



REPUBLIKA SLOVENIJA

INFORMACIJSKI
POOBLAŠČENEC

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

Številka: 007-35/2022/2
Datum: 4. 11. 2022

Ministrstvo za notranje zadeve
gp.mnz@gov.si

ZADEVA: Predlog Zakona o detektivski dejavnosti (EVA 2022-1711-0033) – mnenje
ZVEZA: vaš dopis št. 007-374/2022/2 (146-02), prejet dne 5. 10. 2022 in 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 (Splošna uredba) v nadaljevanju posredujemo mnenje Informacijskega pooblaščenca (IP) k prejetemu besedilu predloga Zakona o detektivski dejavnosti – EVA 2022-1711-0033 (v nadaljevanju predlog ZDD-2).

Kot ugotavljamo, se na vprašanja zbiranja in obdelave osebnih podatkov ter s tem povezana pooblastila detektivov oziroma Detektivske zbornice Republike Slovenije nanašajo zlasti: 2., 3., 5., 11., 13., 17., 18., 20., 21., 28., 29., 30., 31., 35.-45., 54.-68., 71., 74. in 77. člen predloga ZDD-2.

Uvodoma želimo izpostaviti, da bi bilo za določene vidike materije, ki jo ureja zakon (kot npr. pooblastila detektivov glede poseganja v širšo pravico do zasebnosti in posebej tudi v pravico do varstva osebnih podatkov) priporočljivo izvesti predhodno oceno učinkov v zvezi z varstvom osebnih podatkov že v fazi priprave predloga predpisa. Na ta način se namreč lahko najbolje in pravočasno analizira vse vidike in vsa tveganja glede posegov v pravice posameznikov. Posledično pa se lahko zato zakonska materija pripravi kakovostno in skladno z Ustavo in sodno prakso. Zato vas želimo seznaniti s predlogom IP, kako ustrezno izvajati ocene učinka, ko gre za predloge 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. Ne glede na to, ali bo predlog IP uvrščen v skupno metodologijo ocen učinkov predpisov ali ne, priporočamo, da ko gre za ocene učinkov v zvezi s predlogi predpisov uporabite to metodologijo, ko pa gre za različne projekte (npr. konkretna uvedba nove tehnologije, na podlagi že sprejetega zakona), pa Smernice IP glede ocen učinkov, vključno s kontrolnim seznamom za celovitost ocene učinka².

V nadaljevanju podajamo nekaj bistvenih sistemskih pripomb oziroma predlogov IP na posamezne člene po tematskih sklopih.

Pojem detektivske dejavnosti

IP predlaga, da se ožje, določeneje in jasneje opredeli, kaj je detektivska dejavnost v prvem odstavku 2. člena predloga ZDD-2 glede na vsebino zakona. Iz zakona namreč ne izhaja, da bi bila to zgolj obdelava podatkov in informacij ter svetovanje na področju preprečevanja kaznivih dejanj, kot je

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

² <https://www.ip-rs.si/publikacije/priro%C4%8Dniki-in-smernice/smernice-po-splo%C5%A1ni-uredbi-o-varstvu-podatkov-gdpr/smernice-ocene-u%C4%8Dinkov-na-varstvo-osebnih-podatkov>

razbrati iz predlaganega besedila 2. člena, saj so pooblastila detektivov v VII. delu predloga ZDD-2 opredeljena bistveno širše, npr. pridobivanje informacij v zvezi s premoženjskimi in nepremoženjskimi škodami, anonimnimi pisanji, o dolžnikih, pogrešanih predmetih ipd. Predlagamo, da se definicija v 2. členu in posledično v tem delu pooblastila detektivov ustrezno zožijo glede na namen detektivske dejavnosti, kot sicer regulirane dejavnosti zasebnega sektorja, ki pa po naravi in teži dopustnih posegov v pravice posameznikov ne bi smela biti na splošno in brez ustreznih dodatnih varovalk, ki jih predlog ZDD-2 ne vsebuje, v delu tako rekoč izenačena in povsem primerljiva s pooblastili organov pregona.

Evidenca detektivov

V izogib nejasnostim izpostavljamo, da predlog ZDD-2 na več mestih (npr. 5., 55. člen) kot pogoj za pridobitev pravice do opravljanja detektivske dejavnosti oz. zahtevo opredeljuje predložitev dokazila o lastništvu ali najemu prostorov. IP ugotavlja, da po naravi stvari to najverjetneje ne pride v poštev za primeru detektivov oz. detektivk, ki svoj poklic opravljajo na podlagi delovnega razmerja. Predlagamo, da ustreznost določb predloga ZDD-2 v tem delu preverite in po potrebi dopolnite.

Pooblastila detektiva za zbiranje osebnih podatkov in posege v zasebnost (35.-39. člen)

IP ugotavlja, da predlog ZDD-2 ne vsebuje splošne omejitvene določbe, ki jo vsebuje veljavni Zakon o detektivski dejavnosti, da lahko stranka na detektiva prenese samo tiste pravice, ki jih ima sama. Kot pojasnjujemo v nadaljevanju, se glede na to in upoštevajoč na nekaterih mestih izredno široka in odprta pooblastila detektivov in detektivk zastavlja vprašanja sorazmernosti in ustavne skladnosti pooblastil detektivov za posege v pravice, zlasti v širšo pravico do zasebnosti posameznikov, ki bodo subjekti zbiranja informacij. Predlog ZDD-2 namreč daje na ta način detektivom in detektivkam izredno široka pooblastila, po naravi posegov celo preiskovalna pooblastila. IP ocenjuje, kot na posameznih mestih opozarjamo v nadaljevanju, da zato predlog ZDD-2 po mnenju IP ni skladen z Ustavo, saj mestoma s tem daje detektivom in detektivkam, posredno pa tudi njihovim naročnikom prekomerna pooblastila za posege v ustavno varovane pravice posameznikov brez ustreznih varovalk in jasnih utemeljitev ter omejitev in brez obrazložitvev, zakaj naj bi bilo to potrebno, sorazmerno in primerno glede na bistveno drugačno trenutno ureditev.

Najprej izpostavljamo, da se zdi povsem pretirano splošno pooblastilo glede pridobivanja informacij o anonimnih pisanjih. Slednje namreč samo po sebi ni niti prepovedano, niti škodljivo, v določenih primerih pa je celo zakonsko varovano (npr. prijave po Zakonu o inšpekcijskem nadzoru, prijave, ki naj bi jih urejal Zakon o zaščiti prijaviteljev). V tem delu ocenjujemo, da detektivski ne bi smeli imeti tovrstnih splošnih oz. odprtih pooblastil, ki bi potencialno ali posredno lahko omogočala kršitev različnih predpisov o varovanju posameznih ranljivih, ali posebej varovanih skupin (npr. otroci, žrtve spolnega nadlegovanja ali nasilja, žrtve nasilja v družini, prijavitelji, žvižgači ipd.). Podobno velja za preverjanje kandidatov za zaposlitev, zbiranje informacij o kaznivih dejanjih, zbiranje dokaznega gradiva in druga splošna pooblastila, s katerimi bi lahko detektiv ali detektivka preseгла pooblastila in upravičenja glede zakonite obdelave osebnih podatkov, ki jih ima naročnik.

V tem smislu so po mnenju IP nejasna, preširoka in nesorazmerna ter posledično ustavno neskladna zlasti pooblastila kot jih določa predlog ZDD-2 v 36., 37. in 39. členu. Dodatno IP izpostavlja, da je npr. tudi določba 39. člena bistveno preširoka, saj daje detektivu bistveno večja pooblastila, kot jih ima lahko naročnik, pri čemer predlog ZDD-2 za nekatere evidence ne določa, do katerih osebnih podatkov naj bi detektiv na tej podlagi dostopal, predviden pa je celo neposreden elektronski dostop do evidenc.

IP v tem delu na splošno ocenjuje, da detektivski ne bi smeli imeti v delu, ki se nanaša na obdelavo osebnih podatkov in druge oblike posegov v zasebnost pooblastil, ki bi preseğala pravne podlage za zakonito pridobivanje osebnih podatkov ali drugih oblik posegov v zasebnosti posameznika s strani naročnika. V tem delu predlog ZDD-2 ne bi smel pustiti nobenih nejasnosti ali nedoločnosti, ki bi dopuščale možnosti tolmačenja zakonskih pooblastil detektiva na način, da bi ta lahko ogrožal zakonsko ali ustavno varovane pravice posameznikov ali izvajal nadzore, ki jih sam naročnik zakonito ne sme. IP zato izpostavlja, da bi bilo treba v predlogu ZDD-2 izrecno opredeliti, da detektiv ali detektivka ne sme zbirati podatkov iz evidenc, če do tega ni upravičen naročnik, ki je nanj prenesel to pooblastilo, ali če tega izrecno ne določa ta ali drug zakon (tak zakon pa mora biti skladen z Ustavo). Predlagamo, da se v zakonu jasno opredeli, da detektiv lahko dostopa le do tistih osebnih podatkov,

za katere ima pravno podlago za dostop naročnik, naročnik pa torej na detektiva ne more prenesti pooblastila, s katerim ne razpolaga.

Dodatno pa v zvezi z določbami glede sklepanja dogovorov za dostopanje do evidenc IP poudarja, da niso s Splošno uredbo skladna kakršnakoli določila (kot npr. prehodna določba, ki izhaja iz 77. člena), ki bi detektivom ali detektivkam omogočala dostopanje do evidenc brez spoštovanja vseh določb Splošne uredbe in drugih predpisov glede varstva osebnih podatkov (npr. trenutno še veljavnih določb ZVOP-1).

Uporaba tehničnih sredstev (41. in 42. člen)

IP v zvezi s predlaganimi določbami, ki detektivom podeljujejo zelo splošna pooblastila za uporabo naprav za identifikacijo oseb, vozil, predmetov, dogodkov ter drugih okoliščin, sredstev za slikovno in zvočno snemanje, iskanje, zavarovanje in primerjavo dokazov in sledi, najdenih na kraju dogodka, izvajanje protislušnih pregledov in preprečevanje kaznivih dejanja najprej opozarja, da lahko še posebej glede na odprtost in nejasnost predlaganih določb za širitev teh pooblastil te pomenijo hud poseg v zasebnost posameznikom. Po mnenju IP glede na težo posegov v ustavno varovane pravice posameznikov, ki bi jih lahko pomenila uporaba navedenih pooblastil, ne zadoščajo zgolj varovalke oz. omejitve opredeljene v 41. in 42. členu predloga ZDD-2, saj te ne pokrijejo vseh situacij. Že sama uporaba teh pooblastil po prosti presoji detektivov, pa pomeni, da se na ta način dejansko zasebnim subjektom v delu daje posredno pooblastila organov pregona, kar je nesprejemljivo.

Po naravi stvari gre za resne posege v zasebnost in osebno integriteto, pri čemer je glede na naravo razmerij pridobivanje privolitve posameznikov vprašljivo ali tehnično neizvedljivo. Vse pa je odvisno in prepuščeno izbiri detektiva glede tehnične izvedbe in okoliščin uporabe teh pooblastil.

Posledično IP ocenjuje, da nekateri ukrepi presegajo ukrepe, ki bi jih lahko izvajal subjekt zasebnega sektorja, zlasti uporaba tehničnih sredstev za iskanje, zavarovanje in primerjavo dokazov, kadar gre za obdelave osebnih podatkov ali poseganje v zasebnost posameznikov in naprav za identifikacijo oseb, vozil, predmetov, dogodkov ali drugih okoliščin. V preostalem delu pa bi morala biti pooblastila nujno zakonsko bistveno ožje omejena, bolj jasno in konkretno opredeljena, vsebovati pa bi morala tudi ustrezne varovalke za preprečevanje zlorab.

IP opozarja, da bi bila v zvezi s pripravo navedene zakonske določbe nujna predhodna presoja sorazmernosti posega, ki jih prinaša uporaba tovrstnih pooblastil, torej:

- ali je tako zbiranje res kdaj lahko primerno za dosego zasledovanega cilja in namen delovanja detektivov in detektivk;
- ali koristi oz. pravice, ki se zasledujejo s takim zbiranjem in obdelavo osebnih podatkov pretehtajo na pravico posameznika do varstva zasebnosti;
- če je odgovor na prvi dve alineji da, je treba presoditi ali in v katerih primerih oz. okoliščinah bi bilo lahko izjemoma takšno zbiranje osebnih podatkov oz. poseganje v zasebnost resnično nujno in potrebno;
- posegi bi morali biti opredeljeni dovolj jasno in ozko ter dovoljeni zgolj, če ciljev ni mogoče doseči na način, ki ne posega v zasebnost posameznikov in so cilji skladni z dopustnimi nameni delovanja detektivov in detektivk, kar iz prejetega gradiva ne izhaja.

Navedeno, zlasti tehtanje posega in zasledovanih ciljev z varovanjem ustavnih pravic posameznikov iz prejetega gradiva ne izhaja. Predlagatelj se namreč ne dotakne vprašanja tehtanja med temi cilji in resnimi posegi v zasebnost posameznikov, ki bi bili na ta način prepuščeni prosti presoji detektivov in njihovi naročnikov.

Opravljanje nalog za državne organe (42. člen)

IP izraža zaskrbljenost, kaj bi glede na široka pooblastila detektivov, lahko pomenil prenos nalog državnih organov npr. policije, inšpekcij na detektive, ki bi na ta način postali nekakšna 'para-državna' inšpekcija oz. policija.

Omejitve preiskave poslovnih prostorov detektiva (44. člen)

Glede na široka pooblastila detektivov in detektivk za poseganje v ustavno varovane pravice posameznikov se IP sprašuje o ustreznosti strogih in ozko ter nejasno opredeljenih omejitev za preiskavo poslovnih prostorov detektiva, pri čemer niti ni jasno opredeljeno, za koga vse te omejitve veljajo.

Pristojnosti za izvajanje inšpekcijskega nadzora (52. člen)

IP ocenjuje, da 9. alineja 2. odstavka 52. člena predloga ZDD-2 ni skladna s Splošno uredbo in sistemskimi predpisi glede varovanja osebnih podatkov, saj predvideva nadzor nad ustreznostjo varovanja osebnih podatkov s strani inšpektorata ministrstva, pristojnega za notranje zadeve in ne nadzornega organa za varstvo osebnih podatkov, t.j. IP. Zato predlagamo, da se ta alineja črta.

Evidence Detektivske zbornice Republike Slovenije (59. člen)

IP iz vsebine besedila člena in obrazložitev ne razbere, zakaj naj bi se javno objavili podatki o stalnem ali začasnem prebivališču detektiva iz evidence mirovanj statusov detektivov, ki jo vodi zbornica. Za to ni videti utemeljenega razloga, saj bi glede na namen evidence morala zadoščati objava imena in priimka ter datuma in številke odločbe o zahtevi za mirovanje. Zato predlagamo, da ta člen ustrezno spremenite.

Dodatno IP ugotavlja, da predlog ZDD-2 na več mestih prepušča urejanje (ki bi morda lahko vključevalo tudi urejanje obdelav osebnih podatkov) podzakonskim predpisom. Zato iz previdnosti opozarjamo, da morajo biti v skladu z 38. členom Ustave nabor in nameni zbiranja osebnih podatkov določeni z zakonom in ne podzakonskim aktom. Če je torej je na podlagi teh določb predloga ZDD-2 predvidena še vzpostavitev drugih zbirk ali vrst obdelav osebnih podatkov, ki pravne podlage ne črpajo v že obstoječih zakonskih predpisih oziroma neposredno v 6. ali 9. členu Splošne uredbe, potem predlagamo, da to ustrezno uredite (npr. določbe 13. člena glede izvajanja strokovnega nadzora, določbe 17. člena glede vsebine certifikata o licenci in detektivske izkaznice, določbe 18. člena glede vsebine vloge za pridobitev licence, določbe 20. člena glede vsebine vloge za varnostno preverjanje, v gradivu se omenja evidenca izdanih mnenj strokovne komisije).

Hvala za sodelovanje in lep pozdrav,

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

Pripravila:
Alenka Jerše, univ. dipl. prav.
namestnica informatične pooblaščenke