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

Številka: 07122-1/2024/75
Datum: 21. 11. 2024

Ministrstvo za notranje zadeve
Gp.mnz@gov.si

Zadeva: Mnenje glede ocene učinka na varstvo podatkov v zvezi s predlogom Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o osebni izkaznici (EVA:2024-1711-0010) – drugo mnenje

Spoštovani,

prejeli smo vaš dopis št 007-169/2024/71 (132-04) z dne 10. 10. 2024, s katerim ste nam v mnenje posredovali **dopolnjeno oceno učinka na varstvo podatkov** v zvezi v zvezi s predlogom Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o osebni izkaznici (EVA: 2024-1711-0010).

* * *

1. Uvodoma

Informacijski pooblaščenec (v nadaljevanju: IP) pojasnjuje, da je po določbi prvega odstavka 35. člena Uredbe (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 razveljavitvi Direktive 95/46/ES (Splošna uredba o varstvu podatkov; v nadaljevanju: Splošna uredba) ocena učinka v zvezi z varstvom osebnih podatkov (v nadaljevanju: ocena učinka) potrebna, kadar „je možno, da bi [dejanje obdelave] lahko povzročil[o] veliko tveganje za pravice in svoboščine posameznikov“. Upravljavec podatkov mora nato oceniti tveganja za pravice in svoboščine posameznikov, na katere se nanašajo osebni podatki, in opredeliti ukrepe, predvidene za zmanjšanje navedenih tveganj na sprejemljivo raven, ter dokazati skladnost s Splošno uredbo (sedmi odstavek 35. člena). Skladno s priporočili Evropskega odbora za varstvo podatkov (v nadaljevanju: EDPB), kot so navedena v smernicah o ocenah učinka[1] velja, da če je upravljavec podatkov štel, da so tveganja zadosti zmanjšana, se lahko glede na razlago prvega odstavka 36. člena Splošne uredbe ter uvodnih izjav (84) in (94) obdelava nadaljuje brez posvetovanja z nadzornim organom.

Upravljavec podatkov se mora posvetovati z nadzornim organom vedno, kadar ne najde zadostnih ukrepov za zmanjšanje tveganj na sprejemljivo raven (tj. so preostala tveganja še vedno visoka). Poleg tega se mora upravljavec posvetovati z nadzornim organom vedno, kadar je to potrebno v skladu s pravom države članice in/ali kadar mora v skladu z njim pridobiti predhodno dovoljenje nadzornega organa glede obdelave za izvajanje naloge, ki jo upravljavec izvede v javnem interesu, vključno z obdelavo v zvezi s socialno zaščito in javnim zdravjem (peti odstavek 36. člena). EDPB poudarja še, da obveznost hrambe evidence ocene učinka in njenega posodabljanja ostaja, ne glede na to, ali je glede na raven preostalega tveganja posvetovanje z nadzornim organom potrebno ali ne.

[1] Smernice glede ocene učinka v zvezi z varstvom podatkov in opredelitve, ali je „verjetno, da bi [obdelava] povzročila veliko tveganje“, za namene Uredbe (EU) 2016/679, 17/SL, DS 248 rev.01; dostopno na: https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/Mednarodno_delovanje/wp248_rev.01_sl.pdf

IP pojasnjuje, da je po določbi drugega odstavka 36. člena Splošne uredbe nadzorni organ v roku do osmih tednov po prejemu zahteve za posvetovanje pisno svetuje upravljavcu, kadar je ustrezno, pa tudi obdelovalcu, in lahko uporabi katero koli pooblastilo iz člena 58. To obdobje se lahko ob upoštevanju kompleksnosti predvidene obdelave podaljša za nadaljnjih šest tednov.

Zakon o varstvu osebnih podatkov (Uradni list RS, št. 163/22; v nadaljevanju: ZVOP-2) v tretjem odstavku 24. člena določa, da **kadar se z zakonom določa obdelava osebnih podatkov, za katero je treba izdelati oceno učinka,** predlagatelj **predlogu zakona priloži oceno učinka** v skladu s 35. členom Splošne uredbe. Po proučitvi ocene učinka nadzorni organ poda mnenje glede obdelave osebnih podatkov, **glede katerega se mora predlagatelj zakona opredeliti**. Kadar ocene učinka ni treba izdelati, predlagatelj zakona opravi samo predhodno posvetovanje z nadzornim organom v skladu s 36. členom Splošne uredbe.

* * *

Na podlagi informacij, ki ste nam jih posredovali, vam v nadaljevanju na podlagi točke (a) tretjega odstavka 58. člena, v povezavi s 35. in 36. členom Splošne uredbe, 5. točko prvega odstavka 55. člena in tretjega odstavka 24. člena ZVOP-2 ter 2. členom Zakona o informacijskem pooblaščencu (ZInfP; Uradni list RS, št. 113/05, 51/07 – ZUstS-A) posredujemo naše neobvezno mnenje v zvezi s predloženo oceno učinka.

* * *

2. Pregled ocene učinka

Po pregledu dopolnjene ocene učinka ugotavljamo, da ste se do nekaterih naših pripomb oziroma priporočil opredelili, nekatere pa ostajajo nenaslovljene. Zaradi večje preglednosti smo posamezne teme strnili v ključne točke (1 do 9).

2.1 Glavne ugotovitve

V spremnem dopisu k dopolnjeni oceni učinka ste pojasnili, da:

1. je **glede rokov hrambe** ministrstvo oceno učinka pripravilo glede na obstoječe varnostne mehanizme Ministrstva za notranje zadeve, ki po vaši oceni učinkovito preprečujejo nepooblaščenim osebam dostop do osebnih podatkov, vključujoč prstnih odtisov, ki se v registru izdanih osebnih izkaznic že hranijo do vročitve dokumenta oziroma do 90 dni, ko osebna izkaznica ni vročena; ker je bila raven tveganja opredeljena z navedenega stališča in ne z vidika splošne ocene učinka, ste **oceno učinka v tem delu popravili**. Dodatno pojasnjujete, da ste pri zapisu ocene »nima učinka« (napačno) izhajali iz obstoječih varnostnih mehanizmov, ki jih ima Ministrstvo za notranje zadeve, že zagotovljene (varovanje biometričnega podatka do 90 dni), in ne z vidika splošne ocene učinka, zato ste oceno učinka v tem delu popravili.

2. **ocene učinka niste dopolnjevali glede obdelave podatkov v elektronskem odložišču fotografij**, **kot tudi ne roka hrambe fotografij na elektronskem vložišču fotografij**, saj se sistem e-fotograf, brez vsebinskih sprememb, kot navajate, neproblematično uporablja in ker naj predlog zakona v tem delu na varstvo osebnih podatkov ne bi vplival, češ da ne določa nobene nove ali drugačne obdelave podatkov.

3. V zvezi z navedbo v odzivu na oceno učinka glede **povezovanja**, kjer IP navaja, da bi morali analizirati, »*ali takšna sprememba pri vročanju prinaša kakšna dodatna ali povečana tveganja z vidika varstva osebnih podatkov, npr. ali je takšen način vročanja pravno sporen*« ocenjujete, da je navedeno zajeto v točki 1. »neobstoj pravne podlage«, ki je temelj za morebitno »pravno spornost« **drugih tveganj** v zvezi s pravno spornostjo, kot so v oceni učinka že izpostavljene: zbiranje podatkov v večjem obsegu, nepooblaščeni dostop do podatkov, tveganja pri pogodbenemu obdelovalcu itd., **niste prepoznali**.

4. Na podlagi posredovanih pripomb ste oceno učinka **dopolnili s tveganji pri vročanju - dokazovanje vročitve (nova 14. točka).**

5. Dopolnili ste oceno **tveganja za primer, da bo osebna izkaznica vročena napačni osebi (nova 15. točka).**

6. Obdelava podatkov, ki se obdelujejo v **elektronskem odložišču fotografij**, za namene izdaje osebne izkaznice.

7. Določba o obveznosti fotografa, da digitalno **fotografijo izbriše najkasneje naslednji delovni dan po izdaji potrdila o referenčni številki fotografije**.

8. **Načelo preglednosti.**

Ad 1 – Tveganja v povezavi z roki hrambe

Kot ste pojasnili ste oceno učinka dopolnili z novo 15[2]. točko, ki analizira tveganje pri nepooblaščenem dostopu do biometričnih podatkov in njihovi prilastitvi znotraj 15 dni hrambe. Rok hrambe naj bi bil minimiziran glede na namen predlagatelja zakona – omogočiti hitro pridobitev nadomestnega dokumenta.

Oceno verjetnosti uresničitve tveganja, ki ste ga opredelili kot »*Pri hrambi prstnih odtisov 15 dni od vročitve bo prišlo do nepooblaščenega dostopa in prilastitve osebnih podatkov, med katerimi so tudi posebne vrste osebnih podatkov*« ste opredelili kot nizka, kot argumentacija pa je navedeno: »*Nizka, zaznanih kritičnih informacijskih dogodkov v HKOM je malo*«. Kot obstoječi ukrep navajate: »*Kontrolni mehanizmi in mehanizmi nadzora so v MNZ že vpeljani. Tveganje zlorabe osebnih podatkov pri hrambi podatkov v registru osebnih izkaznic je majhna, kar izkazuje večletna praksa hrambe biometričnih podatkov do 90 dni v evidenci izdanih potnih listin in evidenci izdanih osebnih izkaznic. Zagotavlja se nadzor nad dostopom do podatkov in beleženje dostopov do osebnih podatkov v evidenci.*«

Seveda je povsem možno, da se naši pogledi na oceno tveganja z vidika verjetnosti ali resnosti razlikujejo, menimo pa, da argument, ki ga navajate – da do sedaj ni bilo nič narobe zaradi obstoječih ukrepov – ni nujno primeren. Odsotnost uresničitve tveganj v preteklosti še ne pomeni enoznačno, da so zaradi tega tveganja kaj manjša, lahko pa pomeni, da so bolje obvladovana. Daljši rok hrambe vsekakor povečuje časovno okno, v katerem gre lahko kaj narobe – ob drugačni interpretaciji bi namreč obstoječi ukrepi popolnoma zadostovali ne glede na rok hrambe. Kakorkoli, ponovno opozarjamo, da gre za pomembna tveganja zaradi obsežnosti obdelave podatkov in zaradi njihove občutljivosti, zato je njihova objektivna ocena ključna. **Končna odgovornost za to je na predlagatelju, kot nadzorni organ pa moramo opozoriti, ko gre za tako pomembne učinke na varstvo osebnih podatkov.**
Na tem mestu zaradi pravilnega razumevanja opozarjamo tudi na netočno navedbo *»* Če bi obdelava podatkov povzročila visoko raven tveganja (ocena velike verjetnosti in resnosti tveganja), pa ukrepi za*

[2] Pri tem ste verjetno mislili novo 16. točko ocene učinka.

obvladovanje tveganj niso bili oz. ne bodo sprejeti oz. ne bodo sprejeti v zadostni meri in je raven tveganja po izvedenih ukrepih še vedno visoka, je obvezno predhodno posvetovanje z nadzornim organom (IP RS; člen 36 Splošne uredbe).« Kot smo že izpostavili gre za zakonodajno oceno učinka in pridobitev menja je obvezna po tretjem odstavku 24. člena ZVOP-2 in ni vezana na raven tveganj.

Ad 2 - Rok hrambe digitalnih fotografij hrani v elektronskem odložišču fotografij

V prvi verziji ocene učinka je podana ocena, da je (skrajšani) rok dveh mesecev ustrezen, saj državljanu omogoča dovolj časa za vložitev vloge od dneva fotografiranja, **ni pa podrobnejše analize učinka na posameznike ne razlogov, zakaj se ta rok skrajšuje.**

Kot smo pojasnili je po eni strani sicer krajši rok hrambe podatkov o posameznikih ena najboljših varovalk z vidika zlorab osebnih podatkov, po drugi strani pa je lahko daljši rok hrambe v interesu posameznika, saj ima s tem manj stroškov in porabe časa, ker lahko isto digitalno fotografijo uporabi tudi za druge dokumente. Verjetnost, da nekomu poteče več dokumentov v okviru dveh mesecev, je prav gotovo precej manjša, kot če govorimo o letu dni. Karkoli je že razlog predlagane spremembe smo opozorili, da naj bo v oceni učinka jasno naveden, analiziran in obrazložen. **Ocena učinka mora analizirati tveganja v povezavi s spremembami rokov hrambe, saj gre za eno od temeljnih načel varstva osebnih podatkov.**

V tem delu v dopolnjeni oceni učinka nismo zasledili sprememb. Krajše pojasnilo - kot smo ga povzeli zgoraj - je sicer vsebovano v spremnem dopisu, ocena učinka pa ostaja pomanjkljiva v tem delu.

Ad 3 - Povezovanje

V mnenju na oceno učinka smo navedli, da nismo zasledili vsebinske analize tveganja – t.j. ali takšna sprememba pri vročanju prinaša kakšna dodatna ali povečana tveganja z vidika varstva osebnih podatkov, npr. ali je takšen način vročanja lahko pravno sporen, ali lahko pride do večjih težav z dokazovanjem vročanja, ali se zaradi tega lahko poveča verjetnost, da bo osebni identifikacijski dokument vročen napačni osebi ipd., ter možne ukrepe za obvladovanje teh tveganj na zakonski ravni[3].

Do navedenega ste se opredelili in pojasnili, da Ministrstvo za notranje zadeve drugih tveganj v zvezi s pravno spornostjo, kot so v oceni učinka že izpostavljene: zbiranje podatkov v večjem obsegu, nepooblaščeni dostop do podatkov, tveganja pri pogodbenemu obdelovalcu itd., ni prepoznalo, **zato dodatnih pripomb nimamo**, končna odločitev glede tveganj in prevzem odgovornosti je namreč na upravljavcu oz. predlagatelju.

Ad 4 – Tveganja pri vročanju - dokazovanje vročitve (nova 14. točka)

Ocenjujete, da elektronski zajem podatkov, ki so potrebni za dokaz vročitve, pomeni bistveno nižje tveganje, kot velja sedaj. Pojasnili ste, da se v praksi namreč pri prenosu fizičnih vročilnic od Pošte do upravnih enot, vročilnice tudi fizično izgubijo/založijo, podatki o vročitvi pa se v evidenco izdanih osebnih izkaznic prenašajo z zamikom, pri čemer izpostavljate tudi možnost človeške napake pri vpisovanju datuma vročitve za nazaj. Z novim načinom vročanja se podatek o vročitvi v evidenco izdanih osebnih izkaznic prenaša ažurno in sistemsko. Kljub prepoznanemu tveganju pri dokazovanju vročanja zaradi morebitnih tehničnih težav s podpisno tablico ali tehničnih težav pri povezavi evidenc, pa izpostavljate, da je sestavni del kuverte z osebno izkaznico tudi vročilnica, ki se lahko v skrajnem

[3] Primerna točka za tovrstno analizo je glede na vašo strukturo točke 2.4. – načelo točnosti podatkov.

primeru izpolni ročno, kot to že velja. Tudi iz navedenega razloga ocenjujete, da je dejanska verjetnost tveganja, da posameznik vročitve ne bi mogel dokazati, nizka.

Dodatnih pripomb nimamo, končna odločitev glede tveganj in prevzem odgovornosti je na upravljavcu oz. predlagatelju.

Ad 5 - Tveganja za primer, da bo osebna izkaznica vročena napačni osebi (nova 15. točka)

Kot pojasnjujete se sam način vročanja ne spreminja (naslovnik ali njegova pooblaščena oseba), hkrati se ne spreminjajo podatki, ki štejejo kot dokazilo o vročitvi (datum vročitve, podpis osebe, ime in priimek ter številka identifikacijskega dokumenta pooblaščenca ter njegov podpis) raven tveganja z vidika varstva osebnih podatkov zaradi napačnega vročanja kot ocenjujete ostaja na enaki ravni. Pred vročitvijo dokumenta je potrebna osebna identifikacija, praksa pa ne izkazuje problematike vročanja napačni osebi.

Dodatnih pripomb nimamo, končna odločitev glede tveganj in prevzem odgovornosti je na upravljavcu oz. predlagatelju.

Ad 6 – Obdelava podatkov, ki se obdelujejo v elektronskem odložišču fotografij, za namene izdaje osebne izkaznice (prej predlagani novi 13.b in 13.c člen oziroma dodatni odstavki 13. člena v zadnji prejeti verziji predloga zakona)

Predloga zakona vzpostavlja register e-fotografov in izrecno opredeljuje podatke, ki se obdelujejo v elektronskem odložišču fotografij za namene izdaje osebne izkaznice. **Gre za nove določbe, ki jih veljavni ZOIzk ne vsebuje in ki se nanašajo na obdelavo osebnih podatkov, zato bi morale biti analizirane v okviru ocene učinka.**

Tudi dopolnjena ocena učinka ne obravnava teh vprašanj, čeprav gre za nove določbe, ki se nanašajo na obdelavo osebnih podatkov tako fotografov kot državljanov. Ocena učinka zato **ostaja pomanjkljiva** in bi morala v tem delu obravnavati oceno sorazmernosti in utemeljitev predlaganega nabora podatkov, ki se vodijo o v registru e-fotografov ter morebitna tveganja glede preostalih temeljnih načel varstva osebnih podatkov.

V tem delu v dopolnjeni oceni učinka nismo zasledili sprememb, ocena učinka zato ostaja pomanjkljiva.

Ad 7 - Določba o obveznosti fotografa, da digitalno fotografijo izbriše najkasneje naslednji delovni dan po izdaji potrdila o referenčni številki fotografije (prej predlagani tretji odstavek novega 13.c člena oziroma novi sedmi odstavek 13. člena v zadnji prejeti verziji predloga zakona)

Predlagana določba fotografom prepoveduje popravljanje in spreminjanje podobe obraza ter brisanje fotografije najkasneje naslednji delovni dan po izdaji potrdila o referenčni številki fotografije.

Glede na ugotovitve iz nadzorov menimo, da predlagana rešitev lahko omogoča boljše varstvo osebnih podatkov posameznikov, pri čemer pa je morda v zakonskem besedilu treba bolj jasno navesti, da fotograf digitalno fotografijo izbriše *pri sebi* in seveda ne iz elektronskega odložišča.

Prav tako glede na ugotovitve iz nadzora menimo, da bi bilo dobro biti bilj jasen, kateri podatki se obdelujejo na podlagi zakona in kateri na podlagi privolitve posameznika. Kot namreč razumemo na izobraževanju »Elektronski prenos fotografije«, ki ga izvaja Obrtno-podjetniška zbornica Slovenije,

udeleženci v vednost prejmejo pojasnila, da zbiranje imena in priimka stranke ni nujno za obdelavo osebnih podatkov v aplikaciji e-Fotograf, zato morajo za obdelavo teh dveh podatkov zagotoviti posameznikovo privolitev v obdelavo teh podatkov.

V oceni učinka se do predlogov niste opredelili. Opazili smo dodatek v predlogu zakona, da je mišljeno brisanje z naprav fotografa, nismo pa zasledili nobenega odziva glede jasnosti, kateri podatki se obdelujejo na podlagi zakona in kateri na podlagi privolitve posameznika.

Ad 8 - Načelo preglednosti

V prvem mnenju na oceno učinka smo izpostavili, da menimo, da bi bilo treba analizirati tveganje glede načela preglednosti po 13. členu Splošne uredbe – ali in kako so posamezniki, ki se gredo fotografirati, **obveščeni o obdelavi osebnih podatkov po 13. členu Splošne uredbe** in glede na analizo stanja predvideti ustrezne določbe, če so potrebne. Za informiranje mora poskrbeti upravljavec osebnih podatkov – glede obdelave podatkov v sklopu elektronskega odložišča fotografij je to resorno ministrstvo. Informacije o obdelavi osebnih podatkov so lahko sestavni del ali priloga potrdila o referenčni številki fotografije.

Do naših predlogov pod to točko se niste opredelili.

3. Zaključno

IP zaključno ugotavlja, da priložena ocena učinka na varstvo osebnih podatkov **deloma ostaja pomanjkljiva** in zato **neustrezna**, saj ne obravnava vseh področij, kjer bodo imele predlagane spremembe vpliv na raven zagotavljanja varstva osebnih podatkov. Vsebin, ki bi morale biti zajete v oceni učinka po tretjem odstavku 24. člena ZVOP-2, ni primerno obravnavati oz. pojasnjevati (le) v spremnih dopisih. Ocena učinka bi morala biti dopolnjena tako, da **obravnava vse predlagane rešitve, ki imajo vpliv na varstvo osebnih podatkov** in se pri tem osrediniti na oceno tveganj, ki jih te rešitve prinašajo.

S spoštovanjem,

dr. Jelena Virant Burnik,
Informacijska pooblaščenka

Pripravil:

mag. Andrej Tomšič,
namestnik informacijske pooblaščenke

Poslati:
- naslovniku (e-pošta)