



Številka: 007-14/2016/2

Datum: 16.3.2016

Ministrstvo za finance
Direktorat za finančni sistem
Sektor za finančni sistem
gp.mf@gov.si

Zadeva: Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o plačilnih storitvah in sistemih (EVA 2015-1611-0159)

Zveza: vaše elektronsko sporočilo, z dne 3. 3. 2016 ter priloženo gradivo

Spoštovani,

dne 3. 3. 2016 je Informacijski pooblaščenec (v nadaljevanju IP) prejel vaše elektronsko sporočilo, s katerim ste nam v pregled in mnenje posredovali osnutek predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o plačilnih storitvah in sistemih – EVA 2015-1611-0159 (v nadaljevanju predlog zakona). V nadaljevanju vam na podlagi 48. člena Zakona o varstvu osebnih podatkov (v nadaljevanju ZVOP-1) posredujemo naše pripombe na prejeto gradivo.

1. OBJAVA (182.a in 182.b člena predloga zakona)

IP uvodoma ugotavlja, da vsakršna obdelava osebnih podatkov na podlagi zakona predstavlja poseg v varstvo osebnih podatkov, ki je samostojna človekova pravica, izvedena iz pravice do zasebnosti in povezana s pravico do osebnega dostojanstva. Vsakršen poseg v človekove pravice mora biti skladen z Ustavo RS in mednarodnimi instrumenti, k spoštovanju katerih se je zavezala Republika Slovenija. IP v medresorskem usklajevanju in zakonodajnem postopku nima vzvodov vpliva na sam prenos Direktive 2014/92/EU v slovenski pravni red. Kljub temu pa moramo kot državni nadzorni organ za varstvo osebnih podatkov opozoriti, da Direktiva 2014/92/EU Evropskega parlamenta in sveta z dne 23. julija 2014 o primerljivosti nadomestil, povezanih s plačilnimi računi, zamenjavi plačilnih računov in dostopu do osnovnih plačilnih računov (Uradni list EU L št. 257/2014) predmetno tematiko ureja v 26. členu, ki določa, da države članice določijo, da lahko (in ne mora! op. IP) pristojni organ javnosti razkrije vse upravne sankcije, sprejete zaradi kršenja ukrepov, sprejetih zaradi prenosa te direktive, razen če bi takšno razkritje resno ogrozilo finančne trge ali vpletenim stranem povzročilo nesorazmerno škodo. IP zato v nadaljevanju podaja nekatera opozorila, ki bi jih moral predlagatelj v zakonu, ki v pravni red prenaša Direktivo 2014/92/EU, nujno upoštevati.

1.1 Občutljivi osebni podatki

Uvodoma je treba opozoriti, da so skladno z 19. točko 6. člena ZVOP-1 podatki iz prekrškovnih evidenc občutljivi osebni podatki. Navedena določba namreč določa, da so občutljivi osebni podatki podatki o rasnem, narodnem ali narodnostnem poreklu, političnem, verskem ali filozofskem prepričanju, članstvu v sindikatu, zdravstvenem stanju, spolnem življenju, vpisu ali izbrisu v ali iz kazenske evidence ali evidenc, ki se vodijo na podlagi zakona, ki ureja prekrške (v nadaljnjem besedilu: prekrškovne evidence); občutljivi osebni podatki so tudi biometrične značilnosti, če je z njihovo uporabo mogoče določiti posameznika v zvezi s kakšno od prej navedenih okoliščin. Za obdelavo občutljivih osebnih podatkov mora biti podana ena izmed specialnih pravnih podlag iz 13. člena ZVOP-1, čemur bi bilo v konkretnem primeru zadoščeno z določbama 182.a in 182.b člena sprememb zakona, ki določata.



**» 182.a člen
(razkritje informacij o izrečenih ukrepih)**

(1) Banka Slovenije z namenom preprečevanja in odvratanja ravnanj, ki pomenijo kršitev 7.a poglavja tega zakona javno objavi informacije iz drugega odstavka tega člena v zvezi z ukrepi nadzora in sankcijami zaradi prekrška, ki jih je izrekla zaradi kršitev 7.a poglavja tega zakona in je postopek z izdajo ukrepa ali sankcije dokončen.

(2) Informacije iz prejšnjega odstavka obsegajo naslednje podatke:

1. o kršitelju:

- o nazivu in sedežu pravne osebe, ali
- o osebnem imenu fizične osebe;

2. o kršitvi:

- opis okoliščin in ravnanj, ki pomenijo kršitev 7.a poglavja tega zakona,
- naravo ugotovljenih kršitev;

3. izrek odločbe s katero se postopek konča;

4. informacijo o tem, ali je zoper odločbo začel postopek sodnega varstva v skladu s tem zakonom.

(3) Ne glede na prvi in drugi odstavek tega člena lahko Banka Slovenije javno razkrije celotno odločbo ali povzetek odločbe o izrečenem ukrepu, ki poleg informacij iz prejšnjega odstavka obsega dodatne informacije v zvezi z ukrepi nadzora, ki jih je izrekla banki, če presodi, da je to potrebno zaradi učinkovitega preprečevanja kršitev 7.a poglavja tega zakona.

(4) Pri objavi informacij na podlagi prejšnjega odstavka Banka Slovenije ne sme razkriti osebnih in drugih zaupnih podatkov o stranki ali tretji osebi, razen informacij iz drugega odstavka tega člena. Pred objavo odločbe ali povzetka odločbe Banka Slovenije pozove osebo, na katero se nanašajo podatki, da v določenem roku v odločbi ali povzetku odločbe označi podatke, ki jih šteje kot zaupne podatke, in poda utemeljitev v zvezi z zaupnostjo teh podatkov.

(5) Informacije iz drugega in tretjega odstavka tega člena se javno objavijo na spletni strani Banke Slovenije in so na spletni strani dostopne najmanj pet let po objavi. Banka Slovenije informacije iz drugega in tretjega odstavka tega člena posreduje Evropskemu bančnemu organu.

**182.b člen
(razkritje identitete kršitelja)**

(1) Ne glede na prvi in drugi odstavek prejšnjega člena Banka Slovenije po uradni dolžnosti ali na podlagi ugovora iz tretjega odstavka tega člena odloči, da se informacije o identiteti kršitelja ne objavijo, če:

- se ukrep nadzora izreče fizični osebi in objava osebnih podatkov o kršitelju ni sorazmerna s težo kršitve ali
- bi objava informacij o identiteti kršitelja ogrozila stabilnost finančnih trgov ali izvedbo kazenske preiskave ali
- bi z objavo vpletenim osebam verjetno nastala nesorazmerna škoda.

(2) Če Banka Slovenije ob izdaji odločbe oceni, da so v zvezi z objavo identitete kršitelja podani razlogi iz prejšnjega odstavka, hkrati z izdajo odločbe, s katero izreče ukrepe nadzora, odloči tudi, da se identiteta kršitelja ne objavi. Banka Slovenije lahko v primeru razlogov iz prejšnjega odstavka odloči tudi, da se objava identitete kršitelja začasno zadrži ter navede rok za zadržanje objave, če bodo razlogi za zadržanje objave v tem obdobju verjetno prenehali obstajati.

(3) Če Banka Slovenije ob izdaji odločbe ne ugotovi razlogov iz prvega odstavka tega člena, v odločbi o izrečenih ukrepih nadzora, izdani na podlagi tega zakona, kršitelja opozori, da bodo informacije o izrečenih ukrepih in sankcijah ter o kršitelju javno objavljene na spletni strani Banke Slovenije v skladu s prejšnjim členom, in ga pouči, da mora v primeru obstoja razlogov iz prvega odstavka tega člena te razloge navesti v ugovoru, ki se vložijo v roku, ki je v skladu s tem zakonom določen za vložitev pravnega sredstva zoper odločbo o ukrepu nadzora.

(4) Banka Slovenije odloči o ugovoru iz prejšnjega odstavka z odločbo.

(5) Če na podlagi ugovora kršitelja Banka Slovenije ugotovi, da so podani razlogi iz prvega odstavka tega člena, v odločbi, s katero ugodi ugovoru, odloči, da se identiteta kršitelja ne objavi ali da se objava identitete kršitelja začasno zadrži, in navede rok za zadržanje objave.

(6) Zoper odločbo, s katero Banka Slovenije zavrne ugovor ali odloči, da se objava identitete kršitelja začasno zadrži, lahko kršitelj vloži zahtevo za sodno varstvo pod pogoji, določenimi v tem zakonu.

(7) Ne glede na peti odstavek prejšnjega člena lahko Banka Slovenije na podlagi zahteve kršitelja, ki je fizična oseba, odloči, da se informacije o identiteti kršitelja po objavi na spletni strani Banke Slovenije umaknejo pred potekom petih let. Za zahtevo kršitelja se uporabljajo določbe tega člena o ugovoru iz tretjega do šestega odstavka tega člena.«

Vendar pa ZVOP-1 določa tudi poseben režim zavarovanja občutljivih osebnih podatkov. Skladno z določbo 1. odstavka 14. člena ZVOP-1 morajo biti občutljivi osebni podatki pri obdelavi posebej označeni in zavarovani tako, da se nepooblaščenim osebam onemogoči dostop do njih, razen v primeru, če je posameznik, na katerega se nanašajo občutljivi osebni podatki, te javno objavil brez očitnega ali izrecnega namena, da omeji namen njihove uporabe. Poleg tega pa 2. odstavek 14. člena ZVOP-1 določa, da se pri prenosu občutljivih osebnih podatkov preko telekomunikacijskih omrežij šteje, da so podatki ustrezno zavarovani, če se posredujejo z uporabo kriptografskih metod in elektronskega podpisa tako, da je zagotovljena njihova nečitljivost oziroma neprepoznavnost med prenosom.

Iz navedenega sledi, da sta predlagani določbi 182.a in 182.b člena sprememb zakona v nasprotju z zahtevami, ki jih za zavarovanje občutljivih osebnih podatkov nalaga 14. člen ZVOP-1. Glede na to, da bi sporni določbi 182.a in 182.b člena sprememb zakona po mnenju IP v slovenski pravni red prenesli določbo 26. člena Direktive 2014/92/EU tudi na način, da se osebnih podatkov ne objavi, predlagamo, da ju prilagodite, v nasprotnem primeru (v kolikor ocenjujete, da to ni mogoče) se pojavi vprašanje skladnosti slovenske zakonodaje z zakonodajo EU ter integritete ZVOP-1 kot systemskega zakona na področju varstva osebnih podatkov.

1.2 Objava na svetovnem spletu in povezana problematika

Predlog zakona določa, da naj bi se podatki o kršiteljih objavili na spletni strani Banke Slovenije. Objava osebnih podatkov na svetovnem spletu zaradi narave tega medija predstavlja izjemno invaziven poseg v pravico do varstva osebnih podatkov, pravice do zasebnosti ter osebne integritete in dostojanstva posameznika. Informacije na internetu se širijo z izjemno hitrostjo in znano je, da kar je enkrat objavljeno na internetu, praktično ni več mogoče izbrisati. Na to je opozorila tudi Delovna skupina iz člena 29, ki združuje nadzorne organe za varstvo osebnih podatkov vseh 28 držav članic EU, ki je v Mnenju o odprtih podatkih zapisala, da je obdelavo osebnih podatkov, ko so enkrat objavljeni, izjemno težko nadzirati. Zato je Delovna skupina iz člena 29 opozorila, da so pri objavi osebnih podatkov na spletu nujni dodatni ukrepi za zagotavljanje pravic posameznikov, vključno s presojo vplivov na varstvo osebnih podatkov ter z uresničevanjem načela vgrajenega varstva osebnih podatkov (angl. *data protection by design and by default*).

Poleg zagotavljanja spoštovanja načela sorazmernosti je pri objavi osebnih podatkov na svetovnem spletu ključno tudi spoštovanje načela omejitve nadaljnje obdelave osebnih podatkov. Glede nadaljnje obdelave osebnih podatkov je že večkrat odločalo Ustavno sodišče RS. V odločbi št. U-I-411/06 je Ustavno sodišče opozorilo, da mora država sprejeti ukrepe, ki bodo zagotovili, da bodo osebni podatki shranjeni za določene in zakonite namene, da ne smejo biti uporabljeni na način, ki ni združljiv s temi nameni, ter da se bodo obdelovali le podatki, ki so primerni, ustrezni in niso pretirani glede na namen zbiranja. Pri objavi osebnih podatkov na internetu pa je izjemno težko zagotoviti, da se bodo osebni podatki nadaljnje obdelovali zgolj in izključno za namene, zaradi katerih so bili zbrani in objavljeni. Namen možnosti objave, kot izhaja iz Direktive 2014/92/EU, je da bi objava odločitev o ukrepih ali sankcijah odvrnilo vplivala na širšo javnost. Iz predloga zakona pa ni mogoče razbrati, kako namerava predlagatelj doseči, da se podatki ne bodo nadalje obdelovali za druge namene, na primer za:

1. ustvarjanje novih seznamov oz. zbirk osebnih podatkov kršiteljev, ki bi zasledovale drug namen;

2. povezovanje z že obstoječimi zbirkami osebnih podatkov (denimo vključitev podatkov o kršiteljih na portale kot je bizi.si in podobno);
3. vključitev v rezultate iskanja v spletnih iskalnikih, ki omogočajo iskanje po imenu in priimku posameznika.

IP ugotavlja, da Direktiva 2014/92/EU ne nalaga obveznosti objave obravnavanih osebnih podatkov na spletni strani temveč govori le o možnosti »javne objave«. Določba 5. odstavek 182.a člena predloga torej predvideva bolj invaziven in tvegan poseg v pravico do varstva osebnih podatkov. IP zato opozarja, da ni razloga za objavo navedenih podatkov na spletu (na način, ki vključuje objavo osebnih podatkov), zahtevi po možnosti javne objave, kot izhaja iz Direktive 2014/92/EU pa bi lahko zadostili z objavo v kakem manj 'trajnem' mediju ali na anonimiziran način, kot je to izvedeno na podlagi Zakona o bančništvu v zvezi z izrečenimi ukrepi glede nadzorniških razkritij. Zaradi vsega navedenega vas pozivamo, da (ponovno) opravite presojo vplivov na varstvo osebnih podatkov ter načela sorazmernosti v delu, ki se tiče obsega in medija objave.

1.3 Odločanje o objavi ali neobjavi

IP sicer pozdravlja rešitev predlagatelja zakona, ki je glede odločanja o objavi na spletu predvidel nekatere varovalke, kljub temu pa ocenjuje, da upoštevajoč navedene varovalke, kot jih pojasnjujemo spodaj, ni razloga za objavo navedenih podatkov v predlaganem obsegu na spletu, zahtevi po možnosti javne objave, bi lahko namreč zadostili z objavo v anonimizirani obliki oziroma na kakem manj 'trajnem' mediju.

Poleg tega IP z vidika določb novih 182.a in 182.b členov zakona v kontekstu procesnega reševanja pritožb po ZVOP-1 opozarja na nekatere nedoslednosti, ki bi zahtevale dodaten razmislek in dopolnitve. Predlog zakona tako določa, da se informacije o kršitvi in kršitelju objavijo zgolj potem, ko je postopek z izdajo ukrepa ali sankcije dokončen; poleg tega pa je predvidel 'večfazni' predhodni postopek odločanja Banke Slovenije glede dopustnosti objave.

Kot določata zgoraj omenjena nova 182.a in 182.b člen zakona, lahko:

1. že Banka Slovenije ugotovi po uradni dolžnosti, da so podani razlogi proti objavi in v odločbi, s katero se ugotovi kršitev, odloči, da se ne bo objavilo informacij o identiteti kršitelja, pri čemer so razlogi, da se podatkov ne objavi:
 - a) če se ukrep nadzora izreče fizični osebi in objava osebnih podatkov o kršitelju ni sorazmerna s težo kršitve ali
 - b) če bi objava informacij o identiteti kršitelja ogrozila stabilnost finančnih trgov ali izvedbo kazenske preiskave ali
 - c) če bi vpletenim osebam z objavo verjetno nastala nesorazmerna škoda.
2. Če Banka Slovenije sama ne ugotovi razlogov proti objavi, se posameznika v odločbi o izrečenih ukrepih nadzora opozori, da bodo informacije o izrečenih ukrepih in sankcijah ter o kršitelju javno objavljene na spletni strani Banke Slovenije, in se ga pouči, da mora v primeru obstoja razlogov proti objavi te razloge navesti v ugovoru, ki se vloži v roku, ki je v skladu s tem zakonom določen za vložitev pravnega sredstva zoper odločbo o ukrepu nadzora. V primeru vložene ugovora odloči o njem Banka Slovenije z odločbo.

V vsakem primeru torej o objavi odloči Banka Slovenije, bodisi v odločbi o kršitvi oceni, da obstajajo razlogi proti objavi in se podatki ne objavijo, bodisi najprej opozori kršitelja na objavo v odločbi o kršitvi, če oceni da ni razlogov proti objavi, in potem odloči o ugovoru kršitelja proti objavi ali če ni ugovora in ni vložene pravnega sredstva objavi podatke po zakonu.

Upoštevajoč veljavno ureditev varstva osebnih podatkov po ZVOP-1 in opisani postopek glede objave osebnih podatkov v skladu s predlaganimi spremembami zakona, se nam zastavlja vprašanje obravnave inšpekcij in nadzora glede zakonitosti objave osebnih podatkov po 182.a in 182.b členu predmetnega zakona. Predvsem npr. kako se bo postopalo, če bo nezakonitost objave osebnih podatkov kot nadzorni organ za varstvo osebnih podatkov ugotovil IP v inšpekcijskem postopku. Bo IP napotil na odločanje Banke Slovenije (če recimo ne bodo

procesno izvedeni vsi koraki po predmetnem zakonu) ali bo odredil izbris podatkov? Organ, ki bo namreč odločal o objavi bo Banka Slovenije, in sicer po zgoraj opisanem postopku.

Varovalke pred možnostjo nezakonitih in neustavnih posegov v pravico do varstva osebnih podatkov, so izjemnega pomena, zato ZVOP-1 kot sistemski zakon na tem področju vzpostavlja celovit sistem za zagotavljanje varstva pravic posameznikov. V zvezi s tem opozarjamo, da ima posameznik skladno z 32. členom ZVOP-1 pravico zahtevati dopolnitev, popravek, blokiranje, izbris in ugovor zaradi obdelave osebnih podatkov, za katere posameznik dokaže, da so nepopolni, netočni ali neažurni ali da so bili zbrani ali obdelani v nasprotju z zakonom. 33. člen ZVOP-1 določa tudi postopek za uveljavljanje pravic iz 32. člena, 34. člen ZVOP-1 pa pravico do sodnega varstva. Glede na navedeno IP poziva, da predlagatelj uskladi pravico do ugovora in sodnega varstva iz predloga zakona s sistemom, ki ga ustvarja ZVOP-1. V nasprotnem primeru bi lahko veljalo, da določbe predmetnega zakona ustvarjajo drugačen režim varstva osebnih podatkov, kot to velja v ZVOP-1, kar ne bi bilo skladno s sistemsko naravo slednjega. Ureditev po predmetnem zakonu je namreč z vidika sistema po ZVOP-1 nekako dodatna stopnja pred postopkom glede zahtevka za izbris ali popravek osebnih podatkov pri sodišču in inšpekcijskega postopka s strani IP, zato jo je treba sistemsko umestiti glede na siceršnje varstvo osebnih podatkov po ZVOP-1.

Glede na vse navedeno **IP predlaga, da predlagatelj zakona v okviru nadaljnjega postopka priprave predloga zakona prouči predstavljene skrbi IP in bodisi predvidi objavo brez razkrivanja osebnih podatkov (kar se zdi z vidika namena zakona in direktive boljša rešitev) bodisi namesto objave na spletni strani določi drugačen medij za javno objavo**, oboje bi bilo po mnenju IP v skladu z zahtevami Direktive 2014/92/EU.

Hvala za sodelovanje in lepo pozdravljeni,

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

Pripravila:

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