



Zadeva: 007-35/2015/9
Datum: 18.2.2016

Državni zbor RS
Odbor za notranje zadeve, javno upravo
in lokalno samoupravo

gp@dz-rs.si

Zadeva: Zakon o mednarodni zaščiti (ZMZ) – EVA 2015-1711-0008

Spoštovani,

Informacijski pooblaščenec (v nadaljevanju IP) je že v fazi medresorskega usklajevanja sprememb Zakona o mednarodni zaščiti – ZMZ (v nadaljevanju: predlog zakona) Ministrstvo za notranje zadeve opozoril na nujnost usklajenosti predlaganih rešitev z Ustavo RS in Zakonom o varstvu osebnih podatkov (ZVOP-1), številne dopolnitve so bile v fazi medresorskega usklajevanja narejene, vendar pa smo celotno besedilo predloga zakona prejeli šele v fazi, ko je bil ta poslan v Državni zbor RS. Po pregledu celotnega besedila zakona skupaj s predlogi podzakonskih aktov, kot so bili posredovani v Državni zbor RS, ugotavljamo nekatere dodatne bistvene pomanjkljivosti, na katere želimo opozoriti zakonodajalca, saj ocenjujemo, da so pomembne z vidika zagotavljanja zakonitega zbiranja in obdelave osebnih podatkov na podlagi zakona.

IP v skladu z 48. členom ZVOP-1 po prejemu besedila predloga zakona, kot je bilo določeno s sklepom Vlade RS št. 00717-8/2015/8, z dne 10. 12. 2015 in poslano v obravnavo Državnemu zboru RS, ugotavlja, da besedilo predloga zakona z vidika varstva osebnih podatkov z njim ni usklajeno.

1. Uvodno

IP uvodoma ugotavlja, da vsakršna obdelava osebnih podatkov na podlagi zakona predstavlja poseg v varstvo osebnih podatkov, ki je samostojna človekova pravica, izvedena iz pravice do zasebnosti in povezana s pravico do osebnega dostojanstva. Vsakršen poseg v človekove pravice mora biti zato skladen z Ustavo RS in mednarodnimi instrumenti, k spoštovanju katerih se je zavezala Republika Slovenija.

IP izpostavlja predvsem potrebo po ustrezni opredelitvi osebnih podatkov, zbirk osebnih podatkov in namenov, za katere se bodo na podlagi zakona obdelovali osebni podatki v okviru posameznih postopkov in v zvezi z aktivnostmi zagotavljanja mednarodne zaščite s strani poristojnih organov, ki so jim s predlogom zakona podeljene določene naloge in pooblastila v okviru nujenja mednarodne zaščite in izvajanja sistema mednarodne zaščite prosilcem in osebam, ki jim je priznana mednarodna zaščita v Republiki Sloveniji. Ustava RS namreč v 2. odstavku 38. člena določa, da zbiranje, obdelovanje, namen uporabe, nadzor in varstvo tajnosti osebnih podatkov določa zakon. To po eni strani pomeni, da mora zakon (oziroma ustrezen drug predpis EU, ki ima naravo zakona), in ne podzakonski akt izčrpno določiti, kateri osebni podatki so predmet zbiranja in nadaljnje obdelave ter za katere namene (kot tudi upravljavce posameznih zbirk osebnih podatkov), po drugi strani pa to pomeni tudi, da mora biti z vidika zagotavljanja pravne varnosti in predvidljivosti posegov v zasebnost posameznika v zakonu nabor teh podatkov ustrezno izčrpno opredeljen. IP na tej podlagi opozarja, da nabora osebnih podatkov, izven tistega, ki je določen z zakonom, torej ni dopustno opredeljevati s podzakonskim aktom.

V nadaljevanju izpostavljamo nekatere bistvene nejasnosti oziroma pomanjkljivosti besedila predloga zakona po oceni IP po posameznih členih.

2. Pripombe po posameznih členih

K 7. členu – dostop Visokega komisariata Združenih narodov za begunce do podatkov

Predlog zakona v 7. členu med drugim določa, da ima Visoki komisariat Združenih narodov za begunce – UNHCR (v nadaljevanju Visoki komisariat) ob soglasju prosilcev oz. beguncev, na katere se nanašajo postopki mednarodne zaščite, dostop do podatkov o poteku postopkov v zvezi s prošnjami za mednarodno zaščito in izdanih odločitev v teh postopkih. Predlog zakona, ki se (kot izhaja tudi iz obrazložitve) v tem delu nanaša na obveznosti Republike Slovenije v skladu s Konvencijo o statusu beguncev, podpisano v Ženevi 28. julija 1951 in Protokol o statusu beguncev, podpisan v New Yorku 31. januarja 1967 (Uradni list RS – MP, št. 9/92, v nadaljevanju Ženevska konvencija), ne določa, za katere namene ima Visoki komisariat dostop do navedenih osebnih podatkov. Glede na to, da gre v obravnavanih primerih vsebinsko lahko ne le za obdelavo občutljivih osebnih podatkov, ampak tudi za podatke, katerih narava ima lahko pomembne posledice za posameznike, je po oceni IP še toliko pomembnejše, da se v okviru obravnavanega člena omeji in opredeli tudi namen obdelave osebnih podatkov na tej podlagi. Po mnenju IP je tehnično to izvedljivo na več načinov, bodisi z navedbo namena v zakonu bodisi s sklicevanjem na Ženevsko konvencijo in/ali druge mednarodne in evropske predpise glede pristojnosti Visokega komisariata.

Ob tem dodajamo, da bi bilo smiselno z zakonom opredeliti, da bi morala biti privolitev prosilca, kot pogoja za opisano obdelavo njegovih osebnih podatkov, pisna, kar je glede na naravo osebnih podatkov, ki se bodo na tej podlagi obdelovali (nedvomno bo šlo tudi za občutljive osebne podatke) tudi v skladu s 13. členom ZVOP-1.

K 9. in 10. členu – zbiranje osebnih podatkov svetovalcev za begunce

Predlog zakona v 9. in 10. členu ureja vodenje različnih evidenc in obdelavo osebnih podatkov svetovalcev za begunce, pri čemer je vsebinsko del nabora osebnih podatkov, ki se zbirajo in nadalje obdelujejo opredeljen v predlogu zakona (kot npr. imenik svetovalcev za begunce), del (kot med drugim npr. vodenje zapisnikov o preverjanju znanj, vodenje evidence usposabljanj in spisa za vsakega kandidata za svetovalca za begunce) pa v podzakonskih predpisih (predvsem v Pravilniku o načinu dostopa prosilcev za mednarodno zaščito do svetovalcev za begunce ter nagrajevanju in povračilu stroškov svetovalcem za begunce in Pravilniku o usposabljanju in opravljanju preverjanja znanj svetovalcev za begunce). V skladu z uvodnimi pojasnili IP poudarja, da bi navedeno lahko povzročalo nejasnosti v praksi in predvsem ni v skladu z Ustavo RS ter ZVOP-1, saj pomeni, da zbirke osebnih podatkov, nabor podatkov v njih ter namene obdelave osebnih podatkov določajo podzakonski akti.

IP zato predlaga, da se ustrezni členi predloga zakona dopolnijo na način, da se bo zagotovilo, da bo zakon kot konstitutivni predpis vzpostavljaj vse zbirke (in določil njihove upravljavce), nabor in namene obdelave osebnih podatkov, podzakonski akti pa bodo kot izvedbeni predpisi urejali zgolj tehnično-izvedbeni del obdelave osebnih podatkov.

Ob tem še dodajamo, da je z vidika načela sorazmernosti zbiranje podatka o kraju in datumu rojstva v imeniku svetovalcev za begunce (kot to določa 10. člen predloga zakona) poleg EMŠO odveč, saj je mogoče posameznika že na podlagi EMŠO enoznačno določiti, podatek o starosti posameznika pa je razviden že iz podatka o EMŠO. IP tudi iz obrazložitve predloga zakona ne razbere, zakaj bi bilo treba poleg EMŠO zbirati tudi podatek o kraju in datumu rojstva. Zato IP predlaga, da se v prvem odstavku 10. člena predloga zakona črta besedilo »datum in kraj rojstva.«

K 18. členu – seznam zakonitih zastopnikov

IP ugotavlja, da predlog zakona med drugim v 4. odstavku 18. člena, pa tudi v okviru podzakonskih aktov določa obdelavo osebnih podatkov iz seznama zakonitih zastopnikov. V zvezi s tem 16. člena predloga zakona določa, da minister v soglasju z ministrom, pristojnim za družino in socialne zadeve,

predpiše podrobnejši način izvajanja pooblastila zakonitega zastopnika, način medsebojnega sodelovanja zakonitega zastopnika, ministrstva in krajevno pristojnega centra za socialno delo pri izvajanju skrbi za osebnost, pravice in koristi mladoletnika brez spremstva ter način oblikovanja in vodenja seznama iz četrtega odstavka 18. člena. Na podlagi analize prejetih osnutkov podzakonskih aktov IP povzema, da deloma obdelavo osebnih podatkov iz navedenega seznama določa Pravilnik o načinu izvajanju zakonitega zastopanja mladoletnikov brez spremstva ter načinu zagotavljanja ustrezne nastanitve, oskrbe in obravnave mladoletnikov brez spremstva zunaj azilnega doma ali njegove izpostave, pri čemer pa niti slednji ne določa nabora osebnih podatkov v tem seznamu, niti je IP ni našel opredeljene v druge ustreznem zakonskem predpisu.

IP zato tudi v tem delu predlaga, da se ustrezni členi predloga zakona dopolnijo na način, da se bo zagotovilo, da bo zakon kot konstitutivni predpis vzpostavljaj seznam zakonitih zastopnikov, nabor in namene obdelave osebnih podatkov v njem, podzakonski akti pa lahko kot izvedbeni predpisi ureja zgolj tehnično-izvedbeni del obdelave osebnih podatkov s seznama.

K 112. členu – potni list za begunce

Kot ugotavlja IP, določa nabor osebnih podatkov, ki se uporabijo za izdajo potnega lista za begunca, 112. člen predloga zakona. Ta v prvem odstavku določa, da se za izdajo potnega lista za begunca »*uporabijo podatki iz evidenc oseb, ki jim je priznana mednarodna zaščita o osebnem imenu, datumu in kraju rojstva, EMŠO, spolu, državljanstvu in stalnem prebivališču*«, ne omenja pa zbiranja podpisa (kot enega izmed osebnih podatkov). Postopki izdaje, vročitve in naznanitve pogrešitve potnega lista za begunca pa se v skladu s 111. členom predloga zakona izvajajo v skladu z zakonom, ki ureja potne listine za državljane Republike Slovenije, če predlog zakona ne določa drugače.

IP na podlagi analize prejetega gradiva ugotavlja, da iz osnutka Pravilnika o vsebini, obliki in načinu izdaje potnega lista za begunca izhaja, da sodi v okvir nabora osebnih podatkov, naj bi jih vseboval potni list za begunce, tudi podpis. Omenjeni pravilnik namreč v četrtem odstavku 6. člena določa: »*Če vlagatelj vloži vlogo zase, se podpis prenese tudi kot podatek na izdelano potno listino. Če je vlagatelj zakoniti zastopnik begunca, za katerega vlaga vlogo za izdajo potnega lista za begunca, se na vlogo podpiše tudi begunec, za katerega se potni list za begunca izdaja. Podpis begunca, za katerega se potni list za begunca izdaja, se prenese tudi kot podatek na izdelan potni list za begunca.*« To izhaja tudi iz Uredbe Sveta (ES) št. 2252/2004 z dne 13. decembra 2004 o standardih za varnostne značilnosti in biometrične podatke v potnih listih in potovalnih dokumentih, ki jih izdajo države članice (UL L št. 385, z dne 29. 12. 2004, v nadaljnjem besedilu: Uredba 2252/2004/ES).

Glede na nabor osebnih podatkov, ki jih določa evidenca oseb, ki jim je priznana mednarodna zaščita (določa jo 116. člen predloga zakona), IP ni razvidno, v okviru katere evidence se bo zbiralo podpis osebe, ki ji je priznana mednarodna zaščita, in posledično iz katere evidence bo navedeni (celo biometrični, torej občutljivi) osebni podatek uporabljen za vnos v potni list. Edini predpis, ki to določa, je namreč omenjeni pravilnik in Uredba 2252/2004/ES. Glede na to, da je nabor podatkov sicer jasno opredeljen v predlogu zakona, po oceni IP tudi ni mogoče šteti, da gre pravno podlago za zbiranje 'manjkajočih' osebnih podatkov za izdajo potnega lista za begunca v evidenci oseb, ki jim je priznana mednarodna zaščita, iskati v 23. členu Zakona o potnih listinah.

IP zato predlaga, da se v izogib nejasnostim in s ciljem ustrezne predvidljivosti zbiranja in obdelave osebnih podatkov v skladu z Ustavo RS in ZVOP-1 navedeno zbiranje in obdelavo podpisa, kot občutljivega osebnega podatka, za namene izdelave potnega lista ustrezno zakonsko opredeli, na primerljiv način kot to za ostale potne listine že določa Zakon o potnih listinah v 23. členu, bodisi v 112. ali 116. členu predloga zakona.

K 115. in 116. členu – uporaba blokiranih osebnih podatkov

Kot ugotavlja IP, se lahko v skladu z določbami 115. oz. 116. člena predloga zakona, med drugim na podlagi privolitve prosilca, izjemoma dovoli dostop do sicer blokiranih osebnih podatkov iz evidence prosilcev oz. evidence oseb, ki jim je priznana mednarodna zaščita. IP v zvezi s tem predlaga, da se z zakonom opredeli, da mora biti takšna privolitev prosilca, kot eden od pogojev za opisano obdelavo njegovih (sicer blokiranih) osebnih podatkov, ne le izrecna ampak tudi pisna, kar je glede na naravo osebnih podatkov, ki se bodo na tej podlagi obdelovali (nedvomno gre tudi za občutljive osebne podatke) tudi v skladu s 13. členom ZVOP-1.

3. Sklepno

Glede na vse navedeno IP predlaga, da zakonodajalec v okviru nadaljnjega zakonodajnega postopka prouči predstavljene skrbi in opozorila, ki jih IP podaja v tem predhodnem mnenju in v luči predstavljenih stališč poišče rešitve, ki bodo skladne z Ustavo RS in ZVOP-1.

Hvala za sodelovanje in lepo pozdravljeni,

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

Pripravila:

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