



Številka: U-I-152/17-69

Datum: 17. 11. 2022

DELNA ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Varuha človekovih pravic, na seji 17. novembra 2022

odločilo:

Točka 31 prvega odstavka 125. člena Zakona o nalogah in pooblastilih policije (Uradni list RS, št. 15/13, 23/15 – popr., 10/17 in 47/19) ni v neskladju z Ustavo.

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Varuh človekovih pravic (v nadaljevanju predlagatelj) vlaga zahtevo za oceno ustavnosti treh med seboj neodvisnih sklopov določb Zakona o nalogah in pooblastilih policije (Uradni list RS, št. 15/13, 23/15 – popr. in 10/17 – v nadaljevanju ZNPPol/17). Ustavno sodišče je o zahtevi predlagatelja že odločilo glede dveh sklopov, in sicer glede uporabe brezpilotnih zrakoplovov pri opravljanju policijskih nalog (četrti odstavek 113. člena ZNPPol/17) in glede uporabe tehničnega sredstva optične prepoznave registrskih tablic pri opravljanju policijskih nalog (tretja alineja drugega odstavka 114.a člena ZNPPol/17).¹ Tretji sklop, ki se nanaša na obdelavo podatkov iz evidence potnikov iz sistema rezervacij letalskih vozovnic (PNR), pa je bil v času postopka pred Ustavnim sodiščem predmet zakonskih sprememb (Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o nalogah in pooblastilih policije, Uradni list RS, št. 47/19 – ZNPPol-B). Zahtevo za oceno ustavnosti prej veljavne ureditve, ki se nanaša na obdelavo podatkov iz evidence potnikov iz sistema rezervacij letalskih vozovnic (PNR), je Ustavno sodišče zavrglo s sklepom št. U-I-152/17 z dne 3. 9.

¹ Delni odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-152/17 z dne 4. 7. 2019 (Uradni list RS, št. 46/19 in 48/19).

2020. Predlagatelj je zahtevo za oceno ustavnosti razširil tudi na zdaj veljavno ureditev, vendar le glede 31. točke 125. člena Zakona o nalogah in pooblastilih policije (Uradni list RS, št. 15/13, 23/15 – popr., 10/17 in 47/19 – v nadaljevanju ZNPPol). Tej določbi očita kršitev 38. člena Ustave.

2. Predlagatelj zatrjuje neskladje z 38. členom Ustave glede dveh rubrik osebnih podatkov iz 31. točke 125. člena ZNPPol, in sicer "informacije v zvezi s programi za pogoste potnike" in "informacije o drugih morebitnih posebnostih, povezanih s potnikom", ker naj bi bili nejasni in premalo določni. Opozarja, da je nejasna in nedoločna tudi Direktiva (EU) 2016/681 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o uporabi podatkov iz evidence podatkov o potnikih (PNR) za preprečevanje, odkrivanje, preiskovanje in pregon terorističnih in hudih kaznivih dejanj (UL L 119, 4. 5. 2016 – v nadaljevanju Direktiva (EU) 2016/681), ki v Prilogi I določa nabor osebnih podatkov, ki so jih dolžni letalski prevozniki pošiljati pristojnim organom. Med njimi izpostavi rubriko 8² iz Priloge I k Direktivi (EU) 2016/681: "informacije v zvezi s programi za pogoste potnike". Besedna zveza "v zvezi" naj bi nakazovala na odprtost opredelitve in da lahko zato vključuje številne osebne podatke, med katerimi ni samo po sebi očitno, ali so potrebni za namen, ki jih Direktiva (EU) 2016/681 zahteva. Predlagatelj meni, da je Direktiva (EU) 2016/681 v tem delu zato v neskladju s 7. in 8. členom Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (UL C 202, 7. 6. 2016 – v nadaljevanju Listina). Predlaga Ustavnemu sodišču vložitev predloga za sprejetje predhodne odločbe glede Direktive (EU) 2016/681.

3. Zahteva je bila poslana Državnemu zboru, ki je nanjo odgovoril. Sklicuje se na predlog novele, iz katerega naj bi izhajalo, da so pri naboru podatkov strogo upoštevani mednarodni podatkovni standardi PNR in API, saj naj bi bili dani le podatki, ki so določeni v teh standardih. Zakonodajna pravna služba naj bi v zakonodajnem postopku sicer opozarjala tudi na določnost obsega podatkov, ki so predmet posredovanja, saj naj bi pomensko nejasne, vendar za zakonsko urejanje bistvene določbe oteževale presojo sorazmernosti posega v ustavno zagotovljeno varstvo zasebnosti. Pri obeh rubrikah naj bi šlo za prenos rubrik 8 in 12 iz Priloge I k Direktivi (EU) 2016/681.

4. O zahtevi je poslala svoje mnenje tudi Vlada, ki glede pomisleka o nedoločnosti rubrike "informacije v zvezi s programi za pogoste potnike" navaja, da ta rubrika pomeni le status pogostega koristnika letalskih uslug in nič več, sicer pa naj bi pomenila prenos rubrike 8 iz Priloge I k Direktivi (EU) 2016/681. Glede druge rubrike, tj. "informacije o drugih morebitnih posebnostih, povezanih s potnikom", pa Vlada pojasnjuje, da pomeni prenos rubrike 12 iz Priloge I k Direktivi (EU) 2016/681, torej "splošne opombe". Ta rubrika naj bi bila jasna, določena s standardi, ki jih je

² V odločbi je uporabljena terminologija označevanja rubrik Priloge I k Direktivi (EU) 2016/681, kot izhaja iz sodbe Sodišča Evropske unije (v nadaljevanju Sodišče EU) v zadevi *Ligue des droits humains proti Conseil des ministres*, C-817/19, z dne 21. 6. 2022.

oblikovala Mednarodna letalska organizacija (International Air Transport Association – IATA). Vlada primeroma našteva, kaj naj bi vsebovala ta rubrika: informacije o mladoletnikih brez spremstva, mlajših od 18 let, kontaktne podatke skrbnika pri prihodu, sorodstveno razmerje do mladoletnika, podatke o zastopniku, podatke o deportiranih osebah, ali ima oseba dovoljenje za nošenje orožja, ali oseba potuje z živaljo. Vsi ti podatki naj bi se zbirali po analogiji in naj po intenzivnosti posega v pravico do varstva osebnih podatkov ne bi bili hujši od tistih, ki so v zakonu izrecno določeni. Vlada zatrjuje še, da je treba v okviru ocenjevalnega merila upoštevati večje število parametrov, ki ožijo število potnikov in posledično število obdelanih oseb.

5. Odgovor Državnega zbora in mnenje Vlade sta bila predložena predlagatelju. Predlagatelj navaja, da vztraja pri dosedanjih navedbah.

B. – I.

6. Izpodbijana določba določa:

"125. člen

(vsebina evidenc)

V posameznih evidencah se poleg podatkov iz prejšnjega člena smejo obdelovati dodatni osebni podatki ter drugi podatki ali informacije, kot določa ta zakon:

[...]

31. evidenca potnikov iz sistema rezervacij letalskih vozovnic (PNR): datum rezervacije letalske vozovnice, datum in kraj izdaje ter drugi podatki z letalske vozovnice, identifikacijska številka potnika iz informacijskega sistema letalskega prevoznika, naslovi in drugi kontaktni podatki iz rezervacije letalske vozovnice, lažno ime potnika, potovalni status potnika, vključno s potrditvami, prijavo na let, informacijami o neizkoriščenih in neodpovedanih rezervacijah ter informacijah o letalskih vozovnicah brez rezervacije, podatki o načinu plačila letalske vozovnice, vključno z naslovom za izstavitve računa, podatki o sedežu in prtljagi potnika, informacije v zvezi s programi za pogoste potnike, informacije o drugih morebitnih posebnostih, povezanih s potnikom, predvideni datum potovanja, popoln načrt potovanja, podatki v zvezi z letom, vključno z informacijami o letih pod skupno oznako, število in osebna imena drugih potnikov, povezanih z isto rezervacijo, informacije o ločitvi skupne rezervacije letalskih vozovnic zaradi spremembe ali odpovedi poti enega ali več potnikov, podatki o potovalni agenciji oziroma potovalnem agentu, vse naknadne spremembe podatkov in vse zbrane podatke potnika prijavljenega na let (API): podatki o letu, načrtovani in dejanski datum, ura

ter kraj vzleta in pristanka letala, število vseh potnikov na letalu, potovalni status osebe na letalu, vrsta, številka, država izdaje in datum izteka veljavnosti potovalnega dokumenta, kraj vkrcanja in izkrcanja potnika, mejni prehod vstopa potnika na ozemlje držav članic, podatki o sedežu in prtljagi potnika ter identifikacijska številka potnika iz informacijskega sistema letalskega prevoznika;"

7. Republika Slovenija je s pristopom k Evropski uniji (v nadaljevanju EU) na podlagi 3.a člena Ustave prenesla izvrševanje dela suverenih pravic na EU.³ Iz tretjega odstavka 3.a člena Ustave izhaja, da se pravni akti in odločitve, sprejeti v okviru EU, uporabljajo v skladu s pravno ureditvijo EU.⁴ Ta določba zavezuje tudi Ustavno sodišče, da pri izvrševanju svojih pristojnosti upošteva pravo EU tako, kot to iz njega izhaja.⁵

8. Izpodbijana določba ZNPPol prenaša obveznosti, ki jih nalaga državi članici Direktiva (EU) 2016/681. Gre torej za uporabo prava v smislu prvega odstavka 51. člena Listine. Ustavno sodišče je že sprejelo stališče, da njegova pristojnost za presojo ustavnosti predpisov, ki prenašajo direktive v notranji pravni red, ni izključena.⁶

9. Glede na to, da očitki o protiustavnosti zakonskih določb po vsebini pomenijo očitek neskladnosti določb Direktive (EU) 2016/681 s 7. in 8. členom Listine, je odločitev o veljavnosti te direktive ključnega pomena za presojo ustavnosti izpodbijanih določb. O veljavnosti direktive je na podlagi točke b) prvega odstavka

³ Pogodba med Kraljevino Belgijo, Kraljevino Dansko, Zvezno republiko Nemčijo, Helensko republiko, Kraljevino Španijo, Francosko republiko, Irsko, Italijansko republiko, Velikim vojvodstvom Luksemburg, Kraljevino Nizozemsko, Republiko Avstrijo, Portugalsko republiko, Republiko Finsko, Kraljevino Švedsko, Združenim kraljestvom Velike Britanije in Severne Irske (državami članicami Evropske unije) in Češko republiko, Republiko Estonijo, Republiko Ciper, Republiko Latvijo, Republiko Litvo, Republiko Madžarsko, Republiko Malto, Republiko Poljsko, Republiko Slovenijo in Slovaško republiko o pristopu Češke republike, Republike Estonije, Republike Ciper, Republike Latvije, Republike Litve, Republike Madžarske, Republike Malte, Republike Poljske, Republike Slovenije in Slovaške republike k Evropski uniji (UL L 236, 23. 9. 2003, in Uradni list RS, št. 12/04, MP, št. 3/04 – MPPEU).

⁴ Tretji odstavek 3.a člena Ustave določa: "Pravni akti in odločitve, sprejeti v okviru mednarodnih organizacij, na katere Slovenija prenese izvrševanje dela suverenih pravic, se v Sloveniji uporabljajo v skladu s pravno ureditvijo teh organizacij."

⁵ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-146/12 z dne 14. 11. 2013 (Uradni list RS, št. 107/13, in OdlUS XX,10).

⁶ Glej sklep Ustavnega sodišča št. U-I-113/04 z dne 7. 2. 2007 (Uradni list RS, št. 16/07, in OdlUS XVI, 16) in odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-37/10 z dne 18. 4. 2013 (Uradni list RS, št. 39/13).

267. člena Pogodbe o delovanju Evropske unije (prečiščena različica, UL C 202, 7. 6. 2016 – v nadaljevanju PDEU) izključno pristojno presojati Sodišče EU.⁷

10. Ustavno sodišče je zato s sklepom št. U-I-152/17 z dne 3. 9. 2020 (Uradni list RS, št. 123/20) Sodišču EU predložilo v predhodno odločanje naslednji vprašanji:

"a) Ali je 8. točka Priloge I k Direktivi (EU) 2016/681 združljiva s 7. in 8. členom ter prvim odstavkom 52. člena Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, glede na to, da ni jasno razvidno, ali vključuje le podatek, da ima oseba status pogostega potnika ali tudi druge podatke v zvezi z leti in rezervacijami iz programa pogostega potnika, kar bi lahko pomenilo, da se ne spoštuje zahteva po jasnosti in natančnosti pravil, s katerimi se posega v pravico do zasebnosti in pravico do varstva osebnih podatkov?

b) Ali je 12. točka Priloge I k Direktivi (EU) 2016/681 združljiva s 7. in 8. členom ter prvim odstavkom 52. člena Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, glede na to, da zahtevani podatki niso navedeni izčrpno, hkrati pa navedena točka ne določa omejitve glede narave in obsega podatkov, kar bi lahko pomenilo, da se ne spoštuje zahteva po jasnosti in natančnosti pravil, s katerimi se posega v pravico do zasebnosti in pravico do varstva osebnih podatkov?"

11. Postopek za presojo ustavnosti 31. točke prvega odstavka 125. člena ZNPPol je Ustavno sodišče prekinilo do odločitve Sodišča EU. To je zadevi dodelilo številko C-486/20, vendar o predlogu za sprejetje predhodne odločbe ni odločilo, temveč je napotilo na upoštevanje sodbe v zadevi *Ligue des droits humains proti Conseil des ministres*, C-817/19, z dne 21. 6. 2022.⁸ Sodbo v tej zadevi je Sodišče EU sprejelo po vložitvi predloga za sprejetje predhodne odločbe (10. točka obrazložitve te odločbe) in odgovarja na zastavljena vprašanja Ustavnega sodišča. Zato je Ustavno sodišče sklenilo, da umakne predlog za sprejetje predhodne odločbe v omenjeni zadevi C-486/20.⁹

12. Za obravnavano zadevo je upošteveni del sodbe v zadevi C-817/19 naslednji:

"86. Najprej je treba opozoriti, da se v skladu s splošnim načelom razlage akt Unije, kolikor je le mogoče, razlaga tako, da se ne vzbuja dvom o njegovi veljavnosti, in v skladu z vsem primarnim pravom ter predvsem z določbami Listine. Tako je treba, kadar se določba sekundarnega prava Unije lahko razlaga na več načinov, dati prednost tisti razlagi, na podlagi

⁷ Tako tudi že Ustavno sodišče v sklepu št. U-I-114/04 z dne 8. 7. 2004.

⁸ Dopis Sodišča EU št. 123868 SL z dne 23. 8. 2022.

⁹ Na seji Ustavnega sodišča 8. 9. 2022. O tem je obvestilo Sodišče EU ter seznanilo vlagatelj, Državno odvetništvo, Vlado in Državni zbor.

katere je določba skladna s primarnim pravom, ne pa tisti, ki bi pripeljala do ugotovitve njene nezdržljivosti s tem pravom [...].

[...]

c) Nujnost poseganj, ki izhajajo iz Direktive o PNR

125. V skladu s sodno prakso [...] je treba preveriti, ali so poseganja, ki izhajajo iz Direktive o PNR, omejena na tisto, kar je nujno potrebno, in zlasti, ali ta direktiva določa jasna in natančna pravila, ki urejajo obseg in uporabo ukrepov, ki jih ta direktiva določa [...].

1) Podatki o letalskih potnikih, na katere se nanaša Direktiva o PNR

126. Presoditi je treba, ali rubrike s podatki iz Priloge I k Direktivi o PNR jasno in natančno opredeljujejo podatke PNR, ki jih mora letalski prevoznik posredovati enoti za informacije o potnikih.

127. Najprej je treba opozoriti, da je zakonodajalec Unije, kot je razvidno iz uvodne izjave 15 Direktive o PNR, želel, da se seznam podatkov PNR, ki naj bi jih pridobila enota za informacije o potnikih, oblikuje tako, „da bi se upoštevale upravičene zahteve javnih organov za preprečevanje, odkrivanje, preiskovanje in pregon terorističnih ali hudih kaznivih dejanj, s čimer bi se izboljšala notranja varnost v Uniji in zaščitile temeljne pravice, zlasti pravica do zasebnosti in varstva osebnih podatkov“. Natančneje, v skladu z isto uvodno izjavo bi ti podatki „morali vsebovati zgolj podrobnosti o rezervacijah in načrtih potovanja potnikov, ki pristojnim organom omogočajo identifikacijo letalskih potnikov, ki predstavljajo grožnjo notranji varnosti“. Poleg tega Direktiva o PNR v členu 13(4), prvi stavek, prepoveduje „obdelavo podatkov PNR, ki razkrivajo raso ali etnično poreklo osebe, njena politična mnenja, versko ali filozofsko prepričanje, članstvo v sindikatu, zdravstveno stanje, spolno življenje ali spolno usmerjenost“.

128. Zato morajo biti podatki PNR, zbrani in posredovani v skladu s Prilogo I k Direktivi o PNR, v neposredni zvezi z opravljenim letom in zadevnim potnikom ter morajo biti omejeni tako, da po eni strani izpolnjujejo le legitimne zahteve javnih organov za preprečevanje, odkrivanje, preiskovanje in pregon terorističnih ali hudih kaznivih dejanj ter po drugi strani izključujejo občutljive podatke.

[...]

133. Glede rubrike 8, ki se nanaša na „[i]nformacije v zvezi s programi za pogoste potnike“, je treba navesti, da jo je treba razlagati, kot je generalni pravobranilec navedel v točki 164 sklepnih predlogov, tako, da se nanaša izključno na podatke v zvezi s statusom zadevnega potnika v okviru programa zvestobe določene letalske družbe ali skupine letalskih družb ter na identifikacijsko številko tega potnika kot pogostega potnika. Rubrika 8 torej ne omogoča zbiranja informacij o transakcijah, s katerimi je bil ta status pridobljen.

134. Glede rubrike 12 je treba navesti, da se ta nanaša na „[s]plošne opombe (vključno z vsemi razpoložljivimi informacijami o mladoletnikih brez spremstva, mlajših od 18 let, kot so ime in spol, starost, znanje jezikov, ime in kontaktni podatki skrbnika pri odhodu ter sorodstveno razmerje z mladoletnikom, ime in kontaktni podatki skrbnika pri prihodu in sorodstveno razmerje z mladoletnikom, podatki o zastopniku ob odhodu in prihodu)“.

135. V zvezi s tem je treba najprej navesti, da izraz „splošne opombe“ sicer ne izpolnjuje zahtev po jasnosti in natančnosti, ker kot tak ne določa nobene omejitve glede narave in obsega informacij, ki jih je mogoče na podlagi rubrike 12 zbrati in posredovati enoti za informacije o potnikih (glej v tem smislu mnenje 1/15 (Sporazum PNR med EU in Kanado) z dne 26. julija 2017, EU:C:2017:592, točka 160), vendar seznam med oklepaji ti zahtevi izpolnjuje.

136. Zato je treba, da bi se rubriko 12 na podlagi sodne prakse, navedene v točki 86 te sodbe, razlagalo skladno z zahtevama po jasnosti in natančnosti ter, splošneje, s členoma 7 in 8 ter členom 52(1) Listine, šteti, da sta dopustni le zbiranje in posredovanje podatkov, ki so izrecno naštetih v tej rubriki, in sicer ime in spol mladoletnega letalskega potnika, starost, znanje jezikov, ime in kontaktni podatki skrbnika pri odhodu ter sorodstveno razmerje z mladoletnikom, ime in kontaktni podatki skrbnika pri prihodu in sorodstveno razmerje z mladoletnikom, podatki o zastopniku ob odhodu in prihodu."

B. – II.

Ustaljena ustavnosodna presoja z vidika 38. člena Ustave

13. Ustava v prvem odstavku 38. člena zagotavlja človekovo pravico do varstva osebnih podatkov. Ustavno sodišče je večkrat poudarilo, da je ustavodajalec s tem posebej zavaroval enega od vidikov posameznikove zasebnosti, t. i. informacijsko

zasebnost.¹⁰ S tem ko Ustava to pravico ureja posebej, ji daje posebno mesto in pomen v siceršnjem varstvu zasebnosti posameznika.

14. Po ustaljeni ustavnosodni presoji pomeni vsako zbiranje in obdelovanje osebnih podatkov poseg v pravico do varstva zasebnosti oziroma v pravico posameznika, da obdrži informacije o sebi, ker noče, da bi bili z njimi seznanjeni drugi. Temeljna vrednotna podstat te pravice je spoznanje, da ima posameznik pravico zadržati informacije o sebi zase in da je v izhodišču on tisti, ki odloča, koliko informacij o sebi bo razkril in komu.¹¹ Poseg v pravico do varstva osebnih podatkov je dopusten, če so v zakonu določno opredeljeni podatki, ki se smejo zbirati in obdelovati, namen, za katerega jih je dovoljeno uporabiti, nadzor nad njihovim zbiranjem, obdelovanjem in uporabo ter varstvo tajnosti zbranih osebnih podatkov. Zbirati se smejo le podatki, ki so primerni in nujno potrebni za uresničitev zakonsko opredeljenega namena.¹² Poseg v ustavno jamstvo varstva osebnih podatkov je dopusten v primerih iz tretjega odstavka 15. člena Ustave, če je zakonodajalec zasledoval ustavno dopusten cilj in če je omejitev skladna z načeli pravne države (2. člen Ustave), in sicer s tistim izmed teh načel, ki prepoveduje prekomerne posege države – splošnim načelom sorazmernosti.¹³

15. Drugi odstavek 38. člena Ustave določa, da mora zbiranje, obdelovanje in namen uporabe osebnih podatkov določati zakon. Čeprav ta določba razlikuje med pojmi zbiranje, uporaba in obdelava osebnih podatkov, Ustavno sodišče uporablja pojem obdelava osebnih podatkov kot zbirni pojem za označevanje vseh dejanj, ki se izvajajo v zvezi z osebnimi podatki v skladu s splošno sprejeto terminologijo.¹⁴

16. Zahteva, da je obdelovanje osebnih podatkov predmet zakonskega urejanja, ne pomeni le golega obstoja zakonske določbe, ki omogoča obdelovanje osebnih podatkov na določen način, temveč mora biti taka zakonska določba tudi skladna s tistimi načeli pravne države iz 2. člena Ustave, ki terjajo, da so določbe opredeljene jasno in pomensko določljivo tako, da jih je mogoče izvajati, da ne omogočajo

¹⁰ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-238/99 z dne 9. 11. 2000 (Uradni list RS, št. 113/2000, in OdlUS IX, 257), 16. točka obrazložitve.

¹¹ Glej npr. odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-98/11 z dne 26. 9. 2012 (Uradni list RS, št. 79/12), 12. točka obrazložitve, in št. U-I-65/13 z dne 3. 7. 2014 (Uradni list RS, št. 54/14, in OdlUS XX, 27), 16. točka obrazložitve.

¹² Odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-238/99, 18. točka obrazložitve, št. U-I-411/06 z dne 19. 6. 2008 (Uradni list RS, št. 68/08, in OdlUS XVII, 43), 19. točka obrazložitve, št. U-I-312/11 z dne 13. 2. 2014 (Uradni list RS, št. 15/14, in OdlUS XX, 20), 25. točka obrazložitve, in delna odločba Ustavnega sodišča št. U-I-152/17 (ANPR) z dne 4. 7. 2019 (Uradni list RS, št. 123/20, in OdlUS XXIV, 11), 22. točka obrazložitve.

¹³ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-18/02 z dne 24. 10. 2003 (Uradni list RS, št. 108/03, in OdlUS XII, 86), 25. točka obrazložitve.

¹⁴ Odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-98/11, opomba 3, in št. U-I-411/06, opomba 11.

samovoljnega ravnanja izvršilne veje oblasti ter da nedvoumno in dovolj določno opredeljujejo pravni položaj subjektov, na katere se nanašajo.¹⁵ Pri ureditvi, ki se nanaša na občutljivo področje informacijske zasebnosti, v katero posega država z zbiranjem osebnih podatkov, je zahteva po jasnih in pomensko določljivih določbah posebnega pomena.¹⁶ Če poseg v zasebnost zakonsko ni določen in nedvoumno urejen, arbitrarno odločanje državnega organa ni izključeno.

17. Zahteva po posebej določni zakonski opredelitvi posegov v človekove pravice izhaja tudi iz prakse Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP). ESČP v zvezi z več konvencijskimi pravicami poudarja, da iz določb Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – EKČP), po katerih morajo biti posegi v človekove pravice določeni z zakonom (*prescribed by law, in accordance with law*), ne izhaja le zahteva, da so posegi urejeni v domačem pravu, temveč tudi, da to pravo ustreza načelu pravne države, kar pomeni, da dosega določena kvalitativna merila. Zakonska ureditev posegov v človekove pravice mora biti dovolj jasna (*sufficiently clear*), dovolj natančna (*formulated with sufficient precision*), dostopna (*accessible*) in predvidljiva (*foreseeable*).¹⁷

Uporaba stališč v obravnavani zadevi

18. Prej navedena ustaljena ustavnosodna presoja 38. člena Ustave, da je poseg v pravico do varstva osebnih podatkov dopusten le, če so v zakonu določno opredeljeni osebni podatki, ima dvojen pomen; ne le, da obdelava osebnih podatkov ne sme biti izvirno (na konstitutiven način) določena s predpisom, hierarhično nižjim od zakona, temveč tudi, da je takšen poseg v pravico do varstva osebnih podatkov za posameznika predvidljiv. Izpodbijani določbi (rubriki osebnih podatkov) sami po sebi sicer nista dovolj jasni in pomensko določljivi, da bi lahko posameznik predvidel, v kolikšnen del njegove informacijske zasebnosti bo poseženo, saj ne določata nobenih omejitev glede narave in obsega informacij, ki jih je mogoče na tej podlagi zbirati.¹⁸

19. Vendar pa je Sodišče EU, kot že navedeno, z razlago zamejilo rubriki 8 in 12 iz Priloge I k Direktivi (EU) 2016/681. S tem pa je zamejilo tudi pomen izpodbijanih določb iz 31. točke prvega odstavka 125. člena ZNPPol (glej 12. točko obrazložitve te odločbe), ki v slovenski pravni red prenašata obveznosti države članice iz navedenih določb prava EU. Razlaga prava EU, ki jo poda Sodišče EU v postopku predhodnega

¹⁵ Delna odločba Ustavnega sodišča št. U-I-152/17 (ANPR), 23. točka obrazložitve.

¹⁶ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-411/06, 60. točka obrazložitve, in delna odločba Ustavnega sodišča št. U-I-152/17 (ANPR), 23. točka obrazložitve.

¹⁷ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-79/20 z dne 13. 5. 2021 (Uradni list RS, št. 88/21), 77. točka obrazložitve, in v njej navedeno sodno prakso ESČP.

¹⁸ Tudi Ustavno sodišče v tem primeru ne bi moglo opraviti presoje, ali je poseg v informacijsko zasebnost v skladu z načelom sorazmernosti. Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-411/06, 33. točka obrazložitve.

odločanja po 267. členu PDEU, velja *erga omnes* in je torej zavezujoča za nacionalna sodišča, ki odločajo o enakem problemu, kot je bil sprožilni.¹⁹

20. Rubrika "informacije v zvezi s programi za pogoste potnike", ki pomeni prenos rubrike 8 iz Priloge I k Direktivi (EU) 2016/681, se v skladu s sodbo Sodišča EU razlaga tako, da vsebuje izključno podatke v zvezi s statusom potnika v okviru programa zvestobe določene letalske družbe ali skupine letalskih družb ter identifikacijsko številko tega potnika kot pogostega potnika. Ne omogoča pa zbiranja informacij o transakcijah, s katerimi je bil ta status pridobljen. S tem je zamejena razlaga te izpodbijane rubrike iz 31. točke 125. člena ZNPPol.

21. Rubriko "informacije o drugih morebitnih posebnostih, povezanih s potnikom", ki pomeni prenos rubrike 12 iz Priloge I k Direktivi (EU) 2016/681, pa je v skladu s sodbo Sodišča EU dopustno razlagati le tako, da vsebuje zahtevo po obdelavi naslednjih podatkov: imena in spola mladoletnega letalskega potnika, starosti, znanja jezikov, imena in kontaktnih podatkov skrbnika pri odhodu ter sorodstvenega razmerja z mladoletnikom, imena in kontaktnih podatkov skrbnika pri prihodu in sorodstvenega razmerja z mladoletnikom, podatkov o zastopniku ob odhodu in prihodu. S tem je zamejena tudi vsebina besed "informacije o drugih morebitnih posebnostih, povezanih s potnikom", iz 31. točke 125. člena ZNPPol.

22. Po oceni Ustavnega sodišča sta tako izpodbijani določbi, upoštevaje navedeno razlago Sodišča EU, opredeljeni jasno in pomensko določljivo. Ker je pomen spornih rubrik iz 31. točke prvega odstavka 125. člena ZNPPol določen z razlago Sodišča EU, je s tem zadoščeno tudi zahtevi iz 38. člena Ustave, da so osebni podatki določno opredeljeni. Zato izpodbijana določba, kot jo izpodbija predlagatelj, tudi ni v neskladju z 38. členom Ustave.

C.

23. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20 in 92/21 – ZUstS) v sestavi: predsednik dr. Matej Accetto ter sodnici in sodniki dr. Rok Čeferin, Dr. Dr. Klemen Jaklič (Oxford ZK, Harvard ZDA), dr. Rajko Knez, dr. Špelca Mežnar, dr. Marijan Pavčnik, dr. Rok Svetlič, Marko Šorli in dr. Katja Šugman Stubbs. Odločbo je sprejelo soglasno. Sodnica Šugman Stubbs je dala pritrdilno ločeno mnenje.

¹⁹ Glej npr. V. Trstenjak, M. Brkan, Pravo EU, Ustavno, procesno in gospodarsko pravo EU, GV Založba, Ljubljana 2012, str. 188.

dr. Matej Accetto
Predsednik