



REPUBLIKA SLOVENIJA

INFORMACIJSKI
POOBlašČENEC

Dunajska cesta 22, 1000 Ljubljana
T: 01 230 9730
www.ip-rs.si
gp.ip@ip-rs.si

Številka: 007-2/2024/1
Datum: 16. 1. 2024

Ministrstvo za kulturo
Maistrova ulica 10
1000 Ljubljana

ZADEVA: Predlog Zakona o medijih (ZMed-1) (EVA 2023-3340-0019) – mnenje Informacijskega pooblaščenca

Spoštovani,

Informacijski pooblaščenec (v nadaljevanju IP) sicer ni bil povabljen k podaji mnenja (razen glede vprašanja razvida medijev, na kar je tudi podal svoje mnenje¹), se je pa seznanil s predlogom Zakona o medijih (ZMed-1), ki je objavljen na spletni strani eUprava, v okviru predlogov predpisov in je rok za podajo komentarjev do 31. 1. 2024. IP ugotavlja, da se predlog zakona nanaša tudi na pristojnost IP, in sicer v okviru predlaganega 12. člena, ki ureja informacije za medije ter glede urejanja obdelav osebnih podatkov.

Po trenutno veljavnem Zakonu o medijih (ZMed) je bila pristojnost IP urejena v 45. členu in 147. členu (prekrškovna določba), glede katerih se je tudi že izoblikovala določena praksa, ob tem pa so bile zaznane tako prednosti kot tudi slabosti dosedanje ureditve, zato je v interesu IP, da bi nova zakonska ureditev doprinesla k še boljšemu dostopu do informacij za medije, kar je v javnem interesu.

Glede urejanja zbiranja in obdelav osebnih podatkov IP opozarja, da mora biti glede na 38. člen Ustave vsaka obdelava osebnih podatkov primarno opredeljena z zakonom (in ne podzakonskim aktom) v skladu z načelom sorazmernosti in zahtevami 6. člena ZVOP-2. V primeru zakonskega urejanja obdelav morajo biti torej določeni obdelava, vrsta osebnih podatkov in kategorije posameznikov, na katere se podatki nanašajo, namen obdelave in rok hrambe, zakon pa mora biti skladen z ustavnim načelom sorazmernosti in do te mere jasen in enoznačno razumljiv, da ni dvoma o tem, katere obdelave osebnih podatkov določa, za katere namene in kdo je zanje odgovoren. Tem zahtevam ne zadosti določanje obdelav na nedoločen način z uporabo besednih zvez 'obdelujejo se zlasti ...' ali 'obdelujejo se osebni podatki vključno z ...'. V zvezi s tem izpostavljamo, da predlog ZMed-1 na več mestih ne določa vrst osebnih podatkov ter roka hrambe, med drugim v zvezi z vodenjem razvida medijev (v 16. – 19. členu) ne določa nabora vrst osebnih podatkov o osebah, ki imajo lastniški delež oziroma delež upravljavskih ali glasovalnih pravic v kapitalu oziroma premoženju izdajatelja, oziroma o osebah, ki imajo najmanj pet odstotni lastniški delež oziroma delež upravljavskih ali glasovalnih pravic v kapitalu oziroma premoženju izdajatelja, ki je organiziran kot delniška družba. Predlagamo, da določbe v tem delu dopolnite, da ne bo dvoma o tem, katere vrste osebnih podatkov se zbirajo, iz katerih virov in katere vrste izmed teh podatkov se tudi javno objavijo ter kako dolgo se osebni podatki hranijo in kako dolgo so objavljeni.

Glede definicije medija

Kot izhaja iz naslova predlaganega 12. člena: »informacije za medije«, je tako kot do sedaj, urejena pravica do informacij, ki je dana medijem. Definicija medija je seveda stvar predlagatelja zakona in je opredeljena v prvi točki oz. v prvem odstavku predlaganega 3. člena in zgolj primeroma navaja, kdo vse se šteje med medije, saj zaključuje »idr.«. Zato bo po oceni IP pri procesnem vprašanju, ali je vprašanje res postavil medij, tako kot do sedaj, ključen razvid medijev. Glede na predlog besedila lahko dostop do informacij za medije zahtevajo le mediji (ki imajo tudi pravico do pravnega varstva pred IP), zato je jasna zakonska definicija medija po oceni IP ključnega pomena. Predlog zakona ob tem ne rešuje vprašanja samostojnih novinarjev, ki ne nastopajo v imenu medija in torej informacij za medije ne bodo mogli zahtevati, oziroma jim ne bo zagotovljeno pravno varstvo pred IP.

¹ https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/pripombe/2023/MK_ZMed-1_razvid%20medijev-dec2023_AJ.pdf

V praksi to pomeni, da bo moral (kot do sedaj), novinar vselej navesti medij (na zahtevo organa tudi pooblastilo medija) za katerega dela, če bo želel prejeti informacije za medije. Če je bil namen predlagatelja drugačen, IP predlaga, da se v določbo, ki definira »medij«, izrecno vključi tudi samostojne novinarje, v predlog 12. člena pa se izrecno navede, da gre za »informacije za medije in samostojne novinarje«.

Zavezanci za posredovanje informacij za medije

V prvem odstavku predlaganega 12. člena so izrecno naštetih »nekateri« organi, ki jih zavezuje omenjena določba, pri čemer je predlagatelj zaključil »ter drugi organi, ki jih kot zavezance določa zakon, ki ureja dostop do informacij javnega značaja«.

IP ob tem najprej opozarja, da Zakon o dostopu do informacij javnega značaja kot skupen pojem za vse subjekte, ki so dolžni posredovati informacije, določa »zavezance«, ki jih nato deli na »organe« (1. člen) in poslovne subjekte pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava (1.a člen). Po veljavnem ZMed so oboji zavezani k posredovanju informacij za medije (torej organi in poslovni subjekti pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava). Glede na to, da namen predlagatelja verjetno ni oženje skupine zavezancev za posredovanje informacij za medije, IP predlaga, da se prvi odstavek 12. člena predloga zakona spremeni tako, da se glasi:

»Posredovanje informacij za medije lahko upravičenci po tem zakonu zahtevajo od vseh subjektov, ki jih kot zavezance določa zakon, ki ureja dostop do informacij javnega značaja.«

Tako kot je določba predlagana sedaj, ko govori izključno o nekaterih »organih«, bi lahko vzpostavila dvom, da med zavezance po ZMed-1 ne sodijo zavezanci iz 1. a člena ZDIJZ, ki nimajo statusa organa, ampak poslovnega subjekta pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava (gre npr. za gospodarske družbe v večinski lasti države), kar zmanjšuje transparentnost in zagotovo ni bil namen predlagatelja. Po veljavni ureditvi so k posredovanju informacij za medije namreč zavezani vsi zavezanci, ki so dolžni posredovati tudi informacije javnega značaja

Rok za odgovor na vprašanja in sankcije v primeru kršitev

V tretjem odstavku predlaganega 12. člena je določen rok za odgovor, in sicer »čim prej oziroma najpozneje v petih delovnih dneh«.

IP odločitev o skrajšanju roka za odgovor vsekakor pozdravlja, se mu pa poraja vprašanje o spoštovanju tega roka, ki je bil že pri dosedanjih sedmih delovnih dneh pogosto kršen. Predlagatelj zakona je namreč izpustil kazensko določbo za sankcioniranje kršitev »ne spoštovanja roka« in posledično tudi pristojnost IP za nadzor nad izvajanjem te določbe (12. odstavek 45. člena ZMed ter 147. člen ZMed).

To pomeni, da »molka organa v postopku po ZMed« dejansko ne bo več, saj IP ne bo imel pristojnosti ukrepati, če se zavezanci ne bodo držali zakonskega roka za odgovor na vprašanja medija. Pristojnost IP je po predlagani določbi vezana izključno na odločitev o pritožbi zoper (delno) zavrnilni odgovor, pod pogoji, določenimi v sedmem odstavku 12. člena ZMed-1.

Po dosedANJI praksi, so se mediji s pritožbo velikokrat obrnili na IP, če jim zavezanci v zakonskem roku niso odgovorili na vprašanja (t.i. molk organa). Na podlagi poziva IP zavezancu, da mora odgovoriti na vprašanja in tudi opozorila, da je kršitev zakonskega roka prekršek, so mediji dobili informacije, ki so jih želeli, zato bo predlagana ureditev tako za medije, kakor tudi za javnost (ki ne bo dobila informacij), zagotovo velik korak nazaj.

IP zato predlaga, da se ureditev iz veljavnega ZMed (12. odstavek 45. člena) ohrani. Posebej pa naj se popravi kazenska določba, saj trenutno veljavna (147. člen ZMed), ni povsem konsistentna. Izrecno je treba zapisati, da je sankcionirana kršitev roka iz (predlaganega) tretjega odstavka 12. člena ZMed-1.

Oblika vprašanja, ki ga lahko zastavi medij (pisna/ustna)

IP nadalje opozarja tudi na obliko, v kateri medij lahko postavi vprašanje. Dosedanja ureditev je dala pravico medijem do odgovorov na »pisna« vprašanja. Tudi rok za odgovor se je štél od prejema »pisnega« vprašanja (šesti odstavek 45. člena ZMed). Predlagana določba pa v 12. členu ne določa oblike vprašanja, kar morda dopušča večjo fleksibilnost (ker bi lahko šlo tudi za ustna vprašanja), vendar pa je takšna določba neizvedljiva v primeru pravnega varstva. V pritožbenem postopku pred IP, kjer postopek teče pisno, mora namreč

upravičenec (medij) izkazati, da je na zavezanca naslovil vprašanja, kdaj jih je naslovil in da nanje v zakonskem roku ni prejel odgovora (oziroma je prejel zavrnilni odgovor).

Izhajajoč iz navedenega predlagamo, da se predlog določbe popravi na način, da se izrecno navede, da je pravica do pritožbe na IP zagotovljena le v primeru, ko je medij oz. drug upravičenec postavil pisno vprašanje. Takšna določba bi bila z vidika pravnega varstva mediju v korist in ne v breme. Če predlagatelj ocenjuje, da naj bo vključena tudi pravica do odgovorov na ustna vprašanja, jo zakon vsekakor lahko uredi, vendar pa v primeru kršenja pravice do odgovorov na ustna vprašanja, pravno varstvo ne more biti zagotovljeno (ker je ugotavljanje dejanskega stanja v zvezi z ustnimi vprašanji/odgovori v praksi neizvedljivo).

Glede obveznosti odgovoriti na posamezna vprašanja

IP je v praksi zaznal, da mediji običajno postavijo več konkretnih vprašanj, torej ne zgolj enega, zavezanci pa jim pogosto odgovorijo na splošno, torej na vsa vprašanja skupaj ali jih celo napotijo na spletno stran. V izogib dvomu, da pravica do odgovora na vprašanja iz tretjega odstavka predlaganega 12. člena zahteva od zavezanca, da odgovori na vsako od zastavljenih vprašanj, IP predlaga, da se tretji odstavek predlaganega 12. člena spremeni na način:

»Zavezanec mora poslati mediju odgovor na vprašanje, če je več vprašanj, mora odgovoriti na vsako posebej, čim prej, oziroma najpozneje v petih delovnih dneh od prejema vprašanja. Iz odgovora morata biti razvidna ime medija, ki je zastavil vprašanje, in vsebina vprašanja.«

Zavrnilni odgovor kot zavrnilna odločba

V šestem odstavku predlaganega 12. člena je določeno, da se zavrnilni ali delno zavrnilni odgovor iz prejšnjega (petega) odstavka šteje kot zavrnilna odločba.

Ker se zavrnilni odgovor po svojem smislu šteje za upravno zavrnilno odločbo, zoper katero je dovoljena pritožba pri IP (pod določenimi pogoji), IP predlaga, da se kot obvezna sestavina tega odgovora doda tudi pravni pouk, da ne bo dvoma o teku pritožbenega roka. V praksi je IP namreč zaznal tudi primere, ko so mediji zamudili rok za pritožbo, ker niso bili seznanjeni s tem, do kdaj jo lahko vložijo (235. člen ZUP).

Nadalje IP ugotavlja, da je predlagatelj zakona kot »zavrnilno odločbo« štél zgolj zavrnilni ali delno zavrnilni odgovor iz petega odstavka predlaganega 12. člena, ne pa tudi odgovora iz tretjega odstavka omenjenega člena, čeprav se v praksi pogosto zgodi, da je tudi odgovor organa v roku petih delovnih dni, lahko »zavrnilen oziroma delno zavrnilen« ali pa ga vsaj medij lahko tako razume.

IP zato predlaga, da se predlagani šesti odstavek 12. člena spremeni tako, da se napiše:

»Zavrnilni ali delno zavrnilni odgovor iz tretjega in petega odstavka tega člena se šteje kot zavrnilna odločba.«
Takšna je tudi sedanja ureditev.

Predlagamo, da izpostavljene predloge proučite in besedilo ustrezno dopolnite. Prosimo, da nas o spremembah besedila obvestite, vsekakor pa smo vam na voljo za morebitno nadaljnje posvetovanje.

Hvala za sodelovanje in lep pozdrav.

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

Poslati po e-pošti na: gp.mk@gov.si