



Številka: U-I-152/17-30

Datum: 4. 7. 2019

DELNA ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Varuha človekovih pravic, na seji 4. julija 2019

odločilo:

1. Četrti odstavek 113. člena, 32. točka drugega odstavka 123. člena, 32. točka 125. člena in dvaindvajseta alineja prvega odstavka 128. člena Zakona o nalogah in pooblastilih policije (Uradni list RS, št. 15/13, 23/15 – popr. in 10/17) se razveljavijo.

2. O preostalem delu zahteve bo Ustavno sodišče odločilo posebej.

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Varuh človekovih pravic (v nadaljevanju predlagatelj) zahteva poleg presoje ustavnosti šestega in osmega odstavka 112.a člena ter tretje alineje drugega odstavka 114.a člena Zakona o nalogah in pooblastilih policije (v nadaljevanju ZNPPol) tudi presojo četrtega odstavka 113. člena ZNPPol. Ta za opravljanje policijskih nalog uvaja novo tehnično sredstvo za optično prepoznavo registrskih tablic.

2. Po mnenju predlagatelja je navedena zakonska določba v neskladju s pravico do zasebnosti iz 35. člena Ustave in pravico do varstva osebnih podatkov iz 38. člena Ustave. Predlagatelj zatrjuje tudi kršitev 32. člena Ustave, 8. člena Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – v nadaljevanju EKČP) in 2. člena Protokola št. 4 k EKČP.

3. Izpodbijani ukrep naj bi bil nesorazmeren, ker na eni strani omogoča množično zbiranje lokacijskih podatkov vseh udeležencev v prometu, na drugi pa zasleduje le boj proti ukradenim vozilom. Tudi nadaljnjo sedemdnevno hrambo podatkov za namene boja proti tatvinam motornih vozil predlagatelj ocenjuje kot nesorazmerno. Opozarja, da je prvotni

predlog novele predvideval takojšen izbris tistih zajetih podatkov registrske tablice, ki ne bi bili uporabljeni za izvedbo nalog oziroma katerih primerjanje z drugimi evidencami podatkov ne bi privedlo do ujemanja (zadetka). S tem bi po navedbah predlagatelja novele onemogočili množični nadzor. Presojana ureditev pa nasprotno predvideva še nadaljnjo sedemdnevno hrambo vseh zajetih podatkov ne glede na ujemanje.

4. Predlagatelj meni, da takšna ureditev omogoča množični nadzor. Tega ne spremeni niti dejstvo, da določba prepoveduje obrazno prepoznavo potnikov v vozilu. Opozarja, da preventivna in neselektivna hramba podatkov po naravi pomeni, da posega v pretežni meri v pravice tistih, ki z nameni, zaradi katerih so bili v prvi vrsti ti podatki zbrani, nimajo oziroma ne bodo imeli niti posredne zveze. Izpodbijana ureditev omogoča množični nadzor zaradi sodobnih tehničnih zmogljivosti sodobnih naprav za optično prepoznavo tablic, zaradi cenovne dostopnosti teh naprav in s tem število policijskih vozil, ki bi lahko bili opremljeni z njimi. Predlagatelj v zvezi s tem opozarja tudi, da ukrep ne vsebuje ustreznih varovalk. Namen uporabe je pomensko določen preširoko, za dostop do podatkov ni predvidena sodna kontrola, ukrep tudi ni zamejen geografsko ali na kategorije prometnih površin. Predlagatelj opozarja tudi na nevarnost napačnih zadetkov (t. i. *false positive*) in dejstvo, da posameznik praviloma ne bo seznanjen s takšnim nadzorom, kar bo pri udeležencih v prometu lahko povzročilo občutek stalnega nadzora. Nadaljnja hramba podatkov naj bi omogočala tudi podatkovno rudarjenje. Predlagatelj se pri tem sklicuje tudi na ugotovitve nadzornika za videonadzor Združenega kraljestva (*Surveillance Camera Commissioner*), ki je v letnem poročilu 2014/15 med drugim opozarjal, da je iz podatkov, ki jih zajame sistem za optično prepoznavo tablic in jih shrani z namenom naknadnega dostopa do njih in njihove analize, mogoče med drugim slediti vozilom v retrospektivi, identificirati vsa vozila na določenem kraju ob določenem času, iskati povezave med osebami in analizirati profil osebe s tem, ko se zajeti podatek o registrski tablici primerja z drugimi evidencami osebnih podatkov.

5. Lokacijska zasebnost naj bi posamezniku v običajnih okoliščinah omogočala gibati se v javnem prostoru, ne da bi njegova lokacija bila sistematično nadzirana in beležena. Zgolj dejstvo, da ureditev predvideva zbiranje podatkov na javnih površinah, naj ne bi vplivalo na vprašanje, ali gre za poseg v zasebnost posameznika ali ne. Zaradi zmogljivosti tehničnih sredstev za optično prepoznavo tablic kot napredne tehnologije beleženja lokacijskih točk in njihovega povezovanja ter uporabe teh podatkov v druge različne namene, vidi predlagatelj v tem stanje povečane nevarnosti kršitev človekove pravice. Ureditev naj bi prekomerno posegala tudi v pravico do svobode gibanja iz 32. člena Ustave in 2. člena Protokola št. 4 k EKČP. Predlagatelj meni, da takšen množični nadzor gibanja onemogoči svobodno in prosto gibanje. Opozarja tudi, da zgolj težave organov pregona zaradi slabe tehnične opremljenosti ne morejo biti razlog za poseg v človekove pravice.

6. Zahteva je bila poslana Državnemu zboru, ki nanjo ni odgovoril. Svoje mnenje o navedbah v zahtevi je poslala Vlada. V pretežni meri v odgovoru povzema zakonodajno gradivo glede predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o nalogah in

pooblastilih policije (Uradni list RS, št. 10/17 – v nadaljevanju ZNPPol-A). Vlada meni, da je izpodbijana ureditev skladna z Ustavo. Ureditev naj ne bi omogočala množičnega nadzora, ker ne omogoča obrazne prepoznave in ker se bodo tehnična sredstva za optično prepoznavo tablic uporabljala le na vozilih policije, ne pa tudi stacionarno ali na brezpilotnih zrakoplovih. Vlada se sklicuje tudi na Pravilnik o policijskih pooblastilih (Uradni list RS, št. 16/14 in 59/17), ki izrecno prepoveduje uporabo tega tehničnega sredstva za vsesplošno preventivno nadzorovanje cestnega prometa. Iz presoje Ustavnega sodišča naj bi izhajalo, da je nadzor cestnega prometa lahko tudi preventiven in kot tak ni neskladen z Ustavo. Vlada meni, da je ukrep primerljiv z uporabo tehničnih sredstev za odkrivanje in dokazovanje prekoračene najvišje hitrosti na kontrolnih točkah ter prekoračene povprečne hitrosti na cestnih odsekih, kot to določa tretji odstavek 113. člena ZNPPol.

7. Vlada se sklicuje na številne druge države, ki poznajo takšne ukrepe in ki predvidevajo hrambo podatkov tudi po tem, ko je prvotno primerjanje podatkov končano. Navaja, da je rok hrambe v Veliki Britaniji dve leti, na Danskem in v Španiji trideset dni, v Italiji in na Slovaškem sedem dni, na Finskem 24 ur, v Nemčiji pa podatke nemudoma izbrišejo. Razlog za sedemdnevno hrambo podatkov, kot jo predvideva dvaindvajseta alineja prvega odstavka 122. člena ZNPPol, je nevarnost, da se lahko šele kasneje pojavi zahteva po vpogledu v evidenco podatkov. Vlada v tem ne vidi tveganja za neupravičeno obdelavo osebnih podatkov. Dostop do podatkov bo omogočen le tistemu policistu, ki bo do njega upravičen, če bo preiskoval konkretno kaznivo dejanje. Ureditev res posega v pravico do zasebnosti, vendar po mnenju Vlade le tistih posameznikov, ki ne izpolnjujejo pogojev za udeležbo v prometu ali pa je za njimi razpisano iskanje. Vlada opozarja, da je Informacijski pooblaščenec pristojen za nadzor nad delom policije.

8. Mnenje Vlade je bilo predloženo predlagatelju. Ta v odgovoru vztraja, da ukrep ni sorazmeren. Meni, da Vlada v mnenju ni odgovorila na njegove očitke, temveč je le pojasnila prednosti uporabe tehnologije. Poudarja, da iz zahteve ne izhaja, kar zatrjuje Vlada, da naj bi bila že uporaba tehničnega sredstva za optično prepoznavo tablic sama po sebi neskladna z Ustavo. Neskladen je le izpodbijani ukrep, ker vključuje obdelavo osebnih podatkov na način, ki ni skladen z Ustavo. Pravilnik o policijskih pooblastilih, na katerega se sklicuje Vlada, res določa, da se tehnično sredstvo za optično prepoznavo registrskih tablic ne sme uporabljati za vsesplošen preventivni nadzor cestnega prometa, na primer tako, da bi se vozila z nameščeno opremo istočasno postavila na širšem območju vseh pomembnih prometnih povezav. Vendar pa takšna zgolj deklaratorna prepoved množičnega nadzora ne zadosti zahtevi, da mora biti ureditev, ko država posega v pravice do informacijske zasebnosti, jasna in določna. Predlagatelj opozarja, da opredelitev iz navedenega pravilnika nejasnost ureditve še dodatno povečuje, ko vpeljuje nejasen pojem "vesplošni preventivni nadzor cestnega prometa". Opozarja na ureditev v Zvezni republiki Nemčiji, kjer hramba podatkov o registrskih tablicah ni dovoljena, in hkrati dodaja, da rok hrambe podatkov ni edini razlog, da je ureditev neskladna s pravico iz 38. člena Ustave.

9. Med postopkom je Ustavno sodišče zaprosilo Vlado med drugim še za dodatna pojasnila v zvezi s pravno podlago za avtomatizirano (samodejno) preverjanje podatkov, ki jih policija zajame z optično prepoznavo registrskih tablic, ter v zvezi s tem, ali policija že izvaja optično prepoznavo tablic in v kakšnem obsegu. Vlada je navedla, da tehničnega sredstva za optično prepoznavo registrskih tablic policija še ne uporablja. Predlagatelj v tem vidi dokaz, da vpeljava tega tehničnega sredstva ni bila tako nujna, kot je to sicer zatrjevala Vlada.

B. – I.

10. Na podlagi 6. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 – v nadaljevanju ZUstS) in ob smiselni uporabi prvega odstavka 314. člena Zakona o pravnem postopku (Uradni list RS, št. 73/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08 in 10/17 – ZPP) je Ustavno sodišče ocenilo, da je zahteva v delu, ki se nanaša na četrty odstavek 113. člena ZNPPol, zrela za odločitev. O delu zahteve, ki se nanaša na oceno ustavnosti prvega do šestega in osmega odstavka 112.a člena ter tretje alineje drugega odstavka 114.a člena ZNPPol, bo Ustavno sodišče odločilo posebej (2. točka izreka).

B. – II.

Vsebina presojane ureditve

11. Četrty odstavek 113. člena ZNPPol se glasi: "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."

12. Točka 32 125. člena ZNPPol določa vsebino evidence optične prepoznave registrskih tablic: "[...] datum, čas in kraj nastanka podatka, fotografijo registrske tablice in znakovni podatek o registrski tablici."

13. Dvaindvajseta alineja prvega odstavka 128. člena ZNPPol določa sedemdnevni rok hrambe podatkov iz evidence optične prepoznave registrskih tablic.

14. S četrtyim odstavkom 113. člena ZNPPol je predlagatelj ZNPPol-A za opravljanje policijskih nalog želel uvesti novo tehnično sredstvo, namenjeno zbiranju podatkov: avtomatizirano preverjanje registrskih tablic oziroma optično prepoznavo registrskih

tablic.¹ Uveljavljeno ime za ta ukrep je ANPR (angl. *automatic number plate recognition*).² To tehnično sredstvo deluje v splošnem tako, da optična enota zajame fotografijo registrske tablice, programska oprema iz nje prepozna znakovni podatek, ta podatek pa služi navzkrižnemu primerjanju (preverjanju) z drugimi evidencami osebnih podatkov. Če se podatki ujemajo (t. i. zadetek), sistem na to opozori policista, in na tej podlagi policist lahko vozilo in voznika ustavi in ga podrobneje preveri. Tisti podatki o registrski tablici, ki se ne ujemajo, se bodisi takoj izbrišejo bodisi se še nadalje hranijo. Za slednjo rešitev se je odločil zakonodajalec. Iz zakonodajnega predloga izhaja, da je bil namen uvedbe tehničnega sredstva dvojen: zagotavljanje prometne varnosti ter iskanje oseb in predmetov. Ukrep je bil zasnovan z namenom boja proti najhujšim kršitvam cestnega prometa ter za izsleditev ukradenega vozila in osebe.³

15. Iz zakonodajnega gradiva izhaja, da je vzrokov za uvedbo tehničnega sredstva več. Glavnina prometnih tokov se je z izgradnjo avtocestnega omrežja preselila tja, kjer je običajen preventivni nadzor prometa otežen. Predlagatelj ZNPPol-A se sklicuje tudi na poslabšanje prometne varnosti v letu 2015 v primerjavi z letom prej. Osebe brez vozniškega izpita ali neregistrirana vozila, vozila brez prometnega dovoljenja ter ukradena vozila, v katerih krmilni in varnostni sistem je bilo poseženo, naj bi pomenila veliko nevarnost za varnost cestnega prometa. Optična prepoznavna tablic naj bi bila učinkovito sredstvo za ugotavljanje pogojev za udeležbo voznika in vozil v cestnem prometu. Po mnenju Vlade v predlogu ZNPPol-A bo z uporabo tega tehničnega sredstva poseženo v zasebnost le tistih posameznikov, ki ne izpolnjujejo pogojev za vožnjo ali uporabljajo vozila, ki ne izpolnjujejo pogojev za vožnjo, ter posameznikov, ki vozijo ukradeno vozilo, vozilo z ukradenimi registrskimi tablicami ali vozilo, za katerim je razpisano iskanje. Optična prepoznavna tablic naj bi bila le nadgradnja policijskih pooblastil pri nadzoru cestnega prometa. Ne bi naj šlo za novo pooblastilo policiji; namesto dosedanjega ročnega preverjanja podatkov o vozilih in voznikih naj bi ukrep omogočal avtomatizirano prepoznavo registrskih tablic. Nadzor prometa je po mnenju Vlade v predlogu ZNPPol-A učinkovit le, če je preventiven in temelji na neselektivnem zbiranju podatkov. Ukrep je zasnovan na neselektivnem zbiranju podatkov in samodejnem preverjanju zbranih podatkov o registrski tablici z drugimi evidencami podatkov.⁴

¹ Vlada Republike Slovenije, Predlog Zakona o nalogah in pooblastilih policije - ZNPPol-A z dne 27. 10. 2016, str. 58.

² Vlada je v prilogi k predlogu ZNPPol-A ukrep poimenovala "avtomatizirano preverjanje registrskih tablic pri nadzoru cestnega prometa (ANPR)". Prav tam, str. 57. Glej tudi L. Woods, Automated Number Plate Recognition: Data Retention and the Protection of Privacy in Public Places, *Journal of Information Rights, Policy and Practice*, let. 2, št. 1 (2017), str. 1–21.

³ Vlada Republike Slovenije, Predlog Zakona o nalogah in pooblastilih policije - ZNPPol-A z dne 27. 10. 2016, str. 57 in 58.

⁴ Prav tam.

16. V zakonodajnem gradivu⁵ so navedene štiri evidence (evidenca registriranih motornih in priklopnih vozil, evidenca izdanih voznških dovoljenj, evidenca iskanih oseb in ter evidenca iskanih in najdenih predmetov). V postopku ocene ustavnosti izpodbijane določbe je Vlada najprej razširila nabor evidenc, s katerimi naj bi primerjanje potekalo, še na evidenco pogrešanih oseb in na evidenco odrejenih ukrepov sodišč, v zadnjem pojasnilu z dne 21. 9. 2018 pa slednja evidenca ni bila več navedena.

17. Poleg prometne varnosti naj bi ukrep omogočil učinkovitejši boj proti organiziranemu kriminalu. Republika Slovenija naj bi bila zaradi geografske lege tranzitna država za organizirani kriminal, z uvedbo ukrepa optične prepoznavne tablic pa bi policija lažje delovala proaktivno.

18. Da ukrep ne bi pomenil množičnega nadzora, je Vlada v predlogu ZNPPol predvidela, da se sistem za optično prepoznavo tablic ne bo uporabljal stacionarno, temveč na vozilih policije, in da mora policija pri organizaciji dela upoštevati, da se ne bo ukrep uporabljal na način, ki bi omogočal množični nadzor nad udeleženci cestnega prometa.⁶ Prvotni predlog je za zmanjšanje invazivnosti ukrepa v pravice udeležencev cestnega prometa in preprečevanje množičnega nadzora predvideval takojšen izbris podatkov, če ti niso podlaga za nadaljnje ukrepanje policije. S tem naj bi se preprečilo tveganje za morebitno neupravičeno uporabo osebnih podatkov. Kasneje pa je bila v zakonodajnem postopku ta omejitev odpravljena. Namesto takojšnjega izbrisa podatkov je bila določena sedemdnevna hramba (dvaindvajseta alineja prvega odstavka 128. člena ZNPPol). Razlog za uvedbo sedemdnevne hrambe podatkov naj bi bil predvsem pomoč pri preiskavi tatvine motornih vozil, pri kateri je bistven podatek za uspešno raziskanost tega kaznivega dejanja, "kdo se je predhodno pripeljal na kraj, kdo je izvršil tatvino ter kdo je opravil končni prevoz ukradenega vozila".⁷ V obrazložitvi k amandmaju je navedeno tudi, da bo hramba podatkov lahko "bistvenega pomena tudi pri preiskavi drugih kaznivih dejanj, npr. v primeru nastavljenе bombe, teroristične grožnje, umora ali uboja".⁸

Ustaljena ustavnosodna presoja z vidika 38. člena Ustave

19. Ustava v prvem odstavku 38. člena zagotavlja človekovo pravico do varstva osebnih podatkov. Ustavno sodišče je večkrat poudarilo, da je ustavodajalec s tem posebej zavaroval enega od vidikov posameznikove zasebnosti, t. i. informacijsko zasebnost.⁹ S

⁵ Priloga (ANPR) k predlogu ZNPPol-A, str. 12.

⁶ Vlada Republike Slovenije, Predlog Zakona o nalogah in pooblastilih policije - ZNPPol-A z dne 27. 10. 2016, str. 58.

⁷ Poročilo k Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o nalogah in pooblastilih policije, EPA 1567-VII, z dne 2. 2. 2017.

⁸ Prav tam.

⁹ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-238/99 z dne 9. 11. 2000 (Uradni list RS, št. 113/2000, in OdlUS IX, 257), 16. točka obrazložitve.

tem ko Ustava to pravico ureja posebej, ji daje posebno mesto in pomen v siceršnjem varstvu zasebnosti posameznika.

20. Iz odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-98/11 z dne 26. 9. 2012 (Uradni list RS, št. 79/12) izhaja, da je temeljna vrednostna podstat te ustavne določbe spoznanje, da ima posameznik pravico zadržati informacije o sebi zase in da je v izhodišču on tisti, ki odloča, koliko sebe bo razkril in komu. Določena mera skritosti pred pogledi drugih je nujna predpostavka za svoboden razvoj posameznikovih intelektualnih in duhovnih potencialov. V tem smislu varstvo informacijske zasebnosti pospešuje svobodno nastajanje in pretok misli in idej ter utrjuje pluralno demokratično družbo. Zaradi posameznikove vpetosti v družbo pa informacijska zasebnost ne more biti neomejena, absolutna. Posameznik mora tako ob ustavno določenih pogojih dopustiti zbiranje in obdelovanje osebnih podatkov.¹⁰

21. Drugi odstavek 38. člena Ustave določa, da mora zbiranje, obdelovanje in namen uporabe osebnih podatkov določati zakon. Čeprav ta ustavna določba razlikuje med pojmi zbiranje, uporaba in obdelava osebnih podatkov, Ustavno sodišče uporablja pojem obdelava osebnih podatkov kot zbirni pojem za označevanje vseh dejanj, ki se izvajajo v zvezi z osebnimi podatki v skladu s splošno sprejeto terminologijo.¹¹

22. Po ustaljeni ustavnosodni presoji pomeni vsako obdelovanje osebnih podatkov poseg v ustavno pravico do varstva osebnih podatkov iz 38. člena Ustave.¹² Drugi odstavek 38. člena Ustave zahteva, da je obdelovanje osebnih podatkov predmet zakonskega urejanja.¹³ Poseg v pravico do varstva osebnih podatkov je dopusten, če je v zakonu med drugim določno opredeljeno, kateri podatki se smejo zbirati in obdelovati. Zbirati se smejo le podatki, ki so primerni in nujno potrebni za uresničitev zakonsko opredeljenega

¹⁰ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-98/11, 12. točka obrazložitve.

¹¹ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-98/11, op. 3, in odločba Ustavnega sodišča št. U-I-411/06 z dne 19. 6. 2008 (Uradni list RS, št. 68/08, in OdlUS XVII, 43), op. 11. Glej tudi 2. člen Konvencije o varstvu posameznikov glede na avtomatsko obdelavo osebnih podatkov (Uradni list RS, št. 11/94, MP, št. 3/94 – v nadaljevanju MKVP), 4. člen 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 o razveljavitvi Direktive 95/46/ES (Splošna uredba o varstvu podatkov) (UL L 119, 4. 5. 2016) in 3. člen Direktive (EU) 2016/680 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov, ki jih pristojni organi obdelujejo za namene preprečevanja, preiskovanja, odkrivanja ali pregona kaznivih dejanj ali izvrševanja kazenskih sankcij, in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Okvirnega sklepa Sveta 2008/977/PNZ (UL L 119, 4. 5. 2016 – Direktiva 2016/680).

¹² Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-238/99, 18. točka obrazložitve.

¹³ Odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-238/99, 16. točka obrazložitve, št. U-I-92/01 z dne 28. 2. 2002 (Uradni list RS, št. 22/02, in OdlUS XI, 25), 25. točka obrazložitve, št. U-I-298/04 z dne 27. 10. 2005 (Uradni list RS, št. 100/05, in OdlUS XIV, 77), 7. točka obrazložitve, št. U-I-57/06 z dne 29. 3. 2007 (Uradni list RS, št. 33/07, in OdlUS XVI, 22), 62. točka obrazložitve, in št. U-I-411/06, 62. točka obrazložitve.

namena.¹⁴ Poseg v ustavno jamstvo varstva osebnih podatkov je dopusten v primerih iz tretjega odstavka 15. člena Ustave, če je zakonodajalec zasledoval ustavno dopusten cilj in če je omejitev skladna z načeli pravne države (2. člen Ustave), in sicer s tistim izmed teh načel, ki prepoveduje prekomerne posege države – splošnim načelom sorazmernosti.¹⁵

23. Zahteva, da je obdelovanje osebnih podatkov predmet zakonskega urejanja, ne pomeni le golega obstoja zakonske določbe, ki omogoča obdelovanje osebnih podatkov na določen način, temveč mora biti taka zakonska določba tudi skladna s tistimi načeli pravne države iz 2. člena Ustave, ki terjajo, da so določbe opredeljene jasno in pomensko določljivo tako, da jih je mogoče izvajati, da ne omogočajo samovoljnega ravnanja izvršilne veje oblasti in da nedvoumno ter dovolj določno opredeljujejo pravni položaj subjektov, na katere se nanašajo. Pri ureditvi, ki se nanaša na občutljivo področje informacijske zasebnosti, v katero posega država z zbiranjem osebnih podatkov, je zahteva po jasnih in pomensko določljivih določbah posebnega pomena.¹⁶

24. Tudi iz prakse Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP) zahteva po zakonitosti posega iz drugega odstavka 8. člena EKČP med drugim terja, da je ukrep predvidljiv v smislu, da so njegove določbe dovolj natančne, jasne in določne, da lahko državljani vedo, pod katerimi pogoji in v kakšnih okoliščinah lahko državni organi izvršujejo zadevni ukrep, domače pravo pa mora v skladu z načelom pravne države vsebovati primerne in učinkovite varovalke proti arbitrarnim posegom in zlorabam.¹⁷ Ta ocena je odvisna od okoliščin primera, kot so narava, obseg in čas ukrepa, pod katerimi pogoji se dovoli izvajanje ukrepa, kateri organi so pristojni za dovolitev, izvajanje in nadzor ukrepov ter katera pravna sredstva so na voljo.¹⁸ Pri ukrepih, ki pomenijo poseg v pravico do varstva osebnih podatkov, je ESČP določilo, da mora njihova pravna ureditev med drugim določati jasna, natančna pravila o obsegu in uporabi ukrepa, kot tudi minimalna jamstva glede trajanja, hrambe, uporabe, dostopa tretjih oseb, postopkov za zagotavljanje celovitosti in zaupnosti podatkov ter postopka uničenja podatkov. Prav s tem se zagotavljajo zadostna jamstva zoper nevarnost zlorabe in samovolje. Takšna zahteva po kvaliteti take pravne ureditve pa je tesno povezana tudi z vprašanjem sorazmernosti ukrepa oziroma s presojo, ali je ukrep nujen v demokratični družbi.¹⁹

¹⁴ Odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-238/99, 18. točka obrazložitve, št. U-I-411/06, 19. točka obrazložitve, in št. U-I-312/11 z dne 13. 2. 2014 (Uradni list RS, št. 15/14, in OdlUS XX, 20), 25. točka obrazložitve.

¹⁵ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-18/02 z dne 24. 10. 2003 (Uradni list RS, št. 108/03, in OdlUS XII, 86), 25. točka obrazložitve.

¹⁶ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-411/06, 60. točka obrazložitve.

¹⁷ Sodba ESČP v zadevi *Benedik proti Sloveniji* z dne 24. 4. 2018, 122. točka obrazložitve (in tam citirane sodbe).

¹⁸ Prav tam, 125. točka obrazložitve.

¹⁹ Sodbi ESČP v zadevi *S. in Marper proti Združenemu kraljestvu* z dne 4. 12. 2008, 99. točka obrazložitve, in v zadevi *Surikov proti Ukrajini* z dne 26. 1. 2017, 73. točka obrazložitve.

Zakonska podlaga za samodejno preverjanje podatkov

25. Iz MKVP, Direktive 2016/680 in Zakona o varstvu osebnih podatkov (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZVOP-1), ki so sprejeli široko, vsevključujočo opredelitev, izhaja, da je osebni podatek katerakoli informacija v zvezi z določenim ali določljivim posameznikom; določljiv posameznik pa je tisti, ki ga je mogoče neposredno ali posredno določiti.²⁰ Izpodbijana ureditev predvideva obdelavo osebnih podatkov. Podatek o registrski tablici (skupaj s podatkom o datumu, kraju in času nastanka posnetka)²¹ je namreč osebni podatek, ker se nanaša na informacije v zvezi z vozilom določenega oziroma določljivega posameznika. Ker je namen ukrepa med drugim tudi izločanje iz prometa osebe, ki ne izpolnjujejo pogojev za udeležbo v prometu, in iskanje oseb, je očitno, da je podatek o registrski tablici namenjen prav identifikaciji posameznika in zato pomeni osebni podatek v skladu z zgoraj navedeno opredelitvijo.

26. Kot je razvidno iz zakonodajnega gradiva in iz pojasnil Vlade, je ključni element izpodbijanega ukrepa samodejno (avtomatizirano) primerjanje zbranih podatkov o registrski tablici z drugimi evidencami osebnih podatkov. Šele na tej podlagi lahko policija oceni, ali je treba vozilo oziroma voznika dodatno preveriti. Brez te možnosti je golo zbiranje podatkov o registrskih tablicah brez pomena. Vendar iz izpodbijane določbe ne izhaja izrecno, da se bodo zajeti podatki o registrski tablici samodejno primerjali z drugimi evidencami osebnih podatkov, in še toliko manj, s katerimi evidencami osebnih podatkov bo to primerjanje potekalo.

27. Vlada je v postopku pojasnila, da je pravna podlaga za samodejno primerjanje podatkov četrty odstavek 113. člena ZNPPol v zvezi s 112. in 122. členom ZNPPol. Da naj bi primerjanje podatkov potekalo na samodejen način, naj bi izhajalo tudi iz zakonodajnega gradiva. Do teh pojasnil Vlade, ki so bila poslana predlagatelju v odgovor, se predlagatelj ni izrecno opredelil.

28. Iz četrtega odstavka 113. člena ZNPPol izhaja, da sme policija uporabljati optično prepoznavo tablic na ali v vozilih policije, in sicer za že navedena namena: zagotavljanje prometne varnosti ter iskanje oseb in predmetov ob pogoju, da uporaba tehničnega sredstva ne bo pomenila množičnega nadzora in obrazne prepoznave. Določeno je tudi, kateri podatki se bodo ob tem zbirali (32. točka 125. člena ZNPPol). To pomeni, da je zakonodajalec sicer omogočil policiji samodejno beleženje registrskih tablic in posledično shranjevanje tako zajetih podatkov v posebni evidenci še sedem dni (dvaindvajseta alineja prvega odstavka 128. člena ZNPPol). Ta določba pa sama po sebi ne omogoča policiji tudi naslednjega, ključnega koraka obdelave osebnih podatkov za predvideni

²⁰ Prim. z a) točko prvega odstavka 2. člena MKVP, 1. točko 3. člena Direktive 2016/680 in s 1. točko 6. člena ZVOP-1. Glej tudi mnenje št. 4/2007 Delovne skupine 29 o opredelitvi pojma osebnega podatka.

²¹ Točka 32 125. člena ZNPPol.

ukrep, to je samodejnega (avtomatiziranega) primerjanja vseh teh zabeleženih in shranjenih podatkov z drugimi evidencami osebnih podatkov.

29. Člen 112 ZNPPol, na katerega se sklicuje Vlada, tudi ne pomeni podlage za tovrstno obdelavo osebnih podatkov. Prvi odstavek tega člena je le splošna določba, da policija obdeluje tudi osebne podatke zaradi opravljanja policijskih nalog. Samodejno (avtomatizirano) obdelovanje osebnih podatkov iz zadnjega stavka prvega odstavka 112. člena ZNPPol se nanaša zgolj na podatke o prstnem odtisu, odtisu dlani, na fotografije in profil DNK.²² Drugi odstavek 112. člena ZNPPol pa določa, da policija lahko podatke zbira neposredno od osebe ali iz drugih virov in tudi iz zbirk osebnih podatkov, uradnih evidenc, javnih knjig in drugih zbirk podatkov. Ostali odstavki te določbe so tudi neupoštevni.²³

30. Člen 122 ZNPPol, na katerega se tudi sklicuje Vlada, prav tako ne more pomeniti zakonske podlage za tovrstno obdelavo osebnih podatkov. Ta določba postavlja le omejitve pri avtomatizirani obdelavi osebnih podatkov za namene policijskega dela in prepoveduje izdelavo osebnih profilov zgolj na podlagi avtomatizirane obdelave podatkov.

31. Policija sicer ima splošno pravno podlago, da dostopa do evidenc osebnih podatkov tudi če je njihov upravljavec tretja oseba (prvi odstavek 115. člena ZNPPol). Vendar ta določba ne ureja obdelave osebnih podatkov, ki vključuje samodejni (avtomatizirani) dostop do podatkov ali samodejno primerjanje podatkov. Zasnovana je za posamične primere.²⁴ Samodejno primerjanje podatkov, kot ga je predvidel zakonodajalec, pa je bistveno drugačen ukrep. Neselektivno zbiranje osebnih podatkov in njihovo samodejno primerjanje z drugimi evidencami podatkov s sodobnimi tehničnimi sredstvi obdelave osebnih podatkov po naravi stvari pomeni preverjanje podatkov bistveno širšega kroga

²² Iz predloga ZNPPol-A (poudarki dodani): "Določeno je tudi, da smejo policisti podatke o biometričnih značilnostih oseb obdelovati le pri identifikacijskem postopku ter pri odkrivanju in preiskovanju kaznivih dejanj. Pri odkrivanju in preiskovanju kaznivih dejanj smejo policisti, če je to glede na okoliščine storitve konkretnega kaznivega dejanja nujno in potrebno, primerjati prstne odtise in odtise dlani, fotografije s fotografijami drugih oseb ter primerjati profile DNK (obdelava navedenih podatkov večinoma poteka avtomatizirano)."

²³ Tretji odstavek 112. člena ZNPPol ureja snemanje in rekonstrukcijo elektronskih komunikacij v njenem informacijsko-telekomunikacijskem sistemu, četrti odstavek zbiranje in hrambo podatkov o identiteti in profilu DNK v primeru predkazenskega postopka zaradi kaznivih dejanj iz 170. do 176. člena Kazenskega zakonika (Uradni list RS, št. 50/12 – uradno prečiščeno besedilo, 6/16 – popr., 54/15, 38/16 in 27/17 – KZ-1), izvršenih proti mladoletni osebi, peti odstavek pa odvzem prstnih odtisov v primeru predkazenskega postopka zaradi kaznivih dejanj, navedenih v zakonu, ki ureja sodelovanje v kazenskih zadevah z državami članicami EU in določa dopustnost izvršitve naloga za prijetje in predajo ne glede na dvojno kaznivost.

²⁴ Glej npr. Predlog zakona o nalogah in pooblastilih policije z dne 20. 9. 2012, EVA 2012-1711-0006, obrazložitev k 115. členu. Glej tudi M. Nunič v: M. Nunič (ur.), Zakon o nalogah in pooblastilih policije (ZNPPol) s komentarjem, str. 367, GV Založba, Ljubljana 2015.

posameznikov. Gre torej po obsegu in naravi za neprimerljivo drugačen način obdelave osebnih podatkov za namene policijskega dela, kot je sicer predvideno v prvem odstavku 115. člena ZNPPol.

32. Zahteva drugega odstavka 38. člena Ustave, da je obdelovanje osebnih podatkov predmet zakonskega urejanja, pomeni, da mora obstajati zakonska podlaga za vsako dejanje, ki se izvaja v zvezi z osebnimi podatki, torej za vsak korak obdelave, tako za samo zbiranje podatkov kot tudi za njihovo hrambo, dostop do njih, njihovo posredovanje, analiziranje, primerjanje in vse druge korake obdelave, ki jih ukrep predvideva.

33. Izpodbijana določba navedenih zahtev ne izpolnjuje. Ukrep samodejnega preverjanja registrskih tablic, kot ga je predvidela Vlada v predlogu ZNPPol-A, vključuje, kot že navedeno, zbiranje podatkov in nato primerjanje tako zbranih podatkov z drugimi evidencami osebnih podatkov. Oba koraka obdelave podatkov pomenita samostojen poseg in terjata samostojno zakonsko razdelano ureditev obdelave osebnih podatkov.²⁵

34. Ker izpodbijana določba ne določa, Vlada pa tudi ni ponudila prepričljive razlage, da bi iz drugih določb ZNPPol izhajalo, da se zbrani podatki o registrski tablici lahko nadalje obdelujejo s samodejnim (avtomatiziranim) primerjanjem z drugimi evidencami osebnih podatkov, je ureditev že zaradi tega neskladna z zahtevo iz drugega odstavka 38. člena Ustave. Ustavno sodišče zato ni moglo presojati navedb predlagatelja, ali je poseg dopusten pod pogoji iz tretjega odstavka 15. člena in 2. člena Ustave (t. i. strogi test sorazmernosti).²⁶

35. Ker izpodbijana ureditev v četrtem odstavku 113. člena ZNPPol ni skladna z drugim odstavkom 38. člena Ustave, jo je Ustavno sodišče razveljavilo. Prav tako je razveljavilo 32. točko drugega odstavka 123. člena, 32. točko 125. člena in dvaindvajseto alinejo prvega odstavka 128. člena ZNPPol, ki so neposredno povezane z izpodbijano določbo in nimajo samostojnega pomena (1. točka izreka). Ker iz pojasnil Vlade izhaja, da policija ukrepa v praksi ne izvaja, ni bilo treba odločiti tudi o morebitnem izbrisu podatkov, ki bi bili na podlagi protiustavne pravne podlage shranjeni.²⁷ Ustavno sodišče ni presojalo drugih zatrjevanih protiustavnosti, ker je bilo treba izpodbijane določbe razveljaviti že zaradi neskladja s pravico do varstva osebnih podatkov po 38. členu Ustave.

²⁵ Primerjaj s sodbo Sodišča Evropske unije v združenih zadevah Digital Rights Ireland Ltd proti Minister for Communications, Marine and Natural Resources in drugim ter Kärntner Landesregierung in drugi, C-293/12 in C-594/12, z dne 8. 4. 2014, 32.–36. točka obrazložitve, in tudi z odločbama nemškega Zveznega ustavnega sodišča št. 1 BvR 1299/05 z dne 24. 1. 2012, 123. točka obrazložitve, in št. 1 BvR 142/15 z dne 18. 12. 2018, 42. točka obrazložitve in naprej.

²⁶ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-18/02.

²⁷ Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-65/13 z dne 3. 7. 2014 (Uradni list RS, št. 54/14, in OdlUS XX, 27), 30. točka obrazložitve.

C.

36. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 43. člena in prvega odstavka 6. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Rajko Knez ter sodnice in sodniki dr. Matej Accetto, dr. Dunja Jadek Pensa, DDr. Klemen Jaklič, dr. Etelka Korpič – Horvat, dr. Marijan Pavčnik, Marko Šorli in dr. Katja Šugman Stubbs. Odločbo je sprejelo soglasno.

dr. Rajko Knez
Predsednik