



Številka: 007- 2/2013/

Datum: 21. 1. 2013

Ministrstvo za finance
Direktorat za sistem davčnih, carinskih in
drugih javnih prihodkov

Sektor za davčni in carinski sistem

Zupančičeva 3, p.p. 644a, 1001 Ljubljana

ZADEVA: Predlog Zakona o finančni službi – mnenje Informacijskega pooblaščenca**ZVEZA:** Vaše zaprosilo in gradivo z dne 18.1.2013

Spoštovani,

Informacijski pooblaščenec v skladu z 48. členom Zakona o varstvu osebnih podatkov (ZVOP-1) posreduje pripombe na predlog Zakona o finančni službi (v nadaljevanju: predlog ZFS). Glede na delovno področje Pooblaščenca, ki obsega tudi dostop do informacij javnega značaja, dodajamo tudi nekaj predlogov in pripomb, ki se nanašajo na preglednost in javnost delovanja finančne službe.

Informacijski pooblaščenec je že v preteklosti opozarjal, da se lahko zbiranje in nadaljnja obdelava osebnih podatkov v različnih upravnih postopkih izvaja le v okviru konkretne zadeve – konkretnega postopka, ki ga organ vodi. Zbiranje in obdelava osebnih podatkov tako ni in ne more biti namenjena sama sebi in se izvajati za vsak primer, na zalogo ipd., ampak mora biti posledica ugotovitve organa o potrebnosti določenih podatkov za namene izvajanja zakonskih pooblastil. V nasprotnem primeru pristajamo na popoln nadzor nad posamezniki ne oziraje se na dejstvo, da je velika večina konformnih – da torej prostovoljno izvršujejo svoje obveznosti in tudi sicer spoštujejo veljavne predpise. Takšen način delovanja države (državnega organa) bi bil v nasprotju z 8. členom Evropske konvencije o varstvu temeljnih človekovih pravic in svoboščin¹. Po citirani določbi, ki je podprta tudi s prakso Evropskega sodišča za človekove pravice², se sme država (javna oblast) vmešavati v pravico posameznika do zasebnosti (tudi varstva osebnih podatkov) le toliko, kolikor je to nujno v demokratični družbi zaradi državne varnosti, javne varnosti ali ekonomske blaginje države, zato da se prepreči nered ali zločin, da se zavaruje zdravje ali morala ali da se zavarujejo pravice in svoboščine drugih ljudi. Niti iz uvoda v zakon niti iz obrazložitve k članom ni mogoče razbrati, zakaj bi bilo v Republiki Sloveniji zaradi npr. zagotavljanja ekonomske blaginje nujno, da nova finančna služba zbira katerekoli osebne podatke, kadarkoli in od kogarkoli – ne oziraje se na to, ali podatke resnično potrebuje za izvajanje svojih pristojnosti ali bi bilo tako široko pooblastilo za pridobivanje osebnih podatkov zgolj oportuno in priročno.

K posameznim členom daje Pooblaščenec še naslednje konkretne pripombe.

K 1. členu predloga ZFS

Člen določa, da ta zakon *ureja načela delovanja, organizacijo, naloge in pooblastila finančne službe, zbiranje podatkov ter vodenje davčnega registra in evidenc, pravice ter obveznosti javnih uslužbencev službe in druga vprašanja, povezana z delovanjem službe.*

Poudarjamo, kot že v uvodu, da je *zbiranje podatkov ter vodenje davčnega registra in evidenc* eno od pooblastil službe, ki ji omogočajo izvajanje nalog pobiranja davkov in drugih obveznih dajatev, in je torej ni potrebno (niti je

¹ Republika Slovenija je ratificirala Evropsko konvencijo o varstvu temeljnih človekovih pravic in svoboščin z zakonom – 31. maja 1994 (http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r02/predpis_ZAKO632.html).

² Glej npr. točko 83 sodbe ESČP v združenih zadevah C-465/00, C-138/01 in C-139/01, v kateri je ESČP med drugim zapisalo: »Po mnenju Evropskega sodišča za človekove pravice pridevnik „nujno“, v smislu člena 8(2) EKČP, vključuje obstoj „nujne družbene zahteve“ in da je sprejeti ukrep „sorazmeren z zasledovanim legitimnim ciljem“. Celotna sodba je dosegljiva na povezavi: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62000CJ0465:SL:HTML>

ni primerno) navajati posebej, kot se posebej ne navaja drugih pooblastil npr. nošenja orožja, pregleda stanovanj, ustavljanja vozil ipd.

Pooblaščenec zato predlaga, da se 1. člen spremeni, tako da glasi:

»Ta zakon ureja načela delovanja, organizacijo, naloge in pooblastila finančne službe (v nadaljnjem besedilu: službe), pravice ter obveznosti javnih uslužbencev službe in druga vprašanja, povezana z delovanjem službe.«

K 8. členu predloga ZFS

Člen v drugem odstavku določa, da se *preglednost zagotavlja z določitvijo ciljev finančne uprave, ki jih finančna uprava opredeli v strateških dokumentih in na svojih spletnih straneh javno objavi.*

Pooblaščenec opozarja na zavezanost organov javnega sektorja (tudi nove finančne službe) k posredovanju informacij javnega značaja – po Zakonu o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 51/2006 – UPB1; v nadaljevanju ZDIJZ). Citirano določilo torej ne odvezuje finančne uprave (in širše finančne službe) k spoštovanju določb ZDIJZ in omogočanju dostopa do informacij javnega značaja po njegovih določbah – seveda tudi z upoštevanjem izjem od prostega dostopa do informacij javnega značaja.

Načelu preglednosti delovanja finančne službe ne more biti zadoščeno zgolj z določitvijo in javno objavo ciljev finančne uprave. V tem primeru gre lahko za dodatno zavezo finančne uprave k proaktivnemu posredovanju informacij javnosti, ne more pa ta zaveza nadomestiti obveznosti državnega organa, da omogoči dostop do dokumentov po ZDIJZ.

Pooblaščenec predlaga, da se drugi odstavek 8. člena spremeni, tako da glasi:

»Preglednost se zagotavlja z omogočanjem dostopa do informacij javnega značaja, tudi proaktivno, med drugim z določitvijo ciljev finančne uprave v strateških dokumentih finančne uprave in njihovo javno objavo na spletnih straneh.«

K 15. členu predloga ZFS

Med nalogami Glavnega finančnega urada sta v točkah 9. in 10. zapisani tudi:

9. vzpostavi, organizira, vzdržuje in vodi davčni register ter povezuje zbirke podatkov in evidenc s področja dela službe;

10. zbira, obdeluje, posreduje, hrani in razkriva podatke s področja dela službe.

Kot že navedeno, obdelava osebnih podatkov ni namenjena sama sebi in zato ne more biti posebna naloga glavnega finančnega urada. Poleg tega sta »nalogi« opredeljeni zelo široko in brez uporabe ustaljene terminologije s tega področja, kar otežuje razumevanje njune vsebine in namena. Če »nalogo« iz 9. točke lahko razumemo v smislu obveznosti vodenja davčnega registra, pri nalogi iz 10. točke Pooblaščenec ni mogel ugotoviti, v čem je njen namen, katere osebni podatki in kje (v kateri zbirki) Glavni finančni urad vodi. Pri tem opozarjamo na določbo 38. člena Ustave RS³, po kateri je prepovedana uporaba osebnih podatkov v nasprotju z namenom njihovega zbiranja. Zbiranje, obdelovanje, namen uporabe, nadzor in varstvo tajnosti osebnih podatkov pa mora določati zakon. Iz prakse Ustavnega sodišča RS izhaja, da določanje obdelave osebnih podatkov z zakonom pomeni predvsem določanje vrste osebnih podatkov, ki naj se obdelujejo in namena njihove obdelave⁴.

Pooblaščenec še dodaja, da ZVOP-1 uporablja izraz »zbirke osebnih podatkov«. Tako s stališča ZVOP-1 ni kvalitativne razlike med evidencami, registri, bazami ipd. V vseh primerih gre za zbirke osebnih podatkov. Pri uporabi drugačnih terminov gre lahko za poimenovanje zbirke (kot npr. davčni register), vendar je potem potrebno v zakonu dosledno uporabljati poimenovanje določenih zbirk – kot je z njim vpeljana.

³ http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r01/predpis_USTA1.html

⁴ Glej npr. rzsodbi Ustavnega sodišča št. U-I-229/03 in št. U-I-174/94.

Glede na določbo 84. člena ZVOP-1 je zbirke dovoljeno povezovati, če tako določa zakon. Pri tem je pomembno, da zakon določi, katere zbirke se povezujejo. Določba v smislu: »*povezuje zbirke podatkov in evidenc s področja dela službe*« ni dovolj natančna, saj naslovnik norme ne ve, katere zbirke osebnih podatkov se povezujejo.

Pooblaščenec glede na dejstvo, da je zbiranje in obdelava osebnih podatkov namenjeno izvajanju nalog Glavnega finančnega urada (torej gre za pooblastilo - upravičenje, ki omogoča učinkovito izvajanje nalog in ne za nalogo samo), predlaga, da se 9. in 10. točka izpustita. Pooblastila, ki omogočajo finančni službi (tudi Glavnemu finančnemu uradu) izvajanje nalog, so opredeljena v nadaljnjem besedilu predloga zakona – IV. poglavje.

K 17. členu predloga ZFS

Pripomba je podobna kot na 15. člen. V 11. točki 17. člena je med nalogami finančnega urada navedeno tudi, da opravlja naloge *v zvezi z vzdrževanjem davčnega registra*. Iz same dikcije si ni mogoče ustvariti vtisa o tem, katere so naloge *v zvezi z vzdrževanjem davčnega registra*; gre za zavezo k zagotavljanju tehničnih, kadrovskih, finančnih pogojev ali gre za polnjenje registra z (osebnimi) podatki. Kot smo pojasnili že zgoraj, je zbiranje in nadaljnja obdelava osebnih podatkov vedno v podporo izvajanju zakonskih pristojnosti – nalog; ni pa to naloga sama po sebi, saj mora imeti obdelava osebnih podatkov vselej vnaprej določen in jasno opredeljen namen (sorazmeren s posegi v posameznikovo zasebno sfero).

Pooblaščenec iz navedenih razlogov predlaga, da se 11. točka 17. člena izpusti.

K 23. členu predloga ZFS

Člen določa pooblastila pooblaščenih uradnih oseb, ki jih imajo le-te pri opravljanju svojih nalog. Ob pravilnem ločevanju med nalogami in pooblastili, ki omogočajo njihovo učinkovito izvajanje Pooblaščenec nima večjih pripomb na pooblastila iz točk 1-8, ki se nanašajo na obdelavo osebnih podatkov. Predlagamo pa, da uporabljeno terminologijo prilagodite ZVOP-1⁵.

K 25. členu predloga ZFS

Po četrtem odstavku se smejo *pridobljeni podatki oziroma zbrana obvestila uporabiti pri opravljanju nalog službe in za namene razkrivanja podatkov v skladu z mednarodnimi pogodbami*. Pooblaščenec ponovno opozarja na pravilno opredelitev nalog finančne službe in pa na dejstvo, da je ravnanje po mednarodnih pogodbah tudi naloga službe. Zapis določbe naslovniku pravzaprav sporoča, da *razkrivanja podatkov v skladu z mednarodnimi pogodbami* ni naloga službe, da pa to služba vseeno počne, kar je za državni organ vsaj nenavadno. Predlagamo torej, da se izpolnjevanje obveznosti po mednarodnih pogodbah opredeli kot naloga finančne službe, četrti odstavek 25. člena pa ustrezno spremeni (tako, da se del: »*in za namene razkrivanja podatkov v skladu z mednarodnimi pogodbami*«, izpusti).

K 26. členu predloga ZFS

Člen v drugem odstavku določa: »*Podatke in dokumente iz prejšnjega odstavka pooblaščen uradna oseba zahteva praviloma ustno. V zahtevi mora navesti kraj in rok sporočitve podatkov in predložitve dokumentov ter opozoriti zavezanca, da bo ob nesporočitvi zahtevanih podatkov oziroma nepredložitvi dokumentov storil prekršek.*«

⁵ Izraz »obdelava osebnih podatkov« je opredeljen v 3. točki 6. člena ZVOP-1.

Pooblaščenec opozarja na zavezo upravljavcev po zagotavljanju sledljivosti obdelave osebnih podatkov⁶. Obsežne ustne zahteve izvrševanje te zaveze bistveno otežujejo. Na drugi strani mora tudi uporabnik podatkov (finančna služba), ki s pridobitvijo postane njihov upravljavec, zagotavljati verodostojne informacije o njihovem izvoru⁷. Pridobitev osebnih podatkov na podlagi ustnih zahtev otežuje tudi dokazovanje zakonitosti zbiranja osebnih podatkov na strani državnega organa, kar je z vidika pravne varnosti posameznika nesprejemljivo.

Pooblaščenec meni, da bi bilo dopustno ustno zahtevo po posredovanju osebnih podatkov vezati na redke in izjemne primere, ko bi bilo po oceni pooblaščenec osebe verjetno, da bi odlašanje s pridobitvijo določenih osebnih podatkov lahko imelo za posledico njihovo uničenje, izgubo ipd. V vseh ostalih primerih bi moralo biti pridobivanje osebnih podatkov pogojeno s pisno zahtevo državnega organa.

Pooblaščenec tako predlaga, da se prvi stavek drugega odstavka 26. člena predloga ZFS spremeni, doda se novi drugi stavek, dosedanji drugi stavek pa postane tretji: « *Podatke in dokumente iz prejšnjega odstavka pooblaščenec uradna oseba zahteva praviloma pisno. Kadar pooblaščenec uradna oseba oceni, da bi v času priprave pisne zahteve zavezanec lahko uničil ali zatajil obstoj podatkov, jih zahteva ustno in o tem naredi v zadevi uradni zaznamek.* »

K 27. členu predloga ZFS

Prvi odstavek določa: »*Pooblaščenec uradna oseba lahko kopira podatke v elektronski obliki in izdelava ali zahteva izdelavo verodostojne kopije celotnega nosilca podatkov ter zahteva šifrirne ključe ali šifrirna gesla, če so potrebni za dostop do podatkov ali njihovo berljivost, vendar le če se podatki nanašajo na opravljanje dejavnosti ali pridobivanje prihodkov.* »

Pooblaščenec opozarja na 37. člen Ustave RS in prakso Ustavnega sodišča RS⁸, po kateri je poseg v vsebino pisanj in z njimi povezane podatke (t.i. prometne podatke) dopusten le za potrebe kazenskega postopka (ali varstva države), na podlagi predhodne odredbe sodišča. Ker bi bila finančna služba državni organ, zanjo prav tako veljajo omejitve iz drugega odstavka 37. člena Ustave RS, ki jih je treba izrecno poudariti tudi v zakonski določbi.

Pooblaščenec zato predlaga, da se prvi odstavek 27. člena predloga ZFS spremeni, tako da glasi: »*Pooblaščenec uradna oseba lahko kopira podatke v elektronski obliki in izdelava ali zahteva izdelavo verodostojne kopije celotnega nosilca podatkov ter zahteva šifrirne ključe ali šifrirna gesla, če so potrebni za dostop do podatkov ali njihovo berljivost, vendar le če se podatki nanašajo na opravljanje dejavnosti ali pridobivanje prihodkov in ne gre za poseg v tajnost pisem in drugih občil.* »⁹

K 42. členu predloga ZFS

Določilo finančni službi daje pooblastila za uporabo tehnične opreme, službenih psov, službenih vozil s prednostjo. V drugem odstavku določa, da posebno tehnično opremo predstavljajo orodja, naprave in drugi pripomočki, naprave z rentgensko ali podobno tehnologijo, naprave za merjenje sevanj ter specialna vozila, opremljena z rentgensko ali podobno tehnologijo in napravami za merjenje sevanj, namenjeni pregledu in preiskavi prevoznih, prenosnih sredstev, pregledu oseb, naprav, blaga in drugih stvari ter opravljanju varnostnega pregleda. V tretjem pa, da pooblaščenec uradna oseba pred uporabo tehničnih pripomočkov za fotografiranje ali snemanje o tem seznaniti osebo.

⁶ Glej tretji odstavek 22. člena ZVOP-1, ki določa: (3) Upravljavec osebnih podatkov mora za vsako posredovanje osebnih podatkov zagotoviti, da je mogoče pozneje ugotoviti, kateri osebni podatki so bili posredovani, komu, kdaj in na kakšni podlagi, in sicer za obdobje, ko je mogoče zakonsko varstvo pravice posameznika zaradi nedopustnega posredovanja osebnih podatkov

⁷ Glej 5. točko prvega odstavka 30. člena ZVOP-1.

⁸ Glej npr. rzsodbo Ustavnega sodišča št. Up-106/05.

⁹ Vsebinsko enako določbo najdemo v osmi alineji prvega odstavka 67. člena Zakona o prekrških (Uradni list RS, št. 29/11 – UPB8).

Pooblaščenec poudarja, da (v celotnem zakonu in tudi v konkretnem členu) pogreša presojo sorazmernosti – argumente, kriterije za uporabo tehničnih sredstev s katerimi se posega v osebne pravice in varstvo osebnih podatkov posameznika. Fotografiranje in snemanje s strani finančne službe, ki se z določenimi pooblastili zelo približuje policiji in je brez dvoma represivne narave, ne more biti prepuščeno njeni arbitrarni odločitvi. Zakon mora opredeliti kriterije, ki morajo biti izpolnjeni za uporabo teh tehničnih sredstev. Povedati mora tudi, čemu so namenjene fotografije in posnetki. Pripravlavec predloga zakona naj torej odgovori na vprašanje o tem, v katerih primerih je sorazmerno poseči v pravice posameznika s fotografiranjem in snemanjem in ali/kako bo zaradi tega odločitev organa temeljila na bolj popolnem (resničnem) dejanskem stanju, bo torej bolj kvalitetna.

Do opredelitve pripravljavca glede zgornjega vprašanja Pooblaščenec predlaga, da se 42. člen izpusti.

K 47. členu predloga ZFS

Prvi odstavek določa, da finančna uprava zbira osebne in druge podatke *zaradi* opravljanja z zakoni in drugimi predpisi določenih nalog neposredno od oseb, na katere se ti podatki nanašajo, od drugih oseb, ki razpolagajo s podatki in iz obstoječih zbirk podatkov. Pooblaščenec, kot doslej, ponovno opozarja, da je edino sorazmerno zbiranje osebnih podatkov *ob* opravljanju nalog in ne vnaprej, na splošno in od kogarkoli – če ne gre za izvrševanje naloge. Zato Pooblaščenec predlaga, da se prvi člen spremeni tako, da se namesto besede »zaradi« uporabi beseda »ob«.

Odstavek bi tako glasil: »*Finančna uprava zbira osebne in druge podatke ob opravljanju z zakoni in drugimi predpisi določenih nalog neposredno od oseb, na katere se ti podatki nanašajo, od drugih oseb, ki razpolagajo s podatki in iz obstoječih zbirk podatkov.*«

Iz istih razlogov kot prvi naj se tudi tretji odstavek preoblikuje, tako da bo glasil: »*Če finančna uprava ob opravljanju nalog iz prvega odstavka tega člena zbira osebne in druge podatke iz že obstoječih zbirk podatkov, so organi, organizacije in drugi subjekti, ki na podlagi zakona in v okviru svoje dejavnosti ali v zvezi z njo vodijo zbirke podatkov, dolžni na podlagi zahteve brezplačno sporočiti zahtevane osebne in druge podatke.*«

Po drugem odstavku finančna uprava o zbiranju podatkov ni dolžna obvestiti osebe, na katero se zbiranje podatkov nanaša, če bi to onemogočilo ali otežilo izvajanje nalog službe. Pooblaščenec poudarja, da je odstavek razumeti v smislu nezavezanosti za t.i. proaktivno sporočanje/obveščanje posameznika o obdelavi osebnih podatkov. Še vedno pa ostaja (brez omejitev) zaveza finančne uprave, da posamezniku omogoči seznanitev z njegovimi osebnimi podatki po 30. in 31. členu ZVOP-1.

K 48. členu predloga ZFS

Člen ureja pooblastilo za obdelavo podatkov, ki so davčna tajnost, pri pogodbenih izvajalcih. Pooblaščenec ocenjuje, da gre za izvedbo zaveze iz 11. člena ZVOP-1, pogreša pa opredelitev predlagatelja do podatkov, ki niso davčna tajnost, so pa varovani osebni podatki in do ravnanja pogodbenega obdelovalca, ki v predlogu ZFS ni opredeljeno – ureja pa ga ZVOP-1. Zaradi navedenega je člen pomanjkljiv.

Pooblaščenec predlaga:

1. da se naziv člena in njegova vsebina spremenita, tako da bodo poleg podatkov, ki so davčna skrivnost, zajemal tudi varovane osebne podatke;
2. da se v drugem odstavku doda nov zadnji stavek, ki glasi: »*Finančna uprava nadzoruje izvajanje postopkov in ukrepov za varstvo in zavarovanje podatkov predanih v pogodbeno obdelavo.*«

K 49. členu predloga ZFS

Člen v tretjem odstavku davčni register opredeljuje kot *enotno - z drugimi evidencami povezano informatizirana baza podatkov*. Pooblaščenec je že opozoril na uporabo ustaljenih terminov, po kateri je davčni register zbirka podatkov. Predvsem pa Pooblaščenec opozarja, da mora biti povezovanje v zakonu opredeljeno natančno - tako da naslovnik ve, katere zbirke se povezujejo. Tako označba »z drugimi evidencami povezana baza podatkov« nikakor ne ustreza osnovnemu načelu varstva osebnih podatkov – pošteni in zakoniti obdelavi, ki je za posameznika predvidljiva.

Pooblaščenec zato predlaga, da se, kolikor je sploh potrebno davčni register povezati s katerokoli drugo zbirko¹⁰, v zakonu natančno (poimensko) navedejo zbirke, ki naj bi bile povezane z davčnim registrom. V obrazložitvi pa naj predlagatelj precizno pojasni, zakaj je to potrebno in nujno - kakšna bo dodana korist, glede na veljavno zakonodajo.

K 50. členu predloga ZFS

Predlagana določba ureja vsebino davčnega registra. Kot osebne podatke predlog zakona v tretji točki prvega odstavka opredeljuje zgolj: osebno ime, spol, rojstne podatke in datum smrti, enotno matično številko občana oziroma enotno matično številko tujca. Glede na vsebino davčnega registra (opredeljeno v 15-ih točkah) pa Pooblaščenec poudarja, da gre v vseh primerih za osebne podatke.

Predlagatelj je z oženjem opredelitve osebnih podatkov neposredno prekršil ne le ZVOP-1, ampak tudi Direktivo o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov¹¹. Po definiciji iz Direktive in ZVOP-1 je osebni podatek katerikoli podatek, ki se nanaša na posameznika, ne glede na obliko, v kateri je izražen in posameznika določa ali dela določljivega glede na enega ali več dejavnikov, ki so značilni za njegovo fizično, fiziološko, duševno, ekonomsko, kulturno ali družbeno identiteto, pri čemer način identifikacije ne povzroča velikih stroškov, nesorazmerno velikega napora ali ne zahteva veliko časa. Vsi podatki iz davčnega registra posameznika brez dvoma enolično določajo v zvezi z okoliščinami, ki so povezane z njegovimi davčnimi obveznostmi.

Pooblaščenec predlaga, da se v tretji točki prvega odstavka izraz »osebni podatki« nadomesti z »identifikacijski podatki«. Takšna terminologija je uporabljena tudi v drugih zakonih – npr. v Zakonu o izvršbi in zavarovanju¹².

K 58. členu predloga ZFS

Člen določa »prevzemanje podatkov«. In sicer določa, da finančna uprava *prevzema* od upravljavcev uradnih registrov, upravljavcev evidenc in od upravljavcev zbirk podatkov (razvidov, imenikov, seznamov, ipd.) podatke, potrebne za opravljanje nalog s svojega delovnega področja. Upravljavci pa, da morajo sproti oziroma najpozneje do zadnjega dne v mesecu za pretekli mesec finančni upravi poslati podatke o spremembah v podatkih, ki jih vodijo.

Pooblaščenec poudarja, da terminologija s področja varstva osebnih podatkov izraza »prevzemanje podatkov« ne pozna. Lahko gre le za posredovanje osebnih podatkov. Še pomembnejši apel je namenjen spoštovanju Ustave RS. Že zgoraj je bilo pojasnjeno, da mora zakon določiti obdelavo osebnih podatkov na način, da določi vrste osebnih podatkov, ki se obdelujejo in namen te obdelave. Določbi 58. člena predloga ZFS sta v očitnem nasprotju z zahtevo po določnem opredeljevanju vrste osebnih podatkov (vrste upravljavcev, zbirk) in z zahtevo po sorazmernosti. Zdi se, kot da so katerikoli upravljavci dolžni samoiniciativno posredovati vse podatke, ki jih vodijo – kar je seveda popolnoma neprimerno, nepotrebno in po prepričanju Pooblaščenca tudi očitno

¹⁰ Pooblaščenec pogreša argumentacijo nujnosti in potrebnosti predvidenih rešitev. Zakaj npr. v konkretnem primeru ni dovolj, da se podatki pridobijo za konkreten primer, ampak je nujno, da so vsi podatki finančne službe na enem mestu.

¹¹ Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta Evropske Unije 95/46 z dne 24. oktobra 1995; dosegljiva na povezavi: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31995L0046:sl:HTML>

¹² Glej 16.a člen zakona o izvršbi in zavarovanju (Uradni list RS, št 51/98 in nadaljnji).

neustavno. Predlagamo, naj se člen izpusti, saj so pooblastila za pridobivanje osebnih podatkov, ki so povsem zadostna za opravljanje nalog finančne službe, že opredeljena v prejšnjih členih predloga ZFS.

K 60. členu predloga ZFS

Določba daje ministru (na predlog generalnega direktorja) pooblastilo za sprejem predpisa *o natančnejšem vodenju in vzdrževanju davčnega registra, o vsebini in obliki prijave za vpis v davčni register ter listinah, na katerih temeljijo podatki, ki se vpisujejo v davčni register, o prijavi sprememb, o načinu dajanja podatkov in o prevzemu podatkov.*

Pooblaščenec je v tem dopisu že večkrat opozoril na 38. člen Ustave RS (na dejstvo, da je varstvo osebnih podatkov človekova pravica) in prakso Ustavnega sodišča RS, v skladu s katero, urejanje obdelave osebnih podatkov (izven, poleg...) zakona, ni dopustno. Opozorilo ponavlja tudi k predlaganemu 60. členu. Podzakonski predpis lahko ureja le tehnična vprašanja – pooblastila za dostop do podatkov, zavarovanje ipd. Nikakor pa s podzakonskim predpisom ni dopustno določati vsebine zbirke (tudi listin), če bi s tem prekoračili z zakonom določeno obdelavo (vrste osebnih podatkov, namen...) osebnih podatkov.

K 61. členu predloga ZFS

Člen ureja vrste evidenc. V prvem odstavku določa, da *finančna uprava upravlja in obdeluje zbirke osebnih in drugih podatkov (v nadaljnjem besedilu: evidence), ki jih zaradi opravljanja nalog finančne službe zbirajo, obdelujejo, uporabljajo in shranjujejo uslužbenci finančne uprave.*

Pooblaščenec ponovno opozarja, da se podatki zbirajo ob/pri opravljanju nalog in ne vnaprej in ne kadarkoli. Poleg tega je v zvezi z obdelavo osebnih podatkov ponovno uporabljena neustrezna terminologija. Pooblaščenec zato predlaga, da se prvi odstavek spremeni, tako da glasi:

»Finančna uprava vodi zbirke osebnih in drugih podatkov (v nadaljnjem besedilu: evidence), ki jih pri opravljanju nalog finančne službe zbirajo in nadalje obdelujejo uslužbenci finančne uprave.«

V drugem odstavku predlog ZFS med drugim določa *vodenje evidence posnetkov komunikacij in evidence, predpisane z drugimi predpisi, predpisi Unije ter mednarodnimi pogodbami.*

Evidenca posnetkov komunikacij je za Pooblaščenca še posebej sporna. ZEKom-1 v devetem odstavku 147. Člena res določa, da je državnim organom dovoljeno snemanje komunikacij, če tako določa zakon. Še vedno pa velja, da mora zakon določiti namen obdelave osebnih podatkov – v tem delu mora predlagatelj oceniti sorazmernost ukrepa; je snemanje res primerno, potrebno, nujno za delo organa?! Takšne ocene v predlogu zakona in njegovi obrazložitvi ni zaslediti. Pooblaščenec opozarja, da je takšno podcenjevanje vplivov na zasebnost in varstvo osebnih podatkov s strani državnega organa nesprejemljivo. Poleg tega opozarjamo tudi na dejstvo, da je državni organ po določbi sedmega odstavka 147. člena ZEKom posnetek dolžan izbrisati takoj oziroma najkasneje po preteku časa, v katerem se posel – sklenjen po telefonu lahko izpodbija¹³. Predlagatelj zakona mora torej najprej natančno opredeliti namen snemanja komunikacij in narediti oceno o koristi snemanja glede na poseg v posameznikovo zasebnost. Glede na citirani člen ZEKom-1 pa je treba določiti tudi rok hrambe podatkov.

Glede na dejstvo, da namena snemanja komunikacij v predlaganem ZFS ni, Pooblaščenec predlaga, da se točka 14 drugega odstavka predlaganega 61. člena izpusti.

¹³ Sedmi odstavek 147. člena ZEKom-1 določa: Ne glede na določbe petega odstavka tega člena je dovoljeno snemanje komunikacij in z njimi povezanih podatkov o prometu v okviru zakonite poslovne prakse zato, da se zagotovi dokaz o tržni transakciji ali kateri koli drugi poslovni komunikaciji, pod pogojem, da so stranke v komunikaciji predhodno obveščene o snemanju, njegovem namenu in trajanju hrambe posnetka (npr. avtomatski odzivniki). Posneto sporočilo je treba nemudoma izbrisati, najpozneje do poteka dobe, v kateri se posel lahko zakonito izpodbija.

Glede evidenc *predpisanih z drugimi predpisi, predpisi Unije ter mednarodnimi pogodбами* pooblaščenec meni, da takšno opredeljevanje obdelave osebnih podatkov nasprotuje Ustavi RS. Če predlagatelj ne ve, katere so »druge« evidence, naj jih ne opredeljuje, če ve, naj jih zapiše.

Pooblaščenec predlaga, da se točka 15 drugega odstavka predlaganega 61. člena izpusti.

Tretji odstavek predlaganega 61. člena ZFS določa: »*Finančna uprava lahko evidence, ki jih vodi po tem zakonu in pod pogoji, ki jih določa zakon, ki ureja varstvo osebnih podatkov, poveže z evidencami drugih državnih organov in nosilcev javnih pooblastil, kadar je to potrebno za izvajanje njenih nalog.*«

Pooblaščenec kot že nekajkrat v tem dopisu poudarja, da je treba v zakonu določiti namen povezave in pa zbirke (poimensko, skupaj z upravljavci), ki naj se povežejo. Le na ta način je mogoče oceniti sorazmernost (primernost, potrebnost) obdelave osebnih podatkov – ta pa je tudi predvidljiva za posameznike.

K 62. členu predloga ZFS

Določilo ureja vsebino evidenc. V prvem odstavku določa, da *lahko evidence iz **Napaka! Vira sklicevanja ni bilo mogoče najti.** člena vsebujejo osebne in druge podatke fizičnih in pravnih oseb, ki jih vsebuje davčni register iz **Napaka! Vira sklicevanja ni bilo mogoče najti.** člena tega zakona, številke potnega lista, osebne izkaznice, vozniškega dovoljenja oziroma maloobmejne prepustnice.*

Takšno opredeljevanje vsebine evidenc ni v skladu z Ustavo RS, kar je Pooblaščenec v tem dopisu že večkrat poudaril. Osebni podatki, ki jih vsebujejo evidence, morajo biti natančno navedeni – opredeljevanje vsebine s terminom »lahko vsebuje« neposredno nasprotuje načelu določenosti obdelave z zakonom.

Poleg tega Pooblaščenec meni, da ob dejstvu, da je posameznik popolnoma določen že z davčno številko, rojstnim datumom in naslovom, vodenje številke potnega lista, osebne izkaznice, vozniškega dovoljenja oziroma maloobmejne prepustnice ni sorazmerno (potrebno, primerno). Če pa je v določenih primerih ta podatek potreben, je potrebno z zakonom opredeliti – v katerih primerih (v primerih tujih državljanov...).

V tretjem odstavku je ministru (na predlog generalnega direktorja) dano pooblastilo za določanje podrobnejše vsebine, oblike in načina vodenja evidenc. V izogib pretiranemu ponavljanju se Pooblaščenec glede obrazložitve neustreznosti določbe sklicuje na argumentacijo k pripombi na 60. člen predloga ZFS.

K 70. členu predloga ZFS

Člen določa vsebino evidence pridobljenih in posredovanih informacij. Pooblaščenec opozarja, da manjka bistveni podatek, in sicer v okviru katere naloge je bila informacija pridobljena. Brez tega podatka manjka namen obdelave osebnih podatkov – kar je v neposrednem nasprotju z ZVOP-1 in Ustavo RS.

Pooblaščenec opozarja še na zadnjo točko člena, ki določa, da se v evidenci vodi tudi podatek o prejetem klicu na anonimni telefon, vključno z zvočnim zapisom prejetega klica. Že v argumentaciji neprimernosti snemanja komunikacij je Pooblaščenec opozoril na pogoje, ki morajo biti izpolnjeni, da je to sploh dopustno, in na roke hrambe posnetka.

K 76. členu predloga ZFS

Člen ureja evidenco posnetkov komunikacij. Pooblaščenec je na spornost snemanja komunikacij (katerih sploh?!) že opozarjal in se na tem mestu ne bo ponavljal. Predlagatelj zakona naj opredeli namen snemanja in naredi oceno sorazmernosti. Šele na podlagi te bo mogoče presoditi, ali je snemanje komunikacij (katerih, kdaj) primerno in potrebno za izvajanje nalog finančne službe.

K 79. členu predloga ZFS

Določilo ureja vpogled v evidence in obvestilo o stanju in pri tem določa:

»(1) Oseba ima pravico do vpogleda v podatke, ki se nanašajo nanjo, v evidencah iz drugega odstavka *Napaka! Vira sklicevanja ni bilo mogoče najti.* člena tega zakona.

(2) Ne glede na določbo prejšnjega odstavka ima oseba pravico do vpogleda v podatke v evidenci finančnih preiskav in evidenci o pridobljenih in posredovanih informacij po preteku desetih let od njihovega nastanka, v evidenci o vodenju finančnega nadzora pa takoj po pravnomočno zaključenem postopku. «

Pooblaščenec ugotavlja, da gre za urejanje pravice do seznanitve z lastnimi osebnimi podatki iz 30. člena ZVOP-1 oziroma iz 38. člena Ustave RS. Ker je tudi seznanitev z lastnimi osebnimi podatki del človekove pravice do varstva osebnih podatkov, so omejitve le-te dopustne le za taksativno določene namene¹⁴ in le določen čas. Omejitve se lahko določijo samo v obsegu, ki je nujen za doseg namena, zaradi katerega se določa omejitev. Tako mora imeti posameznik pravico do seznanitve z lastnimi osebnimi podatki v vseh zbirkah podatkov, ki jih vodi finančna uprava (ne le v evidencah iz 61. člena; tudi davčni register...). Prav tako ni mogoče ugotoviti, zakaj je v primeru evidence finančnih preiskav in evidence o pridobljenih in posredovanih informacij potrebna omejitev dostopa za deset let. V obrazložitvi se predlagatelj zakona tega vprašanja (namena omejitve in roka omejitve) sploh ne dotakne. Naj za primerjavo poudarimo, da je omejitev dostopa do podatkov iz policijskih evidenc urejena bolj sorazmerno¹⁵. Predlagatelj naj utemelji, zakaj je pravico (iz katerega razloga) posameznika do seznanitve z lastnimi osebnimi podatki treba omejiti, opredeli naj potrebno obdobje in navede argumente zanj. Enako velja za evidenco finančnega nadzora.

Pooblaščenec ocenjuje, da ima predlog ZFS na področju varstva osebnih podatkov tako hude pomanjkljivosti, da brez temeljitih popravkov ni primeren za nadaljnjo obravnavo.

S spoštovanjem,

Informacijski pooblaščenec
Nataša Pirc Musar, univ.dipl.prav.,
pooblaščenka

¹⁴ Po 36. členu ZVOP-1 do omejitve pravice do seznanitve z lastnimi osebnimi podatki dopustne za namene varstva suverenosti in obrambe države, varstva nacionalne varnosti in ustavne ureditve države, varnostnih, političnih in gospodarskih interesov države, izvrševanja pristojnosti policije, preprečevanja, razkrivanja, odkrivanja, dokazovanja in pregona kaznivih dejanj in prekrškov, odkrivanja in kaznovanja kršitev etičnih norm za določene poklice, iz monetarnih, proračunskih ali davčnih razlogov, zaradi nadzora nad policijo in varstva posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki, ali pravic in svoboščin drugih.

¹⁵ Glej 62. člen Zakona o policiji (Uradni list RS, št. 49/98 in nadaljnji).