



Številka: 007-27/2017/2

Datum: 15.3.2017

**Ministrstvo za pravosodje**  
**Direktorat za zakonodajo s področja pravosodja**  
**Župančičeva 3, Ljubljana**

**Zadeva: Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvršbi in zavarovanju**

Zveza: vaše elektronsko sporočilo z dne 17. 2. 2017 s prilogami

Spoštovani,

Informacijski pooblaščenec (v nadaljevanju IP) prejel vaše zaprosilo za posredovanje mnenj oziroma pripomb na delovno gradivo predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvršbi in zavarovanju (v nadaljevanju predlog zakona). V nadaljevanju vam na podlagi 48. člena Zakona o varstvu osebnih podatkov (Uradni list RS, št. 86/04 s spremembami in dopolnitvami; v nadaljevanju ZVOP-1) posredujemo naše pripombe na predloženo gradivo.

#### K 2. členu

2. člen spreminja oziroma dopolnjuje dosedanji 4. člen ZIZ, ki določa pravno podlago za pridobivanje osebnih podatkov, ki jih upnik potrebuje za potrebe izvršilnega postopka. Ugotavljamo, da je sprememba namenjena predvsem olajšanju načina, po katerem upnik pride do podatkov o dolžniku, saj bo lahko skladno s predvideno spremembo, v primeru, da bo izpolnjeval pogoje, določene v sedanjem 6. odstavku 4. člena ZIZ (da bo razpolagal z izvršilnim naslovom), za posredovanje podatkov, ki se nanašajo na dolžnika in ima do njih sodišče elektronski dostop, zaprosil kar sodišče.

IP v sami dikciji zakona pogreša jasno opredelitev - ki sicer izhaja iz obrazložitve 2. člena predloga zakona - da gre pri tem zgolj za podatke, ki se vodijo v zbirkah, do katerih ima sodišče elektronski dostop. Dosedanja dikcija namreč ne izključuje možnosti zahtevati posredovanja podatkov tudi iz drugih evidenc (npr. sodnih spisov).

Prav tako se zdi z vidika gramatikalne jasnosti zakona primernejša kot dikcija »ob smiselni uporabi šestega, sedmega in osmega odstavka«, dikcija »pod pogoji, določenimi v šestem odstavku tega člena ter ob smiselni uporabi sedmega in osmega odstavka«. Termin smiselna uporaba nakazuje na možnost uporabe pravne norme, ki sicer ureja podobne položaje, vendar je njena aplikativnost pogojena z večjo ali manjšo potrebo po interpretaciji norme. Slednje je glede pogoja, ki ga mora upnik izpolnjevati (da razpolaga z izvršilnim naslovom) z vidika določnosti pravne norme, ki predstavlja podlago za pridobivanje osebnih podatkov, primerneje izključiti.

Sprememba daje upniku možnost zaprositi sodišče za podatke, vendar šele po začetku izvršilnega postopka. Ne da bi se IP spuščal v vprašanje, kdaj se šteje, da se je izvršilni postopek začel, gotovo pred vložitvijo samega predloga za izvršbo o začetku postopka ni mogoče govoriti. Ker mora skladno z določbo 1. odstavka 40. člena ZIZ upnik v predlogu navesti dolžnika z identifikacijskimi podatki iz 16.a člena, med katere pri dolžnikih, ki so fizične osebe, skladno s 1. odstavkom 16.a člena ZIZ sodi osebno ime in naslov prebivališča ter datum rojstva ali EMŠO ali davčna številka (razen če upnik vlaga predlog za izvršbo na podlagi verodostojne listine, v katerem ne rabi navesti identifikacijskega znaka iz 2. točke 1. odstavka 16.a člena ZIZ, če sodišče ob preverjanju v elektronsko dosegljivih evidencah lahko dolžnika nedvoumno identificira na podlagi ostalih identifikacijskih podatkov), bo tako upnik za sam začetek postopka moral s temi podatki že razpolagati. Ker pa sprememba 4. člena ZIZ predvideva, da bo upnik lahko pridobival od sodišča tudi podatke o osebnem imenu, naslovu prebivališča, datumu rojstva, EMŠO in davčni številki – torej podatke, ki bodo morali biti že navedeni v izvršilnem predlogu, hkrati pa bo lahko za te podatke sodišče zaprosil šele po začetku postopka, IP ocenjuje, da takšna zakonodajna rešitev ni dosledna in bi jo bilo mogoče rešiti z izvzetjem 1., 2., 3., 4. ter 5. točke besedila novega 9. odstavka 4. člena.

IP še ugotavlja, da je številčenje taksativno naštetih osebnih podatkov, ki jih lahko upnik pridobi od sodišča napačno, saj sledi številčenju, kot izhaja iz 1. odstavka 4. člena z izvzetjem 9. točke. Ker se novi 9. odstavek ne sklicuje na kategorije osebnih podatkov, opredeljene v 1. odstavku, pač pa jih našteva na novo, je potrebno točke, ki sledijo 8. točki preštevilčiti.

#### K 11. členu

Novi 31.b člen predvideva javno objavo seznama dolžnikov, ki se objavi na spletni strani sodstva, pri čemer se na tem seznamu objavijo podatki o imenu, priimku ter naslovu prebivališča dolžnika, in sicer v primerih, ko dolžnik noče posredovati izjave o seznamu premoženja in pri tem tudi ne plača upnikove terjatve. Dalje je v novem 31.b členu predvideno, da se dolžnik izbriše s seznama dolžnikov po izteku dveh let od vpisa na seznam dolžnikov, pred iztekom tega roka pa le na podlagi sklepa o ustavitvi izvršbe.

Iz obrazložitve k predlagani spremembi izhaja, da naj bi se dolžnika, ki ne poda seznama svojega premoženja ali njegovo premoženje ne zadošča za poplačilo upnikov po nemškem in srbskem zgledu k ustreznemu postopanju vzpodbudilo tako, da se ga za določen čas uvrsti na seznam dolžnikov, ki se objavi na spletni strani sodstva. Poleg tega predlagatelj zakona meni, da bi seznam dolžnikov lahko imel izjemen preventivni pomen, saj bi lahko preprečeval nastajanje novih neizterljivih dolgov. Dolžnikom s seznama bi bilo namreč pod pogojem, da bi se poslovni subjekti seznama dolžnikov posluževali, prezadolževanje (npr. kupovanje na kredit) praktično onemogočeno. V ta namen je predvideno, da bi imeli vsi možnost vpogledovati v seznam. Predlagatelj se pri tem tudi sklicuje na razloge, zaradi katerih je Ustavno sodišče RS z odločbo U-I-122/13 z dne 10. 3. 2016 odločilo, da določbe Zakona o davčnem postopku (v nadaljevanju ZDavP-2), ki predvidevajo javno objavo davčnih dolžnikov, niso v neskladju z Ustavo RS.

IP predvideno spremembo ZIZ, iz spodaj navedenih razlogov, ocenjuje kot neprimerno in z vidika nesorazmernosti posega v varstvo osebnih podatkov dolžnikov, ki so fizične osebe s cilji, ki jih zasleduje zakonodajalec s predmetnim institutom, ocenjuje kot neupravičeno.

1.)

Najprej IP ugotavlja, da iz samega zakonskega besedila 31.b člena namen uvrstitve dolžnika na seznam dolžnikov ni razviden. Tega je sicer mogoče razbrati iz obrazložitve k 31.b členu, vendar IP na tem mestu opozarja na ustavno zahtevo iz 38. člen URS, kjer je določeno, da (...) obdelovanje, namen uporabe, (...) osebnih podatkov določa zakon.

2.)

Poleg tega IP ugotavlja, da je cilj javne objave dolžnika, kot izhaja iz obrazložitve predloga zakona, predvsem vzpodbuditev dolžnika, da v postopku predloži izjavo o seznamu svojega premoženja, na podlagi katere sodišče, predvsem pa upnik pridobi informacije, ki mu omogočajo izbiro učinkovitega sredstva izvršbe. Kot je mogoče razbrati iz zakonodajnega gradiva, gre tako za sredstvo prisiljevanja dolžnika, da zaradi (negativnih) posledic javne objave poda seznam svojega premoženja, ki doprinese k učinkovitosti izterjave njegovega dolga. Vsekakor je učinkovitost izvršilnega postopka legitimni cilj, ki ga v tem primeru zasleduje predlagatelj zakona, vendar IP ocenjuje, da le-ta, upoštevajoč predvidene druge možnosti prisiljitve dolžnika k podaji predmetne izjave, ne opravičuje posega v varstvo osebnih podatkov dolžnikov, kot izhaja iz predloga zakona.

Že po sedANJI ureditvi lahko dolžnika k predložitvi seznama premoženja sodišče prisiljuje z izrekom denarne kazni (9. odstavek 31. člena ZIZ), pri čemer lahko sodišče v primeru neuspešno izterjane denarne kazni le-to spremeni v uklonilni zapor. Predlagatelj pri tem v obrazložitvi predloga zakona (str. 94) ugotavlja, da dolžniki v takšnem primeru pogosto izjavo o seznamu svojega premoženja tudi podajo, da se izognejo kazni uklonilnega zapora. Poleg tega je v predlogu zakona predvidena tudi sprememba, ki omogoča sodišču izvršitev denarne kazni brez predhodno neuspešnega postopka njene izterjave, in sicer s spremembo le-te v kazen zapora (kot IP razume predvideno spremembo, naj bi se denarna kazen spremenila v nadomestni zapor). IP sicer ocenjuje, da že obstoječa ureditev uklonilnega zapora sicer ne zagotavlja jamstev, na katera je opozorilo Ustavno sodišče v odločbi U-I-12/12-22 z dne 11. 12. 2014, s katero je odločalo o ustavni skladnosti ureditve uklonilnega zapora v prekrškovnem postopku, vprašljiva pa je tudi ustreznost ureditve predvidene spremembe denarne kazni v kazen zapora, kar vse bi po oceni IP terjalo ustrezno zakonsko ureditev predmetnih institutov. Ne glede na navedeno, pa se z vidika tako dosedanje ureditve, kot tudi predvidene spremembe 33. člena ZIZ, dodatna objava dolžnikov, ki v postopku ne predložijo izjave o seznamu svojega premoženja, izkaže za nepotrebno, saj že iz samega predloga zakona izhaja, da je pretnja z zaporem že doslej veljala za učinkovito in dolžnike odvrčala od neželenega ravnanja.

IP meni, da je zaskrbljujoča tudi ocena predlagatelja o »izrazito preventivnem učinku« objave seznama dolžnikov, za katerega predlagatelj zakona meni, da bi bil zamejen le na odločanje poslovnih subjektov, s čimer bi se preprečilo nadaljnje prezadolževanje dolžnikov. Predlagatelj pri tem prezre, da bi bil z javno objavo seznam dolžnikov dostopen ne le poslovnim subjektom, ki bi odločali o morebitnem dodatnem zadolževanju dolžnikov (npr. kupovanje na kredit), pač pa tudi poslovnim subjektom, s katerimi bi želel dolžnik stopiti v pogodbeno razmerje, v katerem obveznosti pogodbenih strank nastajajo mesečno, ali poslovnim subjektom, ki z dolžniki vstopajo v pravna razmerja, pri katerih je predvidena hkratna vzajemna izpolnitev. Podatki pa bi bili dostopni nenazadnje tudi neposlovnim subjektom, pri katerih interesa po tej informaciji IP ne najde. Učinki, ki jih predlagatelj zakona

želi doseči, tako niso edini, ki bi nastopili ob objavi osebnih podatkov dolžnikov, pač pa bi ta imela bistveno širši spekter, predvsem negativnih posledic, zaradi katerih po oceni IP predmetni ukrep ne more biti upravičen. Zgolj »sramotilni steber« z vidika načela sorazmernosti namreč ne zdrži pravne presoje.

3.)

Objava dolžnikov je namenjena prisilitvi dolžnika, da aktivno sodeluje v postopku izterjave njegovega dolga ter ga odvrta od dejanj, zaradi katerih je postopek izvršbe zoper njega neučinkovit. V tem smislu IP ocenjuje, da sklicevanje na javni interes, ki ga je Ustavno sodišče RS našlo v okviru presoje določb ZDavP-2, ni na mestu. Tudi če bi bilo mogoče najti interes poslovnih subjektov po seznanitvi z identiteto dolžnikov, ki ovirajo izvršbo s tem, da nočejo dati seznama svojega premoženja, pa le-tega ni mogoče razširiti na slehernega posameznika, kateremu bi bili z javno objavo razkriti osebni podatki dolžnikov. Poleg tega niti nameni, niti sami pogoji, pod katerimi se objavljajo davčni dolžniki, niso primerljivi oziroma enaki, kot to velja za objavo dolžnikov v izvršilnem postopku, zato posplošeno sklicevanje na odločbo ustavnega sodišča št. U-I-122/13 ne prepriča IP.

4.)

Pogoj, da se dolžnik uvrsti na seznam je, da (1) noče podati seznama svojega premoženja in (2) ne poplača upnika. Skladno s spremembo 1. odstavka 31. člena ZIZ lahko zahtevo za predložitev seznama premoženja vložil upnik, če je vložil predlog po 9. odstavku 4. člena ZIZ in predlog po 31.a členu tega zakona ter predlagal izvršbo na premičnine. Tako predlog po 9. odstavku 4. člena ZIZ ter predlog po 31.a členu ZIZ lahko poda upnik skladno s predvidenim besedilom zakona »po začetku postopka«, pri čemer se kot odločilno vprašanje zopet zastavi vprašanje, kdaj se šteje, da se izvršilni postopek začne. Ker iz določb ZIZ ni mogoče izluščiti, da se šteje, da se izvršilni postopek začne s pravnomočnostjo sklepa o izvršbi, upoštevajoč predvideni zakonodajni okvir ni izključeno, da bodo vsi pogoji, pod katerimi bo lahko upnik zahteval seznam dolžnikovega premoženja, izpolnjeni še pred pravnomočnostjo sklepa o izvršbi. Posledično pa bodo skladno s predvideno dikcijo 1. odstavka 31.b člena pod dodatnim pogojem, da terjatve dolžnik ne bo poplačal, izpolnjeni pogoji, pod katerimi bi lahko sodišče izdalo sklep o uvrstitvi dolžnika na seznam dolžnikov, ki se bo javno objavljajal na spletni strani sodstva, že pred pravnomočnostjo sklepa o izvršbi.

Že sam predlagatelj zakona se, kot izhaja iz obrazložitve k 31.b členu, zaveda resnosti posledic, ki jih predstavlja uvrstitev posameznika na seznam dolžnikov. IP ima na tem mestu v mislih predvsem, kot ga predlagatelj imenuje, »izjemen preventivni namen«, ki je v tem, da bi poslovni subjekti zavračali dolžnike, s čimer bi bilo dolžnikom onemogočeno prezadolževanje. Zaradi resnosti in teže posledic, kakršne bi imela javna objava dolžnikov, je po stališču IP nedopustna javna stigmatizacija, dolžnikov pred pravnomočnostjo sklepa o izvršbi.

Poleg tega IP meni, da predvidena kriterija (da dolžnik noče podati seznama svojega premoženja in pri tem tudi ne poplača upnika) ne zadoščata za utemeljitev sorazmernosti posega v informacijsko zasebnost dolžnika, ne bi bila kot relevanten kriterij za odločitev o uvrstitvi dolžnika na seznam dolžnikov, določena tudi na primer višina terjatve v razmerju do števila upnikov, druge okoliščine, iz katerih bi izhajalo izmikanje dolžnika poplačilu njegovih dolgov ter nenazadnje tudi ocena sodišča, da bo ta ukrep glede na konkretne okoliščine primera smotr in v skladu z njegovim namenom. Na podlagi sedaj predvidene spremembe,

bo namreč javna objava dolžnikov z vsemi svojimi negativnimi posledicami v sferi dolžnika, na koncu enaka tako za dolžnika, katerega dolg znaša 50 EUR, kot za dolžnika katerega dolg znaša bistveno več.

5.)

Predlagatelj kot namen javne objave dolžnikov izpostavlja vzpodbuditev posameznega dolžnika k ustreznemu postopanju (t.j. posredovanju seznama svojega premoženja), pri tem pa IP ne more mimo dejstva, da je javna objava za dolžnike oblika sankcije (kot tako jo je mogoče razumeti tudi upoštevajoč že izpostavljeni preventivni učinek), ki se v pravni državi izreka po zaključenem predpisanem postopku, v katerem ima posameznik možnost podati svoje stališče ter ugovore.

Dolžnika objavi na spletni strani sodstva po predhodni odločitvi (sklep) sodišče. Skladno z 9. členom ZIZ je zoper sklep, izdan na prvi stopnji, dovoljena pritožba, razen če zakon določa drugače. Posledično je tako sicer sistemsko vgrajena kontrola zakonitosti odločitve sodišča, ki bo s sklepom odločilo o uvrstitvi dolžnika na seznam dolžnikov, saj bo lahko dolžnik zoper tak sklep sodišča vložil pritožbo. Vendar IP na tem mestu opozarja tudi na 6. odstavek 9. člena ZIZ, po katerem ima pritožba nesuspendivni učinek. Kljub vloženi pritožbi zoper sklep o objavi dolžnika bo tako sodišče uvrstilo dolžnika na seznam še pred njegovo pravnomočnostjo. Upoštevajoč predvsem težo in negativno konotacijo posledic, ki jih ima javna objava dolžnikov, bi tako zakon moral določiti vsaj, da se dolžnika na seznam uvrsti šele po pravnomočnosti sklepa sodišča iz 1. odstavka 31.b člena. Zakon pa bi moral tudi zagotoviti možnost dolžnika, da se o nameravani objavi njegovih osebnih podatkov pred izdajo sklepa sodišča opredeli.

6.)

Opozoriti je tudi na neustreznost nabora osebnih podatkov, ki bodo predmet objave (osebno ime in naslov prebivališča), ki onemogoča identifikacijo dolžnika in s tem predstavlja tudi nevarnost stigmatizacije posameznikov, ki z izvršilnim postopkom niti ne bi bili povezani.

7.)

Predlagatelj zakona je v zadnjem odstavku 31.b člena predvidel izbris dolžnika iz seznama po izteku dveh let od vpisa na seznam dolžnikov, pred iztekom tega roka pa na podlagi sklepa o ustavitvi izvršbe. Upoštevajoč pogoje za uvrstitev dolžnika na seznam ter namene oziroma cilje, ki jih zasleduje predlagatelj zakona s predmetnim institutom, potrebe po nadaljnji objavi dolžnikovih osebnih podatkov po tem, ko ta predloži izjavo o seznamu svojega premoženja, IP ne vidi.

**Sklepno IP tako ocenjuje, da predmetni institut objave seznama dolžnikov predstavlja nepotreben ter nesorazmeren poseg v pravico dolžnikov do varstva njihovih osebnih podatkov ter da negativne posledice javne objave vseh dolžnikov ne odtehtajo pozitivnih učinkov, kakršne predlagatelj zakona ocenjuje, da bodo pri tem nastali. V primeru, da bo kljub odklonilnemu stališču IP predlagatelj vztrajal pri umestitvi 31.b člena v zakon, pa IP opozarja na zgoraj izpostavljene pomanjkljivosti predloga:**

- zakonska opredelitev namena javne objave;
- upoštevanje načela sorazmernosti pri opredelitvi kriterijev za objavo dolžnikov (pravnomočnost sklepa o izvršbi, višina terjatve v razmerju do števila upnikov, druge okoliščine, iz katerih bi izhajalo izmikanje dolžnika poplačilu njegovih dolgov, ocena

sodišča, da bo ta ukrep glede na konkretne okoliščine primera smotr in v skladu z njegovim namenom...);

- suspenzivnost pritožbe zoper sklep sodišča ter možnost dolžnika, da se izjavi o nameravanem ukrepu pred izdajo sklepa;
- opredelitev nabora osebnih podatkov, ki bo ustrezal tako načelu sorazmernosti, kot tudi preprečeval negativni učinek objave v sferi posameznikov, ki z izvršilnim postopkom ne bodo povezani;
- določiti bi bilo treba pogoje za izbris objave dolžnika po izpolnitvi namena, zaradi katerega se njegovi podatki objavljajo (po predložitvi izjave o seznamu premoženja).

#### K 51. členu

Navedeni člen poleg objave odredbe o prodaji, predvideva tudi objavo cenitvenega poročila. Cenitveno poročilo izdelata sodni cenilec, pri čemer IP ugotavlja, da predpisi podrobnejše vsebine cenitvenega poročila ne določajo. Mogoče torej je, da cenilec v samem cenilnem poročilu navede tudi osebne podatke tretjih oseb (npr. solastnika nepremičnine, katere del je predmet prodaje, najemnika nepremičnine, ali imetnika drugih obligacijskih pravic na nepremičnini), ki z vidika seznanitve interesentov za nakup nepremičnine niti niso relevantni, bi pa ob javni objavi poročila in posledično javni objavi teh podatkov, predstavljali poseg v informacijsko zasebnost teh posameznikov. Ker za zagotovitev seznanitve interesentov za nakup nepremičnine, ki se bo prodajala na javni dražbi, zadošča cenilno poročilo brez navedbe osebnih podatkov, IP tako ocenjuje, da bi bilo potrebno v zakonsko besedilo vnesti zahtevo, da se cenitveno poročilo objavi brez osebnih podatkov oziroma točno navesti, katere podatke iz cenitvenega poročila naj javna objava vsebuje.

#### K 36. (93.a člen) ter 52. členu (181.a člen)

Navedena člena predstavljata podlago za vzpostavitev spletnega iskalnika javnih dražb. IP najprej ugotavlja, da so iskalni kriteriji z vidika varstva osebnih podatkov upnikov, dolžnikov ter lastnikov na dražbi prodajanih stvari, ustrezni. Ni pa mogoče iz člena oziroma zakonodajnega gradiva razbrati, na kakšen način bo iskalnik deloval, t.j. ali bodo zadetki, ki bodo ustrezali določenim iskalnim kriterijem omogočali zgolj preusmeritev na ustrezne spletne strani sodišč, na katerih bodo objavljene posamezne odredbe o prodaji, ali pa je predvideno, da bodo med zadetki iskalcem posredovani določeni, iz odredb o prodaji oziroma cenitvenih poročil odbrani oziroma izbrani podatki (pri iskalniku premičnin je predvidena objava fotografije predmeta v samem iskalniku). V slednjem primeru gre namreč, v primeru, da bi bili objavljeni kakršnikoli osebni podatki, za obdelavo, ki bi morala biti skladno z zahtevo iz 38. člena URS – seveda po predhodni oceni ter obrazložitvi ocene predlagatelja zakona o potrebnosti objave le-teh v samem iskalniku – opredeljena v zakonu, ne podzakonskem aktu ministra, pristojnega za pravosodje.

#### K 64. členu

Skladno s predvideno spremembo 4. odstavka 295. člena bodo predmet javne objave poleg že naštetih podatkov, ki se vodijo v evidenci izvršiteljev in namestnikov izvršiteljev, tudi podatki o številu pomočnikov izvršitelja, njihovem osebnem imenu, rojstnem datumu in datumu sklenitve in prenehanja pogodbe o zaposlitvi. Po pregledu obrazložitve predlaganih sprememb IP ugotavlja, da predlagatelj posebnih razlogov, ki bi narekovali potrebo po objavi

podatkov o rojstnem datumu pomočnikov izvršitelja, ni navedel. Tudi sicer ob dejstvu, da ti podatki niso predmet objave pri izvršiteljih, IP potrebe po objavi datuma rojstva pomočnika izvršitelja ne vidi in ocenjuje, da bi posledično takšna objava pomenila prekomeren in neutemeljen poseg v informacijsko zasebnost teh posameznikov.

V upanju, da bodo naše pripombe kar v največji meri uslišane, vas lepo pozdravljamo.

Informacijski pooblaščenec  
Mojca Prelesnik, univ.dipl.prav.,  
pooblaščenka

pripravila:  
Katarina Medved  
državna nadzornica  
za varstvo osebnih podatkov