



**Številka:** U-I-152/17-29

**Datum:** 4. 7. 2019

## **DELNA ODLOČBA**

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

odločilo:

**1. Tretja alineja drugega odstavka 114.a člena Zakona o nalogah in pooblastilih policije (Uradni list RS, št. 15/13, 23/15 – popr. in 10/17) ni v neskladju z Ustavo.**

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

### **OBRAZLOŽITEV**

#### **A.**

1. Varuh človekovih pravic (v nadaljevanju predlagatelj) zahteva poleg presoje ustavnosti četrtega odstavka 113. člena ter šestega in osmega odstavka 112.a člena Zakona o nalogah in pooblastilih policije (v nadaljevanju ZNPPol) tudi presojo tretje alineje drugega odstavka 114.a člena ZNPPol. Izpodbijana določba ureja eno izmed osmih pravnih podlag za uporabo brezpilotnih zrakoplovov za zbiranje podatkov pri opravljanju policijskih nalog.

2. Predlagatelj zatrjuje, da je izpodbijana določba splošna, z brezpilotnimi zrakoplovi pa naj bi se uvajala tehnologija, ki bo omogočala stalni in vsesplošni nadzor, ki naj bi postajala vedno bolj sofisticirana, napredna in zmogljiva, zato naj izpodbijana določba ne bi bila sorazmerna. Brezpilotne zrakoplove naj bi bilo mogoče uporabiti v zvezi s katerimkoli kaznivim dejanjem in prekrškom, ki ga obravnava policija. Predlagatelj zatrjuje, da je mogoče vsako uporabo brezpilotnega zrakoplova utemeljiti z dokazovanjem kaznivega dejanja ali prekrška, saj naj bi policija začela preiskovati kazniva dejanja na podlagi razlogov za sum (148. člen Zakona o kazenskem postopku, Uradni list RS, št. 32/12 – uradno prečiščeno besedilo, 47/13, 87/14, 66/17 in 22/19 – v nadaljevanju ZKP),

poleg tega naj bi izvajala vsa policijska pooblastila neposredno na podlagi 33. člena ZNPPol. Izpostavlja tudi raznolikost prekrškov in kaznivih dejanj, odsotnost zahteve po vnaprejšnji sodni odredbi ter možnost zlorab. Ker naj bi šlo za obdelavo podatkov za policijske namene, naj bi moral zakonodajalec še posebej skrbno pretehtati težo ukrepa, zakon pa naj bi moral biti še toliko bolj določen. Pri zatrevanju neskladja izpodbijane določbe z 32. členom Ustave se predlagatelj sklicuje na svoje navedbe v zvezi z neskladjem izpodbijane ureditve optične prepoznave registrskih tablic (t. i. ANPR) s to ustavno določbo. Ker naj legitimne koristi uporabe brezpilotnih zrakoplovov na podlagi izpodbijane določbe ne bi odtehtale teže posegov, naj bi bila izpodbijana določba v neskladju z 32., 35. in 38. členom Ustave ter z 2. členom Protokola št. 4 h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – v nadaljevanju Protokol št. 4 k EKČP).

3. Zahteva je bila poslana Državnemu zboru, ki nanjo ni odgovoril. Svoje mnenje je poslala Vlada, ki ponavlja navedbe iz zakonodajnega postopka in se sklicuje na prvotno mnenje Informacijskega pooblaščenca o uporabi brezpilotnih zrakoplovov z dne 16. 2. 2015, v skladu s katerim naj bi bilo ključno vprašanje, pod katerimi pogoji sme policija uporabljati določene sisteme za zajem in obdelavo podatkov, in ne, kje so ti sistemi nameščeni. Vlada priznava, da je Informacijski pooblaščenec kasneje to stališče spremenil, vendar se ji zdi novejše stališče "vprašljivo". Meni, da izpodbijana določba ne pomeni širitve možnosti uporabe tehničnih sredstev za fotografiranje ter video in avdio snemanje, temveč pomeni le "opredelitev", da to smejo uporabljati tudi na brezpilotnih zrakoplovih. Tehničnih sredstev po 113. členu ZNPPol naj ne bi bilo dopustno uporabiti v preventivne namene oziroma za odkrivanje kaznivih dejanj in prekrškov. Vlada opozarja, da je treba izpodbijano določbo brati skupaj s pooblastili iz drugih zakonov. ZNPPol naj bi taksativno določal, kdaj je uporaba brezpilotnih zrakoplovov za snemanje dovoljena, med temi pooblastili pa naj ne bi bilo pooblastila za nadzor cestnega prometa, ki ga sme policija izvajati tudi preventivno. V takem primeru bi šlo po mnenju Vlade za množični nadzor. Uporaba brezpilotnih zrakoplovov za odkrivanje kaznivih dejanj in prekrškov naj torej ne bi bila dovoljena. Pri 114.a členu ZNPPol naj ne bi šlo za širitev možnosti ali za splošno uporabo tehničnih sredstev za fotografiranje ter video in avdio snemanje, temveč za opredelitev, da smejo policisti v zakonsko določenih primerih, ko imajo v zakonu podlago za uporabo tehničnih sredstev za fotografiranje ter video in avdio snemanje (na primer s helikopterjem), po izpodbijani določbi ta tehnična sredstva uporabiti tudi na brezpilotnih zrakoplovih, tj. na novem tehničnem sredstvu, ki terja ureditev z zakonom. V 114.a členu ZNPPol naj bi bila taksativno navedena pooblastila, pri izvrševanju katerih se lahko uporabljajo brezpilotni zrakoplovi. Izpodbijana določba naj ne bi dajala samostojne pravne podlage za uporabo tehničnih sredstev, ampak naj bi to omogočala le v povezavi z drugimi predpisi, ki policiji določajo obveznost zbiranja osebnih in drugih podatkov za dokazovanje prekrškov in kaznivih dejanj. S tem naj bi se zagotavljala sorazmernost ukrepa iz izpodbijane določbe, kar naj bi omogočal že Zakon o policiji (Uradni list RS, št. 66/09 – uradno prečiščeno besedilo in 22/10 – ZPol). Pooblastilo naj bi bilo vezano na konkretno izvajanje policijskih nalog oziroma na neposredno zaznavo kršitve.

4. Mnenje Vlade je bilo predloženo predlagatelju. V odgovoru predlagatelj navaja, da ne problematizira uporabe izpodbijanih sredstev kot takih, in vztraja pri navedbah v zahtevi. Razlaga izpodbijane zakonske določbe naj bi se morala zaradi določnosti predpisov izražati že v zakonski ureditvi.

#### B. – I.

5. 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 tretjo alinejo drugega odstavka 114.a člena ZNPPol, zrela za odločitev. O delu zahteve, ki se nanaša na oceno ustavnosti prvega do šestega in osmega odstavka 112.a člena ter četrtega odstavka 113. člena ZNPPol, bo Ustavno sodišče odločilo posebej (2. točka izreka).

#### B. – II.

##### **Razlaga izpodbijane določbe**

6. Predlagatelj izpodbija eno izmed taksativno določenih pravnih podlag za uporabo brezpilotnih zrakoplovov za zbiranje podatkov pri opravljanju policijskih nalog,<sup>1</sup> tj. tretjo alinejo drugega odstavka 114.a člena ZNPPol, ki določa:

"Policisti smejo zaradi zbiranja podatkov brezpilotne zrakoplove uporabljati:

[...]

---

<sup>1</sup> V skladu z drugim odstavkom 114.a člena ZNPPol se brezpilotni zrakoplovi lahko uporabljajo še:

- pri iskanju oseb (43. člen ZNPPol),
- zaradi varne izvedbe postopkov (peti odstavek 91. člena ZNPPol),
- za spremljanje zakonitosti izvajanja policijskih pooblastil in spremljanje javnih zbiranj (114. člen ZNPPol),
- 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, 5/17 in 68/17 – v nadaljevanju ZNDM-2),
- pri izvedbi prikritih preiskovalnih ukrepov iz 149.a in 155.a člena ZKP, če tako določa zakon, ki ureja kazenski postopek,
- pri opravljanju ogleda iz 245. člena ZKP, 120. člena Zakona o prekrških (Uradni list RS, št. 29/11 – uradno prečiščeno besedilo, 21/13, 111/13 in 32/16 – v nadaljevanju ZP-1) in 111. člena Zakona o pravilih cestnega prometa (Uradni list RS, št. 82/13 – uradno prečiščeno besedilo, 69/17 – popr., 68/16 in 54/17 – v nadaljevanju ZPrCP) in
- pri varovanju oseb in objektov, določenih v predpisu iz 103. člena ZNPPol.

– za dokazovanje kaznivih dejanj in prekrškov in identificiranje kršiteljev oziroma storilcev (prvi odstavek 113. člena tega zakona)."

7. Brezpilotni zrakoplov je zrakoplov, namenjen izvajanju letov brez pilota ali drugih oseb na krovu, ki je daljinsko krmiljen ali programiran ali avtonomen.<sup>2</sup> Sestavljen je iz treh sistemov: (1) nosilca oziroma zračnega plovila, (2) sistema delovanja in upravljanja ter (3) sistema za opravljanje nalog brezpilotnega zrakoplova (tj. sistem, s katerim se izpolni naloga, zaradi katere brezpilotni zrakoplov poleti, na primer oborožitveni sistem, sistem za nadzor in zajem podatkov ali sistem za transport in dostavo).<sup>3</sup>

8. V skladu s prvim odstavkom 114.a člena ZNPPol smejo policisti na brezpilotnem zrakoplovu uporabljati tehnična sredstva, ki jih uporabljajo na podlagi ZNPPol ali drugega zakona zaradi zbiranja podatkov pri opravljanju policijskih nalog. Po tretjem odstavku istega člena policisti pri uporabi brezpilotnih zrakoplovov upoštevajo splošne pogoje, ki so predpisani za njihovo letenje. Izjemoma, če je to nujno za izvedbo policijske naloge, so dopustna odstopanja od teh pogojev, če se z uporabo brezpilotnega zrakoplova ne ogroža varnost življenja, zdravje ali premoženje ljudi zaradi udarca ali izgube nadzora nad sistemom brezpilotnega zrakoplova ali če se ne ogroža ali moti varnost v zračnem prometu.<sup>4</sup> V drugem odstavku 114.a člena ZNPPol je naštetih osem primerov uporabe brezpilotnih zrakoplovov zaradi zbiranja podatkov, in sicer tako, da so naštetja policijska pooblastila oziroma preiskovalna dejanja po ZNPPol, ZKP, ZP-1, ZNDM-2 in ZPrCP, skupaj z navedbo upoštevanih določb ustreznega zakona, ki urejajo posamezno policijsko pooblastilo oziroma preiskovalno dejanje. Pod katerimi pogoji se brezpilotni zrakoplovi uporabljajo, pa določajo določbe, na katere se posamezna alineja drugega odstavka 114.a člena ZNPPol nanaša.

---

<sup>2</sup> Glej drugi odstavek 2. člena Uredbe o sistemih brezpilotnih zrakoplovov (Uradni list RS, št. 52/16 in 81/16 – popr.). Prim. Mednarodna organizacija za civilno letalstvo, Unmanned Aircraft Systems (UAS), Cir 328, 2011 ([https://www.icao.int/Meetings/UAS/Documents/Circular%20328\\_en.pdf](https://www.icao.int/Meetings/UAS/Documents/Circular%20328_en.pdf)), in R. L. Finn, D. Wright, Unmanned aircraft systems: Surveillance, ethics and privacy in civil applications, *Computer Law & Security Review*, št. 2 (2012), str. 187.

<sup>3</sup> Uporaba brezpilotnih zrakoplovov pri opravljanju policijskih nalog, priloga k Predlogu o spremembah in dopolnitvah Zakona o nalogah in pooblastilih policije z dne 3. 11. 2016, str. 2.

<sup>4</sup> Te pogoje urejata Zakon o letalstvu (Uradni list RS, št. 81/10 – uradno prečiščeno besedilo in 46/16 – v nadaljevanju ZLet) in zlasti že omenjena Uredba o sistemih brezpilotnih zrakoplovov. Po tretjem odstavku 1. člena te uredbe se njene določbe ne uporabljajo za sisteme brezpilotnih zrakoplovov, namenjenih opravljanju vojaške, carinske, policijske, iskalne, reševalne in gasilske dejavnosti, dejavnosti obalnih služb ali podobnih dejavnosti (državne aktivnosti), vendar pa se leti s sistemi brezpilotnih zrakoplovov za izvajanje državnih aktivnosti izvajajo skladno s postopki in predpisi, ki veljajo za splošni zračni promet (GAT) znotraj zračnega prostora Republike Slovenije, predpisanimi v 10. do 12. členu te uredbe, razen če z drugimi predpisi ni določeno drugače (četrti odstavek 1. člena te uredbe). Pogoji sicer določajo vidik varnosti uporabe brezpilotnih zrakoplovov. Glej Uporaba brezpilotnih zrakoplovov pri opravljanju policijskih nalog, priloga k Predlogu o spremembah in dopolnitvah Zakona o nalogah in pooblastilih policije z dne 3. 11. 2016, str. 2.

9. Izpodbijana tretja alineja drugega odstavka 114.a člena ZNPPol napotuje na prvi odstavek 113. člena ZNPPol, ki ureja uporabo tehničnih sredstev pri zbiranju osebnih in drugih podatkov, namenjenih dokazovanju prekrškov in kaznivih dejanj ter identificiranju kršiteljev oziroma storilcev v skladu z zakonom, in sama ne določa posebnih pogojev oziroma omejitev za uporabo brezpilotnih zrakoplovov v tem primeru (v primerjavi z uporabo tehničnih sredstev pri zbiranju osebnih in drugih podatkov brez uporabe brezpilotnih zrakoplovov). Take posebne omejitve za uporabo brezpilotnih zrakoplovov niso določene niti v preostalih sedmih primerih uporabe brezpilotnih zrakoplovov iz drugega odstavka 114.a člena ZNPPol, ki jih predlagatelj niti ne izpodbija.<sup>5</sup>

10. V skladu s prvim odstavkom 113. člena ZNPPol, na katerega se sklicuje izpodbijana določba, zato ga je moralo Ustavno sodišče tudi razložiti, smejo policisti pri opravljanju policijskih nalog, ko je to potrebno zaradi zbiranja osebnih in drugih podatkov, namenjenih dokazovanju prekrškov in kaznivih dejanj ter identificiranju kršiteljev oziroma storilcev v skladu z zakonom, uporabljati tehnična sredstva za fotografiranje ter video in avdio snemanje ter tehnična sredstva za označevanje ali identifikacijo oseb, vozil in predmetov, ki so v uporabi v policiji. Posnetki, ki ne bodo uporabljeni za dokazovanje prekrškov in kaznivih dejanj ter identificiranje kršitev oziroma storilcev, se brišejo takoj, ko je to mogoče, najpozneje pa v 30 dneh od njihovega nastanka.

11. Določba prvega odstavka 113. člena ZNPPol policistom ne daje samostojne pravne podlage za uporabo tehničnih sredstev, ki zaradi nenehnega tehničnega razvoja (drugače kot policijska pooblastila in prisilna sredstva) niso taksativno določena v zakonu.<sup>6</sup> V skladu s petim odstavkom 114. člena ZNPPol morajo biti tehnična sredstva iz 113. in 114. člena ZNPPol sicer tipizirana, a tipizacijo, tj. njihov seznam in opis (zlasti njihovih tehničnih lastnosti), ki jih uporablja policija,<sup>7</sup> z internim aktom določi minister. Vendar pa iz razlage prvega odstavka 113. člena ZNPPol izhaja, da je treba tehnična sredstva uporabiti v skladu z zakonom. To pomeni, da so policijska pooblastila (taksativno naštet

---

<sup>5</sup> Za podobno zakonodajno tehniko se je odločil zakonodajalec v nemški zvezni deželi Bavarski. Prim. 47. člen Zakona o policijskih pooblastilih (*Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen Staatlichen Polizei, Polizeiaufgabengesetz – PAG*), v katerem so naštet policijski ukrepi, pri katerih je dopustno uporabiti brezpilotne zrakoplove. Na zvezni ravni pa se za uporabo brezpilotnih zrakoplovov uporablja splošna pravna podlaga za ukrepe v kazenskem postopku (prim. 100.h člen Zakona o kazenskem postopku, *Strafprozessordnung – StPO*).

<sup>6</sup> Iz zakonodajnega gradiva k ZNPPol izhaja, da sta imela Informacijski pooblaščenec in Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora pomisleke, da bi morala biti tehnična sredstva taksativno določena v zakonu (tako kot policijska pooblastila in prisilna sredstva). Glej Mnenje Zakonodajno-pravne službe Državnega zbora z dne 20. 11. 2012, str. 7, in Mnenje Informacijskega pooblaščenca Republike Slovenije z dne 18. 12. 2012, str. 1.

<sup>7</sup> Glej Poročilo Odbora za notranje zadeve Državnega zbora z dne 18. 1. 2013 in M. Nunič v: M. Nunič (ur.), *Zakon o nalogah in pooblastilih policije s komentarjem*, GV Založba, Ljubljana 2015, str. 362.

v prvem odstavku 33. člena ZNPPol) oziroma policijske naloge (opredeljene v prvem odstavku 4. člena ZNPPol),<sup>8</sup> pri katerih se uporabijo posamezna tehnična sredstva iz internega akta ministra, določeni in vsebinsko opredeljeni v zakonu. V tem zakonu (praviloma je to ZNPPol, lahko pa tudi drug zakon) je tudi določeno, kdaj se pri izvrševanju posameznega policijskega pooblastila uporablja tehnično sredstvo,<sup>9</sup> včasih je posamezno tehnično sredstvo ali vsaj njegova vrsta<sup>10</sup> tudi navedena. Prvi odstavek 113. člena ZNPPol se torej navezuje na druge predpise, ki policiji določajo pravno podlago za zbiranje osebnih in drugih podatkov, namenjenih dokazovanju prekrškov in kaznivih dejanj ter identificiranju kršiteljev oziroma storilcev.<sup>11</sup> Posledično je tehnična sredstva iz te določbe mogoče uporabiti le v primerih, ko ZNPPol ali drug zakon predvideva njihovo uporabo in hkrati z določitvijo pogojev posameznega policijskega pooblastila oziroma (preiskovalnega) dejanja določa tudi pogoje njihove uporabe. Ali drugače: zakon določa, katero policijsko pooblastilo oziroma poseg v človekovo pravico ali temeljno svoboščino lahko izvrši policija, interni akt ministrstva pa določa, s katerim (tehničnim) sredstvom izvrši ta poseg.

12. Uporaba tehničnih sredstev na podlagi prvega odstavka 113. člena ZNPPol je vezana na opravljanje konkretnih policijskih nalog in ni dopustna v okviru splošne preventivne dejavnosti policije, ki bi lahko šele vodila do odkritja posameznega prekrška ali kaznivega dejanja.<sup>12</sup> Vezana je torej na konkretno izvajanje policijskih nalog dokazovanja prekrškov in kaznivih dejanj ter identificiranja kršiteljev in storilcev. Določba nima generalno preventivnega značaja,<sup>13</sup> da bi omogočala tudi preventivne dejavnosti policije oziroma nadzor (na primer cestnega prometa), pri katerem bi policija s tako uporabljenimi tehničnimi sredstvi slučajno zaznala tudi izvršitev prekrška ali kaznivega dejanja, ki bi bila na ta način tudi zabeležena. Tehnično sredstvo je dopustno uporabiti le, ko je kršitev, ki izpolnjuje (zakonske) znake kaznivega dejanja ali prekrška, že zaznana.

13. Prvi odstavek 113. člena ZNPPol ureja dve vrsti tehničnih sredstev zaradi zbiranja osebnih in drugih podatkov, namenjenih dokazovanju prekrškov in kaznivih dejanj ter identificiranju kršiteljev oziroma storilcev: (1) tehnična sredstva za fotografiranje ter video in avdio snemanje ter (2) tehnična sredstva za označevanje ali identifikacijo oseb, vozil in predmetov. Že iz jezikovne razlage tehničnih sredstev za fotografiranje ter video in avdio

---

<sup>8</sup> Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-28/16 z dne 12. 5. 2016 (Uradni list RS, št. 42/16, in OdlUS XXI, 25).

<sup>9</sup> Na primer drugi odstavek 39. člena ZNPPol.

<sup>10</sup> Na primer peti odstavek 91. člena ZNPPol. Pravilnik o policijskih pooblastilih (Uradni list RS, št. 16/14 in 59/17 – v nadaljevanju Pravilnik) ureja način izvajanja policijskih pooblastil, ki so določena v zakonu, ki ureja naloge in pooblastila policije, in drugih zakonih.

<sup>11</sup> Poročilo Odbora za notranje zadeve k predlogu ZNPPol z dne 18. 1. 2013.

<sup>12</sup> Zakonodajno gradivo iz predloga ZNPPol z dne 20. 9. 2012.

<sup>13</sup> Tako tudi v amandmaju SDS z dne 10. 1. 2013, glej Poročilo Odbora za notranje zadeve k predlogu ZNPPol z dne 18. 1. 2013.

snemanje izhaja, da gre za sredstva, ki beležijo fotografije ter video in avdio posnetke. V zvezi z drugo skupino tehničnih sredstev pa iz zakonodajnega gradiva k Zakonu o nalogah in pooblastilih policije (Uradni list RS, št. 15/13) z dne 18. 2. 2013 izhaja, da gre za tehnično pomoč pri evidentiranju posebnosti in identifikacijskih znakov, na podlagi katerih je mogoča zanesljiva identifikacija, in za dokumentiranje identifikacijskih podatkov, ki so lahko podlaga za uvedbo kazenskega postopka. Ta tehnična sredstva delujejo po načelu avtomatskega računalniško vodenega izločanja posameznih tarč (vozil, osumljencev storitve kaznivih dejanj, predmetov glede na njihove karakteristike), katerih karakteristike so navadno navedene v obliki uradnih označb predmetov ali vozil, kot so črtna elektromagnetna koda, registrska številka, številka ladijskega zabojnika, številka apoena na bankovcih, blanketna številka osebnega dokumenta ipd. Pri identifikaciji oseb s tehničnimi sredstvi pa gre za izločitev oseb iz dokumentiranega posnetka, in sicer osumljencev storitve kaznivih dejanj, glede na njihove znane lastnosti, zbrana obvestila in podatke o samem kaznivem dejanju.<sup>14</sup>

14. Za razlago izpodbijane tretje alineje drugega odstavka 114.a člena ZNPPol je upoštevno tudi, ali je tehnično sredstvo (iz prvega odstavka 113. člena ZNPPol) brezpilotni zrakoplov ali zgolj njegov del, tj. sistem za opravljanje nalog brezpilotnega zrakoplova, ali pa naprava, ki je pritrjena na brezpilotni zrakoplov in zaradi katere se brezpilotni zrakoplov uporabi (prim. 8. točko obrazložitve te odločbe). Iz jezikovne razlage prvega odstavka 114.a člena ZNPPol izhaja, da je tehnično sredstvo za zbiranje podatkov pri opravljanju policijskih nalog po prvem odstavku 113. člena ZNPPol najprej sistem za opravljanje nalog brezpilotnega zrakoplova. Ta določba namreč določa, da se tehnična sredstva, ki jih na podlagi ZNPPol ali drugega zakona uporabljajo policisti zaradi zbiranja podatkov pri opravljanju policijskih nalog, smejo uporabljati tudi iz (brezpilotnega) zrakoplova.

15. Glede na opredelitev zrakoplova v ZLet<sup>15</sup> in glede na že navedeno opredelitev brezpilotnega zrakoplova iz 2. točke drugega odstavka Uredbe o sistemih brezpilotnih zrakoplovov je brezpilotni zrakoplov oziroma nosilec sistemov zrakoplov.<sup>16</sup> Hkrati pa je glede na vsebino zakonodajnega gradiva za Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o nalogah in pooblastilih policije (Uradni list RS, št. 10/17 – v nadaljevanju ZNPPol-A),<sup>17</sup> mnenje Informacijskega pooblaščenca v tem zakonodajnem postopku<sup>18</sup> ter mnenje Vlade

---

<sup>14</sup> Predlog ZNPPol z dne 20. 9. 2012.

<sup>15</sup> Točka 78 prvega odstavka 17. člena ZLet določa, da je zrakoplov vsaka naprava, ki se lahko obdrži v atmosferi zaradi reakcije zraka, razen reakcije zraka na zemeljsko površino.

<sup>16</sup> Oziroma (zračno) plovilo po Uredbi o vozilih, plovilih, oborožitvi in posebni opremi policije (Uradni list RS, št. 2/14 in 60/16).

<sup>17</sup> Predlog ZNPPol z dne 3. 11. 2016.

<sup>18</sup> Mnenja Informacijskega pooblaščenca z dne 8. 3. 2016, 12. 5. 2016 ter 14. 7. 2016.

na zahtevo predlagatelja z dne 18. 12. 2017 treba šteti, da je tudi sam brezpilotni zrakoplov tehnično sredstvo.<sup>19</sup>

16. Iz izpodbijane določbe in prvega odstavka 113. člena ZNPPol izhaja, da je na podlagi izpodbijane določbe mogoče brezpilotni zrakoplov uporabiti za dokazovanje kaznivih dejanj in prekrškov ter identificiranje kršiteljev oziroma storilcev le z uporabo tehničnih sredstev za fotografiranje ter video in avdio snemanje ter tehničnih sredstev za označevanje ali identifikacijo oseb, vozil in predmetov, ki so v uporabi v policiji. V skladu z jezikovno razlago izpodbijane določbe in prvega odstavka 113. člena ZNPPol je torej dopustno uporabiti obe vrsti tehničnih sredstev iz prvega odstavka 113. člena ZNPPol, saj tako izpodbijana določba kot tudi prvi odstavek 113. člena ZNPPol govorita o tehničnih sredstvih za dokazovanje kaznivih dejanj in prekrškov ter identificiranje kršiteljev oziroma storilcev, prvi odstavek 113. člena ZNPPol pa za ta namen določa obe vrsti tehničnih sredstev. Vendar je glede na opredelitev tehničnih sredstev za označevanje ali identifikacijo oseb, vozil in predmetov (prim. 14. točka obrazložitve te odločbe) uporaba teh tehničnih sredstev na brezpilotnih zrakoplovih na podlagi izpodbijane določbe pojmovno izključena. Uporabiti je mogoče zgolj tehnična sredstva za fotografiranje ter video in avdio snemanje. Z upoštevanjem drugih določb ZNPPol in drugih predpisov pa je mogoče še nadalje ugotoviti, da nekaterih tehničnih sredstev, ki jih ureja ZNPPol, na brezpilotnih zrakoplovih na podlagi izpodbijane določbe ni dopustno uporabiti (prim. 19.–31. točko obrazložitve te odločbe).

17. Po prvem odstavku 113. člena ZNPPol je dopustno navedena tehnična sredstva uporabiti le v skladu z zakonom, torej v primerih, ko je njihova uporaba predvidena z zakonom, in pod pogoji, ki jih zakon v teh primerih predvideva. Hkrati je v prvem odstavku 114. člena ZNPPol ponovno določena poudarjena dolžnost določitve uporabe tehničnih sredstev in njenih pogojev v zakonu (bodisi v ZNPPol bodisi v drugem zakonu). Ob upoštevanju navedenega in opredelitve tehničnega sredstva v primeru brezpilotnega zrakoplova iz jezikovne razlage izpodbijane določbe izhaja, da je na njeni podlagi v primerih, ko je ZNPPol (ali drug zakon) že pred ZNPPol-A določal uporabo navedenih tehničnih sredstev, po ZNPPol-A dopustno ista tehnična sredstva pod istimi pogoji in omejitvami uporabiti tudi na brezpilotnem zrakoplovu kot njihovem nosilcu (in ne več le na helikopterju ali drugem nosilcu). Tudi za uporabo tehničnih sredstev na brezpilotnih zrakoplovih na podlagi izpodbijane določbe torej velja, da zakon določi, kdaj se uporabijo in pod katerimi pogoji. Katera tehnična sredstva za fotografiranje ter video in avdio snemanje se lahko pritrdijo na brezpilotne zrakoplove, pa določa na splošni ravni tipizacija v internem aktu ministra. To omejuje tudi razlaga drugih določb ZNPPol, kot izhaja iz nadaljevanja te odločbe. Nabor tehničnih sredstev, ki jih je dopustno pritrditi na

---

<sup>19</sup> Drugačno mnenje je imela Zakonodajno pravna služba Državnega zbora v svojem mnenju z dne 12. 1. 2017, str. 7, ki je štela brezpilotni zrakoplov le za nosilec tehničnega sredstva.



brezpilotne zrakoplove, se torej z ZNPPol-A zgolj z uvedbo brezpilotnih zrakoplovov ni povečal oziroma spremenil, ZNPPol-A je le določil nov nosilec zanje.<sup>20</sup>

18. Pri razlagi izpodbijane določbe je treba upoštevati tudi omejitve, da je tehnična sredstva za fotografiranje ter video in avdio snemanje na brezpilotnih zrakoplovih dopustno uporabiti zgolj za (reaktivno) dokazovanje kaznivih dejanj in prekrškov ter identificiranje kršiteljev oziroma storilcev. Uporabiti jih je dopustno zgolj na podlagi že zaznanega prekrška ali kaznivega dejanja. Izključena je torej uporaba brezpilotnih zrakoplovov za preventivni oziroma nadzorni namen v smislu odkrivanja protipravnih ravnanj, ki izpolnjujejo znake prekrškov in kaznivih dejanj.<sup>21</sup> Ta omejitev izhaja tako iz prvega odstavka 113. člena ZNPPol (prim. 13. točko obrazložitve te odločbe) kot tudi iz same izpodbijane določbe. Glede na navedeno in glede na opredelitev policijskih nalog iz prvega odstavka 4. člena ZNPPol je tako brezpilotne zrakoplove dopustno uporabiti zgolj za omejeno izvrševanje policijskih nalog iz druge alineje prvega odstavka 4. člena ZNPPol,<sup>22</sup> in sicer za preiskovanje kaznivih dejanj in prekrškov, odkrivanje<sup>23</sup> in prijemanje storilcev kaznivih dejanj in prekrškov.

19. Zakonske omejitve, da je na brezpilotnih zrakoplovih dopustno uporabiti le tehnična sredstva, ki jih policija lahko uporablja na podlagi ZNPPol ali drugega zakona,<sup>24</sup> ni mogoče razlagati tako, kot jo razlaga predlagatelj, in sicer, da bi lahko policija kakršnokoli svojo aktivnost opredelila kot dokazovanje kaznivih dejanj in prekrškov ter identificiranje kršiteljev oziroma storilcev, zaradi česar bi bila praktično pri vsaki njeni aktivnosti

---

<sup>20</sup> Podobno zakonodajno tehniko je zakonodajalec uporabil tudi v primerih drugih alinej iz drugega odstavka 114.a člena ZNPPol. To izhaja tudi iz Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o kazenskem postopku (Uradni list RS, št. 22/19 – v nadaljevanju ZKP-N), ki je v 245. členu ZKP, ki ureja preiskovalno dejanje ogleda, izrecno določil, da se pri ogledu lahko uporabljajo tudi tehnična sredstva. Komplementarno sedma alineja drugega odstavka 114.a člena ZNPPol določa, da se brezpilotni zrakoplov lahko uporabi pri opravljanju ogleda iz 245. člena ZKP in 111. člena ZPrCP. Predlagatelj je v zahtevi navedel, da je že sam zakonodajalec v prilogi k zakonodajnem gradivu navedel vse možne uporabe brezpilotnih zrakoplovov, vendar gre v tem primeru za gradivo, ki s tehničnega vidika predstavlja vse praktične oziroma tehnične možnosti njihove uporabe, kar pa je treba razlikovati od ustavnih in zakonskih možnosti uporabe glede na ustavne omejitve in zakonsko podlago za njihovo uporabo.

<sup>21</sup> Prim. Mnenje Ministrstva za notranje zadeve o Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o nalogah in pooblastilih policije (ZNPPol-A) z dne 23. 1. 2017, str. 4.

<sup>22</sup> V celoti ta alineja določa: "preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje kaznivih dejanj in prekrškov, odkrivanje in prijemanje storilcev kaznivih dejanj in prekrškov, drugih iskanih ali pogrešanih oseb ter njihovo izročanje pristojnim organom in zbiranje dokazov ter raziskovanje okoliščin, ki so pomembne za ugotovitev premoženjske koristi, ki izvira iz kaznivih dejanj in prekrškov."

<sup>23</sup> Kar ustreza pojmu identifikacije storilca iz izpodbijane določbe.

<sup>24</sup> Kot že navedeno, je ta zakonska omejitev v ZNPPol določena dvakrat; v prvem odstavku 113. člena in prvem odstavku 114.a člena.

dopustna uporaba tehničnih sredstev in posledično tudi tehničnih sredstev na brezpilotnem zrakoplovu. Prav tako ni mogoče 148. člena ZKP, 55. člena ZP-1 in 33. člena ZNPPol razlagati tako, kot jih razlaga predlagatelj, in sicer, da bi lahko policija pri dokazovanju kaznivih dejanj in prekrškov izvršila katerokoli ravnanje, ki bi bilo potrebno, tudi tisto, ki v zakonu ni posebej urejeno, policijska pooblastila pa izvrševala neposredno na podlagi 33. člena ZNPPol.

20. Drugi odstavek 148. člena ZKP, ki na splošno opredeljuje pooblastila policije v predkazenskem postopku, sicer v zvezi s prvim odstavkom istega člena določa, da mora policija, če so podani razlogi za sum, da je bilo storjeno kaznivo dejanje, za katero se storilec preganja po uradni dolžnosti, ukreniti potrebno, da se izsledi storilec kaznivega dejanja, da se storilec ali udeleženec ne skrije ali ne pobegne, da se odkrijejo in zavarujejo sledovi kaznivega dejanja in predmeti, ki utegnejo biti dokaz, in da se zberejo vsa obvestila, ki bi utegnila biti koristna za uspešno izvedbo kazenskega postopka. Da bi policija izvršila te naloge, sme izvršiti taksativno naštetih pooblastila (tj. zahtevati potrebna obvestila od oseb; opraviti potreben pregled prevoznih sredstev, potnikov in prtljage; za nujno potreben čas omejiti gibanje na določenem prostoru; ukreniti, kar je potrebno v zvezi z ugotavljanjem istovetnosti oseb in predmetov; razpisati iskanje osebe in stvari, ki se iščejo; v navzočnosti odgovorne osebe opraviti pregled določenih objektov in prostorov podjetij in drugih pravnih oseb ter pregledati določeno njihovo dokumentacijo), poleg tega pa tudi ukreniti in storiti drugo, kar je potrebno. Podobno 55. člen ZP-1 splošno določa, da prekrškovni organ po uradni dolžnosti brez odlašanja, hitro in enostavno ugotovi tista dejstva in zbere tiste dokaze, ki so potrebni za odločitev o prekršku, policijska pooblastila pa so taksativno naštetih v prvem odstavku 33. člena ZNPPol.

21. Vendar 33. člen ZNPPol zgolj našteva posamezna policijska pooblastila, ki so v posameznih členih ZNPPol podrobneje opredeljena. V tem okviru so opredeljeni tudi pogoji, pod katerimi se posamezno pooblastilo izvršuje, vključno s tem, kdaj se pooblastilo izvršuje, in morebitne omejitve pooblastila. Podrobneje pa so policijska pooblastila urejena v Pravilniku. Glede dokazovanja kaznivih dejanj in identificiranja storilcev je treba upoštevati, da pooblastila, ki jih ima policija v zvezi z odkrivanjem kaznivih dejanj in njihovih storilcev, sicer res niso določena samo v ZKP, temveč tudi v ZNPPol in drugih predpisih. Vendar pa mora policija vsa pooblastila uporabljati zakonito, ob pogojih in na način, določen v zakonih.<sup>25</sup> Dejanja, naštetih v drugem odstavku 148. člena ZKP, sicer niso taksativno naštetih, saj zakon določa pooblastila in omejitve policije, ne more pa predpisati vseh njenih aktivnosti. Kaj vse mora policija ukreniti v posamezni zadevi, je odvisno od konkretne zadeve, kriminalistične taktike, opremljenosti policije in drugih dejavnikov.<sup>26</sup> Vendar so policijska pooblastila z zakonom določeni ukrepi, zakon pa določa tudi pogoje njihove uporabe, pri kateri je treba upoštevati tudi

---

<sup>25</sup> Š. Horvat, Zakon o kazenskem postopku (ZKP): s komentarjem, GV Založba, Ljubljana 2004, str. 309.

<sup>26</sup> Prav tam.

taktični preudarek in načelo sorazmernosti.<sup>27</sup> Izven okvirov policijskih pooblastil, določenih z zakonom, policija torej ne sme opravljati svojih aktivnosti. To velja tudi za prekrškovni postopek.

22. Iz navedenega izhaja, da ni mogoče izhajati iz razlage predlagatelja, da bo policija izvrševala policijska pooblastila in s tem po lastni presoji uporabljala tehnična sredstva na brezpilotnih zrakoplovih neposredno na podlagi 33. člena ZNPPol, saj je dopustno posamezno policijsko pooblastilo izvršiti zgolj ob pogojih in omejitvah iz ureditve tega pooblastila v ZNPPol, ZKP, ZP-1 ali drugem zakonu. Posledično tudi ni mogoče slediti razlagi predlagatelja, da bi lahko policija uporabila brezpilotne zrakoplove in tehnična sredstva na njih ob izvrševanju kateregakoli pooblastila (za dokazovanje kaznivega dejanja, prekrška oziroma identifikacijo storilca). Posamezno tehnično sredstvo lahko uporabi le pri izvrševanju tistega policijskega pooblastila, pri katerem je to tehnično sredstvo že sedaj predvideno, le da je bilo do sedaj to tehnično predvideno in uporabljeno na drugem nosilcu, sedaj pa na brezpilotnem zrakoplovu kot njegovem nosilcu.<sup>28</sup>

23. ZKP tako določa pravno podlago za fotografiranje tistega, za katerega so podani razlogi za sum, da je storil kaznivo dejanje;<sup>29</sup> za tajno opazovanje, ki se izvaja z neprekinjenim ali ponavljajočim se opazovanjem ali sledenjem z uporabo tehničnih naprav za ugotavljanje položaja in gibanja ter tehničnih naprav za prenos in snemanje glasu, fotografiranjem ter video –snemanjem in ki je osredotočeno na spremljanje položaja, gibanja in aktivnosti osebe (tretji odstavek 149.a člena ZKP); za ukrepe po 150. členu ZKP; za prisluškovanje in opazovanje v tujem stanovanju ali drugih tujih prostorih z uporabo tehničnih sredstev za dokumentiranje (prvi odstavek 151. člena ZKP); za uporabo tehnične naprave za prenos in snemanje glasu, fotografiranje in video snemanje pri tajnem delovanju (drugi odstavek 155.a člena ZKP); in za fotografiranje obdolženca v sodni preiskavi.<sup>30</sup> Po ZKP-N je uporaba tehničnih sredstev predvidena tudi pri ogledu.<sup>31</sup> Za uporabo tehničnih sredstev na brezpilotnih zrakoplovih pri ogledu obstaja posebna pravna podlaga v sedmi alineji drugega odstavka 114.a člena ZNPPol, za njihovo uporabo pri ukrepih iz 149.a in 155.a člena ZKP pa v šesti alineji drugega odstavka 114.a člena ZNPPol, zato navedene določbe niso upoštevne z vidika razlage izpodbijane določbe. ZNPPol torej v drugem odstavku 114.a člena (niti v okviru šeste

---

<sup>27</sup> M. Nunič v: M. Nunič (ur.), nav. delo, str. 114. Podobno P. Gorkič in K. Šugman Stubbs, *Dokazovanje v kazenskem postopku*, GV Založba, Ljubljana 2011, str. 113, in Z. Dežman, A. Erbežnik, *Kazensko procesno pravo Republike Slovenije*, GV Založba, Ljubljana 2003, str. 764, 782.

<sup>28</sup> Zakonodajalec bi sicer lahko določil z zakonom novo policijsko pooblastilo ali nov primer uporabe tehničnega sredstva, posledično pa bi ga bilo mogoče uporabiti tudi na brezpilotnem zrakoplovu, vendar tega predlagatelj niti ne izpodbija, poleg tega bi bila taka ureditev predmet samostojne ustavnosodne presoje.

<sup>29</sup> Drugi odstavek 149. člena ZKP.

<sup>30</sup> Četrty odstavek 172. člena ZKP.

<sup>31</sup> Člen 245 ZKP.

alineje tega odstavka, ki posebej ureja uporabo brezpilotnih zrakoplovov pri prikritih preiskovalnih ukrepih po ZKP) sicer izrecno ne ureja uporabe brezpilotnih zrakoplovov pri prikritih preiskovalnih ukrepih iz 150. in 151. člena ZKP. Taka ureditev bi dopuščala tudi jezikovno razlago, da je mogoče, ker pomenijo prikriti preiskovalni ukrepi iz 150. in 151. člena ZKP ukrepe za dokazovanje kaznivih dejanj in identificiranje storilcev, brezpilotne zrakoplove po izpodbijani določbi uporabiti tudi pri njihovi izvršitvi. Vendar iz logične, namenske in sistemske razlage drugega odstavka 114.a člena ZNPPol izhaja, da je imel zakonodajalec namen taksativno urediti uporabo brezpilotnih zrakoplovov pri prikritih preiskovalnih ukrepih zgolj v okviru in mejah šeste alineje drugega odstavka 114.a člena ZNPPol, ne pa tudi v okviru drugih alinej tega odstavka, tudi ne v okviru izpodbijane določbe. Pri ukrepih iz 150. in 151. člena ZKP gre namreč za ukrepe iste narave kot pri ukrepih iz 149.a in 155.a člena ZKP in ravno tako za poseg v varstvo zasebnosti.<sup>32</sup> ZP-1 posebej ne ureja uporabe tehničnih sredstev za fotografiranje ali avdio ali video snemanje. Prav tako 58. člen ZP-1, ki ureja smiselno uporabo določb rednega sodnega postopka v hitrem prekrškovnem postopku, in 67. člen ZP-1, ki določa smiselno uporabo določb ZKP v rednem sodnem postopku, ne omogočata razlage, da se omenjeni primeri uporabe tehničnih sredstev iz ZKP uporabljajo tudi v prekrškovnem postopku.

24. ZNPPol in Pravilnik na njegovi podlagi pa predvidevata uporabo tehničnih sredstev za fotografiranje ter video in avdio snemanje pri posameznih policijskih pooblastilih:

- pri ugotavljanju identitete in izvajanju identifikacijskega postopka (42. člen ZNPPol);
- pri iskanju oseb (tretji odstavek 43. člena ZNPPol);
- pri pridržanju osebe (64. člen ZNPPol);
- pri uporabi električnega paralizatorja (86.a člen ZNPPol);
- pri uporabi prisilnih sredstev proti množici (peti odstavek 91. člena ZNPPol);
- pri varovanju oseb in objektov (98. člen ZNPPol);
- pri izvajanju policijskih pooblastil na vodah (106. in 108. člen ZNPPol) in
- pri izvajanju policijskih pooblastil in spremljanju javnih zbiranj (114. člen ZNPPol).

25. Za uporabo tehničnih sredstev na brezpilotnih zrakoplovih v primerih iz 43., 91., 98. in 114. člena ZNPPol (druga, peta, šesta in osma alineja iz prejšnjega odstavka obrazložitve te odločbe) ima policija že posebno pravno podlago v prvi, drugi, osmi oziroma četrti alineji drugega odstavka 114.a člena ZNPPol. Zato v teh primerih izpodbijana določba ni upoštevna za uporabo brezpilotnih zrakoplovov. V skladu z njo namreč policija uporabi tehnična sredstva zgolj v tistih primerih, za katere nima posebne pravne podlage v drugih alinejah drugega odstavka 114.a člena ZNPPol. Zato primeri uporabe brezpilotnih zrakoplovov pri iskanju oseb, pri uporabi prisilnih sredstev proti množici, pri varovanju oseb in objektov ter pri izvajanju policijskih pooblastil na vodi niso upoštevni za presojo izpodbijane določbe.

---

<sup>32</sup> Prim. odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-25/95 z dne 27. 11. 1997 (Uradni list RS, št. 5/98, in OdlUS VI, 158), 29. točka obrazložitve in nasl., in št. Up-326/14 z dne 6. 12. 2017 (Uradni list RS, št. 6/18), 17. točka obrazložitve.

26. Primere uporabe tehničnih sredstev po ZNPPol, ki niso zajeti v drugih alinejah drugega odstavka 114.a člena, pa je treba še nadalje omejiti glede na namen uporabe tehničnih sredstev; upoštevni so le primeri, ki pomenijo dokazovanje kaznivih dejanj in prekrškov ter identificiranje kršiteljev oziroma storilcev, in posledično (omejene) policijske naloge iz druge alineje 4. člena ZNPPol. Razen ugotavljanja identitete po 42. členu ZNPPol nobeno izmed preostalih pooblastil, pri katerih ZNPPol predvideva uporabo tehničnih sredstev in ki nimajo samostojne podlage v drugih alinejah drugega odstavka 114.a člena ZNPPol, ni namenjeno dokazovanju kaznivih dejanj in prekrškov ter identificiranju kršiteljev oziroma storilcev, zato jih ni dopustno uporabiti na brezpilotnih zrakoplovih.

27. Z razlago določb ZNPPol je mogoče tudi ugotoviti, da na brezpilotne zrakoplove ni dopustno namestiti tehničnih sredstev iz tretjega odstavka 113. člena ZNPPol, po katerem smejo policisti pri nadzoru cestnega prometa na javnih cestah in na drugih javnih površinah uporabljati tehnična sredstva za odkrivanje in dokazovanje prekoračene najvišje dovoljene hitrosti na kontrolnih točkah, prekoračene povprečne hitrosti na cestnih odsekih ter tehnična sredstva za ugotavljanje drugih prekrškov (t. i. merilniki hitrosti). Tehničnih sredstev za odkrivanje in dokazovanje prekoračene najvišje dovoljene hitrosti iz tretjega odstavka 113. člena ZNPPol namreč ni mogoče razlagati kot tehničnih sredstev za fotografiranje ter video in avdio snemanje, ki jih je po prvem odstavku 113. člena ZNPPol mogoče uporabiti na brezpilotnem zrakoplovu.<sup>33</sup> Poleg tega je nadzor prometa preventivna dejavnost, brezpilotne zrakoplove pa je na podlagi izpodbijane določbe dopustno uporabiti samo pri izvajanju konkretnega policijskega pooblastila pri dokazovanju že zaznanih kršitev in identificiranju njihovih storilcev.

28. Na brezpilotne zrakoplove ni dopustno namestiti niti tehničnih sredstev iz četrtega odstavka 113. člena ZNPPol, tj. tehničnih sredstev za optično prepoznavo registrskih

---

<sup>33</sup> Pravilnik o meroslovnih zahtevah za merilnike hitrosti v cestnem prometu (Uradni list RS, št. 91/15) namreč merilnike hitrosti opredeljuje kot radarske (merilniki hitrosti, ki za svoje delovanje uporabljajo princip RADAR in Dopplerjev pojav), laserske (merilniki hitrosti, ki za svoje delovanje uporabljajo oddajanje in sprejemanje laserskega signala po principu LIDAR), merilnike hitrosti po principu "pot/čas" (merilniki hitrosti za merjenje hitrosti vozila na podlagi izmerjenega potovalnega časa vozila preko poti z izmerjeno dolžino), detekcijske (podvrsta merilnikov hitrosti po principu "pot/čas", ki na kratki razdalji izmerijo hitrost vozila z merjenjem potovalnega časa med vsaj tremi zaporednimi položaji vozila, pri čemer so detektorji položaja vozila vezani na isti časovni vir, pri znani razdalji med detektorji), odsekovne (podvrsta merilnikov hitrosti po principu "pot/čas", ki na daljši razdalji izmerijo povprečno hitrost z merjenjem potovalnega časa in identifikacijo vozila na začetni in končni točki merilnega odseka znane dolžine), merilnike hitrosti na podlagi sledenja (podvrsta merilnikov hitrosti po principu "pot/čas", ki so vgrajeni v merilno vozilo, ki sledi merjenemu vozilu, ter na podlagi izmerjene razdalje odseka oziroma prevožene poti in potovalnega časa merilnega vozila izmerijo povprečno hitrost merjenega vozila). Glej 2. člen tega pravilnika.

tablic. Iz četrtega odstavka 113. člena ZNPPol namreč izhaja, da se ta tehnična sredstva smejo uporabljati le na ali v vozilih policije. ZNPPol pa izrecno razlikuje med vozilom in zrakoplovom policije, pri čemer je treba brezpilotni zrakoplov šteti za zrakoplov in ne za vozilo.<sup>34</sup> Tudi Uredba o vozilih, plovilih, oborožitvi in posebni opremi policije (Uradni list RS, št. 2/14 in 60/16 – v nadaljevanju Uredba) temelji na jasni ločnici med različnimi vrstami vozil policije na eni strani ter vodnim in zračnim plovilom (oziroma zrakoplovom po ZNPPol) na drugi strani.

29. Iz Uredbe, ki posebej (ločeno od zračnih plovil in od posebne opreme, kamor sodi tudi (posebna) tehnična oprema) ureja oborožitev (6. člen Uredbe), prav tako izhaja, da na brezpilotne zrakoplove na podlagi izpodbijane določbe ni dopustno namestiti oborožitvenih sistemov.

30. Iz navedenega izhaja, da ni mogoče izhajati iz predlagateljeve razlage izpodbijane določbe, da bo mogoče vsako uporabo brezpilotnega zrakoplova utemeljiti z dokazovanjem kaznivega dejanja ali prekrška, ker bo policija izvrševala policijska pooblastila in s tem po lastni presoji uporabljala tehnična sredstva na brezpilotnih zrakoplovih neposredno na podlagi 33. člena ZNPPol. Iz ustaljenih metod razlage izpodbijane določbe, ZNPPol, ZKP in ZP-1 namreč izhaja, da je mogoče brezpilotne zrakoplove na podlagi izpodbijane določbe uporabiti le na podlagi 42. člena ZNPPol (ugotavljanje identitete in izvajanje identifikacijskega postopka) ter na podlagi drugega odstavka 149. člena in četrtega odstavka 172. člena ZKP (fotografiranje v predkazenskem postopku oziroma v sodni preiskavi).

31. Policijska pooblastila so sicer določena tudi v številnih drugih področnih zakonih. Kadar tak področni zakon predvideva uporabo tehničnih sredstev za fotografiranje ter video in avdio snemanje, jih za zbiranje podatkov za dokazovanje kaznivih dejanj in prekrškov ter identificiranje kršiteljev oziroma storilcev lahko policija po izpodbijani določbi načeloma uporablja tudi na brezpilotnih zrakoplovih.<sup>35</sup> Vendar je treba tudi pri razlagi teh določb in pri razlagi, ali je dopustno pri izvrševanju teh pooblastil uporabiti brezpilotne zrakoplove, upoštevati omejitve iz izpodbijane določbe in iz prvega odstavka 113. člena ZNPPol<sup>36</sup> (prim. zlasti 16.–23. točko obrazložitve te odločbe), tj., da jih je dopustno uporabiti le za dokazovanje kaznivih dejanj in prekrškov ter identificiranje kršiteljev oziroma storilcev; da je na njih dopustno uporabiti le tehnična sredstva za fotografiranje ter avdio in video snemanje; in da jih ni dopustno uporabiti za preventivno delovanje

---

<sup>34</sup> Prvi odstavek 114.a člena ZNPPol namreč določa: "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."

<sup>35</sup> Tak primer predvideva sicer ZNPPol že v neizpodbijani sedmi alineji drugega odstavka 114.a člena ZNPPol: pri opravljanju ogleda iz 111. člena ZPrCP.

<sup>36</sup> Zakon o plovbi po celinskih vodah (Uradni list RS, št. 30/02 – v nadaljevanju ZPCV) na primer določa v 37. členu, da policija izvaja nadzor nad 1., 2., 6. in 7. točko iz 36. člena ZPCV.

policije v smislu odkrivanja protipravnih ravnanj, ki izpolnjujejo znake kaznivih dejanj in prekrškov. Prav tako se brezpilotni zrakoplovi na podlagi izpodbijane določbe ne smejo uporabiti neposredno na podlagi 148. člena ZKP, 55. člena ZP-1 in 33. člena ZNPPol ter v primerih, ki so posebej urejeni v drugih alinejah drugega odstavka 114.a člena ZNPPol. Upoštevati je treba tudi omejitve, navedene v 27.–29. točki obrazložitve te odločbe.

### **Presoja skladnosti izpodbijane določbe z Ustavo**

32. Predlagatelj najprej zatrjuje neskladje izpodbijane določbe s 35. in 38. členom Ustave. Ker je kršitev varstva osebnih podatkov vsekakor tudi ena od oblik kršitve človekove zasebnosti, ki pa jo Ustava zaradi pomena in posebnosti pravice do varstva osebnih podatkov obravnava posebej,<sup>37</sup> je Ustavno sodišče izpodbijano določbo presojalo z vidika 38. člena Ustave.

33. S tem ko Ustava varstvo osebnih podatkov ureja posebej, mu daje posebno mesto in pomen v siceršnjem varstvu zasebnosti posameznika. Posebno mesto ima tudi na ravni Evropske unije. Listina Evropske unije o temeljnih pravicah (UL C 202, 7. 6. 2016) je pravico do varstva osebnih podatkov v 8. členu umestila med temeljne pravice. Po ustaljeni ustavnosodni presoji pomeni vsako zbiranje in obdelovanje osebnih podatkov poseg v pravico do varstva zasebnosti oziroma v pravico posameznika, da obdrži informacije o sebi, ker noče, da bi bili z njimi seznanjeni drugi. Temeljna vrednostna podstat te pravice je spoznanje, da ima posameznik pravico zadržati informacije o sebi zase in da je v izhodišču on tisti, ki odloča, koliko informacij o sebi bo razkril in komu.<sup>38</sup> Vendar pravica do informacijske zasebnosti ni neomejena, ni absolutna. Zato mora posameznik sprejeti omejitve informacijske zasebnosti oziroma dopustiti posege vanjo v prevladujočem splošnem interesu in ob izpolnjevanju ustavno določenih pogojev. Poseg je dopusten pod pogoji iz tretjega odstavka 15. člena in 2. člena Ustave. V tem okviru mora Ustavno sodišče presoditi, ali je zakonodajalec sledil ustavno dopustnemu cilju, če je ta podan, pa mora presoditi še, ali je omejitev skladna z načeli pravne države, in sicer s tistim izmed teh načel, ki prepoveduje prekomerne posege države (splošno načelo sorazmernosti).<sup>39</sup> V zakonu mora biti določno opredeljeno, kateri podatki se smejo zbirati in obdelovati, za kakšen namen jih je dovoljeno uporabiti, predvidena morata biti nadzor nad zbiranjem, obdelovanjem in uporabo osebnih podatkov ter varstvo tajnosti zbranih osebnih podatkov. Namen zbiranja osebnih podatkov mora biti ustavno dopusten. Drugi

---

<sup>37</sup> Odločbe Ustavnega sodišča št. Up-32/94 z dne 13. 4. 1995 (OdlUS IV, 38), 12. točka obrazložitve, št. U-I-238/99 z dne 9. 11. 2000 (Uradni list RS, št. 113/2000, in OdlUS IX, 257), 16. točka obrazložitve, št. U-I-69/99 z dne 23. 5. 2002 (Uradni list RS, št. 54-I/02, in OdlUS XI, 89), 10. točka obrazložitve.

<sup>38</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-98/11 z dne 26. 9. 2012 (Uradni list RS, št. 79/12), 12. točka obrazložitve.

<sup>39</sup> Odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-18/02 z dne 24. 10. 2003 (Uradni list RS, št. 108/03, in OdlUS XII, 86). Glej tudi odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-122/13 z dne 10. 3. 2016 (Uradni list RS, št. 25/16, in OdlUS XXI, 23).

odstavek 38. člena Ustave zahteva jasno, konkretno in določno opredelitev (ustavno dopustnega) namena obdelave osebnih podatkov.<sup>40</sup> Zbirati se smejo le podatki, ki so primerni in nujno potrebni za uresničitev zakonsko opredeljenega namena.<sup>41</sup> 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.<sup>42</sup> To velja tudi za obdelavo osebnih podatkov v drugih državnih organih za potrebe obrambe države, nacionalne varnosti in ustavne ureditve.<sup>43</sup>

34. Glede na navedeno je moralo torej Ustavno sodišče najprej presoditi, ali pomeni uporaba tehničnih sredstev na brezpilotnih zrakoplovih na podlagi izpodbijane določbe ZNPPol poseg v varstvo osebnih podatkov iz prvega odstavka 38. člena Ustave.

35. Po Zakonu o varstvu osebnih podatkov (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZVOP-1) je osebni podatek katerikoli podatek, ki se nanaša na posameznika, ne glede na obliko, v kateri je izražen. Posameznik je določena ali določljiva fizična oseba, na katero se nanaša osebni podatek, pri čemer je fizična oseba določljiva, če se lahko neposredno ali posredno identificira, predvsem s sklicevanjem na identifikacijsko številko ali na enega ali več dejavnikov, ki so značilni za njeno fizično, fiziološko, duševno, ekonomsko, kulturno ali družbeno identiteto, pri čemer način identifikacije ne povzroča velikih stroškov ter ne zahteva nesorazmerno velikega napora ali veliko časa (2. točka 6. člena ZVOP-1). Z uporabo tehničnih sredstev za fotografiranje ter video in avdio snemanje za namen dokazovanja kaznivih dejanj in prekrškov ter identificiranje kršiteljev oziroma storilcev po izpodbijani določbi policija pridobi fotografije ter avdio in video posnetke. Ustavno sodišče je že v odločbi št. U-I-25/95 odločilo, da se z nameščanjem prisluškovalnih naprav (torej s prikritim preiskovalnim ukrepom, ki vključuje uporabo tehničnih naprav vsaj za avdio snemanje) zbirajo podatki, ki so osebne narave, zato so predmet varstva na podlagi 38. člena Ustave. Ustavno sodišče je v tej odločbi sicer med drugim presojalo prisluškovanje v stanovanju in drugih tujih prostorih in ne uporabe tehničnih sredstev za fotografiranje ter video in avdio snemanje na brezpilotnih zrakoplovih. Vendar se v obeh primerih glede na uporabljena tehnična sredstva zbirajo enaki ali vsaj istovrstni podatki. Video in avdio posnetki ter fotografije so namenjeni identifikaciji kršiteljev oziroma storilcev in so kot taki osebni podatki. Zbiranje in hranjenje takih podatkov pomenita obdelavo osebnih podatkov in zato poseg v varstvo osebnih podatkov iz 38. člena Ustave. Tudi po ustaljeni praksi Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP) so izsledki prisluškovanja, nadzora komunikacij in tajnega

---

<sup>40</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-246/14 z dne 24. 3. 2017 (Uradni list RS, št. 16/17), 52. točka obrazložitve.

<sup>41</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-411/06 z dne 19. 6. 2008 (Uradni list RS, št. 68/08, in OdlUS XVII, 43).

<sup>42</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-312/11 z dne 13. 2. 2014 (Uradni list RS, št. 15/14, in OdlUS XX, 20). Glej tudi odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-65/13 z dne 3. 7. 2014 (Uradni list RS, št. 54/14, in OdlUS XX, 27), 16. in 17. točka obrazložitve.

<sup>43</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-65/13, 16. točka obrazložitve.



opazovanja zaščiteni z 8. členom Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – v nadaljevanju EKČP).<sup>44</sup> Glede na navedeno policija z uporabo brezpilotnega zrakoplova po izpodbijani določbi pridobi podatke, ki vsebujejo z vidika zasebnosti sporočila o določljivem posamezniku in morajo zato uživati varstvo osebnih podatkov, kot ga zagotavlja 38. člen Ustave.

36. Predlagatelj v zahtevi skopo utemeljuje neskladje izpodbijane določbe z varstvom osebnih podatkov (38. člen Ustave). Pri tem se opira zgolj na razlago zakona, ki ne sledi ustaljenim metodam razlage. Vse nadaljnje argumente veže na svojo razlago izpodbijane določbe; na podlagi svoje razlage zakona in na podlagi splošnega zatrjevanja, da gre za tehnologijo, ki bo omogočala stalni in vsesplošni nadzor, ki naj bi postajala vedno bolj sofisticirana, napredna in zmogljiva,<sup>45</sup> nadalje navaja, da je na podlagi izpodbijane določbe uporaba brezpilotnih zrakoplovov mogoča brez sodne odredbe za vsako kaznivo dejanje, ki se preganja po uradni dolžnosti, in za vsak prekršek. Iz teh navedb bi bilo sicer mogoče sklepati, da pritožnik zatrjuje, da bi moral zaradi večje nevarnosti za zasebnost za uporabo brezpilotnega zrakoplova po izpodbijani določbi obstajati drugačen (verjetno ima predlagatelj v mislih strožji) režim za uporabo brezpilotnega zrakoplova. Vendar ostaja predlagatelj v tem delu zahteve na ravni splošnega zatrjevanja posebne nevarnosti brezpilotnih zrakoplovov za varstvo zasebnosti. Zgolj z razlago zakona, ki ne sledi ustaljenim metodam razlage, in s splošnim zatrjevanjem nevarnosti brezpilotnih zrakoplovov za varstvo osebnih podatkov pa predlagatelj ne more utemeljiti neskladja izpodbijane določbe z varstvom osebnih podatkov iz prvega odstavka 38. člena Ustave.

37. Predlagatelj zatrjuje tudi neskladje izpodbijane določbe s pravico do svobode gibanja iz 32. člena Ustave in 2. člena Protokola št. 4 k EKČP, kar utemeljuje s svojo razlago zakona in s sklicem na obrazložitev neskladja četrtega odstavka 113. člena ZNPPol, v kateri neskladje utemeljuje z navedbo, da ima država široke možnosti nadzorovanja gibanja na njenem teritoriju in da je volja oseb za gibanje prizadeta v tolikšni meri, da ni več mogoče govoriti o resnično prostem oziroma svobodnem gibanju, pri čemer legitimne koristi družbe ne odtehtajo posega v to človekovo pravico. Zgolj s stališčem, ki nima opore v zakonu, in pavšalnimi navedbami pa predlagatelj ne more utemeljiti niti zatrjevanega neskladja izpodbijane določbe s pravico do svobode gibanja iz 32. člena Ustave in 2. člena Protokola št. 4 k EKČP.

38. Na podlagi navedenega je Ustavno sodišče ugotovilo, da izpodbijana določba ni v neskladju z Ustavo (1. točka izreka).

---

<sup>44</sup> Glej na primer sodbo ESČP v zadevi *Roman Zakharov proti Rusiji* z dne 4. 12. 2015.

<sup>45</sup> Predlagatelj se pri tem sklicuje na sodbo ESČP v zadevi *Vukota-Bojić proti Švici* z dne 18. 10. 2016, 67. točka obrazložitve, v kateri je ESČP med drugim obravnavalo zatrjevano kršitev pravice iz 8. člena EKČP zaradi sistematičnega snemanja in hrambe ali objave slik pritožnice v okviru nadzora, ki ga je nad njo izvajala zavarovalnica.

**C.**

39. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Rajko Knez ter sodnice in sodniki dr. Matej Accetto, dr. Dunja Jadek Pensa, dr. Etelka Korpič – Horvat, dr. Marijan Pavčnik, Marko Šorli in dr. Katja Šugman Stubbs. Odločbo je sprejelo soglasno.

dr. Rajko Knez  
Predsednik