

**BANKA
SLOVENIJE
EVROSISTEM**

BANK OF SLOVENIA
Slovenska 35
1505 Ljubljana
Slovenija
Tel.: +386 1 47 19 000
Telex: 31214 BS LJB SI
Fax: +386 1 25 15 516

Oznaka : 26.00-0012-16-MP

Datum : 13. 1. 2016

*Ime organa, ki odločbo izdaja:
Predpis o pristojnosti:*

Banka Slovenije
Prvi odstavek 21. člena ter drugi odstavek 22.
člena Zakona o dostopu do informacij javnega
značaja (Uradni list RS, št. 51/06 - uradno
prečiščeno besedilo, 117/06 - ZDavP-2, 23/14,
50/14 in 102/15; v nadaljevanju: ZDIJZ)

*Način uvedbe postopka:
Naziv stranke:*

na podlagi zahteve stranke
Združenje Frank, Bobovek 9, 4000 Kranj, ki jo
zastopa Odvetniška družba Pirc Musar d. o. o.,
Likožarjeva 14, Ljubljana

Zadeva, za katero gre v postopku:

Odločba v zvezi z dostopom do informacij
javnega značaja

Dan, na katerega je bilo o zadevi odločeno:

13. 1. 2016

ODLOČBA

1. Zahteva stranke Združenje Frank, Bobovek 9, Kranj, ki jo zastopa Odvetniška družba Pirc Musar d. o. o., Likožarjeva 14, Ljubljana (v nadaljevanju: prosilec), ki jo je Banka Slovenije prejela po pošti dne 14. 12. 2015, s katero je prosilec zahteval posredovanje informacij javnega značaja, in sicer:

- informacije oziroma podatke o posojilih, ki so jih od leta 2004 do dne vložitve te zahteve (11. 12. 2015) v Sloveniji registrirane banke najele v EUR (ali SIT) in CHF, po mesecih po banki in po mesecih skupaj za vse banke; in
- informacije o kreditih, ki so jih v Sloveniji registrirane banke v obdobju od 2004 do dne vložitve te zahteve (11. 12. 2015) odobrile v EUR (ali SIT) in CHF po mesecih za vse skupaj;

se delno zavrne in se mu v elektronski obliki posreduje naslednje podatke po mesecih od 30. 11. 2004 do dne 30. 11. 2015:

- podatke o stanju bilančnih vsot vseh v Sloveniji registriranih bank v domači valuti (SIT ali EUR),
- podatke o stanju najetih posojil vseh v Sloveniji registriranih bank v domači valuti (SIT ali EUR) in v CHF in
- podatke o stanju odobrenih posojil vseh v Sloveniji registriranih bank v domači valuti (SIT ali EUR) in v CHF.

2. V preostalem delu se zahteva zavrne.

3. V postopku so stroški nastali, vendar jih Banka Slovenije v tem postopku ne bo uveljavljala.

UP

OBRAZLOŽITEV:

Banka Slovenije je po pošti dne 14. 12. 2015 prejela zahtevo prosilca za posredovanje informacij javnega značaja na podlagi določb ZDIJZ. Prosilec je z zahtevo zahteval informacije oziroma podatke o posojilih, ki so jih od leta 2004 do dne vložitve zahteve (11. 12. 2015) v Sloveniji registrirane banke najele v EUR (ali SIT) in CHF, po mesecih po banki in po mesecih skupaj za vse banke (v nadaljevanju: informacije o najetih posojilih) in vse informacije o kreditih, ki so jih v Sloveniji registrirane banke v obdobju od 2004 do dne vložitve te zahteve (11. 12. 2015) odobrile v EUR (ali SIT) in CHF po mesecih za vse skupaj (v nadaljevanju: informacije o odobrenih kreditih).

Na podlagi dopisa Banke Slovenije z dne 24. 12. 2015 z oznako 26.00-0582/15 je prosilec z vlogo z dne 5. 1. 2016 podal pojasnilo zahteve, s katero zahteve ni spreminjal.

Ad 1)

Banka Slovenije je obravnavala prejeto zahtevo skladno z ZDIJZ, ki v prvem odstavku 21. člena določa, da postopek z zahtevo za dostop do informacij javnega značaja ali ponovno uporabo v organu vodi in v njem odloča predstojnik ali uradna oseba iz 9. člena tega zakona, v skladu z določbami zakona, ki ureja splošni upravni postopek.

Banka Slovenije je v zvezi s predmetno zahtevo omogočila dostop do informacij javnega značaja, ki so razvidni iz 1. točke izreka te odločbe. Po presoji so lahko javni le navedeni podatki, saj se z njihovim razkritjem ne posega v pravice bank in drugih oseb. Prav tako pa se z njihovim razkritjem ne ogroža izvajanja nalog Banke Slovenije in posega v njeno neodvisnost.

Banka Slovenije opravlja več vrst nadzora, ki so določeni v tretjem odstavku 234. člena Zakona o bančništvu (Uradni list RS, št. 25/15; v nadaljevanju: ZBan-2)¹, in sicer med drugim tudi s poročanjem bank oziroma hranilnic Banki Slovenije (2. točka), zato so zahtevani individualni podatki banke zaupne informacije po prvem odstavku 14. člena ZBan-2 in 47. členu Zakona o Banki Slovenije (Uradni list RS, št. 72/06 – uradno prečiščeno besedilo in 59/11; v nadaljevanju: ZBS). Glede na navedeno individualni podatki bank, do katerih je Banka Slovenije zavrnila dostop **niso informacije javnega značaja**, saj Banka Slovenije na podlagi ZBan-2, ki jo neposredno zavezuje, ne more prosto razpolagati z navedenimi podatki. Tako tudi niso izpolnjeni pogoji za informacije javnega značaja iz 4. člena ZDIJZ.

Informacijski pooblaščenec je z odločbo z dne 090-100/2015/9 z dne 4. 12. 2015, ko je odločalo informacijah o odobrenih posojilih izrecno zapisal, da predstavljajo podatki o odobrenih posojilih (podatki o najetih in odobrenih kreditih izhajajo iz iste baze bančnih podatkov in se pridobivajo od bank na enak način) izjemo od dostopa do informacij javnega značaja po 4. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ in da je mogoče iz prejetih podatkov in javno objavljenih podatkov bank identificirati posamezno banko (drugi odstavek na 13. strani odločbe). Ta ugotovitev velja tako za najeta kot odobrena posojila in bi takšen zaključek Informacijski pooblaščenec naredil tudi v primeru najetih posojil, če bi ne ugotovil, da Banka Slovenije z zahtevanim poročilom za najeta posojila ne razpolaga. Zaradi specifične strukture slovenskega bančnega sektorja in majhnega števila bank je mogoče identificirati posamezne banke iz posredovanih tabel, zato zahtevi prosilca ni mogoče ugoditi na način, da se ji posredujejo individualni podatki bank o kreditih, ker bi iz posredovanih podatkov bila

¹ Enako je bilo določeno tudi v 1. točki prvega odstavka 223. člena Zakona o bančništvu (Uradni list RS, št. 99/10 – uradno prečiščeno besedilo, 52/11 – popr., 9/11 – ZPlaSS-B, 35/11, 59/11, 85/11, 48/12, 105/12, 56/13, 63/13 – ZS-K, 96/13; ZBan-1)

neposredno ali posredno razvidna banka preko njenega imena oziroma posredovanih podatkov. S takšnim stališčem se strinja tudi prosilec, ki v zahtevi navaja, da lahko Banka Slovenije prikrije nazive bank in druge podatke. Upošteva je navedeno Banka Slovenije posreduje prosilcu le agregirane podatke za vse banke skupaj.

Vsekakor pa Banka Slovenije oporeka prosilcu, da razpolaga le s surovimi (golimi) informacijami in da te le prekopira in jih ni potrebno obdelovati in izračunavati. Drži, da so hranjene v informacijskem sistemu, vendar pa je za priklic zahtevanih podatkov potrebno veliko dela, zato delo v zvezi z individualnimi podatki bank (zaupnimi informacijami Banke Slovenije in zaupnimi podatki bank) ne more predstavljati razumnega napora, in bi priklic podatkov pomenil ustvarjanje dokumenta. Zgolj za pripravo agregiranih podatkov, ki jih bo prosilec prejel, je ena zaposlena oseba porabila 11 ur dela.

S tem je obrazložena odločitev iz 1. točke izreka odločbe.

Ad 2)

V nadaljevanju Banka Slovenije navaja razloge za delno zavrnitev zahteve prosilca na podlagi ZDIJZ.

I.

ZBan-2 v 404. členu določa, da se do ureditve vsebine tega člena v zakonu, ki ureja dostop do informacij javnega značaja, dostop do informacij zavrne, če se nanaša na podatek, ki je pridobljen ali sestavljen zaradi nadzornega postopka Banke Slovenije, ki še teče, po zaključku tega postopka pa, če bi razkritje lahko povzročilo škodo banki ali drugi osebi ali, če bi to ogrozilo izvajanje nalog Banke Slovenije.

Ta člen je potrebno uporabljati v povezavi z oddelkom 2. 2. 1. ZBan-2, ki ureja zaupnost podatkov, ki jih Banka Slovenije pridobi v okviru nadzora in določa osebe, ki se jim lahko podatki razkrijejo (zaupne informacije). 404. člen ZBan-2 je potrebno uporabljati tudi v povezavi z oddelkom 8. 6 ZBan-2, ki ureja razkritje informacij v zvezi z nadzorom. Oddelka 2. 2. 1 in 8. 6. ZBan-2 sta implementirala Direktivo 2013/36/EU, ki v oddelku II poglavja I naslova VII od bančnega nadzornika zahteva varovanje zaupnosti podatkov, ki jih pridobi ob nadzoru in natančno določa osebe, katerim je dopustno razkriti zaupne podatke. Med temi osebami ni javnosti. Direktiva 2013/36/EU tudi ureja razkritja informacij javnosti. Razkritja nadzornika so urejana v naslovu VIII Direktive 2013/36/EU. Razkritja bank določa del 8 Uredbe (EU) št. 575/2013 o bonitetnih zahtevah za kreditne institucije in investicijska podjetja ter o spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012. Posamezna razkritja pa so določena tudi v drugih členih teh dveh predpisov.

Kako pomemben je vidik varovanja zaupnih podatkov izhaja iz mnenja Evropskega nadzornika za varstvo podatkov, ki je sodeloval v postopku sprejemanja direktive (recital 106 Direktive 2013/36). Pomembnost varovanja zaupnosti podatkov pridobljenih v bančnem nadzoru je razvidna iz člena 22. Uredbe Sveta (EU) št. 1024/2013 o prenosu posebnih nalog, ki se nanašajo na politike bonitetnega nadzora kreditnih institucij, na Evropsko centralno banko, **kjer dostopa do zaupnih podatkov nimajo niti osebe nad katerimi se izvaja nadzor**. Da pravni okvir EU, ki ureja nadzor bank ureja razkritje podatkov o nadzoru izhaja tudi iz mnenja Evropske centralne banke v zvezi s predlagano novelo ZDIJZ (CON/2014/39)² in v zvezi z novelo Zakona o Banki Slovenije (CON/2015/8)³. V skladu s Pogodbo o delovanju Evropske unije morajo države članice pridobiti mnenje ECB o osnutkih predpisov, ki se nanašajo na področja iz pristojnosti ECB. V navedenih mnenjih ECB opozarja, da je

² Objavljeno: http://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/si_con_2014_39_f_sign.pdf

³ Objavljeno: https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/sl_con_2015_8_f_sign.pdf

obveznost razkritij podatkov o bankah urejena v predpisih EU. V točki 5. 3. 3 mnenja (CON//2015/8) je obrazloženo, da primarnost prava EU in pravil, sprejetih na njegovi podlagi zahteva, da nacionalni zakoni o dostopu tretjih oseb do zaupnih dokumentov ne smejo privedi do kršitve ureditve zaupnosti v ESCB (člen 37 Statuta ESCB). Poleg tega je iz mnenja razvidno, da okvir za posredovanje nadzorniških informacije določa pravo Unije, ki odraža potrebo po varovanju zaupnih informacij. Mnenje poudarja, da je ureditev zaupnosti in posredovanja podatkov po Direktivi 2013/36/EU potrebno upoštevati celo v primeru razkrivanja podatkov parlamentom. Glede na navedeno velja, da ureditev zaupnosti nadzorniških podatkov po Direktivi 2013/36/EU še toliko bolj velja pri posredovanju podatkov javnosti.

Izpostaviti je treba sodbo Sodišča EU z dne 12. 11. 2014 v zadevi Annett Altmann in ostali proti Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht št. C – 140/13, ki je objavljena na portalu InfoCuria - Sodna praksa Sodišča⁴. Sodišče je presojalo razmerja med nacionalno zakonodajo, ki ureja dostop do informacij javnega značaja in ureditvijo varovanja zaupnosti podatkov, kot jo ureja Direktiva 2004/39/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. aprila 2004 o trgih finančnih instrumentov. Direktiva 2004/39/ES ureja nadzor nad storitvami v zvezi z vrednostnimi papirji na zelo podoben način kot ureja bančne storitve Direktiva 2006/48/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. junija 2006 o začetku opravljanja in opravljanju dejavnosti kreditnih institucij. Iz sodbe izhaja, da je za učinkovito delovanje nadzora (pa naj gre za nadzor banke ali investicijskih podjetij) potrebno, **da se nadzorovanim subjektom in pristojnim organom zagotovi, da bodo zaupne informacije ostale zaupne, saj bi neobstoj takega zaupanja ogrozil nemoteno posredovanje zaupnih informacij, ki so potrebne za izvajanje nadzora.** Dolžnost varovanja podatkov ima namen zaščititi neposredno vpletena podjetja oziroma banke in zagotoviti normalno delovanje trgov Unije. Nadzorni organ v upravnem postopku se zato lahko sklicuje na dolžnost varovanja zaupnih podatkov, razen v podanih izjemah od splošnega pravila oziroma v upoštevanih primerih kazenskega prava oziroma civilnega ter gospodarskega postopka (glej 31., 32., 33., 35. in 42. točka sodbe).

Banka Slovenije je pri odločanju upoštevala, da tudi Sklep Evropske centralne banke (ECB) z dne 4. marec 2004 o dostopu javnosti do dokumentov ECB (ECB/2004/3)⁵ v členu 4 določa, da ECB zavrne dostop, če bi razkritje ogrozilo namen nadzorstvenih pregledov ali politiko Unije ali države članice v zvezi z bonitetnim nadzorom kreditnih institucij in drugih finančnih institucij.

Glede na navedeno evropsko zakonodajo, vključno s sodbo Sodišča EU št. C – 140/13, je razumljiva ureditev varovanja zaupnih informacij v ZBan-2 in ZDIJZ.

Oddelka 2. 2. 1 in 8. 6 ZBan-2 določata, da o razkritjih javnosti lahko odloča le bančni nadzornik. Da mora biti odločitev o ukrepih nadzora v rokah nadzornika izhaja tudi iz člena 68 Direktive 2013/36/EU, ki podeljuje pristojnost za odločanje o javni objavi sankcij nadzorniku. Tako kot Direktiva (EU) št. 575/2013 tudi ZBan-2 celovito ureja varovanje in razkrivanje podatkov pridobljenih ob bančnem nadzoru. Določbe 404. člena ZBan-2 je zato potrebno razumeti v kontekstu omenjene pravne ureditve EU. Tako lahko o pogojih za razkritje zaupnih nadzorniških podatkov po 404. členu ZBan-2 odloča le Banka Slovenije. Način določanja zaupnosti informacij v ZBan-2 in razkrivanju teh podatkov javnosti je tako enak načinu uporabe izjeme iz 1. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, kjer o tajnih podatkih in s tem o tem kaj ni dopustno razkriti javnosti, odločajo pooblaščenec osebe iz 10. člena Zakona o tajnih podatkih (Uradni list RS, št. 50/06 – uradno prečiščeno besedilo, 9/10 in 60/11). V primeru ZBan-2 določa zaupnost informacij ustreza pooblaščenec oseba v skladu z bančnim Pravilnikom o varovanju zaupnih podatkov v Banki Slovenije.

⁴<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=159506&pageIndex=0&doclang=SL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=472973>

⁵Sklep ECB 2015/529 o spremembi Sklepa ECB/2004/3 je objavljen na povezavi: https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/oj_jol_2015_084_r_0007_sl_txt.pdf

Glede na oddelek 2. 2. 1 ZBan-2 praviloma podatkov pridobljenih ob nadzoru bank ni mogoče razkriti javnosti, v skladu z oddelkom 8. 6 ZBan-2 pa je v določenih primerih dopustna javna objava podatkov nadzora. Prvi, drugi in tretji odstavek 277. člena ter prvi odstavek 278. člena ZBan - 2 je tako potrebno uporabiti tudi pri odločanju o javnem razkritju podatkov v smislu 404. člena ZBan-2. V skladu s prvim, drugim in tretjim odstavkom 277. člena ZBan-2 je Banka Slovenije praviloma dolžna razkriti le povzetek odločbe o ukrepu, v izjemnih primerih pa celotno odločbo o ukrepu.

1. Ogroženo bi bilo izvajanje nalog oziroma nadzora Banke Slovenije v bankah

Določbe 277. in 278. člena ZBan-2 in posledično določbe 404. člena ZBan-2 ne razkritja zaupnih individualnih podatkov/informacij bank in Banke Slovenije.

Z razkritjem individualnih podatkov bank bi bilo dolgoročno ogroženo izvajanje nalog nadzora Banke Slovenije, saj so bili podatki pridobljeni v postopku nadzora nad posameznimi bankami (2. točka tretjega odstavka 234. člena ZBan-2), podatki pa pridobljeni od bank na podlagi velikega zaupanja med nadzornikom in nadzorovano banko, ki upravičeno pričakuje, da bo vse podatke pridobljene v postopku nadzora varovala kot zaupne po ZBan-2, ki je materialni predpis s področja bančnih informacij. Medtem ko ZDIJZ ureja splošne informacije, ki so javnega značaja. Zato je razmerje med banko in Banko Slovenije pri izvajanju nadzora zaupne narave. Delovanje Banke Slovenije je razkrita le banki v obliki ukrepov. Te podatke Banka Slovenije interno obdeluje in na njihovi podlagi načrtuje svoje ukrepanje. Trenutna prioriteta naloga Banke Slovenije je zagotoviti dokončno sanacijo banke in bančnega sistema. Razkritje individualnih podatkov banke bi povzročilo napačno razumevanje splošne javnosti, da je vse javno in zlorabo teh informacij. Glede na navedeno je treba narediti vse, da se zagotovi ustrezen nadzor in ohrani zaupanje med regulatorjem in banko.

Zahtevani individualni podatki bank (vlagatelj zahteva podatke vse do podaje zahteve) bi tako poslabšali položaj banke in bančnega sistema, s tem pa onemogočili Banki Slovenije sprejemanje učinkovitih ukrepov. V pogled javnosti v zaupne informacije pridobljene v postopku nadzora izničijo učinke bančnega nadzora, oteženo pa je tudi nadaljnje načrtovanje in izvajanje postopkov nadzora. Razkritje dokumentov bi pomenilo resno oviro za nadaljnje delo organa oziroma bi razkritje zmanjšalo kvaliteto (neuspeh ukrepov, omejen dostop do informacij, nezmožnost izvajanja nadzora zaradi pomanjkanja kadrov in povečanih potreb po nadzorih itd.) nadzora v bankah. Namen ukrepov Banke Slovenije in ravnanj države je, da nadzor poteka nemoteno in da se projekt sanacije banke in bančnega sistema uspešno izvede in dosežejo najugodnejši rezultati. Vrhovno sodišče RS je v sklepu z opr. številko X Ips 320/2010 zavzelo stališče, da razlaga drugega pogoja izjeme notranjega delovanja organa iz 11. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ kaže na to, da je možno zavrniti prisilcu dostop do zahtevane informacije iz dokumenta, ki je bil sestavljen v zvezi z notranjim delovanjem oziroma dejavnostjo organa pod pogojem, da bi njegovo razkritje povzročilo motnje pri delovanju oziroma dejavnosti organa. Za razliko od 404. člena ZBan-2 je v ZDIJZ za obstoj izjeme notranjega delovanja organa poleg navedenega pogoja določen tudi pogoj, da mora iti v konkretnem primeru za podatek, ki je bil sestavljen v zvezi z notranjim delovanjem oziroma dejavnostjo organov. Tega pogoja ZBan-2 ne postavlja, vendar pa navedeno pomeni, da je potrebno zakonsko dikcijo 404. člena ZBan-2 " ...če bi to ogrozilo izvajanje nalog Banke Slovenije." razlagati zelo fleksibilno.

Ker gre med Banko Slovenije in banko, ki jo nadzira, za zaupen odnos in če bi bilo tako zaupanje zlorabljeno s strani Banke Slovenije, bi to ogrozilo izvajanje nadzora, saj bi banke v postopku nadzora posredovale Banki Slovenije manj podatkov oziroma informacij. Bistvo učinkovitega nadzora pa je razpolaganje s pravnimi in kakovostnimi informacijami. Posledično tudi stranke bank ne bi zaupale svojim bankam, kar bi pomenilo odliv strank tujim bankam.

Nenazadnje je Banka Slovenije pooblaščen izvajalec programa statističnih raziskovanj po zakonu, ki ureja državno statistiko. Torej njena javna naloga je tudi izvajanje nalog za državno statistiko. Z razkritjem podatkov o poročevalskih enotah pa bi bila kršena tudi ta ureditev, saj Banka Slovenije podatkov, iz katerih bi lahko bilo mogoče identificirati banko, ne sme objaviti (več o tem je poudarjeno v točki III. te obrazložitve).

Glede na navedeno bi razkritje zahtevanih podatkov povzročilo motnje pri izvajanju nalog oziroma nadzora Banke Slovenije v bankah.

2. Nastala bi škoda bankam

Določba 404. člena ZBan-2 ne omogoča razkritja individualnih informacij banke, ker bi lahko razkritje povzročilo škodo banki, na katero se podatki nanašajo, saj predstavljajo te informacije poslovno skrivnost bank. Banka Slovenije pa mora v tem upravnem postopku varovati interese bank.

Tudi ZDIJZ omogoča, da se dostop zavrne iz razloga obstoja poslovne skrivnosti, ki je določena skladno Zakonom o gospodarskih družbah (Uradni list RS, št. 65/09 – uradno prečiščeno besedilo, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12, 44/13 – odl. US, 82/13 in 55/15; v nadaljevanju: ZGD-1). ZGD-1 ureja poslovno skrivnost v 39. členu, ki določa subjektivni in objektivni kriterij poslovne skrivnosti. Sporočane podatke banke obravnavajo kot svojo poslovno skrivnost, zato so izpolnjeni pogoji za obstoj subjektivnega kriterija poslovne skrivnosti in tudi objektivnega kriterija poslovne skrivnosti iz 39. člena ZGD-1, saj je očitno, da bi nastala občutna škoda, če bi zanje izvedela nepooblaščen oseba. Z razkritjem individualnih podatkov bank pa bi bilo poseženo v njihove pravice.

Če bi nepooblaščen oseba izvedela za vsebino podatkov bank, bi javnost izvedela za podatke, za katere na podlagi ZBan-2, ZDSt in ZGD-1 ne sme, kar bi bilo dovolj za vložitev odškodninske tožbe, kar pa ni namen ZDIJZ. Dostop do informacij javnega značaja ne sme ovirati dela organa, temveč mora pospeševati njegovo delo, kot je Informacijski pooblaščenec že večkrat zapisal.

Na podlagi razkritja individualni podatkov bank bi se v javnosti začeli pojavljati podatki iz preteklosti banke ter o njenem načinu poslovanja. Banko bi se lahko začelo negativno vrednotiti, kljub nepoznavanju metodologije ECB. Prikrite informacije vsebujejo podatke o poslovni politiki banke v preteklosti, tendencah, poslovanju, vključno s podatki o vračanju kreditov. Podrobnosti o gibanjih podatkov posamezne banke, kot izhajajo iz prikritih informacij, lahko poudarijo težave/slabosti banke. Poleg tega se tveganja v banki presojuje bistveno strožje kot v primeru običajnih gospodarskih subjektov, zato so pri poročanju bank zahtevane le tvegane postavke poslovanja banke. V kolikor bi bil položaj banke razkrit v takih podrobnostih, varovanje zaupnosti informacij o banki sploh ne bi imelo smisla.

Obravnava morebitnih negativnih (še posebej brez poznavanja natančne metodologije ECB) podatkov posamezne banke, do katerih dostopijo tretje osebe oziroma javnost, torej otežuje zagotavljanje stabilnosti in sanacije banke ter bančnega sistema. Ponavljanje negativnih odmevov v javnosti zato vpliva na nadaljnje odločitve pogodbenih strank banke, da prekinajo pogodbe z banko, da umaknejo sredstva, zahtevajo dodatno zavarovanje, povišajo ceno zadolževanja banke ali vplivajo na odločitve novih investitorjev glede vstopa v banko. Tako ravnanje pogodbenih strank je lahko posledica nezaupanja v banko ali želje izkoristiti slabosti banke (vključno s časovnimi pritiski na banko). Razkritje tovrstnih informacij lahko povzroči tudi sprožitev neugodnih klavzul, ki jih banke običajno imajo v svojih pogodbah (npr. klavzule o predčasnem odstopu od pogodb) in zahteve po višjem zavarovanju za obveznosti banke v primeru težav banke. Imetniki vlog v primeru razkrivanja podatkov o težavah banke običajno podvomijo v varnost njihovih sredstev pri bankah, kar povzroči

množičen dvig vlog v posameznih bankah, ki se lahko razširi tudi na druge banke, kar povzroči zlom celega sistema (prosilec namreč zahteve podatke vseh bank).

Če bi se na podlagi odločitve, da se razkrivajo zaupni podatki posameznih bank, vzpostavila praksa o razkrivanju zaupnih podatkov banke in zaupnih informacij Banke Slovenije, bi stranke bank svoje posle preusmerili v banke, kjer te možnosti ne bi bilo. Javno razkritje podatkov o strankah banke je v bankah v Evropski uniji povsem neobičajno, zato bi komitenti lahko prenesli poslovanje na banko v tujini, še zlasti v sosednje države. Banka bi torej izgubila svoje komitente tudi iz teh razlogov, kar bi še dodatno ogrozilo varnost njenega poslovanja, hkrati pa tudi zmanjšalo konkurenčnost slovenskih bank. Razkritje informacij in njihova napačna interpretacija bi povzročila prekinitev pogodb ali panični dvig depozitov, razkrite bi bile zaupne informacije o strankah banke, zmanjšale bi se možnosti sodelovanja bank s tujimi finančnimi institucijam oziroma bi se zmanjšalo pogajalsko izhodišče s strankami, poslabšal bi se gospodarski in konkurenčni položaj banke in njenih družb, njenih strank oziroma pogodbenih partnerjev, vse to pa bi tudi obrnilo trend zaupanja v negativno smer. Banki pa bi grozil stečaj. Država ali Banka Slovenije bi zato morala znova zagotoviti dodatna sredstva ali garancije, pri tem pa znova upoštevati pravila o državnih pomočeh kot to izhaja iz Sporočila Komisije o uporabi pravil o državni pomoči za podporne ukrepe v korist bank v okviru finančne krize od 1. avgusta 2013 dalje iz (UL L št. 216 z dne 30. julija 2013).

Škoda lahko nastane tudi pri udeležbi banke na mednarodnih finančnih trgih. Težave v bančnem ali finančnem sistemu pa nesporno vplivajo tudi na ceno, ki velja za zadolževanje države, kot tudi bank. Bonitetne agencije, ki določajo bonitetno oceno, ki je relevantna pri določanju cene zadolževanja, kot enega od ključnih dejavnikov za določitev ocene, upoštevajo tudi stanje bank in celotnega finančnega sistema. Cena zadolževanja pa vpliva na delovanje tako gospodarstva kot finančnega sistema. Previsoka cena zadolževanja povzroči nestabilnost finančnega sistema. Skrb za stabilnost finančnega sistema in varno poslovanje bank je naloga Banke Slovenije. Pomembnost stabilnosti bank z vidika stabilnosti finančnega sistema in vloge nadzornika pri tem izhaja iz Direktive 2014/59/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o vzpostavitvi okvira za sanacijo ter reševanje kreditnih institucij in investicijskih podjetij ter o spremembi Šeste direktive Sveta 82/891/EGS ter direktiv 2001/24/ES, 2002/47/ES, 2004/25/ES, 2005/56/ES, 2007/36/ES, 2011/35/EU, 2012/30/EU in 2013/36/EU in uredb (EU) št. 1093/2010 ter (EU) št. 648/2012 Evropskega parlamenta in Sveta (kot tudi iz Sporočila Komisije o uporabi pravil o državni pomoči za podporne ukrepe v korist bank v okviru finančne krize od 1. avgusta 2013 dalje (UL L št. 216 z dne 30. 7. 2013).

Pri razkritju informacij o banki je tako potrebno biti izjemno previden, saj nekritično razkritje bančnih podatkov vpliva na stabilnost finančnega oziroma bančnega sistema in posledično tudi na izvajanje postopka nadzora v banki, ki pa je lahko zaradi teh okoliščin tudi moten (neuspeh ukrepov, nezmožnost izvajanja nadzora zaradi pomanjkanja kadrov in povečanih potreb po nadzorih itd.). Nezaupanje v posamezno banko se lahko hitro razširi na ves bančni/finančni sistem.

Ob tem velja izpostaviti, da je Banka Slovenije več bankam zaradi slabega stanja izrekla izredne ukrepe v skladu s poglavjem 7.7 ZBan-1, s katerimi je zahtevala dokapitalizacijo in odpisala tako lastnike delnic kot podrejenih vrednostnih papirjev in v času izdaje te odločbe so že vidni pozitivni znaki (boljše bonitetne ocene, povečanje denarnih vlog, dvig gospodarske rasti, nižje obrestne mere za zadolževanje itd.). Nedavno izvedene dokapitalizacije bank so pomirile imetnike vlog v bankah in druge stranke bank. Javno razkritje dodatnih preteklih težav in napačna interpretacija teh informacij v javnosti bi zagotovo negativno vplivalo na doseženo stopnjo zaupanja v bančni sistem.

Banka in stranke banke utemeljeno pričakujejo od Banke Slovenije določeno stopnjo varovanja zaupnih podatkov in informacij, kot to določata ZBan-1 in ZBan-2. Odnos med banko in njeno stranko je poslovno razmerje, pri katerem je zelo običajno, da so informacije označene kot poslovne

skrivnosti zasebnih subjektov. Stranke banke in posamezne banke upravičeno pričakujejo, da bo ostalo njihovo poslovanje zaupno.

Če Banki Slovenije ne bi bilo treba varovati informacij o banki, njenem poslovanju in njenih strankah, medtem ko so npr. banka, zaposleni banke in stranke banke obvezane varovati podatke, ki izhajajo iz njihovega posla, bi bila vsa ureditev zaupnosti v ZBan-2 nesmiselna.

Banka Slovenije preko pravnih interesov oseb, na katere bi razkritje vplivalo ne smeti iti, saj v nasprotnem primeru tvega odškodninske spore, ki jih lahko sprožijo take osebe. Banka Slovenije namreč ni pristojni organ za preverjanje utemeljenosti označitve poslovne skrivnosti, so pa v konkretnem primeru izpolnjeni vsi zakonski pogoji za obstoj poslovne skrivnosti.

3. Nadzorniški postopek v smislu 404. člena ZBan-2 še ni končan

Zahtevani individualni podatki bank so podatki pridobljeni v postopku nadzora banke, ki se vseskozi odvija. Banka Slovenije zbira podatke, ki se zahtevajo, z namenom ukrepanja v skladu z 2. točko tretjega odstavka 234. člena ZBan-2. Iz določb ZBan-2 izhaja, da Banka Slovenije zelo podrobno spremlja stanje v bankah in ima na voljo številne ukrepe s katerimi tekoče odpravlja kršitve in nedoslednosti v bankah. Banka Slovenije tekoče zbira podatke o banki z namenom izdaje odločbe v upravnem postopku. V praksi to pomeni, da ima v primeru večjih bank vedno odprtih enega ali več ukrepov, pri katerih rok za odpravo kršitev še ni potekel. Banka Slovenije v skladu z ZBan-2 in Zakonom o Banki Slovenije (Uradni list RS, št. 72/06 – uradno prečiščeno besedilo in 59/11) skrbi za varno poslovanje bank. Banka Slovenije je tako že in bo sprejela nadaljnje ukrepe v nadzornem/upravnem postopku, katerih namen je odpraviti tveganja, ugotovljena na podlagi poročanja bank.

II.

(poslovna skrivnost Banke Slovenije)

Ker so individualni podatki zaupne informacije Banke Slovenije, se ti vodijo kot zaupni tudi na podlagi 47. člena ZBS in bančnega Pravilnika o varovanju zaupnih podatkov v Banki Slovenije (pravilnik), kar po vsebini predstavlja poslovno skrivnost Banke Slovenije v smislu 39. člena ZGD-1. Tovrstni podatki so tudi sicer v bankah obravnavani kot poslovna skrivnost.

Zaupni podatek je v pravilniku definiran kot podatek, ki je tako pomemben, da bi z njegovim razkritjem lahko nastale škodljive posledice za delovanje Banke Slovenije. Glede na določila 39. člena ZGD-1 *so zaupni podatki Banke Slovenije dejansko poslovna skrivnost gospodarske družbe*. V 39. členu ZGD-1 je določeno, da se za poslovno skrivnost štejejo podatki, za katere tako določi družba s pisnim sklepom. Ne glede na pisni sklep, se za poslovno skrivnost štejejo tudi podatki, za katere je očitno, da bi nastala občutna škoda, če bi zanje izvedela nepooblaščen oseba. Ker je Banka Slovenije pravna oseba javnega prava, ki samostojno razpolaga z lastnim premoženjem in ima svojo finančno in upravljavsko avtonomijo, Banka Slovenije ter člani njenih organov odločanja pa so neodvisni pri opravljanju nalog iz njene pristojnosti (1. in 2. člen Zakona o Banki Slovenije (Uradni list RS, št. 72/06 – uradno prečiščeno besedilo in 59/11)), je upravičena individualne podatke bank varovati z oznako zaupno oziroma kot poslovno skrivnost (subjektivni kriterij poslovne skrivnosti). ZBan-2 določa, da so zaupne informacije, vse informacije, ki so pridobljene v postopku nadzora, ki jih Banka Slovenije temu primerno tudi označuje z oznako zaupnosti. Ker je presojo po objektivnem kriteriju poslovne skrivnosti iz drugega odstavka 39. člena ZGD-1 opravil že zakonodajalec pri sprejemanju ZBan-2, se vsi podatki pridobljeni v postopku nadzora štejejo za poslovno skrivnost, saj bi njihovo razkritje povzročilo občutno škodo bankam in njenim pogodbenim strankam. Nerazumljivo pa bi bilo, če bi bili nekateri zavezani k varovanju poslovne skrivnosti (npr. banke), Banka Slovenije za iste podatke pa ne. Z razkritjem poslovne skrivnosti Banke Slovenije pa bi bilo poseženo tudi v

neodvisnost Banke Slovenije, kot centralne banke, o čemer se je Evropska centralna banka že izrekla⁶. Dejansko pa z razkritjem zaupnih informacij Banka Slovenije tvega odškodninske spore, saj lahko bankam nastane z razkritjem škoda (opisana v I. točki obrazložitve).

S tem je obrazložena izjema obstoja poslovne skrivnosti Banke Slovenije in posamične banke.

III.

(zaupnost individualnih podatkov o poročevalskih enotah - državna statistika)

Kot je Informacijski pooblaščenec z odločbo z oznako 090-100/2015 z dne 4. 12.2015 ugotovil, predstavljajo individualni podatki bank o odobrenih kreditih, izjemo, ki je določena v 4. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ in pravi, da organ prosilcu zavrne dostop do zahtevane informacije, če se zahteva nanaša na podatek, katerega razkritje bi pomenilo kršitev zaupnosti individualnih podatkov o poročevalskih enotah skladno z zakonom, ki ureja dejavnost državne statistike. Ker se podatki o odobrenih in najetih posojilih pridobivajo na enak način in so shranjeni v istem informacijskem sistemu, velja ta ugotovitev tako za odobrena kot najeta posojila bank.

Zakon, ki ureja dejavnost državne statistike, je Zakon o državni statistiki (Uradni list RS, št. 45/95 in 9/01; v nadaljevanju: ZDSta). Varovanje informacij in podatkov je bistvenega pomena za zaupanje poročevalskih enot v državno statistiko, to zaupanje pa je ključnega pomena za doseganje primerne kakovosti statističnih podatkov (prav tako za doseganje kakovosti nadzora banke). Bistvo izjeme iz 4. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ je torej zagotavljanje zaupnosti individualnih podatkov o poročevalskih enotah, kadar gre za opravljanje statističnega raziskovanja, skladno z določbami ZDSta. Organ podatke o poročevalskih enotah lahko uporablja izključno za statistični namen, ki je zakonsko določen kot zagotavljanje in izkazovanje agregatnih podatkov o množičnih pojavih. Organ takšnih podatkov ne sme posredovati drugim uporabnikom (z izjemo pogojev iz 50. člena tega zakona) v obliki in na način, ki omogoča identifikacijo poročevalske enote, na katero se podatki nanašajo.

Osnovne naloge pri izvajanju dejavnosti državne statistike opravlja Statistični urad Republike Slovenije s pomočjo s programom pooblaščenih izvajalcev programa statističnih raziskovanj (pooblaščeni izvajalci), poročevalskih enot ter s pridobivanjem statističnih podatkov iz uradnih in drugih administrativnih zbirk podatkov (3. člen ZDSta). Statistična raziskovanja v okviru dejavnosti državne statistike torej izvajajo Statistični urad Republike Slovenije in pooblaščeni izvajalci. Organ je v skladu z vsakokrat veljavnim Letnim programom statističnih raziskovanj določen kot pooblaščen izvajalec.

Za statistične podatke je zakonodajalec določil, da ne gre za prosto dostopne informacije javnega značaja. To izhaja iz določb ZDSta. V 46. členu ZDSta je določeno, da se smejo podatki, zbrani s programom statističnih raziskovanj, uporabljati izključno za statistične namene, če zakon ne določa drugače. ZDSta v 50. členu določa, da smejo biti statistični podatki objavljeni samo v agregatni obliki in na enak način dostopni vsem uporabnikom iz drugega odstavka 1. člena zakona, tj. organom in organizacijam javne uprave, gospodarstvu in javnosti. Izjemoma smejo biti podatki objavljeni tudi posamično, če poročevalska enota pisno privoli v takšen način objave podatkov, če so zbrani iz javnih (splošno dostopnih) zbirk podatkov (evidenc, registrov, baz podatkov ipd.), če so podatki objavljeni v obliki in na način, ki ne omogoča identifikacije poročevalske enote, na katero se podatki nanašajo.

⁶ npr. CON/2010/25 (independence, confidentiality and the prohibition of monetary financing), CON/2011/106 (Magyar Nemzeti Bank's independence), CON/2015/8 (neodvisnost Banke Slovenije in članov njenih organov). Vsa mnenja so objavljena na spletni strani ECB: <https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/opinions/html/index.en.html>

Prošilec zahteva informacije o najetih kreditih po posamezni banki, kar predstavlja podatke, na podlagi katerih je mogoče prepoznati poročevalske enote, ker četudi bi prošilcu posredoval podatke brez imenovane poročevalske enote (banke), bi ta lahko na podlagi prejetih podatkov in javno objavljenih bilanc stanja bank, identificiral, kateri banki pripadajo posamezni podatki.

S tem je obrazložena izjema iz 4. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ.

IV.

(tehtanje interesa)

Pravica javnosti do informacij javnega značaja je omejena s pravicami tretjih. Zakonodajalec je na podlagi ZBan-2 in ZDSta presodil, da iz podatkov ne smejo biti razvidne banke, na katere se podatki nanašajo. Navedena ureditev je v interesu javnosti in zasledovanju javne koristi. Zato interes prošilca za razkritje teh podatkov, ki predstavlja manjšo skupino javnosti, ni večji od interesa javnosti in javne koristi, ki je zakonsko opredeljena v korist vseh državljanov. Z razkritjem zaupnih informacij bi bilo poseženo v pravice bank in javno korist. Interesu prošilca bo zadoščeno že s posredovanjem agregiranih podatkov, iz katerih bo lahko preveril gibanje vrednosti posojil in s tem preveril, ali so ravnanja Banke Slovenije bila ustrezna po zaznavi tveganj v zvezi s posojili v CHF.

Ohranitev poslovanja bank, sanacija bančnega sistema, kakovostno izvajanje nadzora, vključno s poročanjem oziroma dajanjem informacij bank, in zaupanje komitentov banke so nesporno v javnem interesu in v interesu vseh posameznikov, zato je zahteva prošilca v tem delu neupravičena.

V.

Na podlagi zgoraj navedene obrazložitve je utemeljena odločitev Banke Slovenije, da se zahteva prošilca delno zavrne na podlagi določb 404. člena ZBan-2 v povezavi s 14. členom ZBan-2 ter na podlagi 2. in 4. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ.

S tem je utemeljena odločitev iz 2. točke izreka odločbe.

Ad 3)

Zgolj za pripravo agregiranih podatkov, ki se na podlagi 1. točke izreka posredujejo prošilcu, je ena zaposlena oseba s VII. stopnjo izobrazbe porabila 11 ur dela. V skladu s Stroškovnikom o posredovanju informacij javnega značaja, ki je objavljen na spletni strani Banke Slovenije in vam je bil tudi posredovan, lahko Banka Slovenije zaračuna za posredovanje informacij tudi ure dela zaposlenega. Po stroškovniku znaša ena ura odbiranja in posredovanja podatkov s strani zaposlenega s VII. stopnjo izobrazbe 19,61 € brez DDV (točka 17. stroškovnika). Stroškovnik je bil v skladu s tretjim odstavkom 19. člena Uredbe o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 76/05, 119/07 in 95/11) potrjen s strani ministrstva, pristojnega za upravo in vsebuje vse materialne stroške organa, ki se določeni tako, da organ upošteva povprečne tržne cene za storitev posredovanja informacij in povprečno lastno ceno stroškov dela (torej tudi stroške zaposlenega) in amortizacije opreme organa, kot je določeno v prvem odstavku 19. člena uredbe.

V postopku so stroški nastali, vendar jih Banka Slovenije v predmetnem postopku ne bo uveljavljala, zato je odločila kot izhaja iz 3. točke izreka.

Pouk o pravnem sredstvu

Zoper odločbo je dovoljena pritožba na Informacijskega pooblaščenca, Zaloška 59, 1000 Ljubljana, v 15 (petnajstih) dneh po vročitvi odločbe. Pritožba se vloži pisno ali ustno na zapisnik pri Banki Slovenije, kot izdajatelju te odločbe.



Jasna Iskra

Pooblaščenca uradna osebe za
dostop do informacij javnega značaja

BANKA SLOVENIJE
EVROSISTEM
302

Vročiti:

- Odvetniška družba Pirc Musar d. o. o., Likozarjeva 14, Ljubljana

