

Številka: 007-49/2012/2

Datum: 03. 09. 2012

Ministrstvo notranje zadeve
Štefanova ulica 2, 1000 Ljubljana

ZADEVA: Predlog zakona o nalogah in pooblastilih policije (predlog ZNPP)– mnenje Informacijskega pooblaščenca

ZVEZA: Vaš dopis in gradivo z dne 27.8. 2012

Spoštovani,

V marcu 2011 smo na podlagi prvega odstavka 48. člena Zakona o varstvu osebnih podatkov (Uradni list RS, št. 94/07 – UPB1; v nadaljevanju: ZVOP-1-UPB1) podali prve pripombe in predloge na takrat predstavljen predlog zakona o nalogah in pooblastilih policije. Ugotavljamo, da so bili nekateri predlogi upoštevani, nekatere pripombe pa smo žal prisiljeni ponoviti. Predvsem se osredotočamo na povečana pooblastila policije glede posegov v osebne podatke z avdio in video-snemanjem ter fotografiranjem.

Uvodoma poudarjamo zavezanost Republike Slovenije k spoštovanju Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki jo je Slovenija ratificirala 31.5.1994 (Uradni list RS, št. 33/1994). Konvencija v 8. členu določa, da se sme javna oblast vmešavati v posameznikovo pravico do zasebnosti, družinskega življenja, doma in dopisovanja le, če je to določeno z zakonom in nujno v demokratični družbi zaradi državne varnosti, javne varnosti ali ekonomske blaginje države, zato da se prepreči nered ali zločin, da se zavaruje zdravje ali morala ali da se zavarujejo pravice in svoboščine drugih ljudi.

Pooblastila, ki jih država da represivnemu organu, kot je policija, morajo biti natančno določena z zakonom in le takšna, ki so nujna za doseg javne varnosti (v konkretnem primeru). Kadar bi lahko cilj dosegli na način, ki manj invazivno poseže v pravice posameznikov, je treba izbrati to pot. Pooblastila represivnih organov zato ne bi smela biti določena tako splošno in široko, da bi njim samim dovoljevala izbiro metod in sredstev, s katerimi bi smeli poseči v življenje posameznikov.

K 112. členu

Tretji odstavek določa: »*Policija sme snemati in rekonstruirati tiste elektronske komunikacije v svojem informacijsko-telekomunikacijskem sistemu, ki so namenjene opravljanju policijskih nalog in potekajo znotraj policije ali z drugimi državnimi organi ali nosilci javnih pooblastil. V skladu z zakonom se lahko posnetki ali njihove rekonstrukcije obdelujejo za preverjanje zakonitosti in strokovnosti policijskih postopkov in ukrepov pri opravljanju policijskih nalog.*«

Iz zapisa izhaja, da policija ne sme snemati komunikacij s posamezniki¹, pač pa le komunikacije v svojem informacijsko-telekomunikacijskem sistemu, ki potekajo znotraj policije ali z drugimi državnimi organi ali nosilci javnih pooblastil. Pooblaščenec poudarja, da je tudi v tem primeru treba udeležence komunikacije vnaprej obvestiti, da se komunikacija snema in za kakšen namen se snema. Brez takšnega obvestila bi šlo lahko za t.i. tajno snemanje, ki sodi med posebne ukrepe in je izven razlogov in pogojev zanje prepovedano.

¹ Razen snemanja klicev na številko 113, kjer je temelj za snemanje komunikacij v Zakonu o elektronskih komunikacijah (Uradni list RS, št. 13/07-UPB1, 110/09 in 33/2011).

Pooblaščenec zato predlaga, da se tretji odstavek 112. člena dopolni tako, da se na koncu teksta doda besedilo: **Udeleženci komunikacije morajo biti vnaprej obveščeni o tem, da se komunikacija snema in kakšen je namen snemanja.**

K 113. členu

Pooblaščenec je že pred letom in pol opozarjal, da daje predlog ZNPP policiji pri vseh nalogah enaka pooblastila, kar je vsaj z vidika obdelave osebnih podatkov posameznikov nesorazmerno.

Tako prvi odstavek 113. člena določa: »*Pri opravljanju policijskih nalog smejo policisti, ko je to potrebno zaradi zbiranja osebnih in drugih podatkov, namenjenih dokazovanju prekrškov in kaznivih dejanj ter identificiranju kršiteljev oziroma storilcev, uporabljati tehnična sredstva za fotografiranje ter video in avdio snemanje ter tehnična sredstva za označevanje ali identifikacijo oseb, vozil in predmetov, ki so v uporabi v policiji.*«

Določba omogoča policiji, da po lastni presoji pri izvajanju (katerihkoli) nalog in pooblastil uporablja katerakoli tehnična sredstva. Takšen pristop ni sporen le z vidika varstva osebnih podatkov, kjer je invazivnost obdelave osebnih podatkov s tem pa tudi posega v človekovo pravico posameznika, odvisna od vrste tehničnega sredstva, ki je uporabljeno. Takšna ureditev bi morala biti sporna tudi z vidika pravne države, kjer je represivnim organom dopuščeno samo tisto ravnanje, ki je izrecno predpisano kot dovoljeno in ne katerokoli. V uvodu obrazložitve predlagatelj lepo pojasni, da: «... *je državi prepovedano vse, česar ji ni izrecno dovoljeno, je prepovedan vsak poseg njenih represivnih organov v človekove pravice in temeljne svoboščine. Pravice in svoboščine osebe se lahko zaradi varstva pravic drugih omejujejo. Policisti lahko osebi omejujejo pravice in svoboščine le v primerih, določenih z ustavo in zakoni. Zato so policijska pooblastila lahko urejena samo z zakonom, ureditev posega v pravice in svoboščine pa mora biti določena in nedvoumna (lex certa).*²«

Poseg v pravice in svoboščine je odvisen tudi od uporabe (vrste) tehničnega sredstva, zato njegova izbira v demokratični družbi nikakor ne sme biti zgolj predmet odločitve represivnega organa samega. Pooblaščenec zato predlaga, da se prvi odstavek 113. člena spremeni tako, da glasi: **Pri opravljanju policijskih nalog smejo policisti, ko je to potrebno zaradi zbiranja osebnih in drugih podatkov, namenjenih dokazovanju prekrškov in kaznivih dejanj ter identificiranju kršiteljev oziroma storilcev, uporabljati tehnična sredstva za fotografiranje ter video in avdio snemanje, ki so in kot so določena s tem zakonom.**

Podoben predlog Pooblaščenec daje tudi za spremembo tretjega odstavka 113. člena. Predlog določa: »*Pri nadzoru cestnega prometa na javnih cestah in na drugih javnih površinah smejo policisti uporabljati tehnična sredstva za odkrivanje in dokazovanje prekoračene najvišje dovoljene hitrosti na kontrolnih točkah, prekoračene povprečne hitrosti na cestnih odsekih ter tehnična sredstva za ugotavljanje drugih prekrškov. Posnetki o vozilih, s katerimi niso bili storjeni prekrški, se brišejo takoj, ko je to mogoče, najpozneje pa v 30 dneh.*«

Iz zapisanega izhaja, da sme (podobno kot po prvem odstavku) policija sama izbirati in uporabljati katerakoli tehnična sredstva za ugotavljanje katerihkoli kršitev v cestnem prometu. Kot že navedeno zgoraj takšna arbitrnost pri posegih v človekove pravice represivnim organom ne bi smela biti priznana, zato Pooblaščenec predlaga, da se določilo tretjega odstavka 113. člena spremeni, tako da glasi: **Pri nadzoru cestnega prometa na javnih cestah in na drugih javnih površinah smejo policisti uporabljati tehnična sredstva za odkrivanje in dokazovanje prekoračene najvišje dovoljene hitrosti na kontrolnih točkah in prekoračene povprečne hitrosti na cestnih odsekih. Policisti smejo za ugotavljanje drugih prekrškov uporabljati tehnična sredstva, ki jih določa ta zakon ali zakon, ki ureja pravila cestnega prometa. Posnetki o vozilih, s katerimi niso bili storjeni prekrški, se brišejo takoj, ko je to mogoče, najpozneje pa v 30 dneh.**

Potrebo po spremembi odstavka dodatno utemeljujemo z dejstvom, da razvoj tehnologij, s tem pa tudi tehničnih sredstev za ugotavljanje prekrškov še nikoli ni bil tako izjemno hiter. Če še pred desetimi leti ni bilo realno

² Glej tretji odstavek uvoda k predlogu zakona.

računati s pojavom množičnega ugotavljanja prekrškov s tehničnimi sredstvi, je danes ta realnost dejstvo. Če ne bo nadzora zakonodajalca in posledično javnosti tudi nad vrsto tehničnega sredstva, se bodo ta nazadnje nekritično uporabljala za vse kršitve, kar bo ne le slabo vplivalo na generalno preventivni učinek sankcioniranja prepovedanih ravnanj, ampak bo tudi bistveno omejilo svobodo posameznikov in jim odvzelo možnost nadzora nad obdelavo njihovih osebnih podatkov. **S predlagano določbo predlog ZNPP daje možnost stalnega in vseprisotnega nadzora javnih cest in javnih površin z različnimi tehničnimi sredstvi.** Takšna določba je z vidika svobode ravnanja posameznika po prepričanju Pooblaščenca izjemno omejevalna, saj ne gre pozabiti dejstva, da velika večina posameznikov ravna skladno z zakonskimi zapovedmi in prepovedmi – torej ničesar ne krši, pa se posegu v svoje osebne pravice na kateremkoli javnem prostoru ne more izogniti. Brez dvoma bi način ugotavljanja prekrškov s tehničnimi sredstvi (kot so avtomatska prepoznavna registrskih tablic, avtomatska prepoznavna obraza ipd...) posegel tudi v zasebnost in svobodo tistih, ki prekrškov ne bi storili, bi se pa znašli v dosegu tehničnega sredstva. Pooblaščenec je zato prepričan, da se je treba uporabe tehničnih sredstev za ugotavljanje prekrškov lotiti previdno in zadržano predvsem pa, da odločitve o tem, katero tehnično sredstvo bo uporabljeno, ni primerno prepustiti samemu represivnemu organu.

K 114. členu

Podobno pripombo kot na 113. člen predloga ZNPP daje Pooblaščenec tudi na prvi odstavek 114. člena. Ta določa: *»Za spremljanje zakonitosti izvajanja policijskih pooblastil smejo policisti uporabljati tehnična sredstva za fotografiranje ter video in avdio snemanje, ki so v uporabi v policiji.«*

Ker policisti pooblastila izvajajo le v odnosu do posameznikov, bi bili ti posamezniki pri fotografiranju, avdio ali video snemanju policijskih pooblastil vselej »kolateralna škoda« - ne glede na to, da se policistom niso upirali in se do njih niso obnašali žaljivo. Pooblaščenec poudarja, da interes represivnega organa, da dokaže zakonitost svojega dela, ne more povsem prevladati nad interesom posameznika, da ob izvajanju policijskih pooblastil ni prizadet v svojih pravicah in svoboščinah bolj, kot je to nujno. Drugi odstavek 114. člena predloga ZNPP vsebuje nekoliko bolj uravnotežen predlog uporabe tehničnih sredstev za fotografiranje, avdio in video snemanje (le pri spremljanju javnih zbiranj, ko je to potrebno za varnost ljudi in premoženja, če je mogoče pričakovati množične kršitve javnega reda in kazniva dejanja), zato **Pooblaščenec predlaga, da se prvi odstavek 114. člena predloga ZNPP v celoti izpusti.**

Posledično bi se morala tako razumeti tudi vsebina evidenc, ki lahko vsebujejo fotografije ter avdio in video posnetke – še posebej ni videti razloga za snemanje pridržanja oziroma zadržanja in dvomesečne hrambe takšnega videoposnetka³.

S spoštovanjem,

Informacijski pooblaščenec
Nataša Pirc Musar, univ.dipl.prav.,
pooblaščenka

³ Glej 128. člen predloga ZNPP, osmo alinejo.