

OSVOBODIMO LJUBLJANO



Avtor fotografije: Jakob Zerdzicki / Pexels

Primerjalna študija videonadzora v MOL

Avtor: Domen Savič (domen@drzavljan.si)

Datum: 20.9.2024



Co-funded by
the European Union

Financirano s strani Evropske unije. Izražena stališča in mnenja so zgolj stališča in mnenja avtorja(-ev) in ni nujno, da odražajo stališča in mnenja Evropske unije ali Evropske izvajalske agencije za izobraževanje in kulturo (EACEA). Zanje ne moreta biti odgovorna niti Evropska unija niti EACEA.

Kazalo

1. Uvod	2
2. Primer Mestne občine Ljubljana	6
2.1. Zavračanje dostopa do podatkov	7
2.2. Odločanje o vzpostavitvi videonadzora	9
2.3. Netransparentno beleženje dostopov do videoposnetkov	10
2.4. Hramba in dostop do posnetkov	11
2.6. Učinkovitost nadzora	13
3. Primerjava mednarodnih praks	16
3.1. Evropska unija	17
3.2. Združene države Amerike	19
3.3. Preostali svet	20
4. Zaključek	22
5. Viri in literatura	24

1. Uvod

Pričujoča študija skuša na enem mestu **osvetliti področje javnega videonadzora v Mestni občini Ljubljana**, podčrtati njegovo neučinkovitost in netransparentnost ter ponuditi **primerjalne učinke videonadzora v tujini** v kombinaciji s **predlogi dobrih praks** v domačem okolju.

Hkrati študija predstavlja **prilogo meščanski pobudi in peticiji**, s katero Mestni svet Mestne občine Ljubljana **nagovarjamo k sprejetju lokalne zakonodaje** na področju transparentnega in javnega beleženja geolokacij občinskih nadzornih kamer.

Vzpon videonadzora

Videonadzor je kot element urbanističnega načrtovanja in orodje za preventivno in kurativno preprečevanje urbane kriminalitete na svetu prisoten **že od sedemdesetih let dvajsetega stoletja** (IPVM, 2023), velika sprememba v njegovi uporabi pa se je zgodila po terorističnem napadu na newyorška dvojčka leta 2001.

Digitalizacija videonadzorne opreme, od kamer do načina hrambe podatkov v kombinaciji s padcem cen tehnologij, je **pospešila popularizacijo uporabe** in hkrati vzpostavila tehnodeterministično razumevanje orodja, ki je hkrati rešitev problema.

Uporabo občinskih nadzornih kamer **na splošno podpirajo meščanke in meščani, čeprav neutemeljeno**. Izkaže se, da gre za lažen občutek varnosti na račun zasebnosti, hkrati pa meščanke in meščani **ne vedo, kako učinkovite so nadzorne kamere** pri pregonu kriminala oziroma zagotavljanju splošne varnosti.

Hkrati s popularizacijo uporabe je naraščala tudi njena netransparenost in neuporabnost, saj je velika količina posnetega materiala povzročala nepremostljive ovire pri kritični obdelavi, prav tako pa ni mogoče enoznačno določiti njihove učinkovitosti, ki je pogojena z drugimi faktorji (socio-ekonomskimi, psihološkimi, političnimi) (Hoon, Hawken, 2015).

Sklenemo lahko, da je **najboljši način kritičnega preverjanja učinkovitosti** občinskega videonadzora **razvoj sistema meritev njegove učinkovitosti in periodično preizkušanje in izvajanje meritev** ter **prilagajanje dejanskim potrebam**.

Zbiranje podatkov o občinskih kamerah po slovenskih občinah

V zavodu Državljan D smo se **v začetku leta 2021 lotili sistematičnega zbiranja podatkov o občinskih nadzornih kamerah po slovenskih občinah**. Na občinske uprave z Zahtevki po dostopu do informacij javnega značaja zahtevamo podatke o lokacijah občinskih nadzornih kamer in njihovih tipih ter blagovnih znamkah.

Dosedaj smo popisali **89 slovenskih občin**, ki so nam posredovale podatke o občinskih nadzornih kamerah in njihovih lokacijah (65) oziroma nam odgovorile, da kamer ne uporabljajo (24). Občine nadzorne kamere **praviloma uporabljajo za nadzor prometa, javnih parkirišč in drugih lokacij z visokim pretokom ljudi** (avtobusne in železniške postaje, glavni trgi, mesta s povečano kriminaliteto).

Manko poenotene oblike poročanja

Občine **na različne načine beležijo podatke** o tipu in blagovni znamki nadzornih kamer ter njihovih lokacijah, **poenotene oblike poročanja ni**. Zakon o varstvu osebnih podatkov (ZVOP-2) v četrtem odstavku 76. člena sicer opredeljuje vodenje evidence in obveščanje javnosti o javnem videonadzoru in sicer v četrtem odstavku nalaga upravljalcu, da mora objaviti obvestilo o videonadzoru, namene obdelave in lasten kontakt ter označiti neobičajne nadaljnje obdelave ter

v petem odstavku dovoljuje objavo na spletu ter obvestilo o spletnem naslovu na fizični lokaciji nadzora.

Po dosedanjih zbranih podatkih za 65 slovenskih občin lahko ugotovimo, da **občine podatkov** o občinskemu videonadzoru **praviloma ne objavljajo na spletu**, jih pa v veliki večini primerov **vsakemu zainteresiranemu posredujejo** na podlagi Zahtevka za dostop do informacij javnega značaja v obliki razpredelnice oziroma v obliki sklepov občinskega sveta, kjer so praviloma določene zakonsko določene obveznosti o nadzoru ter ročno izdelanega seznama tipov in blagovnih znamk nadzornih kamer.

Primeri dobre prakse: Mežica, Tržič, Kočevje

V sklopu zbiranja podatkov o občinskih nadzornih kamerah smo naleteli na primer dobre prakse v **Občini Mežica**, ki na občinskem spletnem mestu objavlja podatke o lokacijah kamer in njihovem namenu. Manjkali so pa sicer podatki o tipu in blagovni znamki kamer (Občina Mežica, 2024). Te podatke smo od občine naknadno uspešno pridobili z Zahtevkom za dostop do informacij javnega značaja.

Primer dobre prakse smo zaznali tudi v **Občini Tržič**, kjer so v zakonsko obveznem dokumentu presoje učinkov na varstvo osebnih podatkov navedene lokacije nadzornih kamer in njihov namen, manjkajo pa podatki o tipu in blagovni znamki nadzornih kamer. Na področju beleženja kriminalitete lahko izpostavimo **Občino Kočevje**, ki nam je posredovala statistiko kriminalnih dejanj na posameznih območjih, kjer so nameščene občinske videonadzorne kamere.

Zavrnitev posredovanja podatkov

Nekaj občin je naše zahtevke za dostop do informacij o občinskih nadzornih kamerah **zavrnilo na podlagi izjem** Zakona o dostopu do informacij javnega značaja oziroma nanje sploh **ni odgovorilo**.

V večini primerov so Zahtevki občine zavračale v skladu s prvim odstavkom 4. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja, ki določa, da mora zahtevana informacija obstajati v obliki dokumenta, zadeve, dosjeja, registra, evidence ali drugega dokumentarnega gradiva (v nadaljnjem besedilu: dokument), ki ga je organ izdelal sam, v sodelovanju z drugim organom, ali pridobil od drugih oseb. Zavrnitve so bile v nasprotju z ZVOP-2, ki v 76. členu upravljalcu nalaga vodenje evidence o videonadzoru.

V nadaljevanju študije se bomo osredotočili na primer nadzornih kamer v Mestni občini Ljubljani, ki opozarja na več problematičnih točk, povezanih z netransparentnostjo občinskega nadzora.

2. Primer Mestne občine Ljubljana

Na primeru videonadzora v Mestni občini Ljubljana smo s pridobivanjem podatkov po Zakonu o dostopu do informacij javnega značaja naprej **pridobili podatke** o obsegu občinskega videonadzora, nato pa **preverili obdelovanje zbranih podatkov** in **učinkovitost podatkov** pri optimizaciji delovnih procesov vodenja mesta ter preventivnih in kurativnih učinkov videonadzora pri pregonu kriminalitete.

Na področju videonadzora javnih površin je namreč izvajalec zavezan obvezam Zakona o varstvu osebnih podatkov (Uradni list RS, št. 163/22, ZVOP-2) ter obvezam 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), ki ga zavezujeta k ocenjevanju učinkovitosti videonadzora, transparentne obdelave podatkov, ki jih pridobi z videonadzorom, ocenjevanja uspešnosti videonadzora pri doseganju zastavljenih ciljev na področju optimizacije poslovanja javne uprave oziroma pregonu kriminalitete oziroma preventivnim učinkom nadzornih kamer pri pregonu kriminalitete.

Z raziskovanjem in popisovanjem razmer na področju občinskih nadzornih kamer v Mestni občini Ljubljana smo na večih mestih opazili **velika razhajanja med pravnimi varovalkami in zakonodajnimi obvezami izvajalca občinskega videonadzora in praktično izvedbo**.

V praksi velike razlike obstajajo na področju **pridobivanja podatkov** o lokacijah in blagovnih znamkah občinskih nadzornih kamer, **zagotavljanja transparentnosti** videonadzora in vpogleda v posnetke, **zakonsko predpisane hrambe** videoposnetkov in tehnološke zadostnosti izvajalca videonadzora pri **zagotavljanju pravic** meščank in meščanov.

2.1. Zavračanje dostopa do podatkov

S pridobivanjem podatkov o občinskih nadzornih kamerah Mestne občine Ljubljana smo pričeli **konec novembra 2021**. Zahtevek so nam s strani občine zavrnilo z odgovorom, da se **podatki o občinskih nadzornih kamerah ne nahajajo na občini, temveč pri njihovem upravljalcu, javnemu podjetju Ljubljanska parkirišča in tržnice**.

Ljubljanska parkirišča in tržnice (v nadaljevanju LPT) so naš nov zahtevek **v sredini februarja 2022 zavrnilo** po večih točkah 6. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja. Najprej so ga zavrnilo po tretji točki šestega člena ZDJIZ, ki govori o razkritju osebnih podatkov, nato po šesti točki šestega člena, ki govori o podatkih, povezanih s kazenskimi pregoni, po drugi točki prvega odstavka 6. člena, ki govori o poslovni skrivnosti in sicer zaradi zagotavljanja informacijske varnosti podatkov. Hkrati so nam zavrnilo tudi delni dostop do podatkov po 7. členu, saj naj bi bili podatki tako prepleteni, da jih ni mogoče ločiti.

Na našo pritožbo je **Informacijski pooblaščenec** z odločbo 090-88/2022/10 **konec aprila 2022 razveljavil odločbo podjetja LPT** z ugotovitvijo, da si je podjetje razloge za zavrnitev Zahtevka preprosto izmislilo in da je organ naredil napačen sklep za zavrnitev ter da izjeme dostopa do informacij javnega značaja ne veljajo za primere, ki so predmet javnih naročil oziroma plačane z davkoplačevalskimi sredstvi.

Podjetje LPT je v začetku **junija 2022 vložilo tožbo zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca** in v tožbi navedlo, da Informacijski pooblaščenec napačno uporablja materialno pravo, da je bistveno kršil določbe postopka in da je nepravilno ter nepopolno ugotovil dejansko stanje.

V tožbi je LPT pojasnil, da je Informacijski pooblaščenec napačno interpretiral dejstvo, da je LPT kupil nadzorne kamere z javnim denarjem, kajti to ni res. Občinske kamere je z javnim denarjem kupila Mestna občina Ljubljana, LPT pa z njimi samo upravlja. Hkrati je v tožbi LPT poudaril, da bo javna objava lokacij ter tipov in blagovnih znamk kamer ogrozila informacijsko varnost in

poenostavila "delo" hekerjev. Hkrati je LPT zavrnil razlago javnega interesa, češ, da so informacije o občinskem videonadzoru lahko zanimive, niso pa predmet javnega interesa.

Upravno sodišče je v sodbi I U 735/2022-17 **tožbo LPT kot neutemeljeno zavrnilo konec januarja 2024**. Sodišče v sodbi poudarja, da blagovna znamka in tip ter geolokacija kamere ne more biti predmet poslovne skrivnosti že iz razloga, ker je v Zakonom o varstvu osebnih podatkov določeno, da morajo biti o izvajanju video nadzora posamezniki ustrezno obveščeni.

V obrazložitvi odločitve je Sodišče opozorilo še na dejstvo, da so kamere kupljene z javnimi sredstvi Občine ter da je zaradi tega dejstva presojanje javnega interesa in ostalih očitkov tožbe nepotrebno.

Podatke o občinskih nadzornih kamer v Mestni občini Ljubljana smo prejeli konec **februarja 2024**, več kot dve leti po prvemu zahtevku.

2.2. Odločanje o vzpostavitvi videonadzora

Ljubljanski primer občinskega videonadzora lahko označimo tudi **kot primer slabe prakse postopkov odločanja o uvedbi videonadzora**. LPT namreč o uvedbi videonadzora na posamezni lokaciji odloča suvereno in brez sklepov Mestne občine, hkrati so vprašljivi razlogi, ki jih podjetje navaja pri uvedbi nadzornih kamer na posameznih lokacijah. Oktobra 2022 se je javno podjetje LPT odločilo, da bo videonadzor vzpostavilo na **Ljubljanski tržnici**. Na spletišču so zapisali, da se "kljub različnim preventivnim ukrepom (se) število vandalizma, kaznivih dejanj in drugih varnostih incidentov na škodo posameznikov, pravnih oseb in upravljavca JP LPT d.o.o. ni zmanjšalo, zato je upravljalec preučil in prepoznal videonadzorni sistem kot zelo dober preventivni ukrep za zmanjšanje in preprečevanje omenjenih dejanj."

Ko smo skušali ugotoviti, na podlagi katerih evidenc se javno podjetje odloča, katere lokacije znotraj občine so problematične zaradi vandalizma, so nam pojasnili, da to počnejo **na podlagi ocen zaposlenih, statistik kriminala na posameznih lokacijah pa ne vodijo**. Podobno so nam pojasnili na ljubljanski policijski upravi, kjer statistike kriminala vežejo na posamezno policijsko postajo in statistik za posamezne mikrolokacije ne vodijo.

"S točnim podatkom o številu vandalizma na škodo posameznikov, pravnih oseb in upravljavca na območju Ljubljanske tržnice ločeno za zadnjih pet let ne razpolagamo, saj gre za res redke posamične manjše dogodke, kot primeroma: poškodba stojnice v času protestov, poškodba platna okoli zbirnega mesta za odpadke in manjši grafiti," so pojasnili na Mestni občini Ljubljana. Dodali so še, da "prav tako ne razpolagamo s točnim številom kaznivih dejanj za preteklih pet let. V primerjavi s preteklimi leti sicer izstopa druga polovica leta 2023, saj smo zabeležili nekaj vlomov in poskusov vloma, kar pa se je do konca leta 2023 umirilo."

Lahko vidimo, da se **podatki Mestne občine Ljubljana ne skladajo s podatki podjetja LPT** - kamere naj bi oktobra 2022 uvedli zaradi povečane kriminalitete na temu območju, hkrati podatki Mestne občine Ljubljana govorijo, da je do edinega znatnega povečanja vandalizma prišlo leto dni po uvedbi videonadzora.

2.3. Netransparentno beleženje dostopov do videoposnetkov

Z LPT so nam pojasnili, da od prvega **januarja 2023** vodijo **Evidenco dostopa do videonadzornega sistema**, kamor ročno beležijo **dostope do posnetkov in zahteve za posamezne posnetke**. Gre za tabelo, v katero zaposleni na javnem podjetju ročno zapisujejo, kdaj in do katerih posnetkov meščanskih nadzornih kamer so dostopali in s kakšnim razlogom.

V evidenci so **od prvega januarja 2023 do petnajstega marca 2024** zabeleženi **1104 dostopi** do posnetkov nadzornih kamer, od tega jih je **dobrih sedemdeset odstotkov LPT izvedel na zahtevo različnih policijskih postaj**. Iz evidence v večini primerov ni mogoče razbrati, znotraj preiskav katerih kriminalnih dejanj so policisti zahtevali dostop, v nekaj primerih je razvidno, da gre za preiskave ropov in vandalizma. **Dostopov do posnetkov glavne tržnice** v času evidence je **68**, vendar so vključeni tudi primeri, ko so policisti zahtevali večjo količino posnetkov iz splošnega okoliša tržnice.

V zabeležene posege lahko upravičeno **podvomimo** oziroma jih **označimo za zelo nenatančne**. Od javnega podjetja LPT smo namreč poleg Evidence dostopa zahtevali še **sistemski dnevnik dostopov do videonadzornega sistema**, ki avtomatsko beleži vse aktivnosti, od ogledov prenosa v živo do pretakanja posnetkov iz kamer. Upravljalec lahko za nazaj preveri shranjene posnetke oziroma si na računalnik shrani del prenosa v živo.

Preverili smo več naključno izbranih datumov zabeleženih shranjevanj videoposnetkov iz Evidence in ugotovili, da se ne ujemajo z zapisi iz sistema loga. Hkrati sta Evidence in sistemski dnevnik različne dolžine, zato za veliko zapisov sploh ni bilo mogoče preveriti dejanskega stanja. LPT nam je na vprašanje o neujemanju obeh dokumentov odgovoril, da je "log vezan na tehnično zmogljivost programske opreme, ker je vpisov zelo veliko, zato se podatki v Logih nanašajo na krajše obdobje od podatkov v Evidenci."

To je problem, saj **sistemski log ne ponuja identičnih informacij kot Evidence dostopa**, da na LPT nimajo kapacitet za hrambo večje količine podatkov, pa kaže tako na **relativno neučinkovitost sistema** kot tudi na **večje možnosti zlorab zaradi odsotnosti evidenc**.

2.4. Hramba in dostop do posnetkov

Še eno nejasno razdelano področje je hramba videoposnetkov. V dokumentu Pravilnik o izvajanju videonadzora je LPT določil, da **bo posnetke hranil do največ treh mesecev**, a je to obdobje po naših ocenah **ocenjeno zelo velikodušno**.

Nezadosten čas hrambe posnetkov

Za članek portala Ljubljana.info so odgovorni na LPT pojasnili, da se posnetki hranijo **do enega meseca**, iz GDPR pravilnika je mogoče razbrati, da to ne velja za vse posnetke, saj se podatki iz avtomatskih prepoznav registrskih tablic **hranijo samo en dan** (Ljubljana.info, 2024).

Zakaj je to lahko problem? V Evidenci je mogoče ugotoviti **večkratno zaprositev za posnetke s strani policijskih postaj**, ki jih **LPT nima več**, saj je obdobje dejanske hrambe posnetkov že preteklo. Policija torej prepozno zaprosi za posnetke oziroma jih LPT zaradi domnevnih tehničnih omejitev **hrani le za krajši čas**.

Na podlagi evidenc lahko ugotovimo, da **LPT velikokrat ne zagotavlja dovolj dolge hrambe posnetkov**, da bi ti lahko koristili policiji oziroma ti **niso dovolj dobre kakovosti**, da bi policija z njihovo pomočjo preganjala kriminal. Hkrati LPT oziroma mestna občina Ljubljana **ne vodita** nikakršne **evidence** o tem, **kako se trendi kriminala zmanjšujejo na podlagi večjega števila nadzornih kamer** oziroma kolikokrat nadzorne kamere dejansko pomagajo pri zmanjševanju kriminalitete. Gre torej za **ново neučinkovito lastnost nadzornega sistema, ki ga plačujemo meščanke in meščani**.

Kršenje pravic občanov in občanov

LPT zelo pavšalno vodi digitalno sled posnetkov in sam **ni sposoben zagotavljati izvedbe vseh zasebnostnih pravic**, ki jih imamo kot občanke in občani. V sredini aprila 2024 smo namreč na LPT naslovili **zahtevek po seznanitvi z lastnimi podatki** in od njih želeli pridobiti posnetek našega vozila, ki so ga zabeležile občinske nadzorne kamere. LPT nam je odgovoril, da nam zaradi **tehnološko zahtevne obdelave posnetkov**, za katero bi morali najeti zunanje podjetje, zahtevka

ne morejo izpolniti. Na posnetkih bi morali namreč zamegliti podrobnosti drugih registrskih tablic vozil in biometrične podatke oseb, ki so se na posnetku znašle hkrati z našim vozilom.

Na zavrnitev smo se pritožili Uradu informacijskega pooblaščenca, ki je na LPT konec avgusta 2024 naslovil poziv po izjasniti in poudaril, da bi moral imeti izvajalec občinskega nadzora **razdelane postopke zamegljevanja** biometričnih podatkov in podatkov registrskih tablic brez najema tretjih oseb ter da bi moral izvajalec nadzora hkrati **poskrbeti za spoštovanje posameznikovih pravic**, povezanih z videonadzorom.

Do zaključka priprave pričujoče študije posnetkov nismo dobili, saj ima LPT **rok za izjasnitev do sredine oktobra 2024**. Opozarjamo na neustrezno urejeno izvajanje pravic posameznikov, saj bi morali zahtevane posnetke dobiti **najkasneje do maja 2024**, zaradi zapletov pa je vprašanje, če jih bomo **pridobili do konca leta 2024**.

2.6. Učinkovitost nadzora

“Videonadzor se v Sloveniji uvaja zaradi prevladujočih interesov,” je na javni razpravi o problemu videonadzora pojasnil namestnik Informacijskega pooblaščenca, **mag. Andrej Tomšič**, ki je opozoril, da ima **Slovenija področje videonadzora javnih površin zaradi večih zakonskih varovalk zasebnosti dobro urejeno**. “Česar pa v zakonodaji ni... **manjka ocena učinkovitosti nadzora**, kar je hkrati zelo težko,” priznava Tomšič in daje primer: “Če imamo neko mesto nadzirano s kamerami in se tam nič ne zgodi...je to zaradi kamer ali drugega faktorja?” (Panoptikon, 2024).

Odpira se torej **pomembno vprašanje o učinkovitosti videonadzora, dokazovanju učinka v praksi in utemeljevanju uvedbe** ter umikanja videonadzora na javnih površinah, ko utemeljeni interes za uvedbo ni več relevanten.

Primer Ljubljanska tržnica

Javno podjetje Ljubljanska parkirišča in tržnice je v začetku **oktobra 2022** na osrednji ljubljanski tržnici namestilo **štirideset nadzornih kamer**, ki snemajo različne koticke tega javnega prostora (LPT, 2022).

Kamere so po uradnih dokumentih **nameščene na prikrit način**, hkrati po besedah izvajalca videonadzora **delujejo samo takrat, ko tržnica ni uradno odprta** za obiskovalce (nočni čas).

Za ta ukrep se je podjetje odločilo iz naslednjega razloga: »Kljub različnim preventivnim ukrepom se število vandalizma, kaznivih dejanj in drugih varnostnih incidentov na škodo posameznikov, pravnih oseb in upravljavca JP LPT d.o.o. ni zmanjšalo, zato je upravljalec preučil in prepoznal videonadzorni sistem kot zelo dober preventivni ukrep za zmanjšanje in preprečevanje omenjenih dejanj.«

Izvajalec je do te ugotovitve po lastnih besedah prišel na nesistematski način – ključna so bila nesistemska poročanja redarjev in drugega osebja, ki so zaznali posledice vandalizma na območju osrednje ljubljanske tržnice.

Splošno merjenje učinkovitosti katere koli novosti v sistemu se praviloma meri z izračunavanjem razlik med stanjem pred in po uvedbi. Štetje in natančen popis neželenih dogodkov na območju osrednje ljubljanske tržnice bi torej moral obstajati že kot utemeljitev uvedbe videonadzora, če ne že zaradi merjenja učinkovitosti tega ukrepa.

Ocena učinkov videonadzora

LPT je za kamere na osrednji ljubljanski tržnici septembra 2022 prvič izdelal tudi **zakonsko obvezno oceno učinkov v zvezi z varstvom podatkov** (DPIA). To je nova zakonska obveza, ki jo je prinesel GDPR, na žalost pa se nanaša samo na novouvedene sisteme nadzora, ki so nastali po sprejetju GDPR direktive.

Izvajalec nadzora se je v temu dokumentu **zavezal tudi k preverjanju učinkovitosti** velikega števila nadzornih kamer na osrednji tržnici. »Upravljavec bo periodično preverjal, ali se z izvajanjem videonadzora dosegajo nameni, zaradi katerih je videonadzor zagotovljen.«

Hkrati je izvajalec nadzora v istem dokumentu pojasnil, da se bo »predvsem (se bo) pregledovala uspešnost namena izvajanja videonadzora glede na statistično zmanjšanje pojavov incidentov na območju tržnice v času po uvedbi videonadzora. V primeru, da bi se izkazalo, da potrebe po videonadzoru ni, bo upravljavec z ukrepom izvajanja videonadzora ustrezno prenehal oziroma zmanjšal obseg, v katerem se videonadzor izvaja.« (DPIA, 2024).

Izvajalec videonadzora je torej učinkovitost nadzornih kamer na območju osrednje mestne tržnice povezal z upadom incidentov, zaradi katerih je bil videonadzor uveden (uničevanje inventarja, kazniva dejanja...). Ocena učinka je torej neposredno vezana na umik nekaterih ali vseh od štiridesetih nadzornih kamer, ki so trenutno nameščene na območju osrednje mestne tržnice in delujejo v času, ko tržnica ne deluje.

Ko smo hoteli od javnega podjetja z zahtevkom za dostop do informacij javnega značja pridobiti dokumentacijo periodičnega preverjanja učinkovitost videonadzora, nam je ta v odločbi pojasnil, **da te informacije v materializirani obliki nima, da torej ne obstaja dokument, ki bi bil rezultat preverjanja učinkovitosti.**

Hkrati so predstavniki podjetja dodali, da »JP LPT redno preverja, ali se z izvajanjem videonadzora dosegajo nameni, zaradi katerih je videonadzor zagotovljen, in sicer zlasti preko spremljanja števila incidentov in podanih naznanitev kaznivih dejanj na območju tržnice po uvedbi videonadzora.«

Izvajalec videonadzora zaključuje, da se je »vse od uvedbe videonadzora dalje izkazalo, da je videonadzor učinkovit ukrep za varovanje premoženja in da se z njim dosega namen, zaradi katerega je bil uveden,« da pa »navedeno ni zapisano v obliki dokumenta.«

Smotrnost nadzornih kamer

Na podlagi Evidence vpogledov v posnetke nadzornih kamer na območju osrednje mestne tržnice v Ljubljani lahko ugotovimo, da **LPT videonadzora skorajda ne vpogleduje** v posnetke. Iz uradnih podatkov je razvidno, da je LPT od januarja 2023 do marca 2024 zabeležil samo devet vpogledov v posnetke na temu območju.

V evidenci je zabeleženih **veliko več vpogledov v kamere s strani slovenske policije**, ki je v istem obdobju zabeležila več kot osemkrat več vpogledov v kamere oziroma drugače – v kamere je vpogledala petinsedemdesetkrat.

Trend vpogledov v več kot letu dni nakazuje povečevanje vpogledov s strani policije, kar bi lahko pomenilo, da kamere nimajo preventivnega učinka, a je iz opisov vpogledov mogoče razbrati **prakso širokega policijskega pridobivanja posnetkov iz kamer**, ki bi lahko potencialno pomagale policiji pri razreševanju primerov. Policija namreč do posnetkov kamer na ljubljanski tržnici vpogleduje tudi pri preiskavi primerov, ki s tržnico niso neposredno povezani, **ocena dejanske učinkovitosti kamer na tržnici** pa se tako še poslabša.

Ker LPT **podatkov o uporabnosti nadzornih kamer** ne zbira in na tem področju nima urejenih podatkovno reprezentativnih meril, hkrati **nima izdelanih primerjalnih študij razmer** pred uvedbo velikega števila kamer na območju osrednje ljubljanske tržnice. Odsotnost relevantnih statistik namreč **onemogoča relevantno ocenjevanje učinkovitosti** videonadzora, hkrati se izvajalcu ni treba ukvarjati z umikanjem videokamer, ko so enkrat postavljene.

3. Primerjava mednarodnih praks

Že od začetka pojava javnega videonadzora v osemdesetih letih dvajsetega stoletja se je v študijah pojavljal **razkol med nadzornimi kamerami kot elementi družbe nadzora in njihovo vlogo pri zagotavljanju splošne varnosti ter pregona kriminala**.

Kasnejše študije preučevanja učinkovitosti občinskega videonadzora so poudarile, da kamere same po sebi niso učinkovito orodje, temveč so odvisne od družbenega konteksta, več študij pa opozarja na pomanjkanje podatkov, s katerimi bi ugotavljali dejansko stanje na terenu (Lysova, 2024).

S primeri študij uporabnosti občinskih videonadzornih sistemov **opozarjamo na problematično implementacijo**, pomanjkanje kredibilnih analiz implementacije in predvsem dostopa do podatkov o njihovi učinkovitosti pri pregonu kriminala.

Podčrtujemo potrebo po transparentnem komuniciranju mestnih oblasti z javnostmi ter razvoj ter implementacijo učinkovitega sistema merjenje učinkovitosti videonadzora, ki temelji na družbeno-psiholoških statistikah posameznega mesta implementacije.

3.1. Evropska unija

Glede na dostopne podatke je največje število nadzornih kamer znotraj Evropske unije v Londonu, Berlinu, Varšavi, Dunaju, Istanbulu, Madridu, Budimpešti, Atenah, Parizu in Sofiji. Podatki študije citirajo stanje leta 2019, kar pomeni, da se je aktualno stanje skoraj zagotovo spremenilo (Buchholz, 2019).

V nadaljevanju navajamo nekatere poudarke posameznih mest držav članic Evropske unije, ki podčrtujejo prej omenjeno dejstvo pomanjkanja podatkov o učinkovitosti nadzornih kamer, zavedanja pomembnosti zasebnosti in njene žrtve za neutemeljen občutek varnosti ter končno nerazrešeno vprašanje pri preventivnih in kurativnih ukrepih zmanjševanja kriminala.

V **Nemčiji** kritiki občinskega javnega nadzora opozarjajo na problem zasebnosti v primerjavi z redkimi primeri učinkovite uporabe videonadzora za pregon kriminala. Opozarjajo na problem zlorabe posnetkov nedolžnih državljanek in državljanov, ki jih lahko tretje osebe zlorabijo za izsiljevanje oziroma druge oblike kriminala (Brown, 2021).

Francoski primer uvajanja in normalizacije javnega videonadzora spada v kontekst porasta praks zbiranja podatkov o prebivalcih Francije, kjer je digitalna tehnologija pospešila porast vzpostavljanja podatkovnih baz, uvajanja različnih tipov uporabe osebnih podatkov za nadzor in zagotavljanje varnosti. Sogovorniki opozarjajo na težavo politično priljubljenega zagovarjanja tehnik nadzora, ki se jih uvaja brez analiz in meritev dejanske učinkovitosti (Kayali, 2023).

Glavno mesto **Poljske** je eno od najbolj nadziranih mest na svetu, študije pa poudarjajo, da po dostopnih podatkih kamere ne zmanjšujejo kriminala na nadziranih območjih, hkrati ne spodbujajo občutka varnosti pri meščankah in meščanih. Prav tako nadzorne kamere praviloma ne pomagajo pri razreševanju in preiskovanju kriminalnih dejanj, saj je vse preveč odvisno od posameznih primerov oziroma drugih okoliščin (Bischoff, 2019; Waszkiewicz, 2013).

Švedski raziskovalci navajajo zmanjšanje kriminala na območjih **Švedske**, nadziranih z občinskimi varnostnimi kamerami, a poudarjajo, da gre za kombinacijo večih faktorjev, kjer je zaradi pomanjkanja podatkov in študij izredno težko neposredno povezati nadzorne kamere z zmanjšano stopnjo kriminala na istem območju (Priks, 2024).

V **Budimpešti** raziskovalci opozarjajo na razhajanja med dojemanjem uporabnosti občinskega videonadzora pri zmanjševanju in preiskovanju kriminalnih dejanj, saj v resnici madžarska policija posnetke nadzornih kamer le redko izkorišča za pregon in preiskovanje kriminala (Lysova, 2024).

Slovenski primer analize uporabe občinskih nadzornih kamer v Ljubljani sledi logiki ostalih evropskih mest, kjer se občinske nadzorne kamere uporabljajo brez jasnih strategij implementacije in brez merjenja učinkov občinskega videonadzora. To rezultira v nemoči spreminjanja in prilagajanja strategije občinskega videonadzora, kjer odločitve temeljijo na subjektivnih in nelogičnih elementih.

3.2. Združene države Amerike

Ameriške študije občinskih videonadzornih sistemov ugotavljajo koristnost občinskih videonadzornih kamer pri pregonu kraj avtomobilov ter njihovo uporabnost pri zmanjševanju kriminalnih dejanj v javnosti v kombinaciji z drugimi ukrepi organov pregona (Piza, 2018).

Hkrati raziskovalci na podlagi analize podatkov o videonadzornih kamerah v posameznih ameriških mestih in podatkih o kriminaliteti ugotavljajo, da **ni jasne povezave med številom kamer in upadu kriminalnih dejanj** (Bischoff, 2024), oziroma da imajo občinske videonadzorne kamere manjši pozitivni vpliv na preprečevanje kriminalitete na področju kraje avtomobilov, medtem ko nima vpliva na zmanjševanje nasilnih kriminalnih dejanj (King, Mullingan, Raphael, 2012).

Avtorji večih študij podčrtujejo problematično stroškovno neučinkovitost občinskih videonadzornih kamer in pomanjkanja relevantnih analiz in dokazov njihove uspešnosti pri pregonu kriminala in reševanju kriminalnih dejanj (Bauer, 2018) oziroma poročajo o dejanski učinkovitosti videonadzornih kamer pri zmanjševanju kriminala na območjih, kjer je bilo pred uvedbo število poročenih zločinov zelo veliko (Ratcliffe, Jerry, Taniguchi Taylor, 2009).

Hkrati raziskovalci opozarjajo na nevarnost posploševanja rezultatov uspešnosti videonadzornih kamer pri pregonu in preiskovanju kriminala, saj sami opažajo velike razlike v uspešnosti videonadzornih kamer na posameznih analiziranih področjih.

3.3. Preostali svet

Srbski raziskovalci opozarjajo, da občinske videonadzorne kamere pomenijo spodkopavanje demokratičnih vrednot in poudarjajo geo-politične povezave med **Srbijo, Rusijo in Kitajsko**, ki sodelujeta pri implementaciji javnih videonadzornih sistemov. Hkrati opozarjajo na problematično komponento pretakanja podatkov o srbskih državljankeh in državljanih v Kitajsko in odsotnost zakonskih varovalk na temu področju (Bjelos, Elek, Mirilović, 2024).

Turški primer družbe nadzora osvetljuje povezavo med velikim številom občinskih nadzornih kamer in njihove uporabe s strani varnostno-obveščevalnih služb, pri čemer opozarjajo na neobčutljivost javnosti na vprašanje zasebnosti in hkratno pomanjkanje zasebnostnih varovalk, kar vodi v pasivizacijo javnosti (Telci, 2018).

Velika Britanija sodi v vrh držav, ki uporabljajo nadzorne kamere in tehnologije, povezane z njimi (biometrični nadzor). Raziskovalci beležijo visoko podporo uvajanju občinskih nadzornih kamer, čeprav opozarjajo, da podpora anketirancev ni utemeljena na poznavanju dejanske učinkovitosti nadzornih kamer, temveč gre za mnenja, oblikovana na medijskemu poročanju in stereotipih (Spriggs, Argomaniz, Gill, Bryan, 2005).

Švicarski raziskovalci prav tako opozarjajo na oblikovanje javne podpore implementacije občinskih videonadzornih sistemov, ki ne temeljijo na dejanskemu znanju o njihovi učinkovitosti, temveč gre za podporo, ki je oblikovana na podlagi stereotipu in občutkov (Klauser, 2004).

Novozelandski primer nadaljuje trend široke implementacije občinskih/javnih videonadzornih kamer brez jasnega statističnega okvirja njihove učinkovitosti pri pregonu kriminala oziroma oblikovanju občutka varnosti pri meščankah in meščanih. Raziskovalci opozarjajo na nujnost uvedbe sistema merjenja uspešnosti videonadzornih sistemov pri odpravljanju prej omenjenih problemov (Hancock, 2022).

Tudi **Kanada** sodi med države, kjer se nadzorne kamere javnih prostorov uvajajo na podlagi nejasnih in strokovno neutemeljenih argumentov, ki v javnosti zbujajo strah in slabo počutje. Hkrati raziskovalci opozarjajo, da so mestne oblasti neiskrene tudi pri komunikaciji neuspešnosti videonadzornih projektov pri zajezitvi kriminala in o tem ne obveščajo javnosti.

Poudarjajo pomembnost družbene aktivacije ter pritiska nevladnih organizacij na odločevalce, ki v pomanjkanju kredibilnih argumentov za uvajanje in vzdrževanje občinskih videonadzornih sistemov le-te opuščajo, ko na to vprašanje postane pozorna kritična javnost (Cave, 2022).

4. Zaključek

Občinski videonadzor in videonadzor javnih lokacij povsod po svetu trpi za dvema glavnima problema:

1. **pomanjkanje relevantnih podatkov** o uspešnosti uvajanja glede na stopnjo različnih oblik kriminala, pomanjkanje povezanih ukrepov, ki bi dopolnjevali videonadzor in
2. **relativno stroškovno neučinkovitost** občinskih videonadzornih kamer pri zadanih ciljnih uvedbe.

Preiskava **primera nadzornih kamer v Mestni občini Ljubljana** sledi zgoraj navedenim trendom in jih **dopolnjuje z relativno visoko netransparentnostjo implementacije občinskega videonadzora**, ki samo delno sledi zakonodajnim obvezam in hkrati ne zna razložiti razlogov za implementacijo in svoje dejanske učinkovitosti.

Na podlagi analiziranih podatkov in stanja na terenu lahko zaključimo, da je odločevalni proces implementacije občinskega videonadzornega sistema v Mestni občini Ljubljana v svojem bistvu politična odločitev, ki **ni podkrepljena s statistično relevantno analizo problemov** in določenih metrik uspešnosti delovanja novovzpostavljenega sistema.

Predlogi sistemskih izboljšav

Zakonodajalec bi po našem mnenju **moral najprej zboljšati transparentnost občinskega videonadzora**, saj ga k temu navsezadnje zavezuje evropski zakonodajni okvir, hkrati bi se s tem izboljšala učinkovitost občinskih nadzornih kamer, saj bi bili občanke in občani pa tudi organi pregona bolje informirani o njihovih lokacijah. To bi pohitrilo zbiranje podatkov oziroma bolj pomembno pripomoglo pri razreševanju nesreč, kriminalnih dejanj in drugih situacij, povezanih z videonadzornim sistemom.

Nato bi bilo po našem mnenju smotrno bolj jasno določiti okvire implementacije občinskega videonadzora v lokalni zakonodaji ter poskrbeti, da bi bilo poleg evropske in slovenske zasebnostne zakonodaje **upoštevano tudi merilo učinkovitosti videonadzora**, kar bi izvajalec dokazoval **z natančnimi in statistično relevantnimi beleženji zahtevkov** po dostopu do videomateriala oziroma vzpostavljanje relevantnih povezav med posnetki in razreševanjem kriminalnih dejanj oziroma odpravljanjem vandalizma.

Študije namreč dokazujejo, da gre pri izračunu uporabnosti videonadzora javnih površin za izredno specifične rešitve, ki jih ne moremo posploševati na več lokacij hkrati, zato bi se morali odločevalci v Mestni občini Ljubljana **odločiti za podrobno analizo dejanskih učinkov** več kot petstotih kamer v prestolnici.

Zakonska uvedba transparentnega občinskega videonadzora **po naših ocenah ne bi pomenila velike finančne obremenitve** občinskega proračuna, saj javno podjetje že sedaj vodi evidenco nadzornih kamer in njihovih geolokacij, potrebno bi jo bilo samo objaviti na javnem spletnem mestu.

5. Viri in literatura

1. IPVM (06.09.2024). Video Surveillance History, 2000 - 2024.
<https://ipvm.com/reports/history-video-surveillance>
2. Hoon, H., Hawken, S. (2015). Handbook of Research on Digital Media and Creative Technologies (430-447). <https://www.igi-global.com/book/handbook-research-digital-media-creative/121155>
3. Občina Mežica. (06.09.2024). Video-nadzorni sistem v občini Mežica.
<https://www.mezica.si/objava/622584>
4. Ljubljana.info. (06.09.2024). Po Ljubljani vas opazuje in snema 542 kamer: Kje so nameščene in kaj se zgodi s posnetki?. <https://ljubljanainfo.com/novica/lokalno/po-ljubljani-vas-opazuje-snema-542-kamer-kje-so-namescene-kaj-se-zgodi-s-posnetki>
5. Panoptikon. (06.09.2024). V živo: Javna razprava o občinskem videonadzoru.
<https://www.panoptikon.si/2024/05/08/videoprenos-javna-razprava-o-obcinskem-videonadzoru/>
6. LPT. (06.09.2024). Videonadzor na osrednji ljubljanski tržnici.
<https://www.lpt.si/novice/trznice/videonadzor-na-osrednji-ljubljanski-trznici>
7. DPIA. (06.09.2024). Mestna občina Ljubljana: Privid učinkovitosti videonadzora
<https://www.panoptikon.si/2024/08/12/mestna-obcina-ljubljana-fatamorgana-ucinkovitosti-videonadzora/>

8. Lysova, T. (2022). Video Surveillance and Public Space: Surveillance Society Vs. Security State. V: Comunello, F., Martire, F., Sabetta, L. (eds) What People Leave Behind. *Frontiers in Sociology and Social Research*, vol 7. Springer, Cham.
https://doi.org/10.1007/978-3-031-11756-5_14
9. Buchholz, T. (2019). The Most Surveilled Cities in Europe.
<https://www.statista.com/chart/19268/most-surveilled-cities-in-europe/>
10. Brown, T. (2021). Security Cameras In Public Spaces: The Case of Germany.
<https://jasoninstitute.com/security-cameras-in-public-places-the-case-of-germany/>
11. Kayali, L. (2023). From Napoléon to Macron: How France learned to love Big Brother.
<https://www.politico.eu/article/france-surveillance-cameras-privacy-security-big-brother-paris-olympics/>
12. Bischoff, P. (2023). Surveillance camera statistics: which are the most surveilled cities?.
<https://www.comparitech.com/vpn-privacy/the-worlds-most-surveilled-cities/>
13. Waszkiewicz, P. (2013). How effective is the public video surveillance system in Warsaw?. V: F. Björklund, O. Svenonius (ed.), *Video Surveillance and Social Control in a Comparative Perspective*, Routledge, 2012. (153-170).
<https://www.routledge.com/Video-Surveillance-and-Social-Control-in-a-Comparative-Perspective/Bjorklund-Svenonius/p/book/9781138920620>
14. Priks, M. (2024). What is the effect of police interventions and surveillance cameras on crime?. <https://www.sns.se/en/articles/what-is-the-effect-of-police-interventions-and-surveillance-cameras-on-crime/>

15. Lysova, T. (2024). CCTV as “not really a panacea” for tackling urban insecurity and possible ways to improve its performance: Evidence from Budapest and Milan.
https://www.researchgate.net/publication/381639229_CCTV_as_not_really_a_panacea_for_tackling_urban_insecurity_and_possible_ways_to_improve_its_performance_Evidence_from_Budapest_and_Milan
16. Piza, E.L. (2018). The crime prevention effect of of CCTV in public places: a propensity score analysis.
https://academicworks.cuny.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1188&context=jj_pubs
17. Bischoff, P. (2024). CCTV surveillance in the most populated cities in the United States.
<https://www.comparitech.com/blog/vpn-privacy/us-surveillance-camera-statistics/>
18. King, J., Mulligan, D.K., Raphael, S.P. (2012) CITRIS Report: The San Francisco Community Safety Camera Program - An Evaluation of the Effectiveness of San Francisco's Community Safety Cameras.
https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2183381
19. Bauer, M. (2018). Review of Studies on Surveillance Camera Effectiveness.
https://privacysos.org/camera_studies/#_ftn20
20. Ratcliffe, Jerry. H., Taniguchi, T., Taylor, B. R. (2009) The Crime Reduction Effects of Public CCTV Cameras: A Multi-Method Spatial Approach V: Justice Quarterly 26(4) (746-770). <https://www.ojp.gov/ncjrs/virtual-library/abstracts/crime-reduction-effects-public-cctv-cameras-multi-method-spatial>

21. Bjelos, M., Elek, B., Mirilović, F. (2024). Digital surveillance in Serbia: A threat to human rights?. <https://balkaninsight.com/wp-content/uploads/2024/06/Digital-surveillance-in-Serbia.pdf>
22. Telci, N. I. (2018). Turkey's Culture of Surveillance. <https://politicstoday.org/turkeys-culture-of-surveillance/>
23. Spriggs, A., Argomaniz, J., Gill, M., Bryan, J. (2005). Public attitudes towards CCTV: results from the pre-intervention public attitude survey carried out in areas implementing CCTV. <https://library.college.police.uk/docs/hordsolr/rdsolr1005.pdf>
24. Klauser, F. (2004). A Comparison of the Impact of Protective and Preservative Video Surveillance on Urban Territoriality: the Case of Switzerland. V: Surveillance & Society CCTV Special 2(2/3): 145-160. <https://ojs.library.queensu.ca/index.php/surveillance-and-society/article/view/3371/3334>
25. Hancock, F. (2022). The streets have eyes. <https://www.rnz.co.nz/programmes/in-depth-special-projects/story/2018837763/the-streets-have-eyes>
26. Cave, D. (2022). Safety in Cameras? – An Exploratory Study of the Ottawa Public Surveillance (CCTV) Project. <https://repository.library.carleton.ca/concern/etds/cv43nx88x>