



REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

Številka: U-II-2/11-11

Datum: 14. 4. 2011

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku po prvem odstavku 21. člena Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 26/07 – uradno prečiščeno besedilo), začetem z zahtevo Državnega zbora Republike Slovenije, na seji 14. aprila 2011

odločilo:

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 (EPA 1535-V) na referendumu nastale protiustavne posledice, se zavrne.

Obrazložitev

A.

1. Državni zbor je 4. 2. 2011 sprejel Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva ter arhivih (v nadaljevanju ZVDAGA-A). Skupina poslank in poslancev Državnega zbora je 11. 2. 2011 vložila zahtevo za razpis naknadnega zakonodajnega referendumu o tem zakonu. Državni zbor je 17. 2. 2011 sprejel sklep, naj Ustavno sodišče odloči, ali bi z zavrnitvijo ZVDAGA-A na referendumu nastale protiustavne posledice (prvi odstavek 21. člena v zvezi z 22. členom Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi – v nadaljevanju ZRLI).

2. Državni zbor v zahtevi navaja, da bi morebitna zavrnitev ZVDAGA-A na referendumu lahko povzročila, da bi se nadaljevalo stanje, ki naj bi bilo v neskladju z 2. in 5. členom, drugim odstavkom 14. člena, tretjim odstavkom 15. člena ter 17., 34. in 35. členom Ustave. Tretji odstavek 65. člena Zakona o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva ter arhivih (Uradni list RS, št. 30/06 – v nadaljevanju ZVDAGA), ki bi ga ZVDAGA-A dopolnil, naj bi bil namreč v neskladju z Ustavo. Omogočal naj bi neomejeno predčasno razkritje podatkov iz arhivskega gradiva, ki se nanašajo na obveščevalno-varnostno dejavnost v obdobju pred 17. 5. 1990. Ti arhivi, ki naj bi sicer ostali dostopni javnosti, vsebujejo posamezne podatke, ki se nanašajo na sedanje vitalne interese Republike Slovenije in tekočo obveščevalno-varnostno dejavnost v zvezi s tujino. Zakonska ureditev v ZVDAGA pa naj ne bi omogočala tehtanja, ali lahko dostop do konkretnega gradiva ogrozi pomembne državne interese oziroma človekove pravice

posameznikov. Posamezniki, ki so opravljali obveščevalno-varnostno dejavnost pred 17. 5. 1990, naj bi bili neupravičeno postavljeni v slabši položaj kot osebe, ki so tako dejavnost opravljale po tem datumu (drugi odstavek 14. člena v zvezi s 5. členom Ustave). Ogrožena naj bi bila njihova varnost in osebno dostojanstvo ter varnost in dostojanstvo njihovih družin (34. in 35. člen Ustave). Zakonska ureditev naj bi bila škodljiva tudi za državno in javno varnost, obrambo, zunanje zadeve in obveščevalno-varnostno dejavnost države ter naj bi protiustavno posegala v ustavna načela, na katerih temelji država (4. člen Ustave). Državni zbor ocenjuje, da naj bi bili ogroženi tudi verodostojnost, ugled in položaj Republike Slovenije v mednarodni skupnosti ter v odnosu do drugih držav in mednarodnih institucij. Opozarja tudi na Uredbo o izročanju gradiva iz nekdanje Službe državne varnosti (Uradni list RS, št. 50/07 – v nadaljevanju Uredba), ki naj bi omogočala posebno varovanje in posebno ureditev dostopnosti tudi za arhivsko gradivo, ki je nastalo pred 17. 5. 1990, česar tretji odstavek 65. člena ZVDAGA ne omogoča. Zato naj bi bila Uredba nezakonita.

3. Državni zbor navaja, da naj bi tretji odstavek 65. člena ZVDAGA temeljil na predpostavki, da je bilo celotno delovanje slovenskih oblastnih organov pred 17. 5. 1990 sporno. Takšna ureditev naj bi spregledala dejstvo, da je bilo ob osamosvojitvi uveljavljeno načelo pravne kontinuitete. Meni, da bi morala pravica do zasebnosti oseb, na katere se nanašajo zbrani podatki, prevladati nad interesom javnosti do dostopnosti arhivov o delovanju bivše države. Ustavnemu sodišču predlaga, naj pri presoji izhaja iz koncepta pričakovane zasebnosti, ki naj ga razširi še na nov koncept pričakovanega varstva osebnega dostojanstva in osebne varnosti. Poleg tega naj bi razkritje podatkov iz arhivskega gradiva, dostopnega na podlagi sporne določbe ZVDAGA, "za obveščevalne službe zainteresiranih držav pomenilo možnost rekonstruiranja nekaterih preteklih dogodkov, ki so pomembno vplivali na mednarodne aktivnosti in sprejem nekaterih mednarodnih aktov."

4. Na navedbe v zahtevi Državnega zbora so odgovorili podpisniki zahteve za razpis referendumov. Poudarjajo, da naj bi se z ZVDAGA-A nesorazmerno zaprl dostop do arhivskega gradiva nekdanje Službe državne varnosti (v nadaljevanju SDV), ki naj bi delovala kot politična policija, ter do drugih arhivov, ki so nastali v prejšnjem nedemokratskem režimu, ki je načrtno kršil človekove pravice in temeljne svoboščine. Državnemu zboru očitajo, da v zahtevi ne konkretizira protiustavnih posledic in da jih ne sooči z ustavno pravico do referendumskega odločanja. Menijo, da pravica do referendumov nima le ustavnopravne, ampak tudi naravnopravno podlago. ZVDAGA-A očitajo, da ne sledi Resoluciji Evropskega parlamenta z dne 2. aprila 2009 o evropski zavesti in totalitarizmu (UL C 137E, 27. 5. 2010, str. 25 – v nadaljevanju Resolucija o evropski zavesti in totalitarizmu), ki poziva vse države članice, naj si resnično prizadevajo za odprtje arhivov, tudi arhivov nekdanjih notranjih varnostnih služb, tajne policije in obveščevalnih služb. ZVDAGA-A naj bi kazal na to, da želi Vlada prikriti delovanja nekdanje SDV. Ustavna podlaga za odprtje arhivov SDV naj bi bila v osebnem dostojanstvu oseb, katerih človekove pravice naj bi ta služba kršila. ZVDAGA-A naj bi povzročil kršitve človekovih pravic do obveščevalnosti in poznavanja objektivne zgodovinske resnice, hkrati pa naj bi se s takimi dejanji sistematično rušila pravna država. Sklicujejo se na sodbo Vrhovnega sodišča št. Ips 187/98 z dne 23. 5. 2002. Zato naj bi bil ZVDAGA-A v neskladju z 2., 34., 39. in 153. členom Ustave. Glede pravice do referendumov se sklicujejo na stališča Ustavnega sodišča v odločbi št. U-I-47/94 z dne 19. 1. 1995 (Uradni list RS, št. 13/95, in OdlUS IV, 4). Menijo, da bi zavrnitev izvedbe naknadnega zakonodajnega referendumov pomenila izvotlitev 3., 44. in

90. člena Ustave. Zato predlagajo, naj Ustavno sodišče ugotovi, da z odložitvijo uveljavitve ali zavrnitvijo ZVDAGA-A ne bi nastale protiustavne posledice.

B. – I.

5. Na podlagi prvega odstavka 21. člena ZRLI je Ustavnemu sodišču zaupano, da na zahtevo Državnega zbora oceni, "ali bi bile z odložitvijo uveljavitve [...] zakona zaradi referendumu ali z njegovo neuveljavitvijo res prizadete tako pomembne ustavne pravice, da bi bilo zaradi tega – ob tehtanju prizadetih ustavnih dobrin – dopustno poseči v ustavno pravico do referendumskega odločanja" (tako že odločba Ustavnega sodišča št. U-I-47/94). Ustavno sodišče mora pri presoji na podlagi prvega odstavka 21. člena ZRLI ob tehtanju prizadetih ustavnih vrednot oceniti, ali je dopustno poseči v ustavno pravico do referendumu.

6. Protiustavne posledice, ki jih na podlagi prvega odstavka 21. člena ZRLI v konkretnih primerih ugotavlja Ustavno sodišče, lahko po zakonskem besedilu nastanejo bodisi zaradi zavrnitve zakona na referendumu bodisi že zaradi odložitve uveljavitve zakona zaradi izvedbe referendumskega postopka. V obravnavani zadevi Državni zbor zatrjuje, da bi protiustavne posledice lahko nastale zaradi zavrnitve ZVDAGA-A na referendumu. Zato je Ustavno sodišče opravilo presajo le v tem obsegu.

7. Obseg ustavnosodne presoje nastanka protiustavnih posledic zaradi zavrnitve zakona je Ustavno sodišče razložilo v odločbi št. U-II-2/09 z dne 9. 11. 2009 (Uradni list RS, št. 91/09). Izhodišče za presajo je predpostavka, da bodo volivci na referendumu sprejeti, a še ne uveljavljeni zakon, zavrnili. O nastanku protiustavnih posledic zaradi zavrnitve sprejetega zakona na referendumu je zato mogoče govoriti le, če je veljavna zakonska ureditev protiustavna, sprejeti zakon pa to protiustavnost odpravlja na ustavnoskladen način. Samo v takšnem primeru lahko Ustavno sodišče na podlagi tehtanja ustavnih vrednot s svojo odločitvijo poseže v ustavno pravico do referendumu.¹

8. Prvi odstavek 21. člena ZRLI torej predvideva, da Ustavno sodišče najprej opravi presajo veljavnega zakona, nato pa po potrebi, če se izkaže, da je veljavni zakon protiustaven, še presajo, ali sprejeti zakon to protiustavnost odpravlja. Tako kot sicer pri naknadni presoji ustavnosti zakonov Ustavno sodišče tudi v postopku na podlagi prvega odstavka 21. člena ZRLI presoja le, ali so posamezne zakonske določbe veljavnega oziroma sprejetega zakona v skladu z Ustavo. Možnost nastanka oziroma nadaljevanja protiustavnih posledic mora izhajati neposredno in konkretno iz normativne zakonske ureditve. V skladu s stališčem Ustavnega sodišča iz odločbe št. U-II-1/11 z dne 10. 3. 2011 (Uradni list RS, št. 20/11) je treba pristojnost po prvem odstavku 21. člena ZRLI razumeti tako, da lahko Ustavno sodišče ugotovi nastanek protiustavnih posledic morebitne zavrnitve zakona na referendumu, če navedbe Državnega zbora očitno izkazujejo obstoječo protiustavnost, katere odprava je nujna, da bi se zavarovale pomembne ustavnopravne vrednote, ki jim je treba dati prednost pred ustavno pravico volivcev, da o zakonu odločajo na referendumu. Ustavno sodišče pa niti glede veljavnega zakona niti glede sprejetega, a še ne uveljavljenega zakona ne presoja, ali je ureditev primerna, koristna ali kako drugače smiselna.

¹ Prim. tudi odločbo Ustavnega sodišča št. U-II-1/10 z dne 10. 6. 2010 (Uradni list RS, št. 50/10).

B. – II.

9. Glede na izhodišča ustavnosodne presoje je moralo Ustavno sodišče v obravnavanem primeru presoditi, ali navedbe Državnega zbora očitno izkazujejo protiuustavnost tretjega odstavka 65. člena veljavnega ZVDAGA. Ta določba se glasi: "(3) Arhivsko gradivo, nastalo pred konstituiranjem Skupščine Republike Slovenije 17. maja 1990, ki se nanaša na nekdanje družbenopolitične organizacije (npr. Zveza komunistov Slovenije, Socialistična zveza delovnega ljudstva, Zveza sindikatov Slovenije, Zveza socialistične mladine Slovenije, Zveza združenj borcev NOV Slovenije, Zveza rezervnih vojaških starešin Slovenije), organe notranjih zadev (npr. policija), pravosodne organe (npr. sodišča, tožilstva, zapori) in obveščevalno varnostne službe, je dostopno brez omejitev, razen arhivskega gradiva, ki vsebuje občutljive osebne podatke, ki so bili pridobljeni s kršenjem človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter se nanašajo na osebe, ki niso bile nosilke javnih funkcij."

10. Državni zbor zatrjuje, da bi bile protiuustavne posledice zavrnitve ZVDAGA-A na referendumu v tem, da bi prišlo do razkritja podatkov, ki bi lahko ogrozili pomembne interese Republike Slovenije. Razkritje teh podatkov naj bi huje škodilo varnostnim, zunanjepolitičnim in gospodarskim interesom Republike Slovenije ter verodostojnosti, ugledu in položaju Republike Slovenije v mednarodni skupnosti ter v odnosu do drugih držav in mednarodnih institucij. Posledica razkritja naj bi bila trajnejša ogrožitev interesov državne varnosti, ki vključujejo zlasti varstvo samostojnosti, neodvisnosti in suverenosti ter ozemeljske celovitosti Republike Slovenije. V zvezi s tem zatrjujejo kršitev 2. in 4. člena Ustave.

11. Navedenih protiuustavnih posledic Državni zbor ne obrazloži, temveč jih zatrjuje zgolj abstraktno, ne da bi jih konkretiziral. Državni zbor v svoji zahtevi pravzaprav navaja razloge, ki jih prvi odstavek 65. člena ZVDAGA določa kot razloge za omejitev dostopnosti do javnega arhivskega gradiva. Ustavno sodišče na podlagi takih trditev ne more ugotoviti, ali bi protiuustavne posledice dejansko sploh lahko nastale. Glede na izhodišča ustavnosodne presoje bi moral Državni zbor jasno in določno obrazložiti razloge za možnost nastanka oziroma nadaljevanja protiuustavnih posledic, ki izhajajo neposredno iz zakonske ureditve. V zahtevi Državnega zbora ni konkretnih navedb o tem, v čem bi ureditev v tretjem odstavku 65. člena ZVDAGA sploh lahko škodovala interesom sedanje Republike Slovenije oziroma v čem bi posegla v njeno samostojnost, neodvisnost, suverenost ter ozemeljsko celovitost. Ta določba namreč ureja samo dostopnost do arhivskega gradiva nekdanjih družbenopolitičnih organizacij, organov notranjih zadev, pravosodnih organov in obveščevalno-varnostne službe, nastalega pred 17. 5. 1990. Gre torej samo za dostopnost do arhivskega gradiva, ki se nanaša na politični sistem in delovanje nekdanje enopartijske države.² Dostopnost do tovrstnega arhivskega gradiva ne more posegati v načelo, da je Slovenija pravna in socialna država (2. člen Ustave). Prav tako iz zahteve Državnega zbora, kako bi lahko sporna določba ZVDAGA, ki je bila uveljavljena leta 2006, sploh posegala v ustavno načelo, da je Slovenija ozemeljsko enotna in nedeljiva država (4. člen Ustave).

² Enajsta alineja 2. člena ZVDAGA opredeljuje arhivsko gradivo kot "dokumentarno gradivo, ki ima trajen pomen za znanost in kulturo ali trajen pomen za pravno varnost oseb v skladu s strokovnimi navodili pristojnih arhivov". V skladu z drugim odstavkom 53. člena ZVDAGA sodijo v javno službo arhivov tudi naloge varstva arhivskega gradiva nekdanjih državnih, avtonomnih, samoupravnih in drugih organov ter pravnih oseb, za katere so bili ti arhivi ali njihovi predhodniki pristojni po prejšnjih arhivskih predpisih.

12. Protiustavne posledice, ki naj bi nastale zaradi zavrnitve ZVDAGA-A na referendumu, Državni zbor vidi tudi v tem, da bi prišlo do razkritja podatkov, ki bi lahko ogrozili posameznike, ki so v interesu države pred 17. 5. 1990 sodelovali pri zbiranju obveščevalnih podatkov v zvezi s tujino. Razkritje gradiva o obveščevalni dejavnosti SDV v tujini bi lahko ogrozilo njihovo osebno varnost in dostojanstvo ter jih izpostavilo kazenskemu pregonu v posameznih državah. Ogrozilo pa naj bi tudi varnost in dostojanstvo njihovih družinskih članov. Zaradi tega naj bi prišlo do kršitev 5. člena, drugega odstavka 14. člena, tretjega odstavka 15. člena, prvega odstavka 17. člena ter 34. in 35. člena Ustave.

13. Tudi teh očitkov Državni zbor v svoji zahtevi ni utemeljil s konkretnimi navedbami. Treba je namreč upoštevati, da tretji odstavek 65. člena ZVDAGA (skupaj z nekaterimi drugimi določbami Zakona) z določitvijo dostopa do arhivskega gradiva po eni strani pomeni zakonsko izpeljavo drugega odstavka 39. člena Ustave, po katerem ima vsakdo pravico dobiti informacijo javnega značaja (kar vključuje tako dokumentarno kot tudi arhivsko gradivo), za katero ima v zakonu utemeljen pravni interes, razen v primerih, ki jih določa zakon. Po drugi strani pa tretji odstavek 65. člena ZVDAGA pomeni tudi izpeljavo drugega odstavka 38. člena Ustave, ki določa, da zbiranje, obdelovanje, namen uporabe, nadzor in varstvo tajnosti osebnih podatkov določa zakon. Glede na to ustavno določbo je tretji odstavek 65. člena ZVDAGA opredelil izjemo, po kateri ni dostopno tisto arhivsko gradivo, ki vsebuje občutljive osebne podatke, pridobljene s kršenjem človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter nanašajoče se na osebe, ki niso bile javni funkcionarji. Drugo arhivsko gradivo iz te določbe, ki ne sodi v okvir te izjeme, je torej dostopno pod splošnimi zakonskimi pogoji. To pomeni, da se tisti osebni podatki, ki so na podlagi tretjega odstavka 65. člena ZVDAGA dostopni brez omejitev, obravnavajo kot vsi drugi dostopni osebni podatki iz arhivskega gradiva. Zanje velja splošna ureditev varstva osebnih podatkov po Zakonu o varstvu osebnih podatkov (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZVOP-1), ki sistemsko ureja pravna sredstva posameznika za varstvo osebnih podatkov. Varstvo osebnih podatkov pri uporabi arhivskega gradiva je treba namreč upoštevati tudi glede na peti odstavek 63. člena ZVDAGA, ki določa, da mora uporabnik arhivskega gradiva pred uporabo tega gradiva podpisati izjavo o seznanitvi, da je zloraba tajnih in osebnih podatkov sankcionirana v Kazenskem zakoniku (Uradni list RS, št. 55/08 in nasl. – KZ-1) in drugih predpisih ter da bo te podatke uporabljal samo za zakonite namene.³ Glede na to se bo v konkretnih postopkih varstva osebnih podatkov pred upravnimi organi in sodišči določilo razmerje med javnim interesom do obveščeniosti in zasebnim interesom varstva osebnih podatkov v skladu z ZVDAGA in ZVOP-1.⁴

14. V zvezi z navedbami Državnega zbora je Ustavno sodišče upoštevalo tudi, da je bil tretji odstavek 65. člena ZVDAGA uveljavljen aprila 2006. Državni zbor v zahtevi ne navaja, da bi v obdobju veljavnosti ZVDAGA že prišlo do konkretnega primera, ki bi

³ ZVOP-1 v 16. členu določa, da se osebni podatki lahko zbirajo le za določene in zakonite namene, ter se ne smejo nadalje obdelovati tako, da bi bila njihova obdelava v neskladju s temi nameni, če zakon ne določa drugače.

⁴ Po ZVOP-1 je treba posameznika seznaniti z obdelavo osebnih podatkov, vključno s tem, da so bili posredovani določenemu uporabniku, razen v izrecno določenih primerih (19. člen). Posameznik ima pravico do seznanitve z osebnimi podatki, ki se nanašajo nanj (30. in 31. člen ZVOP-1), pravico, da kadarkoli z ugovorom zahteva prenehanje njihove obdelave in v zvezi s tem pravico do odločitve upravljavca in do postopka pred Državnim nadzornim organom za varstvo osebnih podatkov (tretji, četrti in peti odstavek 32. člena ZVOP-1) ter sodno varstvo, vključno z začasno odredbo (35. člen ZVOP-1).

potrjeval njegova abstraktna zatrjevanja o prizadetosti državnih interesov oziroma kršitvah človekovih pravic in temeljnih svoboščin posameznikov.

15. Navedbe Državnega zbora, ki se nanašajo na zakonitost Uredbe, za odločitev Ustavnega sodišča v tej zadevi niso pomembne.

16. Glede na navedeno je Ustavno sodišče zahtevo Državnega zbora, naj Ustavno sodišče odloči, da bi zaradi ZVDAGA-A na referendumu nastale protiustavne posledice, zavrnilo. Ta odločba učinkuje z vročitvijo Državnemu zboru.

C.

17. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. člena ZRLI in tretje alineje drugega odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07 in 54/10) v sestavi: predsednik dr. Ernest Petrič ter sodnice in sodniki dr. Mitja Deisinger, dr. Etelka Korpič – Horvat, mag. Miroslav Mozetič, Jasna Pogačar, mag. Jadranka Sovdat, Jože Tratnik in Jan Zobec. Odločbo je sprejelo s petimi glasovi proti trem. Proti so glasovali sodnici Korpič – Horvat in Sovdat ter sodnik Petrič. Pritrdilni ločeni mnenji sta dala sodnica Pogačar in sodnik Deisinger, odklonilna ločena mnenja pa sodnici Korpič – Horvat in Sovdat ter sodnik Petrič.

dr. Ernest Petrič
Predsednik