



REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

Številka: U-I-92/01

Datum: 28. 2. 2002

O D L O Č B A

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem na pobudo Edvarda Krajncja 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.

O b r a z l o ž i t e v

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. člena 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. Predstavnik 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 presoјalo.

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. Upošteva je 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 našteje 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 našteje pravice, razen tistih, ki so izrecno dovoljeni. Pravica do zasebnosti se za posameznika lahko konča samo takrat in tam, kjer kolidira z zakonsko izkazanim močnejšim interesom drugih (odločba št. U-I- 25/95 z dne 27. 11. 1997, Uradni list RS, št. 5/98 in 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 seznanijo 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 določeno 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 čim bolj 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 prisotne, 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 privolitev 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 ZDStA.(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 popopisno 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 ZDStA, 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 ZDStA 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 ZDStA).

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 ZDStA).

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 ZDStA. Za varstvo posameznika je pomembna tudi določba 48. člena ZDStA, 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 uničevanje 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 dosego 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 zбриšejo 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 zбриšejo ali blokirajo oziroma kateri osebni podatki se zбриšejo, 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 dosego namena. Ko je namen dosežen, se zбриšejo 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 gospodinjstev. 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 gospodinjstev. 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 gospodinjstev 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 gospodinjstev 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 - zbirk 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.

P r e d s e d n i c a
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 aliteri, 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.