



REPUBLIKA SLOVENIJA

INFORMACIJSKI
POOBLAŠČENEC

Dunajska cesta 22, 1000 Ljubljana
T: 01 230 9730
F: 01 230 9778
gp.ip@ip-rs.si
www.ip-rs.si

Številka: 0610-407/2021/21 in 07100-21/2022/5

Datum: 29. 7. 2022

USTAVNO SODIŠČE REPUBLIKE SLOVENIJE

Beethovnova 10

1001 Ljubljana

Infomacijski pooblaščenec na podlagi šeste alineje 23.a člena Zakona o Ustavnem sodišču (ZUstS), v zvezi s pritožbeno zadevo v zadevi seznanitve z lastnimi osebnimi podatki, ki se vodi pod opravilno št. 07100-21/2022 in v zvezi z inšpekcijskim nadzorom zoper Urad RS za preprečevanje pranja denarja, ki se vodi pod opravilno št. 0710-407/2021, na Ustavno sodišče RS vlaga

ZAHTEVO ZA OCENO USTAVNOSTI

- (1) **petega odstavka 51. člena Zakona o preprečevanju pranja denarja in financiranja terorizma** (Uradni list RS, št. 48/22; v nadaljevanju ZPPDFT-2), ki določa:
»(5) Upravljavec registra dejanskemu lastniku in poslovnemu subjektu ne sme razkriti informacij o dostopu do podatkov v skladu s prejšnjim odstavkom. Teh informacij upravljavec registra ne sme razkriti osem let od posameznega dostopa.«;
- (2) **osmega odstavka 51. člena ZPPDFT-2**, ki določa:
»(8) Urad za potrebe izvajanja nalog iz tega zakona pridobi celotno zbirko podatkov iz registra.«;
- (3) **četrtega odstavka 94. člena ZPPDFT-2**, ki določa:
»(4) Urad ima za opravljanje svojih nalog pravočasen, neposreden ali posreden dostop do podatkov, informacij in dokumentacije, s katerimi razpolagajo zavezanці, državni organi in nosilci javnih pooblastil, vključno z informacijami v zvezi z odkrivanjem in pregonom kaznivih dejanj.«;
- (4) **devete točke 97. člena ZPPDFT-2**, ki določa:
»9. podatkov in informacij, pridobljenih na drug način, pri katerih urad presodi, da vsebujejo razloge za sum pranja denarja ali financiranja terorizma.«;
- (5) **98. člena ZPPDFT-2**, ki določa:
»V okviru analitične funkcije urad na podlagi podatkov, informacij in dokumentacije, ki jih prejme in zbere na podlagi prejšnjega in 126. člena tega zakona, opravlja:
1. operativne analize, osredotočene na analiziranje:
- posameznih ali izbranih sporočil o sumljivih transakcijah, osebah, premoženju ali sredstvih iz 1. točke prvega odstavka prejšnjega člena in
- drugih sporočil, obvestil, podatkov in informacij iz prejšnjega člena, z namenom, da presodi, ali so v zvezi z neko transakcijo, osebo, premoženjem ali sredstvi podani razlogi za sum storitve kaznivega dejanja pranja denarja, predhodnih kaznivih dejanj ali kaznivega dejanja financiranja terorizma, ter
2. strateške analize, osredotočene na ugotavljanje tipologij in trendov v zvezi s pranjem denarja in financiranjem terorizma.«;
- (6) **sedme točke prvega odstavka 126. člena ZPPDFT-2**, ki določa:

- »7. druge razpoložljive podatke in dokumentacijo, ki jo vodijo na podlagi drugih predpisov ali so jih pridobili na drug zakonit način in ki jih urad potrebuje za namene iz tega člena.«;
- (7) **tretjega odstavka 126. člena ZPPDFT-2**, ki določa:
»(3) Podatke, informacije, dokumentacijo in druge razpoložljive podatke iz prvega odstavka tega člena urad uporablja za namene izdelave operativnih in strateških analiz, ugotavljanja izpostavljenosti in izdelave ocene tveganja finančnega in nefinančnega sistema Republike Slovenije za pranje denarja in financiranje terorizma ter za ugotavljanje pojavnih oblik in trendov pranja denarja ter financiranja terorizma.«;
- (8) **prvega odstavka 132. člena ZPPDFT-2**, ki določa:
»(1) Zaradi centralizacije in analize vseh podatkov v zvezi s pranjem denarja in financiranjem terorizma sodišča, državna tožilstva in drugi državni organi uradu sporočajo podatke o kaznivih dejanjih pranja denarja in financiranja terorizma.«;
- (9) **drugega odstavka 134. člena ZPPDFT-2**, ki določa:
»Prepoved razkritja iz prejšnjega odstavka preneha veljati osem let po dnevu, ko je bil zavezanec seznanjen z dejstvom iz prejšnjega odstavka.«;
- (10) **prve alineje petega odstavka 145. člena ZPPDFT-2**, ki določa:
»Oseba, na katero se podatki in informacije nanašajo, ima pravico do vpogleda v osebne podatke oziroma do njihovega prepisa, izpisa ali kopije za evidence iz:
– 1., 2., 3., 4., 5., 11., 12., 13., 16. in 17. točke četrtega odstavka 149. člena tega zakona po osmih letih od dneva, ko so bili podatki pridobljeni;«;
- (11) **petega do sedemnajstega odstavka 150. člena ZPPDFT-2**, ki določajo:
»(5) V evidencah o podatkih o osebah in transakcijah, prejetih na podlagi 75. in 76. člena tega zakona, ki jih upravlja urad, se za namen izvajanja 94. člena tega zakona obdelujejo podatki iz prvega odstavka tega člena.
(6) V evidencah o opravljenih operativnih analizah iz 1. točke 98. člena tega zakona se za namen izvajanja 94., 113. in 125. člena tega zakona obdelujejo naslednji podatki: osebno ime, naslov stalnega in začasnega prebivališča, datum in kraj rojstva, davčna številka ali EMŠO ter številka, vrsta in naziv izdajatelja uradnega osebnega dokumenta oziroma firma, naslov, sedež, matična številka in davčna številka osebe, zaradi katere je urad opravil operativno analizo.
(7) V evidencah o opravljenih strateških analizah iz 2. točke 98. člena tega zakona se za namen izvajanja 94., 113. in 125. člena tega zakona obdelujejo naslednji podatki: osebno ime, naslov stalnega in začasnega prebivališča, datum in kraj rojstva, davčna številka ali EMŠO ter številka, vrsta in naziv izdajatelja uradnega osebnega dokumenta oziroma firma, naslov, sedež, matična številka in davčna številka osebe, zaradi katere je urad opravil strateško analizo.
(8) V evidencah o prejetih pobudah iz 108. in 109. člena tega zakona, ki jih upravlja urad, se za namen izvajanja 94. in 125. člena tega zakona obdelujejo naslednji podatki:
1. osebno ime, naslov stalnega in začasnega prebivališča, datum in kraj rojstva, davčna številka ali EMŠO ter številka, vrsta in naziv izdajatelja uradnega osebnega dokumenta oziroma firma, naslov, sedež, matična številka in davčna številka osebe, v zvezi s katero obstajajo razlogi za sum pranja denarja ali financiranja terorizma;
2. podatki o transakciji, v zvezi s katero obstajajo razlogi za sum pranja denarja ali financiranja terorizma (znesek, valuta, datum ali obdobje opravljanja transakcij);
3. razlogi za sum pranja denarja ali financiranja terorizma ali razlogi za uvedbo postopka odvzema premoženja nezakonitega izvora.
(9) V evidencah o obvestilih in informacijah iz 110. in 111. člena tega zakona, ki jih upravlja urad, se za namen izvajanja 94. in 125. člena tega zakona obdelujejo naslednji podatki:
1. osebno ime, naslov stalnega in začasnega prebivališča, datum in kraj rojstva, davčna številka ali EMŠO ter številka, vrsta in naziv izdajatelja uradnega osebnega dokumenta oziroma

firma, naslov, sedež, matična številka in davčna številka osebe, v zvezi s katero je urad poslal obvestilo ali informacijo;

2. podatki o transakciji, v zvezi s katero obstajajo razlogi za sum pranja denarja (znesek, valuta, datum ali obdobje opravljanja transakcij);

3. podatki o predhodnem kaznivem dejanju;

4. podatki o organu, ki mu je bilo poslano obvestilo ali informacija.

(10) V evidencah mednarodnih zaprosil iz 114. in 115. člena tega zakona, ki jih upravlja urad, se za namen izvajanja 94. in 125. člena tega zakona obdelujejo naslednji podatki:

1. osebno ime, naslov stalnega in začasnega prebivališča, datum in kraj rojstva, davčna številka ali EMŠO ter številka, vrsta in naziv izdajatelja uradnega osebnega dokumenta oziroma firma, naslov, sedež, matična številka in davčna številka osebe, na katere se zaprosilo nanaša;

2. ime države in naziv zaprosenega organa oziroma organa, ki je izdal zaprosilo.

(11) V evidencah o iznesenih osebnih podatkih iz države iz 52., 114., 115. in 117. člena tega zakona, ki jih upravlja urad, se za namen izvajanja 94. in 125. člena tega zakona obdelujejo naslednji podatki:

1. osebno ime, naslov stalnega in začasnega prebivališča, datum in kraj rojstva, davčna številka ali EMŠO, številka, vrsta in naziv izdajatelja uradnega osebnega dokumenta ter firma, naslov, sedež, matična številka in davčna številka osebe, katere podatki se iznašajo iz države;

2. ime države in naziv organa, h kateremu se podatki iznašajo.

(12) V evidencah zaprosil iz 96., enajstega odstavka 115., 116. in 124. člena tega zakona, ki jih upravlja urad, se za namen izvajanja 94. člena tega zakona obdelujejo naslednji podatki:

1. naziv in kontaktni podatki organizacije ter člana osebja, ki informacije zahteva, ter, če je mogoče, prejemnika rezultatov poizvedbe ali iskanja;

2. sklic na nacionalno zadevo, zaradi katere se zahtevajo informacije;

3. predmet zahtev;

4. vsi ukrepi za izvedbo teh zahtev.

(13) V evidencah o iznesenih osebnih podatkih iz države iz 96., enajstega odstavka 115., 116. in 124. člena tega zakona, ki jih upravlja urad, se za namen izvajanja 95. člena tega zakona obdelujejo naslednji podatki:

1. osebno ime, naslov stalnega in začasnega prebivališča, datum in kraj rojstva, davčna številka ali EMŠO ter številka, vrsta in naziv izdajatelja uradnega osebnega dokumenta ter firma, naslov, sedež, matična številka in davčna številka osebe, katere podatki se iznašajo iz države;

2. ime države in naziv organa, h kateremu se podatki iznašajo.

(14) V evidencah o kaznivih dejanjih iz 132. člena tega zakona, ki jih upravlja urad, se za namen centralizacije in analize vseh podatkov v zvezi s pranjem denarja in financiranjem terorizma obdelujejo naslednji podatki:

1. osebno ime, naslov stalnega in začasnega prebivališča, datum in kraj rojstva, davčna številka ali EMŠO oziroma firma, naslov, sedež, matična številka in davčna številka ovadene osebe oziroma obdolžene osebe ali osebe, v zvezi s katero je bilo odrejeno začasno zavarovanje zahtevka za odvzem premoženjske koristi;

2. kraj, čas in način storitve dejanja, ki ima znake kaznivega dejanja;

3. faza postopka, v kateri je zadeva, ter zakonska označba kaznivega dejanja pranja denarja, predhodnega kaznivega dejanja in kaznivega dejanja financiranja terorizma;

4. znesek odvzetega denarja ali vrednost premoženja nezakonitega izvora in datum odvzema.

(15) V evidencah, ki jih upravlja urad, o opravljenih nadzorih, ugotovljenih kršitvah, izdanih odločbah in drugih ukrepih, ki jih v zvezi z zaznanimi kršitvami sprejmejo nadzorni organi iz 152. člena tega zakona, se za namen izvajanja 167. člena tega zakona obdelujejo:

1. podatki o zavezancu fizični osebi (osebno ime, EMŠO, če je fizična oseba tujec, pa datum in kraj rojstva ter naslov stalnega in začasnega prebivališča);

2. podatki o zavezancu pravni osebi (ime, sedež in matična številka);

3. *kraj in čas opravljanja nadzora;*
4. *predmet nadzora;*
5. *ugotovitve;*
6. *podatki o odrejenih ukrepih nadzora;*
7. *podatki o kršitelju fizični osebi (osebno ime, EMŠO, če je fizična oseba tujec, datum in kraj rojstva, državljanstvo in naslov stalnega in začasnega prebivališča fizične osebe, za odgovorno osebo pravne osebe pa tudi zaposlitev ter dela in naloge, ki jih opravlja);*
8. *podatki o kršitelju pravni osebi (ime, sedež in matična številka);*
9. *opravilna številka in datum izdaje odločbe o prekršku;*
10. *datum pravnomočnosti odločbe o prekršku;*
11. *zakonska označba prekrška;*
12. *opis kršitve.*

(16) V evidencah o sporočenih dejstvih iz 168. člena tega zakona, ki jih upravlja urad, se za namen izvajanja 94. in 125. člena tega zakona obdelujejo naslednji podatki:

1. *osebno ime, naslov stalnega in začasnega prebivališča, datum in kraj rojstva, davčna številka ali EMŠO, državljanstvo ter številka, vrsta in naziv izdajatelja uradnega osebnega dokumenta oziroma firma, naslov, sedež, matična številka ter davčna številka osebe, v zvezi s katero obstajajo dejstva, ki so ali bi lahko bila povezana s pranjem denarja ali financiranjem terorizma;*
2. *podatki o transakciji, v zvezi s katero obstajajo dejstva, ki so ali bi lahko bila povezana s pranjem denarja ali financiranjem terorizma (znesek, valuta, datum ali obdobje opravljanja transakcij);*
3. *opis dejstev, ki so ali bi lahko bila povezana s pranjem denarja ali financiranjem terorizma.*

(17) V evidencah o predložitvi podatkov iz 127., 128. in 129. člena tega zakona, ki jih upravlja urad, se za namene izvajanja 94. in 125. člena tega zakona obdelujejo naslednji podatki:

1. *osebno ime, naslov stalnega in začasnega prebivališča, datum in kraj rojstva, davčna številka ali EMŠO, državljanstvo ter številka, vrsta in naziv izdajatelja uradnega osebnega dokumenta oziroma firma, naslov, sedež, matična številka ter davčna številka osebe, v zvezi s katero so sodišče, državno tožilstvo, policija, Finančna uprava Republike Slovenije ali organ, pristojen za uvedbo ali izvajanje omejevalnih ukrepov, dostopali do podatkov urada;*
2. *podatki o transakciji, v zvezi s katero so sodišče, državno tožilstvo, policija, Finančna uprava Republike Slovenije ali organ, pristojen za uvedbo ali izvajanje omejevalnih ukrepov, dostopali do podatkov urada (znesek, valuta, datum ali obdobje opravljanja transakcij);*
3. *opis okoliščin in razlogov za predložitev podatkov urada ter namena uporabe zahtevanih podatkov.«.*

* * *

O b r a z l o ž i t e v:

1. Obrazložitev dejanskega stanja in procesnih predpostavk za vložitev zahteve

1.1. Obrazložitev v zvezi z inšpekcijskim postopkom št. 0710-407/2021

Informacijski pooblaščenec je na podlagi 58. 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 o razveljavitvi Direktive 95/46/ES (v nadaljevanju Splošna uredba) po prejeti

prijavi dne 13. 12. 2021 pri Uradu RS za preprečevanje pranja denarja (v nadaljevanju Urad) po uradni dolžnosti začel postopek inšpekcijskega nadzora nad izvajanjem določb Splošne uredbe in Zakona o varstvu osebnih podatkov (Uradni list RS, št. 94/07 – UPB1, v nadaljevanju ZVOP-1).

Informacijski pooblaščenec (v nadaljevanju IP) je dne ... prejel anonimno prijavo, v kateri je prijavitelj navajal, da obstaja utemeljen sum na nezakonit oz. nepooblaščen vpogled v nekatere baze podatkov – evidenc s strani uslužbencev Urada, na zahtevo direktorja. V inšpekcijskem postopku, ki ga je začel po prejeti prijavi je IP opravil več procesnih dejanj, tudi inšpekcijski ogled v prostorih Urada, v okviru katerega je preverjal zakonitost različnih obdelav osebnih podatkov, ki jih izvaja Urad. V okviru nadzora mora IP preveriti zakonitost pridobivanja osebnih podatkov s strani Urada in obdelave osebnih podatkov znotraj tega organa. Ugotovljeno je bilo, da Urad obdelave osebnih podatkov, ki so predmet tega inšpekcijskega postopka, v času vložitve predmetne zahteve obdeluje na podlagi določb Zakona o preprečevanju pranja denarja in financiranja terorizma (Uradni list RS, št. 48/22; v nadaljevanju ZPPDFT-2) in je torej za presojo zakonitosti teh obdelav potrebno uporabiti relevantne določbe tega zakona. Po preučitvi določb ZPPDFT-2, ki se nanašajo na obdelavo osebnih podatkov in bi jih moral uporabiti za sprejem odločitev v inšpekcijskem postopku pa je IP, izhajajoč iz dosedanje prakse, primerljivih predpisov in splošnih standardov na področju varstva osebnih podatkov, ugotovil, da obstajajo resni in objektivni razlogi, ki kažejo, da zakonska ureditev obdelav osebnih podatkov s strani Urada, v določenem delu ni v skladu z Ustavo RS.

Ustavnost v nadaljevanju izpostavljenih določb opredeljenih pod točko 2 te zahteve, ki se nanašajo na obdelavo osebnih podatkov s strani Urada je v konkretnem primeru odločilno pravno vprašanje. S tem je IP naletel oviro za ustavnoskladno odločanje, pri čemer ta ovira neposredno vpliva na odločitev o (ne)zakonitosti določenih obdelav osebnih podatkov. Brez odločitve Ustavnega sodišča RS o tem odločilnem pravnem vprašanju, IP ne more nadaljevati in zaključiti postopka inšpekcijskega nadzora. Zato je o tem, na podlagi prvega odstavka 147. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13, 175/20 – ZIUOPDVE in 3/22 – ZDeb, v nadaljevanju ZUP), izdal sklep št. 0710-407/2021/19, s katerim je inšpekcijski postopek prekinil do odločitve o predhodnem vprašanju.

1.2. Obrazložitev v zvezi s pritožbenim postopkom št. 07100-21/2022

Informacijski pooblaščenec je na podlagi 77. člena Splošne uredbe v zvezi s 15. členom Splošne uredbe dne ... začel pritožbeni (drugostopenjski) postopek zoper Urad, in sicer na podlagi vložene pritožbe posameznice zoper zavrnilni odgovor Urada št. ..., z dne

Posameznica je dne ... pri Uradu vložila zahtevo za seznanitev z lastnimi osebnimi podatki s sklicevanjem na 15. člen Splošne uredbe o varstvu podatkov. Zahtevala je (1) potrditev, ali se njeni osebni podatki obdelujejo, (2) posredovanje osebnih podatkov, ki se nanašajo nanjo ter (3) informacije: - o namenu obdelave osebnih podatkov, - o vrstah osebnih podatkov, ki se obdelujejo, - o uporabnikih osebnih podatkov, - o hrambi osebnih podatkov, - o pravicah posameznika v zvezi z osebnimi podatki, - o pravici do pritožbe, - o viru osebnih podatkov, - o avtomatiziranem odločanju in oblikovanju profilov. Poleg tega je izrecno zahtevala še informacije o tem, ali je Urad v obdobju od ... dalje vpogledoval ali drugače obdeloval njene osebne podatke; ali je Urad v istem obdobju vpogledoval ali drugače obdeloval podatke določenega podjetja ...; kdo je izvajal obdelavo osebnih podatkov in za kakšen namen. Zahtevala je tudi izpis dnevnika sledljivosti glede vpogledov v njene osebne podatke.

Urad je zahtevo posameznice zavrnil Pojasnil je, da posameznici ne sme niti potrditi niti zanikati obstoja in obdelave njenih osebnih podatkov. Urad je zavrnilni odgovor utemeljil s sklicevanjem na

četrti odstavek 134. člena ZPPDFT-2, po katerem morajo biti dejstva iz prvega odstavka 134. člena ZPPDFT-2, obvestilo o sumljivih transakcijah oziroma informacija o drugih kaznivih dejanjih iz 110. in 111. člena ZPPDFT-2 ter podatki iz 127., 128. in 129. člena ZPPDFT-2 označeni in obravnavani z ustrežno stopnjo tajnosti v skladu z Zakonom o tajnih podatkih (Uradni list RS, št. 50/06 – uradno prečiščeno besedilo, 9/10, 60/11 in 8/20, v nadaljevanju ZTP). Med varovana dejstva iz prvega odstavka 134. člena ZPPDFT-2 spadajo, da: je bil ali da bo podatek, informacija ali dokumentacija o stranki ali transakciji iz 76. člena ZPPDFT-2 sporočen/-a Uradu; je Urad zahteval predložitev podatkov iz 99., 100., 101. in 102. člena ZPPDFT-2; je Urad na podlagi 105. člena ZPPDFT-2 začasno ustavil transakcijo oziroma v zvezi s tem zavezancu dal navodila, razen v primeru, ko je razkritje v skladu s četrtim odstavkom 105. člena ZPPDFT-2; je Urad na podlagi 107. člena tega zakona zahteval tekoče spremljanje poslovanja stranke; Urad zoper stranko ali tretjo osebo opravlja ali bo opravljal operativno analizo iz 1. točke 98. člena ZPPDFT-2; je zoper stranko ali tretjo osebo uveden ali bi bil lahko uveden predkazenski ali kazenski postopek zaradi pranja denarja ali financiranja terorizma. Urad je kot dodatno oviro za razkritje zahtevanih podatkov navedel še četrti odstavek 145. člena ZPPDFT-2. Ta določa, da o podatkih in informacijah, zbranih v skladu z ZPPDFT-2, Urad ne sme obvestiti osebe, na katero se podatki in informacije nanašajo, ali tretje osebe.

Za meritorno odločitev o pravici posameznice do seznanitve z lastnimi osebnimi podatki je v pritožbenem postopku, poleg ostalih pogojev, neizogibno treba ugotoviti, ali je v področnih zakonih ali višjih predpisih določena omejitev pravice do seznanitve z lastnimi osebnimi podatki, in ali omejitev v konkretnem primeru pride v poštev. V konkretnem primeru se je izkazalo, da je taka omejitev res določena v petem odstavku 51. člena, prvem, drugem in četrtem odstavku 134. člena ZPPDFT-2 ter četrtem in petem odstavku 145. člena ZPPDFT-2. Ta omejitev neposredno vpliva na odločitev o pravici posameznice oziroma o njeni pritožbi. Vendar je bilo, izhajajoč iz dosedanje prakse, primerljivih predpisov in splošnih standardov na področju varstva osebnih podatkov, s strani Informacijskega pooblaščenca ugotovljeno, da obstajajo resni in objektivni razlogi, da omenjena zakonska omejitev ni v skladu z Ustavo RS.

Ustavnost in s tem pravna relevantnost omejitve iz 51., 134. in 145. člena ZPPDFT-2 je v konkretnem primeru odločilno pravno vprašanje. S tem je Informacijski pooblaščenec naletel oviro za ustavnoskladno odločanje, pri čemer ta ovira neposredno vpliva na odločitev o pravici posameznika. Brez odločitve Ustavnega sodišča RS o tem odločilnem pravnem vprašanju, Informacijski pooblaščenec ne more nadaljevati s pritožbenim postopkom. Zato je o tem, na podlagi prvega odstavka 147. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP), izdal sklep št. 07100-21/2022/4, s katerim je pritožbeni postopek prekinil do odločitve o predhodnem vprašanju.

2. Obrazložitev razlogov za vložitev zahteve

2.1. Relevantna pravna ureditev

2.1.1. Zakonitost obdelave osebnih podatkov (pravne podlage za obdelavo osebnih podatkov)

Ustava RS v prvem odstavku 38. člena določa, da je zagotovljeno varstvo osebnih podatkov in da je prepovedana uporaba osebnih podatkov v nasprotju z namenom njihovega zbiranja. V drugem odstavku istega člena je določeno, da zbiranje, obdelovanje, namen uporabe, nadzor, in varstvo tajnosti osebnih podatkov določa zakon.

Obdelava osebnih podatkov je na podlagi odstavka 1 člena 6 Splošne uredbe zakonita le in kolikor je izpolnjen vsaj eden od pogojev, ki jih taksativno našteva ta člen in sicer:

- (a) posameznik, na katerega se nanašajo osebni podatki, je privolil v obdelavo njegovih osebnih podatkov v enega ali več določenih namenov;
- (b) obdelava je potrebna za izvajanje pogodbe, katere pogodbeni stranka je posameznik, na katerega se nanašajo osebni podatki, ali za izvajanje ukrepov na zahtevo takega posameznika pred sklenitvijo pogodbe;
- (c) obdelava je potrebna za izpolnitev zakonske obveznosti, ki velja za upravljavca;
- (d) obdelava je potrebna za zaščito življenjskih interesov posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki, ali druge fizične osebe;
- (e) obdelava je potrebna za opravljanje naloge v javnem interesu ali pri izvajanju javne oblasti, dodeljene upravljavcu;

Pravne podlage za obdelavo osebnih podatkov v javnem sektorju, kamor spada tudi Urad (23. točka prvega odstavka 6. člena ZVOP-1), so določene tudi v 9. členu ZVOP-1, ki določa, da se osebni podatki v javnem sektorju lahko obdelujejo, če obdelavo osebnih podatkov in osebne podatke, ki se obdelujejo, določa zakon. Z zakonom se lahko določi, da se določeni osebni podatki obdelujejo le na podlagi osebne privolitve posameznika. Nosilci javnih pooblastil lahko obdelujejo osebne podatke tudi na podlagi osebne privolitve posameznika brez podlage v zakonu, kadar ne gre za izvrševanje njihovih nalog kot nosilcev javnih pooblastil. Ne glede na navedeno se lahko v javnem sektorju izjemoma obdelujejo tisti osebni podatki, ki so nujni za izvrševanje zakonitih pristojnosti, nalog ali obveznosti javnega sektorja, če se s to obdelavo ne poseže v upravičen interes posameznika, na katerega se osebni podatki nanašajo.

Zakon o preprečevanju pranja denarja in financiranja terorizma (ZPPDFT-2)

V konkretnem primeru so relevantni zlasti spodaj navedeni členi in citirane določbe ZPPDFT-2.

51. člen ZPPDFT-2, ki ureja dostop do podatkov o dejanskih lastnikih, ki se nahajajo v registru iz 48. člena ZPPDFT-2, v četrtem odstavku določa, da imajo organi odkrivanja in pregona kaznivih dejanj, sodišča in nadzorni organi iz prvega odstavka 152. člena ZPPDFT-2 brezplačen neposreden elektronski dostop do vseh podatkov o dejanskih lastnikih, vpisanih v register, ko izvajajo pooblastila in naloge v zvezi s preprečevanjem in odkrivanjem pranja denarja in financiranja terorizma ter odkrivanjem drugih kaznivih dejanj. Iskanje podatkov o dejanskih lastnikih se navedenim subjektom iz tega odstavka omogoči tudi z uporabo kombinacije osebnega imena in davčne številke, osebnega imena in datuma rojstva ali kombinacije osebnega imena ter naslova stalnega prebivališča, vpisanega v register. V osmem odstavku istega člena pa je določeno, da Urad za potrebe izvajanja nalog iz tega zakona pridobi celotno zbirko podatkov iz registra.

94. člen ZPPDFT-2, ki na splošno ureja pristojnosti, položaj in pooblastila Urada, določa, da Urad opravlja naloge, ki se nanašajo na preprečevanje in odkrivanje pranja denarja, predhodnih kaznivih dejanj in financiranja terorizma, ter druge naloge, določene s tem zakonom. Urad je osrednji državni organ, pristojen za sprejemanje in analiziranje sporočil o sumljivih transakcijah ter drugih podatkov, informacij in dokumentacije o morebitnem pranju denarja, povezanih predhodnih kaznivih dejanjih ali financiranju terorizma, ki jih pridobi na podlagi ZPPDFT-2 in drugih zakonov ali pravnih aktov EU, ki se

neposredno uporabljajo, vključno s predpisi o preprečevanju širjenja orožja za množično uničevanje, ter za posredovanje rezultatov svojih analiz pristojnim organom. V četrtem odstavku tega člena je določeno, da ima Urad za opravljanje svojih nalog pravočasen, neposreden ali posreden dostop do podatkov, informacij in dokumentacije, s katerimi razpolagajo zavezanci, državni organi in nosilci javnih pooblastil, vključno z informacijami v zvezi z odkrivanjem in pregonom kaznivih dejanj.

V 97. členu ZPPDFT-2 je določeno, da je Urad je pristojen za sprejemanje in analiziranje naslednjih vrst podatkov in informacij:

1. sporočil o sumljivih transakcijah, prejetih od zavezancev na podlagi prvega, drugega in četrtega odstavka 76. člena ZPPDFT-2;
2. sporočil o gotovinskih transakcijah in nakazilih, prejetih od zavezancev na podlagi prvega in drugega odstavka 75. člena ZPPDFT-2;
3. pobud, prejetih na podlagi prvega in drugega odstavka 108. člena ZPPDFT-2;
4. pobud, prejetih na podlagi 109. člena ZPPDFT-2;
5. podatkov, prejetih od Finančne uprave Republike Slovenije na podlagi 131. člena tega zakona;
6. dejstev, prejetih na podlagi 168. člena ZPPDFT-2;
7. zaprosil, obvestil, podatkov, informacij in dokumentacije, prejetih na podlagi določb ZPPDFT-2 o mednarodnem sodelovanju;
8. podatkov, informacij in dokumentacije, zbranih na podlagi 99., 100., 101. in 102. člena ZPPDFT-2;
9. podatkov in informacij, pridobljenih na drug način, pri katerih Urad presodi, da vsebujejo razloge za sum pranja denarja ali financiranja terorizma.

98. člen ZPPDFT-2 pa ureja analitično funkcijo Urada in določa, da Urad v okviru te funkcije, na podlagi podatkov, informacij in dokumentacije, ki jih prejme in zbere na podlagi prejšnjega in 126. člena ZPPDFT-2, opravlja:

1. operativne analize, osredotočene na analiziranje:
 - posameznih ali izbranih sporočil o sumljivih transakcijah, osebah, premoženju ali sredstvih iz 1. točke prvega odstavka prejšnjega člena in
 - drugih sporočil, obvestil, podatkov in informacij iz prejšnjega člena, z namenom, da presodi, ali so v zvezi z neko transakcijo, osebo, premoženjem ali sredstvi podani razlogi za sum storitve kaznivega dejanja pranja denarja, predhodnih kaznivih dejanj ali kaznivega dejanja financiranja terorizma, ter
2. strateške analize, osredotočene na ugotavljanje tipologij in trendov v zvezi s pranjem denarja in financiranjem terorizma.

Prvi odstavek 126. člena ZPPDFT-2 določa, da Urad lahko od zavezancev iz 4. člena ZPPDFT-2, nadzornih organov iz 152. člena tega zakona ter drugih državnih organov in organizacij z javnimi pooblastili zahteva podatke:

1. iz vseh evidenc, ki jih vodijo na podlagi tega zakona;
2. o vseh poslovnih razmerjih, ki so jih sklenile s svojimi strankami, ne glede na njihovo vrsto in obliko;
3. o vseh transakcijah med njimi in njihovimi strankami;
4. o vseh transakcijah njihovih strank, ki so opravljene znotraj Republike Slovenije;
5. o vseh transakcijah, ki so jih njihove stranke opravile v države članice ali tretje države;
6. o vseh transakcijah, ki so bile opravljene iz držav članic ali tretjih držav njihovim strankam v Republiko Slovenijo;
7. druge razpoložljive podatke in dokumentacijo, ki jo vodijo na podlagi drugih predpisov ali so jih pridobili na drug zakonit način in ki jih Urad potrebuje za namene iz tega člena.

V tretjem odstavku tega člena pa je določeno, da Urad podatke, informacije, dokumentacijo in druge razpoložljive podatke iz prvega odstavka tega člena uporablja za namene izdelave operativnih in strateških analiz, ugotavljanja izpostavljenosti in izdelave ocene tveganja finančnega in nefinančnega sistema Republike Slovenije za pranje denarja in financiranje terorizma ter za ugotavljanje pojavnih oblik in trendov pranja denarja ter financiranja terorizma.

Prvi odstavek 132. člena ZPPDFT določa, da sodišča, državna tožilstva in drugi državni organi, zaradi centralizacije in analize vseh podatkov v zvezi s pranjem denarja in financiranjem terorizma Uradu sporočajo podatke o kaznivih dejanjih pranja denarja in financiranja terorizma. V drugem odstavku tega člena je določeno, katere podatke o kaznivih dejanjih in ovadenih osebah pristojni državni organi redno sporočajo Uradu. Tretji odstavek 132. člena pa določa, da državna tožilstva in sodišča Uradu enkrat na leto, najpozneje pa do konca marca tekočega leta za preteklo leto sporočijo naslednje podatke, če so jim na voljo:

1. osebno ime, naslov stalnega in začasnega prebivališča, datum in kraj rojstva, davčna številka ali EMŠO oziroma firma, naslov, sedež, matična številka in davčna številka ovadene osebe oziroma obdolžene osebe ali osebe, ki je vložila zahtevo za sodno varstvo v okviru postopka o prekršku;
2. opravilna številka zadeve, faza postopka in zadnja odločitev v posamezni fazi;
3. zakonska označba kaznivega dejanja ali prekrška;
4. osebno ime, naslov stalnega in začasnega prebivališča, datum in kraj rojstva, davčna številka ali EMŠO oziroma firma, naslov, sedež, matična številka in davčna številka osebe, v zvezi s katero je bilo odrejeno začasno zavarovanje zahtevka za odvzem premoženjske koristi ali začasni zaseg;
5. datum izdaje in čas trajanja odredbe o začasnem zavarovanju zahtevka za odvzem premoženjske koristi ali začasnem zasegu;
6. znesek sredstev ali vrednost premoženja, na katero se nanaša odredba o začasnem zavarovanju zahtevka za odvzem premoženjske koristi ali začasnem zasegu;
7. datum izdaje odredbe o odvzemu sredstev ali premoženja;
8. znesek odvzetih sredstev ali vrednost odvzetega premoženja.

2.1.2. Pravica do seznanitve z lastnimi osebnimi podatki ali parvica posameznika do dostopa do osebnih podatkov, ki se nanašajo nanj

Ustava RS v tretjem odstavku 38. člena določa, da se ima vsakdo pravico seznaniti z zbranimi osebnimi podatki, ki se nanašajo nanj, in pravico do sodnega varstva ob njihovi zlorabi.

Pravica do seznanitve z lastnimi osebnimi podatki je v materialnopravnem delu urejena v 15. členu Splošne uredbe o varstvu podatkov, njene dopustne omejitve v 23. členu, v procesnem delu pa je urejena v 12. členu Splošne uredbe o varstvu podatkov.

Splošna uredba o varstvu podatkov v prvem odstavku člena 15 določa, da ima posameznik, na katerega se nanašajo osebni podatki, pravico od upravljavca dobiti potrditev, ali se v zvezi z njim obdelujejo osebni podatki, in kadar je temu tako, dostop do osebnih podatkov in naslednje informacije:

- (a) namene obdelave;
- (b) vrste zadevnih osebnih podatkov;
- (c) uporabnike ali kategorije uporabnika, ki so jim bili ali jim bodo razkriti osebni podatki, zlasti uporabnike v tretjih državah ali mednarodnih organizacijah;
- (d) kadar je mogoče, predvideno obdobje hrambe osebnih podatkov ali, če to ni mogoče, merila, ki se uporabijo za določitev tega obdobja;
- (e) obstoj pravice, da se od upravljavca zahteva popravek ali izbris osebnih podatkov ali omejitev obdelave osebnih podatkov v zvezi s posameznikom, na katerega se nanašajo osebni podatki, ali obstoj pravice do ugovora taki obdelavi;

- (f) pravico do vložitve pritožbe pri nadzornem organu;
- (g) kadar osebni podatki niso zbrani pri posamezniku, na katerega se ti nanašajo, vse razpoložljive informacije v zvezi z njihovim virom;
- (h) obstoj avtomatiziranega sprejemanja odločitev, vključno z oblikovanjem profilov iz člena 22(1) in (4), ter vsaj v takih primerih smiselne informacije o razlogih zanj, kot tudi pomen in predvidene posledice take obdelave za posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki.

Omejitve te pravice opredeljuje 23. člen Splošne uredbe, ki dopušča, da lahko pravo EU ali pravo države članice EU, ki velja za upravljavca ali obdelovalca podatkov, z zakonodajnim ukrepom omeji obseg obveznosti in pravic iz 12. do 22. člena in 34. člena, pa tudi 5. člena, kolikor njegove določbe ustrezajo pravicam in obveznostim iz 12. do 22. člena, če taka omejitev spoštuje bistvo temeljnih pravic in svoboščin ter je potreben in sorazmeren ukrep v demokratični družbi za zagotavljanje: državne varnosti, obrambe, javne varnosti, preprečevanja, preiskovanja, odkrivanja ali pregona kaznivih dejanj ali izvrševanja kazenskih sankcij, vključno z varovanjem pred grožnjami javni varnosti in njihovim preprečevanjem; drugih pomembnih ciljev v splošnem javnem interesu EU ali države članice EU, zlasti pomembnega gospodarskega ali finančnega interesa EU ali države članice EU, vključno z denarnimi, proračunskimi in davčnimi zadevami, javnim zdravjem in socialno varnostjo; varstva neodvisnosti sodstva in sodnega postopka, preprečevanja, preiskovanja, odkrivanja in pregona kršitev etike v zakonsko urejenih poklicih; spremljanja, pregledovanja ali urejanja, povezanega, lahko tudi zgolj občasno, z izvajanjem javne oblasti v primerih iz točk (a) do (e) in (g) prvega odstavka 23. člena Splošne uredbe; varstva posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki, ali pravic in svoboščin drugih; uveljavljanja civilnopravnih zahtevkov.

Pravico do dostopa do osebnih podatkov oziroma dokumentov, ki se nanašajo na posameznika je prek razlage 8. člena Evropske konvencije o človekovih pravicah že večkrat priznalo tudi Evropsko sodišče za človekove pravice, na primer v sodbah *Gaskin v. U.K.*, *Roche v. U.K.*, *Turek v. Slovakia*, *K.H. and others v. Slovakia* in *Haralambie v. Romania*. Večkrat jo je presojal tudi Sodišče EU. Pravica do seznanitve je urejena tudi v:

- 30. členu Zakona o varstvu osebnih podatkov (ZVOP-1), ki pride v poštev le še izjemoma v posebnih primerih;
- 24. členu Zakona o varstvu osebnih podatkov na področju obravnavanja kaznivih dejanj (ZVOPOKD);
- drugem odstavku 8. člena Listine EU o temeljnih pravicah;

Zakon o preprečevanju pranja denarja in financiranja terorizma (ZPPDFT-2)

V konkretnem primeru so relevantne zlasti naslednje določbe ZPPDFT-2:

- peti odstavek 51. člena, ki določa:
 - »Upravljavec registra dejanskemu lastniku in poslovnemu subjektu ne sme razkriti informacij o dostopu do podatkov v skladu s prejšnjim odstavkom. Teh informacij upravljavec registra ne sme razkriti osem let od posameznega dostopa.«.
 - S tem odstavkom je povezan četrti odstavek 51. člena, ki določa:
 - »Organi odkrivanja in pregona kaznivih dejanj, sodišča in nadzorni organi iz prvega odstavka 152. člena tega zakona imajo brezplačen neposreden elektronski dostop do vseh podatkov o dejanskih lastnikih, vpisanih v register, ko izvajajo pooblastila in naloge v zvezi s preprečevanjem in odkrivanjem pranja denarja in financiranja terorizma ter odkrivanjem drugih kaznivih dejanj. Iskanje podatkov o dejanskih lastnikih se navedenim subjektom iz tega odstavka omogoči tudi z uporabo kombinacije osebnega imena in davčne številke, osebnega imena in datuma rojstva ali kombinacije osebnega imena ter naslova stalnega prebivališča, vpisanega v register.«;
- prvi odstavek 134. člena, ki določa:

»Zavezanci in njihovi zaposleni, vključno s člani upravnih, nadzornih ali drugih poslovnih organov, oziroma druge osebe, ki so jim kakor koli dostopni podatki o spodaj navedenih dejstvih, stranki, tretji osebi ali drugemu nadzornemu organu iz točke b) do h) prvega odstavka 152. člena tega zakona, razen če ni v tem zakonu določeno drugače, ne smejo razkriti, da:

- i. je bil ali da bo podatek, informacija ali dokumentacija o stranki ali transakciji iz 76. člena tega zakona sporočen/-a uradu;
 - ii. je urad zahteval predložitev podatkov iz 99., 100., 101. in 102. člena tega zakona;
 - iii. je urad na podlagi 105. člena tega zakona začasno ustavil transakcijo oziroma v zvezi s tem zavezancu dal navodila, razen v primeru, ko je razkritje v skladu s četrtem odstavkom 105. člena tega zakona;
 - iv. je urad na podlagi 107. člena tega zakona zahteval tekoče spremljanje poslovanja stranke;
 - v. urad zoper stranko ali tretjo osebo opravlja ali bo opravljal operativno analizo iz 1. točke 98. člena tega zakona;
 - vi. je zoper stranko ali tretjo osebo uveden ali bi bil lahko uveden predkazenski ali kazenski postopek zaradi pranja denarja ali financiranja terorizma.«;
- drugi odstavek 134. člena, ki določa:
»Prepoved razkritja iz prejšnjega odstavka preneha veljati osem let po dnevu, ko je bil zavezanec seznanjen z dejstvom iz prejšnjega odstavka.«;
 - četrty odstavek 134. člena, ki določa:
»Dejstva iz prvega odstavka in obvestilo o sumljivih transakcijah oziroma informacija o drugih kaznivih dejanjih iz 110. in 111. člena tega zakona ter podatki iz 127., 128. in 129. člena tega zakona se označijo in obravnavajo z ustrežno stopnjo tajnosti v skladu z zakonom, ki ureja tajne podatke.«. V zvezi s tem 127. člen ureja predložitev podatkov iz zbirk po 149. členu sodišču, državnemu tožilstvu ali policiji ter povratno pridobitev podatkov o ugotovitvah in ukrepih, 128. člen ureja predložitev podatkov iz zbirk po 149. člena Finančni upravi RS ter povratno pridobitev podatkov o ugotovitvah in ukrepih, 129. člen ureja predložitev podatkov iz zbirk po 149. členu stalni koordinacijski skupini ter povratno pridobitev podatkov o ugotovitvah in ukrepih;
 - četrty odstavek 145. člena, ki določa:
»O podatkih in informacijah, zbranih v skladu s tem zakonom, urad ne sme obvestiti osebe, na katero se podatki in informacije nanašajo, ali tretje osebe.«;
 - peti odstavek 145. člena, ki določa:
»Oseba, na katero se podatki in informacije nanašajo, ima pravico do vpogleda v osebne podatke oziroma do njihovega prepisa, izpisa ali kopije za evidence iz:
 - 1., 2., 3., 4., 5., 11., 12., 13., 16. in 17. točke četrtega odstavka 149. člena tega zakona po osmih letih od dneva, ko so bili podatki pridobljeni;
 - 6., 7., 8., 9. in 10. točke četrtega odstavka 149. člena tega zakona po pravnomočnosti sodbe ali druge odločbe za kaznivo dejanje ali prekršek oziroma po zastaranju kazenskega pregona oziroma takoj po dokončni odločitvi pristojnega organa, da ne bo ukrepal zoper osebo, na katero se podatki in informacije nanašajo.«. V zvezi s tem četrty odstavek 149. člen ureja evidence, ki jih vodi Urad. Relevantne evidence so naslednje:
 1. evidenca podatkov o osebah in transakcijah iz 75. in 76. člena ZPPDFT-2;
 2. evidenco o prejetih pobudah iz 108. in 109. člena ZPPDFT-2;
 3. evidenco obvestil in informacij iz 110. in 111. člena ZPPDFT-2;
 4. evidenco mednarodnih zaprosil iz 114. in 115. člena ZPPDFT-2;
 5. evidenco o iznesenih osebnih podatkih iz države iz 52., 114., 115. in 117. člena ZPPDFT-2;
 6. evidenco o dostopu do podatkov iz 127. člena ZPPDFT-2;
 7. evidenco o dostopu do podatkov iz 128. člena ZPPDFT-2;
 8. evidenco o dostopu do podatkov iz 129. člena ZPPDFT-2;
 9. evidenco o kaznivih dejanjih iz 132. člena ZPPDFT-2;

10. evidenco o opravljenih nadzorih, ugotovljenih kršitvah in izdanih odločbah in drugih ukrepih nadzora iz 167. člena ZPPDFT-2;
11. evidenco o sporočenih dejstvih iz 168. člena ZPPDFT-2;
12. evidenco o opravljenih operativnih analizah iz 1. točke 98. člena ZPPDFT-2;
13. evidenco o opravljenih strateških analizah iz 2. točke 98. člena ZPPDFT-2;
16. evidenco zaprosil iz 96., enajstega odstavka 115., 116. in 124. člena ZPPDFT-2;
17. evidenco o iznesenih osebnih podatkih iz države iz 96., enajstega odstavka 115., 116. in 124. člena ZPPDFT-2.

2.2. Razlogi za neskladnost z Ustavo RS

2.2.1. Pooblastila Urada za obdelave osebnih podatkov in zakonitost obdelav

V skladu z določbami 94. člena ZPPDFT-2 je Urad osrednji državni organ, pristojen za sprejemanje in analiziranje sporočil o sumljivih transakcijah ter drugih podatkov, informacij in dokumentacije o morebitnem pranju denarja, povezanih predhodnih kaznivih dejanjih ali financiranju terorizma, ki jih pridobi na podlagi tega in drugih zakonov ali pravnih aktov EU, ki se neposredno uporabljajo in opravljajo naloge, ki se nanašajo na preprečevanje in odkrivanje pranja denarja, predhodnih kaznivih dejanj in financiranja terorizma, ter druge naloge, določene s tem zakonom. Izvajanje temeljna pristojnost Urada zahteva obdelavo velike količine podatkov, velik del katerih predstavljajo tudi osebni podatki, kot jih opredeljuje 1. točka člena 4. Splošne uredbe. V skladu s to določbo so osebni podatki katere koli informacije v zvezi z določenim ali določljivim posameznikom, pri čemer je določljiv posameznik tisti, ki ga je mogoče neposredno ali posredno določiti. Iz določb ZPPDFT-2, ki urejajo katere podatke, informacije in dokumentacijo Urad lahko pridobiva, zahteva, analizira, hrani ali drugače obdeluje je razvidno, da gre v pretežni meri za podatke, ki ustrezajo definiciji osebnih podatkov. Iz določb ZPPDFT-2 je prav tako razvidno, da Urad razpolaga z zelo veliko količino osebnih podatkov, ki jih na eni strani pridobiva oziroma se k njemu stekajo od zavezancev iz 4. člena ZPPDFT-2 in drugih subjektov, ki so mu te podatke že na podlagi zakona dolžni ali upravičeni brez zahteve posredovati, na drugi strani pa jih pridobiva po lastni odločitvi od subjektov, ki so mu te podatke po zakonu dolžni posredovati na zahtevo, pri nekaterih subjektih pa ima Urad možnost neposrednega dostopanja do podatkov, katerih upravljavci so. Primer skupine podatkov, ki jih Uradu subjekti posredujejo samodejno, ker jim tako nalaga že zakon, so npr. podatki iz 1., 2., 5. in delno tudi 7. točke 97. člena ZPPDFT-2 in te podatke Urad dobiva na zalogo, saj je zanje že zakonodajalec ocenil, da so za izvajanje temeljnih pristojnosti Urada tako pomembni, da se mu morajo neselektivno posredovati vsi podatki določene kategorije. Glede drugih podatkov pa je zakonodajalec odločitev o pridobivanju osebnih podatkov prepustil Uradu, s tem, da mu je podelil zakonsko pooblastilo za njihovo pridobivanje. ZPPDFT-2 vsebuje tudi določbe, ki se nanašajo na obdelavo osebnih podatkov znotraj Urada in na posredovanje teh podatkov subjektom izven Urada. IP je prepričan, da so protiustavne tako nekatere določbe ZPPDFT-2, ki urejajo samodejno posredovanje osebnih podatkov Uradu, nekatere določbe, ki ta organ pooblaščajajo za pridobivanje teh podatkov in nekatere določbe, ki se nanašajo na analiziranje osebnih podatkov s strani Urada.

Drugi odstavek 38. člena Ustave določa, da mora zbiranje, obdelovanje in namen uporabe osebnih podatkov določati zakon, kar ob upoštevanju definicije obdelave osebnih podatkov v drugi alineji člena 4 Splošne uredbe pomeni, da mora vsako obdelavo in namen take obdelave določati zakon. Po ustaljeni ustavnosodni presoji pomeni vsako obdelovanje osebnih podatkov poseg v ustavno pravico do varstva osebnih podatkov iz 38. člena Ustave in mora biti predmet zakonskega urejanja. Slednje pomeni, da je poseg v pravico do varstva osebnih podatkov dopusten, če je v zakonu med drugim določeno opredeljeno, kateri podatki se smejo zbirati in obdelovati. Zahteva, da je obdelovanje osebnih podatkov predmet zakonskega urejanja, ne pomeni le golega obstoja zakonske določbe, ki omogoča

obdelovanje osebnih podatkov na določen način, temveč mora biti taka zakonska določba tudi skladna s tistimi načeli pravne države iz 2. člena Ustave, ki terjajo, da so določbe opredeljene jasno in pomensko določljivo tako, da jih je mogoče izvajati, da ne omogočajo samovoljnega ravnanja izvršilne veje oblasti in da nedvoumno ter dovolj določno opredeljujejo pravni položaj subjektov, na katere se nanašajo. Pri ureditvi, ki se nanaša na občutljivo področje informacijske zasebnosti, v katero posega država z zbiranjem osebnih podatkov, je zahteva po jasnih in pomensko določljivih določbah posebnega pomena (Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-411/06, 60. točka obrazložitve). Tudi iz prakse Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP) izhaja zahteva po zakonitosti posega iz drugega odstavka 8. člena EKČP med drugim terja, da je ukrep predvidljiv v smislu, da so njegove določbe dovolj natančne, jasne in določne, da lahko državljani vedo, pod katerimi pogoji in v kakšnih okoliščinah lahko državni organi izvršujejo zadevni ukrep, domače pravo pa mora v skladu z načelom pravne države vsebovati primerne in učinkovite varovalke proti arbitrarnim posegom in zlorabam (Sodba ESČP v zadevi Benedik proti Sloveniji z dne 24. 4. 2018, 122. točka obrazložitve). Pri ukrepih, ki pomenijo poseg v pravico do varstva osebnih podatkov, je ESČP določilo, da mora njihova pravna ureditev med drugim določati jasna, natančna pravila o obsegu in uporabi ukrepa, kot tudi minimalna jamstva glede trajanja, hrambe, uporabe, dostopa tretjih oseb, postopkov za zagotavljanje celovitosti in zaupnosti podatkov ter postopka uničenja podatkov. Prav s tem se zagotavljajo zadostna jamstva zoper nevarnost zlorabe in samovolje. Takšna zahteva po kvaliteti take pravne ureditve pa je tesno povezana tudi z vprašanjem sorazmernosti ukrepa oziroma s presojo, ali je ukrep nujen v demokratični družbi (Sodbi ESČP v zadevi S. in Marper proti Združenemu kraljestvu z dne 4. 12. 2008, 99. točka obrazložitve, in v zadevi Surikov proti Ukrajini z dne 26. 1. 2017, 73. točka obrazložitve).

Navedeno v prejšnjem odstavku še toliko bolj velja v primeru Urada, saj že iz narave nekaterih zakonskih nalog, ki jih Uradu dodeljuje ZPPDFT-2 izhaja, da njihovo izvrševanje zahteva obdelavo velikega števila osebnih podatkov o posamezniku in hkrati obdelavo osebnih podatkov velikega števila posameznikov in s tem relativno resno poseganje v ustavno pravico do informacijske zasebnosti velikega števila posameznikov. Potreba po obdelavi večje količine osebnih podatkov pa na drugi strani vzpostavlja tudi potrebo po jasni določitvi namenov obdelave in osebnih podatkov, ki jih Urad lahko obdeluje za doseganje posameznega od zakonitih namenov obdelave in pooblastil Urada v zvezi s pridobivanjem, analiziranjem, posredovanjem in drugo obdelavo osebnih podatkov, saj v nasprotnem primeru lahko pride do prekomerne obdelave osebnih podatkov in arbitrarnega poseganja v ustavno pravico posameznikov s strani države. Taka pooblastila morajo biti jasna in sorazmerna. IP pa je po preučitvi večih zakonskih določb ZPPDFT-2, ki urejajo obdelavo osebnih podatkov s strani Urada ugotovil, da nekatere od njih zgoraj navedenih kriterijev ne izpolnjujejo, da niso skladne z načelom sorazmernosti in ne nudijo ustrezne pravne varnosti in predvidljivosti obdelave osebnih podatkov s strani Urada in posegov v informacijsko zasebnost posameznikov, ki jih taka obdelava predstavlja.

IP meni, da naloge, ki se nanašajo na preprečevanje in odkrivanje pranja denarja, predhodnih kaznivih dejanj in financiranja terorizma in za katere je po ZPPDFT-2 pristojen Urad vsekakor predstavljajo ustavno dopusten cilj za posege v ustavno pravico posameznikov do varstva njihovih osebnih podatkov, vendar pa je hkrati prepričan, da zakonske rešitve, ki so navedene v nadaljevanju omogočajo prekomerno poseganje države v navedeno pravico posameznikov. Ob cilju zagotovitve učinkovitega postopanja Urada je nujno zagotoviti jamstva, da bodo posegi Urada v mejah zakona in da bodo te meje natančno in predvidljivo določene. Zato je z vidika Ustave nujno, da zakon določi, kaj Urad določno sme storiti s podatki, kako jih sme obdelovati in da ne zadošča urejanje obdelave s splošnimi (vsebinsko nedoločnimi normami).

Sporne določbe ZPPDFT-2

Osmi odstavek 51. člena ZPPDFT-2 določa, da Urad za potrebe izvajanja nalog iz ZPPDFT-2 pridobi celotno zbirko podatkov iz registra. Namen določbe ni jasen, saj četrti odstavek istega člena Uradu omogoča brezplačen neposreden elektronski dostop do vseh podatkov o dejanskih lastnikih, ki so vpisani v register. Če je torej Uradu omogočeno, da za potrebe opravljanja svojih nalog dostopa do vseh podatkov o dejanskih lastnikih v registru, je povsem nepotrebno dodatno posegati v pravico posameznika do informacijske zasebnosti, s tem, da Urad pridobi celotno zbirko podatkov iz registra. Poseg je ob navedenem povsem nepotreben in odveč, saj je cilj, ki ga zasleduje v povsem enaki meri mogoče doseči z blažjim ukrepom, ki ne samo, da obstaja, ampak ga je zakonodajalec tudi že sam predpisal in uredil v četrtem odstavku istega člena. Tudi z izvajanjem slednjega bo Urad sicer posegel v informacijsko zasebnost posameznikov, vendar pa bo tak poseg precej manjši, saj gre za posamične dostope do podatkov, ko so ti potrebni za izvajanje konkretnih nalog in ne za pridobivanje oziroma kopiranje celotne baze podatkov drugega upravljavca in hrambo teh podatkov pri sebi na zalogo, kot je to primer pri osmem odstavku 51. člena ZPPDFT-2. Sporna določba ZPPDFT-2 je poleg tega povsem splošna in nikjer ne opredeljuje, na kakšen način Urad od upravljavca registra pridobi celotno zbirko podatkov, na kakšen način podatke v njej ažurira ter kakšen je namen takega podvajanja zbirk osebnih podatkov pri dveh upravljavcih. Čeprav pri Uradu na podlagi te določbe ZPPDFT-2 nastane nova zbirka osebnih podatkov oziroma evidenca, katere upravljavec je Urad pa ZPPDFT-2 v četrtem odstavku 149. člena ZPPDFT-2, ki določa evidence podatkov, ki jih upravlja Urad, evidence dejanskih lastnikov sploh ne določa, niti v nadalnjem členu ne ureja njene vsebine. Zakaj naj bi bilo pridobivanje celotne zbirke podatkov iz registra potrebno ne izhaja niti iz zakonske opredelitve namena pridobivanja te zbirke, saj ta ostaja na povsem splošni ravni («za potrebe izvajanja nalog»). Zdi se, da je namen takega kopiranja baze oziroma podvajanja zbirk v tem, da bi imel Urad nekoliko lažji oziroma hitrejši dostop do podatkov iz tega registra (je pa tudi ta namen vprašljiv, glede na to, da je Urad na podlagi istega člena že pooblaščen za neposreden elektronski dostop do podatkov v registru), vendar pa taka relativno neznatna korist ukrepa nikakor ne more odtehtati posega v informacijsko zasebnost, ki ga ukrep predstavlja. Zato ukrep, ki predvideva zbiranje teh podatkov pri Uradu na zalogo, nesorazmerno posega v pravico posameznikov do varstva njihovih osebnih podatkov.

Četrti odstavek **94. člena ZPPDFT-2** je splošna določba, ki Urad na splošno pooblašča, da za opravljanje svojih nalog dostopa do katerihkoli podatkov, s katerimi razpolagajo zavezanci, državni organi in nosilci javnih pooblastil. Določba daje Uradu široko pooblastilo za obdelavo osebnih podatkov, saj ne vsebuje omejitev niti glede nalog Urada, za katere ta lahko do podatkov dostopa (za opravljanje katerekoli svoje zakonske naloge), niti glede podatkov, do katerih Urad lahko dostopa (dostopa lahko do vseh podatkov, s katerimi subjekti razpolagajo), niti glede zavezancev, državnih organov in nosilcev javnih pooblastil, ki so viri takih podatkov (vsi zavezanci, državni organi in nosilci javnih pooblastil). Poleg tega velja poudariti tudi, da (ne)posreden dostop Urada do osebnih podatkov, s katerimi razpolagajo v določbi navedeni subjekti, predstavlja intenzivnejši poseg, kot posredovanje osebnih podatkov na zahtevo Urada, saj ima pri slednjem posamezen upravljavec vsaj določen vpliv na tako obdelavo osebnih podatkov in se stem ustvari dodaten element preverjanja sorazmernosti konkretne obdelave, medtem ko pri dostopu Urada do osebnih podatkov, katerih upravljavec je tak vpliv oziroma nadzor nad obdelavo osebnih podatkov vsaj delno izostane. Hkrati tak poseg po prepričanju IP ni nujen, saj bi se namen obdelave podatkov (opravljanje nalog Urada) dalo v enaki meri doseči z ukrepom, ki bi v manjši meri posegal v informacijsko zasebnost posameznikov tj. posredovanjem osebnih podatkov s strani navedenih subjektov na podlagi zahteve Urada. Na podlagi te določbe bi Urad torej lahko neposredno dostopal do vseh osebnih podatkov, katerih upravljavec je katerikoli zavezanec po ZPPDFT-2, državni organ ali nosilec javnih pooblastil v Republiki Sloveniji, če bi se mu zdel tak dostop potreben za opravljanje katerekoli njegove naloge.

V **97. členu ZPPDFT-2** so taksativno določene vrste podatkov, za sprejemanje in analiziranje katerih je pristojen Urad. V skladu z 9. točko navedenega člena je tako Urad pristojen za sprejemanje in analiziranje tudi podatkov in informacij, pridobljenih na drug način, pri katerih Urad presodi, da vsebujejo razloge za sum pranja denarja ali financiranja terorizma. Medtem, ko navedeni člen v 1. do 8. točki določno opredeljuje podatke in informacije, ki jih Urad pridobi na podlagi različnih določb ZPPDFT-2 in jih je pristojen analizirati (razvidni so viri in vrste podatkov) pa je določba 9. točke tega člena povsem odprta in dopušča tudi analiziranje podatkov in informacij, ki jih Urad ni pridobil na katerega od načinov iz 1. do 8. točke ZPPDFT-2, ampak so bili pridobljeni »na kakršenkoli drug način«.

Čeprav predvidevajo obdelavo velikega števila osebnih podatkov, določbe 1. do 8. točke 97. člena ZPPDFT-2 posameznike v določeni meri varujejo pred prekomernim poseganjem v njihove osebne podatke s strani Urada, saj ta analize lahko izvaja s podatki in informacijami, ki jih je predhodno pridobil na podlagi taksativno naštetih določb ZPPDFT-2 in ki predstavljajo podatke in informacije, za katere je zakonodajalec ocenil, da so relevantni za opravljanje zakonskih nalog Urada in jih je zato na tem mestu tudi določno opredelil. Navedeno zlasti velja za podatke, ki jih Urad pridobiva na podlagi določb 1. do 6. (delno tudi 7.) točke 97. člena ZPPDFT-2, saj gre za podatke, ki jih različni subjekti Uradu na podlagi določb ZPPDFT-2 posredujejo sami, ne da bi Urad to od njih zahteval. Gre za podatke, pri katerih je zakonodajalec izmed množice podatkov in informacij izbral oziroma izločil tiste, pri katerih bi zaradi različnih okoliščin lahko obstajali inidici za obstoj nepravilnosti, za obravnavo katerih je pristojen Urad in ki naj se iz tega razloga, v skladu z določbami ZPPDFT-2 stekajo na Urad oziroma so mu posredovani in jih je slednji pristojen sprejemati in analizirati. Nekoliko bolj odprta je določba 8. točke navedenega člena, ki dopušča tudi analizo podatkov, ki jih Urad prejme od različnih subjektov na podlagi svoje zahteve, vendar pa gre tudi v tem primeru za pridobivanje podatkov na podlagi določb ZPPDFT-2, ki določajo vsaj minimalne pogoje in omejitve pri pridobivanju teh podatkov. Drugače pa je pri podatkih, ki jih Urad analizira na podlagi 9. točke 97. člena ZPPDFT-2, ki mu dovoljuje tudi analiziranje (katerihkoli) podatkov in informacij, pridobljenih na (katerikoli) drug način in s tem odpira možnost arbitrarnega ravnanja Urada in prekomernega poseganja v informacijsko zasebnost posameznikov. Določba 9. točke 97. člena ZPPDFT-2 po prepričanju IP nesorazmerno in nedoločno razširja obseg osebnih podatkov, ki jih Urad lahko analizira, saj takih podatkov ne omejuje ne po vrsti ne po viru (katerikoli osebni podatki, pridobljeni iz od kjerkoli oziroma kogarkoli), pri čemer zakon kot edini pogoj za tako njihovo obdelavo postavlja presojo Urada, da podatki vsebujejo razloge za sum pranja denarja ali financiranja terorizma. IP meni, da določba zaradi svoje širine in nedoločnosti omogoča arbitrarno ravnanje državnega organa, kar se je izkazalo tudi v postopku inšpekcijskega nadzora, ki ga je pri Uradu vodil IP. Ugotovljeno je namreč bilo, da sta se postopka operativne analize, ki sta bila izpostavljeni kot potencialno sporna (... in ...) in jih je IP zato preverjal v okviru inšpekcijskega ogleda na Uradu, opravljala prav na podlagi 9. točke 97. člena ZPPDFT-2.

98. člen ZPPDFT-2, ki ureja analitično funkcijo Urada ločuje med operativnimi in strateškimi analizami in določa, da so operativne analize osredotočene na analiziranje sporočil, obvestil, podatkov in informacij iz 97. člena ZPPDFT-2, ki jih Urad opravlja z namenom, da presodi, ali so z neko transakcijo, osebo, premoženjem ali sredstvi podani razlogi za sum storitve kaznivega dejanja pranja denarja, predhodnih kaznivih dejanj ali kaznivega dejanja financiranja terorizma. Taka ureditev analitične funkcije Urada še dodatno potrjuje spornost določbe 9. točke 97. člena ZPPDFT-2, saj ta kot pogoj za analiziranje podatkov določa obstoj razlogov za sum pranja denarja ali financiranja terorizma, medtem ko naj bi se operativne analize, v skladu z določbo 98. člena ZPPDFT-2 izvajale prav z namenom oziroma ciljem, da Urad presodi, ali so v zvezi z neko osebo, premoženjem ali sredstvi podani razlogi za sum. Iz navedenega torej izhaja, da osebnih podatkov iz 9. točke 97. člena ZPPDFT-2 sploh ni potrebno podvreči obdelavi, kot je predvidena v 98. členu ZPPDFT-2, saj zakon obstoj razlogov za sum določa že kot izhodišče oziroma pogoj za izvedbo operativne analize s strani Urada. Tako je zakonski pogoj za začetek izvajanja operativnih analiz izenačen z rezultatom take analize.

Obstoj razlogov za sum, ugotavljanju katerih naj bi bila namenjena obdelava (analiziranje) osebnih podatkov je namreč tukaj postavljen že kot pogoj za samo obdelavo (analizo) teh podatkov, iz česar izhaja, da taka obdelava za doseganje konkretno opredeljenega namena oziroma cilja obdelave (ugotavljanje razlogov za sum navedenih kaznivih dejanj), sploh ni potrebna.

IP nadalje izpostavlja tudi zahtevo po jasnosti zakonskih določb (*lex certa*), zlasti tistih, s katerimi zakon predpisuje ukrepe, s katerimi se posega v ustavne pravice posameznikov. Take so tudi določbe 97. in 98. člena ZPPDFT-2, saj so v njih predpisani posegi v informacijsko zasebnost posameznikov, ki jih lahko izvaja Urad. Vendar pa IP pri tem ugotavlja, da ti posegi niso predpisani na jasen način, da bi posameznik lahko razbral, kakšne posege v svojo ustavno pravico s strani države oziroma državnega organa lahko pričakuje oziroma jih je dolžan trpeti. 97. člen ZPPDFT-2 namreč najprej taksativno našteva kategorije podatkov, ki jih je pristojen analizirati Urad, nato pa v 98. členu krog osebnih podatkov, ki jih Urad lahko analizira razširi še na vse tiste osebne podatke, ki jih ta organ zbere na podlagi 126. člena ZPPDFT-2, kar glede na dikcijo slednjega člena pomeni, da ta krog podatkov širi skoraj neomejeno. Posameznik iz določb ZPPDFT-2 torej ne more razbrati kateri vsi njegovi osebni podatki so lahko podvrženi analizi Urada tj. na katere njegove osebne podatke se lahko razteza poseg Urada, saj ZPPDFT-2 nabor takih osebnih podatkov praktično neomejeno razširja. V zvezi s tem je nujno poudariti, da temeljni pogoj, ki ga določa Ustava RS, da lahko omejitev posameznikove informacijske zasebnosti predpiše samo zakon, ne pomeni samo, da mora biti vsaka materija posega v to ustavno pravico zakonsko urejena, ampak tudi, da mora biti tam urejena določno in nedvoumno, tako da bo izključena vsaka možnost arbitrarnega odločanja državnega organa. Kot je Ustavno sodišče v svojih odločitvah že večkrat poudarilo je določnost zakona (*lex certa*) praprva pravne države (2. člen Ustave RS).

Posameznik pa poleg tega, da iz ZPPDFT-2 ne more razbrati katere njegove osebne podatke vse lahko Urad podvrže svojim analizam, na podlagi določb tega zakona ne more ugotoviti niti tega kakšnim obdelavam so njegovi osebni podatki, v okviru teh analiz, lahko podvrženi, saj ZPPDFT-2 nikjer ne opredeljuje dejanj obdelave osebnih podatkov, ki jih Urad v okviru teh analiz lahko izvaja ali kakorkoli drugače ureja vsebino in postopek takih analiz. Zlasti to velja za izvajanje operativnih analiz, saj iz narave in namena operativne analize, kot jo opredeljuje ZPPDFT-2 jasno izhaja, da Urad pri njenem izvajanju obdeluje tudi osebne podatke, zakon nikjer ne določa katere vrste obdelav osebnih podatkov Urad v okviru opravljanja operativnih analiz, lahko izvaja ali vsaj obdelav, ki jih v okviru opravljanja takih analiz ne sme opravljati. Izvajanje operativnih analiz tako ostaja pomensko odprt pojem, ki Uradu ne postavlja nobenih jasnih omejitev glede obsega in dejanj obdelave, ki jih z zbranimi osebnimi podatki lahko opravlja, v okviru izvajanja te svoje pristojnosti, posamezniku pa ne omogoča, da bi na podlagi zakonskih določb lahko predvidel kakšne posege v njegovo ustavno pravico država v okviru takih analiz lahko izvaja oziroma jih je sam dolžan trpeti. Glede na obseg, naravo in količino osebnih podatkov, s katerimi po določbah ZPPDFT-2 razpolaga in jih (tudi) za potrebe operativnih analiz obdeluje Urad in na ta način relativno resno posega v informacijsko zasebnost velikega števila posameznikov, bi morali taki posegi temeljiti na posebno natančni ureditvi z jasnimi in podrobnimi pravili, določene bi morale biti posebne postopkovne varovalke, ki bi učinkovito varovale pred zlorabami in arbitrarnostjo. Taka pravila posameznikom na eni strani zagotavljajo predvidljivost ukrepov oziroma situacij, v katerih je poseg mogoče uporabiti, na drugi strani pa učinkovit pravni nadzor ter ustrezna in učinkovita sredstva zoper zlorabo teh ukrepov. Zlasti možnost zlorabe, ki se lahko manifestira kot nedovoljen vdor v informacijsko zasebnost posameznikov ali kot zloraba zakonskih pooblastil Urada s strani države je tista, ki v skladu z zahtevo po pravni državi iz 2. člena Ustave, narekuje določnejšo zakonsko ureditev analitične funkcije Urada (predvsem operativnih analiz).

Ob navedenem je potrebno upoštevati tudi okoliščino, da Urad postopke operativnih analiz uvede in izvaja, ne da bi posameznik, katerega osebni podatki se obdelujejo za to vedel. Ker posameznik, nima možnosti sodelovanja, ko Urad odloča o ukrepu (niti ne sme biti seznanjen, da Urad zbira, analizira ali drugače obdeluje njegove osebne podatke tudi, če to izrecno zahteva) in takrat uporabiti učinkovita pravna sredstva je toliko bolj potrebno, da se v zakonu čimbolj natančno uredi postopek, po katerem naj Urad ravna in vodi operativne analize ter meje izvrševanja tega ukrepa in na ta način v čimvečji meri vnaprej zagotovi varovanje ustavnih pravic posameznika. Na tak način bi bilo zagotovljeno, da bi bilo izvajanje ukrepa omejeno na čimmanjšo možno mero, posamezniki pa zaščiteni pred arbitrarnim poseganjem državnih oblasti v njihovo ustavno pravico.

ZPPDFT-2 v 98. členu Uradu podeljuje pristojnost, da v okviru svoje analitične funkcije opravlja dvoje vrst analiz in sicer operativne in strateške analize. Iz opredelitve operativnih analiz v 1. točki navedenega člana jasno izhaja, da njihovo opravljanje nujno zahteva tudi obdelavo osebnih podatkov, medtem, ko strateške analize v 2. točki opredeljuje kot analize osredotočene na ugotavljanje tipologij in trendov v zvezi s pranjem denarja in financiranjem terorizma, torej kot analize, za izvajanje katerih obdelava osebnih podatkov sploh ni primerna ali pa vsaj ni potrebna. Po prepričanju IP je namreč, glede na podano definicijo tega pojma, operativne analize mogoče izvajati s podatki, ki nimajo narave osebnih podatkov ali pa s predhodno anonimiziranimi ali vsaj psevdonimiziranimi podatki. Kljub temu pa zakon take možnosti ne predvideva in v členih 97. in 98. dopušča možnost obdelave zelo širokega kroga osebnih podatkov, tudi za izvajanje takih analiz, da se osebni podatki s strani Urada lahko obdelujejo tudi pri opravljanju strateških analiz pa izhaja tudi iz sedmega odstavka 150. člena ZPPDFT-2, ki ureja vsebino evidence strateških analiz in predvideva, da se v njej obdelujejo tudi osebni podatki. Določba, ki predvideva obdelavo osebnih podatkov s strani Urada za namene izvajanja strateških analiz, po mnenju IP ni v skladu z ustavnim načelom sorazmernosti, saj dopušča posege v ustavno pravico posameznikov, čeprav bi se zasledovani namen lahko doseglo s precej manjšim posegom v to pravico (anonimizacija ali psevdomizacija podatkov) ali celo brez takega posega.

V členu **126. ZPPDFT-2** je urejena predložitev podatkov Uradu. V prvem odstavku so urejeni subjekti, od katerih lahko Urad na tej podlagi zahteva podatke in podatki, ki jih od teh subjektov lahko zahteva. Čeprav določbe od 1. do 6. točke prvega odstavka dokaj široko opredeljujejo podatke, ki jih Urad od subjektov lahko zahteva (podatki iz vseh evidenc, ki jih vodijo na podlagi ZPPDFT-2 in podatki o vseh transakcijah) pa vrste in nabor teh podatkov kljub vsemu omejujejo, za razliko od 7. točke prvega odstavka 126. člena ZPPDFT-2, ki določa, da lahko Urad od subjektov zahteva tudi druge razpoložljive podatke in dokumentacijo, ki jo vodijo na podlagi drugih predpisov ali so jih pridobili na drug zakonit način in ki jih Urad potrebuje za namene iz tega člena. Določba na ta način daje Uradu splošno pooblastilo, da od kateregakoli zavezanca, nadzornega organa iz 152. člena ZPPDFT-2, drugega državnega organa ali organizacije z javnimi pooblastili zahteva katerikoli zakonito pridobljeni podatek ali dokumentacijo, s katerimi razpolaga. Določba na ta način pooblastilo za pridobivanje podatkov praktično neomejeno širi na zelo obsežen krog osebnih podatkov, kar je zlasti sporno ob upoštevanju namenov obdelave, kot so določeni v tem členu. Nameni, za katere lahko Urad pridobiva in uporablja podatke iz prvega odstavka 126. člena ZPPDFT-2 so opredeljeni v tretjem odstavku tega člena, pri čemer, razen pri izdelavi operativnih analiz ni jasno, zakaj bi bila za njihovo doseganje potrebna in primerna tudi obdelava osebnih podatkov, kot jo predvideva ta člen. Pri strateški analizi gre za analizo, ki za razliko od operativnih analiz ni usmerjena v posamezne primere domnevnih odklonskih pojavov oziroma ravnanj, ampak je v skladu z določbo 2. točke 98. člena ZPPDFT-2, osredotočena na ugotavljanje tipologij in trendov v zvezi s pranjem denarja in financiranjem terorizma, zato ni jasno, zakaj naj bi bilo za uresničevanje tega namena (izdelavo strateških analiz) potrebno posegati v ustavno pravico posameznikov, zlasti na tako obsežno določen in skoraj neomejen način, kot ga predvideva ta člen. IP je prepričan, da bi bilo navedeni namen mogoče v celoti dosegati, brez ali z znatno manjšimi posegi v informacijsko zasebnost posameznikov, kot jih dovoljuje navedeni člen in

sicer tako, da bi Urad take analize izvajal s predhodno anonimiziranimi ali vsaj bistveno psevdonimiziranimi podatki, pri čemer bi moral zakon točno opredeljevati oblike psevdonimizacije in nabor osebnih podatkov, ki bi se na ta način lahko obdelovali. Obdelava psevdonimiziranih osebnih podatkov namreč še vedno pomeni poseg v zasebnost, saj so v tem primeru posamezniki še vedno določeni oziroma določljivi. Navedeno v enaki meri velja tudi za doseganje zakonskih namenov ugotavljanja izpostavljenosti in izdelave ocene tveganja finančnega in nefinančnega sistema RS za pranje denarja in financiranje terorizma ter ugotavljanje pojavnih oblik in trendov pranja denarja ter financiranja terorizma, kot jih opredeljuje tretji odstavek 126. člena ZPPDFT-2.

IP meni, da je pri presoji ali so zakonske rešitve v skladu z načeli pravne države iz 2. člena Ustave, ki terjajo natančnost, jasnost in določnost določb treba vzeti v obzir ne samo posamezne zakonske določbe, ki urejajo določen vidik obdelave osebnih podatkov, posebej, ampak celotno ureditev posegov določene vrste v pravico do informacijske zasebnosti s strani Urada v celoti. V zvezi s tem IP opozarja na ureditev pooblastil Urada za pridobivanje osebnih podatkov, ko Urad podatke od subjektov pridobiva na podlagi lastne odločitve oziroma zahteve (za razliko od podatkov, ki jih subjekti Uradu pošiljajo sami, na podlagi samega zakona), ki jih ZPPDFT-2 ne ureja enotno in na enem mestu, ampak v določbah različnih členov, razpršeno in nesistematično, pri čemer se določbe v večji ali manjši meri vsebinsko prekrivajo, na način, da urejajo pridobivanje osebnih podatkov za enake namene in od istega kroga subjektov, prekrivajo pa se tudi vrste osebnih podatkov, ki jih Urad na ta način lahko pridobiva. Urad lahko tako do osebnih podatkov posameznikov dostopa na podlagi pooblastila iz četrtega odstavka 94. člena ZPPDFT-2, jih zahteva po določbah členov 99. do 102. tega zakona, jih zahteva po določbah 126. člena ZPPDFT-2 ali pa jih pridobiva po določbah šestega odstavka 149. člena ZPPDFT-2. Taka zakonska ureditev pridobivanja osebnih podatkov s strani Urada ni v skladu z načelom pravne države, saj različne zakonske določbe različno urejajo pogoje za pridobivanje podatkov na zahtevo Urada in s tem posege v pravico posameznika. Predstavljena ureditev posameznikom ne zagotavlja predvidljivosti ukrepov oziroma situacij, v katerih lahko država poseg izvede.

Ni jasno niti razmerje med pooblastilom za pridobivanje podatkov po 126. členu in pooblastili iz 99.-102. člena ter razlog zakaj ni vse pridobivanje podatkov urejeno enotno na enem mestu oziroma zakaj je kljub ustrezni urejenosti pooblastil za pridobivanje osebnih podatkov v navedenih členih to potrebno dodatno in drugače urejati še v 126. členu ZPPDFT-2. Izpostavljamo, da 99. do 102. člen posege v informacijsko zasebnost urejajo ustrežnejše, saj predpisujejo določene omejitve glede pogojev za pridobivanje podatkov in namenov, za katere Urad podatke pridobiva, medtem ko 126. člen takih omejitev ne vsebuje oziroma jih določa preširoko.

Prvi odstavek 132. člena ZPPDFT-2 na splošno določa, da državna tožilstva in drugi državni organi Uradu sporočajo podatke o kaznivih dejanjih pranja denarja in financiranja terorizma, in sicer za namen centralizacije in analize vseh podatkov v zvezi s pranjem denarja in financiranjem terorizma. Navedeni namen sporočanja in zbiranja podatkov o tovrstnih kaznivih dejanjih je določen povsem na splošno. IP meni, da je pri presoji posega v ustavno pravico, ki jo predvideva navedena določba potrebno upoštevati tudi dejstvo, da obdelava podatkov o kaznivih dejanjih pomeni resen poseg v informacijsko zasebnost posameznikov, kar je treba upoštevati tudi pri presoji sorazmernosti posega. Posega, ki je predviden v tej določbi zakonodajalec ni dovolj skrbno odmeril, glede na težo posega na eni in koristi, ki so z njim nastale na drugi strani, pri čemer je težo posega v informacijsko zasebnost treba presojati tako glede obsega zbranih osebnih podatkov kot tudi glede narave osebnega podatka. V danem primeru se pri Uradu centralno zbirajo podatki o vseh kaznivih dejanjih določene vrste (torej večji obseg dokaj občutljivih osebnih podatkov) za namene centralizacije in analize vseh podatkov. Koristi takega ukrepa po mnenju IP nikakor ne odtehtajo posega v informacijsko zasebnost, ki ga ukrep predstavlja, zlasti ob upoštevanju dejstva, da lahko Urad take osebnosti podatke od teh subjektov vedno pridobi na podlagi zahteve, če jih potrebuje za potrebe opravljanja svojih nalog oziroma ima že na

podlagi 94. člena ZPPDFT-2 (ne)posreden dostop do teh podatkov. Zato ukrep, ki predvideva zbiranje teh podatkov pri Uradu na zalogo, nesorazmerno posega v pravico posameznikov do varstva njihovih osebnih podatkov.

Kot posebej sporno pa velja izpostaviti določbo **tretjega odstavka 132. člena ZPPDFT-2**, ki določa podatke, ki jih Uradu na letni ravni pošiljajo sodišča in državna tožilstva in predpisuje, da ti organi Uradu pošiljajo tudi podatke o prekrškovnih postopkih in prekrških in storilcih prekrškov, pri čemer določba dopušča obdelavo podatkov o vseh prekrških in njihovih storilcih. IP ugotavlja, da je tak obseg obdelave osebnih podatkov preširok oziroma nesorazmeren, saj predpisuje obdelavo ne samo podatkov o kaznivih dejanjih, ampak tudi podatkov o prekrških, pri čemer pa namena obdelave slednjih sploh ne določa. Poleg tega določbe navedenega odstavka nikjer ne določajo nabora prekrškov, podatki o katerih bi bili za opravljanje zakonskih nalog Urada morda lahko relevantni, ampak predvidevajo neselektivno posredovanje podatkov o vseh prekrških Uradu, pri čemer je očitno, da podatki o veliki večini prekrškov, s katerimi razpolagata tožilstvo in sodišča, niso v ničemer relevantni za opravljanje izvajanje pristojnosti in opravljanje nalog Urada. Obdelava podatkov o prekrških že sama po sebi pomeni občuten poseg v informacijsko zasebnost posameznika, obdelava podatkov o katerikoli prekrških oziroma o vseh prekrških pa pomeni še toliko bolj občuten poseg. Poseg, ki ga predpisuje tretji odstavek 132. člena ZPPDFT-2 je torej v delu, ki se nanaša na prekrške nepotreben in nesorazmeren.

150. člen ZPPDFT-2 v določbah petega do sedemnajstega odstavka določa vsebino evidenc, ki jih Urad vodi na podlagi 149. člena ZPPDFT-2 (osebne podatke, ki se nahajajo v posamezni evidenci), pri tem pa pri vsaki od evidenc določa tudi, namene, za katere se osebni podatki iz te evidence lahko obdelujejo. V odstavkih 6., 7., 8., 9., 10., 11., 12., 16. in 17. 150. člena ZPPDFT-2 je kot namen obdelave osebnih podatkov določeno izvajanje 94. člena ZPPDFT-2 tj. člena, ki povsem na splošni ravni določa pristojnosti in pooblastila Urada. Namen obdelave osebnih podatkov je torej določen povsem na splošno in odprto in tako, da Urad lahko osebne podatke iz teh evidenc obdeluje za izvajanje katerekoli svoje pristojnosti po ZPPDFT-2, ne da bi te namene kakorkoli zamejeval. IP poudarja, da izvajanje nekaterih pristojnosti Urada zahteva obdelavo osebnih podatkov, izvajanje drugih pa take obdelave ne zahteva, česar pa navedene določbe ZPPDFT-2 pri določitvi namenov ne upoštevajo, ampak vse namene obravnavajo enotno in dopuščajo obdelavo osebnih podatkov za katerikoli namen, ne glede na to, ali je obdelava teh podatkov za njegovo doseganje sploh potrebna ali ne.

Navedena ureditev ni v skladu z dopustnimi posegi v ustavno pravico do varstva osebnih podatkov in ustavnim načelom sorazmernosti. Še bolj očitno nesorazmerno pa posege v informacijsko zasebnost urejajo določbe 6., 7., 8., 9., 10., 11., 16. in 17. odstavka 150. člena ZPPDFT-2 v delu, ko obdelavo osebnih podatkov iz teh zbirk dopuščajo tudi za namene iz 125. člena ZPPDFT-2. Ta člen namreč določa, da Urad opravlja naloge, ki se nanašajo na preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma, tako da, pristojnim organom predlaga spremembe in dopolnitve predpisov, ki se nanašajo na preprečevanje in odkrivanje pranja denarja in financiranja terorizma, sodeluje pri sestavi seznama indikatorjev za prepoznavanje strank in transakcij, v zvezi s katerimi obstajajo razlogi za sum pranja denarja ali financiranja terorizma, pripravlja in izdaja priporočila ali smernice za enotno izvajanje tega zakona in predpisov, izdanih na njegovi podlagi, pri zavezancih iz 4. člena ZPPDFT-2, sodeluje pri strokovnem usposabljanju zaposlenih pri zavezancih, državnih organih, nosilcih javnih pooblastil in na drug primeren način obvešča javnost o pojavnih oblikah pranja denarja in financiranja terorizma. Iz navedenih določb 125. člena je torej jasno razvidno, da gre za naloge, ki ne zahtevajo obdelave osebnih podatkov in jih Urad v celoti lahko izvede z drugimi podatki, ki nimajo narave osebnih podatkov. Obdelave osebnih podatkov iz navedenih evidenc Urada za namene iz 125. člena ZPPDFT-2 zato ni mogoče opredeliti, kot potrebne za doseganje teh namenov, zaradi česar ZPPDFT-2 z

določbami, ki tako obdelavo predvidevajo v nesorazmerno posega v pravico posameznikov od varstva njihovih osebnih podatkov. Glede na navedeno IP poudarja, da določbe zgoraj navedenih odstavkov 150. člena ZPPDFT-2, v delu, kjer kot namene obdelave osebnih podatkov določajo 94. in 125. člen ZPPDFT-2 nesorazmerno posegajo v ustavno varovano informacijsko zasebnost posameznikov.

2.2.2. Omejitev pravice do seznanitve z lastnimi osebnimi podatki – razlogi za neskladnost z Ustavo RS

Po mnenju Informacijskega pooblaščenca ni problematičen sam obstoj omejitve pravice do seznanitve z lastnimi osebnimi podatki, ki jo določa peti odstavek 51. člena, prvi, drugi in četrti odstavek 134. člena ZPPDFT-2 ter četrti in peti odstavek 145. člena ZPPDFT-2. Sama omejitev pravice ter cilji oziroma razlogi zanjo so legitimni in skladni s Splošno uredbo. Ta v prvem odstavku 23. člena določa, da lahko pravo EU ali pravo države članice EU z zakonodajnim ukrepom omeji obseg obveznosti in pravic, med drugim tudi iz člena 15, če taka omejitev spoštuje bistvo temeljnih pravic in svoboščin ter je potreben in sorazmeren ukrep v demokratični družbi za zagotavljanje:

- preprečevanja, preiskovanja, odkrivanja ali pregona kaznivih dejanj ali izvrševanja kazenskih sankcij, vključno z varovanjem pred grožnjami javni varnosti in njihovim preprečevanjem ((d) točka)
- drugih pomembnih ciljev v splošnem javnem interesu Unije ali države članice, zlasti pomembnega gospodarskega ali finančnega interesa Unije ali države članice, vključno z denarnimi, proračunskimi in davčnimi zadevami, javnim zdravjem in socialno varnostjo ((e) točka).

Obstoj izjeme je skladen tudi s četrtim odstavkom 41. člena Direktive (EU) 2015/849 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. maja 2015 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja ali financiranje terorizma, spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012 Evropskega parlamenta in Sveta ter razveljavitvi Direktive 2005/60/ES Evropskega parlamenta in Sveta in Direktive Komisije 2006/70/ES. Omenjena določba omogoča, da države članice pri uveljavljanju prepovedi razkritja iz člena 39(1) sprejmejo zakonodajne ukrepe, s katerimi v celoti ali deloma omejijo pravico dostopa posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki, do osebnih podatkov, ki se nanj nanašajo, in sicer v obsegu, kolikor takšna popolna ali delna omejitev predstavlja nujen in sorazmeren ukrep v demokratični družbi in ob ustreznem upoštevanju upravičenih interesov zadevne osebe:

- a) da bi pooblaščenemu subjektu ali pristojnemu nacionalnemu organu omogočili pravilno izpolnjevanje njegovih nalog za namene te direktive; ali
- b) da bi se izognili oviranju uradnih ali sodnih poizvedb, analiz, preiskav ali postopkov za namene te direktive in da bi zagotovili, da ni ogroženo preprečevanje, preiskovanje in odkrivanje pranja denarja in financiranja terorizma.

Prav tako je obstoj izjeme skladen z 18. členom Direktive (EU) 2019/1153 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. junija 2019 o določitvi pravil za lažjo uporabo finančnih in drugih informacij za namene preprečevanja, odkrivanja, preiskovanja ali pregona nekaterih kaznivih dejanj ter o razveljavitvi Sklepa Sveta 2000/642/PNZ. Ta določa, da omejitve pravic posameznikov, na katere se nanašajo osebni podatki Države članice lahko sprejmejo zakonodajne ukrepe, s katerimi v celoti ali deloma omejijo pravico dostopa posameznikov do osebnih podatkov, ki se nanašajo nanje in se obdelujejo na podlagi te direktive v skladu s členom 23(1) Uredbe (EU) 2016/679 ali členom 15(1) Direktive (EU) 2016/680, kot je ustrezno.

Obravnavana omejitev oziroma izjema od splošne pravice do seznanitve z lastnimi osebnimi podatki, po mnenju Informacijskega pooblaščenca, ni v skladu z Ustavo RS oziroma je nesorazmerna, ker brez očitno utemeljenega razloga dolgoročno, v celoti in brezpogojno omejuje vse posameznike pri uveljavljanju pravice do seznanitve z lastnimi osebnimi podatki, ki jo imajo sicer po 38. členu Ustave RS in 15. členu Splošne uredbe o varstvu podatkov.

Zaradi tega so, po mnenju Informacijskega pooblaščenca, izpodbijane določbe ZPPDFT-2 v neskladju z 2. členom, 15. členom in tretjim odstavkom 38. člena Ustave RS.

Ključni razlog za zgornje stališče je, da omejitev v drugem odstavku 134. člena ZPPDFT-2 ter v petem odstavku 145. člena ZPPDFT-2, zaradi njene predpisane splošnosti, brezpogojnosti, pavšalnosti in dolgoročnih učinkov (1) ni nujna za doseganje razlogov za predpisano omejitev, iz istega razloga pa tudi (2) ni izpolnjen pogoj sorazmernosti v ožjem smislu. Konkretna utemeljitev izhaja iz nadaljnjih točk obrazložitve.

Varstvo interesov preprečevanja, odkrivanja, preiskovanja in pregona pranja denarja ter financiranja terorizma kot razlog za omejitev pravice do varstva osebnih podatkov nikoli ne sme biti trajno in tudi ne sme trajati pretirano dolgo obdobje tako kot v konkretnem primeru – 8 let. Tako dolgo obdobje popolne omejitve ene osrednjih pravic na področju varstva osebnih podatkov ni utemeljeno.

Razlogov za uveljavljanje pravice do seznanitve z lastnimi osebnimi podatki je več. Pravica ni namenjena le preverjanju zakonitosti obdelave osebnih podatkov in preverjanju točnosti in ažurnosti osebnih podatkov, temveč tudi golemu informiranju o obdelavi osebnih podatkov, uporabi podatkov za lastno evidenco in osebno rabo, zlasti pa uporabi podatkov za nadaljnje uveljavljanje interesov, pravic in dolžnosti v uradnih postopkih (npr. sodni in upravni postopki), za nadaljnje uveljavljanje interesov, pravic in dolžnosti s področja civilnega in finančnega prava (npr. zaposlovanje, zavarovalništvo, bančništvo, investicije), v postopkih alternativnega reševanja sporov, za potrebe uresničevanja zdravstvenega in socialnega varstva itd.

Po preteku 8 let uveljavljanje kršitve načela zakonite in poštene obdelave osebnih podatkov v inšpekcijskem in prekrškovnem postopku ni več možno zaradi poteka relativnega in absolutnega zastaranja prekrškov in tudi zaradi tega, ker upravljavec vodi evidenco sledljivosti obdelave osebnih podatkov (t.i. dnevnik sledljivosti po 24. členu ZVOP-1) največ 5 let. Po preteku 8 let tudi uveljavljanje načela točnosti in ažurnosti (gl. 5. člen Splošne uredbe o varstvu podatkov) izgubi ves smisel. Enako velja za lastno informiranje ter vodenje lastne evidence. Prav tako osebni podatki po tem času večinoma izgubijo vso siceršnjo uporabnost za nek drugotni namen, na primer za uveljavljanje pravic v raznih postopkih.

Omejitev v 51., 134. in 145. členu ZPPDFT-2 je pavšalna, ker ne upošteva, da imajo različni osebni podatki različno potrebo po varstvu, in da potreba po varstvu pri vseh podatkih in za vse posameznike ne traja enako dolgo in da sploh ni nujno vezana na čas, ampak na okoliščine konkretnega primera in razloge za posamezno omejitev. Namesto diferenciacije (skupin) osebnih podatkov, dokumentov ali zbirk, so vsi »vrženi v en koš«. Še več, obdobje varstva podatkov bi moralo biti za vsak osebni podatek (ali skupino osebnih podatkov) vezano na nek odločilen dogodek, ko potreba po varstvu pričakovano preneha. Za doseg sorazmernosti omejitve ustavne pravice, bi torej morali biti kriteriji trajanja omejitve vsebinski – taki primeri bi lahko bili »pravnomočna odločitev o uvedbi kazenskega postopka ali postopka o prekršku«, »prenehanje operativne analize«, »vložitve prijave ali pobude pri pristojnem organu«, »odločitev o zavrženju kazenske ovadbe« ipd. Zaradi nekritičnega poenostavljanja (enovit zakonodajni pristop) ob nesorazmerno dolgem roku, so pretirano prizadeti interesi posameznikov.

Za uresničevanje pravice do seznanitve je sicer nepomembno, ali gre za posameznike, ki kljub podvrženosti prijavam in operativnim analizam niso v nobeni kršitvi, ali gre za posameznike, za katere so bile ugotovljene možne kršitve. A kljub temu se je treba zavedati dejstva, da je v celotni masi preiskovanih posameznikov, relativno malo takih, katerih ravnanja so spoznana kot možne kršitve in

bodo zoper njih uvedeni različni uradni postopki. Zato je nelogično, da morajo nedolžni posamezniki čakati na uresničitev ustavne pravice 8 let. Nelogično je tudi, da bodo tisti posamezniki, zoper katere so sicer uvedeni različni uradni postopki prej prišli do obremenilnih osebnih podatkov s strani organov pregona in drugih pristojnih organov, kot s strani Urada in zavezancev po ZPPDFT-2.

Kontrola posameznikov (ki je ena v mozaiku kontrolnih mehanizmov nad preiskovalnimi organi) je v primeru obravnavnega Urada še posebej pomembna, ker gre za organ, ki ima po ZPPDFT-2 izjemno močna preiskovalna pooblastila hkrati pa možnost, da svoje delovanje dobro skriva pred očmi javnosti in prizadetih posameznikov, saj je v veliki meri izvzet iz mehanizmov sistema nadzora v okviru sistema delitve oblasti in poroča zgolj Vladi. Analiza ZPPDFT-2 pokaže, da širjenje pooblastil Urada ni uravnoteženo s pravicami posameznikov, ki so zaradi pretirane nedostopnosti osebnih podatkov postavljeni v popolnoma pasivni in podrejeni položaj. S tem zakonom se pravzaprav brez ustreznih varovalk kot jih pozna npr. Zakon o kazenskem postopku in brez sodelovanja sodne veje oblasti, tudi brez možnosti pritožb, kot so predvidene v okviru Zakona o nalogah in pooblastilih policije, uvaja množično tajno preiskovanje transakcij in drugih aktivnosti tako oseb, ki bi morda utegnile predstavljati prepovedana ravnanja, kot tudi vseh drugih oseb.

Zakonodajalec v zakonu ni ponudil prepričljivih argumentov za sprejem očitane sporne ureditve. Tudi predlagatelj zakona ni konkretno utemeljil predlaganih rešitev, tj. zakaj je pomemben prav 8-letni rok. Vlada kot predlagateljica ZPPDFT-2 je v predlogu zakona navedla, da predmetni določbi v 134. in 145. členu zasledujeta isti namen, in sicer preprečujeta, da bi se posamezniki, v zvezi s katerimi se pojavi sum pranja denarja ali financiranja terorizma, predčasno seznanili z aktivnostmi zavezancev, Urada, organov odkrivanja in pregona kaznivih dejanj ter sodišč, ki merijo na pregon teh posameznikov. Pojasnila je, da glede na to, da so lahko aktivnosti zavezancev, ki v praksi predstavljajo izhodišče za nadaljnje aktivnosti Urada in organov pregona, časovno zelo oddaljene od zaključka predkazenskih postopkov (npr. pridobivanje podatkov iz registra dejanskih lastnikov za potrebe sporočanja sumljive transakcije Uradu v skladu s 76. členom ZPPDFT-2), je predviden ustrezno dolg rok, da ne bi prišlo do predčasnega razkrivanja informacij o aktivnostih organov pregona, saj bi takšno razkrivanje negativno vplivalo na učinkovitost preiskovalnih ukrepov in posledično resno spodkopalo učinkovitost boja proti pranju denarja in financiranju terorizma; gre za podatke in dokumentacijo, ki so tako pomembni, da bi lahko z njihovim razkritjem nastale hujše škodljive posledice za delo pristojnih organov na področju odkrivanja in preprečevanja pranja denarja in financiranja terorizma, zato jih morajo zavezanci ustrezno varovati.

Če je namen omejitve v varovanju pred *predčasnim* razkritjem podatkov, bi moral zakonodajalec z materialnopravnimi kriteriji za vsak podatek in/ali za posamezne okoliščine oziroma faze obravnave posameznikov (ali skupino podatkov ali zbirko podatkov ali kategorijo posameznikov glede na rezultate preiskav) opredeliti realno časovno točko, ko razkritje ne bi več pomenilo nevarnosti, zlasti ko je ugotovljeno, da določena ravnanja so ali niso sporna. Namesto tega ZPPDFT-2 uvaja neselektiven pristop pretiranega enotnega roka. Primeren ustavnoskladen rok varstva bi lahko bil kvečjemu 2 leti in le izjemoma 5 let, saj je v tem času objektivno in realno pričakovati, da bi Urad lahko in moral izvesti vsa potrebna opravila iz njegove pristojnosti. Po prepričanju IP bi bilo ustavno dopusten cilj omejitve pravice v ZPPDFT-2 možno doseči z blažjim posegom, tj. na način, da se predpiše le kratkotrajna časovna omejitev pravice.

Obe Direktivi EU (2015/849 in 2019/1153), ki urejata področje preprečevanja pranja denarja in financiranja terorizma sicer dopuščata, da država članica sprejme zakonodajni ukrep za omejitev pravice do seznanitve »v celoti ali deloma«. Toda omejitev »v celoti« ne pomeni, da lahko država članica sprejme trajno omejitev ali tako kot v primeru ZPPDFT-2 poljubno dolgoročno omejitev brez upoštevanja različnih okoliščin posameznih primerov in postopkovnih situacij, temveč se kriterij »v

celoti ali deloma« nanaša le na *obseg* podatkov. Zato nobena od direktiv ne daje podlage ali utemeljitve za nesorazmerno dolgo omejevanje, pač pa v skrajnem primeru omogoča le sorazmerno dolgo omejevanje dostopa do *vseh* podatkov, ki bi lahko resno ogrozili doseganje namena zakona.

Poseben problem je uvrstitev predmetnih osebnih podatkov v režim tajnih podatkov po ZTP. S tem ZPPDFT-2 uvaja dvojno varstvo teh podatkov oziroma obrnjeno, dvojno omejitev pravice do seznanitve (»dvojni zid«). Pri tem je sporno to, da ZPPDFT-2 tudi po poteku 8-letnega varstva, ne določa *ex lege* prenehanja tajnosti ali obveznosti preklica tajnosti. To praktično pomeni, da so predmetni osebni podatki posamezniku lahko nedostopni tudi po poteku že tako nesorazmernega 8 letnega roka. Morebiten preklic tajnosti je povsem v oblasti Urada, ki bo lahko osebne podatke zadrževal pred razkritjem še naprej za nedoločen čas. Tudi pritožbeni organ, torej Informacijski pooblaščenec, ki v primeru zavrnitve zahteve za seznanitev odloča o utemeljenosti zarnitve, pa nima procesnih možnosti po ZTP, da bi odredil umik tajnosti. S tem je ZPPDFT-2 uvedel absolutno omejitev pravice do seznanitve, kar pomeni njeno nedopustno negacijo. S tem se zelo očitno krši nujnost (neizogibnost) predpisane omejitve.

Javni interes preprečevanja, preiskovanja, odkrivanja in pregona pranja denarja in financiranja terorizma je utemeljeno – tj. smiselno, legitimno, primerno in neizogibno potrebno varovati le do neke časovne točke, ko interesi preprečevanja, preiskovanja, odkrivanja in pregona tovrstnih prepovedanih ravnanj dejansko (v konkretnem primeru glede na okoliščine konkretnega primera) ali abstraktno (teoretično, na splošno) ne morejo biti več ogroženi. Ko »preiskovalno gradivo« izgubi uporabnost in s tem praktičen pomen, njegovo neomejeno varstvo ni več potrebno. Neaktivno »preiskovalno gradivo« ne potrebuje več neomejene zaščite, kar mora veljati za vse upravljavce osebnih podatkov, ki te podatke imajo. Primernih časovnih točk kot pravno relevantnih dogodkov, do nastopa katerih bi bilo upravičeno omejevati pravico do seznanitve (ne pa tudi od tu dalje) je več. Zgolj kot primer navajamo pravnomočno odločitev državnega tožilca, da ne bo začel pregona ali/in pravnomočna odločitev o uvedbi kazenskega postopka.

Globina oziroma teža posega v pravico posameznika do seznanitve – ta je v razmerju do Urada (kot ključnega upravljavca v procesu odkrivanja, preiskovanja in ukrepanja) namreč *de facto* onemogočena – ni proporcionalna vrednosti zasledovanega cilja oziroma koristim, ki bi zaradi posega nastale; vrednost cilja oziroma koristi omejitve se s potekom časa (*per se* ali z dejanji pristojnih organov) namreč zmanjšuje, vse dokler v neki fazi odkrivanja, preiskovanja ali pregona prepovedanih ravnanj, te vrednosti oziroma koristi ni več. Razlog je v tem, da zbrani osebni podatki ne bodo več služili izvajanju pristojnosti organov in tudi ne bodo vplivali na ravnanja osumljencev in drugih oseb tako, da bi to lahko škodovalo odkrivanju, preiskovanju ali pregonu prepovedanih ravnanj, saj teh aktivnosti ni več in jih tudi ne bo.

Predpisi o varstvu osebnih podatkov z vidika obveznosti do posameznikov, ne razlikujejo med različnimi upravljavci osebnih podatkov ali njihovimi tipi. Zaradi obsežnih izmenjav osebnih podatkov, je v praksi pogosto, da z istimi ali istovrstnimi osebnimi podatki razpolaga več različnih upravljavcev. Posameznik pa ima možnost, da pod enakimi pogoji uresničuje pravico do seznanitve pri katerem koli od njih ali pri vseh. Zato bi tudi v konkretnem primeru bilo prav, da posameznik pod določenimi pogoji pridobi želene podatke pri vseh možnih upravljavcih: finančni instituciji (zavezancu), Uradu in pri organih, ki prevzamejo ukrepanje iz svojih pristojnosti (npr. FURS, policija, državno tožilstvo, sodišče).

Posameznik se, zaradi omejitev v ZPPDFT-2, ne more seznaniti z lastnimi osebnimi podatki in s tem povezanimi dodatnimi informacijami ravno pri upravljavcih, pri katerih so ti podatki primarno nastali – finančni instituciji (zavezancu) in pri Uradu. Seznanitev z istovrstnimi osebnimi podatki in informacijami pri policiji, državnem tožilstvu ali sodišču tega primanjkljaja ne more nadomestiti:

- ker ne gre nujno za enake podatke (npr. zaradi restrukturiranja podatkov, generalizacije podatkov, možnost napak in predelav ter manjkajočih podatkov) in tudi ne za enake informacije kot jih imata zavezanec in Urad,
- ker ne gre za podatke v surovi ali prvotni obliki, kot sta jih obdelovala zavezanec in Urad,
- ker je tudi obseg podatkov lahko bistveno drugačen (npr. po tem, ko policija izvede filtriranje in analiziranje pridobljene mase podatkov, so odvečni podatki morda izbrisani) in
- ker je pri iskanju podatkov in informacij pri policiji, državnem tožilstvu in sodišču posameznik vezan na določene procesne zakonske pogoje, poleg tega se ti pogoji med seboj nekoliko razlikujejo.

Posameznik torej nima nobene garancije, da bodo podatki oziroma dodatne informacije, če bi jih dobil pri zavezancu ali Uradu, po vsebini in obsegu enaki kot pri drugih državnih organih.

Omejitve v 51., 134. in 145. členu ZPPDFT-2 posameznikom bistveno omejujejo in zaradi tajnosti podatkov tudi onemogočajo uresničevanje ene najpomembnejših in značilnih pravic na področju varstva osebnih podatkov – t.j. pravice do seznanitve z lastnimi osebnimi podatki. Pri pravicah, ki neposredno izhajajo iz Ustave RS (in neposredno uporabljivih nadsocijalnih predpisov) bi bil potreben še posebej restriktiven pristop pri določanju omejitev. Tudi iz sodbe Evropskega sodišča za človekove pravice je v zadevi *Turek v. Slovakia* (recital 115) smiselno oziroma posredno izhajajo, da država ne more brez pravega razloga posamezniku omejiti dostopa do dokumentov, ki se nanašajo nanj.

Varstvo interesov preprečevanja, odkrivanja, preiskovanja in pregona prepovedanih ravnanj po ZPPDFT-2 ne more trajati v nedogled. To pomeni, da bi morali biti tudi predmetni osebni podatki podvrženi sprostitvi v trenutku, ko varstvo interesov preprečevanja, odkrivanja, preiskovanja in pregona prepovedanih ravnanj ni več nujno potrebno.

3. Sklepno

Izpodbijane določbe petega in osmega odstavka 51. člena ZPPDFT-2, četrtega odstavka 94. člena ZPPDFT-2, devete točke 97. člena ZPPDFT-2, 98. člena ZPPDFT-2, sedme točke prvega in tretjega odstavka 126. člena ZPPDFT-2, prvega odstavka 132. člena ZPPDFT-2, drugega odstavka 134. člena ZPPDFT-2, prve alineje petega odstavka 145. člena ZPPDFT-2 in petega do sedemnajstega odstavka 150. člena ZPPDFT-2 so iz zgoraj navedenih razlogov po oceni Informacijskega pooblaščenca v neskladju z 2., 15. in 38. členom Ustave RS, ker niso izpolnjeni vsi trije kriteriji strogega testa sorazmernosti, zato

predlaga,

da Ustavno sodišče RS na podlagi ZUstS oceni ustavnost izpodbijanih določb petega in osmega odstavka 51. člena ZPPDFT-2, četrtega odstavka 94. člena ZPPDFT-2, devete točke 97. člena ZPPDFT-2, 98. člena ZPPDFT-2, sedme točke prvega in tretjega odstavka 126. člena ZPPDFT-2, prvega odstavka 132. člena ZPPDFT-2, drugega odstavka 134. člena ZPPDFT-2, prve alineje petega odstavka 145. člena ZPPDFT-2 in petega do sedemnajstega odstavka 150. člena ZPPDFT-2, ugotovi njihovo neskladnost z Ustavo RS ter jih razveljavi.

Mojca Prelesnik, univ. dipl. prav.
informatična pooblaščenka

Poslati:

- naslovniku (naslovniku priporočeno s povratnico in po e-pošti na naslov: info@us-rs.si),
- zbirka dokumentarnega gradiva pri IP.

Priloga:

- spis zadeve 0610-407/2021,
- spis zadeve 07100-21/2022;