



Številka: 007-21/2009/  
Datum: 18.3.2009

**MINISTRSTVO ZA GOSPODARSTVO**  
**Urad za varstvo konkurence**  
[uvk.mg@gov.si](mailto:uvk.mg@gov.si)

**ZADEVA:** Pripombe in mnenje Informacijskega pooblaščenca k predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o preprečevanju in omejevanju konkurence (EVA: 2008-2111-0089)  
**ZVEZA:** Vaš dopis št. 306-130/2008-14, z dne 12.3.2009

Spoštovani,

Informacijski pooblaščenec (v nadaljevanju Pooblaščenec) je prejel Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o preprečevanju in omejevanju konkurence (EVA: 2008-2111-0089), ki ga vodite pod številko 306-130/2008-14.

## **1. Pristojnost Pooblaščenca v zvezi s predlogi zakonov in drugih predpisov, ki so pomembni za varstvo osebnih podatkov**

Pooblaščenec na podlagi 48. člena Zakona o varstvu osebnih podatkov (Uradni list RS, št. 94/07-UPB1, v nadaljevanju ZVOP-1-UPB1) daje predhodna mnenja ministrstvu, državnemu zboru, organom samoupravnih lokalnih skupnosti, drugim državnim organom ter nosilcem javnih pooblastil o usklajenosti določb predlogov zakonov ter ostalih predpisov z zakoni in drugimi predpisi, ki urejajo osebne podatke.

Pooblaščenec v zvezi z zgoraj navedenim predlogom ugotavlja, da besedilo predlagane novele v smislu 48. člena ZVOP-1-UPB1 ni bilo predhodno usklajeno s Pooblaščencem. Pooblaščenec predlagatelju novele zato predlaga, da posredovani predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o preprečevanju in omejevanju konkurence v delu, ki se nanaša na obdelavo osebnih podatkov, pred obravnavo uskladi s Pooblaščencem.

## **2. Pripombe Pooblaščenca k predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o preprečevanju in omejevanju konkurence (EVA: 2008-2111-0089)**

Pooblaščenec je proučil besedilo predloga novele Zakona o preprečevanju in omejevanju konkurence ter daje na predlagano besedilo sledeče pripombe:

Pooblaščenec meni, da definicija izraza »zaupni podatki« ne sodi v predlagani novi 13.a člen Zakona o preprečevanju in omejevanju konkurence (v nadaljevanju ZPOmK-1), kot je to predlagano v 3. členu predlagane novele. Po mnenju Pooblaščenca bi bilo primerneje, da bi bil izraz »zaupni podatki« definiran v 3. členu ZPOmK-1, v katerem je že sedaj definiran pomen izrazov v tem zakonu.

V zvezi s predlaganim novim 13.b členom ZPOmK-1 Pooblaščenec pozdravlja določbe glede dolžnosti varovanja zaupnih podatkov, kot je to določeno v prvem in tretjem odstavku tega člena ter načelo sorazmernosti, ki se kaže v določbi drugega odstavka tega člena.

Kot izhaja iz predlaganega četrtega odstavka 13.c člena ZPOmK-1, naj bi imel prosilec v skladu z zakonom, ki ureja dostop do informacij javnega značaja, pravico od urada pridobiti le pravnomočne odločbe in sklepe, s katerimi se postopek pred uradom konča. Pooblaščenec glede takšne določbe meni, da z vidika transparentnosti dela državnih organov ne vidi nobene potrebe po tem, da se v zvezi z dostopom do informacij javnega značaja prosilec tudi po pravnomočno končanem postopku pred uradom omeji dostop do podatkov, ki jih je Urad za varstvo konkurence (v nadaljevanju urad) pridobil ali sestavil zaradi upravnega postopka ali postopka o prekršku pred uradom.

Glede na to, da ima urad v času trajanja postopka že na podlagi 6. in 7. točke prvega odstavka 6. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 24/03, s spremembami in dopolnitvami; v nadaljevanju ZDIJZ) možnost, da omeji dostop do podatkov, katerih razkritje bi škodovalo izvedbi postopka, Pooblaščenec meni, da ni potrebe, da se po končanem postopku omeji dostop do podatkov, razen seveda do tistih, za katere je tako določeno že v 6. členu ZDIJZ. Navedeni člen namreč taksativno določa enajst izjem, s katerimi je zagotovljeno varstvo tistih pravic, v katere trči pravica dostopa do informacije javnega značaja. Tako 2. tč. 1. odst. 6. čl. določa, da organ prosilcu zavrne dostop do zahtevane informacije, če se zahteva nanaša na podatek, ki je opredeljen kot poslovna skrivnost v skladu z zakonom, ki ureja gospodarske družbe. 7. tč. 1. odst. 6. čl. pravi, da organ prosilcu zavrne dostop do zahtevane informacije, če se zahteva nanaša na podatek, ki je bil pridobljen ali sestavljen zaradi upravnega postopka in bi njegovo razkritje škodovalo njegovi izvedbi. Izjemo od prosto dostopnih informacij javnega značaja po 9. tč. 1. odst. 6. čl. predstavljajo tudi podatki iz dokumenta, ki je v postopku izdelave in je še predmet posvetovanja v organu, njegovo razkritje pa bi povzročilo napačno razumevanje njegove vsebine. 11. tč. 1. odst. 6. čl. obenem varuje podatek iz dokumenta, ki je bil sestavljen v zvezi z notranjim delovanjem oziroma dejavnostjo organov, in bi njegovo razkritje povzročilo motnje pri delovanju oziroma dejavnosti organa. Iz navedenega sledi, da ZDIJZ v 1. odst. 6. čl. v celoti pokriva tudi varstvo interesov, ki jih kot absolutne izjeme določa predlog UVK. Predlagana ureditev se nam zdi povsem nesprejemljiva zlasti z vidika dejstva, da gre za uvajanje absolutne izjeme, ki ni podvržena škodnemu testu (torej se dostop do teh podatkov zavrne, ne glede na to, ali bi razkritje lahko upravnemu postopku povzročilo kakšno škodo ali ne) ter da se takšna izjema določa s specialnim zakonom, kar je v nasprotju s sistemsko ureditvijo na področju dostopa do javnih informacij, ki teži k temu, da so vse izjeme jasno in taksativno določene v ZDIJZ.

Pooblaščenec zaradi tega predlaga črtanje predlaganega četrtega odstavka 13.c člena ZPOmK-1. Predlagani člen namreč v celoti izniči škodni test in test interesa javnosti ter *a priori* na abstraktni ravni vse dokumente, ki so del postopka, izključi iz režima transparentnosti. To z vidika Zakona o dostopu do informacij javnega značaja pomeni novo absolutno izjemo, kar izključuje presojanje po doktrini »od primera do primera« (*case by case*). Menimo, da za te postopke takšna izjema ni ne potreba, niti ni utemeljena.

Tud sistemsko je takšno poseganje v ZDIJZ povsem napačno. Naj dodamo še to, da je UVK imel podoben predlog že leta 2007, ko smo zapisali, da ni potrebna sprememba, in od takrat do danes Pooblaščenec ni dobil nobene pritožbe proti UVK kot zavezancu.

V zvezi 4. členom predlagane novele ZPOmK-1, po kateri naj bi se 14. člen ZPOmK-1 po novem glasil: »Za izvajanje nalog po tem zakonu morajo državni organi, organi lokalnih skupnosti, nosilci javnih pooblastil ter druge osebe in organizacije, ki razpolagajo s podatki, potrebnimi za odločitev, uradu na njegovo zahtevo brezplačno posredovati zahtevane podatke«, Pooblaščenec opozarja, da takšna določba uradu ne daje podlage za pridobivanje osebnih podatkov. Če želi urad od drugih organov pridobivati tudi osebne podatke, mora biti v zakonu izrecno zapisano, da je urad upravičen od drugih organov zahtevati tudi osebne podatke. Takšno stališče je v svoji sodbi št. IV Ips 101/2008 z dne 18.11.2008 zavzelo Vrhovno sodišče Republike Slovenije, ko je zapisalo, da drugi odstavek 19. člena Zakona o inšpekcijskem nadzoru (Uradni list RS, št. 43//07-UPB-1) ne daje pravne podlage za pridobivanje osebnih podatkov, saj v drugem odstavku 19. člena ni izrecno navedeno, da morajo pravne in fizične osebe, zoper katere se ne vodi inšpekcijski postopek, na zahtevo inšpektorja posredovati osebne podatke, ampak le dokaze in druge podatke. Zaradi takšnega stališča Pooblaščenec predlaga, da se v primeru, da mora urad za izvajanje svojih pristojnosti od drugih organov oz. oseb pridobivati

tudi osebne podatke, 14. člen ZPOmK-1 dopolni, in sicer tako, da se izrecno zapiše, da morajo drugi organi oz. osebe uradu posredovati tudi osebne podatke. Primer takšne izrecne določbe je npr. četrti odstavek 45. člena ZP-1.

Pooblaščenec pozdravlja 6. člen predlagane novele, s katero se predlaga novi šesti odstavek 22. člena ZPOmK-1, ki določa, da se na spletni strani urada objavijo pravnomočne odločbe urada ter pravnomočni sklepi, s katerimi se postopek konča (brez zaupnih podatkov), saj se bo s takšno objavo prispevalo k transparentnosti dela Urada, hkrati pa se bo takšna objava po vsej verjetnosti pripomogla k zmanjšanju zahtev za dostop do informacij javnega značaja.

Pooblaščenec v zvezi z 10. členom predlagane novele, s katerim se spreminja druga alineja drugega odstavka 29. člena ZPOmK-1, in sicer tako, da bodo pooblaščenec uradne osebe urada lahko pregledovale »poslovne knjige, pogodbe, listine, poslovno korespondenco, poslovne evidence in druge podatke, ki so v zvezi s poslovanjem podjetja, ne glede na nosilec, na katerem so zapisani oziroma shranjeni«, ugotavlja, da je predlagana določba sedaj glede pooblasti urada sicer jasnejša, vendar pa se mu še vedno postavlja vprašanje, kaj se šteje kot poslovna korespondenca. Pooblaščenec v zvezi s tem opozarja, da glede na stroge določbe 37. člena Ustave RS takšna dikcija uradu ne daje pravne podlage za poseg v komunikacijsko zasebnost posameznikov ter predlaga, da se v predlogu novele ZPOmK-1 jasno definira tudi pomen izraza »poslovna korespondenca«. Pooblaščenec ugotavlja, da Ustava RS v zvezi s pravico do komunikacijske zasebnosti ne loči med poslovno in zasebno korespondenco ter opozarja na odločbo Ustavnega sodišča RS št. Up-106/05-07 z dne 2.10.2008, iz katere jasno izhaja, da se področje varstva komunikacijske zasebnosti iz 37. člena Ustave RS razširja tudi na pisma in druga občila (npr. telefon, telefaks, računalnik) ter obsega posredovanje pisnih, zvočnih ali slikovnih sporočil oziroma drugih sporočil s subjektivno sporočilno vrednostjo. Na področje komunikacijske zasebnosti pa ne sodijo zgolj podatki, ki se nanašajo na vsebino komunikacije, pač pa so v okviru komunikacijske zasebnosti varovane tudi okoliščine in dejstva, ki so povezana s komunikacijo. Pogoje za omejitev pravice do tajnosti pisem in drugih občil vsebuje drugi odstavek 37. člena Ustave RS. Poseg v svobodo komuniciranja je dopusten, če so izpolnjeni naslednji pogoji: 1) da je poseg določen v zakonu, 2) da poseg s svojo odločbo dovoli sodišče, 3) da je določno omejen čas izvajanja posega in 4) da je poseg nujen za uvedbo ali potek kazenskega postopka ali za varnost države.

Pooblaščenec izraža še pomisleke v zvezi z 11. členom predlagane novele, s katero se doda novi tretji odstavek 31. člena ZPOmK-1, ki bi se glasil: »Če tretja oseba ovira pooblaščenec osebe pri izvajanju pooblastil iz drugega odstavka 29. člena tega zakona, lahko urad izda sklep, s katerim ji naloži denarno kazen v višini do 50.000 eurov. Rok za plačilo denarne kazni ne sme biti krajši od 15 dni in ne daljši od enega meseca.« Takšen sklep se po določbi četrtega odstavka tega člena šteje kot izvršilni naslov, na podlagi katerega lahko davčni organ takoj opravi izvršbo. Pooblaščenec v zvezi s predlagano določbo novega tretjega odstavka 31. člena ZPOmK-1 opozarja, da iz predlagane novele ni razvidno, kdo se šteje za tretjo osebo (ali gre za pravno ali fizično osebo, osebo zaposleno pri preiskovancu, pa le ta ne sodeluje v postopku, ali gre za osebe, ki vodijo sodne ali upravne in inšpekcijske postopke ...). Zaradi tega obstaja možnost, da bi urad zaradi takšne nedoločenosti sklep o denarni kazni lahko uporabil tudi zoper pooblaščenec uradno osebo drugega državnega organa, ki v okviru svojih pooblastil opravlja nadzor nad zakonitostjo dela urada in izvaja svoja z zakonom določena pooblastila. Predlagana določba bi za to po mnenju Pooblaščenca praktično onemogočala izvajanje nadzora nad zakonitostjo delovanja urada, saj bi pooblaščenec uradna oseba drugega državnega organa z izvrševanjem svojih z zakonom določenih pooblastil zoper urad, tvegala, da ji urad naloži denarno kazen zaradi oviranja postopka (glede na dikcijo bi bilo to lahko tudi sodišče oz. sodnik, ki bi izdaj začasno odredbo). Glede na takšno možnost Pooblaščenec opozarja, da je potrebno predlagani novi tretji odstavek 31. člena ZPOmK-1 nujno dopolniti, in sicer tako, da se v predlagano besedilo doda tekst, iz katerega bo jasno razvidno, da urad denarne kazni ne more naložiti pooblaščenec uradni osebi drugega državnega organa, ki v okviru svojih v zakonu določenih pooblastil opravlja nadzor nad zakonitostjo dela urada. Pooblaščenec v zvezi s tem še poudarja, da urad pri izvajanju svojih z zakonom določenih pooblastil ne more in ne sme biti izključen iz nadzora s strani drugih državnih organov.

Na podlagi zgoraj navedenega Pooblaščenec predlaga, da Urad za varstvo konkurence predlog novele ZPOmK-1 na usklajevalnem sestanku predhodno uskladi s Pooblaščenecem.

S spoštovanjem,

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

**Poslati:**

- naslovníku, samo elektronsko na naslov: [uvk.mg@gov.si](mailto:uvk.mg@gov.si);
- arhiv, tu.

V vednost:

Minister za gospodarstvo, kabinet ministra, [gp.mp@gov.si](mailto:gp.mp@gov.si)

Ministrstvo za javno upravo, kabinet ministra, [gp.mju@gov.si](mailto:gp.mju@gov.si)