



Številka: 007-23/2010/3

Datum: 25. 3. 2010

DRŽAVNI ZBOR REPUBLIKE SLOVENIJE

Odbor za delo, družino, socialne zadeve in invalide
Šubičeva 4, 1000 Ljubljana

ZADEVA: Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o subvencioniranju študentske prehrane (ZSŠP-C; EPA 864-V) – mnenje Informacijskega pooblaščenca

ZVEZA: Zaposilo za mnenje in gradivo z dne 12. 3. 2010

Spoštovani,

Informacijski pooblaščenec (v nadaljevanju Pooblaščenec) je prejel vaše zaprosilo za mnenje, h kateremu ste priložili predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o subvencioniranju študentske prehrane (ZSŠP-C; EPA 864-V; v nadaljevanju: novela ZSŠP) in mnenje zakonodajno-pravne službe Državnega zbora.

Pooblaščenec daje mnenje, pripombe in predloge k noveli ZSŠP na podlagi prvega odstavka 48. člena Zakona o varstvu osebnih podatkov (Uradni list RS, št. 94/07 – UPB1; v nadaljevanju: ZVOP-1).

Subvencioniranje študentske prehrane ureja ZSŠP in njemu podrejena Pravilnik o subvencioniranju študentske prehrane (Uradni list RS, št. 72/09; Pravilnik) in Navodilo za izvajanje subvencionirane študentske prehrane (Uradni list RS, št. 115/02, 107/04 in 70/07; Navodilo). Tako Pravilnik kot tudi Navodilo po 1. členu (vsakega od predpisov) urejata način obračunavanja in plačevanja subvencije, vodenje evidenc, poročanje ter opravljanje nadzora nad delom Študentske organizacije Slovenije in ponudnikov subvencionirane prehrane. Pooblaščenec opozarja, da tematiko na določenih mestih urejata na različen način¹, začenši z uporabo terminologije.

- ZSŠP uporablja izraz »izvajalec« za Študentsko organizacijo Slovenije², »ponudnik« za gostinca, ki ga preko javnega razpisa izbere ministrstvo, pristojno za delo³.
- Pravilnik izraza »izvajalec« in »ponudnik« uporablja za oznako Študentske organizacije Slovenije in gostinca, ki ponuja subvencionirano študentsko prehrano (torej enako kot ZSŠP), v izvajanje subvencionirane študentske prehrane pa uvaja nov subjekt »matičnega izvajalca«. Opredelitev »matičnega izvajalca« je prepuščena izvajalcu⁴.
- Navodilo uporablja povsem drugačno terminologijo. »Izvajalec« je ponudnik subvencionirane študentske prehrane; Študentska organizacija Slovenije pa sploh ni subjekt Navodila, ampak so to »pooblaščenca študentske organizacije«.

Nedoslednost pri poimenovanju lahko povzroča dejanska predvsem pa pravna nesoglasja, zato Pooblaščenec apelira na predlagatelja, da terminologijo v predpisih, ki urejajo subvencionirano študentsko prehrano, poenoti. Zgoraj **opisano terminološko neskladje namreč vzbuja dvom o tem, kdo je upravljavec osebnih podatkov v evidenci upravičencev**. Po ZSŠP je upravljavec izvajalec – Študentska organizacija Slovenije (ŠOS)⁵; iz Pravilnika ni jasno razvidno, ali je to ŠOS ali »matični izvajalec«⁶, iz Navodila pa je razbrati, da je upravljavec evidence upravičencev »pooblaščenca študentska organizacija«⁷.

¹ Drugačne so zahteve po podatkih za vpis v evidenco upravičencev in možnosti pooblaščenja tretjih za vpis v evidenco (12. člen Navodila in 6. člen Pravilnika), drugačni so pogoji za izbris iz evidence (glede na Navodilo, bi se uporabile določbe ZVOP-1, kar bi pripeljalo do izbrisa brez posebnih obličnostnih zahtev, po Pravilniku je izbris mogoč le z izpolnitvijo izjave, ki jo predpiše Študentska organizacija Slovenije).

² Glej drugi odstavek 2. člena ZSŠP.

³ Glej tretji odstavek 2. člena ZSŠP.

⁴ Po prvi točki 7. člena Pravilnika matičnega izvajalca opredeli izvajalec v soglasju z ministrstvom.

⁵ Glej prvi odstavek 8. a člena ZSŠP.

⁶ Glej 6. in 7. člen Pravilnika.

⁷ Glej prvo točko 12. člena Navodila.

Pooblaščenec opozarja, da so študentske organizacije posameznih univerz samostojne pravne osebe, enako tudi študentske organizacije posameznik visokošolskih zavodov. Če je izvajalec subvencionirane študentske prehrane ŠOS, kot je to razbrati iz prvega stavka 8. a člena⁸, je upravičeno tudi upravljavec evidence upravičencev in posledično zavezan k izpolnitvi vseh obveznosti, ki jih za upravljavce določa ZVOP-1. V nasprotnem primeru bi moral že ZSŠP določiti drugače. Pooblaščenec namreč opozarja, da izvajalec subvencionirane študentske prehrane odloča o pravicah upravičencev⁹, zato je zaradi pravne varnosti nujno, da potencialni naslovniki vedo, kdo je pooblaščen za odločanje. Z vidika varstva osebnih podatkov pa ŠOS, kolikor ni upravljavec osebnih podatkov, do njih ni upravičena (in so do njih potencialno upravičene le »pooblaščen študentske organizacije«).

Prav tako je z vidika varstva osebnih podatkov pomembno tudi razlikovanje med pogoji za obdelavo osebnih podatkov v zasebnem in javnem sektorju. Tako je **za ocenjevanje zakonitosti obdelave osebnih podatkov ključno, ali izvajalec (ŠOS) v tem delu sodi v javni sektor kot izvajalec javnega pooblastila, ali ne**. Pooblaščenec meni, da se subvencioniranje študentske prehrane v delu, ki odpade na odločanje o pravici do subvencionirane prehrane in vodenje evidenc, izvaja kot javno pooblastilo, zato morajo biti pri obdelavi osebnih podatkov izpolnjeni pogoji, ki jih ZVOP-1 postavlja v 9. členu – podlaga za obdelavo mora biti dana z zakonom, kar na drugi strani pomeni, da osebnih podatkov ni dopustno obdelovati le na podlagi osebne privolitve. Smiselnost tako stroge ureditve je namreč v ugotovitvi, da je, kadar izvajalec nastopa oblastno, nerealno govoriti o svobodni privolitvi, saj se je posameznik prisiljen podrediti pravilom izvajalca in nima možnosti, da bi svojo korist (pravico) lahko pod drugačnimi pogoji uveljavil pri drugem izvajalcu – kar je sicer mogoče v zasebnem sektorju, ki lahko pogoje za pridobitev določene koristi v skladu s svojo poslovno politiko prilagaja.

Ob izhodišču, da je izvajalec subvencionirane prehrane in upravljavec osebnih podatkov upravičencev ŠOS, in v tem delu kot izvajalec javnega pooblastila sodi v javni sektor, Pooblaščenec daje konkretne pripombe na predlagano novelo ZSŠP.

K 1. členu

Z določilom se od upravičenosti do subvencionirane prehrane poleg študentov, ki so zaposleni, izključujejo še študenti, ki so »samozaposleni ali upokojeni«. Zaradi potrebnih podatkov za dokazovanje tega dejstva Pooblaščenec opozarja predlagatelja, da premisli, ali izraz »samozaposlen« zajema tudi družbenike – lastnike gospodarskih družb ali zgolj samostojne podjetnike, športnike, pevce, igralce ... Prav tako naj predlagatelj premisli, ali je izključitveni razlog »upokojitev« ali pravica do pokojnine. Opisane dileme so odvisne od namena izključevanja določenih skupin študentov od subvencionirane prehrane. Če naj bi se izključilo tiste, ki zaradi prihodkov iz drugih naslovov (ne le na primer iz naslova štipendije in preživljanja s strani staršev) subvencije ne potrebujejo, je morda kot je zgoraj opisano, na mestu dodaten premislek predlagatelja. Predvsem pa je potreben, ker je od odgovorov na izpostavljene dileme odvisna tudi obdelava osebnih podatkov.

K 3. členu

Določba spreminja 8. a člen ZSŠP, ki določa evidence, ki jih vodi izvajalec (ŠOS) in vrste podatkov v njih. Z novelo ZSŠP naj bi se nabor podatkov v evidenci upravičencev razširil še na naslov, številko mobilnega telefona in elektronski naslov, kar predlagatelj utemeljuje z novim načinom izvajanja subvencionirane študentske prehrane. Pooblaščenec meni, da mora biti obdelava osebnih podatkov tehnološko nevtralna – da torej nujnost in primernost vrste osebnih podatkov, ki so potrebni za dosego namena (izvajanja subvencionirane prehrane) ne sme biti odvisna od tehnologije, s katero je podprto izvajanje. Tako bi bili ti podatki lahko le opsijski – če študent želi upravičenost do subvencionirane študentske prehrane izkazovati z mobilnim telefonom, če pa tega ne bi želel, bi mu bil izvajalec (ŠOS) dolžan omogočiti izkaz upravičenja tudi drugače. Iz gradiva je razvidno, da bo v novem sistemu subvencionirano prehrano mogoče uveljaviti pri ponudniku tudi s čipno kartico. Ta se kaže zasebnosti bistveno bolj prijazna. Če je izvedba rešitve s čipno kartico za izvajalca predraga, bi moral študentom vsaj omogočiti izbiro, da se izkazuje s telefonom ali pa s čipno kartico.

Pooblaščenec meni, da je za komunikacijo med študentom in izvajalcem (ŠOS) dovolj en podatek; ali telefonska številka ali naslov prebivališča ali elektronski naslov.

⁸ Citirano določilo je po mnenju Pooblaščenca sicer v neskladju z drugim odstavkom 2. člena ZSŠP, vendar kot izvajalca subvencionirane študentske prehrane in upravljavca evidence upravičencev izrecno določa ŠOS.

⁹ Tako da preverja izpolnjevanje pogojev za upravičenost in morebiten obstoj okoliščin za upravičenost do dodatne subvencije (7. in 8. člen ZSŠP) za ta namen celo pridobiva podatke iz uradnih evidenc (drugi odstavek 6. člena Pravilnika).

Pooblaščenec soglaša s predlagano določbo glede roka hrambe podatkov v evidenci o upravičencih. Predlaga pa še ureditev izbrisa na zahtevo upravičenca¹⁰. Prenehanje obdelave osebnih podatkov, če naj bo urejeno drugače, kot ga določa ZVOP-1, naj določi zakon (in ne Pravilnik¹¹), primeren rok od prejema zahteve do izbrisa pa je bržkone potreben zaradi preverjanja zahtevkov za izplačilo subvencij ponudnikom.

Pooblaščenec predlaga, da se določba novele ZSŠP, ki spreminja prvi odstavek 8.a člena ZSŠP, spremeni, tako da glasi:

»V prvem odstavku 8.a člena se za besedo »EMŠO« doda vejica in besedilo: številko mobilnega telefona, če ga študent uporablja za uveljavitev subvencije pri ponudniku, sicer pa naslov stalnega ali začasnega prebivališča ali elektronski naslov,« na koncu odstavka pa dodata nova stavka, ki se glasita: »Podatki iz evidence upravičencev do subvencionirane prehrane se hranijo do konca naslednjega študijskega leta, potem se izbrišejo. Podatki se iz evidence izbrišejo tudi na zahtevo upravičenca, vendar ne prej kot 30 dni po izteku zadnjega upravičenja do subvencionirane prehrane.«

Nov četrti odstavek naj se glasi:

»Za namen ugotavljanja upravičenosti do subvencionirane prehrane Zavod za zdravstveno zavarovanje iz evidence zavarovanih oseb izvajalcu posreduje podatek o tem, ali je izredni študent, ki uveljavlja pravico do subvencionirane študentske prehrane, v obvezno zdravstveno zavarovanje vključen po zavarovalni podlagi, ki po prvem odstavku 6. člena tega zakona izključuje pridobitev subvencije. Zavarovalne podlage, ki pomenijo izključitveni razlog, določi ministrstvo.«

Na podlagi takšne določbe bo izvajalec (ŠOS) Zavodu za zdravstveno zavarovanje posredoval EMŠO izrednih študentov in nazaj prejel EMŠO tistih, ki ne izpolnjujejo pogojev po 6. členu – zato je namen izključitve študenta od upravičenja do subvencionirane prehrane izjemnega pomena in dodaten premislek o ustreznosti predlaganega 1. člena novele ZSŠP utemeljen. Pooblaščenec opozarja še na 21. člen Pravilnika, po katerem je EMŠO in podatek o zaposlitvi relevanten le za izredne študente. Tudi v tem delu bi bilo potrebno ZSŠP v 8. a členu spremeniti in za besedo EMŠO dodati »za izredne študente«, če je seveda namen zakonodajalca tak, ali na drugi strani spremeniti Pravilnik.

Drugo k noveli ZSŠP

Iz 8. člena ZSŠP izhaja, da so v evidenci upravičencev lahko tudi drugi podatki; na primer podatek o težki oziroma težji funkcionalni prizadetosti, podatek o starševstvu, o otroku, o tem, da je upravičenec otrok padlega v vojni za Slovenijo. ZSŠP je po mnenju Pooblaščenca tako v 8. a členu pomanjkljiv, saj ni razvidno, da bi bili v evidenco o upravičencih vključeni kateri od osebnih podatkov iz 8. člena.

Na koncu Pooblaščenec predlaga celostno revizijo predpisov na področju subvencioniranja študentske prehrane, ki so si v nasprotju, še pred nameravano spremembo ZSŠP. Vsaj nekoliko nenavadno je tudi, da zakon, ki ima vsega 10 členov, podrobneje urejata kar dva podzakonska akta, eden s 27 in drugi z 19 členi.

Ker novost v izvajanju subvencionirane študentske prehrane prinaša tudi nove aplikacije in (zelo verjetno) tudi pogodbeno obdelavo osebnih podatkov, Pooblaščenec opozarja še, da mora biti med izvajalcem (ŠOS) in pogodbenim obdelovalcem (družbo, ki bo sistem vzpostavila in vzdrževala) pogodbeno opredeljena tudi vsebina kot jo zahteva 11. člen ZVOP-1. Izrecno Pooblaščenec opozarja na dejstvo, da pogodbeni obdelovalec ne sme obdelovati več podatkov kot jih je upravičen obdelovati upravljavec. Če torej sistem na primer omogoča tudi obdelavo podatkov o uri in lokaciji uporabe subvencije, je torej vsaj podatek o uri uporabe subvencije pogodbeni obdelovalec dolžan sproti brisati, še boljše pa je, da je sistem zasnovan tako, da do obdelave teh podatkov sploh ne pride.

S spoštovanjem,

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

¹⁰ Kot specialno ureditev glede na splošno pravilo iz 32. člena ZVOP-1.

¹¹ Glej 8. člen Pravilnika.