

## MERILA ZA DOLOČANJE TAJNOSTI

Janez Rozman

*Področje varovanja tajnih podatkov se neprestano spreminja, Zakon o tajnih podatkih (Uradni list RS, št. 135/05 – prečiščeno besedilo in 28/06 - ZTP) doživlja drugo spremembo. Lani avgusta je bila sprejeta nova Uredba o varovanju tajnih podatkov (Uradni list RS, št. 74/05), ki je prinesla kar precej sprememb na področju varovanja tajnih podatkov, nekako v ozadju pa še vedno ostaja področje določanja tajnih podatkov.*

*Določanje tajnih podatkov je opredeljeno v I. in II. poglavju ZTP. Ureditev tega področja je dokaj splošna. Opis »škodljivih posledic«, ki je pri vsaki stopnji napisan, je preširok. Če zakon v 1. členu določa enoten sistem določanja, varovanja, dostopanja in prenehanja, lahko za področju določanja ugotovimo, da dopušča dokaj neenotno prakso. Menim, da bi lahko na ravni države sprejeli podrobnejša merila za določanje tajnosti. V prispevku bom nakazal možne rešitve z namenom, da tudi na tem področju naredimo korak naprej.*

**Ključne besede:** tajni podatki, tajnost

### UVOD

Nenehne spremembe na normativnem področju varovanja tajnih podatkov nesporno kažejo, da se iščejo neke optimalne rešitve, ki bodo tudi v praksi zagotovile učinkovito varovanje tajnih podatkov. Z referatom »Čas za spremembe« sem v lanskem letu nakazal potrebnost spremembe ZTP in 17. marca je bila sprejeta novela objavljena v Uradnem listu RS št. 28<sup>1</sup>. Glede na to, da je bila novela ZTP objavljena ravno v času pisanja referata sem se odločil, da na posameznih mestih opozorim tudi na ključne spremembe in dopolnitve, ki jih novela prinaša.

Sistem varovanja tajnih podatkov je zasnovan na enotnih izhodiščih. Tudi v praksi je težnja, da se postopki in ukrepi varovanja tajnih podatkov čim bolj poenotijo. Uredba o varovanju tajnih podatkov določa, da mora varnostnotehnična oprema varnostnih območij ustrezati pogojem, ki jih na predlog nacionalnega varnostnega organa določi Vlada Republike Slovenije<sup>2</sup>. Ta določba nazorno kaže, da se tudi na izvajalski ravni skuša zagotoviti enotno raven varovanja tajnih podatkov glede na stopnjo tajnosti, oceno ogroženosti in druge kriterije. Opozoril bi, da je pri določanju obsega in vrste varnostnotehnične opreme pomemben element stopnja tajnosti, prav iz tega razloga menim, da je treba postaviti enotna merila za določanje tajnosti in stopnjevanje tajnosti. Ko je podatek določen za tajnega je treba poleg pravil poslovanja z dokumentarnim gradivom upoštevati tudi vsa pravila, ki urejajo področje varovanja tajnih podatkov.

### DOLOČITVE TAJNOSTI

Za učinkovito varovanje tajnosti je pomemben trenutek določitve tajnosti. ZTP v prvem odstavku 11. člena določa, da se tajnost podatkom določi ob njegovem nastanku oziroma ob začetku izvajanja naloge organa, katere rezultat bo tajen podatek. Poleg trenutka določitve tajnosti je zagotovo pomembna tudi pravilna odločitev stopnje tajnosti. Kasnejše določanje tajnosti ali spreminjanje z nižje stopnje na višjo je možno, iz vidika varovanja pa je to dokaj neobičajno in tak pristop ne more zagotoviti potrebne ravni varovanja<sup>3</sup>. Na področjih, ki tradicionalno sodijo v področje tajnosti<sup>4</sup>, ni problem ali podatek določiti za tajnega, večji problem je enotnejše določanje stopnje tajnosti. Tem težavam bi se lahko v določeni meri izognili z merili za določanje tajnosti. Pravilnik o varovanju tajnih podatkov policije že vsebuje posamezne elemente meril<sup>5</sup>. S tem pristopom je policija do neke mere »obšla« oceno možnih škodljivih posledic, saj že vnaprej določa, kaj sodi v posamezno stopnjo

tajnosti. Taka ureditev bi lahko bila celo sporna, vendar pa zagotavlja, da se podatkom, ki sodijo v določeno področje, določa enaka stopnja tajnosti. Pooblaščenca oseba mora samo ugotoviti, kam podatek sodi.

### **Materialni in formalni element tajnosti**

Za določitev tajnosti morata biti izpolnjena dva elementa, materialni in formalni. Materialni vidik vsebuje 5. člen ZTP, ki določa, da se po določbah tega zakona lahko določi za tajnega podatek, ki je tako pomemben, da bi z njegovim razkritjem nepoklicani osebi nastale, ali bi očitno lahko nastale, škodljive posledice za varnost države ali za njene politične ali gospodarske koristi in se nanaša na javno varnost, obrambo, zunanje zadeve, obveščevalno in varnostno dejavnost državnih organov Republike Slovenije ter sisteme, naprave, projekte in načrte, pomembne za javno varnost, obrambo, zunanje zadeve ter obveščevalno in varnostno dejavnost državnih organov Republike Slovenije in znanstvene, raziskovalne, tehnološke, gospodarske in finančne zadeve, pomembne za javno varnost, obrambo, zunanje zadeve ter obveščevalno in varnostno dejavnost državnih organov Republike Slovenije. Pod okrilje tajnosti ZTP tako sodijo samo podatki, ki izpolnjujejo materialni element, ki je določen v tem členu.

Poleg materialnega mora biti izpolnjen še formalni vidik. Podatek lahko določi za tajnega samo pooblaščenca oseba<sup>6</sup> na podlagi ocene možnih škodljivih posledic in mu v skladu s 13. členom ZTP določi stopnjo tajnosti, nakar se ga v skladu s 17. členom<sup>7</sup> ZTP in Uredbo o varovanju tajnih podatkov, označi s predpisanimi oznakami.

### **Ocena možnih škodljivih posledic**

Ocena možnih škodljivih posledic povzroča v praksi precej težav, ki nastopijo, ko je treba ugotoviti ali bi z razkritjem nastale škodljive posledice in obseg posledic.

Ocena mora vsebovati vse elemente, posebej pa je treba obrazložiti škodljive posledice. Zgolj navedba, da bi razkritje tajnega podatka nepoklicani osebi škodovalo ali bi očitno lahko škodovalo, ni dovolj. Razkritje podatka o tem, da policija sme izvajati ukrepe nadzora elektronskih komunikacij s prisluškovanjem in snemanjem ter kontrola in zavarovanje dokazov o vseh oblikah komuniciranja, ki se prenašajo v elektronskem komunikacijskem omrežju na podlagi odredbe preiskovalnega sodnika, zagotovo ne bo imelo nobenih škodljivih posledic, saj to piše v ZKP. Konkretni podatki o telefonskem priključku, času izvajanja ukrepa in drugo pa verjetno sodijo v kategorijo tajnih podatkov. Najmanjša škodljiva posledica, ki bi z razkritjem nepoklicani osebi nastala je, da policija naloge ne bi opravila, zato je treba v oceni napisati, da bi razkritje podatka o številki telefonskega priključka onemogočilo izvedbo naloge (preiskava določenega kaznivega dejanja), saj je velika verjetnost, da osumljenec te komunikacije ne bo več uporabljal. V oceni podatki o telefonskem priključku ne bodo vsebovani, ocena samo pove, da dokument vsebuje te podatke in razkritje teh podatkov bi imelo ali bi očitno lahko imelo škodljive posledice. Pri oceni je treba paziti, da se vanjo ne prenašajo konkretni podatki. Novela ZTP vsebuje inšpekcijski nadzor<sup>8</sup>. Inšpektor ne sme zahtevati vpogleda v podatek, ima pa pravico vpogleda v oceno, ki ga mora prepričati, da je materialni element izpolnjen.

Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ) določa izjeme, v katerih organ prisilcu zavrne dostop do zahtevane informacije, če se zahteva nanaša na podatke, ki so naštetih v 6. členu, vendar to niso absolutne izjeme. V drugem odstavku istega člena je kot absolutno izjemo s področja tajnih podatkov določil samo tajne podatke stopnje TAJNO in SROGO TAJNO ter tajne podatke, ki vsebujejo ali so pripravljene na podlagi tajnih podatkov tuje države ali mednarodne organizacije, s katero ima Republika Slovenija sklenjeno mednarodno pogodbo v zvezi z izmenjavo ali posredovanjem tajnih podatkov. V 21. ZDIJZ in 21.a členu ZTP je določen postopek, v katerem naj se presodi o upravičenosti prevladujočega javnega interesa za razkritje tajnega podatka stopnje INTERNO ali ZAUPNO. Eden ključnih elementov v postopku presoje bo zagotovo obrazložitev v oceni možnih škodljivih posledic. Pooblaščenca za dostop do informacij javnega značaja je v odločbi številka 020-43/2004/5 med drugim zapisala: »Z razkritjem teh podatkov v več zaporednih letih bi bil razkrit tudi trend razvoja dejavnosti SOVE oziroma, primerjava teh podatkov bi pokazala, uporaba katerega nadzorovanega ukrepa upada in uporaba katerega narašča. S tem bi organ razkril strategijo

uporabe določenih ukrepov in ogrozil operativni vidik obveščevalne dejavnosti, zato še zmeraj obstajajo okoliščine, zaradi katerih so bili podatki že ob samem nastanku določeni za tajne.« Tak pristop nedvoumno kaže na zelo odgovoren pristop k izdelavi ocene možnih škodljivih posledic<sup>9</sup>. Obrazložitev bi lahko do neke mere primerjali z obrazložitvijo predloga za odobritev posebne oblike pridobivanja podatkov.

## MERILA ZA DOLOČANJE TAJNOSTI

Sklep Sveta (2001/264/EC)<sup>10</sup> v prilogi vsebuje vodnik po stopnjah tajnosti, ki vsebuje podatke o klasifikaciji tajnosti, kdaj se ga označi z določeno stopnjo tajnosti, kdo sme to storiti, kako se ga označi in sprememba stopnje tajnosti. Pri oblikovanju skeleta meril sem uporabil nekaj podatkov iz tega vodnika, predvsem iz kolone »kdaj«. Ob uporabi predpisov, ki urejajo pristojnosti na področju javne varnosti, obrambe, zunanjih zadev ter obveščevalne in varnostne dejavnosti državnih organov Republike Slovenije, pridemo do področij, ki imajo že v predpisih »predznak« tajnosti. Naslov 5. poglavja ZSOVA je »tajno pridobivanje podatkov«. Tu je treba ločiti med oblikami pridobivanja podatkov in samimi podatki, ki se pridobijo. Pridobljeni podatki so lahko vseh stopenj tajnosti ali celo brez. Prav je, da tudi na tem mestu ponovno opozorim, da oblike, ki jih določa zakon, niso tajne, tako se pač imenujejo, tajne postanejo, ko jim dodamo vsebino, čas, kraj osebe, objekte, metode in drugo.

V praksi nekako ugotavljam, da je ocena kar pogosto samo formalna posledica odločitve, da je treba določen podatek označiti s stopnjo tajnosti. Zakonodajalec je z zapisanim besedilom predvideval, da bo pooblaščen oseba ocenjevala ali in kakšne so možne škodljive posledice, če pride do razkritja podatkov nepooblaščenim osebam. V ministrstvu za obrambo potekajo usposabljanja na katerih želimo osebe, ki so pooblaščen dodatno usposobiti, da bi lažje izvajali postopke določanja tajnosti tako v materialnem, kot formalnem smislu.

Zakon o obrambi v 14. členu določa, da minister za obrambo predpiše merila za določanje tajnih obrambnih podatkov v skladu z zakonom ter splošne in posebne ukrepe za njihovo varovanje. Na tej podlagi nastaja delovno gradivo. Na podlagi delovnega gradiva bi kot STROGO TAJNE lahko določili podatke, katerih razkritje nepoklicani osebi bi ogrozilo vitalne interese Republike Slovenije ali jim nepopravljivo škodovalo, razkritje tajnega podatka stopnje STROGO TAJNO pa bi:

- neposredno ogrozilo notranjo stabilnost države, mednarodne organizacije oziroma ene od njenih držav članic ali prijateljskih držav;
- povzročilo izredno resno škodo odnosom med prijateljskimi vlada;
- neposredno pripeljalo do številnih izgub življenja;
- povzročilo izredno resno škodo operativni učinkovitosti ali varnosti SV;
- povzročilo izredno škodo trajni učinkovitosti izredno dragocenih varnostnih ali obveščevalnih operacij;
- povzročilo resno dolgoročno škodo gospodarstvu države, mednarodne organizacije ali katere od držav članic.

V to stopnjo tajnosti se uvrščajo tajni podatki, ki so običajno zajeti v dokumentih ali medijih kot so:

- ocena ogroženosti države pred napadom ter za delovanje gospodarstva in drugih dejavnosti v vojni;
- obrambni načrt države, vlade, ministrstev in načrt uporabe Slovenske vojske;
- dokumenti o zaščiti prenosa tajnih obrambnih podatkov stopnje STROGO TAJNO in kriptu materiala v obrambnem sistemu;
- kriptozasčitna oprema, postopki in ukrepi, ki jih uporablja ministrstvo;
- ocene in analize obveščevalnih in varnostnih organov, ki so posebnega pomena za obrambo države;
- zbirni dokumenti in analize o mobilizaciji, vojni organizaciji in formaciji Slovenske vojske.

To je eden od možnih pristopov, ki bolj konkretno določa škodljive posledice istočasno pa z navedbo vrste dokumentov ali medijev, ki običajno vsebujejo tovrstne podatke dosežemo večjo enotnost na tem področju. Ni dovolj samo to, da gre za ocene, analize in druge produkte obveščevalnih ali varnostnih služb, razkritje teh podatkov mora pomenit grožnjo, ki se odraža v eni od oblik npr. povzročilo izredno škodo trajni učinkovitosti izredno dragocenih varnostnih ali obveščevalnih operacij in bi razkritje nepoklicani osebi ogrozilo vitalne interese Republike Slovenije ali jim nepopravljivo škodovalo.

## SKLEPNO

Ocena možnih škodljivih posledic je do neke mere zavrla hitro naraščanje števila tajnih podatkov, vendar je treba oceno dvigniti na ustrezno raven in pooblaščenim osebam ponuditi še dodatne elemente na podlagi katerih bodo lažje in bolj enotno določali stopnje tajnosti. Tak pristop lahko povzroči tudi negativne posledice, saj se lahko zgodi, da bo določanje stopenj tajnosti postalo rutinsko opravilo<sup>11</sup>, vendar pa, ob ustrezno pripravljenih merilih, negativnih posledic za varovanje tajnih podatkov ne bi bilo. Spremembe na področju varovanja tajnih podatkov se bodo še vrstile, že zadnja sprememba ZTP terja spremembe podzakonskih aktov<sup>12</sup>, s tem pa bi se morala raven varovanja še izboljšati. Edino področje, ki ostaja še vedno relativno neurejeno, vsaj z vidika nacionalnih predpisov, je še vedno področje informacijske varnosti.

## OPOMBE

<sup>1</sup> S 1. 4. 2006 je pričela veljati novela ZTP, ki na področju varnostnega preverjanja dodaja še nekaj procesnih določb, ureja sistem vmesnega varnostnega preverjanja in preverjanja za potrditev veljavnosti dovoljenja. Urejeno je področje »industrijske varnosti«. Bistvena novost je, da organizacija lahko dobo dovoljenje vnaprej po postopku, ki ga določa ZTP, za obdobje pet let ali za čas izvajanja posla, vendar ne več kot za pet let. Osebe, ki bodo v organizaciji dostopale do tajnih podatkov stopnje INTERNO morajo poleg podpisa izjave, izpolnjevati še dva pogoja in sicer:

- da ni bila pravnomočno obsojena zaradi naklepnega kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti, in da ni bila obsojena na nepogojno kazen zapora v trajanju več kot šest mesecev;
- da ni v kazenskem postopku zaradi kaznivega dejanja iz prejšnje alinee.

S tem je tudi na tem področju zagotovljen minimalni standard varovanja tajnih podatkov.

<sup>2</sup> Uredba določa, da se tajni podatki stopnje ZAUPNO in višje obravnavajo v I. ali II. varnostnem območju.

<sup>3</sup> ZTP v 12. členu določa, da pooblaščen oseba določi za tajen tudi podatek, ki je nastal z združevanjem ali povezovanjem podatkov, ki sami po sebi sicer niso tajni, če tako združeni ali povezani pomenijo podatek oziroma dokument, ki ga je treba zavarovati iz razlogov, določenih s tem zakonom, vendar to ni isto kot naknadno določanje tajnosti.

<sup>4</sup> Poglavje tajnega pridobivanja podatkov v Zakona o Slovenski obveščevalno-varnostni agenciji, 149.a, 149.b in drugi Zakona o kazenskem postopku.

<sup>5</sup> V pravilniku je določeno, da so tajni podatki policije stopnje »STROGO TAJNO« predvsem:

- celovite ocene varnostnih razmer, na katerih temeljijo varnostni in obrambni načrti Republike Slovenije in
- načrti organiziranja in delovanja policije v izrednem stanju ali vojni. Podatke policije, ki se vsebinsko lahko uvrstijo med podatke, našete v prejšnjem odstavku, za tajne podatke stopnje »STROGO TAJNO« določi, skladno z določili 10. člena tega pravilnika, oseba iz prvega odstavka 9. člena tega pravilnika. Ta oseba lahko za »STROGO TAJNE« izjemoma določi tudi druge podatke policije, ki so tako pomembni, da bi bili z njihovim razkritjem nepoklicani osebi lahko ogroženi vitalni interesi države.

- <sup>6</sup> ZTP v 10. členu določa osebe, ki so pooblaščenice, da določajo tajne podatke. Z novelo so dodani še predsednik komisije iz 4. člena tega zakona, predsedniki preiskovalnih komisij, ki jih ustanovi Državni zbor in določeni vodje diplomatsko-konzularnih predstavništev Republike Slovenije.
- <sup>7</sup> Z novelo ZTP se je nabor podatkov, ki jih mora vsebovati oznaka stopnje tajnosti zmanjšala. zahteva se oznaka stopnje tajnosti in naziv organa. Uredba o varovanju tajnih podatkov določa še nekaj dodatnih elementov.
- <sup>8</sup> V V. poglavju so dodane določbe, ki urejajo inšpekcijski nadzor da se preverja sistem določanja, označevanja, varovanja in dostopa do tajnih podatkov, pri tem pa inšpektor ne sme zahtevati vpogleda v vsebino tajnega podatka, razen v interne pravne akte organa oziroma organizacije, ki urejajo način izvajanja ZTP. Pomemben element varovanja tajnosti je število oseb, ki so seznanjeno z vsebino tajnega podatka, zato je treba stremeti za tem, da to število omejuje tudi na področju inšpekcijskega nadzora.
- <sup>9</sup> SOVA je prosilcu zahtevo za dostop do informacij javnega značaja deloma zavrnila, ker je ugotovila, da gre za izjeme iz 6. člena ZDIJZ, prosilec je v skladu s 25.členom ZDIJZ pooblaščenki poslal pritožbo zoper odločbo SOVE.
- <sup>10</sup> Dodatek 3 – vodnik po stopnjah tajnosti, povzetek: RESTREINT UE - ta stopnja tajnosti se uporablja za podatke in gradivo katerih in/ali katerega razkritje nepooblaščenim osebam bi lahko bilo neugodno za interese EU ali ene ali več njenih držav članic [SII(4)]. Ogrožanje premoženja pod oznako RESTREINT UE bi lahko: negativno vplivalo na diplomatske odnose; povzročilo stiske posameznikom; otežilo vzdrževanje operativne učinkovitosti ali varnosti držav članic ali drugih sil, ki dajejo svoj prispevek; povzročilo finančne izgube ali omogočilo neprimerno dobit ali ugodnosti posameznikom ali družbam; škodovalo ustreznim podjetjem pri vzdrževanju zaupnosti podatkov, ki jih dajo tretje strani... CONFIDENTIEL UE- ta stopnja tajnosti se uporablja samo za podatke in gradivo, katerih razkritje nepooblaščenim osebam bi lahko škodovalo bistvenim interesom Evropske unije ali ene ali več njenih držav članic [SII(3)]. Ogrožanje premoženja pod oznako CONFIDENTIEL UE bi lahko: bistveno škodovalo diplomatskim odnosom, kar bi povzročilo formalne proteste ali druge sankcije; vplivalo na osebno varnost ali svobodo; povzročilo škodo operativni učinkovitosti ali varnosti držav članic ali drugim silam, ki dajejo svoj prispevek, ali poteku koristnih varnostnih ali obveščevalnih operacij.... SECRET- ta stopnja tajnosti se uporablja samo za podatke in gradivo katerih in/ali katerega razkritje nepooblaščenim osebam bi lahko resno škodovalo bistvenim interesom Evropske unije ali ene ali več njenih držav članic [SII(2)]. Kompromitiranje premoženja pod oznako SECRET UE bi lahko: povzročilo mednarodne napetosti; resno škodovalo odnosom s prijateljskimi državami; neposredno ogrozilo življenje ali resno vplivalo na javni red ali varnost posameznikov ali svobodo ... TRÈS SECRET UE/EU TOP SECRET- ta stopnja tajnosti se uporablja samo za podatke in gradivo, katerih razkritje nepooblaščenim osebam bi lahko povzročilo izjemno težke posledice za bistvene interese Evropske unije ali ene ali več njenih držav članic[SII(1)]. Ogrožanje premoženja pod oznako TRÈS SECRET UE/EU TOP SECRET bi lahko: neposredno ogrozilo notranjo stabilnost EU ali ene od držav članic ali prijateljske države; povzročilo izjemno resno škodo odnosom s prijateljskimi vladami; pripeljalo neposredno do izgube življenja velikega števila ljudi ...
- <sup>11</sup> V večini organov je že sedaj v veliki meri vnaprej znano v katero stopnjo tajnosti sodijo posamezni podatki.
- <sup>12</sup> Vlada mora v treh mesecih po uveljavitvi ZTP sprejeti predpis, ki bo uredil usposabljanje oseb, odgovornih za varovanje tajnih podatkov, uskladiti dve uredbi in v roku šestih mesecev sprejeti predpis s katerim bo predpisala opravljanje inšpekcijskega nadzora na področju tajnih podatkov in vsebino posebnega dela strokovnega izpita za inšpektorja.

## LITERATURA

1. Council Decision of 19 March 2001 adopting the Council's security regulations (2001/264/EC) s spremembami;

2. Sklep o ustanovitvi, nalogah in organizaciji Urada Vlade Republike Slovenije za varovanje tajnih podatkov (Uradni list RS, št. 6/02);
3. Uredba p načinu in postopku varnostnega preverjanja (Uradni list RS, št. 110/03);
4. Uredba o varovanju tajnih podatkov (Uradni list RS, št. 74/05);
5. Uredba o notranjem nadzoru nad izvajanjem zakona o tajnih podatkih in predpisov, izdanih na njegovi podlagi (Uradni list RS, št. 106/02);
6. Uredba o ugotavljanju izpolnjevanja pogojev za posredovanje tajnih podatkov drugi organizaciji (Uradni list RS, št. 106/02);
7. Varnost v zvezi Nato C-M(2002)49;
8. Uredba o organih v sestavi ministrstev (Uradni list RS, št. 58/03);
9. Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 96/05 – prečiščeno besedilo);
10. Zakon o kazenskem postopku ( Uradni list RS, št. 8/06 - prečiščeno besedilo);
11. Zakon o obrambi (Uradni list RS, št. 103/04 – prečiščeno besedilo).
12. Zakon o policiji (Uradni list RS, št. 3/06 - prečiščeno besedilo);
13. Zakon o Slovenski obveščevalno-varnostni agenciji (Uradni list RS, št. 20/04 – prečiščeno besedilo);
14. Zakon o ratifikaciji Sporazuma med pogodbenicami Severnoatlantske pogodbe o varnosti podatkov (Uradni list RS, št. 83/04 - MSPSPV);
15. Zakon o tajnih podatkih (Uradni list RS, št. 135/03 – prečiščeno besedilo, 28/06);

## O AVTORJU

**Janez Rozman**, univ. dipl. prav., sekretar v Obveščevalno varnostni službi Ministrstva za obrambo, Vojkova cesta 55, 1000 Ljubljana, tel.: 01 471 1523, e-naslov: [janez.rozman@mors.si](mailto:janez.rozman@mors.si).