



Številka: 007-40/2017/32

Datum: 19. 2. 2018

Ministrstvo za finance
gp.mf@gov.si

ZADEVA: spremembe Zakona o centralnem kreditnem registru z namenom avtomatiziranega dostopa članov do sistema SISBON, povezovanja zbirk ter avtomatiziranega odločanja o odobritvi kreditov potrošnikom – MNENJE

ZVEZA: prejeta gradivo ocene učinkov Združenja bank Slovenije, dopis Združenja bank Slovenije št. 20/2018-KH, z dne 29. 1. 2018 s priloženim gradivom predloga sprememb Zakona o centralnem kreditnem registru ter dopis Banke Slovenije št. 41.00-0056/18-RK z dne 31. 1. 2018 s priloženim osnutkom ocene učinkov Banke Slovenije

Spoštovani,

uvodoma želi Informacijski pooblaščenec (v nadaljevanju IP) pozdraviti resno izkazano namero vašega ministrstva kot predlagatelja sprememb Zakona o centralnem kreditnem registru (Ur. l. RS, št. 77/16; ZCKR), da k spremembam ZCKR pristopi preišljeno in s ciljem dejanskega varovanja pravic posameznikov do zasebnosti, kot tudi drugih vidikov pravic posameznikov (predvsem pravic potrošnikov). Ob tem želimo poudariti, da IP nikakor ne nasprotuje spremembam Zakona o centralnem kreditnem registru z namenom avtomatiziranega dostopa članov do sistema SISBON, povezovanja zbirk ter avtomatiziranega odločanja o odobritvi kreditov potrošnikom samim po sebi. Kot smo že večkrat poudarili, je edini cilj naših pripomb in prizadevanj po konstruktivnem sodelovanju zagotoviti v tem procesu, da se pravočasno upoštevajo in v zakonu posledično ustrezno naslovijo vse potencialne resne posledice takšnih sprememb za posameznike, kar ni mogoče brez pravočasne identifikacije vseh tveganj obdelav osebnih podatkov in morebitnih drugih tveganj, ki na to vplivajo. Ta tveganja so povezana tako s samo spremembo narave obdelave podatkov (avtomatiziran dostop brez sodelovanja fizične osebe, povezovanje zbirk, avtomatizirano sprejemanje odločitev in profiliranje) kot tudi z raznolikostjo članov SISBON, raznolikostjo kanalov avtomatiziranega dostopa, vrst obdelave.

Naša opozorila je v različnih delih potrdila tudi vsebina vseh prejetih gradiv: ugotovitve ocene učinkov vsebovane v dokumentu *Analiza učinka na varstvo osebnih podatkov glede na Splošno uredbo o varstvu podatkov za odpravo zakonske omejitve za avtomatizacijo postopka odobravanja kreditov* z dne 11. 12.2017, ki jo je pripravilo Združenje bank Slovenije (v nadaljevanju ZBS) v vlogi gospodarskega interesnega združenja, ugotovitve ocene učinkov vsebovane v dokumentu *Ocena učinkov na varstvo osebnih podatkov v povezavi s predlagano spremembo ZCKR za avtomatiziran dostop do sistema SISBON, povezovanja zbirk podatkov ter avtomatiziranega odločanja o odobritvi kreditov potrošnikom* z dne 19. 1. 2018, ki jo je pripravila Banka Slovenije (v nadaljevanju BS) ter stališča Zveze potrošnikov Slovenije (v nadaljevanju ZPS) z dne 2. 2. 2018. Enako izhaja tudi iz povzetkov sestanka deležnikov na vašem ministrstvu v zvezi s predlaganimi spremembami zakona z dne 7. 2. 2018, ki se ga zaradi drugih nujnih obveznosti žal IP ni mogel udeležiti.

Iz teh izhaja naslednje:

- da obstajajo resna tveganja tako za varstvo osebnih podatkov kot tudi druge pravice posameznikov;
- da obstajajo tveganja, glede katerih še ni povsem razjasnjeno, kdo jih bo naslovil;
- da predvsem ni znano, kakšna so tveganja pri tistih članih sistema SISBON, ki niso članice ZBS;
- da pomeni naslovitev tveganj z vidika zagotavljanja varstva osebnih podatkov pomembne finančne posledice za državo in člane sistema SISBON;
- da tveganja, povezana s pravicami potrošnikov niso zanemarljiva in so bila doslej le delno naslovljena;
- da ni povsem jasno razvidna dobrobit posameznika v zvezi z novimi oblikami obdelav osebnih podatkov (ki povečujejo tveganja zlorab);
- da z vidika bank, sploh pa ne drugih članov sistema SISBON, ni povsem jasno razvidna množičnost in nujnost potrebe po takojšnji zagotovitvi takšnih sprememb;
- da narava in vrsta tveganj ni neodvisna in je tesno povezana tudi z raznolikostjo kanalov avtomatiziranega dostopa, ki doslej niso bili jasno opredeljeni in ločeno naslovljeni (npr. bančni avtomat, spletna banka, mobilna banka, osebno s sodelovanjem bančnega uslužbenca, morebitne tretje opcije).

Zato želi IP jasno poudariti, da bi bilo pred nadaljnjo pripravo besedila predloga sprememb ZCKR najprej treba:

1. prepoznati, kdo so tisti deležniki, ki lahko posamezna odprta tveganja analizirajo (v nekaterih primerih bo po mnenju IP nujno tesnejše sodelovanje med njimi in ne ločena priprava ocene, kot je bilo to izvedeno doslej);
2. v tem delu, kot primeroma navajamo v nadaljevanju, ustrezno dopolniti celovito oceno učinkov v zvezi z varstvom podatkov (ne le s strani BS, ampak tudi s strani ZBS in ustreznih drugih deležnikov);
3. na podlagi obeh obstoječih ocen učinkov opredeliti, katere ukrepe mora vsebovati ZCKR, katere pravila oz. drugi predpisi o njegovem delovanju in kaj je naloga in odgovornost članov sistema SISBON izhajajoč iz področnih predpisov.

Šele po razjasnitvi navedenega bi po mnenju IP lahko odgovorno pristopili k presoji, ali so navedene sistemske spremembe glede na tveganja, ki jih prinašajo, potrebne in kako bo zasledovane cilje najboljše naslovlila sprememba ZCKR. Prav tako pa ni izključeno, da bi bilo eventualno za to treba spremeniti še kak drug predpis.

Kot ugotavlja IP na podlagi prejetega gradiva, gre z vidika varstva osebnih podatkov za tri bistvene elemente, od katerih vsak s seboj prinaša določena tveganja, ki jih po točkah podrobneje pojasnjujemo.

1. avtomatiziran dostop - tveganja povezana z zanesljivostjo identifikacije:

Pridobivanje osebnih podatkov iz sistema SISBON brez sodelovanja osebe prinaša tveganja tako na strani BS kot upravljavca kot na strani bank in drugih članov SISBON, kar izhaja tudi iz obeh ocen učinkov (ZBS in BS).

V tem delu IP izpostavlja nujnost jasne opredelitve, katere konkretne ukrepe (na zakonski ravni) se bo opredelilo kot obvezne s ciljem opredelitve ustrezne ravni zagotavljanja varne in zanesljive identifikacije posameznika. Navedeno je neizogibno povezano z raznolikostjo kanalov možnih vstopnih točk, preko katerih bo mogoče podati zahtevo, ki bo podlaga za začetek postopka avtomatiziranega preverjanja podatkov v SISBON (pobudo, ki je osnova za začetek postopka

odobritve kredita oz. druge oblike upniško-dolžniškega razmerja). Doslej je to presojo opravljala oseba na banki, ki je osebno morala presoditi izpolnjevanje pogoja potrebnosti preverjanja. V oceni učinkov BS (npr. stran 14) so zgolj primeroma navedeni možni načini obveščanja komitenta in različni načini identifikacije, prav tako so v tveganju št. 1 in 2 v oceni učinkov ZBS (strani 8 in 9) zgolj naštet primeri preverjanja pristnosti (npr. videoidentifikacija, klik na ustrezni 'disclaimer') ni pa jasno opredeljeno, kateri so tisti minimalni ukrepi, s katerimi se mora zagotoviti preverjanje istovetnosti glede na resne posledice obranave 'nepravilne'/'lažne' vloge podane npr. s strani nepooblaščen tretje osebe oz. v primeru zlorabe identitete.

V tem delu se po mnenju IP kažejo predvsem tveganja ustreznega zagotavljanja in dokazovanja, da je veljavno soglasje oz. pobudo res podala tista oseba, za katero se vlagatelj izkazuje (torej preprečevanje zlorab ali napak zaradi napačne identifikacije). Kot posebej tvegano se kaže vlaganje zahtev preko bančnih avtomatov, ki kot izhaja iz gradiva, izrecno ni izključeno. Ta del tveganj v obeh delih ocen učinkov ni celovito naslovljen, ker niso jasno opredeljeni kanali vstopa v postopek oz. podaje zahteve.

2. povezovanje zbirk bank in drugih članov sistema SISBON s SISBON:

Najprej izpostavljam, da tveganja povezana s povezovanjem zbirk osebnih podatkov v oceni učinkov BS niso opredeljena, prav tako jih ne vsebuje ocena učinkov ZBS. Zato ocenjujemo, da se najprej določi, kdo naj bi bil pristojen za prepoznavo vseh vidikov teh tveganj.

Povezovanje zbirk prinaša med drugim brez dvoma najmanj povečanje tveganja nenadzorovanega širjenja obdelave ter vnosa podatkov iz SISBON v druge zbirke članov SISBON in posledično nenadzorovane širitve namenov obdelave, zagotavljanja nadzora in tveganja zavarovanja pred zlorabami in nepooblaščenim dostopom.

Kot izhaja iz obeh ocen učinkov (ZBS in BS), naj bi se navedeno preprečevalo predvsem z ustreznim zagotavljanjem revizijske sledi, ki pa bo primarno odgovornost in tudi 'tehnična' naloga bank. Zato se zastavlja vprašanje nujnosti opredelitev dodatne zakonske zahteve po zagotavljanju ustrezne stopnje sledljivosti (poleg obstoječih zahtev po 12. in 19. členu ZCKR) in dodatnih ukrepov v zvezi z rednim izvajanjem notranjega nadzora nad tem, ali člani SISBON takšno sledljivost tudi v praksi zagotavljajo. Vsekakor pozdravljamo predlagani ukrep neodvisne predhodne 'vstopne' revizije in vsakoletne revizije, ki ga na strani 15 svoje ocene učinkov predlaga BS. V razmislek pa podajamo možnost, da se to zakonsko opredeli kot pogoj za dodelitev opisane 'dodatne' oblike dostopa oz. se odsotnost izrecno opredeli kot razlog za odvzem ali celo predvidi izključitev člana iz sistema.

3. avtomatizirano sprejemanje odločitev in oblikovanje profilov na podlagi avtomatizirane obdelave

Upoštevajoč zakonodajo s področja varstva potrošnikov in posebej zakon o potrošniških kreditih, bi po mnenju IP ta del moral biti zakonsko urejen tudi z vidika opredelitve zaščitnih ukrepov za potrošnike povezanih z uvajanjem avtomatiziranega odločanja in profiliranja (določitev ocene kreditne sposobnosti z avtomatizirano obdelavo osebnih podatkov in avtomatiziranim odločanjem je namreč prav to). Cilj predlaganih sprememb je namreč, kot izhaja iz vseh prejetih gradiv prav slednje. Gre za izrazito občutljivo področje z vidika pravic posameznika, kjer nikakor ne moremo trditi, da je avtomatizirano sprejemanje odločitev in oblikovanje profilov (za kar bo pri hitrem odobravanju kreditov brez sodelovanja bančnega uslužbenca brez dvoma šlo) nujno za sklenitev pogodbe (pogodbo bi brez dvoma lahko sklenili – kot doslej z ustreznim sodelovanjem bančnega uslužbenca) niti iz prejetega gradiva ni razvidno, kako naj bi se zagotovilo zakonito pridobivanje privolitve za tovrstno obdelavo osebnih podatkov upoštevajoč vse zahteve nove uredbe.

IP se vsebinsko do predloga sprememb ZCKR, ki ga je podalo ZBS dne 29. 1. 2018 ne more opredeliti, dokler niso naslovljena zgoraj navedena odprta vprašanja.

Poleg tega ponovno izpostavljam, da je s ciljem celovite izvedbe ocene učinka (kot to določa tudi nova evropska Splošna uredba o varstvu podatkov, ki se začne uporabljati 25. 5. 2018) treba v okviru postopka ocene vsekakor nasloviti tudi izpostavljene skrbi in pomisleke Zveze potrošnikov Slovenije.

Ob tem ne ponavljamo stališč IP o zakonskih podlagah za povezovanje javnih zbirk osebnih podatkov oziroma javnih evidenc ter zakonskih omejitev uporabe avtomatiziranega odločanja oziroma avtomatizirane obdelave osebnih podatkov, pri kateri se o posamezniku lahko sprejme odločitev, ki ima za posledico pravne učinke v zvezi z njim, do katerih se je IP že večkrat opredelil¹.

S spoštovanjem,

Mojca Prelesnik, univ. dipl. prav.
informacijska pooblaščenka

Pripravila:
Alenka Jerše
namestnica informacijske pooblaščenke

¹ Na primer v mnenju IP št. 007-40/2017/2, z dne 20. 4. 2017 https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/pripombe/MF_avtomatizirana_obdelava_podatkov_iz_SISBON_in_pov_ezovanje-april2017.pdf