

Številka zadeve: U-I-92/01

Datum odločbe: 28.2. 2002

Področje: Verska in nacionalna opredelitev v okviru popisa prebivalstva

Izrek:

- 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. Razveljavitev iz prejšnje točke začne učinkovati naslednji dan po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.

Datum predpisa: 26.7. 2000

Dodatno: Odgovorila sta tako DZ kot Vlada in oba zastopala stališči, da sta pobudi neutemeljeni.

Odločitev: Odločitev obsega 3 točke izreka, kjer so bila vzpostavljena naslednja razmerja:

- **1. točka izreka: 5:3; število PLM 1, število OLM: 3**

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.

SAMO ZA: Čebulj, Janko, Testen, Škrk

SAMO PROTI: -

PLM 1: Wedam-Lukić

OLM1: Ude, pridružen Ribičič,

OLM2: Fišer

- **2. točka izreka: 7:1; število OLM: 1**

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.

SAMO ZA: Čebulj, Janko, Testen, Škrk, Wedam-Lukić, Fišer, Ribičič
SAMO PROTI: -
OLM1: Ude

- **3. točka izreka: 6:2; število OLM: 1**

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).

SAMO ZA: Janko, , Škrk, Wedam-Lukić, Fišer, Ribičič, Ude
SAMO PROTI: -
OLM1: Čebulj, pridružen Testen

POVZETEK ZADEVE: Glej zgoraj.

V nadaljevanju ideološke dimenzije zaradi kompleksnosti zadeve ocenjujemo za vsako točko izreka posebej:

1. točka izreka:

| EKONOMSKA DIM. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|------------------------------|---------------|---|---|---|---|
| Pozicija sodbe in protisodbe | Nerazporejeno | | | | |

Pri vprašanju svobode vere in vesti ne gre za ekonomsko dimenzijo.

| DRUŽBENA DIM. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|------------------------------|---------------|---|---|---|---|
| Pozicija sodbe in protisodbe | Nerazporejeno | | | | |

Družbene dimenzije v tem primeru ni, ker je vprašanje, na katerega odgovarja ustavno sodišče, dopustnost posega v 41. in 35. člen ustave, torej v svobodo vere in vesti ter informacijsko zasebnost s strani države za oblastni cilj zbiranja statističnih podatkov. Tako gre samo za avtoritativno dimenzijo: razmerje med oblastjo in posameznikom.

| AVTORITARNA DIM. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---------------------------------|---------|---|-----|---|---|
| Pozicija sodbe in protisodbe | PS | | | S | |
| Pozicija LM | OLM1, 2 | | PLM | | |
| PLM1: Wedam-Lukić | | | 2 | | |
| OLM 1: Fišer | 2 | | | | |
| OLM2: Ude, Ribičič | 2 | | | | |
| ZA: Čebulj, Janko, Škrk, Testen | | | 0,5 | 1 | 1 |

V tem primeru gre za avtoritarno dimenzijo, ker je vprašanje, na katerega odgovarja ustavno sodišče, dopustnost posega v 41. in 38. ter 35. člen ustave, torej v svobodo vere in vesti ter komunikacijsko zasebnost posameznikov s strani države za oblastni cilj zbiranja statističnih podatkov.

Pozicija sodbe je S 4. Večina izpostavi pomembnost svobode vere in vesti ter komunikacijske zasebnosti, vendar hkrati poudari, da ti dve pravici nista neomejeni ter da je vanju pod ustavnimi pogoji, sledeč ustavno dopustnemu cilju na sorazmeren način dovoljeno posegati. Ustavno dopustni cilj so tu legitimni razlogi države v zbiranju statističnih podatkov, milejšega ukrepa pri oblikovanju samega vprašanja pa tudi ustavno sodišče ni uspelo identificirati. Na drugi strani ustavno sodišče poudari celo vrsto kavl, ki jih ima posameznik, da ne bi bil prisiljen odgovarjati o svoji veroizpovedi. Mora biti poučen, da na vprašanje ni dolžan odgovoriti; odgovori se zbirajo pisno, pisne izjave za manjkajoče člane, poseben poudarek na mladoletnikih. Kljub temu pa se odgovor, da ne želi odgovoriti na vprašanje zavede zbiralni list, ker pomeni poseg v zasebnost. Skratka, ocenjujemo, da ustavno sodišče tu išče ustrezno ravnotežje med posameznikom in državo, zato S 4.

Protisodba bi bila pozicija PS 1, ker bi US odločilo v prid pobudnikov in tako vprašanje v prid svobode vere in vesti ter zasebnosti razveljavilo.

PLM Wedam-Lukić je PS 3, ker se ji bolj zastavlja vprašanje utemeljenosti zbiranja podatkov o veroizpovedi za statistične namene; zato je eno stopnjo bolj naklonjena posamezniku.

OLM 1 Fišer – meni, da gre v tem primeru – zaradi kumulacije posega v 2. odstavek 41. člena ter posega v 35. člen za nedopusten poseg v zasebnost posameznika. OLM 1 je zato pozicija 1, najbolj v prid posameznika.

OLM 2: Ude, Ribičič – še bolj radikalno kot Fišer zoper samo zbiranje podatkov o veroizpovedi in narodnosti, ker naj ti ne bi bili sploh namenjeni statistiki, ampak politiki. Zato naj se bi o teh vprašanih sploh ne spraševalo. Enaka pozicija kot OLM 1, le da še bolj radikalno obrazložena.

| MEDNARODNA PRAVNA VPETOST (OCENA OD 1 DO 4 ali neocenjeno-NC) | | |
|---|----------|--|
| Odločitev in sodniki ZA | 3 | <i>Sklicuje se na mednarodne pogodbe, ekonomsko-socialni svet, citirajo tudi tujo literaturo, ni pa to nosilni argument.</i> |
| PLM: Wedam-Lukić | 1 | <i>Se ne sklicuje</i> |
| OLM1: Fišer | 1 | <i>Se ne sklicuje</i> |
| OLM2: Ude, Ribičič | 1 | <i>Se ne sklicuje</i> |

| NAKLONJENOST VLADI (OCENA OD 1 DO 4 ali neocenjeno - NC) | | |
|--|----------|--|
| Odločitev in sodniki ZA | 4 | <i>Enaka kratka utemeljitev.</i> |
| PLM: Wedam-Lukić | 3 | <i>Manj naklonjena vladi, sploh glede veroizpovedi</i> |
| OLM1: Fišer | 1 | <i>Meni, da pobuda je utemeljena.</i> |
| OLM2: Ude, Ribičič | 1 | <i>Meni, da pobuda je utemeljena.</i> |

Opomba:

1-odloči drugače, kot sledi iz mnenja vlade

2-delno skladno in delno nasprotno mnenju vlade

3-odloči tako, kot sledi iz mnenja vlade, vendar z vsebinsko drugačno utemeljitvijo

4- odloči tako, kot sledi iz mnenja vlade z vsebinsko enako ali podobno utemeljitvijo

2. točka izreka:

| EKONOMSKA DIM. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|------------------------------|----------------------|---|---|---|---|
| Pozicija sodbe in protisodbe | Nerazporejeno | | | | |

Ekonomske dimenzije v zvezi z vprašanjem ustreznega statističnega obdelovanja in rabe zbranih podatkov, kar vpliva na pravico do (informacijske) zasebnosti ni.

| DRUŽBENA DIM. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|------------------------------|----------------------|---|---|---|---|
| Pozicija sodbe in protisodbe | Nerazporejeno | | | | |

Družbene dimenzije v zvezi z vprašanjem ustreznega statističnega obdelovanja in rabe zbranih podatkov, kar vpliva na pravico do (informacijske) zasebnosti ni. Tu ne gre za vprašanje odnosa med različnimi družbenimi skupinami, ampak za odnos posameznik – država.

| AVTORITARNA DIM. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|--|-----|-----|---|---|---|
| Pozicija sodbe in protisodbe | PS | | S | | |
| Pozicija LM | OLM | | | | |
| OLM: Ude | 2 | | | | |
| ZA: Čebulj, Fišer, Janko, Ribičič, Wedam-Lukić, Testen, Škrk | | 0,5 | 1 | 1 | |

Podana je avtoritarna dimenzija. Gre za vprašanje ustreznega statističnega obdelovanja in rabe zbranih podatkov med različnimi državnimi, upravnimi organi, kar vpliva na pravico do (informacijske) zasebnosti ni.

Gre torej za odnos posameznik - država. Večinska odločba se, tako kot pri 1. točki izreka, trudi najti kar najboljše ravnotežje med obema vrednotama. Le tega identificira skozi preplet določb različnih področnih zakonov, vztrajajoč, da vsakršno zbiranje in uporaba podatkov ne sme pripeljati do izdelave individualne slike posameznika; temveč gre le zbiranje v agregatni namen. Pozicija S 3. PS bi bila 1, ker bi ustavno sodišče mnogo bolj zavarovalo pravice posameznikov do zasebnosti.

| MEDNARODNA PRAVNA VPETOST (OCENA OD 1 DO 4 ali neocenjeno-NC) | | |
|---|---|------------------------|
| Odločitev in sodniki ZA | 1 | <i>Se ne sklicuje.</i> |
| OLM1: Ude | 1 | <i>Se ne sklicuje.</i> |

| NAKLONJENOST VLADI (OCENA OD 1 DO 4 ali neocenjeno - NC) | | |
|--|---|---------------------------|
| Odločitev in sodniki ZA | 3 | <i>Podobno kot vlada.</i> |
| OLM: Ude | 1 | <i>Nasprotno vladi.</i> |

| NAKLONJENOST DZ (OCENA OD 1 DO 4 ali neocenjeno - NC) | | |
|---|---|-------------------------|
| Odločitev in sodniki ZA | 3 | <i>Podobno kot DZ.</i> |
| OLM: Ude | 1 | <i>Nasprotno DZ-ju.</i> |

3. točka izreka:

| EKONOMSKA DIM. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|------------------------------|---------------|---|---|---|---|
| Pozicija sodbe in protisodbe | Nerazporejeno | | | | |

Ekonomska dimezija ni podana. Gre za vprašanje odnosa med državo in posameznikom z vidika posega v informacijsko zasebnost.

| DRUŽBENA DIM. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|------------------------------|---------------|---|---|---|---|
| Pozicija sodbe in protisodbe | Nerazporejeno | | | | |

Družbena dimenzija ni podana. Gre za vprašanje odnosa med državo in posameznikom.

| AVTORITARNA DIM. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|---|---|---|-----|----|
| Pozicija sodbe in protisodbe | | S | | | PS |
| Pozicija LM | | | | OLM | |
| OLM: Čebulj, Testen | | | | 2 | |
| ZA: Fišer, Janko, Ribičič, Škrk, Ude, Wedam-Lukić | 1 | 1 | 1 | | |

Podana je avtoritarna dimenzija, ker je US presojalo državni poseg v informacijsko zasebnosti posameznikov. Večina odloči, da 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. Sodba je tako v tem delu pretežno naklonjena posamezniku S 2. Protisodba bi bila, da država lahko z zbranimi podatki diskrecijsko razpolaga PS 5.

OLM nasprotuje večinski sodbi, rekoč da je protislovna, ker vztraja, da je za poseg v 38. člen ustave potreben zakonsko določen namen, kar izpodbijani zakon v skladu z OLM stori (določa dva različna namena: statistika, register gospodinjstev, stavb. Ne gre torej za to, da bi se statistični podatki zbrali v drug namen, kot so bili zbirani, niti v danem primeru ne gre za preveč splošen, nedoločen namen. Na kratko, zakonodajalcu ni treba sprejemati dveh zakonov in še enkrat v poseben zakonski namen zbirati podatkov. Tako stališče je bolj avtoritativno kot večinsko, zato OLM 4. Išče ustrezno ravnotežje med varstvom pravice posameznikov in drugimi razlogi (ekonomičnost, vladavina prava, itd.).

| MEDNARODNA PRAVNA VPETOST (OCENA OD 1 DO 4 ali neocenjeno-NC) | | |
|---|---|-----------------|
| Odločitev in sodniki ZA | 1 | Ni sklicevanja. |
| OLM: Čebulj, Testen | 1 | Ni sklicevanja. |

| NAKLONJENOST VLADI (OCENA OD 1 DO 4 ali neocenjeno - NC) |
|--|
|--|

| | | |
|-------------------------|----------|-----------------------------|
| Odločitev in sodniki ZA | 1 | <i>Ne sledi.</i> |
| OLM: Čebulj, Testen | 3 | <i>Podobna utemeljitev.</i> |

| NAKLONJENOST DZ (OCENA OD 1 DO 4 ali neocenjeno - NC) | | |
|---|----------|-----------------------------|
| Odločitev in sodniki ZA | 1 | <i>Ne sledi.</i> |
| OLM: Čebulj, Testen | 3 | <i>Podobna utemeljitev.</i> |