



Številka: U-I-33/23-10

Datum: 19. 4. 2023

SKLEP

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Varuha človekovih pravic, na seji 19. aprila 2023

sklenilo:

Izvrševanje 18.a člena Zakona o finančni upravi (Uradni list RS, št. 25/14, 39/22 in 14/23) se do končne odločitve Ustavnega sodišča zadrži.

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Varuh človekovih pravic (v nadaljevanju predlagatelj) izpodbija 18.a člen Zakona o finančni upravi (v nadaljevanju ZFU), ki je bil uzakonjen z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o finančni upravi (Uradni list RS, št. 14/23 – v nadaljevanju ZFU-B) in ki ureja uporabo tehničnih pripomočkov za pridobivanje podatkov o položaju in gibanju blaga. Zatrjuje neskladje z 2., 15., 23., 35. in 38. členom Ustave. Z izpodbijanim pooblastilom Finančne uprave Republike Slovenije (v nadaljevanju FURS) naj se ne bi pridobivali zgolj anonimni podatki o lokaciji in poti blaga, ki jih je mogoče povezati s konkretnimi fizičnimi osebami. Možna naj bi bila dva načina uporabe izpodbijanega ukrepa. Pri prvem načinu naj bi FURS pridobivala podatke o lokaciji in poti vozila, v katerem je domnevno sporno blago, ne da bi že povezala blago in/ali vozilo s konkretnimi osebami. Lokacijski podatki, pridobljeni z GPS nadzorom, naj bi bili tako vsaj določen čas izvajanja pooblastila še anonimni. Pri drugem načinu naj bi FURS pridobivala podatke o lokaciji in poti vozila in blaga v njem, ti pa naj bi bili že povezani z določeno osebo, bodisi z domnevnim storilcem prepovedanega ravnanja bodisi s tretjo osebo. Za presojo prvega načina naj bi bilo relevantno razumevanje koncepta utemeljenega pričakovanja zasebnosti iz prakse Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP) v sodbi v zadevi *Benedik proti Sloveniji* z dne 24. 4.

2018, v skladu s katerim naj bi bilo bistveno, ali se sme razumno pričakovati zasebnost v povezavi z ugotavljanjem identitete (določitvijo osebe, povezane z zbranimi lokacijskimi podatki). Do te povezave naj bi FURS prišla z ugotavljanjem podatkov oziroma uporabo drugih pooblastil, pri čemer naj sedmi in osmi odstavek 18.a člena ZFU ne bi pomenila zadostne omejitve. Poleg tega naj bi za poseg v pravico do varstva osebnih podatkov zadoščalo, da je posameznik vsaj določljiv in ne nujno tudi določen. Ker naj bi bil namen zbiranja podatkov dokazovanje davčnih kršitev in s tem ugotavljanje individualne odgovornosti, pa naj bi šlo pri uporabi tega ukrepa za pridobivanje osebnih podatkov tudi tedaj, ko lokacijski podatki med izvajanjem GPS nadzora še ne bi bili povezani s konkretno fizično osebo.

2. Glede drugega načina predlagatelj poudarja težo posega (nizek dokazni standard, poseg naj bi se lahko izvajal tudi na zasebnih mestih, trajanje ni časovno omejeno, prav tako ukrep ni omejen na domnevnega kršitelja davčnih predpisov). Sklicujoč se na ustaljeno ustavnosodno presojo, prakso ESČP ter prakso Vrhovnega sodišča Združenih držav Amerike navaja, da izpodbijani ukrep ni zgolj tehnološka različica fizičnega slednja vozilu. Pridobljeni podatki naj bi dajali natančen in celovit zapis gibanja ne le vozila (in predmetov v njem), ampak tudi oseb v vozilu, iz česar naj bi bilo mogoče sklepati na različne okoliščine posameznikovega zasebnega življenja. Po predlagateljevem mnenju naj bi zato uporaba izpodbijanega ukrepa pomenila poseg v pravici iz 35. in 38. člena Ustave. Če bi bilo mogoče z zbranimi podatki izdelati podobo o posameznikovem življenju, bi lahko šlo tudi za poseg v osebnostne pravice posameznika. Možnost tako širokega nadzorovanja gibanja bi v družbi lahko prispevala k zavedanju, da lahko državni organi spremljajo posameznike na javnih mestih, kar pa bi ljudi lahko odvrčalo tudi od izvrševanja svobode izražanja ter svobode zbiranja in združevanja.

3. Izpodbijana določba naj ne bi bila jasna in pomensko določljiva (2. člen Ustave) pri določitvi pogojev za njeno uporabo. S tega vidika naj bi bila sporna opredelitev dejanj, s katerim naj bi bile storjene najtežje kršitve predpisov o obdavčenju s področja trošarin, carin in davka na dodano vrednost, vključno z zagotovitvijo medsebojne pomoči pristojnim organom Evropske unije (v nadaljevanju EU) in držav članic EU v devetem odstavku 18.a člena ZFU. Po oceni predlagatelja naj ne bi bilo jasno in nedvoumno opredeljeno, kaj pomenijo termini najtežja kršitev, hujši prekrški ter teža prekrška. Poleg tega naj bi bila nejasna tudi pojma izvajanje ukrepa zaradi zagotovitve medsebojne pomoči pristojnim organom EU in držav članic EU, saj naj bi iz 18.a člena izhajalo, da naj bi se v tem primeru ukrep lahko izvajal tudi v primeru kršitev, ki se naj ne bi štete za najtežje; in opredelitev finančne preiskave. Ker naj tudi z ustaljenimi pristopi pravne razlage ne bi bilo mogoče ugotoviti jasne vsebine zakonskih pogojev za dopustnost uporabe ukrepa iz 18.a člena ZFU, naj meja med dovoljenim in nedovoljenim ravnanjem FURS ne bi bila jasno opredeljena, jamstva zoper arbitrarno uporabo zakona pa neučinkovita.

4. Predlagatelj nadalje zatrjuje, da 18.a člen ZFU ni v skladu s splošnim načelom sorazmernosti. Iz zakonodajnega gradiva naj bi izhajalo, da naj bi se v praksi pokazala potreba po sledenju blagu, ker naj bi pošiljke namreč pogosto zamenjale prevozno sredstvo, vmes pa naj bi se spremenili dokumenti, zato naj bi se za blagom izgubila vsaka sled. Po drugi strani naj bi bilo dopustno sledilno napravo namestiti le na zunanji del prevoznega oziroma prenosnega sredstva. Zaradi navedenega naj FURS ne bi mogla zasledovati s strani zakonodajalca izpostavljenega namena zakonske določbe, tj. sledenje blagu, ki zamenja prevozna sredstva. Sledenje blagu, če bi to zamenjalo vozilo in pot nadaljevalo v drugem vozilu, na katerem ne bo sledilne naprave, namreč ne bi bilo mogoče, poleg tega pa naj samo izvajanje izpodbijanega ukrepa ne bi omogočalo pridobitve podatka o tem, da je blago zamenjalo vozilo. Za to naj bi bilo potrebno vizualno nadzorovanje. Posledično naj izpodbijani ukrep ne bi bil primeren za doseg sicer ustavno dopustnega cilja.

5. Z vidika zatrjevane nesorazmernosti v ožjem pomenu pa predlagatelj izpostavlja dokazni standard (razlogi za sum), ki naj se tudi ne bi nanašal na konkretnega posameznika, zato naj bi bil glede na vsebino in težo posega prenizek. Primerljivi posegi na javnih mestih naj bi se v kazenskem postopku izvajali ob višjem dokaznem standardu utemeljenih razlogov za sum (149.a člen Zakona o kazenskem postopku (Uradni list RS, št. 176/21 – uradno prečiščeno besedilo – ZKP). Zakon naj tudi ne bi določal dodatnih jamstev, ki bi preprečevala arbitrarno izvajanje pooblastila, na primer zahtevo, da je pred odreditvijo ukrepa treba izkazati, da je sporno blago prav v določenem vozilu, ki se mu bo tajno sledilo s tehničnimi sredstvi. Ureditve načela subsidiarnosti naj bi bila nejasna oziroma nesmiselna; dejstvo, da naj izpodbijana določba ne bi določala dodatnih pogojev, ki bi zagotavljali, da bi se to pooblastilo uporabilo samo v primeru, ko je za to upravičen razlog; in odsotnost predvidljive določitve najhujših kršitev davčnih predpisov, časovne omejitve ukrepa ter zahteve po obdobjem preverjanju upravičenosti in nujnosti izvajanja ukrepa. Iz navedenih razlogov naj 18.a člen ZFU ne bi bil sorazmeren v ožjem smislu.

6. Člen 18.a naj bi bil neskladen z 38. členom Ustave tudi zaradi odsotnosti obvestila posamezniku, ki naj bi se mu sledilo po 18.a členu ZFU oziroma ki naj bi se ga povežalo s tako zbranimi lokacijskimi podatki, o izvedenem ukrepu, s čimer bi mu bila dana možnost, da se z zbranimi podatki seznanijo, in naknadno sodno varstvo. ZFU naj bi namreč v nasprotju z ustaljeno prakso ESČP predvideval, da se tajno GPS sledenje uporabi zgolj na podlagi odločitve predstojnika finančne uprave in brez neodvisnega in nepristranskega zunanjega nadzora (predhodnega ali naknadnega). Glede na to, da 18.a člen ZFU ureja različno invazivne posege v pravico do zasebnosti in pravico do varstva osebnih podatkov, bi moral biti ukrep po predlagateljevem mnenju zaradi možnosti zlorab podrejen vsaj naknadni sodni kontroli, katere namen je preprečevanje zlorab in arbitrarnosti pri poseganju v zasebnost ne glede na vrsto postopka, v katerem naj bi se poseg izvajal. ZFU naj tudi ne bi predvidel učinkovite posledice nezakonitega ravnanja oblastnega organa v obliki izločitve nezakonito pridobljenih dokazov, kljub varovalki v šestem odstavku 18.a člena ZFU.

7. Predlagatelj predlaga tudi, naj Ustavno sodišče začasno zadrži izvrševanje 18.a člena ZFU. Predlog utemeljuje z zatrjevano težo posega in s tem, da naj bi šlo za novo pooblastilo FURS. Če bi Ustavno sodišče ugotovilo, da je ureditev 18.a člena ZFU v neskladju z Ustavo, bi lahko FURS do tedaj uporabljala razmeroma široko pooblastilo, ki naj bi prizadelo razmeroma širok krog upravičencev do zasebnosti, v primeru zadržanja izpodbijane zakonske določbe pa naj ne bi prišlo do tega. Ker naj ureditev ne bi predvidevala obvestitve prizadetih posameznikov glede izvedbe ukrepa, naj bi ti zato in pa zaradi določbe o brisanju neuporabljenih osebnih podatkov, izgubili možnost uporabe pravnih sredstev zoper morebitno nezakonito poseganje v njihove pravice. Tega naj ne bi bilo mogoče popraviti tudi v primeru kasnejše ugotovitve, da je 18.a člen ZFU v neskladju z Ustavo. Uveljavitev nove ureditve naj bi tako povzročila nepopravljive škodljive posledice za prizadete posameznike.

8. V primeru zadržanja in naknadne odločitve Ustavnega sodišča, da izpodbijana ureditev ni v neskladju z Ustavo, pa naj po predlagateljevem mnenju ne bi nastale bistvene škodljive posledice zaradi začasnega neizvrševanja 18.a člena ZFU, saj naj FURS tega pooblastila do sedaj ne bi imela. Poleg tega naj bi FURS za potrebe dokazovanja hujših davčnih kršitev in mednarodnega sodelovanja imela na voljo številne druge ukrepe in pooblastila, pri čemer naj z izpodbijanim pooblastilom niti ne bi bilo mogoče smiselno udejanjati cilja, kot ga je opredelil predlagatelj zakona. Legitimni interes javnosti, tj. učinkovito preiskovanje in preganjanje hujših davčnih kršitev, naj zato po predlagateljevi oceni z začasnim zadržanjem ne bi bil prizadet.

9. Predlagatelj predlaga tudi prednostno obravnavo zadeve, ker naj bi šlo za enega ključnih področij delovanja države (javne finance in vprašanje njihove učinkovitosti) in za pomembno vprašanje o invazivnem oblastnem poseganju v človekove pravice oziroma temeljne svoboščine posameznikov.

10. Državni zbor je odgovoril na predlog za začasno zadržanje izpodbijane določbe. Navaja, da zahteva enostransko precenjuje posledice morebitnega posega v pravico do zasebnosti in pravico do varstva osebnih podatkov v primerjavi s posledicami za javno korist preprečevanja in pregona najtežjih kršitev predpisov o obdavčenju s področja trošarin, carin in davka na dodano vrednost. Celo ob sprejemu teze predlagatelja, da naj bi šlo za poseg v pravici iz 35. in 38. člena Ustave, naj ta poseg ne bi bil težko popravljiv, saj naj bi bilo mogoče posledice izvajanja izpodbijane določbe 18.a člena odpraviti z uporabo različnih pravnih sredstev. Posledica izvajanja ukrepa naj bi bila odreditev in pridobitev določenih anonimnih lokacijskih podatkov o blagu oziroma vozilu, na katerem naj bi se nahajalo. Nato naj bi bili ti podatki 1) bodisi uporabljeni v nadaljnjih postopkih finančne preiskave po ZFU oziroma v davčnih postopkih, o čemer bi moralo biti odločeno najkasneje v desetih dneh od njihovega nastanka, 2) ali pa podatki ne bi bili uporabljeni in bi bili po desetih dneh izbrisani. Brisanje podatkov naj ne bi pomenilo brisanja uradnih evidenc o odreditvi in izvedbi tega ukrepa, zato naj bi morebitne prizadete osebe še vedno lahko dobile podatek o izvedbi ukrepa. Oseba, ki bi menila, da je bilo poseženo v njeno pravico do zasebnosti

in pravico do varstva osebnih podatkov, naj bi na tej podlagi v primeru nezakonnosti in neustavnosti ukrepa lahko uporabila različna pravna sredstva, tudi uveljavljanje odškodninske in kazenske odgovornosti. Če bi bili podatki uporabljeni, pa bi prizadeta oseba v nadaljnjih postopkih lahko uporabljala svoje procesne pravice in izpodbijala zakonsko in ustavno dopustnost tako pridobljenih lokacijskih podatkov.

11. Državni zbor še izpostavlja, da je teža posledic za varstvo zasebnosti in osebnih podatkov, nastalih z izvajanjem pooblastila iz 18.a člena ZFU, relativno majhna. Smiselno zatrjuje, da kratkotrajno slednje blagu ne more povzročiti tako intenzivnega posega v navedeni človekovi pravici, da bi to pomenilo njuno kršitev. Na drugi strani pa naj bi zadržanje izvrševanja izpodbijanih določb ZFU pomenilo, da FURS še vedno ne bi imela na razpolago učinkovitega ukrepa za sledenje, zlasti za zagotavljanje mednarodne pomoči, ki naj bi jo bila dolžna zagotoviti na podlagi mednarodnih sporazumov in različnih aktov EU. V zvezi s tem se Državni zbor sklicuje na mednarodne pravne vire iz predloga ZFU-B in na dejstvo, da naj bi sosednje države članice EU tako pooblastilo imele. FURS naj bi bila zato močno omejena ali celo onemogočena pri izvajanju mednarodne pomoči. Tudi sicer naj bi bile možnosti FURS za preprečevanje in pregon najhujših kršitev predpisov o obdavčenju s področja trošarin, carin in davka na dodano vrednost, kadar bi bilo treba slediti določenemu blagu, zelo omejene. Možno naj bi bilo zgolj sledenje blagu z uradnimi osebami in vozili FURS, kar bi pomenilo intenziven poseg v pravico do zasebnosti, saj bi bilo mogoče z opazovanjem pridobiti veliko več podatkov kot z lokacijsko napravo, poleg tega pa naj niti ne bi obstajala jasna zakonska podlaga za izvrševanje tajnega opazovanja.

12. Ker naj morebitne škodljive posledice izvrševanja 18.a člena ZFU, če bi se izkazalo, da so njegove določbe v neskladju z Ustavo, ne bi bile težko popravljive, ampak naj bi jih bilo mogoče z uporabo pravnih sredstev in odškodninske odgovornosti v celoti popraviti, naj ne bi bil izpolnjen že prvi pogoj za zadržanje izvajanja izpodbijanih določb ZFU, tj. nastanek težko popravljivih posledic. Poleg tega naj bi imele bistveno večjo težo posledice zadržanja izvrševanja ZFU, morebitne posledice posega v pravico do zasebnosti in pravico do varstva osebnih podatkov pa naj bi bile manjše in popravljive. Posledice za javno korist naj bi bile težko popravljive, saj naj FURS ne bi imela na razpolago ukrepa, s katerim bi sledila gibanju blaga na ozemlju Republike Slovenije, zato naj bi bil pregon najhujših kršitev predpisov o obdavčenju s področja trošarin, carin in davka na dodano vrednost otežen in celo deloma onemogočen, prav tako naj bi bila v tem okviru onemogočena mednarodna pomoč pri pregonu teh dejanj. Tako stanje naj bi bilo v škodo javne koristi, saj naj nekaterih dejanj ne bi bilo mogoče učinkovito sankcionirati, poleg tega naj ne bi bilo preventivnega učinka ukrepa, tj., da se potencialni storilci zavedajo možnosti sledenja blagu.

13. Svoje mnenje je poslala tudi Vlada Republike Slovenije. Zahteva za oceno ustavnosti 18.a člena ZFU naj sicer ne bi bila utemeljena, ker naj obravnavana ureditev ne bi posegala v človekove pravice oziroma temeljne svoboščine posameznikov. Vlada ne nasprotuje začasnemu zadržanju. Uporaba tega pooblastila naj bi bila predvidena v

številčno zelo omejenem obsegu. Ker naj bi Vlada spoštovala ustavni red, bi v izogib preprečitvi morebitnih težko popravljivih škodljivih posledic, ki naj bi jih povzročilo izvrševanje protiustavnega predpisa, Ustavno sodišče opravilo presojo, ali bi prišlo do težko popravljivih škodljivih posledic in ali škodljive posledice neizvrševanja navedene določbe presegajo škodljive posledice, ki bi nastale z izvrševanjem neustavnega predpisa.

14. Odgovor Državnega zbora in Mnenje Vlade sta bila poslana predlagatelju, ki vztraja pri predlogu za začasno zadržanje izpodbijane določbe ZFU, ker naj bi bile škodljive posledice izvajanja 18.a člena ZFU, če bi Ustavno sodišče ocenilo, da ni skladen z Ustavo, večje od škodljivih posledic, ki bi nastale v primeru neizvrševanja te določbe, če bi se izkazalo, da je skladna z Ustavo.

15. Predlagatelj nasprotuje stališču Državnega zbora, da gre pri izpodbijanem ukrepu za pridobivanje anonimnih podatkov. Izpodbijani ukrep naj namreč ne bi bil urejen tako, da bi bilo zagotovljeno, da bi se pridobivali lokacijski podatki, ki naj ne bi bili povezani z določeno osebo niti naj jih z določeno osebo ne bi bilo mogoče vsaj povezati. Določljivost pa naj bi zadoščala za sklep, da ne gre za pridobivanje anonimnih podatkov. Tajno sledenje vozilu z GPS napravo naj bi bilo smiselno le, če bi se izvajalo z namenom, da se pridobljene podatke poveže z določeno osebo, tj. domnevnim kršiteljem davčnih predpisov, saj naj bi bil namen nadzora ugotavljanje in dokazovanje protipravnih ravnanj konkretnih kršiteljev davčnih obveznosti. Pridobljeni lokacijski podatki pa naj bi bili določljivi tudi v primeru, če naj se jih ne bi uporabilo v nadaljnjih postopkih finančne preiskave. Vselej naj bi bilo namreč mogoče zbrane podatke povezati vsaj z imetnikom vozila. Člen 18.a ZFU naj ne bi preprečeval odreditve ukrepa, kadar bi pristojni organ lokacijske podatke že ob odreditvi ukrepa lahko povezal z določeno fizično osebo (voznikom, potnikom, uvoznikom blaga, lastnikom blaga in podobno), oziroma naj ne bi določal, da mora pristojni organ v primeru take povezave prenehati z izvajanjem ukrepa.

16. Iz odgovora Državnega zbora naj tudi ne bi bilo jasno, na katero evidenco se sklicuje. V ZFU naj ne bi bilo določeno, da bi se o tem ukrepu vodila posebna evidenca. Po 65. členu ZFU pa naj bi FURS sicer vodila evidenco finančnih preiskav, vendar naj se ta evidenca ne bi nanašala na osebe, povezane s prevozom blaga, ki naj se ne bi preiskovale. Poleg tega naj bi bil po 78. členu ZFU vpogled časovno odložen (tj. do pravnomočno končanega postopka inšpekcijskega nadzora, oziroma do zastaranja pravice do odmere davka), zato naj bi obstajal upravičen dvom, ali bi prizadeti lahko pravočasno uveljavljali pravna sredstva zoper nezakonito nadzorovanje. Poleg tega naj za sodno varstvo ne bi zadoščal zgolj vpogled v navedeno evidenco. Ker naj ZFU ne bi predvideval obvestila posameznika, ki se mu je sledilo, oziroma se ga je povežalo s tako zbranimi lokacijskimi podatki, o tem in o možnosti, da se seznanijo z zbranimi podatki, naj bi bila možnost vpogleda v evidenco zgolj hipotetična, možna pravna sredstva, ki bi jih lahko uporabila, pa neučinkovita. Državni zbor naj tudi ne bi pojasnil, katera konkretna in učinkovita pravna sredstva naj bi bila posamezniku na voljo za

izpodbijanje zakonitosti in ustavnosti ukrepa. ZFU in ZDavP-2 naj jih namreč ne bi urejala, tožbi po 11. členu Zakona o varstvu osebnih podatkov (Uradni list RS, št. 163/22– ZVOP-2) ali po 134. členu Obligacijskega zakonika (Uradni list RS, št. 97/07 – uradno prečiščeno besedilo in 20/18 – OZ) pa naj ne bi bili učinkoviti za varovanje pravic in interesov posameznikov. Če se FURS odloči, da zbranih podatkov ne bo uporabila za dokazovanje davčnih kršitev, naj prizadeti posamezniki ne bi imeli na voljo učinkovitega pravnega sredstva.

17. Predlagatelj še navaja, da je navedba Državnega zbora o kratkotrajnem izvajanju ukrepa zavajajoča, saj naj ZFU ne bi določal, da lahko nadzorovanje traja največ deset dni. Naveden rok naj bi bil določen za odločitev FURS, ali bo podatke uporabila ali izbrisala. Zato naj bi ZFU omogočal dolgotrajno izvajanje nadzora, kar naj bi kazalo na nesorazmernost posega v človekove pravice. Prav tako se ne strinja z navedbo, da bi začasno zadržanje 18.a člena ZFU pomenilo, da FURS ne bi imela na voljo učinkovitega načina za sledenje, zlasti pri zagotavljanju mednarodne pomoči. Pred uveljavitvijo novele ZFU-B naj FURS ne bi imela tega pooblastila, pa naj bi vseeno uspešno izvajala mednarodno sodelovanje, in sicer z drugimi pooblastili.

B.

18. Po prvem odstavku 39. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20 in 92/21 – 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 kasneje v ustavnosodni presoji ugotovljenega 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. Ko Ustavno sodišče odloča o začasnem zadržanju, je njegova presoja omejena na oceno možnosti nastanka težko popravljivih škodljivih posledic v navedenih primerih. Pri odločanju na podlagi prvega odstavka 39. člena ZUstS torej Ustavno sodišče vsebine zatrjevane protiustavnosti izpodbijanega predpisa (še) ne presoja.¹

19. Člen 18 ZFU ureja uporabo tehničnih pripomočkov za pridobivanje podatkov o položaju in gibanju blaga. Gre za uporabo sledilnih naprav, ki uporabljajo globalni sistem pozicioniranja za ugotavljanje položaja in gibanja (t.i. GPS sledilne naprave). Ukrep odredi s sklepom, ki vsebuje utemeljitev pogojev in okoliščin iz prvega in drugega odstavka 18.a člena ZFU, uradna oseba, pooblaščenca s strani predstojnika FURS, pri opravljanju finančne preiskave, ko so podani razlogi za sum, da je bilo storjeno dejanje,

¹ Sklep Ustavnega sodišča št. U-I-64/22, U-I-65/22 z dne 10. 3. 2022 (Uradni list RS, št. 38/22), 8. točka obrazložitve.

s katerim so bile storjene najtežje² kršitve predpisov o obdavčenju s področja trošarin, carin in davka na dodano vrednost, vključno z zagotovitvijo medsebojne pomoči pristojnim organom EU in držav članic EU, in če glede na okoliščine primera te naloge ne bi bilo mogoče izvesti z uporabo drugih pooblastil in tehničnih pripomočkov iz ZFU. Sledilno napravo je dopustno namestiti le na zunanji del prevoznega oziroma prenosnega sredstva (prvi do četrty odstavek 18.a člena ZFU).

20. Podatki o lokaciji in gibanju blaga, pridobljeni z uporabo sledilne naprave, se smejo uporabiti le v postopkih, ki niso v nasprotju z namenom iz prvega odstavka 18.a člena ZFU, tj. za izvajanje finančne preiskave za navedene davčne kršitve, vključno z zagotovitvijo medsebojne pomoči pristojnim organom in državam članicam EU. Podatke, ki ne bodo uporabljeni za dokazovanje teh kršitev, je treba brisati takoj, ko je to mogoče, najpozneje pa v desetih dneh od njihovega nastanka. Izpodbijana določba vsebuje tudi omejitvi glede obdelave osebnih podatkov; 1) z uporabo sledilne naprave ni dopustno neposredno ali posredno identificirati in s tem pridobivati osebnih podatkov o osebah, ki so povezane z blagom, ki se mu sledi (vozniki, razkladalci tovora, potniki in druge fizične osebe); in 2) tako pridobljeni podatki se ne smejo zbirati in obdelovati v povezavi s podatki o fizičnih osebah, ki so zbrani na podlagi drugih pooblastil, ki jih uradne osebe FURS uporabljajo na podlagi ZFU (peti do osmi odstavek 18.a člena ZFU).

21. Ustavno sodišče je v obravnavani zadevi tehtalo med, na eni strani, možnostjo nastanka težko popravljivih škodljivih posledic v primeru uporabe tehničnih pripomočkov za pridobivanje podatkov o položaju in gibanju blaga, če bi nato v postopku ustavnosodne presoje izpodbijanega zakona presodilo, da 18.a člen ZFU ni skladen z Ustavo, in, na drugi strani, možnostjo nastanka težko popravljivih škodljivih posledic, če bi Ustavno sodišče izvrševanje izpodbijane ureditve začasno zadržalo, a nato v postopku ustavnosodne presoje izpodbijanega zakona ugotovilo, da je zakon skladen z Ustavo (točka 18 obrazložitve tega sklepa).

22. ZFU-B, ki je uredil izpodbijano določbo 18.a člena ZFU, je začel veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije, tj. 18. 2. 2023. Ker v prehodnih in končnih določbah ni predvidena prehodna ureditev glede izpodbijane določbe, tudi 18.a člen ZFU in s tem novo pooblastilo uradni osebi FURS velja od 18. 2. 2023 dalje. Kot izhaja tudi iz odgovora Državnega zbora, gre za novo pooblastilo, ki ga FURS pred uveljavitvijo ZFU-B ni imela.

² Deveti odstavek 18.a člena ZFU določa: "Najtežje kršitve predpisov iz prvega odstavka so ravnanja ali dejanja davčnih zavezancev in drugih oseb ali institucij, s katerimi je lahko resno ogrožen finančni interes oziroma interes varstva in varnosti Republike Slovenije oziroma EU. Za najtežje kršitve predpisov o obdavčenju se štejejo predvsem kršitve, ki so glede na svojo težo v davčnem predpisu opredeljene kot hujši davčni prekrški."

23. Predlagatelj zatrjuje, da bi z izvrševanjem izpodbijane določbe nastale težko popravljive posledice v obliki posega v (informacijsko) zasebnost (35. in 38. člen Ustave) vseh oseb, ki so povezane s tovorom v prevoznem ali prenosnem sredstvu, ki se mu sledi, z zbiranjem lokacijskih podatkov z GPS sledilno napravo, ki jih je mogoče v realnem času ali naknadno povezati z vsaj določljivim posameznikom. Če bi bil ta zatrjevani poseg kasneje spoznan za protiuustavnega (kar bo presojano ob vsebinski presoji), bi to tudi po oceni Ustavnega sodišča pomenilo možnost nastanka težko popravljive škodljive posledice. Prikrito sledenje lokaciji prevoznih sredstev in s tem možnosti sledenja tudi določenim ali vsaj določljivim osebam, povezanih s tovorom na prevoznem ali prenosnem sredstvu, pomeni, poleg zbiranja podatkov o njih, kar je že samo po sebi poseg v pravico do varstva osebnih podatkov,³ tudi nevarnost, da se državni organ seznanja z lokacijo in gibanjem teh oseb na javnem in zasebnem prostoru in s tem s podrobnostmi iz njihovega zasebnega življenja. Ustavno sodišče tudi pritrjuje predlagatelju, da če bi se trditve predlagatelja o nejasnosti zakonsko opredeljenega ukrepa, zlasti glede pogojev za njegovo odreditev, njegovega obsega, uporabe tako zbranih podatkov in glede možnosti naknadnega sodnega varstva tako prizadetih posameznikov,⁴ izkazale za utemeljene, bi to lahko povzročilo nastanek težko popravljivih škodljivih posledic. Če bi se zakonska opredelitev tega pooblastila izkazala za tako nejasno, da ne bi omogočala presoje, katero ravnanje FURS je dovoljeno in kje je meja med dovoljenim in nedovoljenim, bi bilo omogočeno samovoljno delovanje FURS in nepredvidljivi posegi v zgoraj navedeni človekovi pravici. Zlasti ko gre za možnost uporabe pooblastila, ki se izvaja na prikrit način, saj osebe, ki so povezane s tovorom v prevoznem ali prenosnem sredstvu, ki se mu sledi, zanj ne vedo, je zato treba upoštevati, da možnost nastanka takih škodljivih posledic sega v same temelje zakonitosti delovanja državnih organov.

24. Z začasnim zadržanjem izpodbijane ureditve bi sicer lahko nastale težko popravljive škodljive posledice za cilj zasledovanega ukrepa, tj. za varnejše in učinkovitejše delovanje FURS pri opravljanju njenih nalog v boju proti hujšim davčnim zatajitvam, kjer organizirane združbe uporabljajo delovanja, ki jih je težje zaznati, ter učinkovitejše sodelovanje v mednarodnih preiskavah z drugimi državami članicami EU in mednarodnimi organizacijami. Slednji namen izpodbijanega ukrepa poudarjata tako Državni zbor v odgovoru kot tudi Vlada v svojem mnenju. Vendar Državni zbor in Vlada v svojem odgovoru oziroma mnenju nista izkazala, da bi bilo opravljanje finančne preiskave po prvem odstavku 18.a člena ZFU brez izpodbijanega pooblastila iz tega člena popolnoma onemogočeno. Navedbe Državnega zbora o otežkočenju doseganja namena iz prvega odstavka 18.a člena ZFU zaradi odsotnosti drugih ukrepov, s katerim

³ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-238/99 z dne 9. 11. 2000 (Uradni list RS, št. 113/2000, in OdlUS IX, 257), 18. točka obrazložitve.

⁴ Državni zbor je v svojem odgovoru navedel, da je pravna podlaga FURS za izvedbo tajnega opazovanja, ki naj bi ga FURS izvajala do sedaj s fizičnim zasledovanjem, katerega naj bi, kot izhaja iz zakonodajnega gradiva, po uveljavitvi 18.a člena ZFU kombinirala z uporabo GPS sledilne naprave, sporna.

bi bilo mogoče ta namen doseči, pa so v neskladju z navedbami v zakonodajnem predlogu ZFU-B, v katerem je navedeno, da je FURS do sprejetja izpodbijane določbe nadzor poti blaga po ozemlju Republike Slovenije izvajala zgolj z neposrednim (fizičnim) opazovanjem in spremljanjem uradnih oseb FURS. Poleg tega Vlada, ki ne nasprotuje začasnemu zadržanju izpodbijane določbe, kot razlog za svoje mnenje navaja tudi, da bi se ta uporabila v številčno zelo omejenem obsegu, Državni zbor pa se do pogostosti uporabe izpodbijanega ukrepa ne opredeljuje.

25. Zaradi razlogov, navedenih v 23. točki obrazložitve tega sklepa, Ustavno sodišče ocenjuje, da bi izvrševanje 18.a člena ZFU lahko povzročilo težko popravljive škodljive posledice, ki bi bile iz opisanih razlogov znatno hujše od posledic, nastalih z zadržanjem izvrševanja izpodbijane določbe (opisanih v 24. točki obrazložitve tega sklepa). Zato je izvrševanje izpodbijane določbe 18.a člena ZFU zadržalo do svoje končne odločitve.

26. Ustavno sodišče je sklenilo, da bo zadevo obravnavalo absolutno prednostno.

C.

27. Ustavno sodišče je sprejelo ta sklep na podlagi prvega odstavka 39. člena ZUstS in tretje alineje tretjega odstavka v zvezi s petim odstavkom 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10, 56/11, 70/17 in 35/20 – Poslovnik) v sestavi: predsednik dr. Matej Accetto ter sodnice in sodniki dr. Rok Čeferin, Dr. Dr. Klemen Jaklič (Oxford ZK, Harvard ZDA), dr. Rajko Knez, dr. Neža Kogovšek Šalomon, dr. Špelca Mežnar, dr. Rok Svetlič, Marko Šorli in dr. Katja Šugman Stubbs. Sklep je sprejelo soglasno.

dr. Matej Accetto
Predsednik