



REPUBLIKA SLOVENIJA

INFORMACIJSKI
POOBLAŠČENEC

Dunajska cesta 22, 1000 Ljubljana

T: 01 230 9730

www.ip-rs.si

gp.ip@ip-rs.si

Številka: 007-58/2024/5

Datum: 6. 3. 2025

Ministrstvo za finance
gp.mf@gov.si

Zadeva: Predlog Zakona o plačilnih in javnofinančnih storitvah (EVA: 2024-1611-0038) – mnenje

Zveza: Vaš dopis št. 007-427/2024/36 prejet dne 14. 2. 2025 ter priloženo gradivo

Spoštovani,

na podlagi vašega zaprosila, 3. točke prvega odstavka 55. člena Zakona o varstvu osebnih podatkov (ZVOP-2) ter 57. člena Uredbe (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter razveljavitvi Direktive 95/46/ES (Splošna uredba) v nadaljevanju posredujemo mnenje Informacijskega pooblaščenca (IP) k prejetemu Predlogu Zakona o plačilnih in javnofinančnih storitvah (EVA: 2024-1611-0038, v nadaljevanju predlog zakona), ki nam je bil posredovan tekom postopka usklajevanja pripravljenega vladnega gradiva.

Uvodoma predlagatelj pojasnjuje, da predlog zakona ne uvaja novih zbirk osebnih podatkov, kajti Uprava Republike Slovenije za javna plačila (v nadaljnjem besedilu UJP), katere naloge in pristojnosti ureja predlog zakona, te naloge že opravlja skladno z Zakonom o opravljanju plačilnih storitev za proračunske uporabnike (Uradni list RS, št. 77/16 in 47/19), Zakona o plačilnih storitvah, storitvah izdajanja elektronskega denarja in plačilnih sistemih (Uradni list RS, št. 7/18, 9/18-popr. in 102/20) ter drugimi predpisi, ki urejajo delo UJP.

IP uvodoma izpostavlja, da morajo biti **v skladu z 38. členom Ustave RS in 6. členom ZVOP-2 nabor in namen zbiranja osebnih podatkov ter rok hrambe določeni z zakonom**. Drugi odstavek 6. člena ZVOP-2 podrobneje določa, da je obdelava osebnih podatkov zaradi izvajanja zakonske obveznosti zakonita le, če obdelavo osebnih podatkov vrste osebnih podatkov, ki naj se obdelujejo, kategorije posameznikov, na katere se ti osebni podatki nanašajo, namen njihove obdelave in rok hrambe osebnih podatkov ali rok za redni pregled potrebe po hrambi določa zakon. Če je mogoče, se v zakonu določijo tudi uporabniki osebnih podatkov, posamezna dejanja obdelave ter drugi ukrepi za zagotovitev zakonite, poštene in pregledne obdelave.

Dodatno IP poudarja, da morata biti vsaka obdelava osebnih podatkov, kot tudi njeno urejanje na zakonski ravni, vedno skladna z načelom sorazmernosti. To med drugim pomeni, da je treba npr. pri opredelitvi nabora podatkov, namena obdelave, roka hrambe in podobno, vedno določiti minimalen potreben nabor podatkov za obdelavo, minimalen rok hrambe oziroma minimalen poseg v zasebnost, ki je primeren, potreben in učinkovit za uresničitev zakonitih ciljev obdelave, tj. namenov, za katere se obdelava izvaja.

IP pozdravlja prejet predlog predlagatelja za posvetovanje z nadzornim organom pri pripravi obravnavanega zakonodajnega gradiva.

Predlagatelj s predlogom tega zakona v celoti nadomešča veljavni Zakon o plačilnih storitvah za proračunske uporabnike (Uradni list RS, št. 77/16 in 47/19), ki ureja naloge in organizacijo UJP ter vodenje Registra proračunskih uporabnikov in plačilne storitve, ki jih UJP izvaja za neposredne in posredne uporabnike državnega in občinskih proračunov (državo/državne organe oziroma občine ter javne zavode, javne agencije in javne sklade), upošteva nove storitve in naloge UJP ter ureja tudi zbiranje, obdelovanje, namen uporabe oziroma obdelave osebnih podatkov, ki se obdelujejo v javnem sektorju.

Kot ugotavljamo na podlagi analize prejetega besedila, se obdelave osebnih podatkov nanašajo zlasti na sledeče člene predloga zakona, in sicer 46. (obdelava osebnih podatkov), 47. (skupno upravljanje osebnih podatkov) in 48. člen (hramba podatkov in dokumentov). Glede slednjega s katerim predlagatelj določa hrambo podatkov in dokumentov IP nima posebnih pripomb.

V nadaljevanju podajamo konkretnejše pripombe na **46. člen predloga zakona**.

V prvem odstavku 46. člena predloga zakona predlagatelj določa zakonsko podlago, da za namen opravljanja plačilnih in pripadajočih storitev v skladu s tem zakonom obdeluje osebne podatke fizičnih oseb, prejemnikov javnih sredstev oziroma plačnikov javnih sredstev, in sicer osebno ime, naslov, številko transakcijskega računa, številko plačilne kartice, telefonsko številko in elektronski naslov.

Glede na tako spremenjeno določbo tega odstavka z besedilom katere je predlagatelj upošteval pripombe IP dane med posvetovanjem tako glede zmanjšanja števila oziroma vrste osebnih podatkov, ki jih za ta namen zbira UJP kot upravljavec tako oblikovane zbirke pridobljenih podatkov, kot sedaj natančno določen nabor osebnih podatkov, ki jih za ta namen zbira, saj je črtal določbo »drugi osebni podatki, ki jih vsebuje dokumentacija, ki je podlaga za izvajanje plačilnih in pripadajočih storitev«, IP nima posebnih dodatnih pripomb, opozarja pa naj predlagatelj skladno z načelom sorazmernosti ponovno presodi ali sta oba podatka tako telefonska številka kot elektronski naslov nujna za doseg istega cilja.

V nadaljevanju IP izpostavlja, da poslovni subjekti, ki za UJP opravljajo storitve vzdrževanja in nadgradnje aplikativne programske opreme (v nadaljnjem besedilu APO) in se lahko v okviru odprave napak in vzdrževanja ter namestitev nadgradnje seznani z osebnimi podatki, ki se nahajajo v posamezni APO, osebne podatke fizičnih oseb obdelujejo, saj obdelava osebnih podatkov skladno z 2. točko 4. člena Splošne uredbe pomeni vsako dejanje ali niz dejanj, ki se izvaja v zvezi z osebnimi podatki ali nizi osebnih podatkov z avtomatiziranimi sredstvi ali brez njih, kot je zbiranje, beleženje, urejanje, strukturiranje, shranjevanje, prilagajanje ali spreminjanje, priklic, vpogled, uporaba, razkritje s posredovanjem, razširjanje ali drugačno omogočanje dostopa, prilagajanje ali kombiniranje, omejevanje, izbris ali uničenje, kar pomeni tudi zgolj vpogled ali razkritje s posredovanjem, razširjanje ali drugačno omogočanje dostopa.

Enako izpostavljamo tudi glede drugega odstavka 46. člena predloga zakona v primeru kadar se s podatki seznani drugi subjekti in so posledično potencialni pogodbeni obdelovalci teh osebnih podatkov ali uporabniki kot javni organi, ki so jim bili osebni podatki razkriti ter se ne štejejo kot javni organi v primeru kadar prejmejo osebne podatke v okviru posamezne poizvedbe v skladu s pravom Unije ali pravom države članice, za uporabnike.

IP zato pripominja, da morajo navedeni deležniki tako posledično **zagotoviti tudi ustrezno varnost osebnih podatkov**.

Glede četrtega odstavka 46. člena predloga zakona IP prav tako pozdravlja upošteevane pripombe predlagatelja, ki je nabor podatkov, ki jih za ta namen zbira skrajšal in črtal generalno klavzulo »druge tehnične podatke o uporabi spletne storitve, ki se uporabljajo za merjenje in izboljševanje učinkovitosti

spletne storitve, za pomoč uporabnikom pri ugotavljanju težav s strojno in programsko opremo UJP, za upravljanje spletne storitve ter prepoznavo uporabnikov, kot npr. vrsta in različica spletnega brskalnika, uporabljen operacijski sistem in platforma, datum in čas obiska oziroma ogleda, trajanje uporabe spletne storitve, obiskana domena, prenos datoteke, prenesena količina podatkov, geolokacijski podatki o uporabi spletnih storitev, skladno s pogoji in omejitvami za uporabo sledilnih tehnologij in obdelavo spletnih piškotkov, določenimi v zakonu, ki ureja elektronske komunikacije».

Ob tem IP zgolj dodaja, da iz obrazložitve predlaganega odstavka tega člena ne izhaja zakaj bi bilo nujno potrebno za doseg cilja predlagatelja oziroma sorazmerno glede na zasledovani cilj oziroma namen obdelave zbirati tudi IP naslov uporabnika (angl. *Internet Protocol*), tj. identifikacijsko številko računalnika, priključenega v medmrežje, ki se uporablja kot enolična oznaka uporabnika oziroma zakaj predlagatelj istega cilje ne bi mogel doseči na milejši način, tudi z vidika preprečevanja morebitnih goljufij oziroma drugih kaznivih dejanj.

Po pregledu navedenih namenom obdelave osebnih podatkov vezanih na četrti odstavek 46. člena v obrazložitvi predloga zakona, IP poudarja, da naj predlagatelj operativne namene oziroma opredeljene aktivnosti, ki so podlaga takšnim obdelavam izrecno navede v odstavku tega člena ter pojasni kdaj in na kateri pravni podlagi prične s preiskavo sumljivih plačilnih transakcij.

Enako kot že zgoraj navedeno v primerih kadar pride do seznanitve z osebnimi podatki fizičnih oseb, se predlagatelju tudi za primer četrtega odstavka tega člena svetuje, da se v primerih vzdrževanja in nadzora APO ali odpravljanja napak v okviru vzdrževanja APO in tehnične podpore pri morebitnih težavah, opredeli **ali pride do pogodbene obdelave osebnih podatkov ali imajo dostop do podatkov zgolj kot uporabniki**.

Glede petega odstavka 46. člena predloga zakona IP opozarja, da iz vsebine določbe izhaja nedoločna opredelitev katere osebne podatke bi predlagatelj lahko zbiral (pridobival), saj se pri namenu takšne obdelave in pravni podlagi sklicuje tako na ta kot na druge zakone, ki urejajo posamezne storitve in naloge UJP kar ni v skladu z obveznostjo upravljavca iz drugega odstavka 6. člena ZVOP-2 in iz katere izhaja, da mora biti zakonska podlaga za obdelavo osebnih podatkov jasno in nedvoumno določena.

IP ob tem še dodaja, da iz obrazložitve navedenega člena prav tako izhaja, da je predlagatelj opravil predhodno posvetovanje z IP skladno z določbami 24. člena ZVOP-2, pri tem pa ni razumljivo ali predlagatelj meni, da bi glede na predlagane zakonske določbe moral oziroma želel opraviti tudi oceno učinka ob pripravi tega predpisa, saj citirani člen vzpostavlja obveznost, da se posvetovanje z nadzornim organom opravi kadar se ob pripravi zakonodajnega gradiva mora pripraviti tudi t. i. zakonodajna ocena učinka.

Glede vsebine **47. člena predloga zakona** IP podaja sledeče pripombe. Predlagatelj navaja, da sta UJP in proračunski uporabnik oziroma zunanji ponudnik skupna upravljavca osebnih podatkov, skladno z določbami Splošne uredbe.

Skupno upravljanje osebnih podatkov ureja 26. člen Splošne uredbe, in sicer so, kadar dva ali več upravljavcev, ki skupaj določijo namene in načine obdelave, le ti skupni upravljavci.

Skupni upravljavci na pregleden način z medsebojnim dogovorom določijo dolžnosti vsakega od njih z namenom izpolnjevanja obveznosti v skladu s to uredbo, zlasti v zvezi z uresničevanjem pravic posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki, in nalogami vsakega od njih glede zagotavljanja informacij iz 13. in 14. člena, razen če in kolikor so dolžnosti vsakega od upravljavcev določene s pravom Unije ali pravom države članice, ki velja za upravljavce. Z dogovorom se lahko določi kontaktna točka za posameznike, na katere se nanašajo osebni podatki.

Dogovor iz prejšnjega odstavka ustrezno odraža vlogo vsakega od skupnih upravljavcev in njegovo razmerje do posameznikov, na katere se nanašajo osebni podatki. Vsebina dogovora se da na voljo posamezniku, na katerega se nanašajo osebni podatki.

Pri tem pa lahko posameznik, na katerega se nanašajo osebni podatki, ne glede na pogoje dogovora uresničuje svoje pravice v skladu s to uredbo glede vsakega od upravljavcev in proti vsakemu od njih.

Predlagatelju se svetuje, da tudi določi kateri izmed skupnih upravljavcev je dolžan izvesti morebitno oceno učinka (35. člen Splošne uredbe), zagotavljati varnost osebnih podatkov (32. člen Splošne uredbe), sklepati pogodbe z morebitnimi zunanjimi vzdrževalci informacijskega sistema (28. člen Splošne uredbe) ter druge obveznosti. Za zakonitost obdelave osebnih podatkov pa so odgovorni UJP in proračunski uporabnik oziroma zunanji ponudnik samostojno, kar pomeni, da so dolžni zagotavljati vse obveznosti iz Splošne uredbe na svojem področju.

Splošna uredba v 26. členu dopušča, da medsebojna razmerja (dolžnosti vsakega od njih) med posameznimi skupnimi upravljavci uredijo skupni upravljavci sami z medsebojnim dogovorom, lahko pa so dolžnosti vsakega od njih urejene že na ravni zakona, kot je to razvidno tudi iz 47. člena predloga zakona.

Navedeno pomeni, da bodo morali subjekti, ki so skupni upravljavci, v praksi skleniti tudi dogovor o skupnem upravljanju skladno z določbami 26. člena Splošne uredbe, s katerim bodo uredili še druge dolžnosti, ki ne izhajajo že iz predlaganih zakonskih določb.

Z vidika skupnega upravljanja IP opozarja, da skladno s tretjim odstavkom 47. člena predloga zakona za zakonitost obdelave in informacijsko varnost ne more biti odgovoren zgolj proračunski uporabnik, kvečjemu za točnost in ažurnost podatkov, ne glede na navedbe predlagatelja, da UJP podatkov za namen izvedbe plačilnih storitev ne zbira neposredno od posameznikov, ampak jih zbira in v informacijsko-komunikacijsko infrastrukturo UJP vnaša proračunski uporabnik. Predlagatelj je odgovoren, da samo vsebino informacijske-komunikacijske infrastrukture UJP določi tako, da zbiranje drugih osebnih podatkov posameznikov, razen tistih za katere obstaja zakonska podlaga, ne bo mogoče.

Enako velja tudi glede namena obdelave kot je določen v četrtim odstavku 47. člena predloga zakona, saj je namen obdelave osebnih podatkov vsem upravljavcem skupen in ga ne more določati pri izvajanju storitve za posameznika proračunski uporabnik sam oziroma zunanji ponudnik.

IP ob tem ugotavlja, da je predlagatelj določil zakonsko podlago glede načina uveljavljanja pravic posameznikov, in sicer v petem odstavku 47. člena predloga zakona, kjer je določeno, da informacije, ki jih je upravljavec dolžan zagotoviti posamezniku, zagotavljata upravljavca ločeno. Proračunski uporabnik oziroma zunanji ponudnik zbira osebne podatke od posameznika, zato je le-ta dolžan zagotoviti podatke, ki jih določa 13. člen Splošne uredbe. UJP podatkov ne zbira neposredno s strani posameznikov, zato je v tem primeru zavezan za informiranje posameznika skladno s 14. členom Splošne uredbe.

Predlog zakona v šestem odstavku istega člena ureja, da uveljavlja posameznik pravico do dostopa, dopolnitve, popravka, blokiranja, izbrisa ali ugovora osebnih podatkov pri proračunskem uporabniku oziroma zunanjem ponudniku. V sedmem odstavku istega člena predlagatelj ureja posredovanje vlog s katerimi posamezniki uveljavljajo navedene pravice v šestem odstavku istega člena, s strani UJP proračunskemu uporabniku oziroma zunanjemu ponudniku, in sicer v treh delovnih dneh. V osmem odstavku 47. člena predloga zakona pa je določeno, da posameznik določenih pravic (pravice do dopolnitve, popravka, blokiranja ali izbrisa osebnih podatkov), ki so del izvršene plačilne transakcije, ne more uveljavljati pri UJP. V tem delu IP nima posebnih pripomb.

Glede **izdaje podzakonskih predpisov** kot je to določeno v 57. členu predloga zakona, IP ugotavlja, da osnutki podzakonskih aktov niso bili objavljeni oziroma posredovani, zato zgolj iz previdnosti pripominja, da morajo biti v skladu z 38. členom Ustave RS in 6. členom ZVOP-2 nabor in namen zbiranja osebnih podatkov ter rok hrambe določeni z zakonom (to je lahko tudi predpis EU, ki ima naravo zakona) in ne zgolj s podzakonskim aktom, v kolikor bi ta podzakonski predpis morda urejal tudi obdelavo osebnih podatkov.

V luči zgoraj navedenega IP nima posebnih dodatnih pripomb. Zahvaljujemo se vam za sodelovanje in smo na voljo za morebitna dodatna vprašanja.

dr. Jelena Virant Burnik,
informacijska pooblaščenka

Pripravila:
Alenka Antloga, univ. dipl. pravnica
državna nadzornica za varstvo podatkov

Poslati:

- po elektronski pošti na naslov: gp.mf@gov.si.