

Številka zadeve: U-I-201/14-14, U-I-202/14-13

Datum odločbe: 19.2.2015

Področje: Poslovna skrivnost, Zakon o dostopu do informacij javnega značaja.

Izrek: Peti odstavek 6.a člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo, 23/14 in 50/14) v delu, v katerem se nanaša na kredite neplačnikov, ki niso bili preneseni na Družbo za upravljanje terjatev bank, drugi stavek sedmega odstavka 6.a člena, trinajsti odstavek 10.a člena in osmi odstavek 39. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja ter 4. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 50/14) se razveljavijo.

Zahteva za oceno ustavnosti 1.a člena, prvega do četrtega odstavka 6.a člena, petega odstavka 6.a člena v delu, v katerem se nanaša na kredite neplačnikov, ki so bili preneseni na Družbo za upravljanje terjatev bank, in 6. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja se zavrže.

Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti trinajstega odstavka 10.a člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja se zavrže.

Dodatno: Državni zbor ni odgovoril na zahtevo.

Odločitev: SOGLASNO (7:0)

SAMO ZA: predsednik mag. Miroslav Mozetič ter sodnice in sodniki dr. Mitja Deisinger, dr. Dunja Jadek Pensa, mag. Marta Klampfer, dr. Ernest Petrič, dr. Jadranka Sovdat in Jan Zobec.

POVZETEK ZADEVE:

Banka Slovenije vloga zahtevo za oceno ustavnosti 1., 2. in 3. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o dostopu do informacij javnega "v povezavi" z 2. in 8. členom Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o dostopu do informacij javnega in 6. členom Zakona o dostopu do informacij javnega značaja. Predlagateljica se sklicuje na sedmo alinejo prvega odstavka 23.a člena Zakona o Ustavnem sodišču ter pojasnjuje, da se ji je dvom o ustavnosti izpodbijanih določb pojavil pri opravljanju postopka nadzora nad Novo Ljubljansko. Opozarja pa, da ZDIJZ-D ne upošteva načela sorazmernosti. Po mnenju predlagateljice izpodbijani predpisi ne predvidevajo nobenih izjem od javne objave, niti za primere, ko bi zaradi objave nastale nepopravljive posledice za banko ali za nasprotno stranko. Razkritje celotnih kreditnih map, prenesenih na Družbo za upravljanje terjatev bank, naj bi bilo popolnoma nesprejemljivo tako z vidika obstoječe področne zakonodaje kakor tudi z vidika pravil Evropske unije. Predlagateljica meni, da je izpodbijana ureditev v neskladju z 2. členom Ustave v zvezi s 3.a, 8. in 153. členom Ustave. Predlagateljica poudarja, da razkrite kreditne mape vsebujejo poslovne skrivnosti dolžnikov, kar zmanjšuje verjetnost njihovega uspešnega prestrukturiranja. Predlagateljica je mnenja, da gre za položaj, ko ena norma neko ravnanje nalaga, druga norma isto ravnanje prepoveduje, obe normi pa predvidevata sankcioniranje za njuno nespoštovanje.

V neskladju s 23. in 25. členom Ustave naj bi bilo to, da dolžniki nimajo pravnega sredstva zoper napačno uvrstitev na seznam neplačnikov.

Pobudniki – te navedbe se nanašajo na tiste pobudnike, ki so banke in kreditorejmalci menijo, da izpodbijana zakonska ureditev prekomerno posega v njihovo pravico do svobodne gospodarske pobude iz prvega odstavka 74. člena Ustave s tem, ko posega v vsebino pogodbenih razmerij glede bančne tajnosti. Tudi predlagateljica s tem, ko navaja, da bo izpodbijana ureditev povzročila nezaupanje v bančni sistem v Republiki Sloveniji, nekonkurenčnost v evropskem prostoru in nepripravljenost na poslovanje na slovenskem bančnem trgu, smiselno uveljavlja kršitev navedene človekove pravice.

Ustavno sodišče je zato izpodbijane določbe razveljavilo na podlagi tega, ker javne koristi, zasledovane s presojanim posegom v človekovo pravico do svobodne gospodarske pobude, izpodbijane določbe ne

morejo doseči v meri, ki bi ustrezala teži negativnih posledic na podjetniško svobodo. Poseg v pravico do svobodne gospodarske pobude ne more biti v skladu z Ustavo, če zakonodajalcu ne uspe izkazati javne koristi za tak poseg. To, da ni razlogov za razlikovanje med krediti neplačnikov, ki so ostali v bilancah bank, in krediti neplačnikov, ki so bili preneseni na DUTB, še nič ne pove o cilju (smotru, namenu) dalekosežnega objavljanja podatkov o kreditih neplačnikov na svetovnem spletu. Zagotavljanje transparentnosti v zvezi z ukrepi po ZUKSB se lahko po naravi stvari nanaša le prav na ukrepe po ZUKSB; ni videti, kako bi k tej vrsti transparentnosti pripomogla objava podatkov o kreditih, ki niso del navedenih ukrepov (prenosa na DUTB), pač pa so njihove imetnice še naprej banke.

EKONOMSKA DIM.	1	2	3	4	5
Pozicija sodbe in protisodbe		PS		S	
ZA: vsi ostali			0,5	1	1

V danem primeru obstaja tudi ekonomska dimenzija. Zakon, ki ne spoštuje načela sorazmernosti in ne dopušča nobenih izjem od javne objave, niti za primere, ko bi zaradi objave nastale nepopravljive posledice za banko ali za nasprotno stranko, pomembno vpliva na ekonomsko udejstvovanje akterjev na trgu. Varovanje poslovne skrivnosti je del pravice do zasebnosti, pogodbene avtonomije, ki je jedro svobodne gospodarske pobude in podjetniškega udejstvovanja. Zato v delu, kjer US ugotovi zahtevo za presojo ustavnosti, to je v primeru kreditov neplačnikov, ki niso bili preneseni na Družbo za upravljanje terjatev bank, ta sodba okrepi njihovo ekonomsko svobodo. Pozicija je S 4, ker US pripozna, da obstajajo legitimni javni interesi, s katerimi se lahko poseže v svobodno gospodarsko pobudo v smislu varovanja poslovne skrivnosti, vendar zakonodajalec tega v tem primeru ni uspel zagotoviti. Nasprotna sodba bi bila PS 2. US bi odločilo, da izpodbijana zakonodaja ustrezno poseže v poslovno skrivnost, ki tako ali tako ni absolutna.

DRUŽBENA DIM.	1	2	3	4	5
Pozicija sodbe in protisodbe		S		PS	
ZA: vsi ostali	1	1	0,5		

Pozicija sodbe je 2 saj US svojo odločitvijo v veliki meri zaščiti poslovne subjekte (ki v tem primeru predstavljajo manjšino) v nasprotju proti javnosti (ki predstavlja neko družbeno večino). Razkrivanje poslovnih skrivnosti po izpodbijanih določbah bi bilo skrajno široko in brez vsebinske vrednosti, ki bi pripomogla k pravi, vsebinski transparentnosti (ki je vrednota, kolikor vodi v informiranost, poučenost, seznanjenost). Ni jasno, kateremu namenu bi sploh služila javna objava podatkov o fizičnih osebah, ki so v času odobritve posameznega kredita neplačnikov zasedale funkcije članov uprave in nadzornega sveta banke oziroma delovna mesta v organu banke, pristojnem za odobritev posla. V tej javni objavi so namreč zajete tako osebe, ki so glasovale za posel, kot tiste, ki so glasovale proti poslu, osebe, ki so morebiti zlorabljale položaj, in osebe, ki so delovale v dobri veri. Objavljanje podatkov, ki spadajo v bančno tajnost, na spletnih straneh bank, je zamišljeno izrazito pavšalno. Kot tako je očitno prekomerno in bi imelo za posledico prizadetost človekove pravice iz prvega odstavka 74. člena Ustave, ki bi bila bistveno večja, kot pa so realno pričakovane koristi na področju strokovnega in transparentnega upravljanja z državnimi bankami ter zatiranja korupcije. Nasprotna sodba PS bi bila 2,

ker bi US ocenilo, da je obstoječa zakonodaja ustrezna. Ne gre pa za poziciji S1 ali P5, ker US opozarja, da nobena od pravic ni neomejena: niti pravica do poslovne skrivnosti niti pravica javnosti vedeti.

AVTORITARNA DIM.	1	2	3	4	5
Pozicija sodbe in protisodbe		S		PS	
ZA: vsi ostali	1	1	0,5		

Sodba:

Pozicija sodbe je 1, saj ustavno sodišče z odločbo razveljavilo izpodbijane določbe in tako zaščiti človekovo pravico do svobodne gospodarske pobude. Poseg v pravico do svobodne gospodarske pobude ne more biti v skladu z Ustavo, če zakonodajalcu ne uspe izkazati javne koristi za tak poseg. To, da ni razlogov za razlikovanje med krediti neplačnikov, ki so ostali v bilancah bank, in krediti neplačnikov, ki so bili preneseni na DUTB, še nič ne pove o cilju (smotru, namenu) daljnosežnega objavljanja podatkov o kreditih neplačnikov na svetovnem spletu. Zagotavljanje transparentnosti v zvezi z ukrepi po ZUKSB se lahko po naravi stvari nanaša le prav na ukrepe po ZUKSB; ni videti, kako bi k tej vrsti transparentnosti pripomogla objava podatkov o kreditih, ki niso del navedenih ukrepov (prenosa na DUTB), pač pa so njihove imetnice še naprej banke. Pri tem Ustavno sodišče posebej opozarja, da ne bi bila vzdržna teza, da v obdobju velike sanacije bank z javnimi sredstvi ni pod nobenimi pogoji mogoče in dopustno uvesti odstopov od siceršnje strogosti instituta bančne tajnosti, tudi zaradi povečane transparentnosti in nadzora javnosti ter davkoplačevalcev nad finančnimi operacijami reševanja bank z javnim denarjem. Javno korist lahko legitimno zasleduje tudi okrepljeno seznanjanje javnosti s kazenskimi, civilnimi in delovnopravnimi postopki, ki se vodijo proti osebam, ki so z nevestnim poslovanjem izzvale potrebo po tako obsežnih intervencijah države v bančni sektor. V tem vsebinskem okviru je ustavno dopustno tudi informirati javnost o podrobnostih v zvezi s konkretnimi krediti, "obremenjenimi" s kršitvami zakonov, etike ter normalne poslovne skrivnosti. Vendar morajo biti tovrstni ukrepi dobro premišljeni in sorazmerni z drugimi ustavno zaščitnimi vrednotami.

Pozicija protisodbe bi bila 4, kjer ustavno sodišče ne bi razveljavilo izpodbijanih določb predlagateljev. Zmanjšanje korupcijskih tveganj in večanje učinkovitosti upravljanja bank, ki so bile deležne ukrepov po ZUKSB (oboje pa v povezavi z večjo transparentnostjo za davkoplačevalce, ki so financirali sanacijo bančnega sistema), bi bila tista dva razloga na podlagi katerih bi zakonodajalec prikazal pomen javne koristi, ki bi v temelju lahko upravičila poseg v človekovo pravico do svobodne gospodarske pobude. Vendar bi izpodbijane določbe prestale ustavnopravno presojo le, če bi njihove koristi presegle težo posledic, ki jih izpodbijana ureditev prinaša. Ne gre pa za poziciji S1 ali P5, ker US opozarja, da nobena od pravic ni neomejena: niti pravica do poslovne skrivnosti niti pravica javnosti vedeti.

MEDNARODNA PRAVNA VPETOST (OCENA OD 1 DO 4 ali neocenjeno-NC)		
Odločitev in sodniki ZA	1	<i>Se ne sklicuje na mednarodno/tuje pravo ali sodno prakso</i>

NAKLONJENOST VLADI (OCENA OD 1 DO 4 ali neocenjeno - NC)		
Odločitev in sodniki ZA	NC	<i>Neocenjeno</i>

Če je bilo mnenje DZ drugačno od mnenja vlade oz. če je mnenje podalo samo DZ:

NAKLONJENOST DZ (OCENA OD 1 DO 4 ali neocenjeno - NC)		
Odločitev in sodniki ZA	NC	<i>Neocenjeno</i>