP-h iz zakonodajnega postopka: <http://imss.dz-rs.si/imis/7adaa2a533f5c8b8be76.pdf>

pristojnosti razvoja in graditve širokopasovnih omrežij. Nobeden od navedenih argumentov za obravnavo zakona po nujnem postopku ni v nikakršni zvezi z bistveno vsebino nameravanih sprememb ZDU.

Izhajajoč iz Resolucije o normativni dejavnosti (Uradni list RS, št. 95/09) Pooblaščenec pogoša upoštevanje osnovnih načel zakonodajnega urejanja. Tako se zdi, da so bila zanemarjena dvakrat – pri pripravi predpisa in pri določitvi načina obravnave. Pooblaščenec predvsem pogoša presojo potrebnosti pravnega urejanja področja, ki sicer pred zakonodajalca postavlja nujnost poglobljene analize politike (ki se uvaja na novo ali spreminja in dopolnjuje), iz katere izhajajo vprašanja, ki jih je treba urediti, vzroki za nastanek problemov, natančno določeni cilji in načini urejanja³. Pri tem velja vodilo, da se odločitve za urejanje s predpisi sprejemajo restriktivno, to je samo v primerih, ko se oceni, da z drugimi vrstami ukrepov zastavljenih ciljev ni mogoče doseči ali zagotoviti njihovega izvrševanja. Pooblaščenec iz besedila pripravljenih sprememb ZDU in obrazložitve ni mogel ugotoviti, **zakaj so takšne spremembe nujne in zakaj jih je treba urediti z zakonom. Še manj je, kot bo razvidno iz nadaljevanja, iz obrazložitve razvidno, zakaj je vprašanja treba urediti ravno na način, ki je predlagan – s podelitvijo javnega pooblastila.**

Pooblaščenec konkretno opozarja na problematičnost naslednjih določil v predlogu sprememb ZDU.

1. ad 74.b člen (enotni državni portal in centralni informacijski sistem)

predlagani člen določa:

Ministrstvo, pristojno za upravo, za potrebe državnih organov, javnih agencij, organov samoupravnih lokalnih skupnosti in izvajalcev javnih pooblastil zagotavlja delovanje enotnega državnega portala e-uprava in centralnega informacijskega sistema za sprejem vlog, vročanje in obveščanje.

Enotni državni portal e-uprava je enotna vstopna točka za elektronsko posredovanje informacij javnega značaja in elektronske upravne, druge uradne ter druge javne storitve.

Centralni informacijski sistem zagotavlja enoten sprejem elektronskih vlog in identifikacijo strank v upravnih, sodnih in drugih postopkih, elektronsko obveščanje strank, elektronsko izmenjavo podatkov med organi ter organi in strankami, elektronski vpogled v spise, potek postopka in dejanja v teh postopkih, zagotavljanje delovanja javnih evidenc ter elektronsko vročanje dokumentov v teh postopkih.

Naloge centralnega informacijskega sistema za sprejem vlog, vročanje in obveščanje, ki se nanašajo na vročanje, elektronsko izmenjavo podatkov med organi in povezane naloge ter naloge zagotavljanja delovanja javnih evidenc, naloge pretvorbe v digitalno obliko in elektronske hrambe dokumentarnega in arhivskega gradiva v zvezi z upravnimi postopki in upravnim poslovanjem za organe državne uprave v skladu s predpisi, ki urejajo varstvo dokumentarnega in arhivskega gradiva, se lahko opravljajo kot javno pooblastilo. Javno pooblastilo na podlagi javnega poziva podeli minister, pristojen za upravo, z odločbo.

Stroške izvajanja nalog iz prejšnjega odstavka za potrebe državnih organov krije državni proračun na podlagi pogodbe. Če se naloge izvajajo kot javno pooblastilo, nosilec javnega pooblastila zagotavlja sredstva za izvajanje javnega pooblastila s plačili organov, agencij in izvajalcev javnih pooblastil iz prvega odstavka tega člena po tarifi, ki jo sprejme v soglasju z ministrom, pristojnim za upravo.

Minister, pristojen za upravo, podrobneje predpiše začetek in način izvajanja nalog iz tega člena.

Predlagatelj v obrazložitvi sprememb 74.b člena navaja:

»S spremembo 74.b člena omogoča Republika Slovenija javno pooblastilo za izvajanje upravnih nalog, ki se nanašajo na zagotavljanje centralnega informacijskega sistema za sprejem vlog, vročanje in obveščanje in sicer v delu, ki omogoča vročanje, zagotavljanje delovanja javnih evidenc, elektronsko izmenjavo podatkov med organi in povezane naloge ter naloge pretvorbe v digitalno obliko in elektronske hrambe dokumentarnega in

³ Točka IV. Resolucije o normativni dejavnosti.

arhivskega gradiva v zvezi z upravnimi postopki in upravnim poslovanjem za organe državne uprave v skladu s predpisi, ki urejajo varstvo dokumentarnega in arhivskega gradiva.«

Predlagatelj navaja še:

»Pospesena uvedba elektronskega vročanja bo omogočila prihranke v višini 8 MIO EUR letno zaradi nižjih stroškov priprave pošilk in poštne. V primeru javnega pooblastila bo zagotovljena dolgoročna elektronska hramba dokumentarnega gradiva v skladu z zahtevami predpisov o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva brez potrebe po vzpostavljanju novega e-arhivskega centra.«

1.1 Vprašanje smotrnosti (ekonomske upravičenosti) sprememb

Edina vsebinska sprememba glede na novelo ZUP-h je ta, da predlagatelj ne govori več neposredno o tem, da bo javno pooblastilo podeljeno Pošti Slovenije. Še vedno pa niso navedeni argumenti, zakaj je potrebno naloge pretvorbe v digitalno obliko in elektronske hrambe dokumentarnega in arhivskega gradiva v zvezi z upravnimi postopki in upravnim poslovanjem za državne organe **centralizirati** pri točno določenem ponudniku ter na ta način povsem **onemogočiti kakršno koli konkurenco, ki jo lahko predstavljajo ponudniki iz zasebnega sektorja s pridobljenimi potrebnimi akreditacijami, izbrani skladno s pravili javnega naročanja ter določbami ZVDAGA**. Bojimo se, da posledice takšne centralizacije podatkov države na enem mestu niso bile ustrezno analizirane in da imajo lahko nepredstavljive posledice, **vključno s posledicami v obliki izrazito povečanih tveganj za zlorabe osebnih podatkov**. Posebej – v luči vsesplošnega varčevanja – poudarjamo, da je javni interes po racionalizaciji stroškov mogoče najbolj učinkovito zaščititi prek konkurence med ponudniki storitev - z vidika varstva osebnih podatkov bi jih imenovali pogodbene obdelovalce osebnih podatkov. Ker v tem primeru velja, da osebni podatki ostajajo odgovornost upravljavca (državnega organa), je ta prisiljen v nenehne izboljšave na področju njihovega varstva in zavarovanja. Zakaj je namesto proste konkurence na trgu storitev le to treba izničiti s podelitvijo javnega pooblastila, iz besedila obrazložitve ni mogoče ugotoviti.

Javno pooblastilo se podeljuje v primerih, ko je na ta način mogoče bolj učinkovito in smotrno opravljanje nalog državne uprave. Pooblaščenec je že opozoril na dejstvo, da podelitev javnega pooblastila ni in ne more biti bolj racionalna od zagotavljanja storitev v okolju popolne konkurence na trgu. Okrogle številke iz obrazložitve (prihranek na poštini v višini 8 mio evrov zaradi pospešene uvedbe e-vročanja, zniževanje stroškov za centralno informacijsko infrastrukturo naj bi integralnemu proračunu prihranilo 1,5 mio evrov letno, še nadaljnje 3 mio evrov letno pa naj bi prihranili z učinki sprememb v zvezi z centralnim informacijsko komunikacijskim sistemom - bistveno posodobitvijo omrežja, njegovim učinkovitejšim upravljanjem in bistveno večjo preglednostjo upravljanja omrežja in porabe javnih sredstev) niso ravno prepričljive oziroma ni mogoče ugotoviti, na čem temeljijo. Lahko sicer zelo hitro ugotovimo, da je pospeševanje elektronskega vročanja, ki je po uredbi o upravnem poslovanju v primerih osebne vročitve dopustno le v primeru vročanja v t.i. varni elektronski predal, zelo verjetno vezano na storitve Pošte Slovenije, saj je ta edina, ki nudi t.i. varne elektronske predale⁴. Koliko posameznikov bi se moralo odločiti za elektronsko vročanje in odpreti varne elektronske predale, da bi bil načrtovani prihranek v višini 8 mio evrov letno realiziran, v predlogu ZDU ni navedeno. Tako kot ni naveden razlog, zaradi katerega državni organi sami ne morejo zagotoviti elektronske hrambe, ampak jo lahko zagotovi le nosilec javnega pooblastila, ki bo na ta način »rešil« problem pomanjkanja prostora za zagotavljanje fizične hrambe. Stroški, ki bi jih za lastno e-hrambo dokumentov in ostala materialna opravila namenila država, pa bodo ravno tako nastali – pri nosilcu javnega pooblastila in jih bo država tudi v tem primeru krila – predlog sprememb ZDU žal ne pove, v kakšni višini. Tako resnično ni najti razloga niti konkretnih

⁴ Vir – državni portal: <http://e-uprava.gov.si/e-uprava/portalStran.euprava?pageid=56>

podatkov ali analiz, zaradi katerega bi bila podelitev javnega pooblastila za obdelavo dokumentov – osebnih podatkov (sprejem vlog, obveščanje, vročanje, e-hramba ...) bolj racionalna od izvajanja teh nalog, na način, da državni organi ob pravilih javnega naročanja na konkurenčnem trgu izbirajo najbolj ugodne in ustrezno akreditirane ponudnike.

1.2 Vprašanje zmanjšanja nivoja varstva osebnih podatkov s prehodom odgovornosti z države na nosilca javnega pooblastila

Z vidika varstva osebnih podatkov obstaja bistvena razlika med odgovornostjo države, kadar ta kot upravljavec osebnih podatkov posamezna opravila zaupa pogodbenemu obdelovalcu, in v primeru, ko za materialna dejanja (v konkretnem primeru za obdelavo osebnih podatkov prek različnih opravil) podeli javno pooblastilo. V prvem primeru odgovornost ostaja na državi – kot upravljavcu osebnih podatkov, v drugem primeru pa te odgovornosti država nima več. Edina odgovornost države, ki še ostaja po podelitvi javnega pooblastila, je odgovornost za nadzor nad izvrševanjem tega javnega pooblastila. Tako bi država lahko odgovarjala le takrat, kadar bi sama ravnala protipravno – ker bi opustila ali opravljala pomanjkljiv nadzor nad nosilci javnih pooblastil – ne bi pa več odgovarjala za nezakonito obdelavo osebnih podatkov s strani nosilcev javnega pooblastila. Pooblaščenec je prepričan, da je to z vidika pravne varnosti posameznikov slabo in pomeni znižanje nivoja varstva in zavarovanja osebnih podatkov v sektorju države, saj bo upravljanje z vsemi dokumenti in zbirkami podatkov za namene izvajanja upravnih nalog države podeljeno nosilcu javnega pooblastila – subjektu zasebnega prava.

1.3 Vprašanje ustavnosti predlaganega javnega pooblastila

Pooblaščenec na tem mestu opozarja tudi na pravno naravo javnega pooblastila. Na podlagi 121. člena Ustave RS lahko z zakonom ali na njegovi podlagi pravne ali fizične osebe dobijo javno pooblastilo za opravljanje določenih nalog državne uprave.

Posebej in izrecno Pooblaščenec izraža dvom v to, da so naloge, ki jih predlog sprememb ZDU prenaša na nosilca javnega pooblastila sploh lahko predmet podelitve javnega pooblastila. **Po prepričanju Pooblaščenca zgolj opravila kot so: sprejem elektronskih vlog in identifikacijo strank v upravnih, sodnih in drugih postopkih, elektronsko obveščanje strank, elektronsko izmenjavo podatkov med organi ter organi in strankami, elektronski vpogled v spise ... ne morejo biti samostojen predmet javnega pooblastila. Pri javnem pooblastilu gre namreč vselej za prenašanje oblastnih nalog – nalog odločanja o pravicah in obveznostih posameznika. Spremljevalna opravila, kot jih našteva sprememba ZDU, niso in ne morejo biti popolnoma ločena od temeljnih opravil in posledično ne morejo biti nikoli prenesena kot javno pooblastilo samostojno – ne da bi bilo hkrati preneseno tudi odločanje o pravicah in /ali obveznostih⁵.** Povedano še bolj plastično to pomeni, da nosilec javnega pooblastila vodi evidence, ki nastajajo pri izvrševanju javnega pooblastila, sprejema in vroča pisanja, ki so potrebna zaradi izvajanja dejavnosti, ki je predmet javnega pooblastila – ne pa samostojno. Če ne gre za prenos odločanja – oblastnega ravnanja države, ne more iti za prenos opravil, ki to odločanje le spremljajo. **Tudi v primeru prenosa oblastnih ravnanj (in zraven njih še**

⁵ Pravni in sociološki vidiki javnih pooblastil, P. Kovač, Ljubljana 2006; str. 245: Ker so materialni akti tako različni, se vprašanje, ali je konkretno materialno delovanje javno pooblastilo, tolmači restriktivno, saj materialna dejanja niso klasična oz. običajna upravna zadeva. Za javno pooblastilo gre le, če nedržavni subjekt izvršuje dejavnost, ki je sicer izvorno naloga državne uprave.

spremljajočih) pa bi bila podelitev javnega pooblastila dopustna šele (kot poudarjeno že zgoraj) po izdelani analizi o neučinkovitosti države na tem področju.

Določba 74. b člena je v delu, ki se nanaša na podelitev javnega pooblastila, po prepričanju Pooblaščenca neustavna.

2. ad 74.č člen

predlagani člen določa:

Upravni organi, organi samoupravnih lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil pri izvrševanju javnih pooblastil, vodijo evidenco dokumentarnega gradiva.

*V evidenco dokumentarnega gradiva se z namenom opravljanja upravnih nalog evidentira osebno ime oziroma firma subjekta dokumentarnega gradiva, naslov njegovega prebivališča oziroma sedež in morebitni elektronski naslov. **Osební podatki se iz evidence izbrišejo ob uničenju dokumentov ali ob njihovem izločanju.***

Kadar organ vodi evidenco dokumentarnega gradiva v elektronski obliki, se v njej evidentirajo tudi dokumenti v elektronski obliki oziroma fizični dokumenti, ki so pretvorjeni v elektronsko obliko (skenirani).

Elektronska evidenca dokumentarnega gradiva gre za aplikacijo SPIS v javni upravi – op. Pooblaščenca) lahko pridobiva podatke iz centralnega registra prebivalstva, Poslovnega registra Slovenije, zemljiške knjige in zemljiškega katastra za potrebe vodenja in odločanja v konkretnih upravnih in drugih sorodnih postopkih tako, da na podlagi EMŠO, davčne ali matične številke pridobi osebno ime oziroma firmo, naslov stalnega ali začasnega prebivališča oziroma sedež in nanje vezane druge podatke. Elektronska evidenca dokumentarnega gradiva se povezuje z enotnim finančno-računovodskim sistemom ministrstva, pristojnega za finance, in neposrednih proračunskih uporabnikov državnega proračuna na način, da elektronska evidenca dokumentarnega gradiva služi evidentiranju in poslovanju z dokumenti, enotni finančno-računovodski sistem ministrstva, pristojnega za finance, in neposrednih proračunskih uporabnikov državnega proračuna pa podpora postopkom s temi dokumenti.«.

Predlagatelj v obrazložitvi sprememb 74.č člena navaja:

"Ugotovljeno je bilo, da je zaradi zahtev Zakona o varstvu osebnih podatkov (Uradni list RS, št. 67/07, ZVOP-1) nujna vzpostavitev zakonite pravne podlage za vodenje evidence dokumentarnega gradiva. Splošna izvršilna klavzula iz 7. člena ZDU⁶, po kateri vlada s podzakonskim aktom uredi poslovanje z dokumentarnim gradivom, ne zadošča, saj ne določa osebnih podatkov, ki se evidentirajo v evidenci, namena njihovega zbiranja in povezljivosti z drugimi uradnimi evidencami, kot sta centralni register prebivalstva in enotni finančno računovodski sistem ministrstva, pristojnega za finance. S ciljem enotnega urejanja in s tem povezanega zmanjšanja stroškov, ministrstvo, pristojno za upravo, že sedaj zagotavlja osnovno informacijsko rešitev za vodenje elektronske evidence dokumentarnega gradiva za upravne organe, javne agencije, javne sklade in centre za socialno delo. Zaradi odprave dvomov o financiranju nadgradenj osnovne informacijske rešitve, pa je smiselno, da se tudi na normativni ravni določi, da vsi omenjeni subjekti, ki zaradi specifik svojega dela oziroma drugih potreb potrebujejo prilagoditev ali specifično nadgradnjo osnovne informacijske rešitve, sredstva za ta namen zagotavljajo sami. "

⁶ Obstoječi 7. člen ZDU: (pristojnosti vlade)

Način poslovanja uprave s strankami, način zagotavljanja obveščenosti javnosti (drugi odstavek 5. člena), način zagotovitve možnosti posredovanja pripomb in kritik, njihovega obravnavanja in odgovarjanja nanje (tretji odstavek 5. člena), poslovanje z dokumentarnim gradivom, poslovni čas, uradne ure v upravi ter druga vprašanja načina delovanja uprave ureja Vlada Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: vlada).

2.1. Vprašanje spoštovanja osnovnih načel varstva osebnih podatkov pri oblikovanju zbirk in urejanju njihovega povezovanja

Glede na zgornjo obrazložitev se zdi, da predlagatelj meni, da je vodenje evidence dokumentarnega gradiva na način, kot je v veljavi, v nasprotju z določbami ZVOP-1, in da so torej vsi ustvarjalci dokumentarnega gradiva v prekršku? **Pooblaščenec kot nadzorni organ na tem področju takšnega mnenja nikoli ni izrazil.** Zbirka dokumentarnega gradiva je zbirka osebnih podatkov, ki nastaja na podlagi zakona (področnega in zakona o splošnem upravnem postopku) pri opravljanju dejavnosti državnega organa. Pooblaščenec zbirk dokumentarnega gradiva nikoli ni razumel kot nezakonite, zato ga preseneča, da predlagatelj sprememb ZDU za nenavadno rešitev išče utemeljitev v ZVOP-1. Zdi se, da je za argument **zlorabljen** za povsem nepotrebno in prekomerno urejanje pravne podlage za povezovanje zbirk osebnih podatkov. Pooblaščenec opozarja na previdnost. **Omogočanje povezovanja zbirk – zaradi povezovanja samega in brez konkretnih vsebinskih argumentov, je z vidika tveganj za zlorabo osebnih podatkov povsem nesprejemljivo.** Upošteva osnovna načela varstva osebnih podatkov, bi lahko v izhodišču ugotovili, da je takšno urejanje obdelave osebnih podatkov nepošteno – saj niti zakonodajnemu telesu (če že javnost ni bila vključena v razpravo o potrebnosti in primernosti sprememb) ni bilo pojasnjeno, zakaj je tako široko povezovanje zbirk osebnih podatkov sploh potrebno. Hkrati je prekomerno – glede na pavšalno opisani namen. Poleg tega ni bilo pojasnjeno – ali naj bi dostop do vseh teh zbirk imel tudi nosilec javnega pooblastila – za kakšen namen ipd. Določilo kot je oblikovano, ne zasluži resne obravnave, saj ne daje odgovorov na najbolj osnovna vprašanja varstva osebnih podatkov in je po prepričanju Pooblaščenca tudi v nasprotju z 8. členom Evropske konvencije o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah, ker država posega v zasebnost (varstvo osebnih podatkov) posameznika, ne da bi bilo to nujno v demokratični družbi.

Pooblaščenec predlaga opustitev (črtanje) obeh navedenih določil (74. b in 74. č člena ZDU) iz predloga sprememb ZDU.

Lep pozdrav,

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