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

Številka: 07122-1/2024/41
Datum: 21. 8. 2024

Izdajatelj: Republika Slovenija
Podpisnik: Andrej Tomšič
Potek veljavnosti: 26.11.2024
Ref. št. dokumenta: 07122-1/2024/41
Čas podpisa: 15:19, 13.09.2024
Št. cert: 7c 02 0c 70 00 00 00 00 56 7d 1d 9a

Ministrstvo za okolje, podnebje in energijo
Gp.mope@gov.si

Zadeva: Mnenje glede ocene učinka na varstvo podatkov v zvezi s predlogom Podnebnega zakona (EVA 2023-2570-0081)

Spoštovani,

prejeli smo vaš dopis, s katerim ste nam v mnenje posredovali oceno učinka na varstvo podatkov v zvezi s predlogom Podnebnega zakona (EVA 2023-2570-0081).

* * *

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 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

2.1 Splošne ugotovitve

IP uvodoma poudarja, da je namen zakonodajnih ocen učinka, 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.

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

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.

Posebej opozarjamo tudi na **zahteve drugega odstavka 6. člena ZVOP-2** glede sestavin, ki naj bi jih vsebovali zakoni, ki urejajo obdelave osebnih podatkov zaradi izvajanja zakonske obveznosti, javnega interesa ali izvajanja javne oblasti, in sicer:

> *(2) Obdelava osebnih podatkov v javnem sektorju in v zasebnem sektorju je zaradi izvajanja zakonske obveznosti, javnega interesa ali izvajanja javne oblasti v primerih iz točk c) in e) prvega odstavka ter drugega in tretjega odstavka 6. člena Splošne uredbe zakonita le, če obdelavo osebnih podatkov, 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.*

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 ne sledi smernicam IP glede priprave zakonodajnih ocen učinka in metodologiji, ki jo je pripravil IP[2].

2.3 Vsebinski pregled ocene učinka

IP uvodoma ugotavlja, da se predložena ocena učinka nanaša na obsežno povezovanje zbirk osebnih podatkov, kot je predlagano v 88. členu predloga zakona in se ne nanaša na druge določbe predloga zakona.

Kot ste navedli, Eko sklad obdeluje le izbor navedenih podatkov, ki jih potrebuje za rešitev konkretne in posamične zadeve, torej posamezne vloge posameznega vlagatelja, ki je podana na podlagi javnega razpisa ali javnega poziva Eko sklada. Te podatke so v preteklosti Eko skladu praviloma zagotovili vlagatelji sami, kar pa je postopek reševanja zadeve pogosto bistveno zavleklo, zato se predlaga bolj učinkovit način pridobivanja podatkov s povezovanjem za poenostavitev in skrajšanje postopkov pridobivanja spodbud Eko sklada. Predvideno je povezovanje z 21 zbirkami osebnih podatkov, pri čemer je dovolj jasno navedeno, da gre za povezovanje zbirk osebnih podatkov, pri posameznih zbirkah podatkov je naveden povezovalni znak, namen povezovanja pa je opredeljen v prvem odstavku 88. člena (odločanje o dodelitvi pravice do spodbude ali izplačila spodbude ali v postopku spremljanja in nadzora dodeljenih spodbud). Prav tako so pri posameznem viru podatkov naštete kategorije osebnih podatkov, ki se bodo pridobivale.

Ocena učinka mora analizirati tveganja za neupoštevanje temeljnih načel in zahtev zakonodaje o varstvu osebnih podatkov. Glede ocene tveganj opozarjamo, da predložena cena učinka ne sledi predlaganim metodologijam za izdelavo zakonodajnih ocen učinka, zato so tveganja ocenjena preveč skopo in ne dovolj konkretno. Navedena so zgolj naslednja potencialna tveganja: kršitve varstva podatkov, nepooblaščen dostop, zloraba podatkov.

Glede na to, da gre za **obsežno povezovanje** s kar 21 zbirkami osebnih podatkov, so tudi tveganja relativno visoka in bi morala biti deležna bolj podrobne obravnave. Pri tem je treba upoštevati namen zakonodajnih ocen učinka, t.j. katera tveganja je možno, potrebno in primerno nasloviti v procesu priprave predlaga zakona. Tveganja, ki so povezana z izvedbenim delom (npr. tehnični ukrepi za

[2] https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/RAZNO/Metodologija%20zakonodajne%20ocene%20u%C4%8Dinkov_jul202.docx

varnost, interni akti upravljavcev, obveščanje posameznikov ipd.) se namreč lahko naslovijo kasneje v projektni oceni učinka, ki jo pred dejanskim povezovanjem izvede upravljavec (več o tem v nadaljevanju), v zakonodajnih ocenah učinka pa so bistvene predhodne presoje obsega in namenov obdelave, udeleženih subjektov, rokov hrambe in potrebnih varovalk.

Tveganja, ki bi morala biti po naši oceni analizirana, so tako vsaj naslednja:

- Glede na to, da je predvideno pridobivanje podatkov iz 21 zbirk osebnih podatkov in ob predpostavki, da ni potrebno pri vsaki vlogi pridobivati podatkov iz vseh naštetih virov podatkov menimo, da bi bilo potrebno v samem zakonu dodati **omejitev, da se lahko pridobivajo podatkov le iz tistih virov podatkov, ki so potrebni v posameznem primeru** in ne a priori iz vseh naštetih zbirk podatkov.

- Analizirati je treba tveganja, da bodo zbrani oziroma obdelovani podatki netočni, pomanjkljivi, nepopolni, napačni, zastareli. Prejemnik podatkov se bo sicer zanašal na to, da so podatki pri virih podatkov točni in ažurni in tudi da so vzpostavljeni mehanizmi pridobivanja podatkov pravilno delujoči, kar pa ne bo nujno vedno tako. Premisliti je treba o **možnih ukrepih in kontrolnih mehanizmih ter postopkih za zagotovitev točnosti podatkov** (npr. logične kontrole pri vnosu podatkov, kot je EMŠO ali davčna številka, sistem štirih oči, kjer je ustrezno, morebitni naknadni nadzor ipd.).

- Glede na obsežnost obdelave je po naši oceni relevantno **tveganje za nenamensko uporabo osebnih podatkov, ki je zlasti povečano v primerih obsežnega povezovanja**, kjer ima posameznik pri upravljalcu »možnost« in »moč« pridobiti obsežen nabor podatkov o posamezniku in tako pridobiti precej podrobno sliko o njegovem stanju. Analizirati bi bilo treba tveganje, da sicer pooblaščeni posameznik pridobi podatke mimo ustaljenih postopkov in nato poskusi prikriti pridobitev podatkov (npr. s storniranjem vloge). Kot možno varovalko je mogoče že na ravni zakona določiti obvezno redno izvajanje notranjega nadzora pridobivanja in uporabe osebnih podatkov na podlagi določb 88. člena; slednje lahko izvaja pooblaščena oseba za varstvo osebnih podatkov pri upravljavcu.

- Glede roka hrambe je v oceni učinka navedeno, da je hramba podatkov za namene spremljanja in nadzora izvajanja dodeljevanja spodbud največ pet let po izplačilu spodbud oziroma da se podatki hranijo skladno z veljavno področno zakonodajo (npr. glede kreditnih pogodb, pregledov po ZPPDFT-2 so roki hrambe, ki jih mora spoštovati Eko sklad, daljši (10 let po prenehanju poslovnega razmerja)). Omenjenih rokov hrambe, ki morajo glede na določbe drugega odstavka 6. člena ZVOP-2 biti opredeljeni v samem zakonu, nismo zasledili v predlogu zakona, ocena učinka pa mora utemeljiti izbrane roke hrambe.

***

Že na tem mestu pa opozarjamo tudi, da ima dolžnosti glede izdelave ocene učinka **po sprejemu zakona in pred samo izvedbo povezovanja tudi upravljavec**, ki bo povezoval zbirke osebnih podatkov, in sicer 87. člen ZVOP-2 določa zahteve glede izvedbe ocene učinka pred povezovanjem zbirk osebnih podatkov**:**

> *(1) Kadar se posebne vrste osebnih podatkov, osebni podatki v zvezi s kazenskimi obsodbami in prekrški, podatki o dohodkih v skladu z zakonom, ki ureja dohodnino, podatki o premoženju posameznika v skladu z zakonom, ki ureja uveljavljanje pravic iz javnih sredstev, podatki o nepremičninah v lasti posameznika v skladu z drugimi zakoni, podatki oziroma informacije o kreditni sposobnosti v skladu z zakonom, ki ureja centralni kreditni register, ter uradne evidence v skladu z zakonom, ki ureja naloge in pooblastila policije, in zakonom, ki ureja*

preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma, obdelujejo v uradnih evidencah ali javnih knjigah, se jih lahko povezuje med seboj ali z drugimi zbirkami samo, če taka povezovanja izrecno določa zakon.
(2) Pred začetkom povezovanja zbirk iz prejšnjega odstavka mora upravljavec oziroma obdelovalec izdelati oceno učinka po 35. členu Splošne uredbe in se posvetovati z nadzornim organom po 36. členu Splošne uredbe.

Glede na navedeno sta v primeru povezovanja po določbah 87. člena ZVOP-2 obvezna tako izdelava ocene učinka kot predhodno posvetovanje z IP (t.j. pridobitev mnenja IP na oceno učinka). Oceno učinka v tem primeru izdela upravljavec (v tem primeru Eko Sklad). Ker gre pri povezovanju zbirk osebnih podatkov za projektne ocene učinka priporočamo, da se pri pripravi upoštevajo naslednja gradiva[3]:

- Smernice IP o (projektnih) ocenah učinka,
- Infografika glede ustreznosti in s priporočili za izdelavo ocen učinka.

3. Zaključno

IP zaključno opozarja, da v bodoče pri pripravi zakonodajnih ocen učinka po 24. členu ZVOP-2 upoštevate obstoječe metodologije glede zakonodajnih ocen učinka, saj to omogoča izvedbo bolj kakovostnih in celovitih ocen učinka.

S spoštovanjem,

dr. Jelena Virant Burnik,
Informacijska pooblaščenka

Pripravil:

mag. Andrej Tomšič,
namestnik informacijske pooblaščenke

Poslati:
- naslovniku (e-pošta).

[3] Dostopno 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