



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: 007-69/2021/6

Datum: 4. 1. 2022

Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano
gp.mkgp@gov.si

ZADEVA: Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o kmetijstvu – EVA 2021-2330-0131 – mnenje

ZVEZA: vaš dopis št. 007-828/2021/4, prejeto dne 17. 12. 2021 in 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 (Splošna uredba) v nadaljevanju posredujemo mnenje Informacijskega pooblaščenca (v nadaljevanju IP) k prejetemu dopolnjenemu predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o kmetijstvu – EVA 2021-2330-0131 (v nadaljevanju predlog zakona).

Kot smo že poudarili v preteklih mnenjih, IP ni predlagatelj predpisov in v tem smislu ne more prevzeti odgovornosti predlagatelja glede končnega besedila predlaganega predpisa niti nima pristojnosti podajanja soglasij k predlogom predpisov. Vsebinsko se spremembe, ki jih ureja predlog sprememb ZKme-1, v pretežnem delu ne nanašajo na varstvo osebnih podatkov, ampak gre zlasti za urejanje obveznosti glede obdelave podatkov poslovnih subjektov (kmetov, ki opravljajo kmetijsko dejavnost, bodisi v pravni obliki pravne osebe, samostojnega podjetnika, agrarne ali pašne skupnosti ali fizične osebe kot nosilca kmetijskega gospodarstva bodisi v drugih pravnih oblikah izvajanja kmetijske dejavnosti), ali drugih podatkov v zvezi z izvajanjem kmetijske dejavnosti (kot npr. podatkov o kmetijskih gospodarstvih, stanju kmetijskih tal ipd. kot gospodarske panoge). V delu pa ugotavljamo, da vsekakor gre tudi za obdelavo osebnih podatkov, torej podatkov določenih ali določljivih fizičnih oseb. V tem kontekstu ponovno opozarjamo, da morajo biti v skladu z 38. členom Ustave nabor in nameni zbiranja osebnih podatkov določeni z zakonom. Zato njihovo opredeljevanje zgolj s podzakonskim aktom (kot je predpis, ki ga izda minister), kot izhaja iz nekaterih členov (npr. 5., 7., 11., 15., 17., 47., 49. člen) ni ustrezno.

V skladu z Ustavo RS je država ne le dožna spoštovati varstvo osebnih podatkov, ampak je dolžna obdelavo osebnih podatkov tudi zakonsko urediti. Vsako zakonsko urejanje obdelave osebnih podatkov pa mora biti tudi v skladu z načelom sorazmernosti – poseg v informacijsko zasebnost posameznika mora biti potreben in nujen za doseg zasedovanega ustavno legitimnega cilja (javna korist ali varstvo pravic drugih) ter v sorazmerju s pomembnostjo tega cilja (tretji odstavek 15. člena Ustave RS). To še posebej velja v primeru množičnih oblik elektronskega dostopa do velike količine zbirk osebnih podatkov. Tovrstni posegi v zasebnost posameznikov so torej dopustni le v obsegu, ki prestane t.i. strogi test sorazmernosti in ne na zalogo.

IP pritruje tudi opozorilu Ministrstva za pravosodje, ki je v svojem mnenju k predlogu zakona št. 007-698/2021/8 z dne 27. 12. 2021 izpostavilo obveznost upravljavca zbirk osebnih podatkov, da posameznike ob zbiranju podatkov oz., če podatki niso bili pridobljeni od posameznika, v razumnem

roku obvesti o vseh potrebnih informacijah o obdelavi njihovih osebnih podatkov v skladu s 13. in 14. členom Splošne uredbe.

V nadaljevanju podajamo pripombe IP k posameznim členom predloga zakona z vidika varstva osebnih podatkov in **predlagamo, da v izpostavljenih delih predlog zakona ustrezno dopolnite.**

K 9. in 50. členu

IP ugotavlja, da se z novim 15.a in 153.a členom vzpostavlja obveznost Agencije Agencija Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja (v nadaljevanju Agencija), da vzpostavi sistem za spremljanje površin. Kot je razbrati iz predlaganega besedila člena, bi pri tem lahko šlo tudi za sistematično zbiranje in nadzor osebnih podatkov, bodisi kot obvezni del delovanja sistema, bodisi kot neizogibna posledica narave delovanja sistema.

Predlagani 15.a člen naj bi se namreč glasil:

»15.a člen

(sistem za spremljanje površin)

Agencija v skladu s predpisi vzpostavi in upravlja sistem za spremljanje površin, ki omogoča redno in sistematično opazovanje, sledenje in presojo dejavnosti in praks na kmetijskih in gozdnih zemljiščih v Republiki Sloveniji, z uporabo podatkov satelitov Sentinel programa Copernicus in drugih najmanj enakovrednih podatkov.«.

IP zato opozarja, da predlagano besedilo 15.a člena in v tem delu tudi besedilo 153.a člena nista skladna s 15. in 38. členom Ustave, saj ne določata narave in obsega posega v zasebnost in varstvo podatkov posameznikov z navedenim sistemom ter prepuščata celotno izvedbo vzpostavitve in obsega morebitnega zbiranja osebnih podatkov v odločanje Agenciji. Besedilo členov, kot je predlagano, namreč, dopušča razlago, da je z navedenim sistemom dopustno izvajati stalen in neprekinjen nadzor tudi s poseganjem v zasebnost vseh posameznikov, ki bi se znašli na morebitnih posnetkih ter z zbiranjem osebnih podatkov določljivih ali določenih fizičnih oseb. Nikjer namreč ni določeno, kaj se zgodi z morebitnimi posnetki in drugimi podatki, ki bodo neizogibno nastajali kot posledica delovanja sistema. Kot izhaja iz obrazložitve, naj bi se s predlagano določbo v nacionalni zakonodaji določala pravna podlaga za vzpostavitev sistema za spremljanje površin, nikjer pa ni določeno, da se z navedenim sistemom spremljanja površin ne bi smeli zbirati in obdelovati osebni podatki. IP v zvezi s tem opozarja, da je določba presplošna, v kolikor se bo s tem potencialno zbiralo in obdelovalo tudi osebne podatke. V kolikor temu ni tako, bi bilo v zakon to treba zapisati (bodisi v nov 15.a bodisi v nov 153.a člen ZKme-1).

V kolikor pa bo z navedenim sistemom potekalo tudi kakršnokoli zbiranje in obdelava osebnih podatkov (bodisi posnetkov ali drugih podatkov, na podlagi katerih so fizične osebe določene ali določljive), bi moral predlagatelj ustrezno določiti nabor in namen podatkov, ki bodo predmet obdelave ter izvesti predhodno oceno učinkov v zvezi z varstvom podatkov, kot to zahteva 35. člen Splošne uredbe. Pri izvedbi ocene učinkov je bistveno tudi presojanje, kaj za naravo podatkov pomeni povezovanje tako pridobljenih podatkov z neomejenim številom vseh drugih baz podatkov, kot to izhaja iz 4. odstavka 153.a člena.

Zato predlagamo, da se 15.a in 153.a člen ustrezno dopolnite in uskladite s 15. in 38. členom Ustave.

K 21. členu

Glede na to, da bo s sistemom Sopotnik, ki ga bo vzpostavila in upravljala Agencija za komunikacijo s strankami brez dvoma potekala tudi množična obdelava osebnih podatkov, bi moral predlagatelj ustrezneje opredeliti vprašanja s tem povezane obdelave osebnih podatkov ter v ta namen za pravočasno prepoznavo in naslovitev vseh tveganj že v zakonu izvesti predhodno oceno učinkov v zvezi z varstvom podatkov, kot to zahteva 35. člen Splošne uredbe (zlasti se je treba osredotočiti na vprašanje, katere osebne podatke se bo na ta način obdelovalo, kako bo potekalo zagotavljanje

varnosti teh podatkov in kaj so pravne podlage za obdelavo). V kolikor je mišljeno, da naj bi Agencija pri tem avtomatizirano obdelovala osebne podatke z namenom oblikovanja profilov posameznikov in/ali avtomatiziranega odločanja ter sprejemanja odločitev (kar bi lahko izhajalo iz novega 36.c člena), bi bilo to treba v oceni učinka obravnavati in poskrbeti, da bodo v predlogu zakona in kasneje pri vzpostavitvi sistema ustrezno spoštovane omejitve in zahteve Splošne uredbe zlasti 22. člena.

Glede na to da IP ni pristojen za nadzor izvajanja predpisov o elektronski identifikaciji in storitvah zaupanja, se IP v zvezi s tem ne opredeljuje do morebitnih posledic in tveganj povezanih s predlagano ureditvijo izmenjave informacij in dokumentov preko sistema Sopotnik (npr. elektronskega vlaganja dokumentov in drugih pisanj ter elektronskega vročanja) brez varnega elektronskega podpisa.

IP prav tako opozarja na neustreznost ureditve, s katero se v sistemu Sopotnik predvideva poleg identifikacijskih in kontaktnih podatkov registriranih uporabnikov za vse registrirane uporabnike, med drugim tudi hramba gesla. Iz predloga zakona ni razvidno, kako naj bi bila pri tem naslovljena resna tveganja za zlorabo digitalne identitete in celo posegov v ustavno zavarovano pravico posameznikov do komunikacijske zasebnosti, kot jo varuje 37. člen Ustave. Na podlagi hranjenih gesel bi namreč dejansko lahko osebe, ki bi bile pooblaščenice za dostop do podatkov dostopale do celotnih vsebin komunikacije v sistemu. Če je uvrstitev podatka o kontaktnih podatkih in uporabniškemu imenu razumljiva, pa ni jasno, kako naj bi potekala dodelitev gesla s strani ministrstva, da bo ta v skladu s standardi informacijske varnosti – uporabnikom se kvečjemu dodeli prvo geslo, ki pa ga morajo nato ob pri uporabi sami spremeniti, samega gesla pa upravljavec ne bi smel voditi v berljivi obliki, temveč mora biti znano le uporabniku. Zato ocenjujemo da takšna določba nikakor ni sprejemljiva niti skladna s Splošno uredbo in celo Ustavo RS.

K 41. členu

IP glede besedila dopolnjenega 129.d člena soglaša s pripombo Ministrstva za pravosodje, da bi bilo treba v spremenjenem tretjem odstavku 129.d člena ZKme-1, ki določa, da izvajalec neformalnega izobraževanja na področju čebelarstva vodi evidenco o udeležencih, določiti tudi namen vodenja evidence (podobno kot je to že določeno v veljavnem tretjem odstavku 165.a člena zakona) in rok hrambe podatkov ter ravnanje s podatki po poteku roka hrambe (izbris, izročitev pristojnemu arhivu itd.).

K 44. členu

IP se strinja s pripombami ministrstva za pravosodje in opozarja, da je podatek o identifikacijski številki kmetijskega gospodarstva (v nadaljevanju KMG-MID) lahko tako kot davčna številka, identifikacijska številka nepremičnin in drugi podobni enolični identifikatorji sam po sebi osebni podatek, četudi ni objavljen skupaj z imenom in priimkom posameznika. Tako IP tudi razume določbo 29. člena ZKme-1, da pri KMG-MID ne gre za javen podatek. Za določljivost ali določenost posameznika namreč ni potrebna navedba imena in priimka, ampak je posameznik lahko odvisno od okoliščin določen ali določljiv na podlagi različnih sklopov podatkov v kombinaciji z enoličnim identifikatorjem. V nasprotnem primeru bi to pomenilo, da noben enolični identifikator, ne bi bil deležen varstva, če bi bil objavljen brez dodatnih podatkov. To pa bi pomenilo izničenje ustavnih in evropskih predpisov o varstvu podatkov, saj so prav enolični identifikatorji ključni elementi določljivosti posameznikov v svetu modernih tehnologij. Zato IP ne razume odločitve predlagatelja, da predlaga spremembo 141. člena ZKme-1 in naredi s tem KMG-MID podatek javen, kadar se ne navaja skupaj z imenom in priimkom nosilca.

IP se prav tako ne more strinjati s pojasnili predlagatelja, da gre za številko, ki je enakovredna matični številki podjetja v slednjem primeru gre namreč zgolj za podatek o poslovnem subjektu. Prav tako predlagatelj v gradivu ni podal dodatnih pojasnil o morebitnih izvedenih tehtanjih glede posledic posega v zasebnost, ki jo takšna javnost podatka o KMG-MID prinaša. Zato IP predlaga črtanje tega dela besedila 44. člena predloga zakona.

K 47. in 49. členu

IP opozarja na neustreznost določb novega 5. odstavka 144. in 5. odstavka 152. člena ki opredeljujeta, da lahko podrobnejšo vsebino evidence oz. druge podatke, ki se zbirajo, predpiše minister. Kot že pojasnjeno, namreč s podzakonskimi akti ni dopustno širiti nabora zbiranja in obdelave osebnih podatkov, kot ga določa zakon.

K 51. členu

IP ugotavlja, da se v evidenci ekološkega rastlinskega razmnoževalnega materiala in rastlinskega razmnoževalnega materiala iz preusmeritve, ekološko vzrejenih živali in ekološko gojenih nedoraslih organizmov iz akvakulture vpisuje tudi osebne podatke fizičnih oseb, pri čemer ZKme-1 za navedeno evidenco ne določa: kdo je njen upravljavec, kaj je namen zbiranja in obdelave tako zbranih podatkov, niti dovolj jasno ne določa, da gre dejansko za evidenco, v katero se posameznik vpiše, le če sam tako želi (ne gre torej za zakonsko obveznost), saj je vpis v evidenco v skladu z Uredbo EU št. 848/2018 prostovoljen. To je še toliko pomembnejše, ker so vsi podatki iz navedene evidence javno objavljeni na spletni strani ministrstva.

Glede na navedeno IP predlaga ustrezno dopolnitev 4. odstavka 159. člena ZKme-1 na način, da bo ustrezno določen upravljavec evidence in namen obdelav osebnih podatkov v navedeni evidenci ter da bo bolj jasno opredeljena prostovoljnost vpisa osebnih podatkov v evidenco ter dejstvo, da posameznik ne nosi nobenih posledic, če se v evidenco ne vpiše. Prav tako opozarjamo, da bi bilo treba z vidika načela sorazmernosti ožje opredeliti, katere osebne podatke se javno objavlja, IP se namreč sprašuje ali je z vidika tveganj za zlorabe in uporabo podatkov za druge namene res potrebno objaviti tudi vse kontaktne podatke fizičnih oseb. Če predlagatelj ocenjuje, da je takšna objava res nujna in potrebna, pa bi bilo treba v zakonu določiti, katere kontaktne podatke se objavlja ter ponuditi posameznikom možnost, da se za objavo kontaktnih podatkov ne odločijo.

K 52. členu

IP izpostavlja, da je iz predloga zakona razbrati, da bo zbirka podatkov o emisijah in odvzemih toplogrednih plinov v kmetijstvu in spremljanju stanja kmetijskih tal ter podatki emisij toplogrednih plinov in amonijaka v živinoreji in iz kmetijskih tal vsebovala med drugih tudi osebne podatke, zato izpostavljam, da v tem delu ni ustrezna določba 4. odstavka 161.a člena, ki opredeljuje, da lahko podrobnejšo vsebino zbirke predpiše minister. S podzakonskimi akti namreč ni dopustno širiti nabora zbiranja in obdelave osebnih podatkov, kot ga določa zakon.

Prav tako izpostavljam, da iz predloga zakona ni jasno, ali gre v primeru te zbirke za več manjših zbirk posameznih nosilcev javnih pooblastil ali gre za enotno nacionalno zbirko. Posledično prav tako ni jasno, kateri nosilci javnih pooblastil lahko zbirajo in obdelujejo posamezne osebne podatke iz navedene zbirke ter za katere posameznike.

Glede na navedeno IP predlaga, da določbo v tem delu ustrezno dopolnite.

K 53. in 55. členu

IP se strinja s pripombo ministrstva za pravosodje glede 53. in 55. člena predloga zakona o nujnosti določitve roka hrambe osebnih podatkov in ravnanje s podatki po poteku tega roka.

Kot že večkrat, ponovno izpostavljam tudi neprimernost uporabe nedoločnih pojmov pri opredeljevanju nabora osebnih podatkov, ki se zbirajo in obdelujejo (53. člen), kot so: »druge podatke po potrebi«, »zlasti« ipd. Tovrstna dikcija ne zadosti kriteriju določnosti in izčrpnosti zakonske opredelitve nabora osebnih podatkov. Zato IP ocenjuje, da bi bilo treba ta del zakonske določbe 53. člena predloga zakona črtati.

K 56. členu

IP iz prejetega gradiva ne razbere, katere podatke naj bi se zbiralo in obdelovalo pod pojmom »podatek o poravnanih davčnih obveznostih do države«, saj pojem davčne obveznosti ni nikjer opredeljen, prav tako ni določeno obdobje, na katero naj bi se nanašala ta določba. Ni torej jasno, ali se bo s tem ustvarjala dvojna zbirka vseh davčnih obveznosti za vsa pretekla obdobja, kot so to vsa plačila dohodnine, vse vrste davčnih in drugih prispevkov iz vseh prejemkov in vse druge oblike davčnih prispevkov. Prav tako ni jasno, zakaj je to potrebno glede na namene postopkov po ZKme-1, saj v predlogu zakona ta širitev nabora osebnih podatkov ni pojasnjena. Glede na določbe ZKme-1 je razbrati, da bi eventualno v zvezi z izvajanjem posameznih določb bilo smiselno morda pridobivanje podatka (zgolj v obliki da/ne) o tem, ali so poravnane vse davčne obveznosti ali ne, nikakor pa ne podvajanje celotne vsebine zbirk davčnega registra in evidence o davkih.

Zato ocenjujemo, da navedena določba ni skladna s 15. in 38. členom Ustave in predlagamo, da jo predlagatelj ustrezno črta ali preoblikuje.

K 57. členu

IP opozarja, da pomeni omogočanje neposrednega dostopa zavarovalnic (namesto pridobivanja podatka preko zahtevkov) do vseh zbirk osebnih podatkov, ki se vodijo na podlagi ZKme-1 ter celotne vsebine zbirnih vlog v zvezi z izvedbo ukrepov kmetijske politike bistveno drugačna tveganja za zlorabe in prekomerno ter nezakonito obdelavo osebnih podatkov kot dosedanja ureditev, ko je Agencija zavarovalnicam te podatke posredovala na podlagi vsakokratne zahteve.

IP opozarja, da praktičnost in hitrost takšnega neposrednega dostopa vseh zavarovalnic do celotnih zbirk osebnih podatkov, ne more izničiti pravice posameznikov do zasebnosti in varstva podatkov in obveznosti predlagatelja in zakonodajalca, da poskrbita za spoštovanje načela sorazmernosti pri pripravi zakonskih določb.

Ob tem IP ugotavlja, da bi takšna oblika množičnega dostopa vseh zavarovalnic do nacionalnih zbirk osebnih podatkov zahtevala predhodno oceno učinkov v zvezi z varstvom podatkov na podlagi 35. člena Splošne uredbe. Skope obrazložitve predlagatelja za navedeno spremembo ZKme-1 kažejo, da predlagatelj tveganj sploh ni ocenil, niti ni naredil nikakršnega tehtanja med potrebami za neposredni dostop in posegi v pravice posameznikov, ki jih takšna oblika dostopa prinaša. Predlagatelj tako prepoznal, da bi navedena oblika neposrednega dostopa lahko vplivala na varstvo osebnih podatkov in resno ogrozila pravice posameznikov.

Zato IP ocenjuje, da bi bilo treba 57. člen uskladiti s 15. in 38. členom Ustave in posledično črtati, saj za tovrstne splošne, neutemeljene in nedomišljene spremembe 169.a člena ZKme-1 glede neposrednega dostopanja vseh zavarovalnic do obsežnih nacionalnih zbirk osebnih podatkov ni videti razumne potrebe in utemeljitve upoštevajoč tveganja za pravice in svoboščine posameznikov, ki jih to prinaša.

Hvala za sodelovanje in lep pozdrav,

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

Pripravila:

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