

Številka: 0612-166/2011
Datum:

USTAVNO SODIŠČE REPUBLIKE SLOVENIJE
Beethovnova 10
1000 Ljubljana, p.p. 1713

Informacijski pooblaščenec na podlagi 6. alineje 1. odstavka 23.a člena Zakona o ustavnem sodišču (Ur. l. RS, št. 64/2007-UPB1, 108/2007 Skl.US: U-I-259/07-10; ZUstS) vlaga v zvezi z zadevo inšpekcijskega nadzora pod št. 0613-116/2011 naslednjo

ZAHTEVO ZA OCENO USTAVNOSTI IN ZAKONITOSTI

45. člena Odloka o cestnoprometni ureditvi Mestne občine Ljubljana (Uradni list RS, št. 122/07, 101/09, 31/10, 76/10, 48/11 in 57/11).

in

PREDLOG ZA ABSOLUTNO PREDNOSTNO OBRAVNAVO ZADEVE

Utemeljitev obstoja procesne predpostavke

Na podlagi šeste alineje prvega odstavka 23.a člena ZUstS lahko Informacijski pooblaščenec (v nadaljevanju: Pooblaščenec ali vlagatelj) z zahtevo začne postopek za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa, če nastane vprašanje ustavnosti ali zakonitosti v zvezi s postopkom, ki ga vodi. Vlagatelj pod številko 0613-116/2011 vodi postopek inšpekcijskega nadzora nad ravnanjem Mestne občine Ljubljana (v nadaljevanju: MOL) zaradi postavljanja videonadzornih sistemov na križiščih, javnih cestah in drugih javnih površinah. Konkretni inšpekcijski postopek je bil uveden zaradi videonadzora na križišču Stiške ulice in Levstikovega trga, v postopku pa je bilo ugotovljeno, da je Javno podjetje Ljubljanska parkirišča in tržnice d.o.o. kot pogodbeni obdelovalec mestne občine Ljubljana v septembru 2011 upravljalo skupaj s 159 kamerami; 33 kamer je bilo nameščenih na križiščih, 29 kamer v podhodih, 32 kamer pri potopnih stebričkih in zapornicah in 65 kamer na parkiriščih. MOL kot pravni temelj za uvajanje videonadzora na križiščih, javnih cestah, parkiriščih in drugih javnih površinah navaja 45. člen Odloka o cestnoprometni ureditvi. Z navedenim določilom si je MOL dovolila opremljanje javnih cest in drugih javnih površin na svojem območju z videonadzornim sistemom.

Pooblaščenec ugotavlja, da ob upoštevanju 45. člena Odloka o cestnoprometni ureditvi MOL, ne more zagotoviti učinkovitega varstva informacijske zasebnosti (38. člen Ustave RS) posameznikov, ki jih ob gibanju na območju MOL tak videonadzorni sistem zajame, kar je na podlagi Zakona o informacijskem pooblaščenju (Uradni list RS, št. 113/05 in 51/07 – ZUstS-A, v nadaljevanju ZInfP) ena od osnovnih vlagateljevih pristojnosti.

Predlog za absolutno prednostno obravnavo zadeve

Po drugi alineji tretjega odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča Ustavno sodišče lahko sklene, da bo kot prednostno obravnavalo zadevo, v katerih gre za reševanje pomembnega pravnega vprašanja. Vlagatelj poudarja, da je po njegovem mnenju protiustavna določba 45. člena Odloka o cestnoprometni ureditvi MOL, ki je v neskladju z 38. členom Ustave RS (varstvo osebnih podatkov) in v nasprotju s 140. členom Ustave RS (delovno področje samoupravnih lokalnih skupnosti). Pravno vprašanje, ki se postavlja ob konkretnem primeru, je vprašanje – ali obdelavo osebnih podatkov posameznikov lahko prepoznamo kot izvirno nalogo lokalne skupnosti, torej kot nalogo oziroma pristojnost, o kateri lahko lokalna skupnost odloča povsem samostojno, z odloki določa nove zbirke osebnih podatkov, njihovo vsebino ipd.

Pooblaščenec meni, da urejanja obdelave osebnih podatkov zaradi dejstva, da je varstvo osebnih podatkov temeljna človekova pravica in 38. člen Ustave RS zapoveduje določanje z zakonom, ni dopustno prepustiti samovolji občine. Ta bi smela obdelovati osebne podatke le, ko ji pooblastilo za to daje materialni zakon. Tudi, če bi sprejeli stališče, da je zakon, ki lokalno skupnost pooblašča za obdelavo osebnih podatkov v določenih primerih Zakon o lokalni samoupravi, je Pooblaščenec prepričan, da to ne velja za uvajanje videonadzornih sistemov in obdelavo videonadzornih posnetkov.

Zakon o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07 – UPB2, 76/08, 79/09, 51/10 in 40/12 – ZUJF; ZLS) v 13. alineji drugega odstavka 21. člena določa, da občina za zadovoljevanje potreb svojih prebivalcev gradi, vzdržuje in ureja lokalne javne ceste, javne poti, rekreacijske in druge javne površine, v skladu z zakonom ureja promet v občini ter opravlja naloge občinskega redarstva. Dopustna ravnanja ne vključujejo videonadzora. Ta je vsebinsko urejen v 2. poglavju VI. dela Zakona o varstvu osebnih podatkov (Uradni list RS, št. 94/07 – UPB1; ZVOP-1); v členih 74 do 77. Upošteva osnovno načelo obdelave osebnih podatkov, po katerem je zaradi varstva človekove pravice dovoljeno le tisto, kar je izrecno dovoljeno z zakonom, vse ostale oblike obdelave osebnih podatkov pa so prepovedane, Pooblaščenec poudarja, da je po ZVOP-1 za namene, ki jih taksativno določajo prej navedeni členi, dopusten videonadzor le nad:

- dostopom v uradne službene oziroma poslovne prostore (75. člen),
- dostopom do vhodov in izhodov večstanovanjskih stavb ter njihovimi skupnimi prostori (76. člen),
- tistimi deli delovnih prostorov, kjer je to nujno potrebno za varnost ljudi ali premoženja ali za varovanje tajnih podatkov ter poslovne skrivnosti, tega namena pa ni možno doseči z milejšimi sredstvi (77. člen).

V zgoraj navedenih primerih dopustne uvedbe videonadzora se mora upravljavec ravnati po določbi 74. člena ZVOP-1, ki določa obvezno objavo obvestila o izvajanju videonadzora in zavarovanje videonadzornega sistema.

V praksi se je Pooblaščenec že srečal z idejami (nekatero so bile tudi realizirane) lokalnih skupnosti o vodenju registra prebivalstva v občini, o nalaganju vodenja takšnega registra javnemu podjetju, spremljanju gibanja (preseljevanja) prebivalstva ipd. Lokalne skupnosti svoje pristojnosti razumejo široko in vanje pogosto vključujejo ali želijo vključiti tudi obdelavo osebnih podatkov izven obsegov in namenom, ki jih določajo področni zakoni.

Vprašanje ali sme lokalna skupnost o obdelavi osebnih podatkov odločati z odlokom – neodvisno od zakonskega temelja, je zato po prepričanju vlagatelja pomembno pravno vprašanje, od odgovora nanj pa je odvisno ravnanje vseh lokalnih skupnosti v prihodnje na eni strani in nivo varstva osebnih podatkov v RS na drugi strani.

(I) Izpodbijana določba Odloka o cestnoprometni ureditvi MOL

45. člen Odloka o cestnoprometni ureditvi določa:

Zaradi spremljanja prometnih razmer, nadzora nad spoštovanjem prometnih predpisov, izboljšanja pretočnosti prometa in prometne varnosti so javne ceste in druge javne površine na območju MOL lahko opremljene z video nadzornim sistemom.

Z video nadzornim sistemom zbrani podatki so last MOL. Z njimi se razpolaga skladno z določili zakona, ki ureja varstvo osebnih podatkov.

(II) Določbe Ustave RS, ki so kršene

Vlagatelj meni, da izpodbijana določba pomeni kršitev 38., 140. člena in 15. člena Ustave RS.

Po 38. členu Ustave RS zbiranje, obdelovanje, namen uporabe, nadzor in varstvo tajnosti osebnih podatkov določa zakon.

140. člen Ustave RS pa določa, da v pristojnost občine spadajo lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine.

Po 15. členu Ustave RS je z zakonom mogoče predpisati način uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, kadar tako določi ustava, ali če je to nujno zaradi same narave posamezne pravice ali svoboščine. Človekove pravice so omejene samo s pravicami drugih in v primerih, ki jih določa ta Ustava.

Ne ZLS ne ZVOP-1 občini ne dajeta zakonskega temelja za nadaljnje urejanje videonadzora na javnih površinah z odlokom, za vodenje zbirk video-nadzornih posnetkov in nadaljnjo obdelavo teh osebnih podatkov.

(III) Razlogi za izpodbijanje določbe odloka

a) Varstvo osebnih podatkov je človekova pravica, obdelava mora biti določena z zakonom

Pravico do varstva zasebnosti, ki je širši okvir pravice do varstva osebnih podatkov, ureja že Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in svoboščin. Ta v 8. členu določa, da ima vsakdo pravico do spoštovanja njegovega zasebnega in družinskega življenja, doma in dopisovanja. Javna oblast se ne sme vmešavati v izvrševanje te pravice, razen, če je to določeno z zakonom in nujno v demokratični družbi zaradi državne varnosti, javne varnosti ali ekonomske blaginje države, zato, da se prepreči nared ali kaznivo dejanje, da se zavaruje zdravje ali morala, ali da se zavarujejo pravice in svoboščine drugih ljudi.

Določenost obdelave osebnih podatkov z zakonom izrecno zahteva tudi slovenska ustava (38. člen). To pomeni, da država ni le dolžna spoštovati varstva osebnih podatkov, ampak je dolžna obdelovanje osebnih podatkov tudi zakonsko urediti. Vsako zakonsko urejanje obdelave osebnih podatkov pa mora biti v skladu z načelom sorazmernosti – poseg v informacijsko zasebnost posameznika mora biti torej potreben in nujen za doseg zasledovanega ustavno legitimnega cilja ter v sorazmerju s pomembnostjo tega cilja.

V rzsodbi U-I-238/99 (9.12.1999) je Ustavno sodišče med drugim zapisalo (točka 15): *»Posebno mesto med človekovimi pravicami in temeljnimi svoboščinami imajo določbe, ki varujejo človekovo osebno dostojanstvo, osebne pravice, njegovo zasebnost in varnost (34. do 38. člen Ustave) in ki prepovedujejo vsem na prvem mestu državi, pa tudi posameznikom poseganje v našteje pravice. V skladu z načelom, da je na tem področju prepovedano vse, kar ni izrecno dovoljeno, je po Ustavi prepovedan vsak poseg v našteje pravice, razen tistih, ki so izrecno dovoljeni. Pravica do zasebnosti se za posameznika lahko konča samo takrat in tam, kjer kolidira z*

zakonsko izkazanim močnejšim interesom drugih (odločba št. U-I-25/95 z dne 27. 11. 1997, Uradni list RS, št. 5/98 in OdIUS VI, 158). »

V isti razsodbi se je Ustavno sodišče opredelilo tudi do nujnosti posega v informacijsko zasebnost in pravnega temelja zanj (točka 18): »Poseg je dopusten, če je v zakonu določno opredeljeno, kateri podatki se smejo zbirati in obdelovati, za kakšen namen jih je dovoljeno uporabiti, nadzor nad zbiranjem, obdelovanjem in uporabo ter varstvo tajnosti zbranih osebnih podatkov. Namen zbiranja osebnih podatkov mora biti ustavno dopusten. Zbirati se smejo le podatki, ki so primerni in nujno potrebni za uresničitev zakonsko opredeljenega namena.«

Glede urejanja obdelave osebnih podatkov z aktom, nižjim od zakona, se je Ustavno sodišče že opredelilo v razsodbah, kot so:

- U-I-243/09 (13.1.2011), v kateri je v točki 18 zapisalo: »ZKnji-1 ne vsebuje zakonske podlage, ki bi omogočala vodenje evidence o izdanih, veljavnih in odvzetih licencah. ZKnji-1 ne vsebuje niti seznama osebnih podatkov, ki se lahko zbirajo, niti namena zbiranja teh podatkov. To pomeni, da je podzakonski akt brez zakonske podlage določil zbiranje in obdelavo osebnih podatkov. Zato je 16. člen Pravilnika v neskladju z drugim odstavkom 38. člena Ustave.«
- U-I-174/94 (23.9.1998), iz katere izhaja, da RTV Slovenija nima zakonske podlage za to, da bi od naročnikov zahtevala prijavo določenih osebnih podatkov in da bi vodila evidenco teh podatkov, zato so določbe pravilnika, ki to urejajo, v nasprotju z drugim odstavkom 38. člena Ustave, po katerem zbiranje, obdelovanje in namen uporabe osebnih podatkov določa zakon.
- U-I-229/03 (9.2.2006), v kateri je v 17. točki zapisalo: »Iz drugega odstavka 38. člena Ustave izhaja, da zbiranje osebnih podatkov lahko določi le zakon. ZNPosr, ki je podlaga za izdajo izpodbijanega Pravilnika, zbiranje teh dveh osebnih podatkov v imenik nepremičninskih posrednikov ne določa. To pomeni, da je izpodbijani Pravilnik v 1. točki 26. člena iz razlogov, navedenih v tej točki, v neskladju z drugim odstavkom 38. člena Ustave. Zaradi neskladja z 38. členom Ustave je Ustavno sodišče v 1. točki 26. člena Pravilnika razveljavilo tudi besede država rojstva in državljanstvo.«

Pooblaščenec poudarja, da videonadzor ureja ZVOP-1, Zakon o igrah na srečo (Uradni list RS, št. 14/2011 – UPB1; ZIS) in pa Zakon o zasebnem varovanju (Uradni list RS, št. 17/2011 – ZZasV - 1). ZIS ureja videonadzor pri posebnih igrah na srečo in izrecno dopušča videonadzor nad recepcijo, potekom iger, odpiranjem in zapiranjem igralnih miz in blagajno. ZZasV-1 pa video nadzor šteje med sisteme za tehnično varovanje in ga obravnava kot ukrep, ki ga lahko uporablja varnostnik. Ker ZZasV-1 vsebinsko videonadzora ne ureja, je treba glede vrst dopustnega videonadzora in posledično glede obdelave osebnih podatkov (videonadzornih posnetkov) uporabiti določbe ZVOP-1 – tako kot v vseh drugih primerih uvedbe videonadzornih sistemov.

ZVOP-1 ureja videonadzor kot področno ureditev v členih 74 do 77. Po načelu, da je dopustna le tista obdelava osebnih podatkov, ki je z zakonom izrecno določena, je videonadzor dopusten le nad:

- dostopom v uradne službene oziroma poslovne prostore (75. člen),
- dostopom do vhodov in izhodov večstanovanjskih stavb ter njihovimi skupnimi prostori (76. člen),
- tistimi deli delovnih prostorov, kjer je to nujno potrebno za varnost ljudi ali premoženja ali za varovanje tajnih podatkov ter poslovne skrivnosti, tega namena pa ni možno doseči z milejšimi sredstvi (77. člen).

V primerih dopustne uvedbe videonadzora se mora upravljavec ravnati po določbi 74. člena ZVOP-1, ki določa obvezno objavo obvestila o izvajanju videonadzora in zavarovanje videonadzornega sistema.

Dopustnost uvedbe videonadzora je pogojena tudi z namenom, ki ga upravljavec zasleduje. Tako je videonadzor dostopa v uradne službene oziroma poslovne prostore dopusten le, če je to potrebno za varnost ljudi in premoženja, zaradi zagotavljanja nadzora vstopa ali izstopa v ali iz službenih oziroma poslovnih prostorov ali če zaradi narave dela obstaja možnost ogrožanja zaposlenih. Videonadzor dostopa do vhodov in izhodov večstanovanjske stavbe in njenih skupnih prostorov se lahko uvede le, kadar je to potrebno za varnost ljudi in premoženja. Videonadzor v delovnih prostorih pa se lahko izvaja le v izjemnih primerih, kadar je to nujno

potrebno za varnost ljudi ali premoženja ali za varovanje tajnih podatkov ter poslovne skrivnosti, tega namena pa ni možno doseči z milejšimi sredstvi.

ZVOP-1 ne ureja videonadzora nad javnimi površinami – cestami, križišči, trgi, parki ..., kar po prepričanju vlagatelja pomeni, da ta oblika videonadzora ni dopustna; njeno uvajanje z odlokom lokalne skupnosti pa je v nasprotju z 38. členom Ustave RS.

b) Videonadzor javnih površin ni lokalna zadeva in ne zadeva zgolj prebivalcev občine

Pooblaščenec je pri svojem delu lokalne skupnosti že večkrat opozoril, da urejanje obdelave osebnih podatkov ne sodi med t.i. izvirne naloge lokalne skupnosti, da torej občina ne sme vzpostavljati zbirke osebnih podatkov brez temelja v zakonu, oziroma ne da bi bila zbirka osebnih podatkov posledica odločanja lokalne skupnosti o posameznikovi pravici ali obveznosti.

Kljub dejstvu, da je po mnenju vlagatelja določba 38. člena Ustave RS jasna in da določba Odloka ni in ne more biti enakovredna v zakonodajnem postopku sprejeti normi, Pooblaščenec še poudarja, da je ob odsotnosti zakonskega pooblastila lokalni skupnosti za urejanje obdelave osebnih podatkov z videonadzornim sistemom na javnih površinah, treba poudariti še, da vprašanje videonadzora ne sodi med izvirne naloge občine – ki bi jih le-te lahko urejale samostojno.

Značilno za lokalno samoupravo je, da je v razmerju do države do določene mere neodvisna. Položaj lokalne skupnosti omogoča prebivalcem te lokalne skupnosti, da v določeni meri samostojno upravljajo z lokalnimi zadevami. Ustavno sodišče je vsebino in okvir tega pojma razlagalo že večkrat. V odločbi U-I-215/96 je Ustavno sodišče zapisalo (14. točka odločbe): »Določba prvega odstavka 140. člena vsebuje tri kumulativne elemente za opredelitev javnih zadev, ki sodijo v pristojnost občine:

- zadeva mora biti po svoji naravi "lokalna",
- zadeva mora biti primerna za to, da jo občina samostojno ureja, in
- zadevati mora le prebivalce občine.

Pri opredelitvi samega pojma "lokalna zadeva" je pomemben kriterij narave zadeve. Logični argument narave stvari izhaja iz zdravorazumskega razmišljanja in običajev, ki se v zavesti ljudi zasidrajo kot nekaj samo po sebi umevnega.

Kriterij primernosti zadeve, da jo občina samostojno ureja, je treba razlagati glede na značilnosti "abstraktne" občine, ne pa posamične občine. Izvirne pristojnosti vseh občin (z izjemo mestnih) morajo imeti enak obseg. Obseg izvirnih pristojnosti se ne more razlikovati od občine do občine (izjema je dopustna le glede mestnih občin, ki imajo po Ustavi in zakonu poseben pravni status). Zato je treba kriterij primernosti zadeve, da jo občina samostojno ureja, iz prvega odstavka 140. člena Ustave razlagati glede na teritorialno strukturo obstoječih slovenskih občin, glede na njihovo velikost, število prebivalcev in siceršnje kapacitete. Potrebno je torej celovito upoštevati dejansko stanje, ki je nastalo po sprejetju Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (Uradni list RS, št. 60/94 - ZUODNO).

V najožjem pomenu se nobena zadeva ne tiče zgolj prebivalcev občine. Tudi najbolj nesporne lokalne javne zadeve, kot je npr. oskrba s pitno vodo ali čiščenje javnih površin, deloma zadevajo vsakogar, ki se nahaja na območju lokalne skupnosti. Določbe prvega odstavka 140. člena ni mogoče razumeti drugače, kot da meri na zadeve, ki pretežno zadevajo prebivalce lokalne skupnosti oziroma ki koreninijo v lokalni skupnosti. "

Naloge občine so tako oblastne kot servisne, pri čemer so slednje bistveno bolj lastne lokalni samoupravi. Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-98/95 zapisalo: "Funkcija občine je zadovoljevanje javnih potreb na ravni lokalne skupnosti. Te potrebe se nanašajo zlasti na urejanje rabe občinskega prostora, zagotavljanje gospodarskih javnih služb, gradnjo in vzdrževanje lokalne infrastrukture, zagotavljanje zdravstvene oskrbe na primarni ravni, varstva in osnovnega šolanja otrok, osnovno socialno pomoč, zagotavljanje neprofitnih

stanovanj, pa tudi urejanje lokalnega prometa in drugih področij življenja, kadar gre za zadeve lokalnega pomena."

Občina po prepričanju vlagatelja lahko izvaja le tiste oblastne naloge, ki jih nanjo prenese država, v preostalem gre za izvajanje servisa za občane – za zadovoljevanje njihovih potreb.

Takšen zaključek izhaja tudi iz Evropske listine lokalne samouprave (Uradni list RS, št. 57/96, Mednarodne pogodbe, št. 15/96 – v nadaljevanju MELLs), ki v prvem odstavku 3. člena opredeljuje pojem lokalne samouprave kot "pravico in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona urejajo in opravljajo bistveni del javnih zadev v okviru svojih nalog in v korist lokalnega prebivalstva".

Vlagatelj poudarja, da videonadzor ni in ne more biti javna zadeva, ki sodi v pristojnost občine. Glede na zgoraj navedene kriterije, ki bi morali biti izpolnjeni kumulativno, da bi lahko govorili o lokalni nalogi po 140. členu Ustave RS, Pooblaščenec meni, da ni izpolnjen nobeden izmed njih.

a) Videonadzor javnih površin po svoji naravi ni »lokalna zadeva«. Videonadzor po zdravorazumskem in logičnem razmišljanju ni zadeva, ki bi jo ljudje imeli za samoumevno. V slovenski družbi in tudi marsikje drugje ni samoumevno in ni običajno in ni sprejemljivo biti video-nadzorovan nemudoma po vstopu na javno površino, pa naj bo to cesta, pločnik, park, trg, travnik, gozd ipd.

b) Videonadzor javnih površin ni zadeva, ki bi bila primerna za samostojno urejanje s strani občin. Občine so različnih velikosti, temu primerno imajo številčno in po strokovni zasedbi različno občinsko upravo, ponekod tudi zgolj z županom in tajnikom občine¹. Vzpostavljane zbirke posnetkov videonadzornih sistemov nad javnimi površinami, iz katerih bo razvidno gibanje vsakega posameznika, prinaša s seboj veliko skušnjav, s tem pa veliko odgovornost. Vprašanje je, kako lahko občine zagotovijo primerno varstvo in zavarovanje osebnih podatkov v zbirkah posnetkov, še posebej v primerih, ko se zdi, da glede na število zaposlenih niso kos niti osnovnim nalogam občine. Seveda lahko del nalog, tudi na področju obdelave osebnih podatkov občine (enako kot drugi upravljavci) zaupajo pogodbenemu obdelovalcu – po 11. členu ZVOP-1. Ne glede na to možnost pa ostaja upravljavec – torej občina tista, ki mora poskrbeti za primerno varstvo in zavarovanje ter glede tega dati ustrezna navodila ter nadzirati pogodbenega partnerja.

c) Videonadzor javnih površin ne zadeva le prebivalcev občine. Tudi, če upoštevamo s strani Ustavnega sodišča sprejet kriterij pretežnosti – da se mora torej lokalna zadeva pretežno nanašati na prebivalce občine, v primeru videonadzora nad javnimi površinami, to ne drži. Videonadzor nad javnimi površinami že v izhodišču cilja na vse – na kogarkoli, pri čemer lokalni izvor posameznika v ničemer ni relevanten. Vlagatelj tudi meni, da ni v korist lokalnega prebivalstva. Stalen videonadzor javnih površin prinaša družbo popolnega nadzora, v kateri so trditve o morebitni lažji izsleditvi posameznika, ki je poškodoval betonsko korito za rože, potopni stebriček, smetnjak ... za namen izterjave škode, le slepilo. Verjetnost, da bo pristojni delavec lahko na podlagi posnetka prepoznal tistega, ki je npr. odvrigel vrečo smeti v napačni smetnjak, vrgel kamen v svetilko javne razsvetljave, polomil gugalnico na otroškem igrišču ipd., je namreč zelo majhna – v večjih občinah pa neznatna. Tako je očitno, da iz videonadzora nad javnimi površinami ne more iziti nobena korist za lokalno prebivalstvo, pač pa gre za nadzor lokalne oblasti nad vsemi na javnih površinah v občini. Takšno ravnanje pa ni več odraz nudenja servisa za občane, ampak izraz oblastne moči, ki si jemlje pravico, videti in nadzirati vse.

¹ Za primer daje vlagatelj Občino Osilnica z dvema zaposlenima po podatkih bizi.si: <http://www.bizi.si/OBCINA-OSILNICA/>.

c) Videonadzor nad javnimi površinami ni nujen v demokratični družbi – ni sorazmeren s pomembnostjo zasledovanih ciljev

Tudi, če bi Ustavno sodišče razsodilo, da je obdelava osebnih podatkov z odlokom lokalne skupnosti v primerih, ko zanjo ni zakonskega temelja, dopustna in bi menilo, da gre pri urejanju videonadzora nad javnimi površinami za lokalno zadevo, ki jo občina lahko ureja samostojno, vlagatelj poudarja, da poseg v zasebnost in pravico do varstva osebnih podatkov posameznikov z videonadzorom po izpodbijani določbi ni sorazmeren z zasledovanim ciljem.

Izpodbijana določba 45. člena Odloka o cestnoprometni ureditvi MOL določa: *Zaradi spremljanja prometnih razmer, nadzora nad spoštovanjem prometnih predpisov, izboljšanja pretočnosti prometa in prometne varnosti so javne ceste in druge javne površine na območju MOL lahko opremljene z video nadzornim sistemom.*

Ustavno sodišče je v preteklosti v številnih zadevah brez uporabe testa sorazmernosti ugotovilo, da za poseg v človekovo pravico ni obstajala ustavna podlaga. Glede na vsebino izpodbijane določbe vlagatelj izhaja iz predpostavke, da MOL zasleduje cilje:

- *spremljanje prometnih razmer,*
- *nadzor nad spoštovanjem prometnih predpisov,*
- *izboljšanje pretočnosti prometa in*
- *izboljšanje prometne varnosti.*

Očitno je torej, da MOL s posegom v človekovo pravico ne varuje nobene druge človekove pravice, ki jo zagotavlja Ustava RS. Test sorazmernosti za presojo v takšnih primerih torej niti ni pomemben. V zadevi U-I-55/04 je izreklo, da načelo ekonomičnosti in pospešitve postopka ne more biti ustavno dopusten razlog za to, da se v postopku s pritožbo zoper sklep popolnoma izključi uporaba določb, ki stranki omogočajo odgovor na pritožbo. Podobno tudi v zadevi U-I-45/07, kjer Ustavno sodišče ni našlo ustavno dopustnega razloga, ki bi opravičeval poseg v pravico do učinkovitega sodnega varstva, do katerega je prišlo z ureditvijo po zakonu o delovnih razmerjih, ki ni določala časovnega obdobja, v katerem je mogoče na podlagi pisnega opozorila in nove kršitve delavcu odpovedati pogodbo o zaposlitvi.

Za primer, da bi Ustavno sodišče menilo drugače, da torej za poseg v pravico do varstva osebnih podatkov z videonadzorom na javnih površinah obstaja ustavno dopusten razlog, pa vlagatelj zatrjuje, da cilji, ki jih je lokalna skupnost deklarirala z izpodbijano odločbo, nikakor niso v sorazmerju s posegom v človekovo pravico. *Spremljanje prometnih razmer in izboljšanje pretočnosti prometa* nikakor ne terjata videonadzora, ampak zgolj »spremljanje« - torej trenuten vpogled v razmere, ne da bi pri tem nastala kakršnakoli zbirka osebnih podatkov (video-nadzornih posnetkov). Pri *nadzoru nad spoštovanjem prometnih predpisov* in posledično *izboljšani prometni varnosti* pa je treba izhajati iz zakonskih pooblastil občinskega redarstva in odgovoriti na vprašanje, ali sme občinsko redarstvo za namen nadzora nad spoštovanjem prepisov izvajati stalen videonadzor nad javnimi površinami.

Zakon o pravilih cestnega prometa (Uradni list RS, št. 109/2010; v nadaljevanju ZPrCP) v 15. členu določa pristojnosti občinskega redarstva². Po drugem odstavku citiranega člena občinski redarji izvajajo nadzor nad 46.

² Občinski redarji zaradi zagotavljanja varnega in neoviranega cestnega prometa na cestah v naselju in na občinskih cestah zunaj naselja ter varstva cest in okolja na občinskih cestah izvajajo nadzor nad določbami ZPrCP:

- 5. člena (varstvo okolja),
- 7. člena (odgovornost staršev, skrbnikov oziroma rejnikov),
- 17. člena (izločitev vozila iz prometa),
- 18. člena (čas trajanja izločitve iz prometa),
- 19. člena (odstranitev nepravilno parkiranega in zapuščenega vozila),
- 31. člena (območje umirjenega prometa),
- 32. člena (območje za pešce),

in 47. členom tega zakona izključno s samodejnimi napravami in sredstvi za nadzor prometa, s katerimi se prekrški slikovno dokumentirajo, pri tem pa nimajo pravice ustaviti voznika. Tretji odstavek 15. člena ZPrCP pa določa, da občinski redarji na cestah v naselju, na občinskih cestah zunaj naselja in nekategoriziranih cestah zunaj naselja, ki se uporabljajo za javni cestni promet, urejajo promet, izvajajo ukrepe, določene s tem in drugimi zakoni, ter ukrepe, določene z občinskimi predpisi, ki urejajo promet v skladu s tem zakonom.

Kot je vlagatelj že poudaril v uvodu te zahteve na področju varstva osebnih podatkov pri vprašanih o dopustnosti posegov v informacijsko zasebnost vselej izhajamo najprej iz Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin³ (v nadaljevanju: EKČP), Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/99 in nadaljnji), Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 95/46/ES o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov⁴ in ZVOP-1. Pri vprašanju o dopustnosti ravnanja redarstva je namreč eden od ključnih elementov ta, da gre za t.i. represivni organ. Represivni organi pa so v demokratičnih družbah omejeni z ustavnimi in zakonskimi določili, ki jih ne le usmerjajo, temveč predvsem omejujejo v njihovem izvajanju oblastnih nalog. Zaradi svojega položaja se morajo represivni organi zavedati pomena temeljnih pravic in svoboščin posameznikov, še posebej pravic do osebne svobode, zasebnosti, svobode gibanja, mišljenja ... Predvsem pa represivni organi ne smejo omejevati posameznikovih pravic, dokler ne obstaja določena stopnja verjetnosti, da je posameznik prekršil zakonsko zapoved. Tudi takrat pa lahko ravnajo le v skladu s pooblastili, ki jim jih je podelil zakonodajalec.

Po 8. členu EKČP ima vsakdo pravico do spoštovanja njegovega zasebnega in družinskega življenja, doma in dopisovanja. Javna oblast se ne sme vmešavati v izvrševanje te pravice, razen, 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 kaznivo dejanje, da se zavaruje zdravje ali morala, ali da se zavarujejo pravice in svoboščine drugih ljudi.

Poseg oblasti v zasebno življenje posameznikov, tudi v varstvo osebnih podatkov kot enega od vidikov pravice posameznika do zasebnosti, je tako upravičen le, če je nujen v demokratični družbi in vnaprej določen z

-
- 33. člena (varnostni pas),
 - 34. člena (zaščitna čelada),
 - 35. člena (prepoved uporabe naprav ali opreme, ki zmanjšujejo voznikovo slušno ali vidno zaznavanje ali zmožnost obvladovanja vozila),
 - 37. člena (vožnja z vozilom po cesti),
 - 41. člena (vožnja z vozilom na prehodu za pešce),
 - 46. člena (najvišje dovoljene hitrosti),
 - 47. člena (najvišje dovoljene hitrosti posameznih vrst vozil),
 - 61. člena (odpiranje vrat vozila),
 - 62. člena (zapustitev vozila),
 - 63. člena (označitev ustavljenih vozil),
 - 65. člena (ustavitev in parkiranje),
 - 67. člena (parkiranje na parkirnem mestu označenem za invalide),
 - 68. člena (območja kratkotrajnega parkiranja),
 - 69. člena (izjeme parkiranja na prostoru, kjer to ni dovoljeno),
 - 77. člena (pogoji za nalaganje in razlaganje tovora na cesti),
 - 78. člena (pogoji za opravljanje gospodarske vožnje),
 - 83. člena (udeležba pešcev v cestnem prometu),
 - 84. člena (označitev pešcev),
 - petega in desetega odstavka 87. člena (varstvo otrok),
 - 88. člena, razen nad določbo sedmega in devetega odstavka tega člena (prevoz oseb),
 - 92. člena (jahač, gonič in vodič živali v prometu ter pogoji za udeležbo živali v cestnem prometu),
 - 97. člena (pogoji za uporabo posebnih prevoznih sredstev v cestnem prometu),
 - 98. člena (prometna signalizacija),
 - 99. člena (svetlobni prometni znaki).

³ Dosegljiva prek povezave: http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/200393FD-EAD3-434F-BD46-41BE147A18E9/0/SVN_CONV.pdf

⁴ Dosegljiva prek povezave: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1995:281:0031:006:SL:HTML>

zakonom. Vlagatelj poudarja, da je državni oblasti prepovedano vse, kar ni izrecno dovoljeno – enako mora veljati za lokalno oblast. Tudi izrecna dovoljenja (pristojnosti državnih represivnih organov) je treba tolmačiti ozko. Vsako drugačno razumevanje izvajanja oblastnih pristojnosti bi predstavljalo grožnjo temeljnim človekovim pravicam in svoboščinam in bi zamajalo že po naravi stvari krhko ravnovesje med svobodo posameznika in pooblastili državnih represivnih organov.

Občinsko redarstvo je po 15. členu ZPrCP pooblaščen za nadzor nad enaintridesetimi prekrški. Lahkotno razmišljanje o prosti uporabi tehničnih sredstev – v konkretnem primeru videonadzora - za pomoč pri izvajanju pristojnosti, ob dejstvu, da so globe za prekrške prihodek občine, lahko pripelje v situacijo, ko skrb dejansko občine ne bo več varnost v prometu, ampak bo »varnost v prometu« le pretveza za vselej prisotno grožnjo posameznikom, saj bo občina razpolagala z videoposnetki njegovega gibanja po javnih površinah.

Izpodbijana določba tako po prepričanju vlagatelja bistveno presega pooblastila, ki jih občinskemu redarstvu daje ZPrCP in uvaja splošen nadzor nad gibanjem na javnih površinah – torej nad vsemi, ki so na pločniku, cesti, v parku, na trgu, ne glede na dejstvo, da ničesar ne kršijo, pač pa zgolj hodijo, se vozijo, posedajo ipd.

Če bi torej Ustavno sodišče menilo, da bi bil poseg v ustavno pravico do varstva osebnih podatkov z videonadzorom javnih površin lahko dopusten zaradi javne koristi, Pooblaščenec predlaga, da Ustavno sodišče opravi strogi test sorazmernosti. Hkrati je Pooblaščenec prepričan, da se strogi test sorazmernosti v tem primeru glede na pomen varovanih dobrin (varstvo zasebnosti in osebnih podatkov/ javna korist v varnosti cestnega prometa) ne bi smel iziti, saj dopuščanje videonadzora na katerikoli javnih površinah bistveno presega namen varnosti v cestnem prometu, tudi to pa je mogoče zagotavljati na drugačne, za posameznike (še posebej tiste, ki ničesar ne kršijo) manj invazivne načine.

Izpodbijana določba Odloka o cestnoprometni ureditvi MOL je po oceni vlagatelja zahteve v neskladju z 38., 104. in 15. členom Ustave, zato Pooblaščenec

p r e d l a g a:

da Ustavno sodišče RS na podlagi 4. alineje 1. odstavka 21. člena ZUstS oceni ustavnost izpodbijanih določb 45. člena Odloka o cestnoprometni ureditvi MOL, ugotovi njihovo neskladnost z Ustavo ter jih na podlagi 1. odstavka 45. člena ZUstS razveljavi.

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