



REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

Številka: U-I-45/08-21

Datum: 8. 1. 2009

SKLEP

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Informacijske pooblaščenke, na seji 8. januarja 2009

sklenilo:

Zahteva za oceno ustavnosti prvega, drugega in tretjega odstavka 21. člena Zakona o Slovenski obveščevalno-varnostni agenciji (Uradni list RS, št. 81/06 – ur. p. b.) se zavrže.

Obrazložitev

A.

1. Informacijska pooblaščenka je, kot navaja v zahtevi, pri Slovenski obveščevalno-varnostni agenciji (v nadaljevanju SOVA) začela inšpekcijski postopek nadzora nad izvajanjem določb Zakona o varstvu osebnih podatkov (Uradni list RS, št. 94/07 – ur. p. b. – ZVOP-1) in vseh drugih predpisov, ki urejajo varstvo osebnih podatkov. Po začetku inšpekcijskega postopka je predlagateljica vložila zahtevo za oceno ustavnosti, v kateri izpodbija prvi, drugi in tretji odstavek 21. člena Zakona o Slovenski obveščevalno-varnostni agenciji (v nadaljevanju ZSOVA) v delu, v katerem se nanašajo na spremljanje mednarodnih sistemov zvez. Ustavnemu sodišču predlaga, naj ugotovi neskladje izpodbijanih določb z Ustavo.

2. Državni zbor je odgovoril na zahtevo tako, da predlaga, da Ustavno sodišče odloči o njeni neutemeljenosti. Do očitkov predlagateljice se vsebinsko opredeljuje in jih zavrača. Državni zbor ocenjuje, da so potrebne nomotehnične in pravnosistemske izboljšave izpodbijanih določb, ki pa naj ne bi bile nujne za njihovo skladnost z Ustavo.

3. Mnenje o zahtevi je podala Vlada. Meni, da ni izpolnjen pogoj iz šeste alineje prvega odstavka 23.a člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – ur. p. b. – v nadaljevanju ZUstS) za njeno vsebinsko obravnavo, in predlaga, naj Ustavno sodišče zahtevo zavrže. Vlada meni, da obstaja jasna in nedvoumna

razlaga izpodbijanih določb, ki naj bi izhajala iz sklepa Ustavnega sodišča št. U-I-216/07 z dne 4. 10. 2007 (Uradni list RS, št. 99/07 in OdlUS XVI, 75). Med drugim navaja, da spremljanje mednarodnih sistemov zvez v neskladju z navedenim sklepom Ustavnega sodišča ne more pomeniti podlage za vložitev zahteve za oceno ustavnosti, pač pa lahko pomeni kvečjemu podlago za izrekanje ukrepov, za katere predlagateljico pooblašča zakon.

4. Ustavno sodišče je v skladu z 22. členom Ustave poslalo predlagateljici odgovor Državnega zbora in mnenje Vlade, na katera je odgovorila. Predlagateljica zavrača sklicevanje Državnega zbora na odločitev Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP) v zadevi Weber in Saravia proti Nemčiji z dne 29. 6. 2006 in opozarja na strog pristop, ki ga je ESČP zavzelo v sodbi Liberty in drugi proti Združenemu kraljestvu z dne 1. 7. 2008. V odgovoru na mnenje Vlade predlagateljica vztraja pri svojem predlogu za izdajo ugotovitvene odločbe. Predlagateljica poudarja, da Ustavno sodišče v sklepu št. U-I-216/07 ni opravilo vsebinske presoje prvega odstavka 21. člena ZSOVA, pač pa se je opredelilo le do vprašanja obstoja procesne predpostavke za oceno njegove ustavnosti.

5. Ustavno sodišče je sklenilo, da bo zadevo obravnavalo prednostno.

B.

6. Šesta alineja prvega odstavka 23.a člena ZUstS pooblašča predlagateljico, da z vložitvijo zahteve začne postopek za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa ali splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil, če nastane vprašanje ustavnosti ali zakonitosti v zvezi s postopkom, ki ga vodi.

7. Inšpekcijski nadzor predlagateljice naj bi pokazal, da SOVA izvršuje spremljanje mednarodnih sistemov zvez tudi tako, da predstojnik odobri nadzor nad konkretno telefonsko številko ter da "21. člen ZSOVA v praksi vodi do zbiranja osebnih podatkov in do prisluhov konkretnim osebam ...".

8. Kadar predlagateljica pri izvrševanju svojih pristojnosti ugotovi, da so izpolnjeni pogoji za odreditev ukrepov, ki jih določa ZVOP-1, jih mora kot pristojni državni organ tudi odrediti. Inšpekcijski ukrepi, ki so ji na voljo v 54. členu ZVOP-1, ji omogočajo, da zaščiti domnevno ogrožene človekove pravice oseb, ki jim je SOVA prisluškovala. Kadar pa predlagateljica pri izvrševanju svojih pristojnosti naleti na zakonske določbe, ki ji zaradi domnevnega neskladja z Ustavo preprečujejo učinkovito zagotovitev varstva informacijske zasebnosti (38. člen Ustave), lahko vloži zahtevo za oceno ustavnosti. Samo v tem primeru je Informacijska pooblaščenka upravičena oseba za vložitev zahteve iz šeste alineje prvega odstavka 23.a člena ZUstS.

9. Da v primeru, ki je dal povod za vložitev te zahteve, ni bilo tako, izhaja iz dejanskega stanja, ugotovljenega v inšpekcijskem postopku. Ugotovljeno je bilo, da je SOVA v konkretnem primeru osredotočeno spremljala tuj telekomunikacijski priključek. Ustavno sodišče je v sklepu št. U-I-216/07¹ pojasnilo, da se spremljanje

¹ Z navedenim sklepom je Ustavno sodišče zavrglo zahtevo predsednika Vrhovnega sodišča za oceno ustavnosti prvega odstavka 21. člena ZSOVA, ker je ocenilo, da glede na njegovo vsebino ne gre za

mednarodnih sistemov zvez kot del obveščevalne dejavnosti SOVE lahko nanaša le na območje zunaj državnega območja Republike Slovenije in da gre za spremljanje zadeve in ne konkretnega posameznika. Navedeno stališče Ustavnega sodišča pomeni, da se na podlagi izpodbijanih določb ZSOVA lahko spremljajo le komunikacije med dvema ali več tujimi telekomunikacijskimi priključki, pri čemer pa nadzor ne sme biti osredotočen na določljiv priključek. Ob takšni z Ustavo skladni razlagi izpodbijane določbe predlagateljici niso mogle preprečiti, da izpolni svojo zakonsko nalogo nadzora nad pravilnim (torej tudi z Ustavo skladnim) izvajanjem predpisov, ki urejajo obdelavo, varstvo ali iznos osebnih podatkov v tujino. Zato predlagateljica ni izkazala, da se je vprašanje ustavnosti izpodbijanih zakonskih določb pojavilo v zvezi s postopkom, ki ga je vodila. S tem pa ni izkazana procesna predpostavka za oceno ustavnosti izpodbijanih določb ZSOVA. Zato je Ustavno sodišče zahtevo zavrglo.

10. Ker je Ustavno sodišče zavrglo zahtevo predlagateljice, se mu ni bilo treba opredeliti do vprašanja, ali v Zakonu o parlamentarnem nadzoru obveščevalnih in varnostnih služb (Uradni list RS, št. 93/07 – ur. p. b. – v nadaljevanju ZPNOVS) določene pristojnosti Komisije za nadzor obveščevalnih in varnostnih služb (v nadaljevanju Komisija) morebiti izključujejo pristojnost predlagateljice za izvrševanje inšpekcijskega nadzora v SOVI glede tistega dela njene dejavnosti obdelave osebnih podatkov, ki ga je mogoče uvrstiti med "zbiranje in pridobivanje" osebnih podatkov.² Določbe ZSOVA so nedvomno podlaga za obdelavo osebnih podatkov pri izvrševanju pristojnosti SOVE. Pri tem je spremljanje mednarodnih sistemov zvez po prvih treh odstavkih 21. člena ZSOVA namenjeno spremljanju elektronskega komuniciranja. Nedvomno prihaja pri izvrševanju ukrepa do prestrezanja, poslušanja oziroma vpogledovanja in shranjevanja (tudi) sporočil, ki vsebujejo osebne podatke različnih oseb. Ta ravnanja ustrezajo pojmu obdelave osebnih podatkov, in sicer natančneje fazama njihovega zbiranja in pridobivanja. Posebna vloga in posebno dalekosežna pooblastila Komisije pri nadzoru metod, s katerimi SOVA zbira in pridobiva osebne podatke, so jasno razvidni iz številnih določb ZPNOVS. SOVA ji mora po prvem odstavku 19. člena ZPNOVS o uporabi nadzorovanih ukrepov periodično poročati. Peti odstavek istega člena ZPNOVS Komisiji omogoča zahtevati od SOVE podrobno poročilo o posameznih ukrepih. Prek svoje t. i. pooblaščne skupine si sme Komisija nenapovedano ogledati naprave in prostore, ki jih SOVA uporablja v zvezi z nadzorovanjem in snemanjem elektronskih komunikacij (tudi pri operaterjih elektronskih komunikacij), in vpogledati v dokumente, drugo gradivo in podatke SOVE, ki se nanašajo na pristojnosti in naloge Komisije (24. in 25. člen ZPNOVS ter tretji odstavek 29. člena ZPNOVS). Zaradi izjemnega pomena zaupnosti podatkov, s katerimi se Komisija seznanja pri svojem delu, je pomembno, da ZPNOVS preprečuje, da bi v stik z njimi prišlo preveč oseb, tako da omejuje število članov Komisije in pooblaščne skupine (prvi odstavek 10. člena in 12. člen ZPNOVS).

11. Nadzor Komisije nad SOVO zajema tako zakonitost kot ustavnost njenega zbiranja in pridobivanja osebnih podatkov, torej mora Komisija v okviru nadzora ustavnosti tega delovanja zagotoviti tudi nadzor nad spoštovanjem človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki jih določa Ustava, in v tem okviru tudi spoštovanje 38. člena

položaj, v katerem bi moral predsednik Vrhovnega sodišča pri odločanju to določbo uporabiti. Zato ni bila izpolnjena procesna predpostavka za oceno njene ustavnosti.

² Ta dva načina ravnanja sta vključena v pojem obdelave osebnih podatkov po 3. točki 6. člena ZVOP-1.

Ustave, ki ureja varstvo osebnih podatkov. Glede na to, da so pristojnosti in pravni položaj Komisije "prikrojeni" stalnemu in kontinuiranemu nadzoru nad obveščevalnimi službami, se postavlja vprašanje, ali je z obstojem teh pristojnosti izključena pristojnost predlagateljice za nadzor obdelave osebnih podatkov v SOVI v tistem delu, ki se nanaša na njihovo zbiranje in pridobivanje, tudi s spremljanjem mednarodnih sistemov zvez. Kot je Ustavno sodišče navedlo že v 10. točki obrazložitve tega sklepa, se mu do tega vprašanja ni bilo treba opredeliti.

C.

12. Ustavno sodišče je sprejelo ta sklep na podlagi prvega odstavka 25. člena ZUstS ter tretje alineje tretjega odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07) v sestavi: predsednik Jože Tratnik ter sodnice in sodniki mag. Marta Klampfer, mag. Marija Krisper Kramberger, mag. Miroslav Mozetič, dr. Ernest Petrič, Jasna Pogačar, dr. Ciril Ribičič in Jan Zobec. Sklep je sprejelo soglasno. Sodnika Petrič in Ribičič sta dala pritrdilni ločeni mnenji.

Jože Tratnik
Predsednik