



REPUBLIKA SLOVENIJA  
USTAVNO SODIŠČE

Številka: U-II-2/11-16

Datum: 19. 4. 2011

**ODKLONILNO LOČENO MNENJE SODNICE DR. ETELKE KORPIČ – HORVAT  
K ODLOČBI št. U-II-2/11 z dne 14. 4. 2011**

1. Glasovala sem proti odločitvi, da se zavrne zahteva Državnega zbora, naj Ustavno sodišče odloči, da bi zaradi zavrnitve Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva ter arhivih (v nadaljevanju ZVDAGA-A) nastale protiustavne posledice.

2. Vsaka država se sama odloča, katere arhive bo odprla in kakšna bo dostopnost do arhivskih gradiv. Pravila uredi praviloma z zakonom. Razvite demokracije dostopnost do informacij vse manj omejujejo, za kar se zavzemam tudi sama, vendar ob ustreznem varovanju dostopa do informacij javnega interesa in zasebnega življenja posameznikov, ko gre za poseg v ustavne pravice. Iz primerjalnopravne ureditve varovanja osebnih podatkov lahko ugotovim, da se varujejo informacije, ki se nanašajo na zasebno življenje oseb, ne pa informacije v zvezi z opravljanjem funkcije.<sup>1</sup> Tudi iz Priporočila Odbora ministrov Sveta Evrope št. 2000 (13) državam članicam o evropski politiki dostopa do arhivov izhaja, da bi morali imeti vsi uporabniki dostop do javnega arhivskega gradiva, zakonodaja članic pa bi morala določiti, ali je odprtje javnega arhivskega gradiva brez omejitev ali pa velja splošen rok nedostopnosti. Priporočilo pa dopušča izjeme od neomejenega dostopa do javnega arhivskega gradiva, da se zagotovi zaščita javnih interesov (državna obramba, javni red in zunanja politika) ali posameznikov pred objavo informacij o njihovem zasebnem življenju.<sup>2</sup> Iz Priporočila Odbora ministrov Rec (2002) 2 državam članicam glede dostopa do uradnih dokumentov, ki ga je sprejel Svet Evrope, pa izhaja, da države članice lahko omejijo pravico dostopa do uradnih dokumentov. Omejitve morajo biti natančno določene z zakonom, nujne in sorazmerne s ciljem varovanja, med drugim tudi zaradi varovanja zasebnosti in drugih pravno utemeljenih zasebnih interesov.<sup>3</sup> Tudi Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin<sup>4</sup> v drugem odstavku 8. člena določa, da se javna oblast ne sme vmešavati v izvrševanje pravice do spoštovanja zasebnega življenja, razen če je to določeno v zakonu in nujno v demokratični družbi zaradi državne varnosti, javne varnosti ali ekonomske blaginje države, zato da se prepreči nered ali

---

<sup>1</sup> Iz sodne prakse Vrhovnega upravnega sodišča Nemčije je znana sodba v zadevi 3 C 41/03 – Kohl II z dne 23. junija 2004. Omogočen je bil dostop do arhivov Stasi v zvezi s Helmutom Kohlom za namene raziskovanja, politične in zgodovinske obdelave informacij ter za uporabo v medijih. Sodišče je prepovedalo posredovanje informacij, ki se nanašajo na zasebno življenje, ne pa informacij v zvezi z opravljanjem funkcije.

<sup>2</sup> Sprejel ga je Odbor ministrov 13. julija 2000, dostopno na <http://www.arhiv.gov.si/fileadmin/arhiv.gov.si/pageuploads/zakonodaja/SvetEvrope-prip1.pdf>.

<sup>3</sup> Sprejel ga je Odbor ministrov 21. februarja 2002, dostopno na <http://www.arhiv.gov.si/fileadmin/arhiv.gov.si/pageuploads/zakonodaja/SvetEvrope-prip2.pdf>.

<sup>4</sup> Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94).

zločin, da se zavaruje zdravje ali morala ali da se zavarujejo pravice in svoboščine drugih ljudi.

3. Pritrjujem zapisanemu v odločbi, da Državni zbor ni zadostno utemeljil, v čem bi ureditev v tretjem odstavku 65. člena Zakona o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva ter arhivih (v nadaljevanju ZVDAGA) lahko škodovala interesom Republike Slovenije, čeprav bi Ustavno sodišče lahko sprejelo predlog Državnega zbora, da pridobi dokumente Arhiva Republike Slovenije in pojasnila Sove v zvezi z morebitnimi posledicami ob razkritju vsebine dokumentov. Zato v mnenju ne bom obravnavala vprašanja razkritja gradiva, ki bi lahko škodovalo varnosti države in njenim zunanjepolitičnim ali gospodarskim interesom.

4. Ne glede na to, ali Državni zbor navaja konkreten primer kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin, pa po moji oceni zadoščajo navedbe Državnega zbora, da bi z neomejenim dostopom do podatkov v arhivskem gradivu prišlo do razkritja oseb, ki so sodelovale pri zbiranju obveščevalnih podatkov v korist Slovenije, kar bi lahko sprožilo nasilna dejanja posameznikov ali skupin zoper navedene osebe in njihove družinske člane, katerih identifikacijski podatki so zajeti v navedenem gradivu.

5. Menim, da je tretji odstavek 65. člena ZVDAGA v neskladju z Ustavo ne samo, ker dopušča neomejen dostop do podatkov v arhivu za navedene osebe, ampak tudi, ker dovoljuje neomejen dostop do arhivskega gradiva, ki vsebuje občutljive osebne podatke, ki so bili pridobljeni s kršenjem človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki se nanašajo na vse osebe, ki so bile nosilke javnih funkcij.

6. Po stališču, ki ga je Ustavno sodišče sprejelo v odločbi št. U-II-1/11 z dne 10. 3. 2011 (zadeva pokojninska reforma), mora Državni zbor v svoji zahtevi, naj Ustavno sodišče presodi o dopustnosti referendumu, jasno in določno navesti, katere določbe veljavnega zakona so protiustavne in iz katerih ustavnopravnih razlogov. Breme zatrjevanja in utemeljevanja mora torej nositi Državni zbor. Ustavno sodišče opravi preizkus le v mejah zatrjevanega, v mejah zahtevka. Zato Ustavno sodišče zavrne zahtevek, če Državni zbor v svojih navedbah ne izkaže protiustavnosti zakona oziroma njegovih določb. Taka presoja se mi je zdela v primeru obravnavanja pokojninske reforme (sistemskega zakona) edino mogoča, saj bi bilo objektivno nemogoče, da bi Ustavno sodišče v kratkem roku 30 dni, kot ga določa Zakon o referendumu in ljudski iniciativi,<sup>5</sup> presodilo ustavno skladnost vseh (okrog 430 členov) določb pokojninskega zakona. V primerih, ko gre za ustavno spornost le enega ali manjšega števila členov, pa bi po mojem mnenju Ustavno sodišče moralo presoditi o njihovi skladnosti z Ustavo v celoti in ne le v okviru navedb predlagatelja. Določba zakona je lahko namreč protiustavna tudi v delu, v katerem njegove protiustavnosti predlagatelj ne zatrjuje. Če Ustavno sodišče presoja le v okviru navedb predlagatelja, ta pa protiustavnosti ne izkaže, mora njegovo zahtevo zavrni in dopustiti referendum. Če na referendumu sprejeti (novi) zakon ni potrjen, velja določba veljavnega zakona, ki pa je lahko protiustavna. Ustavno sodišče je, kljub temu da je varuh ustavnosti in zakonitosti, dopustilo, da je obveljala protiustavna določba. Menim, da do takega primera lahko pride v obravnavani zadevi. Po mojem mnenju je tretji odstavek 65. člena ZVDAGA očitno neskladen z Ustavo ne samo zaradi razloga dostopnosti podatkov zaposlenih v

---

<sup>5</sup> Zakon o referendumu in ljudski iniciativi, Uradni list RS, št. 26/07 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZRLI)

obveščevalno-varnostnih službah, ampak tudi vseh nosilcev javnih funkcij, kar utemeljujem v nadaljevanju.

7. Menim, da bi moralo ustavno sodišče v obravnavani zadevi presoditi ustavnost tretjega odstavka 65. člena ZVDAGA v celoti. ZVDAGA je po moji presoji glede na predmet pravnega urejanja, to je dostopa do navedenih osebnih podatkov, treba upoštevati kot posebni zakon v razmerju do Zakona o varstvu osebnih podatkov (v nadaljevanju ZVOP-1). Za njuno razmerje v tem delu velja načelo *lex specialis derogat legi generali* (posebni predpis razveljavi splošnega).

8. Tretji odstavek 65. člena ZVDAGA se glede na navedeno načelo uporablja v celoti tako za osebe, ki so bile nosilke javnih funkcij, kot za druge osebe. Glede oseb nosilk javnih funkcij (med te osebe sodijo npr. sodniki, tožilci, vsi državni in občinski funkcionarji idr.) določa, da so občutljivi osebni podatki,<sup>6</sup> ki se nanašajo nanje in so bili pridobljeni s kršenjem človekovih pravic in temeljnih svoboščin, dostopni brez omejitev.

9. Tretji odstavek 65. člena ZVDAGA je v tem delu po mojem mnenju v neskladju z 38. členom Ustave. Ustava v prvem odstavku 38. člena določa, da je zagotovljeno varstvo osebnih podatkov in da je prepovedana uporaba osebnih podatkov v nasprotju z namenom njihovega zbiranja. Navedena določba je poseben vidik pravice do zasebnosti iz 35. člena Ustave. Tudi J. Čebulj v Komentarju Ustave Republike Slovenije navaja, da se varstvo osebnih podatkov obravnava kot del človekove zasebnosti.<sup>7</sup> Posegi v varstvo osebnih podatkov iz 38. člena Ustave so dopustni, če so v skladu z načelom sorazmernosti, če prestandejo t. i. strogi test sorazmernosti. Ustavno sodišče te presoje ni opravilo glede vprašanja dostopa do občutljivih osebnih podatkov nosilcev javnih funkcij, pridobljenih s kršenjem človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ker se Državni zbor nanje ni skliceval. Prav tako pa te presoje ni opravilo glede dostopa do podatkov oseb, ki so sodelovale pri zbiranju obveščevalnih podatkov v korist Slovenije. Po mojem mnenju se je namreč napačno sklicevalo na splošno ureditev varstva osebnih podatkov po ZVOP-1. S tem se je izognilo presoji ustavnosti tretjega odstavka 65. člena ZVDAGA.

10. Tudi sicer pa je sklicevanje na ureditev po ZVOP-1 neprepričljivo. Nedopusten poseg v 38. člen Ustave lahko pomeni že sam dostop do teh podatkov, zato bi bila pravna sredstva posameznika za varstvo osebnih podatkov po tem zakonu neučinkovita. Po mojem mnenju bi se morale varovati informacije, ki se nanašajo na zasebno življenje oseb, kot je to pravilo tudi v drugih državah. Prizadeta oseba ne more dobiti zadostne satisfakcije v sodnih postopkih, ko so že enkrat obdelani ali celo objavljeni njeni občutljivi osebni podatki, in to podatki, ki so bili pridobljeni s kršenjem človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

11. Prav tako je po mojem mnenju v odločbi vprašljivo sklicevanje na peti odstavek 63. člena ZVDAGA, ki določa, da je zloraba osebnih podatkov sankcionirana v Kazenskem

---

<sup>6</sup> Občutljivi osebni podatki so podatki o rasnem, narodnem ali narodnostnem poreklu, političnem, verskem ali filozofskem prepričanju, članstvu v politični stranki in sindikatu, zdravstvenem stanju, spolnem življenju, vpisu ali izbrisu v ali iz kazenske evidence, ki se vodijo na podlagi zakona, ki ureja prekrške, biometrične značilnosti, če je z njihovo uporabo mogoče določiti posameznika v zvezi s kakšno od prej navedenih okoliščin (21. Alineja 2. člena ZVDAGA).

<sup>7</sup> Glej L. Šturm, Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002, str. 408 – 411.

zakoniku. Ob ureditvi, ki dopušča neomejen dostop do določenih podatkov, je o zlorabi teh podatkov nesmiselno govoriti.

12. Po moji presoji je nerazumljiva tudi razlaga v odločbi, ki se nanaša na informacijo javnega značaja. V skladu z drugim odstavkom 39. člena Ustave ima vsakdo pravico dobiti informacijo javnega značaja, če ima pravni interes, razen v primerih, ki jih določa zakon, vendar Zakon o dostopu do informacij javnega značaja, ki ureja to področje, določa, da se arhivska gradiva, ki se hranijo v skladu z zakonom, ki ureja arhive (to je z ZVDAGA, op.a.), ne štejejo za informacijo javnega značaja.

13. Prav tako ne morem soglašati, da niso pomembne navedbe Državnega zbora, ki se nanašajo na zakonitost Uredbe<sup>8</sup> o izročanju gradiva iz nekdanje Službe državne varnosti. Navedena Uredba določa posebno varovanje in dostopnost predanega arhivskega gradiva, ki je nastalo v nekdanji Službi državne varnosti in njenih predhodnicah pred 17. 5. 1990, in s tem omejuje dostopnost do arhivskega gradiva. ZVDAGA takega posebnega varovanja in dostopnosti ne določa. Kljub temu se Ustavno sodišče ne opredeli do navedb Državnega zbora in skladnosti navedene Uredbe z ZVDAGA.

dr. Etelka Korpič – Horvat  
Sodnica

---

<sup>8</sup> Po tretjem odstavku 153. člena Ustave je uredba splošni pravni akt, ki mora biti v skladu z Ustavo in zakoni.