



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: 007-51/2018/2

Datum: 29. 11. 2018

Ministrstvo za notranje zadeve

Naslov e-pošte: gp.mnz@gov.si

ZADEVA: Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o nalogah in pooblastilih policije (EVA 2018-1711-0016) – MNENJE

ZVEZA: Vaš e-dopis št. 007-250/2018/1 (14-02), prejet dne 14. 11. 2018

Spoštovani,

na podlagi vašega zaprosila in 48. člena Zakona o varstvu osebnih podatkov (ZVOP-1) ugotavljamo, da se predlog zakona med drugim nanaša na vprašanja izvajanja t.i. PNR direktive ter določbe veljavnega Zakona o nalogah in pooblastilih policije (ZNPPol), ki je med drugim tudi v tem delu na pobudo Varuha človekovih pravic v presoji na Ustavnem sodišču RS. IP ni znano, kdaj bo Ustavno sodišče RS o primeru odločilo, vendar pa bo treba vsekakor odločitev, ko bo sprejeta, upoštevati tudi z vidika ZNPPol.

V zvezi s tem izpostavljamo, da je IP že ob sprejemanju dopolnitev in sprememb Zakona o nalogah in pooblastilih policije (ZNPPol-A) v svojih mnenjih nasprotoval zlasti vklučitvi vseh (torej tudi notranjih) letov, kar je glede na določbe Direktive EU 2016/681 (t.i. PNR direktive) povsem opcijska možnost (torej stvar izbire, člen 2). Prav tako je IP že takrat izpostavil, da mora biti, če se država odloči zanj, ta možnost izvedena tako (člen 6(9)), da ne posega v pravico do prostega gibanja, oz. pravil Schengenskega zakonika. Še zlasti iz teh razlogov se sprašujemo, ali je predlagana rešitev predloga zakona ustrezna, saj dejansko predvideva sistematično tiralčno kontrolo vseh potnikov tudi na notranjih letih in vztrajamo, da za vključitev notranjih letov (in celo preletov) ni prave utemeljitve, vsaj ne v sedanjih fazi in pred odločitvijo Ustavnega sodišča RS.

Tako široka implementacija s sabo nosi znatna tveganja v smislu kasnejše negativne ustavnosodne presoje (tako domače kot na ravni EU), kot tudi številne praktične težave pri izvajanju takšnih ukrepov. Prav tako tega **ne zahteva relevantna direktiva EU**.

Dodatno IP izpostavlja nekatere sporne vidike oz. zakonske spremembe ZNPPol, ki so bile uvedene z zadnjo novelo zakona (ZNPPol-A), in na katere je IP tekom zakonodajnega postopka že opozoril predlagatelj zakona, vendar pa ta pripomb ni upošteval.

K 10. členu predloga ZNPPol-B (sprememba 34. člena zakona, zbiranje obvestil)

Predlog predvideva črtanje policistove izrecne obveznosti iz 2. odst., da vsako osebo, od katere zbira obvestila, predhodno izrecno opozori, da je dajanje obvestil prostovoljno oz. da ima (razen v določenih primerih) pravico do anonimnosti pri podaji obvestil. IP takšni spremembi nasprotuje in opozarja, da ureditev, da bi po novem policisti smeli zadevni osebi dajati vtis, da je podaja obvestil obvezna, ni ustrezna. Namen spremembe naj bi namreč bil zgolj v tem, tako obrazložitev, da se policista

razbremenjeni podajanja takšnega obvestila v nekaterih izjemnih situacijah, kjer to resnično ni smiselno. Če je to namen predlagane spremembe, potem mora biti zakonska dikcija takšna, da je ta namen dosežen, da pa niso možne širše interpretacije, kot bi lahko izhajale iz predlaganega besedila.

Obvestilo o prostovoljnem podajanju informacij je zelo pomembno za zagotovitev načela prostovoljnosti in anonimnosti, zato morajo biti izjeme, ko takega obvestila ni potrebno predhodno podati, podane dovolj ozko. IP pri tem ponovno opozarja na problematično prakso pri pridobivanju podatkov o uporabnikih različnih spletnih storitev, kjer je policija v številnih primerih svoja pisna oz. ustna zaprosila formulirala tako, da je bila zaprosena oseba prepričana, da zaprosene podatke, vključno s prometnimi podatki, mora posredovati. Kot smo že večkrat poudarili v svojih poročilih oz. na medsebojnih sestankih, takšna praksa ne sme biti dopustna. Obveznost posredovanja podatkov obstoji zgolj v primerih, ko to določa 115. člen ZNPPol ali drug zakon. V teh primerih mora biti dopis tudi ustrezno označen kot obvezen (kot zahtevek, ne zaprosilo), in mora opozoriti na posledice neposredovanja. V ostalih primerih pa mora iz dopisa jasno izhajati, da gre za zbiranje obvestil, ter da je odgovor na dopis prostovoljno ravnanje. To še posebej drži, ker veljavna možnost zbiranja obvestil velja tudi za s.p.-je in pravne osebe.

IP zato ponovno predlaga, da se 2. odstavek dopolni na način, da bi bila ta možnost izključena zgolj v posebej potrebnih primerih, ki jih tudi sami navajate v obrazložitvi, npr. »ko že iz samega ravnanja osebe izhaja, da želi prostovoljno dati izjavo«.

K 4. členu predloga ZNPPol-B (sprememba 42. člena zakona, identifikacijski postopek)

IP ponovno izpostavlja neustreznost besedila »*drugih operativnih in kriminalistično-tehničnih opravil*« v 1. odstavku 42. člena ZNPPol, ki pušča popolnoma odprte možnosti glede uporabe tehničnih sredstev za namen izvedbe identifikacijskega postopka. Nekatera od njih, npr. raba termovizijskih kamer, ali sistemov za avtomatsko primerjavo prstnih odtisov, izdelave profilov ali haplotipov DNK, ali sredstev za optično prepoznavo registrskih tablic, imajo namreč lahko široke vplive na zasebnost posameznikov, ki jih policija tekom iskanja obravnava. Za določene od njih je lahko potrebna tudi predhodna odredba sodišča (npr. za vpogled v zasebno stanovanje s termovizijsko kamero, kar glede na tujo prakso šteje kot hišna preiskava), oz. morajo biti izpolnjeni določeni pogoji (oddaja prstnih odtisov brisa ustne sluznice je obvezna samo v določenih primerih). Predlagamo, da se posledično tudi besedilo 1. odstavka 42. člena ZNPPol ustrezno dopolni na način, da bodo tehnična sredstva opredeljena upoštevajoč načelo sorazmernosti, določnosti obdelav in ne zgolj primeroma.

K 8. členu predloga ZNPPol-B (sprememba 112.a člena zakona, zbiranje in obdelava podatkov o potnikih, prijavljenih na let API)

IP v zvezi s projektom zbiranja API in PNR podatkov o letalskih potnikih, njihovo hrambo, ter preverjanjem in ocenjevanje potnikov na tej podlagi in analizo v okviru namenske Nacionalne enote za informacije o potnikih, pozdravlja trud, ki je bil vložen v pripravo dopolnitev obstoječega ZNPPol. Ob tem izpostavljam:

- nejasnost dikcije besedila glede tega, kaj naj bi potencialno zajemalo preverjanje in ocenjevanje potnikov na tej podlagi (zgolj obdelave opredeljene v 5. odstavku ali tudi druge);
- obseg dopustnosti posredovanja drugim organom – ni razvidno, ali gre za posamične primere ali celotno bazo podatkov? Prav tako ni razvidno, kdo naj bi bili prejemniki posredovanja.
- Dejstvo, da naj bi obdelave in preverjanje potekali za vse potnike tako na zunanjih kot notranjih letih.

Upoštevajoč določbe 2. odstavka 8. člena Direktive EU 2016/681 IP izpostavlja, da predlog ZNPPol-B ne določa obveznosti glede zagotavljanja s 13. členom Direktive EU 2016/681 določenih zahtev glede zagotavljanja varstva in varnosti osebnih podatkov (5., 6. in 7. odstavek 13. člena Direktive EU

2016/681), kot npr. sledljivosti obdelav, prepovedi obdelave podatkov API in PNR, ki razkrivajo raso ali etnično poreklo osebe, njena politična mnenja, versko ali filozofsko prepričanje, članstvo v sindikatu, zdravstveno stanje, spolno življenje ali spolno usmerjenost (4. odstavek 13. člena Direktive EU 2016/681) ter obveznosti, da se v primeru, da kršitev varstva osebnih podatkov utegne povzročiti veliko tveganje za varstvo osebnih podatkov ali negativno vplivati na zasebnost posameznika, na katerega se podatki nanašajo, o tej kršitvi brez nepotrebne obvesti posameznika, na katerega se podatki nanašajo, in nacionalni nadzorni organ (8. odstavek 13. člena Direktive EU 2016/681).

K 9. členu predloga ZNPPol-B (sprememba 114.a člena zakona, način uporabe tehničnih sredstev pri zbiranju podatkov zaradi opravljanja policijskih nalog)

IP izpostavlja nekatere sporne vidike oz. zakonske spremembe ZNPPol, ki so bile uvedene z zadnjo novelo zakona (ZNPPol-A), in sicer je policija tako bistveno razširitev pooblastil, kot jo je uvedel 114.a člen uvedla brez celovite vnaprejšnje ocene učinkov na varstvo osebnih podatkov.

Raba brezpilotnih letalnikov (t. i. 'dronov'), opremljenih s kamerami in drugimi senzorji namreč po mnenju IP predstavlja bistveno spremenjen pristop pri policijskem nadzoru posameznikov. Kot povzemamo v našem poročilu na to temo¹, njihova raba sicer prinaša številne prednosti, vendar pa tako količinsko kot tudi kakovostno spet bistveno presega dosedanje načine dela. 'Droni' so namreč lažji, lahko letijo nižje, so bolj agilni, upravljanje je enostavnejše, čas splavitve je krajši; cena ure v zraku je bistveno nižja v primerjavi s policijskih helikopterjem. Prav tako omogočajo namestitve širokega nabora senzorjev. Zatorej je po mnenju IP vsekakor treba šteti, da raba 'dronov' pomeni bistveno razširitev možnosti policijskega nadzora z zraka.

Posledično IP šteje kot nujno, da se navedena možnost bodisi črta bodisi policija pripravi temeljito oceno učinkov na varstvo osebnih podatkov, v kateri se podrobneje opredeli tako do plovnih zmožnosti 'dronov', kot tudi do tehničnih lastnosti senzorjev, ki jih namerava na njih nameščati, in na tej podlagi besedilo ZNPPol v tem delu ustrezno dopolni ter uporabo teh sredstev bistveno omeji. Sedanja rešitev, to je taksativno (numerus clausus) naštevanje dopustnih namenov uporabe v 2. odstavku člena 114.a, ne more nadomestiti takšne presoje. Navedeni seznam je, ugotavljamo, tudi tako širok, da ga je praktično mogoče šteti kot splošno podlago za rabo 'dronov' pri tako rekoč vseh policijskih pooblastilih. Še zlasti namen »dokazovanja kaznivih dejanj in prekrškov in identificiranje kršiteljev in storilcev« je npr. izjemno splošen, ob tem pa ga še dopolnjujejo nameni »nadzora državne meje«, »iskanja oseb«, »spremljanja zakonitosti izvajanja policijskih pooblastil«, idr. Iz teh namenov izhaja, da je praktično povsod, kjer so policisti, lahko zraven tudi 'dron'.

Posledično IP vztraja pri svojih že podanih opozorilih in poziva k ustrezni spremembi uzakonjenega načina uporabe brezpilotnih letalnikov za splošno rabo v policiji.

K 10. členu predloga ZNPPol-B (novi 112.b, 112.c, 112.č in 112.d člani – ureditev zbiranja in obdelave podatkov o potnikih iz sistema rezervacij letalskih kart – PNR)

IP izpostavlja, da predlog ZNPPol-B ne določa obveznosti glede zagotavljanja s 13. členom Direktive EU 2016/681 določenih zahtev glede zagotavljanja varstva in varnosti osebnih podatkov (5., 6. in 7. odstavek 13. člena Direktive EU 2016/681), kot npr. sledljivosti obdelav, prepovedi obdelave podatkov PNR, ki razkrivajo raso ali etnično poreklo osebe, njena politična mnenja, versko ali filozofsko prepričanje, članstvo v sindikatu, zdravstveno stanje, spolno življenje ali spolno usmerjenost (4. odstavek 13. člena Direktive EU 2016/681) ter obveznosti, da se v primeru, da kršitev varstva osebnih

¹ http://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/porocila/Brezpilotni_letalniki_-_porocilo_IP.pdf

podatkov utegne povzročiti veliko tveganje za varstvo osebnih podatkov ali negativno vplivati na zasebnost posameznika, na katerega se podatki nanašajo, o tej kršitvi brez nepotrebnega odlašanja obvesti posameznika, na katerega se podatki nanašajo, in nacionalni nadzorni organ (8. odstavek 13. člena Direktive EU 2016/681).

Upošteva se navedeno IP ponovno izpostavlja nekatere skrbi (številne so bile izpostavljene že ob sprejemu ZNPPol-A):

- 1) dopustnost vključitve podatkov za notranje lete (v RS iz drugih držav članic EU, oz. obratno) za namen izvajanja mejne kontrole na notranji meji. IP predlaga, da se zbiranje podatkov (1. odstavek 112.b člena) v tej fazi **omeji zgolj na pridobivanje podatkov o zunanjih letih**, notranje pa vključi šele po opravljenem tehtanju pred Ustavnim sodiščem.
- 2) Dopustnost tako širokega določanja namenov uporabe PNR podatkov, kot to navaja 3. odstavek 112.b člena. Namen analize PNR podatkov, kot je bil predstavljen v PIA analizi ob predlogu ZNPPol-A, naj bi bil skozi kriminalistično obveščevalno dejavnost (analizo, ocenjevalne kriterije) najti osebe, ki jih mejna kontrola sicer, na podlagi svojih pooblastil, morda ne bi. Zatorej naj se tiralično preverjanje izvaja zgolj za te, na podlagi ocenjevalnih kriterijev sumljive osebe, ne pa kar za vse osebe.
- 3) Nejasnost dikcije besedila glede tega, kaj naj bi potencialno zajemalo preverjanje in ocenjevanje potnikov ter analitična obdelava podatkov na tej podlagi (zgolj obdelave opredeljene v 5. odstavku ali tudi druge),
- 4) obseg dopustnosti posredovanja drugim organom – ni razvidno, ali gre za posamične primere ali celotno bazo podatkov? Prav tako ni razvidno, kdo naj bi bili prejemniki posredovanja.
- 5) Iz besedila ni razvidno, kako bo zagotovljeno, da se preverjanje, analize in druge obdelave ne bodo izvajale na diskriminatoren način.
- 6) Iz besedila predloga zakona ni razvidno, kako se bo zagotovilo, da bodo ta vnaprej določena ocenjevalna merila ciljna, sorazmerna in specifična. Države članice morajo poleg tega v skladu 4. odstavkom 6. člena Direktive EU 2016/681 zagotoviti, da enote za informacije o potnikih v sodelovanju s pristojnimi organi iz člena 7 Direktive EU 2016/681 določijo in redno pregleduje ta merila. To je v predlogu sprememb 7. odstavku 112.b člena ZNPPol navedeno na zelo splošen način. Ta merila pa hkrati ne smejo v nobenem primeru temeljiti na podlagi rase ali etničnega porekla osebe, njenih političnih mnenj, vere ali filozofskega prepričanja, članstva v sindikatu, zdravstvenega stanja, spolnega življenja ali spolne usmerjenosti, kar v predlogu zakona izrecno ni navedeno.

Glede opredelitve nalog in neodvisnosti ter vloge po predlaganem novem členu 112.d imenovane pooblaščenec osebe za varstvo osebnih podatkov IP izpostavlja, da te niso povsem skladne z zahtevami iz Direktive EU 2016/681 (med drugim člena 5).

K 15. členu predloga ZNPPol-B (dopolnitev 128. člena – roki hrambe podatkov)

IP z vidika ustavnih pravic posameznika in dolžnosti upravljavcev glede zagotavljanja točnosti in ažurnosti podatkov ter spoštovanja rokov hrambe podatkov kot nesprejemljivo ocenjuje prenašanje bremena za izbris podatkov iz evidenc policije v celoti na posameznika. Zato predlagamo bistveno dopolnitev besedila predlaganega novega 5. odstavka 128. člena na način, da ne bo nobenega dvoma, da mora policija in/oz. pristojni upravljavec kazenske evidence zagotoviti ustrezno izmenjavo podatkov z namenom pravočasnega izbrisa podatkov iz evidenc ZNPPol iz tega razloga (torej zaradi izbrisa obsodb iz kazenske evidence).

Prav tako IP predlaga, da se rok hrambe podatkov API in PNR po 30. oz. 31. točki 125. člena ZNPPol v neblokirani obliki skrajša na čas, ki je potreben za izvedbo ocene tveganja, kar naj bo največ 1 mesec od datuma prejema podatkov.

K 17. členu predloga ZNPPol-B (nov 129.a člen – depersonalizacija podatkov)

6. alineja 1. odstavka: IP izpostavlja, da določbe točke f 2. odstavka člena 12 Direktive EU 2016/681 predvidevajo brisanje vseh zbranih podatkov API (torej vseh podatkov iz evidence potnikov, prijavljenih na let (API) po 30. točki člena 125 ZNPPol). Dikcija, kot jo predvideva predlog ZNPPol-B (brisanje zgolj podatkov, *ki vsebujejo kakršne koli informacije, na podlagi katerih bi bilo mogoče neposredno identificirati potnika*), posledično ni ustrezna in pravno gledano ni jasna, ne pomeni pravne varnosti in ne izpolnjuje zahtev po brisanju podatkov, po izpolnitvi namena, kot to določa Direktiva EU 2016/681. Pomenila bi namreč dejansko lahko trajno hrambo vseh tistih osebnih podatkov API, ki omogočajo posredno identifikacijo.

4. odstavek: IP izpostavlja, da predlog ZNPPol-B v nasprotju z Direktivo EU 2016/681 ne določa obveznosti, ki izhaja iz direktive, in sicer da mora biti pooblaščen oseba za varstvo podatkov enote za informacije o potnikih o razkritju depersonaliziranih podatkov obveščena in da lahko opravi naknadni pregled.

Dodatno 112. člen ZNPPol (zbiranje podatkov)

IP izpostavlja, neustrezno ureditev, ki je bila uvedena z ZNPPol-A, in sicer v 1. odstavku 112. člena v smislu, da policisti lahko na splošno, »zaradi opravljanja policijskih nalog«, zbirajo tudi podatke o »biometričnih značilnostih oseb«. Uporaba takšnih ukrepov ne more biti dopustna »kar na splošno« pri izvajanju nalog policije. Ta zahteva izhaja tudi iz določb člena 10 Direktive EU 2016/680.

Dodatno 113. člen ZNPPol (uporaba tehničnih sredstev pri zbiranju podatkov)

IP izpostavlja neustrezno ureditev, ki je bila uvedena z ZNPPol-A, in sicer na odprtost uporabe tehničnih sredstev za ugotavljanje prekrškov (3. odstavek) ter nesorazmerno možnost uporabe sistemov za optično prepoznavo registrskih tablic pri nadzoru cestnega prometa (4. odstavek), konkretno z namenom ugotavljanja pogojev za udeležbo voznika oz. vozila v cestnem prometu oz. z namenom iskanja oseb in predmetov. IP opozarja, da gre pri sistemih avtomatske prepoznave tablic za zelo visoka tveganja glede posega v človekove pravice, zato je nujna predhodna izvedba celovite presoje vplivov na zasebnost, ki v primeru ZNPPol-A ni bila narejena celovito.

V tem delu torej sporočamo, da zgornji predpis oz. deloma že veljavni ZNPPol po mnenju IP ni skladen z zahtevami predpisov s področja varstva osebnih podatkov in določb 38. člena Ustave RS.

Hvala za sodelovanje in lep pozdrav,

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

Pripravila:

Alenka Jerše, univ. dipl. prav.

namestnica informacijske pooblaščenke