

Številka: 1.6 - 8 / 2017 - 5

Datum: 22.09.2017

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (v nadaljevanju: Varuh) objavlja na podlagi drugega odstavka 8. člena Zakona o varuhu človekovih pravic (ZVarCP) in prvega odstavka 6. člena Poslovnika varuha človekovih pravic sledeče

SPOROČILO SREDSTVOM OBVEŠČANJA

Državni zbor Republike Slovenije je na seji dne 17. 2. 2017 sprejel Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o nalogah in pooblastilih policije (ZNPPol-A), ki je bil nato po 25. 2. 2017 izdanem ukazu Predsednika Republike Slovenije objavljen v Uradnem listu RS, številka 10 z dne 27. 2. 2017.

Varuh je še pred koncem medresorskega usklajevanja podal nekatere pripombe na predlog navedene novele (v zvezi z njo gledati tudi podpoglavje 2.5.4 *Zakon o nalogah in pooblastilih policije* na strani 189 Letnega poročila Varuha za leto 2015, dostopno tudi na spletnem naslovu <http://www.varuh-rs.si/publikacije-gradiva-izjave/letna-porocila-priporocila-dz-odzivna-porocila-vlade/>) in med drugim tudi posebej opozoril na že podane pripombe Informacijskega pooblaščenca, ter predlagal, da se (tudi) do njih opredeli oziroma se jih upošteva v nadaljevanju postopka priprave zakonskega besedila. V samem zakonodajnem postopku je bila do številnih vidikov kritična tudi sama Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora Republike Slovenije (v tej zvezi gledati npr. mnenje številka 210-01/16-17 z dne 12. 1. 2017 (EPA: 1567 - VII), dostopno tudi na spletnem naslovu <http://imss.dz-rs.si/imis/6b5def6f1ef3e1bfeb09.pdf>). Varuh pa je tudi po sprejemu ZNPPol-A v parlamentu, prejel poziv Skupine za varnost državljanov, da pred ustavnim sodiščem izpodbija omenjeni zakon, pa tudi predlog informacijske pooblaščenke, da razmisli o vložitvi zahteve za oceno ustavnosti.

Varuh je podrobno preučil ureditev, ki se je uveljavila z ZNPPol-A. Pri tem je **upošteval tudi stališča Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju: ESČP)**, kot je npr., da je povečana pozornost pri varovanju zasebnega življenja nujna pri spoprijemanju z novimi komunikacijskimi tehnologijami, ki omogočajo hranjenje in reproduciranje osebnih podatkov; ali pa, da mora razvoj metod nadzora z najnovejšimi tehnologijami spremljati simultani razvoj pravnih varovalk; **in tudi Ustavnega sodišča Republike Slovenije**, kot je npr. tisto, da ko gre za obdelavo osebnih podatkov za namene policijskega dela, mora zakonodajalec še

posebej skrbno pretehtati težo ukrepa, s katerim brez privolitve posameznika posega v občutljivo območje njegove zasebnosti.

Na tej podlagi se je Varuh odločil, da skladno s 23.a členom Zakona o ustavnem sodišču (ZUstS) vloži zahtevo za oceno ustavnosti. Za potrebe tega sporočila kot bistveno izpostavljam:

1.) V ZVEZI Z OPTIČNO PREPOZNAVO REGISTRSKIH TABLIC

Skladno z 41. členom ZNPPol-A se je v Zakon o nalogah in pooblastilih policije (Uradni list RS, št. 15/13 in 23/15 – popr.) za tretjim odstavkom 113. člena dodalo nov četrti odstavek, ki glasi:

»(4) Zaradi ugotavljanja pogojev za udeležbo voznika in vozila v cestnem prometu ter iskanja oseb in predmetov smejo policisti na ali v vozilih policije uporabljati tudi tehnična sredstva za optično prepoznavo registrskih tablic. Navedena tehnična sredstva se morajo uporabljati na način, ki ne omogoča množičnega nadzora in obrazne prepoznave.«.

Tehnična sredstva za optično prepoznavo registrskih tablic so bila podrobneje predstavljena v prilogi 4 k predlogu novele zakona (dostopna je tudi na spletnem naslovu <http://imss.dz-rs.si/imis/29acd5214ab9e2913a9f.pdf>). Med drugim se z navedenimi sredstvi fotografira registrsko tablico, znaki na njej so podvrženi optični prepoznavi, tako prepoznano kombinacijo se primerja s podatki v željeni bazi, sistem pa lahko nato še opozori na morebitno ujemanje parametrov (tj. da so znaki s fotografirane registrske tablice enaki tistim iz izbrane baze – t.i. 'zadetek'). Tehnologija je zmožna takojšnje izvedbe opisanega procesa.

Stališče Varuha je, da četrti odstavek 113. člena ZNPPol prekomerno posega v pravico iz 38. člena Ustave Republike Slovenije (URS), ker koristi z njim zasledovanega cilja niso v sorazmerju z množičnostjo posegov v navedeno človekovo pravico, do katerih lahko pri izvrševanju nadzora, ki ga z navedeno tehnologijo omogoča, dejansko prihaja. Dejansko torej, tak kot je, policiji omogoča množičen nadzor, ne da bi bile pri tem zanj izkazane še sorazmerne legitimne koristi družbe. Gre za uporabo zmogljive tehnologije, ki jo bodo policisti smeli uporabljati na ali v vseh vozilih policije. Izpostavljeni odstavek sicer res določa, da se množičnega nadzora s tehničnimi sredstvi za optično prepoznavo registrskih tablic naj ne bi omogočalo, vendar pa zakon pojma 'množičnega nadzora' nikjer

ne opredeljuje. Na podlagi zakona je torej povsem nejasno, kaj naj bi pravzaprav dejansko prepovedoval in je tako povsem v domeni policije, da ocenjuje, kdaj in kako se mora pri uporabi sredstev za optično prepoznavo registrskih tablic v praksi samo-omejiti, da ne bi njeno delovanje preraslo v tisto, kar sama pojmuje kot (že) 'množični nadzor'.

Nadalje je bilo po mnenju Varuha prekomerno poseženo v pravico iz 38. člena URS tudi posebej v zvezi s sedanjo 22. alinejo prvega odstavka 128. člena ZNPPol – sedaj tam določena sedemdnevna hramba na gornji način zbranih podatkov (torej v zvezi s kar vsemi ob uporabi navedenih tehničnih sredstev zaznanimi vozili) ne zadosti zahtevi po sorazmernosti s koristmi takšnega poseganja v zasebnost. Toliko časa se bo namreč za vsakega zaznanega hranilo datum, čas in kraj nastanka podatka, fotografijo registrske tablice in znakovni podatek o registrski tablici (32. točka 125. člena), ne glede na to, ali bo dejansko obstajala neka subjektivna povezava z zasledovanim ciljem uporabe navedene tehnologije – in praviloma takšne povezave tudi ne bo, saj velika večina voznikov in vozil izpolnjuje pogoje za udeležbo v cestnem prometu in tudi ne bodo relevantni glede iskanja oseb oziroma predmetov.

2.) V ZVEZI Z UPORABO BREZPILOTNIH ZRAKOPLOVOV

Z 42. členom ZNPPol-A se je v Zakon o nalogah in pooblastilih policije (Uradni list RS, št. 15/13 in 23/15 – popr.) dodalo nov 114.a člen (način uporabe tehničnih sredstev pri zbiranju podatkov zaradi opravljanja policijskih nalog), ki se v relevantnem delu glasi:

»(1) Tehnična sredstva, ki jih na podlagi tega ali drugega zakona zaradi zbiranja podatkov pri opravljanju policijskih nalog uporabljajo policisti, se smejo uporabljati neposredno ali iz vozila, plovila, zrakoplova (tudi brezpilotnega), zgradb ali drugih objektov.

(2) Policisti smejo zaradi zbiranja podatkov brezpilotne zrakoplove uporabljati:

- pri iskanju oseb (43. člen tega zakona),*
- zaradi varne izvedbe postopkov (peti odstavek 91. člena tega zakona),*
- za dokazovanje kaznivih dejanj in prekrškov in identificiranje kršiteljev oziroma storilcev (prvi odstavek 113. člena tega zakona),*
- za spremljanje zakonitosti izvajanja policijskih pooblastil in spremljanje javnih zbiranj (114. člen tega zakona),*
- zaradi preprečevanja in odkrivanja nezakonitih prehodov čez državno mejo v skladu z 8. in 9. členom Zakona o nadzoru državne meje (Uradni list RS, št. 35/10 – uradno prečiščeno besedilo in 15/13 – ZNPPol),*
- pri izvedbi prikritih preiskovalnih ukrepov iz 149.a in 155.a člena Zakona o kazenskem postopku (Uradni list RS, št. 32/12 – uradno prečiščeno besedilo, 47/13, 87/14 in 8/16 – odl.*

US; v nadaljnjem besedilu: Zakon o kazenskem postopku), če tako določa zakon, ki ureja kazenski postopek,

– pri opravljanju ogleda iz 245. člena Zakona o kazenskem postopku, 120. člena Zakona o prekrških (Uradni list RS, št. 29/11 – uradno prečiščeno besedilo, 21/13, 111/13, 74/14 – odl. US in 92/14 – odl. US) in 111. člena Zakona o pravilih cestnega prometa (Uradni list RS, št. 82/13 – uradno prečiščeno besedilo) in

– pri varovanju oseb in objektov, določenih v predpisu iz 103. člena tega zakona.«.

Upoštevajoč možnosti, ki jih odpira uporaba brezpilotnih zrakoplovov (podrobneje predstavljeno v prilogi 2 k predlogu novele zakona, dostopna je tudi na spletnem naslovu <http://imss.dz-rs.si/imis/0988255c37beb8782dfb.pdf>), **je po oceni Varuha zdaj z zakonom dovoljeno poseganje v ustavno zagotovljeno zasebnost opredeljeno na tako izrazito splošen način, da ne more več biti zadoščeno iz ustave izhajajoči zahtevi po sorazmernosti s koristmi.** V tej zvezi Varuh kot najbolj kritično vidi tretjo alinejo drugega odstavka 114a. člena, po kateri je uporaba brezpilotnih zrakoplovov zaradi zbiranja podatkov dovoljena tudi »za dokazovanje kaznivih dejanj in prekrškov in identificiranje kršiteljev oziroma storilcev (prvi odstavek 113. člena tega zakona)«. Tako rekoč glede sleherne uporabe brezpilotnega zrakoplova se bo namreč mogoče sklicevati na to, da gre vendarle za napore v smeri 'dokazovanja' tega ali onega kaznivega dejanja ali pa tega ali onega prekrška. Ob tem velja tudi spomniti, da policisti začnejo preiskovati ob podanih razlogih za sum, da je bilo storjeno kaznivo dejanje, za katero se storilec preganja po uradni dolžnosti, in da gre za t.i. klasična policijska pooblastila, ki jih policija lahko izvaja neposredno na podlagi 33. člena ZNPPol, brez sodne odredbe. Ni si torej težko predstavljati, da bi pri uporabi brezpilotnih zrakoplovov (pre)lahko prišlo do invazivnega poseganja v zasebnost, policistom iz tega ali onega razloga 'operativno zanimive osebe' – pa tudi vseh tistih na območju, ki se ga takrat z omenjeno tehnologijo pokriva.

3.) V ZVEZI S PODATKI O LETALSKIH POTNIKI (UPORABA PODATKOV PNR)

Na podlagi 40. člena ZNPPol-A na novo dodanega 112.a člena, bo policija lahko zbirala »tudi podatke o potnikih za vse komercialne, redne in posebne lete od letalskih prevoznikov, ki svojo prevozno dejavnost opravljajo iz tretjih držav ali iz držav članic EU na ozemlje Republike Slovenije in v obratni smeri oziroma z vmesnim postankom na ozemlju Republike Slovenije.«

Uporaba podatkov PNR je bila podrobneje predstavljena v prilogi 5 k predlogu novele zakona (dostopna je tudi na spletnem naslovu <http://imss.dz-rs.si/imis/6b4100c360c53b2e8264.pdf>). V grobem se lahko povzame, da se policiji omogoča zbiranje podatkov o potnikih od letalskih prevoznikov, pri čemer slednjim potniki posredujejo te podatke ob rezervaciji oziroma nakupu letalske karte, ti podatki pa naj bi služili 'strateškemu in operativnemu ocenjevanju tveganj posameznikov, ki so povezani s kriminalno dejavnostjo'. Kot je razvidno že iz samega zakonskega besedila, se lahko zbira podatke o vseh potnikih in za vse komercialne, redne in posebne lete (izpostaviti gre sicer tudi še, da je 58. člen ZNPPol-A določil, da se določba novega 112.a člena zakona, v delu, ki predpisuje zbiranje podatkov iz 30. in 31. točke drugega odstavka 123. člena zakona za redne in posebne lete od letalskih prevoznikov, ki svojo prevozno dejavnost opravljajo iz držav članic Evropske unije na ozemlje Republike Slovenije in v obratni smeri oziroma z vmesnim postankom na ozemlju Republike Slovenije, začne uporabljati eno leto po uveljavitvi tega zakona, za zbiranje teh podatkov na letih iz tretjih držav na ozemlje Republike Slovenije in v obratni smeri oziroma z vmesnim postankom na ozemlju Republike Slovenije pa se začne uporabljati šest mesecev po uveljavitvi tega zakona).

Varuh vidi opisano ureditev kot nasprotno URS v več pogledih.

Po oceni Varuha v zvezi s podatki, ki se smejo obdelovati v policijski evidenci potnikov iz sistema rezervacij letalskih kart iz 31. točke 125. člena ZNPPol, ni zadoščeno iz 38. člena URS izhajajočim zahtevam po določni opredeljenosti tega, kateri podatki se smejo zbirati in obdelovati. Konkretno gre za 'informacije o potnikih, ki pogosto letijo' in 'druge morebitne posebnosti, povezane s potovanjem potnika' – pomenska odprtost pri tem je prevelika (v zvezi s čimer gre opozoriti tudi na zelo podobno stališče Sodišča Evropske Unije v nedavno izdanem Mnenju 1/15 z dne 26. 7. 2017 glede sporazuma med Kanado in Evropsko unijo o prenosu in obdelavi podatkov iz evidence podatkov o letalskih potnikih).

Prav tako je Varuh mnenja, da neskladnosti z ustavo izhajajo iz kataloga 'terorističnih in drugih hudih kaznivih dejanj' iz osmega odstavka 112a. člena, zaradi preprečevanja, odkrivanja, preiskovanja in pregona katerih se policiji dovoljuje zbiranje in obdelovanje podatkov. V tej zvezi se je v zakonodajnem gradivu pojasnjevalo, da naj bi šlo za seznam tistih hudih kaznivih dejanj, ki predstavljajo hujšo varnostno grožnjo javni, nacionalni ali mednarodni varnosti. Vendar je Varuhovo stališče, da **pri navedenem**

katalogu kaznivih dejanj dejansko ne more iti za zamejitev zbiranja in obdelovanja le na tiste podatke, ki bi bili objektivno preverljivi z namenom odkrivanja, preiskovanja in pregona 'terorističnih in drugih hudih kaznivih dejanj', ko pa omenjeni seznam npr. vključuje tudi kazniva dejanja, kot je npr. kršitev enakopravnosti po 131. členu KZ-1, za temeljno obliko katerega je predpisana denarna kazen ali kazen zapora do enega leta.

V zvezi z obdelavo podatkov gre posebej izpostaviti tudi, da je sprememba dotedanjšega 128. člena ZNPPol (49. člen ZNPPol-A) prinesla ureditev, po kateri se podatki v zgoraj že izpostavljenih dveh policijskih evidencah (tj. evidencah iz 30. in 31. točke 123. člena), hranijo »*devet mesecev po pridobitvi podatkov*« - po preteku roka hrambe pa se še blokirani »*hranijo 21 mesecev*« (drugi v zvezi s prvim odstavkom 129. člena ZNPPol).

Kot rečeno, naj bi omenjeni podatki 'služili strateškemu in operativnemu ocenjevanju tveganj posameznikov, ki so povezani s kriminalno dejavnostjo', in bodo avtomatizirano preverjeni (iskalo se bo ujemanje z 'ocenjevalnimi merili' policije, oziroma 'razpisanimi ukrepi' v podatkovnih policijskih zbirkah, ali pa določenimi 'operativnimi informacijami'). Tudi če se dopusti obdelava vseh teh podatkov vseh letalskih potnikov v imenu boja proti 'terorističnim in drugim hudim kaznivim dejanjem', je to lahko še sprejemljivo najdlje do prihoda teh oseb v državo. Situacija pa je **po oceni Varuha bistveno drugačna, ko se takšnim osebam, po enkrat že opravljeni 'preventivni' preveritvi, dovoli vstop na njeno ozemlje. Takrat bi nadaljnja obdelava vseh teh podatkov lahko zadostila ustavnemu načelu sorazmernosti le, če bi bilo na nečem oprijemljivem izkazano, da bi takšni podatki nekega letalskega potnika lahko dejansko prispevali k uresničevanju cilja boja proti terorizmu oziroma hudim mednarodnim kaznivim dejanjem** (tudi v tej zvezi gre opozoriti na nedavno izdano mnenje Sodišča Evropske Unije 1/15 z dne 26. 7. 2017). Navedeno seveda še toliko bolj velja po odhodu teh oseb iz države, kar bo v večini primerov veliko pred potekom roka hrambe podatkov.

Varuh je v svoji zahtevi za oceno ustavnosti med drugim tudi predlagal US RS, da zadevo obravnava kot prednostno, da do končne odločitve zadrži izvrševanje relevantnih delov 112. a, 113. in 114.a člena, ter da, če bo tudi samo ocenilo, da izpodbijana ureditev ni v skladu z URS, razveljavi izpodbijane člene zakona.