



Številka: 007-47/2012/
Datum: 21.8.2012

Ministrstvo za finance
Direktorat za sistem davčnih, carinskih in drugih javnih prihodkov
Župančičeva 3, 1000 Ljubljana

ZADEVA: Predlog spremembe 20. člena ZDavP-2

ZVEZA: Vaš dopis in gradivo z dne 20.8.2012

Spoštovani,

Informacijski pooblaščenec v skladu z 48. členom Zakona o varstvu osebnih podatkov (ZVOP-1) posreduje pripombe in predloge na določila predloga spremembe 20. člena ZDavP-2 z vidika varstva osebnih podatkov, dodaja pa tudi vidik s področja dostopa do informacij javnega značaja, na katerem je pritožbeni organ.

Po predlogu spremembe 20. člena ZDavP-2 bi davčni organ enkrat mesečno objavil podatke o:

- zavezancih za davek, ki so v zamudi s plačilom svoje davčne obveznosti ali dela davčne obveznosti, ki presega 4.000 evrov, vsaj 60 dni (seznam neplačnikov),
- zavezancih za davek, ki ne predlagajo obračunov davčnega odtegljaja v zakonsko določenih rokih (seznam nepredlagateljev obračunov).

Za zavezance za davek – subjekte, ki opravljajo dejavnost, bi davčni organ razkril: firmo ali ime, sedež in davčno številko. Za zavezance za davek, ki so fizične osebe, pa bi davčni organ razkril ime in priimek, občino stalnega prebivališča oziroma začasnega prebivališča, če nima stalnega prebivališča v RS oziroma državo bivanja, če ne biva v RS in letnico rojstva.

Iz obrazložitve k spremembi izhaja, da naj bi ta ukrep poznale tudi nekatere druge države (npr. Švedska, Finska, Irska, Norveška, Estonija, Portugalska, Španija in Hrvaška). Ukrep naj bi krepil davčno kulturo, izboljšal plačilno disciplino ter spodbudil k prostovoljnemu, pravilnemu in pravočasnemu plačevanju davčnih obveznosti – v izogib javni objavi. Predlagatelj še poudarja, da pravni red ne more varovati subjektov, ki ne ravnajo skladno z njim.

Splošne pripombe

Pooblaščenec najprej ugotavlja, da v veljavnem ZDavP-2 že obstaja možnost razkritja podatkov o davčnem dolgu tako poslovnim subjektom (zaradi poslovnega interesa – tudi ocenjevanja bonitete) kot tudi fizičnim osebam, kadar gre za vprašanje o tem, ali je delodajalec zanje plačal predpisane prispevke.

Tako veljavni 20. in 21. člen ZDavP-2 določata:

20. člen
(razkritje po pravnomočnosti)

(1) Generalni davčni urad oziroma Generalni carinski urad sme razkriti podatke o davčnem dolgu, ki na dan vložitve zahteve presega 4.000 evrov, firmi in sedežu zavezanca za davek, ki je poslovni subjekt po zakonu, ki ureja poslovni register, če je davčni postopek pravnomočno končan ali, če je zavezanec za davek obveznost ugotovil v obračunu davka in ga ni plačal v predpisanem roku. Oseba, ki zahteva to informacijo, mora izkazati poslovni interes, pri čemer mora v zahtevi navesti konkretnega zavezanca za davek. V kolikor oseba, ki zahteva informacijo, ne izkaže poslovnega interesa, se ji



zahteva zavrne.

(2) Šteje se, da poslovni interes izkazujejo tudi osebe, ki kot svojo dejavnost opravljajo storitve ugotavljanja poslovne bonitete.

21. člen (razkritje podatkov o plačanih prispevkih)

Davčni organ vsaki fizični osebi na njeno zahtevo razkrije podatke o prispevkih za obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje, prispevkih za obvezno zdravstveno zavarovanje, prispevkih za zaposlovanje oziroma prispevkih za starševsko varstvo, ki jih je zanj plačal oziroma jih je dolžan plačati njegov delodajalec ali druga oseba.

Bistvena razlika med veljavno in predlagano ureditvijo je:

- v trenutku, ko lahko govorimo o davčnem dolgu; po veljavni zakonodaji govorimo o davčnem dolgu potem, ko je ta pravnomočno ugotovljen, po predlagani zakonski rešitvi pa naj bi šlo za davčni dolg po preteku 60 dni od dne, ko naj bi davčna obveznost zapadla, ne da bi bil ta dolg ugotovljen v posebnem postopku;
- v javni objavi vseh domnevnih davčnih dolžnikov in ne le razkritju posameznega davčnega dolžnika subjektu, ki je izkazal poslovni interes;
- v javni objavi vseh, ki niso oddali obračuna davčnih odtegljajev in za katere se posledično domneva, da ali niso izplačali plače ali pa so jo izplačali v gotovini ne da bi plačali tudi obvezne prispevke.

Odgovor na vprašanje, kdaj lahko govorimo o davčnem dolžniku; ali ko zavezanec zamudi rok za plačilo (dela ali celote) ali ko je višina dolga ugotovljena v posebnem postopku, je seveda prvenstveno stvar finančne stroke. Ker pa je ključna ravno javna objava domnevnih dolžnikov (neplačnikov) Pooblaščenec opozarja na zapletenost slovenske davčne zakonodaje in na mogoče napake predvsem v primerih t.i. delnih poplačil – ko se višina davčne obveznosti, kot jo je izračunal davčni zavezanec, razlikuje od davčne obveznosti, ki jo odmerja država. V teh primerih lahko javna stigmatizacija, preden je bila v postopku ugotovljena dejanska davčna obveznost in posledično dejanski davčni dolg, pripelje do resnih poslovnih posledic tudi za zavezance, ki predpisov niso kršili. Končno ni mogoče mimo dejstva, da je javna objava za zavezance oblika sankcije. Te pa naj bi se v pravni državi izrekale po zaključenem predpisanem postopku, v katerem ima zavezanec možnost ugovorov. Neučinkovitost obstoječih ukrepov za zagotovitev davčne discipline, ki jo v obrazložitvi poudarja predlagatelj, je brez dvoma velik problem. Vprašanje pa je, ali ne bi bili potrebni dodatni napor v smeri izvajanja že obstoječih poti za izterjavo dolgov.

Predlagatelj se sicer sklicuje na podobne rešitve v drugih državah, vendar ne navaja, kakšna je vsebina teh rešitev, zato predloga primerjalnopravno ni mogoče preveriti. **Naj poudarimo tudi to, da ima država pri davčnih obveznostih že eno »močno orožje« v rokah, in sicer to, da pritožba ne zadrži izvršbe.**

Glede javne objave pa Pooblaščenec ugotavlja, da predlog zakona ne določa, kaj javna objava pravzaprav pomeni; ali gre za objavo na oglasni deski davčnega organa, ali gre za posredovanje seznama medijem, ali gre za objavo na spletni strani davčnega organa ... Pooblaščenec poudarja, da je način javne objave treba določiti, saj je od tega odvisen tudi poseg v zasebnost (če gre za zavezance, ki so fizične osebe – posamezniki) oziroma obseg posledic javne objave na poslovanje zavezanca, ki je gospodarski subjekt. Brez dvoma je spletna objava glede posledic najbolj invazivna, zato terja največjo previdnost. Pooblaščenec želi na tem mestu pripravljavce predloga spomniti na odločitev Sodišča Evropske unije v združeni zadevi C-92/09 in C-93/09 (2011/C 13/09). V citiranem primeru je sodišče odločalo o veljavnosti nekaj Uredb, ki so določale spletno objavo osebnih podatkov upravičencev do sredstev iz Evropskega kmetijskega sklada in odločilo, da sporni predpisi niso veljavni v delu, v katerem določbe v zvezi s fizičnimi osebami¹, ki so upravičene do sredstev EKJS in EKSRP. Določajo obveznost objave osebnih podatkov vseh upravičencev, ne da bi se od tem opravilo razlikovanje glede na

¹ Odločba sodišča se nanaša kmete, ki bi jih po slovenskih predpisih šteli za t.i. gospodarski subjekt, primerljiv s samostojnim podjetnikom. Pooblaščenec še dodaja, da gre za kmete, ki so dejansko (po odločbi) prejeli subvencije – javna sredstva in ne za domnevne dolžnike iz naslova davkov in prispevkov.

ustrezna merila, kot so obdobja, v katerih so prejeli sredstva, pogostost ali vrsta in višina sredstev. Tako iz citirane odločitve sodišča izhaja, da je treba pri javni objavi na spletu vselej paziti na sorazmernost.

Pooblaščenca tako preseneča, da je predlagatelj predvidel le javno objavo firme ali imena, sedeža in davčne številke oziroma za posameznike imena in priimka, občine stalnega oziroma začasnega prebivališča (države bivanja, če ne biva v RS) in letnice rojstva, ne pa tudi višine domnevnega davčnega dolga in časa nastanka dolga. Tako bi z javno objavo na enak način stigmatiziral domnevne davčne dolžnike, ki dolgujejo 4001,00 evro ali več milijonov evrov; pri katerih je davčni dolg pravnomočno ugotovljen in tiste, pri katerih je domnevan; tiste, ki dolgujejo 61. dan in tiste, ki dolgujejo že vrsto let.

Pooblaščenec še poudarja, da bi moral biti iz zakona jasno razviden namen javne objave in pa trajanje objave. Objavljanje podatkov (še posebej na spletu) za vselej bi bilo po prepričanju Pooblaščenca povsem nesorazmerno, saj bi zavezanca za davek (domnevnega dolžnika) stigmatiziralo za vselej in ne le v času, ko domnevno dolguje davke in/ali prispevke. Tako bi moral predlagatelj določiti razume rok, po katerem bi podatke umaknil iz javne objave.

Varstvo osebnih podatkov posameznikov

Pooblaščenec najprej poudarja, da je varstvo osebnih podatkov človekova pravica. Predlagatelj svoj predlog opravičuje tudi s trditvijo, da pravni red ne more varovati subjektov, ki ne ravnajo skladno z njim. Pooblaščenec pa opozarja, da ta isti pravni red določa, da posameznik ne izgubi svojih pravic (še posebej, če gre za človekove pravice) zaradi domneve, da ni ravnal skladno s predpisi. Razlogi, ki vodijo k omejitvam, morajo biti zelo tehtni, nameni pa zakonsko opredeljeni.

Po mnenju Pooblaščenca argumenti iz obrazložitve k predlogu niso prepričljivi. Tudi podatkov iz tujine, kjer naj bi imeli podobne rešitve, o tem, koliko se je zaradi javnih objav povečala davčna disciplina, ni najti v obrazložitvi.

Pooblaščenec zaradi navedenega nasprotuje objavi osebnih podatkov domnevnih davčnih dolžnikov – posameznikov. Pri posameznikih so v ozadju največkrat hude osebne in socialne stiske, ki se zaradi javne stigmatizacije (kar javna objava dolžnikov brez dvoma je), lahko še poglobijo. Pri posegih v zasebnost posameznika mora biti namen javne objave zelo jasen in izrecen. Menimo, da namen prisilitve plačila, ki naj bi ga z javno objavo dosegli, ni sorazmeren z učinki, ki jih država želi doseči. Zgolj »sramotilni steber« z vidika načela sorazmernosti ne zdrži pravne presoje. Mnogi so namreč lahko na meji glede na kriterije za odpis, odlog ali odobritev obročnega odplačila dolga.

Kolikor bi se predlagatelj vseeno odločil, da z namero nadaljuje, pa Pooblaščenec opozarja na pomanjkljivosti predloga, ki so opisane že med splošnimi pripombami;

- določitev načina objave,
- upoštevanje načela sorazmernosti pri podatkih, ki se objavijo (upoštevaje sodbo Sodišča Evropske unije 2011/C 13/09),
- določanje namena javne objave, roka objave – umika podatkov.

Dostop do informacij javnega značaja

Namen Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 51/2006 – UPB2 in 117/2006 – ZDavP-2; v nadaljevanju: ZDIJZ) je zagotoviti javnost in odprtost delovanja organov ter omogočiti uresničevanje pravice fizičnih in pravnih oseb, da pridobijo informacije javnega značaja. Po ZDIJZ se dostop do zahtevane informacije zavrne, če se zahteva nanaša na podatek, katerega razkritje bi pomenilo kršitev zaupnosti davčnega postopka ali davčne tajnosti, razen če je davčni postopek že pravnomočno končan oziroma je zavezanec za

davek obveznost ugotovil v obračunu davka in ga ni plačal v predpisanem roku (peta točka 1. odstavka v zvezi s peto alinejo 2. odstavka 6. člena ZDIJZ).

Glede na citirano določbo ZDIJZ in predlagano spremembo 20. člena ZDavP-2 Pooblaščenec ugotavlja, da na področju dostopa javnosti do podatkov o delu davčnega organa ni nobenih sprememb, pa čeprav je interes javnosti največji ravno glede informacij o delovanju državnih organov. Ni dvoma, da se je ob visokem dolgu iz naslova davkov in prispevkov najprej treba vprašati, ali je davčni organ ravnal v skladu s pooblastili, pravočasno in dosledno; ali je bil davčni dolg ugotovljen in terjan. **Tako bi od predlagatelja pričakovali najmanj to, da bo ob javni objavi domnevnih dolžnikov oziroma kot jih sam poimenuje »neplačnikov davkov in ne-predlagateljev obračunov« objavil tudi aktivnosti davčnega organa, ki so bile namenjene plačilu davka oziroma, ki so sledile ugotovitvi o ne-predloženem obračunu.**

Pooblaščenec poudarja, da je ob dejstvu visokega davčnega dolga za javnost pomembna informacija o aktivnosti pristojnih organov za njegovo izterjavo. Država te odgovornosti ne more in ne sme prevaliti na javnost, ki naj z neformalnimi, moralnimi pritiski na dolžnike vpliva na večjo davčno disciplino. Za delovanje države je namreč pomembno oboje; državljani, ki se zavedajo, da je treba plačati davke v roki in višini, kot jo določajo predpisi in državni organi, ki ob odklonih dosledno uporabijo dana pooblastila.

Lep pozdrav,

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