



Številka: 007-33/2021/3

Datum: 14. 7. 2021

Ministrstvo za infrastrukturo
gp.mzi@gov.si

ZADEVA: Predlog Zakon o oskrbi s plini – EVA 2021-2430-0068 (ZOP) – MNENJE

ZVEZA: vaš dopis št. 007-298/2021/29 prejet dne 23. 6. 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 s plinom – EVA 2021-2430-0068 (v nadaljevanju: predlog ZOP).

IP ugotavlja, da se na varstvo osebnih podatkov (to so podatki, ki se nanašajo na določene ali določljive fizične osebe) nanašajo zlasti členi: **132-134 ter z njimi povezani členi predloga ZOP, ki urejajo obdelavo osebnih podatkov uporabnikov sistema (zlasti ko gre za gospodinjse odjemalce) in v zvezi s tem uvedbo naprednih merilnih sistemov ter naprednih števcov ter množično zbiranje osebnih podatkov o porabi plina.** Kot smo že opozorili v mnenju IP št. 007-13/2021/2 z dne 5. 5. 2021¹ glede predloga Zakona o oskrbi z energijo, napredni števec omogoča dvosmerno komunikacijo med števcem in merilnim centrom in pomeni resen poseg v zasebnost posameznikov, saj tovrstni števci omogočajo tako rekoč stalno in neposredno zbiranje podatkov o porabi na posameznem merilnem mestu. **Omrežje pametnih števcov z možnostjo dvosmerne komunikacije lahko postane ob odsotnosti jasno opredeljenih zakonskih varovalk orodje za izvajanje množičnega nadzora nad posamezniki.**

Ob tem IP ugotavlja, da je obdelava osebnih podatkov v predlogu ZOP v 132.-134. členu opredeljena izredno široko, pri čemer so kot upravljavci podatkov navedeni:

- operater prenosnega sistema (za namen izvajanja nalog gospodarske javne službe operaterja prenosnega sistema);
- operater distribucijskega sistema (za namen izvajanja nalog gospodarske javne službe operaterja distribucijskega sistema);
- operater zaprtega distribucijskega sistema (za namen izvajanja njegovih nalog operaterja zaprtega distribucijskega sistema); ter
- dobavitelji plina (za namen izvajanja pogodbe o dobavi z uporabnikom sistema).

¹ https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/pripombe/2021/MI_predlog%20ZOOE-apr2021_AJ.pdf

Vsi upravljavci lahko teoretično glede na določbe predloga 134. člena ZOP vodijo enak nabor vseh podatkov brez kakršnihkoli ukrepov jasne zakonske minimizacije podatkov. Nabor omenjenih podatkov je namreč zelo ohlapno (v praksi zgolj hipotetično) omejen zgolj z navedbo, da morajo biti osebni podatki, ki jih obdelujejo zgoraj navedeni upravljavci omejeni na obseg, ki ga upravljavci potrebujejo za doseganje namenov iz 3. in 4. odstavka 134. člena predloga ZOP. Sami upravljavci pa bodo posledično odločali, katere podatke bodo zbirali in obdelovali brez jasne in vnaprej dovolj predvidljive opredelitve nabora.

V skladu s 4. odstavkom 134. člena predloga ZOP, vsi trije operaterji (operater prenosnega sistema, operater distribucijskega sistema in operater zaprtega distribucijskega sistema) vse navedene podatke obdelujejo tudi z namenom zagotavljanja teh podatkov uporabnikom sistema (to so vse pravne in fizične osebe, ki plin oddajajo ali dobavljajo v sistem ali plin odjemajo iz sistema) in subjektom, ki so upravičeni do dostopa do podatkov na podlagi pogodbenega razmerja, sklenjenega z uporabnikom ali na podlagi privolitve uporabnika.

Vsi operaterji pa lahko uporabnikom sistema in drugim zgoraj navedenim subjektom, ki so upravičeni do dostopa do osebnih podatkov na podlagi predloga ZOP, tak dostop do navedenih podatkov omogočijo tudi preko standardiziranega vmesnika naprednega števca za lokalni dostop do podatkov.

Izredno širok nabor podjetij in organizacij, ki naj bi imela na podlagi predloga ZOP dostop do vseh tako zbranih osebnih podatkov (celo brez njihove psevdonimizacije, anonimizacije ali drugih orodij za zmanjševanje tveganj zlorab) vseh uporabnikov sistema kaže na to, da predlagatelj vprašanem omejevanja obdelav, sorazmernosti in varstva podatkov dejansko ni namenil zadostne pozornosti pri pripravi predloga ZOP in, 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 zavezance, kaže na popolno prezrtje pomena in skrbi za varstvo zasebnost pri pripravi predloga predpisa.

Predlagatelj torej ni jasno opredelil razmerij mer različnimi (skupnimi) upravljavci in uporabniki ter ni dovolj jasno razmejil nabora osebnih podatkov ter namenov zakonite obdelave posameznih segmentov podatkov, niti ni opredelil nikakršnih konkretnjših 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 glede na predvidene podatkovne tokove 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.

Ob tem želimo izpostaviti tudi **neskladnost 11. odstavka 134. člena predloga ZOP (glede snemanja vsebine komunikacij, podatkov o prometu in lokacijskih podatkov povezanih s to komunikacijo) z določbami 147. člena Zakona o elektronskih komunikacijah** kot systemskega predpisa, ki ureja področje zaupnosti komunikacij. Konkretno predlog 11. odstavka 134. člena ZOP določa:

»(11) Operaterji sistemov lahko zaradi zanesljivega obratovanja sistema ter analize pravnega ukrepanja v različnih obratovalnih stanjih na telefonskih številkah, namenjenih sporočanju ter izvajanju nalog vodenja in obratovanja, snemajo vsebino komunikacij, podatke o prometu in lokacijske podatke,

povezane s to komunikacijo, ter dejstva in okoliščine v zvezi s prekinitvijo povezave ali s tem, da povezava ni bila vzpostavljena, če so kličoče osebe predhodno obveščene o snemanju, njegovem namenu in trajanju hranjenja posnetka. Posneto sporočilo in podatke je treba nemudoma izbrisati, če gre za podatke v zvezi z dogodkom, pri katerem je nastala škoda, pa jih je treba izbrisati najpozneje pa do poteka roka, v katerem je mogoče uveljavljati odškodninske zahtevke zaradi varnega in zanesljivega obratovanja sistema, ki se nanašajo na dogajanje v zvezi s klicem, oziroma do pravnomočne odločitve o takem zahtevku v primeru njegovega uveljavljanja.»

ZEKom-1 pa v zvezi s tem določa, da so vse oblike nadzora oziroma prestrezanja komunikacij, ki jih izvajajo tretje osebe in te niso uporabniki, udeleženi v komunikaciji, kot je npr. snemanje komunikacij brez soglasja zadevnih uporabnikov, prepovedane, razen če je to dovoljeno v skladu ZEKom-1 (147., 153. in 160. člen). Tako je dovoljeno snemanje komunikacij in z njimi povezanih podatkov o prometu (ne pa tudi lokacijskih podatkov) v okviru zakonite poslovne prakse zato, da se zagotovi dokaz o tržni transakciji ali kateri koli drugi poslovni komunikaciji, pod pogojem, da so stranke v komunikaciji predhodno obveščene o snemanju, njegovem namenu in trajanju hrambe posnetka (npr. avtomatski odzivniki). Posneto sporočilo je treba nemudoma izbrisati, najpozneje do poteka dobe, v kateri se posel lahko zakonito izpodbija. Prav tako je snemanje vsebine komunikacij in pridobivanje povezanih podatkov iz prvega odstavka 147. člena ZEKom-1 dovoljeno tudi v okviru organizacij in državnih organov, ki so pristojni za izvajanje obveščevalnih in varnostnih nalog, nalog policije, obrambe in zaščite, reševanja in pomoči pod pogojem, da so kličoči uporabniki predhodno obveščeni o snemanju, njegovem namenu in trajanju hranjenja posnetka (npr. avtomatski odzivniki). Med navedene subjekte pa operaterji sistemov ne sodijo. Drugim državnim organom pa je dovoljeno snemanje vsebine komunikacij, če tako določa zakon. Zato predlagamo, da se najmanj črta določba o snemanju lokacijskih podatkov ter jasneje določi rok hrambe tako pridobljenih posnetkov.

Dodatno opozarjamo na **neustreznost drugega stavka prvega odstavka 134. člena predloga ZOP**, saj namreč področje nadzora nad varstvo osebnih podatkov ter s tem povezana pooblastila nadzornega organa (Informacijskega pooblaščenca) določajo različni predpisi in ne le Zakon o Informacijskem pooblaščenca, predlog ZOP pa teh pooblastil ne bi smel nedopustno ožiti. Zato predlagamo črtanje ali ustrezno dopolnitev drugega stavka prvega odstavka 134. člena predloga ZOP.

Za zaključek želimo v zvezi s predvidenimi množičnimi obdelavami osebnih podatkov glede na določbe 38. člena Ustave RS ponovno, kot že večkrat, 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 udeleževati 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 134. členom predloga ZOP. Prav tako se zdi vprašljiva jasnost, sorazmernost in določnost nekaterih pojmovno zelo širokih določb npr. 16., 83., 90., 117. in 134. člena predloga ZOP. 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 konkretnejšega 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