



REPUBLIKA SLOVENIJA

INFORMACIJSKI  
POOBLAŠČENEC

Dunajska cesta 22, 1000 Ljubljana

T: 01 230 9730

www.ip-rs.si

gp.ip@ip-rs.si

Številka: 007-47/2024/3

Datum: 20. 9. 2024

**Ministrstvo za notranje zadeve**  
**gp.mnz@gov.si**

**Zadeva: Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o osebni izkaznici (EVA 2024-1711-0010) – mnenje**

Zveza: Vaš dopis št. 007-169/2024/43 (132-04) prejet dne 30. 8. 2024 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 Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o osebni izkaznici (EVA: 2024-1711-0010), ki nam je bil posredovan tekom postopka usklajevanja pripravljenelega vladnega gradiva hkrati s prejeto zakonodajno oceno učinka v zvezi z varstvom osebnih podatkov.

IP uvodoma izpostavlja, da morajo biti v skladu z 38. členom Ustave RS in 6. členom ZVOP-2 nabor in namen zbiranja osebnih podatkov ter rok hrambe določeni z zakonom. Dodatno poudarja, da morata biti vedno vsaka obdelava osebnih podatkov, kot tudi njeno urejanje na zakonski ravni skladna z načelom sorazmernosti. To med drugim pomeni, da je treba npr. pri opredelitvi nabora podatkov, namena obdelave, roka hrambe in podobno vedno določiti minimalen potreben nabor podatkov za obdelavo, minimalen rok hrambe oz. minimalen poseg v zasebnost, ki je primeren, potreben in učinkovit za uresničitev zakonitih ciljev obdelave. Navedeno pomeni, da mora biti predlagatelj posebej pozoren, da jasno in določno navede v vsakem primeru pri vsaki obdelavi osebnih podatkov kdo je upravljavec osebnih podatkov, vrsto obdelave, vrste osebnih podatkov, ki naj se obdelujejo, kategorije posameznikov, na katere se ti osebni podatki nanašajo, namen njihove obdelave in rok hrambe osebnih podatkov ali rok za redni pregled potrebe po hrambi določa zakon. Če je mogoče, se v zakonu določijo tudi uporabniki osebnih podatkov, posamezna dejanja obdelave in postopki obdelave ter drugi ukrepi za zagotovitev zakonite, poštene in pregledne obdelave.

V primeru zakonskega urejanja obdelav osebnih podatkov, za katero je treba izdelati oceno učinka, pa mora predlagatelj predlogu zakona priložiti tudi 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 prejeto oceno učinka vam IP posreduje odgovor v ločenem mnenju pod opr. št. 07122-1/2024/52, ki je priloga tega dokumenta.

Kot ugotavljamo na podlagi analize prejetega besedila, bi se lahko na obdelave osebnih podatkov nanašali zlasti 1., 9. in 14. člen predlagane novele zakona.

V nadaljevanju podajamo konkretnejše pripombe na posamezne člene.

Predlagatelj želi v **1. členu predloga zakona** spremeniti oziroma dopolniti trenutno veljavni 4. člen ZOIZk-1 tako, da bi omogočil tudi **skeniranje osebne izkaznice** na podlagi pisne privolitve imetnika ali če tako določa zakon ali drug predpis. Glede na razvoj tehnologije in potreb po elektronskem načinu komuniciranja, IP v kolikor se upoštevajo enaki pogoji kot pri kopiranju osebne izkaznice, ne vidi razlogov, da se osebna izkaznica na podlagi privolitve posameznika ali zakonske določbe ne bi mogla tudi skenirati.

Vendar pa pri tem opozarja, da besedna zveza »drug predpis« lahko pomeni tudi podzakonski akt, pri čemer je potrebno izhajati iz že zgoraj navedene določbe 38. člena Ustave RS in 6. člena ZVOP-2, ki določata, da mora biti nabor in namen zbiranja osebnih podatkov ter rok hrambe določen z zakonom.

Glede na navedeno opozarjamo, da naj zakonodajalec zoži takšne zakonske možnosti na način, da besedilo »ali drug predpis« črta, saj ne omogoča pravne varnosti in predvidljivosti ter znižuje pravni standard varstva osebnih podatkov v nasprotju z ustavno določbo, ki zahteva zakonsko urejanje zbiranja in druge vrste obdelave osebnih podatkov.

**Z 9. členom predloga zakona** predlagatelj dodaja tri nove člene, in sicer 13.a, 13.b in 13.c člen ter vzpostavlja register e-fotografov in določa obdelavo podatkov v elektronskem odložišču fotografij za namene izdaje osebne izkaznice. Fotografija se mora predložiti v digitalni obliki preko sistema e-fotograf, kar omogoča sledljivost. Kot upravljavca elektronskega odložišča fotografij določa Ministrstvo za notranje zadeve.

Glede predlaganega 13.b in 13.c člena IP poudarja, da ga predložena ocena učinka ni obravnavala zato se tudi v tem delu do navedenega ne more v celoti opredeliti. Poudarjamo, da takšna priprava novele zakona ne ustreza standardu predvidljivosti, transparentnosti in pravni varnosti, prav tako pa brez natančno navedenih in obrazloženih vzrokov in posledic sprememb ne omogoča, da IP poda celovito mnenje. Predlagatelju predlagamo, da oceno učinka tudi v tem delu obvezno dopolni.

V delu v katerem se predlog zakona nanaša na izjeme, ko se ob vlogi za izdajo osebne izkaznice lahko **predloži fotografija v fizični obliki in na uporabo mobilne postaje** katere sestavni del je poleg tablice, ki omogoča podpis posameznika tudi tipkovnica in čitalec prstnih odtisov, mobilne delovne postaje pa omogočajo neposredno prijavo v registrsko okolje informacijskega sistema upravno notranjih zadev in so namenjene sprejemu vlog za izdajo osebnih izkaznic izven uradnih prostorov upravne enote (v domovih za starejše, bolnišnicah, zaporih ...) poudarjamo, da se mora v praksi zagotoviti oziroma še naprej posvečati ustrezno pozornost sami izvedbi takšnega načina poslovanja zlasti v delu, ki se nanaša na zagotovitev ustreznih tehničnih in organizacijskih ukrepov glede varnosti osebnih podatkov in zavarovanju takšnega območja, saj gre za upravno območje, kjer se izvajajo pristojnosti države.

Predlagani 13.c člen v prvem odstavku določa izdelavo digitalne fotografije, in sicer se izdelana fotografija shrani v **elektronsko odložišče fotografij** za osebne dokumente ter s strani fotografa **izbriše najkasneje naslednji delovni dan po izdaji potrdila o referenčni številki fotografije**. Takšen rok je določen zaradi morebitnih sprememb po ponovnem tisku potrdila o referenčni številki fotografije tekom dneva.

Fotograf tako mora digitalno fotografijo izbrisati najkasneje naslednji delovni dan po izdaji potrdila o referenčni številki fotografije, kot izhaja iz obrazložitve predloga zakona mora to storiti na vseh svojih napravah in pomnilniških medijih (fotoaparat, telefon, zunanji disk, tablica ali računalnik), sicer je lahko

kaznovan za prekršek. Navedeno pa bi moralo biti jasno določeno v samem besedilu predloga zakona. Predlagatelj naj v izogib morebitnim nejasnostim v zakonu natančno navede, da je obveznost fotografa, da digitalne fotografije izbriše na svojih napravah in pomnilniških medijih. Tudi v tem delu pa poudarjamo, da mora tako resorno ministrstvo kot predlagatelj zakona kot Obrtno-podjetniška zbornica kot nosilec izobraževanja fotografov slednje ustrezno usposobiti oziroma opozoriti, da je njihova obveznost zagotoviti vse informacije, ki se morajo zagotovijo, kadar se osebni podatki pridobijo od posameznika, na katerega se nanašajo skladno s 13. členom Splošne uredbe.

Iz obrazložitve **tretjega odstavka predlaganega 13.c člena** ne izhaja zakaj se je predlagatelj odločil za **dvomesečni rok hrambe digitalne fotografije** v elektronskem odložišču fotografij, temveč zgolj, da se smatra dvomesečni rok kot primerno obdobje v katerem lahko državljan vloži vlogo za izdajo osebne izkaznice.

Predlagatelj tako skrajšuje rok hrambe fotografije v digitalni obliki na elektronskem odložišču fotografij iz enega leta na dva meseca, kar IP pozdravlja. Hkrati predlagatelj z ničemer ne obrazloži zakaj meni, da je takšen rok primerno obdobje in kaj so razlogi oziroma vzroki za skrajšanje. IP poudarja, da bi moral predlagatelj navedeno obrazložiti na način, da bodo razlogi za takšno spremembo natančno navedeni kot del zakonodajnega gradiva in posledično omogočali transparentnost zakonodajnega procesa in presojo ali je dvomesečni rok primeren.

V **14. členu predloga zakona** se predlaga sprememba devetega odstavka 19. člena ZOIk-1, in sicer **podaljšanje roka hrambe prstnih odtisov** tako, da bi se hranili v evidenci izdanih osebni izkaznic **15 dni od vročitve osebne izkaznice**, vendar ne več kot 90 dni od datuma izdaje osebne izkaznice. Predlagatelj navaja, da pri tem upošteva, da bo vzpostavljen avtomatiziran sistem brisanja 16. dan po vročitvi in upoštevan način štetja rokov kot ga določa zakon, ki ureja splošni upravni postopek. Nedelja, praznik ali drug dela prost dan v Republiki Sloveniji na avtomatizem brisanja prstnih odtisov ne bi vplivali. Po brisanju, bi se biometrični podatki hranili izključno na pomnilniškem mediju (čipu) individualne osebne izkaznice, tako kot do sedaj.

Glede na tveganja povezana z daljšo hrambo biometričnih osebni podatkov in podano obrazložitev, da se zgoraj navedeni rok podaljšuje zaradi lažjega obravnavanja morebitnih reklamacij osebne izkaznice zaradi napak pristojnega organa brez pristojnosti stranke (vlagatelja takšne vloge) zlasti v tujini oziroma zmanjševanja stroškov državljanov, poenostavitve in pospešitve postopka evidentiranja vloge za izdajo osebne izkaznice, pri tem pa predlagatelj ne pojasni število takšnih reklamacij, zlasti na konzularnih predstavništvi, se priporoča, da predlagatelj navedeno natančneje utemelji zlasti z vidika načela omejitve shranjevanja osebni podatkov in načela sorazmernosti ter izrecno navede kako bi podaljšanje roka hrambe prstnih odtisov prispevalo k doseganju cilja, tj. lažjega obravnavanja takšnih reklamacij in zakaj se isti cilj ne bi mogel doseči brez hrambe prstnih odtisov 15 dni od vročitve osebne izkaznice.

Osebni podatki so namreč lahko hranjeni v obliki, ki dopušča identifikacijo posameznikov, na katere se nanašajo osebni podatki, le toliko časa, kolikor je potrebno za namene, za katere se osebni podatki obdelujejo ter se lahko shranjujejo za daljše obdobje, če bodo obdelani zgolj za namene arhiviranja v javnem interesu, za znanstveno - ali zgodovinsko raziskovalne namene ali statistične namene v skladu s prvim odstavkom 89. člena Splošne uredbe, pri čemer je treba izvajati ustrezne tehnične in organizacijske ukrepe iz te uredbe, da se zaščitijo pravice in svoboščine posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki („omejitev shranjevanja“).

Glede obdelav biometričnih osebni podatkov, katerih obdelava je glede na določbe 81. in 82. člena ZVOP-2 prepovedana izven ozko opredeljenih zakonskih pogojev, je zakonska opredelitev in utemeljitev najkrajšega možnega roka hrambe, ki je glede na zasledovani cilj še primeren, še toliko pomembnejša.

Enako izhaja tudi iz zgoraj navedenega mnenja IP na oceno učinka (strani 5-7). Predlagatelj zakona namreč ne razlikuje med primeri, ko bi prišlo do reklamacije v tujini in na območju Republike Slovenije, temveč podaljšuje (relativni) rok v obeh primerih. Tudi na tem mestu opozarjamo, da je takšen rok hrambe nesorazmeren glede na željeni cilj oziroma tveganja možnih zlorab, zato tako kot v letu 2020 pri usklajevanju določb Predloga sprememb Zakona o osebni izkaznici (EVA 2019-1711) ponovno poudarjamo, da naj predlagatelj **zgoraj navedeni rok skrajša**, in sicer do vročitve osebne izkaznice, vendar ne več kot 45 dni od datuma izdaje osebne izkaznice, saj je tudi sedaj veljavni rok ne več kot 90 dni od datuma izdaje osebne izkaznice, kot že navedeno in obrazloženo tudi v letu 2020, nesorazmeren glede na cilj, ki ga zakonodajalec želi doseči.

Ob tem je potrebno upoštevati tudi, da lahko v praksi pride do neuspešnega oziroma večkrat ponovljenega postopka vročanja, zato IP meni, da bi lahko bil primeren in sorazmeren rok hrambe prstnih odtisov 45 dni od datuma izdaje osebne izkaznice, saj bi omogočal ponovitev neuspešne vročitve vsaj enkrat.

IP poudarja, da je iz primerjalno pravnega pregleda ureditve roka hrambe osebnih podatkov prstnih odtisov v evidenci izdanih osebnih izkaznic v drugih državah članicah Evropske unije, ki jo je predlagatelj pripravil pri prejšnjih predlogih gradiva razvidno, da so bile na območju Evropske unije različne pravne ureditve. Vendar pa Uredba (EU) 2019/1157 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. junija 2019 o okrepitvi varnosti osebnih izkaznic državljanov Unije in dokumentov za prebivanje, izdanih državljanom Unije in njihovim družinskim članom, ki uresničujejo svojo pravico do prostega gibanja (Uredba (EU) 2019/1157) v tretjem odstavku 10. člena določa maksimalen rok hranjenja biometričnih podatkov, in sicer 90 dni od datuma izdaje dokumenta, s tem da zadevni odstavek določa, da se za namene personalizacije osebnih izkaznic ali dokumentov za prebivanje shranjujejo zelo varno in le do prevzema dokumenta, vsekakor pa največ 90 dni od datuma izdaje dokumenta. Uredba (EU) 2019/1157 še določa, da se biometrični identifikatorji po preteku tega obdobja takoj izbrišejo ali uničijo.

Kot je IP že opozoril v preteklih mnenjih v letu 2020 na predlagano novelo Predloga sprememb Zakona o osebni izkaznici (EVA 2019-1711) je takšna hramba biometričnih podatkov kot so prstni odtisi povezana z visoki tveganji, zato vztraja na stališču, da se že sedaj veljavni rok hrambe prstnih odtisov v evidenci izdanih osebnih izkaznic – 90 dni od datuma izdaje osebne izkaznice, skrajša na zgoraj navedeni rok 45 dni od datuma izdaje osebne izkaznice.

Predlagana sprememba enajstega odstavka in novi dvanajsti ter trinajsti odstavek 19. člena ZOIZk-1 v 14. členu predloga zakona določajo **zakonsko podlago in način povezovanja evidence javnega sektorja z evidenco zasebnega sektorja** preko povezovalnega znaka registrske številke osebne izkaznice z evidenco podjetja ali organizacije, ki je registrirana za prenos poštnih pošiljk, tj. trenutno Pošta Slovenije.

Glede navedenega tudi v tem delu dodajamo, da so sicer izpolnjeni zakonski elementi glede povezovanja zbirk osebnih podatkov kot jih določa določba 87. člena ZVOP-2, vendar pa kot izhaja iz mnenja IP na oceno učinka na strani 5 se predlagatelj ni opredelil do morebitnih tveganj z vidika varstva osebnih podatkov, zato bo navedeno moral storiti tekom priprave te novele in ustrezno dopolniti obrazložitev predlaganih zakonskih rešitev.

Posledično tudi v tem delu poudarjamo, da takšna priprava novele zakona ne ustreza standardu predvidljivosti, transparentnosti in pravni varnosti, prav tako pa brez natančno navedenih in obrazloženih vzrokov in posledic sprememb ne omogoča, da IP poda celovito mnenje.

Predlagamo, da v luči navedenega zgoraj navedeno vsebino mnenja upoštevate in besedilo dopolnite. Zahvaljujemo se vam za sodelovanje in smo na voljo za morebitna dodatna vprašanja.

Lepo pozdravljeni,

dr. Jelena Virant Burnik,  
informacijska pooblaščenka

Pripravila:

Alenka Antloga, univ. dipl. pravnica  
državna nadzornica za varstvo podatkov

**Priloga:**

- Mnenje IP na oceno učinka v zvezi s predlogom ZOIzk 1 št. 07122-1/2024/52 z dne 20. 9. 2024.