



Zadeva: 007-57/2016/2
Datum: 14. 7. 2016

Republika Slovenija
Ministrstvo za notranje zadeve - Policija
Štefanova 2, 1501 Ljubljana
gp.mnz@gov.si

Zadeva: Ponovno mnenje IP k dopolnjenemu predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o nalogah in pooblastilih policije (predlog ZNPPol-A, EVA 2015-1711-0006)
Zveza: vaš dopis št. 007-485/2015/35 (207-02) in priloženo gradivo (ZNPPol-A, lektor.docx)

Spoštovani,

v skladu s svojimi pristojnostmi po 1. odst. 48. člena Zakona o varstvu osebnih podatkov (Uradni list RS, št. 94/07, uradno prečiščeno besedilo, v nadaljevanju ZVOP-1) v zvezi z 2. členom Zakona o informacijskem pooblaščenecu (Uradni list RS, št. 113/05 in 51/07 – ZUstS-A, v nadaljevanju ZInfP) vam posredujemo mnenje Informacijskega pooblaščenca (v nadaljevanju: IP) k aktualnemu predlogu sprememb in dopolnitev Zakona o nalogah in pooblastilih policije s priloženim gradivom (v nadaljevanju: predlog ZNPPol-A).

V izogib ponavljanja že predstavljenih številnih stališč IP (podanih v: mnenju IP št. 007-67/2015 k delovnemu osnutku ZNPPol-A z dne 1. 9. 2015¹, mnenju IP št. 007-72/2015 z dne 17. 9. 2015 k PIA analizi ANPR², mnenju IP št. 007-10/2016/2 v okviru medresorskega usklajevanja, z dne 8. 3. 2016³, mnenjih IP podanih na delovnem sestanku na MNZ dne 1. 4. 2016, mnenju IP št. 007-31/2016 z dne 12. 5. 2016 na spremenjeni predlog v okviru medresorskega usklajevanja⁴ ter mnenju IP št. 007-31/2016 z dne 20. 6. 2016 glede novih pooblastil pri iskanju oseb pri protiprisluškovalnih pregledih⁵) navajamo zgolj pripombe k tistim členom, ki so po naši presoji še vedno potrebni popravkov.

IP je v okviru priprave osnutka sprememb ZNPPol ves čas sodeloval s konstruktivnimi in strokovno utemeljenimi predlogi ter opozarjal na vidike varovanja zasebnosti posameznikov, ki jih predlagatelj zakona po mnenju IP ob pripravi tako obsežnih sprememb ne bi smel prezreti. Zato pozivamo predlagatelja, da v uvodnem delu predloga zakona (vsaj v glavnih potezah) **popiše dosedanje pripombe IP ter svoje opredelitve do njih**, tako kot je bilo že storjeno za nekatere druge deležnike v procesu priprave predpisa.

¹ https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/pripombe/Ministrstvo_za_notranje_zadeve_Pripombe_IP_na_ZNPPol-A_avgust_2015.pdf

² https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/pripombe/Policija_mnenje_k_pia_analizi_anpr.pdf

³ https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pripombe_na_predloge_predpisov_Pdf_in_doc_/MNZ_mnenje_IP_k_predlogu_ZNPPol_medresorsko_usklajevanje_-za_na_posto.pdf

⁴ https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/pripombe/MNZ_mnenje_IP_k_predlogu_ZNPPol_medresorsko_usklajevanje_drugic.pdf

⁵ https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/pripombe/Ministrstvo_za_notranje_zadeve_mnenje_k_dodatnim_spremembam_43_in_55_clena_ZNPPol.pdf



K10. členu predloga ZNPPol-A (sprememba 34. člena zakona, zbiranje obvestil)

Predlog po mnenju IP **še vedno neupravičeno in na splošno črta doslej izrecno policistovo dolžnost**, da osebo, od katere na samem mestu in ustno zbira obvestila, predhodno opozori, da je podaja pooblastila prostovoljna in da ima, razen če gre za zbiranje obvestil po ZKP oz. ZP-1, tudi pravico do anonimnosti. Prav tako je glede pisnega zbiranja pooblastil (nov 4. odst.) v obrazložitvi člena (ne pa tudi v besedilu člena) dodana dikcija, da mora biti zaprosilo »formulirano« na način, da je iz njegove vsebine jasno razvidno, da gre za zaprosilo in ne za zahtevek. Skratka, v pisnih zaprosilih ne bodo nujno vključene izrecne formulacije, da je posredovanje zaprosenih podatkov v celoti prostovoljno.

V luči vzporednih popravkov ZKP, ki predvidevajo širše možnosti vabljenja oseb na policijsko postajo, tam izvedenega ustnega zbiranja obvestil oz. potem še formalnega zasliševanja s strani policije, ter posledično večjih posledic tako zbranih obvestil za kasnejši postopek, po drugi strani pa dolgoletne in s strani IP že obsežno dokumentirane in predstavljene prakse uporabe pisnih zaprosil kot »zahtevkov« za obvezno posredovanje podatkov IP **vztraja pri svojem izvornem predlogu**, da se splošna dolžnost pouka o prostovoljnosti ohrani v 2. odst. 34. člena ZNPPol, ter da se posebej izključi zgolj za tiste primere, ko vsebinsko to res ni potrebno oz. smiselno (npr. ko oseba kliče na 113 ali drugače sama, samoiniciativno pristopi do policije, in je torej očitno, da želi sama podati obvestilo).

Kot minimalno naj se 2. odst. oblikuje tako, da obveščanja o prostovoljnosti in anonimnosti ni potrebno dati, »če je to glede na okoliščine primerno«.

K 16. členu predloga (sprememba 43. člena, iskanje oseb)

IP pozdravlja dopolnitev, da se v dobro načela zakonitosti iz besedila 3. odstavka črta možnost rabe »drugih primerljivih sredstev, ki se lahko uporabijo v ta namen«. Vendar pa glede dodane možnosti rabe termovizijskih kamer ohranja opombo, da bi se takšna raba v primeru vpogleda skozi zidove zasebnih stanovanj že lahko štela za hišno preiskavo, in da mora biti torej izvedena v skladu z zakonskimi pogoji zanj.

Glede novih odstavkov (4. do 8.), ki uvajajo bistveno razširitev pooblastil pri iskanju oseb, pozdravljamo dodatne varovalke:

- da se pregled osebnih predmetov, prostorov in prevoznih sredstev iskane osebe lahko opravi šele na podlagi dovoljenja njenega bližnjega,
- da se pridobivanje določenih podatkov o telefonskih komunikacijah pogrešane osebe, vpogled v njen osebni računalnik idr., v njen plačilni promet, oz. preiskavo njenih osebnih predmetov idr., če ni mogoče najti bližnjega, izvede šele po pridobitvi sodne odredbe in če je takšno dejanje nujno za razjasnitev okoliščin pogošitve oz. za izsleditev iskane osebe
- da se tako pridobljeni podatki smejo uporabljati le za najdbo iskane osebe, da se z njimi ravna posebej skrbno, in da se osebo po najdbi z njimi tudi seznanijo.

V vsakem primeru predlagamo, da se glede izvedbe navedenih ukrepov napoti na smiselno rabo določb ZKP, ki že podrobneje predpisujejo tako pogoje za odreditev kot tudi način izvedbe teh ukrepov.

Vendar pa IP **ostaja zadržan** glede tako široke uvedbe novih policijskih pooblastil brez predhodno izvedene celovite analize vplivov na zasebnost. Ukrepi, ki jih predlagate, so v svojem obsegu izjemno široki, saj zajemajo tako komunikacijo te osebe, kot tudi preiskave njenih predmetov, stanovanja oz. avtomobila, oz. elektronskih naprav in nosilcev. V tem smislu predstavljajo hujše posege v prostorsko, komunikacijsko in informacijsko zasebnost **ne samo iskane osebe temveč potencialno širokega kroga tretjih oseb**,

primerljive s hišnimi preiskavami in preiskavami nosilcev podatkov, za katere so temu primerno v pripadajočih členih ZKP in ZEKom-1 že določeni pogoji uporabe, zato vseh učinkov ni mogoče zares presoditi brez predhodno opravljene temeljite ocene učinkov na varstvo osebnih podatkov.

K 16. členu (na novo napisana 44. in 45. člen, prikrita in namenska kontrola)

Ne da bi neposredno posegal v materijo, ki spada v pristojnost drugih organov, IP opozarja na nepotrebno **nižanje potrebnega dokaznega standarda** za razpis (do enoletne, oz. izjemoma celo do enaindvajsetmesečne) prikrite in namenske kontrole oseb, vozil, plovil, zrakoplovov in zabojujnikov v SIS II iz zdajšnjih utemeljenih razlogov za sum na dejanske razloge (torej indice). Kot je mogoče razbrati iz obrazložitve, je glavni razlog za to očitek Evropske komisije, da RS razpiše premalo tovrstnih ukrepov, kar naj bi se torej uredilo z nižanjem pogojev za uvedbo. Dalje se po mnenju IP nižanje standarda neprimerno utemeljuje s tujimi jezikovnimi različicami pripadajočega Sklepa EU, iz katerih po mnenju IP nedvoumno izhaja, da se za razpis ukrepa zahtevajo izkazani »jasni znaki« (angleški, španski prevod), oz. »dejanski znaki« (nemški) oz. »dejanski indici«, se pravi, dejansko naštete okoliščine, kar pa upošteva domače dokazne standarde vsekakor presega gole razloge za sum, ki jih ni treba niti dejansko utemeljiti. IP zato predlaga, da se obstoječ dokazni standard, ki za povsem primerljive ukrepe velja tudi v ZKP, ohrani, in da se večje število razpisanih ukrepov zagotovi z dodelitvijo višje prioritete takšnemu načinu policijskega dela.

Prav tako v dani obrazložitvi ni najti ustrezne podlage, da se lahko takšen ukrep razpiše že zgolj na podlagi informacij, prejetih od varnostno-obveščevalnih služb. Dokaze, informacije in indice, prejete po teh kanalih, bi namreč morala pred razpisom ukrepa v skladu s svojimi pooblastili preveriti še policija.

K 41. členu predloga (sprememba 112. člena, zbiranje biometrijskih podatkov)

IP ponavlja svoje stališče, izraženo tako v prejšnjem mnenju k predlogu ZNPPol-A, kot tudi na sestanku, da ne vidi potrebe, da se v 1. odstavek 112. člena zapisuje splošna podlaga za zbiranje biometrijskih podatkov. Kot že rečeno, 79. člena ZVOP-1 določa, da se uporabo biometrijskih ukrepov v javnem sektorju lahko »določi le z zakonom, če je to nujno potrebno za varnost ljudi ali premoženja ali za varovanje tajnih podatkov ter poslovne skrivnosti, tega namena pa ni možno doseči z milejšimi sredstvi«, kar pa za tako splošno opredelitev, kot jo predlagate (»pri identifikacijskem postopku in pri odkrivanju in preiskovanju kaznivih dejanj«), ni mogoče trditi.

IP zato ponovno podaja **negativno mnenje** k takšni dopolnitvi 1. odstavka in vztraja, da se raba biometrije pridrži členom ZNPPol, ki urejajo specifična policijska pooblastila (npr. ugotavljanje identitete, identifikacijski postopek, prepoznavna na podlagi fotografije) oz. drugim takšnim zakonom (npr. kriminalistično-tehnična obdelava ob odvzemu prostosti po ZKP).

K 44. členu predloga (nov 112.a člen, zbiranje podatkov o potnikih)

IP ohranja svoje pripombe iz marca podanega mnenja:

Glede kontrole notranjih letov. IP je od samega začetka nasprotoval vključitvi notranjih letov, z razlago, da ta nesorazmerno posega v pravico potnikov do svobodnega gibanja, oz. specifično, da ni izkazana potreba, da bi bilo treba vse potnike na notranjih letih tudi avtomatsko tiralično preverjati. Tekom sestankov s predstavniki domače in tuje policije je bilo sicer izpostavljeno, da bi izključitev notranjih letov pomembno zmanjšala učinkovitost sistema, ker naj ne bi bilo garancije, da bi bili ti PNR podatki teh potnikov preverjeni že ob vstopu v schengensko območje, s strani države, kjer so pač vstopili. IP ugotavlja, da s sprejemom PNR direktive, ki v 18. členu uvaja obvezni prenos za vse države članice, ti argumenti ne veljajo več. PNR direktiva namreč v 9. členu predvideva obvezno sprotno (oz. na zahtevo) izmenjavo podatkov med nacionalnimi PIA enotami. Evropska komisija pa je, tudi Sloveniji, zagotovila ustrezna finančna sredstva za njeno izvedbo. PNR direktiva sama zato vključitev notranjih letov predvideva kot neobvezno, ki jo je, če se država zanjo odloči, treba še priglasiti Evropski komisiji (2. člen). Posledično za vključitev notranjih letov ni več prepričljivega razloga. Prav tako bi vztrajanje pri vključitvi notranjih letov v več državah članicah zmanjšalo možnosti, da bo PNR direktiva, kot je, prestala prihajajočo presojo pred Sodiščem EU. Posledično IP predlaga, da se 1. odst. 112.a člena spremeni tako, da bo zajemal zgolj podatke za zunanje lete v, iz, (oz. kvečjemu še čez) ozemlje Republike Slovenije. Pri tem opozarjamo, da sedanja dikcija besedila predvideva zbiranje podatkov o »vseh komercialnih, rednih in čarterskih letih **letalskih prevoznikov**, ki svojo prevozno dejavnost opravljajo iz tretjih držav ali iz držav članic EU na ali preko ozemlja RS in v obratni smeri«. Četudi bi torej iz stavka črtali besede »iz drugih članic EU«, bi letalske družbe, ki opravljajo vsaj en zunanji let, še vedno morale posredovati tudi podatke o notranjih letih, ker to spada med »vse njihove lete« (razlika utegne nastopiti zlasti pri nizko cenovnih letalskih prevoznikih, ki večinoma letijo znotraj območja Schengna, ne pa na vseh linijah).

Glede avtomatske tiralične kontrole vseh potnikov (2. in 3. odst. 122.a člena). Upošteva, da jo določba člena 6(3)(a) PNR direktive izrecno dovoljuje, IP v zvezi z avtomatsko tiralično kontrolo vseh potnikov, **zgolj ponovno opozarja**, da predstavlja takšno preverjanje avtomatizirano, neselektivno in zelo intenzivno obdelavo osebnih podatkov, zgolj z avtomatsko dejstvo, da nekdo potuje, in da utegne biti to vprašanje še posebej poudarjeno v morebitni sledeči presoji pred Sodiščem EU. IP zatorej **še vedno priporoča**, da se tiralično kontrolo izvede zgolj za tiste potnike, ki na podlagi objektivno oblikovanih ocenjevalnih meril, potrjenih s strani pooblaščenca osebe v Nacionalni enoti za podatke o potnikih, še vedno izstopajo kot posebej sumljivi.

Glede kataloga kaznivih dejanj (4. odst. 122.a člena). IP opozarja, da je navedeni katalog v primerjavi s tistim iz Priloge II k PNR direktivi izrazito širši, in predlaga izključitev lažjih premoženjskih kaznivih dejanj (še zlasti, če niso storjena v okviru hudodelske združbe), kot so npr. izsiljevanje, povzročitev stečaja, zloraba položaja ali zaupanja pri gospodarski dejavnosti ter uskladitev kataloga s Prilogo II k PNR direktivi. Prav tako predlagamo, da se v sodelovanju z ministrstvom za pravosodje preveri, ali pri temeljnih oblikah ostalih naštetih kaznivih dejanj zares obstojijo prepričljivi razlogi za vključitev na seznam, oz. ali ne bi zadostovala opredelitev zgolj njihovih kvalificiranih (hujših) oblik.

Pristojnosti za izvajanje zunanjega nadzora. IP opozarja, da bi bilo v skladu z obveznostmi Slovenije, kot izhajajo iz PNR direktive treba v ZNPPol (po vzoru nekdanjih določb XIII. poglavja ZEKom-1) opredeliti tudi inšpekcijske in prekrškovne pristojnosti IP, kot nacionalnega nadzornega organa, glede nadzora navedene zbirke (v skladu s 15. členom PNR direktive).

K 45 členu predloga (dopolnitev 3. odst. 113. člena, uporaba tehničnih sredstev pri zbiranju podatkov pri nadzoru cestnega prometa - ANPR)

IP ugotavlja, da nekatere ključne pripombe iz našega zadnjega mnenja, oz. s sestankov na to temo **še vedno niso bile upoštewane**. Pripadajoča ocena učinkov na varstvo osebnih podatkov glede uporabe ANPR senzorjev v vozilih, ki se uporabljajo za kontrolo prometa na avtocestah, ni bila ustrezno dopolnjena v delu, ki obravnava **tveganje množične obdelave osebnih podatkov voznikov in vsa ostala tveganja glede posegov v temeljne človekove pravice**. Predlagatelj vztraja pri stališču, da bodo z ANPR sredstvi izvajali zgolj »predselekcijo« vozil, za katera bodo potem izvedeni ukrepi, ter za omejitev rabe predlaga organizacijski ukrep, torej, da bodo ANPR sredstva uporabljali zgolj tisti policisti, ki »večinoma opravljajo naloge na področju nadzora cestnega prometa in preprečevanja čezmejne kriminalitete«.

IP glede na navedeno še vedno meni, da v analizi tveganj in s tem oceni učinkov niso v zadostni meri obravnavana vsa tveganja, saj obstajajo številna nenaslovljena tveganja. Dokler to ne bo izvedeno **in dokler ne bodo posledično na podlagi ugotovitev takšne analize vključene dodatne varovalke, se zato IP ne more strinjati s podanim predlogom glede uvedbe avtomatiziranega preverjanja registrskih tablic**.

K 44. členu (nov 114.a člen (prej nov 5. odstavek 114. člena), način uporabe tehničnih sredstev pri zbiranju podatkov zaradi opravljanja policijskih nalog)

IP uvodoma pozdravlja, da je predlagatelj primere, ko bo policija tehnična sredstva za zbiranje podatkov smela uporabljati tudi iz zgradb ali drugih objektov, vozila, plovila, zrakoplova in še zlasti brezpilotnega letalnika, skušal opredeliti taksativno (2. odstavek) in ne opisno, vendar pa opozarja, da so opredelitve v alinejah še vedno preširoke in posledično pomenijo možnost prekomernega in nesorazmernega poseganja v zasebnost posameznikov (npr. 2. alineja, ki dovoljuje rabo brezpilotnih letalnikov za zelo splošni namen, tj. za dokazovanje kaznivih dejanj in prekrškov, brez kakršnih koli dodatnih pogojev).

Obenem pa IP ugotavlja, da predlagatelj **še vedno ni upošteval ključne pripombe iz našega zadnjega mnenja**, saj ni izvedel ustrezne ocene učinkov takšne rabe tehničnih sredstev na varstvo osebnih podatkov. To pomeni, da ni analiziral vseh možnih tveganj, ki jih takšno zbiranje podatkov prinaša in posledično ni mogel predvideti vseh potrebnih varovalk ali drugih ukrepov za naslovitev teh tveganj. Zato IP **še vedno podaja negativno mnenje k temu členu**.

K 115. členu obstoječega ZNPPol (dolžnost posredovanja podatkov s strani tretjih oseb)

Glede na nekatere prakse policije v zvezi s pisnimi zaprosili za posredovanje (osebnih) podatkov, ki jih pri svojem delu zaznava IP (glede tega glejte tudi naš komentar k 10. členu, kot navajamo zgoraj), predlagamo, da se besedilo 1. odst. 115. člena dopolni na način, da bo jasneje zapisano, v katerih primerih sme policija pridobivati osebne in druge podatke brez odredbe sodišča oz. državnega tožilca, in v katerih ne. Določnejša razmejitev na tem področju bi namreč po mnenju IP pomembno prispevala k pravni varnosti posameznikov kot tudi upravljavcev teh podatkov, ter obenem pomenila bistveno manjši poseg v zasebnost posameznikov, na katere se zahtevani podatki nanašajo.

K 48.-52. členu (dopolnitev 125.-129. člena, evidence policije)

IP v zvezi z novopredlagano evidenco gradiv spolnega izkoriščanja mladoletnih oseb (30. alineja 1. odst. 125. člena) na podlagi informacij, prejetih od Ministrstva za pravosodje, predlaga **proučitev možnosti hrambe t.i. podpisov (angl. fingerprint) fotografij** in audio oz. videoposnetkov, namesto dejanskih gradiv

(še zlasti fotografij). V kolikor namreč za identifikacijo določene novo najdene fotografije v zadostni meri zadošča primerjava njenega podpisa (ne zgoščene vrednosti, ampak vrednosti, pridobljene glede na njeno slikovno vsebino), ne vidimo razloga za dolgotrajno hrambo izvorne fotografije. Istočasno pa pozdravljamo novo dodano možnost, da ima oseba, na katero se takšna fotografija idr. nanaša, pravico zahtevati njen izbris iz evidence (nov 4. odst. 128. člena).

Kar zadeva hrambo DNK profilov, daktiloskopskih profilov in fotografij, odvzetih osebam, ki potem niso bile obsojene, **IP pozdravlja odločitev predlagatelja, da dejansko poskrbi za izvršitev odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-321/11** s tem, da črta večino možnosti nadaljnje hrambe teh podatkov po trenutku, ko se je kazenski postopek, tekom katerega so bili ti podatki od osumljenca pridobljeni, končal brez obsodilne sodbe. Vseeno pa predlagamo:

- da se ohrani stavek, da se način posredovanja potrebnih podatkov o načinu zaključka kazenskega postopka **podrobneje predpiše v podzakonskem aktu**, ter da se v prehodnih in končnih določbah predpiše rok za to;
- da se v prehodnih in končnih določbah predpiše rok za prečiščenje zadevnih evidenc za nazaj;
- da se črta novo predlagani izjemi zadržanja podatkov v blokirani evidenci zavoljo možnosti subsidiarnega pregona (9 mesecev), ali zavoljo odložitve kazenskega pregona (največ 8 let). V obeh primerih je namreč državni tožilec glede na vse okoliščine, vključno s težo kaznivega dejanja precenil, da kazenski pregon ni nujno potreben, zavoljo česar po mnenju IP niso podane okoliščine, iz katerih bi lahko sklepali, da bo osumljenec še ponavljal kazniva dejanja, in da bi bila torej nadaljnja hramba njegovih biometrijskih podatkov še naprej pomembna z namenom »preprečevanja kaznivih dejanj«.

S spoštovanjem,

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