

(Ne)spoštovanje varstva osebnih podatkov – primer enotne upravne listine¹?

UDK: 336.22;349

Polona Kovač

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo
polona.kovac@fu.uni-lj.si

Marko Bidovec

marko.bidovec@siol.net

Petra Mlakar

5ra.mlakar@gmail.com

IZVLEČEK

V davčnih (in carinskih) zadevah je zaradi občutljivih podatkov ključno načelo davčne tajnosti, kot ga določa Zakon o davčnem postopku, ki se uporablja od januarja 2007. To načelo določa režim obravnavanja osebnih in drugih podatkov, ki je v času sodobne, informacijske družbe postalo nadvse pomembno in občutljivo vprašanje. Cilj varovanja osebnih podatkov je predvsem preprečevanje neustavnih, nezakonitih in neupravičenih posegov v zasebnost in dostojanstvo posameznika kot dela t. i. podatkovne zasebnosti, zato je v splošnem družbenem interesu, da se osebni podatki obdelujejo zakonito in pošteno, hkrati pa ustrezno in po obsegu primerno namenu, za katerega se zbirajo in nadalje obdelujejo. Avtorji v tem prispevku prikazujejo primer nesorazmernih posegov v zasebnost posameznikov glede razkritja osebne identifikacijske številke v davčne namene (davčne številke), kjer je posamezen zavezanec z uporabo različnih pravnih poti in pobud na nadzorne državne organe uveljavil spremembo delovanja Carinske uprave RS po nezakonitem pravilniku o izpolnjevanju enotne upravne listine, izdanega na Ministrstvu za finance, ker je pravilnik nesorazmerno in protiustavno terjal med drugim tudi vpis davčne številke deklaranta in ne le stranke kot zavezanca.

Ključne besede: carinski postopek, davčna tajnost, osebni podatki, davčna številka, enotna upravna listina, carinska uprava, informacijski pooblaščenec, pravo Evropske skupnosti.

¹ Pričujoč prispevek je nastal na temelju seminarske naloge Marka Bidovca pri predmetu Posebni upravni postopki, uspešno zagovarjane leta 2008, ki so jo soavtorji dopolnili in nadgradili.

1. Uvod

Človek skozi življenje oblikuje svoj svet vrednot in ocen, pri čemer vedno znova trči v strogo normativno izoblikovan svet predpisov in pravil, ki krojijo in usmerjajo vsakokratno dopustno ravnanje in pričakovanje družbe. Ravno družbena klima odseva nabor osebnih pozitivnih in tudi odklonskih vedenjskih vzorcev vsakokratnih ravnanj. Ta negativna socialnost in mreža medčloveško stkanih vezi se najbolj kaže v situacijah, v katere človek vsakodnevno stopa med delom in/ali administrativno-upravnimi postopki, kamor sodita tudi davčni in znotraj njega carinski postopek. Carinski postopek, ki je obravnavan v tem prispevku, sodi med davčne in nasploh upravne postopke po Zakonu o davčnem postopku (ZDavP-2²), ki sicer določa vsebinski okvir postopkovnega davčnega sistema, urejenega s tem in z drugimi davčnimi predpisi.³

Z namenom, da se zagotovi red in nemoten dotok pomembnih finančnih sredstev na makro in mikroekonomski ravni in z namenom zaščite trga blaga in storitev, vsaka država na svojem teritoriju organizira razvejan sistem pobiranja dajatev, in sicer za nemoteno delovanje in financiranje sekundarnega in terciarnega segmenta državnega ustroja (izvajanje javnih služb, infrastruktura ..., o tem tudi Pernek, 1994, in Košir, 1996). Država za svoje nemoteno delovanje črpa sredstva zlasti iz vsote pobranih davkov, ki jih po ZDavP-2 ločimo na osnovne in pripadajoče dajatve. Med osnovne dajatve poleg posameznih davkov v ožjem pomenu besede sodijo tudi carine, trošarine in prelevmani ter obvezni prispevki za različne blagajne na socialnem, kulturnem in drugih področjih. Za pobiranje davkov je v okviru Ministrstva za finance država organizirala ustrezne službe, t. i. organe v sestavi ministrstva. Za davčne dajatve različnih podkategorij je ustanovila Davčno upravo Republike Slovenije (DURS), za pobiranje dajatev s področja carin, prelevmanov na kmetijske izdelke, trošarin za tobačne izdelke, energente in destilate ter trošarin za alkohol in njegove destilate pa Carinsko upravo Republike Slovenije (CURS). Slednja pobira tudi DDV in (večino) okoljskih dajatev.⁴ Carinska uprava je tako eden izmed davčnih organov po ZDavP-2 in po zakonu, ki ureja carinsko službo.

Z vidika klasičnih postopkovnih vprašanj je ključno zavedanje, da se v carinskem postopku poleg materialnih predpisov in specialnih procesnih določb

² Uradni list RS, št. 117/06, uporablja se od 1. 1. 2007.

³ Podrobneje gl. učbenik Fakultete za upravo, Posebni upravni postopki, Jerovšek in Kovač, 2008. Prav tako o davčnem sistem na splošno v Pernek, 1994.

⁴ Več o pristojnostih na spletnih straneh CURS in DURS, <http://www.carina.gov.si/> in <http://www.durs.gov.si/si/>.

Polona Kovač, Marko Bidovec, Petra Mlakar
**(Ne)spoštovanje varstva osebnih podatkov –
primer enotne upravne listine?**

uporablja podrejeno ZDavP-2, nadalje pa za vprašanja, ki jih ne ureja niti ta zakon, Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP⁵). Izključitev subsidiarne rabe ZDavP-2 in ZUP v carinskem postopku nikakor ne bi bila sprejemljiva z vidika minimalnega in poenotenega varstva pravic strank na različnih upravnih področjih. Slednje namreč zagotavljata ravno ZDavP-2 in ZUP s temeljnimi načeli in nadalje izvedenimi pravili (Androjna in Kerševan, 2006, str. 74 in nasl.). ZDavP-2 v drugem poglavju opredeli sedem davčnih načel, ki vsebinsko izhajajo iz ZUP in ščitijo davčnega zavezanca, ko le-ta vstopa v pravna razmerja z davčnimi organi.⁶ Davčna načela se v davčnem postopku uporabljajo kot specialna načela komplementarno z načeli ZUP (Jerovšek et al., 2008, komentar k 4. členu ZDavP-2). Določitev minimalnih procesnih standardov pravic strank za njihovo uveljavljanje je izraz demokratičnosti države v smislu omejevanja oblasti v razmerju do posameznikov oziroma pravnih oseb kot zavezancev za davek (Jerovšek, 1998, enako Androjna in Kerševan, 2006, str. 30). Nekatera od teh načel zavezujejo davčni organ, druga pa zavezujejo zavezance za davek, s čimer se ureja kolizija med javnim in zasebnim interesom – to je pravicami zavezancev (Kovač, 2006). Temeljna načela upravnega in posebej davčnega postopka uravnavajo občutljivo razmerje med zasebno in javno koristjo in s tem kolizijo interesov, pri čemer javna korist pri pobiranju davkov ni absolutna in neomejena. Prav načela postavljajo dopusten okvir poseganja davčnega organa v sfero premoženjskega in drugih položajev davčnega zavezanca. To se zlasti zrcali v načelu sorazmernosti (Jerovšek et al., 2008, komentar k 6. členu ZDavP-2, na ravni ustavnega reda RS o tem tudi Šturm et al., 2002, komentarji k 2. in 120. členu Ustave RS). Namen načel je v splošnem dvojen. Na eni strani predstavljajo minimalne procesne standarde, ki morajo biti upoštevanji oziroma izvedeni v vsakem davčnem postopku, na drugi pa predstavljajo razlagalna pravila pri uporabi posameznih postopkovnih institutov in tudi določb zakonov o obdavčenju. Poleg tega pa določajo tudi okvir dopustnega delovanja davčnega organa. Načela davčnega postopka morajo biti usklajena z načeli po Pogodbi o Evropski skupnosti (oziroma praksi Sodišča Evropskih skupnosti in Evropskega sodišča za človekove pravice), Ustavi RS in zakonih, ki urejajo državno upravo in sistem javnih uslužbencev (kamor sodijo tudi zaposleni na DURS-u, carinski upravi in Ministrstvu za finance). Bistvo temeljnih načel (celotnega) davčnega postopka je torej zagotoviti večjo pravno varnost in preprečiti arbitrarno

⁵ Uradni list RS, št. 80/99, 70/00, 52/02, 73/04, 119/05, 24/06-UPB-2, 105/06-ZUS-1, 126/07, 65/08.

⁶ Načela so določena v 4.-10. členu ZDavP-2 in 6.-14. členu ZUP, podrobneje gl. Kovač, 2006, in Jerovšek, 1998.

Polona Kovač, Marko Bidovec, Petra Mlakar
**(Ne)spoštovanje varstva osebnih podatkov –
primer enotne upravne listine?**

uporabo predpisov pred različnimi davčnimi organi (po Jerovšek in Kovač, 2008, str. 46 in nasl.).

V nadaljevanju obravnavani primer trči na vprašanje ne/zakonnosti pri delovanju davčnega organa, konkretno carinske uprave, glede ne/spoštovanja temeljnih načel davčnih oziroma upravnih postopkov - načela zakonitosti, načela sorazmernosti in načela tajnosti podatkov, kot tudi na prekomerno rabo in s tem zlorabo osebnih podatkov.

2. Regulacija delovanja carinske uprave

2.1 Splošno o regulaciji carinskega sistema

Država na vsakem družbenem področju, med drugim tudi na davčnem, za svoje optimalno delovanje potrebuje uveljavljen in vsem državljanom znan predpisan sistem pravil in ravnanj, ki se izražajo prek demokratičnega sprejema ustave, zakonov in njim podrejenih uredb ter pravilnikov. Namen pravne regulacije je v tem, da bi družbeni in politični ustroj države pravno in tudi sicer, kar najbolje funkcioniral (po Šturm et al., 2002, komentarji k 1. in 2. členu Ustave RS). Ker je poleg sprejema pravno zavezujočih pravil potreben tudi nadzor nad delovanjem podsistemov države, je nujno, da se pravno regulira kontrola podsistemov s podzakonskimi akti in še podrobneje opredeli zakonsko normirana pravna razmerja s pravilniki in navodili. Pri vsem navedenem pa je treba dosledno upoštevati hierarhijo pravnega reda, upoštevaje skupni evropski pravni prostor, katerega del je z leta 2004 vstopom v Evropsko unijo (EU) postala tudi Republika Slovenija.

Slovenija je s polnopravnim članstvom v EU del svoje suverenosti na področju davčnih zadev prenesla v izvrševanje institucijam Evropske skupnosti (ES). Polnopravno članstvo v EU vsaki državi članici prinaša pravice, obenem pa tudi številne dolžnosti. Pri pobiranju carinskih dajatev, prelevmanov in trošarin je Slovenija te pravice prenesla na EU oz. njene institucije (ta sredstva se kasneje sicer v sorazmernem deležu vrnejo v državno blagajno).

Neposredni pravni temelj za odločanje v upravnih zadevah so uredbe oziroma regulative ES, saj uredba neposredno konstituira pravice in obveznosti za subjekte, ki pripadajo državam članicam EU. Poleg tega morajo biti v notranje državno pravo uvedene smernice oziroma direktive, ki se uporabijo preko

Polona Kovač, Marko Bidovec, Petra Mlakar
**(Ne)spoštovanje varstva osebnih podatkov –
primer enotne upravne listine?**

zakona ali neposredno, če se zakon nanje samo sklicuje. Če niso zajete v zakon, je treba njihovo izvajanje zagotoviti neposredno v upravnem odločanju (Jerovšek et al., 2008, komentarji k 1. in 4. členu ZDavP-2). Osnova za delovanje carinske uprave je z dnem polnopravnega članstva Slovenije v EU (1. 5. 2004) postal Carinski zakonik Evropskih skupnosti, saj je naš, slovenski Carinski zakon⁷, prenehal veljati. Samo notranjo strukturo si vsaka polnopravna članica Evropskih skupnosti ureja avtonomno in tudi v našem primeru je temu tako. Carinski postopek je poseben upravni postopek znotraj davčnega postopka, ki ga podrobneje ureja Zakon o carinski službi (ZCS-1⁸). ZCS-1 kot stvarno pristojne za odločanje v upravnih postopkih v carinskih zadevah na prvi stopnji določajo carinska uprava oziroma območne carinske urade (skupaj deset), medtem ko o pritožbah odloča ministrstvo za finance.

2.2 Enotna upravna listina, davčna tajnost in varstvo osebnih podatkov

V carinskem postopku velja za vsak vstop blaga in storitev iz tretjih držav na območje Evropske skupnosti oziroma Slovenije poseben, strogo oblični upravni postopek evidentiranja in operativne izvedbe prijave blaga, zlasti v blagovnem prometu. Ker se ob deklariranju blaga za različne vrste rabe v notranjem prometu, po prepustitvi blaga v prost promet, uporabljajo različni pristopi in se pobirajo različne vrste predpisanih dajatev po harmonizirani kombinirani nomenklaturi carinske tarife razvrstitve blaga v posamezne blagovne skupine (KNCT), je treba omeniti, da se poleg strogo carinskih dajatev, z enotno upravno listino (EUL) sočasno določajo tudi zakonsko predpisana stopnja davka na dodano vrednost (DDV), različni prelevmani in trošarine. Vse navedeno morajo zavezanci uveljavljati na predpisanih obrazcih, najpogosteje je to enotna upravna listina (EUL). Enotna upravna listina je izvorno zahteva (vloga) zavezanca, ki se z določenimi dejanji na strani davčnega organa (carinskega urada) prekvalificira tako, da dobi (tudi) pravno naravo odločbe, kar je značilno nasploh za carinsko deklaracijo (prim. 82. člen ZDavP-2). Zaradi kar največje sledljivosti in preglednosti postopkov, je minister za finance na predlog carinske uprave in njenih strokovnih služb leta 2007 izdal Pravilnik o izpolnjevanju enotne upravne listine, elektronskem poslovanju s Carinsko upravo Republike Slovenije in o

⁷ O prejšnji ureditvi gl. v Pernek, 1994, in Košir, 1996.

⁸ Uradni list RS, št. 56/99, 52/02-ZDU-1, 110/02-ZGO-1, 57/04, 103/04-UPB1, 113/05-ZJU-B. O tem tudi Košir, 1996.

Polona Kovač, Marko Bidovec, Petra Mlakar
**(Ne)spoštovanje varstva osebnih podatkov –
 primer enotne upravne listine?**

drugih obrazcih, ki se uporabljajo v carinskih postopkih s sporno določljivo zadevne šifre (3L001)⁹.

Slika 1: Izsek primera enotne upravne listine¹⁰

JPS:KA SKÚPNOST		1 DEKLARACIJA		A NUMBERS/ERAO	
2 Poslavec/voznik		3 Člani		SI001026 Izpostara Kranj	
BENDI (H.K.) INT'L ENTERPRISE LIMIT 10/F TAI YAU BLDG 181 456789 WACHAI HK		4 Poslovna		7 Opisna številka	
8 Kraj		9 Številka izpisa		5-06-00035	
9 Odgovor za plačilni povelje		10 Dd. konč. (m)		11 Določa trg / post.	
12 Določa o. vredn.		13 SKP			
14 Deklarator/zastopnik		15 Družna odprava/voza		16 Što. drž. odpr. / drž.	
SI		SI		SI	
17 Določa prevoza		18 Določa prevoza		19 Nomenkl. država	
20 Določa prevoza		21 Določa prevoza		22 Določa prevoza	
23 Določa prevoza		24 Določa prevoza		25 Določa prevoza	
26 Določa prevoza		27 Določa prevoza		28 Določa prevoza	
29 Določa prevoza		30 Določa prevoza		31 Določa prevoza	
32 Določa prevoza		33 Določa prevoza		34 Določa prevoza	
35 Določa prevoza		36 Določa prevoza		37 Določa prevoza	
38 Določa prevoza		39 Določa prevoza		40 Določa prevoza	
41 Določa prevoza		42 Določa prevoza		43 Določa prevoza	
44 Določa prevoza		45 Določa prevoza		46 Določa prevoza	
47 Določa prevoza		48 Določa prevoza		49 Določa prevoza	
50 Določa prevoza		51 Določa prevoza		52 Določa prevoza	
53 Določa prevoza		54 Določa prevoza		55 Določa prevoza	
56 Določa prevoza		57 Določa prevoza		58 Določa prevoza	
59 Določa prevoza		60 Določa prevoza		61 Določa prevoza	
62 Določa prevoza		63 Določa prevoza		64 Določa prevoza	
65 Določa prevoza		66 Določa prevoza		67 Določa prevoza	
68 Določa prevoza		69 Določa prevoza		70 Določa prevoza	
71 Določa prevoza		72 Določa prevoza		73 Določa prevoza	
74 Določa prevoza		75 Določa prevoza		76 Določa prevoza	
77 Določa prevoza		78 Določa prevoza		79 Določa prevoza	
80 Določa prevoza		81 Določa prevoza		82 Določa prevoza	
83 Določa prevoza		84 Določa prevoza		85 Določa prevoza	
86 Določa prevoza		87 Določa prevoza		88 Določa prevoza	
89 Določa prevoza		90 Določa prevoza		91 Določa prevoza	
92 Določa prevoza		93 Določa prevoza		94 Določa prevoza	
95 Določa prevoza		96 Določa prevoza		97 Določa prevoza	
98 Določa prevoza		99 Določa prevoza		100 Določa prevoza	

⁹ Uradni list RS, št. 10/07, 55/07, 67/08.

¹⁰ Gre za primer sicer resnične, a t. i. predpripravljene listine, ki še ni bila predložena uradnemu državnemu organu (CURS), zato kot taka ne predstavlja uradnega dokumenta do obravnave v konkretnem carinskem postopku. Primer pa prikazujemo, ker ilustrira zgoraj navedena splošna pravila.

Polona Kovač, Marko Bidovec, Petra Mlakar
**(Ne)spoštovanje varstva osebnih podatkov –
primer enotne upravne listine?**

Določbe navedenega Pravilnika pa (hote ali nehote) pridejo v nasprotje z načelno zagotovljenim varovanjem tajnosti podatkov v davčnih zadevah, ki jo poleg splošne pravne ureditve varstva osebnih podatkov, kot jo določata Ustava RS (Šturm et al., 2002, gl. komentar k 38. členu Ustave RS) in Zakon o varstvu osebnih podatkov (ZVOP-1¹¹), opredeljuje tudi ZDavP-2. Načelo tajnosti v davčnih zadevah je namreč zgolj podlaga za celoten sklop pravil, ki opredeljujejo davčno tajnost kot poseben pravni režim varstva občutljivih podatkov (Kovač, 2006). Davčni organ mora kot zaupne varovati podatke, ki jih zavezanec za davek v davčnem postopku posreduje davčnemu organu, ter druge podatke v zvezi z davčno obveznostjo zavezanca za davek, s katerimi razpolaga (15. člen ZDavP-2). Davčno tajnost morajo varovati vse osebe, ki zaradi narave svojega dela pridejo v stik s temi podatki. Te osebe ne smejo posredovati podatkov tretjim osebam ali pa podatkov uporabljati ali omogočiti njihovo uporabo tretjim osebam. Dostop do podatkov, ki so davčna tajnost, imajo vse zaposlene osebe davčnega organa, vendar le v obsegu, ki je potreben za opravljanje njihovih delovnih nalog. Nihče ne sme dobiti podatka, ki je davčna tajnost, prej in v večjem obsegu, kot je to potrebno za opravljanje njegovih delovnih nalog (načelo sorazmernosti). Pri vsem tem je potrebno omeniti, da to načelo ne pomeni absolutne prepovedi razkritja podatkov, saj se lahko izjemoma razkrijejo določeni ali vsi podatki, ki jih določa zakon. Načelo tajnosti je torej zgolj podlaga za celotni sklop pravil, ki po ZDavP-2 oz. povezanih davčnih predpisih opredeljujejo davčno tajnost kot poseben pravni režim varstva občutljivih podatkov. To načelo nikakor ne posega v izvedbena pravila o razkritju oz. določbe posebnih davčnih in drugih zakonov glede javnosti podatkov.¹²

Med pravili ZDavP-2, v povezavi z zahtevami pravilnika o enotni upravni listini oziroma podatkih, ki naj bi jih ta vsebovala, je treba posebej izpostaviti, da mora vsak davčni zavezanec imeti določeno enoznačno identifikacijsko številko v davčne namene (t. i. davčno številko). Davčna številka predstavlja numerično identifikacijo vsakega davčnega zavezanca, ki se mu dodeli na način ter pod pogoji, določenimi z ZDavP-2 in zakonom, ki ureja davčni register, in se uporablja v zvezi z vsemi davki. Uporablja se za enotno opredelitev in povezavo podatkov

¹¹ Uradni list RS, št. 86/04, 113/05-ZinfP, 51/07-ZustS-A, 67/07, 94/07-UPB1. O pravni ureditvi varstva osebnih podatkov kot ustavne kategorije gl. tudi spletne strani Ustavnega sodišča RS, Varuha človekovih pravic in informacijskega pooblaščenca, <http://www.us-rs.si/>, <http://www.ip-rs.si/> in <http://www.varuh-rs.si/>.

¹² Izrecno kaže opozoriti, da lahko ureditev po zakonu o davčnem postopku (kot se je zgodilo z ZDavP-1B s 1. 1. 2006) poseže v splošnejšo ureditev Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (Ur. l. RS, št. 24/03, 61/05, 109/05-ZDavP-1B, 113/05-ZinfP, 28/06; ZDIJZ). Z novelo je namreč zakon izvzel možnost izvajanja testa prevladujočega interesa javnosti in vnesel v nasprotju s cilji ZDIJZ absolutno izjemo. Več o tem Kovač, 2006.

Polona Kovač, Marko Bidovec, Petra Mlakar
**(Ne)spoštovanje varstva osebnih podatkov –
primer enotne upravne listine?**

v evidencah, ki jih vodita carinska uprava in DURS. Zavezanec za davek mora davčno številko navesti na davčni napovedi, obračunu davka, drugih dokumentih in vlogah, naslovljenih na davčni organ, na knjigovodskih listinah, ki se izstavijo kupcem blaga oziroma naročnikom storitev, ob odprtju računa pri banki ali hranilnici ali pri izvajalcu plačilnega prometa. Davčno številko kupca izdelkov oziroma naročnika storitev pa mora navesti, če je tako določeno z zakonom o obdavčenju (DDV) ali drugim zakonom (davek od prometa nepremičnin) (po Jerovšek in Kovač, 2008).

V Sloveniji na splošno za varstvo osebnih podatkov oziroma nesorazmerna razkritja drugih zavarovanih občutljivih podatkov skrbi nadzorstveni organ – informacijski pooblaščenec (<http://www.ip-rs.si>). Njegova vloga je natančneje opredeljena v Zakonu o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ) in v Zakonu o informacijskem pooblaščenca (ZInfP13). Z ZDIJZ smo v pravni red RS prenesli nekatere direktive Evropskih skupnosti, in sicer Direktivo 2003/4/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2003 o javnem dostopu do okoljskih informacij in razveljavitvi Direktive 90/313/EGS in Direktivo 2003/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. novembra 2003 o ponovni uporabi informacij javnega značaja.

3. Nezakonito razkritje osebne davčne številke

3.1 Izvajanje Pravilnika o enotni upravni listini

V praksi so omenjeni Pravilnik carinski organi začeli uporabljati februarja 2007, s trenutkom, ko je bila novost vnesena v računalniško aplikacijo carinskega informacijskega sistema. Pri tem je potrebno poudariti, da je šifra 3L001 nacionalna šifra, ki se ne dotika drugih držav članic EU.

Z dnem uveljavitve omenjene opisne šifre 3L001 je prišlo do opredelitve posameznika v enotni upravni listini v izpolnjenem polju 44 kot zavezanca in zastopnika hkrati. Zato se je po Sloveniji takoj sprožil protest vložnikov carinske dokumentacije – špediterjev, ki v carinskih postopkih ne delujejo sami v svojstvu stranke, temveč so zgolj zastopniki zavezancev, običajno pravnih oseb. Pravilnik je namreč terjal vpis davčne številke deklaranta, čeprav je kot zavezanec nastopala druga oseba.

13 ZDIJZ, Uradni list RS, št. 24/03, 61/05, 96/05-UPB1, 109/05-ZDavP-1B, 113/05-ZInfP, 28/06, 51/06-UPB2, 117/06-ZDavP-2; ZInfP, Uradni list RS, št. 113/05, 51/07-ZUstS-A.

Polona Kovač, Marko Bidovec, Petra Mlakar
**(Ne)spoštovanje varstva osebnih podatkov –
primer enotne upravne listine?**

Vse reakcije pa so se sprva sistematično ustavljale pri predstojnikih carinskih izpostav in posameznih carinskih uradov, dokler se ni našel posameznik, ki je kot prizadet deklarant izvedel operativen korak in stvar pripeljal do konca, čeprav je pot terjala nemalo naporov in poguma. Oster protest v obliki zahtevka po zaščiti osebnih podatkov je bil poslan na več naslovov, zavestno zaradi procesa ozaveščenja problema tudi stvarno nepristojnim organom.

3.2 Intervencije pri carinski upravi, upravni inšpekciji in informacijskemu pooblaščenču

V pobudi oziroma ostrem protestu, naslovljenem na upravno inšpekcijo, ki deluje pri ministrstvu za javno upravo, je bila podrobno opisana napadena sporna šifrska rešitev, saj je sporni pravilnik, poleg številnih novosti, v opisno polje (rubrika 44) uvedel t. i. nacionalno šifro 3L001, ki kot že izpostavljeno opredeljuje (osebno) davčno številko posameznika-deklaranta, imetnika licence v poslih zastopanja pred carinskimi organi, in davčno številko špedicijskega podjetja, pri katerem je zastopnik zaposlen.

Ravno ta, na novo opredeljena zahtevana nacionalna šifra, je očitno mejila na nezakolitost. Carinska uprava je vsem zaposlenim v špedicijskih podjetjih, zastopnikih gospodarskih družb, v posebnih upravnih postopkih pred carinskimi organi dodelila stalne in začasne licence za posle zastopanja. Status posamezne oblike licence je carinska uprava pogojevala z dolžino trajanja delovne dobe na mestu carinskega zastopnika in na rezultatih uspešno opravljenih izpitov na carinski upravi in pri Gospodarski zbornici Republike Slovenije. Vsaka od teh podeljenih licenc na predpisanem obrazcu vsebuje vse elemente javne listine (glava, sklicevalni del, ime organa, tenor, žig, podpis direktorja organa). Javno listino v predpisani obliki izda državni organ, organ samoupravne lokalne skupnosti ali nosilec javnih pooblastil v mejah svoje pristojnosti in dokazuje tisto, kar se v njej potrjuje ali določa (169. člen ZUP). Ker listina vsebuje vse nujno potrebne podatke za nedvoumno identifikacijo in s tem od carinske uprave priznana avtorizacijo, je bilo v pobudi predlagano, naj se ta listina, oziroma zaporedna številka listine, navaja v predpisano rubriko (R44) na obrazcu enotne upravne listine, namesto v pravilniku zahtevane sporne osebne davčne številke posameznega zastopnika. Vsaka taka, posamezniku podeljena listina, ima poleg imena, priimka in naslova imetnika licence, navedeno tudi osebno davčno številko, kar je sporno, saj davčna številka sodi med t. i. občutljive podatke, vsaj glede njenega razkritja, zlasti kadar govorimo o davčnih številkah fizičnih oseb. Davčna številka predstavlja numerično identifikacijo

Polona Kovač, Marko Bidovec, Petra Mlakar
**(Ne)spoštovanje varstva osebnih podatkov –
primer enotne upravne listine?**

vsakega davčnega zavezanca; v medsebojni komunikaciji med carinskim organom in imetnikom licence je to celo do neke mere nujno potrebna informacijska podlaga. Toda v konkretnem položaju je carinski urad na zahtevo vlagatelja protesta potrdil, da so vse licence vnešene v centralni carinski informacijski sistem in prek intraneta dostopne pooblaščenim carinskim delavcem v vsakem trenutku.

Opisana zadeva postane sporna, obenem pa tudi nezakonita in neustavna tedaj, ko je osebna davčna številka izpisana na enotni carinski listini in dostopna širši množici ljudi, tudi povsem nepooblaščenim osebam, konkretno referentom pri uvoznih in izvoznih podjetjih, ki so stranke špedicijskih podjetij, nadalje skladiščnim delavcem in osebam, ki na tak ali drugačen način po službeni dolžnosti pridejo v stik z listino. Tako se v navedenem primeru porodi vprašanje nad zagotovitvijo varstva osebnih podatkov že po Ustavi RS, nadalje pa tudi po ZVOP-1, saj je z razkritjem davčne številke kršena pravica do ustavno zagotovljenega varstva osebnih podatkov, ki prepoveduje uporabo osebnih podatkov v nasprotju z namenom njihovega zbiranja¹⁴. Nadalje se v tem primeru poraja vprašanje, ali je davčna številka (sploh lahko) informacija javnega značaja in v kolikšni meri lahko zahteva javnega interesa vpliva na razkrije osebnih podatkov. V pobudi, ki je bila naslovljena na zgoraj navedene institucije, je bil zahtevan umik nezakonite šifre iz šifranta kot sestavnega dela pravilnika.

Upravni inšpektor je v svojem odgovoru pomladi 2007 zapisal, da je upravna inšpekcija stvarno nepristojna za reševanje zadeve, kljub temu da je njena temeljna naloga izvajanje nadzora v organih državne uprave (tj. nadzora nad spoštovanjem določb ZUP in drugih zakonov, ki urejajo upravne postopke), kamor sodi tudi carinska uprava. Upravna inšpekcija je vso zadevo v reševanje odstopila informacijskemu pooblaščenecu.

Informacijski pooblaščenec je na podlagi ZVOP-1 ter ZInfP pobudniku posredoval neobvezno mnenje, v katerem je bilo navedeno, da je v skladu z 38. členom Ustave RS zagotovljeno varstvo osebnih podatkov ter prepovedana uporaba osebnih podatkov v nasprotju z namenom njihovega zbiranja. Zbiranje, obdelovanje, namen uporabe, nadzor in varstvo tajnosti osebnih podatkov določa zakon, vsakdo pa se ima pravico seznaniti z zbranimi osebnimi podatki, ki se nanašajo nanj ter pravico do sodnega varstva ob njihovi zlorabi. To

¹⁴ Podrobneje v Šturm et al., 2002, komentar k 38. členu Ustave RS. O tem tudi nekaj odločb Ustavnega sodišča in Informacijskega pooblaščenca kot nadzornega organa (inšpekcije) glej izvajanj ZVOP-1, gl. <http://www.ip-rs.si/>, tudi primer na http://www.us-rs.si/index.php?sv_path=9.

Polona Kovač, Marko Bidovec, Petra Mlakar
**(Ne)spoštovanje varstva osebnih podatkov –
primer enotne upravne listine?**

pomeni, da je v skladu z Ustavo RS dovoljena tista obdelava osebnih podatkov, ki je vnaprej predvidena in določno opredeljena v posameznem (področnem) zakonu. Navedeno ustavno določilo, oz. iz njega izhajajoče načelo zakonitosti, je opredeljeno v 2. in izpeljano v 8. členu ZVOP-1, ki določa, da se lahko osebni podatki obdelujejo le, če obdelavo osebnih podatkov in osebne podatke, ki se obdelujejo, določa zakon, ki določa tudi namen obdelave osebnih podatkov ali če je za obdelavo določenih osebnih podatkov podana osebna privolitve posameznika, ki pa mora biti predhodno pisno ali na drug ustrezen način seznanjen z namenom obdelave osebnih podatkov.

Informacijski pooblaščenec je v svojem odgovoru opredelil tudi zakonsko podlago za obdelavo osebnih podatkov v javnem sektorju, kamor glede na ZCS-1 sodi tudi carinska uprava. ZVOP-1 določa, da se lahko osebni podatki v javnem sektorju obdelujejo le, če tako določa zakon, ki lahko določi, da se določeni osebni podatki obdelujejo le na podlagi osebne privolitve posameznika. Osebni podatki, ki se obdelujejo, morajo biti v skladu z načelom sorazmernosti, ki ga ureja 3. člen ZVOP-1, ustrezni in po obsegu primerni glede na namene, za katere se zbirajo in nadalje obdelujejo.

Informacijski pooblaščenec se je v svojem odgovoru naslonil tudi na pravni red Evropske skupnosti, pri čemer je kot osnovno pravno podlago na tem področju izpostavil Carinski zakonik Evropske skupnosti (UL L 253, 11. 10. 1993, CZ) in Uredbo Komisije (EK) št. 2286/2003 z dne 18. 12. 2003, ki v Prilogi 38 v zvezi s kodami, ki naj bi se uporabljale v obrazcih za polje 44 »*Additional Information*«, določa, da lahko država članica določi uporabo drugih dodatnih informacij, če se njihova kodifikacijska struktura razlikuje od kod dodatnih informacij Evropske skupnosti. Tukaj pa pri obravnavanem problemu pride do kolizije slovenskega in evropskega pravnega reda. Informacijski pooblaščenec je v svojem odgovoru ocenil, da lahko posamezna država članica EU, v konkretnem primeru Slovenija, na podlagi Priloge 38 Uredbe 2286/2003 za polje 44 EUL določi uporabo drugih dodatnih informacij oziroma kod, kamor sodi tudi davčna številka imetnika dovoljenja za opravljanje poslov zastopanja v carinskih zadevah. Tako torej priloga 2 Pravilnika v Nacionalnem šifrantu dodatnih informacij NS-30_(44-1) uvaja novo šifro 3L001, pod katero se v polje 44 EUL v primeru neposrednega ali posrednega zastopanja navede davčno številko imetnika licence ter imetnika dovoljenja za opravljanje poslov zastopanja v carinskih zadevah.

Poleg vsega navedenega pa informacijski pooblaščenec ugotavlja še, da lahko uporabo davčne številke, upoštevajoč načelo zakonitosti, določa le zakon,

Polona Kovač, Marko Bidovec, Petra Mlakar
**(Ne)spoštovanje varstva osebnih podatkov –
primer enotne upravne listine?**

če se le-ta nanaša na posameznika (fizično osebo), ki je določena ali določljiva oseba striktno v smislu 1. in 2. točke 6. člena ZVOP-1. To pomeni, da uvedbo nove šifre 3L001, pod katero se v polje 44 EUL v primeru neposrednega ali posrednega zastopanja navede davčno številko imetnika licence za opravljanje poslov zastopanja v carinskih zadevah, v obravnavanem primeru ne more določiti pravilnik kot zgolj izvedbeni zakonski akt, če se z davčno številko lahko določi posameznika, na katerega se le-ta nanaša ali če je posameznik z njo določljiv. Morebitna takšna zakonska ureditev bi morala upoštevati tudi načelo sorazmernosti, skladno s katerim morajo biti obdelovani osebni podatki, primerni glede na zasledovani namen zakonske ureditve, kjer bi veljalo razmisliti ali se namen zakona lahko doseže z manjšim posegom v zasebnost in integriteto imetnika licence, na primer z navajanjem njegove številke licence. Navedeno je poudarjeno tudi v odločbi ustavnega sodišča, U-I-229/03 (http://www.us-rs.si/index.php?sv_path=9). Varstva osebnih podatkov pa ne uživajo tisti posamezniki, ki kot zasebniki (samostojni podjetniki) opravljajo dejavnost carinskega posrednika v smislu 2. pododstavka 2. odstavka 5. člena CZ v zvezi s 6. členom Zakona o izvajanju carinskih predpisov Evropske skupnosti (ZICPES), če se osebni podatki nanašajo na izvajanje njihove dejavnosti, v tem primeru carinskega zastopanja (smiselno tako že pred l. 2004, gl. Košir, 1996). To pomeni, da v enotni upravni listini navedene davčne številke zasebnika, ki opravlja dejavnost carinskega posrednika kot svojo osnovno dejavnost, na splošno ni mogoče obravnavati kot osebni podatek, če se ne nanaša na fizično osebo kot posameznika zgolj zaposlenega v gospodarski družbi, temveč na fizično osebo – posameznika, ki opravlja dejavnost oziroma posle carinskega posrednika (npr. davčne številke vseh samostojnih podjetnikov so objavljene v javnem registru transakcijskih računov). Vendar pa vse to ne pomeni (smiselno po Šturm et al., 2002), da bi lahko zakon, ko gre za zbiranje podatkov o fizičnih osebah v zvezi s posli, ki jih opravljajo v okviru svoje dejavnosti, lahko določil zbiranje kateregakoli podatka, temveč v skladu z načelom sorazmernosti le tistega, ki je potreben in primeren za identifikacijo posameznega carinskega posrednika.

3.3 Odziv carinske uprave in ministrstva za finance na ugotovitve informacijskega pooblaščenca

Z odgovorom informacijskega pooblaščenca sta bila seznanjena tako carinska uprava kot tudi ministrstvo za finance, konkretnije finančni minister, saj se je izkazalo, da je bilo opozarjanje carinske uprave na kršitev varstva

Polona Kovač, Marko Bidovec, Petra Mlakar
**(Ne)spoštovanje varstva osebnih podatkov –
primer enotne upravne listine?**

osebnih podatkov v javne namene upravičeno, toliko bolj, ker se je pobudnik izrecno skliceval na ustavo in podredno na ZVOP-1. V ugovoru je bilo opozorjeno na delni spregled načela zakonitosti (neupoštevanje vseh relevantnih zakonskih podlag za izdajo pravilnika) kot tudi na načela sorazmernosti pri doseganju želenih učinkov izvajanja pravilnika v praksi in operativne uporabe sporne šifre 3L001 v polju 44 EUL.

Carinska uprava je pobudniku, torej enemu prizadetih deklarantov v odgovoru sprva pojasnila, zakaj je prišlo do sporne odločitve o določitvi zadevne šifre. Omenjena zgodba ima svoje temelje v pravu ES, natančneje v členu 5 Uredbe Sveta (EGS) št. 2913/92 z dne 12. oktobra 1992 o carinskem zakoniku Evropske skupnosti (UL L 302, 19. 10. 1992) z vsemi spremembami, ki izrecno določa, da lahko vsakdo imenuje zastopnika, ki zanj pri carinskih organih izvršuje opravila in formalnosti v skladu s carinskimi predpisi. Država članica sme omejiti pravico do vlaganja carinske deklaracije preko neposrednega ali posrednega zastopnika, in sicer tako, da mora biti zastopnik carinski posrednik, ki opravlja svojo dejavnost na ozemlju te države. Carinska uprava nadalje obrazloži, da je Slovenija to možnost izkoristila in v 6. členu ZICPES predpisala, da mora oseba, ki opravlja posle zastopanja v okviru svoje dejavnosti, v skladu z carinskim zakonom izpolnjevati posebej določena stroga pogoja, in sicer, da ima sedež ali stalno prebivališče na območju uporabe tega zakona in da ima najmanj srednjo strokovno izobrazbo ter kot poseben pogoj, da je opravila poseben strokovni izpit. Dovoljenje za opravljanje poslov zastopanja v carinskih zadevah izda generalni carinski urad. Pogoje za opravljanje poslov zastopanja v carinskih zadevah predpisuje posebna uredba¹⁵, ki določa predvsem pogoje za opravljanje poslov zastopanja v postopkih določanja carinsko dovoljenih rab ali uporab blaga (t. i. zastopanje v carinskih zadevah) in postopek za dokazovanje izpolnjevanja pogojev za opravljanje poslov zastopanja v carinskih zadevah. Uredba določa primere, v katerih morajo pravne osebe in samostojni podjetniki pridobiti dovoljenje za opravljanje zastopanja v carinskih zadevah ter v katerih primerih morajo fizične osebe pridobiti licenco za opravljanje poslov carinskega zastopanja in zastopanja v drugih posebnih upravnih postopkih pred carinskim organom (npr. podpisovanje carinskih deklaracij). Iz navedenega torej izhaja, da morajo imeti pravne osebe in samostojni podjetniki dovoljenje za opravljanje zastopanja v carinskih zadevah v primerih, ko nastopajo za račun drugih oseb. Tako je posledično obvezujoče, da ima fizična oseba, ki je bila pooblaščenca od pravne osebe ali samostojnega podjetnika, licenco za opravljanje poslov zastopanja, če

¹⁵ Objavljena v Uradnem listu RS, št. 33/04 in 109/04.

Polona Kovač, Marko Bidovec, Petra Mlakar
**(Ne)spoštovanje varstva osebnih podatkov –
primer enotne upravne listine?**

podpisuje carinsko deklaracijo, ki jo pravna oseba ali samostojni podjetnik sestavi in vlaga za račun druge osebe. Carinska uprava v odgovoru pojasni, da izdani pravilnik na podlagi citiranih določb in na podlagi Uredbe Komisije z dne 18. decembra 2003 (UL L 343/03), ki uvaja reformo EUL in za polje 44 EUL, dovoljuje, da države članice uporabljajo nacionalne kode za dodatne informacije (priloga 38 omenjene uredbe, polje 44, točka 1 (*»Additional Information«*)), zato je bila v carinskih postopkih uvedena nova šifra 3L001, ki zahteva navedbo davčne številke imetnika licence za opravljanje poslov zastopanja v carinskih zadevah ter davčno številko imetnika dovoljenja za opravljanje poslov zastopanja v carinskih zadevah (nacionalni šifrant dodatnih informacij NS-30_(44-1), ki je del Priloge 2 k pravilniku). Carinska uprava je v svojem odzivu obrazložila, da sporna šifra omogoča računalniško spremljanje imetnikov licenc za opravljanje poslov zastopanja v carinskih zadevah in imetnikov dovoljenj za opravljanje zastopanja v carinskih zadevah. Omenjena šifra se v polje 44 EUL vpisuje v primerih, ko sta v polju 14 navedeni šifri vrste zastopanja 2 ali 3 (neposredno ali posredno zastopanje v smislu člena 5 CZ).

Carinska služba lahko po navedbah carinske uprave v skladu z ZCS-1 upravlja zbirke osebnih in drugih podatkov, ki jih zaradi opravljanja nalog službe v zvezi z izvajanjem carinskih pooblastil zbirajo, uporabljajo in vzdržujejo delavci službe, in sicer v skladu z evidenco o izdanih dovoljenjih za opravljanje zastopanja v carinskih zadevah in evidenco o imetnikih licence za zastopanje v carinskih zadevah.¹⁶ Skladno z določbami uredbe je davčna številka fizične osebe navedena tako na Potrdilu o uspešno opravljenem strokovnem izpitu za opravljanje zastopanja v carinskih zadevah (Priloga 3 Uredbe Komisije UL L 343/03), kot tudi na Licenci za opravljanje zastopanja (Priloga 2 iste Uredbe).

Carinska uprava je v zadevnem odgovoru sklepno priznala, da je zaradi pomanjkanja izkušenosti pri urejanju zakonodaje na tem področju sprejela sporno odločitev, ki je neposredno prizadela določeno skupino posameznikov. Pravno mnenje informacijskega pooblaščenca pa je carinska uprava analizirala in na podlagi dejstev, ki jih je navedel informacijski pooblaščenec, ugotovila, da so bili zgoraj omenjeni predpisi preširoko tolmačeni, kar je bil vzrok za neustavno in

¹⁶ ZCS-1 določa, da omenjene evidence vsebujejo naslednje skupne osebne podatke fizičnih oseb: osebno ime, rojstne podatke, spol, naslov stalnega oziroma začasnega prebivališča, enotno matično številko občana, državljanstvo, izobrazbo, številko osebne listine: potni list, osebna izkaznica, vozniško dovoljenje, maloobmejna prepustnica, vse potrebne službene ali domače kontaktne telefonske številke ter tudi davčno številko občana. Zakon določa, da se vsi ti podatki lahko pridobijo neposredno od osebe, na katero se nanašajo, ali iz evidenc drugih organov v skladu z veljavnimi predpisi in mednarodnimi pogodbami (o evidencah tudi Košir, 1996).

Polona Kovač, Marko Bidovec, Petra Mlakar
**(Ne)spoštovanje varstva osebnih podatkov –
primer enotne upravne listine?**

nezakonito ravnanje državnega organa in posledično kršenje temeljnih načel davčnega postopka. Carinska uprava je po pozivu informacijskega pooblaščenca o razjasnitvi konkretne zadeve obvestila vse carinske urade po Sloveniji, da vpis sporne šifre 3L001 v polju 44 EUL ni obvezen. Tako je fizičnim osebam, ki izpolnjujejo carinske dokumente, zagotovila, da jim ni bilo več potrebno vpisovati svoje davčne številke v carinski dokument. Identiteta imetnikov licenc za opravljanje poslov zastopanja se tako po prvih spornih mesecih v l. 2007 sedaj ugotavlja na podlagi številke licence, kot je bilo predlagano v pobudi in prijavi informacijskemu pooblaščenca. Zaradi vsega navedenega je carinska uprava podala tudi predlog za spremembo pravilnika, udejanjen z novelo, objavljeno v Uradnem listu RS, št. 55 z dne 22. junij 2007.

4. Zaključek

Deklariranje, da živimo v pravni državi, še ne pomeni, da državni, oblastno-izvršilni organi, v resnici vedno ravnaajo v skladu s tem ustavnim načelom. Kadar govorimo o objavi občutljivih podatkov, kar davčna številka (še sploh zavezanca kot fizične osebe) zagotovo je, mora biti na prvem mestu previdnost pri ukrepih, da niso prekomerni. Sicer se dogodi, kot v obravnavani študiji primera s Pravilnikom o enotni upravni listini, da oblastni državni organ sprejme neustavno podzakonski akt, drug organ pa ga izvaja, pri čemer interni nadzor in povratna zanka med aktivnostmi v realnem življenju in pripravljavci predpisov nista vzpostavljena. Državni organi torej namesto varstva šibkejšega posameznika le tega na tak način celo dodatno obremenijo. Pripravljavci pravilnika so namreč spregledali pomen osnovnega aksioma prava, in sicer načela zakonitosti, ki je v davčnih zadevah še bolj striktno in strogo opredeljeno, obenem pa tudi načela sorazmernosti uporabe predpisa glede na zasledovani namen učinkovanja. V skladu z načelom sorazmernosti davčni organ pri izvrševanju svojih pooblastil in izrekanju ukrepov ne sme preseči tistega, kar je nujno potrebno za izpolnitev ciljev zakona in drugih aktov, na podlagi katerih odloča. Dejstvo je, da carinska uprava ni imela zakonske podlage, na katero bi naslonili izdajo določb spornega in kasneje popravljenega pravilnika. Po drugi strani opisani primer prikazuje, da posameznik s pravnim interesom in vztrajnostjo pri svojem prepričanju lahko prek samostojnih nevladnih nadzornih institucij doseže ključen premik.

Posamezniki, na katere je sporni pravilnik negativno učinkoval, so že predhodno sicer opozarjali, da bi morali biti pred uveljavitvijo pravilnika, pravočasno podani argumentirani pomisleki pri sprejemanju zakonodaje. Treba bi bilo

Polona Kovač, Marko Bidovec, Petra Mlakar
**(Ne)spoštovanje varstva osebnih podatkov –
primer enotne upravne listine?**

ohladiti zagretost in pre nagljenost pri sprejemanju spornih določb, toliko bolj, kadar so mišljene v smislu določb ustave (in zakona o varstvu osebnih podatkov). Toda v primeru carinske uprave so pobudniki zaznali šibko strokovnost služb, še več - odtujenost in arogantnost organa v razmerju do posameznikov. Zato naj toliko bolj poudarimo zaključni apel - na vseh področjih družbenega življenja bi morali področni zakoni jasno in nedvoumno določiti, katere zbirke osebnih podatkov se bodo vzpostavile, vrsto osebnih podatkov, ki jih bo vsebovala posamezna zbirka, način zbiranja, čas shranjevanja, varstvo tajnosti in namen uporabe zbranih osebnih podatkov.

Dr. Polona Kovač je docentka na Fakulteti za upravo in Fakulteti za socialno delo. Magistrirala je leta 1999 na temo Možnosti in ovir za uvajanje načel novega javnega menedžmenta v slovensko državo upravo, doktorirala pa iz javnih pooblastil leta 2005 na Pravni fakulteti v Ljubljani. Sprva je bila zaposlena na Upravni enoti Kranj, nato od leta 1996 do 2003 na Ministrstvu za notranje zadeve, od leta 2003 pa na Univerzi v Ljubljani. Predava in raziskuje ter publicira predvsem na področjih pravne ureditve javne uprave, upravnih postopkov in kakovosti oz. odličnosti v javnem sektorju

Marko Bidovec in Petra Mlakar sta študenta Fakultete za upravo. Marko Bidovec je diplomant visokošolskega študijskega programa Uprava, Petra Mlakar pa absolventka univerzitetnega študijskega programa Uprava.

Polona Kovač, Marko Bidovec, Petra Mlakar
**(Ne)spoštovanje varstva osebnih podatkov –
primer enotne upravne listine?**

Literatura in viri

- Androjna, V., Kerševan, E. (2006): Upravno procesno pravo, GV Založba, Ljubljana.
- Jerovšek, T. (1998): Pomen načel v upravnem postopku, Javna uprava, let. 34, št. 3, str. 343–362.
- Jerovšek, T., Kovač, P. (2008): Posebni upravni postopki, Fakulteta za upravo, Ljubljana.
- Jerovšek, T. et al. (2008): Zakon o davčnem postopku s komentarjem. Davčno izobraževalni inštitut Ljubljana in Davčno finančni raziskovalni inštitut Maribor.
- Košir, F. (1996): Carinski postopek, Center Marketing International, Ljubljana.
- Kovač, P. (2006): Načela davčnega postopka, Pravna praksa, let. 25, št. 29/30, str. 8–10.
- Pernek, F. (1994): Javne finance in finančno pravo, PF Univerze v Mariboru, Maribor.
- Šturm, L. (ur.), in Arhar, F. (ur.), et al. (2002): Komentar ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Brdo.

Pravni in drugi viri:

- Uredba Sveta (EGS) št. 2913/92. UL L 302/92.
- Uredba Komisije (ES) št. 2286/03. UL L 343/03.
- Uredba Komisije (ES) št. 2454/93. UL L 253/93.
- Direktiva 2003/4/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2003 o javnem dostopu do okoljskih informacij in razveljavitvi Direktive 90/313/EGS. Uradni list RS, št. 51/06.
- Direktiva 2003/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. november 2003 o ponovni uporabi informacij javnega sektorja. Uradni list RS, št. 51/06.
- Ustava Republike Slovenije. Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06.
- Zakon o carinski službi. Uradni list RS, št. 56/99, 52/02-ZDU-1, 110/02-ZGO-1, 57/04, 103/04-UPB1, 113/05-ZJU-B.
- Zakon o davčnem postopku. Uradni list RS, št. 117/06.
- Zakon o dostopu do informacij javnega značaja. Uradni list RS, št. 24/03, 61/05, 96/05-UPB1, 109/05-ZDavP-1B, 113/05-ZInfP, 28/06, 51/06-UPB2, 117/06-ZDavP-2.
- Zakon o informacijskem pooblaščenju. Uradni list RS, št. 113/05, 51/07-ZUstS-A.
- Zakon o izvajanju carinskih predpisov Evropske skupnosti. Uradni list RS, št. 25/04, 28/06 Odl. US: U-I-315/05-9, 111/07.
- Zakon o splošnem upravnem postopku. Uradni list RS, št. 80/99 70/00, 52/02, 73/04, 22/05-UPB1, 119/05, 24/06-UPB2, 105/06-ZUS-1, 126/07, 65/08.

Polona Kovač, Marko Bidovec, Petra Mlakar
**(Ne)spoštovanje varstva osebnih podatkov –
primer enotne upravne listine?**

- Zakon o varstvu osebnih podatkov. Uradni list RS, št. 86/04, 113/05-ZInfP, 51/07-ZUstS-A, 67/07, 94/07-UPB1.
- Uredba o pogojih za opravljanje poslov zastopanja v carinskih zadevah. Uradni list RS, št. 33/04, 109/04, 96/05.
- Pravilnik o izpolnjevanju enotne upravne listine, elektronskem poslovanju s Carinsko upravo Republike Slovenije in o drugih obrazcih, ki se uporabljajo v carinskih postopkih. Uradni list RS, št. 10/07, 55/07, 67/08.
- Carinska uprava RS, <http://www.carina.gov.si/>.
- Davčna uprava RS, <http://www.durs.gov.si/si/>.
- Informacijski pooblaščenec. <http://www.ip-rs.si/>.
- Ustavno sodišče RS. http://www.us-rs.si/index.php?sv_path=9.
- Varuh človekovih pravic. <http://www.varuh-rs.si/>.

SUMMARY

**(DIS)REGARD OF PERSONAL DATA PROTECTION –
THE CASE OF THE SINGLE ADMINISTRATIVE
DOCUMENT (SAD)**

Due to the sensitivity of the data involved, the principle of tax secrecy is vital in tax (including customs duty) matters. This principle, determining the rules for handling personal and other data, has become a highly important and sensitive issue in contemporary information society. The basic purpose of personal data protection is to prevent unconstitutional, illegal and inappropriate interference with individuals' privacy and dignity as part of the so-called information privacy. It is therefore in the general interest of the society that personal information is processed legally as well as appropriately, in both content and range, with regard to the purpose for which it is managed.

The paper brings a study of a case of inappropriate interference with the privacy of individuals. It concerns the "Additional Information" in the SAD customs form that the declarants in the territory of Slovenia were required to enter during the 1st half of 2007. Namely, Rules on Completing the SAD, Electronic Communications with the Customs Administration of the Republic of Slovenia and on Other Forms Used in Customs Procedures, adopted at the beginning of that year, prescribed for the descriptive Box 44 the so-called "national code" 3L001. According to this code, the declaring individual – although holding a personal licence for the representation of clients before customs authorities, which in Slovenia is mandatory for the customs agents employed in shipping companies – had to enter in this box their own (personal) tax number in addition to that of their company. This resulted in protests by those who file customs documentation as only the representatives of persons bound to pay customs duties. Although the Customs Administration needs their tax number in managing appropriate records, it can easily retrieve it as a datum available in its central information system within the register of issued representation licences; therefore, it would suffice to enter into the SAD – which comes into the hands of a wider circle of also unauthorised persons – the number of the individual's licence.

Polona Kovač, Marko Bidovec, Petra Mlakar
**(Ne)spoštovanje varstva osebnih podatkov –
primer enotne upravne listine?**

The protests voiced were being halted with the directors of particular customs offices, until an individual emerged who sent to several addressees a sharp protest formulated as a demand for the protection of personal data. The Administrative Inspection Bureau responded that it lacked jurisdiction in the case, and referred it to the Information Commissioner's office. The latter issued a non-binding legal opinion that in this case, the principles of legality and proportionality in the (constitutionally guaranteed) protection of personal information were in fact violated. Firstly, personal information – which includes a natural person's tax number as a personal identification number of an individual if the latter is not an independent economic operator – may only be collected and processed if and as stipulated by appropriate law governing a particular sector (and not rules as an implementing regulation). Secondly, such enacted law must observe the principle of proportionality, according to which the range of processed data must not exceed that which is necessary for the purpose of the law. Based on an analysis of the submitted Information Commissioner's opinion, the Customs Administration found that the EC customs law was too broadly interpreted in this case – i.e., that the entry of a representative's licence number should have sufficed. It informed all customs offices that entry of the datum at issue was not mandatory, and proposed the appropriate amendment of the Rules, which in fact was implemented in summer 2007.

On one hand, the presented case shows that a resolute individual with a legal interest can indeed make a vital difference through independent non-governmental supervisory institutions. On the other hand, it points out that law should only be enacted after reasoned discussion, with appropriate sectoral legislation clearly determining the range and management of personal data collections in all areas of social life.