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

Številka: 007-92/2025/7
Datum: 9. 12. 2025

Ministrstvo za digitalno preobrazbo
Davčna ulica 1
1000 Ljubljana

ZADEVA: Predlog Evropske komisije o Digitalnem omnibusu – Mnenje Informacijskega pooblaščenca

Zveza: Vaš dopis z dne 4. 12. 2025 po e-pošti

Spoštovani,

zahvaljujemo se vam za vaš dopis z dne 4. 12. 2025, v katerem nas prosite za stališče Informacijskega pooblaščenca (v nadaljevanju: IP) glede predlaganih sprememb Uredbe (EU) 2016/679 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter razveljavitvi Direktive 95/46/ES (v nadaljevanju: Splošna uredba). Evropska komisija je 19. 11. 2025 namreč predstavila predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi uredb (EU) 2016/1679, (EU) 2018/1724, (EU) 2018/1725, (EU) 2023/2854, (EU) 2024/1689 ter direktiv 2002/58/ES, (EU) 2022/2555 in (EU) 2022/2557 glede poenostavitve digitalnega zakonodajnega okvira ter o razveljavitvi uredb (EU) 2018/1807, (EU) 2019/1150, (EU) 2022/868 in direktive (EU) 2019/1024 (v nadaljevanju: predlog Digitalnega omnibusa).

Na podlagi 3. točke prvega odstavka 55. člena Zakona o varstvu osebnih podatkov (ZVOP-2) in 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) vam v nadaljevanju posredujemo mnenje na posredovani osnutek zakona.

1. Splošno o predlogu Digitalnega omnibusa

Uvodoma izpostavljamo, da je IP kot član Evropskega odbora za varstvo podatkov (v nadaljevanju: Evropski odbor ali odbor) aktivno vključen v postopek priprave skupnega mnenja, za katerega je prosila Komisija skladno s prvim in drugim odstavkom 42. člena Uredbe (EU) 2018/1725. V okviru tega bo IP kot član odbora zavzel skupno stališče evropskih nadzornih organov, ki se bo osredotočalo predvsem na vpliv predlaganega zakonodajnega svežnja na temeljne pravice posameznikov. Evropski odbor je v izjavi[1] že poudaril, da nekatere predlagane rešitve, kot je sprememba opredelitve pojma osebnega podatka, ustvarjajo tveganje, da bodo škodile temeljni pravici do varstva osebnih podatkov.

IP poudarja, da Splošna uredba o varstvu podatkov v Evropski uniji predstavlja eno temeljnih pridobitev za varstvo pravic posameznika v digitalni dobi. Pravica do varstva podatkov in zasebnosti je varovana tudi z Listino EU o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina). Poenostavitve in harmonizacija pravil v predlogu Omnibusa so torej sprejemljive le, kolikor je mogoče z gotovostjo trditi, da ne vplivajo negativno na že zagotovljeno raven varstva osebnih podatkov posameznika. Poudariti

[1] Dostopno na: https://www.edpb.europa.eu/news/news/2025/edpb-gives-recommendations-make-online-shopping-more-respectful-users-privacy_en.

je treba, da predlog Omnibusa pomanjkljivo naslavlja vpliv predlaganih sprememb na temeljne pravice, pri čemer posebej izpostavljamo problematične opredelitve pojma osebnega podatka, spremembe glede informacij o obdelavi osebnih podatkov ter predlagane spremembe glede pravnih podlag za obdelavo osebnih podatkov.

2. Konkretnejša opredelitev do delov predloga Digitalnega omnibusa

V nadaljevanju podajamo stališča do predloga, ki so zaradi kratkega časovnega roka za odziv vsebinsko usmerjena na ključne poudarke.

a. Pojem osebnih podatkov

- Člen 3(1)(a) predloga Digitalnega omnibusa glede spremembe člena 4(1) Splošne uredbe (opredelitev pojma osebnega podatka)
- Člen 3(10) predloga Digitalnega omnibusa glede novega člena 41(a) (izvedbeni akti)

V tem delu je predlog po mnenju IP v nasprotju z Listino o temeljnih pravicah in ni usklajen s sodbami Sodišča EU. Možnost sprejemanja izvedbenih aktov za opredelitev osebnega podatka je v nasprotju z zahtevo po pravni varnosti, predlog pa v celoti predstavlja nižanje ravni varstva osebnih podatkov posameznikov v EU.

Predlog naj bi sledil sodbi Sodišča EU v zadevi EDPS proti SRB (C-413/23), vendar pa v več elementih odstopa od navedene sodbe, kjer je sodišče zapisalo, da psevdonimizirani podatki "ne smejo biti v vseh primerih in za vsako osebo obravnavani kot osebni podatki". Predlog Omnibusa pa postavlja glede opredelitve osebnih podatkov (relativni pristop) pravilo in ne omogoča tehtanja, na katerega je opozorilo Sodišče EU.

Sprememba pojma osebnega podatka bi prinesla velike težave tako za upravljavce, posameznike in nadzorne organe, v evropski prostor pa bi vnesla pravno nejasnost. Informacijski pooblaščenec je izrecno proti predlagani spremembi, na neustreznost pa opozarja tudi Evropski odbor za varstvo podatkov (kot navedeno zgoraj).

b. Znanstveno raziskovanje

- Člen 3(1)(b) predloga Digitalnega omnibusa glede novega člena 4(1)(38) Splošne uredbe (opredelitev pojma znanstvenega raziskovanja)
- Člen 3(2) predloga Digitalnega omnibusa glede spremembe člena 5(1)(b) Splošne uredbe (omejitev namenov glede znanstvenega raziskovanja)
- Uvodna določba 32 predloga Digitalnega omnibusa (zakoniti interesi)

Nova opredelitev pojma znanstvenega raziskovanja ni primerna oziroma bi jo bilo treba tako nomotehnično kot vsebinsko še dodelati. V nomotehničnem smislu predlog ne podaja opredelitve znanstvenega raziskovanja, temveč našteva zgolj primere, oziroma kaj naj bi se s takšnim znanstvenim raziskovanjem dosegalo (npr. "raziskovanje, ki podpira inovacije"). Tudi v vsebinskem smislu trenutno predlagana opredelitev odstopa od metodoloških in etičnih standardov, ki se zahtevajo za znanstveno raziskovanje na drugih področjih (npr. javno financiranje znanstveno-raziskovalnega projekta). Predlagana opredelitev bi omogočila obdelavo osebnih podatkov za povsem komercialne namene, ki niso povezani z znanstvenim raziskovanjem, in bi tako pomenila velik poseg v raven varstva osebnih podatkov. IP razume potrebe znanstveno-raziskovalne skupnosti glede izvajanja raziskav, vendar menimo, da je treba širši dostop do osebnih podatkov v znanstvenem kontekstu omejiti na organizacije, ki raziskave opravljajo skladno z znanstveno-raziskovalnimi načeli in metodologijo.

IP meni, da se omejitev namenov obdelave, ki je eno temeljnih načel Splošne uredbe, ne bi smelo razrahljati v smislu avtomatizma pri presoji obdelave za znanstveno-raziskovalne namene, posebej ne v povezavi s (pre)široko opredelitvijo pojma osebnega podatka. Sodišče EU je jasno navedlo, da je treba zakonitost obdelave vedno oceniti v povezavi z nameni obdelave[2] in tudi EDPB[3] je podal izjave v tem smislu, predlog pa ustvarja domnevo skladnosti namenov, kar je za posameznike lahko škodljivo in bi jih lahko izpostavilo negativnim posledicam.

Prav tako predlog (v uvodni določbi 32 predloga) ustvarja domnevo, da znanstveno raziskovanje zasleduje zakoniti interes v smislu člena 6(1)(f), kar bi ustvarilo precedens, saj Splošna uredba načeloma ne temelji na sistemu domnev, ampak presoje konkretnih življenjskih situacij in primerov obdelav osebnih podatkov glede na tveganje, ki jih predstavljajo za pravice posameznikov.

c. Umetnointeligenčni sistemi in modeli

- Člen 3(3)(a) in (b) predloga Digitalnega omnibusa glede spremembe člena 9(2)(k) v povezavi s členom 9(5) Splošne uredbe (izjema glede obdelave posebnih vrst osebnih podatkov glede učenja, preskušanja in potrjevanja umetnointeligenčnih sistemov ali modelov)

Sprememba bistveno posega v veljavno opredelitev posebnih vrst osebnih podatkov in širi meje dopustne obdelave osebnih podatkov v velikih podatkovnih sistemih. Veljavna prepoved obdelave posebnih vrst osebnih podatkov ne ščiti le zasebnosti in osebnih podatkov posameznikov, ampak tudi številne druge temeljne pravice, zlasti v zvezi z ranljivimi skupinami (na primer prepoved diskriminacije), in varuje demokratične standarde, ki temeljijo na prepovedi pretiranih posegov v življenja posameznikov tako s strani držav kot zasebnih akterjev. Vse navedeno ščitita tako Listina EU o temeljnih pravicah kot Evropska konvencija o človekovih pravicah, posebej ko govorimo o ranljivih skupinah.

Poudarjamo tudi, da predlagana sprememba določa, da mora upravljavec izbrisati posebne kategorije podatkov, kadar jih odkrije, vendar ne obravnava situacij, v katerih jih ne odkrije – za upravljavca ni predvidena obveznost spremljanja, na področju umetne inteligence pa je takšno odkrivanje tudi izjemno težko, če ne celo tehnično neizvedljivo.

- Člen 3(15) predloga Digitalnega omnibusa glede novega člena 88c Splošne uredbe (obdelava osebnih podatkov v kontekstu razvoja in delovanja umetnointeligenčnih sistemov ali modelov)

Predlog domneve zakonitega interesa (razen nekaterih izjem) ustvarja povsem drugačno logiko in sistem zaščite, kot je vzpostavljen z veljavnimi pravili o varstvu osebnih podatkov, kot je pojasnjeno zgoraj. Dopuščanje izključno komercialnih interesov upravljavca pa bi lahko resno ogrozilo pravice posameznikov do varstva podatkov.

Poleg tega IP izpostavlja, da izrecno sklicevanje na tehnologije umetne inteligence ni tehnološko nevtralno in pomeni nižanje standardov varovanja osebnih podatkov, ki bi se lahko nadaljevalo tudi pri drugih razvijalcih tehnologij ali produktov (npr. družbena omrežja) oziroma se bo v prihodnje, z novimi tehnologijami, ustvarilo vedno nove izjeme, ki bodo postale pravilo in s tem razvodenele sistem varstva osebnih podatkov.

d. Preglednost obdelave osebnih podatkov

- Člen 3(4) predloga Digitalnega omnibusa glede spremembe 12. člena Splošne uredbe (zloraba pravice do dostopa do osebnih podatkov posameznika)

[2] C-77/21, Digi Távközlési és Szolgáltató Kft. proti Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (ECLI:EU:C:2022:805), točka 27; tudi: C-175/20, „SS“ SIA proti Valsts ieņēmumu dienests (EU:C:2022:124), odstavki 64–66.
[3] Glej na primer: Smernice 4/2019 o členu 25 – Varstvo podatkov že pri zasnovi in privzeto (različica 2.0, 20.2.2020), odstavek 68: „Ustrezna pravna podlaga mora biti jasno povezana s konkretnim namenom obdelave.“

IP meni, da je določba o zlorabi preveč splošna in bi lahko pripeljala do situacij, ko bi upravljavci arbitrarno zavračali zahteve za dostop do osebnih podatkov in bi izvotlili namene pravice do varstva osebnih podatkov, ki je varovana tudi z 8. členom Listine, sodno prakso Sodišča EU in 38. členom Ustave RS. Predlog tudi neupravičeno prenaša breme na posameznika, ki doslej (in po praksi Sodišča EU in omenjenih dokumentih za zaščito človekovih pravic) ni bil dolžan navesti razlogov za zahtevo za dostop do lastnih osebnih podatkov. Nasprotno, uvodna izjava 35 iz predloga celo navaja, da „mora posameznik, na katerega se nanašajo osebni podatki, pri zahtevi za dostop v skladu s členom 15 Uredbe (EU) 2016/679 biti čim bolj natančen“, kar ponovno odpira vrata za samovoljno zavračanje pravic do dostopa. Poleg tega se predlagana omejitev ne zdi jasna in natančna v smislu zahtev iz člena 52(1) Listine EU.

- Člen 3(5) predloga Digitalnega omnibusa glede spremembe 13. člena Splošne uredbe (izjemi od zagotavljanja informacij o obdelavi)

Predlagana izjema od pravice do obveščenosti iz 13. člena je namenjena dodatnemu omejevanju te pravice pod določenimi pogoji, ki pa so po mnenju IP preširoko zastavljeni in neopredeljeni (na primer novo uvedeni pojem "podatkovne intenzivnosti", "jasnega in omejenega odnosa z upravljavcem" itd.). Nadalje je problematično, da v primeru izvzetja iz 13. člena posameznik ne bi bil upravičen do informacije o pravni podlagi za obdelavo osebnih podatkov, zaradi česar predlog tvega, da bi uvedel situacijo nasprotja z Listino EU o temeljnih pravicah.

e. Avtomatizirano sprejemanje posameznih odločitev

- Člen 3(7) predloga Digitalnega omnibusa glede spremembe 22. člena Splošne uredbe

Kot je pojasnilo Sodišče Evropske unije v zadevi C-634/21, je namen člena 22(1) Splošne uredbe o varstvu podatkov zaščititi posameznike pred posebnimi tveganji za njihove pravice in svoboščine, ki jih predstavlja avtomatizirana obdelava osebnih podatkov, vključno z oblikovanjem profilov.[4] Zato je pomembno zagotoviti ustrezna zaščitna ukrepa in zagotoviti pošteno in pregledno obdelavo v zvezi s posameznikom, na katerega se nanašajo osebni podatki.

Predlagana določba bo vodila v razbremenitev upravljavcev, da skrbno preučijo, ali je avtomatizirano odločanje sploh potrebno za sklenitev ali izpolnitev pogodbe, takšen pristop pa očitno ne spodbuja izvajanja potrebnih zaščitnih ukrepov za varstvo temeljnih pravic posameznikov, na katere se nanašajo osebni podatki. Predlagana sprememba po mnenju IP znatno znižuje dosedanji standard zaščite posameznikov, na katere se nanašajo osebni podatki, kar ni skladno z zgoraj navedeno sodno prakso Sodišča EU.

f. Biometrija pod izključnim nadzorom posameznika

- Člen 3(3)(a) predloga Digitalnega omnibusa glede predlaganega novega člena 9(2)(l) Splošne uredbe

IP izpostavlja, da so imele doslej države članice možnost področje biometrije urediti v nacionalni zakonodaji, kar je Republika Slovenija tudi izkoristila. Podobna rešitev, kot izhaja iz predloga, je že predvidena v drugem odstavku 82. člena in tretjem odstavku 83. člena ZVOP-2, vendar z dodatnimi pogoji za dopustnost, ki pa jih predlog Digitalnega omnibusa ne vključuje. IP torej navedenemu predlogu ne nasprotuje, vendar menimo, da bi bilo treba določbo še dodatno preučiti, tako z vidika zagotavljanja visoke ravni zaščite osebnih podatkov posameznika kot z vidika vpliva z nacionalno zakonodajo.

g. Preglednost v kontekstu znanstvenega raziskovanja

[4] Sodišče Evropske unije, sodba Sodišča (prva senat) z dne 7. decembra 2023, zadeva C-634/21, OQ proti Land Hessen, intervenient: SCHUFA Holding AG (ECLI:EU:C:2023:957), točka 57.

- Člen 3(6) predloga Digitalnega omnibusa glede predlaganega novega člena 13(5) Splošne uredbe

Peti odstavek 69. člena ZVOP-2 določa, da "[u]pravljavec in izvajalec raziskave posameznikov, na katere se nanašajo podatki, ne obveščata o obdelavah njihovih osebnih podatkov, razen če drug zakon določa drugače. Upravljavec osebnih podatkov o posredovanju osebnih podatkov izvajalcu raziskave obvesti javnost z objavo na svojih spletnih straneh. Objava obsega navedbo naslova raziskave, namene oziroma cilje raziskave, navedbo kategorij posameznikov in vrst osebnih podatkov, posredovanih izvajalcu raziskave."

IP meni, da je predlagana poenostavitev glede obveščanja posameznikov, posebej v povezavi z uvodno določbo 37 predloga, v določenem pogledu sorodna s slovensko nacionalno ureditvijo. V določenih primerih, posebej ko osebni podatki niso bili zbrani od posameznika in bi bilo osebno obveščanje lahko celo nemogoče, je takšna ureditev smiselna. Opozarjamo le, da je določba slovenskega ZVOP-2 konkretnejša in nudi po naši oceni večjo zaščito, saj med drugim navaja, kaj naj takšna objava zajema (naslov raziskave, namene oziroma cilje raziskave, navedbo kategorij posameznikov in vrst osebnih podatkov, posredovanih izvajalcu raziskave) in kako naj se javnost obvešča (prek spletne strani).

h. Obdelava osebnih podatkov v terminalska opremi brez soglasja posameznika

- Člen 3(15) predloga Digitalnega omnibusa glede predlaganega novega člena 88a(3) Splošne uredbe

IP pozdravlja konsolidacijo določb Direktive o e-zasebnosti s predlogom sprememb Splošne uredbe glede obdelave osebnih podatkov v terminalski opremi, vendar je pri nekaterih določbah potrebna previdnost, kadar gre za razširitev glede na obstoječe stanje po Direktivi o e-zasebnosti. Takšen primer je izjema iz člena 5(3) Direktive o e-zasebnosti, ki se nanaša na zagotavljanje storitev informacijske družbe, ki jo zahteva posameznik, ki jo predlog razširja na zagotavljanje katere koli storitve, ki jo zahteva posameznik. Nadalje je nova sprememba glede meritve obiskanosti, kjer izpostavljamo predvsem neopredeljenost pojma "agregiranih informacij glede uporabe spletne storitve", ki bi jih bilo dopustno spremljati.

IP opozarja na nejasnost izjeme, ki jo uvaja člen 88a(3) v točki (d), po kateri se omogoča obdelava osebnih podatkov v terminalski opremi posameznika brez njegove privolitve za namene "ohranjanja ali ponovne vzpostavitve varnosti storitve, ki jo zagotavlja upravljavec in jo zahteva posameznik, na katerega se nanašajo osebni podatki, ali končne opreme, ki se uporablja za zagotavljanje take storitve." Vsakršna obdelava osebnih podatkov v terminalski opremi brez soglasja posameznika mora biti po našem mnenju omejena na nujne in razumne primere, ki ne omogočajo zlorab, ki jih zakonodajalec z morebiti preširokim predlogom poenostavitve ni predvidel.

i. Enotna vstopna točke za poročanje o kršitvah varnosti

- Členi 3(8)(a), (b) in (c) predloga Digitalnega omnibusa glede predlaganih sprememb člena 33(1) Splošne uredbe in predlaganih novih členov 33(1)(a), 33(6) in 33(7)

Z vidika poenostavitve in skupne izjave nadzornih organov za varstvo podatkov[5], IP lahko pozdravi spremembe glede poročanja o kršitvah varnosti in enotne vstopne točke. Pri tem predlagamo, da se predlog preuči z vidika skladnosti z drugo zakonodajo in vidika tehnične izvedljivosti in varnosti.

j. Odločitve posameznika glede sledilnih tehnologij (npr. piškotkov)

[5] https://www.edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/statements/helsinki-statement-enhanced-clarity-support-and-engagement_en.

- Člen 3(15) predloga Digitalnega omnibusa glede novega člena 88b Splošne uredbe

IP pozdravlja predlog v delu, ki odpravlja t.i. prenasičenosti s privolitvami, torej glede obvestil o piškotkih. Menimo, da bi se dalo predlog sicer v določenih delih tudi izboljšati, predvsem v povišani jasnosti določbe.

3. Dodatno

Dodatno izpostavljamo, da pravna podlaga za obdelavo posebnih vrst osebnih podatkov v kontekstu sistemov umetne inteligence ni urejena le v Digitalnem omnibusu, temveč jo predvideva tudi novi 4a člen predloga Digitalnega omnibusa o umetni inteligenci. Ta omogoča obdelavo posebnih vrst osebnih podatkov **z namenom odkrivanja in odpravljanja pristranosti**, ki ne bo več omejena le na pristranosti v visoko tveganih sistemih UI, temveč bo dopustna tudi za odpravljanje pristranosti v vseh ostalih sistemih UI. V primerih, ko bo obdelava te vrste osebnih podatkov nujno potrebna za odpravo pristranosti v sistemih UI in s tem preprečevanju diskriminacije, bo torej obdelava dopustna že na podlagi Akta o umetni inteligenci.

Digitalni omnibus vključuje tudi predlog sprememb na področju umetne inteligence, ki ga ureja Predlog Uredbe Evropskega Parlamenta in Sveta o spremembi Uredb (EU) 2024/1689 in (EU) 2018/1139 glede poenostavitve izvajanja usklajenih pravil o umetni inteligenci (COM(2025) 836 final, v nadaljevanju: Predlog Digitalnega omnibusa o umetni inteligenci). Mnenje Informacijskega pooblaščenca glede največje in najbolj daljnosežne spremembe, ki jo predvideva Predlog Digitalnega omnibusa o umetni inteligenci, tj. odlog začetka uporabe določb Akta o umetni inteligenci, ki se nanašajo na visokotvegane sisteme UI, smo že posredovali Ministrstvu za digitalno preobrazbo (št. 010-1/2025/166 z dne 2. 12. 2025).

4. Sklepno

IP predlaga, da Republika Slovenija določene spremembe izrecno zavrne, predvsem kar se tiče opredelitve osebnih podatkov in sprememb, povezanih z obdelavo v umetnointeligenčnih sistemih ali modelih. Pri določenih predlaganih spremembah IP svetuje dodatno preučitev in/ali predlog sprememb za izboljšavo, na primer glede biometrije pod izključnim nadzorom posameznika, izjeme glede obveščanja v kontekstu znanstvenega raziskovanja, obdelave osebnih podatkov v terminalska opremi brez soglasja posameznika ter glede ocene učinka v zvezi z varstvom podatkov.

Glede na pričakovan hiter tempo pogajanj v Svetu EU, je IP tudi v prihodnje na voljo za dodatna posvetovanja.

Z lepimi pozdravi.

dr. Jelena Virant Burnik
informacijska pooblaščenka

Pripravila:
mag. Polona Merc
vodja mednarodnega sodelovanja