



Številka: 0613-133/2006/230

Datum: 16.2.2007

USTAVNO SODIŠČE REPUBLIKE SLOVENIJE
Beethovnova 10

1000 Ljubljana

Informacijski pooblaščenec na podlagi 13. čl. Zakona o Informacijskem pooblaščenecu (Ur. l. RS, št. 113/2005, ZInFP) vlaga v zvezi z zadevo inšpekcijskega nadzora pod št. 0613-133/2006 naslednjo

ZAHTEVO ZA OCENO USTAVNOSTI IN ZAKONITOSTI

- 7. tč. drugega odstavka 62. čl. in drugega odstavka 62d. člena Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (Ur. l. RS, št. 72/06 – uradno prečiščeno besedilo, v nadaljevanju ZZVZZ):

»Javni interes Republike Slovenije na področju dopolnilnega zavarovanja se uresničuje tako, da: so izvajalci zdravstvenih storitev, ki so vključeni v mrežo javne zdravstvene službe, dolžni poslovno sodelovati na področju dopolnilnega zavarovanja z vsemi zavarovalnicami, ki izvajajo takšno zavarovanje, in jim zagotavljati praviloma v elektronski obliki vse podatke, potrebne za delovanje izravnalne sheme dopolnilnega zavarovanja, in sicer specifične po zavarovancih in storitvah.«

in

»Zavarovalnice, ki izvajajo dopolnilno zavarovanje, morajo voditi računovodske evidence o stroških zdravstvenih storitev za vsakega zavarovanca. Izvajalci zdravstvenih storitev so dolžni zavarovalnicam posredovati vse potrebne podatke.«

ter

- 2. čl. Pravilnika o vrsti podatkov za izvajanje dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja, ki so jih dolžni zagotavljati izvajalci zdravstvenih storitev (Ur. l. RS; št. 7/2007, v nadaljevanju Pravilnik):

»Potrebni podatki iz prejšnjega člena, ki se posredujejo najmanj enkrat mesečno za predhodno obračunsko obdobje, so naslednji:

1. številka kartice zdravstvenega zavarovanja zavarovanca,
2. datum rojstva zavarovanca,
3. spol zavarovanca,
4. številka police prostovoljnega zdravstvenega zavarovanja zavarovanca,



5. šifra Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije za posamezno storitev, zdravilo oziroma medicinski pripomoček,
6. naziv storitve, zdravila oziroma medicinskega pripomočka,
7. količina storitve, zdravila oziroma medicinskega pripomočka,
8. vrednost na enoto (celotna cena storitve z davkom na dodano vrednost),
9. skupna vrednost (količina x vrednost na enoto),
10. vrednost doplačila (skupna vrednost x odstotek doplačila z davkom na dodano vrednost),
11. davčna stopnja (izražena v odstotku, npr. 8,5%),
12. znesek davka (znesek davka, vključenega v vrednost doplačila),
13. datum začetka opravljanja storitve oziroma izdaje zdravila ali medicinskega pripomočka,
14. oznaka številke zahtevka za plačilo, v katerem je vključen individualni račun.

Izvajalci zdravstvenih storitev morajo glede na dejavnost, ki jo opravljajo in glede na raven opravljanja dejavnosti, zavarovalnicam, ki izvajajo dopolnilno zdravstveno zavarovanje, poleg podatkov iz prejšnjega odstavka posredovati še podatke iz naslednjih skupin podatkov:

1. tip zavarovane osebe (osnovna zdravstvena dejavnost),
2. število količnikov oziroma točk (osnovna zdravstvena dejavnost, specialistično ambulantna dejavnost),
3. število dodatnih količnikov oziroma točk (osnovna zdravstvena dejavnost, specialistično ambulantna dejavnost),
4. razlog obravnave (specialistično ambulantna, bolnišnična in zdraviliška dejavnost),
5. šifra dejavnosti dopolnilnega zavarovanja (specialistično ambulantna, bolnišnična in zdraviliška dejavnost),
6. šifra dodatne dejavnosti dopolnilnega zavarovanja (specialistično ambulantna, bolnišnična in zdraviliška dejavnost),
7. datum zaključka opravljanja storitve (bolnišnična in zdraviliška dejavnost).«

* * *

O b r a z l o ž i t e v :

I. Izpodbijani določbi ZZVZZ sta po oceni vlagatelja zahteve v neskladju z 38. čl. Ustave – določenost vrste osebnih podatkov.

Človekove pravice in temeljne svoboščine, med katere sodi tudi varstvo osebnih podatkov, so izhodiščni in osrednji del Ustave. Po določbi drugega odstavka 38. čl. Ustave RS zbiranje, obdelovanje, namen uporabe, nadzor in varstvo tajnosti osebnih podatkov določa zakon. Varstvo osebnih podatkov v Republiki Sloveniji je ena izmed ustavno zagotovljenih človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki spada v okvir pravic s področja zasebnosti. Iz te ustavne določbe izhaja, da je zagotovljeno varstvo osebnih podatkov, uporaba v nasprotju z namenom njihovega zbiranja pa je prepovedana. Zbiranje, obdelovanje, namen uporabe, nadzor in varstvo tajnosti osebnih podatkov določa zakon. Z ustavo je zagotovljena tudi pravica posameznika do seznanitve z zbranimi osebnimi podatki, ki se nanašajo nanj (lastni osebni podatki), kot tudi pravica do sodnega varstva ob zlorabi osebnih podatkov posameznika. Iz zgoraj citiranega 38. člena Ustave RS je razvidno, da se je ustavodajalec odločil za t.i. "obdelovalni model" v nasprotju s t.i. "modelom zlorabe". Za obdelovalni model je namreč značilno, da so v zakonu določena pravila za urejanje takšne obdelave osebnih podatkov, ki je dopustna oziroma zakonita. Obenem to pomeni, da v pravnem redu Republike Slovenije ni načelne svobode pri obdelavi osebnih podatkov. Obdelovalni model izhaja iz

premise, da je na področju obdelave osebnih podatkov prepovedano vse, razen tistega, kar je z zakonom izrecno dovoljeno. Vsaka obdelava osebnih podatkov namreč pomeni poseg v ustavno človekovo pravico do varstva osebnih podatkov. Poseg v to pravico pa je dopusten le, če je v zakonu natančno in določno opredeljeno, kateri osebni podatki se smejo obdelovati in v kakšen namen se smejo obdelovati. Pri tem mora biti namen obdelave osebnih podatkov ustavno dopusten, pri obdelavi osebnih podatkov pa se mora spoštovati načelo sorazmernosti tako, da se smejo obdelovati le tisti osebni podatki, ki so primerni in nujno potrebni za uresničitev zakonsko opredeljenega namena. Pri varstvu osebnih podatkov torej ni mogoče izhajati iz premise, da je dovoljeno vse, kar ni izrecno prepovedano.

Načelo zakonitosti pomeni, da morajo biti splošna pravila obdelave osebnih podatkov predpisana z zakonom, hkrati pa morajo vsi, ki obdelujejo osebne podatke, ravnati pošteno. Zakonitost obdelave osebnih podatkov pomeni, da se osebne podatke v Republiki Sloveniji lahko obdeluje le v skladu z zakonom. Na področju varstva osebnih podatkov je treba drugi odstavek 38. člena Ustave razumeti tako, da se pravice in obveznosti upravljavcev osebnih podatkov lahko določajo zgolj z zakonom.

Področje varstva osebnih podatkov je tako primarno prepuščeno zakonskemu urejanju. O tej zakonodajalčevi skrbi in dolžnosti je odločalo že Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP), ko je v primeru *Narinem proti Finski* ugotovilo kršitev 8. člena Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP) in zapisalo, da za dopustno obdelavo osebnih podatkov ne zadostuje le določenost v zakonu, pač pa mora biti tudi sam zakon »v skladu z vladavino prava, to pomeni, da mora biti zakon kvaliteten«. Primarno vprašanje v tem primeru je bilo, ali konkreten ukrep posega v zasebnost v skladu z zakonom, torej v mejah, ki jih postavlja zakon. Vendar pa je sodišče v svoji obrazložitvi zapisalo, da je pri tem pomembna tudi sama kvaliteta tega zakona in torej ne zadošča zgolj dejstvo, da zakon obstaja. To pomeni, da mora biti zakon skladen z vladavino prava, posamezniku pa mora omogočiti predvideti posledice zanj. Četudi se je v konkretnem primeru tožena stranka sklicevala na zakonsko pravno podlago za obdelavo osebnih podatkov, je ESČP ugotovilo, da so zakonska določila presplošna in da zaradi svoje nedoločnosti ne dajejo ustreznega varstva.

Negativna dolžnost države po 8. čl. EKČP, da se vzdrži poseganja v zasebnost, posamezniku zagotavlja varstvo pred samovoljo javnih oblasti. Pravica do zasebnosti je pravica do lastnega življenja s čim manj vmešavanji in vključuje svobodo posameznika pred neutemeljenimi posegi države v njegovo zasebno sfero (*right to be let alone*). V sodbi *Malone proti Združenemu kraljestvu* z dne 2.8.1984, A 82, je ESČP obravnavalo predvsem vprašanje določenosti z zakonom in vsebino zahteve »v skladu z zakonom«. Sodišče je v tem primeru ocenilo, da zakonodaja ne določa dovolj jasno, kdaj in kako so dovoljeni ukrepi prisluškovanja, ki tudi pomeni obdelavo osebnih podatkov. Ker obdelava osebnih podatkov oziroma prisluškovanje ni predmet, ki bi ga uredil zakon, takšno pravno stanje pomeni kršitev 8. čl. EKČP. Iz tega sledi, da bi morali biti osebni podatki v vsakem primeru konkretizirani v takšni meri, da se ne bi mogel pojaviti noben dvom v obseg posega v informacijsko zasebnost, kar vključuje tudi zahtevo, da v zakonu mora biti določen tudi namen obdelave. Podobno je Ustavno sodišče v odločbi *OdlUS X, 76, U-I-18/98, Ur. l. RS, št. 37/2001*, presojo

začelo pri vprašanju, ali je **v zakonih** točno opredeljeno, kateri osebni podatki se smejo zbirati in obdelovati. Ker v konkretnem primeru ni bilo zakonskih določb, v katerih bi bili osebni podatki opredeljeni, je bil izpodbijani predpis v neskladju z 2. odst. 38. člena Ustave.

Podobno je odločilo Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-174/94, in sicer da RTV Slovenija nima zakonske podlage za to, da bi od naročnikov zahtevala prijavo določenih osebnih podatkov in da bi vodila evidenco teh podatkov, zato so določbe pravilnika, ki to urejajo, v nasprotju z drugim odstavkom 38. člena Ustave, po katerem zbiranje, obdelovanje in namen uporabe osebnih podatkov določa zakon. V Pravilniku o načinu prijavljanja in objavljanja televizijskih in radijskih sprejemnikov, o evidenci naročnikov ter o načinu plačevanja RTV-naročnine se zato razveljavijo: 4., 5., 6., 7. in 8. člen ter drugi odstavek 21. člena.

Identična sodna praksa Ustavnega sodišča se zrcali tudi v odločbi št. U-I-18/98, ko je Ustavno sodišče razveljavilo drugi odstavek 34. člena Zakona o davčnem postopku (v nadaljevanju ZDavP), ker izpodbijana zakonska določba, ob tem, ko pristojnega ministra pooblašča, da predpiše vsebino osebnih podatkov, določno ne opredeljuje, kateri osebni podatki so to. Razveljavljena določba drugega odstavka 34. člena ZDavP je namreč določala, da morajo pravne in druge osebe, zasebniki, državni in drugi organi ter organi lokalnih skupnosti dostaviti davčnemu organu (davčna uprava) do 31. januarja tekočega leta podatke za odmero dohodnine za preteklo leto, ki vsebujejo tudi davčno številko zavezanca. Izpisek teh podatkov morajo dostaviti tudi zavezancem za dohodnino. Vsebino podatkov, obliko in način dostave podatkov predpiše minister, pristojen za finance. Ustavno sodišče je zapisalo, da vsako zbiranje in obdelovanje osebnih podatkov predstavlja poseg v ustavno pravico do varstva osebnih podatkov, poseg pa je dopusten le, če je v zakonu določno opredeljeno, kateri podatki se smejo zbirati in obdelovati, za kakšen namen jih je dovoljeno uporabiti, nadzor nad zbiranjem, obdelovanjem in uporabo ter varstvo tajnosti zbranih osebnih podatkov. Namen zbiranja osebnih podatkov mora biti ustavno dopusten, zbirati pa se smejo le osebni podatki, ki so primerni in nujno potrebni za uresničitev zakonsko opredeljenega namena.

Iz ustaljene sodne prakse Ustavnega sodišča torej nedvoumno izhaja, da je pravno področje varstva osebnih podatkov treba urejati (samo) z zakonom in to na način, ki ne dopušča dvoma v določnost osebnih podatkov. Zakonska norma mora zadostiti tudi zahtevi po *lex certa*. V njej ne sme biti nejasnosti, dvoumnosti ali pomensko ohlapnih besed, saj se v nasprotnem primeru na stežaj odpira vrata samovolji in arbitrarni uporabi zakona, ki je pri posegih v temeljne človekove pravice najstrožje prepovedana. Predvsem se morajo določno in natančno urediti vsakršni posegi v človekove pravice.

V konkretnem primeru izpodbijani določbi ne zadostita ustavni zahtevi po konkretizaciji osebnih podatkov v zakonu in s tem določnosti. V tej zadevi je že Upravno sodišče RS, oddelek v Celju, v sodbi opr. št. U 17/2007 zapisalo, da mora biti po mnenju sodišča materialni zakonski predpis tisti, ki določno navaja, katere osebne podatke se lahko obdeluje, to je posreduje. Prav tako je sodišče zapisalo, da je vlagatelj te zahteve prekoračil svoja zakonska pooblastila, ki določajo obseg inšpekcijskega nadzora, z nadzorom zakonitosti obdelave osebnih podatkov, saj je do ugotovitve dolžnosti posredovanja podatkov prišel posredno, torej z razlago zakonskih norm.

ZVZZ v izpodbijanih določbah določa zgolj generalno klavzulo in določa dolžnost posredovanja vseh potrebnih podatkov oziroma vseh podatkov, potrebnih za delovanje izravnalnih shem. Veljavna zakonska ureditev ne določa vrste osebnih podatkov. Obstoječa nedoločnost in nepopolnost zakonske podlage za obdelavo osebnih podatkov vodi do različnih interpretacij, in s tem lahko do nesorazmerne obdelave osebnih podatkov. To je v nasprotju z načelom, da mora biti vsak poseg, to je obseg prizadetosti varovane dobrine, v vrednostnem sorazmerju z vrednostjo zastavljenih zakonodajnih ciljev. Težo legitimnih posegov zakonodajalca je potrebno zmanjšati do mere, ki še zagotavlja doseganje postavljenih ciljev, in tako vzpostaviti razumno ravnovesje med vrednostjo teh ciljev in težo posegov. Prav tako je v nasprotju z ustavo konkretiziranje osebnih podatkov v Pravilniku kot podzakonskem predpisu. Osebnih podatki morajo na podlagi 38. čl. Ustave RS biti določno opredeljeni že v zakonu. Zakonska dikcija, da morajo biti posredovani »vsi potrebni podatki«, ne ustreza takšni stopnji določnosti, kot jo zahteva določba 38. čl. Ustave RS, saj omogoča preveliko pooblastilo za urejanje osebnih podatkov v podzakonskem predpisu. Prepuščanje urejanja kakršnekoli obdelave osebnih podatkov, ki vključuje tudi posredovanje osebnih podatkov, podzakonskemu predpisu, ni mogoče enačiti s siceršnjo vezanostjo uprave na zakon, ki ima temelj v 2. čl. Ustave RS, saj je vezanost na zakon pri obdelavi osebnih podatkov na podlagi 38. čl. Ustave RS absolutna. Iz tega razloga ni mogoče pristati na podrobnejšo ureditev varstva osebnih podatkov v podzakonskem predpisu, ampak bi bilo treba vrsto posredovanih osebnih podatkov v celoti določiti v zakonu.

Izpodbijane določbe so po oceni vlagatelja zahteve v neskladju z 38. čl. Ustave, zato Informacijski pooblaščenec

p r e d l a g a:

da Ustavno sodišče RS oceni ustavnost in zakonitost vseh izpodbijanih določb ZVZZ in Pravilnika, ugotovi njihovo neskladnost z Ustavo ter jih razveljavi.

Informacijski pooblaščenec
Nataša Pirc Musar, univ. dipl. prav.,
Pooblaščenka

Vročiti:

- naslovníku,
- arhiv, tu.