



REPUBLIKA SLOVENIJA

INFORMACIJSKI
POOBLAŠČENEC

Dunajska cesta 22, 1000 Ljubljana
T: 01 230 9730
F: 01 230 9778
gp.ip@ip-rs.si
www.ip-rs.si

Številka: 007-32/2020

Datum: 22. 7. 2020

Ministrstvo za javno upravo

gp.mju@gov.si

Zadeva: Mnenje glede predloga uredbe o e-zasebnosti DE PRED z dne 6.7.2020 št. 9243/20 in na pripombe z vidika statistike

Spoštovani,

Informacijski pooblaščenec (v nadaljevanju: IP) je prejel vaš dopis, v katerem nas prosite za mnenje glede predloga uredbe o e-zasebnosti DE PRED z dne 6.7.2020 št. 9243/20 in na pripombe z vidika statistike.

Na podlagi informacij, ki ste nam jih posredovali, vam v nadaljevanju na podlagi 58. 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 (v nadaljevanju: Splošna uredba), 7. točke prvega odstavka 49. člena Zakona o varstvu osebnih podatkov (Uradni list RS, št. 94/07, uradno prečiščeno besedilo, v nadaljevanju ZVOP-1) ter 2. člena Zakona o informacijskem pooblaščenju (Uradni list RS, št. 113/05, v nadaljevanju ZInfP) posredujemo naše neobvezno mnenje v zvezi z vašim vprašanjem.

1. Glede točke i. Article 6b (1) (d) – ‘vital interest’

IP meni, da 1. možnost nudi višjo raven varstva podatkov uporabnikov elektronskih komunikacij, saj po našem razumevanju pravno podlago za tako obdelavo predvideva le v primeru ozko opredeljenih pogojev, navedenih kumulativno: če je to potrebno za zaščito življenjskih interesov posameznika, v primeru nujnega stanja, na podlagi zahteve javnega organa in v skladu s pravom Unije ali države članice.

Primerjalno predlog določbe v možnosti 2 zelo zrahlja pogoje, pod katerimi je dopustna obdelava meta podatkov, in sicer le na nujnost za zaščito življenjskih interesov posameznika ali druge osebe. Predlagan novi recital podrobneje opredeljuje situacije, kjer naj bi bili ti pogoji izpolnjeni, med drugim navaja humanitarne namene, nadzor nad epidemijo in njenim širjenjem ter v humanitarnih nesrečah, itd. Pri možnosti 2 tako ni več kumulativnih pogojev z več varovalkami iz možnosti 1, in sicer:

- se nanaša na posameznika *ali drugo osebo* – ne le na zaščito interesov posameznika (kot v možnosti 1)
- ni več pogoja zahteve javnega organa po podatkih in
- ni sklica na določenost v pravu Unije ali države članice.

Možnost 2 naj bi bila sicer usklajena z določbo člena 6(1)(d) iz Splošne uredbe, vendar pa novi recital, sicer podoben recitalu 46 Splošne uredbe, izpušča pomemben dostavek, da je taka podlaga lahko uporabljena le, če očitno ni mogoče temeljiti obdelave na kaki drugi primernejši podlagi.

»Processing of personal data based on the vital interest of another natural person should in principle take place only where the processing cannot be manifestly based on another legal basis.«

Glede na to, da je uredba o e-zasebnosti *lex specialis* za področje obdelave podatkov v elektronskih komunikacijah, prav iz razloga občutljivosti podatkov, ki jih varuje, IP meni, bi podprtje možnosti 2 pomenilo nižanje ravni varstva podatkov. Kot je nazorno pokazala epidemija COVID 19, so podatki, ki jih obdelujejo ponudniki elektronskih komunikacij, lahko zelo koristni pri aktivnostih nadzora nad epidemijo. Njihova nekritična raba in nižanje ravni varstva podatkov posameznikov pa lahko vodita v diskriminacijo in tveganja za zlorabe. Določbo iz možnosti 2 je namreč mogoče brati v smislu podlage za masovno pridobivanje podatkov, ne le določenega posameznika zaradi njegovih vitalnih interesov, pač pa tudi podatke vseh mogočih drugih posameznikov (ki bi bili npr. označeni kot tvegani stiki posameznika), brez dodatnih varovalk – zahteve organa, ki temelji na zakonu. Podatke bi tako lahko obdeloval kdorkoli, ne le organ, brez upoštevanja, da pravo države članice morda določa posebna pravila za dostop do takih podatkov. V Sloveniji je za dostop do prometnih podatkov po 37. členu Ustave RS tako med drugim potrebna sodna odredba.

2. Glede točke ii. Article 6b(1) (e) and Article 6b(2) – ‘legitimate interest’/ ‘statistical counting’

Kot poudarjeno v prejšnjem mnenju¹, IP meni, da predlogi HR predsedstva, ki uvajajo pravno podlago zakonitega interesa, bistveno nižajo raven varstva podatkov uporabnikov elektronskih komunikacij. Posledično ne podpiramo možnosti 1, da predlagane določbe ostanejo.

Pri možnosti 2 sicer podpiramo, da pravna podlaga zakonitega interesa ni več vključena, vendar pa ima IP zadržke glede vključitve novih točk e in f v zvezi z dovoljeno obdelavo metapodatkov za namen statističnega štetja. Splošno poudarjamo, da termin statistično štetje še zdaleč ni dovolj določen in lahko pomeni vrsto različnih obdelav, ki imajo za posameznika različna tveganja. Kot razumemo, pa običajno pomeni interno obdelavo – v smislu analitike, ki jo izvaja ponudnik in jo do določene mere gotovo potrebuje, da lahko informirano sprejema odločitve glede svoje storitve. Potrebna so dodatna pojasnila, do katere mere lahko termin pomeni tudi obdelavo s strani tretjega subjekta, ki mu ponudnik podatke posreduje (ne le kot pogodbenemu obdelovalcu) – za namen izdelave statistik, ki pa so lahko raznovrstne, od državne statistike pa do spremljanja gibanja in lokacij posameznikov v okviru epidemije. Nejasnost sama po sebi pomeni tveganje za pravice uporabnikov elektronskih komunikacij.

Zdi se, da je namen določbe (e) predvsem zagotoviti pravno podlago za obdelavo podatka o lokaciji posameznika, ki izvira iz podatkov o prometu (sicer psevdonimizirano in z varovalko, da mora biti podatek izbrisan ali anonimiziran, ko ni več potreben za določen namen ter da ne sme biti uporabljen za namen izgradnje profila). V kontekstu COVID 19 epidemije so stalno prisotni pritiski po večji dostopnosti podatkov o lokacijah posameznikov. Po eni strani so ti podatki lahko uporabljeni za modeliranje širjenja epidemije, vendar po drugi tudi za na nadzor nad posameznikom (npr. okuženi, tisti v karanteni), kar lahko vodi v njihovo diskriminacijo. Kot je pokazala praksa, je mogoče modele in napovedi v veliki meri izdelovati s pomočjo anonimiziranih podatkov. Določbo (e) tako beremo predvsem v smislu pravne podlage za obdelavo in pridobivanje podatka o lokaciji posameznika, ki izvira iz njegovih podatkov o prometu – za pridobivanje takega podatka je glede na pravni red v Sloveniji potrebna odredba sodišča. Četudi bi šlo za namen statističnega štetja, ta podatek varuje Ustava RS s 37. členom. Predlagana določba (e) tako niža raven ustavno zagotovljenega varstva pravic v Sloveniji.

¹ https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/priponbe/2020/MJU__DIDI_Predlog_uredbe_o_e-zasebnosti_z_dne_6_3_2020_M_Burnik.pdf

Določba (f) je prav tako nejasna glede svojih namenov. Zdi se, da je podlaga za nadaljnjo statistično obdelavo vseh meta podatkov razen lokacij, s strani tretjih oseb, tudi za namen znanstvenih raziskav, če to določa pravo Unije ali države članice, če so sprejete varovalke in v skladu s členi 21 in 89 Splošne uredbe. Določbo je mogoče brati v smislu pravne podlage, da bi uradna statistika v državah članicah lahko pridobivala meta podatke ponudnikov elektronskih komunikacij, katerih delovanje bo urejala uredba. Uradna statistika si prizadeva pridobiti podatke od operaterjev, predvsem podatke o lokaciji, ker bi lahko na tej podlagi izdelali določene statistike (dnevne migracije, turizem itd.) hitreje in natančneje, vendar pa ji trenutni pravni red tega ne dopušča in je mogoča le obdelava anonimiziranih podatkov. IP izraža skrb, da bi predlagana določba (f) v uredbi lahko pomenila *bianco* dovoljenje za dostop do meta podatkov uporabnikov za namen uradne statistike, pri čemer znova poudarjamo, da je standard za pridobivanje podatkov o prometu v Sloveniji omejen s 37. členom Ustave in uradna statistika teh podatkov ne more pridobivati. Menimo, da urejanje pogojev, pod katerimi lahko uradna statistika pridobiva meta podatke od ponudnikov elektronskih komunikacij stvar področne statistične zakonodaje (na EU ravni oz. nacionalni ravni), ki mora biti sorazmerna in nujna v demokratični družbi, in ne sodi v okvir te uredbe, katere namen je varovanje pravic uporabnikov.

3. Glede točke iii. Article 8

IP, kot izhaja iz prejšnjega mnenja, vključitve pravne podlage zakonitega interesa iz predloga HR PRED ne podpira.

Glede Možnosti 2, vračanja k tekstu FI PRED 14068, IP meni, da ustrežneje varuje pravice uporabnikov elektronskih komunikacij, saj določa ožje pogoje za dostop do posameznikove naprave. V zvezi s tehtanjem z interesi ponudnikov spletnih vsebin se zdi, da recital 20 predloga FI PRED ne vsebuje dovolj jasnega argumenta, da prisiljevanje uporabnikov v strinjanje z nameščanjem piškotkov in drugih tehnologij, če želijo dostopati do vsebin, na bi smelo biti dovoljeno, če pomeni nesorazmeren poseg v pravice uporabnikov.

V zvezi s točko 4 poudarjamo, da urejanje dostopa do uporabnikove naprave in njegove zasebnosti nikakor ne bi smelo biti predmet te uredbe, ko gre za varovanje vitalnih interesov posameznika, kot v členu 6(1)(d), v smislu, da bi bila podana pravna podlaga za tak dostop do naprave. Glede na kontekst epidemije COVID 19 in na pritiske vlad k ukrepom, ki bi pomenili, da morajo uporabniki dovoljevati dostop do svoje naprave (npr. obvezne aplikacije za beleženje stikov in lokacij), IP svari, da bi take določbe nedvomno nižale raven varstva uporabnikov pod raven, kot jo določa trenutna direktiva 2002/58/ES. Ta v členu 15 dopušča, da države članice sprejmejo zakonske ukrepe, s katerimi omejijo obseg pravic in obveznosti, med drugim določenih v členu, ki se nanaša na pridobivanje podatkov iz terminalne opreme posameznika, le, kadar takšna omejitev pomeni potreben, primeren in ustrezen ukrep v demokratični družbi za zaščito državne varnosti, obrambe, javne varnosti in preprečevanje, preiskovanje, odkrivanje in pregon kriminalnih dejanj ali nedovoljene uporabe elektronskega komunikacijskega sistema iz člena 13(1) Direktive 95/46/ES.

4. Glede pripomb z vidika statistike

Kot razumemo pripombe z vidika statistike, so predlagane spremembe v smislu neposredne pravne podlage za dostop do meta podatkov in za dostop do uporabnikove naprave za namen uradne statistike. IP meni, da take pravne podlage niso sprejemljive in da pomenijo nižanje ravni varstva pravic posameznikov (kot v točkah 2 in 3). Glede na obstoječa pravila uradna statistika dostopa do meta podatkov na tak način nima, prav tako pa nima pravne podlage za pridobivanje podatkov z naprav posameznikov brez njihovega soglasja. To nikakor ni zgolj administrativno breme, pač pa določba trenutno veljavne direktive ščiti napravo kot zasebni prostor posameznika za vstop v katerega veljajo strogi pogoji. Pravna podlaga, ki bi uradni statistiki dopuščala tak dostop do meta podatkov in naprav uporabnikov niti ne dosega standardov nujnosti in sorazmernosti, niti ni skladna z določbami Ustave RS. Še enkrat poudarjamo svoje mnenje, da je primerneje, da se obdelava podatkov za

namene uradne statistike ureja s statistično zakonodajo in je v zakonodajnem postopku poskrbljeno za tehtanje, katere podatke nujno in sorazmerno uradna statistika potrebuje za določene namene. Uvajanje te tematike v uredbo se zdi obvod demokratičnega postopka. Določbe glede statističnega štetja so se v procesu razvoja uredbe običajno nanašale na zmožnost ponudnika, da lahko analizira uporabo svoje storitve in s tem na njegove interne namene, ne pa na namene posredovanja podatkov tretjim osebam oziroma uradni statistiki. IP tako izraža veliko skrb glede možnosti, kot izhajata iz predloga statistike.

S spoštovanjem,

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

Pripravila:

dr. Jelena Burnik,
vodja mednarodnega sodelovanja in nadzora

Poslati:

- naslovníku, po elektronski pošti,
- zbirka dokumentarnega gradiva, tu.