



REPUBLIKA SLOVENIJA

INFORMACIJSKI
POOBLAŠČENEC

Dunajska cesta 22, 1000 Ljubljana

T: 01 230 9730

www.ip-rs.si

gp.ip@ip-rs.si

Številka: 007-26/2024/5

Datum: 5. 11. 2024

Urad Vlade RS za informacijsko varnost
gp.uiv@gov.si

ZADEVA: Predlog Zakona o informacijski varnosti (EVA 2023-1544-0005) – DODATNO MNENJE

ZVEZA: vaše zaprosilo št. IPP 007-66/2023-105 prejeto dne 5. 9. 2024 in 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 dodatno mnenje Informacijskega pooblaščenca (IP) k dopolnjenemu Predlogu Zakona o informacijski varnosti – EVA 2023-1544-0005 (predlog ZInfV-1), ki se s pristojnostmi IP prepleta na več ravneh, pri čemer pa IP tudi tokrat ne komentira širše ureditve področja informacijske varnosti zunaj svojih pristojnosti. Predlog ZInfV-1 se s pristojnostmi IP prepleta na področjih:

1. opredelitve novih izjem glede prostega dostopa do informacij javnega značaja;
2. urejanja obdelav osebnih podatkov zlasti v 8., 13., 15., 17., 18., 22., 23., 24., 30., 31., 32., 33. in 38. členu;
3. ureditve prenosa osebnih podatkov v tretje države;
4. nekaterih vprašanj povezanih z varnostjo osebnih podatkov npr. 22., 50., 65. člen (zlasti z vidika določb 23. člena ZVOP-2);
5. pristojnosti in sankcioniranja kršitev varstva osebnih podatkov, ki so hkrati lahko kršitve informacijske varnosti po predlogu ZInfV-1 in na podlagi Splošne uredbe, ZVOP-2 ter Zakona o varstvu osebnih podatkov na področju obravnavanja kaznivih dejanj (ZVOPOKD) in
6. sodelovanja med različnimi pristojnimi organi po ZInfV-1 ter Splošni uredbi oz. ZVOP-2 in ZVOPOKD.

Uvodoma IP pozdravlja dopolnitve predloga ZInfV-1, ki jih je predlagatelj že vključil v dopolnjen predlog na podlagi mnenja IP št. 007-26/2024/3 z dne 21. 6. 2024 in v izogib podvajanju ne ponavlja že podanih pripomb v celoti.

Posebej pa želimo izpostaviti, da predlagatelj ni upošteval že podanih pripomb IP glede neustrezne opredelitve dodatne izjeme od prosto dostopnih informacij javnega značaja, izven sistemske ureditve, kot jo ureja ZDIJZ.

Na splošni ravni glede na prepletanje določb glede varstva osebnih podatkov in drugih varovanih podatkov oz. informacij ponovno opozarjamo, 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 (to je lahko tudi predpis EU, ki ima naravo zakona) in ne zgolj s podzakonskim aktom. Iz določenih določb predloga zakona namreč izhaja, da bi lahko ta predvideval vzpostavitev nekaterih novih zbirk osebnih podatkov (torej poleg podatkov o poslovnih subjektih tudi obdelave podatkov o določljivih oz. določenih fizičnih osebah), katerih vsebine predlog ZInfV-1 ne določa ali pa so določeni na način neizključne opredelitve nabora osebnih podatkov (z uporabo pojmov kot so vsaj, najmanj ipd., npr. 8. člen) oz. ne določa namena ali roka hrambe. IP zgolj iz previdnosti v zvezi s tem še poudarja, da

morata biti vsaka obdelava osebnih podatkov, kot tudi njeno urejanje na zakonski ravni skladna z načelom sorazmernosti.

V nadaljevanju podajamo nekatere bistvene pripombe k posameznim členom predloga ZInfV-1, ki niso bile naslovljene.

K 4. členu

Četrty odstavek

Predlog četrtega odstavka 4. člena določa:

»(4) Ne glede na določbe prvega odstavka 6. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo, 117/06 – ZDavP-2, 23/14, 50/14, 19/15 – odl. US, 102/15, 7/18 in 141/22) med izjeme, zaradi katerih organ zavrne prošilcu dostop do zahtevane informacije, spadajo tudi varovani podatki pristojnega nacionalnega organa iz prejšnjega odstavka.«

Predlog ZInfV-1 v tem delu ponovno uvaja dodatno izjemo od prosto dostopnih informacij javnega značaja, izven sistemske ureditve, kot jo ureja ZDIJZ, pri čemer izključuje tudi možnost presoje neodvisnega državnega organa, to je IP, ki sicer v vsakem konkretnem primeru presoja, ali gre res za tovrstne varovane podatke. Določba je formulirana na način *»ne glede na določbe prvega odstavka 6. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja, med izjeme, zaradi katerih organ zavrne prošilcu dostop do zahtevane informacije, spadajo tudi varovani podatki pristojnega nacionalnega organa«*, kar namreč pomeni, da se dostop do teh podatkov v vsakem primeru a priori vedno zavrne (gre torej za tako imenovano absolutno izjemo oziroma izključitev, pri kateri ne pride v poštev niti presoja po drugem odstavku 6. člena ZDIJZ, ki sicer ureja test prevladujočega interesa javnosti). Ob tem je presoja, ali gre res za tovrstne podatke, v celoti prepuščena predstojniku pristojnega nacionalnega organa, v zvezi s tem pa ni nobenega neodvisnega nadzornega mehanizma, npr. Informacijskega pooblaščenca. Predlagana rešitev tako sistemsko odstopa od vseh že doseženih in uveljavljenih standardov na področju dostopa do informacij javnega značaja. Po trenutno veljavni ureditvi narave tako varovanih podatkov (izključitev iz ZDIJZ) nimajo niti tajni podatki (vseh stopenj), niti podatki policije, SOVE in drugih varnostnih organov. Vsi navedeni organi so namreč vključeni v sistem dostopa do informacij javnega značaja.

Ob tem iz predloga zakona in obrazložitve ni razvidno, zakaj je potrebna tako stroga izjema, glede na to, da je varstvo interesov, ki jih določba zasleduje, v okviru zakonskih izjem po ZDIJZ že urejeno. IP sicer razume namen predlagatelja po varovanju podatkov organa, ki bi lahko razkrivali varnostne ranljivosti in negativno vplivali na delovanje infrastrukture in s tem posameznike. Vendar pa glede na razpoložljive informacije in omejeno obrazložitev glede potrebe po varovanju podatkov pristojnega nacionalnega organa opozarjamo, da so izjeme, na podlagi katerih dokumenti niso predmet prostega dostopa do informacij javnega značaja, že opredeljene v ZDIJZ, in sicer v 5.a členu in prvem odstavku 6. člena ZDIJZ. Prav tako ni razvidno, zakaj bi se obravnavani podatki varovani ne glede na določbe prvega odstavka 6. člena, ki varnost tem podatkom že zagotavljajo. Glede na kontekst organ pri konkretni presoji dokumentov upošteva izjemo npr. v 1. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, kadar gre za tajne podatke na podlagi zakona, ki ureja tajne podatke; v 2. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, kadar gre za podatke, ki so opredeljeni kot poslovna skrivnost v skladu z zakonom; v 3. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, kadar gre za varovane osebne podatke; v 5. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, kadar gre za podatke, katerih razkritje bi pomenilo kršitev zaupnosti davčnega postopka ali davčne tajnosti; v 6. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, kadar gre za podatke, ki so bili pridobljeni ali sestavljeni zaradi kazenskega pregona ali v zvezi z njim, ali postopka s prekrški in bi njegovo razkritje škodovalo njegovi izvedbi; v 9. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, kadar gre za podatke iz dokumenta, ki je v postopku izdelave, in je še predmet posvetovanja v organu, njegovo razkritje pa bi povzročilo napačno razumevanje njegove vsebine; in v 11. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, kadar gre za podatek iz dokumenta, ki je bil sestavljen v zvezi z notranjim delovanjem oziroma dejavnostjo organov. To potrjuje tudi sodna praksa s tega področja. Iz predloga zakona izhaja brezpogojna in absolutna izključitev določenih podatkov iz dometa ZDIJZ, rešitev, ki ni urejena za nobeno drugo vrsto dokumentacije, pri čemer v ničemer ni mogoče ugotoviti katere interese naj bi dodatna izjema, kot jo uvala ta zakon, varovala. Namen izjeme je, da se varujejo določeni interesi (npr. poslovna skrivnost, osebni podatki, upravni postopki, tajni podatki), ne more pa se izjema določiti posplošeno in pavšalno za določen tip informacij, ne da bi bilo razvidno, kaj je tisto, kar organ z zavrnitvijo dostopa prošilcu, pravzaprav varuje. Iz obrazložitve predloga k četrtemu odstavku 4. člena

izhaja, da bi razkritje nepoklicanim osebam lahko povzročilo motnje pri delovanju in izvajanju nalog pristojnega nacionalnega organa oziroma bi lahko škodovalo zavezancem. IP pojasnjuje, da so motnje pri delovanju in izvajanju nalog organa varovane že v okviru 11. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, škoda za zavezance pa je lahko varovana v okviru 2., 9. ali 11. točke istega odstavka, odvisno od vsakokratne zahteve, zaradi česar ponovno ni razvidno, zakaj bi bilo treba varstvo za konkretne informacije, ki so po mnenju IP v okviru obstoječe zakonodaje že varovane, urejati posebej in na sistemsko neurejen način.

Predlagamo, da se rešitev uvajanja nove izjeme, če je to res nujno in po oceni predlagatelja v posebnih primerih res utemeljeno, v dogovoru z resornim ministrstvom, to je Ministrstvom za javno upravo, išče v okviru sistemskega zakona, to je ZDIJZ. Trenutna rešitev je nesistemska in neskladna s siceršnjo ureditvijo dostopa do informacij, ki velja za vse ostale dokumente, ki sodijo pod ureditev ZDIJZ.

Ob tem še opozarjamo, da je Slovenija v letu 2023 ratificirala Konvencijo Sveta Evrope o dostopu do uradnih dokumentov, s katero morajo biti usklajeni vsi zakoni, ki posegajo v področje dostopa javnosti do informacij javnega značaja. Ta konvencija v 3. členu med drugim določa, da morajo biti omejitve pravice dostopa do informacij natančno določene z zakonom, v demokratični družbi nujne in sorazmerne s ciljem varovanja. Dostop do informacij se sicer z namenom varstva tam določenih interesom lahko omeji, vendar se dostop lahko zavrne le, če njihovo razkritje škoduje ali bi verjetno lahko škodovalo katerim koli interesom iz prvega odstavka tega člena, razen če ne prevlada javni interes za razkritje. Konvencija torej absolutnih a priori izključitev določenih informacij ne pozna in po naši oceni bi bila rešitev, kot je predlagana, v nasprotju s to določbo. Predlagana določba namreč ne vsebuje niti interesov, zaradi katerih se dostop do teh informacij lahko omeji, niti ne omogoča presoje škode, ki bi lahko nastala tem interesom, niti ne predvideva presoje javnega interesa za razkritje sicer varovanih informacij. Kot takšna je ureditev v neskladju s Konvencijo Sveta Evrope, ki Republiko Slovenijo v celoti zavezuje.

K 12. členu (prenos osebnih podatkov v tretje države)

IP želi glede na predvidene izmenjave osebnih podatkov, ki vključujejo prenose osebnih podatkov v tretje države ponovno izpostaviti zlasti nujnost skladnosti ureditve prenosa osebnih podatkov v tretje države s Splošno uredbo, pri čemer je treba upoštevati potrebe teh izmenjav v praksi in poskrbeti, da ne bo v praksi kasneje prišlo do težav zaradi nenaslovitve te materije v zakonu. V tem smislu predlagamo dopolnitev ustreznih določb predloga ZInfV-1 v povezavi s 46. členom Splošne uredbe in izpostavljamo, da bi bilo treba ta člen dopolniti na način, da bo jasno, kateri zaščitni ukrepi se uporabljajo za prenose osebnih podatkov v tretje države in da bo zakon v tem smislu zadostil zahtevam Splošne uredbe v situacijah, ko gre za prenose osebnih podatkov v tretje države, za katere Evropska komisija ni sprejela sklepa o ustreznosti po 45. členu Splošne uredbe.

IP sklepa, da je namera predlagatelja, bodisi uporaba pravne podlage za zagotavljanje varstva podatkov pri prenosu v tretje države z zaščitnimi ukrepi s pravno zavezujočim in izvršljivim instrumentom, ki ga sprejmejo javni organi ali telesa po točki a drugega odstavka 46. člena Splošne uredbe – ta bi moral biti opredeljen z zakonom (za katerega ni potrebno posebno dovoljenje nadzornih organov), bodisi uporaba ustreznih zaščitnih ukrepov z določbami, ki se vstavijo v upravne dogovore med javnimi organi ali telesi in v katere so vključene izvršljive in učinkovite pravice za posameznike, na katere se nanašajo podatki, na podlagi točke b tretjega odstavka 46. člena Splošne uredbe (za tak dogovor pa je potrebno posebno dovoljenje nadzornih organov, torej IP).

IP predlaga, da se upoštevajoč navedeno jasneje opredeli, za katero od situacij gre in ustrezno opredeli zahteve glede posameznih pravnih podlag za prenose v tretje države. V prvem primeru bi moral že sam zakon opredeliti vsebine varstva osebnih podatkov v tretji državi, kar je verjetno težko izvedljivo glede na naravo prenosov in glede na to, da ni vnaprej znano, za katere tretje države gre. V drugem primeru – če so torej ustrezni zaščitni ukrepi zagotovljeni z določbami, ki se vstavijo v upravne dogovore med javnimi organi ali telesi (torej npr. v ustrezen dogovor med organi v tretji državi) pa so te zahteve opredeljene šele v posameznem dogovoru. V obeh primerih pa morajo imeti posamezniki na podlagi takega dogovora na voljo izvršljive pravice in učinkovita pravna sredstva. Ne glede na to, ali je torej namera ureditev pogojev za sprejem zaščitnih ukrepov na podlagi točke a drugega odstavka ali na podlagi točke b tretjega odstavka 46. člena Splošne uredbe ali kak tretji

mehanizem pravne podlage, bi bilo treba besedilo predloga ZInfV-1 dodatno dopolniti, saj morajo taki zaščitni ukrepi zadostiti vsem zahtevam Splošne uredbe.

K 65. členu

Določbe prvega odstavka 23. člena ZVOP-2, na katere se nanaša 65. člen predloga ZInfV-1 **deloma urejajo materijo neposredno uporabljivih določb Splošne uredbe, in sicer zlasti glede smiselne uporabe določb o varnostnih zahtevah in priglasitvi incidentov, v delu, ki ne predvideva specialne nacionalne ureditve.**

Veljavni prvi odstavek 23. člena ZVOP-2 določa:

»(1) Za informacijske sisteme, v katerih:

1. se izvajajo obdelave osebnih podatkov, določenih v zakonih, ki urejajo področja upravnih notranjih zadev, finančne uprave, državljanstva, Slovenske obveščevalno-varnostne agencije, obrambe, zdravstvenega varstva, obveznega zdravstvenega zavarovanja, uveljavljanja pravic iz javnih sredstev ter kazenskih in prekrškovnih evidenc, ali
 2. se obdelujejo osebni podatki več kot 100.000 posameznikov na podlagi zakona, razen obdelav osebnih podatkov iz 3. poglavja 2. dela tega zakona, ali
 3. upravljavec ali obdelovalec kot svojo temeljno dejavnost izvaja obsežne obdelave posebnih vrst osebnih podatkov, ali
 4. se obdeluje posebne vrste osebnih podatkov več kot 10.000 posameznikov,
- se smiselno uporabljajo določbe o varnostnih zahtevah in priglasitvi incidentov iz zakona, ki ureja informacijsko varnost, ki se nanašajo na izvajalce bistvenih storitev, če upravljavec glede teh obdelav ni dolžan izvajati ukrepov po zakonu, ki ureja informacijsko varnost.«.

65. člen predloga ZInfV-1 pa določa:

»65. člen
(sprememba Zakona o varstvu osebnih podatkov)

V Zakonu o varstvu osebnih podatkov (Uradni list RS, št. 163/22) se v 23. členu v prvem odstavku besedilo »izvajalce bistvenih storitev« nadomesti z besedilom »pomembne subjekte«.

IP glede na nabor obveznosti ne razbere, zakaj je predlagana zgolj referenca na pomembne subjekte (in ne tudi na bistvene subjekte). Zato predlagamo, da navedeno preverite in poskrbite, da bo predlagana zakonska ureditev povsem jasna in nedvoumna tako glede opredelitve obveznosti kot tudi glede določitve zavezancev.

Upoštevač tudi vse zgoraj navedeno in v izogib nejasnostim glede nadzornih pristojnosti in nedopustnega poseganja v materijo Splošne uredbe IP predlaga, da se v delu, ki ga predlagatelj ocenjuje kot relevantnega, celotna materija prvega odstavka 23. člena ZVOP-2 uskladi s Splošno uredbo.

Prosim vas, da nas obvestite, ali boste naše pripombe upoštevali.

Če ocenjujete, da je v zvezi z navedeno tematiko potreben delovni sestanek, pa smo odprti za sodelovanje.

S spoštovanjem.

dr. Jelena Virant Burnik,
informacijska pooblaščenka

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

Poslati:

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

- v vednost: Ministrstvo za digitalno preobrazbo: gp.mdp@gov.si.