

Opravična št.:

U-I-201/14, U-I-202/14

ECLI:

ECLI:SI:USRS:2015:U.I.202.14

Akt:

Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo, 23/14 in 50/14) (ZDIJZ), 1.a čl., 6. čl., 1. do 4. odst. 6.a čl., 5. odst. 6.a čl., 2. st. 7. odst. 6.a čl., 13. odst. 10.a čl. in 8. odst. 39. čl.

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 50/14) (ZDIJZ-D), 4. čl.

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.

Evidenčni stavek:

Poslovna tajnost oziroma poslovna skrivnost je varovana v okviru prvega odstavka 74. člena Ustave. Poslovni subjekti smejo svobodno odločati o tem, kdo bo imel dostop do podatkov o njihovem gospodarskem poslovanju. Brez upravičenja do prikrievanja informacij iz notranje poslovne sfere v razmerju do zunanjega sveta poslovni subjekti ne bi mogli polno uživati drugih upravičenj, ki tvorijo človekovo pravico do svobodne gospodarske pobude (svobodna izbira gospodarske dejavnosti, izbira načina osvajanja trga, izbira poslovnih partnerjev...). Navedene informacije imajo premoženjsko vrednost in jih podjetje uporablja pri boju za konkurenčno prednost na trgu.

Ustavno varovana poslovna skrivnost se nanaša na informacije oziroma podatke poslovne narave, ki se nanašajo na poslovanje oziroma dejavnost poslovnega subjekta in niso že javno znani ter so po vsebini taki, da obstaja verjetnost, da bi njihova prosta dostopnost ali dostopnost poslovnemu konkurentu povzročila občutno škodo.

Podjetja s sklicevanjem na poslovno skrivnost ne morejo v razmerju do države in javnosti absolutno preprečiti dostopa do podatkov o podjetniškem delovanju in poslovnih transakcijah. Zakonodajalec lahko z zakonom določi način izvrševanja oziroma omeji pravico do svobodne gospodarske pobude.

Izpodbijane določbe Zakona o dostopu do informacij javnega značaja intenzivno posegajo v pravico iz prvega odstavka 74. člena Ustave bank in kreditojemalcev s tem, da določajo široko dostopno javno objavo bistvenih poslovnih podatkov o konkretnih poslovnih razmerjih bank in kreditojemalcev, ki jih varuje samo jedro pravice do poslovne skrivnosti, ki je sestavni del pravice do svobodne gospodarske pobude. Pri tem se razkrivajo podatki o kreditih, ki se ne odplačujejo redno, torej podatki, ki lahko poslabšajo poslovni ugled banke in kreditojemalca ter njun položaj na trgu.

Izpodbijana ureditev nesorazmerno intenzivno posega v človekovo pravico iz prvega odstavka 74. člena Ustave, tako da so posledice tega posega bistveno večje od pričakovanih koristi izpodbijane ureditve na področju strokovnega in transparentnega upravljanja z državnimi bankami ter zatiranja korupcije.

Ustavno sodišče lahko zahtevo zavrže, če vprašanje ustavnosti ni nastalo v zvezi s postopkom, ki ga Banka Slovenije vodi.

Pobudnik nima pravnega interesa, če ne izkaže, da bi morebitna ugoditev pobudi privedla do izboljšanja njegovega pravnega položaja.

Geslo:

1.2.51.4.4 - Ustavno sodstvo - Vrste vlog - Aktivna legitimacija v postopku pred Ustavnim sodiščem - Konkretna presoja norm - Banka Slovenije.

1.5.51.1.17.1 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Vrste odločitev Ustavnega sodišča - V postopku abstraktne presoje - Razveljavitev - Zakona.

1.5.51.1.1.1 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Vrste odločitev Ustavnega sodišča - V postopku abstraktne presoje - Zavrženje zahteve - Neupravičeni predlagatelj.

1.5.51.1.2.1 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Vrste odločitev Ustavnega sodišča - V postopku abstraktne presoje - Zavrženje pobude - Ker ni pravnega interesa.

1.4.51.3 - Ustavno sodstvo - Postopek - Procesne predpostavke (v vseh postopkih razen v postopku ustavne pritožbe) - Položaj predlagatelja.

1.4.51.4 - Ustavno sodstvo - Postopek - Procesne predpostavke (v vseh postopkih razen v postopku ustavne pritožbe) - Pravni interes za vložitev pobude.

5.4.6 - Temeljne pravice - Ekonomske, socialne in kulturne pravice - Svobodna gospodarska pobuda (74).

3.16 - Splošna načela - Sorazmernost.

Pravna podlaga:

Člen 74.1, Ustava [URS]

Člen 25.1, 25.3, 43, Zakon o Ustavnem sodišču [ZUstS]

Opomba:

✘

Dokument v PDF obliki:



[U-I-201-14, U-I-202-14_ZZ.pdf](#)

[U-I-201-14, U-I-202-14.pdf](#)

Polno besedilo:

U-I-201/14-7

U-I-202/14-7

SKLEP

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Banke Slovenije, in v postopku za preizkus pobude družb Nova Ljubljanska banka, d. d., Ljubljana, Nova Kreditna banka, d. d., Maribor, Ocean Orchids, d. o. o., Dobrovnik, Poslovni sistem Mercator, d. d., Ljubljana, Vipap Videm Krško, d. d., Krško, ter Andreja Lasiča, Škofljica, in Vincenca Jamnika, Trzin, na seji 2. oktobra 2014

sklenilo:

Do končne odločitve Ustavnega sodišča se zadrži izvrševanje:

- **petega odstavka 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 so prosto dostopne informacije javnega značaja tudi informacije, neposredno povezane s krediti neplačnikov kot tveganimi postavkami, ki se vodijo kot slabitve v bilancah banke in jih je ta banka, na dan prenosa kreditov neplačnikov kot tveganih postavk na Družbo za upravljanje terjatev bank, vodila kot kredite neplačnikov, vendar jih ni prenesla na Družbo za upravljanje terjatev bank,**
- **drugega stavka sedmega odstavka 6.a člena, trinajstega odstavka 10.a člena in osmega odstavka 39. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja ter**
- **4. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 50/14).**

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Banka Slovenije vlaga zahtevo za oceno ustavnosti 1., 2. in 3. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 50/14 - v nadaljevanju ZDIJZ-D) "v povezavi" z 2. in 8. členom Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 23/14 - ZDIJZ-C) in 6. členom Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 51/06 - uradno prečiščeno besedilo - ZDIJZ-UPB2).^[1] Predlagatelj pojasnjuje, da se mu je dvom o ustavnosti izpodbijanih določb pojavil pri opravljanju postopka nadzora nad Novo Ljubljansko banko (v nadaljevanju NLB). Navaja, da podpira večjo transparentnost in javnost informacij o poslovanju bank na splošno in še posebno v primerih uporabe javnih finančnih sredstev. Opozarja pa, da ZDIJZ-D ne upošteva načela sorazmernosti.

Razkritje celotnih kreditnih map, prenesenih na Družbo za upravljanje terjatev bank (v nadaljevanju DUTB), naj bi bilo popolnoma nesprejemljivo. Predlagatelj meni, da je izpodbijana ureditev v neskladju z 2. členom Ustave v zvezi s 3.a, 8. in 153. členom Ustave. Cilj informiranosti javnosti v zvezi s postopki za ugotavljanje odškodninske in kazenske odgovornosti odgovornih oseb za nastali položaj in ukrepov za preprečevanje tovrstnih škod naj bi bil dopusten. Po stališču predlagatelja pa področje transparentnosti podatkov o bančnem poslovanju v skladu z načelom maksimalne harmonizacije že urejajo predpisi Evropske unije (v nadaljevanju EU). Ustavno sodišče naj bi moralo pri razlagi Ustave in drugih predpisov upoštevati pravo EU, vključno z načelom primarnosti. Predlagatelj poleg tega vidi neskladje z 2. členom Ustave zaradi očitnega neskladja dveh, v hierarhiji pravnih aktov prirejenih, zakonov (izpodbijanega zakona in Zakona o bančništvu, Uradni list RS, št. 99/10 – uradno prečiščeno besedilo, 35/11, 52/11 – popr., 59/11, 85/11, 48/12, 105/12, 56/13 in 96/13 – v nadaljevanju ZBan-1). ZBan-1 naj bi mnogo močnejše varoval zaupnost bančnih podatkov, ZDIJZ pa naj ne bi mogel biti "drug zakon", ki derogira dolžnost njihovega varovanja. Predlagatelj poudarja, da razkrite kreditne mape vsebujejo poslovne skrivnosti dolžnikov, kar zmanjšuje verjetnost njihovega uspešnega prestrukturiranja. V neskladju s 23. in 25. členom Ustave naj bi bilo to, da dolžniki nimajo pravnega sredstva zoper napačno uvrstitev na seznam neplačnikov.

2. Predlagatelj meni, da je z izpodbijanimi določbami porušena bančna tajnost kot temeljni element zaupanja med banko in stranko. To bi lahko katastrofalno vplivalo na celoten bančni sistem in narodno gospodarstvo. Po njegovem mnenju bi bilo namenu transparentnosti zadoščeno, če bi ZDIJZ določal, da je DUTB zavezana k javni objavi le zbirnih informacij o glavnih značilnostih postopka prestrukturiranja. Vpogled v kreditne mape naj bi utegnil biti zlorabljen za parcialne cilje. Predlagatelj navaja, da je podano neskladje z načelom zaupanja v pravo, saj izpodbijani zakon nesorazmerno posega v pravne položaje, ki bodo predmet razkritij. Zatrjuje, da je razkritje podatkov o odgovornih osebah urejeno na nejasen in nepopoln način, v neskladju z 2. v zvezi z 22., 23. in 25. členom Ustave. Javna objava imen odgovornih oseb v banki naj bi bila sprejemljiva le, če je njihova odgovornost predhodno ugotovljena v ustreznem postopku. Nasploh predlagatelj ocenjuje, da bi bilo pri objavi zaupnih podatkov treba točno določiti kriterije za objavo, izjeme in čas trajanja objave ter zagotoviti, da objava poslovnim subjektom ni v škodo. Objava kreditnih map naj bi povzročila nezaupanje v bančni sistem v Republiki Sloveniji, nekonkurenčnost v evropskem prostoru in nepripravljenost na poslovanje na bančnem trgu, kjer je varovanje zaupnih podatkov okrnjeno. Zakonodajalec naj bi šel predaleč z zasledovanjem transparentnosti. Predlagatelj Ustavnemu sodišču predlaga, naj do končne odločitve zadrži izvrševanje izpodbijanih določb. Meni, da je objava bančnih podatkov javnosti dokončna in posledic objave – tudi če bi Ustavno sodišče kasneje pritrdilo zahtevi – za nazaj ne bi bilo več mogoče odpraviti.

3. Družbe NLB, Nova Kreditna banka, Ocean Orchids, Poslovni sistem Mercator in Vipap Videm Krško ter Andrej Lasič in Vincenc Jamnik vlagajo pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti 1., 2. in 4. člena ZDIJZ-D. Člen 4 ZDIJZ-D naj bi določal retroaktivno veljavo 1. člena ZDIJZ-D. Posegal naj bi v poslovna razmerja, ki so nastala na podlagi kreditnih poslov v času, ko je glede teh poslov veljala zakonsko določena in sankcionirana zaupnost podatkov. Navajajo, da ni videti legitimnega cilja za ustavno dopustnost povratne veljave ZDIJZ-D. Po mnenju pobudnikov je podano tudi neskladje izpodbijanih določb z drugim odstavkom 39. člena Ustave. Ustavni pogoj za uresničevanje človekove pravice do dostopa do informacij javnega značaja naj bi bil v zakonu utemeljen pravni interes. V vsakem primeru pa dostopa do informacij javnega značaja ni mogoče določiti brez upoštevanja zahtev Ustave za dopustnost poseganja v človekove pravice. Pobudniki zatrjujejo, da je ZDIJZ-D v neskladju z načelom konsistentnosti kot enim od načel pravne države iz 2. člena Ustave. Antinomij oziroma neskladnosti med ZBan-1 in ZDIJZ-D naj s pravilom specialnosti, kronološkim pravilom oziroma njuno kombinacijo ne bi bilo mogoče odpraviti. Pobudniki nadalje utemeljujejo neskladje s svobodno gospodarsko pobudo iz 74. člena Ustave. Menijo, da gre za poseg v to človekovo pravico, za katerega

zakonodajalec ni izkazal niti ustavno dopustnega cilja, niti zakaj je ukrep nujen in zakaj gre za ukrep, s katerim je najmanj poseženo v svobodno gospodarsko pobudo. Stališče pobudnikov je, da je izpodbijani zakon v neskladju s tretjim odstavkom 74. člena Ustave, ker določenim subjektom na trgu omogoča opravljanje dejavnosti pod ugodnejšimi pogoji kot drugim. Načelo enakosti pred zakonom (drugi odstavek 14. člena Ustave) naj bi bilo prizadeto zaradi izključitve možnosti tehtanja prevladujočega javnega interesa in zavrnitve dostopa do informacij iz pogodbenih razmerij, kadar bi to huje škodovalo konkurenčnemu položaju bank na trgu, kar poslabšuje tudi konkurenčni položaj kreditorejmalcev iz 1. člena ZDIJZ-D. Pobudniki pojasnjujejo, da je spletna objava osebnih podatkov članov uprave, nadzornega sveta in organa, ki je posel odobril, v neskladju z 38. in 1. členom Ustave (človekovo dostojanstvo). Namen vzpostavitve takšne zbirke osebnih podatkov naj ne bi bil razviden. Fikcija, da so člani bančnih organov povzročili ogromno finančno in družbeno škodo ter resno ogrozili slovenski bančni sistem, proti kateri ni pravnega sredstva, naj bi bila v neskladju z 22., 23. in 25. členom Ustave. Omenjena fikcija naj bi posameznike spreminjala v objekte oblastnega delovanja.

4. Pobudniki Ustavnemu sodišču predlagajo, naj do končne odločitve zadrži izvrševanje izpodbijanih določb ZDIJZ-D. Navajajo, da bi objava prinesla nepopravljive škodljive posledice, ki jih ne bi bilo mogoče naknadno odpraviti. Banka naj bi z objavo podatkov na spletnih straneh izgubila zaupanje, katerega bistveni del je varovanje zaupnih podatkov v skladu z ZBan-1. Nepopravljive pa naj bi bile posledice javne objave tudi glede kreditorejmalcev (škodo naj bi utrpela njihov ugled in dobro ime) in članov organov bank (prizadeto naj bi bilo njihovo osebno dostojanstvo).

5. Ustavno sodišče je Državnemu zboru vročilo predloga predlagatelja in pobudnikov za zadržanje izvrševanja izpodbijanih zakonskih določb. O predlogih je dala mnenje Vlada, ki se z njima strinja. Vlada meni, da ne obstaja javni interes za javno objavo informacij o slabih kreditih, ki niso bili preneseni na DUTB. ZDIJZ-D naj bi namreč določil, da morajo banke zagotavljati tudi javni dostop do podatkov o poslih z uporabniki svojih storitev, ki jih mora banka v skladu s sistemsko ureditvijo tega področja praviloma varovati kot zaupne. Izvrševanje izpodbijanih določb naj bi pripeljalo do kršitve zaupnosti bančnega poslovanja, ki je prvi postulat delovanja banke, kar bi imelo še nadaljnje škodljive posledice za banko in za komitente. Vlada opozarja, da škodljivih posledic javne objave kasneje ni mogoče sanirati, saj je s trenutkom, ko banka objavi informacije na spletu, javnost s podatki nepovratno seznanjena.

B.

6. Predlagatelj predlaga, naj Ustavno sodišče do svoje končne odločitve zadrži izvrševanje 1., 2. in 3. člena ZDIJZ-D, pobudniki pa predlagajo enako glede 1., 2. in 4. člena ZDIJZ-D. Pri tem pa iz vsebine obeh predlogov smiselno izhaja, da se želi doseči le preprečitev javne objave podatkov o kreditih neplačnikov, ki niso bili preneseni na DUTB. Zato je Ustavno sodišče štelo, da se predloga za začasno zadržanje ne nanašata na del 1. člena ZDIJZ-D, ki določa, da DUTB zagotavlja dostop do informacij o kreditih neplačnikov, ki so bili preneseni na DUTB. Z uveljavitvijo ZDIJZ-D so izpodbijane določbe, za katere se predlaga zadržanje, razen 4. člena ZDIJZ-D, postale sestavni del petega odstavka 6.a člena, sedmi odstavek 6.a člena, trinajsti odstavek 10.a člena in osmi odstavek 39. člena ZDIJZ. Zato je Ustavno sodišče štelo, da so izpodbijane navedene določbe ZDIJZ in 4. člen ZDIJZ-D ter da predlagatelj in pobudniki predlagajo zadržanje njihovega izvrševanja, pri čemer se predloga nanašata na peti odstavek 6.a člena ZDIJZ le v delu, ki je bil uveljavljen z ZDIJZ-D, pri sedmem odstavku navedenega člena pa le na njegov drugi stavek.

7. Po prvem odstavku 39. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 - uradno prečiščeno besedilo in 109/12 - v nadaljevanju ZUstS) sme Ustavno sodišče do končne odločitve v

celoti ali delno zadržati izvršitev predpisa, če bi zaradi njegovega izvrševanja lahko nastale težko popravljive škodljive posledice. Kadar Ustavno sodišče odloča o začasnem zadržanju izvrševanja izpodbijanega predpisa, vselej tehta med škodljivimi posledicami, ki bi jih povzročilo izvrševanje morebiti protiustavnega predpisa, in škodljivimi posledicami, ki bi nastale, če se izpodbijane določbe ne bi izvrševale, pa bi se v ustavnosodni presoji izkazalo, da niso v neskladju z Ustavo.

8. Z izvrševanjem izpodbijanih določb bi nastale naslednje posledice:

- postale bi prosto dostopne informacije javnega značaja, kadar je poslovni subjekt pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava banka, ki je deležna ukrepov po Zakonu o ukrepih Republike Slovenije za krepitev stabilnosti bank (Uradni list RS, št. 105/12 - ZUKSB), tudi določene informacije, neposredno povezane s krediti neplačnikov kot tveganimi postavkami,[2] ki se vodijo kot slabitve v bilancah te banke, ki jih je banka, na dan prenosa kreditov neplačnikov kot tveganih postavk na DUTB, vodila kot kredite neplačnikov[3] (gre za to, da postanejo javno dostopni tudi različni podatki v zvezi s krediti neplačnikov, ki niso bili preneseni na DUTB, pač pa so ostali v imetništvu banke);
- v zvezi s krediti neplačnikov, ki niso bili preneseni na DUTB, zagotavlja dostop do informacij javnega značaja kar banka kreditodajalka;
- banka, ki je kredite neplačnikov prenesla na DUTB po uveljavitvi ZDIJZ-D ali jih še bo prenesla, posreduje navedene informacije javnega značaja v svetovni splet prek svojih spletnih strani, v roku treh mesecev od prenosa kreditov neplačnikov na DUTB, v skladu z Navodilom o načinu objave informacij neposredno povezanih s krediti neplačnikov (Uradni list RS, št. 43/14 - v nadaljevanju Navodilo), ki ga je izdal predlagatelj;
- banka, ki je kredite neplačnikov prenesla na DUTB pred uveljavitvijo ZDIJZ-D, zagotovi spletno objavo navedenih informacij javnega značaja v skladu z Navodilom do 19. 10. 2014;
- z globo 800 EUR se kaznuje odgovorna oseba banke, ki mora posredovati navedene informacije javnega značaja v svetovni splet prek svojih spletnih strani, pa tega ne stori.

9. Navedene posledice izvrševanja predpisa pomenijo, da bodo v zakonsko določenih rokih (do 19. 10. 2014 ali - za konkretno banko - v roku treh mesecev od prenosa kreditov neplačnikov na DUTB) postali najširšemu krogu ljudi na svetovnem spletu, na spletnih straneh bank kreditodajalk, brez vsakih omejitev dostopni različni občutljivi podatki o kreditnih pravnih poslih in osebah, ki so pri njih sodelovale, ki (odvisno od zornega kota banke kreditodajalke, člana njenega organa, pristojnega za odobritev posla, ali kreditojemalca) pomenijo občutljive podatke, ki so varovani (vsaj) s 35., 38. in 74. členom Ustave.[4] To so podatki o oslabljenih kreditih domačim pravnim osebam - neplačnikom, ki sicer niso oziroma ne bodo preneseni na DUTB, so pa se oziroma se bodo na dan prenosa drugih kreditov neplačnikom na DUTB v bilancah banke vodili kot krediti neplačnikom.

10. Če bi se v presoji Ustavnega sodišča izkazalo, da je izpodbijana ureditev protiustavna, bi se na opisani način razkriti poslovni in osebni podatki umaknili s spletnih strani bank. Vendar to ne bi moglo odstraniti oziroma sanirati vseh posledic dejstva, da so bili podatki določen čas najširše javno dostopni, da se je o njih razpravljalo, komentiralo, pisalo in se jih shranjevalo na različnih nosilcih podatkov. Enkrat razkriti podatki o značilnostih problematičnih kreditnih razmerij, ki brez izpodbijane ureditve ne bi bili razkriti, bi za vedno ostali "v javni lasti". To pa bi za banke kreditodajalke, člane njihovih organov in kreditojemalce pomenilo posledice, ki jih ne bi bilo mogoče odpraviti. Ustavno sodišče je pretehtalo, da bi bile posledice izvrševanja ZDIJZ-D hujše od tistih, ki jih za pravico javnosti do dostopa do informacij javnega značaja (drugi odstavek 39. člena Ustave) pomeni časovno omejeno zadržanje njegovega izvrševanja. Če bi se izkazale zatrjevane protiustavnosti za neutemeljene, bi namreč do objave podatkov vseeno prišlo, le da z določenim časovnim zamikom. Zato je Ustavno sodišče sklenilo do končne odločitve zadržati izvrševanje v izreku tega sklepa navedenih določb ZDIJZ in 4. člena ZDIJZ-D. To pomeni med drugim tudi to, da se na spletnih straneh bank ne smejo objaviti

podatki iz prvih treh alinej šestega odstavka 6.a člena ZDIJZ v zvezi z drugim stavkom sedmega odstavka 6.a člena ZDIJZ.

11. Ustavno sodišče je sklenilo, da bo zadevi obravnavalo absolutno prednostno.

C.

12. Ustavno sodišče je sprejelo ta sklep na podlagi prvega odstavka 39. člena ZUstS in druge alineje tretjega odstavka v zvezi s petim odstavkom 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10 in 56/11) v sestavi: podpredsednica dr. Jadranka Sovdat ter sodnici in sodniki dr. Mitja Deisinger, dr. Etelka Korpič – Horvat, dr. Ernest Petrič, Jasna Pogačar in Jan Zobec. Sklep je sprejelo soglasno.

dr. Jadranka Sovdat
Podpredsednica

[1] Ta določba ostaja nespremenjena v veljavnem besedilu Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju ZDIJZ).

[2] In sicer informacije iz pogodb o sklenjenih poslih (vrsta in vrednost posla, kreditodajalec, kreditojemalec, in sicer firma in sedež pravne osebe, datum sklenitve pogodbe); informacije iz sklepov organa banke, pristojnega za odobritev posla (organ, ki je posel odobril, in člani organa ter člani uprave in člani nadzornega sveta banke v času odobritve kredita, in sicer za fizično osebo: osebno ime in položaj oziroma naziv delovnega mesta); informacije iz dokazil o zavarovanju (vrsta in predmet zavarovanja).

[3] Po šestem odstavku 6.a člena ZDIJZ so krediti neplačnikov, ki se vodijo kot slabitve v bilancah bank, krediti pravnih oseb s sedežem v Republiki Sloveniji, ki se skladno s sklepom Banke Slovenije, ki ureja ocenjevanje izgub iz kreditnega tveganja bank in hranilnic in ki je izdan na podlagi zakona, ki ureja bančništvo, razvrščajo v skupino D ali E ali ki so se pri skrbnem pregledu aktive banke, ki je bil izveden v skladu z morebitnimi navodili Evropske komisije ali Evropske centralne banke, obravnavali kot krediti neplačnikov.

[4] Pravica do varstva osebnih podatkov (38. člen Ustave) gre sicer le fizičnim osebam, vendar so splošnega varstva zasebnosti (35. člen Ustave) deležne tudi pravne osebe. Pravica do svobodne gospodarske pobude (74. člen Ustave) v svojem okviru nedvomno varuje tudi sfero poslovne (vključno z bančno) skrivnosti.

U-I-201/14-14

U-I-202/14-13

19. 2. 2015

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopkih za oceno ustavnosti, začetih z zahtevo Banke Slovenije in na pobudo družb Nova Ljubljanska banka, d. d., Ljubljana, Nova Kreditna banka, d. d., Maribor, Ocean Orchids, d. o. o., Dobrovnik, Poslovni sistem Mercator, d. d., Ljubljana, in Vipap Videm Krško, d. d., Krško, ter Andreja Lasiča, Škofljica, in Vincenca Jamnika, Trzin, na seji 19. februarja 2015

odločilo:

1. 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.

2. 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.

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

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Banka Slovenije vlaga zahtevo za oceno ustavnosti 1., 2. in 3. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 50/14 - v nadaljevanju ZDIJZ-D) "v povezavi" z 2. in 8. členom Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 23/14 - v nadaljevanju ZDIJZ-C) in 6. členom Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 51/06 - uradno prečiščeno besedilo - v nadaljevanju ZDIJZ-UPB2). Predlagateljica se sklicuje na sedmo alinejo prvega odstavka 23.a člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 - uradno prečiščeno besedilo in 109/12 - v nadaljevanju ZUstS) ter pojasnjuje, da se ji je dvom o ustavnosti izpodbijanih določb pojavil pri opravljanju postopka nadzora nad Novo Ljubljansko banko (v nadaljevanju NLB). Predlagateljica ugotavlja, da pred razčiščenjem dvoma o ustavnosti izpodbijanih določb ne more nadaljevati postopka izrekanja dodatnega ukrepa po 247. in 248. členu Zakona o bančništvu (Uradni list RS, št. 99/10 - uradno prečiščeno besedilo, 35/11, 52/11 - popr., 59/11, 85/11, 48/12, 105/12, 56/13 in 96/13 - v nadaljevanju ZBan-1). Navaja, da podpira večjo transparentnost in javnost informacij o poslovanju bank na splošno in še posebno v

primerih uporabe javnih finančnih sredstev. 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 (v nadaljevanju DUTB), naj bi bilo popolnoma nesprejemljivo tako z vidika obstoječe področne zakonodaje kakor tudi z vidika pravil Evropske unije (v nadaljevanju EU). Predlagateljica meni, da je izpodbijana ureditev v neskladju z 2. členom Ustave v zvezi s 3.a, 8. in 153. členom Ustave. Cilj informiranosti javnosti v zvezi s postopki za ugotavljanje odškodninske in kazenske odgovornosti odgovornih oseb za nastali položaj in ukrepi za preprečevanje tovrstnih praks naj bi bil dopusten. Po stališču predlagateljice pa področje transparentnosti podatkov o bančnem poslovanju v skladu z načelom maksimalne harmonizacije že ureja Uredba (EU) št. 575/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o bonitetnih zahtevah za kreditne institucije in investicijska podjetja ter o spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012 (UL L 176, 27. 6. 2013). Predlagateljica trdi, da so zaradi tretjega odstavka 3.a člena Ustave temeljna načela prava EU, ki opredeljujejo razmerje med notranjim pravom in pravom EU, hkrati tudi notranja ustavnopravna načela. Zato naj bi temeljna načela prava EU (zlasti načela primarnosti, lojalnega sodelovanja, neposredne uporabe, neposrednega učinka, prenosa pristojnosti, subsidiarnosti, sorazmernosti) vezala tudi Ustavno sodišče pri izvrševanju njegovih pristojnosti v okviru pravnih razmerij, ki zadevajo pravo EU. Izpodbijana ureditev naj bi bila protiustavna že zaradi nespoštovanja načela primarnosti, pa tudi zato, ker gre za neskladje s splošnoveljavnimi načeli mednarodnega prava oziroma z mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Republiko Slovenijo (3.a, 8. in 153. člen Ustave).

2. Predlagateljica poleg tega vidi kršitev 2. člena Ustave (načel pravne države) zaradi očitnega neskladja dveh v hierarhiji pravnih aktov prirejenih predpisov (Zakona o dostopu do informacij javnega značaja - v nadaljevanju ZDIJZ - in ZBan-1). ZBan-1 naj bi mnogo močneje varoval zaupnost bančnih podatkov, ZDIJZ pa naj ne bi mogel biti "drug zakon", ki derogira dolžnost njihovega varovanja. Tak zakon, ki ustvarja dopustno izjemo od zaupnosti, naj namreč ne bi mogel biti predpis, ki dopušča dostop do zaupnih podatkov splošni javnosti. Predlagateljica poudarja, da razkrite kreditne mape vsebujejo poslovne skrivnosti dolžnikov, kar zmanjšuje verjetnost njihovega uspešnega prestrukturiranja. Predlagateljica opozarja, da iz načela pravne države izhaja zahteva, da mora biti pravni red konsistenten in notranje usklajen, v njem pa ne sme biti antinomij. 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. Sicer pa naj bi šlo za neskladje, ki ga ni mogoče odpraviti z uporabo razlagalnih pravil. Po oceni predlagateljice je tako zato, ker ZDIJZ sploh ne bi smel vsebovati spornih določb, ki neposredno kršijo pravo EU. Predlagateljica izpostavlja bančno tajnost kot temeljno predpostavko stabilnega bančnega sistema. Vzpostavljala naj bi temeljno zaupanje med banko in stranko - porušenje tega zaupanja naj bi lahko imelo celo katastrofalne posledice za celoten bančni sistem ter za narodno gospodarstvo. Predlagateljica navaja, da bi bilo namenu transparentnosti zadoščeno, če bi ZDIJZ določal, da je DUTB zavezana k javni objavi le zbirnih informacij o glavnih značilnostih postopka prestrukturiranja dolžnikov. Vpogled v kreditne mape naj bi utegnil biti zlorabljen za parcialne cilje, nikakor pa naj ne bi prispeval k uspešnemu poslovanju DUTB in bank. Nasploh predlagateljica ocenjuje, da bi bilo pri objavi zaupnih podatkov treba točno določiti kriterije za objavo, izjeme in čas trajanja objave ter zagotoviti, da objava poslovnim subjektom ne bi bila v škodo. Objava kreditnih map naj bi povzročila nezaupanje v bančni sistem v Republiki Sloveniji, nekonkurenčnost v evropskem prostoru in nepripravljenost na

poslovanje na bančnem trgu, kjer je varovanje zaupnih podatkov okrnjeno. Zakonodajalec naj bi šel predaleč z zasledovanjem transparentnosti. Predlagateljica opozarja, da so ohranjanje zaupanja v bančni sistem, stabilnost bančnega sistema in primerno varstvo zaupnih podatkov nedvomno pomembnejši cilji od cilja, da splošna javnost dobi vpogled v posamezne podatke iz kreditnih map. Meni, da je pomembno zagotavljanje transparentnosti bančnega poslovanja za naprej; transparentnost za nazaj naj bi zgolj stigmatizirala in omejevala konkurenčne prednosti subjektov na trgu. Po mnenju predlagateljice je šel zakonodajalec predaleč in je brez utemeljenega razloga omogočil vpogled javnosti v odnos med banko in stranko. Direktiva št. 2013/36/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o dostopu do dejavnosti kreditnih institucij in bonitetnem nadzoru kreditnih institucij in investicijskih podjetij, spremembi Direktive 2002/87/ES in razveljavitvi direktiv 2006/48/ES in 2006/49/ES (UL L 176, 27. 6. 2013) naj bi že zagotavljala zadostno in primerno transparentnost z javno objavo informacij v zvezi s poslovanjem bank, med drugim tudi o upravnih kaznih in drugih upravnih ukrepih. Predlagateljica se obširno sklicuje na negativno mnenje Evropske centralne banke o predlogu ZDIJZ-D.

3. Kreditne mape, ki so predmet razkritja po ZDIJZ-D, naj bi vključevale bistveno več podatkov o dolžnikih (ne le podatkov o kreditnem poslu). Šlo naj bi tudi za poslovne skrivnosti. Stališče predlagateljice je, da javna objava podatkov krni konkurenčne prednosti dolžnikov, kar manjša možnost uspešnega prestrukturiranja in posledično škodi podjetju, delavcem, DUTB in bankam. V neskladju s 23. in 25. členom Ustave naj bi bilo to, da dolžniki nimajo pravnega sredstva zoper napačno uvrstitev na seznam neplačnikov.

4. Predlagateljica navaja, da je podano neskladje z načelom zaupanja v pravo (2. člen Ustave), saj izpodbijani zakon neutemeljeno in nesorazmerno posega v pravne položaje subjektov, katerih razmerja bodo predmet razkritij. "Zaznati" naj bi bilo mogoče celo kršitev 155. člena Ustave. Predlagateljica zatrjuje, da je razkritje podatkov o odgovornih osebah urejeno na nejasen in nepopoln način, brez možnosti sodnega varstva, v neskladju z 2. členom v zvezi z 22., 23. in 25. členom Ustave. Javna objava imen odgovornih oseb v banki naj bi bila sprejemljiva le, če je njihova odgovornost predhodno ugotovljena v ustreznem postopku. Pri sklepanju kreditnih pogodb naj bi v bankah sodeloval širši krog oseb, zato lahko pavšalna objava imen vseh posameznikov, ki so pri kreditiranju kakorkoli sodelovali, pripelje do neupravičene stigmatizacije in pripisovanja odgovornosti brez možnosti pravnega sredstva.

5. Neskladje z Ustavo 6. člena ZDIJZ v delu, ki se nanaša na informacije z delovnega področja predlagateljice in drugih organov, pristojnih za nadzor nad finančnim sistemom, predlagateljica utemeljuje predvsem s splošno dolžnostjo varovanja zaupnosti, ki izhaja iz različnih predpisov prava EU in nacionalnega prava. Meni, da bi morale biti informacije, ki jih predlagateljica in drugi nadzorni organi pridobijo v okviru nadzornih postopkov in postopkov v zvezi s prekrški, varovane s posebno izjemo, ki bi utemeljevala zavrnitev zahteve za dostop do informacije javnega značaja. Javnost podatkov, s katerimi nadzorni organi razpolagajo, tudi zaupnih podatkov, naj bi pomenila obid varovanja podatkov po matični zakonodaji. Tako naj bi bil 6. člen ZDIJZ v neskladju z 2. členom Ustave v zvezi s 3.a in 153. členom Ustave.

6. Družbe NLB, Nova Kreditna banka (v nadaljevanju NKBM), Ocean Orchids, Poslovni sistem Mercator in Vipap Videm Krško ter Andrej Lasič in Vincenc Jamnik vlagajo pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti 1., 2. in 4. člena ZDIJZ-D. Člen 4 ZDIJZ-D naj bi določal retroaktivno veljavo 1. člena ZDIJZ-D. To stališče utemeljujejo z navedbo, da se obveznost posredovanja

informacij na splet za kredite, za katere je to določil 1. člen ZDIJZ-D, nalaga tudi za primere, ko so bili krediti neplačnikov preneseni na DUTB pred uveljavitvijo ZDIJZ-D, in sporna obveznost v času prenosa še ni obstajala. S tem naj bi izpodbijana določba posegala v poslovna razmerja, ki so nastala na podlagi kreditnih poslov v času, ko je glede teh poslov veljala zakonsko določena in sankcionirana zaupnost podatkov v skladu z ZBan-1. Pobudniki menijo, da niso izpolnjeni pogoji iz drugega odstavka 155. člena Ustave za dopustno retroaktivno veljavnost zakonskih določb. Poudarjajo, da je v času sklenitve kreditne pogodbe veljavno zakonsko jamstvo varovanja zaupnosti podatkov ustvarjalo pravno varovano pravico kreditojemalca. Navajajo, da ni videti legitimnega cilja za ustavno dopustnost povratne veljave ZDIJZ-D. Dobrina, na katero se sklicuje predlagatelj zakonske novele (pravica davkoplačevalcev izvedeti podrobnosti o slabih kreditih saniranih bank), naj ne bi mogla predstavljati javne koristi, ki lahko upraviči poseg v pridobljene pravice. V neskladju z ustavnosodno prakso naj bi bilo, da zakonodajalec ni niti poskušal posebej tehtno utemeljiti razlogov za povratno učinkovanje zakona. Pobudniki so mnenja, da zadevnih razlogov niti ni: od že izvršenih ravnanj naj z javno objavo njihovih značilnosti več ne bi bilo mogoče odvrčati, javna objava lahko pomeni le naknadno pravno vrednotenje teh vedenj in ravnanj. To pa naj ne bi mogel biti ustavno dopustni cilj na področju kreditnega poslovanja bank. Poleg tega pobudniki opozarjajo, da imajo lahko povratno veljavo le posamezne zakonske določbe. Člen 4 ZDIJZ-D naj bi, nasprotno temu, razširjal veljavnost celotne zakonske ureditve na obdobje pred njeno uveljavitvijo. Ne glede na vse navedeno, naj bi bila izpodbijana ureditev tudi neprimerno sredstvo za doseg cilja.

7. Po mnenju pobudnikov je podano tudi neskladje izpodbijanih določb z drugim odstavkom 39. člena Ustave. Ustavni pogoj za uresničevanje človekove pravice do dostopa do informacij javnega značaja naj bi bil v zakonu utemeljen pravni interes. Zakon naj ne bi mogel izključiti pogoja obstoja izkazanega pravnega interesa za dostop do informacije javnega značaja. V vsakem primeru pa pobudniki zatrjujejo, da dostopa do informacij javnega značaja ni mogoče določiti brez upoštevanja zahtev Ustave za dopustnost poseganja v človekove pravice (v konkretnem primeru imajo v mislih človekovo pravico do zasebnosti iz 35. člena Ustave kreditojemalcev).

8. Pobudniki zatrjujejo, da je ZDIJZ-D v neskladju z načelom konsistentnosti kot enim od načel pravne države iz 2. člena Ustave. Členi 214–216 ZBan-1 naj bi določali, da so podatki iz kreditnih pogodb zaupni, izpodbijane določbe naj bi določale, da so isti podatki prosto dostopne informacije javnega značaja. Antinomij oziroma inkompatibilnosti med ZBan-1 in ZDIJZ-D naj s pravilom specialnosti, kronološkim pravilom oziroma njuno kombinacijo ne bi bilo mogoče odpraviti. Pobudniki ocenjujejo, da ni jasno, katera ureditev je splošna in katera specialna. Po njihovem mnenju z ustaljenimi metodami razlage pravnih norm ni mogoče na z Ustavo skladen način ugotoviti, katere norme je treba uporabiti in s katerim od (obeh) zapovedanih ravnanj se lahko stori prekršek. Navajajo, da izpodbijane določbe ZDIJZ-D (četudi bi bile specialne) presegajo meje logike instituta dostopa do informacij javnega značaja in se toliko oddaljujejo od njega, da je izgubljen njegov temeljni smisel. To pa zato, ker naj pri prosti dostopnosti informacij o kreditih na spletni strani banke sploh ne bi več šlo za z ZDIJZ uzakonjen sistem načina uresničevanja dostopa do informacij javnega značaja (preko zahtev za vsak dostop posebej), temveč za določitev podatkov kot javnih. ZDIJZ naj bi v veljavnem besedilu izničil temeljni smisel in namen bančne tajnosti.

9. Pobudniki nadalje utemeljujejo neskladje s svobodno gospodarsko pobudo iz prvega odstavka 74. člena Ustave. Menijo, da je zakonodajalec posegel v to človekovo pravico, ker je posegel v

vsebino pogodbenih razmerij glede bančne tajnosti. To stališče opirajo na tezo, da prosta dostopnost informacij o pogodbenih razmerjih nima realne vsebinske zveze z gospodarsko dejavnostjo bančništva. To naj bi pomenilo, da je za presojo dopustnosti posega v 74. člen Ustave treba uporabiti test sorazmernosti na podlagi 2. člena Ustave v zvezi s testom legitimnosti iz tretjega odstavka 15. člena Ustave. Pobudniki navajajo, da javna korist, opredeljena v zakonodajnem gradivu, ne more predstavljati ustavno dopustnega cilja, ki upravičuje poseg v svobodno gospodarsko pobudo. Poleg tega naj zakonodajalec ne bi izkazal, da je presojeni ukrep nujen (glede na že obstoječe ukrepe v ZBan-1, kazenski in korporativni zakonodaji) in da je z njim najmanj mogoče posegel v pravico do svobodne gospodarske pobude. Izpodbijane določbe ZDIJZ-D naj bi poleg tega posegale v tretji odstavek 74. člena Ustave. Pobudniki izjavljajo, da je poštena in svobodna konkurenca temeljno ustavno načelo gospodarske ureditve. V ustavnopravnem okviru varstva konkurence vidijo podlago za stališče, da ni dovoljeno z zakonom določati pogojev poslovanja, ki določenim subjektom na trgu omogočajo opravljanje določene dejavnosti pod ugodnejšimi pogoji kot drugim. Pobudniki menijo, da tak zakon omejuje konkurenco in posledično svobodno gospodarsko pobudo. Izpodbijana ureditev iz 1. in 2. člena ZDIJZ-D naj bi bankam, ki niso zavezane po ZDIJZ, omogočila opravljanje dejavnosti pod ugodnejšimi pogoji, kot so tisti, ki so na voljo bankam, zvezankam po ZDIJZ. Obvezno razkritje podatkov (ki so sicer bančna tajnost) na spletu naj bi prizadete banke postavljalo v slabši položaj v primerjavi z drugimi bankami. Pobudniki trdijo, da posledični poseg v prvi in tretji odstavek 74. člena Ustave ni nujen, primeren in sorazmeren v ožjem smislu. Načelo enakosti pred zakonom (drugi odstavek 14. člena Ustave) naj bi bilo prizadeto zaradi izključitve možnosti tehtanja prevladujočega javnega interesa in možnosti zavrnitve dostopa do informacij iz pogodbenih razmerij, kadar bi to huje škodovalo konkurenčnemu položaju bank na trgu, kar poslabšuje tudi konkurenčni položaj kreditorejmalcev iz 1. člena ZDIJZ-D.

10. Pobudniki pojasnjujejo, da je vsakomur dostopna spletna objava osebnih podatkov (osebno ime in položaj oziroma naziv delovnega mesta) članov uprave, nadzornega sveta in organa, ki je posel odobril, v neskladju z 38. členom Ustave. Namen vzpostavitve zbirke osebnih podatkov na spletnih straneh bank naj ne bi bil razviden. Kolikor gre za namen, "da bodo davkoplačevalci vedeli, kdo so fizične osebe, ki so povzročile ogromno finančno in družbeno škodo", naj bi bil ta namen v neskladju z Ustavo. Poleg tega naj ne bi bilo jasno, kako je zagotovljeno, da se bodo osebni podatki uporabljali le za želeni namen. Zato pobudniki zatrjujejo, da izpodbijana ureditev v neskladju z drugim odstavkom 38. člena Ustave omogoča, da se zbrani in objavljeni osebni podatki uporabljajo za kakršenkoli namen.

11. Fikcija, da so člani bančnih organov povzročili ogromno finančno in družbeno škodo ter resno ogrozili slovenski bančni sistem, proti kateri ni pravnega sredstva, naj bi bila v neskladju z 22., 23. in 25. členom Ustave. Pobudniki opozarjajo, da posameznik nima možnosti dokazovanja, da s svojim ravnanjem ni prispeval k odobritvi kredita. Menijo, da odločanje o morebitni subjektivni odgovornosti posameznika zaradi opustitve dolžne skrbnosti ali zlorabe pooblastil pri opravljanju funkcije člana organa banke, pristojnega za odobritev posla, ne more biti predmet zakonske fikcije, ampak je lahko le predmet posameznih postopkov pred pristojnimi sodišči. Omenjena fikcija krivde brez možnosti nasprotnega dokaza in brez časovne omejitve javne objave na spletnih straneh banke naj bi v neskladju s 1. členom Ustave posameznike spreminjala v objekte oblastnega delovanja in tako nedopustno posegala v njihovo dostojanstvo.

12. Državni zbor ni odgovoril na zahtevo.

B. - I.

Obseg presoje in procesne predpostavke

13. Ustavno sodišče, upošteva vsebino zahteve, razume navedbe predlagateljice, da vlaga zahtevo za oceno ustavnosti 1., 2. in 3. člena ZDIJZ-D v zvezi z 2. in 8. členom ZDIJZ-C ter 6. členom ZDIJZ-UPB2 tako, da predlagateljica dejansko izpodbija: (a) prvi do peti odstavek 6.a člena ZDIJZ, (b) drugi stavek sedmega odstavka 6.a člena ZDIJZ, (c) trinajsti odstavek 10.a člena ZDIJZ, (č) osmi odstavek 39. člena ZDIJZ, (d) 1.a člen ZDIJZ, (e) 6. člen ZDIJZ. Ustavno sodišče je glede na vsebino pobude štelo, da pobudniki z navedbo, da izpodbijajo 1., 2. in 4. člen ZDIJZ-D, dejansko izpodbijajo: (a) del petega odstavka 6.a člena ZDIJZ, ki se nanaša na kredite neplačnikov, ki se vodijo kot slabitve v bilancah banke, ki jih je banka na dan prenosa kreditov neplačnikov kot tveganih postavk na DUTB vodila kot kredite neplačnikov, pa niso bili preneseni na DUTB, (b) drugi stavek sedmega odstavka 6.a člena ZDIJZ, (c) trinajsti odstavek 10.a člena ZDIJZ, (č) 4. člen ZDIJZ-D, ki je prehodna določba.

14. Sedma alineja prvega odstavka 23.a člena ZUstS pooblašča predlagateljico, da z vložitvijo zahteve začne postopek za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa ali splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil, če nastane vprašanje ustavnosti ali zakonitosti v zvezi s postopkom, ki ga vodi.

15. Iz pojasnil predlagateljice v zvezi s postopkom nadzora v NLB izhaja, da je predlagateljica 3. 9. 2014 v NLB opravila pregled poslovanja na področju upravljanja z operativnimi tveganji. Cilj postopka pregleda naj bi bil: "ugotoviti izpostavljenosti operativnemu tveganju na področju varovanja zaupnih podatkov ter ugotoviti kvaliteto upravljanja z operativnim tveganjem v zvezi z varovanjem zaupnih podatkov [...] v tem okviru zlasti seznaniti se z aktivnostmi v zvezi s posredovanjem informacij javnega značaja po Zakonu o dostopu do informacij javnega značaja." Kot izhaja iz same zahteve, je bil postopek nadzora osredotočen predvsem na vprašanja tveganj, ki izhajajo iz spoštovanja ZDIJZ-D. Vprašanje ustavnosti v zvezi s postopkom, ki ga predlagateljica vodi, pa se je pojavilo izključno v zvezi z ZDIJZ-D. Da bi namreč dvom o ustavnosti neke zakonske določbe ustvarjal legitimacijo predlagateljice za vložitev zahteve za oceno njene ustavnosti, mora biti podan položaj, ko predlagateljica ne more nadaljevati postopka nadzora, preden ni ta dvom razčiščen. Predlagateljica v zadnjem odstavku na strani 3 zahteve navaja, da se je to zgodilo v zvezi z "določbami ZDIJZ-D, ki od banke zahtevajo objavo podatkov, ki so po ZBan-1 zaupni",^[1] zaradi česar predlagateljica ne more nadaljevati postopka z izrekanjem dodatnega ukrepa. Zahteva predlagateljice zato izpolnjuje procesne predpostavke glede dela petega odstavka 6.a člena ZDIJZ, ki se nanaša na kredite neplačnikov, ki se vodijo kot slabitve v bilancah banke, ki jih je banka na dan prenosa kreditov neplačnikov kot tveganih postavk na DUTB vodila kot kredite neplačnikov, pa niso bili preneseni na DUTB, drugega stavka sedmega odstavka 6.a člena ZDIJZ, trinajstega odstavka 10.a člena ZDIJZ in osmega odstavka 39. člena ZDIJZ. Glede preostalih izpodbijanih določb ZDIJZ predlagateljica ni izkazala, da se je vprašanje ustavnosti pojavilo v zvezi s postopkom, ki ga vodi. S tem pa ni izkazana procesna predpostavka za oceno njihove ustavnosti. Zato je Ustavno sodišče v tem delu zahtevo zavrglo (2. točka izreka).

16. Pobudniki so banke, njihovi kreditorejmalci in fizični osebi, ki sta (bili) člana organov banke. Izpodbijajo določbe ZDIJZ, ki so bile uveljavljene z ZDIJZ-D (glej 13. točko obrazložitve te

odločbe). Svoj pravni interes utemeljujejo: (a) banke z navedbo, da morajo neposredno na podlagi izpodbijanih določb posredovati preko svojih spletnih strani podatke o kreditih neplačnikov, ki niso bili preneseni na DUTB, na svetovni splet; (b) kreditojemalci z navedbo, da so dolžniki iz kreditov, o katerih podatki – vključno z identiteto kreditojemalca – se morajo na podlagi izpodbijanih določb objaviti na svetovnem spletu, in (c) člana organov z navedbo, da izpodbijane določbe zahtevajo, da se na spletu objavita tudi njuni osebni imeni skupaj s položajem oziroma nazivom delovnega mesta, kolikor sta bila v času odobritve posameznega kredita neplačniku člana organa banke, ki je posel odobril. Pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti predpisa lahko da, kdor izkaže pravni interes (prvi odstavek 24. člena ZUstS). Po drugem odstavku navedenega člena je pravni interes podan, če predpis, katerega oceno pobudnik predlaga, neposredno posega v njegove pravice, pravne interese oziroma v njegov pravni položaj. Ker sta NLB in NKBM, kot edini banki med pobudniki, po javno dostopnih podatkih[2] svoje oslabiljene kredite prenesli na DUTB že pred uveljavitvijo ZDIJZ-D, na njun pravni položaj[3] učinkuje le 4. člen ZDIJZ-D, ne pa trinajsti odstavek 10.a člena ZDIJZ. Zato je Ustavno sodišče pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti trinajstega odstavka 10.a člena ZDIJZ zavrglo (3. točka izreka).

17. Po oceni Ustavnega sodišča so glede drugih izpodbijanih določb pobudniki uspešno utemeljili, da na njihov pravni položaj neposredno učinkujejo. Določajo namreč, da se neposredno na podlagi zakona (brez potrebe po izdaji posamičnega akta) na prosto dostopnih spletnih straneh banke, ki je bila deležna ukrepov po Zakonu o ukrepih Republike Slovenije za krepitev stabilnosti bank (Uradni list RS, št. 105/12 – v nadaljevanju ZUKSB), objavijo določeni podatki o "slabih" kreditih, ki so ostali v imetništvu banke, in sicer podatki o vrsti in vrednosti posla, datumu sklenitve pogodbe, kreditodajalcu, kreditojemalcu, zavarovanjih kredita in o fizičnih osebah, ki so v času odobritve kredita zasedale funkcije članov uprave in nadzornega sveta banke oziroma delovna mesta v organu banke, pristojnem za odobritev posla. Določajo tudi, v kolikšnem času morajo banke obveznost javne objave izpolniti.

18. Ustavno sodišče je pobudo pobudnikov za začetek postopka za oceno ustavnosti dela petega odstavka 6.a člena ZDIJZ, ki se nanaša na kredite neplačnikov, ki se vodijo kot slabitve v bilancah banke in ki jih je banka na dan prenosa kreditov neplačnikov kot tveganih postavk na DUTB vodila kot kredite neplačnikov, pa niso bili preneseni na DUTB, drugega stavka sedmega odstavka 6.a člena ZDIJZ in 4. člena ZDIJZ-D sprejelo. Ker so bili izpolnjeni pogoji iz četrtega odstavka 26. člena ZUstS, je nadaljevalo z odločanjem o stvari sami. Ustavno sodišče je s sklepom št. U-I-201/14, U-I-202/14 z dne 2. 10. 2014 do končne odločitve zadržalo izvrševanje petega odstavka 6.a člena ZDIJZ v delu, v katerem so prosto dostopne informacije javnega značaja tudi informacije, neposredno povezane s krediti neplačnikov kot tveganimi postavkami, ki se vodijo kot slabitve v bilancah banke in jih je ta banka na dan prenosa kreditov neplačnikov kot tveganih postavk na DUTB vodila kot kredite neplačnikov, vendar jih ni prenesla na DUTB, drugega stavka sedmega odstavka 6.a člena, trinajstega odstavka 10.a člena in osmega odstavka 39. člena ZDIJZ ter 4. člena ZDIJZ-D.

19. Ustavno sodišče je meritorno presojalo določbe ZDIJZ in ZDIJZ-D, ki vsebinsko določajo, da: (i) so v primeru bank, ki so bile deležne ukrepov po ZUKSB, prosto dostopne informacije javnega značaja tudi taksativno naštete informacije, neposredno povezane s krediti neplačnikov kot tveganimi postavkami, ki se vodijo kot slabitve v bilancah te banke in jih je banka na dan prenosa (ostalih) kreditov neplačnikov na DUTB vodila kot kredite neplačnikov, vendar jih ni prenesla na

DUTB (v nadaljevanju krediti neplačnikov),[4] (ii) v zvezi s krediti neplačnikov dostop do informacij javnega značaja iz pogodb o sklenjenih poslih, iz sklepov organa banke, pristojnega za odobritev posla, in iz dokazil o zavarovanju zagotavlja banka – imetnica teh kreditov, to pa tako, da navedene informacije posreduje na svetovni splet preko svojih spletnih strani, v skladu z aktom Banke Slovenije,[5] (iii) se z globo 800 EUR kaznuje odgovorna oseba banke, ki informacij javnega značaja ni v skladu z zakonom preko svojih spletnih strani posredovala na svetovni splet.

B. - II.

20. Pobudniki – te navedbe se nanašajo na tiste pobudnike, ki so banke in kreditojemalci –[6] 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.

21. Ustava zagotavlja svobodno gospodarsko pobudo (prvi odstavek 74. člena). To pomeni, da zagotavlja predvsem svobodno ustanovitev gospodarskega subjekta (pod zakonskimi pogoji), njegovo vodenje v skladu z ekonomskimi načeli (upoštevaje prisilne predpise), svobodno izbiro dejavnosti, s katero gospodarski subjekti uresničujejo svoje pridobitne interese v konkurenci na tržišču, izbiro poslovnih partnerjev in podobno, ne glede na velikost, statusno obliko ali druge značilnosti.[7] Ustava ne zagotavlja povsem svobodnega ravnanja tako pri ustanavljanju gospodarskih subjektov kot pri opravljanju gospodarske dejavnosti. V prvem stavku drugega odstavka 74. člena Ustava pooblašča zakonodajalca, da opredeli pogoje za ustanavljanje gospodarskih subjektov, s čimer se glede na ustaljeno ustavnosodno presojo[8] določa način uresničevanja človekove pravice do svobodne gospodarske pobude v smislu drugega odstavka 15. člena Ustave. Zakonodajalec ima prav na podlagi navedene ustavne določbe pooblastilo, da uredi način uresničevanja pravice iz prvega odstavka 74. člena Ustave, ko gre za opravljanje gospodarske dejavnosti. Ker tako vzpostavlja ekonomsko politiko na posameznih področjih družbenega življenja, ki jo šteje kot najprimernejšo za doseganje splošne družbene blaginje, ima pri tem široko polje proste presoje.[9] Zakonodajalec lahko ne le predpiše način uresničevanja pravice do svobodne gospodarske pobude skladno z drugim odstavkom 15. člena Ustave, ampak lahko določene oblike podjetništva tudi omeji skladno s tretjim odstavkom 15. člena Ustave. Temelj za to mu daje Ustava v drugem stavku drugega odstavka 74. člena. Ustava namreč izrecno prepoveduje opravljanje gospodarske dejavnosti v nasprotju z javno koristjo. Na tej podlagi lahko zakonodajalec s posamičnimi ukrepi omeji to človekovo pravico, da se doseže spoštovanje navedene ustavne prepovedi. Ali pomeni posamezen zakonodajni ukrep na področju gospodarske dejavnosti način uresničevanja svobodne gospodarske pobude (drugi odstavek 15. člena in prvi odstavek 74. člena Ustave), ali pomeni že njeno omejevanje – torej pomeni poseg v to človekovo pravico (tretji odstavek 15. člena in drugi stavek drugega odstavka 74. člena Ustave), je prepuščeno vsakokratni ustavnopravni presoji konkretne ureditve. Meja med njima je, kot je večkrat poudarilo Ustavno sodišče, gibljiva in težko določljiva.[10]

22. Vendar gre po ustaljeni ustavnosodni presoji za omejitev pravice do svobodne gospodarske pobude, ko predpis posebej intenzivno oži polje podjetniške svobode.[11] Podjetniška svoboda (torej vsebina, ki jo ščiti človekova pravica do svobodne gospodarske pobude) pa se ne nanaša le

na načine ravnanja in poslovanja za doseganje gospodarskih ciljev, ki jih svobodno izbira podjetje. Iz narave stvari izhaja, da prvi odstavek 74. člena Ustave varuje tudi sfero poslovne tajnosti oziroma poslovne skrivnosti. Navedena ustavna določba poslovnim subjektom zagotavlja, da svobodno odločajo o tem, kdo in v kakšni obliki bo imel dostop do – najširše razumljenih – podatkov o njihovem poslovanju oziroma gospodarskem udejstvovanju.[12] Bistvo svobodne gospodarske pobude je v svobodnem poslovanju na trgu kot svobodi izbire gospodarske dejavnosti, izbire načina osvajanja trga in izbire poslovnih partnerjev. Opisano svobodno poslovanje na trgu ni mogoče brez možnosti poslovnih subjektov, da v razmerju do zunanjega sveta po svoji izbiri prikrivajo informacije iz svoje notranje poslovne sfere. Te informacije (zgolj primeroma: akumulirano znanje in proizvodni postopki, recepture, sezname poslovnih partnerjev, kontakti s pomembnimi dobavitelji, sklenjene pogodbe, podatek o številu proizvodnih napak in garancijskih zahtevkov) imajo namreč za podjetje premoženjsko vrednost in mu pomagajo pri potegovanju za konkurenčno prednost na trgu.[13]

23. Svobodna gospodarska pobuda se torej v ustavnem redu manifestira (tudi) kot pravica pri poslovanju prikriti, zakriti, omejeno deliti, izključno izkoriščati in zadržati zase.[14] Poslovna skrivnost, ki in kolikor jo varuje 74. člen Ustave, se nanaša na informacije oziroma podatke poslovne narave, ki: (a) se nanašajo na poslovanje oziroma dejavnost poslovnega subjekta, (b) niso že javno znani, (c) so po vsebini taki, da obstaja verjetnost, da bi njihova prosta dostopnost ali dostopnost poslovnemu konkurentu poslovnemu subjektu povzročila občutno škodo.[15]

24. Pravica do poslovne skrivnosti, izhajajoča iz 74. člena Ustave, je brez dvoma v javnem interesu lahko predmet pravnega reguliranja, ki, odvisno od potrebe, sega na raven načina izvrševanja ali omejevanja svobodne gospodarske pobude. Ni si namreč mogoče zamisliti, da bi ta pravica obstajala neomejena, kot v pravnem vakuumu, tako da bi državi, delavcem, (tudi le potencialnim) poslovnim partnerjem in zainteresirani javnosti v celoti in absolutno preprečevala dostop do podatkov o podjetniškem delovanju in poslovnih transakcijah. Ustavno sodišče je v 22. točki obrazložitve odločbe št. U-I-40/12 z dne 11. 4. 2013 (Uradni list RS, št. 39/13) poudarilo, da Ustava izrecno prepoveduje, da bi se gospodarska dejavnost opravljala v nasprotju z javno koristjo (drugi stavek drugega odstavka 74. člena Ustave), prav tako izrecno prepoveduje dejanja neloyalne konkurence in dejanja, ki v nasprotju z zakonom omejujejo konkurenco (tretji odstavek 74. člena Ustave). Te ustavne prepovedi, ki so podlaga tudi za omejitve pravice do svobodne gospodarske pobude (prvi odstavek 74. člena Ustave), pa zahtevajo od zakonodajalca ustrezno ukrepanje. V posameznih primerih se jim lahko glede na naravo gospodarske dejavnosti pridružijo še druge ustavne zahteve, kot npr. pooblastilo zakonodajalcu, da določi pogoje in način opravljanja gospodarske dejavnosti, da bi se zagotovilo zdravo življenjsko okolje (drugi odstavek 72. člena Ustave). Da bi zakonodajalec lahko udejanjil vsa navedena ustavna pooblastila, ne zadošča le, da v skladu z njimi uredi opravljanje posameznih gospodarskih dejavnosti, ampak mora zagotoviti tudi učinkovitost teh pravil v vsakdanjem življenju. Pri tem pa lahko poseže tudi v druge človekove pravice. Za zagotovitev učinkovitosti navedenih ustavnih pooblastil lahko zakonodajalec predvidi npr. inšpekcijsko nadzorstvo kot tudi druge oblike nadzora nad opravljanjem dejavnosti, najbolj neželene odklone od spoštovanja pravil pa praviloma tudi kazenskopravno sankcionira. Iz tega sledi, da poslovni subjekti ne morejo pričakovati, da država ne bo nadzirala njihovega poslovanja, da bi se zagotovilo spoštovanje navedenih in drugih ustavnih določb. V okviru tega nadzora država sme (in celo mora)[16] pod ustavno opredeljenimi pogoji posegati tudi na področje poslovnih skrivnosti.

25. Poslovna skrivnost ima še posebno veliko ustavnopravno težo na področju bančne dejavnosti.[17] Bančne storitve so sprejemanje depozitov od javnosti ter dajanje kreditov za svoj račun (7. člen ZBan-1). Ker finančno poslovanje v osnovi temelji na zaupanju (zaupanju banke, da bo kreditojemalec vrnil sposojeni denar; zaupanju kreditojemalca, da bo banka z njegovimi podatki ravnala skrbno in bo spoštovala njihovo zaupnost), je razumljivo, da je treba posebej pozorno presojati vse posege v zaupnost bančnih podatkov.[18] Izpodbijane določbe ZDIJZ in ZDIJZ-D urejajo dolžnost bank, ki so bile deležne ukrepov po ZUKSB,[19] da na svojih spletnih straneh, tako da so vsakomur dostopni, objavijo podatke o kreditih neplačnikov, torej o kreditih, ki se ne odplačujejo redno in ki so bili računovodsko oslabljeni, ker se ne pričakuje, da bo banka uspela izterjati celotno pogodbeno določeno vrednost kredita. Banke morajo o teh kreditih in o osebah, povezanih z njihovo odobritvijo, javno objaviti razmeroma podrobne podatke: o vrsti in vrednosti kreditnega posla, o identiteti banke in kreditojemalca, datum sklenitve pogodbe, kateri organ je odobril kredit, katere osebe so v času odobritve kredita zasedale položaje v upravi in nadzornem svetu banke oziroma delovna mesta v organu banke, ki je posel odobril,[20] s katero vrsto in predmetom zavarovanja je kredit zavarovan. Izpodbijane določbe izrazito intenzivno ožijo polje podjetniške svobode bank in kreditojemalcev oziroma polje varovanja njihove poslovne skrivnosti. Zapovedujejo – in z grožnjo denarne globe odgovorni osebi banke to zapoved okrepijo – najširše dostopno obliko proste javne objave (na svetovnem spletu) bistvenih poslovnih podatkov o konkretnih poslovnih razmerjih bank in kreditojemalcev, ki jih varuje samo jedro pravice do poslovne skrivnosti, ki je sestavni del pravice do svobodne gospodarske pobude iz prvega odstavka 74. člena Ustave. Poseg je še močnejši, ker se morajo razkriti podatki o "slabih" kreditih, torej podatki, ki lahko poslabšajo poslovni ugled kreditojemalca in njegov položaj na trgu. Razkrivajo se podatki o temeljni bančni storitvi kreditiranja, in to ne le v smislu splošnega odkazila, da je bil podeljen določen kredit: na spletnih straneh banke mora biti vsakomur razglašeno, za kakšno vrsto kredita gre (revolving, investicijski, hipotekarni ...) in kakšna je vrednost transakcije. Izpodbijana ureditev individualizirano razkriva poslovne zveze med konkretnimi bankami in konkretnimi kreditojemalci, ne zadovolji se zgolj z javno objavo deleža slabih kreditov v vseh podeljenih kreditih banke ali kakšnega podobnega orientacijskega kazalca. Glede na vse navedeno presojane določbe ZDIJZ in ZDIJZ-D posegajo v pravico do svobodne gospodarske pobude iz prvega odstavka 74. člena Ustave. Ustavno sodišče mora zato presoditi, ali zanje obstaja javna korist in ali je poseg v skladu s splošnim načelom sorazmernosti (2. člen Ustave).

26. Iz zakonodajnega gradiva v zvezi z ZDIJZ-D[21] izhajajo, da je namen ZDIJZ-D doseči naslednje cilje: (1) zagotovitev transparentnosti v zvezi z obsežno dokapitalizacijo bank z denarjem davkoplačevalcev in prenosom slabih kreditov na DUTB, ker naj bi bila transparentnost bistvena za doseg zaupanja javnosti v navedene ukrepe in zaupanja v "Vlado, Banko Slovenije, banke pod ukrepi in DUTB"; (2) ker davkoplačevalci plačajo sanacijo bančnega sistema, obstaja prevladujoč javni interes za razkritje določenih podatkov v zvezi s slabimi krediti "bank pod ukrepi"; (3) davkoplačevalci imajo pravico izvedeti, katera so tista podjetja, ki so dejansko dolžniki vseh davkoplačevalcev v Sloveniji, za kakšne višine kreditov gre in na kakšni podlagi so jim bili krediti odobreni; (4) javna dostopnost do podatkov o slabih kreditih, ki niso bili preneseni na DUTB, naj bi zagotovila, da bo razpolaganje s sredstvi bank v lasti države gospodarno, odgovorno in zakonito, zmanjšala se bodo korupcijska tveganja; (5) ne bi naj bilo razloga za razlikovanje med slabimi krediti, ki so se prenesli na DUTB, in tistimi, ki se niso prenesli na DUTB.

27. 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. Predlagatelj ZDIJZ-D se je skliceval še na interese davkoplačevalcev, ki bodo plačali sanacijo bank iz javnih sredstev. Imeli naj bi pravico izvedeti za podrobnosti glede slabih kreditov saniranih bank, predvsem v zvezi s prejemniki kreditov, višinami kreditov in njihovimi pravnimi podlagami. Vse navedeno naj bi tudi zmanjšalo korupcijska tveganja in povečalo učinkovitost razpolaganj s sredstvi državnih bank.

28. 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), pomenita javno korist, 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 teže posledic, ki jih izpodbijana ureditev prinaša. Na njeni podlagi naj bi se na spletu objavila množica podatkov o kreditih, kreditorejmalcih, zavarovanjih, datumih pogodb in članih bančnih organov. Podatki iz sfere poslovne skrivnosti bi bili dostopni vsakomur brez konteksta, komentarja, postopkov ugotavljanja odgovornosti in na način, ki bi pravzaprav vsaj toliko zameglil, kot razkril. Iz objavljenih podatkov samih po sebi namreč ne bi moglo biti jasno, ali so določeni posli posledica korupcije in drugih nedopustnih vplivov na gospodarsko poslovanje oziroma malomarnega upravljanja bančne lastnine, ki jih želi javna objava (očitno tudi preventivno, za naprej) preprečiti. Drugače povedano, razkrivanje poslovnih skrivnosti po izpodbijanih določbah je 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 sploh služi 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. Nasploh za manjšanje korupcijskih tveganj in boljše upravljanje ne more biti primerna ureditev, ki v en koš meče (oziroma "na en sramotilni steber pribija") vse kredite, ki so postali "slabi": zaradi morebitnih zlorab, zaradi naključja, zaradi splošne spremembe gospodarskih okoliščin. 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. 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 skrbnosti. Vendar morajo biti tovrstni ukrepi dobro premišljeni in sorazmerni z drugimi ustavno zaščitenimi vrednotami.

29. 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, so peti odstavek 6.a člena ZDIJZ v delu, v katerem se nanaša na kredite neplačnikov, ki niso bili preneseni na DUTB, drugi stavek sedmega odstavka 6.a člena, trinajsti odstavek 10.a člena in osmi odstavek 39. člena ZDIJZ ter 4. člen ZDIJZ-D v neskladju s prvim odstavkom 74. člena Ustave. Ustavno sodišče je zato izpodbijane določbe razveljavilo (1. točka izreka). Ker je neskladje izpodbijane ureditve z Ustavo ugotovilo že iz tega razloga, ni ocenjevalo drugih očitkov predlagateljice in pobudnikov.

C.

30. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi prvega in tretjega odstavka 25. člena in 43. člena ZUstS v sestavi: 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. Odločbo je sprejelo soglasno.

mag. Miroslav Mozetič
Predsednik

[1] Predlagateljica podrobneje pojasnjuje, da se NLB zaradi izpolnjevanja zapovedi ZDIJZ-D pripravlja na objavo podatkov o komitentih. Po oceni predlagateljice to pomeni, da utegne NLB kršiti 214. in 215. člen ZBan-1, predlagateljica pa bo morala začeti s postopkom o prekršku po 401. členu ZBan-1 in z izrekanjem dodatnih ukrepov po tretjem odstavku 247. člena v zvezi s 1. točko drugega odstavka 247. člena ZBan-1. Zaradi suma na protiustavnost določb ZDIJZ-D naj bi predlagateljica naletela na postopkovno oviro, ki preprečuje nadaljevanje postopka.

[2] Glej pri .

[3] In pravni položaj ostalih pobudnikov, njihovih kreditojemalcev oziroma članov organov.

[4] Iz presojanega dela petega odstavka in iz šestega odstavka 6.a člena ZDIJZ izhaja, da so krediti neplačnikov, s katerimi se v tej odločbi ukvarja Ustavno sodišče: (a) krediti, ki jih je banka na dan prenosa drugih kreditov na DUTB v svojih bilancah vodila kot kredite neplačnikov, ki se vodijo kot slabitve v bilancah banke, torej kot kredite pravnih oseb, s sedežem v Republiki Sloveniji, ki se skladno s sklepom Banke Slovenije, ki ureja ocenjevanje izgub iz kreditnega tveganja bank in hranilnic in ki je izdan na podlagi zakona, ki ureja bančništvo, razvrščajo v skupino D ali E ali ki so se pri skrbnem pregledu aktive banke, ki je bil izveden v skladu z morebitnimi navodili Evropske komisije ali Evropske centralne banke, obravnavali kot krediti neplačnikov in (b) je glede teh kreditov tudi še v trenutku proste dostopnosti informacij o njih izpolnjen pogoj iz (a). Navedena opredelitev se sklicuje na vsakokrat veljavno različico Sklepa o ocenjevanju izgub iz kreditnega tveganja bank in hranilnic (Uradni list RS, št. 28/07, 102/08, 3/09, 29/12, 12/13 in 12/14).

[5] Trenutno je to Navodilo o načinu objave informacij, neposredno povezanih s krediti neplačnikov (Uradni list RS, št. 43/14 - v nadaljevanju Navodilo). Banka mora informacije javnega značaja posredovati na splet v roku treh mesecev od prenosa (drugih) oslavljenih oziroma tveganih kreditov

na DUTB (glede teh za javno objavo ustreznih podatkov poskrbi DUTB), razen kolikor gre za banko, ki je prenos na DUTB opravila pred uveljavitvijo ZDIJZ-D (tej 4. člen ZDIJZ-D nalaga, naj zagotovi spletno objavo informacij javnega značaja do 19. 10. 2014).

[6] Ustavnemu sodišču se ni bilo treba ukvarjati z morebitnimi pomisleki, v kolikšni meri (in ali sploh) so lahko banke v večinski državni lasti nosilke pravice do svobodne gospodarske pobude iz prvega odstavka 74. člena Ustave. Med pobudniki so namreč tudi podjetja (kreditojemalci), ki nedvomno uživajo zaščito te ustavne pravice.

[7] Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-59/03 z dne 13. 5. 2004 (Uradni list RS, št. 61/04, in OdlUS XIII, 33), 7. točka obrazložitve.

[8] Glej npr. odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-137/97 z dne 15. 3. 2001 (Uradni list RS, št. 28/01, in OdlUS X, 43), 9. točka obrazložitve, in št. U-I-306/98 z dne 11. 4. 2002 (Uradni list RS, št. 37/02, in OdlUS XI, 60), 19. točka obrazložitve.

[9] Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-189/10 z dne 15. 3. 2012 (Uradni list RS, št. 27/12), 8. točka obrazložitve.

[10] Tako Ustavno sodišče v odločbah št. U-I-66/08 z dne 11. 12. 2008 (Uradni list RS, št. 121/08, ter OdlUS XVII, 73), 83. točka obrazložitve, in št. U-I-285/08 z dne 1. 4. 2010 (Uradni list RS, št. 33/10), 32. točka obrazložitve.

[11] Glej npr. odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-73/12 z dne 6. 3. 2014 (Uradni list RS, št. 19/14), 9. točka obrazložitve, in št. U-I-66/08, 83. točka obrazložitve.

[12] Poslovna skrivnost tako med drugim obsega podatke o vrstah in vrednostih sklenjenih pravnih poslov, o osebah, ki so sodelovale pri sklenitvi posla, o poslovnih partnerjih, o razvoju in izvrševanju neke transakcije, vključno s podatki o zapletih in kršitvah obveznosti.

[13] Ustavno sodišče v tej odločbi izhaja iz izhodišča, da je zaupnost gospodarskega poslovanja v temelju zagotovljena s prvim odstavkom 74. člena Ustave. Do vprašanja, ali in v kolikšni meri so posamezne konkretne informacije oziroma skupki informacij, znanj, spretnosti in povezav varovani tudi z lastninsko pravico (33. člen Ustave), se v tej odločbi ni bilo treba opredeliti.

[14] Medtem ko so konkretni, v takšnem zaupnem poslovanju nastali skupki poslovno koristnih znanj, spretnosti, informacij, komunikacij ter postopkov lahko varovani z lastninsko pravico po 33. členu Ustave, če imajo premoženjsko vrednost. Nekateri od teh premoženjskih objektov so, če so izpolnjene v zakonu predpisane predpostavke, prav zato, ker so objavljeni, posebej zavarovani (npr. patenti).

[15] Primerjaj z zakonsko opredelitvijo poslovne skrivnosti v 39. členu Zakona o gospodarskih družbah (Uradni list RS, št. 65/09 – uradno prečiščeno besedilo, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12 in 82/13 – ZGD-1): "Za poslovno skrivnost se štejejo podatki, za katere tako določi družba s pisnim sklepom. S tem sklepom morajo biti seznanjeni družbeniki, delavci, člani organov družbe in druge osebe, ki morajo varovati poslovno skrivnost.

Ne glede na to, ali so določeni s sklepi iz prejšnjega odstavka, se za poslovno skrivnost štejejo tudi podatki, za katere je očitno, da bi nastala občutna škoda, če bi zanje izvedela nepooblaščen oseba. Družbeniki, delavci, člani organov družbe in druge osebe so odgovorni za izdajo poslovne skrivnosti, če so vedeli ali bi morali vedeti za tako naravo podatkov.

Za poslovno skrivnost se ne morejo določiti podatki, ki so po zakonu javni, ali podatki o kršitvi zakona ali dobrih poslovnih običajev."

Zakonodajalec sme poslovno skrivnost vedno varovati še širše, nikoli ožje, od zaščite, ki jo nudi 74. člen Ustave (razen če so za ožje varstvo podani pogoji za dopustnost posega v človekovo pravico).

[16] Če to zahteva javna korist, je namreč zakonodajalec dolžan normativno urediti pogoje in način opravljanja gospodarske dejavnosti. Opustitev te dolžnosti bi predstavljala protiustavno pravno praznino (odločba Ustavnega sodišča št. U-II-2/03 z dne 15. 5. 2003, Uradni list RS, št. 52/03, in OdlUS XII, 45; 12. točka obrazložitve).

[17] Seveda tudi na tem področju iz različnih razlogov (npr. zagotavljanje plačevanja davkov, pregon kaznivih dejanj) ta ustavna vrednota ni absolutna.

[18] Varovanje zaupnih podatkov z vidika področne zakonodaje je urejeno v členih 204, 207, 208, 214

do 216 ZBan-1.

[19] Ukrepi, namenjeni doseganju krepitve stabilnosti bank po drugem odstavku 2. člena ZUKSB, so: (1) odkup oziroma odplačni prevzem premoženja banke; (2) poročta države za krepitev stabilnosti bank, in sicer za prevzete obveznosti DUTB ali za obveznosti namenske družbe, ki so jo ustanovile banke ali DUTB skupaj z bankami zaradi prevzemanja tveganj oziroma za obveznosti bank iz naslova zadolževanja pri Banki Slovenije iz naslova ukrepov za zagotavljanje potrebne likvidnosti bank v skrajni sili; in (3) povečanje osnovnega kapitala bank ter vplačila drugih kapitalskih instrumentov, ki jih izda banka in se v skladu z zakonom, ki ureja bančništvo, upoštevajo pri izračunu temeljnega kapitala banke.

[20] Navodilo imenuje ta organ "kreditni odbor". Medtem ko so člani uprave in nadzornega sveta navedeni v sodnem registru, pa pred uveljavitvijo izpodbijane ureditve ni bilo v nobenem predpisu določeno, da mora biti sestava kreditnega odbora javno objavljena.

[21] Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ-D), Poročevalec DZ z dne 9. 4. 2014, EPA 1893-VI, str. 4-5.

Vrsta zadeve:

ocena ustavnosti in zakonitosti predpisov in drugih splošnih aktov
ocena ustavnosti in zakonitosti predpisov in drugih splošnih aktov

Vrsta akta:

zakon
zakon

Vlagatelj:

Banka Slovenije, Ljubljana in drugi

Datum vloge:

18. 9. 2014

Datum odločitve:

19. 2. 2015

Vrsta odločitve:

odločba

Vrsta rešitve:

razveljavitev ali odprava
zavrženje
zavrženje

Objava:

Uradni list RS, št. 72/2014 in Uradni list RS

Dokument:

US30609