



REPUBLIKA SLOVENIJA

INFORMACIJSKI
POOBLAŠČENEC

Dunajska cesta 22, 1000 Ljubljana
T: 01 230 9730
F: 01 230 9778
gp.ip@ip-rs.si
www.ip-rs.si

Številka: 007-59/2020/2

Datum: 4. 1. 2021

Ministrstvo za notranje zadeve
Gp.mnz@gov.si

ZADEVA: Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o organiziranosti in delu v policiji (EVA 2018-1711-0010) – MNENJE

ZVEZA: vaš dopis št. 007-44/2018/19 (14-02) prejet dne 14. 12. 2020 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 (v nadaljevanju: Splošna uredba) v nadaljevanju posredujemo mnenje Informacijskega pooblaščenca (v nadaljevanju: IP) k prejetemu predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o organiziranosti in delu v policiji – EVA 2018-1711-0010 (v nadaljevanju predlog ZODPol-F).

Uvodoma ugotavljamo, da predlog ZODPol-F predvideva številne pomembne posege v pravico do varstva osebnih podatkov tako posameznikov zaposlenih v policiji, kot tudi drugih posameznikov. Zlasti presenečajo nejasna širitev pooblastil enote za usmerjanje in nadzor policije v okviru ministrstva za notranje zadeve ter spremembe glede ukrepov v zvezi z zagotavljanjem notranje varnosti, pri čemer gre mestoma za širjenje pooblastil, kot so opredeljena z Zakonom o nalogah in pooblastilih policije. Najprej zato izpostavljamo, da mora **za zbiranje in obdelavo osebnih podatkov vedno obstajati ustrezna pravna podlaga, ki mora zadostiti ustavnemu načelu sorazmernosti**. To pomeni, da mora biti **v zakonu ustrezno in sorazmerno glede na zasledovane zakonite cilje opredeljen namen in nabor obdelave**. V besedilu zakonskega predloga na številnih mestih pogrešamo jasne utemeljitve nujnosti, potrebnosti in primernosti predlaganih posegov v zasebnost posameznikov ter posledično utemeljitve sorazmernosti teh posegov. Prav tako izpostavljamo, da omejitve pravic posameznikov glede seznanitve z lastnimi osebnimi podatki ne smejo biti absolutne in časovno neomejene, kot to v določenem delu (sprememba 51. člena ZODPol) predlaga predlagatelj.

Dodajamo še, da podzakonski akti v zgoraj opisanem smislu ne morejo določati obdelav osebnih podatkov drugače, kot so določene s tem ali drugim zakonom oz. za katere ne obstaja druga ustrezna pravna podlaga. Glede na člen 38 Ustave mora biti namreč vsaka obdelava osebnih podatkov primarno opredeljena z zakonom in ne podzakonskim aktom. Ta načela so toliko bolj zavezujoča, ko gre za organe kazenskega pregona in situacije, v katerih je posameznikov v bistveno podrejenem položaju nasproti organom države in še posebej kazenskega pregona. Temu sledi tudi nov Zakon o varstvu osebnih podatkov na področju obravnavanja kaznivih dejanj (v nadaljevanju ZVOPOKD), ki bo v januarju 2021 že veljal.

V nadaljevanju izpostavljamo nekatere bistvene pripombe IP glede na predlagane spremembe, ocenjujemo pa, da bi bilo nedvomno potrebno in smiselno predlog uskladiti tudi s širšo strokovno javnostjo.

K 2. členu (nov 6.a člen ZODPol)

Nov 6.a člen določa obliko nadzora imenovano »zahteva za poročanje« kot posebno obliko nadzora, s katero enota za usmerjanje in nadzor, zaradi presoje zakonitosti in strokovnosti izvajanja določene naloge ali uporabe pooblastil policista, od policije zahteva pisno pojasnilo o poteku postopka. Gre torej za posebno obliko nadzora, ki vključuje vsa pooblastila enote za nadzor, med katerimi je med drugim široko pooblastilo zahtevati podatke iz evidenc, ki jih vodi in vzdržuje policija; ter zahtevati vpogled v evidence, dokumente, listine, odredbe, zapisnike, odločbe in sklepe, ki jih v skladu s svojimi pristojnostmi pridobiva, pripravlja ali izdaja policija, in po potrebi zahtevati njihovo izročitev ali izročitev njihovih kopij.

Glede na pojasnila iz gradiva predloga zakona gre za nekakšno »preventivno delovanje«, zaradi česar se zastavlja vprašanje utemeljenosti tako širokih pooblastil enote za nadzor. IP se sprašuje, kako so lahko tako široka pooblastila utemeljena v fazi, ko torej, kot je razumeti, konkretnega nadzora še ni? V kolikor pa gre za nadzor v teku ni razvidno, kako se zahteva za poročanje razlikuje od »klasičnih« nadzorov in kako so in bodo v obeh primerih zagotovljeni vsi vidiki spoštovanja pravice do zasebnosti, sledljivosti obdelav ipd. Kot je mogoče razbrati iz pojasnil predlagatelja, bo torej dejansko ministrstvo osebne podatke iz zbirk pridobivalo še pred formalnim začetkom postopka nadzora.

K 3. členu (dopolnitev 8. člena ZODPol)

Upoštevajoč zgoraj navedeno se IP sprašuje tudi o sorazmernosti predlagane določbe novega 2. odstavka 8. člena ZODPol, da uradniki enote za usmerjanje in nadzor zaradi načrtovanja in izvedbe celovitega, sistematičnega in načrtnega nadzora pridobivajo osebne in druge podatke neposredno iz zbirk podatkov o dogodkih evidence dogodkov iz zakona, ki ureja naloge in pooblastila policije, ki jih obravnava policija in jih zbirajo, obdelujejo, posredujejo ter hranijo operativno-komunikacijski centri policije na državni in regionalni ravni. Pridobljeni osebni podatki se hranijo tri leta po datumu dogodka.

IP ne razbere jasne utemeljitve za tovrstne obsežne in sistematične posege v varstvo podatkov v fazi načrtovanja nadzora. Konkretno to pomeni množično obdelavo osebnih podatkov iz evidence dogodkov za 'preventivne' namene. IP z vidika načela sorazmernosti izraža zaskrbljenost, da pomeni nov 6.a člen in dopolnitev 8. člena ZODPol zahtevo in pravno podlago za zbiranje osebnih podatkov na zalogo, kar je bistveno drugačen obseg obdelave, kot če enota za nadzor pridobi konkretne podatke za konkretnega posameznika oz. posameznike v okviru konkretnega postopka nadzora. Pridobivanje podatkov »na zalogo« glede na obrazložitev in informacije, ki so nam na voljo, ni skladno z načelom sorazmernosti in jasne določenosti obsega zbiranja osebnih podatkov, ki bi morali v skladu z Ustavo RS voditi vsak zakonsko opredeljeni poseg v pravice posameznikov.

Posledično bi to lahko pomenilo, da se bodo osebni podatki iz evidenc, ki so predmet navedenih členov, odslej množično in na zalogo (celo brez odredbe ministra) prenašali k enoti za nadzor v okviru ministrstva za notranje zadeve, s tem pa bi se pri tej enoti dejansko ustvarjale nove 'mega zbirke' oz. kopije zbirk policije. Glede na dikcijo zakona obstaja realno tveganje, da se na ta način prenašajo vsi podatki iz teh evidenc in ne zgolj podatki potrebni za odločanje v konkretnem postopku.

K 8. členu (nov 31.a člen ZODPol)

Glede predlaganega 4. odstavka IP ugotavlja, da je nabor podatkov opredeljen nedoločno, zaradi česar bi lahko prihajalo do nesorazmernega zbiranja osebnih podatkov. Predlog namreč določa, da v »evidencah iz drugega odstavka smejo biti« v členu navedeni podatki. Prav tako ugotavljamo, da se nabor podatkov (tretja alineja), ki naj bi se vnašali v notranje varnostne evidence ne sklada z naborom enakih podatkov, ki se zbirajo na podlagi ZNPPol (1. odstavek 124. člena ZNPPol).

Enako velja za 21. člen predloga ZODPol-F, ki spreminja 2. točko 1. odstavka 53. člena ZODPol.

Glede predlaganega 5. odstavka IP ugotavlja, da so osebni podatki, zlasti v evidencah iz točk 3, 4, 5 in 6, opredeljeni nedoločno oziroma nejasno npr. podatki o uslužbencu, podatki o darovalcu, podatki o darilu, podatki o lobistu, podatki o pravnem aktu. Z vidika zahtev Ustave RS in določb ZVOPOKD bi

bilo treba jasno navesti, za katere podatke gre. V kolikor so pri fizičnih osebah mišljeni osebni podatki 4. odstavka tega člena, bi bilo treba to jasno navesti.

Glede predlaganega 7. in 8. odstavka, ki predvidevata obsežno povezovanje zbirk osebnih podatkov iz različnih evidenc, IP ugotavlja, da ni jasno, kateri osebni podatki točno naj bi bili predmet povezovanja, kaj naj bi bil zakonit namen takšnega povezovanja in na podlagi katerega povezovalnega znaka naj bi povezovanje potekalo. Zato ni mogoče presoditi, ali je predlagano *de facto* ustvarjanje nove zbirke podatkov preko povezovanja zbirk (med drugim tudi evidence vstopov v objekte policije na podlagi ZNPPol) sorazmerno. Prav tako IP ni seznanjen, ali je bila v zvezi s tem predhodno izvedena ocena učinkov v zvezi z varstvom podatkov, kot to zahtevata 35. člen Splošne uredbe in 49. člen ZVOPOKD, kakšna so zaznana tveganja takega povezovanja ter kako naj bi bila naslovljena. Glede na to podrobnejše ocene sorazmernosti in ustavne skladnosti predlagane rešitve ni mogoče podati. Skopost zakonske določbe pa sama po sebi pomeni resno tveganje za nezakonite in nesorazmerne posege v varstvo osebnih podatkov.

K 9. členu (dopolnitev 32. člena ZODPol)

IP podaja splošno sistemsko pripombo, da naloge policije določa ZNPPol in ne ZODPol. IP ni znano, zakaj tega predlagatelj v predlogu ZODPol-F ni upošteval in je v predlogu ZODPol-F širil oz. nesistemsko uredil pooblastila, ki imajo posredno lahko posledice tudi na zasebnost posameznikov. Prav tako izpostavljamo, da gre pri tem za nesistemsko ureditev področja glede na ureditev, kot jo predvideva 98. člen ZNPPol (vezano na uredbo iz 103. člena ZNPPol).

K 10. členu (nov 32.a člena ZODPol)

Kot ugotavlja IP gre v predlaganem novem 32.a členu za postopek varnostnega preverjanja, ki ga trenutno ureja 51. člen ZODPol. Po novem ta postopek, ki med drugim izključuje uporabo predpisov, ki urejajo javno naročanje, ureja nov 32.a člena in dopolnjeni 51. člen ZODPol. Nomotehnično gre za neposrečeno rešitev, ki otežuje enotno tolmačenje ureditve področja, ki pomeni resen poseg v zasebnost in varstvo osebnih podatkov posameznikov, ki so predmet preverjanja.

Ob tem dodajamo, da je nabor situacij, ko je glede na novo predlagano ureditev dopustno varnostno preverjanje ponudnikov opredeljen tako široko in splošno, da lahko zajema praktično vse situacije neomejeno. Prav tako to nejasnost dodatno krepi določba 8. odstavka o opredelitvi seznama del za policijo, ki zaradi načina ali narave izvajanja lahko vplivajo na varnost podatkov, uslužbencev, prostorov, objektov ali okolišev policije ter varnost oborožitve, sredstev in opreme. Predlog ZODPol-F namreč nikjer ne določa, po kakšnem postopku, naj bi se ta seznam sprejel, kako se bodo z njim seznanili zavezanci, za katere velja (ponudniki del), ter ali in kako bo ta seznam javno objavljen, kar onemogoča jasnost in seznanjenost zavezancev s predpisom.

K 19. členu (dopolnitev 51. člena ZODPol)

Nov 9. odstavek 51. člena ZODPol določa omejitve glede uveljavljanja pravice do seznanitve z lastnimi osebnimi podatki za posameznika, ki je podvržen varnostnemu preverjanju. IP v zvezi s tem poudarja, da bi morale biti te omejitve jasneje opredeljene in ustrezno vsebinsko ter časovno zamejene na čas oz. situacije, ko razlogi za takšno omejitev dejansko obstajajo.

K 27. členu (dopolnitev 82. člena ZODPol)

Nov 6. člen 82. člena ZODPol določa: »(6) Zdravstvena komisija ima za namen ocenjevanja zmožnosti za opravljanje dela pravico do brezplačne pridobitve in uporabe zdravstvenih in drugih osebnih podatkov policista, ki ga obravnava. Člani komisije so informacije o zdravstvenem stanju obravnavanega policista dolžni varovati v skladu s predpisi, ki urejajo varovanje občutljivih osebnih podatkov.«. Določba ni skladna z ureditvijo, ki za področje varstva in zdravja pri delu velja glede na 4. odstavek 33. člena Zakona o varnosti in zdravju pri delu (v nadaljevanju ZVZD-1). Slednji določa, da izvajalec medicine dela lahko po predhodni pisni privolitvi delavca od osebnega zdravnika delavca pridobi oziroma vpogleda podatke o zdravstvenem stanju delavca, o njegovem zdravljenju in rehabilitaciji. Izvajalec medicine dela mora osebnemu zdravniku na njegovo zahtevo posredovati

informacije o obremenitvah delavca na delovnem mestu in o zahtevah njegovega delovnega mesta. IP iz gradiva ne razbere, zakaj sistemska ureditev in ustrezna podatkovna samoodločba glede dostopanja do najboljčutljivejših, t.j. zdravstvenih osebnih podatkov, ne velja za policiste oz. zakaj predlagatelj v tem delu področje želi urediti drugače, kot je to že urejeno v ZVZD-1.

K 33. členu (dopolnitev 105. člena ZODPol)

Kot ugotavlja IP se s predlagano spremembo 2. odstavka 105. člena ZODPol širi nabor osebnih podatkov v že obstoječi evidenci pomožnih policistov, in sicer s telefonsko številko in elektronskim naslovom. IP se ob tem sprašuje, zakaj sta potrebna oba kontaktna podatka, in ali ne bi za namene vzpostavljanja stika zadostoval eden po presoji policista. Glede na to da gre za osebne kontaktne podatke in ne podatke službenega e-naslova ali službene telefonske številke, je po mnenju IP opisan predlog širitve z vidika načela sorazmernosti prekomeren glede na podane utemeljitve.

S spoštovanjem,

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

Pripravila:

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