



Številka: 007-13/2016/3

Datum: 2. 3. 2016

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

Zadeva: Predlog Zakona o preprečevanju pranja denarja in financiranju terorizma

Zveza: Vaše elektronsko sporočilo, z dne 4. 3. 2016 ter priloženo gradivo – št. zadeve IPP 007-541/2015

Spoštovani,

dne 4. 3. 2016 je Informacijski pooblaščenec (v nadaljevanju IP) prejel vaše elektronsko sporočilo, s katerim ste nam v pregled in mnenje posredovali osnutek predloga novega Zakona o preprečevanju pranja denarja in financiranju terorizma (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. Ob tem dodajamo, da smo se dne 9. 3. 2016 sestali s predstavniki Urada RS za preprečevanje pranja denarja (v nadaljevanju Urad) v zvezi z izkazano potrebo po povezovanju zbirk osebnih podatkov, ki jih vodi Urad s Centralnim registrom prebivalstva ter davčnim registrom. V nadaljevanju ob podajanju pripomb k posameznim členom predloga zakona, zato dodajamo tudi pripombe glede identificiranih potrebnih dodatnih sprememb predloga zakona v zvezi s tem.

IP je dne 28. 8. 2015 že podal mnenje št. 007-63/2015/2¹ na prvi osnutek predloga zakona, ki je bil posredovan v javno obravnavo. V izogib podvajanja pripomb v delih, v katerih pripombe IP na prvotni predlog zakona niso bile upoštevane, v tokratnem mnenju deloma zgolj napotujemo na že posredovane pripombe.

K 4. členu

4. člen predloga zakona opredeljuje zavezance, ki morajo izvajati ukrepe za preprečevanje pranja denarja ter financiranja terorizma, pri čemer so v točki 20.r) na novo med zavezance uvrščene tudi pravne in fizične osebe, ki opravljajo posle v zvezi z dejavnostjo »poslovanja z nepremičninami, kamor spada poslovanje z lastnimi nepremičninami, oddajanje ali obratovanje lastnih ali najetih nepremičnin, ter posredništvo v prometu z nepremičninami.«. IP ponovno izraža pomisleke o ustreznosti ureditve, ki bi terjala izvajanje ukrepov – npr. pregled stranke – ob vsakem sklepanju pogodbe o nepremičninskem posredovanju, ne upoštevajoč okoliščine, iz katerih bi izhajalo povečano tveganje za pranje denarja ali financiranja terorizma.

K 18. členu

Skladno s 1. odstavkom 18. člena zavezanec pod pogoji, kot jih določa ta zakon, opravi pregled stranke tudi pri vsaki občasni transakciji, ki pomeni prenos sredstev, kot je opredeljen v tretjem odstavku istega člena tega zakona, in presega 1.000 EUR. Ta določba predstavlja implementacijo določbe 11(b)(ii) Direktive (EU) 2015/849, v kateri je določeno, da pooblaščen subjekti uporabljajo ukrepe skrbnega preverjanja strank pri izvajanju občasne transakcije, ki predstavlja prenos sredstev, kot je opredeljen v točki (9) člena 3 Uredbe (EU) 2015/847 Evropskega parlamenta in Sveta, ki presega 1.000 EUR.

¹ http://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/pripombe/MF_predlog_Zakona_o_preprecevanju_pranja_denarja_in_financiranju_terorizma_27.8.15.pdf



Določba je bila delno, upoštevajoč besedilo zgoraj navadenih direktive in uredbe EU ter pripombe IP sicer dopolnjena, vendar pa se kljub temu zastavlja vprašanje glede ustreznosti meje, postavljene v 1. odstavku 18. člena predloga zakona (vsaka občasna transakcija, ki presega višino 1.000 EUR), na kar je IP opozoril že v pripombah na predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o podatkih o plačniku, ki spremljajo prenose denarnih sredstev in ga je IP na Urad naslovil dne 28. 2. 2013 (mnenje je dostopno na spletni strani IP na povezavi https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/pripombe/MPJU-uredba_o_podatkih_ki_spremljajo_prenos_sredstev_feb_2013.pdf).

Obdelava osebnih podatkov, ki bi jo predstavljalo pridobivanje podatkov v okviru vsakokratnega pregleda stranke ob izvedbi vsake občasne transakcije tako nizke vrednosti, po oceni IP predstavlja prekomeren poseg v zasebnost plačnikov oziroma prejemnikov, posebej upoštevajoč majhno verjetnost, da bo se bo pranje denarja ter financiranje terorizma dejansko izvajalo preko transakcij tako nizke vrednosti.

K 26. in 27. členu

Navedena člena predvidevata ugotavljanje in preverjanje istovetnosti na podlagi kvalificiranega digitalnega potrdila. V 3. odstavku 26. člena in 4. odstavku 27. člena je med drugim določeno, da se podatki, ki jih ni bilo mogoče pridobiti iz kvalificiranega digitalnega potrdila oz. ki jih ni mogoče dobiti v okviru ugotavljanja in preverjanja istovetnosti stranke brez njene navzočnosti z uporabo video elektronske identifikacije, »*pridobijo iz kopije uradnega osebnega dokumenta, ki jo stranka pošlje zavezancu v papirni ali digitalni obliki.*«

V zvezi s pridobivanjem podatkov iz kopije osebnega dokumenta v digitalni obliki IP ponovno opozarja, da je v skladu s 7. odstavkom 4. člena Zakona o osebni izkaznici (Uradni list RS, št. 35/11 s spremembami in dopolnitvami; v nadaljevanju ZOizk-1), kopijo osebne izkaznice prepovedano hraniti v elektronski obliki. Enako določbo vsebuje tudi Zakon o potnih listinah (Uradni list RS, št. 29/11 s spremembami in dopolnitvami; v nadaljevanju ZPLD-1). Zaradi nevarnosti zlorab ter ponarejanja osebnih dokumentov se je zakonodajalec odločil, da hrambo osebnih dokumentov v elektronski obliki prepove. Čeprav posredovanje osebnih dokumentov v elektronski obliki sicer samo po sebi res še ne predstavlja hrambe le-teh v isti obliki, bi bilo po oceni IP primernejše možnost posredovanja osebnih dokumentov v elektronski oziroma digitalni obliki iz predloga zakona izključiti, oziroma zakonsko določbo dopolniti z dolžnostjo zavezanca, da po pridobitvi relevantnih podatkov iz osebnega dokumenta, posredovanega v elektronski oziroma digitalni obliki, kopijo slednjega takoj uniči.

K 43., 44., 45. in 46. členu

Navedeni členi določajo dolžnost vpisa podatkov o dejanskih lastnikih v register dejanskih lastnikov, ki ga vzdržuje in upravlja Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence (v nadaljevanju AJPES) ter dostop do teh podatkov. Vpis podatkov v register dejanskih lastnikov, kot so podatki o dejanskem lastništvu, ki so spremenljivi in glede na pravila korporacijskega prava tudi neodvisni od volje pravne osebe in pri tem tudi deloma javno objavljeni, po oceni IP nalaga poslovnim subjektom veliko breme zagotavljanja točnosti in ažurnosti podatkov, kar je na drugi strani pravica vsakega posameznika, katerega podatki bi se obdelovali na podlagi predmetnih zakonskih določb (členi od 43 do 46 predloga zakona). To je še toliko bolj relevantno upoštevajoč predlagano zakonsko določbo, da določeni osebni podatki dejanskih lastnikov z vpisom v register dejanskih lastnikov postanejo javni.

Poleg tega IP ponovno opozarja na vprašanje primernosti in nujnosti javne objave osebnih podatkov dejanskih lastnikov poslovnih subjektov, kot to predvideva 45. člen predloga zakona za podatke o osebnem imenu, stalnem in začasnem bivališču, o višini lastniškega deleža ali obliki nadzora dejanskih lastnikov ter datumu vpisa in izbrisa dejanskega lastnika iz registra. Direktiva (EU) 2015/849 v 30. členu predvideva izključno vodenje podatkov o dejanskih lastnikih v »osrednjem registru«, ni pa iz nobenega dela direktive razbrati dolžnosti države članice, da zagotovi javno objavo (nekaterih) osebnih podatkov dejanskih lastnikov. Direktiva določa zgolj, komu morajo biti ti podatki na voljo, pri čemer ne navaja širše javnosti². Upoštevajoč namene,

² 5. odstavek 30. člena Direktive (EU) 2015/849 določa: »Države članice zagotovijo, da imajo do informacij o dejanskem lastništvu vedno dostop: (a) pristojni organi in FIU, brez omejitev; (b) pooblaščen subjekti, in sicer v okviru skrbnega preverjanja strank v skladu s poglavjem II; (c) vse osebe ali organizacije, ki lahko izkažejo upravičen interes. Osebe ali organizacije iz točke (c) imajo dostop vsaj do imena, meseca in leta rojstva, državljanstva in države prebivališča dejanskega lastnika, kakor tudi do vrste in višine deleža v lasti

zaradi katerih se ti podatki obdelujejo (za izvajanje ukrepov preprečevanja pranja denarja ter financiranja terorizma), IP tudi sicer ne vidi potrebe po javni dostopnosti teh podatkov.

Skladno z določbo 43. člena predloga zakona se bo vsem zavezancem omogočil dostop do relevantnih podatkov za potrebe izvajanja ukrepa pregleda stranke ter organom odkrivanja in pregona, sodiščem in nadzornim organom iz 140. člena predloga zakona za potrebe izvajanja pooblastil in nalog v zvezi s preprečevanjem in odkrivanjem pranja denarja in financiranja terorizma, pri tem pa bi lahko predlagatelj zakona zahtevo Direktive 2015/849 po pravočasnem in neomejenem dostopu do podatkov o dejanskih lastnikih za upravičene subjekte uredil bodisi z zahtevo upravljavcu registra, da posreduje podatke v določenem roku, ki je lahko zelo kratek, ali preko omejenega elektronskega dostopa do dela poslovnega registra, ki vsebuje podatke o dejanskih lastnikih. V slednjem primeru bi lahko preko podeljevanja dostopnih pravic, upravljavec registra dejanskih lastnikov v skladu z načelom sorazmernosti zagotavljal dostopnost izključno do tistih podatkov, do katerih je posamezni pooblaščen subjekt upravičen dostopati.

IP sicer pozdravlja določilo, da razen navedenim upravičencem iskanje v registru ni dopustno na način, ki bi omogočal ugotovitev, ali je določena oseba dejanski lastnik poslovnega subjekta in dejanski lastnik katerega subjekta je. Vendar pa ostaja bistven pomislek glede sorazmernosti in s tem ustavne skladnosti posega v varstvo osebnih podatkov dejanskih lastnikov, ki bi jo predstavljala javna objava na spletu nekaterih njihovih podatkov v poslovnem registru. Še posebej takšen zaključek utemeljuje namen določbe direktive v zvezi s (sicer opcijsko) možnostjo opustitve implementacije člena 30 (9) Direktive (EU) 2015/849, ki predvideva celo možnost vzpostavitve določenih varovalk, preko katerih lahko država članica nekaterim subjektom onemogoči dostop do podatkov o dejanskem lastniku poslovnega subjekta, kadar so podani v tej točki navedeni razlogi oziroma okoliščine.

K 64. členu

Člen določa: »Zavezanec ne sme skleniti poslovnega razmerja ali opraviti transakcij iz 17. in 18. člena tega zakona, če stranka izkazuje lastništvo pravne osebe ali podobnega subjekta tujega prava na podlagi delnic na prinosnika, katerih sledljivost ni omogočena preko centralne klirinško depotne družbe ali podobnega registra ali trgovalnih računov in se ga ne da ugotoviti na podlagi druge poslovne dokumentacije.«

Navedena določba po oceni IP ni jasna, saj ni razvidno v kakšnih okoliščinah bo imetništvo vrednostnih papirjev stranke, pri poslovanju s stranko sploh relevantno. Takšna določba tako brez ustreznega pojasnilnega besedila, oziroma sklica na ustrezno zakonsko določbo, omogoča zaključek, da zavezanec lahko zavrne poslovanje z vsako stranko, ki ne more izkazati svojega lastništva nad pravno osebo z ustrezno sledljivostjo v registrih, ne glede na naravo poslovnega razmerja. Posledično pa navedena določba vnaša nejasnosti glede pridobivanja podatkov o strankini lastninski udeležbi v pravni osebi, ki gotovo ne more biti relevantna v vseh primerih.

K 70. členu

Zakon določa obveznost zavezancev pri izvajanju politike skupine in kot del teh politik tudi izmenjavo informacij znotraj skupine za namene preprečevanja pranja denarja in financiranja terorizma.

Zakonska določba ne opredeljuje podatkov, ki bodo predmet posredovanja med posameznimi člani skupine. Zakon, ki je podlaga za obdelavo osebnih podatkov mora skladno z 38. členom Ustave RS določati podatke, ki so predmet obdelave.

Poleg tega zakon predvideva izmenjavo informacij in s tem osebnih podatkov tudi med člani skupine s sedežem v tretjih državah. Ker je skladno s 63. členom ZVOP-1 za vsakršen iznos osebnih podatkov v tretje države potrebna odločba IP, razen v primerih iz 1. odstavka 70. člena ZVOP-1, med katere sodi tudi določitev v zakonu ali mednarodni pogodbi, je navedeni člen po oceni IP lahko podlaga za zakoniti iznos podatkov, vendar pod pogojem, da se ga dodatno dopolni na način, da bo kot pogoj za dopustnost posredovanja osebnih podatkov v

upravičenca. Za namene tega odstavka so informacije o dejanskem lastništvu dostopne v skladu s pravili o varstvu podatkov, zanj pa lahko velja obveznost registracije na spletu ter plačila nadomestila. Nadomestila, ki se zaračunajo za pridobitev informacij, ne presegajo upravnih stroškov, ki ob tem nastanejo.

tretje države določeno, da mora tretja država (vsaj v delu, ki se nanaša na posredovane osebne podatke) zagotavljati ustrezno raven varstva osebnih podatkov (kot jo opredeljuje ZVOP-1), pri čemer pa naj v zakonu kot zagotovilo za to ostane določilo o pridobljeni izjavi s strani zavezanca o tem, da prejemnik iz tretje države zagotavlja enako stopnjo varstva osebnih podatkov.

Enako velja tudi glede ureditve, ki jo vsebujeta 122. in 123. člen predloga zakona.

K 88. členu

88. člen v 9. točki kot pristojnost urada opredeljuje pristojnost za sprejemanje in analiziranje »podatkov in informacij, pridobljenih na drug način, pri katerih urad presodi, da vsebujejo razloge za sum pranja denarja ali financiranja terorizma.«. Kot izhaja iz obrazložitve navedenega člena, naj bi ta določba predstavljala »zakonsko podlago za zbiranje drugih informacij, ki jih bo pridobil od subjektov, kot so agencije z javnimi pooblastili, ali iz javno dostopnih podatkov. Urad bo seveda ohranil diskrecijsko pravico o tem, ali bo na podlagi podatkov, pridobljenih tudi na drug način, pričel z operativno analizo, ali bo sprejel odločitev, da operativne analize ne bo izvedel.«

Navedena zakonska določba je po oceni IP pojmovno odprta in s tem predstavlja nevarnost za pridobivanje osebnih podatkov na zalogo, z namenom preverjanja, ali v zvezi z določeno dejavnostjo obstaja sum pranja denarja ali financiranje terorizma. Ne da bi se v 9. točki izrecno opredelilo pridobivanje osebnih podatkov s strani urada na podlagi 89., 90., 91., 92. ali 93. člena predloga zakona, bo tu obravnavana točka lahko podlaga le za informacije, ki ne bodo predstavljale, oziroma vključevale osebnih podatkov.

K 96. členu

Predlog zakona predvideva obveščanje »pristojnih organov« v določenih primerih, ko urad v okviru svojih pooblastil izda oziroma izreče določene ukrepe, pri čemer iz zakona ni razvidno, kdo so ti »pristojni organi«, kar z vidika opredelitve ustavnoskladne obdelave osebnih podatkov, ki bi jo predstavljajo posredovanje podatkov »pristojnim organom« ni dopustno. IP zato predlaga, da se na tem, kot tudi ostalih mestih, kjer zakonodajalec predvideva posredovanje podatkov organom pregona, v predlog zakona vnese ustrezna opredelitev oz. konkretizacijo »pristojnih organov«.

K 102. členu

Navedeni člen predvideva posredovanje povratnih informacij zavezancem, pobudnikom ter nadzornim organom, ki so posredovali podatke Uradu. Kot je razumeti obrazložitev k temu členu predloga, je namen te določbe posredovati iniciatorjem postopka oziroma tistim, ki so posredovali določene informacije, povratno informacijo o koristnosti njihove informacije. V izogib nejasnostim IP ocenjuje, da bi bilo navedeno določbo primerno dopolniti s pojasnilom, da obvestilo pristojnim subjektom ne vključuje tudi osebnih podatkov, saj IP ocenjuje, da za doseganje namenov, zaradi katerih se pooblaščenim subjektom posredujejo povratne informacije, to ni potrebno.

Zgornja pripombe veljajo tudi glede 108. člena predloga zakona, po katerem je Urad dolžan posredovati povratne informacije tujim finančno obveščevalnim službam.

K 103. členu

Skladno s 6. odstavkom predloga zakona Urad pred pošiljanjem osebnih podatkov tuji finančno obveščevalni enoti pridobi zagotovilo, da ima finančno obveščevalna enota iz države, v katero se podatki pošiljajo, urejeno varstvo osebnih podatkov in jih bo uporabila samo za namene, določene s tem zakonom.

Glede na to, da zakon omogoča sodelovanje tudi med Uradom ter tujimi finančno obveščevalnimi enotami iz tretjih držav, IP opozarja na 1. odstavek 63. člena ZVOP-1, ki določa, da je posredovanje osebnih podatkov, ki se obdelujejo ali se bodo obdelovali šele po opravljenem posredovanju v tretjo državo, dopustno v skladu z ZVOP-1 in pod pogojem, da državni nadzorni organ izda odločbo, da država, v katero se iznašajo, zagotavlja ustrezno raven varstva osebnih podatkov. Pristojni organ za ugotavljanje ustreznosti ravni varstva osebnih podatkov v tretji državi je tako IP, ne Urad. Za vsakršen iznos osebnih podatkov v tretje države je torej potrebna

odločba IP, razen v primerih iz 1. odstavka 70. člena ZVOP-1, med katere sodi tudi določitev v zakonu ali mednarodni pogodbi. Navedeni člen bi po oceni IP lahko bil podlaga za zakoniti iznos podatkov, le pod pogojem, da se ga dodatno dopolni na način, da bo kot pogoj za dopustnost posredovanja osebnih podatkov v tretje države določeno, da mora tretja država (vsaj v delu, ki se nanaša na posredovane osebne podatke) zagotavljati ustrezno raven varstva osebnih podatkov (kot jo opredeljuje ZVOP-1), o čemer presoja IP.

K 105. členu

Vežano na pripombe k prejšnjemu členu, možnost, da Urad zavrne posredovanje informacije, »če ne pridobi zagotovila o varstvu osebnih podatkov in namenu uporabe iz 6. odstavka 103. člena«, ne more biti vezana na presojo Urada, ki jo bo naredil na podlagi zagotovil, ampak mora biti skladna z določbami ZVOP-1 glede iznosa osebnih podatkov.

K 106. členu

Besedilo 1. odstavka 94. člena »in se nanašajo na drugo državo članico ali tretjo državo« je pojmovno nedoločeno, saj zakon ne daje pojasnila, kdaj se določeni dokument oziroma informacija nanaša na drugo državo članico ali tretjo državo. Glede na to, da ta zakonska določba predstavlja neposredno podlago za t.i. spontano posredovanje informacij in podatkov tujim finančno obveščevalnim enotam, bi bilo z vidika določnosti namenov kot tudi nabora osebnih podatkov, potrebno 106. člen dopolniti na način, da bi se (1) jasno opredelilo, kdaj se šteje, da se določen dokument ali informacija nanaša na drugo državo članico oziroma tretjo državo, kot tudi (2) katere (osebne) podatke sme pri tem Urad posredovati.

K 110. členu

Člen ureja posredovanje pobude tuji finančno obveščevalni enoti za začasno ustavitev transakcije. Enako kot v 106. členu mora biti nabor podatkov, ki so predmet posredovanja, določen že v zakonu.

K 114. členu

Kot določa 7. odstavek 114. člena, Urad rezultate opravljenih strateških analiz, ugotovljenih ocen tveganj, pojavnih oblik in trendov pranja denarja objavi na svoji spletni strani, lahko pa z rezultati seznanjeni tudi Vlado RS v obliki posebnega in rednega letnega poročila o delu Urada.

Glede na to, da bi po naravi stvari lahko izsledki strateških analiz in ocen tveganj lahko (četudi izjemoma) vključevali tudi osebne podatke, je dopustna objava tovrstnih analiz in ocen tveganj izključno v anonimizirani obliki, kar bi po oceni IP bilo potrebno izrecno določiti v 7. odstavku 114. člena predloga zakona.

K 121. členu

Po navedenem členu je poleg tretjim osebam in nadzornim organom, tudi stranki prepovedano razkrivati podatke, da so bili določeni podatki razkriti Uradu. Prepovedano pa je stranko seznaniti tudi z nekaterimi drugimi dejstvi. Kadar gre za stranko, ki je fizična oseba, takšna omejitev predstavlja poseg v posameznikovo pravico do seznanitve z lastnimi osebnimi podatki. Omejitev pravice do seznanitve z lastnimi osebnimi podatki je ena od predpostavk poštene obdelave osebnih podatkov, v Republiki Sloveniji pa je pravica do seznanitve tudi ustavna pravica posameznikov. Pravico do dostopa je po 36. členu ZVOP-1 mogoče z zakonom izjemoma omejiti, in sicer iz zakonsko določenih razlogov, pri čemer se smejo te pravice omejiti izključno v obsegu, ki je nujen za doseg namena, zaradi katerega se določa omejitev. V predlagani določbi je torej treba določiti rok, po izteku katerega bodo posamezniku osebni podatki dostopni – saj ne bo več potrebe po varovanju interesov, zaradi katerih je bila omejitev vzpostavljena.

IP se ne more strinjati s pojasnilom, kot izhaja iz javno objavljenega dokumenta Zakon o preprečevanju pranja denarja in financiranja terorizma – Odgovori na bistvene pripombe, prejete v fazi javne obravnave (tabela)³, da naj bi bila dostopnost podatkov osebam, na katere se ti podatki nanašajo, že predpisana v členu, ki ureja rok hrambe podatkov (torej v 133. členu predloga zakona). Navedeni člen namreč določa pravico dostopanja do

³ Objavljeno na spletni strani Urada RS za preprečevanje pranja denarja:

http://www.uppd.gov.si/fileadmin/uppd.gov.si/pageuploads/dokumenti/javna_obravnavna_tabela_odgovori.pdf

podatkov s strani Urada, ne pa tudi s strani zavezancev, s čimer je uveljavljanje pravice do seznanitve z lastnimi osebnimi podatki pri zavezcancih v tem delu povsem izključena.

K 131. členu in 133. členu

Rok hrambe, določen v 128. členu predloga zakona je 5 let z možnostjo izrednega podaljšanja iz posebej utemeljenih razlogov, navedenih v 129. oziroma 130. členu zakona. Po določbi 131. člena in 133. člena predloga zakona, je drugače kot v 128. členu, kot rok hrambe podatkov, ki jih vodita FURS in Urad v svojih evidencah na podlagi tega predloga zakona, določen 12 letni rok od dneva, ko so bili podatki pridobljeni. Utemeljitev predlaganih členov je skopa in se sklicuje na dosedanjo ureditev ter pojasnjuje, da naj bi bil predlagani 12-letni rok v skladu z dolžino rokov zastaranja za kazniva dejanja pranja denarja in razmeroma dolgimi kazenskimi postopki v kazenskih zadevah pranja denarja. Nikjer ni pojasnjeno, zakaj naj bi navadene probleme glede trajanja kazenskih postopkov rešili z 12-letnim rokom. Zaradi odsotnosti obrazložitve tako dolgega roka hrambe, se IP ne more vsebinsko opredeliti do ustreznosti takšnega roka, pri čemer posebnih razlogov, ki bi utemeljevali daljši roka hrambe podatkov, ki jih za iste namene kot ostali zavezcanci vodi predvsem FURS (ne gre za evidence, ki jih FURS vodi kot nadzorni organ skladno z določbami iz IX. poglavja), ne vidi.

K 138. členu

Pri naboru osebnih podatkov, ki se vodijo v posameznih evidencah iz 137. člena, je v 138. členu drugače, kot to velja glede dosedanje ureditve, navedeno tudi državljanstvo stranke, zakonitega zastopnika, pooblaščenca, samostojnega podjetnika. Pri tem iz zakonodajnega gradiva izhaja, da je pridobivanje podatka o državljanstvu dejanskega lastnika utemeljeno s potrebo po razpolaganju z informacijami, ki so ključne pri iskanju storilcev kaznivih dejanj. *»Državljanstvo kot podatek, ki je lahko ključen za odkrivanje in pregon storilcev kaznivih dejanj, povezanih s pranjem denarja in financiranjem terorizma, se zato pridobi ne le v zvezi z dejanskimi lastniki poslovnih subjektov, temveč tudi v zvezi z vsemi drugimi osebami, ki nastopajo v različnih vlogah v posameznih poslovnih razmerjih pri zavezcancih (kot stranke, zakoniti zastopniki in pooblaščenca), ker je edino na tak način mogoče celovito obravnavati podatke, povezane s posamezno sumljivo transakcijo, oziroma izdelati celovito strateško analizo o novih trendih in tipologijah.«* IP upoštevač navedeno ne vidi izkazane potrebe po tolikšnem širjenju dosedanjega nabora osebnih podatkov za vse (ne le dejanske lastnike npr.), vsled česar se IP tudi ne more vsebinsko opredeljevati do potrebnosti in nujnosti pridobivanja tudi tega podatka in s tem dopustnosti širjenja naborov v 138. členu, ki se na prvi pogled ne zdi potreben. Upoštevač navedeno lahko razumemo, da gre za zbiranje vseh podatkov 'na zalogo' oz. za vsak slučaj. Vsakršno zbiranje osebnih podatkov predstavlja poseg v informacijsko zasebnost posameznika, ki je dopusten le, če prestane test sorazmernosti, ki ga mora ob določanju nabora osebnih podatkov, ki se bodo zbirali, opraviti že zakonodajalec oziroma predlagatelj zakona.

Glede podatka o dejanskem lastniku, zakon predvideva zbiranje tudi podatka o datumu rojstva, pri čemer iz besedila Direktive (EU) 2015/849 posredno izhaja zahteva po pridobivanju, poleg podatka o državljanstvu dejanskega lastnika, še pridobivanje podatka o mesecu in letu rojstva. Zakaj se je predlagatelj zakona odločil za zbiranje celotnega datuma rojstva, iz gradiva ni razvidno. Enako pripombo ima IP tudi glede zbiranja podatka o datumu rojstva dejanskega lastnika pri poslovnih subjektih (16. odstavek 138. člena).

V 10. odstavku 138. člena predlog določa nabor osebnih podatkov, ki so del evidence o iznesenih osebnih podatkih iz države iz 104., 105., 106. in 107. člena predloga zakona, pri čemer IP ugotavlja, da gre najverjetneje za tipkarsko napako, saj navedena določba ne vključuje tudi vodenja evidence o iznesenih podatkih na podlagi 108. člena predloga zakona, določbe 104. člena predloga zakona, pa po razumevanju IP ne predvidevajo iznosa osebnih podatkov.

V zvezi z izkazano potrebo po povezovanju zbirk osebnih podatkov, ki jih vodi Urad s Centralnim registrom prebivalstva, Poslovnim registrom ter davčnim registrom, pa opozarjamo, na nujnost opredelitve tega povezovanja v zakonu. Kot je IP opisal v smernicah *»Varstvo osebnih podatkov pri povezovanju zbirk osebnih podatkov v javni upravi«*⁴ se šteje za povezovanje zbirk osebnih podatkov avtomatsko in elektronsko

⁴ Smernice so dostopne na spletnem naslovu IP: <https://www.ip-rs.si/publikacije/prirocniki-in-smernice/>

povezovanje zbirk osebnih podatkov, ki jih vodijo upravljavci za različne namene, in sicer tako, da se določeni podatki samodejno (povezljivost v ožjem smislu) ali na zahtevo (povezljivost v širšem smislu) prenesejo ali vključijo v drugo povezano zbirko ali več povezanih zbirk. Po določbi prvega odstavka 84. člena ZVOP-1 je zbirke osebnih podatkov iz uradnih evidenc in javnih knjig dovoljeno povezovati, če tako določa zakon, drugi odstavek pa določa, da so upravljavci ali upravljavec osebnih podatkov, ki povezuje dve ali več zbirk osebnih podatkov, ki se vodijo za različne namene, dolžni o tem predhodno pisno obvestiti državni nadzorni organ. Če vsaj ena zbirka osebnih podatkov, ki naj bi se jo povezalo, vsebuje občutljive podatke, ali če bi povezovanje imelo za posledico razkritje občutljivih podatkov ali je za izvedbo povezovanja potrebna uporaba istega povezovalnega znaka, povezovanje po določbi tretjega odstavka 84. člena ZVOP-1 ni dovoljeno brez predhodnega dovoljenja državnega nadzornega organa (IP). V skladu s tem predlagamo, da se predlog zakon ustrezno dopolni s ciljem zagotavljanja ustrezne pravne podlage za povezovanje.

K 163. in 164. členu

Navedeni zakonski določbi predvidevata javno objavo informacij, ki se nanašajo na ukrepe nadzora nadzornih organov in sankcije zaradi prekrškov, ki so jih izrekli zaradi kršitev tega zakona. Pri tem bodo, kot izhaja iz 2. odstavka 163. člena, nadzorni organi objavljali tudi osebno ime fizične osebe, ki bo kršitelj oziroma zavezanec, podatke o sami kršitvi, izrek odločbe, s katero je postopek pravnomočno končan ter podatke o morebitni odpravi kršitve ali zvedbi odrejenega ukrepa.

Navedena določba predstavlja implementacijo 60. člena Direktive (EU) 2015/849, ki zavezuje RS k vnosu navedenih določb v nacionalno zakonodajo. IP tako ureditev navedene direktive, kot posledično ureditev, ki jo vsebuje predlog zakona v 163. in 164. členu, ocenjuje kot nesorazmeren poseg v zasebnost zavezancev oziroma kršiteljev, ki so fizične osebe. Kljub siceršnjim varovalkam, ki blažijo poseg v informacijsko zasebnost posameznikov (objava izključno podatka o osebnem imenu kršitelja oziroma zavezanca ter možnostjo, da nadzorni organ upošteva težo kršitve ter škode za predkazenski oziroma kazenski postopek odloči, da se identitete kršitelja ne objavijo), IP ocenjuje, da objava podatkov o kršiteljih predstavlja prekomeren poseg zasebnost posameznikov. Na tem mestu v izogib ponavljanju zgolj ponovno opozarjamo, da je v zvezi s tem že ob sprejemanju Direktive (EU) 2015/849 na zakonodajalca naslovil svoje mnenje tudi Evropski nadzornik za varstvo osebnih podatkov, kjer je pozval k razmisleku o sami potrebnosti ter primernosti uvedbe tu obravnavanega ukrepa, poleg tega pa zakonodajalec pri sprejemanju direktive ni določil niti namenov, zaradi katerih je tovrstna obdelava osebnih podatkov sploh potrebna, niti dolžnosti obveščanja posameznika pred objavo sklepa na spletni strani. V tej smeri bi bilo po oceni IP predlog zakona potrebno nujno dopolniti.

Pomanjkljivosti, kot izhajajo že iz same direktive, se z implementacijo 60. člena Direktive (EU) 2015/849 v tu obravnavni predlog vnašajo tudi v naše nacionalno pravo, pri čemer po oceni IP takšna objava osebnih podatkov zavezancev oziroma kršiteljev že zaradi odsotnosti opredelitve namenov, ki se z objavo zasledujejo, ne more biti upravičena z vidika sorazmernosti posega v informacijsko zasebnost posameznikov.

K 165. in 167. členu

Dodatno želi IP opozoriti na deloma nesistemske ureditve pristojnosti za nadzor nad izvajanjem zakona v delu, ko gre med drugim tudi za nadzor nad določbami varstva osebnih podatkov. Zakon v 140. členu kot nadzorne organe predvideva: Urad, Banko Slovenije, Agencijo za trg vrednostnih papirjev, Agencijo za zavarovalni nadzor, Finančno upravo RS, Tržni inšpektorat IRS, Agencijo za javni nadzor nad revidiranjem in Slovenski inštitut za revizijo, Odvetniško zbornico Slovenije in Notarsko zbornico Slovenije. Dejstvo, da IP ni predviden kot nadzorni in posledično prekrškovni organ v delu, ki se nanaša na nadzor izvajanja zakona glede varstva osebnih podatkov, samo po sebi ne bi bilo problematično, če zakon ne bi vseboval posebnih prekrškovnih določb, ki se nanašajo tudi na obveznosti posameznih upravljavcev in drugih, ki zbirajo in obdelujejo osebne podatke, saj sicer izhajajo pristojnosti IP načeloma iz systemskega ZVOP-1 in Zakona o Informacijskem pooblaščenca. Opozarjamo pa, da temu v predmetnem predlogu ni tako, v kolikor bodo v zakonu ostale predvidene prekrškovne določbe, ki se v delu, ki se nanaša na varstvo osebnih podatkov prekrivajo z določbami ZVOP-1 oziroma se nanašajo med drugim tudi na različne vidike varstva osebnih podatkov (nanašajo se konkretno na rok hrambe, prepoved posredovanja osebnih podatkov - nezakonita obdelava in sledljivost).

Gre konkretno za določbe:

- 13. tč. prvega odstavka 165. člena, ki določa, da se kaznuje za prekršek pravna oseba: »če ne hrani podatkov in dokumentacije, pridobljene v zvezi z ugotavljanjem dejanskega lastnika, v skladu z določili tega zakona (tretji odstavek 33. člena);« - hramba podatkov - tudi rok hrambe;
- 31. tč. prvega odstavka 165. člena, ki določa, da se kaznuje za prekršek pravna oseba: »če stranki ali tretji osebi razkrije dejstva iz prvega odstavka 121. člena tega zakona;« - 121. člen predloga zakona določa prepoved posredovanja podatkov, tudi osebnih podatkov;
- 11. tč. prvega odstavka 167. člena, ki določa, da se kaznuje za prekršek pravna oseba: »če ne vodi ločene evidence o dostopu nadzornih organov iz 140. člena tega zakona do podatkov, informacij in dokumentacije iz prvega odstavka 121. člena zakona oziroma je ta evidenca pomanjkljiva (prvi in drugi odstavek 139. člena tega zakona)« - zagotavljanje sledljivosti.

V kolikor v delu, ki se nanaša tako na varstvo osebnih podatkov kot drugih podatkov, IP ne bi bil predviden kot nadzorni in prekrškovni organ za vidik varstva osebnih podatkov (kot je to praksa na vseh drugih področjih), bi v praksi to pomenilo nesistemsko izvajanje nadzora zavezancev in drugih upravljavcev in drugih obdelovalcev osebnih podatkov, ki zbirajo in obdelujejo osebne podatke kot tudi druge podatke na podlagi predloga zakona, oziroma celo uvedbo dvotirnega sistema nadzora nad varstvom osebnih podatkov v RS. V izogib temu IP predlaga, da se bodisi spremenijo prekrškovne določbe na način, da se ne bodo nanašale na nadzor in sankcioniranje zakonske materije predloga zakona z vidika varstva osebnih podatkov bodisi se uvrsti posebna določba s ciljem jasne opredelitve inšpekcijskih in prekrškovnih pristojnosti IP v delu, ki se nanaša na nadzor in sankcioniranje zakonske materije predloga zakona z vidika varstva osebnih podatkov.

Na koncu bi upoštevali vse zgornje pripombe, v katerih ponovno pozivamo predlagatelja k opredelitvi nabora osebnih podatkov, izpostavili še na v 3. členu ZVOP-1 uzakonjeno načelo sorazmernosti, ki naj ga pri presoji, katere podatke vnesti v posamezno določbo, upošteva predlagatelj. Skladno s tem načelom morajo biti osebni podatki, ki se obdelujejo ustrezni in po obsegu primerni glede na namene, za katere se zbirajo in nadalje obdelujejo.

V upanju, da bodo naše pripombe kar v največji meri uslišane, vas lepo pozdravljamo.

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

Pripravila:

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