



REPUBLIKA SLOVENIJA

INFORMACIJSKI
POOBLAŠČENEC

Dunajska cesta 22, 1000 Ljubljana

T: 01 230 9730

www.ip-rs.si

gp.ip@ip-rs.si

Številka: 007-45/2023/2

Datum: 17. 8. 2023

Ministrstvo za javno upravo
gp.mju@gov.si

ZADEVA: Predlog novega Zakona o javnih uslužbencih (EVA: 2023-3130-0018) – MNENJE

ZVEZA: vaš dopis št. 007-22/2023/50, prejet dne 17. 7. 2023 ter priloženo gradivo

Spoštovani,

na podlagi vašega zaprosila, 3. točke prvega odstavka 55. člena Zakona o varstvu osebnih podatkov (ZVOP-2) ter 57. 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) v nadaljevanju posredujemo mnenje Informacijskega pooblaščenca (IP) k prejetemu Predlogu novega Zakona o javnih uslužbencih – EVA: 2023-3130-0018 (predlog ZJU-1). IP po pregledu gradiva ugotavlja, da se na vprašanja varstva osebnih podatkov nanašajo zlasti 20., 21., 47., 48., 49., 50., 51., 52., 55., 56., 62., 64., 65., 67., 69., 100., 113., 145., 153., 154., 155. in 162. člen.

IP ugotavlja, da predlog zakona v nekaterih členih, ki urejajo (tudi) obdelavo osebnih podatkov fizičnih oseb (npr. 20., 21., 22., 52., 145., 154. člen), v različnih vidikih ne zadosti v celoti zahtevam 2. odstavka 6. člena ZVOP-2 glede vsebin, ki jih mora določati zakon v primerih, ko obdelava osebnih podatkov v javnem sektorju in v zasebnem sektorju poteka zaradi izvajanja zakonske obveznosti, javnega interesa ali izvajanja javne oblasti v primerih iz točk c) in e) 1. odstavka ter 2. in 3. odstavka 6. člena Splošne uredbe (bodisi ni določen namen, niso jasno določene vrste podatkov, ni določen rok hrambe bodisi napotuje na ureditev teh vsebin s podzakonskim aktom). Številne določbe temeljijo oz. zgolj deloma dopolnjujejo besedilo določb obstoječega ZJU iz leta 2002 (torej iz časa pred ZVOP-1 in vsekakor pred Splošno uredbo). Zato predlagamo, da določbe in samo zakonodajno gradivo, kot izpostavljamo v nadaljevanju, v luči pripomb IP ponovno pregledate, postopek obdelav in podatkovne tokove dodatno analizirate ter vsebine ustrezno dopolnite.

IP dokončne presoje obstoja pravnih podlag za posamezne obdelave v mnenju in zgolj na podlagi prejetega in objavljenega gradiva ne more izvesti, saj je to naloga in odgovornost predlagatelja (in v končni fazi upravljavca), zato zgolj dodajamo, da mora biti glede na 38. člen Ustave vsaka obdelava osebnih podatkov primarno opredeljena z zakonom in ne podzakonskim aktom. Dodatno izpostavljamo, da mora upravljavec ob zbiranju osebnih podatkov poskrbeti za informiranje posameznikov o obdelavi osebnih podatkov v skladu s 13. (oz. 14.) členom Splošne uredbe, pri čemer so omejitve dopustne zgolj pod pogoji iz 23. člena Splošne uredbe. Obveznosti glede informiranja posameznikov pa ne gre mešati z institutom privolitve kot pravne podlage za obdelavo podatkov.

Izpostavljamo tudi obveznosti predlagatelja po 24. členu ZVOP-2, glede izdelave ocene učinkov, in sicer mora predlagatelj predlogu zakona priložiti oceno učinka v skladu s 35. členom Splošne uredbe, kadar se z zakonom določa obdelava osebnih podatkov, za katero je treba izdelati oceno učinka (seznam obdelav, za katere se zahteva ocena učinka, je dostopen na spletni strani IP: https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/Ocene_ucinkov/Seznam_dejanj_obdelav_osebnih_podatkov_za_katere_velja_zahteva_po_izvedbi_ocene_ucinka_v_zvezi_z_varstvom_osebnih_podatkov.pdf). Take bi bile lahko obdelave po 20. členu, po 47. do 52. členu (določbe glede centralne in drugih kadrovskih evidenc ter njihovega povezovanja) ter po 60. členu (vzpostavitev centra za ravnanje s kadrovskimi viri v organih državne uprave). Po proučitvi ocene učinka nadzorni organ poda mnenje glede obdelave

osebnih podatkov, glede katerega se mora predlagatelj zakona opredeliti. Takšna ocena predlogu zakona ni bila priložena.

V nadaljevanju podajamo bistvene konkretne pripombe glede posameznih členov.

K 20. in 21. členu

IP ugotavlja, da predvideva 20. člen vzpostavitev kadrovske evidenc, pri čemer pa iz gradiva ni razvidno, kateri osebni podatki naj bi se v teh evidencah zbirali, niti kdo naj bi te podatke zbiral (kdo je upravljavec) in koliko časa se osebni podatki hranijo. Če je navedeni člen mišljen, kot programska norma in dejansko na njegovi podlagi ni mišljena vzpostavitev dodatnih evidenc (poleg evidenc iz 47. do 55. člena), potem predlagamo, da se člen črta oziroma se dopolni, da ne bo dvoma o tem, za katere evidence gre. Če pa je na tej podlagi mišljeno zbiranje in obdelava osebnih podatkov, v dodatnih zbirkah, potem bi v skladu z 38. členom Ustave in 6. členom ZVOP-2 člen moral določati najmanj nabor osebnih podatkov, upravljavca zbirke, namene zbiranja ter rok hrambe osebnih podatkov oziroma rok za redni pregled potrebe po hrambi.

Enako velja za določbe 21. člena, ki predvideva vodenje evidence o dejanski zasedenosti delovnih mest.

K 35. do 39. členu in 162. členu

Predlog ZJU-1 v več členih na novo opredeljuje vzpostavitev in delovanje (ki vključuje tudi zbiranje in obdelavo osebnih podatkov ter prevzem dokumentacije) komisije za pritožbe, ki naj bi odločala o vseh pritožbah zoper odločitve o pravicah, obveznostih in odgovornostih iz delovnega razmerja kateregakoli javnega uslužbenca, zoper kršitve pravic iz delovnega razmerja in o drugih vprašanih, kadar tako določa zakon. Gre za precejšnjo spremembo glede na obstoječo ureditev, in sicer za vzpostavitev ene nacionalne komisije za pritožbe, ki jo bo imenovala in razrešila vlada (kot del izvršilne veje oblasti) kot izhaja iz 36. člena. Ta komisija naj bi odločala o vseh pritožbah javnih uslužbencev in ne le o pritožbah javnih uslužbencev zaposlenih v izvršilni veji oblasti, torej tako zaposlenih na sodiščih kot tudi pri neodvisnih državnih organih in samoupravnih lokalnih skupnostih. Doslej so npr. samostojni državni organi imeli vsak svojo komisijo, ki jo je imenoval sam državni organ.

IP iz predloga ZJU-1 ne razbere, kako naj bi se v zvezi s tem zagotovilo spoštovanje načela delitve oblasti in neodvisnost delovanja vseh vej oblasti, ki jih bo navedena komisija kot upravni organ v praksi nadzorovala. Prav tako v zvezi s tem ni opredeljeno podrobneje skupno upravljavstvo oziroma podatkovni tokovi med zbirkami posameznih subjektov in komisijo v zvezi z obravnavo pritožb. Predlog ZJU-1 določa le, da nova komisija prevzame naloge v skladu z določbo 35. člena predloga ZJU-1, dokumentacijo, evidence in zbirke podatkov. Ni pa opredeljeno, za katere zbirke podatkov naj bi šlo in kako naj bi potekala izmenjava podatkov s posameznimi subjekti v pritožbenih postopkih, ki bodo potekali ob smiselni uporabi ZUP.

Določbe predloga zakona so v zvezi s tem deloma nejasne:

- končna odločitev o sestavi in skupnem številu članov komisije je v celoti prepuščena vladi;
- ni povsem jasno, kako se bo ta odločala o številu članov komisije;
- ni jasno, kako bo vlada odločala o tem koliko članov bo v komisiji iz posameznih vej oblasti (uporablja se zelo abstrakten pojem: sorazmerna zastopanost kandidatov);
- iz določb ni razvidno, kako se bo pri delu komisije v praksi zagotovilo samostojnost in neodvisnost dela komisije.
- Predlog ZJU-1 celo na več mestih meša uporabo pojma komisija oziroma komisije, ni torej povsem jasno, ali gre za več komisij ali za eno komisijo, ki se bo za obravnavo posameznih pritožb sestajala v ožjih senatih treh članov;
- ni jasno po kakšnih kriterijih bodo določeni senati za posamezne primere in kdo jih bo določal;
- celoten postopek dela komisije je prepuščen v opredelitev sami komisiji, za katero naj bi strokovna in administrativna opravila opravljalo ministrstvo za javno upravo, kjer se bodo tudi zagotavljala sredstva za delo komisije za pritožbe.

Predlagamo, da v luči navedenega določbe v tem delu ponovno preverite in po potrebi dopolnite.

K 52. členu

Predlog ZJU-1 v 52. členu določa, da se kadrovske evidence lahko povezujejo, če se državni organi in lokalne skupnosti tako dogovorijo. Dogovor o morebitnem povezovanju centralne kadrovske evidence

državne uprave z drugimi kadrovskimi evidencami pa sklene vlada. V ta okvir sodijo tudi kadrovske evidences sodišč, državnih tožilstev in državnega odvetništva, ki jo vodi ministrstvo za pravosodje, in kadrovske evidences neodvisnih državnih organov.

Določba po mnenju IP ni skladna z 38. členom Ustave in 6. ter 87. členom ZVOP-2, saj dejansko odločitev o povezovanju posameznih obsežnih zbirk osebnih podatkov, ki vsebujejo lahko med drugim tudi osebne podatke posebne vrste ter nadaljnjim obdelava in izmenjavi osebnih podatkov prepušča prosti presoji posameznih upravljavcev oziroma izvršilne veje oblasti in ne zakonodajalca. Po sodni in nadzorni praksi predstavljajo različni subjekti, kot so sodišča, neodvisni nadzorni organi, ministrstva, posamezne samoupravne lokalne skupnosti namreč samostojne in ločene upravljavce posameznih kadrovskih evidenc. Tovrstno povezovanje pa bi morali biti urejeno z zakonom in ne dogovori med upravljavci. Ti so lahko le akti, s katerimi se urejajo tehnično-izvedbene podrobnosti obdelav, ne pa akti, s katerimi se izvorno opredeljujejo nameni in obseg obdelav ter pooblastila drugim uporabnikom za dostopanje do zbirk različnih upravljavcev.

K 53. do 55. členu

Iz določb 53. člena predloga ZJU-1 ni povsem jasno, kdo naj bi podeljeval štipendije. Razbrati je, da je to lahko katerikoli subjekt javnega sektorja po predlogu ZJU-1. V zvezi s tem tudi ni jasno, za katere štipendiste naj bi se beležili osebni podatki v evidenci štipendistov. IP predlaga, da se v izogib nejasnostim v 55. členu opredeli, za katere štipendiste gre v primeru evidences štipendistov po 55. členu (sklepamo, da za štipendiste organov državne uprave).

K 46., 60., 65. in 67. členu

V predlogu ZJU-1 se na več mestih in v različnih kontekstih omenja nov center za ravnanje s kadrovskimi viri v organih državne uprave (kot enotna vstopna točka), ki bo opravljal določene naloge ravnanja s kadrovskimi viri tako za organe države uprave, kot tudi za druge subjekte javnega sektorja, ki bodo pristopili v interni trg dela. Naloge, ki na bi jih ta center za kadre opravljal za vse navedene upravljavce, bodo: prvi del izbirnega postopka v javnem natečaju in pomoč pri presoji osebnih sposobnosti v določenih javnih natečajih. Postopek izvedbe javnega natečaja pri centru za kadre bo določila vlada z uredbo.

V zvezi z vodenjem javnega natečaja in s tem povezanimi obdelavami osebnih podatkov ter vodenjem evidenc v te namene bosta po razumevanju IP center za kadre – torej ministrstvo za javno upravo in posamezni subjekt javnega sektorja, za katerega bo center opravljal naloge, vsaj v delu skupna upravljavca, pri čemer pa iz predloga ZJU-1 to razmerje ni povsem jasno razvidno. Predlagamo, da se predlog zakona v tem delu ustrezno dopolni. Prav tako niso razvidni morebitna vloga in pooblastila subjekta javnega sektorja, ki zaposluje, v zvezi za obdelavo osebnih podatkov v evidenci kandidatov iz javnih natečajev po 67. členu predloga ZJU-1, ki naj bi jo vodil center za kadre. IP dodatno priporoča, da se bolj jasno opredeli namen te evidences.

Izpostavljamo še, da bodo morali vpleteni subjekti v delih, ko gre pri teh postopkih za skupno upravljavstvo, skleniti ustrezen dogovor o skupnem upravljavstvu, v katerem bodo določili dolžnosti vsakega od njih z namenom izpolnjevanja obveznosti v skladu s Splošno uredbo, zlasti v zvezi z uresničevanjem pravic posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki, in nalogami vsakega od njih glede zagotavljanja informacij iz 13. in 14. člena Splošne uredbe, razen če in kolikor so posamezne dolžnosti vsakega od upravljavcev že določene s pravom EU ali slovenskim pravom.

K 62. členu

Glede 'obveznega' soglasja (saj to za kandidata ni stvar izbire, če se želi veljavno prijaviti na javni natečaj) za pridobivanje podatkov iz 3. točke tretjega odstavka 62. člena predloga ZJU-1 iz uradnih evidenc v postopku javnega natečaja, se IP sprašuje, ali ne bi bilo primerneje in točneje, če bi predlagatelj besedilo v tem delu preoblikoval bodisi na način, da se posamezniku omogoči izbira glede tega, ali bo dal soglasje za preverjanje ali bo potrdila iz uradnih evidenc priložil sam, bodisi se v zakonu zapiše, da bo subjekt, ki zaposluje podatke iz 3. točke tretjega odstavka 62. člena predloga ZJU-1 po uradni dolžnosti in na podlagi izjave o izpolnjevanju pogojev preveril v uradnih evidencah. Slednje je verjetno celo točneje, saj je preverjanje, kot izhaja iz predloga ZJU-1 dejansko obvezni pogoj za zaposlitev.

K 145. členu

IP predlaga, da se v skladu z zahtevami 6. člena ZVOP-2 v predlogu ZJU-1 določi, katere osebne podatke o javnem uslužbencu pridobi delodajalec od Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije za namen ugotavljanja izpolnjevanja pogojev po tem členu.

K 154. členu

IP predlaga, da se v skladu z zahtevami 6. člena ZVOP-2 v predlogu ZJU-1 določi, katere osebne podatke inšpektorja naj bi vsebovala službena izkaznica po 154. členu predloga ZJU-1 (npr. po vzoru 60. člena ZVOP-2). Opredelitev nabora teh podatkov s podzakonskim aktom namreč ni skladna s 6. členom ZVOP-2 in 38. členom Ustave.

K 155. in 156. členu

IP želi izpostaviti, da se glede na predlagano besedilo 155. (3. točka prvega odstavka) in 156. (11. točka prvega odstavka) člena predloga ZJU-1 delno prekrivajo nadzorne in kaznovalne pristojnosti Informacijskega pooblaščenca in inšpekcije za sistem javnih uslužbencev v delu, ki se nanaša na varovanje osebnih podatkov v zvezi z obdelavami osebnih podatkov na podlagi predloga ZJU-1. Navedeno izhaja iz delnega vsebinskega prekrivanja ukrepov Informacijskega pooblaščenca na podlagi Splošne uredbe in ZVOP-2 in navedenih določb predloga ZJU-1. Ne bi namreč smelo priti do situacije, ko pristojni nadzorni organ za varstvo osebnih podatkov, t.j. Informacijski pooblaščenec v praksi ne bi smel začeti oziroma izpeljati postopka, za katerega je pristojen (vključno z izrekom sankcije) po Splošni uredbi.

Ocenjujemo, da bi bilo zato navedeni določbi – 3. točko prvega odstavka 155. člena in 11. točko prvega odstavka 156. člena predloga ZJU-1 treba črtati, saj ju nadzoruje in sankcionira že Informacijski pooblaščenec po ZVOP-2 in Splošni uredbi v okviru nadzora nad zakonitostjo obdelav osebnih podatkov.

Hvala za sodelovanje in lep pozdrav,

Mojca Prelesnik, univ. dipl. prav.,
informacijska pooblaščenka

Pripravila:

Alenka Jerše, univ. dipl. prav.
namestnica informacijske pooblaščenke

Poslati:

- po e-pošti;
- v vednost Ministrstvo za pravosodje: gp.mp@gov.si.