



Številka: 050-1/2013
Datum: 19.04.2013

USTAVNO SODIŠČE REPUBLIKE SLOVENIJE
Beethovnova 10
1000 Ljubljana

Informacijski pooblaščenec na podlagi 6. alineje 1. odstavka 23.a člena Zakona o ustavnem sodišču (Ur. l. RS, št. 64/2007-UPB1, 108/2007 Skl.US: U-I-259/07-10, 109/2012, 19/2013 Skl.US: U-I-60/11-7, Up-349/11-7; ZUstS) vlaga v zvezi s postopkoma inšpekcijskega nadzora, ki ju Informacijski pooblaščenec vodi pod št. 0612-68/2013¹ in št. 0612-69/2013², naslednjo

ZAHTEVO ZA OCENO USTAVNOSTI

1., 7. in 8. odstavka 20. člena Zakona o davčnem postopku (Ur. l. RS, št. 13/2011-UPB4, 32/2012-ZDavP-2E in 94/2012-ZDavP-2F; v nadaljevanju: ZDavP-2), ki ga je sprejel Državni zbor Republike Slovenije,

in

PREDLOG ZA ZADRŽANJE IZVRŠEVANJA IZPODBIJANIH ZAKONSKIH DOLOČB

in

PREDLOG ZA ABSOLUTNO PREDNOSTNO OBRAVNAVO ZADEVE.

Utemeljitev obstoja procesne predpostavke

Na podlagi 6. al. 1. odst. 23.a člena ZUstS lahko Informacijski pooblaščenec (v nadaljevanju: Pooblaščenec ali vlagatelj) z zahtevo začne postopek za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa, če nastane vprašanje ustavnosti ali zakonitosti v zvezi s postopkom, ki ga vodi. Vlagatelj pod številko 0612-68/2013 vodi postopek inšpekcijskega nadzora nad ravnanjem Ministrstva za finance, Davčnega urada Republike Slovenije, Generalnega davčnega urada, in pod številko 0612-69/2013 nad ravnanjem Ministrstva za finance, Carinske uprave Republike Slovenije, Generalnega carinskega urada, (v nadaljevanju: zavezanca) v zvezi z javno objavo t. i. seznama neplačnikov davka na spletu, kadar gre za fizične osebe. V konkretnem primeru je vlagatelj ocenil, da je del zakona, ki bi ga moral uporabiti (konkretno 1., 7. in 8. odst. 20. člen ZDavP-2), protiustaven. Takšna ocena hkrati pomeni, da vlagatelj ob uporabi (po mnenju vlagatelja protiustavnih) zakonskih določb, ki bi jih kot upravni organ moral uporabiti, ne more zagotoviti učinkovitega varstva osebnih podatkov (38. člen Ustave RS), kar je na podlagi Zakona o informacijskem pooblaščenču (Uradni list RS, št. 113/05 in 51/07 – ZUstS-A, v nadaljevanju ZInfP) ena od osnovnih vlagateljevih pristojnosti. Pooblaščenec je namreč v okviru vsakega od postopkov inšpekcijskega nadzora ugotovil, da so preko spletnih strani http://seznam.gov.si/DURS/main_neplacniki.html in http://seznam.gov.si/CURS/Seznam_neplacnikov_CURS.html objavljeni osebni podatki 11.441 oziroma 34 posameznikov (osebno ime, datum rojstva in »razred« višine zapadlih neplačanih davčnih obveznosti) in da so ti podatki objavljeni v skladu z zakonom – zato Pooblaščenec kot upravni organ zavezancema ne more naložiti umika zakonito objavljenih osebnih podatkov, ne glede na to, da je prepričan v protiustavnost zakonskih določb, ki vsakemu od zavezancev nalagajo javno objavo, s katero so (po mnenju vlagatelja) kršene pravice posameznikov do varstva osebnih podatkov.

¹ Glej Prilogo 1 – vsebina celotnega spisa inšpekcijske zadeve št. 0612-68/2013 – zavezanec Davčna uprava RS.

² Glej Prilogo 2 – vsebina celotnega spisa inšpekcijske zadeve št. 0612-69/2013 – zavezanec Carinska uprava RS.



Predlog za zadržanje izvrševanja izpodbijanih zakonskih določb do odločitve

Vlagatelj predlaga Ustavnemu sodišču, da na podlagi 1. odst. 39. člena ZUstS do končne odločitve zadrži izvrševanje izpodbijanih določb 20. člena ZDavP-2 v delih, ki se nanašajo na fizične osebe, saj bi zaradi izvrševanja teh določb posameznikom lahko nastale težko popravljive posledice. V skladu z izpodbijanimi določbami ZDavP-2 bi bili na »sramotilni steber« posamezniki postavljeni brez vsakršnega pravnega varstva. Zakon (poleg tega, da nesorazmerno posega v pravice posameznikov do varstva osebnih podatkov) ne predvideva predhodnega postopka, v katerem bi se posameznik vsaj seznanil s tem, da bodo njegovi osebni podatki objavljeni na seznamu neplačnikov, kaj šele, da bi imel pravno možnost oporekati temu, da sploh sodi na seznam neplačnikov. Neupravičene in nepopravljive posledice na dobrem imenu, pa tudi morebitna poslovna škoda (zavrnitev zaposlitve, neodobritev posojila in podobno)^{3,4,5}, utegnejo nastati ne le tistim posameznikom, ki bi se po pomoti znašli na takšnem javno objavljenem seznamu, ampak tudi vsem drugim posameznikom, ki sicer ustrezajo zakonskim kriterijem za javno objavo njihovih osebnih podatkov, vendar je ob neizpoljenosti ustavnih kriterijev za poseg v posameznikovo pravico do varstva osebnih podatkov (zlasti primernosti tega posega za doseg sicer legitimnega cilja, ki ga z izpodbijanimi zakonskimi določbami zasleduje zakonodajalec) zakonodajalec njihovo pravico do varstva osebnih podatkov tudi kršil. Ne glede na to, da je prvi seznam že (zakonito) objavljen, Pooblaščenec predlaga Ustavnemu sodišču, da do odločitve zadrži izvrševanje izpodbijanih določb, da se (morebitne) kršitve ustavnih pravic posameznikov ne bi nadaljevale oziroma ponavljale z objavami prihodnjih seznamov.

Predlog za absolutno prednostno obravnavo zadeve

Po 2. al. 3. odst. 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča Ustavno sodišče lahko sklene, da bo kot prednostno obravnavalo zadevo, v kateri gre za reševanje pomembnega pravnega vprašanja. Vlagatelj poudarja, da so po njegovem mnenju izpodbijane določbe 20. člena ZDavP-2, ki določajo javno objavo davčnih neplačnikov – fizičnih oseb, ki ne opravljajo dejavnosti, v neskladju z 38. členom Ustave RS v povezavi s 15. členom Ustave RS. Vlagatelj je že v postopku sprejemanja sporne določbe ves čas opozarjal na izrazito pomanjkanje resnih ocen o učinkovitosti in primernosti tega ukrepa za doseg prostovoljnega poplavlila davčnih dolgov in višanje splošne davčne kulture, vendar niti predlagatelj sam niti zakonodajalec med zakonodajnim postopkom nista izkazala, da sta sploh napravila oceno učinkovitosti in primernosti tega ukrepa, kaj šele, da bi primernost tega ukrepa za doseg (sicer legitimnih) ciljev zares izkazala. Vlagatelj je prepričan, da gre pri javni objavi seznama davčnih neplačnikov za nepremišljeno in izrazito populistično odločitev zakonodajalca, ki ni podprta s strokovnimi, analitičnimi in pravnimi argumenti v prid primernosti in sorazmernosti tega ukrepa – zato vlagatelj meni, da je vprašanje pravno pomembno predvsem z vidika zakonodajalčeve dolžnosti, da odgovorno sprejema splošne pravne akte, s katerimi posega v ustavne pravice posameznikov, in predvsem, da ne sprejema takšnih pravnih aktov, ki ustavne pravice posameznikov zaradi prenegljenih (političnih ali populističnih) odločitev tudi kršijo in iz posameznikov delajo neke vrste »poskusne zajčke«.

(I) Izpodbijane zakonske določbe

ZDavP-2 v 1. odst. 20. člena nalaga zavezancema obveznost, da enkrat mesečno, najkasneje do 10. v mesecu, na svojih spletnih straneh objavita podatke o zavezancih za davek, ki imajo zapadle neplačane davčne obveznosti (v nadaljnjem besedilu: seznam neplačnikov). Stari seznam se z objavo novega seznama umakne s spletnih strani. Za zapadlo neplačano obveznost se po 2. odst. 20. člena šteje davčna obveznost zavezanca za davek, ki na 25. dan v mesecu pred mesecem objave presega 5.000 evrov in je starejša od 90 dni. V skladu s 7. odst. 20. člena se za zavezanca za davek, ki je fizična oseba, v seznamu neplačnikov objavijo posameznikovo osebno ime in datum rojstva. Na podlagi 8. odst. 20. člena lahko davčni organ na zahtevo fizične osebe, ki ima pravni interes, zaradi nesporne identifikacije zavezanca za davek, ki bi v skladu s tem členom moral biti objavljen v seznamu neplačnikov, objavi tudi občino stalnega prebivališča oziroma začasnega prebivališča, če nima stalnega prebivališča v RS, oziroma državo bivanja, če ne biva v Republiki Sloveniji. V seznamu neplačnikov se podatki v skladu z 9. odst. 20. člena objavijo razporejeni v razrede v odvisnosti od višine

³ Boštjan Petauer, davčni svetovalec, v oddaji 24 ur zvečer, POP TV, dne 15. 4. 2013 (na vprašanje novinarja, ali vidi kakšno korist javne objave seznama neplačnikov s poslovnega vidika): »Vsekakor. Namreč, nekdo ne poravnava obveznosti do države, ne glede na to, kakšen je vzrok, obstaja precejšnja stopnja tveganja, da ne bo poravnava obveznosti tudi iz svojih blagovnih in storitvenih transakcij, se pravi naročil. To pomeni, da vsak, kdor posluje, si lahko zdaj ogleda, kdo so tisti nekoliko bolj rizični partnerji«

⁴ Igor Antauer, Združenje delodajalcev obrti in podjetnikov, v oddaji Odmevi, RTV Slovenija, dne 15. 4. 2013: »Skrbi pa me, da bo zaradi teh seznamov prišlo na črne liste tudi poslovne in utrpelo gospodarsko škodo tudi nekaj tistih ali kar precej tistih, ki so zadnji v plačilni verigi«.

⁵ Alojz Kovšca, predsednik Obrtno-podjetniške zbornice Slovenije, v oddaji Odmevi, RTV Slovenija, dne 15. 4. 2013, o možnostih izsiljevanja: »To me je nek naš član opozoril – kliče me poslovni partner, pravi »si na sramotilnem stebru«, vem, so mi povedali, sem slišal. »Če znižaš fakturo za toliko, ti jo plačam čim prej pa se boš lahko od tam umaknil«.

zapadlih neplačanih davčnih obveznosti. Vlagatelj poudarja, da so izpodbijane določbe 1., 7. in 8. odst. 20. člena ZDavP-2 po njegovem mnenju neskladne z Ustavo zlasti v delih, ki se nanašajo na javno objavo seznama neplačnikov, ki so fizične osebe, ki ne opravljajo dejavnosti. Do drugih vidikov neskladnosti določb 20. člena ZDavP-2 z Ustavo RS se vlagatelj s to zahtevo ne opredeljuje, ne glede na to, da dvomi tudi v skladnost preostalih določb 20. člena ZDavP-2 z Ustavo RS.

(II) Določbe Ustave RS, ki so kršene – 38. člen v povezavi s 15. členom in 22. člen

Podatki, ki se za fizične osebe, ki ne opravljajo dejavnosti, objavijo v sklopu seznama neplačnikov (osebno ime, datum rojstva, občina stalnega oziroma začasnega prebivališča oziroma država bivanja, dejstvo, da posameznik ni plačal davčnih obveznosti, ki so zapadle v plačilo več kot 90 dni pred 25. dnem v mesecu pred mesecem objave in »razred« višine zapadlih obveznosti) so nesporno osebni podatki. Varstvo osebnih podatkov je človekova pravica, ki jo posameznikom zagotavlja 38. člen Ustave RS. Glede na to, da sme država človekove pravice v skladu s 15. členom Ustave RS (in ustaljeno prakso Ustavnega sodišča RS na tem področju), omejiti le, če zakonska omejitev preneha t. i. strogi test sorazmernosti z legitimnim ciljem, je vlagatelj prepričan, da so izpodbijane določbe 20. člena ZDavP-2, v delih, kjer se nanašajo na fizične osebe, ki ne opravljajo dejavnosti, neskladne z 38. in 15. členom Ustave. Vlagatelj meni, da ukrep javne objave osebnih podatkov ni nujen in ni primeren za doseg cilja prostovoljnega poplačila davkov ali cilja višanja stopnje splošne davčne kulture v državi, kar med razlogi za izpodbijanje jasno dokazujemo tudi z odzivi javnosti in medijsko prepoznavnih posameznikov, ki so se znašli na seznamu.

Zaradi odsotnosti ustreznih procesnih kvatel, ki bi posamezniku nudile ustrezno pravno varstvo njegovih pravic po javni objavi njegovih osebnih podatkov na spletu, pa so izpodbijane določbe 20. člena ZDavP-2 neskladne tudi z 22. členom Ustave RS (enako varstvo pravic). Ni namreč predviden postopek, po katerem bi lahko posameznik, ki bi se neupravičeno (po pomoti) znašel na seznamu, objavo izpodbijal in zahteval izbris že pred objavo naslednjega seznama (ko je z zakonom sicer predviden umik seznama neplačnikov za prejšnji mesec). V medijih⁶ je sicer mogoče prebrati, da »če se bo davčni zavezanec pritožil, da je na seznamu neupravičeno, in se to potrdi, se ga bo prečrtalo, in ne izbrisalo s seznama. Tako se bo jasno videlo, da je na seznamu po pomoti«, vendar pa ni jasno na kakšni pravni podlagi bo tak postopek »prečrtanja« s seznama mogoč, saj ZDavP-2 takšnega postopka ne predvideva, ZVOP-1 pa prav tako ne predvideva postopka »prečrtanja« osebnih podatkov, ki so bili objavljeni brez zakonske podlage. Prav iz tega razloga (odsotnost pravnih sredstev) pa je poseg v pravico do varstva osebnih podatkov iz 38. člena Ustave RS tudi nesorazmeren z zasledovanimi cilji.

(III) Razlogi za izpodbijanje navedenih zakonskih določb

Javna objava seznama neplačnikov ne preneha t. i. strogega testa sorazmernosti

Pooblaščenec meni, da so izpodbijane določbe 1., 7. in 8. odst. 20. člena ZDavP-2 v neskladju z 38. členom Ustave RS, ker ne preneha t. i. strogega testa sorazmernosti – zlasti ukrep ni primeren za doseganje zastavljenih ciljev, posledično pa tudi škoda, ki bi posameznikom nastala zaradi tega ukrepa, ne odtehta (neznanih pozitivnih) učinkov.

Zakonodajalec bi moral že pred sprejetjem izpodbijanih določb preveriti, ali je javna objava osebnih podatkov na seznamu neplačnikov fizičnih oseb, ki ne opravljajo dejavnosti, sorazmeren ukrep, da se doseže zasledovani (legitimen) cilj. Ne glede na to, da ZDavP-2 niti ne določa namena javne objave seznama neplačnikov, lahko tega vendarle razberemo iz obrazložitve k predlogu ZDavP-2F⁷. Zakonodajalec (in prej že predlagatelj) je kot namen ukrepa javne objave seznama neplačnikov navedel krepitev davčne kulture, izboljšanje plačilne discipline in spodbujanje prostovoljnega, pravičnega in pravočasnega plačevanja davkov, s čimer naj bi se povečevala legitimnost davčnega sistema kot takšnega in jamčil tekoč priliv vplačil proračunskih sredstev. Cilji, ki jih je navedel zakonodajalec (in pred njim predlagatelj ZDavP-2F) so nedvomno legitimni, vendar pa razen tega, da je predlagatelj v obrazložitvi zapisal tudi, da je treba »učinkovitost pobiranja javnih dajatev krepiti tako z ukrepi na strani izboljšanja delovanja davčnih in carinskih organov kot tudi z ukrepi, ki naj spodbudijo zavezanca k prostovoljnemu plačevanju davkov, t.j. k izboljšanju davčne kulture«⁸, kar naj bi bilo »treba spodbuditi tako z ukrepi, ki prispevajo k učinkoviti porabi sredstev, ki se zberejo z javnimi dajatvami, kot tudi z ukrepi, s katerimi se zagotavlja, da vsak zavezanec s plačilom davkov prispeva k zagotavljanju sredstev za zadovoljevanje

⁶ M. Weiss: »Kaj, če niste davčni dolžnik in boste danes na »črni listi«?«, v: Finance, 15. 4. 2013, str. 4.

⁷ Poročevalec Državnega zbora z dne 2. 10. 2012 (EPA 663-VI).

⁸ Ibidem.

skupnih in splošnih potreb v skladu s svojo ekonomsko močjo⁹, ni z ničemer utemeljil, da je prav ukrep javne objave seznama neplačnikov tisti nujen ukrep, ki omogoča, da se zastavljeni (sicer legitimni) cilji tudi dosežejo, še manj pa, da je s tem ukrepom zastavljene cilje sploh mogoče doseči. Predlagana (in kasneje sprejeta) ureditev naj bi po mnenju predlagatelja »omogočila upravičenim osebam in javnosti, da se seznanijo z neplačniki davčnih obveznosti. Vsak davčni zavezanec pa ima možnost, da se z izpolnitvijo davčne obveznosti izogne uvrstitvi na ta seznam«¹⁰.

Vlagatelj meni, da ukrep javne objave seznama neplačnikov ne more vplivati na davčno kulturo, ne more izboljšati plačilne discipline¹¹ niti ne more spodbuditi prostovoljnega plačevanja davkov¹², vsekakor pa primernosti tega ukrepa za doseganje zastavljenih ciljev niti ni mogoče preveriti, saj niti predlagatelj niti zakonodajalec nista napravila nobene ocene v smeri, ali je zastavljene cilje z ukrepom javne objave seznama neplačnikov dejansko sploh mogoče doseči. Predlagatelj in zakonodajalec sta primernost tega ukrepa zgolj predpostavila, se sklicevala na takšno ureditev v nekaterih drugih državah (kjer rezultatov še ni mogoče preveriti oziroma se je že izkazalo, da ukrep ni učinkovit, na primer na Hrvaškem) in zdaj šele čakata, kakšne dejanske učinke bo ukrep prinesel v praksi pri nas. To sta tako predlagatelj kot zakonodajalec večkrat javno priznala¹³. Medtem pa strokovna javnost že ves čas poudarja, da bo javna objava seznama neplačnikov povzročila le medijski linč in (zlasti gospodarskim subjektom) kvečjemu še otežila prostovoljno poplačilo neplačanih davkov, nikakor pa ne bo dosegla ciljev, zaradi katerih naj bi bil ukrep sprejet¹⁴. Zgolj kot dodaten argument naj poudarimo, da so vse tri pravne osebe, ki so uvrščene v najvišji dve kategoriji davčnega dolga, že v stečaju, v tretji kategoriji pravnih oseb z najvišjim davčnim dolgom pa je od 78 pravnih oseb v stečaju kar 58 teh pravnih oseb.

Davčni zavezanci naj bi med 25. februarjem in 25. marcem 2013 (t. j. neposredno pred objavo prvega seznama neplačnikov) poravnali pet milijonov evrov davčnega dolga, kar naj bi bila po mnenju oziroma predvidevanjih Davčne uprave posledica grožnje z javno objavo seznama neplačnikov¹⁵. Naj zgolj poudarimo, da pri tem ne gre za dejanske podatke, da gre res za 5 milijonov davčnega dolga, ki bi se sicer znašel na seznamu neplačnikov fizičnih oseb, ki ne opravljajo dejavnosti, ampak zgolj za oceno DURS, da je bil to učinek grožnje z objavo. Poleg tega pa je 5 milijonov evrov plačanih davčnih obveznosti v primerjavi s skupnim dolgom 929.018.917 evrov na dan 25. marca 2013 povsem zanemarljiv (predstavlja namreč 0,538 % skupnega davčnega dolga). Ob tem pa vlagatelj spominja tudi na odločitev Ustavnega sodišča v zadevi U-I-98/11-17, z dne 26. 9. 2012, kjer je Ustavno sodišče zapisalo, da javna dostopnost podatkov iz zemljiškega katastra in katastra stavb po logiki stvari ne more vzpostaviti uskladitve podatkov iz katastrov in zemljiške knjige ter da je uskladitev podatkov javna naloga oblasti, in zato zadostuje, da so z vsemi podatki seznanjeni organi, pristojni za vodenje katastrov in zemljiške knjige. Vlagatelj meni, da je pobiranje davkov javna naloga oblasti in zato zadostuje, da so s podatki o posameznikih, ki niso plačali davkov, seznanjeni organi, pristojni za pobiranje davkov, javnost pa naj se seznanj s tem, kaj je država storila za to, da bi izterjala davke. Poleg tega so na objavljenih seznamih neplačnikov pomešane zelo raznolike situacije, tako z vidika nastanka davčne obveznosti (dohodnina, promet z nepremičninami, obveznosti ugotovljene v inšpekcijskih postopkih, »ostanki« iz obdobja poslovanja samostojnih podjetnikov in podobno), kot tudi z vidika razloga neplačila (izpodbijanje davčne obveznosti na drugi stopnji oziroma pred sodiščem, osebni stečaj in ne zadnje tudi izogibanje plačilu).

Ne glede na to, da so / bodo na mesečnih seznamih tudi posamezniki, ki so se zoper odmero davka pritožili in torej njihov davčni dolg sploh še ni bil pravnomočno ugotovljen, je zaskrbljujoče predvsem stališče predlagatelja ZDavP-2F, da se »subjekt, ki ne izpolnjuje z zakonom določene obveznosti oziroma ravna protipravno, ne more sklicevati na varstvo svojih pravnih koristi pri tovrstnem ravnanju. Povedano drugače, pravni red ne more varovati subjektov, ki ne ravnajo skladno z njim«. Takšno stališče predlagatelja jasno kaže, na nepoznavanje (ali namerno ignoriranje) osnovne pravne kulture demokratičnih držav in se vrača v dobo prakticanja ordalov in

⁹ Ibidem.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Tomaž Perše, v. d. generalnega direktorja Davčne uprave RS, v oddaji 24 ur, POP TV, dne 15. 4. 2013: »Seznam vidim kot poziv k povečanju davčne kulture. Sama Davčna uprava si pravzaprav ni nikoli obetala kakšnih večjih prilivov iz tega seznama. Učinek je zelo težko ocenjevati. Ta seznam se bo mesečno objavljati, vsi zavezanci imajo možnost, če sredstva imajo, pa nočejo plačati, da ta dolg poravnajo. Bolj problem vidim v tistih zavezancih, ki nimajo sredstev, pa so na tem seznamu«.

¹² Tomaž Perše, v. d. generalnega direktorja Davčne uprave, v oddaji Odmevi, RTV Slovenija, dne 15. 4. 2013: »Mi v postopkih, izterjamo, terjamo približno 1,8 do 2 milijardi davčnega dolga. Izterjamo ga okrog 500 do 660 milijonov letno. In dejstvo je, da je situacija zelo resna, to se vidi tudi po upadanju davčnih prihodkov, in da tukaj do poplačila, zaradi tega, ker nekdo noče plačati, ne prihaja oziroma v manjšem obsegu«.

¹³ Na primer, M. Weiss: »Kaj, če niste davčni dolžnik in boste danes na »črni listi«?, v: Finance, 15. 4. 2013, str. 4;

¹⁴ Tomaž Perše, v. d. generalnega direktorja Davčne uprave v oddaji Dnevnik, RTV Slovenija, dne 15. 4. 2013: »Ta dolg v bistvu konstantno nastaja, tudi sedaj, ko mi o tem, govorimo, nastaja nov dolg. Milijarda je aktivnega, približno 500 ali 600 milijonov pa je tega pogojnega, težko izterljivega dolga«.

¹⁵ Tomaž Perše, v. d. generalnega direktorja Davčne uprave RS v oddaji Odmevi, RTV Slovenija, dne 15. 4. 2013.

kaznovanja po talionskem načelu. Zakon, ki omejuje človekove pravice, nikakor ne more biti sprejet na takšni premisi – ob odsotnosti kakršnihkoli drugih argumentov v prid nujnosti, primernosti in proporcionalnosti sprejetega omejevalnega ukrepa pa človekove pravice celo krši.

Kot argumente za neprimernost ukrepa za doseg cilja »višanja davčne kulture«, naj zgolj navedemo naslednje izjave medijsko znanih posameznikov, ki so bili javno objavljeni na seznamu neplačnikov:

- Marjan Maučec, generalni sekretar Državnega sveta, ki je na seznamu neplačnikov v razredu od 100.000 do 300.000 evrov, ne namerava odstopiti, ker ni ničesar ukradel, na vprašanje novinarjev, kakšen signal pošilja državljanom, pa je odgovoril, da je prodaja ene nepremičnine v zaključni fazi in da bo dolg poplačal in dokazal, da obstajajo tudi taki, ki tudi če po nedolžnem dobijo davčni dolg, ga odplačajo¹⁶;
- Rok Snežič, davčni svetovalec, na seznamu neplačnikov tistih, ki dolgujejo do 500.000 evrov, v oddaji Dnevnik, RTV Slovenija, dne 15. 4. 2013: »Kdaj si ti dolžan državi? Ko bo sodišče tako presodilo. Ne pa, ko bo davčni organ izdal izpodbojno odločbo, ki jo tudi izpodbijam na sodišču«¹⁷;
- Vladimir Vodušek, novinar in lastnik nekdanjega INFO TV, na seznamu neplačnikov v razredu od 10.000 do 30.000 evrov: »Naslednja stopnja je, da pač davčne dolžnike država postavi pred strelni vod in jih likvidira«¹⁸;
- Matjaž Jelen, glasbenik, na seznamu neplačnikov v razredu od 50.000 do 100.000 evrov: »Počasi saniram dolgove za nazaj. Tako, da zame to ni nič kaj šokantnega, vsekakor pa ni prijetno«¹⁹;
- Aida Muratović, Manekenka, na seznamu davčnih neplačnikov v skupini med 300.000 in 500.000 evrov: »Davčni dolg je nastal že pred časom, ker je takrat oče odprl podjetje na moje ime. Iz različnih razlogov oče takrat ni plačeval davkov in posledično je zaradi tega nastal dolg. Iz teh razlogov zdaj jaz nosim posledice slabega poslovanja mojega očeta in sem se zato znašla na seznamu davčnih dolžnikov. Kot veste se ukvarjam z manekenstvom in tako ni mogoče narediti takšnega dolga kot je objavljen«²⁰;
- Lado Bizovičar, voditelj in igravec, na seznamu dolžnikov v razredu od 5.000 do 10.000 evrov: »DURSU dolgujem manj kot 5 jurjev – preverjeno! Bi pa ne bi bilo čudno, glede na moj šalabajzerizem in velik predal položnic, ki redko ugledajo luč sveta. ... Je pa lepo, da se lahko kitim z družbo Igorjev in Hild, ne da bi moral dolgovati milijon.« V šali naj bi dodal tudi, da več dolguje v bifeju Pri Jožici kot Davčni²¹.

Iz odzivov javno prepoznavnih posameznikov je jasno, da ukrep ne viša davčne kulture, ampak dosega kvečjemu obraten učinek. Posamezniki namreč relativizirajo svoj »status« davčnih neplačnikov in se iz tega celo javno norčujejo. Tomaž Perše, v. d. generalnega direktorja Davčne uprave, pa je na navedbo novinarja, da v javnosti nekako velja, da DURS tistim, ki dolgujejo nekaj sto evrov dohodnine, hitro pride do računa ali drugega premoženja, tistim velikim pa ne uspe, in na vprašanje, ali je zakonodaja taka, da se lahko ti ljudje in ta podjetja izmikajo skoraj v nedogled, izjavil le: »Mislim, da tukaj ne moremo govoriti o neenakopravni obravnavi davčnih zavezancev. Davčna uprava enako obravnava vse zavezance in z enakimi instrumenti terja od njih davčni dolg. Treba pa se je zavedati, da seveda pri podjetjih, ko trajajo insolvenčni postopki relativno dolgo, je zelo težko na koncu izterjat celoten davčni dolg«²². Iz komentarjev pod različnimi spletnimi članki pa je bilo res mogoče zaznati trend razmišljanja v smeri »če oni lahko ne plačajo, pa se jim zgodi le javna objava, zakaj bi jaz plačal davek?«. Vlagatelj meni, da je na mestu pomislek, ali javna objava davčnih neplačnikov in zneskov, brez dodatnih pojasnil, zakaj posamezni zneski davčnih dolgov niso bili plačani, pravzaprav ne spodbuja učinkov, ki so ravno obratni od višanja splošne davčne kulture v državi in pravočasnega ter prostovoljnega poplačila davčnih obveznosti²³.

Pri neplačevanju davkov se z vidika interesa javnosti postavlja predvsem vprašanje, kaj je država (oziroma njeni pristojni organi) storila za to, da bi te davke izterjala. Zato bi bilo veliko bolj učinkovito, kot javno objaviti, kdo so tisti posamezniki, od katerih davčni organi ne zmorejo (ali nočejo) izterjati davčnega dolga, javno objaviti, kaj je

¹⁶ V oddaji 24 ur dne 15. 4. 2013.

¹⁷ V oddaji Dnevnik, RTV Slovenija, dne 15. 4. 2013.

¹⁸ V oddaji Dnevnik, RTV Slovenija, dne 15. 4. 2013.

¹⁹ V oddaji Dnevnik, RTV Slovenija, dne 15. 4. 2013.

²⁰ V oddaji Pop In, POP TV, dne 15. 4. 2013.

²¹ V oddaji Pop In, POP TV, dne 15. 4. 2013.

²² V oddaji Odmevi, RTV Slovenija, dne 15. 4. 2013.

²³ Primerjaj tudi izjavo Darka Končana, davčnega svetovalca, v oddaji Odmevi, RTV Slovenija, dne 15. 4. 2013, na vprašanje novinarja, zakaj potem objavljamo takšne sezname – ali zato, da dražimo ljudi: »Torej lahko bi se temu tudi tako reklo. To je v bistvu ena mistifikacija tega, kako bomo lahko te velike zneske pridobili nazaj. Ne bo jih mogoče. Od vsega začetka je tudi Zbornica davčnih svetovalcev bila proti temu, iz dveh osnovnih razlogov: prvič, ker nič velikega se iz tega ne bo izcimilo in to poplačilo do objave davčnega seznama v višini cca. slabega pol procenta od celotnega dolga kaže na to, drugo pa je, da se je s tem tudi zelo relativiziralo pojem recimo davčne tajnosti, ker zdaj ti sezname lahko, takšni kot so, takšni kot jih zakon sicer veleva z nekoliko nepopolnimi podatki, poraja zelo čudne občutke, in tudi imena, objavljena recimo na ta način, bi rekel relativizirajo celotno zgodbo.«

davčni organ storil za izterjavo dolga in zakaj pri tem ni bil uspešen²⁴. Ob javni objavi imen tistih posameznikov, ki so »davčni neplačniki«, torej manjka vsaj še podatek o tem, kaj je davčni organ storil, da bi od teh posameznikov davčni dolg izterjal²⁵ – ker imamo v demokratični državi uveljavljen postopek izvršbe, (domnevno pravilno) dejstvo, da posameznik v 90 dneh od zapadlosti ni plačal (domnevnega) davčnega dolga, pravzaprav sploh ni relevanten podatek – relevanten podatek bi bil razlog za neplačilo, torej razlog za neuspešno izvršbo s strani davčnega organa oziroma, ali je davčni organ izvršbo sploh poskusil opraviti v primernem roku. Takšen legitimen nadzor javnosti nad državo (ali državni organi izpolnjujejo naložene jim dolžnosti oziroma zakaj ne izterjajo davčnih dolgov), pa je mogoče doseči tudi brez javne objave imen, priimkov in rojstnih datumov, posameznikov, ki davkov bodisi namerno ne plačajo bodisi jih iz objektivnih razlogov ne morejo plačati – pomemben je predvsem podatek o višini davčnega dolga, kaj je davčni organ storil, da bi bil dolg poplačan, in zakaj do poplačila tudi po poteku 90 dni od zapadlosti še ni prišlo²⁶. Pri tem pa pravzaprav niti ni več relevantno, ali je davčni neplačnik posameznik ali pravna oseba, ampak okoliščine, ki so botrovale temu, da davčni dolg v konkretnem primeru ni bil poplačan. Nedvomno pa je bila objava prvih seznamov v obliki kot jo predvideva izpodbijani 20. člen ZDavP-2 za javnost interesantna, kar izhaja tudi iz podatka, da je DURS v prvi uri po objavi seznamov zabeležil tudi več kot 37.000 dostopov v eni minuti²⁷.

Omejitve človekovih pravic so dopustne (in torej skladne z Ustavo) le če so v demokratični družbi nujne za doseganje zastavljenega legitimnega cilja – vlagatelj meni, da ukrep javne objave seznama neplačnikov, če so ti fizične osebe, ki ne opravljajo dejavnosti, sploh ni nujen ukrep. Ne glede na to, da predlagatelj izpodbijanih določb in zakonodajalec resnih ocen o nujnosti tega ukrepa sploh nista napravila, sta celo sama priznala, da je ukrep uporabljen zgolj kot komplementaren drugim ukrepom, pri čemer drugih ukrepov niti nista predlagala, kaj šele sprejela²⁸. Več davčnih strokovnjakov in Davčna uprava sama pa so celo prepričani, da je večji del dolga s seznama neplačnikov neizterljivega ali »pogojno« izterljivega²⁹ in da so problemi in rešitve za stanje davčnega dolga druge³⁰.

Pooblaščenec meni, da je poseg v pravice posameznikov do varstva osebnih podatkov nesorazmeren tudi zaradi načina objave (t. j. seznam se objavi v svetovnem spletu) in zaradi kriterijev, ki definirajo neplačnike (t. j. dolg, ki je na 25. dan pred mesecem objave star več kot 90 dni od zapadlosti, če presega 5.000 evrov). Iz zakonodajnega gradiva ni mogoče ugotoviti, zakaj se je predlagatelju prav 90 dni od zapadlosti zdela primerno dolga doba, da dolg postane tako dolgotrajen, da je »vreden« javne objave, še manj pa je jasno, zakaj je prav

²⁴ Iztok Verdnik, Davčna uprava RS, v oddaji Dnevnik, RTV Slovenija, dne 15. 4. 2013, na vprašanje novinarke, kako je mogoče, da dolgovi v višini 15 do 20 milijonov evrov niso bili izterjani medtem, ko znajo manjši podjetniki povedati, da jim je davčna uprava takoj izvedla izvršbo ali blokirala račune: »Vsi ti zavezanci, ki so na seznamih s tako visokimi zneski davčnega dolga, so bili deležni prav enakih ukrepov davčne izvršbe. Res pa je, da so ti primeri bistveno bolj kompleksni in da za njimi stoji veliko razlogov. V končni fazi je to lahko posledica kakšne davčne inšpekcije in tako naprej. Skratka, bistvo zgodbe je, ne da Davčna uprava ni bila uspešna, ampak bistvo zgodbe je v tem, da so vsi zavezanci deležni enake obravnave. Tudi na področju izvršbe«

²⁵ Boštjan Petauer, davčni svetovalec, v oddaji 24 ur zvečer dne 15. 4. 2013 na vprašanje novinarja, kako je sploh možno, da nekdo, fizična oseba, državi več let dolguje milijone, pa Davčna uprava tega preprosto ne izterja: »Prvič je treba tu povedati, da so med fizičnimi osebami, tako fizične osebe, ki ne opravljajo dejavnosti, in tiste, ki opravljajo dejavnost, se pravi s. p. in podobni, ki bi bolj sodili k pravnim osebami, ker je problematika podobna. Kako je to mogoče in zakaj so tam, smo spet tam – »catch 22« – davčna tajnost, kajti vsak primer bi bilo treba pogledati posebej«.

²⁶ Roman Završek, predsednik Odvetniške zbornice, V oddaji 24 ur, POP TV, dne 15. 4. 2013: »Davčni dolg lahko nastane na različne načine. Poleg tega se dogajajo tudi primeri, ko ima domnevni davčni dolžnik tudi na drugem kontu pri Davčni upravi preplačilo«.

²⁷ Iztok Verdnik, Davčna uprava RS, v oddaji Dnevnik, RTV Slovenija, dne 15. 4. 2013.

²⁸ Glej Poročevalec Državnega zbora z dne 2. 10. 2012 (EPA 663-VI).

²⁹ Tomaž Perše, v.d. generalnega direktorja Davčne uprave, v oddaji Odmevi, RTV Slovenija, dne 15. 4. 2013, na vprašanje novinarja, koliko je nedela ali slabega dela Davčne uprave, če je na seznamu neplačnikov skupaj za milijardo dolga: »Težko ocenjujem, jaz verjamem, da je Davčna uprava z vsemi svojimi instrumenti naredila, kar se je narediti dalo. Dejstvo pa je, da dela tega dolga pač ne bo mogoče izterjati, zaradi trajajočih insolvenčnih postopkov«.

³⁰ Darko Končan, davčni svetovalec, v oddaji Odmevi, RTV Slovenija, dne 15. 4. 2013, na vprašanje novinarja, ali lahko lastnik podjetja, ki je ostal dolžan davkariji, še vedno ustanovi novo podjetje, čisto in gre naprej: »No, zdaj ste zadeli v bistvo stvari. Ker celotna ta zadeva ni povezana samo z delovanjem davčne uprave, neplačevanjem davkov, ampak s celotnim sistemom. To kar ste vi omenili je t. i. veriženje podjetij. Ne samo to, ampak hujše od tega je, ko je nekdo, ki je lastnik, predvsem pa kot direktor, takšne zadolžene firme, ki je na primer tudi na izgubi, ne samo do DURS-a, ampak tudi ima druge upnike, v bistvu enostavno proda nekemu tujcu. Pripelje iz bivših, recimo, balkanskih držav posameznike, ki jim proda, to se pri notarju overi, zavede v register. Ta družba je na koncu uradno izbrisana, gre v stečaj, kakorkoli. Seveda mi ne izpolnjujemo tistega, kar pravi zakon o finančnem poslovanju podjetij (in še daljši naslov). S tem v zvezi, da recimo za nazaj ne išče te odgovornosti zelo hitro«. Tomaž Perše, v.d. generalnega direktorja Davčne uprave, v oddaji Odmevi, dne 15. 4. 2013: »na kadre (pomanjkanje in neustrezno usposobljenost – op. vlagatelja) smo opozarjali že vrsto let. Informacijski sistem zdaj deloma imamo. Jaz upam, da ga bomo v nekaj letih dokončali in da bomo potem tudi zaradi informacijskega sistema postali bolj učinkoviti«. Samo Hribar Milič, predsednik Gospodarske zbornice Slovenije, v oddaji Odmevi, RTV Slovenija, dne 15. 4. 2013: »Podizvajalci, poddobavitelji in ne nazadnje tudi država, pri nas imamo dokumentirano 24 primerov v zadnjih treh letih ni poravnala vseh svojih obveznosti v nasprotju z zakonom in je tudi država zelo velik dolžnik vsem tem podjetjem«. Ivan Simič, nekdanji direktor DURS in davčni svetovalec, v oddaji 24 ur, POP TV, dne 15. 4. 2013: »Denar se da dobiti normalno s prisolno izterjavo, ki je eden od načinov. Drugo pa je, da moramo ustvariti pozitivno poslovno okolje in pa tudi, zadnjič sem nekje zasledil podatek, da naj bi država dolgovala eno milijardo evrov in če bi država plačala svojo milijardo, bi bilo tudi veliko lažje«. Dejan Turk, predsednik uprave Simobil; v oddaji Odmevi, dne 16. 4. 2013: »Jaz mislim, da je tukaj več povezanih problemov, predvsem tudi problem nedelujoče oziroma slabe insolvenčne zakonodaje, ki na marsikatero podjetje vpliva, ki je tam«.

5.000 evrov tista »magična meja«, ki si »zasluži« javno objavo. Ob odsotnosti kakršnihkoli ocen o primernosti in sorazmernosti postavljenih pogojev za kvalifikacijo zapadle neplačane obveznosti po 2. odst. 20. člena ZDavP-2 tudi nasprotno ocene (torej ocene o neprimernosti in nesorazmernosti postavljenih kriterijev) ni mogoče strokovno utemeljiti, vsekakor pa je »dokazno breme« v postopku sprejema zakona, ki posega v človekove pravice, na zakonodajalcu.

Glede nevarnosti objave osebnih podatkov v svetovnem spletu je vlagatelj že večkrat opozarjal na negativne učinke spletne objave osebnih podatkov in možnosti zlorab³¹. Ponovno opozarja, da bi moral zakonodajalec temeljito premisliti (in svojo odločitev dobro utemeljiti!) preden določi javno objavo osebnih podatkov v svetovnem spletu, česar v primeru sprejema izpodbijanih določb ZDavP-2 več kot očitno ni storil, ampak je objavo v svetovnem spletu sprejel kot samoumevno. Treba se je zavedati, da internet praktično ne pozna pozabe³² in da je umik neupravičeno ali nezakonito (ali celo po pomoti!) objavljenih osebnih podatkov z interneta Siziſovo delo. Posamezniku tako lahko ostanejo zelo dolgotrajne posledice – vedno bo dostopen podatek, da si bil nekoč davčni dolžnik - neplačnik. Prav tako je treba upoštevati, da ni mogoče govoriti o zaščiti javno objavljenih podatkov na spletu – ko so bili enkrat objavljeni, ni več poti nazaj, saj je samo vprašanje sredstva in časa, kdaj bodo podatki prečrpani in zelo verjetno uporabljeni tudi za druge namene. Zaščita javno objavljenih osebnih podatkov pred uporabi v druge namene je praktično nemogoča. Vlagatelj je tako že 17. 4. 2013 (t. j. dva dni po objavi prvega seznama neplačnikov) na spletu zasledil »Zemljevid: pravne osebe, neplačniki davčnih dajatev«³³, kaj vse pa bi se dalo storiti z osebnimi podatki posameznikov in kje vse so ti že shranjeni, pa vlagatelj prepušča domišljiji Ustavnega sodišča.

Poleg vsega zgoraj navedenega vlagatelj meni, da je ukrep javne objave seznama neplačnikov nesorazmeren tudi zaradi dejstva, da ni predviden postopek izpodbijanja nepravilno ali neupravičeno objavljenih podatkov na seznamu in umik teh podatkov s spleta. Posamezniki so očitno prepuščeni dobri volji in »dosegljivosti« Davčne uprave³⁴. Posamezniku ni dana možnost, da se izjavi o ugotovitvah davčnega organa, da je davčni dolg nastal več kot 90 dni pred 25. dnevom v mesecu pred mesecem, v katerem se seznam neplačnikov objavi, in da je ta dolg višji od 5.000 evrov (oziroma v kateri »razred« sodi), niti mu ni dana možnost, da po predvidljivem postopku tem ugotovitvam oporeka, predlaga izvedbo dokazov, s katerimi izpodbija ugotovitve davčnega organa, in zahteva umik svojih osebnih podatkov s spleta še pred objavo novega seznama (ko ZDavP-2 predvideva umik prejšnjega seznama). Tudi ni povsem jasno na kakšni pravni podlagi naj bi davčni organ pomotne objave na seznamu le prečrtal³⁵. Glede na navedene pomanjkljivosti (oziroma odsotnosti) pravnih sredstev vlagatelj meni, da so izpodbijane določbe ZDavP-2 neskladne tudi z 22. členom Ustave RS, saj posamezniku pred upravnimi ali sodnimi organi ni zagotovljen pošten (predvsem predvidljiv) dokazni postopek, ki bi v celoti (oziroma sploh) spoštoval načelo kontradiktornosti. Zgolj kot zanimivost vlagatelj navaja, da so že ob objavi prvega seznama mediji povzeli, da je prišlo vsaj do dveh domnevno neupravičenih oziroma pomotnih javnih objav³⁶.

Vlagatelj poudarja še, da je imel ob argumentiranju neprimernosti ukrepa periodičnega javnega objavljanja seznama neplačnikov precejšnje težave, saj je bil ukrep sprejet povsem *ad hoc*, brez kakršnihkoli resnih in strokovnih ocen o njegovi učinkovitosti, vendar ob veliki medijski odmevnosti³⁷. Prav(n)i argumenti za nujnost, primernost in proporcionalnost ukrepa pa javnosti nikoli niso bili predstavljeni, oziroma je bilo celo jasno izraženo, da ocene učinkov ni in je ne bo vse dokler ne bodo objavljeni prvi sezname ali celo šele eno leto po objavi prvega seznama.

Izpodbijane določbe ZDavP-2 so po oceni vlagatelja zahteve v neskladju z 38. in 22. členom Ustave RS, zato

p r e d l a g a:

³¹ Pred Ustavnim sodiščem RS nazadnje z vloženo zahtevo za oceno ustavnosti izpodbijanih določb ZEN, o kateri je Ustavno sodišče odločilo z odločbo št. U-I-98/11-17 z dne 26. 9. 2012.

³² V EU tako poteka široka razprava o t.i. »Pravici do pozabe« v okviru reforme zakonodajnega okvira EU glede varstva osebnih podatkov.

³³ Dostopno na URL naslovu: <http://www.kiberpipa.org/~hruske/stuff/durs.html>.

³⁴ Tomaž Perše, v.d. generalnega direktorja Davčne uprave, v oddaji Odmevi, RTV Slovenija, dne 15. 4. 2013, na vprašanje novinarja, ali si upa trditi, da v izračunih na seznamih ni napak: »Jaz to zaenkrat trdim. Seveda človeškega faktorja ne moremo izključevati. V kolikor se bodo zavezanci obrnili na nas, da podatki niso pravi, imajo na voljo vse kontaktne linije, da vzpostavijo kontakt z nami in da v enem dnevu, ali pa še prej, popravimo ta seznam«.

³⁵ Glej zgoraj točko II.

³⁶ Po navedbah oddaje Dnevnik, RTV Slovenija, dne 15. 4. 2013, naj bi Direkcija za ceste državi dolgovala do 30.000 evrov, vendar pristojni pravijo, da imajo vse račune poravnane in so DURS že pozvali, naj jih s seznamom umakne. Do 100.000 evrov pa naj bi dolgovalo tudi Ministrstvo za obrambo, vendar tudi tam pravijo, da gre za nesporazum.

³⁷ Primerjaj izjavo Boštjana Petauerja, davčnega svetovalca v oddaji 24 ur zvečer, dne 15. 4. 2013, na vprašanje novinarja, kolikšen bi lahko bil celoten »izplen«: »Jaz sem davčni svetovalec, ne vedeževalec«.

1. da Ustavno sodišče RS na podlagi 1. odstavka 39. člena ZUstS do končne odločitve **zadrži izvrševanje izpodbijanih določb** 7. in 8. odstavka 20. člena ZDavP-2 v celoti, določbe 1. odstavka 20. člena pa v delu, kjer določa, da Generalni davčni urad in Generalni carinski urad na svojih spletnih straneh objavita podatke o zavezancih za davek, ki imajo zapadle neplačane davčne obveznosti, če so to fizične osebe, ki ne opravljajo dejavnosti;
2. da Ustavno sodišče RS na podlagi 2. alineje 3. odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča sklene, da bo zadevo obravnavalo kot absolutno **prednostno**, in
3. da Ustavno sodišče RS na podlagi 1. alineje 1. odstavka 21. člena ZUstS oceni ustavnost izpodbijanih določb 1., 7. in 8. odstavka 20. člena ZDavP-2, **ugotovi njihovo neskladnost z Ustavo** ter na podlagi 43. člena ZUstS v celoti **razveljavi** določbi 7. in 8. odstavka 20. člena ZDavP-2 in da določbo 1. odstavka 20. člena razveljavi v delu, kjer določa, da Generalni davčni urad in Generalni carinski urad na svojih spletnih straneh objavita podatke o zavezancih za davek, ki imajo zapadle neplačane davčne obveznosti, če so to fizične osebe, ki ne opravljajo dejavnosti.

*Informacijski pooblaščenec:
Nataša Pirc Musar, univ. dipl. prav.,
pooblaščenka*