



**Številka:** U-I-152/17-70

**Datum:** 30. 11. 2022

**PRITRDILNO LOČENO MNENJE  
SODNICE DR. KATJE ŠUGMAN STUBBS K DELNI ODLOČBI  
ŠT. U-I-152/17 Z DNE 17. 11. 2022**

V celoti se strinjam z izrekom in jedrno vsebino delne odločbe, v tem ločenem mnenju pa bi želela pojasniti le, da bi mi bilo ljubše, če bi do ugotovljenega rezultata (namreč ugotovitev skladnosti presojsane določbe z Ustavo) prišli po drugi poti.

Ključno vprašanje v zadevi je bilo, ali je 31. točka prvega odstavka 125. člena Zakona o nalogah in pooblastilih policije v skladu z Ustavo. Ta določba se nanaša na vprašanje obdelave podatkov iz evidence potnikov iz sistema rezervacij letalskih vozovnic (PNR). Bolj konkretno; gre za dve rubriki osebnih podatkov, in sicer "informacije v zvezi s programi za pogoste potnike" in "informacije o drugih morebitnih posebnostih, povezanih s potnikom". Ti dve rubriki naj bi bili nejasni in premalo določni in zato v neskladju z 38. členom Ustave.

Ker gre pri uzakonitvi teh dveh rubrik za (dobesedno) implementacijo rubrik 8 in 12 Priloge k Direktivi (EU) 2016/681 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 (v nadaljevanju Direktiva), se je hkrati postavilo tudi vprašanje njune skladnosti s 7. in 8. členom Listine EU o temeljnih pravicah (UL C 202, 7. 6. 2016 – v nadaljevanju Listina). Zato je Ustavno sodišče predložilo Sodišču EU (v nadaljevanju SEU) v predhodno odločanje vprašanje glede ocene jasnosti in določnosti teh dveh rubrik. SEU o predlogu ni odločilo, temveč nas je napotilo na upoštevanje sodbe v zadevi *Ligue des droits humains proti Conseil des ministres*, C-817/19, z dne 21. 6. 2022, ki naj bi odgovorila na vprašanje, ki ga je zastavilo tudi naše Ustavno sodišče. Ker je Ustavno sodišče ocenilo, da ta sodba odgovarja tudi na naše zastavljeno vprašanje, je predlog za sprejetje predhodne odločbe SEU umaknilo.

S svojo razlago je SEU pomen rubrik 8 in 12 Priloge k Direktivi razložilo tako, da je zamejilo njuno vsebino.<sup>1</sup> Iz sodbe je mogoče razbrati, da bi bili določbi sicer v nasprotju z Listino, vendar pa je SEU zapolnilo to nedoločnost tako, da je s svojo zožujočo razlago določbi obrusilo<sup>2</sup> do te mere, da sta v skladu z zahtevami Listine.<sup>3</sup>

Po tem, ko je bilo Ustavno sodišče soočeno z interpretacijo izpodbijane norme, kot jo je določilo SEU, se je znašlo pred dilemo. Po eni strani so sodbe SEU zavezujoče in je razlaga prava EU, kot jo je sprejelo SEU, za nas obvezna. Ker je SEU torej določbe s svojo interpretacijo zamejilo tako, da so v skladu z Listino, mora biti takšna interpretacija implementiranih določb zavezujoča tudi za nas. Načelo skladne razlage nacionalnega prava s pravom EU namreč zahteva, da se določena določba lahko uporabi, tudi če omogoča več različnih razlag, če jo je le mogoče razložiti skladno s pravom EU. SEU je očitno ocenilo, da je navedeni določbi moč razlagati v skladu s pravom EU, mi pa smo na takšno razlago vezani. Po drugi strani pa je določba, kot jo pozna 31. točka prvega odstavka 125. člena Zakona o nalogah in pooblastilih policije, sama po sebi gotovo v neskladju z merili, ki jih pred nas postavlja 38. člen Ustave. Postavilo se je torej vprašanje, kako postopati v takšnem primeru.

Eno od poti je Ustavno sodišče ubralo v navedeni odločbi. Gotovo pa obstaja tudi druga pot, po kateri resda pridemo do enakega rezultata, vendar pa je po moji oceni ta pot bolj pregledna in bolj v skladu z našo dosedanjo presojo. Ustavno sodišče bi lahko kljub odločitvi SEU presojalo skladnost zakonske ureditve z 38. členom Ustave. Moralo bi ugotoviti (v tem pogledu nas gotovo veže presoja SEU), da ureditev ni v skladu z 38. členom Ustave in posledično bodisi ugotoviti neskladje z Ustavo ali razveljaviti izpodbijano določbo. Ker v razlago SEU ne moramo poseči, bi v razveljavljeno normo z načinom izvršitve prenesli razlago SEU, kar bi kasneje zakonodajalec moral prenesti v vsebino Zakona o nalogah in pooblastilih policije.

Kot rečeno, sem sama zagovarjala to, drugo pot. Prvi razlog, zaradi katerega se mi je zdelo pomembno opraviti presojo skladnosti z 38. členom Ustave, je ta, da bi pri taki presoji vseeno uporabili naše ustavne standarde. Ti pa se ne nanašajo samo na vprašanje *določnosti* zakonske ureditve, ampak tudi na zahtevo, da morajo biti posegi v človekove pravice določeni *v zakonu*. Z rešitvijo, ki jo je izbralo Ustavno sodišče, imamo v zakonu še vedno v veljavi nedoločno in preširoko normo – ta pa posega v človekove pravice. Res je, da njen pomen zamejuje obvezna razlaga SEU, vendar pa je formalni del

---

<sup>1</sup> Glej 86. in 125.-136. točke obrazložitve sodbe SEU v zadevi *Ligue des droits humains proti Conseil des ministres*, C-817/19, z dne 21. 6. 2022.

<sup>2</sup> Zahteva po določni zakonski opredelitvi posegov v človekove pravice izhaja tudi iz EKČP in sodne prakse ESČP.

<sup>3</sup> Pri tem je ravnalo res nenavadno, če ne celo *contra legem*, ker je s svojo razlago celo spremenilo izrecne določbe Direktive. Kot primer naj navedem, da je prvi odstavek 12. člena Direktive določal, da se podatki o potnikih lahko hranijo še 5 let, kar je SEU kar samo s svojo razlago spremenilo v maksimalni rok trajanja hrambe 6 mesecev.

zahteve, da mora biti vsaka omejitev človekovih pravic določena z zakonom, neizpolnjen. Rešitev, ki jo je ubralo Ustavno sodišče tudi ne daje jasnih napotkov zakonodajalcu, kaj bi bil moral storiti, da bi izpodbijana norma izpolnjevala vse zahteve jasnosti in določnosti. In ne nazadnje, takšna norma bo težje uporabljiva tudi za uporabnike zakonodaje. Če bi ubrali drugo pot, bi bilo že iz spremenjenega besedila zakona, ki bi vključeval razlago SEU, jasno razvidno, kakšne so zahteve izpodbijanih rubrik, predvsem pa, kako ozko zamejene so. Za povprečnega uporabnika bi bilo to gotovo bolj jasno, predvidljivo in uporabno, predvsem pa gotovo bolj varovalno za človekove pravice, kot je sedaj sprejeta rešitev.

dr. Katja Šugman Stubbs  
Sodnica