

**Opravična št.:**

U-I-92/01

ECLI:

ECLI:SI:USRS:2002:U.I.92.01

Akt:

Zakon o popisu prebivalstva, gospodinjstev in stanovanj v Republiki Sloveniji leta 2001 (Uradni list RS, št. 66/2000 in 26/01) (ZPPGO), 5., 14. al. 6., 10., 11., 12., 13., 15., 23., 24., 25., 28. in 29. čl.

Izrek:

Štirinajsta alineja 6. člena Zakona o popisu prebivalstva, gospodinjstev in stanovanj v Republiki Sloveniji leta 2001 (Uradni list RS, št. 66/2000 in 26/01) ni v neskladju z Ustavo. Členi 10, 11, 12, 13, 15, 24, 25, 28 in 29 Zakona o popisu prebivalstva, gospodinjstev in stanovanj v Republiki Sloveniji leta 2001 niso v neskladju z Ustavo. Člena 5 in 23 Zakona o popisu prebivalstva, gospodinjstev in stanovanj v Republiki Sloveniji leta 2001, razen dela prvega odstavka 23. člena, ki se glasi: "Podatki, zbrani s popisom, se uporabljajo samo za statistične namene", se razveljavita. Razveljavitev iz prejšnje točke začne učinkovati naslednji dan po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.

Evidenčni stavek:

Zbiranje podatkov s strani države o verskem prepričanju njenih prebivalcev ni v neskladju z načelom ločitve verskih skupnosti in države (7. člen Ustave). Načelo ločitve verskih skupnosti in države pomeni predvsem avtonomijo verskih skupnosti (na lastnem področju), sekularizacijo javnega življenja in nevtralnost države do verskih skupnosti.

Zakon o popisu prebivalstva, gospodinjstev in stanovanj v Republiki Sloveniji leta 2001 (v nadaljevanju ZPPGO1) zagotavlja, da se popisana oseba svobodno opredeli o svoji veroizpovedi in, ali bo sploh odgovorila na to vprašanje. V zakonu je določeno opredeljeno, kateri podatki se smejo zbirati in obdelovati, za kakšen namen jih je dovoljeno uporabiti. Predviden je tudi nadzor nad zbiranjem, obdelovanjem in uporabo ter varstvo tajnosti zbranih osebnih podatkov. Poseg v pravico do svobode vesti je dopusten, saj je v skladu z načelom sorazmernosti. Zato izpodbijane določbe Zakona (štirinajsta alineja 6. člena), ki se nanašajo na spraševanje o veroizpovedi niso v neskladju s pravico do svobode vesti (41. člen Ustave).

Določbe členov 11 do 13, 15, 24, 25, 28 in 29 ZPPGO1 niso v neskladju z Ustavo. Z upoštevanjem drugih določb ZPPGP1 in Zakona o državni statistiki (ZDSt) ter zlasti določb Zakona o varstvu osebnih podatkov (ZVOP) je v zadostni meri zagotovljeno varstvo osebnih podatkov, ki se zbirajo s popisom.

Določbe 23. člena ZPPGO1, ki dovoljujejo uporabo s popisom zbranih podatkov tudi za druge namene in ne samo za statistične namene, za katere se zbirajo, ter določba 5. člena ZPPGO1 ne zagotavljajo varstva pravice do informacijske zasebnosti in so zato v neskladju z 38. členom Ustave.

Geslo:

Načelo ločitve verskih skupnosti od države.

Temeljne pravice in svoboščine, svoboda vesti.

Temeljne pravice in svoboščine, varstvo pravic zasebnosti in osebnostnih pravic.

Temeljne pravice in svoboščine, varstvo osebnih podatkov.

Temeljne pravice in svoboščine, pozitivna in negativna svoboda vesti.

Temeljne pravice in svoboščine, verska in moralna vzgoja svojih otrok.

Varstvo osebnih podatkov, popis prebivalstva.

Svoboda vere.

Načelo sorazmernosti.

Varstvo osebnih podatkov, prepoved uporabe osebnih podatkov v nasprotju z namenom njihovega zbiranja.

Državna statistika.

Pritrdilno ločeno mnenje ustavnega sodnika.

Odklonilno ločeno mnenje ustavnega sodnika.

Pravna podlaga:

Ustava, 7., 34., 35., 38., 41. čl.

Zakon o Ustavnem sodišču (ZUstS), 21., 43. čl.

Opomba:

K obravnavani zadevi je bila s sklepom Ustavnega sodišča z dne 6. 12. 2001 pridružena zadeva št. U-I-254/01 zaradi skupnega obravnavanja in odločanja.

Dokument v PDF obliki:

-  [U-I-92-01_Tiskovno sporočilo.pdf](#)
-  [U-I-92-01_odločba.pdf](#)
-  [U-I-92-01_LM Čebulj.pdf](#)
-  [U-I-92-01_LM Wedam Lukić.pdf](#)
-  [U-I-92-01_LM Ude.pdf](#)
-  [U-I-92-01_LM Fišer.pdf](#)

Polno besedilo:

U-I-92/01

5. 3. 2002

Na podlagi drugega odstavka 54. člena Poslovnika Ustavnega sodišča Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 49/98) izdaja Ustavno sodišče naslednje

TISKOVNO SPOROČILO

Ustavno sodišče je (v sestavi: predsednica dr. Dragica Wedam- Lukić ter sodnica in sodniki dr. Janez Čebulj, dr. Zvonko Fišer, Lojze Janko, dr. Ciril Ribičič, dr. Mirjam Škrk, Franc Testen in dr. Lojze Ude) z odločbo št. U-I-92/01 z dne 28. 2. 2002 odločilo o ustavnosti nekaterih določb Zakona o popisu prebivalstva, gospodinjstev in stanovanj v Republiki Sloveniji v letu 2001 (v nadaljevanju ZPPGO1).

I.

Odločilo je:

Štirinajsta alineja 6. člena ZPPGO1 ni v neskladju z Ustavo (1. točka izreka, 10. do 34. točka obrazložitve).

Ustavno sodišče je presojalo, ali je štirinajsta alineja 6. člena ZPPGO1, ki med popisna vprašanja uvršča tudi vprašanje o veroizpovedi, v skladu z načelom ločitve države in verskih skupnosti (7. člen Ustave) ter s pravico do svobode vesti (41. člen Ustave). Presodilo je, da izpodbijana določba ni v neskladju z Ustavo.

Glede skladnosti izpodbijane določbe s 7. členom Ustave je Ustavno sodišče poudarilo, da Ustava v prvem odstavku 7. člena določa le splošno načelo o ločitvi države in verskih skupnosti, iz katerega izhaja, da mora biti država v razmerju do verskih skupnosti nevtralna in nepristranska ter da ne sme vere ali drugih svetovnih nazorov niti vsiljevati niti ovirati. Po mnenju Ustavnega sodišča izpodbijana določba ZPPGO1 ne posega v razmerja med državo in verskimi skupnostmi, zato ni v neskladju s 7. členom Ustave. Iz načela ločitve države in verskih skupnosti ne izhaja, da države ne bi smeli zanimati podatki o verskem prepričanju njenih prebivalcev.

Ustavno sodišče je izpodbijano določbo ocenilo tudi z vidika skladnosti z drugim odstavkom 41. člena Ustave, ki določa, da se nihče ni dolžan opredeliti glede svojega verskega ali drugega prepričanja, ter z vidika zahteve po varstvu osebnih podatkov iz 38. člena Ustave. Ocenjevalo je, ali je to, da država vpraša posameznika po njegovi verski opredelitvi, dopusten poseg v človekovo zasebnost (35. člen Ustave), katere eden od vidikov je tudi svoboda vesti.

Ustavno sodišče je ugotovilo, da je pri popisu zagotovljena pravica posameznika, da odkloni odgovor na vprašanje o veroizpovedi, in določena dolžnost popisovalca, da posameznika opozori na to pravico. Prav tako je zagotovljeno, da se bo podatek o veroizpovedi oseb, starejših od 14 let, ki ob popisu niso prisotne, zbral samo na podlagi njihove pisne izjave (10. člen ZPPGO1). To zagotavlja posamezniku, da se sam odloči, ali bo odgovoril na vprašanje ali ne. Glede na to je Ustavno sodišče ocenilo, da izpodbijana zakonska določba ne sili posameznika, niti da bi se opredelil glede svojega verskega prepričanja niti da bi svoje versko prepričanje razkril, če tega sam ne želi. Če na vprašanje ne bo želel odgovoriti, bo to zabeleženo na popisnem vprašalniku. To pomeni, da bodo s popisom zbrani tudi podatki o tem, kolikšen del popisanih oseb na vprašanje o veroizpovedi ni želel odgovoriti. Zato zbiranje podatkov o veroizpovedi predstavlja poseg v človekovo zasebnost, čeprav posamezniku na postavljeno vprašanje ni treba odgovoriti.

Vendar je Ustavno sodišče ocenilo, da je takšen poseg (zbiranje podatkov o veroizpovedi) ustavno dopusten, ker je v skladu z načelom sorazmernosti (tretji odstavek 15. člena Ustave). Ker se popis opravlja izključno v statistične namene (zagotavljanje agregatnih podatkov), tega namena ni mogoče razlagati ozko.

Primerno je, da se s popisom zberejo ne samo podatki, ki so pomembni za nadaljnji gospodarski razvoj in planiranje, temveč tudi podatki, ki se nanašajo na sestavo prebivalstva s kulturnega, zgodovinskega in sociološkega vidika. Ustavno sodišče je ocenjevalo tudi, ali ne bi bilo mogoče podatkov o veroizpovedi zbrati na drugačen način, ki bi manj posegal v ustavne pravice prizadetih. Takšno vprašanje se - s stališča posega v informacijsko zasebnost - lahko postavi glede vsakega podatka, ki se zbira s popisom. Ustavno sodišče ugotavlja, da sicer obstajajo druge metode zbiranja podatkov, vendar te ne morejo nadomestiti popisa prebivalstva. Popis zajame vse prebivalce, zato je z njim mogoče zaznati tudi pojave, ki so med prebivalstvom prisotni v majhnem številu, česar z raziskavami na vzorcih ni mogoče.

Ustavno sodišče je ta del odločbe sprejelo s petimi glasovi proti trem. Proti so glasovali sodniki Fišer,

Ribičič in Ude, ki so dali odklonilna ločena mnenja, sodnica Wedam-Lukić je dala pritrdilno ločeno mnenje.

II.

Odločilo je:

Členi 10, 11, 12, 13, 15, 24, 25, 28 in 29 ZPPGO1 niso v neskladju z Ustavo (2. točka izreka, 35. do 44. točka obrazložitve).

Ustavno sodišče je za oceno členov 10, 11, 12, 13, 15, 24, 25, 28 in 29 ZPPGO1 opredelilo temeljne pogoje in kriterije, ki morajo biti glede na določbo 38. člena Ustave izpolnjeni tudi za zbiranje podatkov v statistične namene. Ugotovilo je, da zaradi narave zbiranja podatkov v statistične namene ni mogoče vnaprej določiti vseh možnosti uporabe zbranih podatkov ter njihovega povezovanja. Zato mora biti zagotovljeno, da se posameznik ne bo spremenil v objekt informacije. Za zagotovitev pravice do informacijske zasebnosti so zato tudi pri izvedbi popisa potrebni posebni ukrepi za izvedbo in organizacijo zbiranja in obdelave podatkov, saj so informacije v fazi zbiranja, deloma pa tudi v času shranjevanja, takšne, da jih je mogoče individualizirati. Zagotoviti je treba tudi, da se podatki, zbrani v statistične namene, uporabljajo samo za te namene. To pomeni, da se ne smejo posredovati drugim uporabnikom v obliki, ki omogoča identifikacijo tistega, na katerega se nanašajo.

Ustavno sodišče je ugotovilo, da ti ukrepi izhajajo iz Zakona o varstvu osebnih podatkov in Zakona o državni statistiki, ki veljata tudi za popis.

Ustavno sodišče je ta del odločbe sprejelo s sedmimi glasovi proti enemu. Proti je glasoval sodnik Ude, ki je dal odklonilno ločeno mnenje.

III.

Odločilo je:

Člena 5 in 23 ZPPGO1, razen dela prvega odstavka 23. člena, ki se glasi: "Podatki, zbrani s popisom, se uporabljajo samo za statistične namene", se razveljavita (3. točka izreka, 45. do 52. točka obrazložitve).

Po določbi 5. člena in delu določbe 23. člena ZPPGO1 se lahko določeni podatki, zbrani s popisom, uporabijo za vzpostavitev registra stavb in stanovanj. To pomeni, da se podatki, zbrani v statistične namene, v individualizirani obliki posredujejo drugim uporabnikom za potrebe izvrševanja upravnih in drugih nalog. Po presoji Ustavnega sodišča je to v nasprotju z načeli in nalogami državne statistike, kakor jih opredeljuje zakon.

Istočasno zbiranje podatkov, skupaj ali vzporedno, za več namenov z različnimi zahtevami in pogoji ter z različno možnostjo povezovanja in uporabe zbranih podatkov, lahko pripelje do nejasnosti in dvomov, za kakšne namene se bodo podatki uporabili. Zbiranje in uporaba podatkov v statistične namene je povsem nekaj drugega kakor zbiranje podatkov za izvrševanje upravnih nalog. Zato ni vseeno, ali se podatki, ki se zbirajo v statistične namene in naj bi se uporabljali samo za statistične namene, uporabljajo tudi za namene izvrševanja upravnih nalog. Glede na to je ureditev, ki omogoča s popisom in za statistične namene zbrane podatke uporabljati tudi za druge namene, v neskladju z Ustavo (drugi odstavek 38. člena).

Ustavno sodišče je ta del odločbe sprejelo s šestimi glasovi proti dvema. Proti sta glasovala sodnika Čebulj in Testen.

Sodnik Čebulj je dal odklonilno ločeno mnenje.

P r e d s e d n i c a
dr. Dragica Wedam-Lukić

U-I-92/01
28. 2. 2002

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem na pobudo Edvarda Krajnca iz Vojnika in mag. Matevža Krivica iz Medvod, po opravljeni javni obravnavi dne 17. januarja 2002, na seji dne 28. februarja 2002

odločilo:

1. Štirinajsta alineja 6. člena Zakona o popisu prebivalstva, gospodinjstev in stanovanj v Republiki Sloveniji leta 2001 (Uradni list RS, št. 66/2000 in 26/01) ni v neskladju z Ustavo.
2. Členi 10, 11, 12, 13, 15, 24, 25, 28 in 29 Zakona o popisu prebivalstva, gospodinjstev in stanovanj v Republiki Sloveniji leta 2001 niso v neskladju z Ustavo.
3. Člena 5 in 23 Zakona o popisu prebivalstva, gospodinjstev in stanovanj v Republiki Sloveniji leta 2001, razen dela prvega odstavka 23. člena, ki se glasi: "Podatki, zbrani s popisom, se uporabljajo samo za statistične namene", se razveljavita.
4. Razveljavitev iz prejšnje točke začne učinkovati naslednji dan po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.

Obrazložitev

A.

1. Pobudnik Edvard Krajnc (v nadaljevanju prvi pobudnik) izpodbija tretji odstavek 5. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o popisu prebivalstva, gospodinjstev in stanovanj v Republiki Sloveniji leta 2001 (Uradni list RS, št. 26/01 - v nadaljevanju ZPPGO1-A)(1), ker naj bi bil v neskladju s 7. členom in prvim ter drugim odstavkom 41. člena Ustave.

Meni, da je, glede na ustavno opredelitev, po kateri so država in verske skupnosti ločene, ter glede na ustavno zagotovljeno svobodo izpovedovanja vere in drugih opredelitev, izpodbijana določba Zakona, ki predvideva, da se med osebnimi podatki zbira tudi podatek o veroizpovedi, neustavna. Trdi, da iz določbe drugega odstavka 41. člena Ustave, ki zagotavlja, da se nihče ni dolžan opredeliti glede svojega verskega ali drugega prepričanja, v povezavi s prvim odstavkom

7. členu Ustave izhaja prepoved državi spraševati posameznike o teh opredelitvah oziroma prepoved zbiranja podatkov o teh opredelitvah.
2. Prvi pobudnik meni, da obstaja resna nevarnost, da bi verske skupnosti lahko razlagale izpodbijano določbo Zakona, kot da Ustava ne določa ločenosti verskih skupnosti in države, pridobljene podatke pa interpretirale glede na svoje vsakokratne potrebe.
3. Pobudnik mag. Matevž Krivic (v nadaljevanju drugi pobudnik) izpodbija isto določbo Zakona. Meni, da je vprašljivo, ali je spraševanje po veroizpovedi sploh smiselno, saj vprašani niso dolžni odgovoriti na postavljeno vprašanje. Zato naj bi bil tako pridobljeni podatek za potrebe državne statistike nezanimiv in nerelevanten. Dalje meni, da ljudje, zlasti preprosti, doživljajo popis prebivalstva kot nekaj obveznega in od oblasti ukazanega, zato ni mogoče povsem izključiti hotenega ali nehotenega "pritiska" na vprašanega, čeprav Zakon določa, da mora biti posameznik opozorjen na pravico, da na to vprašanje ni dolžan odgovarjati. Zatrjuje tudi, da je tudi samo vprašanje napačno zastavljeno, saj se sprašuje po veroizpovedi, spraševati pa bi se smelo kvečjemu po (pravni) pripadnosti kakšni verski skupnosti.
4. Drugi pobudnik je sprva navajal kot ustavno sporno tudi vprašanje o narodni (etnični) pripadnosti (trinajsta alineja 6. člena ZPPGO1). Na javni obravnavi je izjavil, da njegove pobude ne gre razumeti, kakor da izpodbija ustavnost trinajste alineje 6. člena ZPPGO1. V poznejši pisni vlogi je izrecno izjavil, da njene ustavnosti ne izpodbija.
5. Dalje je v pobudi kot ustavno sporne navedel tudi 3., 5., 6., 7., 8., 9., 11., 12., 13., 15., 23., 24., 25., 28., in 29. člen ZPPGO1. Na javni obravnavi je izjavil, da členov 3, 6, 7, 8 in 9 ne izpodbija. Dodatno pa je kot ustavno sporen navedel 10. člen. Navaja, da so izpodbijane določbe (predvsem členi 11, 12, 13, 15, 24, 25, 28 in 29) nejasne, pomanjkljive, da omogočajo povezovanje osebnih podatkov iz različnih zbirk in da ne zagotavljajo ustreznega varstva osebnih podatkov. Določbe 5. in 23. člena naj bi omogočale zbiranje podatkov za potrebe drugih zbirk oziroma za druge namene (za vzpostavitev registra stavb in stanovanj ter registra gospodinjstev), kar naj bi omogočalo zlorabo osebnih podatkov oziroma njihovo uporabo za nedoločene namene ter onemogočalo njihovo varstvo. S tem naj bi bila kršena ustavna pravica do varstva osebnih podatkov (38. člen Ustave).
6. Državni zbor je na obe pobudi odgovoril in meni, da sta neutemeljeni. V ZPPGO1 naj bi bile ustrezno upoštevane določbe prvega in drugega odstavka 41. člena Ustave (kar zadeva vprašanje o veroizpovedi) kakor tudi določbe 61. člena Ustave (kar zadeva vprašanje o narodni - etnični pripadnosti). Pri tem navaja zlasti določbe 10. in 35. člena ZPPGO1. Upoštevane naj bi bile tudi določbe 3. člena Zakona o varstvu osebnih podatkov, ki se nanašajo na varstvo t.i. posebej občutljivih podatkov (Uradni list RS, št. 59/99 in nasl. - v nadaljevanju ZVOP). Državni zbor meni, da so tudi določbe ZPPGO1, ki omogočajo Statističnemu uradu Republike Slovenije (v nadaljevanju Urad) uporabiti za potrebe popisa podatke iz drugih uradnih in administrativnih zbirk, skladne z 38. členom Ustave. Pri tej oceni je treba upoštevati tudi ZVOP, ki podrobno ureja obdelavo osebnih podatkov, in tudi pogoje, po katerih se smejo že zbrani podatki uporabiti v druge namene. Državni zbor zato meni, da ni ustavno sporno, če se popis ne uporabi samo za zbiranje podatkov za statistične, temveč tudi za druge, z zakonom določene namene.
7. Vlada v svojem mnenju meni, da sta pobudi neutemeljeni. Glede spornih vprašanj navaja, da so podatki glede veroizpovedi in narodne pripadnosti relevantni in potrebni za potrebe državne

statistike. Statistično raziskovanje naj bi ne služilo samo za potrebe države, temveč je tudi njena mednarodno priporočena dejavnost in del obveznosti v zvezi z združevanjem v Evropsko unijo. Rezultati državne statistike in popisov so uporabni tako za državo in javni sektor ter mednarodno skupnost kot tudi za zasebni sektor, za posameznike in njihova združenja (za institucije civilne družbe). Po mnenju Vlade je povezovanje javnopravnih evidenc tradicija v Sloveniji in predstavlja uresničevanje načela racionalnosti ter ekonomičnosti obdelave podatkov. Tako se določeni podatki ne zbirajo za vsak namen posebej, temveč se že zbrani podatki uporabljajo za več namenov. Predstavniki Vlade je na javni obravnavi predložil osnutek obrazca za izvedbo popisa.

B. - I.

8. Ustavno sodišče je pobudi sprejelo. Ker so bili izpolnjeni pogoji iz četrtega odstavka 26. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 - v nadaljevanju ZUstS), je takoj nadaljevalo z odločanjem o stvari sami.

9. Glede na prvotne navedbe drugega pobudnika je Ustavno sodišče na javni obravnavi obravnavalo tudi vprašanje ustavnosti trinajste alineje 6. člena ZPPGO1. Ker je pobudnik izrecno izjavil, da te določbe ne izpodbija, in ker je Ustavno sodišče ocenilo, da niso podani pogoji iz 30. člena ZUstS, vprašanja ustavnosti trinajste alineje 6. člena ZPPGO1 ni presojalo.

B. - II.

10. Prvi pobudnik navaja, da je določba štirinajste alineje 6. člena ZPPGO1, ki je bila vključena s tretjim odstavkom 5. člena ZPPGO1-A, v nasprotju s 7. členom Ustave (načelo ločenosti med državo in verskimi skupnostmi). Pobudnik ne utemeljuje, v čem naj bi bila izpodbijana določba v neskladju s prvim odstavkom 7. člena Ustave. Navaja le, da bi verske skupnosti izpodbijane določbe Zakona lahko izigravale v korist njihovih vsakokratnih interesov in potreb, kar bi lahko ogrozilo dejanski pomen določbe prvega odstavka 7. člena Ustave.

11. Ustava v prvem odstavku 7. člena določa, da so država in verske skupnosti ločene. V tej določbi vsebuje Ustava le splošno načelo o ločitvi države in verskih skupnosti (tako Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-68/98 z dne 22. 11. 2001, Uradni list RS, št. 101/01). Med elemente ločenosti države in verskih skupnosti šteje teorija predvsem avtonomijo verskih skupnosti (na lastnem področju), sekularizacijo javnega življenja in nevtralnost države v odnosu do verskih skupnosti.⁽²⁾ Religiozno in svetovno-nazorsko nevtralna država je torej nepristranska, vere in drugih svetovnih nazorov ne podpira in jih tudi ne ovira.⁽³⁾ Iz načela ločitve verskih skupnosti in države pa ne izhaja, da države ne bi smeli zanimati podatki o verskem prepričanju njenih prebivalcev. Upoštevanje zakonodajalčev namen⁽⁴⁾ zbiranja teh podatkov - za statistične namene - in določbe o obdelavi in varovanju teh podatkov je mogoče skleniti, da izpodbijana določba ne predstavlja kršitve načela ločenosti države in verskih skupnosti.

12. Izpodbijana določba ZPPGO1 ne ureja odnosa med državo in verskimi skupnostmi, ne posega v njihova razmerja in se nanje neposredno ne nanaša. Če je pobudnik imel pri tem v mislih morebitno kasnejšo razlago podatkov, pridobljenih s popisom, s strani verskih skupnosti, po mnenju Ustavnega sodišča takšna razlaga podatkov, ki ima z vidika ločenosti države in verskih skupnosti povsem zaseben značaj, sama po sebi ne predstavlja posega v prvi odstavek 7. člena Ustave. Ne nazadnje bodo podatki dostopni javnosti. Povsem jasno je, da se isti podatki lahko različno razlagajo in da se to v vsakdanjem življenju dogaja praktično z vsemi podatki. Zgolj

možnost različne razlage zbranih podatkov ne more biti razlog za neustavnost zakona, ki predpisuje zbiranje takšnih podatkov. Vprašanje neustavnosti v zvezi z načinom in namenom zbiranja določenih podatkov zadeva vprašanje presoje ustavnosti z vidika 41. člena Ustave in ne vprašanja skladnosti s 7. členom Ustave. Izpodbijana določba ZPPGO1 zato ni v neskladju s 7. členom Ustave.

B. - III.

13. Pobudnika izpodbijata navedeno določbo Zakona tudi iz razloga, ker naj bi posegala v ustavno pravico do svobode vesti iz prvega in drugega odstavka 41. člena Ustave. Iz ustavno zajamčene pravice, da se posameznik ni dolžan opredeliti glede veroizpovedi, pobudnika sklejata, da ga država ne sme niti vprašati, ali se želi in kako se je opredelil. Neustavnost izpodbijane določbe Zakona naj bi torej bila že v tem, da je sploh določil možnost takšnega vprašanja. Pobudnika namreč menita, da je postavljati vprašanje o veroizpovedi že samo po sebi neustavno (v nasprotju z drugim odstavkom 41. člena Ustave), ker posega v svobodo vesti. Drugi odstavek 41. člena Ustave naj bi državi prepovedoval postavljati takšna vprašanja in zbirati takšne podatke.

14. Prvi in drugi odstavek 41. člena Ustave se glasita: " Izpovedovanje vere in drugih opredelitev v zasebnem in javnem življenju je svobodno.

Nihče se ni dolžan opredeliti glede svojega verskega ali drugega prepričanja."

15. Člen 41 Ustave (svoboda vesti) varuje svobodo verske in druge opredelitve. Gre za temeljno človekovo pravico in svoboščino, ki je povezana še z drugimi ustavnimi pravicami, kot so pravica do osebnega dostojanstva in varnosti (34. člen Ustave), varstvo pravic zasebnosti in osebnostnih pravic (35. člen Ustave), varstvo osebnih podatkov (38. člen Ustave), svoboda izražanja (39. člen Ustave), pravica do zbiranja in združevanja (42. člen Ustave) in pravice ter dolžnosti staršev (54. člen Ustave).

16. Že Splošna deklaracija Združenih narodov o človekovih pravicah iz leta 1948 (v nadaljevanju Splošna deklaracija ZN)(5) zagotavlja vsakomur pravico do svobode misli, vesti in veroizpovedi (18. člen). Po Splošni deklaraciji ZN obsega ta pravica svobodo imeti ali sprejeti vero ali svetovni nazor po svoji izbiri in svobodo svojo vero ali svetovni nazor izražati samostojno ali v skupnosti z drugimi, javno ali zasebno, z bogoslužjem, s spoštovanjem verskih dolžnosti, njihovim izvrševanjem in poukom. Po vzoru Splošne deklaracije ZN zagotavljata varstvo svobode misli, vesti in veroizpovedi tudi 9. člen Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 - v nadaljevanju EKČP) in 18. člen Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah (Uradni list SFRJ, št. 7/71 ter Uradni list RS, št. 35/92, MP, št. 9/92 - v nadaljevanju MNKOZN ali Pakt).

17. Iz navedenih določb Ustave in mednarodnopravno obvezujočih instrumentov (8. člen Ustave) izhajajo iz svobode vere (prvi odstavek 41. člena Ustave in 9. člen EKČP(6)) tudi za posameznika tri podpravice: pravica pripadati katerikoli veri, pravica spremeniti vero in pravica ne imeti vere(7) (odločba št. U-I-68/98). Svoboda vere posamezniku zagotavlja, da svojo vero prosto izpoveduje sam ali skupaj z drugimi, javno ali zasebno, s poukom, z izpolnjevanjem verskih dolžnosti, z bogoslužjem in opravljanjem verskih obredov(8), kar tuja pravna teorija imenuje tudi pozitivna svoboda vere.(9) Po drugi strani je posamezniku na podlagi svobode vere zagotovljena tudi pravica ne izpovedati svoje vere (torej tudi, če jo posameznik ima), kar tuja pravna teorija

imenuje negativna svoboda vere.(10) Svoboda vere kot forum internum obsega pravico do pripadnosti ali nepripadnosti določeni veri, pravico do spremembe te pripadnosti in pravico do svobodne izbire vere.

18. Država v svobodo vesti ne sme posegati.(11) To predvsem pomeni, da ne sme od nikogar posredno ali neposredno zahtevati, da bi sprejel določeno versko ali drugo prepričanje, ne sme uporabljati prisilnih sredstev niti nuditi privilegijev glede na pripadnost ali nepripadnost neki veroizpovedi ali drugemu prepričanju. V nasprotnem primeru bi takšno ravnanje države pomenilo poseg v svobodo vesti ali vere.

19. Drugi odstavek 41. člena Ustave izrecno določa, da se nihče ni dolžan opredeliti glede svojega verskega ali drugega prepričanja. Če se nekdo ni dolžan opredeliti, pomeni, da ga v opredelitev ni dovoljeno siliti. Tako tudi 18. člen Pakta izrecno določa, da ne sme biti nihče izpostavljen prisili, ki bi posegla v njegovo svobodo imeti ali sprejeti vero ali svetovni nazor po svoji izbiri. Uporaba prisile z namenom, da bi nekdo spremenil svoje versko prepričanje ali, da bi razkril svoje versko prepričanje, bi predstavljala poseg v svobodo vesti.(12)

Zakon, ki bi določal, da se je posameznik dolžan opredeliti glede verskega prepričanja, bi pomenil kršitev svobode vesti in bi bil protiustaven (v nasprotju z drugim odstavkom 41. člena Ustave).(13)

20. Po navedenih merilih je treba oceniti, ali izpodbijana določba ZPPGO1 predstavlja poseg v svobodo vesti, zlasti v negativen vidik te svoboščine, da se nihče ni dolžan opredeliti glede svoje veroizpovedi.

21. Po izpodbijani določbi se s popisom zberejo tudi podatki o veroizpovedi popisane osebe, vendar je treba upoštevati še druge določbe Zakona. Po prvem odstavku 10. člena se popisni podatki zberejo praviloma neposredno od posameznika (prvi odstavek 10. člena). Podatke o odsotnih članih gospodinjstva lahko posreduje tudi tisti član gospodinjstva, ki so mu podatki najbolj znani, o otrocih, starih do 15 let, pa eden od staršev, posvojitelj ali skrbnik (prvi stavek drugega odstavka 10. člena). Od drugih članov gospodinjstva, staršev, posvojitelja ali skrbnika se lahko zberejo vsi popisni podatki, razen podatka o veroizpovedi. Te podatke mora oseba, ki je starejša od 14 let, posredovati sama oziroma jih lahko posreduje druga oseba samo z njeno pisno privolitvijo (drugi stavek drugega odstavka 10. člena). Določba 10. člena ZPPGO1 zagotavlja, da se podatki o veroizpovedi zbirajo samo s pisnim soglasjem osebe, starejše od 14 let.

Pisnemu soglasju mora biti priložena pisna opredelitev odsotne osebe o njeni veroizpovedi. Če pisne opredelitve glede veroizpovedi in pisnega soglasja za posredovanje teh podatkov ni, jih popisovalec ne sme zahtevati od drugega odraslega člana gospodinjstva niti jih ne sme vnesti v popis, čeprav bi jih odrasli član gospodinjstva želel posredovati. Morebitni zlorabi in pritiskom s strani družinskih članov, ki jih kot možno nevarnost omenja drugi pobudnik, pa se popisana oseba, ki bi utegnila biti v času popisa odsotna, izogne tako, da popisovalcu sporoči, da bo popisna vprašanja izpolnjevala sama in da jih bo tudi sama posredovala. V 35. členu pa je določeno, da je pobiranje podatkov o verski pripadnosti v nasprotju z drugim in tretjim odstavkom 10. člena ZPPGO1 prekršek, za katerega je zagrožena denarna kazen. To zagotavlja, da se bo popisana oseba tudi v resnici sama in svobodno opredelila o svoji veroizpovedi in, ali bo sploh odgovorila ali ne na to vprašanje.

22. Drugi pobudnik zatrjuje, da predstavlja ta določba, kolikor se nanaša na mladoletne osebe, kršitev pravice svobode vesti. To vprašanje bi se lahko postavilo le glede mladoletnih oseb, ki so mlajše od 14 let, kajti le za te smejo dati podatke starši, posvojitelj ali skrbnik. Ta določba ni ustavno sporna. Že Ustava določa, da otroci uživajo človekove pravice in temeljne svoboščine, torej tudi pravico do svobode vesti, v skladu s svojo starostjo in zrelostjo (56. člen Ustave). Prav tako nalaga staršem pravico in dolžnost vzdrževati, izobraževati in vzgajati svoje otroke (prvi odstavek 54. člena). Vsebinsko enako ureja ta vprašanja tudi Konvencija o otrokovih pravicah, zlasti člena 5 in 14 (Uradni list SFRJ, MP, št. 15/90 ter Uradni list RS, št. 35/92, MP, št. 9/92). Tretji odstavek 41. člena Ustave posebej poudarja, da imajo starši pravico, da v skladu s svojim prepričanjem zagotavljajo svojim otrokom versko in moralno vzgojo, ki naj bo v skladu z otrokovo starostjo in zrelostjo.

Starostna meja 14 let, do katere naj bi starši imeli vpliv na otrokovo opredelitev glede veroizpovedi, gotovo ni postavljena previsoko. Ta določba pa ne pomeni, da ne smejo starši, posvojitelj ali skrbnik prepustiti odločitve o teh vprašanjih otrokom samim ali da se pred odgovorom z njimi pogovorijo.

Poseganje v družinska razmerja lahko predstavlja tudi ureditev, ki ne omogoča staršem, da vzgajajo svoje otroke. Zreli starši bodo znali vzgajati svoje otroke k samostojnemu razmišljanju brez državne prisile. To velja tudi za versko vzgojo. Zato je razmišljanje, ki apriorno postavlja vprašanje o veroizpovedi kot vzrok za družinska razhajanja, odraz netolerantnega odnosa do tega vprašanja. Sicer pa drugi pobudnik ne utemeljuje, zakaj naj bi bila določena starostna meja previsoka.

23. Izpodbijana zakonska določba ne sili posameznika (niti neposredno niti posredno), da bi se opredelil glede svojega verskega prepričanja, niti k temu, da bi svoje versko prepričanje razkril, če sam tega ne želi. Zastavlja pa se vprašanje, ali pomeni poseg v pravico iz drugega odstavka 41. člena Ustave že to, da država ob popisu prebivalstva nekoga sprašuje o njegovi verski opredelitvi, čeprav mu na to vprašanje ni treba odgovoriti.

24. Določbe, ki varujejo človekovo osebno dostojanstvo, osebnostne pravice, njegovo zasebnost in varnost in ki prepovedujejo poseganje v našete pravice, imajo med človekovimi pravicami in temeljnimi svoboščinami posebno mesto. V skladu z načelom, da je na tem področju prepovedano vse, kar ni izrecno dovoljeno, je po Ustavi prepovedan vsak poseg v našete pravice, razen tistih, ki so izrecno dovoljeni. Pravica do zasebnosti se za posameznika lahko konča samo takrat in tam, kjer kolidira z zakonsko izkazanim močnejšim interesom drugih (odločba št. U-I- 25/95 z dne 27. 11. 1997, Uradni list RS, št. 5/98 in OdlUS VI, 158). Eden od vidikov človekove zasebnosti je tudi njegovo versko ali drugo prepričanje, ki uživa po 41. členu Ustave še posebno varstvo.

25. Zaradi varstva pravic zasebnosti je v Ustavi izrecno zagotovljeno varstvo osebnih podatkov (prvi odstavek 38. člena). Informacijska tehnologija ne prinaša le bistvenih olajšav pri obdelavi podatkov in informacij, temveč se z njenim razširjanjem na vsa področja družbenega življenja povečuje tudi tveganje, da posameznik nima več možnosti sam odločati o tem, kdaj, kako in v kakšnem obsegu bodo informacije o njem posredovane drugim. Da bi preprečili to nevarnost, Ustava (1) prepoveduje uporabo osebnih podatkov v nasprotju z namenom njihovega zbiranja, (2) zbiranje, obdelovanje, namen uporabe, nadzor in varstvo tajnosti osebnih podatkov določa za predmet zakonskega urejanja in (3) vsakomur daje pravico, da se seznanji z zbranimi osebnimi

podatki, ki se nanj nanašajo, za primer zlorabe pa tudi pravico do sodnega varstva. Posegi so po ustaljeni ustavnosodni presoji dopustni, če so v skladu z načelom sorazmernosti. To pomeni, da mora biti omejitev potrebna in nujna za doseg zasledovanega ustavno legitimnega cilja ter v sorazmerju s pomembnostjo tega cilja (tretji odstavek 15. člena Ustave).

26. Podobne zahteve so vsebovane v Konvenciji o varstvu posameznikov glede na avtomatsko obdelavo podatkov (Uradni list RS, št. 11/94, MP, št. 3/94 - v nadaljevanju MKVP). Poleg tega, da morajo biti osebni podatki pridobljeni in obdelani pošteno in zakonito, MKVP terja sprejem ukrepov, ki bodo zagotovili, da bodo osebni podatki shranjeni za določene in zakonite namene ter da se bodo obdelovali le podatki, ki so primerni, ustrezni in niso pretirani glede na namen zbiranja (5. člen v zvezi s 4. členom). Še strožje pogoje pa določa MKVP za osebne podatke, ki se nanašajo na rasno poreklo, politična, verska ali druga prepričanja ter na zdravstveno stanje ali spolno življenje in kazenske (ob)sodbe. Ti podatki se po 6. členu MKVP ne smejo avtomatsko obdelovati, če nacionalna zakonodaja ne določa ustrezne zaščite.

27. Iz navedenih določb Ustave in MKVP izhaja, da vsako zbiranje in obdelovanje osebnih podatkov predstavlja poseg v ustavno pravico do varstva zasebnosti oziroma v pravico posameznika, da obdrži informacije o sebi, ker noče, da bi bili z njimi seznanjeni drugi (informacijska zasebnost). 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, če je v zakonu določno opredeljeno, kateri podatki se smejo zbirati in obdelovati, za kakšen namen jih je dovoljeno uporabiti, ter če je predviden nadzor nad zbiranjem, obdelovanjem in uporabo ter varstvo tajnosti zbranih osebnih podatkov. Po ustaljeni ustavnosodni presoji je poseg dopusten, če je v skladu z načelom sorazmernosti. To pomeni, da mora biti omejitev potrebna in nujna za doseg zasledovanega ustavno legitimnega cilja ter v sorazmerju s pomembnostjo tega cilja (tretji odstavek 15. člena Ustave).

28. Popis prebivalstva se izvaja tako, da mora popisana oseba pravilno in popolno odgovarjati na posamezna vprašanja iz popisnega vprašalnika, s tem da na vprašanje o veroizpovedi ni dolžna odgovoriti (prvi odstavek 10. člena ZPPGO1). Iz vzorca popisnega lista, ki ga je na javni obravnavi predložil predstavnik Vlade, je razvidno, da lahko obkroži odgovor "Na to vprašanje ne želim odgovoriti". Čeprav na vprašanje o veroizpovedi ni dolžan odgovoriti, je posameznik s tem, ko mu je zastavljeno to vprašanje, postavljen v položaj, ko se mora odločati, ali bo na vprašanje odgovoril ali ne, njegov odgovor oziroma to, da na vprašanje ne želi odgovoriti, pa bo zabeleženo na popisnem vprašalniku. To pomeni, da bodo s popisom zbrani tudi podatki o tem, kolikšen del popisanih oseb na vprašanje o veroizpovedi ni želel odgovoriti. To je na javni obravnavi potrdil tudi predstavnik Vlade, ko je dejal, da je tudi to, da določeno število posameznikov ne bo odgovorilo na to vprašanje, podatek. Vsaj podatek o tem, ali je na vprašanje o veroizpovedi pripravljena odgovoriti ali ne, bo torej morala dati vsaka popisana oseba. Zato je treba že to, da se pri popisu prebivalstva posameznika sprašuje o veroizpovedi, šteti za poseg v pravico iz drugega odstavka 41. člena Ustave. Presoditi pa je treba, ali je tak poseg v konkretnem primeru dopusten.

29. Na podlagi drugega odstavka 38. člena Ustave mora biti zbiranje, obdelovanje, namen uporabe, nadzor in varstvo tajnosti osebnih podatkov določeno z zakonom. ZPPGO1 določa v 23. členu, da se z zakonom določeni podatki, z izjemo podatkov, potrebnih za vzpostavitev registra

stavb in registra stanovanj,(14) zbirajo in uporabljajo samo za statistične namene.

30. Po določbah Zakona o državni statistiki (Uradni list RS, št. 45/95 in nasl. - v nadaljevanju ZDSta, tretji odstavek 33. člena) je statistični namen zagotavljanje in izkazovanje agregatnih podatkov o množičnih pojavih. Namen zbiranja in uporabe podatkov, ki ga določa ZPPGO1, ni ustavno sporen.

Vprašanje, ki se pri tem zastavlja, je, ali ni tako določen namen neprecizen, presplošen oziroma nedoločen, ker ne zagotavlja vezanosti podatkov na konkreten in vnaprej določen namen. Pri odgovoru je treba izhajati iz vloge in pomena statistike za državno politiko.(15) Zagotavljanje socialnega, ekonomskega in kulturnega razvoja je temeljna in stalna naloga države. Za uresničevanje teh nalog so potrebne obsežne, stalne in čimbolj natančne ter aktualizirane informacije. Popisi prebivalstva (ZDSta jih v 26. členu našteva kot primer obsežnejšega občasnega statističnega raziskovanja) pomenijo za zgodovino vsake države mejnike, saj si s primerjavo rezultatov zaporednih popisov ustvarimo sliko razvoja prebivalstva skozi desetletja in stoletja. K bistvu statistike sodi, da se podatki po statistični obdelavi uporabljajo za različne namene in naloge, ki niso vnaprej natančno določeni. Podatki, zbrani s popisom, so temeljna pomoč državi za odločanje na številnih področjih in za predvidevanje prihodnjega razvoja. Tako se ti podatki uporabljajo za načrtovanje števila in lociranje različnih ustanov (vrtcev, šol, bolnišnic, domov starejših občanov), za ocenjevanje prihodnjih potreb na področju javnega prometa, stanovanjske gradnje, programov zaposlovanja in na številnih drugih področjih. Seveda so popisni podatki osnova tudi za številna druga raziskovanja in preučevanja. Zato pri zbiranju podatkov v statistične namene ni mogoče zahtevati ozke in konkretne vezanosti podatkov na določen namen. Zato se določeni podatki zbirajo, obdelujejo in shranjujejo na zalogo.

Zahteva konkretnega (natančnega) opisa namena in stroga prepoved zbiranja osebnih podatkov na zalogo lahko velja le za zbiranje podatkov v nestatistične namene (kjer je namen zbiranja in uporabe vnaprej natančno določen), ne pa za zbiranje podatkov pri popisu prebivalstva, ki predstavljajo podatkovno bazo za nadaljnje statistične raziskave kot tudi podatkovno bazo za politično planiranje s pomočjo zanesljivih ugotovitev o številu in socialni strukturi prebivalstva.(16)

31. Zaradi narave zbiranja podatkov v statistične namene ni mogoče vnaprej določiti vseh možnosti uporabe zbranih podatkov ter njihovega povezovanja. To je treba upoštevati tudi pri presoji, ali so določeni podatki primerni glede na konkreten namen, za katerega bodo lahko uporabljeni. Zbiranje podatkov o veroizpovedi je primerno in potrebno za doseg zakonsko določenega namena - zagotavljanje agregatnih podatkov o množičnih pojavih v družbi. Ker se popis opravlja v statistične namene in tega namena ni mogoče razlagati ozko, in se podatki zbirajo, obdelujejo in hranijo na zalogo, tako za potrebe državnih organov, organizacij javnega pomena, kot tudi za potrebe gospodarstva in javnosti v celoti, tudi ocene potrebnosti zbiranja navedenih podatkov ni mogoče opraviti ozko. Primerno je, da se s popisom zberejo ne samo podatki, ki so pomembni za nadaljnji gospodarski razvoj in planiranje, temveč tudi podatki, ki se nanašajo na sestavo prebivalstva s kulturnega, zgodovinskega in sociološkega vidika. Popis prebivalstva se običajno opravlja vsakih deset let, kar daje takim podatkom pomen tudi za zgodovinska in druga družbeno koristna ter potrebna proučevanja. Ustavno sodišče ob tej presoji ne more mimo dejstva, da je to obdobje za Slovenijo hkrati prvo desetletje njene državnosti. To obdobje, gledano z zgodovinske perspektive, praktično sovпада z obdobjem, ko je bila v Sloveniji

uveljavljena demokratična družbena ureditev. Ti okoliščini dajeta na tem popisu pridobljenim podatkom še poseben pomen. Gre namreč tako za možnost ohranitve občasnega preverjanja istovrstnih podatkov, ki so se zbirali že ob prejšnjem popisu leta 1991, kot tudi za to, da država kot del narodne dediščine hrani pridobljene podatke za bodoča preverjanja in preučevanja.

32. Ustavnemu sodišču se ni treba spuščati v presojo, ali bi bilo bolj primerno, če bi se vprašanje nanašalo na "pripadnost verski skupnosti", kot navaja drugi pobudnik, ki svoje stališče utemeljuje s tem, da je dopustno spraševati samo o dejstvih, ne pa o (notranjem) prepričanju. Temu pobudnikovemu stališču je mogoče pritrditi, kolikor gre za vprašanja, na katera je popisana oseba dolžna odgovoriti, tako da jo v primeru, če ne odgovori, zadene celo kazenska sankcija. Kot je bilo že večkrat poudarjeno, pa na vprašanje o veroizpovedi popisana oseba ni dolžna odgovoriti.(17) Za presojo tudi ne more biti odločilno, ali se podatek o veroizpovedi zbira pri popisih prebivalstva v drugih državah. Zaradi narave zbiranja podatkov v statistične namene pa Ustavno sodišče tudi ne more presojati, kolikšna bo zanesljivost zbranih podatkov ter koliko in za katerega od statističnih namenov bodo primerni za obdelavo.

33. Zastavlja pa se vprašanje, ali ne bi bilo mogoče podatkov o veroizpovedi zbrati na drugačen način, ki bi manj posegal v ustavne pravice prizadetih. Podobno vprašanje se - s stališča posega v informacijsko zasebnost - lahko postavi glede vsakega podatka, ki se zbira s popisom. Odgovora na to vprašanje glede drugih podatkov Ustavnemu sodišču ni bilo treba dati, saj ustavnost zbiranja drugih podatkov ni predmet presoje v tej zadevi. Vendar je moralo imeti Ustavno sodišče - ob izhodišču, da zbiranje podatkov s popisom samo po sebi očitno ne more biti v neskladju z Ustavo - pri presoji tega vprašanja glede veroizpovedi pred očmi tudi dejstvo, da se tudi številni drugi podatki, ki jih vključuje ZPPGO1, lahko zbirajo tudi z drugimi metodami. Ni dvoma, da obstajajo metode statističnega raziskovanja oziroma zbiranja podatkov na podlagi vzorcev in anonimno. To priznava tudi Vlada v svojem mnenju. Vendar te ne morejo nadomestiti popisa prebivalstva kot popolne zbirke podatkov in so povezane z napakami. Popis zajame vse prebivalce in ne le izbranega vzorca. Poseben problem predstavlja interpretacija podatkov iz zbranega vzorca na celotno prebivalstvo. Tovrstna interpretacija lahko zapade bistveno večji manipulaciji, kakor interpretacija podatkov, zbranih od vseh prebivalcev. Popolne alternative popisu ni. Na to kažejo tudi stališča Ekonomsko-socialnega sveta OZN z dne 19. 7. 1995, ki priporoča državam članicam OZN, naj izvedejo popis prebivalstva in stanovanj in pri tem upoštevajo mednarodna in regionalna priporočila.(18) Popis prebivalstva se običajno opravlja vsakih deset let, kar daje zbranim podatkom tudi zgodovinski pomen. Poleg tega pa z raziskavami, ki se opravljajo na izbranem vzorcu, ni mogoče dobiti podatkov o pojavih, ki so med prebivalstvom prisotni v majhnem številu. Zato zbiranje podatkov z drugimi metodami še ni ustrezna alternativa zbiranju podatkov s popisom.

34. Zbiranje podatkov o veroizpovedi s popisom pa tudi ne predstavlja nesorazmernega posega v varstvo informacijske zasebnosti v ožjem smislu. Zagotovljena je pravica posameznika, da odkloni odgovor na to vprašanje in dolžnost popisovalca, da posameznika opozori na to pravico. Prav tako je zagotovljeno, da se bo podatek o veroizpovedi oseb, starejših od 14 let, ki ob popisu niso prisotni, zbral samo na podlagi njihove pisne izjave (10. člen ZPPGO1). To zagotavlja posamezniku, da se sam odloči, ali bo dovolil poseg v svojo zasebnost, to je, ali bo take podatke dal ali ne (glej točko 21 obrazložitve). Seveda pa mora biti popis izveden tako, da se bodo posamezniki odločili popolnoma svobodno, ali bodo odgovarjali na ta vprašanja ali ne. Zagotovljeno mora biti, da se osebni podatki, zbrani s popisom, uporabljajo izključno za

statistične namene in da se shranjujejo v depersonalizirani obliki. To velja za vse podatke, zbrane s popisom. Ob takšni izvedbi popisa je posameznik v podobnem položaju, kakor intervjuvanec v raziskavi na podlagi vzorcev.

ZPPGO1 tak položaj zagotavlja.(19) Pri presoji, ali postavljanje vprašanja o veroizpovedi nesorazmerno globoko posega v pravico varstva informacijske zasebnosti, je moralo v konkretnem primeru Ustavno sodišče upoštevati tudi okoliščino, da so nekatere verske skupnosti - kot oblike združevanja za izražanje vere oziroma svetovnega nazora skupaj z drugimi - same želele, naj se ob popisu zbirajo tudi podatki o veroizpovedi, nobena verska skupnost pa temu ni nasprotovala. Tako izražena želja predstavlja element pozitivnega vidika svobode veroizpovedi verskih skupnosti. To sicer ne more biti ustavna podlaga za to, da bi bilo ustavno nujno s popisom ugotavljati tudi ta podatek, predstavlja pa pomembno okoliščino pri presoji, ali lahko Ustavno sodišče razveljavi določbo, ki predvideva zbiranje tega podatka, potem ko se je zakonodajalec že odločil, da bo država te podatke zbrala. Pozitivni vidik svobode veroizpovedi se med drugim izraža tudi v zahtevi, da mora država - s tem pa tudi Ustavno sodišče pri svojem odločanju - zagotavljati strpnost (tolerantnost) med pripadniki različnih prepričanj.

B. - IV.

35. Ker zaradi narave zbiranja podatkov v statistične namene ni mogoče vnaprej določiti vseh možnosti uporabe zbranih podatkov ter njihovega povezovanja, mora tako zbiranje in obdelava podatkov zagotoviti, da se posameznik ne bo spremenil v objekt informacije. Predvsem je treba zagotoviti, da ne bo mogoče z zbranimi podatki ter z njihovimi povezavami s podatki iz drugih zbirk sestaviti osebne slike posameznika. Za zagotovitev pravice do informacijske zasebnosti so zato potrebni posebni ukrepi za izvedbo in organizacijo zbiranja in obdelave podatkov tudi zato, ker so informacije v fazi zbiranja, deloma tudi med shranjevanjem, takšne, da jih je mogoče individualizirati.

Hkrati je potrebna ureditev za brisanje podatkov, ki so bili zahtevani kot podatki za pomoč (t. i. identifikacijske oznake) in ki bi na lahek način omogočili deanonimizacijo (na primer ime, naslov, identifikacijska številka) ter za brisanje liste oseb, ki opravljajo popis. Za zaščito pravice do informacijske zasebnosti je nepogrešljivo varovati podatke, ki so bili pridobljeni v statistične namene, kot skrivnost in to toliko časa, dokler še obstaja oziroma je vzpostavljiva osebna vezanost podatkov. Zagotoviti je treba tudi, da se podatki zbrani v statistične namene, uporabljajo samo v te namene, kar pomeni predvsem, da se ne smejo posredovati drugim uporabnikom v obliki, ki omogoča identifikacijo tistega, na katerega se nanašajo. Enako nepogrešljivi sta čimprejšnja vzpostavitev anonimnosti podatkov in izvedba ukrepov, ki onemogočajo ponovno personalizacijo podatkov.

36. Drugi pobudnik meni, da določbe ZPPGO1 tega ne zagotavljajo. Neustavne naj bi bile določbe členov 10 do 13, ker dovoljujejo zbiranje osebnih podatkov ne le od popisane osebe, temveč tudi od drugih oseb (od drugih članov gospodinjstva) in iz vseh obstoječih uradnih in administrativnih zbirk javnega in zasebnega sektorja. Zatrjuje tudi, da so določbe 24. in 25. ter 28. in 29. člena nezadostne za učinkovito varstvo in zaščito zbranih osebnih podatkov, saj zagotavljajo varstvo le deklarativno.

37. ZVOP, katerega uporabo izrecno določa tudi ZPPGO1, določa, da se osebni podatki praviloma zbirajo neposredno od posameznika (prvi odstavek 8. člena). Za posamezne primere pa lahko

zakon določi, da se osebni podatki zbirajo tudi od drugih oseb ali pridobivajo iz že obstoječih zbirk osebnih podatkov, pri čemer mora biti določena oseba oziroma zbirka in vrsta osebnih podatkov ter način zbiranja; upoštevati pa je treba tudi namen, za katerega so bili zbrani (drugi odstavek 8. člena). Posebej občutljivi podatki, med katere spada tudi podatek o veroizpovedi, se lahko zbirajo od drugih oseb ali pridobijo oziroma povezujejo iz že obstoječih zbirk samo ob pisni privolitvi posameznika, na katerega se nanašajo. Pisna privolitvev ni potrebna, če se podatki nameravajo uporabiti za statistične ali znanstveno raziskovalne namene v obliki, ki ne omogoča identifikacije posameznikov (tretji odstavek 8. člena).

38. ZPPGO1 v določbah 11., 12., 13. in 28. člena ureja zbiranje in povezovanje osebnih podatkov iz različnih zbirk osebnih podatkov. Navedeni členi naj bi bili protiustavni, saj naj bi Zakon ne urejal učinkovitih ukrepov za zagotovitev učinkovitega varstva in zaščite zbranih podatkov. Kot je navedeno že v 37. točki obrazložitve, izhajajo te določbe iz določb 8. člena ZVOP. K uporabi določb ZVOP zavezuje Urad tudi drugi odstavek 32. člena ZDSt.(20) Tako ZPPGO1 določa vrsto osebnih podatkov in zbirke, iz katerih se lahko zbirajo. Iz 11. člena izhaja, da se zbirajo samo tisti podatki, ki so potrebni za izvedbo popisa.

Kateri so ti podatki, določa 6. člen ZPPGO1, ki določa, kateri podatki se zberejo s popisom. Upravljalci zbirk osebnih podatkov, ki so dolžni posredovati podatke Uradu, niso dolžni posredovati vseh podatkov, ki jih v svojih zbirkah vodijo, temveč le tiste, ki so potrebni za izvedbo popisa.

39. S popisom se torej bodisi neposredno od posameznika bodisi od druge osebe (ožjega člana gospodinjstva) bodisi iz drugi zbirk osebnih podatkov lahko zbirajo le tisti podatki in za tisti namen, ki ga določa ZPPGO1. S povezovanjem tako zbranih podatkov Urad oblikuje popisno bazo (zbirko) podatkov (28. člen ZPPGO1). ZPPGO1 določa, da se varstvo in zaščita (zavarovanje) tako zbranih osebnih podatkov zagotavlja v skladu z zakonom, ki ureja varstvo osebnih podatkov (24. in 25. člen).

Vsebinsko enako določbo ima tudi ZDSt, ki velja za vsa statistična raziskovanja, ki jih izvaja Urad (prvi odstavek 41. člena in 42. člen).

40. Najprej je treba upoštevati določbo 9. člena ZVOP, da se osebni podatki smejo obdelovati samo za namene, določene z zakonom. ZPPGO1 določa, da se s popisom zbrani podatki uporabijo za statistične namene. Tretji odstavek 33. člena ZDSt določa, da je statistični namen zagotavljanje in izkazovanje agregatnih podatkov o množičnih pojavih. S popisom zbrani podatki se torej ne smejo uporabljati v druge namene. Iz tega logično sledi prepoved objave osebnih podatkov (29. člen ZPPGO1) in tudi prepoved posredovanja podatkov iz statističnih registrov (tudi iz baze podatkov, oblikovane po 28. členu ZPPGO1) uporabnikom v obliki in na način, ki omogoča identifikacijo posameznika, na katerega se podatki nanašajo (drugi odstavek 33. člena ZDSt).

Podatki, zbrani s popisom, se torej smejo objaviti in tudi posredovati drugim uporabnikom samo v agregatni obliki (30. člen ZPPGO1), to je v obliki in na način, ki ne omogoča identifikacije tistega, na katerega se nanašajo (peti odstavek 34. člena ZDSt).

41. Za varovanje osebnih podatkov so pomembne tudi določbe, po katerih so vsi podatki, ki se zbirajo s popisom, uradna tajnost in po katerih je dolžnost vseh, ki sodelujejo pri izvajanju popisa, da varujejo vse podatke kot uradno tajnost (26. in 27. člen ZPPGO1), ter ustrezne kazenske

določbe za primer kršitev uradne tajnosti. Smiselno enako določa tudi 43. člen ZDSt. Za varstvo posameznika je pomembna tudi določba 48. člena ZDSt, ki določa, da upravni in drugi državni organi, organi lokalnih skupnosti, izvajalci javnih služb in nosilci javnih pooblastil statističnih podatkov ne smejo uporabljati za določanje pravic in obveznosti posameznikov, na katere se podatki nanašajo.

42. ZPPGO1 zavezuje Urad in vse izvajalce, da skladno z ZVOP določijo ustrezne ukrepe za zavarovanje osebnih podatkov ter zagotovijo njihovo spoštovanje (24. člen). Po določbah 13. člena ZVOP gre predvsem za organizacijske in logično tehnične postopke in ukrepe, s katerimi se varujejo osebni podatki, preprečuje slučajno ali namerno nepooblaščen uničenje podatkov, njihovo spremembo ali izgubo kakor tudi nepooblaščen obdelavo teh podatkov tako, da se: varujejo prostori, oprema in sistemsko programska oprema, varuje aplikativna programska oprema, s katero se obdelujejo osebni podatki, preprečuje nepooblaščen dostop do osebnih podatkov pri njihovem prenosu, ter omogoča poznejše ugotavljanje, kdaj so bili posamezni osebni podatki uporabljeni ali vnešeni v zbirko osebnih podatkov in kdo je to storil. Postopke in ukrepe za varovanje osebnih podatkov predpiše Urad (15. člen ZPPGO1).

43. Za zagotovitev varstva osebnih podatkov oziroma pravice do informacijske zasebnosti je pomembna določba prvega odstavka 10. člena ZVOP, ki določa, da se osebni podatki lahko shranjujejo le toliko časa, dokler je to potrebno za doseg namena, zaradi katerega so bili obdelovani. ZPPGO1 nima izrecnih določb o času shranjevanja zbranih osebnih podatkov. Določa le namen, za katerega se podatki zbirajo, ter čas, v katerem morajo biti obdelani ter dostopni javnosti, seveda samo v agregatni obliki.

Tako določa 31. člen, da je dolžan Urad objaviti celovite in podrobne rezultate popisa po dveh letih od končanja popisa. Z iztekom tega časa je namen popisa dosežen. Zato je za odgovor na vprašanje, koliko časa se osebni podatki lahko shranjujejo, treba upoštevati drugi odstavek 10. člena ZVOP, ki določa, da se po izpolnitvi namena, za katerega se obdelujejo, osebni podatki zbršejo iz zbirke osebnih podatkov ali blokirajo, če z zakonom za posamezne vrste podatkov ni drugače določeno. Tako tudi Priporočilo v točki 9.1 določa, da je treba pri vsakem raziskovalnem projektu v čim večji možni meri natančno določiti, ali in kateri podatki bodo po dokončanju projekta uničeni, kateri shranjeni v anonimni obliki in kateri in pod kakšnimi pogoji bodo shranjeni v obliki, v kateri so bili zbrani. ZPPGO1 ne določa, ali se osebni podatki zbršejo ali blokirajo oziroma kateri osebni podatki se zbršejo, kateri blokirajo, kateri pa shranijo v obliki, kakor so bili zbrani. Gre torej za pravno praznino, ki jo je mogoče zapolniti z interpretacijo. Namen obdelave osebnih podatkov, zbranih s popisom, je dosežen, ko se ti po obdelavi objavijo v agregatni obliki (30. in 31. člen ZPPGO1). Po prvem odstavku 10. člena ZVOP se smejo osebni podatki shranjevati le toliko časa, dokler je to potrebno za doseg namena. Ko je namen dosežen, se zbršejo iz zbirke osebnih podatkov ali blokirajo (drugi odstavek 10. člena ZVOP), če ni z zakonom drugače določeno. Zakon, ki bi to lahko drugače določal, je ZPPGO1. Ta bi namreč lahko izrecno določil čas in način shranjevanja osebnih podatkov. Ker tega ni določil, je treba uporabiti določbe 10. člena ZVOP. Iz določbe 31. člena ZPPGO1 izhaja, da mora Urad zaključiti obdelavo zbranih osebnih podatkov v dveh letih po končanem popisu. Z objavo rezultatov popisa je torej dosežen namen obdelave s popisom zbranih podatkov. Zato mora po izteku dveletnega roka iz 31. člena ZPPGO1 Urad ravnati po drugem odstavku 10. členu ZVOP.

44. Glede na navedeno izpodbijane določbe členov 11 do 13, 15, 24, 25, 28 in 29 niso v neskladju

z Ustavo. Z upoštevanjem drugih določb ZPPGP1 in ZDSta ter zlasti določb ZVOP je v zadostni meri zagotovljeno varstvo osebnih podatkov, ki se zbirajo s popisom.

B. - V.

45. Drugi pobudnik izpodbija tudi 5. člen in tisti del 23. člena ZPPGO1, ki se nanaša na opredelitev posebnega (dodatnega) namena zbiranja popisnih podatkov in sicer za namen vzpostavitve registra stavb in stanovanj in registra gospodinjestev. Tako 5. člen določa, da se stavbam za potrebe vzpostavitve registra stavb in stanovanj določi identifikacija, 23. člen pa določa podatke, ki se bodo uporabili za vzpostavitev registrov stavb, stanovanj in register gospodinjestev. Po mnenju pobudnika je nedopustno popisne podatke uporabljati za druge namene, zlasti za potrebe opravljanja upravnih nalog.

46. Določba 23. člena ZPPGO1 omogoča, da se popisni podatki, ki se zbirajo za statistične namene in so v drugem odstavku 23. člena določno opredeljeni, uporabljajo tudi za potrebe vzpostavitve navedenih administrativnih zbirk. Vzpostavitev registra stavb in stanovanj ter registra gospodinjestev ni v pristojnosti Urada. To je razvidno iz četrtega odstavka 23. člena ZPPGO1. Register stanovanj ureja Stanovanjski zakon (Uradni list RS, št. 18/91 in nasl. - v nadaljevanju SZ), register oziroma evidenco gospodinjestev pa Zakon o prijavi prebivališča (Uradni list RS, št. 9/01 - v nadaljevanju ZPPreb). V navedenih zakonih so določeni podatki, ki se zbirajo v registrih, ter upravljalci registrov. Gre za zbirke podatkov, ki jih upravni organi potrebujejo za opravljanje upravnih nalog.

47. Tako se po tretjem odstavku 19. člena ZPPreb v registru stalnega prebivališča vodi tudi evidenca gospodinjestev. Ta vsebuje določene podatke, ki se tudi sicer vodijo v registru stalnega prebivališča. Določbe 18. člena ZPPreb urejajo upravljalca registra stalnega prebivalstva, namen in način zbiranja podatkov ter obdelovanje, shranjevanje, uporabo in posredovanje podatkov drugim uporabnikom. Ob pogojih določenih v ZPPreb in ob upoštevanju določb ZVOP je v sedmem odstavku 18. člena ZPPreb dovoljen širok dostop do osebnih podatkov, ki se vodijo v registru stalnega prebivalstva in evidencah (npr. evidenca gospodinjestev), uporabnikom, ki te podatke potrebujejo za opravljanje upravnih in drugih nalog.

48. Po 10. členu SZ se vodi register stanovanj za območje občine. Register vodi in vzdržuje občina (97. člen SZ).

Republika vodi zbirni register stanovanj in uresničuje celovit informacijski sistem na stanovanjskem področju ter skrbi za njegov razvoj (75. člen SZ). Člen 10 SZ določa tudi, kateri podatki se zbirajo in na kakšen način, ter ureja dostopnost uporabnikov do teh podatkov.

49. Vprašanje je, ali je dopustno v statistične namene pridobljene osebne podatke posredovati v individualizirani obliki drugim uporabnikom za potrebe izvrševanja upravnih in drugih nalog in ali ni posredovanje takih podatkov poseg v pravico do informacijske zasebnosti.

50. Vsekakor je to v nasprotju z načeli in nalogami državne statistike, kakor jih opredeljuje ZDSta. Naloga državne statistike je, da zagotavlja različnim uporabnikom (prvi odstavek 1. člena ZDSta) podatke o množičnih pojavih na različnih področjih družbenega življenja, vendar v agregatni obliki. Naloga državne statistike ni zagotavljanje podatkov državnim organom, organom lokalne skupnosti ali nosilcem javnih pooblastil za izvrševanje njihovih upravnih ali drugih nalog.

Zato ZDStA na več mestih, posebej v drugem odstavku 33. člena, določa, da ne sme Urad posredovati podatkov iz statističnih registrov uporabnikom v obliki in na način, ki omogoča identifikacijo posameznika, na katerega se podatki nanašajo (tako tudi peti odstavek 34. člena). ZDStA določa tudi, da se smejo podatki iz statističnih registrov uporabljati izključno v statistične namene. S tem se zagotavlja tudi zaupanje v objektivnost, nevtralnost in neodvisnost državne statistike (prvi odstavek 2. člena ZDStA). Na ta način je državni statistiki omogočen dostop do vseh virov podatkov zaradi zagotavljanja agregatnih (deindividualiziranih) podatkov, posamezniku pa zagotovljeno varstvo pravice do informacijske zasebnosti. Da je želel zakonodajalec uzakoniti načelo ločitve statistike od neposrednega izvrševanja uprave, izhaja tudi iz zakonodajnega gradiva v postopku sprejemanja ZDStA. V njem izrecno poudarja, da državna statistika zbira podatke in jih uporablja izključno v statistične namene. Država pa si mora za potrebe izvrševanja upravnih nalog zagotavljati podatke sama.(21)

51. Ureditev ZPPGO1, ki omogoča s popisom in za statistične namene zbrane podatke uporabljati tudi za druge namene, ni skladna z Ustavo (drugi odstavek 38. člena). Zbiranje, obdelovanje, namen uporabe, nadzor in varstvo tajnosti osebnih podatkov določa zakon. Temeljna zahteva, ki izhaja iz načel pravne države je, da je zakon jasen in razumljiv vsakemu državljanu. Istočasno zbiranje podatkov, skupaj ali vzporedno, za več namenov z različnimi zahtevami in pogoji ter z različno možnostjo povezovanja in uporabe zbranih podatkov lahko pripelje do nejasnosti in dvomov, za kakšne namene se bodo podatki uporabili. Zbiranje in uporaba podatkov v statistične namene je povsem nekaj drugega, kakor zbiranje podatkov za izvrševanje upravnih nalog. Zato ni vseeno, ali se podatki, ki se zbirajo v statistične namene in naj bi se uporabljali samo za statistične namene, uporabljajo tudi za namene izvrševanja upravnih nalog.

Pri zbiranju podatkov za izvrševanje upravnih nalog bi moral biti namen zbiranja in uporabe podatkov jasno in konkretno določen. Iz zakona bi torej moralo biti razvidno, za kateri konkreten namen se bodo podatki uporabili in kdo vse bo lahko uporabljal zbrane podatke. Namen ne sme biti določen na splošno, temveč v taki meri, da je razvidno, za izvrševanje katerih upravnih in drugih nalog bodo podatki uporabljeni. Taka zahteva izhaja tudi iz 48. člena ZDStA, ki določa, da se statistični podatki ne smejo uporabljati za določanje pravic in obveznosti posameznika, na katerega se nanašajo (podobno tudi Priporočilo v točki 4.1). Iz ZZPGO1 ni dovolj jasno razvidna niti povezava s področnim zakonom, ki naj bi bil pravna podlaga za vzpostavitev navedenih registrov in ki naj bi urejal vsa tista vprašanja, ki jih zahteva drugi odstavek 38. člena Ustave. Zato tudi določba, da je mogoče uporabiti podatke, zbrane s popisom, največ dve leti po popisu (četrti odstavek 23. člena ZPPGP1), kaže na to, da je želel zakonodajalec omogočiti uporabo popisnih podatkov za potrebe vzpostavitve navedenih registrov za vsak slučaj; če se bodo pristojna ministrstva tako odločila. Tak način zbiranja in uporabe v statistične namene zbranih osebnih podatkov ne zagotavlja varstva informacijske zasebnosti, saj ne ustreza zahtevam, opredeljenim v 35. točki te obrazložitve. Tudi iz predloga ZPPGO1-A, ki je utemeljeval zbiranje določenih podatkov za vzpostavitev registra stavb in stanovanj, izhaja, da se želijo ti podatki zbrati na zalogo. Navaja: "Med pristojnimi institucijami poteka razprava o konceptu izgradnje registra stavb in stanovanj in nujno potrebnimi aktivnostmi pred vzpostavitvijo tega registra. Te pomenijo fizično identifikacijo stanovanjskih enot ali drugih delnih enot v večstanovanjskih stavbah, kar pomeni, da je nad stanovanjem pribita še tablica s tekočo številko identifikatorja, ki je povezan z nadrejeno šifro (hišno številko in vezavo na centroid). Taka identifikacija bi omogočila, da vsi, ki zbirajo katerikoli podatek o stanovanjih in njihovi oskrbi ali prebivalcih, te

svoje podatke "obesijo" ali vežejo na fizično trajno vzdrževane identifikatorje. Dobimo model jedra identifikatorjev registra stavb in stanovanj, ki bo omogočil obdobjne prevzeme podatkov iz raznih delujočih - na stanovanja vezanih - zbirke podatkov. Za to je potrebno, da Vlada sprejme uredbo, v kateri bo določila način določanja identifikacijskih oznak stavb in stanovanj ter povezave med identifikacijskimi oznakami, uporabljenimi za različne zbirke podatkov."

52. Določbe 23. člena ZPPGO1, ki dovoljujejo uporabo s popisom zbranih podatkov tudi za druge namene in ne samo za statistične namene, za katere se zbirajo, ter določba 5. člena ZPPGO1 ne zagotavljajo varstva pravice do informacijske zasebnosti in so zato v neskladju z 38. členom Ustave. Zato jih je Ustavno sodišče v tem delu razveljavilo.

C.

53. Ustavno sodišče je to odločbo sprejelo na podlagi 21. in 43. člena ZUstS in šeste alineje 52. člena Poslovnika Ustavnega sodišča Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 49/98) v sestavi: predsednica dr. Dragica Wedam-Lukić ter sodnica in sodniki dr. Janez Čebulj, dr. Zvonko Fišer, Lojze Janko, dr. Ciril Ribičič, dr. Mirjam Škrk, Franc Testen in dr. Lojze Ude. Prvo točko izreka je sprejelo s petimi glasovi proti trem. Proti so glasovali sodniki Fišer, Ribičič in Ude, ki so dali odklonilna ločena mnenja, sodnica Wedam-Lukić je dala pritrdilno ločeno mnenje. Drugo točko izreka je sprejelo s sedmimi glasovi proti enemu. Proti je glasoval sodnik Ude, ki je dal odklonilno ločeno mnenje. Tretjo točko izreka je sprejelo s šestimi glasovi proti dvema. Proti sta glasovala sodnika Čebulj in Testen. Sodnik Čebulj je dal odklonilno ločeno mnenje.

Predsednica
dr. Dragica Wedam-Lukić

Opombe:

(1)Navedeni člen se nanaša na 6. člen Zakona o popisu prebivalstva, gospodinjstev in stanovanj v Republiki Sloveniji leta 2001 (Uradni list RS, št. 66/2000). Izpodbijana določba ZPPGO1-A je v 6. členu Zakona o popisu prebivalstva, gospodinjstev in stanovanj v Republiki Sloveniji leta 2001 (Uradni list RS, št. 66/2000 in 26/01 - v nadaljevanju ZPPGO1, štirinajsta alineja) predvidela tudi zbiranje podatka o veroizpovedi. V nadaljevanju se pri navajanju uporablja oštevilčenje členov iz ZPPGO1.

(2)J. Šinkovec: Pravice in svoboščine, Uradni list RS, Ljubljana 1997, str. 226. Nevtralnost države do verskih skupnosti z vidika ustavne razlage Vrhovnega sodišča ZDA pomeni prepoved državi dajati prednost kateri koli veroizpovedi pred drugo ali na splošno dajati prednost veroizpovedi pred katerim koli drugim nazorskim prepričanjem. J. M. Shaman, Constitutional Interpretation, Illusion and Reality, London 2001, str. 155.

(3)M. Orehar, Svoboda religije proti ločitvi države in religije, Zbornik Cerkev in država, uredil L. Šturm, Nova revija 2000, str 27.

(4)Ni prezreti, da Vrhovno sodišče ZDA, ki sicer načeloma ne upošteva zakonodajalčevega namena pri presoji ustavnosti zakonov, ta namen upošteva pri presoji ustavnosti načel o ločitvi države in verskih skupnosti. J. M. Shaman, op. cit., str. 155.

(5)Človekove pravice, Zbirka mednarodnih dokumentov, I. del, Univerzalni dokumenti, Društvo za ZN za Republiko Slovenijo, Ljubljana, 1995, str. 1-7.

(6)Določba 9. člena EKČP (Svoboda mišljenja, vesti in veroizpovedi) se glasi: [(1) Vsakdo ima pravico do svobode misli, vesti in veroizpovedi. Ta pravica vključuje svobodo spremembe vere ali prepričanja ter svobodo, da človek bodisi sam ali skupaj z drugimi ter zasebno ali javno izraža svojo vero ali prepričanje v bogoslužju, pouku, praksi in verskih obredih. (2) Svoboda izpovedovanja vere ali prepričanja se sme omejiti samo v primerih, ki jih določa zakon, in če je to nujno v demokratični družbi zaradi javne varnosti, za zaščito javnega reda, zdravja ali morale ali zaradi varstva pravic in svoboščin drugih ljudi".

(7)R.St.J. Macdonald et alteri, The European system for The Protection of Human Rigts, 1993, str. 452.

(8)Glej prvi odstavek 9. člena EKČP in 18. člen Splošne deklaracije človekovih pravic.

(9)Muller-Volbeler J., Positive und negative Religionsfreiheit, JZ 20/1995, str. 998.

(10)Ibidem.

(11)Tretji odstavek 18. člena Pakta določa, da so glede svobodnega izražanja vere ali prepričanja dopustne le tiste omejitve, ki jih določa zakon in so potrebne za zavarovanje javne varnosti, reda, zdravja ali morale ali temeljnih pravic in svoboščin drugih. Sorodno dopustnost omejitev vsebuje tudi drugi odstavek 9. člena EKČP. Glej op. 6 zgoraj.

(12)Macdonald et alteri, 1993, str. 453.

(13)Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I- 68/98.

(14)Dopustnost uporabe zbranih podatkov v ta namen je Ustavno sodišče ocenilo posebej (glej poglavje B. - V. obrazložitve).

(15)ZDStA v drugem odstavku 1. člena določa, da državna statistika zagotavlja organom in organizacijam javne uprave, gospodarstvu in javnosti podatke o stanju in gibanjih na ekonomskem, demografskem in socialnem področju ter na področju okolja in naravnih virov.

(16)V tem smislu tudi odločba nemškega ustavnega sodišča o štetju prebivalstva BverfGE 65, 1; glej obrazložitev odločbe tč. II, 2b.

(17)V tem smislu je odločilo tudi nemško Ustavno sodišče. Ugotovilo je, da dolžnost dati resnične podatke o "pravni pripadnosti ali nepripadnosti verski skupnosti" ne nasprotuje pravici do izražanja, ker gre za posredovanje dejstev, ki z oblikovanjem mnenja nimajo nič skupnega (glej tč B. I. obrazložitve odločbe nemškega Ustavnega sodišča).

(18)Priporočila za popise prebivalstva in stanovanj okoli leta 2000 v državah članicah Ekonomske komisije Združenih narodov za Evropo, Statistični urad Republike Slovenije, 1999 (Metodološko gradivo, št. 7).Tako Priporočilo deli popisne vsebine na osrednje in dodatne. Osrednje vsebine naj bi zbirale vse države, zbiranje dodatnih vsebin (med katere so uvrščeni podatki o narodni pripadnosti, jeziku, veroizpovedi) pa je prepuščeno odločitvi posamezne države (str. 12). Pri vprašanju veroizpovedi navaja poročilo, da posamezne države, ki takšen podatek zbirajo, najbolj pogosto sprašujejo po formalnem članstvu v cerkvi ali verski skupnosti, vključenosti v življenje cerkve ali verske skupnosti in po verskem prepričanju. Priporočilo priporoča, naj se v primeru, če se postavi samo eno vprašanje, postavi vprašanje o formalnem članstvu v cerkvi ali verski skupnosti, s tem da se dopusti tudi odgovor "nobeni" (str. 26).

(19)Glej poglavje B.- IV. obrazložitve te odločbe.

(20)Drugi odstavek 32. člena ZDStA se glasi: "Pogoje zbiranja, uporabe in združevanja osebnih podatkov iz različnih zbirk osebnih podatkov določa zakon, ki ureja varstvo osebnih podatkov oziroma varstvo informacijske zasebnosti."

(21)Poročevalec DZ, št. 32/93, str. 69 in 70.

**Odklonilno ločeno mnenje sodnika dr. Čebulja,
ki se mu pridružuje sodnik Testen**

V tej zadevi sem glasoval proti 3. točki izreka (posledično tudi proti 4. točki), s katero je Ustavno sodišče razveljavilo 5. in 23. člen Zakona o popisu prebivalstva, gospodinjstev in stanovanj v Republiki Sloveniji leta 2001 (v nadaljevanju Zakon).

Člen 5. je določal, da se stavbam za potrebe vzpostavitve registra stavb in stanovanj določi identifikacija, 23. člen pa je določal podatke, ki se bodo uporabili za vzpostavitev registra stavb in stanovanj ter registra gospodinjstev. S tem je omogočal, da se ti podatki, zbrani sicer istočasno oziroma v okviru popisa, uporabijo še za dodaten namen. To pomeni ne le za namene izdelave rezultatov popisa, temveč tudi za namen vzpostavitve obeh navedenih registrov. Po presoji večine sodnic in sodnikov Ustavnega sodišča to ni v skladu z 38. členom Ustave (točke 45 do 52 obrazložitve odločbe). S takšno odločitvijo in razlogi zanjo se ne strinjam.

Ustavno sodišče samo ugotavlja, da vzpostavitev obeh registrov ni v pristojnosti Statističnega urada. Hkrati ugotavlja, da je zakonska podlaga za vzpostavitev registrov v Stanovanjskem zakonu oziroma v Zakonu o prijavi prebivališča. V navedenih zakonih so določeni podatki, ki jih vsebujeta registra, namen uporabe podatkov ter upravljalci registrov (46. in 47. točka obrazložitve). Dejstvo seveda je, da se ti podatki uporabljajo za upravne (administrativne) namene. Vendar izpodbijani 23. člen tega ni določal.

Vprašanje, ki se je Ustavnemu sodišču zastavilo, je, ali je dopustno v statistične namene pridobljene osebne podatke posredovati v individualizirani obliki drugim uporabnikom za potrebe upravnih nalog in ali ni posredovanje takih podatkov poseg v pravico do zasebnosti (49. točka obrazložitve).

Ustavno sodišče pravi, da ureditev Zakona, ki omogoča s popisom iz za statistične namene zbrane podatke uporabljati za druge namene, ni skladna z drugim odstavkom 38. člena Ustave. Vendar v nadaljevanju istega dela obrazložitve, na začetku katerega je zapisalo to trditev (51. točka obrazložitve), zapiše: "Zbiranje in uporaba podatkov v statistične namene je povsem nekaj drugega, kakor zbiranje podatkov za izvrševanje upravnih nalog.

Zato ni vseeno, ali se podatki, ki se zbirajo v statistične namene in naj bi se uporabljali samo za statistične namene, uporabljajo tudi za namene izvrševanja upravnih nalog. V tem primeru bi moral biti namen zbiranja in uporabe podatkov jasno in konkretno določen. Iz zakona bi torej morale biti razvidne, za kateri konkreten namen se bodo podatki uporabili in kdo vse bo lahko uporabljal zbrane podatke. Namen ne sme biti določen na splošno, temveč v taki meri, da je razvidno za izvrševanje katerih upravnih in drugih nalog bodo podatki uporabljeni." Iz navedenega citata izhaja, da Ustavno sodišče ne zatrjuje, da bi bila v neskladju z drugim odstavkom 38. člena Ustave uporaba podatkov, zbranih za statistične namene, tudi za druge namene.

Ne gre torej za neskladje s tistim delom prvega odstavka 38. člena, ki določa, da je prepovedana uporaba osebnih podatkov v nasprotju z namenom njihovega zbiranja. Navedba (50. točka obrazložitve), da je to v nasprotju z načeli in nalogami statistike, tega ne utemeljuje. Za nezdržljivost namenov gre po mojem mnenju takrat, kadar gre za takšen (naknadni) namen uporabe, ki bi (lahko) spremenil vsebino oziroma pomen podatka.

Za kaj takšnega pa v obravnavanem primeru ne gre.

V neskladju naj bi bilo torej le to, da naj bi iz zakona ne bilo razvidno, za katere konkretne namene se bodo uporabili in kdo vse bo lahko uporabljal podatke.

Zakon je v 23. členu natančno določal namen, za katerega bi se zbrani podatki uporabili. Uporabili bi se za vzpostavitev obeh registrov. Povedal je tudi, kdo bi jih lahko uporabljal: organa, pristojna za vzpostavitev registrov. In ne nazadnje povedal je, koliko časa bi smela te podatke ta organa uporabljati: največ dve leti po končanem popisu. In glede na določbo drugega odstavka 38. člena Ustave to zadostuje. Ta določba namreč ne zahteva, da morajo biti vsi elementi (v tem primeru nameni uporabe podatkov, ko bodo ti vsebovani v registrih, uporabniki podatkov, ki bodo vsebovani v registru, in zagotavljanje njihovega varstva) določeni in urejeni v enem samem zakonu. In tudi Ustavno sodišče tega ne zahteva (glej točke 35 do 44 obrazložitve). Ali so ta vprašanja, kot so urejena v Stanovanjskem zakonu in v Zakonu o stalnem prebivališču, urejena v skladu z zahtevami 38. člena Ustave, pa je lahko predmet posebne ustavnosodne presoje, ki na ustavnost 23. člena Zakona ne vpliva.

dr. Janez Čebulj

Franc Testen

Pritrdilno ločeno mnenje sodnice dr. Wedam-Lukić

Glasovala sem za vse štiri točke izreka odločbe, v celoti pa se strinjam tudi z njenimi nosilnimi razlogi. V svojem ločenem mnenju želim zato samo pojasniti nekatere dodatne razloge, ki so vplivali na mojo odločitev.

Medtem ko v zvezi z 2. in 3. točko izreka nisem imela pomislekov, sem imela sprva nekaj težav pri odločanju o tem, ali je to, da se pri popisu prebivalstva sprašuje o veroizpovedi (štirinajsta alineja 6. člena Zakona o popisu prebivalstva, gospodinjstev in stanovanj v Republiki Sloveniji leta 2001 - ZPPGO1), v skladu z Ustavo (1. točka izreka).

V razpravi sem večkrat poudarila, da je zame ključno vprašanje, kateri podatki se smejo zbirati s popisom prebivalstva: ali samo podatki, ki jih država potrebuje za izvrševanje svojih nalog, zlasti za načrtovanje bodočega razvoja, ali tudi podatki, ki so podlaga za druga raziskovanja in preučevanja. Pri tem se mi je zastavilo vprašanje, ali je glede na določbo 7. člena Ustave podatek o veroizpovedi sploh lahko pomemben za izvrševanje državnih nalog (v tem smislu bi bil morda še bolj sporen podatek o pripadnosti verski skupnosti). Ta moja teza v razpravi ni dobila podpore. Sprejeto je bilo enotno stališče, da to, da se pri popisu zbira podatek o veroizpovedi, ni v neskladju s 7. členom Ustave, in da ne gre za podatek, ki države ne bi smel zanimati in po katerem ne bi smela spraševati, pod pogojem da je vsakemu zagotovljena pravica, da na vprašanje ne odgovori. Pri presoji, ali gre za kršitev drugega odstavka 41. člena Ustave (svoboda vesti) oziroma 38. člena Ustave (varstvo osebnih podatkov), pa je bila edina razlika med sedanjo večinsko odločitvijo in tisto, za katero se je zavzemala manjšina, v tem, da po mnenju manjšine poseg ne prestane testa sorazmernosti v ožjem smislu, ker bi bilo mogoče isti cilj doseči z

milejšimi sredstvi: z anketami, pri katerih bi bila zagotovljena anonimnost že v fazi zbiranja podatkov, oziroma z vzorčnimi raziskovanji, pri katerih bi bilo mogoče s postavljanjem dodatnih vprašanj pridobiti ustrežnejše odgovore. Taka utemeljitev se mi ni zdela prepričljiva. Razlika med popisom in anketiranjem je res v tem, da pri popisu posameznik mora sodelovati (tudi če mu na posamezno vprašanje ni treba odgovoriti), sodelovanja pri anketi pa lahko odkloni. To je bil tudi razlog, da je Ustavno sodišče presodilo, da pomeni spraševanje po veroizpovedi pri popisu poseg v informacijsko zasebnost posameznika, čeprav odgovor na to vprašanje ni obvezen. Kot je povedano v obrazložitvi večinske odločbe, pa je pomembna razlika tudi v tem, da popis zajame celotno populacijo in se zato lahko z njim zaznajo tudi pojavi, ki jih je z raziskavami na vzorcih težko ali celo nemogoče zaznati. Zato bi bila s popisom primerljiva samo raziskava, izvedena na celotni populaciji, v tem primeru pa ne vidim prepričljivih razlogov za stališče, da bi taka raziskava pomenila manjši poseg v informacijsko zasebnost posameznika. Kot je Ustavno sodišče presodilo v 2. točki izreka, ki so jo podprli vsi sodniki razen enega, je z Zakonom zagotovljeno ustrezno varstvo z podatkov, zbranih s popisom. Seveda pa bi se v primeru, če bi Ustavno sodišče v tej točki izreka odločilo drugače, pojavilo vprašanje, ali ne pomeni nesorazmernega posega v informacijsko zasebnost posameznika tudi zbiranje drugih podatkov, ki jih je popisana oseba celo dolžna posredovati.

Pri odločanju o tem, ali je zbiranje kateregakoli osebnega podatka s popisom dopustno, se mi zdi torej odločilnega pomena, da se zbrani podatki uporabijo izključno v statistične namene in da je onemogočena uporaba posameznega podatka v povezavi z določeno osebo. Zato se mi zdi ključnega pomena tudi odločitev v 3. točki izreka, s katero je Ustavno sodišče razveljavilo določbe, ki so omogočale, da se nekateri podatki, zbrani s popisom, uporabijo za vzpostavitev registra stavb in stanovanj.

Po mojem mnenju lahko popis prebivalstva kot najbolj obsežna metoda zbiranja podatkov preстане ustavnosodno presojo samo pod pogojem, da ostane v okvirih, ki mu jih določa temeljni namen, za katerega se izvaja. Vsako "mešanje" popisa z zbiranjem podatkov v druge namene lahko namreč ogrozi standarde, ki morajo veljati pri zbiranju podatkov s popisom, da je to še v skladu z Ustavo.

Na koncu bi rada še poudarila, da se zavedam, da se je vprašanje veroizpovedi (in narodnostni pripadnosti, ki pa ga Ustavno sodišče ni presojalo), spolitiziralo še pred popisom in da lahko to vpliva na verodostojnost zbranih podatkov. Vendar menim, da bo morala to vprašanje rešiti stroka in ga upoštevati pri interpretaciji zbranih podatkov, za odločitev Ustavnega sodišča pa ne more biti odločilnega pomena.

dr. Dragica Wedam-Lukić

Odklonilno ločeno mnenje sodnika dr. Udeta, ki se mu pridružuje sodnik dr. Ribičić, razen v 5. tč. ločenega mnenja

Glaseval sem proti tč. 1 in 2 izreka odločbe, obenem pa sem se zavzemal, naj Ustavno sodišče presodi tudi ustavnost vprašanja o pripadnosti narodu ali narodnosti, ki je opredeljeno v 13. tč. 6. člena ZPPGO1. Razlogi za moje stališče so naslednji:

1. Ustavno sodišče bi moralo presojati tudi ustavnost vprašanja o pripadnosti narodnosti, ki ga opredeljuje trinajsta alineja 6. člena ZPPGO1. Ustavno sodišče je po sprejemu pobude opravilo

glavno obravnavo in na njej na kontradiktoren način obravnavalo tudi vprašanje o pripadnosti narodnosti. Res je sicer pobudnik M. Krivic izrecno izjavil, da te določbe ne izpodbija (njegova pobuda je bila glede tega vprašanja nejasna), vendar to ni zadosten razlog za stališče iz 9. tč. obrazložitve, da Ustavno sodišče ne bo obravnavalo ustavnosti vprašanja pripadnosti narodu ali narodnosti. Poleg tega pa obstojajo predpostavke za obravnavanje vprašanja o pripadnosti narodnosti na podlagi zveznosti, kot to določa 30. člen ZUstS. Ta člen pravi, da Ustavno sodišče po pravilu zveznosti (koneksitete) lahko ocenjuje tudi ustavnost drugih določb istega predpisa, če so izpodbijane določbe in določbe, za katerih presojo se odloči Ustavno sodišče samo na podlagi pravila zveznosti, v medsebojni zvezi in je to nujno za rešitev zadeve. Po mojem mnenju sta vprašanji o verskem prepričanju in pripadnosti narodu oziroma narodnosti v medsebojni zvezi ne le zaradi tega, ker ju vsebuje isti popis prebivalstva, temveč tudi zaradi tega, ker sta si vsebinsko sorodni, saj se nanašata na notranje prepričanje in opredeljevanje posameznika. Pogosto se vprašanji celo prekrivata. Bivši jugoslovanski narodi in narodnosti so bili namreč značilni tudi po pripadnosti različnim veroizpovedim, zlasti katoliški, pravoslavni, protestantski in muslimanski. Čeprav eden od pobudnikov (M. Krivic) meni, da sta ustavni ureditvi, ki se nanašata na pravico do opredeljevanja verskega prepričanja in pravico do opredeljevanja pripadnosti določenemu narodu ali narodnosti bistveno različni, sem osebno drugačnega mnenja. Res je sicer, da Ustava pri pravici do svobode vesti (41. člen Ustave) vsebuje v drugem odstavku 41. člena izrecno odločbo, da se nihče ni dolžan opredeliti glede svojega verskega ali drugega prepričanja. Take izrecne določbe 61. člen ne vsebuje, vendar pa očitno tudi iz te ustavne določbe, ki pravi, da ima vsakdo pravico, da svobodno izraža pripadnost svojemu narodu ali narodnosti, izhaja, da te pripadnosti ni dolžan izraziti. Brez vsakega dvoma vsebuje pravica do "svobodnega izražanja pripadnosti k svojemu narodu ali narodni skupnosti" tudi pravico, da te pripadnosti ob popisu prebivalstva ne izrazi. Tako obravnava to pravico tudi popisni vprašalnik za osebo v tč. 29. Vprašanje, ali je spraševanje posameznika o pripadnosti narodu ali narodnosti pri popisu prebivalstva ustavno dopustno, je sporno tudi v javnosti. Izogniti se temu vprašanju pri obravnavanju ustavne korektnosti popisa prebivalstva, ki se praviloma opravlja vsakih deset let, pomeni, da postane ta razprava samo še akademska.

2. Tudi po mojem mnenju (tako ugotavlja tudi večinska odločba) predstavlja vsako zbiranje in obdelovanje osebnih podatkov poseg v ustavno pravico do varstva zasebnosti in osebnih pravic iz 35. člena Ustave, vprašanji o verskem prepričanju in o pripadnosti narodu ali narodnosti pa tudi poseg v ustavno pravico do svobode vesti iz 41. člena Ustave in v ustavno pravico do izražanja narodne pripadnosti iz 61. člena Ustave. Vendar je večina menila, da mora posameznik sprejeti omejitve informacijske zasebnosti oziroma dopustiti poseg vanje v prevladujočem splošnem interesu ali ob izpolnjevanju ustavno določenih pogojev. Večinska odločba ugotavlja, da je poseg dopusten, ker namen zbiranja (statističen) ni sporen, saj zagotavlja "agregatne" podatke o množičnih pojavih, da pa je poseg tudi potreben in nujen, ker teh podatkov ni mogoče pridobiti na drug način (tč. 33 obrazložitve). Po mnenju večine poseg tudi ni nesorazmeren, ker lahko posameznik tudi odkloni vprašanje o verskem prepričanju (pripominjam, da se ustavna odločba nanaša seveda le na vprašanje o verskem prepričanju, ne pa tudi na vprašanje o pripadnosti narodu ali narodnosti, kar se je obravnavanju ustavnosti tega vprašanja večina izognila).

Glede na to, da gre pri obeh, za mene spornih vprašanjih, za podatke o notranjih človekovih opredelitvah, ki jih statistično ni mogoče korektno zajeti, je tako razlogovanje večine neprepričljivo. Če lahko posameznik odkloni odgovor na vprašanje o verskem prepričanju in na vprašanje o pripadnosti narodu ali narodnosti, statistični podatki ne bodo mogli natanko prikazati

teh dveh okoliščin. Statističen namen vključitve obeh vprašanj v vprašalnik za popis se torej nujno izjalovi, še manj pa je to vprašanje posledično nujno in potrebno. Ne drži namreč trditev, da teh podatkov ni mogoče dobiti na drug način (z vzorčenjem).

Trditev (tč. 33 obrazložitve), da z raziskavami, ki jih opravimo na izbranem vzorcu, ni mogoče dobiti podatkov o pojavih, ki so med prebivalstvom podani v majhnem številu, je v tem primeru tudi docela nesmiselna. Podatki o verskem prepričanju prebivalcev v Republiki Sloveniji ter podatki o pripadnosti narodov ali narodnosti nikakor niso podatki, ki bi se nanašali na maloštevilne skupine. Podatke o verskem prepričanju bi bilo torej mogoče izbrati na drug način, tako zbiranje pa bi bilo lahko tudi anonimno v smislu tč. 2.2 Priporočila št. R (83) 10 Komiteja ministrov Sveta Evrope o varstvu osebnih podatkov, ki se uporabljajo za namene znanstvenoraziskovalnega dela in statistike. Končno ni odveč pri tem opozoriti, da so le maloštevilne države pri statističnih popisih zastavljale tudi vprašanje o verskem prepričanju.

3. Že pri sami sestavi popisnega lista in v kasnejši razpravi o njegovi vsebini se je pokazalo, da namen zajemanja obeh podatkov očitno ni predvsem statističen. Podatki naj bi služili nekaterim političnim skupinam in institucijam za doseg drugih ciljev, za dokazovanje upravičenosti posameznih zahtev (na primer v zvezi z verskim poukom v šolah, v zvezi z zagotavljanjem posebnih pravic pripadnikom posameznih narodov in narodnosti), lahko pa bi bilo zajemanje teh podatkov tudi podlaga za pritisk na posamezne skupine, naj pokažejo svojo pripadnost določenemu narodu itd. Že dosedanja diskusija o ustavnosti teh dveh vprašanj v slovenski javnosti dokazuje te namene. Nobenega dvoma ni, da statistični popis prebivalstva ni namenjen javnemu izpovedovanju vere in narodne pripadnosti, da pa bo glede teh dveh vprašanj popis dobil prav take vsebine in razsežnosti. Če bi bili obe vprašanji izločeni, to seveda nikakor ne bi pomenilo, da se s tem posega v pravico svobodno izpovedovati vero v javnem življenju in svobodno izražati pripadnost svojemu narodu ali narodni skupnosti. Ta ustavni spor obravnava negativni vidik obeh pravic in ne pozitivnega.

Še posebej je treba opozoriti na občutljivost teh dveh vprašanj v primeru članov iz narodnostno (in s tem ponavadi tudi versko) mešanih zakonov. Zlasti bo tak pritisk možen na otroke. Res sicer ZPPGO1 v 10. členu vsebuje določbo, da se podatki o verskem prepričanju in o pripadnosti narodu za odsotne člane gospodinjstva, ki so na dan popisa dopolnili 14 let starosti, posredujejo tako, da se predloži njihovo pisno soglasje za posredovanje teh podatkov za namene tega popisa ter njihova pisna opredelitev o njihovi narodnosti in veroizpovedi.

Sociološko in psihološko naivno je pričakovati, da bodo starši v vsakem primeru spoštovali pravico mladoletne osebe, da svobodno izpoveduje versko prepričanje in pripadnost narodu. Do kakšnih travm bo prihajalo v posameznih družinah, si lahko predstavljamo. O kakšni sorazmernosti posega je zaradi tega le težko govoriti, zlasti še, ker statističen namen glede obeh vprašanj očitno ne bo dosežen.

4. Glede vprašanja o pripadnosti narodu ali narodnosti naj opozorim še na druge razsežnosti. Popis pripadnikov slovenske manjšine na Koroškem je v Avstriji vedno predstavljal stopnjo v raznarodovanju slovenske manjšine in njeni asimilaciji. Koroški deželni glavar J. Haider je takoj po izdaji odločbe avstrijskega Ustavnega sodišča, ki se nanaša na namestitev krajevnih napisov, zahteval, naj se izvrši popis pripadnikov slovenske manjšine.

Seveda ni mogoče trditi, da gre tudi v Sloveniji za iste razmere. V Sloveniji bo popis morebiti celo

služil interesom posameznih narodov in narodnosti, ki v Sloveniji niso večinski.

Vsekakor pa je očitno, da rezultat takega popisa v nobenem primeru ne bo služil statistiki, temveč predvsem politiki.

5. V pogledu ustavnosti členov 10., 11., 12., 13., 15., 24., 25., 28. in 29 pa je Ustavno sodišče o njih odločilo, ne da bi jih izčrpno analiziralo in proučilo, torej povsem pavšalno, sklicujoč se na formalno skladnost teh določb z Ustavo in na druge zakone, zlasti ZVOP. Zaradi tega se nisem mogel strinjati z zavrnitvijo ustavne pobude glede te skupine členov, čeprav tudi sam nisem mogel opraviti izčrpnih analiz. Večinska odločba ugotavlja, da je zakonodajalec tako pri določbah o zbiranju in povezovanju podatkov iz različnih zbirk (11., 12., 13. in 28. člen ZPPGO1), kot tudi pri določanju časa shranjevanja (10. člen ZPPGO1) ter pri določbah o obdelovanju, shranjevanju in posredovanju podatkov (členi 24 - 27 ZPPGO1) spoštoval zahteve Ustave iz 38. člena, ki pravi, da je prepovedana uporaba osebnih podatkov v nasprotju z namenom njihovega zbiranja, da zbiranje, obdelovanje, namen uporabe, nadzor in varstvo tajnosti osebnih podatkov določa zakon ter da ima vsakdo pravico seznaniti se z zbranimi podatki, ki se nanašajo nanj in pravico do sodnega varstva ob njihovi zlorabi. Zlasti določbe, ki se nanašajo na obdelovanje, shranjevanje in posredovanje podatkov (določbe čl. 24 - 27 ZPPGO1) ne vsebujejo v bistvu nič drugega kot parafriziranje ustavnih zahtev. Pri tem se sklicujejo na ZVOP, ki pa v 9. členu spet le na splošno določa, da se osebni podatki smejo obdelovati le za namene, določene z zakonom. Tudi 13. člen ZVOP ne vsebuje določnih ukrepov za zavarovanje osebnih podatkov, temveč jih omenja le primeroma ter pooblašča vse izvajalce, da jih določijo v skladu z ZVOP. Zakonska regulativa sama je torej docela na ravni splošnosti, ne vsebuje jasno opredeljenih obveznosti upravljalcev zbirk ter prepušča urejanje tega področja podzakonskim predpisom.

Najmanj kar je mogoče očitati ureditvi 24. - 27. člena je, da ne izpolnjuje ustavne obveznosti iz 38. člena, da zbiranje, obdelovanje, namen uporabe, nadzor in varstvo tajnosti osebnih podatkov določa zakon. Če upoštevamo še dejstva, da se vse bolj uveljavlja avtomatska obdelava vseh podatkov, da pred Ustavnim sodiščem teče že tri leta ustavni spor o pobudi za oceno ustavnosti Zakona o centralnem registru prebivalstva, ki vsebuje tudi sporne določbe o enotni matični številki občana (EMŠO) in da vsebuje tudi popisni vprašalnik EMŠO, je seveda na dlani sklep, da problematika zbiranja, obdelovanja, nadzora in varstva tajnosti osebnih podatkov nikakor ni dovolj proučena, da bi lahko o teh vprašanih Ustavno sodišče zavzelo jasna in določna stališča. Res pa je, da tudi pobuda v tem pogledu ni bila vsebinsko dovolj obrazložena.

dr. Lojze Ude

Pridružujem se odklonilnemu ločenemu mnenju sodnika dr. Lojzeta Udeta, razen v tč. 5.

dr. Ciril Ribičič

Odklonilno ločeno mnenje sodnika dr. Fišerja

Glaseval sem proti 1. točki izreka v tej zadevi in k temu delu odločitve US dajem odklonilno ločeno mnenje.

1. Uvodoma moram pojasniti, da sem se zavzemal za to, da bi US (kakorkoli že) odločilo tudi o ustavnosti trinajste (in ne le štirinajste) alineje 6. čl. ZPPG01, to je glede vprašanja o narodni (etnični) pripadnosti in sicer ne glede na to, da bi utegnilo biti nejasno, ali je bila izrecno v tej smeri sploh podana pobuda za presojo ustavnosti izpodbijanega zakona in, če je bila podana, ali ni bila kasneje morebiti umaknjena.

Dva pglavitna argumenta kažeta v tej smeri: prvič, o popisnem vprašanju glede narodne pripadnosti je, poleg vrste drugih, tekla javna obravnava pred ustavnim sodiščem. Postopek pred US ima zagotovo celo vrsto posebnosti, vendar kljub temu ne more mimo nekaterih temeljnih procesnih pravil. Vprašanje, kaj natančno je predmet spora v konkretnem primeru, bi moralo biti pravočasno in do konca razčiščeno ter fiksirano s sklepom o sprejemu pobude po 3. odst. 26. čl. ZUstS. Čim se v postopku začne kontradiktorno obravnavanje spornega predmeta, potem je o vprašanju, ki je predmet postopka, treba odločiti. V takšnem primeru pobudnik s svojo pobudo načeloma ne more več razpolagati; načeloma pravim zato, ker seveda imamo primere, ko takšno stališče ne bi zdržalo (npr. tedaj, ko se dejansko stanje bistveno spremeni in zlasti ko je bil izpodbijani predpis usklajen z zakonom ali Ustavo).

Toda ne glede na to so bili po drugi strani izpolnjeni pogoji za obravnavanje vprašanja o narodni (etnični) pripadnosti po koneksiteti po 30. čl. ZUstS, saj sta določbi v zelo tesni medsebojni zvezi. V obeh primerih, pri veroizpovedi (v povezavi s 7. in 41. čl. Ustave) in pri narodni pripadnosti (pri slednji seveda v povezavi z 61. čl. Ustave), gre namreč za obravnavanje t. i. posebno občutljivih podatkov. To jasno kaže na potrebo po enakem obravnavanju in odločitvi (ne nujno vsebinsko enaki - čeprav sam mislim drugače, kakor bo razvidno v nadaljevanju) glede obeh spornih kategorij.

2. Po vsebinski plati pa mislim, da gre pri vprašanju o veroizpovedi pri popisu (in enako pri vprašanju o narodni pripadnosti, sicer z nekaterimi razlikami, ki so za končno odločitev - po mojem - nepomembne) za nedopusten poseg prvenstveno v 35. čl. Ustave, to je v določbo, ki varuje človekovo zasebnost.

Pravice, ki jih vsebujejo določbe 7., 41. in 61. čl. Ustave, s popisom niso prav v nobeni zvezi, niti posredni, kaj šele neposredni. Z drugimi besedami povedano, popis jim ne more ničesar dodati niti ničesar odvzeti, njihov obstoj in izvrševanje v ničemer ni vezan ne na popis kot tak in tudi ne na popisne rezultate. Še celo več: omenjene pravice - pa najsi gre za individualne ali skupinske, za njihovo pozitivno ali negativno plat - po eni strani, in na drugi strani popis ter njegove rezultate je neizogibno nujno treba strogo ločevati.

Drugačno stališče bi pomenilo zlorabo popisa kot instituta, zaradi katere bi bil ta sam po sebi ustavno nedopusten.

Izvajanje popisa je očitna prisilna aktivnost, ki jo izvaja država za neke svoje potrebe (ne dovolj jasno določene, a to je morda premostljiva težava, dokler ne gre za spraševanje o notranjih opredelitvah) in pri tem terja visoko stopnjo sodelovanja popisanih oseb. Popisani posameznik z njim ničesar ne pridobi, ne po pravni ne po dejanski plati. Kvečjemu nasprotno: nekatere kršitve sodelovalne dolžnosti so celo sankcionirane kot prekršek. V vprašanje, ali je takšno sankcioniranje res nujno potrebno, se v tem okviru ne bom spuščal; nisem pa spregledal, da pregon zaradi prekrška ne grozi popisanim osebam v zvezi z obema obravnavanima

vprašanjema. Toda celotna situacija v kateri se izvaja popis, je nedvomno takšna, da popisano osebo postavlja skorajda v celoti v položaj objekta nekega postopka, ki v ničemer ni v njenem interesu. Poseg v človekovo zasebnost je očitien.

Vprašanje je, ali bi v tej luči popis kot tak sploh preстал presojo ustavnosti; morda bi, če bi ga poskusili postaviti na kakšna drugačna izhodišča, vendar se zakonodajalec v tej smeri ni prav nič trudil in takšnih izhodišč ne daje niti splošna zakonodaja o državni statistiki. Prav nasprotno, v zakonu o popisu je zagrešil nekaj hudih napak, ki so privedle do razveljavitve dela ZPPG01, o čemer je govor v 3. točki odločbe US, pa tudi ostale izpodbijane določbe, ki so sicer zdržale presojo ustavnosti (gl. 2. točko odločbe), so kljub temu vzbudile kar precej pomislekov. Dejstvo je, da ostala popisna vprašanja iz 6. čl. ZPPG01 niso bila izpodbijana, za njihovo presojo po koneksiteti pa pogoji niso bili izpolnjeni.

3. Pri vprašanjih o veroizpovedi in narodni (etnični) pripadnosti, za razliko od ostalih vprašanj iz 6. čl. ZPPG01, ne gre za spraševanje o dejstvih (podatkih, kakor pravi napovedni stavek te določbe), temveč za spraševanje o notranji (subjektivni, intimni) opredelitvi posameznika. Za nekatere je takšna opredelitev lahko zelo težavna in delikatna, za druge povsem neproblematična, v nekaterih sredinah, ožjih ali širših, utegne biti dobesedno travmatična. Pogledi in odločitve posameznika so lahko povsem različni od prevladujočih stališč ali pričakovanj okolice, da o morebitnih interesih, ki z opredelitvijo posameznika nimajo nobene zveze, niti ne govorim.

Nevarnost manipulacij je očitna, vendar se strinjam s stališčem, da ta ne more biti argument proti popisu kot takemu.

V vsakem primeru gre za poseg v zasebnost vprašane osebe, ki je, ne glede na to, kako se bo opredelila - in celo če se bo odločila, da ne bo odgovorila - očitien in globok. Razlika med obema skupinama vprašanj (o dejstvih na eni strani in o notranji opredelitvi na drugi strani) je bistvena in za presojo zelo pomembna, dobesedno odločilna. Država v prvi vrsti po notranjih opredelitvah ljudi pri popisu sploh ne bi smela spraševati.

Zadržanost države bi morala biti v tem primeru še posebej izrazita, morebitni poseg v zasebnost pa bi moral brez trohice dvoma zdržati strogi test sorazmernosti (ne glede na moje siceršnje načelne zadržke do takšnega testa, ki se pogosto - tako je bilo tudi v obravnavanem primeru - izkaže za pomagalo nezanesljive narave in teže).

Ustavno sodišče, ki je presojalo le ustavnost vprašanja o veroizpovedi, je opravilo presojo v smeri morebitnih kršitev 7. in 41. čl. Ustave. Potem, ko je ugotovilo, da gre za poseg v pravico iz 2. odst. 41. čl. Ustave (s tem, da gre za poseg, se strinjam), je poskusilo izvesti test sorazmernosti, vendar ga je nekoliko modificiralo. Nujnosti posega v ustavno pravico, ki je prvi člen testa, ni presojalo, temveč se je zadovoljilo z ugotovitvijo, da je način zbiranja podatkov s popisom primeren (kar je nedvomno res). Toda razlika med nujnostjo in primernostjo posega je tako očitna, da je ni treba posebej dokazovati. Nič ne pomaga, če je presoja preostalih dveh členov dala pozitiven rezultat, saj ta ne more nadomestiti primanjkljaja pri prvem. Zaradi tega je moj sklep drugačen od večinsko sprejete odločitve: presoja skozi test ni uspela in postavljanje vprašanja o veroizpovedi ni v skladu z Ustavo.

4. Pripravljen bi bil razmišljati o tem, ali ne bi presoja morebiti uspela, če bi bil popis zastavljen in izveden tako, da bi že v izhodišču bistveno bolje varoval zasebnost povprašanih oseb. To bi bilo

mogoče doseči s tem, da bi bil popis anonimen vsaj v tisti meri, kolikor so anonimne druge oblike pridobivanja podatkov za statistično raziskovanje. Na ta način bi se prisilnost popisne situacije po moji oceni bistveno zmanjšala.

Toda v prvi vrsti bi se morala nasprotna stran potruditi in predstaviti morebiti obstoječe močnejše argumente (sam jih za sedaj ne vidim) za stališče, zakaj neki je pri popisu nujno zastaviti prav obe sporni vprašanji, ki se nanašata na subjektivno opredelitev popisane osebe.

5. Glede na to, da gre že ob ožje zastavljenem vprašanju po mojem mnenju za nedopustni poseg v 2. odst. 41. čl. Ustave, postane še toliko bolj jasno, da je kumuliranje dveh vprašanj, ki spadata v kategorijo posebej občutljivih podatkov, kar še dodatno stopnjuje spornost nastalega posega, v nasprotju s 35. čl. Ustave.

dr. Zvonko Fišer

Vrsta zadeve:

ocena ustavnosti in zakonitosti predpisov in drugih splošnih aktov

Vrsta akta:

zakon

Vlagatelj:

Edvard Krajnc, Vojnik in mag. Matevž Krivic, Medvode

Datum vloge:

19. 4. 2001

Datum odločitve:

28. 2. 2002

Vrsta odločitve:

odločba

Vrsta rešitve:

razveljavitev ali odprava

Objava:

Uradni list RS, št. 22/2002 in OdlUS XI, 25

Dokument:

US21233