



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: 007-38/2022/2

Datum: 18. 10. 2022

Izdajatelj: Republika Slovenija
Podpisnik: Alenka Jerše
Potek veljavnosti: 01.12.2026

Ref. št. dokumenta: 007-38/2022/2
Čas podpisa: 10:29, 18.10.2022
Št. cert: da c2 2f 18 00 00 00 56 7d ba 19

Ministrstvo za finance
gp.mf@gov.si

ZADEVA: Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o preprečevanju pranja denarja in financiranja terorizma (EVA 2022-1611-0084) – mnenje

ZVEZA: vaš dopis št. IPP 007-621/2022/16, prejet dne 13. 10. 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 s Predlogom Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o preprečevanju pranja denarja in financiranja terorizma – EVA 2022-1611-0084 (v nadaljevanju predlog ZPPDFT-2A).

Kot ugotavlja IP, se na obdelavo osebnih podatkov nanašajo zlasti 3. (spremembe 51. člena ZPPDFT-2), 4. (spremembe 66. člena ZPPDFT-2), 5. (spremembe 75. člena ZPPDFT-2), 7. (spremembe 94. člena ZPPDFT-2), 8. (spremembe 96. člena ZPPDFT-2), 11. (opredelitev novih 131.b in 131.c. člena ZPPDFT-2), 12. (spremembe 132. člena ZPPDFT-2), 13. (spremembe 145. člena ZPPDFT-2) 14. (spremembe 152. člena ZPPDFT-2) in 15. (spremembe 159. člena ZPPDFT-2) člen predloga ZPPDFT-2A.

IP pozdravlja črtanje 3 odstavkov, katerih ustavno neskladnost je IP dal v presojo Ustavnemu sodišču, in sicer:

- 8. odstavek 51. člena ZPPDFT-2,
- 4. odstavek 94. člena ZPPDFT-2 ter
- 3. odstavek 132. člena ZPPDFT-2.

IP hkrati opozarja, da predlagatelj ni naslovil izpostavljenih neskladnosti z Ustavo:

- 5. odstavek 51. člena,
- devete točke 97. člena,
- 98. člena,
- sedme točke prvega odstavka in tretjega odstavka 126. člena,
- prvega odstavka 132. člena,
- drugega odstavka 134. člena,
- prve alineje petega odstavka 145. člena in
- petega do sedemnajstega odstavka 150. člena.

IP želi zato v zvezi s predlaganimi spremembami izpostaviti tri pomembne vidike, ki ostajajo nenaslovljeni oziroma predlagane rešitve niso ustrezne. Nekateri od teh vidikov so tudi predmet zahteve IP za oceno ustavnosti št. 0610-407/2021/21 in 07100-21/2022/5 z dne 29. 7. 2022¹. Ti vidiki bi morali biti deležni dodatne pozornosti in dopolnitev v okviru nadaljnjih sprememb ZPPDFT-2. To so: ustrezna ureditev omejitev pravic posameznika po 15. členu Splošne uredbe, ureditev vprašanj sorazmernosti, jasnosti in predvidljivosti pooblastil Urada za preprečevanje pranja denarja glede zbiranja in obdelovanja osebnih podatkov ter vidiki prenosa osebnih podatkov v čezmejnih postopkih v tretje države upoštevajoč veljavno sodno prakso Sodišča Evropske unije. V nadaljevanju podrobneje pojasnjujemo posamezne vidike, pri čemer pa v izogib podvajanja ne ponavljamo celotne vsebine zahteve za oceno ustavnosti, ki je v celoti dostopna na spletni strani IP.

K 3. členu ZPPDFT-2A (spremembe 5. odstavka 51. člena ZPPDFT-2)

V skladu s predlogom ZPPDFT-2A se 5. odstavek 51. člena ZPPDFT-2 spremeni tako, da se glasi:

»(5) Upravljavec registra dejanskemu lastniku in poslovnemu subjektu ne sme razkriti informacij o dostopu do podatkov v skladu s prejšnjim odstavkom. Teh informacij upravljavec registra v primeru predkazenskega in kazenskega postopka ne sme razkriti do zavrženja ovadbe ali vložitve zahteve za preiskavo ali obtožnega akta, v drugih primerih pa če obstajajo očitni in utemeljeni razlogi za domnevo, da bi zagotovitev takšnih informacij škodovala učinkovitosti ali zaupnosti postopkov, ki so še v izvajanju ali bodo osnova za nadaljnje postopke.«.

IP opozarja, da rešitev ni ustrezna oziroma je z vidika omejevanja pravic posameznika celo slabša, kot pred Ustavnim sodiščem izpodbijana obstoječa določba tega odstavka. Predlagana sprememba namreč po eni strani sicer res na videz omili prepoved razkrivanja informacij (tudi osebnih podatkov), ko te omejitve glede razkrivanja veže na posamezne dogodke (npr. zavrženje ovadbe), vendar pa je v nadaljevanju ureditev še bistveno slabša, ker ni časovno omejena. Predlagan nova določba namreč sploh ne določa več trajanja prepovedi razkritja (osem let), upravljavec registra pa bi, po taki spremembi, dostop do podatkov lahko zavračal vedno in v nedogled, s sklicevanjem na domnevno škodovanje učinkovitosti ali zaupnosti (obstojećih ali nadaljnjih) postopov. Zato predlagamo, da se poleg predlaganega v določbo doda tudi absolutna časovna omejitev, ki bi veljala za obe omejitvi npr. na način: »vendar v nobenem primeru ne več kot 3 leta od posameznega dostopa«. V nasprotnem primeru se ti omejitvi lahko vlečeta v nedogled.

Omejitve pravic posameznikov po 13., 14. in 15. členu Splošne uredbe so urejene v njenem 23. členu, ki dopušča, da lahko pravo EU ali pravo države članice EU, ki velja za upravljavca ali obdelovalca podatkov, z zakonodajnim ukrepom omeji obseg obveznosti in pravic iz 12. do 22. člena in 34. člena, pa tudi 5. člena, kolikor njegove določbe ustrezajo pravicam in obveznostim iz 12. do 22. člena, če taka omejitev spoštuje bistvo temeljnih pravic in svoboščin ter je potreben in sorazmeren ukrep v demokratični družbi za zagotavljanje: državne varnosti, obrambe, javne varnosti, preprečevanja, preiskovanja, odkrivanja ali pregona kaznivih dejanj ali izvrševanja kazenskih sankcij, vključno z varovanjem pred grožnjami javni varnosti in njihovim preprečevanjem; drugih pomembnih ciljev v splošnem javnem interesu EU ali države članice EU, zlasti pomembnega gospodarskega ali finančnega interesa EU ali države članice EU, vključno z denarnimi, proračunskimi in davčnimi zadevami, javnim zdravjem in socialno varnostjo; varstva neodvisnosti sodstva in sodnega postopka,

¹ https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/ocene_ustavnosti/Zahteva_Informacijskega_pooblastenca%20za%20presojo%20ustavnosti%20ZPPDFT-2_anon.pdf

preprečevanja, preiskovanja, odkrivanja in pregona kršitev etike v zakonsko urejenih poklicih; spremljanja, pregledovanja ali urejanja, povezanega, lahko tudi zgolj občasno, z izvajanjem javne oblasti v primerih iz točk (a) do (e) in (g) prvega odstavka 23. člena Splošne uredbe; varstva posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki, ali pravic in svoboščin drugih; in uveljavljanja civilnopravnih zahtevkov. Vsak tak zakonodajni ukrep mora vsebovati posebne določbe vsaj, kjer je ustrezno, glede namenov obdelave ali vrst obdelave; vrst osebnih podatkov; obsega uvedenih omejitev; zaščitnih ukrepov za preprečitev zlorab ali nezakonitega dostopa ali prenosa; natančnejše ureditve upravljavca ali vrst upravljavcev; obdobjih hrambe in veljavnih zaščitnih ukrepov, pri čemer se upoštevajo narava, obseg in nameni obdelave ali vrste obdelave; tvegani za pravice in svoboščine posameznikov, na katere se nanašajo osebni podatki, ter pravice posameznikov, na katere se nanašajo osebni podatki, da so obveščeni o omejitvi, razen če bi to posegalo v namen omejitve.

V zvezi s predlaganim besedilom po mnenju IP ni problematičen sam obstoj omejitve pravice do seznanitve z lastnimi osebnimi podatki v omejenem obsegu in upoštevajoč zgoraj navedeno. Sama omejitev pravice ter cilji oziroma razlogi zanjo (varstvo interesov postopka) so legitimni in skladni s Splošno uredbo. IP pa ponovno opozarja, da navedeno besedilo na preveč časovno neomejen način opredeljuje omejitve. Obravnavana omejitev oziroma izjema od splošne pravice do seznanitve z lastnimi osebnimi podatki, po mnenju IP, iz navedenih razlogov še vedno ni v skladu z Ustavo oziroma je nesorazmerna zaradi njenih potencialno dolgoročnih učinkov. Iz tega razloga IP ocenjuje, da omejitev ni nujna v takem obsegu za doseganje razlogov za predpisano omejitev, iz istega razloga pa tudi ni izpolnjen pogoj sorazmernosti v ožjem smislu.

Prav tako ostaja v zvezi z omejitvami ustavne pravice do seznanitve z lastnimi osebnimi podatki ustavno neskladen drugi odstavek 134. člena ZPPDFT-2.

K 11. členu ZPPDFT-2A (nov 131.b člen ZPPDFT-2)

IP v zvezi s tretjim odstavkom novega 131.b člena ZPPDFT-2 ugotavlja, da ta ne določa namena, zaradi katerega naj bi se podatki pridobljeni s strani Policije na podlagi tega člena, sporočali FURS. Ni torej jasno, ali se ti podatki sporočijo vedno in za kakšen namen ali zgolj v določenih primerih. Predlagamo, da besedilo tretjega odstavka novega 131.b člena ZPPDFT-2 v tem delu ustrezno dopolnite.

K 12. členu ZPPDFT-2A (spremembe 132. člena ZPPDFT-2)

Ustavna neskladnost je s črtanjem tretjega odstavka odpravljena zgolj deloma. Ostaja pa ustavna neskladnost prvega odstavka 132. člena ZPPDFT-2, kot je IP izpostavil v zahtevi za oceno skladnosti z Ustavo.

K 14. členu ZPPDFT-2A (spremembe 152. člena ZPPDFT-2)

IP ustavne skladnosti 152. člena ZPPDFT-2 ni polemiziral, saj izhajajo splošne nadzorne pristojnosti IP iz Splošne uredbe v povezavi z Zakonom o inšpekcijskem nadzoru (ZIN) in Zakonom o splošnem upravnem postopku (ZUP). V praksi je IP v okviru konkretnega inšpekcijskega postopka naletel na situacijo, ko predstojnica Urada za preprečevanje pranja denarja IP ni posredovala osebnih podatkov, ki jih je ta zahteval na podlagi Splošne uredbe (ki je neposredno uporabljiv pravni akt in je za Slovenijo zavezujoč) v povezavi z 19. členom ZIN. Gre za izjemno redek primer nesodelovanja državnih organov in drugih subjektov javnega prava z IP v okviru inšpekcijskih postopkov. Gre za zaskrbljujočo prakso, za katero IP ne vidi utemeljene zakonske osnovne niti v obstoječih predpisih. Zato ne glede na predlagane spremembe 152. člena ZPPDFT-2, upoštevajoč omenjeno situacijo in tudi nespremenjene

določbe 134. člena ostaja resen razlog za zaskrbljenost glede ustreznosti delovanja Urada za preprečevanje pranja denarja v tem delu. Prav tako ni jasno, zakaj tudi v spremenjenem 152. členu novi 10. odstavek 152. člena ZPPDFT-2 še vedno določa izjemo posredovanja za podatke in informacije iz četrtega odstavka 114. člena ZPPDFT-2. Za to namreč ni najti utemeljenega razloga.

Pravo EU je neposredno uporabljivo, o čemer obstaja obsežna sodna praksa Sodišča Evropske unije in v primeru neskladnosti nacionalnih predpisov s pravom EU bi v praksi glede na to sodno prakso morale prevladati pravo EU. Zaskrbljujoče je, da v tem delu Urad za preprečevanje pranja denarja tega ne upošteva in IP ostaja zaskrbljeno, da tudi spremenjena določba 152. člena tega ne bo spremenila.

Prenos osebnih podatkov v tretje države

Kot smo že večkrat opozorili, ZPPDFT-2 na več mestih opredeljuje med drugim tudi izmenjavo oz. prenos osebnih podatkov v tretje države. Zato IP iz previdnosti ponovno opozarja na obveznosti spoštovanja določb Splošne uredbe glede prenosov osebnih podatkov v tretje države, ki je ZPPDFT-2 ne naslavlja, ne določa npr. kako se v primerih prenosov zagotavlja ustrezne ukrepe varstva osebnih podatkov v državah po 46. členu Splošne uredbe, za katere Evropska komisija ni sprejela ustreznega sklepa o zagotavljanju ustrezne ravni varstva podatkov. Se to izvaja npr. s pravno zavezujočim in izvršljivim instrumentom, ki ga sprejmejo javni organi ali telesa (če da kateri organ in po kakšnem postopku) ali morda prenos v takih primerih ni dopusten ali je mišljen kak drug ukrep? Ocenjujemo, da je v tem delu ZPPDFT-2 podhranjen in bi ga v praksi pristojni organi zato zlahka tolmačili neskladno s sodno prakso Sodišča Evropske unije, kar se dogaja npr. v primeru tolmačenja 134. in 152. člena ZPPDFT-2. Zato menimo, da je IP dolžan kot nadzorni organ za varstvo osebnih podatkov predlagatelja in zakonodajalca na to opozoriti.

Hvala za sodelovanje in lep pozdrav,

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

Pripravila:

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

Poslati:

- po e-pošti;
- v vednost: Ministrstvo za pravosodje: gp.mp@gov.si;
- zbirka dokumentarnega gradiva pri IP.