

Številka: 007-79/2007/6

Datum: 24. 1. 2008

mag. Bojan Trnovšek
Ministrstvo za notranje zadeve
Direktorat za upravne notranje zadeve
Štefanova 2

1501 Ljubljana

Zadeva: Predhodno dodatno mnenje na predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o osebni izkaznici EVA: 2007-1711-0024

Zveza: 212-90/2007/ (13-02)

Spoštovani!

Na podlagi 1. odstavka 48. člena Zakona o varstvu osebnih podatkov (Ur. l. RS, uradno prečiščeno besedilo, št. 94/07, v nadaljevanju ZVOP-1), sestankov z dne 18. 1. 2008 in 21. 1. 2008 ter vašega dodatnega zaprosila, vam posredujemo stališče Informacijskega pooblaščenca (v nadaljevanju: Pooblaščenec) z vidika njegovih pristojnosti glede ustavno zagotovljenega varstva osebnih podatkov na dodatno spremenjen in dopolnjen Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o osebni izkaznici EVA: 2007-1711-0024 (v nadaljevanju: predlog Zakona). Pooblaščenec v zvezi s tem uvodoma ponovno opozarja, da pomeni širitev kroga elektronskih osebnih dokumentov za uveljavljanje pravic iz obveznega in prostovoljnega zdravstvenega zavarovanja glede na bistveno širši namen uporabe osebne izkaznice z vidika potreb po strožjem varstvu občutljivih osebnih podatkov, ki se obdelujejo na področju zdravstvenega varstva in zdravstvenega zavarovanja, zaradi preprečevanja njihovih zlorab, resno nevarnost za varstvo zasebnosti posameznikov.

Ustava Republike Slovenije v drugem odstavku 15. člena jasno določa, da je z zakonom mogoče predpisati način uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, kadar tako določa ustava, ali če je to nujno zaradi same narave posamezne pravice ali svoboščine. Varstvo osebnih podatkov v povezavi s 15. členom Ustave RS opredeljuje 38. člen Ustave RS. 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. Ob tem ZVOP-1 posebej varuje občutljive osebne podatke, med katere sodijo tudi podatki o zdravstvenem stanju. V primeru razširjene uporabe osebne izkaznice se tako zastavlja predvsem vprašanje, ali je ob tako široki uporabi omenjene kartice sploh še mogoče govoriti o jasni opredelitvi namena uporabe.

V Republiki Sloveniji za namen uveljavljanja pravic s področja zdravstvenega varstva in zdravstvenega zavarovanja že obstaja kartica zdravstvenega zavarovanja, ki je edini veljavni elektronski osebni dokument za uveljavljanje teh pravic. V prvi vrsti se zato postavlja vprašanje dejanske potrebe širitve namena uporabe osebne izkaznice na področje zdravstvenega varstva in zdravstvenega zavarovanja in s tem povezanega 'odpiranja' zbirk osebnih podatkov, do katerih je bilo doslej mogoče dostopati s kartico zdravstvenega zavarovanja.

Tudi v dopolnjenem predlogu zakona niso predstavljeni in opredeljeni tehtni argumenti, ki bi utemeljevali takšen korak predlagatelja zakona. Pooblaščenec v zvezi s tem še opozarja, da iz opisanega in uvodnih pojasnil k predlogu Zakona jasno izhaja, da je cilj zakonodajalca v zvezi z zgoraj omenjenim novim namenom uporabe osebne izkaznice dejansko v določenem delu zagotoviti tudi avtomatsko povezljivost evidence o izdanih osebnih izkaznicah in evidenco zavoda za zdravstveno zavarovanje. Pooblaščenec ob tem resno opozarja, da to nakazuje morebitno namero predlagatelja zakona v smeri bodočega združevanja temeljnih nacionalnih zbirk, ki bi pomenila centralizacijo zbirk. Kot je že večkrat opozoril Pooblaščenec, je decentralizacija, še posebej, ko gre za zbirke, ki vsebujejo občutljive osebne podatke, za zagotavljanje ustreznega varstva zasebnosti edina sprejemljiva z vidika preprečevanja napak ali možnih zlorab.

Upoštevač uvodne navedbe Pooblaščenec v nadaljevanju posebej navaja pripombe glede določb predloga zakona, ki se nanašajo na kopiranje osebne izkaznice, in posebej pripombe k določbam glede uporabe osebne izkaznice za uveljavljanje pravic iz obveznega in prostovoljnega zdravstvenega zavarovanja.

I. Kopiranje osebne izkaznice

K 4. členu

V zvezi s predlaganim besedilom 4. člena predloga Zakona, ki ureja nov 3. a člen zakona o osebni izkaznici, Pooblaščenec pozdravlja dejstvo, da je predlagatelj zakona v veliki meri upošteval stališča Pooblaščenca v zvezi z ureditvijo pogojev dopustnosti sicer prepovedanega kopiranja osebne izkaznice.

Pooblaščenec ob tem opozarja, da pomeni besedilo predlaganega tretjega odstavka novega 3.a člena zakona o osebni izkaznici, ki določa s pogodbeno obdelavo povezano kopiranje osebne izkaznice, nepotrebno podvajanje in vnaša nejasnosti glede ureditve s pogodbeno obdelavo povezanega kopiranja osebnih izkaznic. Pogodbeno obdelavo namreč jasno in nedvoumno ureja ZVOP-1 v 11. členu, ki velja v tem primeru tudi za vse tiste upravljavce osebnih podatkov, ki lahko kopirajo osebne izkaznice pod pogoji, ki bodo določeni v spremenjenem zakonu o osebni izkaznici. Pooblaščenec zato predlaga, da se v 4. členu predloga Zakona v celoti črta predlagani tretji odstavek novega 3.a člena zakona o osebni izkaznici, ki se glasi:

»Kopiranje osebne izkaznice je dovoljeno tudi osebam, ki jih finančne institucije iz prejšnjega odstavka pisno pooblastijo za kopiranje osebne izkaznice v okviru opravljanja posameznih storitev upravljanja investicijskih skladov.«

V nadaljevanju Pooblaščenec opozarja na z vidika ustavno določenega načela sorazmernosti preširoko določbo četrtega odstavka novega 3.a člena zakona o osebni izkaznici, katere besedilo se glasi:

»Kopiranje osebne izkaznice je dovoljeno tudi v primeru, ko lahko državljan (pri uveljavljanju pravic v pravnem prometu) s to kopijo dokazuje svoje državljanstvo.«

V zvezi s tem Pooblaščenec opozarja, da je takšna določba nejasna in preširoka ter pušča povsem odprto interpretacijo, kdaj je potrebno takšno dokazovanje državljanstva. Zato Pooblaščenec predlaga, da se določba v celoti spremeni tako, da bo določala dopustnost kopiranja osebne izkaznice kot potrdilo o državljanstvu poleg v drugem odstavku 3.a člena navedenih primerov le še v primeru, ko poseben predpis državljanu nalaga, da vlogi v okviru uveljavljanja določenih pravic priloži dokazilo o državljanstvu.

II. Širitev namena uporabe osebne izkaznice

K 6. členu

Besedilo predloga Zakona se v 1. členu, ki se nanaša na spremembo tretjega in četrtega odstavka 1. člena zakona o osebni izkaznici, glasi:

»Osebno izkaznico s kvalificiranim digitalnim potrdilom lahko državljan poleg namenov iz prejšnjih odstavkov uporablja tudi za opravljanje elektronskih storitev.

Osebno izkaznico lahko državljan uporablja tudi za uveljavljanje storitev s področja zdravstvenega varstva in zdravstvenega zavarovanja, v primerih in pod pogoji, v skladu s predpisi s tega področja.«

V zvezi s tem pa se na novo dopolnjen 6. člen predloga Zakona v delu, ki določa novo besedilo drugega in tretjega odstavka 5. člena zakona o osebni izkaznici glasi:

»Osebna izkaznica lahko vsebuje tudi mikročip, na katerem je kvalificirano digitalno potrdilo.

Za uveljavljanje storitev iz četrtega odstavka 1. člena tega zakona je na mikročipu tudi nekvalificirano digitalno potrdilo.«

Pooblaščenec v zvezi s tem opozarja na nejasnost razloga za odločitev, da bo mogoče uveljavljanje storitev s področja zdravstvenega varstva in zdravstvenega zavarovanja z nekvalificiranim digitalnim potrdilom, za ostale elektronske storitve pa se uporablja kvalificirano digitalno potrdilo, ki je z vidika zagotavljanja varnosti poslovanja z njim varneje.

Uveljavljanje storitev s področja zdravstvenega varstva in zdravstvenega zavarovanja pomeni obdelavo občutljivih osebnih podatkov, kljub temu nikjer v besedilu predloga Zakona, niti na omenjenih sestankih, Pooblaščenec ni uspel pridobiti pojasnil, čemu takšna odločitev in na kakšen način se bo v zvezi s tem dejansko zagotavljalo ustrezno varovanje občutljivih osebnih podatkov ob njihovi obdelavi v te namene. Zato Pooblaščenec ponovno opozarja, da bi moralo biti ob ustreznem premisleku o razlogih za razširitev namena uporabe osebne izkaznice poskrbljeno tudi za najvišjo možno raven varovanja zbirk občutljivih podatkov pri obdelavi vključno z dostopanjem do teh zbirk (kar omogoča omenjeno kvalificirano digitalno potrdilo).

V nadaljevanju na novo dopolnjen 6. člen predloga Zakona v delu, ki določa novo besedilo četrtega odstavka 5. člena zakona o osebni izkaznici glasi:

»Osebna izkaznica z mikročipom se lahko izda zgolj na podlagi osebne privolitve državljana oziroma zakonitega zastopnika, ki se izkazuje s podpisom na vlogi za izdajo osebne izkaznice.«

Pooblaščenec ob tem opozarja, da mora biti v skladu z drugim odstavkom 8. člena ZVOP-1 posameznik v primeru obdelave na podlagi osebne privolitve predhodno pisno ali na drug ustrezen način seznanjen z namenom obdelave osebnih podatkov. Pooblaščenec zato predlaga, da se v tem delu nov četrti odstavek 5. člena zakona o osebni izkaznici dopolni tudi z opredelitvijo obveznosti po seznanitvi posameznika z namenom tovrstne razširjene možnosti obdelave osebnih podatkov, ki izhaja iz odločitve za osebno izkaznico z mikročipom.

K 13. členu

Pooblaščenec poudarja, da je spremenjena določba 13. člena predloga Zakona, ki določa novo 5. točko drugega odstavka 13. člena zakona o osebni izkaznici, nekoliko nejasna. Predlagano besedilo nove 5. točke drugega odstavka 13. člena zakona o osebni izkaznici se namreč glasi:

»5. podatek o sklenjenem zdravstvenem zavarovanju, če državljan vloži vlogo za izdajo osebne izkaznice iz drugega odstavka 5. člena tega zakona;«.

Pooblaščenec poudarja, da bi bilo nedvoumno in določno zapisati, da gre zgolj za podatek o tem, ali je posameznik sklenil zdravstveno zavarovanje. Dikcija »podatek o sklenjenem zdravstvenem zavarovanju« namreč ob širši interpretaciji lahko pomeni še bistveno več podatkov o zavarovanju, kar bi vodilo do kršitve načela sorazmernosti.

K 17. členu

V kolikor se bo zakonodajalec odločil za rešitev, ki vključuje povezavo obeh evidenc, Pooblaščenec opozarja, da mora zavod za zdravstveno zavarovanje in upravljavec evidence izdanih osebnih izkaznic poskrbeti za ustrezno tehnično rešitev, ki bo omogočala povezavo izključno v delu, ki omogoča zgolj pridobitev podatka o tem, ali je posameznik, ki je dal osebno privolitev za pridobitev osebne izkaznice z mikročipom, zdravstveno zavarovan ali ne, ne pa tudi drugih podatkov o zdravstvenem zavarovanju.

Pooblaščenec predlaga, da se v skladu s tem spremeni besedilo novega drugega odstavka 16. člena zakona o osebni izkaznici, ko ga opredeljuje 17. člen predloga Zakona.

Na tem mestu še opozarjamo, da zakon ne določa poti številke zavarovane osebe (KZZ številka) na samo kartico in prenos podatkov od upravne enote na ZZZS, ki mora vedeti, kdo od njenih zavarovancev se je odločil za skupno kartico. Če do tega podatka ZZZS ne pride, se lahko zgodi, da ena oseba naroči dve kartici. ZZZS je tudi tista, ki bo KZZ številko posredovala izdelovalcu skupne kartice, oz. bo z njim celo elektronsko povezana. Ta

izdelovalec bo namreč v tem primeru pogodbeni obdelovalec dveh upravljavcev dveh različnih zbirk, upravnih enot in ZZZS.

K 20. členu

Pooblaščenec opozarja, da v 20. členu predloga Zakona, ki ureja nov 19.a člen zakona o osebni izkaznici, predlagane višine glob tovrstne nedovoljene obdelave niso usklajene z višino glob za nedovoljeno obdelavo osebnih podatkov, kot jih določa ZVOP-1. Zato Pooblaščenec predlaga, da se znesek globe za odgovorno osebo pravne osebe, samostojnega podjetnika posameznika ali posameznika, ki samostojno opravlja dejavnost, odgovorno osebo državnega organa ali organa samoupravne lokalne skupnosti, ki stori prekršek iz drugega odstavka novega 19.a člena zakona o osebni izkaznici iz 200 do 830 eurov dvigne na 830 do 2.080 eurov, kot je to določeno v 91. členu ZVOP-1.

Pooblaščenec prav tako opozarja, da je v tem členu iz prekrškovnih določb izpuščeno določilo, da se za prekršek nedovoljenega kopiranja osebne izkaznice v nasprotju s 3.a členom zakona o osebni izkaznici z globo 200 do 830 eurov kaznuje tudi posameznik, ki stori navedeno dejanje. Pooblaščenec predlaga, da se navedena določba 20. člena predloga Zakona ustrezno dopolni.

K 23. členu

Pooblaščenec v zvezi z obrazcem, na katerem se bo izdala osebna izkaznica, in, ki ga predpiše minister, pristojen za notranje zadeve v soglasju z ministrom, pristojnim za zunanje zadeve v šestih mesecih po uveljavitvi predloga Zakona, opozarja, da z vidika varstva osebnih podatkov in ustavnopravno zahtevane omejitve namena obdelave osebnih podatkov ni dopustna objava oziroma zapis številke zdravstvenega zavarovanja na sami osebni izkaznici na način, da bo ta s prostim očesom vidna vsakomur, ki bo osebno izkaznico prijel v roke (četudi bi bila ta številka zapisana na hrbtni strani izkaznice).

Kot določa 38. člen Ustave RS, ki opredeljuje ustavno pravico do varstva osebnih podatkov, je prepovedana uporaba osebnih podatkov v nasprotju z namenom njihovega zbiranja. Nameni uporabe osebne izkaznice so z uvedbo dodatnih vidikov uporabe, ki je posledica vgraditve mikročipa z digitalnim potrdilom, zelo raznoliki. Samo dejstvo, da bodo digitalna potrdila omogočala dostop do z različnimi nameni povezanih zbirk osebnih podatkov samo tistim osebam, ki bodo glede na svoja pooblastila imela dostop do »ustreznih čitalcev«, v določeni meri omejuje uporabo na različne namene in preprečuje vsakomur dostop do vseh osebnih podatkov.

Podatke, ki se nanašajo na kartici na način, da so s prostim očesom vidni vsakomur, pa lahko neomejeno uporablja vsakdo, ki pride v stik z osebno izkaznico, četudi namen, zaradi katerega posameznik pride v stik z osebno izkaznico (npr. najrazličnejše oblike identifikacije v trgovini, ob vstopu ipd.) ni povezan z namenom uveljavljanja zdravstvenega zavarovanja. To lahko vodi v nenadzorovano širitev uporabe oziroma zlorabe podatka o številki zdravstvenega zavarovanja ter v razkrivanje še različnih drugih občutljivih osebnih podatkov o posamezniku, npr. v zvezi z načrtovanimi objavami številke zdravstvenega zavarovanja v okviru čakalnih vrst za zdravstvene posege. Tak nedovoljen vidik uporabe se lahko prepreči le tako, da se na sami osebni izkaznici zapiše le tiste minimalne osebne podatke kot npr. fotografija, ime in priimek ter naslov, ki so nujno potrebni glede na namene uporabe osebne izkaznice za identifikacijo.

Pooblaščenec zato ostro nasprotuje navedbi številke zdravstvenega zavarovanja na sami osebni izkaznici in opozarja, da mora biti v tem smislu oblikovan tudi obrazec, na katerem se bo izdala osebna izkaznica.

Pooblaščenec v zvezi s 23. členom predloga Zakona še poudarja, da morajo biti v okviru opredelitve postopka in načina izdelave in izdaje osebne izkaznice ter posredovanja, hrambe, uporabe, vrnitve in uničenja podatkov iz 13. člena zakona, ki jih uporablja podjetje ali organizacija iz 5. in 5. a člena zakona, opredeljeni tudi mehanizmi varovanja ter nadzor nad izvajanjem teh določb s strani podjetja ali organizacije iz 5. in 5.a člena zakona.

K 24. členu

Pooblaščenec glede 24. člena prehodnih in končnih določb predloga Zakona poudarja, da bi bilo, glede na potreben razvoj tehnične podpore digitalnih potrdil s strani Zavoda za zdravstveno zavarovanje RS, v predlogu Zakona potrebno jasno zapisati, da se določbe predloga Zakona, ki se nanašajo na navedeno širitev uporabe osebne izkaznice na uveljavljanje zdravstvenega zavarovanja in s tem povezano izdajo osebnih izkaznic z digitalnimi potrdili, začnejo uporabljati šele, ko bo dejansko zagotovljena uporaba digitalnih potrdil, ki omogočajo zgolj t.i. »on-line« dostopanje do zbirk z občutljivimi osebnimi podatki in ne že v predhodni fazi, ko bi v določeni meri že ta potrdila vsebovala določene osebne podatke (torej tudi brez povezave z zbirkami oziroma »off-line«).

III. Zaključek

Pooblaščenec za zaključek še opozarja, da so iz novega predloga Zakona izpuščene določbe glede smiselne uporabe 4. in 20. člena predloga Zakona za prepoved kopiranja potne listine, vozniškega dovoljenja in orožnega lista do ureditve v področnih predpisih. Pooblaščenec predlaga, da se v tem smislu med prehodnimi določbami doda ustrezen člen.

Predlagamo, da navedeno pripombo upoštevate in se vam obenem zahvaljujemo za trud in prizadevanje, ki ste ga in ga še boste vložili v rešitev oziroma izboljšavo predloga zakona.

S spoštovanjem,

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