



Številka: 007-13/2020/
Datum: 30. 3. 2020

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

ZADEVA: Predlog Zakona o interventnih ukrepih za zajezitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo – EVA 2020-1611-0028 – MNENJE

Spoštovani,

Informacijski pooblaščenec (IP) je bil včeraj preko medijev seznanjen s predlogom Zakona o interventnih ukrepih za zajezitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo (Zakon o interventnih ukrepih¹). Zakon o interventnih ukrepih:

- **v členu 103 širi pooblastila policistov (med drugim pooblastila izvajanja prepoznav oseb po fotografijah, vstopa v tuje stanovanja in druge prostore, začasnega omejevanja gibanja oseb), kot so določena za posamezne strogo določene primere z Zakonom o nalogah in pooblastilih policije na vse namene, ki so potrebni za zajezitev in obvladovanje epidemije COVID-19 ter za zagotovitev spoštovanja posebnih ukrepov iz zakona, ki določa nalezljive bolezni ter predpisuje ukrepe za njihovo preprečevanje obvladovanje ter drugih odredb in odlokov, sprejetih za zajezitev in obvladovanje epidemije COVID-19;**
- **hkrati v členu 104 podeljuje policistom pooblastilo za sledenje posameznikom tako, da se sledi lokaciji mobilnih telefonov, in sicer brez odredbe sodišča.**

Pooblastilo iz člena 103 pomeni dejansko širitev pooblastila policistov do te mere, da lahko zajamejo potencialno celotno prebivalstvo Republike Slovenije in v praksi pomenijo vzpostavitev policijske države. Nameni, kot jih opredeljuje 103 člen, so namreč opredeljeni povsem nedoločno in izredno široko, kar ni skladno z zahtevami Ustave RS, ko gre za posege v temeljne pravice posameznikov, četudi v danih razmerah epidemije. Pooblastila iz člena 103 se namreč ne nanašajo le na zagotovitev spoštovanja posebnih ukrepov iz zakona, ki določa nalezljive bolezni (pr. glede karantene, izolacije, itd.) pač pa tudi na zelo široko podan namen zajezitve in obvladovanja epidemije COVID-19 in s tem v zvezi sprejetih odredb in odlokov. Aktivnostim glede slednjega smo izpostavljeni prav vsi državljani Slovenije in ne le tisti, zoper katere so odrejeni ukrepi iz zakona, ki določa nalezljive bolezni. Tako široka širitev pooblastil policije nikakor ne more biti podprta z argumentom sorazmernosti, nedoločnost pooblastil pa nikakor ne more biti v skladu z demokratičnimi načeli.

Pooblastilo za sledenje posameznikom iz člena 104 pa pomeni resen poseg v temeljno ustavno pravico posameznikov do komunikacijske zasebnosti in varstva osebnih podatkov v nasprotju z določbami člena 37 Ustave RS, ki za tak poseg zahteva sodno odredbo. Dodatno zaskrbljujoč je **poskus predlagatelja, da tak poseg opraviči s pridobivanjem soglasja posameznika. Že samo besedilo zakona kaže, da gre za 'prisilno' in zgolj navidezno soglasje**, ki bo pridobljeno stran od oči javnosti in brez ustrezne informiranosti posameznika, da lahko povsem brez posledic takšno

¹ https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=45A8E2E6C3172A27C125853B0024B1F3&db=pre_zak&mandat=VIII&tip=doc

'soglasje' zavrne. Iz predloga zakona prav tako ne izhaja, kdo pridobi tako soglasje – organ, ki izdaja ukrep iz zakona, ki določa nalezljive bolezni ali policija, kot represivni organ, ki na podlagi soglasja sledi posamezniku. Že sama vsebina soglasja, ki *de facto* izključuje možnost preklica soglasja in vsebuje številne obveznosti in prepovedi za prizadetega posameznika, kaže na to, da gre za pravno zlorabo pojma soglasje. Obenem pa ni jasno, kakšni so konkretno »drugi načini izvajanja ukrepa, ki bi jih določil pristojni organ« v primerih, ko posamezniki svojega soglasja ne bi dali.

Opozarjamo tudi na nevarnost argumenta, da se člen 104 nanaša le na sledenje lokacijam oseb, zoper katere so z odločbo ali drugim aktom odrejeni ukrepi iz zakona, ki določa nalezljive bolezni, in da se s tem sledi zahtevam po sorazmernosti ukrepov v času epidemije. Realna in upravičena je namreč skrb, da bi bili s kombinacijo tovrstnega sledenja po členu 104 in izvajanjem pooblastil, ki jih policiji dodeljuje člen 103 (npr. glede identifikacije oseb), omogočeni nadaljnji posegi v komunikacijsko zasebnost državljanov, zoper katere ni bil izrečen ukrep po zakonu, ki določa nalezljive bolezni, pač pa so se npr. nahajali na območjih, kjer bi lahko prišli v stik omenjenimi osebami, torej v podatke o lokacijah veliko širšega kroga posameznikov.

Zaradi navedenega, kot pojasnjujemo v nadaljevanju, **IP predlaga Državnemu zboru RS, da členov 103 in 104 Zakona o interventnih ukrepih v predlagani obliki ne podpre.** Materijo pa naj se v okviru ustavno dopustnih mej, ustrezno uredi po naslovitvi vseh tveganj in analizi tega, kateri posamični ukrepi in pooblastila policije ter za katere konkretne namene, so v nastalih razmerah epidemije dejansko potrebni in učinkoviti glede na priporočila in ocene zdravstvene stroke in epidemiologov.

IP preseneča, da se predlagatelj predhodno o določbah zakona ni posvetoval z IP in o tem predhodno ni seznanil širše javnosti. Prav tako bi bilo v danih okoliščinah ključno, da bi predlagatelj o tako pomembnih ukrepih posegov v zasebnosti, kot so širitev pooblastil policije na predlagan način in sledenje posameznikom s strani policije brez sodne odredbe izvedel ocene učinka v zvezi z varstvom osebnih podatkov, s katero bi ustrezno strokovno preveril sorazmernost posega, strokovno utemeljenost in nujnost posega. Le tako bi namreč lahko tem ukrepov zagotovil legitimnost in širši družbeni konsenz. Ukrepi, kot so predlagani, pa bi glede na to, da gre za hude posege v temeljne ustavne pravice zahtevali širši družbeni konsenz in jih nikakor ne gre sprejemati zlahka in brez poglobljenih utemeljitev, ki iz gradiva k Zakonu o interventnih ukrepih ne izhajajo.

IP ne dvomi, da se zakonodajalec zaveda izrednega pomena varstva ustavno varovanih pravic (med katere sodijo tudi pravica do zasebnosti, varstva osebnih podatkov in tajnosti komunikacij iz 37. in 38. člena Ustave RS) v vseh fazah delovanja policije, še posebej v teh izrednih razmerah. Pri kakršnemkoli omejevanju teh pravic je zato treba biti previden, zasledovati strogo načelo sorazmernosti načrtovanih ukrepov in dosledno spoštovati Ustavo RS.

Vsak zakonodajni ukrep mora biti:

- preiščljn,
- določen jasno in ozko,
- **vsebinsko in strokovno utemeljen** glede na zasledovane cilje (nujno torej mora iti za presojo zdravstvene stroke, o tem, kateri ukrepi so nujni za obvladovanje epidemije v tej fazi),
- **ne sme posegati v zasebnost posameznikov, če to ni nujno potrebno** za doseg do sledovanih **legitimnih** ciljev in/ali
- **če bi te lahko dosegli brez (ali z manjšimi) posegi v ustavne pravice** (proučiti je treba druge oblike in načine, kako je mogoče doseči zastavljene legitimne cilje).

V zvezi s posegi v komunikacijsko zasebnost pa je treba spoštovati tudi določbe 37. člena slovenske ustave, ki predpisuje pogoje, ki morajo biti upoštevani kumulativno, da **lahko samo zakon predpiše,**

da se na podlagi odločbe sodišča za določen čas ne upošteva varstvo tajnosti pisem in drugih občil in nedotakljivost človekove zasebnosti, če je to nujno za uvedbo ali potek kazenskega postopka ali za varnost države.

Po mnenju IP bi moral zakonodajalec ob odločanju o zgoraj navedenih členih Zakona o interventnih ukrepih upoštevati zlasti naslednje:

- iz gradiva predloga predlagatelja ni razvidno, kateri drugi ukrepi za doseg zastavljenega cilja (omejitev gibanja posameznikov in konkretne ter ozko opredeljene oblike nadzora nad to omejitvijo) so bili proučeni in zakaj ti ukrepi ne zadoščajo;
- iz gradiva niso razvidni argumenti zdravstvene stroke, zakaj naj bi bilo sledenje posameznikom potrebno in edino učinkovito z vidika strokovnih smernic obvladovanja epidemije;
- o ukrepih niso bila pridobljena mnenja neodvisnih nadzornih organov, ki varujejo temeljne človekove pravice, prav tako ni bila izvedena nikakršna širša družbena razprava;
- iz gradiva ni razvidno, kako je lahko v nasprotju s 37. členom Ustave RS sorazmerno in utemeljeno izključiti sodni nadzor (torej pogoj sodne odredbe) nad takšnimi ukrepi, ki bi dejansko lahko prizadeli dva milijona prebivalcev Slovenije in jih podvrgli stalnemu policijskemu nadzoru;
- soglasje posameznika, ki je predvideno v predlogu predlagatelja bo dejansko najverjetneje pridobljeno s strani državnega ali celo represivnega organa na način in pod pogoji, ki kažejo, da dejansko ne gre za soglasje (to mora biti informirano, dejansko prostovoljno), ampak najmanj za posredno izsiljeno soglasje, ki nikakor nima narave prostovoljnosti in ki ne omogoča njegovega preklica, kar je temeljni element soglasja.

Razumemo nujnost ukrepov v nastali izredni situaciji epidemije, vendar pa je treba najprej v sodelovanju z zdravstveno stroko preveriti, ali je glede na njihova priporočila dejansko nujno treba razširiti vsa temeljna pooblastila policije na tako široke namene ter slediti gibanju posameznikov in kateri drugi ukrepi bi lahko imeli v danih razmerah enake ali primerljive učinke (kot npr. omejitve gibanja, ki že velja). Kolikor lahko razberemo iz pristopa EU k epidemiji, gre namreč z vidika obdelave podatkov operaterjev elektronskih komunikacij v prvi vrsti za analiziranje vzorcev mobilnosti na način brez zbiranja osebnih podatkov in zgolj z analizo anonimnih podatkov, nikakor pa ne za sledenje posameznikom.

Iz obrazložitve predlagatelja k 104. členu Zakona o interventnih ukrepih izhaja, da soglasje ni prostovoljno in da sledenje ni nujno. Predlagatelj namreč navaja, da je *»minimalni nabor določil v soglasju opredeljen zato, da se osebe, ki z izvajanjem ukrepa **na tak način soglašajo, ne bi izogibale ukrepu na način, da bi izključile napravo, lokacijo ali z uporabo programske opreme (npr. location ali GPS spoofer) napravi onemogočile posredovanje podatkov o lokaciji naprave. Če oseba pisnega soglasja ne poda, pristojni organ ukrep v okviru svojih zakonskih pooblastil izreče na način, da je njegovo spoštovanje mogoče zagotoviti drugače.**«*

Že predlagatelj sam torej tako predvideva, da je z drugimi ukrepi, ki seveda potrebujejo podlago v zakonu, mogoče zagotoviti spoštovanje izrečenih ukrepov, zato se določbe predlaganega 104. člena zdijo nepotrebne. Obenem opozarjamo, da bi bilo tudi samo lociranje nenatančno, saj bi bilo omejeno na segmente baznih postaj, ki lahko v nekaterih primerih pomenijo tudi več-kilometrsko področje, zato je pod resnim vprašanjem smiselnost in učinkovitost, s tem pa tudi sorazmernost predlagane določbe. Netočnost pridobljenih individualnih podatkov o lokaciji ima lahko dodatne pritiske na že tako omejene resurse in lahko vodi v napačne zaključke.

Ni malo primerov iz pretekle inšpekcijske prakse IP, ko je policija podatke pridobivala nezakonito (npr. IMSI lovilci, lokacijski in prometni podatki, policijski nadzor nad bivšim ministrom za javno upravo), jih hranila predolgo (DNK podatki), ob tem pa se konstantno vrstijo neupravičeni vpogledi policistov v zbirke osebnih podatkov posameznikov brez kakršnekoli pravne podlage. Vse to kaže na izredno velika tveganja predlaganih ukrepov, celo izničenje načela delitve oblasti, ko bi lahko dejansko teoretično izvršilna veja oblasti preko policije stalno nadzorovala vse prebivalce Slovenije.

Ob koncu IP poudarja še, da je sprejemanje ukrepov, kot jih predvidevata člena 103 in 104, neprimerno obravnavati v istem zakonu, kot se obravnavajo ekonomske spodbude in ukrepi za blažitev posledic epidemije na gospodarstvo in tako z vsečnostjo in nujnostjo sprejema slednjih omejiti čas in zmožnosti za kritičen odziv in doseganje družbenega konsenza glede posegov v pravice državljanov in prebivalcev Slovenije, ki izhajajo iz novih pooblastil policiji.

S spoštovanjem,

Mojca Prelesnik, univ. dipl. prav.
informacijska pooblaščenka