



Številka: 007-11/2015/2

Datum: 19.3.2015

Ministrstvo za pravosodje
Župančičeva 3

1000 Ljubljana

ZADEVA: Predlog Zakona o preiskovalni reviziji velikih projektov, ki lahko vplivajo na stabilnost in učinkovitost delovanja finančnega sistema države ali izvrševanja državnega proračuna (EVA 2015-2030-0020) – mnenje Informacijskega pooblaščenca

ZVEZA: Vaš dopis št. 007-60/2015 z dne 20. 2. 2015

Spoštovani,

Informacijski pooblaščenec (v nadaljevanju: IP) je prejel predlog Zakona o preiskovalni reviziji velikih projektov, ki lahko vplivajo na stabilnost in učinkovitost delovanja finančnega sistema države ali izvrševanja državnega proračuna (v nadaljevanju: predlog zakona), zato na podlagi 48. člena Zakona o varstvu osebnih podatkov (Ur. l. RS, 94/07-UPB1, v nadaljevanju: ZVOP-1) daje predhodno mnenje o usklajenosti določb predloga z zakonom in drugimi predpisi, ki urejajo osebne podatke.

Ugotavljamo, da predlog zakona predvideva izrazito široke in nejasne pristojnosti preiskovalne komisije na eni strani in obveznosti različnih subjektov na drugi strani. Pravzaprav je celoten predlog zakona izrazito programske narave in vsebuje predvsem blanketne norme. Ob tako ohlapnem okviru pa je skoraj nemogoče predvideti, kakšne posledice bi imel zakon na področje varstva osebnih podatkov. Večji del predloga zakona namreč potencialno lahko posega v pravice posameznikov do varstva osebnih podatkov, pri čemer teh posegov ne opredeli dovolj jasno in določno, temveč zgolj pavšalno predvideva, da so posegi v pravico posameznikov do varstva njihovih osebnih podatkov v okviru preiskave zgolj bagatelna kolateralna škoda. Bistvo neustreznosti predloga zakona z vidika varstva osebnih podatkov je že v samih opredelitvah pojmov, pristojnostih preiskovalne komisije in obveznostih »subjektov in deležnikov«, kot jih predloga zakona nekonsistentno poimenuje na različnih mestih.

Že »veliki projekt«, glede katerega se preiskovalna revizija sploh sme izvesti, je v dveh členih predloga zakona opredeljen različno:

- v 1. členu predloga zakona je navedeno, da se preiskovalna revizija (oziroma preiskava) izvaja v zvezi z velikimi projekti, ki jih posredno ali neposredno so-financira RS in imajo ali lahko povzročijo neposredna ali posredna javnofinančna ali kapitalska bremena države, ki presega vrednost 1 odstotka državnega proračuna;
- v 1. al. 2. člena predloga zakona pa je veliki projekt definiran kot tisti projekt, pri katerem RS posredno ali neposredno finančno sodeluje in celotna vrednost projekta presega 1 odstotek veljavnega državnega proračuna.

»Financiranje« in »finančno sodelovanje« nista sopomenki, prav tako pa tudi breme države, ko bo ta zgolj so-financer, ne bo nujno enako vrednosti celotnega preiskovanega projekta. Poleg tega je v zakonodajnem gradivu in 20. členu predloga zakona (prehodna določba) govora o »t. i. bančni luknji«, ki pravzaprav sploh ni »projekt«. Zaradi vsega navedenega že v osnovi ni jasno, kaj bo sploh predmet preiskovanja po predlaganem zakonu.

Predlog zakona uporablja celo vrsto nejasnih in sistemsko povsem neustreznih pojmov, kot so na primer »pravno-veljavni dokazi«, »uveljavljanje odgovornosti sodelujočih«, »upravno-pravna odgovornost«, »relevantni deležniki«, »preiskovana zadeva«, »t. i. bančna luknja«. Poleg tega tudi zelo nejasno določa cilje oziroma namene same preiskave in že s samo definicijo »nedovoljenega ravnanja« (in tudi nekaterimi drugimi določbami) zamegljuje mejo med ravnanji, ki so (1) zgolj nezaželjeni, (2) predmet civilnopravnega varstva in (3) predmet varstva kaznovalnega prava. Vsekakor iz dikcije več določb predloga zakona izhaja, da že sama uvedba preiskave predpostavlja obstoj »nedovoljenega ravnanja«, hkrati pa daje preiskovalni komisiji pristojnost, da sodi o »pravilnosti« oziroma »skladnosti« ravnanja s predpisi. Predlagana določba 3. člena



zakona kot namen namreč določa »celovito ugotoviti stanje in opraviti pregled zakonitosti, učinkovitosti, smotrnosti, gospodarnosti, vestnosti, skrbnosti in uspešnosti sprejemanja odločitev ter poslovanja v zvezi s preiskovanim projektom, vključno z identifikacijo razlogov za nepravilno, negospodarno, neučinkovito oziroma neuspešno izvedbo projekta in relevantnih deležnikov ter oseb, ki so bile oziroma so odgovorne za sprejemanje posameznih odločitev v povezavi s projektom oziroma preiskovano zadevo«, cilj pa je v 4/I členu med drugim opredeljen kot ugotovitev morebitnih napak in nepravilnosti ter razlogov zanje in ugotovitev neskladnosti s predpisi. Na podlagi teh ugotovitev pa naj bi potem preiskovalna komisija oblikovala mnenje in pripravila podlage za nadaljnje odločitve vlade. Ni torej jasno, kakšne so sploh pristojnosti preiskovalne komisije oziroma kakšne odločitve bo ta lahko sprejemala in kakšna pravna sredstva bodo posameznikom na voljo v zvezi z delovanjem preiskovalne komisije.

V 8. členu predloga zakona naj bi bil določen obseg preiskave, vendar je določba tako ohlapna, da ne nudi nikakršne pravne varnosti, ampak preiskovalni komisiji daje povsem proste roke za arbitrarno preiskovanje praktično kogarkoli – določa namreč, da se »preiskava lahko nanaša na posamezen del projekta ali celoten projekt oziroma zadevo (kot na primer: predinvesticijska zasnova, načrtovanje, izvedba in obratovanje – vključno z zapiranjem in potrjevanjem predpostavk, poročil in drugih podatkov ter postopkov), ki je predmet preiskave in na ustanove ter pristojne ali pogodbeno angažirane nadzorne, svetovalne ali presojevalne organizacije, zasebnike in posameznike, uradne postopke državnih organov, ki so pri projektu oziroma zadevi, ki je predmet preiskave, sodelovali z izdajanjem kakršnihkoli soglasij, dovoljenj, odločitev, ki so se nanašale na izvedljivost ali dovoljenost načrtovanja in izvajanja projekta oziroma zadeve ali sprejemanje dodatnih javnofinančnih obveznosti«. Manjka torej vsaj opredelitev, da se preiskava pri tako širokem krogu subjektov lahko opravi le v zvezi s preiskovanim projektom »oziroma zadevo« in ne per se v zvezi s celotnim delovanjem posameznega »preiskovanega subjekta«, ki je glede na določbe predloga zakona očitno lahko tudi posameznik.

Iz vsega navedenega izhaja, da je namen obdelave osebnih podatkov v okviru preiskovalne revizije povsem nejasen in posledice na pravice posameznikov do varstva osebnih podatkov nikakor niso predvidljive, iz tega razloga pa je predlog zakona povsem neskladen z Ustavo RS.

Z vidika posegov v ustavno pravico posameznika do varstva osebnih podatkov, ki jih najverjetneje predvideva predlagani zakon, se je treba vprašati predvsem, ali bo predlagani ukrep (nov institut preiskovalne komisije) sploh lahko dosegel (v demokratični družbi sicer povsem legitimne cilje, ki jih zakon zasleduje), če jih obstoječi instituti do sedaj skupaj niso mogli doseči (Komisija za preprečevanje korupcije, Računsko sodišče, policija, tožilstvo, sodstvo, Državni zbor v okviru parlamentarne preiskave, Finančna uprava RS, Urad RS za nadzor proračuna in drugi nadzorni organi (predvsem inšpektorati). Da bo zakon, ki bo zagotovo posegal v ustavne pravice posameznikov skladen z Ustavo RS in torej ne bo kršil ustavnih pravic posameznikov, je treba opraviti predhoden test sorazmernosti, ki ga predlagatelj kot kaže ni opravil.

Iz razlogov, ki so natančneje opredeljeni v nadaljevanju (vprašanje pravne subjektivitete preiskovalne komisije in razpršenost njenega administrativno-tehničnega delovanja) tudi sploh ni jasno, kdo bo upravljavec osebnih podatkov in kdo bo skrbel za ustrezno zavarovanje teh osebnih podatkov po ZVOP-1.

V nadaljevanju IP podaja še konkretne pripombe na konkretne določbe predloga zakona, ki že na prvi pogled posegajo v pravico posameznikov do varstva osebnih podatkov ali se nanašajo na področje dostopa do informacij javnega značaja, kar pa ne pomeni, da se strinja s preostalimi določbami predloga – do njih se zaradi njihove nejasnosti le ne more konkretno opredeliti.

K 5. členu:

V 3. al. 3. odst. 5. člena predloga zakona je določeno, da vlada s sklepom o ustanovitvi preiskovalne komisije navede razpoložljive podatke o morebitnih povezanih subjektih in poslih. »Razpoložljivi« podatki so precej nejasen pojem – Vlada namreč teoretično »razpolaga« z velikimi količinami zbirk osebnih podatkov, vendar jih ne sme obdelovati za namene, ki niso opredeljeni z zakonom. IP zato opozarja, da ta določba ne pomeni pravne podlage za obdelavo osebnih podatkov, s katerimi vlada »razpolaga«.

K 13/IV členu:

Ta določba je povsem odveč oziroma je povsem neprimerna, ker objava osebnih podatkov osebe, ki kot neke vrste priča sodeluje v postopku preiskovalne komisije, nikakor ne bi bila dovoljena, če tega zakon ne bi izrecno določal (ali če ne bi zakon izrecno določal javnosti takšnih zaslišanj) – tako bi lahko kvečjemu določili, da se izjava, dana v postopku pred preiskovalno komisijo, na izrecno željo posameznika, ki je izjavo dal, javno objavi.

13/V členu:

Predlagana določba je predvsem v nasprotju sama s seboj, ker najprej prepoveduje ugotavljanje in razkrivanje identitete »prijavitelja« oziroma »priče«, v nadaljevanju pa govori o ugotavljanju in sankcioniranju »zlonamernosti« prijave. Ne glede na to, da predlog zakona sankcioniranja »zlonamernosti« niti ne opredeljuje v kazenskih določbah, se postavlja tudi vprašanje, kdo bi bil pristojen za odločanje v takšnem prekrškovnem postopku, ker predlog zakona kot prekrškovni organ določa KPK, medtem ko 13/V člen govori o tem, da dobro vero prijavitelja oziroma priče »ocenjuje« preiskovalna komisija.

K 6/III in 6/IV členu ter 13/VI členu:

IP je sicer prepričan, da je bil namen predlagatelja, da preiskovalno komisijo ustrezno vključi v režim dostopa do informacij javnega značaja, vendar so predlagane določbe kljub temu sistemsko povsem neustrezne. V določbi 6/III člena predloga zakona je namreč zapisano, da se »v javno objavljenem delu poročila /se/ prekrijejo podatki, ki ne predstavljajo informacije javnega značaja in so varovani na podlagi zakonov, ki urejajo tajne podatke, varstvo osebnih podatkov, poslovnih skrivnosti, davčnih in bančnih tajnosti, razen če preiskovalna komisija oceni, da je njihova objava v javnem interesu«. Nadalje pa je v 13/VI členu določeno, da se »za podatke, dokumente in drugo dokumentarno gradivo, ki ga preiskovalna komisija pridobi ali ustvari v preiskavi, /se/ do zaključka preiskave ne uporabljajo določbe zakona, ki ureja dostop do informacij javnega značaja. Podatki o osebah iz prejšnjega odstavka tudi po zaključku postopka niso informacija javnega značaja«.

Taka določba je sistemsko povsem neustrezna, ker bodo dokumenti, s katerimi bo razpolagala preiskovalna komisija v skladu z Zakonom o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ) nedvomno informacije javnega značaja, vključno s končnim poročilom – zato je dikcija »niso informacija javnega značaja«, v posebnem zakonu, ki dostopa do informacij javnega značaja ne ureja celovito, neustrezna. Poleg tega ni nobenega utemeljenega razloga, da bi se določeno vrsto dokumentov v celoti izločilo iz režima dostopa do informacij javnega značaja, ker se namenu (varstvo javnega interesa na nedostopnosti informacij javnega značaja in varstvu interesa tretjih) zadosti že s sistemom izjem od prostega dostopa po 6. členu ZDIJZ.

Poleg tega je v določbi 6/IV člena določena nova pristojnost oziroma naloga IP izven običajnega pritožbenega postopka z zahtevo za dostop do informacij javnega značaja, ki je popolnoma neustrezna: »**Ocena oziroma odločitev komisije, da se določen zaupen podatek javno objavi ali prekrije, je predmet postopka pred informacijskim pooblaščenecem, ki skladno z zakonom, ki ureja dostop do informacij javnega značaja, za preiskovalno komisijo zavezujoče odloči ali gre za izjemo iz 6. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja**«. **Predlagatelj se z IP ni predhodno posvetoval glede ustreznosti takšne pristojnosti IP, ki takšni rešitvi ostro nasprotuje, ker je ta izrazito nesistemska.**

Poudarjamo še, da predlog zakona ni povsem jasen do vprašanja pravne subjektivitete preiskovalne komisije, poleg tega pa precej razpršeno ureja tehnično delovanje preiskovalne komisije. V zvezi s tem so pomembne zlasti naslednje določbe predloga zakona:

- 5/I člen: preiskovalno komisijo ustanovi Vlada RS s sklepom;
- 5/IX člen: »*administrativno-tehnično in logistično podporo za delovanje komisije zagotavlja organ, ki je določen s sklepom o ustanovitvi preiskovalne komisije*«;
- 5/X člen: »*preiskovalna komisija je neodvisna in samostojna, svoje delovanje pa uredi s poslovnikom*«;
- 10/II: končno poročilo preiskovalna komisija objavi na spletni (pod)strani Vlade RS, nadaljnje podatke (status implementacije priporočil, končni rezultati postopkov pred drugimi državnimi organi) pa mora objavljati Vlada RS;
- 17. člen: pridobljene podatke, informacije in dokumentacijo do zaključka preiskave hrani preiskovalna komisija sama, potem pa »se shrani« pri Komisiji za preprečevanje korupcije.

Iz citiranih določb torej ni povsem jasno, kdo bo odločal o zahtevi za dostop in ponovno uporabo informacij javnega značaja, ki jih bo pridobila ali ustvarila preiskovalna komisija, – ali bo to:

- preiskovalna komisija sama,
- vlada (kot ustanovitelj),
- organ, ki ga bo vlada določila za zagotavljanje administrativno-tehnične in logistične podpore (in kjer bo komisija dokumentacijo najverjetneje fizično hranila med samim postopkom), ali
- bo to Komisija za preprečevanje korupcije, ki bo dokumentacijo hranila po koncu preiskave in imela tudi nekatera druga pooblastila v samem postopku.

Vsekakor bo nekdo od navedenih o zahtevi za dostop do informacij javnega značaja moral odločiti, ker bo dokumentacija, s katero bo razpolagala preiskovalna komisija, nedvomno informacija javnega značaja. IP meni, da bi bila najbolj ustrezen rešitev ta, da se kot organ pristojen za odločanje o zahtevi za dostop do informacij javnega značaja, s katerimi razpolaga preiskovalna komisija, že s predlaganim zakonom določi organ, ki po sklepu vlade preiskovalni komisiji zagotavlja administrativno-tehnično in logistično podporo. Enako velja glede dolžnosti upravljavca osebnih podatkov.

Namesto citiranega dela 13/VI člena, predlagamo naslednje določbe:

»(1) O zahtevi za dostop in ponovno uporabo informacij javnega značaja, naslovljeni na komisijo, odloči organ iz devetega odstavka 5. člena tega zakona v skladu z zakonom, ki ureja dostop in ponovno uporabo informacij javnega značaja.

(2) Za dokumentacijo, ki jo komisija pridobi ali izdelava v neposredni povezavi s predmetom preiskave, se do objave končnega poročila komisije, ne uporabljajo določbe zakona, ki ureja dostop do informacij javnega značaja.«

Predlagamo, da določbo 6/IV člena povsem črtate, določbo 6/III člena pa nadomestite z naslednjim besedilom:

»(4) Po koncu preiskave preiskovalna komisija sprejme končno poročilo, ki ga posreduje državnemu zboru in vladi. Iz končnega poročila, ki ga vlada objavi na posebni spletni strani, preiskovalna komisija pred objavo izloči podatke, glede katerih se v skladu z zakonom, ki ureja dostop do informacij javnega značaja, dostop zavrne.«

Dodatno opozarjamo še, da je v predlogu zakona uporabljena izrazito neprimerna terminologija tudi v zvezi z drugimi pravnimi področji, da so kazenske določbe povsem nedoločne, predvsem pa ponavljamo, da iz predloga zakona in zakonodajnega gradiva nikakor ni mogoče oceniti posledic, ki bi jih njegova uveljavitev lahko imela na pravice posameznikov do varstva osebnih podatkov. Ponovno opozarjamo še, da nas v zvezi z nesistemsko širitvijo pristojnosti IP niste predhodno seznanili ali se z nami posvetovali in da IP takšne pristojnosti, kot jo zanj predvideva predlog zakona, nikakor ne more sprejeti.

IP zaključuje, da je predlog zakona povsem nedodelan, nejasen in nepredvidljiv tako z vidika varstva osebnih podatkov kot tudi z vidika dostopa do informacij javnega značaja.

S spoštovanjem,

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