



Številka: 007-13/2016/7

Datum: 27.5.2016

Ministrstvo za finance

Urad za preprečevanje pranja denarja

mf.uppd@mf-rs.si

Zadeva: Predlog Zakona o preprečevanju pranja denarja in financiranju terorizma

Zveza: Vaš dopis št. 4601-216/2015-298 (23), z dne 24. 5. 2016 ter priloženo gradivo

Spoštovani,

dne 24. 5. 2016 je Informacijski pooblaščenec (v nadaljevanju IP) prejel vaš dopis s pojasnili k dne 24. 3. 2016 in dne 19. 4. 2016 poslanim pripombam IP na predlog novega Zakona o preprečevanju pranja denarja in financiranju terorizma (v nadaljevanju predlog zakona). Najprej pojasnjujemo, da IP ni pristojen za podajo soglasja o skladnosti predloga zakona s predpisi s področja varstva osebnih podatkov, niti posledično nimamo dostopa do sistema IPP, saj kot neodvisen državni nadzorni organ ne nastopamo v vlogi predlagatelja predpisov. Na podlagi 48. člena Zakona o varstvu osebnih podatkov (v nadaljevanju ZVOP-1) smo pristojni zgolj za dajanje predhodnih mnenj ministrstvom, državnemu zboru, organom samoupravnih lokalnih skupnosti, drugim državnim organom ter nosilcem javnih pooblastil o usklajenosti določb predlogov zakonov ter ostalih predpisov z zakoni in drugimi predpisi, ki urejajo osebne podatke.

V skladu s svojimi pristojnostmi vam zato posredujemo odgovor IP na prejeto gradivo in pripombe na predlagane rešitve, pri čemer se sklicujemo na zadnji osnutek besedila zakona (in v njem podano oštevilčenje členov), kot smo ga prejeli v komentar dne 4. 3. 2016 s strani Ministrstva za finance in gradivo prejeto dne 24. 5. 2016. Glede na to, da smo v okviru priprave predloga zakona svoje pripombe podali že dne 28. 8. 2015 (mnenje št. 007-63/2015/2¹) ter 24. 3. 2016 (mnenje št. 007-13/2016/3) v izogib podvajanja pripomb v delih, v katerih pripombe IP na prvotni predlog zakona niso bile upoštevane v tokratnem mnenju pripomb ne podajamo ponovno (nekaterih členov posebej niti ne izpostavljamo, saj veljajo v celoti pripombe iz predhodnih mnenj kot npr. glede 96. (sedaj 98.) člena, glede 102. in 108. člena (sedaj 104. in 110. člena), glede 114. (sedaj 116.) člena, glede 121. (sedaj 123.) člena ter glede 131. in 133. člena).

K 4. členu (sedaj 5. člen)

IP kljub podanim pojasnilom vztraja pri izraženih pomislekih o ustreznosti predlagane ureditve (ne glede na morebitno besedilo veljavnega zakona), ki terja izvajanje ukrepov – npr. pregled stranke – ob vsakem sklepanju poslov navedenih v 15. točki prvega odstavka 4. člena predloga zakona (npr. vsake pogodbe o nepremičninskem posredovanju), ne upoštevajoč okoliščine, iz katerih bi izhajalo povečano tveganje za pranje denarja ali financiranja terorizma.

Pripomba IP po našem mnenju ni v neskladju z Direktivo 2015/849/EU. Slednja namreč s tem v zvezi navaja v 3. točki prvega odstavka 2. člena dikcijo »fizične ali pravne osebe pri izvajanju njihovih poklicnih [poudaril IP] dejavnosti«. V predlogu zakona pa je v 4. členu uporabljena pomensko bistveno širša dikcija »pravnih in fizičnih osebah, ki opravljajo posle v zvezi z dejavnostjo«. V prvem primeru gre po našem razumevanju za posle v zvezi s poklicno dejavnostjo, v drugem pa tudi za vse zasebne posle posameznikov, ki npr. oddajajo svoje stanovanje, prodajajo sliko ipd.

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



Poleg tega opozarjamo, da Direktiva 2015/849/EU v tretjem odstavku 2. člena med drugim določa, da se države članice lahko odločijo, da: »osebe, ki le občasno ali v zelo omejenem obsegu opravljajo finančno dejavnost in pri katerih obstaja majhno tveganje pranja denarja ali financiranja terorizma, niso zajete v področje uporabe te direktive, v kolikor so izpolnjeni vsi naslednji kriteriji: (a) finančna dejavnost je omejena absolutno glede na promet; (b) finančna dejavnost je omejena na posamezne finančne transakcije; (c) finančna dejavnost ni glavna dejavnost takšnih oseb; (d) finančna dejavnost je pomožna in neposredno povezana z glavno dejavnostjo takšnih oseb; (e) glavna dejavnost takšnih oseb ni dejavnost iz točk (a) do (d) ali točke (f) odstavka 1(3); (f) finančna dejavnost se zagotavlja zgolj strankam glavne dejavnosti takšnih oseb in ni na splošno dostopna javnosti.«

K 18. členu (sedaj 19. člen)

Obdelava osebnih podatkov, ki bi jo predstavljalo pridobivanje podatkov v okviru vsakokratnega pregleda stranke ob izvedbi vsake občasne transakcije (torej vsake transakcije, ki pomeni prenos sredstev, ki ne temelji na sklenjenih poslovnih razmerjih stranke z zavezancem) tako nizke vrednosti (vsaka občasna transakcija, ki presega višino 1.000 EUR), po oceni IP predstavlja prekomeren poseg v zasebnost plačnikov oziroma prejemnikov.

K 26. in 27. členu (sedaj 27. in 28. člen)

V zvezi s pridobivanjem podatkov iz kopije osebnega dokumenta v digitalni obliki IP ponovno opozarja, da vztraja pri podanih pripombah, saj je po oceni IP primerneje možnost posredovanja osebnih dokumentov v elektronski oziroma digitalni obliki iz predloga zakona izključiti, oziroma zakonsko določbo vsaj dopolniti z dolžnostjo zavezanca, da po pridobitvi relevantnih podatkov iz osebnega dokumenta, posredovanega v elektronski oziroma digitalni obliki, kopijo slednjega takoj uniči.

Določbe Zakona o davčnem postopku, ki jih navajate kot utemeljitev primernosti predlagane ureditve, stališča IP ne spreminjajo. Nanašajo se namreč na bistveno ožji krog primerov (zgolj v zvezi s postopki dolžne skrbnosti iz priloge I Sporazuma med Vlado Republike Slovenije in Vlado Združenih držav Amerike o izboljšanju spoštovanja davčnih predpisov na mednarodni ravni in izvajanju FATCA (Uradni list RS – MP, št. 8/14 – v nadaljnjem besedilu: sporazum) za identificiranje računov ZDA, o katerih se poroča, in računov, ki jih imajo nesodelujoče finančne institucije, za katere se zahteva poročanje po sporazumu), pri čemer je hramba dokaznih listin na tej podlagi v elektronski obliki dopustna zgolj v primeru, če ni možna hramba v izvorniku.

K 43., 44., 45. in 46. členu (sedaj 44., 45., 46. in 47. člen)

IP sicer pozdravlja dodatne dopolnitve novega 47. člena predloga zakona glede namena javnosti podatkov o dejanskih lastnikih v registru dejanskih lastnikov, ki ga vzdržuje in upravlja Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence (v nadaljevanju AJ PES), kljub temu pa ostajajo naši bistveni pomisleki glede sorazmernosti predvidenega ukrepa javne objave na spletu nekaterih njihovih podatkov v poslovnem registru.

K 64. členu (sedaj 66. člen)

IP je v tem delu zgolj opozoril na besedilo, ki po našem razumevanju ni jasno. Iz dodatnih pojasnil, ki ste jih podali, pa še vedno ni razvidno, v katerih okoliščinah bo imetništvo vrednostnih papirjev stranke pri poslovanju s stranko (torej gre tako za fizične kot pravne osebe) sploh relevantno (npr. pri vsakem sklepanju poslov zastopanja pravne osebe, pravnega razpolaganja s poslovnimi deleži, pri poslih, ki kot pogoj predvidevajo izkazovanja lastništva poslovnega subjekta ipd. ali pri vsakem poslu).

K 70., 122. in 123. členu (sedaj 72., 124. in 125. člen)

IP pozdravlja dopolnitev 70., 122. in 123. člena (sedaj 72., 124. in 125. člen) predloga zakona na način, da se kot pogoj za dopustnost posredovanja osebnih podatkov v tretje države določi, da mora tretja država zagotavljati ustrezno raven varstva osebnih podatkov, ter da mora zavezanec pridobiti pisno zagotovilo za to.

Opozarjamo pa, da predlog zakona še vedno 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.

K 88. členu (sedaj 90. člen)

Zakonska določba predmetnega člena, ki dopušča ob širokem tolmačenju tudi pridobivanje podatkov 'na zalogo' z namenom preverjanja, ali v zvezi z določeno dejavnostjo obstaja sum pranja denarja ali financiranje terorizma, je po oceni IP pojmovno preveč odprta in pomeni preširoko pooblastilo glede na to, da je v tem okviru, kot pojasnujete, predvideno zbiranje osebnih podatkov.

K 103. členu (sedaj 105. člen)

IP predlaga dopolnitev predloga zakona v tem delu vsaj na način, da se kot pogoj za dopustnost posredovanja osebnih podatkov v tretje države določi, da mora tretja država zagotavljati ustrezno raven (zgolj pojem zagotavljanje varstva osebnih podatkov ne zadošča) varstva osebnih podatkov, ter da mora Urad RS za preprečevanje pranja denarja (v nadaljevanju Urad) pridobiti pisno zagotovilo za to pred posredovanjem.

K 105. členu (sedaj 107. člen)

Vezano na pripombe k prejšnjemu členu, predlagamo tudi v tem delu vsaj dopolnitev v smeri, da mora Urad zavrniti posredovanje, če pred posredovanjem ne prejme ustreznega pisnega zagotovila s strani ciljne institucije o zagotavljanju ustrezne ravni varstva osebnih podatkov (zgolj pojem zagotavljanje varstva osebnih podatkov ne zadošča).

K 107. členu (sedaj 109. člen)

Glede na to, da ta zakonska določba predstavlja neposredno podlago za t.i. spontano posredovanje informacij in podatkov tujim finančno obveščevalnim enotam, bi jo bilo treba dopolniti na način, da bi se jasno opredelilo, katere (osebne) podatke sme pri tem Urad posredovati.

K 110. členu (sedaj 112. člen)

Člen ureja posredovanje pobude tuji finančno obveščevalni enoti za začasno ustavitev transakcije. Enako kot v 107. členu (sedaj 109. člen) mora biti nabor podatkov, ki so predmet posredovanja, določen že v zakonu.

K 137. členu

Poleg že posredovanih pripomb na 14. 4. 2016 prejeti osnutek besedila 137. člena novega ZPPDFT IP ponovno opozarja, da bi bilo treba upoštevajoč Ustavo RS in ZVOP-1 za vsako posamezno evidenco, ki naj bi jih vodili Urad ali drugi zavezanci po ZPPDFT, glede na zakonite konkretne namene, ki jih je treba ustrezno omejiti in opredeliti (v povezavi z izkazanimi potrebami in zakonitimi nalogami) oceniti, kateri podatki so za to nujno potrebni.

Opredeliti bi bilo torej treba, s katero evidenco naj bi se posamezna evidenca Urada povezovala, ob uporabi katerega povezovalnega znaka ter katere podatke, naj bi se na ta način vnašalo v vsako posamezno evidenco. Ureditev, kot je predvidna v osnutku besedila, ki smo ga prejeli, namreč predvideva nesorazmerno zbiranje in obdelavo osebnih podatkov in posledično poseg v zasebnost posameznikov (tako rekoč vseh prebivalcev Slovenije), za katera v prejetih obrazložitvah ni izkazana utemeljena potreba. Oziroma, če gre za pridobivanje posameznih osebnih podatkov, ki so potrebni v konkretnem primeru za obravnavo primera (in ne za vse primere obravnav po npr. določenem členu), je treba opredeliti, za katere namene in katere osebne podatke lahko v posameznem primeru Urad pridobiva (lahko tudi po elektronski poti, nikakor pa ne s povezovanjem zbirk za namene avtomatičnega črpanja podatkov iz zbirk na zalogo).

K 138. členu

Poleg že podanih pripomb k temu členu opozarjamo, da je upoštevajoč podana pojasnila k 10. odstavku 138. člena predloga zakona treba uskladiti besedilo 137. in 138. člena: 5. točka 4. odstavka 137. člena namreč govori o »evidenci o iznesenih osebnih podatkih iz države iz 106. in 107. člena tega zakona« medtem ko 10.

odstavek 138. člena navaja evidence: »o iznesenih osebnih podatkih iz države iz 104., 105., 106. in 107. člena tega zakona, ki jih upravlja urad«.

K 163. in 164. členu (sedaj 162. in 163. člen)

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 ste, kot navajate, besedilo tretjega odstavka novega 162. člena predloga zakona dopolnili na način, da se določa, da je namen javne objave informacij po tem členu »v preprečevanju kršitev zakonskih določb in s tem večje pravne varnosti pri sklepanju poslovnih razmerij in integritete poslovnega okolja, ter obveščanju zainteresirane javnosti o delovanju poslovnih subjektov, ki delujejo v poslovnem okolju in pravnem prometu, na področju predpisov o preprečevanju pranja denarja in financiranja terorizma«. Nadzorni organi pa naj bi v skladu s temi členi 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.

Po oceni IP takšna objava osebnih podatkov zavezancev oziroma kršiteljev upoštevajoč navedene namene, ki se z objavo zasledujejo, ne more biti upravičena z vidika (ne)sorazmernosti posega v informacijsko zasebnost posameznikov.

K 165. in 167. členu (sedaj 164. in 166. člen)

Dodatno želi IP upoštevajoč vaša pojasnila ponovno 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 sistemskega ZVOP-1 in Zakona o Informacijskem pooblaščenju. 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 nesistemske 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