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: 10.10.2029
Ref. št. dokumenta: 07122-1/2025/2
Čas podpisa: 10:05, 27.01.2025
Št. cert: 27 a1 b4 91 00 00 00 00 56 7e a2 4e

Številka: 07122-1/2025/2
Datum: 24. 1. 2025

Ministrstvo za javno upravo
Gp.mju@gov.si

Zadeva: Mnenje glede zakonodajne ocena učinka glede varstva osebnih podatkov v okviru načrtovanega zbiranja in obdelave osebnih podatkov po predlogu novega Zakona o javnih uslužbencih (ZJU-1)

Zveza: Vaš dopis št. 007-22/2023-3130-307 z dne 16. 1. 2025

Spoštovani,

prejeli smo vaš dopis, s katerim ste nam v mnenje posredovali zakonodajno ocena učinka glede varstva osebnih podatkov v okviru načrtovanega zbiranja in obdelave osebnih podatkov po predlogu novega Zakona o javnih uslužbencih (ZJU-1). Kot ste pojasnili ste pri pripravi predloga ZJU-1 glede obdelave osebnih podatkov upoštevali predloge Informacijskega pooblaščenca št. 007-45/2023/2 z dne 17. 8. 2023 in dodatne predloge Informacijskega pooblaščenca št. 007-45/2023/5 z dne 11. 3. 2024.

* * *

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

[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

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, 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 gre za zakonodajno ocena učinka glede varstva osebnih podatkov v zvezi s pedlogom novega zakona, ki bo nadomestil obstoječi Zakon o javnih uslužbencih, ki je bil sprejet leta 2003. Demografske spremembe, potrebe po posodobitvi ter poenostavitvi določenih postopkov, odprava zaznanih neskladij in potreba po drugačni ureditvi določenih institutov so vodile k pripravi novih instrumentov za učinkovitejše in fleksibilnejše upravljanje s kadri in posledično novega Zakona o javnih uslužbencih (ZJU-1).

Kot ste navedli so z vidika varstva osebnih podatkov ključne naslednje vsebinska področja:

1. vzpostavitev Centra za kadre v organih državne uprave,
2. prenova selekcijskih postopkov oziroma postopkov zaposlovanja,
3. štipendiranje,
4. pripravništvo.

Iz ocene učinkov so razvidne predlagane zakonske določbe, podane pa so tudi obrazložitve.

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 članov 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.**

Oceno učinka je pregledal namestnik pooblaščene osebe za varstvo osebnih podatkov na MJU.

Posebnih pripomb glede formalne celovitosti ocene učinka nimamo, z izjemo točke 6.2 (»*Ali so bila pridobljena mnenja posameznikov oziroma predstavnikov posameznikov, kjer je to primerno (9. odstavek 35. člena Splošne uredbe)?«*), ki v oceni učinka ni izpolnjena. Glede na smernice EDPB ter IP naj bi bile v oceno učinka vključene zainteresirane strani - pridobljena naj bi bila mnenja posameznikov oziroma predstavnikov posameznikov, kjer je to primerno (deveti odstavek 36. člena Splošne uredbe). Takšna mnenja je mogoče pridobiti na različne načine, odvisno od okoliščin, in sicer so to lahko študije, posvetovanja, javne razprave, ankete in druge analize pomembnih vprašanj (npr. glede namena obdelave, varovalk in podobno), ciljna populacija v konkretnem primeru (javni uslužbenci) pa je dovolj celovita in ima ustrezne predstavnike, katerih mnenje je mogoče pridobiti. Zaradi celovitosti ocene učinka mora biti iz nje razvidno, da ste o tem opravili določen premislek in to dokumentirali, tudi če samo posvetovanje ni bilo izvedeno, pri čemer pa zgolj navedba, da posvetovanje ni bilo izvedeno, načeloma ne zadostuje. Več informacij o tem najdete v smernicah IP na strani 15.

2.3 Vsebinski pregled ocene učinka

Ocena učinka upošteva metodologijo, ki jo je pripravil IP, in problematiko obravnava na celovit in pregleden način. Pozdravljamo dodatne obrazložitve k predlaganim členom, ki omogočajo boljše razumevanje zasledovanih ciljev in s tem tudi boljšo identifikacijo relevantnih tveganj.

Glede relevantnih tveganj menimo, da bi bilo primerno dodatno pozornost nameniti točkam, kot jih navajamo v nadaljevanju.

[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

Razmerja med upravljavci centralne kadrovske evidence

Po predlagani določbi četrtega odstavka 48. člena razmerja med upravljavci centralne kadrovske evidence določi minister, pristojen za javno upravo, ki naj bi izdal pravilnik, v katerem bo določil razmerja med upravljavci centralne kadrovske evidence, t.j. med ministrstvom, pristojnim za javno upravo, in drugimi organi državne uprave. Iz gradiva ni razvidno, za kakšna razmerja naj bi šlo oziroma kaj točno naj bi opredeljeval pravilnik. Kolikor gre za tehnične in izvedbe vidike s tem ni posebnih težav, nenavadno pa bi bilo, da pravilnik opredeljuje vidik **upravljanja osebnih podatkov** in razmerja med upravljavci, kjer gre eventualno lahko tudi za skupno upravljanje, saj gre tu za **zakonsko materijo** (glej tudi drugi odstavek 6. člena ZVOP-2), ki naj se ne bi urejala (šele) s podzakonskimi akti.

Pridobivanje podatkov iz centralnega registra prebivalstva

Predlagani drugi odstavek 51. člena določa, da se podatki iz 1. točke prvega odstavka 49. člena tega zakona lahko pridobivajo tudi iz centralnega registra prebivalstva, iz obrazložitve pa je razvidno, da je mišljena možnost pridobivanja določenih podatkov neposredno iz centralnega registra prebivalstva. S tem je po vsej verjetnosti mišljeno povezovanje zbirk osebnih podatkov, ki odpira določena **tveganja, predvsem z vidika natančnosti oziroma ustreznosti zakonske podlage za povezovanje.**

Glede povezovanja je bistveni del zakonodajne ocene učinka, da se preveri, ali so vsa predvidena povezovanja utemeljena in da so tudi ustrezno zapisana v samem besedilu zakona.

Pojasnjujemo, da iz Obrazložitve Vlade RS ob sprejemanju ZVOP-2 glede 87. člena ZVOP-2 namreč izhaja, da, cit.«*Za povezovanje z vsebinsko najbolj tveganimi uradnimi evidencami (zlasti: evidence posebnih vrst osebnih podatkov, evidencami premoženjskih in dohodkovnih podatkov) bo moral upravljavec po novem od zakonodajalca dobiti izrecno odobritev (torej določitev v zakonu).*
…
Za povezovanja z manj tveganimi evidencami pa se ohranja le pogoj, da zakon določi možnost pridobivanja podatkov iz te evidence, ne določa pa obveznosti notifikacije Informacijskega pooblaščenca oziroma pridobivanja njegovega dovoljenja. Navedeno sledi splošni premisi nove ureditve varstva osebnih podatkov (Splošna uredba), da morajo biti ukrepi in postopki varstva osebnih podatkov primerni naravi obdelovanih osebnih podatkov ter tveganjem, ki pri tem nastajajo.

Predlog zakona tako po eni strani predvideva, da bodo številna manj tvegana povezovanja po novem bistveno enostavnejša. Za povezovanje s podatki v matičnih registrih (Centralni register prebivalstva, davčni register ipd.) tako kljub rabi uradnih povezovalnih znakov več ne bo potrebno ne dovoljenje ne notifikacija Informacijskega pooblaščenca, le še zakonska določba, da sme upravljavec določene zbirke za posamezne namene pridobivati tudi določene podatke iz matičnega registra.

Po drugi strani pa predlog ZVOP-2 predvideva, da bodo najbolj tvegana povezovanja dopustna le, če jih bo zakonodajalec izrecno odobril, z besedilom, ki bo jasno kazalo, da dopušča tudi pridobivanje na način in v obsegu, ki predstavlja povezovanje zbirk. V kolikor te izrecne zakonske avtorizacije ne bo, se povezovanje ne bo smelo začeti, že začeta povezovanja pa bo potrebno ustaviti.«

V primeru povezovanja uradnih evidenc ali javnih knjig je glede na ustaljeno prakso v zakonu predvsem potrebno določiti:

- povezovalni znak,
- namen povezovanja,
- upravljavca (-e) povezanih evidenc ter
- katere podatke se iz povezane (-ih) zbirk pridobi.

Ocena učinka mora ovrednotiti, ali so oz. ali bodo v predlaganih določbah te zahteve upoštevane.

Pridobivanje in uporaba anonimiziranih podatkov

Predlagani sedmi odstavek 115. člena določa, da ministrstvo, pristojno za javno upravo, pri izdelavi raziskovalnih in statističnih analiz, pridobiva in uporablja podatke iz četrtega odstavka tega člena v anonimizirani obliki. Glede na določbe predhodnih odstavkov 115. člena, da ministrstvo, pristojno za javno upravo, pridobiva »surove« osebne podatke, je določba četrtega odstavka, da jih pri izdelavi raziskovalnih in statističnih analiz, pridobiva in uporablja v anonimizirani obliki, v neskladju z določbami predhodnih odstavkov.

Opozarjamo, da **zgolj brisanje imen in priimkov in/ali drugih podatkov (npr. enoličnih oznak delovnega mesta) namreč še ne pomeni anonimizacije osebnih podatkov.** Za izvedbo raziskovalnih in statističnih analiz anonimizirani podatki pogosto ne zadostujejo, zadostujejo pa lahko (vendar ne nujno vedno) psevdonimizirani osebni podatki. Psevdonimizacija, s katero se osebni podatki predrugačijo v negovoreče kode, je lahko učinkovit ukrep za varnost podatkov[4]. Pogosto namreč za doseganje zastavljenih ciljev ni treba uporabiti surovih osebnih podatkov, temveč zadostujejo predrugačeni, psevdonimizirani podatki. Slednjih ne smemo enačiti z anonimiziranimi podatki, saj gre še vedno za osebne podatke, pri katerih pa je do dejanske identitete posameznika potreben še dodaten korak.

V izogib nenatančnim določbam bi bilo primerno bolj natančno opredeliti postopek izdelave raziskovalnih in statističnih analiz v delu, ko gre pri tem za obdelavo osebnih podatkov, ki ne predstavljajo prosto dostopnih informacij javnega značaja. Ker ima ministrstvo v istem členu (že) podlago za obdelavo »surovih« osebnih podatkov je bistveno, da se opredeli, da kjer je le možno raziskovalne in statistične analize izdeluje na osnovi psevdonimiziranih osebnih podatkov, njihovih rezultati/izsledki pa se objavljajo v anonimizirani obliki.

3. Zaključno

IP zaključno ugotavlja, da je ocena učinka glede varstva osebnih podatkov v povezavi s predlogom ZJU-1 ustrezno pripravljena, možne pa so določene izboljšave.

IP predlaga, da oceno učinka dopolnite glede na zgoraj navedena priporočila.

S spoštovanjem,

dr. Jelena Virant Burnik,
informacijska pooblaščenka

Pripravil:

mag. Andrej Tomšič,
namestnik informacijske pooblaščenke

Poslati:
- naslovniku (e-pošta).

[4] Za več informacij o psevdonimizaciji glej: https://www.ip-rs.si/novice/psevdonimizacija-podatkov-nove-smernice-evropskega-odbora-za-varstvo-podatkov-1737099607.