



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: 007-2/2022/3

Datum: 1. 2. 2022

Ministrstvo za notranje zadeve

Gp.mnz@gov.si

ZADEVA: Predlog Zakona o optimizaciji izdaje in uporabe identifikacijskih dokumentov – predlog za obravnavo (EVA 2021-1711-0107) – MNENJE

ZVEZA: vaš dopis št. 007-757/2021/8 (132-09), prejet dne 10. 1. 2022 ter priloženo gradivo

Spoštovani,

na podlagi vašega zaprosila, 48. člena Zakona o varstvu osebnih podatkov (v nadaljevanju ZVOP-1) in 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) posredujemo mnenje Informacijskega pooblaščenca (v nadaljevanju: IP) na predlog Zakona o optimizaciji izdaje in uporabe identifikacijskih dokumentov – predlog za obravnavo – EVA 2021-1711-0107 (v nadaljevanju predlog zakona).

Uvodoma ugotavljamo, da sledi predlog zakona z zakonodajnega vidika in zagotavljanja pravne varnosti nenavadnemu in nevarnemu pristopu sistemskega urejanja materije različnih zakonov v enem zakonskem aktu, ki v druge zakone (Zakon o osebni izkaznici (ZOIzk-1), Zakon o potnih listinah (ZPLD-1), Zakon o tujcih (ZTuj-2), Zakon o mednarodni zaščiti (ZMZ-1), Zakon o elektronski identifikaciji in storitvah zaupanja (ZEISZ), Zakon o voznikih (ZVoz-1) in Zakon o prevozih v cestnem prometu (ZPCP-2)) posega na način, da jih spreminja in dopolnjuje, pri čemer gre skoraj pri vseh zakonih (razen ZPLD-1 in ZVoz-1) za zakone, ki so bili predmet zakonodajnih sprememb pred manj kot letom dni. IP na podlagi gradiva predloga zakona zato ne vidi utemeljenega razloga, da se je predlagatelj ponovno odločil za pristop urejanja zelo raznolike področne zakonske materije v enem zakonu, s čimer se ustvarja pravna nekonsistentnost in povečuje nevarnost za ustvarjanje pravnih praznin, zaradi pomanjkljivih zakonskih določb, ki posegajo v posamične člene različnih zakonov brez upoštevanja sistemskih umestitev členov v posamezne področne predpise. V preteklosti se je že pokazalo, da taka praksa lahko pomeni negotovost za zavezance ter zlasti pravno nepredvidljivost tako za posameznike kot za zavezance, saj zaradi navedene oblike urejanja zakonske materije pogosto prihaja do nerazumljivosti in nejasnosti zakonskih določb v praksi.

Z vidika resnih posegov v zasebnost IP v predlogu zakona pogreša podrobnejše analize posledic in tveganj ter posledično ukrepe za varstvo pravic posameznikov, ki jih bodo nedvomno prinesle rešitve predloga zakona glede:

- ureditve in delovanja elektronskega odložišča fotografij za osebne dokumente, s katerim naj bi se fotografije za osebne dokumente med drugim pridobivalo na podlagi referenčne številke fotografije v digitalni obliki, ki jo izdela fotograf, ki opravlja fotografsko dejavnost in ima zato opravljeno izobraževanje, ki ga izvaja Obrtno- podjetniška zbornica Slovenije;
- povezovanja več evidenc osebnih dokumentov (evidence izdanih osebnih izkaznic, evidence izdanih potnih listin ter evidence o voznških dovoljenjih) z evidenco podjetja ali organizacije,

registrirane za prenos poštnih pošiljk (kot izhaja iz obrazložitve gre za z evidenco Pošte Slovenije d.o.o.);

- obvezne enoletne hrambe fotografij v elektronskem odložišču, v katerega bodo različni subjekti nalagali fotografije (torej ne glede na voljo posameznika).

V zvezi z navedenimi rešitvami iz predloga zakona ne izhaja, da bi bila izdelana predhodna ocena učinkov, iz katere bi jasno izhajalo, da je predlagatelj analiziral, da se zaveda ter da je s predlogom zakona ustrezno naslovil vsa tveganja, ki jih predlagane rešitve prinašajo. Posledično ugotavljamo, da so rešitve pomanjkljive in ni jasno, ali namerava sicer zakonsko materijo predlagatelj urejati v podzakonskih aktih, ali jo celo prepustiti v vsakokratno naslavljanje zgolj subjektom, ki bodo posamezne tehnične rešitve pripravljali v praksi.

V nadaljevanju podajamo nekatere konkretne skrbi glede posameznih rešitev.

Povezovanje evidenc (3., 14., 36. in 37. člen predloga zakona)

IP ugotavlja, da so zlasti zaskrbljujoče, skope in nejasne določbe o povezovanju treh temeljnih evidenc osebnih dokumentov (evidence izdanih osebnih izkaznic, evidence izdanih potnih listin ter evidence o vozniških dovoljenjih) z evidenco podjetja ali organizacije, registrirane za prenos poštnih pošiljk, saj zakonsko nista izrecno omejena namen in način povezovanja evidenc zgolj in samo na posredovanje podatkov podjetij in organizacij v evidenco osebnih izkaznic oziroma evidenco izdanih potnih listin. Nikakor namreč ne bi smelo biti omogočeno podjetju ali organizaciji pridobivati osebnih podatkov iz vseh treh nacionalnih evidenc. Kot ugotavljamo v zvezi s tem pri pripravi zakona ni bila izvedena nikakršna ocena učinkov takšnega povezovanja v zvezi z varstvom podatkov.

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.

Zato ocenjujemo, da bi moral predlagatelj zakonske določbe ustrezno dopolniti ter jasneje opredeliti vsaj, kaj je namen povezovanja, katere osebne podatke se na ta način posreduje oz. obdeluje, kaj z evidencami in podatki, ki bodo v ta namen nastale pri podjetjih ali organizacijah, registriranih za prenos poštnih pošiljk ter kdo je odgovoren za vse vidike spoštovanja določb Splošne uredbe v zvezi s temi obdelavami.

Rok hrambe fotografij v digitalni obliki na elektronskem odložišču fotografij za osebne dokumente (K 2., 12., 21. in 22. členu predloga zakona)

IP ugotavlja, da predlog zakona (podobno, kot že veljavni ZOIZK-1 in ZPLD-1) na več mestih vsebuje določbe, ki določajo, da se fotografije v digitalni obliki hranijo na elektronskem odložišču fotografij za osebne dokumente 1 leto in se lahko na vlogo državljan/tujca uporabijo tudi za izdajo drugega uradnega identifikacijskega dokumenta oz. druge javne listine s fotografijo, ki jo izda državni organ.

IP ocenjuje, da je rok obvezne hrambe predolg in bi ga bilo smiselno določiti krajše (npr. 60 dni od dneva zajema v elektronsko odložišče fotografij), posamezniku pa prepustiti odločitev o morebitni daljši hrambi, tako kot mu je prepuščena odločitev ali bo takšne fotografije uporabil za izdajo drugih identifikacijskih dokumentov.

Elektronsko vložišče in vloga fotografov pri pripravi fotografij za osebne dokumente (K 2., 12., 21., 22., 27., 28., 35. in 39. členu predloga zakona)

Predlog zakona na več mestih določa:

»Podoba obraza/Fotografija osebe ... se posname pri pristojnem organu ob vlogi za izdajo ... ali prevzame v evidenco ... iz elektronskega odložišča fotografij za osebne dokumente na podlagi referenčne številke fotografije v digitalni obliki, ki jo izdelata fotograf, ki opravlja fotografsko dejavnost in ima zato opravljeno izobraževanje, ki ga izvaja Obrtno- podjetniška zbornica Slovenije.«

Zakon na določenih mestih celo predvideva, da ustreznost fotografije ter način predložitve, hranjenja in uporabe fotografije v digitalni obliki, ki se prilaga k vlogi, predpiše minister. **Ob tem ni jasno, ali bo šlo v tem delu za hrambe biometričnih podatkov. Bolj verjetno se zdi sklepanje, da gre za obdelavo biometričnih osebnih podatkov, kar pa je treba obravnavati glede na ureditev obdelave (biometričnih) podatkov v ZOIzk-1 in ZPLD-1.** Zato IP ocenjuje, da bi bilo smiselno zakonsko jasneje urediti bistvene vidike vodenja zbirke podatkov elektronskega odložišča fotografij, ki je trenutno zelo skopo urejena.

Pri tem ponavljamo stališče glede **hrambe biometričnih podatkov**, ki smo ga podali v mnenju na predlog zadnjih sprememb ZOIzk-1 v mnenju št. 007-44/2019/6 z dne 22.5.2020:

»Glede hrambe biometričnih podatkov

*Uredba 2019/1157/EU sledi cilju, da se lahko biometrični identifikatorji za namene preverjanja verodostojnosti dokumentov in identitete imetnika zbirajo in shranjujejo zgolj na pomnilniškem mediju osebnih izkaznic. IP meni, da je ključno, da bo uporaba (pregled) biometričnih podatkov, shranjenih na pomnilniškem mediju, omogočena samo za namen preverjanja pristnosti osebne izkaznice in identitete imetnika s pomočjo neposredno dostopnih primerljivih značilnosti, kadar zakon zahteva predložitev osebne izkaznice, to je pri izvajanju mejne kontrole, kjer je tudi zagotovljena tehnologija, ki omogoča preverjanje biometričnih podatkov. **Pregled biometričnih identifikatorjev tako ne sme biti mogoč v drugih primerih, npr. pri »klasičnem preverjanju« istovetnosti, ko posameznik na zahtevo uradne osebe na vpogled predloži osebno izkaznico.***

Informacijski pooblaščenec je že v preteklih krogih usklajevanja poudarjal, da Uredba (EU) 2019/1157 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. junija 2019 o okrepitvi varnosti osebnih izkaznic državljanov Unije in dokumentov za prebivanje, izdanih državljanom Unije in njihovim družinskim članom, ki uresničujejo svojo pravico do prostega gibanja v tretjem odstavku 10. člena uredbe določa maksimalen rok hranjenja biometričnih podatkov in sicer 90 dni od datuma izdaje dokumenta, s tem da zadevni odstavek določa, da se za namene personalizacije osebnih izkaznic ali dokumentov za prebivanje shranjujejo zelo varno in le do prevzema dokumenta, vsekakor pa največ 90 dni od datuma izdaje dokumenta. Uredba (EU) 2019/1157 še določa, da se biometrični identifikatorji po preteku tega obdobja takoj izbrišejo ali uničijo.

MNZ pojasnjuje, da je bila pripomba upoštevana na način, da se prstni odtisi v evidenci izdanih osebnih izkaznic »hranijo 15 dni od vročitve osebne izkaznice oziroma najkasneje 90 dni od izdaje osebne izkaznice«. Menimo, da takšna rešitev še vedno omogoča pretirano dolg rok hrambe biometrijskih podatkov, ki so, kot smo že večkrat opozorili, povezani z zelo visokimi tveganji, zato predlagamo, da se omenjena določba zapiše, da bo jasno, da se biometrični podatki hranijo najdlje 15 dni od vročitve osebne izkaznice in nobenem primeru več kot 90 dni od izdaje osebne izkaznice. Posebej opozarjamo, da mora navedeno veljati za vse biometrične podatke, torej tudi za biometrične fotografije in ne samo za prstne odtise.

Novo osebne izkaznice naj bi vsebovale tudi biometrične fotografije, zato morajo tudi za njih veljati iste varovalke kot za prstne odtise, sicer tveganja za zlorabe biometričnih podatkov niso zmanjšana. Primerjalno opozarjamo, da veljavni Zakon o potnih listinah določa, da evidenca izdanih potnih listin vsebuje fotografijo imetnika v digitalni obliki, ki je ni mogoče prebrati z napravami za branje biometričnih podatkov (30. člen) – predlog sprememb ZOIzk-1 pa takšne varovalke ne vsebuje! Če rok hrambe 15 dni od vročitve osebne izkaznice ne bo veljal tudi za biometrične fotografije bi

država de facto vzpostavila zbirko biometričnih podatkov vseh imetnikov novih osebnih izkaznic. Uredba 2019/1157/EU je v uvodni določbi št. 21 jasna: "Ta uredba ne zagotavlja pravne podlage za vzpostavitev ali vodenje zbirk podatkov na nacionalni ravni za shranjevanje biometričnih podatkov v državah članicah, kar je vprašanje nacionalnega prava, ki mora biti skladno s pravom Unije na področju varstva podatkov. Ta uredba tudi ne zagotavlja pravne podlage za vzpostavitev ali vodenje centralizirane zbirke podatkov na ravni Unije." **Verjamemo, da je odveč poudarjati resnost tveganj obstoja takšne baze na državnem nivoju za varovanja temeljnih človekovih pravic.**

Hramba biometričnih podatkov izven samega dokumenta prav tako ni v skladu s cilji samega zakona, t.j. da se pri prehodu meje ugotavlja, ali je oseba, ki uporablja konkretno osebno izkaznico, res oseba, ki ji je bila ta osebna izkaznica izdana, s primerjavo njene fotografije in prstnih odtisov, zajetih na licu mesta, s fotografijo in prstnimi odtisi, ki so zapisani na pomnilniškem mediju (primerjava 1:1), kakor tudi ne Uredbe 2019/1157/EU, ki sledi cilju, da se lahko biometrični identifikatorji za namene preverjanja verodostojnosti dokumentov in identitete imetnika zbirajo in shranjujejo zgolj na pomnilniškem mediju osebnih izkaznic. Smiselno navedenemu se pod vprašaj postavlja tudi predlog za avtomatizirano preverjanje istovetnosti (ustreznosti predložene fotografije ob vlogi) na podlagi primerjave fotografij iz evidenc uradnih identifikacijskih dokumentov, saj tega ni mogoče drugače razumeti kot biometrično preverjanje posameznika izven namenov zakona in Uredbe 2019/1157/EU.«

Sprejeti ZOlk-1 v 19. členu določa:

(1) Organi, pristojni za izdajo osebnih izkaznic, vodijo in vzdržujejo evidenco izdanih osebnih izkaznic za namene preverjanja istovetnosti, državljanstva, elektronske identifikacije in elektronskega podpisovanja ter prehoda državne meje držav članic Evropske unije in Schengenskega prostora ter drugih držav, ki so v to privolile ter za upravne postopke po tem zakonu. Evidenca se vodi na centralnem računalniku ministrstva, pristojnega za notranje zadeve.

(2) Evidenca iz prejšnjega odstavka vsebuje:

- podatke iz tretjega in četrtega odstavka 13. člena tega zakona, fotografija imetnika pa je v digitalni obliki, ki je ni mogoče prebrati z napravami za branje biometričnih podatkov,

...

Glede na zgoraj navedene argumente in veljavno ureditev morajo iste zahteve veljati tudi pri predlaganih spremembah – nedopustno je izven pomnilniškega medija osebne izkaznice hraniti fotografije posameznikov v digitalni obliki, ki jo je mogoče prebrati z napravami za branje biometričnih podatkov.

Upravljaavec elektronskega odložišča fotografij je v skladu s 13. členom ZOlk-1 ministrstvo za notranje zadeve. Zakon v 5. odstavku 13. člena določa nabor, namen in uporabo podatkov iz elektronskega vložišča fotografij ter njihovo enoletno hrambo in ponovno uporabo. Predlog zakona te namene še širi. Nikjer pa niso jasno opredeljene vloge in odgovornosti drugih deležnikov, ki dostopajo do tega odložišča ter fotografov in morebitnih drugih subjektov, ki bodo na podlagi predlaganih zakonskih določb nedvomno hranili podobe obraza oz. fotografije oseb iz osebnih dokumentov. Po naravi stvari gre za zbirke osebnih podatkov, saj gre za podobe obraza oz. fotografije, ki so namenjene vnosu v nacionalne evidence osebnih podatkov. **Ni dvoma, da gre za osebne podatke, katerih zloraba pomeni posebno tveganje za pravice posameznikov, zato IP meni, da je v tem delu predlog zakona podnormiran.** V fazi njegove priprave bi bilo smiselno, celo nujno, najprej izvesti ustrezno oceno učinkov v zvezi z varstvom podatkov ter šele za tem ustrezno pripraviti zakonske določbe, s ciljem jasne opredelitve vlog in odgovornosti posameznih deležnikov pri takšni obdelavi ter varstva pravic posameznikov ter naslovitve tveganj, ki jih takšna obdelava nedvomno prinaša.

Urejanje postopka identifikacije z uporabo informacijskih tehnologij z vladno uredbo (K 32. členu predloga zakona)

IP izpostavlja, da ni ustrezna določba, ki **celoten postopek identifikacije z uporabo informacijskih tehnologij, vključno z vsemi s tem povezanimi posledicami za posameznika in obdelavo osebnih podatkov, prepušča v ureditev Vladi z uredbo**. Glede na skopo zakonsko ureditev tega področja je namreč zelo verjetno, da bo Vlada na tak način urejala vsebine, ki bi sicer v skladu z Ustavo morale biti urejene z zakonom (in ne podzakonskim aktom). Glede na 38. člen 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 urejanje področij, kot je postopek identifikacije z uporabo informacijskih tehnologij, kjer je posameznik v bistveno podrejenem položaju nasproti organom države (in posledicam, ki jih bo to zanj prineslo), hkrati pa nima možnosti vplivanja na tovrstne obdelave v uradnih in drugih postopkih, ki so bistvenega pomena za njegovo življenje (npr. poslovanje z bankami in drugimi poslovnimi subjekti).

S spoštovanjem,

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

Pripravila:

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

mag. Andrej Tomšič,
namestnik informacijske pooblaščenke

Poslati:

- po e-pošti;
- v vednost: Ministrstvo za pravosodje: gp.mp@gov.si;
- zbirka dokumentarnega gradiva pri IP.