



Zadeva: 007-14/2015/12
Datum: 18.9.2015

Banka Slovenije
Slovenska 35
1000 Ljubljana

Zadeva: Zakon o enotnem kreditnem registru (ZEKR)

Spoštovani,

v skladu z dogovorom na sestanku dne 11. 9. 2015 je Informacijski pooblaščenec (v nadaljevanju IP) na podlagi 48. člena Zakona o varstvu osebnih podatkov (Ur. l. RS, 94/07-UPB1, v nadaljevanju: ZVOP-1) pripravil pripombe k prenovljenemu predlogu Zakona o enotnem kreditnem registru – ZEKR z dne 17. 8. 2015 (v nadaljevanju: osnutek zakona) o usklajenosti določb predloga z zakonom in drugimi predpisi, ki urejajo varstvo osebnih podatkov.

IP uvodoma ugotavlja, da ste v prenovljenem osnutku zakona sicer delno upoštevali naše predhodne pripombe in nekoliko bolj določno zapisali namen vzpostavitve enotnega kreditnega registra ter sistema izmenjave informacij za ocenjevanje kreditnega tveganja, vendar pa še vedno **niste upoštevali osnovnih zahtev po jasni razmejitvi med obdelavo osebnih podatkov (t. j. podatkov, ki se nanašajo na določljive posameznike) in obdelavo drugih zaupnih podatkov pravnih oseb in drugih poslovnih subjektov.**

V nadaljevanju po posameznih členih posebej izpostavljamo nekatere ključne izrazito neustrezne določbe osnutka:

- **K 2. členu (pojmi)**

V skladu z zgoraj navedenim IP predlaga, da se že v uvodnem 2. členu med pojmi opredeli posebej osebne podatke, kot jih opredeljuje ZVOP-1, ter posebej zaupne podatke, kot ocenjujete, da je potrebno glede na zakone s področja bančništva in zakon, ki ureja gospodarske družbe. Da je potreba po varovanju podatkov poslovnih subjektov in varovanju osebnih podatkov bistveno različna oz. celo neprimerljiva, jasno izhaja tudi iz tega, da je varstvo osebnih podatkov ustavna kategorija. Določba 38. člena Ustave Republike Slovenije namreč slednjim posveča posebno pozornost in zahteve.

- **K 3.-6. členu (enotni kreditni register)**

Nastavljen je nekakšen delni »dvojni sistem«: enotni kreditni register (ta vsebuje podatke o poslovnih subjektih) ter sistem izmenjave informacij za ocenjevanje kreditnega tveganja (ta vsebuje podatke o fizičnih osebah ter o poslovnih subjektih), ki pa ni dosledno upoštevan, pri čemer bosta najverjetneje oba sistema lahko vsebovala tudi osebne podatke v smislu ZVOP-1 (iz besedila zakona to ni jasno razvidno). V kolikor bi se v enotnem kreditnem registru zbiralo in obdelovalo tudi osebne podatke, v skladu z 2. odstavkom 38. člena Ustave RS nabora teh podatkov in zavezancev za posredovanje podatkov v register ne more določati podzakonski predpis, ampak zakon.

- Iz besedila predloga zakona namreč izhaja, da je enotni kreditni register nova samostojna zbirka (osebnih) podatkov. Iz besedila zakona bi bilo namreč mogoče posredno sklepati, da enotni kreditni register morda ne bo vseboval osebnih podatkov v smislu ZVOP-1, ni pa to



nikjer izrecno zapisano. Prav tako z zakonom ni izčrpno določen nabor podatkov, ki bodo zabeleženi v registru, saj drugi odstavek 5. člena predloga zakona določa, da »Banka Slovenije predpiše podrobne podatke, ki se zbirajo v enotnem kreditnem registru o kreditnih poslih in poslih z vrednostnimi papirji.« Drugi odstavek 6. člena predloga zakona pa določa, da »Banka Slovenije s podzakonskim predpisom podrobneje določi subjekte iz prvega odstavka tega člena, ki morajo zagotavljati podatke za enotni kreditni register.«

- Glede na to, da samo besedilo zakona dopušča tolmačenje v skladu, s katerim bi se v enotnem kreditnem registru lahko zbiralo in obdelovalo tudi osebne podatke, predlagamo, da se bodisi izčrpno določi, katere osebne podatke se bo v tem registru zbiralo ter kateri upravljavci so posamezne podatke dolžni posredovati v register, bodisi izrecno zapiše, da se v enotnem kreditnem registru ne bo zbiralo in obdelovalo osebnih podatkov.
- V kolikor bo ta zbirka vsebovala osebne podatke, predlagamo tudi, da se jasno določi, da je Banka Slovenije upravljavec zbirke »enotni kreditni register«.
- Glede na to, da tretji odstavek 8. člena predloga zakona določa, da »Banka Slovenije lahko upravičenim uporabnikom, na podlagi zahteve in pod pogoji, določenimi v zakonu, razkrije le tiste zaupne podatke iz enotnega kreditnega registra, ki jih določen uporabnik potrebuje za izvajanje svojih nalog ali pristojnosti v skladu z veljavnimi predpisi, ki urejajo njihovo delovanje in pristojnosti.« se zastavlja vprašanje, kateri ti uporabniki so; pod katerimi pogoji lahko pridobijo podatke; ter katere podatke lahko pridobijo iz registra. V kolikor bo enotni kreditni register vseboval osebne podatke, IP opozarja, da bi morali biti tako uporabniki kot tudi podatki ter nameni, pod katerimi lahko ti pridobijo podatke, opredeljeni z zakonom in ne morejo biti predmet vsakokratne presoje Banke Slovenije. V kolikor so v tem delu mišljeni člani sistema izmenjave informacij za ocenjevanje kreditnega tveganja, je treba to zakonsko opredeliti.

- **K 7.-9. členu varovanje podatkov**

Predlog zakona določa varstvo podatkov le kot zaupnih podatkov, pri čemer dejansko iz besedila zakona, kljub opredelitvi pojma zaupni podatke v 2. členu predloga zakona, ni mogoče razbrati, da bi šlo vsebinsko tudi za osebne podatke.

- Tako predlog zakona v prvem odstavku 7. člena določa prepoved razkiranja podatkov na način »ki omogoča identifikacijo poročevalske enote oziroma poslovnega subjekta na katerega se podatki nanašajo« kar je, v kolikor bo register vseboval tudi osebne podatke, sistemsko povsem neustrezno, saj kaže na to, da dejansko ne gre za varovanje osebnih podatkov. Smisel varovanja osebnih podatkov po ZVOP-1 je namreč varovanje podatkov določljivih fizičnih oseb.
- Podobno predlog zakona v 5. odstavku 7. člena določa dopustnost objave podatkov za namene statističnega poročanja in obveščanja javnosti »na način, da ni mogoče identificirati poročevalske enote oziroma poslovnega subjekta, na katerega se podatki nanašajo«.
- Navedeno se kaže tudi v preostalih določbah 7.-9. člena predloga zakona, ki izenačuje varstvo podatkov o poslovnih subjektih z varstvom morebitnih osebnih podatkov v registru, dejansko pa pomenijo odsotnost varstva osebnih podatkov, v kolikor bo register vseboval tudi osebne podatke.

- **K 10. členu (register tujih pravnih oseb)**

IP ni znan razlog za vzpostavitev dodatnega registra tujih pravnih oseb, katerega namen naj bi bila enolična identifikacija pravnih oseb s sedežem v drugi državi članici ali tretji državi pri poročanju podatkov v enotni kreditni register. Če mora poslovni subjekt, ki posluje v Republiki Sloveniji in je zavezanec za davek, pridobiti davčno številko, to po oceni IP zadošča kot enolični identifikator. Opozorjamo, da bi lahko v primeru različnih enoličnih identifikatorjev nastajale težave pri uporabi sistema.

- IP ne glede na zgoraj navedeno tudi v zvezi z opredelitvijo registra tujih pravnih oseb opozarja, da iz besedila zakona ni mogoče razbrati, ali bo register tujih pravnih oseb vseboval osebne podatke v smislu ZVOP-1, saj nabor podatkov ni določen, pri čemer predlog zakona določa, da so podatki v tem registru javni in dostopni na spletni strani Banke Slovenije.
- Zato tudi v tem primeru predlagamo, da se bodisi podrobneje opredeli, katere podatke se bo v tem registru zbiralo, kateri izmed teh podatkov bodo javni ter kateri upravljavci so posamezne podatke dolžni posredovati v register, bodisi izrecno zapiše, da se v registru tujih pravnih oseb ne bo zbiralo in obdelovalo osebnih podatkov. V kolikor bi se v registru tujih pravnih oseb zbiralo in obdelovalo tudi osebne podatke, namreč v skladu z 2. odstavkom 38. člena Ustave RS nabora teh podatkov in zavezancev za posredovanje podatkov v register ne more določati podzakonski predpis, ampak zakon.
- V kolikor bodo v registru tujih pravnih oseb tudi osebni podatki bi bilo zakonsko treba opredeliti, kdo je upravljavec zbirke osebnih podatkov (kolikor je mogoče razbrati je to Banka Slovenije) in ali za točnost in ažurnost vnešenih podatkov odgovarja slednji ali poročevalske enote, ki glede na besedilo predloga zakona podatke dejansko vnašajo v register.

- **K 11.-17. členu (sistem izmenjave informacij za ocenjevanje kreditnega tveganja)**

Iz besedila zakona izhaja, da bo sistem izmenjave informacij za ocenjevanje kreditnega tveganja v zvezi s kreditorejmalci, ki so fizične osebe nedvomno vseboval osebne podatke v smislu ZVOP-1, kot jih določa prvi odstavek 15. člena predloga zakona.

IP ugotavlja, da postopek vključitve članov v sistem ni podrobneje zakonsko opredeljen, pri čemer iz besedila predloga zakona izhaja, da imajo v okviru sistema člani pomembne naloge glede vnašanja podatkov (13. člen). Kot člani pa so opredeljeni subjekti naštetih v drugem odstavku 13. člena predloga zakona, ki »izpolnjujejo tehnične pogoje za dostop do sistema in za zavarovanje zaupnih podatkov«, pri čemer Banka Slovenije predpiše tehnične pogoje. Glede na nujnost dejanskega preverjanja izpolnjevanja navedenih zahtev za vsakega člana pred vstopom v izogib morebitnim kasnejšim hudim težavam IP predlaga, da bi bilo smiselno vključiti v predlog zakona obveznost predhodne revizije izpolnjevanja zakonskih pogojev za vstop v sistem po vzoru dobre prakse obstoječega sistema za »SISBON«.

- V zvezi z naborom podatkov se sprašujemo o nujnosti zbiranja »*druge podobne identifikacijske oznake*« in kaj bi ta oznaka bila, glede na to, da mora, kolikor je znano IP vsak zavezanec za davek, pridobiti davčno številko in bi uporaba dveh različnih identifikatorjev otežila enotno uporabo sistema.
- Iz besedila zakona je mogoče posredno sklepati, da bi sistem izmenjave informacij za ocenjevanje kreditnega tveganja tudi v zvezi s kreditorejmalci, ki so poslovni subjekti, lahko vseboval osebne podatke (npr. o zakonitih zastopnikih, porokih). Glede na to, da je samo besedilo zakona v tem delu še predmet usklajevanja, predlagamo, da se bodisi opredeli, katere podatke se bo v tem sistemu zbiralo, bodisi izrecno zapiše, da se v zvezi s kreditorejmalci, ki so poslovni subjekti, v sistemu ne bo zbiralo in obdelovalo osebnih podatkov.
- IP v ponovni razmislek predlaga ustreznost opredeljene uvrstitve samostojnih podjetnikov v del registra poslovnih subjektov, posebej, če ta ne bo vseboval osebnih podatkov. Samostojni podjetniki namreč z lastnim premoženjem odgovarjajo za svoje obveznosti, zato je z vidika ugotavljanja kreditnega tveganja zagotovo pomembn tudi osebni podatek o njihovi osebni zadolženosti in osebnem transakcijskem računu.
- Predlagamo, da se v izogib kasnejšim nejasnostim izrecno določi, da je Banka Slovenije upravljavec zbirke »sistem izmenjave informacij za ocenjevanje kreditnega tveganja v zvezi

s kreditorejmalci« in ne le sistema, kot izhaja iz 22. člena, kjer je zapisano »*Banka Slovenije lahko kot upravljavec sistema izmenjave informacij...*«.

- Opozarjamo, da bi bilo glede na naravo zbirke smiselno zapisati tudi dolžnost članov sistema, ki podatke vnašajo v sistem, za točnost in ažurnost podatkov.
- IP se sprašuje o smiselnosti in razlogih za razmeroma dolg rok hrambe osebnih podatkov za fizične osebe – 4 leta, kot ga določata prvi in drugi odstavek 17. člena predloga zakona, pri čemer rok hrambe podatkov v zvezi s kreditorejmalci, ki so poslovni subjekti, sploh ni določen.
- IP se ne more strinjati s predlagano dikcijo tretjega odstavka 17. člena predloga zakona, ki predvideva tudi po izteku zakonsko določenega roka hrambe možnost neopredeljeno dolgega podaljšanja obdelave podatkov, »*če te podatke potrebuje Banka Slovenije za namene nadzora ali statističnega raziskovanja*«, in sicer »*toliko časa, dokler je to potrebno za namen nadzora in statističnega poročanja*«. Navedeni nameni, ki naj bi opravičevali, neopredeljivo dolgo podaljšanje roka hrambe in obdelave osebnih podatkov so določeni izredno ohlapno. V praksi bi to pomenilo tako rekoč trajno hrambo podatkov, kar ni dopustno.
- V prehodnih in končnih določbah ni dovolj jasno urejeno razmerje z veljavnim ZBan-2. Iz besedil prvega odstavka 31. člena predloga zakona: »*Banka Slovenije v enem letu po uveljavitvi tega zakona vzpostavi sistem izmenjave informacij v zvezi s kreditnimi posli poslovnih subjektov ter uskladi sistem izmenjave informacij o boniteti strank, ki ga je Banka Slovenije vzpostavila na podlagi zakona, ki ureja bančništvo, z določbami tega zakona*«; je mogoče razbrati, da se sistema izmenjave informacij za ocenjevanje kreditnega tveganja ne bo vzpostavilo na novo, ampak s prenosom podatkov iz obstoječega sistema izmenjave informacij o boniteti strank. Z vidika zagotavljanja ustrezne pravne podlage za prenos podatkov bi bilo to smiselno ustrezno zapisati.

- **K 18.-19. členu (varovanje podatkov)**

Predlog zakona določa varstvo vseh podatkov le kot zaupnih podatkov, ne pa ločeno osebnih podatkov v smislu ZVOP-1, kar bi bilo nujno za uveljavitev ustavno zagotovljenega varstva osebnih podatkov, ter ločeno ostalih zaupnih podatkov glede na določbe drugih zakonov. Takšna ureditev ni le sistemsko neustrezna, ampak pomeni, da dejansko varstvo osebnih podatkov v praksi ne bo zagotovljeno.

- Tako npr. predlog zakon v prvem odstavku 18. člena določa, da »*člani sistema izmenjave informacij, ki na podlagi tega zakona dostopajo do individualiziranih podatkov v sistemu izmenjave informacij...*« teh podatkov »*...ne smejo razkriti drugi osebi ali državnemu organu, razen v obliki povzetka ali v anonimizirani obliki ali če je razkritje podatkov potrebno zaradi naznanitve suma kaznivega dejanja policiji ali tožilstvu*«. IP iz besedila predloga zakona ni uspelo razbrati, kaj v tem smislu pomeni »povzetek«, sama beseda povzetek namreč ne pomeni, da ta ne vsebuje osebnih podatkov. Prav tako ni jasno, ali je z besedo »anonimizirana oblika« mišljeno anonimiziranje v smislu ZVOP-1 glede na to, da zakon ne razlikuje med zaupnimi in osebnimi podatki.
- Navedeno kaže na nerazumevanje bistva varstva osebnih podatkov oziroma njegovo odsotnost, ki se odraža tudi v preostalih določbah 18. in 19. člena predloga zakona, ki govorijo o varovanju zaupnih podatkih.

- **K 20. členu (pravica posameznika do seznanitve z lastnimi osebnimi podatki)**

Uresničevanje pravice posameznika do seznanitve z lastnimi osebnimi podatki mora zagotavljati upravljavec zbirke osebnih podatkov na podlagi ZVOP-1, kar je v zvezi s sistemom izmenjave informacij za ocenjevanje kreditnega tveganja glede na predlog zakona Banka Slovenije, zato je ta določba, ki meša pravico posameznika do seznanitve z lastnimi osebnimi podatki ter na novo opredeljeno pravico poslovnih subjektov

do seznanitve s podatki v sistemu vsaj nepotrebna. Pravico namreč sistemsko ureja ZVOP-1, zato je podvajanje ureditve, ki dejansko praktično povzema trenutno ureditev v ZVOP-1 z dodatkom pravice poslovnih subjektov do seznanitve s podatki v sistemu, sistemsko neprimerno.

- Ponovno opozarjamo, da se mora zaračunavanje stroškov za seznanitev z lastnimi osebnimi podatki izvajati po Pravilniku o zaračunavanju stroškov pri izvrševanju pravice posameznika do seznanitve z lastnimi osebnimi podatki in ne kot višino stroškov določi Banka Slovenije.
- Glede na naravo sistema in vlogo članov sistema z vidika vnašanja in popravljanja podatkov v sistemu, kot je določena s predlogom zakona, bi bilo v predlogu zakona po oceni IP smiselno urediti le morebitno možnost posameznika, da vlogo za seznanitev z lastnimi osebnimi podatki vloži bodisi pri Banki Slovenije kot upravljavcu zbirke osebnih podatkov, bodisi pri posameznih članih sistema, ter posledične naloge oziroma odgovornosti enega in drugega z vidika zagotavljanja obravnave vloge in izvajanja pravice posameznika v skladu z ZVOP-1.

- **K 21. členu (popravek in izbris napačnih podatkov)**

Ureditev uveljavljanja pravic posameznikov v zvezi s popravkom in izbrisom osebnih podatkov te pravice ne ureja v celoti (npr. ne ureja obveznosti upravljavca, da posameznika obvesti o izvedbi ali zavrnitvi zahteve), saj ne ločuje med osebnimi in drugimi podatki.

- Po mnenju IP bi bilo tudi v tem delu nujno ločiti pravico posameznika po 33. členu ZVOP-1 do dopolnitve, popravka, blokiranja, izbrisa in ugovora ter na novo opredeljeno pravico poslovnih subjektov do popravka in izbrisa napačnih podatkov v sistemu.

- **K 22. členu (povezovanje z drugimi sistemi)**

Določba prvega odstavka 22. člena predloga zakona, da »Banka Slovenije lahko kot upravljavec sistema izmenjave informacij sklepa dogovore o povezovanju tega sistema z drugimi sistemi, ki so vzpostavljeni v drugih državah članicah in ki omogočajo izmenjavo individualiziranih podatkov o kreditorejalcih in kreditnih poslih za namen ocenjevanja kreditnih tveganj članov sistema«, ni skladna z Ustavo RS (obdelavo osebnih podatkov lahko določa le zakon) in z določbo 84. člena ZVOP-1.

Tudi določba, da Banka Slovenije lahko z upravljavci sistemov izmenjave informacij v tretjih državah sklepa dogovore glede izmenjave podatkov o kreditorejalcih, ki so poslovni subjekti ter o kreditnih poslih, ki so jih sklenili, ni skladna z Ustavo RS, v kolikor gre v tem delu tudi za osebne podatke (obdelavo osebnih podatkov lahko določa le zakon) in z določbo 84. člena ZVOP-1.

- **K 23. in 24. členu (nadzor Banke Slovenije)**

Določba 4. odstavka 23. člena in 4. odstavka 24. člena predloga zakona ne glede na relativno jasno zastavljeno delitev pristojnosti med Banko Slovenije in IP, sistemsko ni ustrezna, ker že posega na področje pristojnosti IP.

IP ugotavlja, da prenovljeni osnutek 3 zakona ni skladen z Ustavo RS in predpisi s področja varstva osebnih podatkov in poudarja, da se je v tem mnenju omejil le na nekatere najbolj očitne neskladnosti in nejasnosti.

Glede na to, da je veljavna ureditev sistema izmenjave informacij o boniteti strank iz ZBan-2 ustrezna, IP še vedno zastopa stališče, da veljavne ureditve ni smotrno spreminjati v smeri vzpostavitve enotnega kreditnega registra, kjer bi se na enem mestu zbirali podatki o kreditorejalcih, ki so fizične osebe, in kreditorejalcih, ki so pravne osebe.

Kot smo že pojasnili, je najustreznejša rešitev, da pustite v veljavi že vzpostavljen sistem izmenjave informacij o boniteti strank, ki so fizične osebe, in zgolj vzpostavite nov sistem izmenjave o boniteti strank, ki so pravne osebe.

V upanju, da bodo predlogi IP, kar v največji meri uslišani, vas lepo pozdravljamo ter vam želimo uspešno delo pri pripravi zakona.

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

Pripravila:

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