



REPUBLIKA SLOVENIJA

INFORMACIJSKI
POOBLAŠČENEC

Dunajska cesta 22, 1000 Ljubljana

T: 01 230 9730

www.ip-rs.si

gp.ip@ip-rs.si

Številka: 007-45/2022/12

Datum: 8. 6. 2023

Ministrstvo za solidarno prihodnost
gp.msp@gov.si

ZADEVA: Predlog Zakona o dolgotrajni oskrbi – EVA 2023-2720-0003 (ZDOsk-1) – DODATNO MNENJE

ZVEZA: vaš dopis št. 1222-123/2023-2720-1, prejet dne 22. 5. 2023 ter priloženo gradivo

Spoštovani,

na podlagi vašega zaprosila, 3. točke prvega odstavka 55. člena Zakona o varstvu osebnih podatkov (ZVOP-2) 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 dodatno mnenje Informacijskega pooblaščenca (IP) k prejetemu predlogu Zakona o dolgotrajni oskrbi – EVA 2023-2720-0003 (predlog ZDOsk-1).

V izogib podvajanju IP ne ponavlja vseh načelnih priporočil izpostavljenih v mnenju IP št. 007-45/2022/6 z dne 29. 11. 2022 in zadnjič na sestanku dne 2. 6. 2023. V nadaljevanju podajamo nekaj bistvenih sistemskih pripomb oziroma predlogov IP na posamezne člene po tematskih sklopih. Zlasti želimo (ponovno) izpostaviti, da gre v primeru predloga ZDOsk-1 za spremembe, ki bi glede na vsebino zakonske materije na podlagi 24. člena ZVOP-2 zahtevale predhodno izvedbo ocene učinkov v zvezi z varstvom podatkov zlasti glede:

- vzpostavitve informatizirane centralne zbirke podatkov iz 89. člena predloga ZDOsk-1;
- razmerij med posameznimi (skupnimi) upravljavci v zvezi s centralno zbirko, to so najverjetneje vsaj: pristojno ministrstvo, CSD, javni zavodi oz. koncesionarji, ki bodo izvajali storitve socialne oskrbe in verjetno tudi Inštitut RS za socialno varstvo (IRSSV);
- ureditve pravic uporabnikov v zvezi z dostopanjem do lastnih osebnih podatkov, pravico do popravka in izbrisa ter informiranja o obdelavi;
- umestitve vstopne točke za dolgotrajno oskrbo na centrih za socialno delo z vidika obdelav osebnih podatkov v nov sistem digitalizirane podpore odločanja o dodeljevanju pravic dolgotrajne oskrbe in njihovo razmerje do izvajalcev, ZZZS;
- povezav novega sistema in posameznih zbirk z obstoječim ISCS, ki deluje na podlagi ZUPJS, ter z drugimi zbirkami osebnih podatkov,
- podatkovnih tokov v okviru obravnave in izvajanja storitev dolgotrajne oskrbe ter
- izvajanja množičnega elektronskega neposrednega dostopanja velikega števila različnih uporabnikov do velikega nabora zbirk osebnih podatkov, ki vsebujejo posebne vrste osebne podatke za zelo raznolike namene – npr. po 93. členu predloga ZDOsk-1.

Predlog IP, kako ustrezno izvesti oceno učinka v predlogih 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, je na voljo na

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

naši spletni strani. V primeru vzpostavljanja tovrstnih nacionalnih sistemov (kamor sodi tudi sistem dolgotrajne oskrbe) takšna ocena učinkov omogoči ustrezne opredelitve pravnih podlag za obdelave, pravočasno prepoznavo in zakonsko naslovitev vseh tveganj, opredelitev vseh vpletenih subjektov ter podatkovnih tokov med njimi in posledično prispeva k ustrezni zakonski ureditvi področja. Gre namreč za kompleksen sistem, v katerem se prepletajo vloge različnih upravljavcev zbirk podatkov s področja socialne oskrbe in zdravstvene dejavnosti ter drugih. Dosedanje izkušnje na tem področju (npr. že ugotovljene težave v zvezi z zbiranjem in obdelavo osebnih podatkov pri deloma sorodnem sistemu osebne asistencije) potrjujejo, da je kasnejše reševanje težav, do katerih prihaja zaradi pomanjkljive, premalo domišljene ali neustrezne zakonske ureditve, dražje in bolj zahtevno. 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. Posebej je treba nasloviti tudi ustrezno informiranje uporabnikov o obdelavi njihovih osebnih podatkov in pravicah v zvezi s tem.

Kot je razbrati iz prejetega gradiva, se predlog ZDOsk-1 na vprašanja varstva osebnih podatkov nanaša zlasti v členih: 33, 35, 36, 39, 42, 44, 58, 59, 86, 87-101, 102., 104., 118, 129, 130, 135 in 150.

V tem kontekstu najprej opozarjamo, da ni ustrezna ureditev, s katero predlog ZDOsk-1 na več mestih (npr. v 21., 35., 39., 42., 58., 59., 62., 86., 90., 102. in 104. členu) vsebino evidenc oz. nabor osebnih podatkov, ki bodo predmet obvezne obdelave na podlagi zakona, ali pooblastila za obdelavo v celoti ali deloma prepušča v urejanje podzakonskim aktom.

IP ugotavlja, da v različnih vidikih nekateri člani ne zadostijo v celoti zahtevam 2. odstavka 6. člena ZVOP-2 glede vsebin, ki jih mora določati zakon v primerih, ko obdelava osebnih podatkov v javnem sektorju in v zasebnem sektorju poteka zaradi izvajanja zakonske obveznosti, javnega interesa ali izvajanja javne oblasti v primerih iz točk c) in e) 1. odstavka ter 2. in 3. odstavka 6. člena Splošne uredbe. 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 (npr. ZUP, ZUPJS) to ni skladno z 38. členom Ustave RS in 6. členom ZVOP-2.

Dodatno izpostavljam, da je takšna obdelava v skladu z 2. odstavkom 6. člena ZVOP-2 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.

K 42. členu predloga ZDOsk-1

IP glede na njegov pomemben vpliv, naloge in obsežna pooblastila izpostavlja delno nejasnost glede umeščenosti vloge koordinatorja dolgotrajne oskrbe. Iz vsebine 21. in 42. 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 oz. ali je to stvar proste izbire uporabnika.

K 59. 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 oz. če gre pri tem za zbirko po 99. členu predloga ZDOsk-1, izpostavljamo, da mora nabor podatkov in namene zbiranja ter upravljavca ustrezno določati zakon in ne podzakonski akt oz. mora biti v predlogu zakona jasno opredeljeno, da gre za zbirko oz. nabor podatkov po 99. členu predloga ZDOsk-1.

K 87. člen predloga ZDOsk-1

Kot je IP že večkrat opozoril, predlog ZDOsk-1 še vedno 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 87. člena 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), 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.

Predlog ZDOsk-1 v 87. členu torej za vse zbirke osebnih podatkov na področju dolgotrajne oskrbe (samo predlog ZDOsk-1 določa več kot 15 zbirk osebnih podatkov) določa izredno širok nabor 18 namenov obdelave ne glede na to, da gre za zelo raznolike zbirke, katerih nameni bi morali biti jasno in ozko določeni glede na namene zbiranja in obdelave osebnih podatkov iz posamezne zbirke. Navedeno ni skladno z načelom sorazmernosti, jasno ter določnosti zakonske opredelitve obdelav osebnih podatkov, ki ga za vsak poseg v pravico do zasebnosti zahteva Ustava. Nameni so določeni preširoko in preveč splošno.

Zato IP predlaga, da predlagatelj za vsako posamezno zbirko ozko in jasno opredeli namen glede na zakonite cilje, ki jih obdelava posameznih osebnih podatkov in zbirk zasleduje.

K 89. in 90. členu predloga ZDOsk-1

IP opozarja, da je nejasna opredelitev vlog, pooblastil, nalog in odgovornosti glede varstva podatkov s strani posameznih deležnikov v zvezi z vzpostavitvijo informatizirane centralne zbirke podatkov, ki zajema pravice do dolgotrajne oskrbe in naj bi vključevala 9 zbirk osebnih podatkov (zbirko o vlagateljih za pravico do dolgotrajne oskrbe, zbirko o izvajalcih dolgotrajne oskrbe na domu, zbirko o izvajalcih e-oskrbe, zbirko o oskrbovalcu družinskega člana, zbirko o upravičencih do oskrbovalca družinskega člana, zbirko o upravičencih do denarnega prejema, zbirko o upravičencih do e-oskrbe, zbirko o upravičencih do storitve za krepitev in ohranjanje samostojnosti in zbirke podatkov, ki jih vodijo izvajalci dolgotrajne oskrbe po 97. členu predloga ZDOsk-1). Kot upravljavec centralne zbirke je

namreč določeno zgolj ministrstvo, pristojno za dolgotrajno oskrbo, pri čemer bi morali glede na določbe predloga ZDOsk-1 najverjetneje biti v delu kot skupni upravljavci določeni tudi vsaj še centri za socialno delo in izvajalci dolgotrajne oskrbe (sklepamo, da bodo ti dejansko vnašali podatke v zbirko in odgovorni posledično vsaj za točnost ter posodobljenost podatkov).

Zelo verjetno pa ima določene naloge in odgovornosti skupnega upravljavca tudi IRSSV. Iz določb ZDOsk-1 sicer ni povsem jasna vloga IRSSV, zato se IP konkretnije do tega težko opredeli. IRSSV je namreč po eni strani upravljavec zbirke podatkov o prostih zmogljivostih izvajalca dolgotrajne oskrbe (kot je razbrati bo ta zbirka poleg statističnih 'ne-osebnih' podatkov, vsebovala tudi osebne podatke) in zbirke podatkov o izvajalcih dolgotrajne oskrbe, po drugi strani pa naj bi izvajal širok nabor obdelav osebnih podatkov na področju analitskega in razvojno raziskovalnega dela ter tudi informacijske dejavnosti. Na tem mestu opozarjamo, da so tudi nameni in nabor obdelav osebnih podatkov, za katere ima pooblastila IRSSV v skladu s 3. odstavkom 90. člena predloga ZDOsk-1 bistveno preširoki. Zastavlja se vprašanje, ali gre morda deloma pri nalogah IRSSV za skupno upravljavstvo glede določenih (ali celo vseh) zbirk.

Vse navedene nejasnosti tudi ne morejo biti zgolj predmet urejanja v podzakonskem aktu iz 5. odstavka 90. člena predloga ZDOsk-1. Dodatno IP opozarja, da bi moralo biti glede na preplet vlog in pristojnosti zakonsko jasno opredeljeno tudi, kako in pri kom lahko posamezniki uveljavljajo svoje pravice iz 15.-22. člena Splošne uredbe ter kdo skrbi za vprašanja varnosti podatkov v zvezi z novo centralno zbirko podatkov.

Zato IP predlaga, da se razmerja in vloge ter odgovornosti posameznih deležnikov v zvezi z vzpostavitvijo informatizirane centralne zbirke podatkov in posameznih drugih zbirk, ki zajemajo pravice do dolgotrajne oskrbe, opredelijo jasno, ozko in dovolj konkretno, da ne bo nobenega dvoma o tem, kdo je pristojen in odgovoren za posamezne obveznosti iz Splošne uredbe, kaj so nameni obdelave, roki hrambe in kateri ukrepi so predvideni za preprečevanje morebitnih tveganj zlorab glede na to, da gre za osebne podatke posebne vrste.

K 91. in 92. členu predloga ZDOsk-1

IP ugotavlja, da so v 91. členu predloga ZDOsk-1 preveč splošno in nejasno določeni tudi podatkovni tokovi pridobivanja osebnih podatkov za vnos v posamezne zbirke po tem členu, saj je v 1. odstavku zgolj zelo na splošno določeno, da se osebni podatki pridobivajo iz vseh zbirk osebnih podatkov v Republiki Sloveniji, v 2. odstavku pa so na splošno navedene različne zbirke, s premalo konkretiziranim namenom in naborom podatkov, ki naj bi se pridobivali za posamezne namene, in brez opredelitve, za katere zbirke naj bi se ti podatki pridobivali, prav tako v 4. odstavku ni določeno, katere zbirke naj bi se povezovale, ampak je zgolj na splošno navedeno, da se vse zbirke iz 89. člena povezujejo z vsemi zbirkami iz 2. odstavka 91. člena.

IP predlaga, podobno kot že navedeno zgoraj, da se podatkovne tokove konkretizira in posamezne vire podatkov oz. vrste povezovanja med zbirkami, namene in nabor podatkov za posamezne namene ter posamezne zbirke konkretnije določi.

K 93. in 94. členu predloga ZDOsk-1

93. člen predloga ZDOsk-1 določa uporabnike zbirk podatkov zelo široko in prav tako še vedno v zelo širokem obsegu določa, kateri izmed široko navedenih uporabnikov lahko dostopajo do vseh osebnih podatkov v posamezni zbirki, za vse navedene namene, pri čemer so nameni za vse zbirke, ki jih določa zakon opredeljeni enako. To predlog zakona določa na izredno širok in nejasen način (glede na določbe posameznih drugih členov), ki ne zadosti načelu sorazmernosti. Zlasti to velja za:

- ministrstvo – to lahko dostopa npr. do popolnoma vseh zbirk in vseh osebnih podatkov, ki se vodijo na podlagi predloga ZDOsk-1;
- CSD imajo pooblastilo za dostop do vseh zbirk osebnih podatkov vseh izvajalcev dolgotrajne oskrbe in vseh osebnih podatkov v zbirkah, za kar ni videti jasnega razloga glede na

- vzporedno obdelavo osebnih podatkov v centralni zbirki podatkov po 89. členu – saj ni razbrati, kakšno vlogo imajo CSD pri dnevnem izvajanju nalog izvajalcev in zakaj potrebujejo CSD tak neposreden in vseobsežen dostop npr. tudi do vseh posebnih vrst osebnih podatkov;
- NIJZ in IRSSV – oba lahko dostopata do vseh zbirk in vseh osebnih podatkov po predlogu ZDOsk-1, pri čemer glede na nerodno dikcijo ni jasno, ali se dikcija 'na način, ki ne dopušča možnosti prepoznanja posameznika oziroma gospodinjestev' nanaša na način dostopa, način uporabe ali način objave poročil, ki nastanejo na podlagi uporabe. Prav tako ni jasno razmerje med pooblastili IRSSV po 99. členu (v zvezi s tem več spodaj) in pooblastili za uporabo po 93. členu;
 - strokovno javnost, za katero ni v predlogu ZDOsk-1 sploh nobene omejitve glede dostopa do osebnih podatkov.

Na podlagi besedila predloga ZDOsk-1 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.

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 konkretne IP predloga ZDOsk-1 v tem delu ne more komentirati.

IP izpostavlja na tem mestu, da prav tako ni nikjer opredeljeno kaj je evidenčni in analitski portal dolgotrajne oskrbe, ki je omenjen v 5. odstavku 93. člena, katere osebne podatke vsebuje ter za katere namene se ti podatki obdelujejo.

Prav tako IP v zvezi z določbami 94. člena opozarja, da ni razvidno, kakšne obdelave so predvidene v okviru povezovanja informacijskega sistema ZZZS in informacijskega sistema CSD s posameznimi zbirkami podatkov.

Dodatno IP opozarja na sicer nekoliko ožjo, a še vedno nejasno določbo glede posredovanja osebnih podatkov SURS, ki jo vsebuje 5. odstavek 94. člena, poleg zelo široke določbe 1. odstavka 93. člena in upoštevajoč 18. točko 87. člena predloga ZDOsk-1 glede pooblastil SURS za pridobivanje podatkov iz vseh zbirk iz predloga ZDOsk-1. IP glede na določbe Zakona o državni statistiki ne razbere, ali gre za dodatna pooblastila.

K 95.-97. členu predloga ZDOsk-1

Predlog ZDOsk-1 v 95. členu določa zbirke podatkov, ki jih vodi ZZZS, v 96. členu pa zbirke, ki jih vodi NIJZ, pri čemer gre glede na nabor podatkov, kot je razbrati, vsaj deloma za podvajanje zbirk glede na ZZVZZ in ZZPPZ. Zato IP težko komentira ustreznost opredelitev nabora podatkov, vsekakor pa veljajo tudi za te zbirke pripombe IP glede preširoke opredelitve namenov obdelave iz 87. člena.

K 98. in 99. členu predloga ZDOsk-1

IP ugotavlja, da ni jasno razmerje med NIJZ in IRSSV v zvezi z vodenjem registra izvajalcev dolgotrajne oskrbe po 59. v povezavi z 98. členom ZDOsk-1 ter zbirke podatkov o izvajalcih dolgotrajne oskrbe po 99. členu ZDOsk-1. Prav tako ni jasno, ali gre dejansko za dve zbirki ali eno, saj register iz 59. člena ni nikjer podrobneje zakonsko opredeljen.

K 100. in 101. 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 zavezanci 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.