



REPUBLIKA SLOVENIJA

INFORMACIJSKI
POOBLAŠČENEC

Dunajska cesta 22, 1000 Ljubljana
T: 01 230 9730
F: 01 230 9778
gp.ip@ip-rs.si
www.ip-rs.si

Številka: 007-25/2022/2

Datum: 1. 9. 2022

Ministrstvo za finance
gp.mf@gov.si

ZADEVA: Predlog Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o finančni upravi (EVA 2022-1611-0086) – mnenje

ZVEZA: vaš dopis št. 007-619/2022, prejet dne 25. 8. 2022 in priloženo gradivo

Spoštovani,

na podlagi vašega zaprosila 48. člena Zakona o varstvu osebnih podatkov (ZVOP-1) ter 57. člena Uredbe (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter razveljavitvi Direktive 95/46/ES (Splošna uredba) v nadaljevanju posredujemo mnenje Informacijskega pooblaščenca (v nadaljevanju IP) k prejetemu gradivu v zvezi z dodatnimi dopolnitvami Predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o finančni upravi – EVA 2022-1611-0086 (v nadaljevanju predlog zakona).

Kot navajate, nameravate predlog ZFU-B, kot je bil dne 2. 8. 2022 objavljen na spletnem portalu E-demokracija (<https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=14438>), dopolniti z dodatnimi določbami, s katerimi bi bistveno razširili pooblastila uradnih oseb pri opravljanju nalog finančne uprave na način, ki bistveno posega v zasebnost posameznikov, in sicer med drugim z uporabo tehničnih pripomočkov za fotografiranje, snemanje in sledenje ter tehničnih pripomočkov pri zbiranju podatkov.

V nadaljevanju posredujemo pripombe k predlaganim spremembam 18., 18.a in 75.b člena, ki ste nam jih posredovali.

Pridobivanje podatkov o položaju in gibanju blaga z uporabo tehničnih naprav

Iz prejetega gradiva izhaja, da predlagate, da naj bi **se spremenil 18. člen ZFU**, kot sledi:

»Naslov 18. člena se spremeni tako, da se glasi: *»(uporaba tehničnih pripomočkov za fotografiranje, snemanje in sledenje)«.*

Za drugim odstavkom se doda nov tretji odstavek, ki se glasi:

»(3) Uradna oseba lahko pri opravljanju finančne preiskave pridobiva podatke o položaju in gibanju blaga z uporabo tehničnih naprav.«.

IP v zvezi s predlaganimi dopolnitvami najprej opozarja, da lahko glede na odprtost in nejasnost predlaganih določb za širitev pooblastil uradnih oseb te pomenijo hud poseg v zasebnost posameznikom, zato ne držijo navedbe predlagatelja iz obrazložitve k spremembam 18. člena ZFU, da naj bi bila uporaba teh naprav namenjena izključno za sledenje blaga in ne sledenju oseb. Po naravi stvari sleditev blagu lahko pogosto, vsekakor pa npr. po prodaji posamezniku v večini primerov pomeni hkrati sledenje posamezniku. Vse je odvisno od tehnične izvedbe ukrepa in različnih vidikov izvedbe sledenja ter s tem povezanega zbiranja in obdelave podatkov. Zato IP ocenjuje, da nikakor ni res, da ne gre za ukrepe, ki bi bili bistveno drugačni od prikritih preiskovalnih ukrepov. Po naravi stvari četudi je morda cilj uradne osebe zgolj sledenje blagu, namreč vsaka uporaba tovrstnih pooblastil lahko v povezavi z dodatnimi podatki in odvisno od tehnične izvedbe pooblastila lahko pomeni obdelavo osebnih podatkov, čim je na kakršenkoli način npr. posameznik, ki ima v posesti tak predmet, ki se mu sledi, določljiv ali določen.

Posledično IP ocenjuje, da bi morala uvedba tovrstnih ukrepov biti nujno zakonsko bistveno bolj opredeljena in bi verjetno morala vsebovati ustrezne varovalke, kot je npr. sodna odredba po vzoru tovrstnih ukrepov, ki jih določa Zakon o kazenskem postopku (v nadaljevanju ZKP).

Predlagane določbe:

- so bistveno preskope;
- presoja zakonitosti njihove uporabe in tehnična izvedba je s tem z zakonom prepuščena v prosto presojo uradnim osebam in zakonsko ni urejena;
- ob pripravi določb o tem ni bilo izdelane ocene učinkov v zvezi z varstvom podatkov, s katero bi analizirali tveganja za zasebnost posameznikov;
- glede na popolno odprtost možnih načinov izvedbe bi se ukrep lahko izvajal na način primerljiv s prikritimi preiskovalnimi ukrepi kot jih določa ZKP;
- zgolj skopa pojasnila zamišljenih načinov izvedbe v obrazložitvi ne pomeni zadostne garancije za izvedbo pooblastila na ustavno skladen način;
- so neprimerljive npr. z zakonito uporabo GPS sledilnih naprav na službenih vozilih, ki mora biti ozko omejena, kjer morajo biti posamezniki, ki se jim posredno sledi skupaj z vozilom, vnaprej obveščeni o takem sledenju in kjer so nameni zakonitosti omejeni s pravno podlago ter ne gre za oblastno obliko posega v zasebnost vseh posameznikov, kjer pravna podlaga izhaja neposredno iz enostavčne določbe v dopolnjenem 18. členu ZFU.

Kot je IP opozoril v svojih smernicah na temo uporabe GPS¹, je treba pred vsako uporabo GPS naprav – v primeru javnega sektorja z zakonom – določiti:

- katere namene zasledujemo oziroma želimo doseči z uporabo naprave,
- kako (konkretno) naj bi bili s pomočjo uporabe doseženi zasledovani cilji (nameni),
- predvideni načini delovanja naprave,
- kdo bo obdeloval podatke,
- obseg in vrste zbranih podatkov,
- osebe, katerih podatki bodo obdelovani (ali gre za voznike, prenašalce paketov, oskrbovance v domovih za ostarele, taksiste, otroke, kupce izdelkov ipd.),
- kje bodo naprave nameščene (npr. v vozilih - kakšnih, na blagu – katerem, na kakšen način),
- druge pomembne okoliščine, ki lahko vplivajo na oceno sorazmernosti (npr. varovanje posebno vrednega premoženja ali zasledovanje drugih ciljev).

Poleg tega je treba pred uvedbo tovrstnih pooblastil prepoznati in zakonsko opredeliti:

- roke hrambe,

¹ https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/smernice/GPS_smernice_net_.pdf

- uporabo čim manjšega nabora podatkov,
- ločevanje podatkov o lokacijah in podatkov o osebah.

Uporaba tehničnih pripomočkov pri zbiranju podatkov iz vozila, plovila zrakoplova, brezpilotnika, zgradb ali drugih objektov

Iz prejetega gradiva izhaja, da predlagate, da **naj bi dodal nov 18.a člen ZFU**, kot sledi:

»Za 18. členom se doda nov 18.a člen, ki se glasi:

»18.a člen

(način uporabe tehničnih pripomočkov pri zbiranju podatkov zaradi opravljanja nalog finančne uprave)«

(1) Tehnični pripomočki, ki jih na podlagi tega zakona zaradi pridobivanja obvestil in podatkov pri opravljanju nalog finančne uprave uporabljajo uradne osebe, se smejo uporabljati neposredno ali iz vozila, plovila, zrakoplova (tudi brezpilotnega), zgradb ali drugih objektov.

(2) Uradne osebe smejo zaradi zbiranja podatkov brezpilotne zrakoplove uporabljati za preiskovanje in odkrivanje najtežjih kršitev predpisov o obdavčenju in drugih predpisov, za nadzor nad izvajanjem katerih je pristojna finančna uprava (100. člen ZFU), za zagotovitev medsebojne pomoči organom EU, držav članic EU in tretjih držav (100. člen ZFU)

(3) Uradne osebe pri uporabi brezpilotnih zrakoplovov upoštevajo splošne pogoje, ki so predpisani za njihovo letenje. Izjemoma, če je to nujno za izvedbo naloge, so dopustna odstopanja od teh pogojev, če se z uporabo brezpilotnega zrakoplova ne ogroža varnost življenja, zdravje ali premoženje ljudi zaradi udarca ali izgube nadzora nad sistemom brezpilotnega zrakoplova ali če se ne ogroža ali moti varnost v zračnem prometu.«.

Novo splošno in povsem odprto pooblastilo glede uporabe tehničnih pripomočkov, ki jih na podlagi ZFU zaradi pridobivanja obvestil in podatkov pri opravljanju nalog finančne uprave uporabljajo uradne osebe, tudi neposredno ali iz vozila, plovila, zrakoplova (tudi brezpilotnega), zgradb ali drugih objektov pomeni bistveno drugačno dimenzijo posega v pravice posameznikov, kot uporaba posameznih pooblastil na 'klasičen način'.

Gre nenazadnje za novo, dodatno določbo in s tem za drugačen način uporabe pooblastila, ki je s tem povsem primerljivo z najbolj resnimi posegi Policije v pravice posameznikov in zato po mnenju IP z vidika možnih tveganj in posegov v pravice posameznikov problematično, saj ni skladno z razlago Ustavnega sodišča v odločbi št. U-I-152/17 z dne 4. 7. 2019. V tej odločbi je Ustavno sodišče ob presojanju skladnosti uporabe brezpilotnih letalnikov s strani policije za dokazovanje kaznivih dejanj in prekrškov ter identificiranje kršiteljev oziroma storilcev z Ustavo ocenilo, da ta pravna podlaga (tretja alineja drugega odstavka 114.a člena ZNPPol) za uporabo brezpilotnikov pri opravljanju policijskih nalog v ZNPPol sicer ni neustavna, je pa Ustavno sodišče v zvezi z izpodbijano določbo podalo obširno razlago, iz katere izhaja:

- da je tehnična sredstva za fotografiranje ter video in avdio snemanje na brezpilotnikih dopustno uporabljati zgolj za dokazovanje kaznivih dejanj in prekrškov ter identificiranje kršiteljev oziroma storilcev oziroma
- da jih je dopustno uporabiti zgolj na podlagi že zaznanega prekrška ali kaznivega dejanja,

- da je s tem izključena uporaba brezpilotnih zrakoplovov za preventivni oziroma nadzorni namen v smislu odkrivanja protipravnih ravnanj, ki izpolnjujejo znake prekrškov in kaznivih dejanj.

Ustavno sodišče je v 12. točki zadevne odločbe jasno zapisalo (poudaril IP): »Uporaba tehničnih sredstev na podlagi prvega odstavka 113. člena ZNPPol je vezana na opravljanje konkretnih policijskih nalog in ni dopustna v okviru splošne preventivne dejavnosti policije, ki bi lahko šele vodila do odkritja posameznega prekrška ali kaznivega dejanja. Vezana je torej na konkretno izvajanje policijskih nalog dokazovanja prekrškov in kaznivih dejanj ter identificiranja kršiteljev in storilcev. Določba nima generalno preventivnega značaja, da bi omogočala tudi preventivne dejavnosti policije oziroma nadzor (na primer cestnega prometa), pri katerem bi policija s tako uporabljenimi tehničnimi sredstvi slučajno zaznala tudi izvršitev prekrška ali kaznivega dejanja, ki bi bila na ta način tudi zabeležena. Tehnično sredstvo je dopustno uporabiti le, ko je kršitev, ki izpolnjuje (zakonske) znake kaznivega dejanja ali prekrška, že zaznana.«.

IP zato predlaga, da se besedilo novega 18.a člena ZFU črta ali se celotna določba po izvedeni oceni učinkov bistveno preoblikuje in dopolni ter ocenjuje, da predlagano besedilo v nasprotnem primeru ni skladno z Ustavo RS.

Evidenca obveščanja in informiranja ter spodbujanja prostovoljnega izpolnjevanja obveznosti

Iz prejetega gradiva izhaja, da predlagate, da **naj bi se dodal nov 75.b člen ZFU**, kot sledi:

»Za 75.a členom se doda nov 75.b člen, ki se glasi:

»75.b člen

(evidenca obveščanja in informiranja ter spodbujanja prostovoljnega izpolnjevanja obveznosti)

Evidenca obveščanja in informiranja ter spodbujanja prostovoljnega izpolnjevanja obveznosti za namene informiranja ter spodbujanja prostovoljnega izpolnjevanja obveznosti zavezancev vsebuje naslednje podatke zavezancev:

- *ime in priimek oziroma naziv,*
- *davčno številko,*
- *telefonsko številko,*
- *pregled števila klicev,*
- *področje klicev,*
- *elektronski naslov,*
- *pisna vprašanja in odgovore ter*
- *druge podatke, ki so potrebni za obveščanje, informiranje ter spodbujanje prostovoljnega izpolnjevanja obveznosti.«.*

Kot že sami ugotavljate, bo pri zbiranju podatkov na podlagi 75.b člena šlo brez dvoma tudi za zbiranje osebnih podatkov, pri čemer iz obrazložitve (ne pa tudi iz besedila predlagane določbe) izhaja, da želi FURS na podlagi predlagane določbe vzpostaviti evidenco vseh klicateljev oz. drugih oseb, ki se na FURS obrnejo po pomoč oz. nasvet, ki sama po sebi pomeni izjemno obsežno zbirko osebnih podatkov o vsakem posamezniku, ki bi na FURS klical ali se drugače obrnil za nasvet ter s tem resen poseg v zasebnost posameznika. Evidenco pa bi lahko FURS uporabljal za najrazličnejše aktivnosti iz svojih pristojnosti, kar pomeni, da ima lahko taka evidence resne posledice za posameznika. Gre za bistveno drugačno spremljanje in analizo klicev, kot je razosebljena anketa, ki se, kot navajate, vodi trenutno. V praksi bi bila po vsebini navedena evidenca primerljiva z nadgradnjo

snemanja celotnega telefonskega klica, o čemer bi morali biti nedvomno posamezniki predhodno najmanj ustrezno obveščeni.

IP opozarja, da bi bila v zvezi s pripravo navedene zakonske določbe nujna predhodna presoja sorazmernosti posega, torej:

- ali je takšno zbiranje osebnih podatkov resnično nujno in potrebno,
- ali je tako zbiranje primerno za doseg zasledovanega cilja in
- ali koristi oz. pravice, ki se zasledujejo s takim zbiranjem in obdelavo osebnih podatkov pretehtajo na pravico posameznika do varstva zasebnosti.

Navedeno, zlasti tehtanje posega in zasledovanih ciljev iz prejetega gradiva ne izhaja. Predlagatelj namreč navaja cilje praktičnosti, učinkovitosti, ekonomičnosti, prijaznosti do posameznikov. V ničemer pa se ne dotakne vprašanja tehtanja med temi cilji in resnimi posegi v zasebnost posameznikov, ki zgolj dobronamerno kličejo oz. prosijo za nasvet, in ki bi jih prinesla takšna centralna nacionalna zbirka, med drugim s potencialno resnimi postopkovnimi posledicami za posameznike, ki jih FURS obravnava v davčnem postopku.

V predlogu tako med drugim ni opredeljeno:

- kako naj bi se navedeni podatki zbirali (npr. na podlagi zabeležk uradnih oseb ob telefonskem pogovoru oz. vsakokratnega vnosa s strani zaposlenega na FURS ali morda v obliki pridobivanja prometnih podatkov od telekomunikacijskih operaterjev ali avtomatske hrambe vseh prometnih podatkov za vse telefonske klice posameznikov FURS);
- od koga in na kakšen način naj bi se navedeni podatki pridobivali,
- kako se bo zagotavljalo izvajanje pravic posameznikov ter točnost in ažurnost podatkov (npr. kaj bo v primeru, da poda posameznik zahtevo za seznanitev s podatki ali zahtevo za popravek podatkov v zbirki);
- kakšen bo rok hrambe teh podatkov;
- kdo je upravljavec evidence – sklepamo da FURS;
- kako bo posameznik pravočasno in ustrezno ter celovito informiran o obdelavi podatkov, ki se ji ne bo mogel izogniti, če bo želel nasvet FURS.

Zaradi navedenih resnih pomanjkljivosti in splošnosti predlaganih določb IP bolj konkretnega mnenja na predlagane spremembe ZFU ne more podati. IP predlaga, da predlagatelj nujno najprej izdelava oceno učinkov v zvezi z varstvom podatkov tako glede širitve pooblastil za pridobivanje podatkov o položaju in gibanju blaga z uporabo tehničnih naprav, glede uporabe tehničnih pripomočkov pri zbiranju podatkov iz vozila, plovila zrakoplova, brezpilotnika, zgradb ali drugih objektov kot tudi glede centralne nacionalne zbirke podatkov o vseh klicateljih oz. osebah, ki so se na FURS obrnile po nasvet. Podobna ocena učinkov je bila izdelana npr. v primeru tovrstnih širitve pooblastil policije. V pomoč pri pripravi ocene učinkov so vam lahko smernice IP na to temo.²

IP ocenjuje, da določbe v obliki, kot so predlagane, niso skladne z Ustavo. Zato bi predlagatelj po mnenju IP moral:

- najprej izdelati navedeno oceno učinkov in narediti presojo vseh izpostavljenih vidikov posegov v zasebnost posameznikov s predlaganimi določbami ter analizirati tveganja;
- na tej podlagi opredeliti ustrezne varovalke za njihovo obvladovanje ter

² <https://www.ip-rs.si/publikacije/priro%C4%8Dniki-in-smernice/smernice-po-splo%C5%A1ni-uredbi-o-varstvu-podatkov-gdpr/smernice-ocene-u%C4%8Dinkov-na-varstvo-osebni-podatkov> in https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/smernice/Presoje_vplivov_na_zasebnost_pri_uvajanju_novih_policijskih_pooblastil_Smernice_IP.pdf

- zakonske določbe bistveno dopolniti na podlagi prepoznanih potrebnih varovalk.

Hvala za sodelovanje in lep pozdrav,

Mojca Prelesnik, univ. dipl. prav.,
informatična pooblaščenka

Pripravila:

Alenka Jerše, univ. dipl. prav.
namestnica informatične pooblaščenke