

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO

Diplomsko delo

**PROBLEMATIKA PRAVNE UREDITVE UPORABE
OSEBNIH PODATKOV V UPRAVNIH POSTOPKIH**

Anja Kotar

Ljubljana, september 2019

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO

Diplomsko delo

**PROBLEMATIKA PRAVNE UREDITVE UPORABE OSEBNIH PODATKOV
V UPRAVNIH POSTOPKIH**

Kandidatka: Anja Kotar
Vpisna številka: 04160327
Študijski program: Univerzitetni študijski program Upravljanje javnega sektorja I. stopnja
Mentorica: Prof. dr. Polonca Kovač

Ljubljana, september 2019

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA

Podpisana Anja Kotar, študentka univerzitetnega študijskega programa Upravljanje javnega sektorja I. stopnje, z vpisno številko 04160327, sem avtorica diplomskega dela z naslovom Problematika pravne ureditve uporabe osebnih podatkov v upravnih postopkih.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je predloženo delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela,
- sem poskrbela, da so dela in mnenja drugih avtorjev oziroma avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oziroma citirana v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem poskrbela, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oziroma avtoric navedena v seznamu literature in virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem pridobila vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo in sem to tudi jasno zapisala v predloženem delu,
- se zavedam, da je plagiatstvo – predstavljanje tujih del bodisi v obliki citata, bodisi v obliki skoraj dobesednega parafraziranja, bodisi v grafični obliki, s katerim so tuje misli oziroma ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorski in sorodnih pravicah, Uradni list RS, št. 21/95), kršitev pa se sankcionira tudi z ukrepi po pravilih Univerze v Ljubljani in Fakultete za upravo,
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za upravo,
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko diplomskega dela ter soglašam z objavo dela v zbirki »Dela FU«.

Diplomsko delo je lektorirala mag. Anita Starašinič.

Ljubljana, 17. september 2019

Podpis avtorice:

POVZETEK

Z upravnimi postopki se srečujemo skoraj vsakodnevno, naj se tega zavedamo ali ne. Vse bolj pa se zavedamo varstva svojih osebnih podatkov, posebno zdaj, ko smo priča velikim tehnološkim napredkom in s tem tudi vse večjemu širjenju podatkov.

V svojem diplomskem delu sem preučevala slovensko nacionalno in evropsko zakonodajo na področju upravnih postopkov in varstva osebnih podatkov, in sicer Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP), Zakon o varstvu osebnih podatkov (ZVOP) in Splošno uredbo Evropske unije o varstvu podatkov (GDPR), pri čemer sem uporabila normativno, deskriptivno in komparativno metodo, prav tako pa tudi analizo sekundarnih virov. Do prepleta ZUP in GDPR oziroma ZVOP pride tako pri uporabi osebnih podatkov v kateremkoli upravnem postopku kot tudi uporabi ZUP glede pravic po GDPR in ZVOP. Glede prvega vidika sem skozi svoje raziskovalno delo ugotovila, da ZUP v nobenem primeru ni podrejen zakonodaji na področju varstva osebnih podatkov, saj v upravnih postopkih na sploh nastopa kot poglobljena področna zakonodaja. Obratno pa velja, ko gre za uveljavljanje pravic na področju varstva osebnih podatkov, saj GDPR oziroma ZVOP prevzame vlogo specialnega področnega predpisa in se ZUP uporablja podrejeno. Vendar pa se, tako kot na vseh področjih, vedno pojavljajo neujemanja med teorijo in prakso, kar sem na kar nekaj točkah izpostavila v svojem diplomskem delu. Skozi raziskovalno delo sem ovrgla obe hipotezi, ki sem si ju zastavila na začetku, saj sem prišla do zaključka, da ZUP nastopa kot (glavna) področna zakonodaja. Ugotovitve bodo lahko pripomogle k lažjemu razumevanju vseh obravnavanih zakonodaj, posamično in povezano, predvsem tisti del, ki govori o tako potrebni novi zakonodajni ureditvi.

Ključne besede: upravni postopki, varstvo osebnih podatkov, raba ZUP, GDPR, hierarhija predpisov

ABSTRACT

PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF THE USE OF PERSONAL DATA IN ADMINISTRATIVE PROCEDURES

We encounter administrative procedures on an almost daily basis, whether we are aware of it or not. However, we are increasingly aware of the protection of our personal data, especially now that we are witnessing major technological advances and, therefore, increasing data dissemination.

In my diploma work I studied Slovenian national and European legislation in the field of administrative procedures and protection of personal data, namely the General Administrative Procedure Act (ZUP), the Personal Data Protection Act (ZVOP) and the European Union General Data Protection Regulation (GDPR), using normative, descriptive and comparative methods, as well as secondary sources analysis. The overlapping of the ZUP and GDPR or ZVOP occurs both in the use of personal data in any administrative procedure as well as in the application of the ZUP in relation to GDPR and ZVOP rights. With regard to the first aspect, through my research work, I have found that ZUP is in no way subordinated to the legislation in the field of personal data protection, since it generally acts as the main sectoral legislation in the case of administrative procedures. The opposite is true when it comes to exercising rights in the field of personal data protection, as GDPR or ZVOP assumes the role of a special sectoral rule and ZUP is used in a subordinate manner. However, as in all fields, there are always discrepancies between theory and practice, which I have highlighted in several points in my diploma thesis. Through my research work, I have rejected both hypotheses that I set out at the beginning of the journey, as, as mentioned above, I came to the conclusion that in this case ZUP acts as (main) sectoral legislation. The findings could help to facilitate an understanding of all the legislation under consideration, individually and in a coherent way, and in particular the part on the necessary new legislation.

Keywords: administrative procedures, personal data protection, use of ZUP, GDPR, hierarchy of regulations

KAZALO

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA	iii
POVZETEK	v
ABSTRACT	vi
KAZALO	vii
KAZALO SLIK	viii
KAZALO TABEL	viii
1 UVOD	1
2 ANALIZA TEMELJNEGA OKVIRJA UPRAVNIH POSTOPKOV	3
2.1 DEFINICIJA POJMA UPRAVNI POSTOPEK	3
2.2 TEMELJNA NAČELA V UPRAVNIH POSTOPKIH PO ZUP S Poudarkom NA VARSTVU OSEBNIH PODATKOV	4
2.2.1 NAČELO ZAKONITOSTI	5
2.2.2 NAČELO VARSTVA PRAVIC STRANK	7
2.2.3 NAČELO ZASLIŠANJA STRANKE	8
2.3 TEMELJNE PRAVICE POSAMEZNIKOV GLEDE OSEBNIH PODATKOV	10
2.4 TEMELJNO O ZAKONODAJI NA PODROČJU VARSTVA OSEBNIH PODATKOV	11
2.4.1 SLOVENSKA ZAKONODAJA	11
2.4.2 ZAKONODAJA NA RAVNI EU	14
2.4.3 UVELJAVLJANJE NA NACIONALNI RAVNI (ZVOP-2?)	15
2.5 NORMATIVNO KOMPARATIVNA ANALIZA ZUP, ZVOP IN GDPR	16
2.6 RAZMERJE MED ZUP IN PREDPISI O VARSTVU OSEBNIH PODATKOV	18
3 POLOŽAJ, POOBLASTILA IN PRAVICE UDELEŽENCEV V UPRAVNIH POSTOPKIH DO VPOGLEDA V OSEBNE PODATKE	20
3.1 SPLOŠNO O UDELEŽENCIH V UPRAVNIH POSTOPKIH	20
3.2 UDELEŽENCI POSTOPKA IN NJIHOVA VLOGA GLEDE VARSTVA OSEBNIH PODATKOV	20
3.2.1 URADNA OSEBA	20
3.2.2 STRANKA	22
3.2.3 STRANSKI UDELEŽENCI	23
3.2.4 ZASTOPNIKI	25
3.3 SINTEZA RAZMERIJ MED RAZLIČNIMI UDELEŽENCI GLEDE VARSTVA OSEBNIH PODATKOV	27
4 NORMATIVNA RAZISKAVA VARSTVA OSEBNIH PODATKOV Z VIDIKA UDELEŽENCEV V UPRAVNIH POSTOPKIH	29
4.1 PRIMERJALNA ANALIZA PRAVIC PO ZUP IN ZVOP/GDPR	29
4.2 ANALIZA DOSTOPA DO OSEBNIH PODATKOV PO GDPR	32
4.3 ANALIZA VPOGLEDA V SPIS PO ZUP	33
4.4 UGOTOVITVE RAZISKAVE IN PREVERITEV HIPOTEZ	34
5 ZAKLJUČEK	36
LITERATURA IN VIRI	37
SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC IN OKRAJŠAV	40

KAZALO PONAŽORITEV

KAZALO SLIK

Slika 1: Piramidna shema hierarhije pravnih aktov v Republiki Sloveniji.....17

KAZALO TABEL

Tabela 1: Sestava ZVOP-1.....13

Tabela 2: Primerjava pravic varstva osebnih podatkov po ZUP in ZVOP-1.....29

Tabela 3: Primerjava pravic varstva osebnih podatkov po ZUP in GDPR.....31

1 UVOD

Upravni postopki (v nadaljevanju UP) so nekaj, s čimer se srečujemo pogosto v življenju ali namerno ali po naključju, pa naj bo to pridobitev osebnih dokumentov, pridobitev gradbenega dovoljenja ali pa preprosto tehnični pregled vozila. Nahajajo se vse okoli nas. Prav tako predstavljajo sistem procesnih pravil, ki vodijo upravne ter druge (državne) organe, kadar je predmet delovanja upravna zadeva, v kateri se odloča o pravicah, obveznostih ali pa pravnih koristih tako posameznika (tj. fizična oseba) kot tudi organizacij (tj. pravna oseba) v razmerju do oblasti (2. člen Zakona o splošnem upravnem postopku, Uradni list RS, št. 80/99 in naslednje, v nadaljevanju ZUP). Predstavljajo temelj demokracije, saj se presoja tudi upravičenost odločanja o pravicah ali obveznostih – ali neka oseba izpolnjuje pogoje za vstop v upravni postopek, uveljavitev pravice ali izpolnitev obveznosti. Poleg tega ima oseba, ki izkazuje pravni interes v neki zadevi, pravico do pregleda dokumentov v dotični zadevi, kar ji mora biti omogočeno. Poraja se vprašanje, kako se ta pravica po ZUP sklada z ostalo zakonodajo, z Zakonom o varstvu osebnih podatkov (Uradni list RS, št. 94/07, v nadaljevanju ZVOP-1) in Splošno uredbo Evropske unije o varstvu podatkov (Uradni list EU, št. L 119/1, v nadaljevanju GDPR).

Glavni namen diplomskega dela je predstaviti pojem UP skupaj z njegovimi udeleženci ter vse skupaj povezati s temo varstva osebnih podatkov, ki je po sprejetju GDPR ter uvedbo novih pravil glede varstva osebnih podatkov (v nadaljevanju VOP) v vse države članice Evropske unije (v nadaljevanju EU) postala pereča tako na nacionalni kot tudi na evropski ravni. Cilj diplomskega dela pa je analizirati VOP znotraj UP, natančneje med udeleženci UP, in sicer: kje je meja, da se s prepreko vpogleda v dokumente izognemo kasnejšim zlorabam; preučiti oziroma poskusiti ugotoviti, kakšne spremembe bi morala Republika Slovenija (v nadaljevanju RS) sprejeti za usklajitev dosedanje zakonodaje z evropsko zakonodajo. Kot raziskovalne metode bom v diplomskem delu uporabila normativno in deskriptivno metodo (analiza primarnih in sekundarnih virov ter ostale strokovne oziroma znanstvene literature), metodo kompilacije (povzetek ugotovitve različnih avtorjev) ter komparativno metodo (primerjava zakonodajnih dokumentov). Preizkušala bom dve hipotezi, in sicer:

1. dostop uradnih oseb in drugih udeležencev upravnega postopka do osebnih podatkov strank je omejen z zakonodajo o varstvu osebnih podatkov,
2. splošna uredba o varstvu podatkov vpliva na vodenje upravnih postopkov in pravico do pregleda dokumentov po ZUP.

Ti dve hipotezi bom skozi diplomsko delo s pomočjo omenjenih metod raziskave poskušala potrditi ali ovreči.

Diplomsko delo je razdeljeno na dva dela, in sicer bosta v prvem delu uporabljeni normativna in deskriptivna metoda. V okviru teh metod bom predstavila izbrano področje in ga povezala z osrednjo tematiko. V drugem delu bo uporabljena komparativna metoda, s katero bom iskala ujemanja med obravnavanimi zakonodajami, predvsem na področju pravic udeležencev v UP na področju VOP.

2 ANALIZA TEMELJNEGA OKVIRJA UPRAVNIH POSTOPKOV

2.1 DEFINICIJA POJMA UPRAVNI POSTOPEK

Ni človeka, ki vsaj enkrat v življenju ne bi bil del UP – vse od osnovnih dejanj, kot je pridobitev osebne izkaznice, pa do bolj zahtevnih dejanj, kot je pridobitev gradbenega dovoljenja. Tudi če je v postopek vpletena mladoletna oseba, ima le-ta ustreznega zastopnika, a je vseeno glavni predmet obdelave. Potrebno je poudariti, da ni vsak postopek pri državnih organih tudi upravni postopek.

Predmet UP je kajpak upravna zadeva, ki jo ZUP v svojem 2. členu definira kot »odločanje o pravici, obveznosti ali pravni koristi fizične in pravne osebe oziroma druge stranke na področju upravnega prava«, pri čemer kot fizično osebo razumemo kot posameznika, pravno osebo pa kot neko zasebno organizacijo v razmerju do oblasti. Grafenauer in drugi (2010) opisujejo upravni postopek kot sistem procesnih (postopkovnih) pravil, ki vodijo upravne ter druge (državne) organe, jim pomagajo pri odločanju glede upravnih zadev oziroma pri izdaji odločb. Pri delovanju morajo upravni organi upoštevati tako ZUP kot tudi ostalo področno zakonodajo (npr. Zakon o štipendiranju). Iz te področne zakonodaje tako fizične kot pravne osebe uveljavljajo svoje pravice oziroma obveznosti posameznikov. UP v grobem predstavljajo temelj demokracije, saj se presoja tudi upravičenost odločanja o pravicah ali obveznostih – ima neka oseba dejansko izpolnjene pogoje za vstop v UP.

UP delimo na dve veji, in sicer na splošne ter posebne, ki jih v prvi vrsti določa področna zakonodaja, ZUP pa se uporablja le subsidiarno oziroma podrejeno. Preden predstavim in razložim pojem subsidiarno, se bom najprej posvetila vrstam UP. *Splošne* UP prepoznamo po tem, da vsebujejo vsa pravila vodenja in odločanja v upravni zadevi, kar velja za vse organe, ki postopajo v UP. To je zapisano in urejeno v ZUP, ki ga je Državni zbor RS sprejel 16. septembra 1999, veljati pa je začel 2. aprila leta 2000. Od takrat pa do danes je doživel že kar 11 različic oziroma dopolnitev, zadnji v letu 2013.

Na drugi strani pa poznamo *posebne* UP, v katerih mora organ poleg upoštevanja ZUP glede splošnih pravil in usmeritev upoštevati tudi področno zakonodajo, ki podrobneje ureja posamezna področja. V tem primeru gre za tako imenovano subsidiarno oziroma podrejeno, tudi dopolnilno rabo ZUP. In kot navajata Jerovšek & Kovač (2017), to pomeni, da je v prvi vrsti pomembnejša oziroma nadrejena področna zakonodaja (npr. drugačna določitev rokov, kot je v Gradbenem zakonu, ki za razliko od ZUP namesto 15-dnevnega roka za pritožbo navaja rok 8 dni), ZUP pa se uporabi le v delih, ki jih področna zakonodaja ne obravnava (npr. sestavine upravne odločbe oziroma sklepa). Če vse to povzamemo: »To z drugimi besedami pomeni, da se ZUP v upravnih zadevah uporablja v celoti, razen če področni zakon posamezno postopkovno vprašanje zaradi posebnosti tega upravnega področja opredeli drugače« (Jerovšek & Kovač, 2017, str.17). Kot navajajo Breznik, Štucin & Marflak Trontelj (2008, str. 49), pa do drugačne zakonske ureditve lahko privede le posebnost področja, na katero se zakonodaja navezuje oziroma če je postopanje po področni zakonodaji nujno potrebno za nemoten potek UP. Poudariti pa je potrebno, da kljub subsidiarni rabi ZUP pri področnih zakon ne gre izločiti uporabe temeljnih načel ZUP, predvsem načela zakonitosti in – v mojem primeru – predvsem načela varstva pravic strank (in varstva javnih koristi) ter načela zaslišanja stranke.

ZUP pa se ne uporablja le subsidiarno. Druga vrsta je smiselna oziroma omejena uporaba. Značilna je za neupravne, a javnopravne zadeve, ki nimajo z zakonom določenega svojega postopka oziroma ko tako vrsto uporabe določa področni zakon. V takem primeru se uporabljajo predvsem temeljna načela po ZUP in pravice, predvsem strank. Takega načina uporabe se poslužujejo predvsem izvajalci javnih služb (npr. šolstvo, zdravstvo, javna komunalna podjetja) in neupravni državni organi (npr. policija).

Upravni postopek torej predstavlja nek osnovni proces poteka dela v upravnih organih, pa naj bo to na teritorialni (npr. upravne enote) ali nacionalni ravni (npr. področna ministrstva). Med samim postopkom pride do velikih pretokov informacij in osebnih podatkov, pri čemer so nekateri bolj oziroma manj občutljive narave. Dostop do teh osebnih podatkov ima kar nekaj oseb, ki so upravičene do njihovega vpogleda. Vprašanje, ki se postavlja, pa je, kaj to pomeni za nas kot nosilce teh osebnih podatkov. Kateri podatki so z zakonom varovani pred tako imenovanimi radovednimi pogledi oziroma kako zagotoviti, da ne pride do zlonamerne uporabe teh podatkov? Sam ZUP te tematike ne opredeljuje podrobneje, jo pa opredeljuje ostala zakonodaja, s katero se srečujemo v RS. Kaj to pomeni za same UP, katera zakonodaja (ZUP ali zakonodaja o varstvu osebnih podatkov) je tukaj subsidiarna, katera je tista, po kateri se moramo bolj ravnati?

2.2 TEMELJNA NAČELA V UPRAVNIH POSTOPKIH PO ZUP S Poudarkom NA VARSTVU OSEBNIH PODATKOV

V vsakem UP morajo organi, ki vodijo in odločajo o upravni zadevi, delovati skladno s temeljnimi načeli, ki so določena od 6. do 14. člena ZUP. Teh 9 temeljnih načel predstavlja minimalne procesne standarde, ki jih morajo upravni organi v vsakem UP zagotavljati stranki. Naštela in v grobem bom opisala vseh 9 temeljnih načel, kot si sledijo v ZUP, podrobneje pa predstavila le nekaj tistih, ki so relevantna za v nadaljevanju obravnavano tematiko.

Načelo zakonitosti strankam zagotavlja enakost in pravno varnost, prav tako pa pomeni, da morajo biti upravni organi pri svojem delovanju vezani na predpise, ki so potrebni za določene postopke. Je najpomembnejše načelo in se deli na materialno (vsebinsko) in formalno (postopkovno, procesno) zakonitost, pri čemer morata za zakonitost upravnega akta biti izpolnjeni obe. Kršitev tega načela (s strani organa) pomeni eno izmed absolutnih bistvenih postopkovnih napak.

Varstvo pravic strank in varstvo javnih koristi veleva, da morajo upravni organi strankam omogočiti varovanje in uveljavljanje njihovih pravic, pri čemer pa morajo biti previdni, da s tem ne bi povzročili škode drugim ali celo delovali v škodo javnim koristim.

Načelo materialne resnice pravi, da morajo biti v postopku vedno ugotovljena dejanska, resnična stanja in dejstva, ki so pomembna, da je neka odločba tako pravilna kot tudi ne nazadnje zakonita.

Načelo zaslišanja stranke pomeni nasprotno, kot bi sprva sklepali iz imena. Pomeni, da mora biti pred izdajo odločbe vsem strankam dana priložnost, da se izjavijo o relevantnih dejstvih, in sicer pisno ali ustno na obravnavi. (Ta pravica se le pri skrajšanemu

ugotovitvenemu postopku izvrši šele po izdaji odločbe.) Sopomenka za to načelo je *pravica izjaviti se, pravica biti slišan*.

Prosta presoja dokazov daje uradni osebi manevrski prostor pri odločanju, ali bo neke dokaze upoštevala in v kakšni meri (posamično ali skupinsko), vendar pa mora upoštevati dokaze, ki so bistvenega pomena za presojo oziroma za ugotovitev materialne resnice.

Dolžnost govoriti resnico in poštena uporaba pravic je edino načelo, ki zavezuje stranko UP in ne organ. Stranka mora govoriti resnico in svoje pravice, ki so ji priznane z ZUP in drugimi zakoni, uporabljati pošteno.

Samostojnost pri odločanju pravi, da mora upravni organ delovati in odločati povsem samostojno na podlagi predpisane zakonodaje ter nikakor ne sme za mnenja oziroma navodila zaprositi nadrejeni organ. To načelo velja tudi obratno, kar pomeni, da hierarhično višji organ ne sme odrediti hierarhično nižjemu.

Pravica pritožbe predstavlja sodno varstvo strank in drugih udeležencev v UP ter je edino redno pravno sredstvo v UP.

Ekonomičnost postopka narekuje, da se mora postopek (s strani upravnega organa) voditi čim hitreje, s čim manjšimi stroški in kar se da majhno zamudo tako za stranke kot vse druge udeležence, a seveda pod upoštevanjem vseh ostalih zgoraj navedenih načel.

2.2.1 Načelo zakonitosti

Načelo zakonitosti torej predstavlja najpomembnejše načelo, iz katerega naprej izhajajo preostala. Namen tega načela je, da strankam zagotavlja enakost in pravno varnost napram upravnih organom, prav tako pa jim zapoveduje, da morajo biti pri presojanju in odločanju vezani na predpise, ki so potrebni za posamezne postopke.

V splošnem temelji na treh sklopih zakonodaje, in sicer na Ustavi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I in naslednje, v nadaljevanju URS) – natančneje na 2. členu, ki RS definira kot socialno in pravno državo; na 120. členu, ki opisuje organizacijo in delo uprave: »drugi odstavek 120. člena določa, da upravni organi opravljajo svoje delo samostojno v okviru in na podlagi Ustave in zakonov« (Šturm & Arhar, 2002, str. 867). Prav tako temelji na 153. členu, ki opisuje usklajenost pravnih aktov z nadrejenimi le-tem, kjer moramo upoštevati tudi mednarodno zakonodajo. Naslednji temelj načela je tudi mednarodno pravo, kamor lahko prištevamo Splošno deklaracijo o človekovih pravicah, in ne nazadnje še zakonodaja o (državni) upravi, kamor spada ZUP s svojim 6. členom, ki neposredno opisuje dotično načelo.

Če bi želeli definicijo načela zakonitosti združiti in poenostaviti, bi dejali, da gre za »s predpisi vnaprejšnjo določitev razmerja med udeleženci v UP z določenimi bistvenimi elementi, pri čemer je treba pri končni odločitvi spoštovati tako vsebinsko vezanost na pogoje materialnega prava kot načela in pravila postopka oziroma ZUP« (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 32). Torej zakonitosti ne smemo jemati kot enotnega pojma oziroma vidika, saj moramo za »popolno zakonitost« imeti izpolnjeni dve »podveji« zakonitosti: *materialno zakonitost* in *formalno zakonitost*, pri čemer pa morata za zakonitost upravnega akta nujno biti izpolnjeni obe. Materialna zakonitost se navezuje neposredno na materialne predpise,

kar pomeni, da mora organ na 1. stopnji odločanja upoštevati veljavne predpise tistega časa in prav tako tudi hierarhijo teh predpisov. V splošnem se odloča o vsebinskem delu zadeve, se posamezniku priznava pravica ali nalaga obveznost (ali izpolnjuje pogoje za to) ter kakšen je obseg glede na področne predpise. Na drugi strani pa se formalna zakonitost bolj osredotoča na sam postopek oziroma proces, izogibanju postopkovnim napakam, kamor prištevamo pristojnost organa oziroma uradne osebe, nepristranskost, zastopništvo stranke ter pravice obrambe, prav tako pa je osredotočenost tudi na obličnosti (tj. določeni obliki) upravnih aktov, kar vsebuje potrebne sestavine in pisnost.

Načelo zakonitosti pa ne definira le zgoraj omejenih pogojev, ampak tudi odločanje po prostem preudarku oziroma tako imenovano diskrecijsko pravico, ki je lahko dodeljena le z zakonom ali odlokom lokalne skupnosti, kjer je izrecno napisano, ali organ sme oziroma lahko odloča na tak način, ali ima pooblastilo za to ter seveda tudi kakšen je obseg diskrecije. Čim pa se v zvezi z diskrecijsko pravico pojavi dvom, ali organu le-ta pripada, pa mora organ takrat odločiti brez prostega preudarka. Ta pravica se prav tako navezuje na 153. člen URS, pri čemer pa Šturm & Arhar navajata, da mora organ pri delovanju po prostem preudarku vseeno delovati po splošnih pravnih pravilih in da je »manevrski prostor upravnega organa pri izvrševanju zakona mnogo ožji od manevrskega prostora zakonodajalca« (2002, str. 1015). Omembe vredno je tudi nujno razlikovanje med diskrecijsko pravico in prosto presojo dokazov, ki je omogočena organu kot temeljno načelo po ZUP. Po navedbah Jerovška & Kovač (2017), se pojma razlikujeta v tem, da ima organ pri prosti presoji dokazov le to pravico, da izbere dokaze, ki bi naj bili najrelevantnejši v zadevi in ki naj bi imeli največjo moč, a teh dokazov ne bo presodil. Pri diskrecijski pravici mora organ namreč pojasniti, kako je do neke odločitve prišel (na kakšni zakonski podlagi, pod kakšnimi pogoji), česar pa mu pri prosti presoji dokazov ni potrebno dokazovati.

Kršitev kateregakoli dela načela zakonitosti, pa naj bo to materialne ali formalne zakonitosti, neupoštevanja hierarhije pravnih aktov ali pa kršitev diskrecijske pravice, omogoča stranki ali drugemu udeležencu postopka (kamor spada tudi organ), da poseže po pravnih sredstvih. Poznamo tako izredna kot redna pravna sredstva – med slednje prištevamo le pritožbo. Ko pa govorimo izrecno o kršitvi načela zakonitosti s strani organa, gre za eno izmed absolutnih bistvenih postopkovnih napak, kar se neposredno nanaša na formalno zakonitost postopka in kar ZUP navaja v drugem odstavku 237. člena. Absolutne bistvene postopkovne napake se v pritožbi navedejo v vsakem primeru, saj so za zakonitost bistvenega pomena.

VOP v načelu zakonitosti predpisuje že URS v svojem 38. členu, in sicer predpisuje, da je VOP ena izmed oblik varstva človekove zasebnosti ter da mora biti zagotovljeno v vseh primerih oziroma postopkih. Na drugi strani pa prepoveduje uporabo osebnih podatkov v nasprotju z namenom zbiranja le-teh (Kocjančič & drugi, 2003, str. 117). Posredno se tema VOP navezuje še na številne ostale člene URS, ki bodo predstavljeni v nadaljevanju.

URS glede na hierarhično lestvico narekuje osnovne pravice, načela in usmeritve VOP, se pa ostalo delovanje v tej smeri, kot so zbiranje, obdelovanje, namen uporabe, nadzor in varovanje tajnosti osebnih podatkov, določa različno glede na področno zakonodajo. Posameznik mora biti skozi procese seznanjen z zbiranjem in uporabo svojih podatkov, poleg tega pa ima tudi pravico do seznanitve glede sodnega varstva ob morebitni zlorabi, kar je zagotovljeno v upravnem sporu. Poraja pa se vprašanje, kateri zakonodajni dokument

pri VOP pride bolj v poštev: sam ZUP ali druga zakonodaja, predstavljena v nadaljevanju. ZUP mora biti glede na načelo zakonitosti v skladu s preostalo zakonodajo, ki velja na področju RS, vprašanje pa je, ali je to uresničeno.

Za razliko od UP, ki spada v izvršilno in upravno vejo oblasti ter je le en izmed ključnih procesov javnega upravljanja, je na drugi strani upravni spor samostojen sodni postopek in ne faza po ZUP.

2.2.2 Načelo varstva pravic strank (in varstva javnih koristi)

To načelo, kot drugo temeljno načelo po ZUP, omogoča strankam varovanje in uveljavljanje svojih pravic napram upravnim organom, a vseeno jih ne smejo uveljavljati ne v škodo drugih ne v nasprotju z javno koristjo.

Kot javna korist oziroma javni interes je na splošno definirana družbena korist, ki jo kot tako predpiše področna zakonodaja. Jerovšek & Kovač navajata, da tako zakon (tj. ZUP) kot tudi sama teorija enačita pojma javna korist in javni interes (2017, str. 47). Toda ostali teoretiki med njima navajajo razliko. Že Šturm v komentarju 69. člena URS navaja, da »pojmem javna korist ni identičen s pojmom splošni (ali javni) interes; slednji pojem vsebuje zgolj interesno komponento« (2002, str. 668). Torej bi lahko ugotovitve povzeli v smislu, da je interes mišljen kot neke vrednote, cilji, h katerim stremi družba kot celota, na drugi strani pa je korist, ki predstavlja neko vrednost oziroma rezultat nekega obnašanja, dela. A ker pri UP ta pojma enačimo, jima lahko pripišemo skupne primere, ki pa so na prvem mestu življenje in zdravje ljudi, javni red in mir skupaj z javno varnostjo, javna morala, skrb za večje premoženje in pa interesi gospodarstva.

Glavna vsebina omenjenega načela je razčlenjena na sledeče:

- *omogočiti uveljavljanje in zavarovanje pravic strank* (vendar ne v škodo drugih ali v nasprotju javni korist);
- *varstvo javnih koristi* (v smislu razmerja med posameznikom in državo);
- *sorazmernost* (javna korist nad koristjo posameznika, saj jo zastopa večja skupina ljudi, bolj značilno za izvršbo in za inšpekcijske postopke, kjer inšpektor tehta med ukrepi in cilji);
- *pomoč neuki stranki* (nepoznavanje, nevednost, neukost stranki ali drugemu udeležencu ne povzroči škode do uveljavljanja pravic, ki so dana po zakonu, ali pa opozorilo na pravne posledice).

Varstvo pravic strank ima dve plati: eno v korist in drugo v omejitve stranki. Na eni strani mora biti stranki s strani uradne osebe omogočeno čim lažje uveljavljanje in hkrati zavarovanje njenih procesnih pravic v samem postopku, pri odločanju pa na zavarovanje in uveljavljanje materialnih pravic. Za primer lahko navedemo to, da mora organ ves čas med postopkom po uradni dolžnosti skrbeti in paziti, da ima oseba, ki stoji na mestu stranke, tako pravno korist kot procesno sposobnost (49. člen ZUP). Če pa gre za procesno nesposobno stranko, jo naj bi ves čas zastopal zakoniti zastopnik. Prav tako mora organ stranki z nasprotnimi interesi dati možnost, da se izjavi o vseh dejstvih za vrnitev v prejšnje stanje – izredno pravno sredstvo (četrti odstavek 106. člena ZUP). Takih primerov je skozi

ZUP še ogromno in vseh teh členov se morajo uradne osebe zavezujoče držati, drugače gre za hude kršitve.

Na drugi strani pa mora uradna oseba po uradni dolžnosti paziti, da posameznik svojih pravic ne uveljavlja v škodo drugih udeležencev ali pa v nasprotju z javno koristjo, če to ni izrecno dovoljeno z zakonom. Tudi v tem primeru je govora tako o procesnih ali postopkovnih kot tudi o materialnih pravicah. Poleg tega pa mora uradna oseba nasprotno stranko, katere pravice se krši oziroma v škodo katere druga stranka uveljavlja svoje pravice, opozoriti na njene pravice.

Primer za obe plati bi bil lahko sledeči: dve stranki (imenujmo ju sosed A in sosed B), ki sta si v postopku za gradbeno dovoljenje na nasprotnih straneh oziroma z nasprotujočimi si interesi. Uradna oseba si mora med postopkom ves čas prizadevati, da ti dve osebi medsebojno skleneta poravnavo v celoti ali deloma (prvi odstavek 137. člena ZUP). Isti člen ZUP v drugem odstavku navaja, da mora biti poravnava »vselej jasna in določna in ne sme biti v škodo javni koristi, javni morali ali pravni koristi drugih« (ZUP, 137.člen). Torej škoda ne sme biti povzročena ali v javno dobro (npr. služnost ceste) ali pa v škodo soseda C.

Lahko bi rekli, da čeprav je to načelo večinoma v korist strankam, saj jih v veliki meri varuje in jim daje veliko mero pravic, jih na drugi strani tudi omejuje v smislu delovanja napram drugim osebam.

Namen tega načela je varstvo pravic posameznika v sožitju z varstvom javnega interesa. Če za razlago glede VOP vzamemo hipotetičen primer razvezanih zakoncev: razvezani mož, ki na upravni enoti ugotavlja prebivališče za svojo nekdanjo ženo, ki ima do njega še neke pravne zaveze (npr. dogovor glede stikov z otrokom, določitev preživnine itd.), in njunega otroka, oba pa sta bila s strani moža oziroma očeta deležna fizičnega in/ali psihičnega nasilja. Bo uradna oseba možu vseeno posredovala te podatke, glede na njegovo pravico do seznanitve z vsemi podatki v dotični zadevi, kljub sumu storitve kaznivega dejanja, kjer se pod vprašanje postavlja življenje in zdravje ljudi, kar je tretirano kot javni interes? Na katere zakonodajne dokumente se bo ta uradna oseba sklicevala pri odločitvi oziroma postopanju v postopku? Razvezani mož (v nadaljevanju stranka A) bi lahko pridobljene podatke uporabil v škodo nekdanje žene in otroka (v nadaljevanju stranka B), kar je prav tako v nasprotju s tem načelom. Ena izmed možnosti, ki jo lahko uradna oseba ubere, je poziv obeh strank na upravno enoto, s čimer bi zavarovala pravice in interese stranke B, in hkrati na nek način ugodila zahtevku stranke A.

2.2.3 Načelo zaslišanja stranke

Načelo zaslišanja stranke kot četrto izmed načel je definirano v 9. členu ZUP, njegovo ime pa je na nek način zavajajoče. Čeprav na prvi pogled deluje kot obveznost stranke napram organu, je ravno obratno. Uradna oseba mora ves čas med postopkom oziroma nujno pred izdajo prvostopenjske odločbe stranki dati priložnost, da se o vse relevantnih dejstvih in okoliščinah, ki so za odločbo oziroma potek postopka pomembne, izjavi pisno ali ustno na zapisnik.

Druga poimenovanja (ne toliko dvoumna) so tudi pravica biti slišan oziroma pravica izjaviti se. Temelj te pravice izhaja že iz URS, in sicer iz 1. člena, ki navaja, da je Slovenija

demokracija država. Le-ta narekuje, da je ljudstvo vključeno v odločanje in tudi izvrševanje državne oblasti. Tako meni tudi Šturm, ki v komentarju 22. člena URS pod temo enako varstvo pravic navaja možnost stranke, da se izjavi o vseh dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za (sodno) odločbo (2002, str. 245). Seveda pa je tudi ta pravica oziroma to načelo omejeno glede na vrsto ugotovitvenega postopka. Namreč, če gre za navaden oziroma uradno imenovan poseben ugotovitveni postopek, je delovanje po tem načelu kar obvezno. Ko pa gre za primer postopka po skrajšanem ugotovitvenem postopku, kjer lahko za primer navedemo inšpekcijski postopek, pa je načelo zaslišanja stranke omejeno. To pomeni, da se med samim postopkom tega načela ne uveljavlja, stranki pa se možnost izjaviti se da takoj po izdaji odločbe.

Stranka mora biti, da sploh lahko koristi možnost izjaviti se, v prvi meri uradno vabljen in vključen v postopek. Če bi imela pravico biti udeleženec postopka, a ji to onemogočata stranka ali organ (z neobveščanjem), lahko zahteva ali vročitev odločbe, ki ji sledi pritožba (ZUP, 229. člen), ali pa za obnovo postopka (ZUP, 260. člen). Razvidno je, da se to načelo ne nanaša le na »trenutne« stranke v postopku, ampak tudi na vse morebitne stranske udeležence, ki jim ta pravica pripada. Prav tako pa kršitev tega načela pomeni absolutno bistveno postopkovno napako, proti kateri se lahko stranka pritoži, v skrajnih primerih pa ima kot pravno sredstvo omogočen tudi sodni nadzor.

Načelo zaslišanja stranke je v glavnem sestavljeno iz treh večjih temeljnih pravic, in sicer pravice izjaviti se o vseh dejstvih in okoliščinah, pravice udeleževati se ugotovitvenega postopka (kvečjemu posebnega oziroma navadnega) skupaj s pravico vpogleda v spis (vpogleda v tekoč upravni postopek, vključujoč dokumentacijo) ter ne nazadnje pravice do izpodbijanja ugotovitev organa in drugih udeležencev v postopku, po izdaji prvo- in drugostopenjske odločbe s pravnimi sredstvi (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 54).

Pravica do vpogleda v spis je prav tako definirana v prvem odstavku 82. člena ZUP, ki navaja, da imajo stranke (ali drugi stranski udeleženci) postopka »pravico pregledovati dokumente zahteve in na svoje stroške prepisati ali preslikati potrebne dokumente v fizični ali elektronski obliki«, kar fizično nadzoruje pristojna uradna oseba, elektronsko pa v informacijskih sistemih organov, kjer stranka svojo identiteto izkaže s svojim kvalificiranim potrdilom za elektronski podpis. Pravico do vpogleda imajo torej vse osebe, ki izkažejo pravno korist v postopku, ne samo dejanske koristi. Svojo pravico lahko te osebe zahtevajo pisno ali ustno, a vselej z navedbo pravne koristi.

Če stranka zahteva dostop do dokumentacije v elektronski obliki, a jo organ poseduje le v fizični obliki, lahko slednji stranki posreduje zahtevano dokumentacijo v fizični obliki ali pa se odloči za elektronsko različico, če jo ima zmožnost zagotoviti. To pomeni, da že ima dostop do nje ali pa jo ima možnost pretvoriti v elektronsko obliko s skeniranjem (Kovač in drugi., 2012, str. 204).

VOP v povezavi z vpogledom v spis je odprto vprašanje, ki se je pojavilo z novo evropsko zakonodajo, predstavljeno v nadaljevanju. Kdaj je pravni interes, omejen z VOP, kdaj se po ZUP varuje osebne podatke ostalih oseb, udeleženih v postopku? Se tukaj upošteva ostala zakonodaja ali je ZUP tisti, ki primarno narekuje pravila?

2.3 TEMELJNE PRAVICE POSAMEZNIKOV GLEDE OSEBNIH PODATKOV

Vsak posameznik ima nase vezane določene osebne podatke, ki ga neposredno identificirajo – pa naj bo to le osebno ime v povezavi z rojstnim datumom, EMŠO, davčna številka ali pa stalni oziroma začasni naslov prebivališča, telefonska številka ali drugi (spletni) osebni podatki, kamor spadajo razna gesla, digitalna potrdila ali spletni ID.

Kot navaja ZVOP-1 v svojem 6. členu, je osebni podatek »katerikoli podatek, ki se nanaša na posameznika, ne glede na obliko, v kateri je izražen« in s katerim se lahko tega posameznika neposredno ali posredno določi, identificira.

Pravice posameznikov glede osebnih podatkov določa več zakonskih predpisov, podrobneje predstavljenih v naslednjem podpoglavju. V tem podpoglavju pa bodo predstavljene temeljne pravice.

VOP v načelu zakonitosti predpisuje že URS v svojem 38. členu, in sicer predpisuje, da je VOP ena izmed oblik varstva človekove zasebnosti ter da mora biti zagotovljeno v vseh primerih oziroma postopkih. Na drugi strani pa prepoveduje uporabo osebnih podatkov v nasprotju z namenom zbiranja le-teh (Kocjančič & drugi, 2003, str. 117). VOP pa posredno opisuje tudi 21. člen URS, ki opredeljuje varstvo človekove osebnosti in dostojanstva in se navezuje na 34. člen URS, ki določa pravico do osebnega dostojanstva in varnosti v vseh pravnih postopkih. Posredno se tema VOP navezuje še na številne ostale člene URS, ki bodo predstavljeni v nadaljevanju.

URS glede na hierarhično lestvico narekuje osnovne pravice, načela in usmeritve VOP, se pa ostalo delovanje v tej smeri, kot so zbiranje, obdelovanje, namen uporabe, nadzor in varovanje tajnosti osebnih podatkov, določa različno glede na področno zakonodajo. Posameznik mora biti skozi procese seznanjen z zbiranjem in uporabo svojih podatkov, poleg tega pa ima tudi pravico do seznanitve glede sodnega varstva ob morebitni zlorabi, kar je zagotovljeno v upravnem sporu.

V teoriji je vse lepo in prav, vendar je praksa še vedno tista, ki gre v veliko primerih v svojo smer, saj bodisi potrebno osebni podatki niso varovani, kot bi morali biti, ali pa pride do nepooblaščenih dostopov oziroma nepooblaščenega širjenja teh osebnih podatkov, kar lahko posamezniku, na katerega se dotični podatki navezujejo, nakoplje kar nekaj težav. S tem namenom je bil tudi ustvarjen GDPR, tj., da so občutljivejši osebni podatki oziroma njihovo zbiranje, obdelovanje in hramba še bolj natančno določeni ter povezani s primernimi sankcijami. Velik poudarek je GDPR namenil varstvu osebnih podatkov tudi na svetovnem spletu, saj je razno poslovanje prek svetovnega spleta postalo tako pogosto kot v fizičnih oblikah, če ne celo zaradi dostopnosti in ekonomičnosti lažje.

Tudi GDPR v svojem besedilu nosilcu osebnih podatkov prišteva kar nekaj pravic v povezavi z njimi. Poglavitna med vsemi je pravica dostopa posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki, ki jih opredeljuje 15. člen, in v svojem kontekstu nosilcu osebnih podatkov omogoča dostop do osebnih podatkov, informacijo o obdelavi le-teh in ostale informacije, kot so nameni obdelave, vrste osebnih podatkov v obdelavi, komu bodo posredovani ali razkriti osebni podatki itd. Bolj določene pravice pa v nadaljevanju opisuje že npr. 16. člen. Ta predpisuje pravico do popravka netočnih osebnih podatkov, ki bi posamezniku lahko na

kakršenkoli način povzročali težave ali predstavljali ovire. Kot navaja IT Governance Privacy Team (2017, str. 192), pod netočne osebne podatke spadajo tudi nepopolni podatki, kar omogoči posamezniku, da zahteva dopolnitev teh podatkov. V členih, ki sledijo, so navedene še mnoge pravice nosilcev osebnih podatkov, kot so *pravica do izbrisa* oziroma *pravica do pozabe* v primeru, ko posameznik svojo privolitvev prekliče ali pa osebni podatki niso več v uporabi s prvotnim namenom idr. (17. člen GDPR); *pravica do omejitve obdelave*, ki posamezniku daje moč, da pod določenimi pogoji obdelovalcu oziroma upravljavcu omeji obdelavo svojih osebnih podatkov, kamor spada tudi privolitvev posameznika vsakič, ko so v obdelavi njegovi, četudi jih organizacija poseduje že od prej (18. člen GDPR); *pravica do prenosljivosti podatkov* daje nosilcu osebnih podatkov pravico zahtevati kopije svojih osebnih podatkov v uporabnem elektronskem formatu (IT Governance Privacy Team, 2017, str. 198), istočasno pa tudi že sam vpogled v svoje osebne podatke (20. člen GDPR), kjer lahko kot primer navedemo dostop do zdravstvene kartoteke ali pa do celotne zbirke osebnih bančnih podatkov; in ne nazadnje še *pravica do ugovora* (v povezavi z avtomatiziranim sprejemanjem posameznih odločitev, vključno z oblikovanjem profilov v 22. členu GDPR), po kateri lahko nosilec osebnih podatkov kadarkoli med obdelavo tej ugovarja.

Še pred GDPR kot specialno zakonodajo področja pa je VOP na področju EU opredeljevala že Listina Evropske unije o temeljnih pravicah (Uradni list EU, št. C 326/391, v nadaljevanju Listina), ki v svojem 8. členu opredeljuje sledeče pravice: »Vsakdo ima pravico do varstva osebnih podatkov, ki se nanj nanašajo« (Kerševan & Sitar, 2019, str. 10). In pa tudi »Osebni podatki se morajo obdelovati pošteno, za določene namene in na podlagi privolitve prizadete osebe ali na drugi legitimni podlagi, določeni z zakonom. Vsakdo ima pravico dostopa do podatkov, zbranih o njem, in pravico zahtevati, da se ti podatki popravijo« (Kerševan & Sitar, 2019, str. 10), pri čemer pa celotno delovanje po pravilih nadzira neodvisen organ. »Pri tem je treba upoštevati, da Listina veže upravne organe in sodišča držav članic le, če izvajajo pravo EU (51. člen Listine)« (Kerševan & Sitar, 2019, str. 10). Listina prav tako posamezniku (tj. nosilcu osebnih podatkov), kateremu so bile kršene pravice in svoboščine, zagotavlja pravna sredstva pred sodiščem in v povezavi s tem tudi »pravico, da o njegovi zadevi pravično, javni in v razumnem roku odloča neodvisno, nepristransko in z zakonom predhodno ustanovljeno sodišče« (47. člen Listine).

2.4 TEMELJNO O ZAKONODAJI NA PODROČJU VARSTVA OSEBNIH PODATKOV

»Pravica do varstva osebnih podatkov je temeljna človekova pravica, ki jo varuje tudi slovenska Ustava in mnogi mednarodni pravni akti, ki so neposredno uporabljivi v pravnem redu Republike Slovenije [...] Pomena varstva osebnih podatkov se v naši državi žal še ne zavedamo dovolj« (Pirc Musar, 2006, str. 16).

2.4.1 Slovenska zakonodaja

Slovenska zakonodaja s kar nekaj predpisi opredeljuje osebne podatke in njihovo varstvo. V nadaljevanju bodo predstavljeni vsi prej omenjeni predpisi.

Na prvem mestu se nahaja *Ustava Republike Slovenije* (URS), ki v splošnem opredeljuje pravice posameznika v povezavi z njegovimi osebnimi podatki (neposredno ali posredno).

V prvi meri je potrebno predstaviti 38. člen URS, ki neposredno opisuje varstvo osebnih podatkov kot človekovo pravico in temeljno svoboščino (v nadaljevanju ČPTS). Navaja, da je varstvo osebnih podatkov ena izmed oblik varstva človekove zasebnosti, zagotovljeno pa mora biti v vseh postopkih. Prav tako prepoveduje uporabo osebnih podatkov v nasprotju zbiranja le-teh. S tem členom URS opredeljuje tudi vpletenost področne zakonodaje v sklopu zbiranja, obdelovanja, namena uporabe, nadzora in varovanja tajnosti teh podatkov – ta člen je zapovedal nujen nastanek generalnega zakona o VOP. Posameznik mora biti skozi procese seznanjen z zbiranjem in uporabo svojih podatkov, poleg tega pa ima tudi pravico do seznanitve glede sodnega varstva ob morebitni zlorabi, kar je zagotovljeno v upravnem sporu – s tem se VOP neposredno povezuje v smer UP in upravnega prava.

VOP posredno opisuje tudi 21. člen URS o varstvu človekove osebnosti in dostojanstva, ki se v nadaljevanju navezuje na 34. člen URS, ki določa ČPTS do osebnega dostojanstva in varnosti v vseh pravnih postopkih, in pa tudi na 35. člen URS o varstvu pravic zasebnosti in osebnostnih pravic, ki navaja, da je »zagotovljena nedotakljivost človekove telesne in duševne celovitosti, njegove zasebnosti in osebnostnih pravic« (URS, 35. člen).

Če se malo bolj poglobimo v 34. člen URS, Šturm in drugi v svoji dopolnitvi Komentarja URS iz leta 2011 (dopolnitev A) opredeljujejo varstvo osebnih podatkov v sklopu pravice do varnosti, in sicer na sledeč način: »Vendar pa mora biti tudi v tem primeru poseg v varstvo osebnih podatkov omejen s tistim obsegom, ki zadošča za dosego ustavno dopustnega cilja« (str. 486-487), in sicer v primeru varstva osebnih podatkov funkcionarjev v skladu s splošnim načelom sorazmernosti, ki neposredno s testom sorazmernosti presoja o posegu države v posamezno človekovo pravico. Natančneje gre za odločbo Ustavnega sodišča U-I-57/06-28, Ur. l. 33/2007, v kateri je ustavno sodišče glede na občutljivost podatkov o premoženjskem stanju funkcionarjev »[...] ugotovilo, da gre v tem delu za nesorazmeren in zato ustavno nedopusten poseg v varstvo osebnih podatkov« (str. 487), saj bi z objavo teh podatkov lahko povzročili razna kriminalna dejanja napram tem funkcionarjem.

V največji meri pa področje varstva osebnih podatkov opredeljuje že prej omenjeni Zakon o varstvu osebnih podatkov (ZVOP-1). Zakon, prvotno sprejet na seji Državnega zbora 5. avgusta 2004 in z vstopom v veljavo 1. januarja 2005, je v svoji kratki življenjski dobi doživel že več sprememb in dopolnitev, zadnjo (tretjo) uradno in prečiščeno verzijo 27. septembra 2007. Kot rezultat sprejetja tega zakona je z združitvijo Inšpektorata za varstvo osebnih podatkov in Pooblaščenca za dostop do informacij javnega značaja nastal neodvisni državni organ *Informacijski pooblaščenec*.

Kot navaja sam ZVOP-1:»/S/ tem zakonom se določajo pravice, obveznosti, načela in ukrepi, s katerimi se preprečujejo neustavni, nezakoniti in neupravičeni posegi v zasebnost in dostojanstvo posameznika oziroma posameznice pri obdelavi osebnih podatkov« (1. člen ZVOP-1). Z drugimi besedami bi lahko rekli, da je ZVOP-1 krovni zakon področja o VOP.

ZVOP-1 je razdeljen na 8 delov, med katerimi so nekateri nadaljnje razdeljeni na poglavja, navedena in v grobem opisana v spodnji tabeli strani.

Tabela 1: Sestava ZVOP-1

Del ZVOP-1	Število poglavij	Vsebina
Prvi	1	splošne določbe, kot so vsebina zakona in splošno o njem, načela, po katerih deluje (tj. načelo zakonitosti in poštenosti ter načelo sorazmernosti), pomen izrazov, uporabljenih skozi zakon, ter izjeme, ki so izključene za delovanje po tem zakonu
Drugi	4	obdelava osebnih podatkov, z vsebino o pravnih podlagah, varstva posameznikov in zavarovanja njihovih podatkov ter obveščanje o zbirkah podatkov (pravzaprav je tukaj razčlenjen in podrobneje opisan 35. člen URS)
Tretji	1	pravice posameznika, ki jih ima med obdelavo in varstvom svojih osebnih podatkov
Četrta	1	institucionalno varstvo osebnih podatkov, ki po poglavjih določenim institucijah narekuje pravila in smernice za delovanje glede teme VOP
Peti	2	pravila glede pretoka osebnih podatkov v članice EU oziroma evropskega prostora ter tudi tretje države
Šesti	7	obširnejši del, ki obdeluje VOP glede na različna področja osebnih podatkov (npr. videonadzor, biometrični osebni podatki, strokovni nadzor idr.)
Sedmi	1	kazenske določbe v primeru kršitev členov tega zakona
Osmi	1	predhodne in končne določbe, ki pa za samo razumevanje tega zakona niso večjega pomena

Vir: lasten

To nam da vedeti, da smo se dokaj kmalu začeli zanimati za pravice posameznikov v povezavi z njihovimi osebnimi podatki in pravico do tajnosti teh podatkov, a se od takrat ni veliko spremenilo, čeprav se je zgodil tehnološki razvoj. To pomeni, da so osebni podatki, dostopni preko elektronskih naprav, ostali nezaščiteni in javno dostopni vseh ljudem. Poraja se vprašanje, kdaj bo Slovenija naredila korak naprej s svojim obstoječim Zakonom o varstvu podatkov in ga preoblikovala, nadgradila v tej smeri, da bo usklajen z GDPR. Nova verzija Zakona o varstvu podatkov (v nadaljevanju ZVOP-2) je že tema, glede katere poteka debata v institucijah RS, a zaenkrat še ni nobenih večjih premikov. Ali nas varstvo naših osebnih podatkov res tako malo zanima? Ali pa bomo ukrepali šele po kakšni večji zlorabi, kakšnemu večjemu škandalu?

2.4.2 Zakonodaja na ravni EU

S sprejemom GDPR se je tema VOP v zadnjih letih postavila v ospredje, saj se je korenito spremenilo poslovanje po celoti EU. Vsak posameznik (v sklopu organizacije, kjer opravlja svoje delo ali pa preko samostojnega podjetništva) mora namreč pri svojem delovanju poleg vse druge potrebne zakonodaje dati še posebej velik poudarek varovanju osebnih podatkov oseb, ki so predmet njegovega odločanja, še posebej v UP, kjer lahko sodeluje veliko oseb. Potrebno je poskrbeti, da ne pride do zlorabe posameznih osebnih podatkov, ki bi lahko škodovali zdravju, življenju ali dostojanstvu drugih oseb.

Sam GDPR, sprejet 27. aprila 2016 in z vstopom v veljavo 25. maja 2018, določa vse pravice posameznika, katerega osebni podatki se obdelujejo, kamor spadajo tudi pravica do dostopa osebnih podatkov, popravka, pozabe, izbrisa, prenosljivosti podatkov in ostalih pravic. Določene so tudi obveznosti oseb, ki so odgovorni za obdelavo teh podatkov, med katerimi so navedene tudi te, da se izvajajo ustrezni varnostni ukrepi in da se o kršitvah VOP uradno obvesti pristojno osebo oziroma pristojni organ. Prav tako je v uredbi potrjena že prej obstoječa obveznost držav članic EU glede ustanovitve neodvisnega nadzornega organa na nacionalni ravni, katerega cilj bi zagotovil pravilno in dosledno izvajanje zakonodaje o varstvu podatkov in ki bo deloval po načelu vse na enem mestu: ne glede na to, v kateri veji oblasti bi hipotetično prišlo do kršitve te zakonodaje, bi vse to reševali na enem mestu, na enem (glavnem) sedežu. To je le nekaj sprememb, ki jih je s seboj prinesel GDPR.

Ta neodvisni nadzorni organ na nacionalni ravni je v RS neodvisni državni organ Informacijski pooblaščenec (ang. *Information Commissioner*), ki ima glede na GDPR še vedno edini pristojnost za področje VOP. Skupaj z nekaterimi novimi pristojnostmi, kot so popolnoma neodvisno ravnanje v skladu s to uredbo v sklopu svojih nalog in pooblastil, so pri svojem delovanju popolnoma neodvisni in odločajo samostojno, kar v več točkah opisuje 51. člen omenjenega zakona.

Ena izmed večjih sprememb, sprejetih z GDPR, je zagotovo tudi povečan teritorialni obseg uporabnosti, ki se za razliko od prej nanaša na obdelavo vseh osebnih podatkov s strani upravljalcev in obdelovalcev osebnih podatkov v EU ne glede na to, ali se dejanska obdelava nahaja v EU ali izven nje: kadar gre za državljana EU ali pa za organizacijo s sedežem v EU, ki obdeluje podatke, v poštev pri poslovanju pride GDPR. Med večje spremembe spadajo tudi določitev kazni za prekrške, pogojev za privolitev (ki več ne smejo biti dolgi in predvsem nečitljivi), obveščanje strank o kršitvah podatkov, pravici do dostopa, pravici do izbrisa podatkov oziroma pravici biti pozabljen, prenosljivosti podatkov ter mnoge druge.

Kot praktičen primer sprejema GDPR lahko navedemo spremembe, ki smo jih bili deležni lani na prehodu iz spomladanskih v poletne mesece: kjerkoli so bili v obdelavi naši podatki (najpogostejši primer je za večino ljudi bil pri uporabi raznih kartic zvestobe trgovin Spar, Mercator, Tuš itd.), smo morali za nadaljnje delovanje omenjenih kartic podpisati izjave, da smo seznanjeni z zbiranjem in obdelavo podatkov ter da se prav tako s tem strinjamo.

Prav tako pa je potrebno pri delu z več posamezniki biti izredno pazljiv. Predstavljeno na primeru: če samostojni podjetnik dela kot računovodja za več podjetij oziroma posameznikov, mora pri hrambi in obdelavi podatkov biti izredno pazljiv, saj če neka

stranka po naključju vidi podatke druge stranke (npr. plačilno listo, ki bi praviloma morala biti zaklenjena, ali pa drugi osebni podatki, ki enolično identificira nekega posameznika), mora ta samostojni podjetnik to preko določenega obrazca, dostopnega na spletni strani, prijaviti Informacijskemu pooblaščenču.

Kot je razvidno, je GDPR s seboj prinesel ogromno sprememb, ki se jih ljudje še ne zavedamo popolnoma, še posebej tisti, ki ne delujejo na takih področjih oziroma niso o tej celotni tematiki dobro obveščeni. Organi RS bi morali svoje prebivalstvo vse bolj ozaveščati o tej problematiki, prvi korak pa lahko naredijo s spremenjeno zakonodajo na nacionalni ravni (tj. z novim Zakonom o varstvu osebnih podatkov).

2.4.3 Uveljavljanje na nacionalni ravni (ZVOP-2?)

V Sloveniji sicer poznamo zakonodajo na področju VOP, a kaj ko je že zastarela. Zadnja sprememba zakonodaje (ZVOP-1) se je zgodila leta 2005, kar 14 let nazaj. Dobra plat tega je, da smo se za svojo varnost in VOP začeli zanimati že dokaj zgodaj, smo identificirali problematiko in možne kršitve ter zlorabe. A če dobro premislimo, kakšnih sprememb smo bili v tem času deležni, največ na področju tehnologije oziroma tehnološkega napredka, potem lahko kar hitro pridemo do zaključka, da nismo v koraku s časom. Kot uporabniki svetovnega spleta vse več svojih podatkov (bolj ali manj osebnih), posredujemo na razne spletne strani (npr. družabna omrežja, medijski portali, osebni spletni dnevniki itd.), prav tako pa na tudi razne državne spletne strani, kjer so največ v uporabi razni spletni portali slovenske uprave (npr. eUprava, eVem, eDavki ipd.). Torej veliko svojih podatkov posredujemo množici ljudi, tako javnemu kot zasebnemu sektorju, kar pomeni, da so javno dostopni ali dostopni nekemu širšemu krogu državnih in drugih organov (Ministrstvo za pravosodje, 2018). Se sploh kdaj vprašamo, kaj se s temi našimi podatki dogaja – pa naj bo to »le« rojstni datum ali pa kaj bolj osebnega, kot je naša davčna številka, EMŠO ali pa celo naš genetski zapis DNK? Problem se pa ne pojavi le na svetovnem spletu, ampak tudi v resničnem življenju. Vse manj se zavedamo možnih zlorab pri obdelovanju naših podatkov, vse manj skrbimo za njihovo varstvo, saj se večina ljudi drži tega, da verjame le takrat, ko zlorabo osebnih podatkov izkusi na lastni koži. Toda zloraba osebnih podatkov ni nekaj, kar želimo izkusiti. Zato pa je treba na nacionalni ravni pokazati večje zanimanje za premike v tej smeri. Uskladiti se moramo z novim GDPR in spremeniti trenutno zakonodajo, saj se bomo le tako lahko zavarovali. Mogoče VOP ne bo učinkovit na vsej področjih, a bo vsaj uzakonjen, skupaj s posledicami kršitev.

Nova različica Zakona o varstvu podatkov (v nadaljevanju ZVOP-2) je že tema, glede katere poteka debata v institucijah RS, natančneje na Ministrstvu za pravosodje (v nadaljevanju MP), a zaenkrat še ni nobenih večjih premikov. Od sprejema evropskega GDPR so minila že kar 3 leta, od tega dobro leto od uveljavitve, a naša zakonodaja se ni spremenila. V tem času smo že dobili opomin, ker vse od maja 2018 nismo svojega nacionalnega zakona uskladili z GDPR, pri čemer je pomembno omeniti, da imajo novo ureditev (skladno z GDPR) že vse države članice z izjemo Grčije, Portugalske. Kot navaja MP v svojem uradnem dokumentu z javne razprave o Predlogu Zakona o varstvu osebnih podatkov (ZVOP-2) iz leta 2018, so cilji predvsem »zagotoviti izvrševanje določb Splošne uredbe in Direktive v pravnem redu RS, tako da bi s systemskega vidika bilo čim več vprašanj urejenih ali rešenih v systemskem zakonu« skupaj z usklajevanjem 38. člena URS, prav tako pa tudi »omogočiti ljudem ter javnopravnim organom in poslovnim subjektom, da so systemske norme VOP čim

bolj povezane ali pojasnjevalo predpisane, tako da se omogoči čim bolj koherenten pristop k izvajanju uresničevanja in varstva osebnih pravic s področja varstva osebnih podatkov« (Ministrstvo za pravosodje, 2018). Glavni namen ZVOP-2 bi torej bil, da bi ljudje v RS imeli tematiko VOP urejeno na enem mestu, v enem zakonu, ki bi obsegal tako celotno evropsko kot nacionalno pravno ureditev. Izhodišče zakona bi bil posameznik, na katerega se podatki nanašajo in čigar podatki se obdelujejo.

Spremembe bi se dogodile vse od splošnih določb, kot so nove opredelitve načel delovanja, pa do posebnih določb in celotne področne zakonodaje, povezane s temo VOP. Kot navaja MP (2018), je spremenjena definicija privolitve posameznika za obdelavo njegovih osebnih podatkov, določene nove definicije glede posebnih vrst osebnih podatkov ter drugi (prej definirani kot naknadni) nameni obdelave osebnih podatkov. Urejeno je področje neodvisnih upravljalcev oziroma obdelovalcev osebnih podatkov znotraj nekih organizacij, organov, ki naj preprečijo tveganja oziroma kršitve VOP. Poseben pomen je dan svobodi izražanja v razmerju do VOP, prav tako pa je v posebnem delu urejeno področje pravosodja in policije, izvrševanja kazenskih sankcij skupaj z obrambo in varnostjo naše države. Največje spremembe pa so se morale zgoditi na področju terminologije z namenom skladnosti z GDPR. Menim, da je omembe vredna sprememba izraza »zavarovanje osebnih podatkov« v izraz »varstvo osebnih podatkov«. Kot navaja Slovar slovenskega knjižnega jezika (v nadaljevanju SSKJ) v 2. razlagi pomena, je zavarovanje »pravno razmerje, ko zavezuje določeno organizacijo, da upravičencu povrne škodo v dogovorjenem primeru«. Mišljeno je predvsem za zaščito pred uničenjem, krajo ali nepooblaščenno spremembo, ne pa pred razkritjem. Razlaga pomena varstvo, kot ga pod 2. razlago pomena navaja SSKJ, pravi, da varstvo pomeni »prizadevanje, skrb, da kdo ni deležen česa neprijetnega, nezaželenega«. V tem primeru škodo utrpi posameznik, čigar osebni podatki so v igri, in ne organizacija, ki te podatke zadržuje, zato ta pri svojem delovanju potrebuje neko zunanjo prisilo, praviloma zakon – kar pravzaprav predstavljata GDPR in ZVOP-2. Tukaj lahko opazimo razlikovanje med pojmom zavarovanje in varstvo.

MP je do letošnjega leta naredilo kar nekaj premikov, saj je 6. marca 2019 izdalo novo verzijo predloga Zakona o varstvu osebnih podatkov (ZVOP-2), ki v primerjavi z njegovim predhodnikom iz leta 2018 podrobneje obdeluje obravnavano tematiko. Objava in sprejem zakona v Uradnem listu RS sta bila skupaj z uveljavitvijo določena za mesec julij letošnjega leta.

V času pisanja tega diplomskega dela je Ministrstvo za pravosodje 14. avgusta 2019 v javnost izdalo dokument drugega kroga strokovnega in medresorskega usklajevanja o ZVOP-2 kot del še ene javne razprave. Razvidno je, da se dogajajo premiki v tej smeri in mogoče le lahko pričakujemo nov sistemski zakon RS na področju VOP do konca letošnjega leta.

2.5 NORMATIVNO KOMPARATIVNA ANALIZA ZUP, ZVOP IN GDPR

Že prva dejstva o teh zakonodajnih dokumentih nam pokažejo osnovne lastnosti le-teh. ZUP je zakon na nacionalni ravni (tj. na ravni RS), medtem ko je GDPR splošna uredba, ki se razprostira po območju celotne EU. Tudi druge države poznajo svoje nacionalne ureditve, ki so po značaju oziroma načinu uporabe primerljive z našim ZUP (npr. hrvaški Zakon o

općem upravnem postopku, italijanski Legge sul procedimento amministrativo, avstrijski Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz in ostale nacionalne ureditve).

ZUP kot osnovni usmerjevalec in krovni zakon pri delovanju v upravnih organih daje strankam določene pravice in uradnim osebam določene obveznosti do strank, ki morajo biti zagotovljene zakonito med celotnim postopkom. Z ZUP je strankam zagotovljeno varstvo njihovih pravic, med katere v povezavi z načelom zakonitosti prištevamo tudi obravnavano temo VOP, zagotovljeno z ZVOP-1 na nacionalni in GDPR na evropski ravni.

ZUP je v RS predstavljen kot del procesnega prava na področju upravnega prava oziroma UP. In ker je hierarhija pravnih aktov v naši državi taka, da mora zakon upoštevati mednarodne pogodbe in mednarodno pravo, bi tako moral ZUP kot podrejen pravni akt GDPR v svojih členih omogočati tudi VOP.

Slika 1: Piramidna shema hierarhije pravnih aktov v Republiki Sloveniji



Vir: lasten

Kot navaja Kovač (2019, v pripravi): »Če procesno pravo ne upošteva oziroma ureja načina realizacije pravno zaščitenega interesa stranke (kot pravice po GDPR), še ne pomeni, da do pravno relevantne vsebinske odločitve ne bo prišlo, je pa pogosto prizadet položaju posameznika, ki pri tem nima zlasti pravnega varstva.« To pomeni, da ZUP načeloma ni vezan na uskladitev z GDPR, saj se v UP uporablja nadrejeno.

Če najprej razdelamo opcijo predpisov o VOP v katerihkoli UP (v nadaljevanju opcija a), lahko začnemo kar pri primeru. Gradbeni zakon (Uradni list RS, št. 61/17 in 72/17 – popr., v nadaljevanju GZ) vseskozi v svojih členih navaja, da morajo stranke v postopkih pridobitve gradbenega dovoljenja oziroma drugih UP po GZ ob vlogi podati svoje osebne podatke. To ni na prvi pogled nič spornega, a kaj ko nikjer v GZ ni zapisano varstvo teh podatkov. Tukaj na mesto stopi ZUP, ki to nerešeno vprašanje rešuje s svojimi določbami, saj se tukaj uporablja subsidiarno oziroma podrejeno. ZUP po vrsti sledi GDPR – ta s svojimi določbami omogoča VOP, ki stopijo v UP oziroma nastopi takrat, ko se stranka zaradi (morebitne) kršitve pravic VOP sklicuje na GDPR. V drugih primerih, ko pa gre za navadna postopkovna pravila, pa GDPR ne pristopi zraven, saj je tukaj ZUP specialnejši od GDPR.

Na drugi strani pa imamo opcijo UP uveljavljanja pravic po GDPR in ZVOP-1 (v nadaljevanju opcija b), kjer Zakon o visokem šolstvu (Uradni list RS, št. 32/12 in naslednje, v nadaljevanju ZVis) v svojem 81. členu o evidencah in osebnih podatkih študentov navaja vrste osebnih podatkov, ki se hranijo na visokošolskih zavodih, in skozi nadaljnje člene obravnava vse podvrste evidenc ter zagotavljanje, zbiranje in shranjevanje podatkov. V primeru kršitve katerihkoli določil teh členov bi se pritožnik (v tem primeru študent) skliceval neposredno na GDPR in/ali ZVOP-1. V tem primeru pride ZUP kot zadnji pravni akt: uporabi se le, če določeno vprašanje ni urejeno s področno zakonodajo o določenem UP.

2.6 RAZMERJE MED ZUP IN PREDPISI O VARSTVU OSEBNIH PODATKOV

ZUP in GDPR se razlikujeta v območju, ki ga pokrivata, in za koga vse prideta v poštev. Kaj pa glede veljave? Je GDPR nadrejen ZUP, in če je, kako je?

Kot navaja Kovač (2019, v pripravi): »Slovenija mora kot polnopravna članica EU spoštovati ne le nacionalno, ampak celo primarno nadrejeno oziroma delno hierarhično pravo EU«. To pomeni, da mora Slovenija oziroma državni organi RS pri svojem delovanju po nacionalni zakonodaji biti pozorni tudi na zakonodajo na ravni EU. Pri tem pa se poraja vrsta vprašanj, kot je, kateri zakonodajni predpis je pomembnejši. Res je, da je GDPR pomemben zakonodajni predpis, saj ureja zelo občutljivo stran naših življenj, omogoča varnost in zasebnost, vendar je potrebno ob upoštevanju GDPR upoštevati tudi nacionalno upravno procesno ureditev, kar je v našem primeru ZUP.

Eden izmed načinov uporabe ZUP je tudi smiselna raba, značilna za neupravne, a javnopravne zadeve. Ko govorimo o usklajevanju dela skupaj z GDPR, je, kot navaja Kovač (2019, v pripravi), pri izvajanju upravne funkcije (v sklopu javnopravnih ali UP) s strani kateregakoli državnega organa oziroma organa javnega sektorja nujno potrebno delovanje po minimalni predpostavki (tj. po smiselni rabi ZUP). Evropska zakonodaja daje nacionalnim zakonodajam držav članic določen nivo avtonomije drugačne ureditve določenih urejanj postopkov in postopkovnih pravil. To pomeni, da so upravni organi bolj vezani na ZUP kot na sam GDPR, saj jim tako napoveduje prej omenjena normativna avtonomija.

Seveda se v praksi pri delovanju v upravnih postopkih pozna vpliv GDPR (npr. pri občutljivosti z obdelavo osebnih podatkov, kjer je potrebna dodatna pazljivost pri samem delu, da dostopa oziroma vpogleda do tujih osebnih podatkov nimajo osebe, ki za dotično uporabo niso pooblašene, večinoma udeleženci drugih UP). V primeru tako imenovanega nepooblaščenega vpogleda v tuje osebne podatke mora uradna oseba le-to nemudoma sporočiti oziroma prijaviti pristojnemu nadzornemu organu na področju varovanja osebnih podatkov, kar v RS predstavlja Informacijski pooblaščenec.

Kako pa sta skladna ZUP in ZVOP-1? V tem primeru se ne pojavljajo nikakršne večje dileme, saj se tako v splošnih kot posebnih UP primarno postopa po ZUP, ki pa je že skladen z (dosedanjo, precej zastarano) različico ZVOP-1. Tudi če oziroma ko bo prišlo do ZVOP-2, bosta ti dve zakonodajni podlagi medsebojno usklajeni, saj že sam ZUP s svojimi temeljnimi načeli veleva VOP – na podlagi URS kot hierarhično nadrejenega zakonodajnega akta.

ZUP poleg tega da preko temeljnih načel veleva VOP, prav tako opisuje upravljavce osebnih podatkov. Kot pravi 34.a člen ZUP, »upravljavci zbirk osebnih podatkov, ki razpolagajo s

podatki, ki so potrebni za ugotovitev dejstev v zvezi z vodenjem in odločanjem v upravnem postopku, so dolžni na podlagi obrazložene zahteve organa, brezplačno, najkasneje v roku 15 dni, posredovati zahtevane podatke«. Pri čemur pa sama zahteva kot taka ni dovolj. Zahtevi morajo biti namreč priloženi sledeči elementi: navedba zahtevanih podatkov, pravna podlaga za zahtevano posredovanje skupaj z namenom njihove uporabe in ne nazadnje številka aktualne upravne zadeve. Vse to omogoča čim večjo legitimnost in VOP. Po navedbah Breznik, Štucin & Marflak Trontelj (2008, str. 157) ta člen v skladu z ZVOP-1 omogoča, da uradna oseba upravnega organa osebne podatke, ki so ključnega pomena za nek dotični upravni postopek, pridobi tudi od fizičnih oziroma pravnih oseb zasebnega prava.

Prav tako ZUP uradnih osebam omejuje pridobivanje osebnih podatkov, ki se klasificirajo kot davčno tajnost, rasno ali drugo poreklo, razna osebna prepričanja, pod katera štejemo verska in politična, spolno usmerjenost, zdravstvene podatke idr., saj jih brez dejanske zakonske podlage oziroma izrecne privolitve osebe, na katere se ti podatki nanašajo, ne more priskrbeti (139. člen ZUP). To velja tako v postopkih po uradni dolžnosti kot tudi v postopkih na zahtevo stranke. Kršitev teh zapovedi 139. člena ZUP bi neposredno pomenilo kršitev 38. člena URS o varstvu osebnih podatkov in bi imetnikom teh osebnih podatkov omogočalo sodno varstvo zoper zlorabo (Breznik, Štucin & Marflak Trontelj, 2008, str. 407).

ZUP v zadostni meri opredeljuje VOP tako v povezavi z GDPR kot tudi ZVOP-1. To pomeni, da tudi v primeru različice ZVOP-2 ne bo prišlo do (večjih) neujemanj, posledično pa to le še bolj utemeljuje uporabo ZUP nad zakonodajo o VOP. Res je, da ZUP ne opredeljuje VOP tako podrobno, a je še vedno primarna usmeritev za upravne organe in stranke UP.

3 POLOŽAJ, POOBLASTILA IN PRAVICE UDELEŽENCEV V UPRAVNIH POSTOPKIH DO VPOGLEDA V OSEBNE PODATKE

3.1 SPLOŠNO O UDELEŽENCIH V UPRAVNIH POSTOPKIH

V vsakem UP nastopa več udeležencev. Kot navajata Jerovšek in Kovač (2017), so med najpomembnejšimi tisti, brez katerih UP ne morejo obstajati – vsaj ena *uradna oseba*, ki deluje v imenu nekega upravnega ali državnega organa, pristojnega za točno določeno zadevo, v kateri prav tako brani oziroma zastopa splošni javni interes; in vsaj eno (legitimirano) *stranko*, katere predmet odločanja so pravice, obveznosti ali pravne koristi. Kot v svojem drugem delu povzemata Jerovšek in Kovač (2008), so v posebnih UP te stranke poimenovane po specifičnih nazivih (npr. študent, prosilec, zavezanec itd.). Prav tako lahko stranke razdelimo še na 2 veji, in sicer glede njihovih lastnosti:

- aktivna stranka, ki je tista stranka, katere pravni interes je razlog za uvedbo postopka oziroma za vložitev zahtevka (npr. študent, ki nastopa kot prosilec za štipendijo);
- pasivna stranka, zoper katero poteka postopek, ki ga je sprožila uradna oseba po uradni dolžnosti (npr. davčni zavezanec za plačilo dohodnine).

Glede na to razvejanost vrst strank je razvidno, da je način uvedbe UP bodisi po uradni dolžnosti bodisi na zahtevo stranke.

3.2 UDELEŽENCI POSTOPKA IN NJIHOVA VLOGA GLEDE VARSTVA OSEBNIH PODATKOV

3.2.1 Uradna oseba

Kot uradno osebo ZUP opredeljuje »osebo, ki je v skladu z zakonom pooblaščen za odločanje v upravni zadevi ali za opravljanje posameznih dejanj v upravnem postopku« (5. člen ZUP). Ta uradna oseba deluje v imenu nekega upravnega oziroma državnega organa, organa samoupravne skupnosti ali nosilca javni pooblastil, ki ima z zakonom določeno pristojnost za odločanje v UP.

Uradna oseba je ena izmed nujnih udeležencev UP, brez katerih ta sploh ne bi obstajal. Kdo pa bo v določenem UP oziroma upravni zadevi deloval kot uradna oseba, pa določajo posebna pravila o pristojnosti in pooblastilih, z drugo besedo tudi kompetenca. Pristojnost pomeni vezanost uradne osebe, da jih sme in mora izvajati glede na zakon. Seveda pa to pomeni, da mora delovati tako v javnem interesu kot tudi ne v nasprotju z individualnim pravnim interesom, katerega si stranka »lasti« glede na določitev z ustavo ali s področnimi zakoni.

Kot je določeno v 1. členu ZUP, je zakonsko določenih kar nekaj organov, ki morajo po njem postopati: *organi državne uprave*, kamor spadajo vse upravne enote, ministrstva in organi v sestavi ministrstev ter vladne službe; *drugi državni organi*, kamor prištevamo organe vseh treh vej oblasti (tj. Vlada RS, Državni zbor RS, razna sodišča in drugi); *organi samoupravnih lokalnih skupnosti* oziroma organi občin, med katerimi najbolj poznamo občinsko upravo

ter župana; in ne nazadnje *nosilci javnih pooblastil*, ki so svoje pristojnosti za vodenje in odločanje v upravnih zadevah pridobili iz ene ali več sledečih možnosti (neposredno iz državnih in izvirnih pristojnosti lokalnih skupnosti, na podlagi zakona in z odlokom občinskega sveta, so registrirani kot osebe javnega oziroma zasebnega prava, kamor prištevamo tudi posameznike ali tako imenovane samostojne podjetnike, ter v okviru javnih služb, izjemoma pa tudi izven njih, kadar pri svojem poslovanju odločajo v upravnih zadevah).

Pristojnost organov lahko razčlenimo na 2 dela, med katerima ločimo pristojnost, ki se nanaša na organ, in pristojnost, ki se nanaša na osebo.

Stvarna pristojnost je prva izmed tistih, ki se nanašajo na organ, ne pa nujno tudi neposredno na uradno osebo. Praviloma jo določa področna zakonodaja v celoti ali le deloma, odvisno od stopnje odločanja in od področja, ki ga ureja. Kot prvostopenjski organi državne pristojnosti so določene upravne enote, ki urejajo mnoge upravne zadeve: vse od vozniških dovoljenj, gradbenih dovoljenj pa do orožnih listov. Poleg njih pa so prvostopenjski organi državne pristojnosti tudi organi v sestavi ministrstev (bolj poredko), kadar je področno ministrstvo določeno kot prvostopenjski organ in ima tudi določen organ v sestavi, pri čemer pa lahko za primer navedemo Agencijo Republike Slovenije za okolje. Drugostopenjski organ pa predstavlja resorno oziroma področno ministrstvo, ki je pristojno za odločanje o raznih pritožbah na odločbe upravnih enot. Glede na svoje izvirne pristojnosti samoupravnih lokalnih skupnosti je na prvi stopnji pristojna občinska uprava, katere predstavnik je direktor oziroma tajnik, na drugi stopnji pa župan. A če država svoje pristojnosti le prenese na lokalno samoupravo, je na prvi stopnji še vedno pristojna občinska uprava oziroma uprava samoupravne lokalne skupnosti, spremeni se pa drugostopenjski organ, ki ga na tem mestu predstavlja resorno ministrstvo.

Krajevna pristojnost predstavlja drugo (in tudi zadnjo) izmed pristojnosti, ki se nanašajo na organ. Z drugo besedo tudi teritorialna pristojnost pomeni pristojnost organa glede na območje, kar narekuje že 19. člen ZUP. Neomejena krajevna pristojnost že v imenu pove, da je teritorialno ne omejuje nič, le meje države, kar pomeni, da v sklopu s to pristojnostjo delujejo vsa ministrstva. Kot primer neomejene krajevne pristojnosti lahko izpostavimo klasičen primer, in sicer prošnjo za izdajo osebne izkaznice, ki jo lahko posameznik vloži na katerikoli upravni enoti RS. Na drugi strani pa je omejena krajevna pristojnost, ki se deli na več regijskih centrov. Kot navajata Jerovšek & Kovač (2017), imamo kar 58 upravnih enot, 212 občinskih uprav, 15 območjih finančnih uradov Finančne uprave Republike Slovenije, 10 območnih enot Zavoda za zdravstveno zavarovanje, 9 območnih enot Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje ter ogromno izpostav inšpektoratov. To pripelje do neujemanja območij, pri čemer lahko navedemo primer vložitve prošnje za gradbeno dovoljenje, ki jo mora posameznik vložiti na upravni enoti, pristojni za lego dotičnega zemljišča. Kot navaja ZUP v svojem 20. členu, gre v teh okoliščinah za tako imenovane navezne okoliščine, ki določajo odločujoče organe v posameznih zadevah, pri čemer pa so izpostavljena lega zemljišča oziroma nepremičnine, sedež raznih državnih organov ali organov lokalne samouprave ter pravnih oseb (v primeru podružnice teh organov glede na sedež podružnice), najpogosteje pa se upošteva predvsem stalno prebivališče stranke.

Kjer je govora o neki pristojnosti, nekih pooblastilih, vedno obstaja tudi možnost konflikta. *Spor o pristojnosti* glede zgoraj navedenih pristojnosti je ne tako redek pojav. Za vsako

upravno zadevo je lahko in mora biti pristojen le en organ, torej ne noben organ in le izjemoma več organov naenkrat, pri čemer pa lahko hitro pride do spora. Seveda vsi ob teh besedah pomislimo, da je glavna tema spora ta, da nihče ni pristojen, da vsi odklanjajo pristojnost. V tem primeru je govora o negativnem sporu o pristojnosti, ki ga prav tako obravnava ZUP v 27. členu. Poznamo pa tudi pozitiven spor o pristojnosti, pri katerem si več organov lasti pristojnost, češ da je zadeva stvar njihovega dela. Pri takih zadevah ZUP v 26. členu navaja pristojni organ za odločanje v sporih glede na vpletene (nižje) organe, pri čemer sta najpogostejša »razsodnika« ravno Vlada RS in pa Ministrstvo za javno upravo.

Zadnja, a nič manj pomembna, pa je *personalna oziroma osebnostna pristojnost*, navezujoča na posamezno uradno osebo. Pogoji, ki jih mora imeti posameznik izpolnjene za vodenje in odločanje v upravnih zadevah, so sledeči in niso navedeni po hierarhiji pomembnosti:

- Najprej je zagotovo sklenjeno delovno razmerje pri pristojnem organu, kjer je postavljen na delovno mesto uradne osebe (delovno razmerje na državnem organu za delo hišnika ne daje pristojnosti sodelovanja v UP).
- Nato je opravljen državni oziroma strokovni izpit iz poznavanja ZUP, opravljanje katerega se ob plačilu lahko udeleži vsak, ki želi.
- Naslednji pogoj je pridobljena ustrezna izobrazba, ki lahko odpre mnoga vrata v svet s pridobljenim znanjem in svežim pogledom na vse.
- Zadnji pogoj pa predstavlja pridobljeno pooblastilo za vodenje in odločanje v upravnih zadevah. Toda čeprav ima oseba lahko pooblastilo za vodenje upravne zadeve, ga nima tudi za odločanje (tj. izdaje odločb in sklepov, ki končajo dotični upravni postopek). Tovrstna pooblastila že po zakonodaji (ZUP, 28. člen) dobijo predstojniki organov in inšpektorji, prvi omenjeni pa imajo pravico pooblastiti tudi druge osebe istega organa.

Uradna oseba ima torej celoten vpogled do osebnih podatkov stranke, pa naj bodo to podatki, ki jih je stranka predložila sama, ali pa ima pravico po uradni dolžnosti do njih dostopati preko različnih portalov, pri čemer mora kot uradni zaznamek v določen spis evidentirati in opredeliti razlog vpogleda do določenih informacij oziroma osebnih podatkov, s čimer se uresničuje VOP in preprečuje nezakonito širjenje osebnih podatkov.

3.2.2 Stranka

Kot stranka lahko v UP postopa vsaka fizična ali pravna oseba, ki izkazuje pravni interes, pri čemer lahko postopek začne na svojo zahtevo ali pa po uradni dolžnosti postopek začne teči proti njej. Prav tako lahko kot stranke nastopajo drugi, katerih pravice oziroma obveznosti so predmet odločanja v upravnih zadevi.

Lastnost stranke ima vsaka (zgoraj definirana) oseba, ki izkazuje sledeče »veščine«:

- *pravna sposobnost*, ki jo fizična oseba dobi ob rojstvu, izgubi pa ob smrti; pravna oseba jo pridobi z vpisom in izgubi z izbrisom iz registra;
- *procesna oziroma opravilna sposobnost* »je sposobnost osebe, da podaja izjave volje, za katere pravni red določa, da naj bi se glede na značilnosti (npr. starost in zrelost ter psihično zdravje fizičnih oseb) zavedala njihovih pravnih posledic«

(Jerovšek & Kovač, 2017, str. 100), pri čemer jo fizične osebe pridobijo s polnoletnostjo oziroma predhodno s poroko oziroma starševstvom v času mladostnosti, izgubijo pa s smrtjo oziroma v izrednih primerih z odvzemom (npr. za hudo duševno prizadete, ki so deležni zakonitega zastopnika zaradi ponovne vloge otroka); pravne osebe pa procesne sposobnosti nimajo, a nastopajo preko zakonitih zastopnikov;

- *stvarna legitimacija* kot že prej omenjeni pravni interes, neko vsebinsko upravičenje za vstop v postopek zaradi uveljavljanja pravic ali pravnih koristi (npr. kot stranka v prošnji za pridobitev štipendije stranka ne more biti redno zaposlena oseba, ki ni vključena v noben izobraževalni sistem).

V primeru smrti stranke (tj. dejanska smrt fizične osebe ali prenehanje delovanja pravne osebe) se, po navedbah Grafenauerja in drugih (2010, str. 39), v takih primerih postavlja vprašanje, ali se naj postopek nadaljuje, in če se, kdo naj bo pravni naslednik te stranke. Ker so nekatere upravne zadeve tako občutljive (npr. izdaja osebnega dokumenta) in ker gre za osebne pravice nekega posameznika, se postopek nemudoma ustavi s sklepom, pri čemer se sploh ne odloča o pravnem nasledniku. Pa drugi strani pa ko gre za manj občutljive zadeve (npr. gradbeno dovoljenje), pa se postopek začasno prekine s sklepom, dokler se ne določi pravnega naslednika stranke, ki s svojim vstopom v postopek le-tega nadaljuje.

Položaj stranke je tisti, ki pove veliko o samem UP. *Aktivna stranka* opisuje stranko, ki sama poda vlogo za začetek postopka (tako imenovani vložnik), pri čemer uveljavlja svoje pravice (npr. uveljavljanje štipendije, dovoljenje za javno prireditelje, zaprositev za državljanstvo itd.), seveda pod pogojem, da izpolnjuje predpostavko stvarne legitimacije. Stvarno legitimacijo določa področna zakonodaja za vsako področje posebej, pri čemer je to poimenovanje drugačno (npr. tujec, študent, investitor itd.). Na drugi strani pa je *pasivna stranka*, katere pojem označuje stranko, zoper katero teče upravni postopek, pa naj bo to na zahtevo nasprotne stranke (npr. inšpekcijski postopek) ali pa po uradni dolžnosti (npr. ugotavljanje stalnega prebivališča, davčni postopki itd.), pri čemer se stranki nalagajo neke obveznosti, ki so lahko davčni zavezanec, stranka z vprašljivim prebivališčem, stranka, zoper katero teče inšpekcijski postopek, itd. Skupno ime za aktivno in pasivno stranko, ki bo uporabljeno tudi v nadaljevanju tega diplomskega dela, je *glavna stranka*.

V sklop položaja stranke vključujemo tudi *stranske udeležence* ter *zastopnike javnega interesa*. Zastopniki javnega interesa se delijo predvsem na državnega tožilca, ki se v tem položaju pojavi bolj poredko, in pravobranilca oziroma državnega odvetnika, ki pa se pojavlja pogosteje, saj zastopa državo. Nastopa kot rezerva na podlagi ZUP in ostale področne zakonodaje.

3.2.3 Stranski udeleženci

Seveda pa v UP glede udeležencev ne govorimo le o uradni osebi in stranki. Med prvimi moramo omeniti tako imenovane stranske udeležence, ki pod pogojem, da imajo pravni interes za sodelovanje, lahko vstopijo v upravni postopek, v katerem bodisi branijo svoje pravice ali pravne koristi bodisi le sodelujejo po uradnem pozivu, ko jim organ prepozna pravni interes, kot priče (43. člen ZUP).

Pravni in dejanski interes se ne enačita. Dejanski interes mora biti podprt s pravnim interesom, da ima oseba legitimiran vstop v postopek (tj., če pravica glavne stranke posega v pravni položaj stranskega udeleženca), s čimer je priznana kot stranski udeleženec. Vse to pa se lahko zgodi šele po sami uvedbi postopka. Torej ga ne more začeti, pravico oziroma možnost za vstop pa ima vse do izdaje odločbe organa 2. stopnje. Če stranski udeleženec sam prepozna svoj pravni interes in vloži zahtevo za vstop v postopek, mora uradni organ o tem izdati sklep, s katerim mu vstop dovoli ali pa zavrne. Če kljub temu oseba, ki želi v postopek vstopiti kot stranski udeleženec, a ji je to s sklepom zavrnilo, meni, da je upravičena do vstopa, se lahko na dotični sklep pritoži. Po slovenskem ZUP je to edina vrsta sklepa, zoper katerega je dovoljena oziroma možna pritožba. Pri tem je pritožba suspenzivna ali kot pravita Jerovšek & Kovač (2017, str. 104), gre pri tem za tako imenovano tiho prekinitev postopka, kar pomeni, da se v takem primeru postopek ne sme ne nadaljevati ne končati. V praksi veliko tako imenovanih stranskih udeležencev to pravico zlorablja, saj lahko glavni stranki postopek zavlečejo v nedogled.

Primer navajajo že Kovač in drugi (2015, str. 198) s svojim primerom iz prakse, ki obravnava vlogo osebe za vstop v postopek pridobitve gradbenega dovoljenja, kjer gre za neutemeljeno zahtevanje statusa stranskega udeleženca. Seveda je vsak primer ali postopek v praksi drugačen, zato ne moremo zagotovo trditi, kdaj je vloga za vstop utemeljena oziroma kdaj neutemeljena. Pri tem je treba biti obziren na vse okoliščine.

Strankam mora biti vseskozi UP omogočeno VOP in preprečitev nezakonitega širjenja osebnih podatkov. Med postopkom stranke podajajo svoje osebne podatke, relevantne za sam postopek, v prepričanju, da ne bo prišlo do njihove neupravičene širitve. Prav tako pa so, z načelom zaslišanja stranke po ZUP, upravičene do vpogleda v spis (če gre za tako imenovane stranske udeležence ali redkeje zastopnike javnega interesa) z opredelitvijo pravnega interesa. Pravico imajo dostopati do dokumentacije, za katero zaprosijo. Na tem mestu pa se pojavlja vprašanje, v kolikšni meri lahko do nje dostopajo. Namreč, v primeru občutljivih osebnih podatkov oziroma v primeru suma kršitve javnega interesa (npr. zdravje in življenje ljudi) bi lahko tako postopanje, ki je določeno že po ZUP, škodovalo več osebam.

Že kot pravi točka 69 preambule GDPR:

»Kadar se lahko osebni podatki zakonito obdelujejo, ker je obdelava potrebna za izvajanje naloge v javnem interesu ali pri izvajanju javne oblasti, ki je bila dodeljena upravljavcu, ali zaradi zakonitih interesov upravljavca ali tretje osebe, bi moral imeti vsak posameznik, na katerega se nanašajo osebni podatki, kljub temu pravico ugovarjati obdelavi katerihkoli osebnih podatkov, povezanih z njegovim posebnim položajem. Upravljavec bi moral dokazati, da njegovi nujni zakoniti interesi prevladajo nad interesi ali temeljnimi pravicami in svoboščinami posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki.«

S tem GDPR zagotavlja dobro VOP, a kaj se zgodi, ko posameznik (v tem primeru stranka) ugovarja obdelavi določenih osebnih podatkov bodisi po uradni dolžnosti uradne osebe bodisi po zahtevi stranskih udeležencev do vpogleda v spis. Stranka mora biti po GDPR že na samem začetku obdelave svojih osebnih podatkov o tem obveščena in tako mora biti tudi med celotnim postopkom. Upravljavec osebnih podatkov (v tem primeru uradna oseba) mora dokazati, da so njegovi interesi za obdelavo določenih podatkov podprti s

pristojno zakonodajo, tudi če je to v nasprotju z interesi oziroma temeljnimi pravicami stranke, ki je nosilka osebnih podatkov.

3.2.4 Zastopniki

Druga vrsta udeležencev v UP pa se navezuje na zastopstvo stranke, kjer govorimo o več vrstah zastopnikov.

Ko govorimo o zastopnikih strank, govorimo o osebah, ki imajo pravico, da namesto oziroma v imenu stranke opravljajo določena dejanja v UP, ki imajo enak učinek, kot če bi jih opravila stranka sama (Grafenauer & drugi, 2010). Zastopniki vstopijo v postopek, ko je to nujno potrebno, in sicer ko oseba ni procesno sposobna (tj. mladoletna) ali pa ji je ta sposobnost bila odvzeta (tj. hujši duševni bolniki – v tem primeru je govora o zakonitem oziroma kar nujnem zastopniku); ko se stranka zaradi več razlogov odloči za pooblaščenca, ki bo namesto nje opravljal vse potrebno (npr. v primeru daljše odsotnosti zaradi službe ali potovanja ali pa preprosto zaradi večjega znanja in kompetenc pooblaščenca oziroma pogodbenega zastopnika); ko je potrebno zaradi nujnosti ali narave samega postopka za kratek čas določiti začasnega zastopnika (tj., ko je pod vprašajem procesna sposobnost ali pa ko se gre za dobro otroka itd.).

Ena vrsta zastopnika se navezuje na procesno oziroma opravilno sposobnost. Kot določa 46. člen ZUP, »stranko, ki nima procesne sposobnosti (tj. mladoletnik, oseba, kateri je bila procesna sposobnost odvzeta ter pravne osebe) zastopa njen *zakoniti zastopnik*«. V takem primeru zastopnik zastopa svojo stranko v celoti glede izjav volje, za kar pa je določen z zakonodajo. Zastopnik mora imeti ves čas postopka neko potrdilo oziroma dokazilo, da dejansko lahko postopa na tem položaju (tj. predhodno odločbo, izkaz starševstva ali pa pogodbo v primeru pravnih strank). Kot določa 50. člen ZUP, v primeru smrti stranke ali prenehanja pravne osebe, se upravni postopek nadaljuje preko zakonitega zastopnika v primeru, ko se lahko pravica, obveznost ali pravna korist prenese na pravne naslednike.

Če bi procesno nesposobna oseba želela dostopati do dokumentacije UP, katerega udeleženec je tudi sama, ji to brez zakonitega zastopnika ne bi bilo omogočeno. Zakoniti zastopnik bi bil preko poziva o dopolnitvi vloge (tj. zahteve) obveščen. Če se nanj ne bi odzval oziroma bi tako vlogo v imenu svoje stranke umaknil, bi se to upoštevalo kot formalno pomanjkljivo vlogo in bi jo zavrnil (Kovač in drugi, 2012, str. 205).

V primeru ko stranke ni mogoče dobiti ali pa gre za dvomljive okoliščine (dvom o procesni sposobnosti stranke ali o starosti stranke), se v njeno korist s sklepom postavi *začasnega zastopnika*. Zastopa jo le omejen čas, a ko zaseda ta položaj, ga opravlja v celoti. »Začasnega zastopnika postavi organ stranki z oblastnim aktom (ne glede na voljo stranke), če to narekuje nujnost zadeve (treba je opraviti nujno dejanje, ki ga ni mogoče odložiti npr. zaslišati pričo na smrtni postelji, a stranka ali njen zastopnik ni dosegljiv/-a) ali interes stranke [...]« (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 109). Podrobnejše ga opisuje 51. člen ZUP, ki pravi, da se ga postavi: če stranka nima procesne sposobnosti in nima zakonitega zastopnika (npr. vprašljiva procesna sposobnost stranke, ki pride na upravno enoto podat vlogo, a uradna oseba dvomi, da se stranka zaveda resnosti tega posla); če je potrebno zoper osebo opraviti kakšno dejanje, a je njeno prebivališče nepoznano in prav tako nima postavljenega pooblaščenca, dejanje pa je treba opraviti nemudoma, pri čemer se to

dejanje čim prej javi stranki oziroma njenemu zakonitemu zastopniku ali pooblaščenca; če imamo nasprotujoča si interesa stranke in zakonitega zastopnika (v primeru otrok in staršev) oziroma če imata nasprotujoči si stranki istega zakonitega zastopnika (npr. dva otroka in eden izmed staršev kot isti zakoniti zastopnik); če stranka ni fizična oseba in nima nikakršne oblike zastopstva (tj. zakonitega, pooblaščenca ali pa predstavnika), in ne nazadnje se začasnega zastopnika postavi tudi takrat, ko je treba opraviti dejanje, ki je neodložljivo oziroma ko stranke ali njenega zastopnika ni mogoče pravočasno obvestiti ali povabiti, a je tako dejanje nujno (npr. priča na smrtni postelji, zaščita otroka pred nasiljem v družini). V vseh teh primerih postavitve začasnega zastopnika mora upravni organ takoj po postavitvi in opravljenemu (nujnemu) dejanju o vsem tem obvestiti stranko oziroma njenega zakonitega zastopnika v primeru vprašljive procesne sposobnosti.

»Stranka, ki je procesno sposobna oziroma njen zakoniti zastopnik, si lahko postavi *pooblaščenca* za zastopanje v postopku, če sama ne želi nastopati v postopku, razen pri dejanjih, pri katerih mora sama dajati izjave (po področnem zakonu)« (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 106). Na drugi strani pa ZUP pravico do pooblaščenca še podrobneje opisuje, predvsem v delu, ki pravi, da imajo dejanja s strani pooblaščenca v mejah pooblastila enak učinek, kot če bi jih opravila stranka sama (Breznik, Štucin & Marflak Trontelj, 2008, str. 218), kar pomeni, da postavitve pooblaščenca s strani stranke ne predstavlja nikakršne ovire skozi postopek. To pomeni, da je pravica do pooblaščenca popolnoma prepuščena prosti volji stranke, se pa izjemoma tudi zahteva pooblaščenca, ki si ga stranka mora priskrbeti. Če si ga ne najde sama, pa ji ga določi upravni organ s sklepom. Slednje se zahteva predvsem v primerih, ko gre za stranko, ki nima bivališča v Sloveniji, in to predstavlja oviro v samem postopku, pri čemer pa mora biti pooblaščenec stranke nujno lociran v Sloveniji bodisi s prebivališčem bodisi s sedežem. Postavljen je s pisnim pooblastilom (in privolitvijo morebitnega pooblaščenca), pisno ali ustno na zapisnik pri upravnem organu, sama overitev pooblastila pa ni nujna (a je bolj praktična in gotova), razen če področna zakonodaja ne določa drugače. Seveda se meje pooblastila razlikujejo med laikom (tj. nestrokovnjakom, z nepoznavanjem področja) in odvetnikom. Že predhodna odločba Ustavnega sodišča pa definira odvetnika kot osebo, ki je vredna zaupanja in posledično lahko pošteno opravlja odvetniški poklic (Uradni list RS, št. 117/05).

Ne nazadnje pa je omembe vreden tudi *skupni predstavnik*, ki nastopa na položaju stranke in je ena izmed strank z istim interesom, ki zastopa druge stranke – v največ primerih dve ali več strank s skupnimi oziroma nenasprotujočimi si interesi. Tako zastopstvo predstavlja bolj ekonomičen postopek tako za stranke, za katere je komunikacija z upravnim organom preko skupnega predstavnika hitrejša in lažja, kot tudi za upravni organ oziroma določeno uradno osebo, katere delo je olajšano, še posebej z vročanjem. Za primer lahko navedeno stanovanjski blok, ki je na upravno enoto podal vlogo za preureditev parkirišča in okolice bloka, pri čemer eden od stanovalcev, v dobrobit vseh udeleženi, predstavlja vse preostale stanovalce. Skupno predstavnik opravlja vsa dejanja, potrebna za nemoten potek upravne zadeve v imenu vseh strank in tudi sebe. Kot navaja drugi odstavek 52. člena ZUP, skupnega predstavnika določijo stranke med sabo ali pa ga določi upravni organ na podlagi sklepa, ki omogoča pritožbo, a to ne zadrži izvršitve. Čeprav vsaj prvostopenjska procesna dejanja opravlja skupni predstavnik v imenu vseh strank, pa ima vsaka izmed teh strank po izdaji prvostopenjske odločbe pravico do samostojne vložitve pritožbe in uporabe drugih pravnih sredstev (npr. obnova postopka, ničnost odločbe itd.).

Tudi zastopniki imajo v imenu stranke pravico do vpogleda v spis. Načeloma naj bi zastopniki predstavljali stranko in njeno korist, a tudi tukaj se pojavi vprašanje o upravičenem dostopu do nekaterih osebnih podatkov, še posebej, če so v postopek vključene tudi druge osebe. Zastopniki imajo pravico dostopati do osebnih podatkov svojih strank, vprašanje pa je, ali imajo tudi pravico dostopati do vseh osebnih podatkov ostalih stranskih udeležencev. ZUP seveda vse to omogoča, pri čemer je specialnejši od GDPR oziroma ZVOP-1.

3.3 SINTEZA RAZMERIJ MED RAZLIČNIMI UDELEŽENCI GLEDE VARSTVA OSEBNIH PODATKOV

Kot veleva 82. člen ZUP, ima stranka v svoji zadevi pravico vpogleda v spis. To pomeni, da ima v dotični zadevi pravico do pregleda dokumentov, jih prepisati oziroma preslikati, a na lastne stroške. Vse to nadzoruje uradna oseba, ki je določena vnaprej. Pravico do vpogleda v spis ima tudi katerikoli drugi udeleženec, ki za to dejanje izkazuje pravni interes. Toda tukaj je potrebna dodatna pazljivost. Skupaj s temo VOP, ki je zadnja leta še posebej pereča, je potrebno pri izvajanju te pravice v obzir jemati tudi ostale pravice udeležencev, kot sta zasebnost, osebno dostojanstvo in ne nazadnje pa tudi pravica do VOP.

Same omejitve se pojavijo že pri delovanju uradnih oseb. Pri kakršnemkoli vpogledu v razne registre, kjer so vsebovani posameznikovi osebni podatki, morajo z uradnim zaznamkom v spisu navesti utemeljitev za ta vpogled. S tem se omejuje nepotrebne vpogleda in možne zlorabe teh podatkov. Prav tako uradne osebe niso pristojne za vpogled v vse registre. To namreč pomeni, da imajo možnost (utemeljenega) vpogleda v registre le na področju, ki ga zavzema njihovo delovno mesto. Vse to v praksi (še posebej na ministrstvih in upravnih enotah) poteka preko programa Lotus Notes, ki vsebuje vse upravne zadeve, njihov celotni spis in vse pristojnosti zaposlenih. Dostop uradnih oseb do osebnih podatkov ostalih udeležencev tako ni toliko omejen kot pri ostalih, saj ne nazadnje delujejo v javno dobro. Se pa ta dostop razlikuje glede na predhodno omenjeni dve možnosti: a) ZUP določa postopanje uradnih oseb do osebnih podatkov, kot je opisano zgoraj; b) v primeru ZVis (smiselna raba ZUP) pa lahko zaposleni na visokošolskih zavodih dostopajo sami, brez posebne dovoljenja posameznika, za namene nemotenega delovanja sistema.

139. člen ZUP v prvem odstavku določa, da lahko uradna oseba ves čas postopka ugotavlja dejansko stanje in prav tako glede na četrti odstavek istega člena ZUP omogoča uradnim osebam pridobivanje osebnih podatkov od drugih pristojnih organov oziroma zahtevati določene osebne podatke. Že predhodno omenjeni člen ZUP v odstavkih 5-8 predpisuje dostop do osebnih podatkov oseb, ki v upravnih postopkih nastopajo v vlogi stranke oziroma stranskega udeleženca.

»Uradna oseba lahko pridobiva za potrebe ugotavljanja dejanskega stanja osebne podatke iz uradnih evidenc o stranki, ki je vložila zahtevo za uvedbo postopka, razen če je stranka pridobitev teh podatkov izrecno prepovedala. Podatke, ki štejejo za davčno tajnost, ali se nanašajo na rasno ali drugo poreklo, politična, verska in druga prepričanja, pripadnost sindikatu, spolno vedenje, kazenske obsodbe ter zdravstvene podatke, si lahko uradna oseba v skladu s prejšnjima odstavkoma priskrbi le, če tako določa zakon, ali na podlagi izrecne pisne privolitve stranke oziroma druge osebe, na katero se podatki nanašajo« (peti odstavek 139. člena ZUP).

Stranke imajo potek UP na nek način v svojih rokah, saj niso dolžne predložiti določenih osebnih podatkov, katerih pridobivanje omejuje že zakonodaja. To vsekakor omogoča boljše VOP in preprečevanje njihove zlorabe oziroma nepooblaščenega širjenja, po drugi strani pa tudi otežuje delo uradnih oseb v UP, kar lahko strankam prinese več nevšečnosti kot koristi. Seveda v primeru, da uradna oseba utemelji potrebno po določenih osebnih podatkih, strankam njihovo razkritje ne predstavlja večjega problema, saj je pomoč upravnim organom vedno dobrodošla, še posebej, če gre za uveljavljanje pravice ali koristi stranke.

Stranke lahko dostopajo do spisa v svoji dotični zadevi, a tudi tukaj z omejitvijo. Čim gre za večje število strank v neki zadevi, stranka nima pravice do vpogleda v osebne podatke drugih strank, saj vedno obstaja sum zlorabe. Izjeme se pojavijo v primeru stranke brez procesne sposobnosti ali mladoletnika, pravne osebe in njenega (zakonitega ali začasnega) zastopnika, ki dejansko nastopa namesto stranke (tj. v njeno korist). Seveda tudi tukaj obstaja nek manjši dvom o posredovanju informacij, a je z zakonodajo določeno, da ima zastopnik v takih primerih take pravice kot stranke (tj. osebe, ki jih zastopa). V primeru skupnega predstavnika le-ta nima takega obsega pravic kot zakoniti zastopnik, ker skupino strank predstavlja le v ekonomičnem vidiku, pri tem pa si ne pridružuje pravice do dostopa vseh osebnih podatkov sostrank.

Priče v UP se ločujejo od strank po tem, da priče dajejo izjave dejstev, pri čemer ne potrebujejo zastopnika in ne rabijo delati sebi v škodo. Stranke na drugi strani pa dajejo izjave volje in so »prisiljene« govoriti resnico. Priče se od strank razlikujejo tudi po tem, da nimajo pravice do vpogleda v spis, če ne izkazujejo pravnih interesov, saj se s tem varujejo osebni podatki ostalih udeležencev (pri čemer se uradna oseba ne prišteva). Tako velja tudi v primeru, ko glavna stranka želi dostop do osebnih podatkov prič, do česar ni upravičena, in sicer na podlagi nacionalne in evropske zakonodaje.

Vsak izmed udeležencev ima v upravni zadevi ne glede na pravice, ki jih določa ZUP, določene omejitve, ki so določene z zakonodajo, omenjeno v prejšnjem poglavju: nekateri več, nekateri manj, a prav nihče izmed njih nima popolnega dostopa, kar omogoča visok nivo zasebnosti in varnosti.

4 NORMATIVNA RAZISKAVA VARSTVA OSEBNIH PODATKOV Z VIDIKA UDELEŽENCEV V UPRAVNIH POSTOPKIH

4.1 PRIMERJALNA ANALIZA PRAVIC PO ZUP IN ZVOP/GDPR

»Pravica se lahko učinkovito uresniči le, če jo podpre predpisan postopek, kar za VOP pomeni pretežno upravno-procesno varstvo [...] Da gre pri VOP za upravno razmerje, izhaja iz tega, da na eni strani razmerja nastopa upravljavec podatkov, ki ima zaradi zaščitenih vrednot z zakonodajo določene pristojnosti zagotavljati pravice v odnosu do oseb, za katerih podatke gre, obenem pa je subjekt nadzora do Informacijskega pooblaščenca v sklopu svojih prejšnjih nalog. Vse skupaj pa povezuje javni interes [...]« (Kovač, 2019, v pripravi).

ZUP v razmerju do GDPR in/oziroma ZVOP-1 (in tudi potencialnega ZVOP-2) nastopa nadrejeno kot področna zakonodaja. To mu omogoča, da lahko posamezna vprašanja ureja drugače. Kljub tej avtonomiji napram GDPR (in posledično ZVOP-1, ZVOP-2), ki jo uživa ZUP, pa je edino pravilno, da se vsaj deloma ujema s podrejeno zakonodajo, še najpomembnejše na področju pravic posameznikov v UP.

Tabela 2: Primerjava pravic varstva osebnih podatkov po ZUP in ZVOP-1

ZUP		ZVOP-1
9. člen	pravica do vpogleda	3. alineja četrtega odstavka 19. člena
34. a člen	upravljavci (zbirk) osebnih podatkov	četrti odstavek 22. člena
82. člen	zahteva stranke do podatkov	prvi odstavek 30. člena

Vir: lasten

Pravica do vpogleda v spis je ena izmed temeljnih pravic strank v UP, določena z 9. členom (eno izmed temeljnih načel), pri čemer stranka lahko vpogleduje v celoten potek UP – vse od podatkov, ki jih je posredovala sama, pa do postopanja uradnih oseb do določenih osebnih podatkov, pridobljenih s strani drugih državnih institucij. Poleg vrste pridobljenih osebnih podatkov mora uradna oseba v svojih poizvedovanjih tudi navesti namen poizvedbe, da s tem ne bi prišlo do kršitev ali zlorabe osebnih podatkov.

Na drugi strani pa četrti odstavek 19. člena ZVOP-1 (natančneje 3. alineja) v povezavi s tretjim odstavkom istega člena veleva, da mora upravljavec osebnih podatkov v primeru, ko osebnih podatkov ne zbere neposredno od posameznika, na katerega se nanašajo, o tem obvestiti dotičnega posameznika, in sicer mora »sporočiti tudi dodatne informacije, zlasti:

- informacijo o vrsti zbranih osebnih podatkov,
- navedbo uporabnika ali vrste uporabnikov njegovih osebnih podatkov,
- informacijo o pravici do vpogleda, prepisa, kopiranja, dopolnitve, popravka, blokiranja in izbrisa osebnih podatkov, ki se nanašajo nanj«.

Vidimo lahko, da je na nek način ZUP poskrbel za skladnost z ZVOP-1, vsaj kar se tiče dela pravice do vpogleda, kljub temu da ZVOP-1 to temo pridobitve osebnih podatkov obravnava tudi v drugih pomenih.

Kot opredeljuje sedmi odstavek 4. člena GDPR, »upravljavec« pomeni fizično ali pravno osebo, javni organ, agencijo ali drugo telo, ki samo ali skupaj z drugimi določa namene in sredstva obdelave; kadar namene in sredstva obdelave določa pravo Unije ali pravo države članice, se lahko upravljavec ali posebna merila za njegovo imenovanje določijo s pravom Unije ali pravom države članice«. Je že res, da GDPR upravljavce opisuje širše, a v povezavi z ZUP govorimo v primeru upravljavcev o raznih organih javne uprave, kot so v glavnem ministrstva, organi v sestavi ministrstev in upravne enote. ZUP v svojem 34. a členu določa dolžnost upravljavcev osebnih podatkov napram državnemu organu, da mu mora zahtevane osebne podatke, seveda pod pogojem utemeljenosti, posredovati brezplačno in najkasneje v roku 15 dni. To je seveda samoumevno, saj gre pri UP tako za pravice, obveznosti in pravne koristi posameznika kot tudi za javno dobro. Vsi prebivalci RS bi morali delovati v javno dobro, a je dejansko izvajanje v praksi popolnoma druga zgodba. Ni pa tako pri primerjavi z ZVOP-1, kjer je ta dolžnost upravljavca (v javnem sektorju) napram organu (v javnem sektorju) opredeljena v 22. členu, natančneje v četrtem odstavku tega člena, vendar s pripisom, ki ga pa seveda ZUP kot področna zakonodaja ne vsebuje. Pripis omenja posredovanje osebnih podatkov brezplačno, »razen če zakon določa drugače ali če gre za uporabo za zgodovinsko, statistično ali znanstveno-raziskovalne namene« (22. člen ZVOP-1).

Ena izmed mnogih pravic udeležencev UP je vpogled v spis oziroma dokumente zadeve. V ZUP je ta pravica opredeljena že v 9. členu, a natančneje razdelana v 82. členu, s poudarkom na prvem in drugem odstavku, ki omogočata stranki oziroma posamezniku, ki izkaže pravni interes, pregledovanje dokumentov zadeve ter razpolaganje z njimi – jih prepisati ali preslikati (na lastne stroške) bodisi v fizični ali elektronski obliki. Vsa ta (morebitna) dejanja nadzoruje določena uradna oseba, ko gre za fizičen vpogled. Seveda pa ima stranka, glede na vso napredno tehnologijo, možnost dostopa do te zbirke dokumentov preko informacijskega sistema organa, kjer se s svojim kvalificiranim potrdilom za elektronski podpis enolično identificira. Na drugi strani ZVOP-1 na malo drugačen način opredeljuje isto pravico, ki jo lahko uživa stranka, a v obširnejšem spektru:

»Upravljavec osebnih podatkov mora posamezniku na njegovo zahtevo: 1. omogočiti vpogled v katalog zbirke osebnih podatkov; 2. potrditi, ali se podatki v zvezi z njim obdelujejo ali ne, in mu omogočiti vpogled v osebne podatke, ki so vsebovani v zbirki osebnih podatkov in se nanašajo nanj, ter njihovo prepisovanje ali kopiranje; 3. posredovati izpis osebnih podatkov, ki so vsebovani v zbirki osebnih podatkov in se nanašajo nanj; 4. posredovati seznam uporabnikov, katerim so bili posredovani osebni podatki, kdaj, na kakšni podlagi in za kakšen namen [...]« (prvi odstavek 30. člena ZVOP-1).

Ob navedbi in primerjavi vseh treh sklopov pravic je tako opazna razlika med omenjenima zakonodajama. Še bolj se razjasni, da je ZUP področna zakonodaja, ki ureja UP in njihove udeležence, medtem ko ZVOP-1 obsega širše področje, predstavlja neko osnovo za ostalo področno zakonodajo. A še vedno bi potrebovali novo verzijo, usklajeno z GDPR, saj bi jo le tako lahko začeli izvajati, kot je določeno.

Tabela 3: Primerjava pravic varstva osebnih podatkov po ZUP in GDPR

ZUP		GDPR
7. člen	varstvo pravic strank	79. točka preambule
34. a člen	upravljavci/obdelovalci (zbirk) osebnih podatkov	tretji odstavek 28. člena
peti odstavek 82. člena	dostop do podatkov	prvi odstavek 15. člena

Vir: lasten

ZUP v svojem 7. členu v sklopu svojih temeljnih načel opisuje varstvo pravic strank (in varstvo javnih koristi) in na splošno opredeljuje, na kakšen način morajo uradne osebe (v našem primeru upravljavci ali obdelovalci osebnih podatkov) pri svojem delu ravnati, da so zavarovane in uveljavljene vse pravice strank, a seveda ne v škodo drugih – torej v javno dobro. Ta člen se ne podrobneje razveji v določitev posameznih pravic strank, temveč vse opisuje v splošnem pomenu in daje tako možnost izbire, da se med UP odloča o katerikoli pravici, za katero se meni, da je bila kršena oziroma zlorabljena. Na drugi strani tudi GDPR v splošnem opredeljuje varstvo pravic, in sicer: »Varstvo pravic in svoboščin posameznikov, na katere se nanašajo osebni podatki, pa tudi pristojnost in odgovornost upravljavcev in obdelovalcev, tudi v povezavi s spremljanjem in ukrepi nadzornih organov, zahtevajo jasno dodelitev odgovornosti na podlagi te uredbe, tudi kadar upravljavec namene in sredstva obdelave določi skupaj z drugimi upravljavci ali kadar je dejanje obdelave izvedeno v imenu upravljavca« (79. točka preambule GDPR). Oba zakonodajna akta omogočata varstvo pravic na splošni ravni, kar zagotovo pomeni prednost za ZUP. Že to, da se naš ne dolgo nazaj uveljavljen zakon ujema z (novonastalo) uredbo, pomeni, da njeno izvajanje le ne bo tako novo in zamudno, saj smo z nekaterimi določbami že dolgo seznanjeni.

Omenjeni 34. a člen ZUP, ki v grobem opisuje pridobivanje osebnih podatkov s strani obdelovalca napram upravljavcu zbirk osebnih podatkov, GDPR v svojem tretjem odstavku 28. člena podrobneje opisuje obveznosti obdelovalca, ki jih ima napram upravljavcu (npr. obdelava osebnih podatkov le glede na dokumentirana navodila upravljavca, zavezanost oseb, pooblaščenih za obdelavo osebnih podatkov, k zaupnosti (tudi s strani zakona), v primeru, ko dokumentirano navodilo krši to uredbo (tj. GDPR) ali druge določbe Unije, je potrebno nemudno obvestilo upravljavcu). Tukaj je razvidno, da ZUP ni natančno poglobljen v samo temo VOP kot GDPR, ampak le določa neke smernice. In glede na to, da je v tem primeru ZUP kot področna zakonodaja nad GDPR, bi morala ta tematika biti obravnavana podrobneje. Vsekakor gre v veliko primerih za občutljive osebne podatke posameznikov.

Peti odstavek 82. člena ZUP navaja, da »če so bili v postopku uporabljeni dokumenti, ki vsebujejo tajne podatke in so bili uporabljeni kot podlaga za odločitev, jih imajo stranke pravico vpogledati«. V tem primeru se kot stranko tretira tudi osebe, ki za ta dostop izkažejo pravni interes. Ta člen ZUP bi načeloma lahko povezali s prvim odstavkom 15. člena GDPR, ki narekuje sledeče: »Posameznik, na katerega se nanašajo osebni podatki, ima pravico od upravljavca dobiti potrditev, ali se v zvezi z njim obdelujejo osebni podatki, in kadar je temu tako, dostop do osebnih podatkov in naslednje informacije: (a) namene obdelave; (b) vrste zadevnih osebnih podatkov; (c) uporabnike ali kategorije uporabnika, ki so jim bili ali jim bodo razkriti osebni podatki, zlasti uporabnike v tretjih državah ali mednarodnih organizacijah [...]« Upravni organ, v tem primeru upravljaec oziroma obdelovalec

določenih osebnih podatkov, je dolžan vsakemu posamezniku, ki mu uspe izkazati pravni interes, omogočiti dostop do dokumentov zadeve (tj. vpogleda v spis). Toda ima nekoliko maneverskega prostora: če na podlagi petega in šestega odstavka 139. člena ZUP pridobi podatke, ki so občutljive narave, jih zaradi javnega in posameznikovega dobrega ni dolžan razkriti ostalim udeležencem, pri čemer jih lahko enostavno »prekrije« in s tem ne krši pravice do vpogleda v spis, po drugi strani pa omogoča varstvo delikatnih ali tajnih osebnih podatkov posameznika, na katerega se podatki nanašajo.

4.2 ANALIZA DOSTOPA DO OSEBNIH PODATKOV PO GDPR

GDPR poleg obveznosti upravljavcev in obdelovalcev osebnih podatkov navaja tudi pravice imetnikov teh osebnih podatkov, ki so predmet obdelave.

»Obdelava« pomeni vsako dejanje ali niz dejanj, ki se izvaja v zvezi z osebnimi podatki ali nizi osebnih podatkov z avtomatiziranimi sredstvi ali brez njih, kot je zbiranje, beleženje, urejanje, strukturiranje, shranjevanje, prilagajanje ali spreminjanje, priklic, vpogled, uporaba, razkritje s posredovanjem, razširjanje ali drugačno omogočanje dostopa, prilagajanje ali kombiniranje, omejevanje, izbris ali uničenje« (drugi odstavek 4. člena GDPR).

Poleg opredelitve osnovnih pojmov, ki jih zajema 4. člen omenjenega zakona in ki so izredno pomembne za uspešno in učinkovito izvajanje zakona, tudi 15. člen opisuje eno izmed pravic posameznika – *pravico dostopa posameznika*, na katerega se nanašajo osebni podatki. Ta člen je izredno pomemben, saj v svojih štirih točkah definira dostop do osebnih podatkov in pridobitev informacij v zvezi z njimi. Najpomembnejša je prva točka tega člena, ki posamezniku daje pravico, da v povezavi s svojimi osebnimi podatki izve namen obdelave, vrste osebnih podatkov, ki so v neki zadevi v obdelavi, uporabnike, ki imajo oziroma bodo imeli dostop do osebnih podatkov (zlasti poudarek na uporabnikih tretjih držav oziroma mednarodnih organizacij), predvideno obdobje hrambe oziroma merila za določitev tega obdobja, seznanjenost s pravico glede omejitev obdelave osebnih podatkov (morebiti popravek, izbris ali ugovor obdelavi), seznanjenost s pravico do pritožbe, vir pridobljenih podatkov posameznika (kadar jih dotični posameznik ni sam podal). Osebnosti podatke bi bilo potrebno obdelovati na način, ki zagotavlja ustrezno varnost in zaupnost osebnih podatkov, tudi za preprečitev nedovoljenega dostopa do osebnih podatkov ali uporabe osebnih podatkov in opreme za obdelavo (39. točka preambule GDPR).

Prav temo dostopa do osebnih podatkov pa opredeljuje 63. točka preambule obravnavanega zakona, ki posamezniku (tj. nosilcu določenih osebnih podatkov) omogoča dostop do njegovih zbranih oziroma obravnavanih osebnih podatkov ne glede na časovno obdobje, v katerem želi uveljavljati to svojo pravico, preveriti njihovo obdelavo in zakonitost, a vsekakor v nekaterih razumnih časovnih obdobjih. Kot navaja zakon, lahko kot primer navedemo zdravstvene osebne podatke, predvsem dostop do zdravstvenih kartonov, ki vsebujejo diagnoze, izvide preiskav, posege itd. Na podlagi te pravice zakon veleva: »Zato bi moral vsak posameznik, na katerega se nanašajo osebni podatki, imeti pravico do seznanitve s sporočiloma in njegove pridobitve, zlasti o nameni obdelave osebnih podatkov, po možnosti o obdobju, za katerega so osebni podatki obdelani, uporabnikih osebnih podatkov, o razlogih za morebitno avtomatsko obdelavo osebnih podatkov in, vsaj v primerih, kadar obdelava temelji na oblikovanju profilov, o posledicah

take obdelave« (63. točka preambule GDPR). Kljub tej pravici, ki jo posameznik uživa, pa je ne sme, kot že pri mnogih drugih pravicah, uveljavljati v škodo drugim (z vplivom na njihove pravice in svoboščine, kamor pa prištevamo tudi poslovne skrivnosti, intelektualno lastnino ter avtorske pravice). In kljub taki omejitvi se ne sme zgoditi, da se posamezniku oziroma nosilcu osebnih podatkov zavrne dostop do vseh želenih informacij. V tem primeru v glavni vlogi nastopi upravljavec, ki mora delovati tako, da od dotičnega posameznika pridobi podrobnejše informacije o zahtevi.

Omembe vredna je tudi 73. točka preambule GDPR, ki veleva, da se omejitve lahko uvedejo bodisi s pravo EU bodisi s pravom držav članic v primeru, da gre ali za potrebe (demokratske) družbe in/ali za zaščito javne varnosti, vključno s človeškim življenjem. V tem primeru gre za »omejitve glede posebnih načel in pravic do obveščnosti, dostopa in popravka ali izbrisa osebnih podatkov, pravice do prenosljivosti podatkov, pravice do ugovora, odločitev, ki temeljijo na oblikovanju profilov, sporočanja o kršitvi varstva osebnih podatkov posamezniku, na katerega se nanašajo osebni podatki, in določenih s tem povezanih obveznosti upravljavcev [...]« (73. točka preambule GDPR). Ne nazadnje ne glede na svobodo, ki jo imajo države članice pri oblikovanju svojega prava v sklopu te teme omejitve, pa so vseeno vezane na skladnost z Listino in Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Ta zakonodaja je ne glede na vse hierarhično najvišja na področju človekovih pravic v EU.

Ko je govora o dostopu do osebnih podatkov s strani javnih organov, pa je zgodba povsem drugačna. V veliki večini primerov, ko govorimo o delu javnih organov, govorimo o nalogah v javnem interesu. 86. člen GDPR določa, da lahko javni organ, ki poseduje določene osebne podatke v uradnih dokumentih in ki so predmet njegovega dela v skladu z nalogami v javnem interesu, razkrije te osebne podatke iz uradnih dokumentov, »da se uskladi dostop javnosti do uradnih dokumentov s pravico do VOP v skladu s to uredbo«. V povezavi s 154. točko preambule istega zakona, ki prav tako opredeljuje oziroma opisuje upoštevanje načela dostopa javnosti do uradnih dokumentov, lahko zagotovo rečemo, da lahko javnost dostopa do uradnih dokumentov, kadar se poraja vprašanje javnega interesa.

4.3 ANALIZA VPOGLEDA V SPIS PO ZUP

Vpogled v spis je pravica stranke in »obveznost« upravnega organa, ki je določena že v temeljnih načelih po ZUP, natančneje v 9. členu ZUP (načelo zaslišanja stranke). Od dostopa do osebnih podatkov se po mojem mnenju vpogled v spis razlikuje po tem, da za dejansko izvedbo potrebuje legitimiran pravni interes, kar ga pa ne more imeti kar vsak (npr. nekdo, ki za statistične potrebe države potrebuje osebne podatke nekega posameznika, ne more pridobiti njegovih (občutljivih) osebnih podatkov, ki bi ga neposredno identificirali). Po ZUP vpogled v spis podrobneje opisuje tudi 82. člen tega zakona.

Vprašanje se pojavi, ali GDPR kot Splošna uredba sploh opredeljuje institut, podoben vpogledu v spis, ki po svoji naravi bolj spada v upravni postopek. Je že res, da GDPR v kar nekaj točkah oziroma členih okvirno opredeljuje ta institut, vendar se poraja vprašanje, ali je to v takem pomenu, kot sem ga predstavila v svojem diplomskem delu.

Obdelava skupaj z drugimi pojmovanji pomeni tudi vpogled v osebne podatke, a ne nujno na način, kot ga poznamo v UP. Odstopanja v prenosu ali nizu prenosov osebnih podatkov

lahko v povezavi z vpogledom v spis povežemo z 49. členom GDPR, ki sicer opredeljuje odstopanja v primeru prenosa v tretjo državo ali mednarodno organizacijo, a menim, da lahko vseeno najdemo povezavo z obravnavano temo. Kot veleva točka (g) predhodno omenjenega člena, se iz registra, namenjenega zagotavljanju informacij, opravi prenos bodisi za vpogled v javno korist bodisi na zahtevo posameznika, ki je sposoben izkazati zakonit interes – a le ob izpolnitvi vseh zahtevanih pogojev, ki jih predpiše pravo EU ali pa pravo posamezne države članice. V nadaljevanju drugi odstavek istega člena pravi, da »prenos v skladu s točko (g) prvega pododstavka odstavka 1 ne vključuje vseh osebnih podatkov ali celih vrst osebnih podatkov, ki jih vsebuje register«. In še naprej: »Kadar je register namenjen vpogledu oseb, ki imajo zakonit interes, se prenos opravi samo, če to zahtevajo te osebe ali če bodo te osebe uporabniki« (drugi odstavek 49. člena GDPR).

GDPR se teme vpogleda v spis oziroma natančneje v osebne podatke dotika bolj v smislu dostopa do osebnih podatkov in zato ne moremo reči, da si temi nista podobni.

4.4 UGOTOVITVE RAZISKAVE IN PREVERITEV HIPOTEZ

V svojem diplomskem delu sem želela predstaviti oziroma raziskati povezavo VOP z ZUP na eni in GDPR ter ZVOP-1 na drugi strani.

GDPR kot splošna uredba o varstvu osebnih podatkov tako celotni EU kot tudi posamezni državi članici okvirno zapoveduje ravnanje pri obdelavi in pretoku posameznikovih osebnih podatkov, s poudarkom na avtonomiji posamezne države članice glede nacionalne ureditve iste tematike.

UP so le en del delovanja države oziroma njene zakonodaje, z vnaprej predpisano področno zakonodajo. Kot je že v navadi (vsaj v teoriji), si posamezne zakonodaje med sabo niso v nasprotju, ampak se ujemajo. Toda problem se pojavi v zastarelosti zakonodaj. GDPR bi izredno težko dobesedno prenesli oziroma povezali z ZUP, saj ZUP kot zakon iz leta 2000 (zadnja sprememba in dopolnitev 2013) še ni toliko pozornosti namenil osebnih podatkom in njihovem varstvu. Prav tako tudi ZVOP-1 iz leta 2005 ni popolnoma v skladu z GDPR, saj je v tem času tehnologija doživela ogromen razvoj, ki je prinesel tudi možnost zlorabe osebnih podatkov.

Kot je možno razbrati tako skozi teoretični kot tudi analitični del diplomskega dela, je vpogled v spis velik del UP, saj se s tem omogoča zakonito postopanje, uveljavljanje pravic in seznanjenost s potekom postopka. Po navedbah ZUP ima pravico vpogleda v spis vsakdo, ki v dotičnem UP izkaže pravni interes. Na drugi strani pa GDPR (le posredno) omenja vpogled (sicer v smislu posredovanja podatkov tretjim državam oziroma mednarodnim organizacijam), ki je omogočen posameznim osebam, ki izkažejo zakoniti interes.

V praksi se GDPR v UP že realizira tako s seznanitvijo udeležencev kot tudi s postopanjem uradnih oseb. Vendar pa to vseeno ni določeno v ZUP. Se pa GDPR v UP vključuje v dveh opcijah: po opciji a) nastopi v UP šele po ZUP, kjer je GDPR nadrejen ZUP (za primer lahko navedemo postopanje po Gradbenem zakonu); po opciji b), kjer se ZUP v povezavi z GDPR uporablja subsidiarno oziroma podrejeno, kar pomeni, da se ga uporabi za posamezna vprašanja, ki jih tako področna zakonodaja kot GDPR ne urejata.

Vse analize in ugotovitve med pisanjem diplomskega dela so na zastavljeni hipotezi vplivale sledeče:

1. prva hipoteza, ki se je glasila, da je dostop uradnih oseb in drugih udeležencev upravnega postopka do osebnih podatkov strank omejen z zakonodajo o varstvu osebnih podatkov, je bila ovržena,
2. tudi druga hipoteza, ki je trdila, da Splošna uredba o varstvu podatkov vpliva na vodenje upravnih postopkov in pravico do pregleda dokumentov po ZUP, je bila ovržena.

Evropska zakonodaja daje nacionalnim zakonodajam držav članic določen nivo avtonomije drugačne ureditve določenih urejanj postopkov in postopkovnih pravil. To pomeni, da so upravni organi bolj vezani na ZUP kot na sam GDPR. Seveda lahko uradna oseba v določenih primerih presoja o vpogledu v občutljive osebne podatke, saj gre pri UP poleg uveljavljanje pravic, obveznosti ali pravnih koristi posameznika tudi za delovanje v javno korist. In javna korist je ne nazadnje varovanje človekovih osebnih podatkov in njegovega brezskrbnega življenja. Ali kot pravi Kovač (2019, v pripravi): »Toda ravno zato mora Slovenija upoštevati svoj sistem procesne in zlasti ustavne ureditve, ko sprejema nacionalni ZVOP za izvrševanje GDPR, ki naj to dvoje spoji, ne pa ustvarja še večje dileme in probleme.«

5 ZAKLJUČEK

V analizi svojega diplomskega dela sem prišla do ugotovitev (in posledično do ovržbe predhodno zastavljenih hipotez), da ne moremo enolično reči, kateri zakonodajni akt je poglavitni, nadrejeni za vse situacije. To pomeni, da bo v prihodnosti z uveljavljanjem GDPR v nacionalno zakonodajo pri postopanju v UP nujna kombinacija uporabe več zakonodajnih aktov, da bo vse zakonito in v ravnovesju.

Varstvo osebnih podatkov je pomemben del tako posameznikovega življenja kot tudi delovanja javne uprave, saj gre za nekaj, zaradi česar v primeru odtujitve, zlorabe ali nepooblaščenih sprememb posameznik lahko utрпи hude posledice. Dosedanja nacionalna zakonodaja (tj. ZVOP-1) po mojem mnenju glede na raziskave ni zadostna podlaga za uspešno in nemoteno izvajanje varstva posameznikovih osebnih podatkov, saj je že zastarela. Ni v času s tehnologijo, z mobilnostjo tako na svetovnem spletu kot v resničnem življenju, ni v skladu s preostalo (hierarhično nadrejeno) zakonodajo. Je že res, da sta ZUP in ZVOP-1 usklajena, a iz tega lahko sklepamo, da je tudi ZUP bolj zastarele narave in mu ne bi škodila nova, posodobljena ali tako imenovana modernizirana verzija.

Če podrobneje pogledamo in primerjamo GDPR z VOP, kaj hitro opazimo znaten interes tako EU kot enovite institucije kot tudi ustvarjalcev tega zakona, predvsem v povezani s svetovnim spletom. Moramo si priznati, da čeprav imamo še vedno fizične ustanove, kjer fizično oddajamo vloge ali opravljamo druge obveznosti, se vsi izmed nas vse bolj zatekamo k elektronskemu dostopu do storitev, ki jih ponuja javna uprava. To pa podvrže nas in naše osebne podatke pred veliko tveganje, zaradi česar nam mora na pomoč priskoči zakonodaja. GDPR opredeljuje ne le pravice posameznikov, katerih osebni podatki so predmet obdelave, ampak tudi posamezne pojme za lažje razumevanje; opredeljuje oziroma opisuje upravljavce in obdelovalce osebnih podatkov; določa njihove pravice in tudi obveznosti, med drugim pa tudi njihovo delovanje, opredeljuje organ, ki vse to delovanje nadzira (pri nas v RS je to Informacijski pooblaščenec); postavlja splošna načela tega zakona in ne nazadnje opredeljuje tudi pravna sredstva, ki se jih lahko poslužuje posameznik. Kot je bilo ugotovljeno pri ZUP, da gre za zakon v korist stranki in neke vrste breme organu, menim, da gre tudi pri GDPR za tak primer, saj s svojo vsebino naklonjenost bolj izkazuje posameznikom, na katere se osebni podatki nanašajo, kot pa upravljavcem oziroma v določenih trenutkih tudi nadzornemu organu. Vsaka država je bila pozvana k uskladitvi svoje nacionalne zakonodaje z GDPR in večina je to tudi storila. Le Slovenija je ena izmed tistih izjem, ki se s to uskladitvijo obotavlja, saj se naši predstavniki nikakor ne morejo poenotiti glede sprejetja novega zakona.

Menim, da bi morala RS čim prej in čim bolj učinkovito svojo nacionalno zakonodajo uskladiti z GDPR (tj. ZVOP-2), morebitno pa tudi ZUP, saj ne nazadnje osebni podatki potrebujejo varstvo tudi v UP, v katerih se rokuje z ogromnimi količinami osebnih podatkov. Upamo pa lahko, da bodo premiki spremembe zakonodaje do konca tega leta dočakali pozitiven zaključek in prinesli pozitivne spremembe.

LITERATURA IN VIRI

LITERATURA

- Breznik, J., Štucin, Z., & Marflak Trontelj, J. (2008). *Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP) : s komentarjem*. Ljubljana: GV založba.
- Čebulj, J. & Žurej, J. (2005). *Varstvo osebnih podatkov in informacije javnega značaja*. Ljubljana: Nebra.
- Grafenauer, B., Ivanc, T., & Brezovnik, B. (2010). *Upravni postopek in upravni spor*. Maribor: Pravna fakulteta.
- IT Governance Privacy Team. (2017). *EU general data protection regulation (GDPR): an implementation and compliance guide* [Splošna uredba EU o varstvu podatkov (GDPR) : vodnik za izvajanje in skladnost]. Ely (Cambridgeshire): IT Governance Publishing.
- Jerovšek, T. & Kovač, P. (2017). *Upravni postopek in upravni spor*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Jerovšek, T. & Kovač, P. (2008). *Posebni upravni postopki*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Kerševan, E & Sitar R. (2019). *Ustavna pravica do varstva osebnih podatkov v upravnem postopku in upravnem sporu : poudarki teorije in sodne prakse*. Javna uprava, ISSN 1318-2277, 2019, letn. 55, št. 1/2, str. 7-24, 141-142.
- Kocjančič, R., Ribičič, C., Grad, F., & Kaučič, I. (2003). *Ustavno pravo Slovenije*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
- Kovač, P. (2019). *Procesni izzivi izvajanja GDPR v slovenskem pravnem sistemu*, v Komentar Splošne uredbe o varstvu podatkov (GDPR) z uvodnimi razpravami, Pirc Musar, N. (ur), v pripravi.
- Kovač, P. (ur.), Rakar, I., & Remic, M. (2012). *Upravno-procesne dileme o rabi ZUP. Del 2, 120 vprašanj iz prakse z odgovori in sodno prakso ter z uvodno študijo*. Ljubljana : Uradni list Republike Slovenije.
- Kovač, P. (ur.), Remic, M. & Sever, T. (2015). *Upravno-procesne dileme 3 v posebnih upravnih postopkih : 90 vprašanj z odgovori, sodno prakso in uvodno študijo o enakem varstvu pravic na področju socialne varnosti, šolstva, prostora in gradenj, notranjih zadev ter davčnega in inšpekcijskega nadzora*. Ljubljana : Uradni list Republike Slovenije.
- Pirc Musar, N. (2006). *Zakon o varstvu osebnih podatkov (ZVOP-1): s komentarjem*. Ljubljana: GV založba.
- Šturm, L. & Arhar, F. (ur.) (2002). *Komentar Ustave Republike Slovenije. Dopolnitev A*. (2002, 2011). Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije.

PRAVNI VIRI

Listina Evropske unije o temeljnih pravicah. Uradni list EU, št. C 326/391.

Uredba (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Direktive 95/46/ES (Splošna uredba o varstvu podatkov). Uradni list EU, št. L 119/1.

Ustava Republike Slovenije (URS). Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97-UZS68, 66/00-UZ80, 24/03UZ3a,47,68, 69/04-UZ14, 69/04-UZ43, 69/04-UZ50, 68/06-UZ121,140,143, 47/13-UZ148, 47/13-UZ90,97,99 in 75/16-UZ70a.

Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP). Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10 in 82/13.

Zakon o varstvu osebnih podatkov (ZVOP-1). Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo.

Zakon o visokem šolstvu (ZVis). Uradni list RS, št. 32/12 – uradno prečiščeno besedilo, 40/12 – ZUJF, 57/12 – ZPCP-2D, 109/12, 85/14, 75/16, 61/17 – ZUPŠ in 65/17.

Odločba o ugotovitvi, da drugi odstavek 95. člena Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja ni v neskladju z Ustavo. Uradni list RS, št. 117/05.

VIRI

European Commission. *2018 reform of EU data protection rules*. Pridobljeno s https://ec.europa.eu/commission/priorities/justice-and-fundamental-rights/data-protection/2018-reform-eu-data-protection-rules_en

Informacijski pooblaščenec. (2019). *Varstvo osebnih podatkov*. Pridobljeno s <https://www.ip-rs.si/varstvoosebnih-podatkov/>

Kosta, E. (2013). *Consent in European Data Protection Law*. *Nijhoff studies in EU law, vol 3*. Pridobljeno s <http://eds.a.ebscohost.com/nukweb.nuk.uni-lj.si/eds/detail/detail?vid=0&sid=1921db76-313b-4a38-8e93-497682f73647%40sessionmgr4007&bdata=Jmxhbm9c2wmc2l0ZT1lZHMtbGl2ZQ%3d%3d#AN=569461&db=nlebk>

Peterson, K. (2018). *GDPR: What (and why) you need to know about EU Data Protection Law*. *Utah Bar Journal*, 31(4), 12-16. Pridobljeno s <http://eds.a.ebscohost.com/nukweb.nuk.uni-lj.si/eds/detail/detail?vid=10&sid=a1df2c0e-d0cb-45f2-abd8-92f222239ead%40sdc-v-sessmgr05&bdata=Jmxhbm9c2wmc2l0ZT1lZHMtbGl2ZQ%3d%3d#db=a9h&AN=130821070>

Republika Slovenija, Ministrstvo za pravosodje (2018). *Predlog Zakona o varstvu osebnih*

podatkov (ZVOP-2). Pridobljeno s
[http://www.mp.gov.si/fileadmin/mp.gov.si/pageuploads/mp.gov.si/novice/2018/
ZVOP-2_javna_razprava_2.pdf](http://www.mp.gov.si/fileadmin/mp.gov.si/pageuploads/mp.gov.si/novice/2018/ZVOP-2_javna_razprava_2.pdf)

Republika Slovenija, Ministrstvo za pravosodje (2019). *Zakon o varstvu osebnih podatkov*. Pridobljeno s
[http://www.mp.gov.si/fileadmin/mp.gov.si/pageuploads/Mandat_2018-
2022/Zakonodaja/ZVOP-2_6.3.19.pdf](http://www.mp.gov.si/fileadmin/mp.gov.si/pageuploads/Mandat_2018-2022/Zakonodaja/ZVOP-2_6.3.19.pdf)

Republika Slovenija, Ministrstvo za pravosodje (2019). *Zakon o varstvu osebnih podatkov (drugi krog strokovnega in medresorskega usklajevanja, 14. 8. 2019)*. Pridobljeno s
<https://www.gov.si/assets/ministrstva/MP/ZVOP-2-14.8.19.pdf>

SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC IN OKRAJŠAV

UP	upravni postopek
ZUP	Zakon o splošnem upravnem postopku
GDPR	Splošna uredba EU o varstvu podatkov
ZVOP-1	Zakon o varstvu osebnih podatkov
URS	Ustava Republike Slovenije
RS	Republika Slovenija
VOP	varstvo osebnih podatkov
Listina	Listina Evropske unije o temeljnih pravicah
ČPTS	človekove pravice in temeljne svoboščine
EU	Evropska unija
MP	Ministrstvo za pravosodje
SSKJ	Slovar slovenskega knjižnega jezika
GZ	Gradbeni zakon
ZVis	Zakon o visokem šolstvu