



REPUBLIKA SLOVENIJA

INFORMACIJSKI
POOBLAŠČENEC

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

Številka: 07122-1/2023/54
Datum: 21. 7. 2023

Ministrstvo za infrastrukturo RS
Tržaška cesta 19
1000 Ljubljana

gp.mzi@gov.si

Zadeva: Mnenje glede ocene učinka na varstvo podatkov v zvezi s predlogom Zakona o letalstvu

Zveza: Vaš dopis, št. 007-623/2021/169, z dne 19. 6. 2023

Spoštovani,

prejeli smo vaš dopis, s katerim ste nam v mnenje posredovali Oceno učinka v zvezi z varstvom podatkov pri pripravi novega Zakona o letalstvu (v nadaljevanju: ZLet-1). Kot ste navedli, se na IP obračate glede na dejstvo, da čeprav je nekaj vsebin predloga zakona še v usklajevanju, ne pričakujete dodatnih sprememb glede določb, ki urejajo obdelavo osebnih podatkov, zato prosite za posredovanje mnenja v zvezi z oceno učinka.

* * *

1. Uvodoma

Informacijski pooblaščenec (v nadaljevanju: IP) uvodoma pojasnjuje, da je po določbi člena 35(1) 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 o varstvu podatkov; v nadaljevanju: Splošna uredba) ocena učinka v zvezi z varstvom osebnih podatkov (v nadaljevanju: ocena učinka) potrebna, kadar „je možno, da bi [dejanje obdelave] lahko povzročil[o] veliko tveganje za pravice in svoboščine posameznikov“. Upravljavec podatkov mora nato oceniti tveganja za pravice in svoboščine posameznikov, na katere se nanašajo osebni podatki, in opredeliti ukrepe, predvidene za zmanjšanje navedenih tveganj na sprejemljivo raven, ter dokazati skladnost s Splošno uredbo (člen 35(7)). Skladno s priporočili Evropskega odbora za varstvo podatkov (v nadaljevanju: EDPB), kot so navedena v smernicah o ocenah učinka¹ velja, da če je upravljavec podatkov štel, da so tveganja zadosti zmanjšana, se lahko glede na razlago člena 36(1) Splošne uredbe ter uvodnih izjav (84) in (94) *obdelava nadaljuje brez posvetovanja z nadzornim organom*.

Upravljavec podatkov se mora posvetovati z nadzornim organom **vedno, kadar ne najde zadostnih ukrepov za zmanjšanje tveganj na sprejemljivo raven (tj. so preostala tveganja še vedno visoka)**. Poleg tega se mora upravljavec posvetovati z nadzornim organom vedno, kadar je to potrebno v skladu s pravom države članice in/ali kadar mora v skladu z njim pridobiti predhodno dovoljenje nadzornega

¹ Smernice glede ocene učinka v zvezi z varstvom podatkov in opredelitve, ali je „verjetno, da bi [obdelava] povzročila veliko tveganje“, za namene Uredbe (EU) 2016/679, 17/SL, DS 248 rev.01; dostopno na: https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/Mednarodno_delovanje/wp248_rev.01_sl.pdf

organa glede obdelave za izvajanje naloge, ki jo upravljavec izvede v javnem interesu, vključno z obdelavo v zvezi s socialno zaščito in javnim zdravjem (člen 36(5)). EDPB poudarja še, da obveznost hrambe evidence ocene učinka in njenega posodabljanja ostaja, ne glede na to, ali je glede na raven preostalega tveganja posvetovanje z nadzornim organom potrebno ali ne.

Zakon o varstvu osebnih podatkov (Uradni list RS, št. 163/22; v nadaljevanju: ZVOP-2) v tretjem odstavku 24. člena določa, da kadar se z zakonom določa obdelava osebnih podatkov, za katero je treba izdelati oceno učinka, predlagatelj predlogu zakona priloži oceno učinka v skladu s 35. členom Splošne uredbe. Po proučitvi ocene učinka nadzorni organ poda mnenje glede obdelave osebnih podatkov, glede katerega se mora predlagatelj zakona opredeliti. Kadar ocene učinka ni treba izdelati, predlagatelj zakona opravi samo predhodno posvetovanje z nadzornim organom v skladu s 36. členom Splošne uredbe. Drugi odstavek 87. člena ZVOP-2 določa, da mora upravljavec ali obdelovalec pred začetkom povezovanja zbirk iz prvega odstavka istega člena izdelati oceno učinka po 35. členu Splošne uredbe in se posvetovati z nadzornim organom po 36. členu Splošne uredbe.

* * *

Na podlagi informacij, ki ste nam jih posredovali, vam v nadaljevanju na podlagi točke (a) člena 58(3), v povezavi s členoma 35 in 36 Splošne uredbe, 5. točko prvega odstavka 55. člena ZVOP-2 ter 2. členom Zakona o informacijskem pooblaščenču (ZInfP; Uradni list RS, št. 113/05, 51/07 – ZUstS-A) posredujemo naše neobvezno mnenje v zvezi s predloženo oceno učinka.

* * *

2. Pregled ocene učinka

2.1 Splošne ugotovitve

Predložena ocena učinka se nanaša na obdelavo podatkov, katere primarni namen je zagotavljanje varnosti letalskega prometa in s tem varnosti človeškega življenja in premoženja. Zakonita obdelava teh osebnih podatkov zahteva izpolnitev pogojev, ki jih določajo predpisi o varstvu osebnih podatkov.

IP uvodoma pojasnjuje, da gre za **t.i. zakonodajno oceno učinka** (po tretjem odstavku 24. člen ZVOP-2) in ne za oceno učinka, ki jo je dolžan pripraviti upravljavec osebnih podatkov (35. člen Splošne uredbe), zato je zahteve 35. člena Splošne uredbe treba upoštevati smiselno – če in ko jih je primerno upoštevati in doreči že na ravni (priprave) zakona.

Poleg ocene učinkov v zvezi z varstvom osebnih podatkov, ki jih pripravljajo upravljavci osebnih podatkov, so posebej pomembne ocene učinka glede varstva osebnih podatkov pri pripravi predpisov. Glede na to, da mora obdelavo osebnih podatkov določati zakon (kakor tudi upravljavce, namene, roke hrambe, evidence, morebitno povezovanje zbirk ipd.), je bistveno, da se tveganja glede varstva osebnih podatkov analizirajo že v času priprave predpisa, saj jih upravljavci kasneje, ko so bistveni elementi že določeni v predpisu, ne morejo spremeniti in njihove ocene učinka nimajo več takšnega pomena. Kakovostno in celovito izdelana ocena učinka na ravni predpisa lahko bistveno razbremeni upravljavce osebnih podatkov, ki bi nato morali izdelovati ločene ocene učinka (deseti odstavek 35. člena Splošne uredbe oziroma tretji odstavek 49. člena Zakona o varstvu osebnih podatkov na področju obravnavanja kaznivih dejanj - ZVOPOKD).

Ocena učinka v zvezi z varstvom osebnih podatkov lahko v fazi snovanja predpisa zagotovi upoštevanje temeljnih načel varstva osebnih podatkov: poštenosti, preglednosti in zakonitosti, minimizacije obdelave, namenskosti, ažurnosti, rokov hrambe ter določitev ustreznih zaščitnih ukrepov in varovalk – njen cilj je celovit premislek o tem, katere podatke se bo zbiralo in za katere namene, kakšne so

možnosti minimizacije nabora in obsega obdelave, katere evidence bodo vsebovale katere podatke in kdo bo z njimi upravljal, ali gre pri tem morda za skupno upravljanje, ali je predvideno povezovanje evidenc, kakšne so relevantne pravice posameznika, kateri so najkrajši možni roki hrambe, komu se bodo določeni podatki posredovali, ali prihaja do prenosa osebnih podatkov v tretje države ipd.

Ocene učinka v zvezi z varstvom osebnih podatkov so izjemnega pomena zlasti pri uvajanju sistematičnih novih obsežnih nacionalnih zbirk osebnih podatkov, novih policijskih pooblastil in pristojnosti, na področju obdelave posebej občutljivih podatkov (kot npr. podatki o zdravstvenem stanju, podatki o kazenskih in prekrškovnih postopkih, genski, biometrijski podatki ipd.), pri opredeljevanju ukrepov, ki zadevajo široko populacijo ali specifične družbene segmente, saj z analizo tveganj in učinkov na posameznika in družbo omogočajo javni diskurz o sprejemljivosti, primernosti, učinkovitosti ter nujnosti določenih ukrepov v demokratični družbi.

IP pojasnjuje, da je pripravil **osnutek metodologije za pripravo zakonodajnih ocen učinka v zvezi varstvom osebnih podatkov**, ki smo jo posredovali Ministrstvu za javno upravo - po zadnjih informacijah Ministrstva za javno upravo z dne 2. 3. 2023 je bila (nekoliko spremenjena) predlagana metodologija posredovana v medresorsko usklajevanje.

Predložena ocena učinka se nanaša na obdelavo osebnih podatkov v določenih evidencah (register zrakoplovov, register osebja v letalstvu, seznam aerodromov, register vojaškega letalskega osebja in drugega strokovnega osebja vojaškega letalstva) ter sporočanje podatkov o potnikih, prijavljenih na let (API) ter potnikih iz sistema rezervacij letalskih vozovnic (PNR) policiji. Navedene podatke obdeluje več različnih upravljavcev (Javna agencija za civilno letalstvo, Policija, Slovenska vojska). Namen obdelave je zagotovitev varnosti letalskega prometa in s tem varnosti človeškega življenja in premoženja.

Pregled ocene učinka se v nadaljevanju opravi s formalnega in vsebinskega vidika.

2.2 Formalni pregled celovitosti ocene učinka

IP je najprej pregledal predloženo oceno učinka z vidika njene celovitosti smiselno skladno s členom 36(7) Splošne uredbe.

IP ugotavlja, da zakonodajna ocena učinka sledi ustrezni metodologiji in sledi priporočilom IP glede vprašanj, ki jih je ustrezno nasloviti v njenem okviru.

IP ugotavlja tudi, da ocena učinka ne vsebuje metodologije tveganj, zato svetuje, da se ocena učinka v tem okviru ustrezno dopolni, saj bi to prispevalo k celovitejši in kvalitetnejši oceni učinka.

Iz predložene ocene učinka je razvidno, da je bilo pridobljeno pozitivno mnenje pooblaščenih oseb za varstvo podatkov (ang. DPO), ki je tudi priloženo oceni učinka.

2.3 Vsebinski pregled ocene učinka

Pregled ocene tveganj in ukrepov za njihovo obvladovanje se izvede po temeljnih načelih varstva osebnih podatkov:

1. zakonitost, poštenost in preglednost,
2. omejitev namena,
3. najmanjši obseg podatkov,
4. točnost,
5. omejitev shranjevanja,
6. celovitost in zaupnost,
7. odgovornost.

V predloženi oceni učinka so tveganja le deloma obravnavana po temeljnih načelih, kot je priporočljivo zaradi celovitosti in konsistentnosti. Razdelitev tveganj po temeljnih načelih pripomore k temu, da se določena tveganja ne zapostavijo oziroma spregledajo, prav tako velja upoštevati vse zahteve in dolžnosti, ki jih določa Splošna uredba (npr. glede evidentiranja dejavnosti, informiranja in pravic posameznikov, pogodbene obdelave ipd.). IP v nadaljevanju zato podaja pojasnila v zvezi s posameznimi temeljnimi načeli.

Glede ocene tveganj IP ugotavlja, da v oceni učinka ni opredeljena metodologija ocene tveganj. Opredeljenih je tudi (zgolj) šest tveganj, ki lahko nastopijo v primeru neupoštevanja tehničnih in organizacijskih ukrepov za zamejitev tveganj. IP svetuje, da opravite temeljit premislek, ali so res opredeljena vsa tveganja oziroma ali ne gre opredeliti še dodatnih tveganj, zlasti z vidika razpoložljivosti, celovitosti in zaupnosti podatkov (nedelovanje informacijskega sistema, nezmožnost dostopanja do podatkov, napaka pri prevzemu podatkov, prenos oziroma posredovanje prekomernega obsega podatkov, ...). Treba je opredeliti stopnjo (verjetnost in resnost, t.j. težo posledic, ki bi jih imela uresničitev tveganja) vseh opredeljenih tveganj pred in po opravljenih ukrepih za njihovo zamejitev.

IP meni, da bi morala biti bolj podrobno obravnavana tudi tveganja, ki so povezana z uveljavljanjem pravic posameznika (členi 15 do 22 Splošne uredbe).

Izpostaviti je treba tudi vidik preglednosti – treba je obravnavati tveganje, da vsem posameznikom, katerih osebni podatki se obdelujejo, ne bodo posredovane vse ali da jim bodo posredovane nepopolne informacije o obdelavi osebnih podatkov. Glede slednjega so zelo pomembni ukrepi za ustrezno obveščeno posameznika o obdelavi (v skladu z zahtevami 13. oziroma 14. člena Splošne uredbe), vključno z jasno navedbo namenov uporabe, ukrepov za preprečitev nenamenske uporabe in uveljavljanjem pravic posameznikov. Podatki za namen obdelave se bodo pridobivali (tudi) neposredno od posameznikov ob podaji vloge, zato jim je treba zagotoviti informacije iz prvega in drugega odstavka 13. oziroma 14. člena Splošne uredbe, zlasti IP tukaj izpostavlja informacije o namenu, za katerega se obdelujejo osebni podatki, roku hrambe osebnih podatkov ter obstoju pravice posameznikov, da od upravljavca zahtevajo dostop do osebnih podatkov, popravek in izbris osebnih podatkov ali omejitev njihove obdelave.

IP svetuje, da tveganja podrobno preučite v luči navedenih pojasnil. Ob tem IP pojasnjuje, da je ustrezna in poštena obravnava tveganj zlasti v interesu upravljavca, ki pripravlja oceno učinka. Na ta način se namreč lahko identificira nabor možnih tveganj, kar omogoča tudi hitro ter ustrezno izvedbo ukrepov za odpravo ali ublažitev identificiranih tveganj.

2.3.1 Zakonitost, poštenost in preglednost

V zadevnem primeru naj bi pravno podlago za obdelavo osebnih podatkov predstavljali točki 6(1)(c) in (e) Splošne uredbe – obdelava je potrebna za izpolnitev zakonske obveznosti, ki velja za upravljavca oziroma za opravljanje naloge v javnem interesu ali pri izvajanju javne oblasti, dodeljene upravljavcu. IP ob tem opominja, da morajo biti vse obdelave osebnih podatkov predvidene z zakonom. Predlog ZLet-1 predvideva sprejem številnih podzakonskih aktov (302. člen), ki pa ne morejo predstavljati ustrezne pravne podlage za obdelavo osebnih podatkov.

2.3.2 Omejitev namena

Ocena učinka navaja, da se s predlogom ZLet-1 predvideva zbiranje, obdelava in povezovanje različnih osebnih podatkov, pri čemer pa gre za podatke potrebne za namen učinkovitega opravljanja nadzorov in zagotavljanja varnosti letalstva, učinkovitemu nadzoru pri delu policije ter notranjim namenom (npr.

od lastnih zaposlenih). Iz predložene ocene učinka ni jasno, kateri so ti t.i. »notranji nameni« in kje je podana zakonska podlaga za obdelavo osebnih podatkov v te namene.

2.3.3 Najmanjši obseg podatkov

Na podlagi predloženih informacij IP ne more razbrati, ali so bili opravljeni ustrezni razmisleki za omejitev nabora osebnih podatkov na najmanjšega, ki je potreben. Nabor podatkov je sicer dokaj jasno naveden in večinoma obsega točno določen nabor osebnih podatkov, ni pa videti presoje potrebnosti posameznih podatkov za zasledovane namene, niti ni razvidno, ali je bilo za določene podatke sprejeta odločitev, da se ne zbirajo. IP priporoča, da ocena učinkov vsebuje podrobno oceno nujnosti oz. sorazmernosti za vsak podatek, ki se zbira.

V nekaterih primerih nabor osebnih podatkov, ki se vodi v posamezni evidenci, ni dovolj natančno določen. Tako se npr. seznam aerodromov vsebuje podatke o odgovorni osebi oziroma odgovornih oseb, ni pa jasno določeno, kateri so ti podatki.

2.3.4 Točnost

Glede načela točnosti IP meni, da bi poleg možnih netočnosti pri samih zbranih podatkih morali obravnavati tudi tveganje napak pri (napačnem) uparjanju podatkov, saj ima lahko tudi to posledice tako za posameznike kot za upravljavca. Prav tako bi bilo treba obravnavati tudi tveganje, da nosilci dovoljenj ne bodo sproti sporočali relevantnih sprememb, k čemur so sicer obvezani.

2.3.5 Omejitev shranjevanja

Glede rokov hrambe IP meni, da bi morala ocena učinka pojasniti tudi, ali je treba in v katerih primerih podatke morda hraniti manj časa od maksimalno določenega roka. Prav tako ni razvidno, ali je bila opravljena presoja glede krajše hrambe podatkov, kar bi bilo še posebej pomembno z ozirom na dejstvo, da je v veliko primerih predvidena maksimalna (trajna) hramba podatkov.

2.3.6 Celovitost in zaupnost (informacijska varnost)

Glede zagotavljanja informacijske varnosti (celovitosti, zaupnosti in razpoložljivosti) predložena ocena učinka navaja določen nabor tveganj. IP splošno meni, da tveganja glede varnosti niso razdelana dovolj celovito, saj informacijska varnost vključuje širok spekter tveganj, od fizične varnosti, organizacijskih pomanjkljivosti do nevarnosti, ki grozijo iz okolja.

Menimo, da bi morali obravnavati tudi tveganje zaradi neizpolnjevanja zahtev glede poročanja o kršitvah varnosti osebnih podatkov (33. in 34. člen Splošne uredbe). V kolikor bi prišlo do tovrstne kršitve, mora zavezanec zagotoviti, da se to pravočasno poroča IP v obsegu, določenem v 33. členu Splošne uredbe. Nejasnost postopkov in odgovornosti v teh primerih prinaša tveganja za kršitev zakonodaje, ki so lahko tudi sankcionirane oziroma imajo lahko vpliv na višino sankcije (83. člen Splošne uredbe). Za obvladovanje tega tveganja so možni ukrepi vnaprejšnja opredelitev postopka in odgovornih oseb v internih aktih (v smislu politike upravljanja varnostnih incidentov).

Predložena ocena učinka navaja tudi, da je predvideno vodenje revizijske sledi za obdelavo osebnih podatkov v registru osebja v letalstvu in seznamu aerodromov. IP poziva, da se to zagotovi za obdelavo osebnih podatkov v vseh evidencah.

Glede informacijske varnosti IP opozarja tudi na to, da so v predloženi oceni učinka podrobno predpisani tehnični in organizacijski ukrepi, ki jih z namenom zagotavljanja ustrezne ravni varnosti obdelave

osebnih podatkov izvaja policija, medtem ko so ti ukrepi za preostala upravljavca (Javna agencija za civilno letalstvo, Slovenska vojska) navedeni zgolj splošno in zelo na kratko.

2.3.7. Odgovornost

Kot IP pojasnjuje v smernicah, načelo odgovornosti pomeni, da je upravljavec odgovoren za skladnost z ostalimi načeli in je to skladnost tudi zmožen dokazati. Načelo odgovornosti torej od upravljavcev zahteva določeno raven proaktivnosti, pripravljenosti in skrbnosti. Med temeljne mehanizme za zagotavljanje tega načela sodijo naslednje zahteve, ki jih pred upravljavce in obdelovalce postavlja Splošna uredba:

- vgrajeno in privzeto varstvo podatkov (člen 25),
- zahteve glede uporabe obdelovalcev (člen 28),
- evidenca dejavnosti obdelave oz. »katalogi« (člen 30),
- varnostni ukrepi (člen 32),
- obveščanje o varnostnih incidentih (člena 33 in 34),
- ocene učinkov v zvezi z varstvom podatkov in predhodno posvetovanje (člena 35 in 36),
- pooblaščenec osebe za varstvo podatkov (členi 37, 38 in 39).

Vsi navedeni mehanizmi so preventivnega značaja, z izvedeno oceno učinka pa se preprečuje, da bi spregledali katere od naštetih obveznosti.

V predloženi oceni učinka tako manjka zlasti obravnava tveganj glede neizpolnjevanja zahtev glede morebitne uporabe obdelovalcev (člen 28), zahtev glede evidentiranja dejavnosti obdelave (člen 30) in glede izpolnjevanja zahtev po pravočasnem sporočanju kršitev varnosti (člena 33 in 34). Le delno so obravnavana tveganja, ki izvirajo iz naslova vgrajenega in privzetega varstva podatkov ter iz naslova varnostnih ukrepov.

3. Zaključno

IP zaključno poudarja, da mnenje, ki ga IP izda na podlagi člena 36 Splošne uredbe, temelji zgolj na informacijah, ki so mu bile posredovane in **ne more veljati kot zagotovilo ali potrditev nadzornega organa za varstvo osebnih podatkov, da bo zadevna obdelava zakonita**, saj se to lahko ugotovi le v okviru uradnega inšpekcijskega postopka. IP ne razpolaga z vsemi informacijami, ki so bile vhodni podatki za izdelavo ocene učinka, in kot nadzorni organ ne more prevzemati svetovalne vloge upravljavcem, kako izvesti določeno obdelavo osebnih podatkov skladno z zakonodajo, zaradi česar je odgovornost za skladnost z zakonodajo vedno v prvi vrsti na strani upravljavcev.

IP predlaga, da oceno učinka dopolnite glede na zgoraj navedena priporočila.

S spoštovanjem,

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

Pripravil:
Matej Sironič,
Svetovalec pooblaščenca
za varstvo osebnih podatkov

Poslati:

- naslovníku (e-pošta).