

Številka: 1.6 - 11 / 2005 - 1 - RO  
Datum: 22.07.2005

**Ustavno sodišče Republike Slovenije**  
**Beethovnova 10**  
**1000 Ljubljana**

**ZAHTEVA ZA OCENO USTAVNOSTI**  
**drugega odstavka 29. člena Zakona o plačilnem prometu (ZPlaP-UPB2, Ur. list RS, št.**  
**37-1604/2004)**

Varuh človekovih pravic na podlagi 6. alinee prvega odstavka 23. člena Zakona o ustavnem sodišču vlaga zahtevo za oceno ustavnosti drugega odstavka 29. člena Zakona o plačilnem prometu z 38. členom Ustave. RS.

I.

Z 20. členom Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o plačilnem prometu (ZPlaP-UPB2, Ur. list RS, št. 37-1604/2004) je bil spremenjen drugi odstavek 29. člena ZPlaP tako, da se glasi: "Podatki o transakcijskih računih so javni in dostopni na spletni strani Banke Slovenije." Pred to spremembo je zakon o plačilnem prometu (ZPlaP-UPB2, Ur. list RS, št. 30-1252/2002) glede vsebine in javnosti registra transakcijskih računov v drugem, tretjem in četrtem odstavku 29. člena določal:

"(2) Podatki o transakcijskih računih imetnikov transakcijskih računov, ki so pravne osebe oziroma zasebniki so v delu, ki se nanaša na njihovo dejavnost, javni.

(3) Izpis podatkov iz drugega odstavka tega člena lahko zahteva vsak, ne da bi za to moral izkazati pravni interes.

(4) Podatke o transakcijskih računih imetnikov transakcijskih računov, ki so druge fizične osebe, lahko zahteva samo:

1. imetnik transakcijskega računa glede podatkov, ki se nanašajo nanj,
2. sodišče oziroma drug pristojni organ, če jih potrebuje v postopku, ki ga vodi v okviru svojih pristojnosti,
3. upnik, ki s pravnomočnim in izvršljivim izvršnim naslovom dokaže pravni interes, glede podatkov o transakcijskih računih dolžnika."

S spremembo Zakona o plačilnem prometu (ZPlaP-B) je sedaj predpisana javnost podatkov o transakcijskih računih za vse fizične osebe, ne le za tiste, ki kot zasebniki izvajajo gospodarsko dejavnost kot dotlej. Iz zakonodajnih gradiv ob sprejemanju ZPlaP-B razlogi za takšno spremembo niso jasno razvidni. V predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah ZPlaP-B, ki ga je Vlada RS sprejela na 63. redni seji dne 26.2.2004 (Poročevalec št. 22 z dne 4.3.2004), je bil drugi odstavek 29. člena predlagan v naslednjem besedilu:

"(2) Podatki o transakcijskih računih imetnikov transakcijskih računov, ki so pravne osebe oziroma zasebniki, razen podatkov iz tretje alineje 2. točke prvega odstavka tega člena, so v delu, ki se nanaša na njihovo dejavnost, javni."

Vladni predlog, ki je določal javnost podatkov o računih le za pravne osebe in zasebnike, ki izvajajo dejavnost, je bil v zakonodajnem postopku spremenjen z amandmajem odbora DZ za finance in monetarno politiko k 20. členu. Kot je razvidno iz poročila tega odbora št. 450-01/99-0004/0008 z dne 18.3.2004 je bil amandma sprejet z naslednjim stavkom obrazložitve: "Namen predlaganih sprememb je zagotoviti dodatno transparentnost podatkov v zvezi s transakcijskimi računi, ki bodo omogočili učinkovito izvajanje izvršbe". Predlagani amandma je bil v državnem zboru sprejet brez posebne razprave v tej točki.

ZPlaP-B je državni zbor sprejel 26. marca 2004 (Uradni list RS, št. 37/2004), v Uradnem listu RS je bil objavljen 15.4.2004 in je začel veljati naslednji dan po objavi, to je 16.4.2004. Drugi odstavek 42. člena ZPlaP-B določa, da določbe 20. člena tega zakona začnejo veljati s 1.10.2004.

Na podlagi ZPlaP-B je Svet Banke Slovenije sprejel Sklep o vzpostavitvi in vodenju registra transakcijskih računov (Uradni list RS, št. 105, 27.9.2004, v nadaljevanju: Sklep). Ta v 4. členu določa vsebino registra transakcijskih računov, ki vsebuje naslednje podatke:

- "1. podatki o imetniku transakcijskega računa:
  - ime in priimek ter naslov imetnika, ki je fizična oseba; firma sedež in naslov imetnika, ki je pravna oseba; ime in priimek oziroma firma, sedež in naslov imetnika, ki je zasebnik; naziv drugega imetnika transakcijskega računa,
  - davčna številka imetnika,
  - matična številka pravne osebe in zasebnika, če ima matično številko,
  - šifra države imetnika računa,
  - podatki o vrsti subjekta, dejavnosti in sektorski pripadnosti pravne osebe in zasebnika;
  
2. podatki o transakcijskem računu:
  - naziv in matična števila banke, ki vodi transakcijski račun,
  - številka transakcijskega računa,
  - mednarodna identifikacija bančnega računa (IBAN),
  - oznaka vrste računa,
  - datum odpiranja računa,
  - datum zadnje spremembe zapisa v registru,
  - oznaka o vzpostavljeni evidenci o neizvršenih sklepih za izvršbo in prisilno izterjavo,
  - podatek o aktivnosti računa.

Sklep daje podlago za dostopnost omenjenih podatkov v registru prek spletne strani Banke Slovenije brez vseh omejitev, brezplačno in brez zahtev po sledljivosti. Na tej podlagi je Banka Slovenije s 1.10.2004 na svoji spletni strani objavila v elektronski obliki register transakcijskih računov, ki je vsakomur omogočal iskanje imetnikov računov po različnih iskalnih možnostih, npr. po imenu in priimku, davčni številki ali drugih identifikacijskih elementih. Očitno se je tudi Banka Slovenije zavedala spornosti objave naslova imetnikov računov fizičnih oseb, zato ni objavila celotnega naslova, za kar bi na podlagi sklepa imela pooblastilo, temveč le kraj bivališče in poštno številko.

Ko je bil inšpektor za varstvo osebnih podatkov pri Ministrstvu za pravosodje opozorjen na to objavo je z odločbo št. 751-02-82/2004-01 (0106) z dne 5.10.2004 Banki Slovenije odredil, da takoj onemogoči na svojih spletnih straneh dostop do podatkov o transakcijskih računih tistih fizičnih oseb, ki niso zasebniki, dokler ne bo zagotovila, da bo mogoče za vsako posredovanje pozneje ugotoviti, kateri osebi so se v določenem obdobju posredovali podatki

iz registra transakcijskih računov. Inšpektor je svojo odločitev utemeljil z neskladjem med načinom objave osebnih podatkov na spletu in zahtevami iz 11. člena Zakona o varstvu osebnih podatkov (ZVOP), po kateri mora upravljavec zbirke osebnih podatkov za vsako posredovanje osebnih podatkov zagotoviti, da je mogoče pozneje ugotoviti, komu in kateri podatki iz zbirke so bili posredovani (sledljivost podatkov). Skliceval se je tudi na uresničevanje pravic iz 18. člena ZVOP - da imajo posamezniki od upravljavca pravico zahtevati seznam tistih, katerim so bili v določenem obdobju posredovani osebni podatki iz zbirke osebnih podatkov.

Po pritožbi Banke Slovenije je Ministrstvo za pravosodje z odločbo št. 751-01-34/2004 (2302) z dne 3.11.2004 odločbo inšpektorata za varstvo osebnih podatkov odpravilo in s svojo odločbo odredilo Banki Slovenije, da onemogoči dostop prek svoje spletne strani do podatkov o transakcijskih računih tistih fizičnih oseb, ki niso zasebniki. Vendar ministrstvo svoje odločitve ni utemeljilo z istimi razlogi kot inšpektorat. Menilo je, da je inšpektorat napačno uporabil določbe materialnega zakona glede sledljivosti, saj naj bi po stališču ministrstva drugi odstavek 29. člena ZPlaP opredelil sledljivosti, čeprav specifično: neomejen dostop podatkov vsem uporabnikom interneta. Ministrstvo je svojo odločbo utemeljilo s tem, da bi moral ZPlaP-B predpisati **namen**, za katerega se smejo osebni podatki obdelovati. To naj bi izhajalo iz 38. člena Ustave RS; b) točke 5. člena Konvencije o varstvu posameznikov glede na avtomatsko obdelavo osebnih podatkov (Ur. list RS, št. 11/94 – Mednarodne pogodbe, št. 3/94) in b) točke prvega odstavka 6. člena Direktive 95/46/ES o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov (Uradni list EU, L 281 z dne 23.11.1995).

## II.

Ustava Republike Slovenije v 38. členu določa, da je zagotovljeno varstvo osebnih podatkov ter da je prepovedana uporaba osebnih podatkov v nasprotju z namenom njihovega zbiranja. Zbiranje, obdelovanje, namen uporabe, nadzor in varstvo tajnosti osebnih podatkov določa zakon. Vsakdo ima pravico seznaniti se z zbranimi osebnimi podatki, ki se nanašajo nanj in pravico do sodnega varstva ob njihovi zlorabi. Z zakonom je mogoče predpisati način uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, kadar tako določa ustava, ali če je to nujno zaradi same narave posamezne pravice ali svoboščine (tretji odstavek 15. člena Ustave RS).

Register podatkov o transakcijskih računih fizičnih oseb nedvomno vsebuje tudi osebne podatke, ki jih varuje 38. člen Ustave RS. ZVOP, ki je veljal do konca leta 2004, opredeljuje osebni podatek kot podatek, ki kaže na lastnosti, stanja ali razmerja posameznika ne glede na obliko, v kateri je izražen. Nov ZVOP-1 (Ur. list RS, št. 86/2004) opredeljuje osebni podatek še širše, kot katerikoli podatek, ki se nanaša na posameznika, ne glede na obliko, v kateri je izražen (1. točka prvega odstavka 6. člena). Podatki o transakcijskih računih fizičnih oseb, ki vsebujejo tudi ime in priimek, poštni naslov in davčno številko so nedvomno osebni podatki, ki omogočajo individualizacijo posameznikov. Fizična oseba, ki pri banki s pogodbo odpre transakcijski račun ima razumno pravico pričakovati, da bodo ti podatki varovani in da ne bodo dostopni vsakomur. Skupek podatkov o posamezniku s številko njegovega računa, njegovo davčno številko in drugimi podatki, ki kažejo na njegove osebne lastnosti lahko dajejo podlago za različne oblike zlorab teh podatkov s tako imenovano "krajo identitete". Nepooblaščen posameznik, ki pride do navedenih podatkov, se lahko, na primer prek spletne prodajalne, lažno predstavi in bremeni posameznika, od katerega je vzel osebne podatke. Čeprav javna objava sama po sebi tega ne omogoča, pa daje več možnosti oziroma olajšuje možnosti za zlorabe na tak način objavljenih osebnih podatkov.

Z objavo svojih osebnih podatkov in podatkov o svojem transakcijskem računu na svetovnem spletu posameznik v veliki meri izgubi nadzor nad nadaljnjim obdelovanjem svojih osebnih podatkov. Ne more nadzirati njihove nadaljnje uporabe in možnih zlorab in ne more uveljavljati svoje pravice, da je seznanjen s tem, komu so bili njegovi podatki posredovani in za kakšen namen. Iz tega razloga je tudi omejen pri uveljavljanju sodnega varstva v primeru zlorab njegovih osebnih podatkov.

Ustava v 38. členu zbiranje, obdelovanje, namen uporabe, nadzor in varstvo tajnosti osebnih podatkov opredeljuje kot predmet zakonskega urejanja. Zakonodajalec pri zakonskem urejanju teh obveznosti ni popolnoma prost. Pri predpisovanju namena in vrste posega v osebne podatke lahko predpisuje le tiste posege, ki so primerni glede na namen zbiranja. Težil naj bi k temu, da bi predpisal le tiste posege, ki še zagotavljajo namen, zaradi katerega se določeni osebni podatki lahko obdelujejo. Posegi v ustavno pravico iz 38. člena so po dosednji presoji ustavnega sodišča dopustni, če so v skladu z načelom sorazmernosti. Omejitev mora biti potrebna in nujna za doseg zasedovanega legitimnega cilja ter v sorazmerju z njegovim pomenom.

Iz gradiv ob sprejemanju ZPlaP ni dovolj jasno in nedvomno razvidno, kakšen namen je zakonodajalec zasledoval z uzakonitvijo javnosti podatkov o transakcijskih računih fizičnih oseb in s tem njihovih osebnih podatkov na spletni strani Banke Slovenije. Iz edinega stavka obrazložitve amandmaja, s katerim je bila uzakonjena takšna rešitev izhaja, da naj bi bilo to potrebno zaradi transparentnosti teh podatkov, ki bodo "omogočili učinkovito izvajanje izvršbe". Iz stališč Banke Slovenije v pritožbi na odločbo Inšpektorata, je bolj jasno razviden namen takšne rešitve. S prosto objavo podatkov o transakcijskih računih bi se banka razbremenila svojih obveznosti, da na zahtevo upravičenih iskalcev, največkrat gre za upnike, ki se izkažejo z izvršilnim naslovom, posreduje podatek o računih dolžnika. Takšnih zahtev naj bi bilo več tisoč in administrativno obremenjujejo Banko Slovenije.

Menimo, da je učinkovito izvajanje izvršb in dostopnost podatkov o transakcijskih računih dolžnikov za upnike, ki izkažejo pravni interes, mogoče doseči tudi na drugačen način in tako, da se ne bi tako globoko posegalo v ustavno pravico do varovanja osebnih podatkov - kot je bilo predpisano pred sprejetjem ZPlaP-B v letu 2004. Čeprav takšna ureditev zahteva nekaj dodatnega administrativnega dela centralne banke, pa je bila njena prednost predvsem v možnosti za nadzor in sledljivost pri uporabi osebnih podatkov, ki jih vodi Banka Slovenije. Namen učinkovitega izvajanja izvršb bi bilo mogoče doseči tudi z drugačnimi zakonskimi rešitvami, ki bi zagotavljale sledljivost osebnih podatkov in varstvo pravic prizadetih posameznikov.

Odnos med zakonom o varstvu osebnih podatkov kot neke vrste "sistemskim" zakonom in posebnimi zakoni na posameznih področjih, ni jasen. Če posebni zakoni ne upoštevajo določb ZVOP, na primer glede določitve namena ali sledljivosti, je le ustavno sodišče tisto, ki lahko ugotovi nedovoljeno ali prekomerno zbiranje osebnih podatkov ali nedopustno pravno praznino v zakonu. Iz ustave posredno izhaja, da bi moral zakonodajalec tehtati med različnimi ustavnimi pravicami pri uzakonjanju obsega zbiranja in obdelovanja osebnih podatkov. Iz gradiv ob sprejemanju ZPlaP-B v Državnem zboru pa je razvidno, da tega tehtanja ni bilo ter da zakonodajalec ni opredelil namena zbiranja in razlogov za neomejeno javnost določenih osebnih podatkov. Na podlagi gradiv ob sprejemanju ZPlaP-B v državnem zboru lahko sklenemo, da tega tehtanja v tem primeru ni bilo ter da zakonodajalec ni opredelil namena zbiranja in razlogov za neomejeno javnost določenih osebnih podatkov. Menimo, da zakonodajalec tudi ni dovolj upošteval načelo, da se lahko predpišejo le tisti

posegi v varstvo osebnih podatkov, ki še omogočajo uresničitev drugega legitimnega cilja - učinkovitost izvršb.

**Menimo, da je v tem primeru zakonodajalec prekomerno posegel v ustavno pravico varstva osebnih podatkov, zato predlagamo, da ustavno sodišče ugotovi, da je drugi odstavek 29. člena Zakona o plačilnem prometu v nasprotju z 38. členom Ustave RS.**

### III.

Iz objav v medijih smo zasledili, da je že bila vložena pobuda za oceno ustavnosti drugega odstavka 29. člena ZPlaP-B, vendar nismo zasledili, da bi ustavno sodišče o tem že odločilo, zato predlagamo, da se postopek v teh zadevah združi.

Posamične zadeve, na podlagi katerih v skladu s 6. alineo 23. člena Zakona o ustavnem sodišču lahko varuh vloži zahtevo, so zadeve št. 10.1-16/2004 (pobudnica Simona Habič, Vernikova 15, 1231 Ljubljana Črnuče), 10.1-11/2004 (pobudnica Asja Butina, Chengdujska 12, 1000 Ljubljana), 10.1-12/2004 (pobudnik Primož Svetek, [primoz.svetek@hermes.si](mailto:primoz.svetek@hermes.si)), 10.1-13/2004 (pobudnik Iztok Rabuzin, [iztok-rabuzin@tim.si](mailto:iztok-rabuzin@tim.si)) in 10.1-14/2004 (pobudnik Rado Zupanc, [ismabera@hotmail.com](mailto:ismabera@hotmail.com)). Le prva pobudnica je vložila pobudo v pisni obliki in z osebnim podpisom, kot to zahteva Zakon o varuhu človekovih pravic, ostali pobudniki pa so vložili pobude po elektronski pošti. Pobudnica meni, da je Banka Slovenije z objavo registra transakcijskih računov fizičnih oseb med 1. in 5.10.2004 kršila njene ustavne pravice. Navaja, da je edina državljanica Slovenije, ki ima pod tem imenom odprt transakcijski račun, zato se počuti neprijetno, ker so podatki o njenem računu na voljo vsem uporabnikom svetovnega spleta.

Matjaž Hanžek  
Varuh človekovih pravic