



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: 007-13/2021/2

Datum: 5. 5. 2021

Ministrstvo za infrastrukturo
gp.mzi@gov.si

ZADEVA: Predlog Zakon o oskrbi z električno energijo – MNENJE

ZVEZA: vaš dopis št. 007-135/2020/39 prejet dne 16. 3. 2021 ter priloženo gradivo

Spoštovani,

na podlagi vašega zaprosila, 48. člena Zakona o varstvu osebnih podatkov (ZVOP-1) 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 (v nadaljevanju: Splošna uredba) v nadaljevanju posredujemo mnenje Informacijskega pooblaščenca (v nadaljevanju: IP) k prejetemu predlogu Zakon o oskrbi z električno energijo – EVA 2020-2430-0003 (v nadaljevanju: predlog zakona).

IP ugotavlja, da se na varstvo osebnih podatkov nanašajo zlasti členi: 27-31 ter z njimi povezani členi predloga zakona, ki **urejajo uvedbo naprednih merilnih sistemov, s tem povezano obvezno namestitvev naprednih števecov ter množično zbiranje osebnih podatkov o porabi energije na daljavo**. Kot izhaja iz predloga zakona, je »napredni števec«
elektronski števec, ki lahko meri električno energijo, dovedeno v omrežje, ali električno energijo, prejeta iz omrežja, ki zagotavlja več informacij kot običajni števec in ki je opremljen za pošiljanje in prejemanje podatkov v obliki elektronske komunikacije za namene obveščanja, spremljanja in krmiljenja, ki meri električno energijo v urnih ali krajših intervalih in te informacije posreduje na zahtevo najmanj dnevno elektrooperaterju za potrebe izvajanja monitoringa in obračunavanja in v skoraj realnem času odjemalcu oziroma z njegove strani pooblaščenim tretjim osebam. Napredni števec omogoča dvosmerno komunikacijo med števcem in merilnim centrom elektrooperaterja in je del naprednega merilnega sistema.

Uvedba tovrstnih merilnih sistemov in s tem povezana obvezna namestitvev naprednih števecov pomeni resen poseg v zasebnost posameznikov, saj tovrstni števci omogočajo tako rekoč stalno in neposredno zbiranje podatkov o porabi električne energije v posameznem kratkem časovnem intervalu (najmanj na 15 min.) na posameznem merilnem mestu preko oddaljenega dostopa. Sam števec pa omogoča dvosmerno komunikacijo, zaradi česar lahko ob odsotnosti ustreznih ukrepov za varstvo zasebnosti, postane orodje izvajanja množičnega nadzora. Tako zbrani podatki razkrivajo veliko več kot zgolj merjenje mesečne porabe električne energije. Tak način merjenja namreč omogoča nadzor nad življenjem, vedenjem in vedenjskimi vzorci posameznikov. V zvezi s tem že Direktiva EU 2019/944, ki se s predlogom zakona prenaša v slovenski pravni red, določa, da je ne glede na model upravljanja s podatki pomembno, da države članice uvedejo pregledna pravila za dostop do podatkov pod nediskriminatornimi pogoji in zagotovijo najvišjo stopnjo kibernetske varnosti in varstva podatkov ter nepristranskosti subjektov, ki ravnajo s podatki. To pomeni, da mora biti zakonska ureditev tovrstnih obdelav jasna, nedvoumna in ne sme dopuščati ali celo zahtevati nesorazmernih obdelav osebnih podatkov ali nejasnosti o tem, kateri osebni podatki se obdelujejo za posamezne namene, kdo je upravljavec teh osebnih podatkov ter ustrezne ukrepe za preprečevanje zlorab, ali nenamenske obdelave tako zbranih osebnih podatkov.

Sprotni podatki o porabi električne energije v dejanskem času imajo visoko tržno in vsebinsko vrednost tako za gospodarske namene kot za morebitno izvajanje stalnega nadzora nad posamezniki s strani državnih organov. Zbiranje in obdelava teh podatkov brez sočasne opredelitve jasnih ukrepov za zagotavljanje zakonite obdelave zgolj za točno določene konkretne namene, bi lahko vodilo v stalno sledenje posameznikom in njihovem življenju doma ter ustvarjanje množičnih 'mega' zbirk podatkov s profili o posameznikih na temelju spremljanja njihovih aktivnosti doma. Kot je že večkrat opozoril tudi Evropski nadzornik za varstvo podatkov¹, bi nadaljnja obdelava tako zbranih podatkov v 'mega' zbirkah s strani policije, davčnih organov, zavarovalnic, delodajalcev in drugih pomenila, da je posameznik podvržen stalnemu in neprekinjenemu nadzoru svojega življenja v lastnem domu. V ta namen je na ravni EU s strani Evropske komisije pripravljen tudi poseben dokument za izdelavo ocen učinkov v zvezi z varstvom podatkov pri uvedbi pametnih števecov.²

Omrežje pametnih števecov z možnostjo dvosmerne komunikacije lahko postane ob odsotnosti jasno opredeljenih zakonskih varovalk orodje za izvajanje množičnega nadzora nad posamezniki. Izredno širok nabor podjetij in organizacij, ki naj bi imela na podlagi predloga zakona dostop do vseh tako zbranih osebnih podatkov (celo brez njihove psevdonimizacije, anonimizacije ali drugih orodij za zmanjševanje tveganj zlorab) vseh odjemalcev električne energije pa kaže na to, da predlagatelj vprašanjem omejevanja obdelav, sorazmernosti in varstva podatkov dejansko ni namenil zadostne pozornosti pri pripravi predloga zakona. Zgolj navedba, da morajo napredni števcji izpolnjevati zahteve glede varstva osebnih podatkov ne zadošča in kaže na to, da ob zakonski opredelitvi predvidenih obdelav osebnih podatkov niso bili upoštevani ustavno zahtevani vidiki sorazmernosti, primernosti in potrebnosti zakonsko predvidenih obdelav ter posledično posegov v zasebnost množice posameznikov. Predlagatelj s prenosom celotnega bremena presoje edino na končne izvajalce, kaže na popolno prezrtje pomena in skrbi za varstvo zasebnost pri pripravi predloga predpisa. **V zvezi s tem IP zato izpostavlja, da so neustrezne izredno skope določbe glede obveznih zahtev za varstvo in zavarovanje osebnih podatkov v zvezi s temi sistemi.**

V skladu s predlogom zakona naj bi tako zbrane osebne podatke uporabnikov sistema za celotno območje Republike Slovenije, obdelovali:

- sistemski operater za namen izvajanja nalog gospodarske javne službe dejavnosti sistemskega operaterja iz 45. člena predloga zakona,
- operater trga z električno energijo za izvajanje nalog gospodarske javne službe dejavnosti operaterja trga z električno energijo iz 94. člena predloga zakona.

V skladu s predlogom zakona naj bi tako zbrane osebne podatke uporabnikov sistema, ki so priključeni na omrežje, ki je v njihovi pristojnosti, obdelovali:

- distribucijski operater in fizične ali pravne osebe, na katere je distribucijski operater prenesel izvajanje določenih nalog, za namen izvajanja nalog gospodarske javne službe dejavnosti distribucijskega operaterja iz 69. člena predloga zakona,
- operaterji zaprtega distribucijskega sistema za namen izvajanja nalog iz 89. člena predloga zakona.

V skladu s predlogom zakona naj bi tako zbrane osebne podatke uporabnikov sistema, s katerimi imajo sklenjeno pogodbo o dobavi ali pogodbo o agregiranju, obdelovali:

¹ https://edps.europa.eu/data-protection/our-work/publications/techdispatch/techdispatch-2-smart-meters-smart-homes_en

² https://ec.europa.eu/energy/topics/markets-and-consumers/smart-grids-and-meters/smart-grids-task-force/data-protection-impact-assessment-smart-grid-and-smart-metering-environment_en

- dobavitelji električne energije za namen izvajanja pogodbe o dobavi z uporabnikom sistema na podlagi 12. člena predloga zakona in za namen izdelave obratovalnih napovedi iz 101. člena predloga zakona;
- neodvisni agregatorji za namen izvajanja pogodbe o agregiranju z uporabnikom sistema na podlagi 22. člena predloga zakona in za namen izdelave obratovalnih napovedi iz 101. člena predloga zakona.

Prav tako pa naj bi tako zbrane osebne podatke uporabnikov obdelovale tudi gospodarske družbe, ki izvajajo gospodarsko javno službo dejavnosti centra za podpore skladno z zakonom, ki ureja spodbujanje rabe obnovljivih virov energije, in sicer za izvajanje nalog te gospodarske javne službe.

Predlagatelj torej ni jasno opredelil razmerij mer različnimi (skupnimi) upravljavci in drugimi deležniki ter ni jasno razmejil namenov zakonite obdelave posameznih segmentov podatkov, niti ni opredelil nikakršnih konkretnih obveznosti za zagotavljanja varstva množično vsakodnevno zbrane velike količine osebnih podatkov.

Kot ugotavljamo, predlagatelj k predlogu predpisa ni predložil ocene učinkov v zvezi z varstvom osebnih podatkov iz 35. člena Splošne uredbe, v kateri bi podrobneje opredelil in pokazal, da se zaveda tveganj v zvezi s posegi v varstvo podatkov, ki jih predlagane spremembe nedvomno prinašajo, niti iz predloga predpisa ni razbrati, katere ukrepe je predlagatelj predvidel za naslovitev takšnih tveganj. Prav tako predlagatelj ni opredelil ali konkretiziral morebitnih obveznosti v zvezi s 25. členom Splošne uredbe glede nujnega in privzetega varstva podatkov takšnih merilnih sistemov. Zato IP podrobneje predlaganih rešitev ne more komentirati, niti ne more narediti presoje o sorazmernosti, nujnosti in potrebnosti obdelav osebnih podatkov, kot jih predvideva predlog zakona.

Za zaključek želimo v zvezi s predvidenimi množičnimi obdelavami osebnih podatkov glede na določbe 38. člena Ustave RS izpostaviti dva pomembna vidika:

- za zbiranje osebnih podatkov, če ne gre za podatke poslovnih subjektov, ki ne predstavljajo varovanih osebnih podatkov, mora vedno obstajati ustrezna pravna podlaga (v tem primeru zakon). V tem smislu torej ni dopustna obdelava drugih osebnih podatkov, kot so določene s tem ali drugim zakonom oz. za katere ne obstaja druga ustrezna pravna podlaga. Glede na člen 38 Ustave mora biti vsaka obdelava osebnih podatkov primarno opredeljena z zakonom in ne podzakonskim aktom (kot je npr. pravilnik, sistemska navodila ali uredba vlade), ki mora udejanjati načelo sorazmernosti obdelav podatkov glede na konkretne upravljavce in zakonite cilje, ki se z obdelavo zasledujejo.
- Prav tako pa mora biti takšna zakonska podlaga ustrezno jasna in določna. V tem smislu se zdi vprašljiva sorazmernost opredeljenih obdelav podatkov v zvezi s 27.-31. členom predloga zakona. Prav tako se zdi vprašljiva jasnost, sorazmernost in določnost nekaterih pojmovno zelo širokih določb npr. 43., 45., 69. in 94. člena predloga zakona. Te namreč v delu na zelo širok način opredeljujejo nabor zbirk ali celo ne opredeljujejo nabora podatkov (brez konkretne navedbe vlog posameznih deležnikov kot (skupnih) upravljavcev, navedbe zbirk in konkretnjšega nabora podatkov), ki naj bi bili predmet obdelav.

Upoštevajoč navedeno IP ocenjuje, da bi moral biti predlog zakona pred nadaljnjo zakonodajno obravnavo deležen bistvenih dopolnitev z vidika posegov v varstvo podatkov in zasebnost.

S spoštovanjem,

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

Pripravila:

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

Poslati:

- po e-pošti;
- v vednost: Ministrstvo za pravosodje: gp.mp@gov.si;
- zbirka dokumentarnega gradiva pri IP.