



REPUBLIKA SLOVENIJA

INFORMACIJSKI
POOBlašČENEC

Dunajska cesta 22, 1000 Ljubljana
T: 01 230 9730
www.ip-rs.si
gp.ip@ip-rs.si

Številka: 007-35/2022/5
Datum: 10. 11. 2023

Ministrstvo za notranje zadeve
gp.mnz@gov.si

ZADEVA: Predlog Zakona o detektivski dejavnosti (EVA 2022-1711-0033) – DODATNO MNENJE
ZVEZA: vaš dopis št. IPP 007-374/2022/56 (146-02), prejet dne 20. 10. 2023 ter priloženo gradivo

Spoštovani,

na podlagi vašega dodatnega zaprosila, 3. točke prvega odstavka 55. člena Zakona o varstvu osebnih podatkov (ZVOP-2) ter 57. člena Uredbe (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter razveljavitvi Direktive 95/46/ES (Splošna uredba) v nadaljevanju posredujemo dodatno mnenje IP k prejetemu dopolnjenemu besedilu predloga Zakona o detektivski dejavnosti – EVA 2022-1711-0033 (v nadaljevanju predlog ZDD-2).

Kot ugotavljamo, se na vprašanja zbiranja in obdelave osebnih podatkov ter s tem povezana pooblastila detektivov oziroma Detektivske zbornice Republike Slovenije nanašajo zlasti: 2., 5., 11., 12., 13., 17., 18., 20., 21., 28., 29., 30., 31., 35.-44., 45., 47., 57.-71., 72., 76. in 79. člen predloga ZDD-2.

IP pozdravlja dopolnitve besedila glede na verzijo, na katero je IP podal mnenje v letu 2022, a hkrati ugotavlja, da predlog ZDD-2 na več mestih še vedno prepušča urejanje obdelav osebnih podatkov podzakonskim predpisom. Zato ponovno opozarjamo, da morajo biti v skladu z 38. členom Ustave nabor in nameni zbiranja osebnih podatkov določeni z zakonom in ne podzakonskim aktom. Če je torej je na podlagi predloga ZDD-2 predvidena vzpostavitev drugih zbirk ali vrst obdelav osebnih podatkov, ki pravne podlage ne črpajo v že obstoječih zakonskih predpisih (npr. ZUP) oziroma neposredno v 6. ali 9. členu Splošne uredbe, potem predlagamo, da to ustrezno uredite (npr. določbe 13. člena glede izvajanja strokovnega nadzora, določbe 17. člena glede vsebine certifikata o licenci in detektivske izkaznice, določbe 18. člena glede vsebine vloge za pridobitev licence, določbe 20. člena glede vsebine vloge za varnostno preverjanje).

IP dokončne presoje obstoja pravnih podlag v mnenju ne more izvesti, saj je to naloga in odgovornost upravljavca. IP pa dodaja, da mora tak zakon zadostiti zahtevam 2. odstavka 6. člena ZVOP-2 glede vsebin, ki jih mora določati v primerih, ko obdelava osebnih podatkov v javnem sektorju in v zasebnem sektorju poteka zaradi izvajanja zakonske obveznosti, javnega interesa ali izvajanja javne oblasti v primerih iz točk c) in e) 1. odstavka ter 2. in 3. odstavka 6. člena Splošne uredbe. Takšna obdelava je namreč v skladu z 2. odstavkom 6. člena ZVOP-2 zakonita le, če obdelavo osebnih podatkov, vrste osebnih podatkov, ki naj se obdelujejo, kategorije posameznikov, na katere se ti osebni podatki nanašajo, namen njihove obdelave in rok hrambe osebnih podatkov ali rok za redni pregled potrebe po hrambi določa zakon. Če je mogoče, se v zakonu določijo tudi uporabniki osebnih podatkov, posamezna dejanja obdelave in postopki obdelave ter drugi ukrepi za zagotovitev zakonite, poštene in pregledne obdelave. V zvezi s tem izpostavljamo tudi npr. 30. člen predloga ZDD-2, ki zelo na splošno določa pooblastilo za pridobivanje osebnih podatkov s strani Detektivske zbornice Republike Slovenije in ne določa niti nabora osebnih podatkov niti posameznih evidenc oz. upravljavcev, ki naj bi zbornici posredovali osebne podatke.

Dodatno želimo ponovno izpostaviti, da bi bilo za določene vidike materije, ki jo ureja zakon (kot npr. pooblastila detektivov glede poseganja v širšo pravico do zasebnosti in posebej tudi v pravico do varstva osebnih podatkov) v skladu s 24. členom ZVOP-2 treba izvesti predhodno oceno učinkov v

zvezi z varstvom osebnih podatkov že v fazi priprave predloga predpisa. Na ta način se namreč lahko najboljše in pravočasno analizira vse vidike in vsa tveganja glede posegov v pravice posameznikov. Posledično pa se lahko zato zakonska materija pripravi kakovostno in skladno z Ustavo in sodno prakso.

V nadaljevanju podajamo nekaj bistvenih sistemskih pripomb oziroma predlogov IP na posamezne člene po tematskih sklopih.

Pooblastila detektiva za zbiranje osebnih podatkov in posege v zasebnost (35.-39. člen)

IP ponovno opozarja, da se upoštevajoč na nekaterih mestih izredno široka in odprta pooblastila detektivov zastavlja vprašanja sorazmernosti in ustavne skladnosti pooblastil detektivov za posege v pravice, zlasti v širšo pravico do zasebnosti posameznikov, ki bodo subjekti zbiranja informacij. Predlog ZDD-2 namreč daje detektivom in detektivkam izredno široka pooblastila, po naravi posegov celo preiskovalna pooblastila. IP ocenjuje, kot na posameznih mestih opozarjamo v nadaljevanju, da zato predlog ZDD-2 kljub nekaterim dobrodošlim dopolnitvam po mnenju IP še vedno ni v celoti skladen z Ustavo, saj mestoma s tem daje detektivom, posredno pa tudi njihovim naročnikom prekomerna pooblastila za posege v ustavno varovane pravice posameznikov brez zadostnih varovalk in utemeljitev ter omejitev in brez obrazložitve, zakaj naj bi bilo to potrebno, sorazmerno in primerno glede na bistveno drugačno trenutno ureditev. Pojasnila predlagatelja ne dajo odgovora na to vprašanje. Kot je pojasnil predlagatelj, ima namreč detektiv pravno podlago za izvajanje vseh zakonsko določenih upravičenj. Pravna podlaga pa naj bi bila vezana zgolj vsebinsko na pisno pooblastilo stranke oziroma odredbo sodišča, pri čemer lahko stranka na ta način pridobi tudi osebne podatke, do katerih sama ni upravičena. Na ta način pooblastila detektiva presegajo pooblastila vseh drugih subjektov, celo npr. pooblastila odvetnika iz 10. člena ZOdv.

Hkrati predlog ZDD-2 po drugi strani npr. z določbo 36. člena med naloge, ki po predlogu ZDD-2 sodijo v detektivovo delovno področje uvršča tudi naloge, ki po naravi stvari ne bi smele biti nujno vezane zgolj na detektive: načrtovanje in izvajanje zaščite poslovnih skrivnosti, informacijskih sistemov, ekonomskih in osebnih podatkov ter informacij. Gre za naloge, za katere ni videti jasne utemeljitve, da bi moral zakonodajalec zanje zahtevati pogoj, da je posameznik, ki jih izvaja, nujno registriran za opravljanje detektivske dejavnosti. V tem delu je določba 36. člena v povezavi s 3. členom napisana do te mere nejasno, da ne zagotavlja pravne varnosti oziroma se zastavlja vprašanje ali celo prekomerno in neutemeljeno omejuje gospodarsko pobudo.

V zvezi z omenjeno nejasnostjo in hkrati nesorazmernostjo obsega pooblastil detektivov bi bilo treba po mnenju IP 37. člen še dodatno dopolniti na način, da ne bo dvoma, da lahko detektiv pridobiva osebne podatke le v obsegu, ki ga določa ta ali drug zakon npr. zgolj iz evidenc, ki so opredeljene v 39. členu, v preostalem delu pa le v obsegu podatkov, do katerih je upravičen naročnik. Hkrati pa bi bilo treba z vidika načela sorazmernosti črtati najmanj pooblastilo detektiva, da lahko ne glede na to, ali je naročnik do tega upravičen, pridobiva podatke posebne vrste – konkretno podatke o izvedenih zdravstvenih storitvah ter biometrične osebne podatke (fotografijo in podpis).

Nadalje izpostavljamo, da se zdi pretirano splošno pooblastilo glede pridobivanja informacij o anonimnih pisanjih. Slednje namreč samo po sebi ni niti prepovedano, niti škodljivo, v določenih primerih pa je celo zakonsko varovano (npr. prijave po Zakonu o inšpekcijskem nadzoru, prijave na podlagi Zakona o zaščiti prijaviteljev). V tem delu ocenjujemo, da detektivi ne bi smeli imeti tovrstnih splošnih oz. odprtih pooblastil, ki bi potencialno ali posredno lahko omogočala kršitev različnih predpisov o varovanju posameznih ranljivih, ali posebej varovanih skupin (npr. otroci, žrtve spolnega nadlegovanja ali nasilja, žrtve nasilja v družini, prijavitelji, žvižgači ipd.). Podobno velja za preverjanje kandidatov za zaposlitev, zbiranje informacij o kaznivih dejanjih, zbiranje dokaznega gradiva in druga splošna pooblastila, s katerimi bo detektiv bistveno presegel pooblastila in upravičenja glede zakonite obdelave osebnih podatkov, ki jih ima naročnik in glede na vlogo detektiva, za tak hud poseg v zasebnost posameznika ni videti ustrezne utemeljitve, ki bi dokazovala, da je poseg upravičen, nujen, sorazmeren in učinkovit glede na zasledovane zakonite cilje.

V tem smislu so po mnenju IP nejasna, preširoka in nesorazmerna ter posledično ustavno neskladna zlasti pooblastila kot jih določa predlog ZDD-2 v 36., 37. in 39. členu. Dodatno IP izpostavlja, da je npr. tudi določba 39. člena bistveno preširoka, saj daje detektivu bistveno večja pooblastila, kot jih ima lahko naročnik, pri čemer predlog ZDD-2 predvideva celo neposreden elektronski dostop do evidenc,

kar pomeni, da bi lahko detektiv te osebne podatke (celo osebne podatke v zvezi z zdravjem in biometrične podatke) pridobival sam. Varovalke, ki jih v primeru takega neposrednega elektronskega pridobivanja osebnih podatkov iz zbirk predvideva zakon so skope (zgolj navedba pravne podlage, razlogov in namena ter inšpekcijski nadzor IP enkrat letno ne zadoščajo) in glede na hude posledice, ki jih ima lahko zloraba teh podatkov za posameznika ne zadostijo zahtevam ustrezne naslovitve tveganj in identifikacije ukrepov za njihovo odpravo oziroma zmanjšanje. Ta tveganja namreč niti niso bila celovito identificirana, saj ocena učinkov v zvezi s to določbo, kot izhaja iz zakonodajnega gradiva, ni bila izvedena.

IP v tem delu na splošno ocenjuje, da detektiv ne bi smeli imeti v delu, ki se nanaša na obdelave osebnih podatkov in druge oblike posegov v zasebnost tako širokih pooblastil, ki bistveno presegajo pravne podlage za zakonito pridobivanje osebnih podatkov ali drugih oblik posegov v zasebnosti posameznika s strani naročnika. S tem bi namreč detektiv postal nekakšna zasebna policija. V tem delu predlog ZDD-2 ne bi smel pustiti nobenih nejasnosti ali nedoločnosti, ki bi dopuščale možnosti tolmačenja zakonskih pooblastil detektiva na način, da bi ta lahko ogrožal zakonsko ali ustavno varovane pravice posameznikov ali izvajal nadzore, ki jih sam naročnik zakonito ne sme. IP zato izpostavlja, da bi bilo treba v predlogu ZDD-2 izrecno opredeliti, da detektiv ne sme zbirati podatkov iz evidenc, če do tega ni upravičen naročnik, ki je nanj prenesel to pooblastilo, ali če tega izrecno ne določa ta ali drug zakon (tak zakon pa mora biti skladen z Ustavo).

Dodatno pa v zvezi z določbami glede sklepanja dogovorov za dostopanje do evidenc IP poudarja, da niso s Splošno uredbo skladna kakršnakoli določila (kot npr. prehodna določba, ki izhaja iz 82. člena), ki bi detektivom omogočala dostopanje do evidenc brez spoštovanja vseh določb Splošne uredbe in ZVOP-2 ter drugih predpisov glede varstva osebnih podatkov.

Uporaba tehničnih sredstev (41. in 42. člen)

IP pozdravlja dopolnitve 41., 42. in 43. člena, ki detektivom podeljujejo pooblastila za uporabo tehničnih sredstev pri pridobivanju podatkov. Še vedno pa ugotavljamo, da gre za pooblastila, ki pomenijo deloma nesorazmeren poseg v zasebnost posameznikov. Po mnenju IP bi bilo glede na težo posegov v ustavno varovane pravice posameznikov, ki bi jih lahko pomenila uporaba navedenih pooblastil, opredeliti dodatne varovalke, poleg omejitev opredeljenih v 42. in 43. členu predloga ZDD-2, saj te ne pokrijejo vseh situacij.

Po naravi stvari gre za resne posege v zasebnost in osebno integriteto, pri čemer je glede na naravo razmerij pridobivanje privolitve posameznikov (npr. za zvočno snemanje) vprašljivo ali tehnično neizvedljivo. Vse pa je odvisno in prepuščeno izbiri detektiva glede tehnične izvedbe in okoliščin uporabe teh pooblastil. Zato IP ocenjuje, da bi morale tudi za vsa pooblastila po 41. členu veljati najmanj npr. enake omejitve glede posegov v zasebnost, kot so opredeljene v 40. členu glede pridobivanja podatkov z osebno zaznavo. Prav tako bi morala biti določena omejitev roka hrambe tako pridobljenih osebnih podatkov (tudi zvočnih in slikovnih posnetkov) tako za detektiva kot za naročnika.

IP ponovno opozarja, da bi bila v zvezi s pripravo navedene zakonske določbe nujna predhodna presoja sorazmernosti posega, ki jih prinaša uporaba tovrstnih pooblastil, torej:

- ali je tako zbiranje res lahko primerno za doseg zasledovanega cilja in namen delovanja detektivov in kdaj oz. pod katerimi pogoji;
- ali koristi oz. pravice, ki se zasledujejo s takim zbiranjem in obdelavo osebnih podatkov pretehtajo na pravico posameznika do varstva zasebnosti;
- če je odgovor na prvi dve alineji da, je treba presoditi ali in v katerih primerih oz. okoliščinah ter pod katerimi pogoji bi bilo lahko izjemoma takšno zbiranje osebnih podatkov oz. poseganje v zasebnost resnično nujno in potrebno;
- posegi bi morali biti opredeljeni dovolj jasno in ozko ter dovoljeni zgolj, če ciljev ni mogoče doseči na način, ki ne posega v zasebnost posameznikov in so cilji skladni z dopustnimi nameni delovanja detektivov, kar iz prejetega gradiva ne izhaja v celoti;
- dodatno bi bilo treba identificirati tudi varovalke za naslovitev tveganj nenamenske uporabe in zlorab tako pridobljenih osebnih podatkov.

Navedeno, zlasti tehtanje posega in zasledovanih ciljev z varovanjem ustavnih pravic posameznikov iz prejetega gradiva ne izhaja. Predlagatelj se namreč poglobljeno ne dotakne vprašanja tehtanja med

temi cilji in resnimi posegi v zasebnost posameznikov, ki bi bili na ta način prepuščeni prosti presoji detektivov in njihovih naročnikov.

Opravljanje nalog za državne organe (42. člen)

IP pozdravlja dopolnitve tega člena, a še vedno izraža zaskrbljenost glede jasnosti in celovitosti omejitev morebitnega prenosa nalog državnih organov npr. policije, inšpekcij, občinskih redarjev na detektive, ki bi na ta način postali nekakšna 'para-državna' inšpekcija oz. policija. Sicer dobrodošle omejitve iz 42. člena to skrb naslavlja le delno. Zato IP predlaga, da se v tem delu 42. člen dodatno dopolni in se jasneje določi, da detektiv ne sme opravljati detektivske dejavnosti (ne le posameznih upravičenj ali pooblastil) v zvezi z izvajanjem inšpekcijskih, prekrškovnih in podobnih postopkov, za katere so z zakonom določeni policija, sodišča ali drugi državni organi ali samoupravne lokalne skupnosti.

Omejitve preiskave poslovnih prostorov detektiva (44. člen)

Glede na široka pooblastila detektivov in detektivk za poseganje v ustavno varovane pravice posameznikov se IP sprašuje o ustreznosti strogih in ozko ter nejasno opredeljenih omejitev za preiskavo poslovnih prostorov detektiva, pri čemer niti ni jasno opredeljeno, za koga vse te omejitve veljajo. Te omejitve npr. v delu, ki se nanaša na nadzor IP, presegajo omejitve iz 57. člena ZVOP-2. Zato predlagamo, da se predlog ZDD-2 v tem delu ustrezno dopolni.

Pristojnosti za izvajanje inšpekcijskega nadzora glede varstva osebnih podatkov (55. v zvezi s 13., 14., 18. in 23. točko prvega odstavka 72. člena)

IP opozarja, da določbe, ki predvidevajo, da nadzor nad zakonitostjo obdelav osebnih podatkov in ustreznostjo varovanja osebnih podatkov izvaja inšpektorat ministrstva, pristojnega za notranje zadeve in ne nadzorni organ za varstvo osebnih podatkov, t.j. IP, niso skladne s Splošno uredbo in sistemskimi predpisi glede varovanja osebnih podatkov. Zato predlagamo, da se predlog ZDD-2 v tem delu ustrezno dopolni.

Evidence Detektivske zbornice Republike Slovenije (57. člen)

IP opozarja, da je namen zbiranja podatkov v evidencah po XI. poglavju predloga ZDD-2, kot ga določa 57. člen opredeljen zelo splošno, široko in dejansko iz njega ni mogoče razbrati, zakaj naj bi se zbirali in obdelovali osebni podatki v teh evidencah, pri čemer ta namen ni skladen z nameni, kot so za posamezne evidence opredeljeni v posameznih členih, ki določajo nabor osebnih podatkov (npr. 58., 59., 60., 61., 62., 63. in 65. člen). Predlagamo, da se namen zbiranja osebnih podatkov iz prvega odstavka 57. člena veže na namene, kot so opredeljeni v predlogu ZDD-2 za posamezne evidence oziroma na pravne podlage za obdelavo, ki bi eventualno izhajale iz drugih zakonov.

Predlagamo, da besedilo predloga ZDD-2 dodatno dopolnite v skladu z izpostavljenimi skrbmi, ki ob dosedanji dopolnitvi predloga ZDD-2 niso bile ustrezno naslovljene. Prosimo, da nas o dopolnitvah obvestite. Hvala za sodelovanje in lep pozdrav,

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

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