



REPUBLIKA SLOVENIJA

INFORMACIJSKI
POOBLAŠČENEC

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

Številka: 07122-1/2023/68
Datum: 11. 10. 2023

Ministrstvo za vzgojo in izobraževanje

gp.mvi@gov.si

Zadeva: Mnenje glede ocene učinka na varstvo podatkov v zvezi z osnutkom predloga sprememb ZOFVI - ureditev obdelave osebnih podatkov iz zbirk o gibalnih sposobnostih in morfoloških značilnostih, ki jih vodijo šole po področnih zakonih in pripadajoča ocena učinkov v zvezi z varstvom osebnih podatkov

Zveza: Dopis št. 007-63/2023/2 z dne 3. 10. 2023

IP je prejel dopis, s katerim ste nam v mnenje posredovali Predlog ureditve obdelave podatkov iz evidenc podatkov o gibalnih sposobnostih in morfoloških značilnostih v Zakonu o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (v nadaljevanju ZOFVI). Gre za obdelavo osebnih podatkov v okviru športno-vzgojnega kartona (v nadaljevanju ŠVK). Predlogu sprememb ZOFVI ste priložili oceno učinka, na katero podajamo mnenje.

* * *

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 organa glede obdelave za izvajanje naloge, ki jo upravljavec izvede v javnem interesu, vključno z

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

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) tretjega odstavka 58. člena, v povezavi s 35. in 36. členom Splošne uredbe, 5. točko prvega odstavka 55. člena ZVOP-2 v povezavi z tretjim odstavkom 24. člena ZVOP-2 ter 2. členom Zakona o informacijskem pooblaščenca (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

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**. Predlog metodologije IP je na voljo na povezavi: https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/RAZNO/Metodologija%20zakonodajne%20ocene%20u%C4%8Dinkov_jul_202.docx.

Vlada RS je na seji 23. 8. 2023 potrdila Metodologijo za oceno učinkov predpisov na različna družbena področja, katere del se nanaša tudi na pripravo zakonodajnih ocen učinka glede varstva osebnih podatkov (poglavje "Ocena administrativnih učinkov, ki vključuje tudi informacijske vidike", od točke 6 in naprej). Gre za nekoliko bolj strnjen pristop, ki pa je v osnovi podoben metodološkemu pristopu, kot ga je predlagal IP. Metodologija je na voljo na povezavi:

[http://vrs-3.vlada.si/MANDAT22/vladnagradaiva.nsf/71d4985ffda5de89c12572c3003716c4/342d7584a9daadb2c1258a150037f747/\\$FILE/Meto-NOVO-3_P.pdf](http://vrs-3.vlada.si/MANDAT22/vladnagradaiva.nsf/71d4985ffda5de89c12572c3003716c4/342d7584a9daadb2c1258a150037f747/$FILE/Meto-NOVO-3_P.pdf).

Prav tako smo pripravili pregledno **infografiko**, v kateri je pojasnjen proces priprave zakonodajnih ocen učinka:

https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/infografike/infografika%20-%20DPIA.pdf.

IP predlagateljem predpisov priporoča, da zakonodajno oceno učinka izvedejo s pomočjo ene od zgoraj navedenih metodologij, saj so te prilagojene zakonodajnim ocenam učenkam in pripravljavcem pomagajo pri izdelavi celovitih ocen učinka na varstvo osebnih podatkov.

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

1. Formalni pregled celovitosti ocene učinka

IP ugotavlja, da priložena ocena učinka sledi priporočilom IP glede priprave ocen učinka, ki jih pripravljajo upravljavci po 35. členu Splošne uredbe (t.i. »projektne« ocen učinka), vendar pa – ker gre za oceno učinka, ki jo mora pripraviti predlagatelj predpisa po 24. členu ZVOP-2 - bi bilo primerneje, da sledi metodologiji za pripravo zakonodajnih ocen učinka, kot smo pojasnili zgoraj. Na ravni priprave (sprememb) predpisa se namreč primarno ne ukvarjamo s izvedbenimi tveganji (npr. koliko ljudi ima dostop do osebnih podatkov, kako je urejeno razmerje s podobdelovalcem, kakšna so tveganja vdora ipd.), temveč primarno – kot pojasnjujemo v metodologiji zakonodajnih ocen učinka – kako ustrezno oblikovati zakonske določbe, da bodo ustrezno upoštevana vsa temeljna načela varstva osebnih podatkov (zakonitost, preglednost, namenskost itd.), podane potrebne in primerne varovalke in upoštewane druge zahteve (npr. zahteve glede vsebine zakona po drugem odstavku 6. člena ZVOP-2).

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. Vsebinski pregled ocene učinka

Pregled ocene učinka 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.

IP prav tako preveri izpolnjevanje zahtev po drugem odstavku 6. člena ZVOP-2, ki opredeljuje vsebine, ki naj bi jih določal zakon, ki ureja obdelavo osebnih podatkov.

IP ob pregledu ocene učinka opozarja na nekaj pomembnih ugotovitev.

Obdelava posebnih vrst osebnih podatkov

Prvič, v oceni učinka je na več mestih navedeno (str. 9, 20, 28: »*pri čemer se v ŠVK le običajni osebni podatki, ni osebnih podatkov posebnih vrst*«), da ne gre za obdelavo posebnih vrst osebnih podatkov, s čimer se IP ne strinja. 15. točka 4. člena Splošne uredbe določa, da pomenijo podatki o zdravstvenem stanju osebne podatke, ki se nanašajo na telesno ali duševno zdravje posameznika, vključno z zagotavljanjem zdravstvenih storitev, in razkrivajo informacije o njegovem zdravstvenem stanju. Prav tako je v uvodni določbi št. 35 navedeno, da bi osebni podatki v zvezi z zdravjem morali obsegati vse podatke o zdravstvenem stanju posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki, ki razkrivajo informacije o njegovem preteklem, sedanjem ali prihodnjem telesnem ali duševnem zdravstvenem stanju. To vključuje informacije o posamezniku, zbrane med registracijo za storitve zdravstvenega varstva ali njihovim zagotavljanjem zadevnemu posamezniku, kakor je določeno v Direktivi 2011/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta (9); številko, znak ali posebno oznako, dodeljeno posamezniku za njegovo edinstveno identifikacijo v zdravstvene namene; informacije, pridobljene s testiranjem ali preiskavo dela telesa ali telesne snovi, vključno z informacijami, pridobljenimi iz genetskih podatkov in bioloških vzorcev, in vse informacije o, na primer, bolezni, invalidnosti, tveganju za nastanek bolezni, zdravstveni anamnezi, kliničnem zdravljenju ali fiziološkem ali biomedicinskem stanju posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki, ne glede na vir teh podatkov, na primer zdravnik ali drug zdravstveni delavec, bolnišnica, medicinski pripomoček ali diagnostični preskus in vitro.

Kot je razvidno tudi iz samih namenov zakona je obdelava podatkov med drugim potrebna za namen ugotavljanja trendov sprememb telesnih značilnosti in gibalnih sposobnosti učencev na nacionalni ravni ter kot strokovna pomoč pri oblikovanju nadaljnje strategije razvoja športne vzgoje otrok in mladine in za oblikovanje politik na področju zdravja otrok. Analize zbranih osebnih podatkov lahko prav tako ustvarijo nove osebne podatke, ki lahko sodijo med posebne vrste osebnih podatkov. Prav tako je v sami oceni učinka navedeno, da bi bilo izjemoma (ob velikih odstopanjih) mogoče, da bi kazali na povezavo z zdravstvenim stanjem posameznika, na katerega se nanašajo (na primer debelost).

Anonimizacija osebnih podatkov

IP opozarja, da so navedbe v oceni učinka (str.14) in predlogu spremembe zakona (135.h člen), da se z izbrisom imena, EMŠO in datumov rojstev otrok zagotovi anonimizacija osebnih podatkov, **netočne**. Kot je pojasnjeno preostanek podatkov vsebuje šifro šole, razred in oddelek, starost in spol otroka, regijo ter podatke vseh 11 meritev ŠVK. S tem podatki niso anonimizirani in nadaljnja hramba, uporaba ali drugačna obdelava teh podatkov pomeni obdelavo osebnih podatkov. Da bi lahko govorili o

anonimiziranih osebnih podatkih, bi morala biti uporabljena katera od anonimizacijskih tehnik in metod, ki so podrobneje opisane in obrazložene v mnenju Delovne skupine iz člena 29, dostopno na: https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2014/wp216_sl.pdf). V njih je natančno navedeno, da »*odstranitev elementov, ki omogočajo neposredno določitev, sama po sebi na splošno torej ne zadostuje za zagotovitev, da določitev posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki, ni več mogoča. Pogosto je treba sprejeti dodatne ukrepe za preprečitev določitve, ki so znova odvisni od okoliščin in namenov obdelave, za katero so anonimizirani podatki namenjeni.*«

Med anonimizacijske metode in tehnike kot rezultati sodijo npr. povprečja, agregati, trend in druge statistike, in metode, kot so dodajanje šumov, generalizacije in združevanja podatkov v razrede ter druge metode in tehnike, vsaka s svojimi prednostmi in slabostmi. Zgolj odstranitev neposredno določljivih podatkov, kot so imena in priimki ali EMŠO še ne pomeni, da so preostali podatki s tem anonimizirani. Na to posebej opozarja tudi IP v infografiki o osebnih podatkih (https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/infografike/Infografika%20-%20osebni%20podatki.pdf), iz katere je razvidno, da sodijo t.i. »transakcijski« podatki (npr. podatki o klicih, nakupih, lokacijah oz. v tem primeru podatki o meritvah ŠVK) med najbolj pomembne osebne podatke in osebne podatke z največjo uporabno vrednostjo.

Glede na navedeno IP predlaga, da se ponovno opravi presoja, ali obstaja utemeljena potreba po hrambi po izdelavi poročil in če je temu tako, da se pravna podlaga za hrambo ustrezno opredeli in ne navaja anonimiziranih podatkov, saj gre v tem primeru za osebne podatke. Kolikor hramba podatkov ni potrebna oz. utemeljena je treba izvesti takšne ukrepe, s katerim se zagotovi dejanska anonimizacija ali brisanje osebnih podatkov.

Pogodbena obdelava osebnih podatkov

IP tudi glede na zgoraj navedeno glede anonimizacije podatkov opozarja na previdnost pri urejanju vloge Fakultete za šport, za katero je predviden status pogodbenega obdelovalca osebnih podatkov in sklenitev pogodbe po 28. členu Splošne uredbe. Kot smo pojasnili v Smernicah o pogodbeni obdelavi² in kot izhaja iz določb 28. člena Splošne uredbe obdelovalec osebnih podatkov glede na 8. točko 4. člena Splošne uredbe "pomeni fizično ali pravno osebo, javni organ, agencijo ali drugo telo, ki obdeluje osebne podatke v imenu upravljavca." Obdelovalci so torej tiste organizacije oziroma posamezniki, ki po naročilu določenega upravljavca osebnih podatkov (stranka, naročnik, druga organizacija, podjetje, tudi organ iz javnega sektorja) in v skladu z njegovimi zahtevami za določeno nalogo oziroma namen zanj obdelujejo osebne podatke posameznikov. Ključno je, da so obdelovalci vezani na navodila upravljavca ter da osebnih podatkov ne smejo obdelovati za lastne namene, pri čemer obdelava zajema že tudi hrambo (neanonimiziranih osebnih podatkov). Menimo, da bi moral biti opravljen ponoven premislek o vlogi Fakultete za šport v smislu, ali resnično opravlja samo vlogo pogodbenega obdelovalca ali pa ima oziroma zasleduje tudi lastne namene z obdelavo zadevnih osebnih podatkov. Slednje seveda ni nedopustno, vendar pa v tem primeru ne moremo govoriti o pogodbenem obdelovalcu temveč bodisi o ločenih upravljavcih ali o skupnem upravljanju, kar pa mora zakon v tem primeru jasno opredeliti. Glede na zgoraj navedena opozorila, da zgolj z rezanjem neposredno določljivih podatkov še ne moremo govoriti o anonimiziranih podatkih, bi namreč Fakulteta z nadaljnjo hrambo ter analizo preostalih podatkov obdelovala osebne podatke. Intenca nadaljnje uporabe podatkov s strani Fakultete za šport se namreč nakazuje v predlagani določbi 135.h člena: »Po izvedeni obdelavi osebnih podatkov iz XY člena UL FŠ najkasneje do 15. junija za preteklo šolsko leto nepovratno anonimizira s strani šol prejete osebne podatke. Za namen kontinuiranega spremljanja trendov v gibalnih sposobnostih in morfoloških značilnostih učencev in dijakov UL FŠ uporablja anonimizirane osebne podatke, iz katerih ni več mogoče določiti posameznega učenca oziroma dijaka.«

² <https://www.ip-rs.si/publikacije/priro%C4%8Dniki-in-smernice/smernice-po-splo%C5%A1ni-uredbi-o-varstvu-podatkov-gdpr/smernice-o-pogodbeni-obdelavi>

Zahteve ZVOP-2 glede vsebine zakona, ki ureja obdelavo osebnih podatkov

Drugi odstavek 6. člena ZVOP-2 določa, da je obdelava osebnih podatkov v javnem sektorju in v zasebnem sektorju zaradi izvajanja zakonske obveznosti, javnega interesa ali izvajanja javne oblasti v primerih iz točk c) in e) prvega odstavka ter drugega in tretjega odstavka 6. člena Splošne uredbe zakonita le, če obdelavo osebnih podatkov, vrste osebnih podatkov, ki naj se obdelujejo, kategorije posameznikov, na katere se ti osebni podatki nanašajo, namen njihove obdelave in rok hrambe osebnih podatkov ali rok za redni pregled potrebe po hrambi **določa zakon**. Če je mogoče, se v zakonu določijo tudi uporabniki osebnih podatkov, posamezna dejanja obdelave in postopki obdelave ter drugi ukrepi za zagotovitev zakonite, poštene in pregledne obdelave.

Ob pregledu priložene ocene učinka ugotavljamo, da je treba zahteve drugega odstavka 6. člena ZVOP-2 preučiti predvsem v okviru ponovnega razmisleka glede vloge in namenov uporabe podatkov s strani Fakultete za šport ter posledično rokov hrambe podatkov, medtem ko so ostali elementi v predlogu zakona opredeljeni (obdelava, vrste podatkov, kategorije posameznikov).

S spoštovanjem,

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

Pripravil:
mag. Andrej Tomšič,
namestnik informacijske pooblaščenke

Poslati:
- naslovniku (e-pošta).