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: 007-44/2020/2
Datum: 7. 10. 2020

Digitalno podpisal Magda Laznik
DN: c=SI, o=state authorities, ou=web-certificates, givenName=Magda, sn=Laznik, cn=Magda Laznik, serialNumber=1235636114031
Datum: 2020.10.07 15:44:14 +02'00'

Kolegij predsednika Državnega zbora RS
Vse poslanske skupine
Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora
Gp@dz-rs.si

ZADEVA: Predlog Zakona o začasnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic COVID-19 – EPA 1378-VIII – MNENJE

Spoštovani,

Informacijski pooblaščenec (IP) se je preko spletnih strani Državnega zbora RS seznanil s predlogom Zakona o začasnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic COVID-19 – EPA 1378-VIII[1] (v nadaljevanju predlog zakona), s katerim se po navedbah predlagatelja zaradi omilitve in odprave posledic nalezljive bolezni COVID-19 spreminjajo in dopolnjujejo določbe:

1. Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o zdravstveni dejavnosti (Uradni list RS, št. 64/17 in 73/19),
2. Zakona o zbirkah podatkov s področja zdravstvenega varstva (Uradni list RS, št. 65/00, 47/15 in 31/18),
3. Zakona o interventnih ukrepih za zajezitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo (Uradni list RS, št. 49/20 in 61/20),
4. Zakona o interventnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic epidemije COVID-19 (Uradni list RS, št. 80/20).

Prav tako se s tem zakonom odstopa od določb naslednjih zakonov:

1. Zakona o nalezljivih boleznih (Uradni list RS, št. 33/06 – uradno prečiščeno besedilo in 49/20 – ZIUZEOP),
2. Zakona o preprečevanju zamud pri plačilih (Uradni list RS, št. 57/12 in 61/20 – ZDLGPE) in Zakona o interventnih ukrepih za zagotovitev finančne stabilnosti javnih zdravstvenih zavodov, katerih ustanovitelj je Republika Slovenije (Uradni list RS, št. 54/17 in 16/20 – ORZIUFSZZ7),
3. Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (Uradni list RS, št. 72/06 – uradno prečiščeno besedilo, 114/06 – ZUTPG, 91/07, 76/08, 62/10 – ZUPJS, 87/11, 40/12 – ZUJF, 21/13 – ZUTD-A, 91/13, 99/13 – ZUPJS-C, 99/13 – ZSVarPre-C, 111/13 – ZMEPIZ-1, 95/14 – ZUJF-C, 47/15 – ZZSDT, 61/17 – ZUPŠ, 64/17 – ZZDej-K in 36/19),
4. Zakona o sodiščih (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08, 96/09, 86/10 – ZJNepS, 33/11, 75/12 – ZSPDSLS-A, 63/13, 17/15, 23/17 – ZSSve, 22/18 – ZSICT, 16/19 – ZNP-1 in 104/20),
5. Zakona o visokem šolstvu (Uradni list RS, št. 32/12 – uradno prečiščeno besedilo, 40/12 – ZUJF, 57/12 – ZPCP-2D, 109/12, 85/14, 75/16, 61/17 – ZUPŠ in 65/17,
6. Zakona o izvrševanju kazenskih sankcij (Uradni list RS, št. 110/06 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 40/09, 9/11 – ZP-1G, 96/12 – ZPIZ-2, 109/12, 54/15 in 11/18),
7. Zakona o interventnih ukrepih za zajezitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo (Uradni list RS, št. 49/20 in 61/20),
8. Zakona o dohodnini (Uradni list RS, št. 13/11 – uradno prečiščeno besedilo, 9/12 – odl. US, 24/12, 30/12, 40/12 – ZUJF, 75/12, 94/12, 52/13 – odl. US, 96/13, 29/14 – odl. US, 50/14, 23/15, 55/15, 63/16, 69/17, 21/19, 28/19 in 66/19).

[1] https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=AF9EEFA976E79799C12585F400391FD7&db=pre_zak&mandat=VIII&tip=doc

IP uvodoma pojasnjuje, da so prizadevanja, da se kar se da učinkovito spopade z izzivi, ki jih za javno zdravje prinaša epidemija COVID-19, absolutno legitimna in razumna, opozarjamo pa, da je tudi v teh razmerah potrebno upoštevati temeljne človekove pravice in zakonodajo, ki jih varuje ter iskati ustrezna ravnovesja. V nadaljevanju na podlagi 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) izpostavljamo dva sklopa pripomb z vidika varstva osebnih podatkov, na katera bi moral biti zakonodajalec pozoren.

Ugotavljamo, da se vsebina predloga zakona (najmanj) v spodaj izpostavljenih delih (prvi del mnenja) ne nanaša zgolj na ukrepe za omilitev in odpravo posledic COVID-19, ampak predvideva določene bistvene trajne posege v zasebnost posameznikov, ko gre za obdelavo zdravstvenih osebnih podatkov. Zlasti v tem delu ocenjujemo, da zakonska določba novega 6.a člena Zakona o zbirkah podatkov s področja zdravstvenega varstva, kot jo je predlagal predlagatelj, ni dovolj jasna in ni skladna z 38. členom Ustave RS, saj bistveno širi obseg obdelav zdravstvenih osebnih podatkov s strani ministrstva za zdravje in NIJZ na nejasen in tako rekoč neomejen način. V skrajnem primeru bi se s tem lahko praktično izničila pravica do zasebnosti in varstva podatkov v zdravstvu. Navedena določba se namreč ne nanaša zgolj na ukrepe povezane s preprečevanjem in širjenjem COVID-19, ampak predlagatelj preko predloga zakona z izgovorom ukrepanja v zvezi z epidemijo bistveno širi obseg obdelav zdravstvenih osebnih podatkov v zdravstvu.

Glede pravne ureditve mobilne aplikacije za obveščanje o stikih z okuženimi z virusom Sars-CoV-2 pa z zadovoljstvom ugotavljamo, da je predlagatelj sledil številnim pripombam IP. V zvezi s tem v drugem delu mnenja izpostavljamo nekatere dodatne možne izboljšave.

Spremembe določb novega 6.a člena Zakonu o zbirkah podatkov s področja zdravstvenega varstva (člen 5)

Med temeljna načela pri varovanju pravice varstva osebnih podatkov sodijo načela zakonitosti, namenskosti in sorazmernosti, kot jih opredeljuje člen 5 Splošne uredbe o varstvu podatkov. Spoštovanje načela zakonitosti pomeni, da so zakoni, ki določajo obdelave osebni podatkov jasni, natančni in razumljivi. Skladno z načelom namenskosti se lahko osebne podatke uporablja samo za vnaprej jasno opredeljene namene, načelo sorazmernosti pa terja, da se pri obdelavah osebnih podatkov stremi k obdelavi podatkov v tistem najmanjšem naboru in obsegu, ki je potreben za dosego konkretni in jasnih ciljev.

Predlog zakona v 5. členu določa:

»V Zakonu o zbirkah podatkov s področja zdravstvenega varstva (Uradni list RS, št. 65/00, 47/15 in 31/18) se za 6. členom doda nov 6.a člen, ki se glasi:

»*6.a člen*

Za namen spremljanja kakovosti in izidov zdravljenja, analize zdravstvenega stanja prebivalstva, spremljanja učinkovitosti organizacije in izvajanja zdravstvenega varstva ter načrtovanja in spremljanja učinkov zdravstvenih programov in ukrepov *lahko ministrstvo, pristojno za zdravje, brez plačila stroškov od upravljavcev zbirk podatkov pridobiva anonimizirane podatke ali do njih dostopa prek informacijskih rešitev upravljavcev* ***iz vseh zbirk podatkov po tem zakonu, zbirk podatkov, ki jih v skladu s predpisi s področja zdravstvenega zavarovanja upravlja Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije, in podatkov iz drugega odstavka tega člena****.*

NIJZ lahko v dogovoru z ministrstvom, pristojnim za zdravje, brez plačila stroškov pridobiva podatke iz zbirk drugih upravljavcev iz prejšnjega odstavka in jih ne glede na predpise, ki urejajo varstvo osebnih podatkov, povezuje med seboj in tudi s svojimi zbirkami za namene iz prejšnjega odstavka *tudi le z uporabo enega identifikatorja kot povezovalnega znaka in brez predhodnega dovoljenja državnega nadzornega organa za varstvo osebnih podatkov*.««

Kot je IP že opozoril predlagatelja v mnenju št. 007-40/2020/2 z dne 22. 9. 2020[2], predlagani 5. člen predloga zakona, ki določa nov 6.a člen Zakona o zbirkah podatkov s področja zdravstvenega varstva (Uradni list RS, št. 65/00, 47/15 in 31/18, v nadaljevanju ZZPPZ), ne ustreza zgoraj navedenim temeljnim zahtevam, ki izhajajo iz 38. člena Ustave RS in Splošne uredbe o varstvu podatkov. Predvsem so problematične določbe predlaganega drugega odstavka 6.a člena, ki dejansko določa *bianco* pridobivanje (torej izven trenutno zakonsko opredeljenega obsega in namena) in povezovanje ter kombiniranje ne le praktično 53 zbirk osebnih podatkov, ki se obdelujejo v okviru Nacionalnega inštituta za javno zdravje (NIJZ), ampak tudi vseh ostalih zbirk podatkov izvajalcev zdravstvenih dejavnosti po ZZPPZ. S tem bi na ravni NIJZ (in potencialno ministrstva) nastala tako rekoč »mega zbirka« na področju zdravstva. Menimo, da ne more biti dvoma, da prav gotovo niso vse zbirke osebnih podatkov in vsi podatki potrebni za obvladovanje epidemije COVID-19 in da je takšno povezovanje in kombiniranje vseh zbirk podatkov, ki obstajajo v okviru izvajanja zdravstvene dejavnosti v okviru NIJZ (in potencialno ministrstva) nesorazmerno.

Kot smo izpostavili, upoštevaje načelo zakonitosti bi morali biti natančno navedeni, omejeni in konkretizirani nameni, zbirke osebnih podatkov, ki bodo predmet posredovanja ali druge obdelave in/ali se bodo povezovale oziroma kombinirale ter nabori osebnih podatkov. Samo dejstvo, da je določen subjekt že upravljavec določenih zbirk osebnih podatkov namreč še ne pomeni, da lahko samostojno povezuje, kombinira, združuje, upravlja ali drugače izvaja obdelave osebnih podatkov med zbirkami, češ da ima že tako dostop do vseh teh zbirk, saj gre za bistveni kakovostni preskok in druge namene, ki niso enaki namenom prvotnih zbirk osebnih podatkov. Tako, kot je trenutno zapisana predlagana določba, gre za povezovanje in kombiniranje vseh zbirk osebnih podatkov zdravstva v okviru NIJZ praktično brez omejitev.

Ob tem se zlasti poraja skrb, da tudi v delu, ko je predvidena anonimizirana obdelava podatkov (1. odstavek), namreč v praksi ne bo šlo za anonimizirane osebne podatke, ampak za psevdonimizirane osebne podatke, ki še vedno omogočajo določljivost posameznika (četudi z nekoliko več truda in/ali tehničnih sredstev). Posledično bi šlo lahko za obdelavo najbolj občutljivih varovanih osebnih podatkov, ki razkrivajo zdravstveno stanje vseh prebivalcev Slovenije.

Če bi namreč res šlo za anonimizirane osebne podatke – to so podatki na podlagi katerih posameznik v nobenem primeru ni določljiv (npr. statistični podatki) – potem za njihovo posredovanje ni potrebna zakonska podlaga. Če pa temu ni tako in gre za osebne podatke, vključno s psevdonimiziranimi, potem veljajo vsa opozorila, kot smo jih navedli zgoraj. Četudi bi se npr. posredovali zgolj podatki iz zbirk NIJZ z uporabo na prvi pogled nepovednih identifikatorjev (in ne npr. z uporabo imena in priimka ali številke ZZZS), to ne pomeni, da gre za anonimne podatke. Če se podatek o imenu in priimku osebe le nadomešča z nekim drugim identifikatorjem (npr. številko), po katerem ga sicer ni mogoče enostavno prepoznati, vendar pa je posameznika na podlagi zbirk NIJZ ali drugih izvajalcev zdravstvenih dejavnosti mogoče določiti – so to kljub temu osebni podatki, ki so varovani po zakonu in Ustavi RS. V takem primeru bi torej pri ministrstvu nedvomno nastajala 'mega' zbirka vseh zdravstvenih osebnih podatkov vseh prebivalcev Slovenije.

Glede predhodnega dovoljenja nadzornega organa za povezovanje zbirk osebnih podatkov opozarjamo, da ZVOP-2 še vedno ni sprejet in zato tudi sklicevanje nanj ni primerno, saj zakon ni sprejet in ne velja, veljajo pa določbe ZVOP-1 glede povezovanja zbirk osebnih podatkov.

V zgoraj izpostavljenem delu gre torej za zelo občutljivo materijo z vidika varovanja temeljne pravice posameznikov do varstva osebnih podatkov in zasebnosti. Tematika, ki naj bi jo zakon v tem delu urejal, zahteva dosledno spoštovanje standardov odločanja v demokratični družbi in je zato ne gre sprejemati v nujnem postopku. Predvsem je namreč nujna transparentnost zakonodajnih predlogov, ki omogoča, da zainteresirana javnost lahko na predloge zakonodaje poda pripombe in se odpre javna diskusija glede problematike.

[2] https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/pripombe/2020/MZ_Mnenje_glede_dveh_clenov_ZPZD__M__Tomsic.pdf

Poglavje o mobilni aplikaciji za obveščanje o stikih z okuženimi z virusom Sars-CoV-2 (členi 44-52)

V zvezi s poglavjem o mobilni aplikaciji IP ugotavlja, da ta sledi številnim pripombam IP. Ob tem IP izpostavlja nekatere nejasnosti pri opredelitvah v 51. členu, in sicer, da skupna upravljavca ne obdelujeta konkretnih osebnih podatkov, pač pa le zagotavljata aplikacijo. Kot izhaja iz opisa delovanja aplikacije, so osebni podatki, ki se pri njenem delovanju obdelujejo (upoštevni stiki, koda, ki jo prejme okuženi) psevdonimizirani in posameznika na njihovi podlagi ni mogoče enostavno določiti. Nedvomno pa to vseeno so osebni podatki, ki se obdelujejo pri delovanju aplikacije in katerih skupna upravljavca sta, kot izhaja iz predloga, ministrstvo pristojno za javno upravo in NIJZ. Določba bi bila jasnejša, če bi vsebovala le pojasnilo o tem, v katerem delu je katera od institucij odgovorna za obdelavo osebnih podatkov, kot jo predvideva delovanje aplikacije.

Enako velja za 49. člen, ki določa, da skupna upravljavca aplikacije iz 51. člena tega zakona te podatke obdelujeta izključno tako, da uporabnikom ponujata mobilno aplikacijo, s podatki pa ne razpolagata. Kot pojasnjeno zgoraj, skupna upravljavca s psevdonimiziranimi podatki za kratko obdobje hrambe razpolagata, saj se vsaj določeni hranijo v centralnem strežniku, zato bi bila določba bolj jasna brez dostavka »s podatki pa ne razpolagata«. V nasprotnem primeru je namreč mogoče brati, da NIJZ in ministrstvo pristojno za javno upravo niti psevdonimnih podatkov, ki so potrebni za delovanje aplikacije ne smeta obdelovati. Predvsem za upravljavca podatkov je pomembno, da je zakon jasen v smislu podatkov, s katerimi smeta razpolagati – četudi so to psevdonimni podatki.

V zvezi z 2. odstavkom 45. člena, ki vzpostavlja novo pravno podlago za obveščanje javnosti s strani zavezancev po ZEKom-1, torej s strani operaterjev elektronskih komunikacij, če je to potrebno zaradi varovanja javnega zdravja pa IP izpostavlja vprašanje skladnosti takega ukrepa z omejitvami 15. člena Direktive 2002/58/ES, po katerem države članice lahko sprejmejo zakonske ukrepe, s katerimi omejijo obseg pravic in obveznosti, ki jih direktiva v zvezi s podatki uporabnikov določa, kadar takšna omejitev pomeni potreben, primeren in ustrezen ukrep v demokratični družbi za zaščito državne varnosti, obrambe, javne varnosti in preprečevanje, preiskovanje, odkrivanje in pregon kriminalnih dejanj ali nedovoljene uporabe elektronskega komunikacijskega sistema iz člena 13(1) Direktive 95/46/ES.

S spoštovanjem,

Mojca Prelesnik, univ. dipl. prav.
informacijska pooblaščenka

Poslati:
- naslovnik (po e-pošti);
- v vednost: Državni svet RS: gp@ds-rs.si;
- v vednost: Vlada RS, gp.gs@gov.si;
- v vednost: Varuh človekovih pravic: info@varuh-rs.si;
- v vednost: ministrica za pravosodje, mag. Lilijana Kozlovič, Ministrstvo za pravosodje, gp.mp@gov.si;
- zbirka dokumentarnega gradiva pri IP.