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

Izdajatelj: Republika Slovenija
Podpisnik: Andrej Tomšič
Potek veljavnosti: 25.11.2028
Ref. št. dokumenta: 07122-1/2025/40
Čas podpisa: 12:58, 13.06.2025
Št. cert: 62 4b 11 71 00 00 00 00 57 2a e9 d5

Številka: 07122-1/2025/40
Datum: 13. 6. 2025

Ministrstvo za finance
gp.mf@gov.si

Zadeva: Mnenje na zakonodajno oceno učinka glede varstva osebnih podatkov v zvezi s Predlogom Zakona o centralnem kreditnem registru (EVA 2023-1611-0008)

ZVEZA: vaš dopis št. IPP 007-41/2023/32 ter dodatni dopis Banke Slovenije prejet dne 14.5.2025 in priloženo gradivo

Spoštovani,

prejeli smo vaš dopis, s katerim ste nam v mnenje posredovali zakonodajno ocena učinka glede varstva osebnih podatkov pri predlogu Zakona o centralnem kreditnem registru (EVA 2023-1611-0008) – predlog ZCKR-1.

* * *

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

[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

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.

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, tretjega odstavka 24. člena ter 5. točko prvega odstavka 55. 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

Kot ste pojasnili v oceni učinka ima Republika Slovenija zbiranje in izmenjavo podatkov o zadolženosti pravnih subjektov ter fizičnih oseb urejeno z Zakonom o centralnem kreditnem registru (Uradni list RS, št. 77/16; v nadaljnjem besedilu: ZCKR). Predlog zakona nadgrajuje obstoječi ZCRK z naslednjimi štirimi cilji:

- obvezno sporočanje podatkov v centralni kreditni register s strani vključenih dajalcev kreditov v zvezi s kreditnimi posli in kreditojemalci, kadar se kreditni posel sklene pri opravljanju dejavnosti na območju Republike Slovenije ali druge države članice, če ima

kreditojemalec stalno prebivališče v Republiki Sloveniji oziroma sedež ali registrirano podružnico v Republiki Sloveniji;
- učinkovitejše ocenjevanje in obvladovanje kreditnega tveganja pri kreditodajalcih, ki sklepajo kreditne posle s fizičnimi osebami;
- vzpostavitev pravnih podlag za izvedbo nedvoumne identifikacije in uvedbo sodobnejših tehnologij in digitalizacije na področju opravljanja bančnih storitev;
- odprava pomanjkljivosti ZCKR, ki jih je Banka Slovenije kot upravljavec centralnega kreditnega registra in sistema izmenjave informacij zaznala pri dosedanjem izvajanju zakona;

Poleg navedenega je bila 18. 10. 2023 na ravni Evropske unije sprejeta Direktiva (EU) 2023/2225 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. oktobra 2023 o potrošniških kreditnih pogodbah in razveljavitvi Direktive 2008/48/ES (UL L št. 2023/2225 z dne 30. 10. 2023; Direktiva 2023/2225/EU), zato se s predlogom zakona za določene dajalce kreditov določi obveznost sporočanja podatkov o sklenjenih kreditnih poslih s fizičnimi osebami. V skladu s sedanjo zakonsko ureditvijo nekateri kreditodajalci niso zavezani k poročanju podatkov o sklenjenih kreditnih poslih v centralni kreditni register, ampak lahko le dostopajo do omejenega nabora podatkov v sistemu izmenjave informacij, s čimer se lahko izkrivlja resnično stanje o zadolženosti potrošnikov.

Predlog zakona nadgrajuje obstoječi zakon in vključuje več pomembnih novosti:

- **Obvezno poročanje podatkov**: Dajalci kreditov, vključeni v centralni kreditni register, bodo morali obvezno poročati podatke o kreditnih poslih in kreditojemalcih, ko se kreditni posel sklene pri opravljanju dejavnosti na območju Slovenije ali druge države članice Evropske unije, če ima kreditojemalec stalno prebivališče v Sloveniji oziroma sedež ali registrirano podružnico v Sloveniji.
- **Učinkovitejše ocenjevanje kreditnega tveganja**: Predlog zakona omogoča učinkovitejše ocenjevanje in obvladovanje kreditnega tveganja pri kreditodajalcih, ki sklepajo kreditne posle s fizičnimi osebami.
- **Digitalizacija in sodobnejše tehnologije**: Vzpostavljene bodo pravne podlage za uvedbo sodobnejših tehnologij in digitalizacije na področju opravljanja bančnih storitev.

IP je na podlagi prejetega zaprosila na predlog zakona **podal mnenje št. 007-32/2025/3**.

2.1 Splošne ugotovitve

IP ugotavlja, da gre za zakonodajno oceno učinka, ki sledi prilagojeni metodologiji za pripravo zakonodajnih ocen učinka v zvezi varstvom osebnih podatkov za učinkovito izvajanje 24. člena ZVOP-2. Razlike med t.i. zakonodajnimi in projektnimi ocenami učinka glede varstva osebnih podatkov smo pojasnili na posebni podstrani o ocenah učinka, ki je je dostopna na:

https://www.ip-rs.si/zakonodaja/reforma-evropskega-zakonodajnega-okvira-za-varstvo-osebnih-podatkov/klju%C4%8Dna-podro%C4%8Dja-uredbe/ocena-u%C4%8Dinka-v-zvezi-z-varstvom-podatkov/#a4

Namen zakonodajnih ocen učinka je, da se še pred oblikovanjem dokončnega besedila členov opravi pravočasne razmisleke o tem, kako ustrezno upoštevati temeljna načela varstva osebnih podatkov pri določanju besedila zakona. Te razmisleke (npr. kakšne namene zasledujemo, kateri nabor osebnih podatkov je potreben, kakšne varovalke moramo vključiti v zakon, ali bo šlo za povezovanje zbirk podatkov, določitev rokov hrambe ipd.) se opiše v oceni učinkov, jo pošlje IP v mnenje (t.i. predhodno posvetovanje) in na podlagi mnenja IP oblikuje (bolj) dokončno besedilo členov, ki gre lahko nato v medresorsko usklajevanje. Idealno je torej izdelava ocene učinka neke vrste pred-faza pred dokončnim oblikovanjem členov, včasih pa razumljivo zaradi nujnosti to poteka vzporedno s samim oblikovanjem zakonske ureditve.

Proces priprave zakonodajnih ocen učinka in umeščenost teh smo pojasnili tudi v pregledni infografiki, ki je dostopna na:

https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/infografike/infografika%20-%20DPIA.pdf.

2.2 Formalni pregled celovitosti ocene učinka

IP je najprej pregledal predloženo oceno učinka z vidika njene celovitosti *smiselno* skladno s sedmim odstavkom 35. člena Splošne uredbe.

Ugotavljamo, da ocena učinka **sledi smernicam IP** glede priprave ocen učinka[2] in je **pripravljena z upoštevanjem metodologije, ki jo je za pripravo zakonodajnih ocen učinka pripravil IP[3], kar pozdravljamo.**

Pooblaščena oseba za varstvo osebnih podatkov je bila vključena v proces priprave.

Posebnih pripomb glede formalne celovitosti ocene učinka nimamo.

2.3 Vsebinski pregled ocene učinka

Ocena učinka upošteva metodologijo, ki jo je pripravil IP, in problematiko obravnava na celovit in pregleden način. Metodologija za pripravo zakonodajnih ocen učinka je primarno namenjena temu, da pripravljavec opravi pravočasne razmisleke o tem, kako bo zakonodajni predlog upošteval temeljna načela varstva osebnih podatkov. V tej luči je bistveno, da se predvidene rešitve pretehtajo zlasti z vidika sorazmernosti in varovalk za pravice posameznikov in je pravo mesto, da se pretehta:

- utemeljenost in sorazmernost nabora obdelovanih osebnih podatkov ter zadevnih posameznikov,
- natančnost opredelitev namenov obdelave osebnih podatkov,
- utemeljenost predvidenih rokov hrambe osebnih podatkov,

[2] https://www.ip-rs.si/publikacije/priro%C4%8Dniki-in-smernice/smernice-po-splo%C5%A1ni-uredbi-o-varstvu-podatkov-gdpr/smernice-ocene-u%C4%8Dinkov-na-varstvo-osebnih-podatkov
[3] https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/RAZNO/Metodologija%20zakonodajne%20ocene%20u%C4%8Dinkov_jul202.docx

- potrebnost opredelitve postopkov in ukrepov za varnost osebnih podatkov ter
- potrebnost in ustreznost predvidenih varovalk in zaščitnih ukrepov.

Poleg navedenega je ocena učinka primerno orodje, da se preveri tveganja, ki izvirajo iz naslova točnosti in ažurnosti podatkov, tveganja iz naslova uveljavljanja (in morebitnih omejitev) pravic posameznikov ter tveganja v povezavi z načelom odgovornosti.

Zakonodajna ocena učinka naj bi tako celovito obravnavala vse pomembne vidike varstva osebnih podatkov in pojasnila, kako so v predlaganih rešitvah upoštevana (»*kaj*«) in - to je del, ki ga v predloženi oceni učinka nekoliko pogrešamo – **povzela opravljene razmisleke in podala argumente, zakaj so bile izbrane predvidene rešitve, zakaj so izbrane rešitve ustrezne, skupaj s pojasnili, katere druge alternativne možnosti so bile preučevane in zakaj niso bile izbrane (»*zakaj*«)**. Vse navedeno se kasneje lahko odrazi tudi v obrazložitvah k posameznim členom v predlogu zakona, kar prispeva k večji transparentnosti ter strokovni in javni razpravi glede predlaganih rešitev.

Če pojasnimo na konkretnem primeru: glede rokov hrambe je v točki 3.6. navedeno: »*Zakon določa roke hrambe podatkov, ki so največ pet let po izbrisu iz sistema izmenjave informacij. Iz sistema izmenjave informacij se izbrišejo po poteku roka štirih let od zaključka kreditnega posla. Po poteku rokov se podatki izbrišejo ali psevdonimizirajo, kar zagotavlja omejitev shranjevanja*.« Opisano je, kako je upoštevano načelo omejitve shranjevanja – določenost rokov hrambe, ni pa podrobnejših pojasnil, zakaj je bil ravno ta rok izbran, zakaj je takšen rok minimalen in sorazmeren glede na zasledovane cilje in zakaj niso primerni drugačni roki hrambe.

Glede na navedeno je naše **poglavitno priporočilo glede zakonodajne ocene učinka** - ne samo pričujoče, temveč tudi na splošno - da se **podrobneje utemelji in ovrednoti izbrane rešitve**. Kot smo opozorili v mnenju št. 007-32/2025/3, je potreben **dodaten razmislek in argumentacija** o:

- primernosti v predlogu zakona določenega obsega, nabora in predvsem s tem povezanega praga poročanja podatkov o kreditojemalcih in porokih, ki so fizične osebe;
- obsegu beleženja obdelav (slednje ni predvideno za vse vrste obdelave, ampak zgolj za zbiranje, spreminjanje, vpogled, razkritje, posredovanje, izbris; prav tako ne določa izrecno beleženja vrste posameznega dejanja obdelave v povezavi z navedenimi podatki o obdelavi);
- predvidenem roku hrambe vseh osebnih podatkov v centralnem kreditnem registru v psevdonimizirani obliki skupaj z davčno številko;
- krajšem maksimalnem roku (npr. skupaj največ 7 let po izbrisu iz sistema izmenjave informacij), po katerem bi se osebni podatki trajno in v celoti izbrisali tudi iz centralnega kreditnega registra;
- vključitvi dodatnih dajalcev kreditov v centralni kreditni register, kjer je posameznik v tem delu prepuščen njihovi presoji, ki pa ima za posameznika pomembne posledice z vidika resnih posegov v zasebnost, ki jih taka vključitev prinaša in potrebnosti ustreznih dodatnih ukrepov za zagotavljanje pravic posameznikov;
- ustreznosti predvidenih povezovanj (na več mestih v predlogu zakona) - v primeru povezovanja uradnih evidenc ali javnih knjig je glede na ustaljeno prakso v zakonu

predvsem potrebno določiti povezovalni znak, namen(e) povezovanja, upravljavca (-e) povezanih evidenc ter katere podatke se iz povezane (-ih) zbirk pridobi;
- potrebnosti določitve varovalke, da se nadaljnje avtomatizirane obdelave izvajajo pod pogoji predpisov o varstvu podatkov (22. člen Splošne uredbe) in ne zgolj pod pogoji kot jih določa zakon, ki ureja potrošniško kreditiranje;
- predvidenem prostem dostopu in posredovanju psevdonimiziranih osebnih podatkov tretjim ter o
- dopustnosti določanja stroškov uveljavljanja pravic posameznikov s strani BS glede na določbe Splošne uredbe.

Glede povezovanja s Centralnim registrom prebivalstva (dodaten predlog odstavka v 11. členu predloga zakona) ste pojasnili, da zakonodajna ocena učinka tega dela ne zajema, ker je bila ta sprememba vključena naknadno, pojasnjujemo, da smo se seznanili z dodatnimi spremembami glede povezovanja s CRP. Zakonodajna ocena učinka bi morala zajeti tudi te predvidene spremembe, glede na določbe 87. člena ZVOP-2 pa projektno oceno učinka glede povezovanja izvede upravljavec (drugi odstavek 87. člena ZVOP-2).

3. Zaključno

IP zaključno pozdravlja, da je bila ocena učinka glede varstva osebnih podatkov pripravljena z upoštevanjem metodologije, ki jo je za zakonodajne ocene učinka pripravil IP, kar vsekakor pomembno prispeva k njeni (formalni) celovitosti), priporočamo pa, da se v ocenah učinka več pozornosti nameni ne le opredeljevanju izbranih rešitev, temveč tudi razmislekom in argumentacijam, zakaj so bile izbrane predvidene rešitve in zakaj so izbrane rešitve ustrezne, skupaj s pojasnili, katere druge alternativne možnosti so bile preučevane in zakaj niso bile izbrane.

S spoštovanjem,

dr. Jelena Virant Burnik,
informacijska pooblaščenka

Pripravil:

mag. Andrej Tomšič,
namestnik informacijske pooblaščenke

Poslati:
- naslovniku (e-pošta).