



Zadeva: 007-67/2015/
Datum: 1.9.2015

Ministrstvo za notranje zadeve
Generalna policijska uprava
Štefanova ulica 2
1501 Ljubljana

Zadeva: Pripombe Informacijskega pooblaščenca k Osnutku sprememb in dopolnitev Zakona o nalogah in pooblastilih policije (ZNPPol-A)

Zveza: vaše e-poštno sporočilo št. 007-227/2015/3 (207-1) z dne 12. 8. 2015

Spoštovani,

kot dogovorjeno na sestanku dne 19. 8. 2015, vam Informacijski pooblaščenec (v nadaljevanju IP) na podlagi vašega dopisa, v katerem nam v mnenje pošiljate besedilo osnutka sprememb in dopolnitev Zakona o nalogah in pooblastilih policije (v nadaljevanju osnutek), 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) ter 2. člena Zakona o informacijskem pooblaščenca (Uradni list RS, št. 113/05 in 51/07 – ZUstS-A, v nadaljevanju ZInfP), pošiljamo predhodno mnenje IP o navedenem osnutku.

Uvodoma pozdravljamo, da ste k spremembam pristopili ZNPPol s široko strokovno razpravo, saj je pri zadevni tematiki predlagane rešitve nujno treba pravočasno pretehtati s stališča drugih zakonitih interesov in pravic, Transparentnost pri sprejemanju tovrstne zakonodaje je bistvenega pomena za sorazmernost in sprejemljivost predlaganih sprememb.

Kot izhaja iz osnutka, predlagatelj osnutka predvideva več sprememb, ki se nanašajo na pristojnosti Informacijskega pooblaščenca, in sicer tako z vidika varstva osebnih podatkov, kot tudi dostopa do informacij javnega značaja. Informacijski pooblaščenec v nadaljevanju izpostavlja ključne točke trenutnega besedila, ki bi bile po našem mnenju z vidika zagotavljanja ustavno opredeljenega varstva osebnih podatkov potrebne dodatne razprave ter dopolnitev, pri čemer se v tem dopisu, kot dogovorjeno, podrobneje ne opredeljujemo do predlaganih sprememb 118. člena ZNPPol, glede katerih poteka ločeno usklajevanje.

Pooblaščenec ponovno poudarja, da morajo biti pooblastila, ki jih država da represivnemu organu, kot je policija, natančno določena z zakonom in le takšna, ki so nujna za doseg javne varnosti. Kadar bi lahko cilj dosegli na način, ki manj invazivno poseže v pravice posameznikov, je treba izbrati to pot. Navedeno pomeni nujnost doslednega upoštevanja načela sorazmernosti pri izboru načinov posega v pravice posameznika in izogibanje neselektivnim ukrepom, ko se poseže v zasebnost širokega kroga oseb, da bi se (morda) identificiralo kršitelja. Pooblastila represivnih organov zato ne smejo biti določena tako splošno in široko, da bi njim samim dovoljevala izbiro metod in sredstev, s katerimi bi smeli poseči v življenje posameznikov.



IP pri tem poudarja svoje dosedanje stališče¹, da policija ni upravičena samostojno širiti tipov in namenov rabe tehničnih sredstev, oz. da mora vsakršna raba tehničnih sredstev za obdelavo osebnih podatkov osumljencev in drugih oseb temeljiti na zakonskem pooblastilu ter spoštovati vsa načela varstva osebnih podatkov. Uvedba katerega koli novega pooblastila oz. tipa ali namena rabe tehničnih sredstev mora torej temeljiti na skrbnem tehtanju posledic takšne uvedbe, ki je mogoča zgolj ob pogoju, da je narejena presoja vplivov na zasebnost za vsako posamezno pooblastilo.² Zgolj na ta način je namreč mogoče zagotoviti ustrezno presojo, ali je uvedba resnično nujna, primerna, učinkovita in sorazmerna ter pravočasno predvideti tveganja in varovalke za neupravičene posege v človekove pravice.

V nadaljevanju podajamo podrobnejše pripombe na posamezne predloge sprememb.

K 42. členu – identifikacijski postopek

IP poudarja, da bi predlagatelj zakona moral predvideti rok hrambe tudi za hrambo odvzetega materiala in iz njega pridobljenih profilov oz. haplotipov v primerih, ko identifikacijski postopek vključuje tudi odvzem prstnih odtisov in biološkega materiala za namene pridobitve profilov DNK in haplotipov DNK. **Zakon bi namreč moral izrecno določati, da se in kdaj se odvzeti material oz. iz njega izdelani profili brišejo iz 'začasne evidence'**, razen če obstojijo zakonski razlogi za njihovo nadaljnjo hrambo oz. vključitev v ustrezno evidenco. Tako se npr. ne sme dogajati, da bi policija prstne odtise oseb, ki jih ni uspela drugače identificirati, redno uvrščala v ustrezno evidenco.

K 43. členu – iskanje oseb

IP ugotavlja, da med tehnična sredstva predlagatelj zakona uvršča tudi tehnična **sredstva za video in avdio snemanje, pri čemer iz obrazložitve in vsebine besedila ni razvidno, katera sredstva ima predlagatelj v mislih**. IP opozarja, da je predlagana zakonska dikcija 'tehnična sredstva za video in avdio snemanje' s tega vidika preširoka, saj zajema najrazličnejša sredstva, ki omogočajo zelo različne oblike posega v zasebnost posameznikov in imajo posledično zelo različne posledice zanje, zato priporočamo konkretizacijo sredstev v največji možni smiselni meri, kot je primeroma to izvedeno v 88. členu.

K 52. členu – pregled osebe

Predlagatelj v novem 6. odstavku 52. člena ZNPPol opredeljuje možnost, da policisti pri pregledu osebe **uporabljajo tehnična sredstva, pri čemer ni navedeno katera** sredstva - so to lahko »body scannerji«, rentgenske naprave, druga sredstva? IP predlaga, da se s ciljem zagotavljanja ustrezne pravne varnosti po vzoru npr. 88. člena ZNPPol tehnična sredstva navede. Nedoločenost uporabljenih tehničnih sredstev namreč že v začetku onemogoča ustrezno presojo njihovih vplivov, pri samem izvajanju pooblastil pa pušča odprto polje nejasnosti in tveganje za uporabo sicer podobnih sredstev, katerih uporaba pa prinaša večja tveganja za nesorazmerne posege v temeljne človekove pravice³. Pooblastila represivnih organov namreč ne smejo biti določena tako splošno in široko, opredelitev vrste tehničnega sredstva pa mora biti predmet zakonodajalca in ne vsakokratna odločitev represivnega organa.

K 53. členu – vstop v tuje stanovanje in druge prostore ter vstop v poslovne prostore in na zasebne površine

Opozoriti želimo na neustrezen sklic v obrazložitvi na (20. člen) Zakona o inšpekcijskem nadzoru (Uradni list RS, št. 43/07 - uradno prečiščeno besedilo in 40/14; ZIN). Inšpektor namreč po določbah ZIN samostojno nima pooblastil za vstop na ograjena in ne ograjena dvorišča ter druge zunanje zasebne površine fizičnih

¹ Glej enega od izvornih komentarjev IP k predlogu ZNPPol, <https://www.ip-rs.si/novice/detail/predlog-zakona-o-nalogah-in-pooblastilih-policije-znppol/?cHash=52d2eb0c9e4dc9c5c20f1b5419de4368>

² Kot orodje, ki je lahko v pomoč pri takšni presoji, je IP pripravil smernice 'Presoje vplivov na zasebnost pri uvajanju novih policijskih pooblastil' (https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/smernice/Presoje_vplivov_na_zasebnost_pri_uvajanju_novih_policijskih_pooblastil_Smernice_IP.pdf).

³ Prim. »tehnično sredstvo za snemanje in »bodičasti trak«.

oseb. Po določbi 2. odstavka 20. člena ZIN namreč lahko zavezanec inšpektorju, ki nima odločbe pristojnega sodišča, odkloni vstop v stanovanjske prostore. 1. odstavek 22. člena ZIN pa dalje določa, da če mora inšpektor pri opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora pregledati posamezne prostore v stanovanju, pa temu lastnik oziroma uporabnik nasprotuje, si mora za pregled teh prostorov pridobiti **odločbo pristojnega sodišča**.

K 112. členu – zbiranje podatkov

IP opozarja, da je določba 1. odstavka 112. člena ZNPPol, da smejo policisti »zaradi opravljanja policijskih nalog« zbirati biometrične podatke, presplošna, da bi bila v skladu z zahtevami ZVOP-1. IP zato upoštevajoč načelo sorazmernosti predlaga, da se pooblastilo za zbiranje biometričnih značilnosti oseb omeji na posamezne naloge oz. pooblastila, kar se zakonsko opredeli.

V zvezi s predlaganimi spremembami novega 6. odstavka 112. člena ZNPPol, ki določa, da se **pooblastilo za avtomatski odvzem prstnih odtisov oz. brisa ustne sluznice širi na vse osumljence, za katere se lahko izda evropski nalog za prijetje in predajo**, ter deljenje teh informacij z drugimi državami članicami, IP opozarja, da iz obrazložitve ne izhaja izkazana sorazmernost tovrstnega posega v zasebnost posameznikov. Odvzem prstnih odtisov oziroma biološkega materiala za namene pridobitve DNK se jemlje, ko se za kaj rabi - za identifikacijo (redko) ali zavoljo primerjave s sledovi preiskovanega ali prejšnjih kaznivih dejanj (pogosteje). **Avtomatizem** odvzemanja prstnih odtisov oz. brisa ustne sluznice, pogojen zgolj s težo kaznivega dejanja, po oceni IP **ni sorazmeren** poseg v zasebnost.

IP zato predlaga, da predlagatelj zakona najde rešitev v smeri zoženja primerov, ko se avtomatično odvzema prstne odtise oz. brisa ustne sluznice osumljencev (npr. ko so izpolnjeni pogoji za odvzem prostosti navedenim posameznikom, za katere se lahko izda evropski nalog za prijetje in predajo - torej ne kar vsakemu osumljencu, ampak zgolj tistim, pri katerih ima policija dovolj konkretiziran sum za aretacijo).

K 113. členu – uporaba tehničnih sredstev pri zbiranju podatkov

Predlagatelj v 3. odstavku 113. člena ZNPPol opredeljuje, da lahko policisti pri nadzoru cestnega prometa na javnih cestah in na drugih javnih površinah uporabljajo med drugim »tehnična sredstva za ugotavljanje drugih prekrškov«. IP v zvezi s tem predlaga, da se ta del 3. odstavka 113. člena ZNPPol bodisi izključi bodisi se navedena druga tehnična sredstva za ugotavljanje drugih prekrškov konkretnije opredelijo.

Predlagatelj v 4. odstavku 113. člena uzakonja avtomatsko prepoznavo registrskih tablic in preverjanje števil zoper evidence v cestni kontrolo. IP pozdravlja dejstvo, da naj bi Policija glede smiselnosti uvedbe sistema za avtomatsko prepoznavo tablic pripravljala **analizo presoje vplivov** takšnega sistema na zasebnost posameznikov. Ob tem pa glede na besedilo sprememb zakona ne more mimo dejstva, da je bila kot vse kaže odločitev o uvedbi tovrstnega ukrepa, ki pomeni resen poseg v zasebnost nedolžnih posameznikov sprejeta preden so znane ugotovitve navedene analize vplivov ukrepa na zasebnost posameznikov.

IP glede na nam poznana dejstva daje negativno mnenje k umestitvi pooblastila za avtomatsko preverjanje registrskih tablic med splošna policijska pooblastila za zbiranje osebnih podatkov (se pravi, izvajanju tega pooblastila neselektivno, potencialno stalno znotraj RS, zlasti na pomembnejših prometnicah).

Gre za primer, ko se, da bi morda v prihodnje lažje ugotovili storilca (kaznivega dejanja, prekrška), izvaja splošen nadzor, ki poseže v pravico do zasebnosti in varstva osebnih podatkov vseh – torej pretežno tistih, ki se pravilom prostovoljno podreajo in državi niso dali nobenega povoda za ukrepanje. Kot smo opozorili že v svojem mnenju glede predlaganih sprememb Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o nadzoru državne meje (EVA 2014-1711-0033), bi se tovrstni ukrepi smeli izvajati zgolj zoper osebe (oz. vozila), glede katerih je zadevni policist že zaznal določeno verjetnost (»utemeljeno« ali ne), da so udeležena pri

nezakonitem ravnanju. Avtomatsko preverjanje tablic, bodisi s stacionarnimi bodisi mobilnimi kamerami in pripadajočo programsko opremo za prepoznavo tablic, ter preverbo teh števil v pripadajočih domačih in tujih policijskih evidencah, se ne more šteti za ukrep, ki bi zadostil temu zakonskemu pogoju. Navedeno področje je še posebej občutljivo tudi z vidika možnosti uporabe tuje (tudi zasebne!) opreme, npr. kamer na avtocestah in podobno.

Zato predlagamo, da se glede uvajanja avtomatske prepoznavo tablic primarno izvede celovita presoja vplivov na informacijsko zasebnost in podredno dovoli zgolj za namen izvajanja selektivnih ukrepov, se pravi ukrepov, ki se izvedejo šele po opravljeni presoji policista, da gre za 'sumljivo' vozilo. Omejitve rabe tovrstne kontrole zgolj na 'kontrolno prometa' ne zadostuje, saj pomeni uvedbo stalnega nadzora vseh vozil in torej nesorazmeren poseg v zasebnost vseh voznikov.

K 114. členu (uporaba tehničnih sredstev pri izvajanju policijskih pooblastil in spremljanju javnih zbiranj)

IP predlaga, da se konkretizacija tehničnih sredstev, kot je opredeljena v 5. odstavku 114. člena uredi že v zakonu in ne internih aktih.

Predlagatelj v 6. odstavku 114. člena predvideva, da lahko policija pri opravljanju policijskih nalog, izvajanju policijskih pooblastil ter spremljanju javnih zbiranj **uporablja tudi netipizirana tehnična sredstva, ki so v lasti drugih državnih organov in pravnih oseb in so po tehničnih lastnostih primerljiva s tipiziranimi. IP ni naklonjen tovrstnim rešitvam glede uzakonjanja široke rabe izposojene opreme s strani policije.** Predvsem opozarjamo pred morebitnim uvajanjem javno-zasebnih partnerstev, kot se je npr. na ravni občin zgodilo z radarji, ali posrednemu širjenju kroga tehničnih sredstev izven nabora, ki ga dovoljuje zakon. Zato predlagamo, da se navedeni člen **dopolni v smeri, ki bi jasneje zamejevala in zožila primere rabe netipizirane opreme v izogib nenadzorovanemu širjenju tehničnih sredstev, ki jih uporablja policija in s tem povezanim kršitvam.**

K 118. členu (varovanje podatkov)

Kot smo že pojasnili, **se IP ne strinja s predlagano rešitvijo, da se za dokumente, ki vsebujejo varovane podatke policije določbe zakona, ki ureja dostop do informacij javnega značaja, ne uporabljajo.** Takšna rešitev je po našem mnenju nesistemska in z našega vidika povsem nesprejemljiva.

K 122. členu (avtomatska obdelava vseh po 112. členom zbranih podatkov)

IP se ne strinja s predlagano splošno in preohlapno določbo prvega odstavka 122. člena glede uzakonitve avtomatizirane obdelave vseh zbranih osebnih podatkov brez omejitev v povezavi z vsemi policijskimi nalogami. Pri tem poudarjamo, da ne nasprotujemo avtomatizirani obdelavi osebnih podatkov s strani policije sami po sebi, vendar pa menimo, da bi bilo treba njeno uporabo opredeliti ožje oziroma samo za nekatere policijske naloge ali resnejše primere. Tudi iz obrazložitve to ni razvidno. Če gre zgolj za kriminalistično-obveščevalno dejavnost v smislu uporabe programskih orodij za »poslovno« obveščanje (angl. business intelligence), IP nima zadržkov do tovrstne avtomatske obdelave ob ustreznih omejitvah iz 2. in 3. odstavka.

K 123. členu (policijske evidence)

V zvezi z uvedbo nove evidence za izločitev IP nima večjih pripomb. Opozarjamo pa, da bi bilo treba dodati zahtevo po obveznem obvestilu posamezniku (predvsem osumljencu) v primeru odkrite kontaminacije.

V zvezi z uvedbo nove evidence gradiv spolnega izkoriščanja oseb, mlajših od osemnajst let načeloma IP nima pripomb glede same vzpostavitve evidence, opozarja pa, da mora biti nabor osebnih podatkov vključenih v takšno evidenco in namen uporabe takšnih podatkov opredeljen v zakonu in ne podzakonskem aktu, kot bi lahko izhajalo iz obrazložitve.

K 128. (roki hrambe podatkov) in 129. členu (blokiranje podatkov)

IP pozdravlja delno implementacijo sodbe Evropskega sodišča za človekove pravice **S. in Marper proti Združenemu kraljestvu** in pripadajoče **odločbe Ustavnega sodišča** s tem, da se iz evidence preiskav DNK, evidence daktiloskopiranih oseb ter evidence fotografiranih oseb podatke blokira tudi v primeru drugih pravnomočnih zaustavitev kazenskega postopka brez izreka oprostilne sodbe. Vendar pa IP opozarja, da zgolj s prenosom podatkov v blokirano obliko in dejansko nadaljnjo hrambo podatkov ter posledično uporabo podatkov v skladu s 129. členom ZNPPol podatki dejansko niso izbrisani, ampak zgolj hranjeni v drugi obliki.

Pooblaščenec je že večkrat opozoril na nujnost dosledne uveljavitve sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice, kot jo določa sodba **S. in Marper proti Združenemu kraljestvu** glede hrambe podatkov v evidenci preiskav DNK, evidenci daktiloskopiranih oseb ter evidenci fotografiranih oseb. Iz sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice jasno izhaja, da so odstopanja od člena 8(2) EKČP dovoljena le, če so v skladu z zakonodajo in predvsem, če/kadar so v demokratični družbi potrebna. Sodišče je v sodbi v primeru **S. in Marper proti Združenemu kraljestvu** kot kršenje člena 8 EKČP označilo »vsesplošno in neselektivno naravo pristojnosti za hranjenje prstnih odtisov, celičnih vzorcev in DNK profilov oseb, osumljenih in ne obsojenih za kazniva dejanja«. Rešitev, kot jo predvideva predlagana sprememba zakona, po oceni IP ne predstavlja dejanskega brisanja navedenih osebnih podatkov nedolžnih oseb in nikakor ne predstavlja sorazmernega posega v zasebnost teh posameznikov.

IP zato predlaga ustrezno dopolnitev besedila, ki bo predvidevala **dejanski izbris** podatkov o prstnem odtisu, fotografiji in vzorcu DNK iz posamezne evidence najkasneje v treh dneh potem, ko policija izve, da posameznik ni obdolžen, ni obtožen ali ni obsojen za očitano kaznivo dejanje (torej ko preteče rok hrambe, kot ga določa 1. odstavek 128. člena ZNPPol). V navedenih primerih je namreč ponovno vzpostavljena domneva nedolžnosti. Dodajamo tudi, da bi bilo treba zakonsko urediti tudi vprašanje uskladitve tekoče in arhivske evidence za nazaj.

V zvezi z uvedbo nove evidence gradiv spolnega izkoriščanja oseb, mlajših od osemnajst let glede na občutljivost navedenega gradiva ocenjujemo, da bi bilo smiselno jasneje opredeliti kdo ima do gradiva dostop in ne zgolj 'pristojni organi'.

K 158.a členu (sodelovanje policije z varnostnimi organi drugih držav pri prenosu komunikacij preko telekomunikacijskega omrežja)

IP opozarja na potrebo po zagotavljanju varnosti tovrstnih povezovanj.

Ob tem še dodajamo, da v zakonu nismo zasledili določb glede implementacije evidence podatkov o letalskih potnikih, ki naj bi jo po dosedanjih informacijah urejal ZNPPol.

S spoštovanjem,

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