



Številka: 007-61/2010/2
Datum: 26. 08. 2010

MINISTRSTVO ZA PRAVOSODJE
Župančičeva ulica 3
1000 Ljubljana

e-pošta: gp.mp@gov.si

ZADEVA: Mnenje Informacijskega pooblaščenca k predlogu Zakona o državnem tožilstvu (EVA 2010-2011-0007)

ZVEZA: Vaš dopis št. 007-92/2010 in gradivo z dne 14. 7. 2010

Informacijski pooblaščenec (v nadaljevanju Pooblaščenec) na podlagi prvega odstavka 48. člena Zakona o varstvu osebnih podatkov (Uradni list RS, št. 94/07 – UPB1; v nadaljevanju: ZVOP-1) daje mnenje k predlogu zakona o državnem tožilstvu-1 (v nadaljevanju: predlog ZDT-1. V mnenju se Pooblaščenec dotika le določb v zvezi z obdelavo osebnih podatkov in dostopom do informacij javnega značaja.

K 78. členu

Člen z naslovom »osebna in centralna kadrovska evidenca« ureja evidenco državnih tožilcev, tako da v drugem stavku prvega odstavka določa: »Glede vsebine podatkov, upravljanja osebne evidence, ravnanja ter posredovanja podatkov iz osebne evidence, se smiselno uporabljajo določbe zakona, ki ureja sodniško službo.«

Termin *smiselna uporaba* je sam po sebi dvomljiv, saj pomeni uporabo določil drugega zakona kolikor je to mogoče in smotno. Pri tem ni jasno, kaj natančno pomeni, posledično pa pušča prostor za različno interpretacijo. Z vidika določbe 38. člena Ustave RS mora zbiranje, obdelovanje, namen uporabe in varstvo tajnosti osebnih podatkov določati zakon. Iz citiranega člena Ustave Republike Slovenije tako izhaja, da se je ustavodajalec na področju varstva osebnih podatkov odločil za t.i. obdelovalni model. Takšen model preprosto pomeni, da je na področju obdelave osebnih podatkov prepovedano vse, razen tistega kar je z zakonom izrecno dovoljeno. Vsaka obdelava osebnih podatkov namreč pomeni poseg v z ustavo varovano človekovo pravico do varstva osebnih podatkov, zaradi česar je takšen poseg dopusten le, če je v zakonu določno opredeljeno, kateri osebni podatki se smejo obdelovati, jasno pa mora biti razviden tudi namen obdelave osebnih podatkov ter zagotovljeno ustrezno zavarovanje. Enako izhaja tudi iz 8. in 9. člena ZVOP-1.

Iz zgoraj navedenih razlogov (obdelovalni model upravljanja z osebnimi podatki iz Ustave RS in določila ZVOP-1) Pooblaščenec meni, da je potrebno določbo 78. člena ZDT-1 dopolniti z navedbo:

- vrste podatkov, ki se bodo obdelovali v osebni in centralni kadrovski evidenci,
- upravljavcev osebne in centralne kadrovske evidence,
- namena obdelave osebnih podatkov v osebni in centralni kadrovski evidenci,
- uporabnikov osebne in centralne kadrovske evidence in njihovih upravičenj,
- roka hrambe podatkov v osebni in centralni kadrovski evidenci.

K 106. členu

Člen z naslovom »dostop do podatkov in varovanje tajnosti« ureja pooblastila članov Državnotožilskega sveta za dostop do podatkov iz dokumentacije državnih tožilcev, kadar jih potrebujejo za opravljanje nalog po tem zakonu. V drugem stavku drugega odstavka določa, da je potrebno vpogled v podatke in njihovo uporabo za pripravo osnutka gradiva (za Državnotožilski svet) opraviti na način, ki čim manj posega v interese postopkov, tajnost podatkov *ali* zasebnost oseb. Pooblaščenec predlaga, da se pogoji čim manjšega posega v interese postopkov, tajnost podatkov in zasebnost oseb navajajo kumulativno (in ne alternativno – kot je to zapisano v predlogu).

Zaradi jasnejše opredelitve dolžnosti varovanja tajnosti članov Državnotožilskega sveta Pooblaščenec predlaga, da se dikcija tretjega odstavka, ki po predlogu glasi: »Člani sveta so dolžni kot tajnost varovati vsebino podatkov iz prejšnjih odstavkov, razen če mora biti gradivo posredovano drugemu organu ali javnosti«, spremeni v: »Člani sveta so dolžni varovati vsebino podatkov iz prejšnjega odstavka, in jo smejo razkriti le, če jim to dopušča ali nalaga zakon.«

Opusti naj se torej dikcija, po kateri so člani sveta dolžni podatke varovati kot tajnost, saj termin »tajnost« po mnenju Pooblaščenca vsebinsko v predlogu ZDT-1 ni opredeljen v zadostni meri. Iz 41. člena predloga ZDT-1 (»varovanje tajnosti podatkov«) izhaja, da je imel pripravljavec pri varovanju tajnosti v mislih varovanje podatkov, ki jih tožilec izve pri opravljanju službe, in do katerih javnost nima dostopa. Kasneje v besedilu predloga ZDT-1 se pojavlja tudi termin »tajnost postopka« (106. člen), ki pa vsebinsko sploh ni urejen. Tako po branju predloga ZDT-1 naslovnik ne ve, kaj je »tajnost«; ali so tajni podatki ali postopek in kaj naj bi to pomenilo? Ali je tajno tudi ime tožilca, ki postopek vodi? Do kdaj so podatki oziroma postopek tajni? Kako se tajnost označuje navzven? Kako je tajnost dodatno zavarovana predvsem v pogledu t.i. zunanje sledljivosti? Kakšne so posledice nedopustnega razkritja tajnosti ipd.

Na drugi strani je predlog Pooblaščenca bolj določen, ker iz njega jasno izhaja, da člani sveta niso odvezani varovanja podatkov, če morajo gradivo posredovati drugemu organu ali javnosti (takrat so odvezani varovanja tajnosti le v odnosu do naslovnika, ki so mu dolžni razkriti podatke), pač pa, da smejo podatke razkriti le ob zakonskem pooblastilu ali zapovedi – pri čemer v teh primerih specialni zakon določa tudi subjekt, ki mu smejo razkriti podatke.

K 180. členu

Člen z naslovom »vpisniki in evidence« ureja podatke, ki se vodijo v vpisnikih državnih tožilstev in pooblastila za dostop do njih.

Pooblaščenec predlaga, da se v prvem stavku prvega odstavka dikcija »državna tožilstva upravljajo v vpisnikih...« spremeni in se uvodni stavek glasi: »Državna tožilstva obdelujejo v vpisnikih, imenikih in evidencah osebne in druge podatke, ki so... potrebni za odkrivanje ali pregon kaznivih dejanj in prekrškov ter osebne in druge podatke, ki omogočajo delovanje državnega tožilca kot stranke v postopku pred sodišči ali upravnimi organi, kadar je določeno v drugih zakonih, da ima tožilstvo tak položaj«. Sprememba bi sledila ustaljeni terminologiji na področju varstva osebnih podatkov (tretja točka 6. člena ZVOP-1).

Drugi odstavek ureja dostop do podatkov iz državnotožilskih vpisnikov, imenikov in evidenc. Predlog določa: » Dostop do vsebine osebnih in drugih podatkov iz vpisnikov, imenikov in evidenc, ki se nanašajo na njih, pridobijo posamezniki, na katere se nanašajo, ali druge osebe šele po zastaranju kazenskega pregona ali po pravnomočnosti sodbe. Pred potekom rokov iz prejšnjega stavka lahko posamezniki ali druge osebe dostopajo do vsebine osebnih ali drugih podatkov samo v okviru sodnega postopka ali na podlagi odločbe sodišča. «

Tako se bistveno razlikuje od veljavnega drugega odstavka 69. člena ZDT, po katerem je do zastaranja kazenskega pregona ali pravnomočnosti sodbe omejen dostop le osebi, na katero se ti podatki nanašajo, saj omejuje dostop tudi drugim in dodatno izrecno določa, da lahko pred potekom rokov posamezniki in druge osebe do podatkov pridejo le v okviru sodnega postopka ali na podlagi odločbe sodišča. Iz obrazložitve k členu sicer ni mogoče ugotoviti namena spremembe, tako tudi ni mogoče ugotoviti, ali je bil namen pripravljavcev v morebitni izključitvi določb zakona, ki ureja dostop do informacij javnega značaja (ZDIJZ). Dostop do dokumentov državnega tožilstva je po veljavni zakonodaji omejen z relativno izjemo v 6. točki 6. člena ZDIJZ¹. V praksi se po mnenju Pooblaščenca ta izjema kaže kot zadostna. Kolikor pripravljavec predloga ZDT-1 ne deli tega mnenja in je s predlagano spremembo drugega odstavka želel izjemo na novo oblikovati in z njo ustvariti absolutno izjemo od dostopa do informacij javnega značaja v vpisnikih, imenikih in evidencah državnega tožilstva, ji Pooblaščenec nasprotuje.

Zakon o dostopu do informacij javnega značaja je pomembna pridobitev demokracije. Z uresničevanjem te pravice lahko posamezniki nadzirajo delo državnih organov, kar je eden od temeljev demokracije. Takšen nadzor mora biti omogočen tudi nad delom državnega tožilstva, zato mora biti kljub določenim omejitvam, ki so primerne glede na naravo dela in postopkov državnega

¹ Izjemo predstavlja podatek, ki je bil pridobljen ali sestavljen zaradi kazenskega pregona ali v zvezi z njim, ali postopka s prekrški in bi njegovo razkritje škodovalo njegovi izvedbi.

tožilstva, javnosti dana možnost pridobiti informacijo javnega značaja, če je javni interes glede razkritja močnejši od javnega interesa ali interesa drugih oseb za omejitev dostopa do zahtevane informacije.

Sledeč zgornjim argumentom Pooblaščenec, kolikor je imel predlagatelj, s spremembo 180. člena do poteka v njem opredeljenih rokov, namen izključiti ZDIJZ, predlaga, da se drugi odstavek spremeni, tako da glasi:

»Dostop do vsebine osebnih in drugih podatkov iz vpisnikov, imenikov in evidenc, ki se nanašajo na njih, pridobijo posamezniki, na katere se nanašajo, ali druge osebe, šele po zastaranju kazenskega pregona ali po pravnomočnosti sodbe. Po določbah zakona, ki ureja dostop do informacij javnega značaja, se dovoli dostop do informacij javnega značaja iz vpisnikov, imenikov in evidenc tožilstva, če je javni interes glede razkritja močnejši od javnega interesa ali interesa drugih oseb za omejitev dostopa do zahtevane informacije.«

Kot že navedeno po mnenju Pooblaščenca izjema v veljavnem ZDIJZ povsem zadostuje, torej v zadostni meri varuje postopek pred državnim tožilstvom. Če pripravljavec meni drugače, Pooblaščenec pričakuje, da bo svoje stališče argumentiral. Poudarja še, da razume potrebo po tem, da delo državnih tožilcev v določeni fazi poteka čim bolj nemoteno, nikakor pa interes postopka ne more popolnoma – absolutno prevladati nad morebitnim drugim – močnejšim javnim interesom v določeni zadevi. Torej je izjema od dostopa do informacij javnega značaja lahko le relativna. Dostop je treba dopustiti vsaj, kadar je javni interes glede razkritja močnejši od javnega interesa ali interesa drugih oseb za omejitev dostopa do zahtevane informacije.

Če pripravljavec ni imel namena posegati na področje informacij javnega značaja, naj to jasno opredeli, določba pa lahko v tem primeru ostane nespremenjena. Torej je ohranjena izjema s škodnim testom iz veljavnega ZDIJZ.

K 181. členu

Člen z naslovom »pravica do vpogleda« v prvem odstavku ureja uporabo podatkov iz imenikov, evidenc in spisov državnega tožilstva za znanstvenoraziskovalne namene, v drugem vpogled v osebne in druge podatke na podlagi izkazanega pravnega interesa in v tretjem ureja dostop do odredb, povezanih z dodelitvijo zadeve Specializiranemu državnemu tožilstvu. Ker tudi iz obrazložitve ni videti, da bi imel pripravljavec namen poseči na področje dostopa do informacij javnega značaja, ostaja ureditev tam enaka kot do sedaj. Kolikor je imel pripravljavec kakršenkoli drugačen namen, bi zaradi jasnosti zakonske ureditve moral to izrecno zapisati.

K 182., 183. in 184. členu

182. člen z nazivom »posredovanje in dostop do temeljnih osebnih podatkov« ureja v prvem odstavku vrste osebnih podatkov, ki jih lahko brezplačno pridobi državni tožilec. Pooblaščenec predlaga, da se uvodni stavek prvega odstavka poenostavi (da se ne ločuje med osebnimi podatki in podatki o istovetnosti, in da se jasno zapiše, da gre za podatke, ki jih državni tožilci pridobivajo – ne pa posredujejo). Uvodni stavek naj se tako glasi: »Državni tožilec je upravičen pridobiti naslednje osebne podatke o ovadenih osebah:...«. V četrtem odstavku 183. člena pa predlog določa, da *so upravljavci zbirk osebnih podatkov dolžni državnemu tožilstvu za izvajanje njegovih nalog posredovati oziroma omogočiti vpogled v osebne podatke in podatke o istovetnosti ovadenih oseb in oškodovancev ter sprememb njihovih osebnih stanj, v skladu s tem zakonom*. Iz zapisanega ni jasno, ali je državno tožilstvo upravičeno do določenih osebnih podatkov le o ovadenih osebah, ali tudi o oškodovancih (če tudi o oškodovancih, bi bilo potrebno zapisati, do katerih osebnih podatkov).

Pooblaščenec opozarja na dejstvo, da urejanje obdelave osebnih podatkov v več členih (182, 183.,184.) lahko pripelje do nedoslednosti, tudi prenormiranosti oziroma različnega urejanja enakih vsebin (kot je primer v delu vsebin iz 182. in 183. člena), kar lahko povzroči težave pri izvajanju. Tako Pooblaščenec predlaga, da se določila glede obdelave osebnih podatkov natančno pregledajo z vidika namenov in ciljev predlagatelja na tem področju ter potem zapišejo v eni zakonski določbi, iz katere bo nedvomno razvidno, katere osebne podatke sme pridobiti državno tožilstvo, za kakšne namene in od katerih upravljavcev.

V zadnjem (šestem) odstavku 182. člena je urejena notranja in zunanja sledljivost obdelave osebnih podatkov. Ne gre pa pozabiti, da državno tožilstvo, kot vse druge upravljavce, zavezujejo tudi ostale določbe ZVOP-1 (fizično zavarovanje osebnih podatkov, ustrezna podelitev pooblastil za njihovo

obdelavo ipd ...). Pooblaščenec zato predlaga, da se na koncu člena, ki bo urejal obdelavo osebnih podatkov, doda besedilo: »Za varstvo in zavarovanje osebnih podatkov se uporabljajo določbe zakona, ki ureja varstvo osebnih podatkov«. Določbe ZVOP-1 so sicer za upravljavce splošno zavezujoče, v izogib nesporazumom pa izrecen sklic nanje tudi v posebnih zakonih ni odveč.

184. člen določa pravila glede točnosti in ažurnosti osebnih podatkov v spisih državnega tožilstva. Kot izjemo od pravila, da so tožilci dolžni skrbeti za to, da so podatki v spisih, imenikih, vpisnikih in evidencah točni in ažurni, v drugem odstavku določa osebne podatke, o katerih točnosti in ažurnosti bo v okviru presoje dejanskega stanja ali ocene dokazov odločalo sodišče. Pooblaščenec meni, da takšna izjema od pravila ni potrebna. Tožilstvo ima namreč v vsaki fazi postopka dolžnost, da v spisih vodi podatke, ki so točni in ažurni – pa čeprav le z vidika prepričanja tožilca, kadar v uradnih evidencah njihove točnosti oziroma ažurnosti ni mogoče preskusiti oziroma iz okoliščin primera izhaja dvom v točnost in ažurnost podatkov v uradnih evidencah. Po pravnomočnosti sodne odločbe pa se mora subjektivno prepričanje tožilca o točnosti podatkov, umakniti ugotovitvam sodišča. To pomeni, da mora tožilstvo zagotoviti, da bodo po končanih postopkih v spisih, evidencah, vpisnikih in imenikih osebni podatki točni in ažurni.

Pooblaščenec se ne more strinjati z zadnjim stavkom drugega odstavka 184. člena po katerem tožilstvo ni dolžno zagotoviti točnih in ažurnih podatkov v primeru »zgodovinskih zapisov« glede položaja posameznika, na katerega se podatki nanašajo, zlasti glede njegovega položaja v predkazenskem ali sodnem postopku. Iz obrazložitve k členu sicer ni bilo mogoče ugotoviti, kaj natančno je imel predlagatelj v mislih (ker določilo ni obrazloženo), vendar pa ni dvoma, da morajo biti podatki v evidencah tožilstva na koncu točni in ažurni. Posamezen spis bo tako lahko vseboval različne podatke in dokaze, ki se bodo v sodnem postopku lahko izkazali za napačne, v evidencah tožilstva pa bodo po končanem postopku o posamezniku zaznamovani le točni podatki. Če je bil torej posameznik obdolženec v določenem kazenskem postopku, je to točen podatek, in ga ni treba popravljati ne glede na izid postopka. Iz evidenc pa mora biti razvidno, kako se je ta postopek končal. Kolikor vseeno menite, da bi moral ZDT-1 vsebovati izjeme od zagotavljanja točnih in ažurnih podatkov, Pooblaščenec predlaga, da mu predstavite argumente za takšno ureditev.

Lep pozdrav,

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

Poslati:

- samo elektronsko (gp.mp@gov.si);
- arhiv, tu.