



REPUBLIKA SLOVENIJA

INFORMACIJSKI
POOBLAŠČENEC

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

Številka: 007-45/2022/6
Datum: 29. 11. 2022

Ministrstvo za zdravje
gp.mz@gov.si

ZADEVA: Predlog Zakona o dolgotrajni oskrbi (ZDOsk-1) – MNENJE

ZVEZA: vaš dopis št. 0070-255/2022/5, prejet dne 15. 11. 2022 ter 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 IP k prejetemu predlogu Zakona o dolgotrajni oskrbi (predlog ZDOsk-1).

V nadaljevanju podajamo nekaj bistvenih sistemskih pripomb oziroma predlogov IP na posamezne člene po tematskih sklopih. Uvodoma IP svari pred nepredvidenimi posledicami, spregledanimi tveganji, tehničnimi težavami ter zato prekomernimi posegi v zasebnost, do katerih zlahka pride v takem primeru pri vzpostavljanju nacionalnega sistema dolgotrajne oskrbe glede na kompleksnost sistema, prepletanje vlog različnih upravljavcev zbirk podatkov s področja zdravstvene dejavnosti in drugih, že ugotovljene težave v zvezi z zbiranjem in obdelavo osebnih podatkov pri deloma sorodnem sistemu osebne asistencije ter odsotnost obrazložitve predlaganih sprememb. Gre za sistem, ki bo brez dvoma imel pomembne posledice za vključene posameznike tudi z vidika posegov v zasebnost. Glede na podrejeno vlogo uporabnikov sistema, ki pomoč nujno potrebujejo in zato pogosto niso v položaju, ko bi lahko izbirali glede vseh posledic, ki jih vključitev v tak sistem prinaša, morata predlagatelj in zakonodajalec skladnosti predloga ZDOsk-1 z Ustavo zlasti z vidika sorazmernosti posegov in jasne zakonske opredelitev poti ter tokov zbiranja in obdelav osebnih podatkov posvetiti ustrezno skrbnost in pozornost.

Predlog ZDOsk-1 opredeljuje ureditev in različne vidike sistema dolgotrajne oskrbe kot javne službe, ki se izvaja v okviru javne mreže ali ga izvajajo subjekti na podlagi dovoljenja v skladu z 45. členom predloga ZDOsk-1, pri čemer se v zvezi z odločanjem o možnosti uresničevanja pravic koriščenja dolgotrajne oskrbe ter izvajanjem storitev dolgotrajne oskrbe med drugim zbira in obdeluje velike količine osebnih podatkov, tudi posebnih vrst osebnih podatkov, predvsem v zvezi z zdravjem zlasti upravičencev oz. uporabnikov. Zato želimo najprej izpostaviti, da bi bilo za določene vidike materije, ki jo ureja zakon (kot npr. informacijska rešitev za komuniciranje uporabnikov oz. deležnikov/uporabnikov s posameznimi upravljavci, umestitev novih zbirk v obstoječe zbirke, ki jih vodi NIJZ oz. MZ na podlagi obstoječih predpisov o obdelavah osebnih podatkov v zdravstvu; ureditev izvajanja storitev e-oskrbe; vzpostavitve evidenčnega in analitskega portala dolgotrajne oskrbe; množično povezovanje vseh zbirk osebnih podatkov, ki vsebujejo posebne vrste osebnih podatkov oz. izvajanje elektronskih neposrednih dostopov velikega števila različnih uporabnikov do velikega nabora zbirk osebnih podatkov, ki vsebujejo posebne vrste osebne podatke za zelo raznolike namene) priporočljivo v določenih primerih pa tudi obvezno izvesti predhodno oceno učinkov v zvezi z varstvom osebnih podatkov.

Glede na vsebino zakonske materije bi bilo priporočljivo takšno oceno izvesti že v fazi priprave predloga predpisa, saj sicer predlagatelj tvega, da bo zakonska materija kasneje v praksi dražje, težje ali celo neizvedljiva. Na ta način se namreč lahko najbolje in pravočasno analizira vse vidike in vsa tveganja glede posegov v pravice posameznikov. Posledično pa se lahko zato zakonska materija pripravi kakovostno in skladno z Ustavo in sodno prakso. Zato vas želimo seznaniti s predlogom IP, kako ustrezno izvajati ocene učinka, ko gre za predloge predpisov, ki ga je IP pripravil na podlagi zaprosila ministrstva za javno upravo (mnenje IP št. 007-18/2022/2 z dne 18. 7. 2022)¹. Ne glede na to, ali bo predlog IP uvrščen v skupno metodologijo ocen učinkov predpisov ali ne, priporočamo, da ko gre za ocene učinkov v zvezi s predlogi predpisov uporabite to metodologijo, ko pa gre za različne projekte (npr. konkretna uvedba nove tehnologije, na podlagi že sprejetega zakona), pa Smernice IP glede ocen učinkov, vključno s kontrolnim seznamom za celovitost ocene učinka².

Kot je razbrati iz prejetega gradiva, se predlog ZDOsk-1 na vprašanja varstva osebnih podatkov sicer nanaša zlasti v členih: 21, 23, 27, 29, 33, 34, 35, 39, 46, 47, 48, 49, 54-66, 70, 71, 75, 77 in 88. V tem kontekstu najprej opozarjamo, da ni ustreznega ureditev, s katero predlog ZDOsk-1 na več mestih (npr. v 21., 46., 47., 75. in 77. členu) vsebino evidenc oz. nabor osebnih podatkov, ki bodo predmet obvezne obdelave na podlagi zakona, v celoti ali deloma prepušča v urejanje podzakonskim aktom. Številni člani namreč bodisi nabora osebnih podatkov ne določajo izčrpno (kot npr. na način zbirajo se 'najmanj' navedeni osebni podatki) ali v celoti določajo, da se nabor podatkov opredeli s podzakonskimi akti. Kadar so pri tem mišljeni upravljavci, uporabniki ali osebni podatki, katerih obdelava ni ustrezno opredeljena v zakonu za namene iz predloga ZDOsk-1 oz. za katere je pravna podlaga opredeljena v drugih zakonih, to ni skladno z 38. členom Ustave RS.

Prav tako so v tem smislu neustrezni člani kot npr. 70. člen, ki določajo obveznost vzpostavitve evidence z osebnimi podatki, ne določajo pa nabora podatkov in namena obdelave. Podobno neustrezna je mestoma nejasna dikcija nabora podatkov, kot npr. uporaba pojma identifikacijskih podatkih pacienta v 1. točki 2. odstavka 60. člena (brez določitve ali to pomeni zgolj podatek o imenu in priimku ali morda podatek o kateri od identifikacijskih števil ali kak tretji podatek). V skladu s 38. členom Ustave RS morata biti namreč nabor in namen zbiranja osebnih podatkov določena z zakonom. Zato njihovo neopredeljevanje ali opredeljevanje zgolj s podzakonskim aktom ni ustrezno.

K 39. členu predloga ZDOsk-1

IP iz predloga ZDOsk-1 z vidika zagotavljanja pravic posameznikov in tudi s tem povezanih obdelav osebnih podatkov ne razbere po kakšnem postopku bo potekala prijava po uradni dolžnosti v obvezno zavarovanje za dolgotrajno oskrbo, ki jo izvede ZZZS, kot to predvideva 6. odstavek 39. člena predloga ZDOsk-1, glede na to da je uporaba zakona, ki ureja splošni upravni postopek, izrecno izključena. Ocenjujemo, da bi bilo to smiselno v zakonu jasneje opredeliti.

K 46. členu predloga ZDOsk-1

IP ugotavlja, da iz predloga ZDOsk-1 ni razbrati vsebine podatkov, ki naj bi se zbirali v okviru registra izvajalcev dolgotrajne oskrbe. V kolikor so v tem okviru predvideni tudi zbiranje in obdelava osebnih podatkov, izpostavljamo, da mora nabor podatkov in namene zbiranja ter upravljavca ustrezno določati zakon in ne podzakonski akt.

K 49. členu predloga ZDOsk-1

¹ https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/pripombe/2022/MJU_metodologija%20ocene%20u%C4%8Dinkov_jul2022_AJ_AT_%C4%8Distopis.pdf

² <https://www.ip-rs.si/publikacije/priro%C4%8Dniki-in-smernice/smernice-po-splo%C5%A1ni-uredbi-o-varstvu-podatkov-gdpr/smernice-ocene-u%C4%8Dinkov-na-varstvo-osebnih-podatkov>

IP glede na njegov pomemben vpliv, naloge in obsežna pooblastila izpostavlja delno nejasnost glede umeščenosti vloge koordinatorja dolgotrajne oskrbe. Iz vsebine 6. in 49. člena je razbrati, da gre za osebo, ki je zaposlena pri izvajalcu dolgotrajne oskrbe. Ni pa povsem jasno določeno razmerje izvajalca dolgotrajne oskrbe ter koordinatorja do uporabnika dolgotrajne oskrbe in oskrbovalca družinskega člana v primerih, ko se dolgotrajna oskrba izvaja preko oskrbovalca družinskega člana. IP ne razbere, kako in kdo bo opredelil, kateri izvajalec dolgotrajne oskrbe bo pristojen za posamezne tovrstne primere.

K 54.-65. členu predloga ZDOsk-1

Kot je IP opozoril že predlagatelj veljavnega Zakona o dolgotrajni oskrbi v mnenju št. 007-30/2021/3 z dne 16. 6. 2021. IP ponovno ugotavlja, da navedeni člени na izredno širok in splošen način določajo namene obdelav izredno širokega nabora (tudi posebnih vrst) osebnih podatkov, za katerega glede na razpoložljive informacije ni mogoče reči, da je v celoti skladen z ustavnim načelom sorazmernosti.

Tako prvi odstavek 55. člena med drugim določa, da se (vse) zbirke podatkov na področju dolgotrajne oskrbe zbirajo in obdelujejo za vse naslednje namene:

- izvajanja obveznega zavarovanja za DO,
- ugotavljanja in odločanja o pravicah do DO na ravni zavarovane osebe,
- izvajanja centralnih izplačil upravičencem (denarni prejemek in začasni denarni prejemek), izvajalcem DO (plačilo storitev DO v obsegu pravic upravičenca) in oskrbovalcem družinskega člana (plačilo za izgubljeni dohodek in plačilo prispevkov za obvezna socialna zavarovanja),
- opravljanja kakovostne, varne, celostne in kontinuirane DO,
- načrtovanja politike in spremljanje delovanja DO,
- spremljanja stanja na področju DO,
- spremljanja izvajalcev DO,
- spremljanja finančnih obveznosti upravičencev do DO,
- spremljanja doseganja kazalnikov uspešnosti,
- spremljanja poslovanja izvajalcev DO,
- upravljanja izvajalskih organizacij v javni mreži DO,
- spremljanja oblik opravljanja DO,
- spremljanja storitev DO,
- spremljanja kadrovske strukture na področju DO,
- koordinacije celostne obravnave upravičencev DO,
- izvajanja nadzora nad opravljanjem DO,
- obveščanja javnosti,
- nekomercialnih analitičnih in statističnih raziskav,
- izdaje dovoljenj za opravljanje DO.

V zvezi s tem 57. člen predloga ZDOsk-1 določa uporabnike zbirk podatkov in zelo nejasno ter v še vedno zelo širokem obsegu določa, kateri izmed široko navedenih uporabnikov lahko dostopajo do katerih podatkov in za katere namene. To določa na izredno širok način, ki ne zadosti načelu sorazmernosti (zlasti to velja za NIJZ, SURS in IRSSV). Za strokovno javnost pa ta omejitev sploh ni opredeljena. Neomejen oziroma tako zelo širok dostop do vseh podatkov ne glede na namene pa nikakor ni skladen z Ustavo RS, ki zahteva, da se vsak poseg v zasebnost opredeli v zakonu v obsegu, ki je primeren, nujen in učinkovit glede na zasledovane zakonite cilje in ne na zalogo. Glede na nejasno dikcijo konkretneje IP predloga ZDOsk-1 v tem delu ne more komentirati.

Na podlagi besedila predloga ZDOsk-1 in priloge je dalje razbrati, da se teoretično povsem neomejeno tudi na primer za namene obveščanja javnosti in statističnih raziskav lahko obdelujejo prav vsi podatki, brez uporabe ustreznih ukrepov za zagotavljanje sorazmernosti in namenskosti obdelav, kot so npr. psevdonimizacija, opredelitev nabora podatkov glede na posamezne namene in uporabnike ipd., kaj je lahko predmet javne objave ipd.

Prav tako IP opozarja, da ni razvidno, kakšne obdelave so predvidena v okviru povezovanja, morda celo vseh zbirk po predlogu ZDOsk-1, v evidenčni in analitski portal dolgotrajne oskrbe.

Dodatno IP opozarja na nejasno določbo glede posredovanja osebnih podatkov SURS, ki jo vsebuje 6. odstavek 58. člena, poleg zelo široke določbe 5. odstavka 57. člena in upoštevajoč drugi odstavek 55. člena predloga ZDOsk-1 glede pooblastil SURS za dostopanje in povezovanje vseh zbirk iz predloga ZDOsk-1. IP glede na določbe Zakona o državni statistiki ne razbere, ali gre za dodatna pooblastila in kaj te določbe pomenijo za obdelavo tako združenih novih 'mega' zbirk s strani primarnega upravljavca in drugih uporabnikov.

K 66. členu predloga ZDOsk-1 (rok hrambe in arhiviranje osebnih podatkov)

IP ni znan razlog za enotno opredelitev razmeroma dolgega 10-letnega roka hrambe za vse podatke, ki se zbirajo in obdelujejo na podlagi predloga ZDOsk-1.

V zvezi z arhiviranjem podatkov po poteku roka hrambe pa se IP sprašuje, ali ne bi v tem primeru veljalo jasneje opredeliti tudi rokov nedostopnosti osebnih podatkov v arhivskem gradivu vsaj za posebne vrste osebnih podatkov, zlasti za podatke v zvezi z zdravjem, najmanj upoštevajoč oz. primerljivo z ureditvijo po Zakonu o arhivskem gradivu, ki vsebuje osebne podatke o zdravljenju pacienta (ZAGOPP). V praksi gre namreč za množične obdelave zlasti tudi osebnih podatkov v zvezi z zdravjem, pri čemer pa, kot lahko razberemo, ne gre nujno za obdelave s strani izvajalcev zdravstvene dejavnosti, ki so poleg NIJZ glavni zavezanec po ZAGOPP.

Glede na vse navedeno IP predlaga, da **predlagatelj v zvezi z izpostavljenimi pomanjkljivostmi opravi potrebne dodatne razmisleke in preveri podatkovne tokove in oblike obdelav, ki so glede na zasledovane zakonite zakonske cilje potrebni za namene izvajanja ciljev predloga ZDOsk-1 ter predlog ZDOsk-1 v tem delu bistveno dopolni.**

Hvala za sodelovanje in lep pozdrav,

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

Pripravila:

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

Poslati:

- po e-pošti;
- v vednost: Ministrstvo za pravosodje: gp.mp@gov.si;
- v vednost: Varuh človekovih pravic RS: info@varuh-rs.si.