



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA FINANCE
Župančičeva 3
1000 LJUBLJANA



Dunajska cesta 106
1000 Ljubljana, SLOVENIJA
Telefon: (01) 568 55 54, 568 56 36
Spletna stran: www.si-revizija.si
Elektronska pošta: info@si-revizija.si
ID številka za DDV: SI27055264

Vaš znak:
Naš znak:
Ljubljana, 24. 2. 2025

ZADEVA: Pripombe na predlog Zakona o izmenjavi elektronskih računov in drugih elektronskih dokumentov

Uvodne ugotovitve

Nekatera izhodišča predlagatelja zakona so popolnoma napačna in ne temeljijo na dejanskem stanju tehnologije in na realni oceni tveganja.

V 9. točki »Predstavitev sodelovanja javnosti« gradiva je v 3. točki obravnavan predlog vzpostavitve centralne točke. V pojasnilih, kjer so navedeni najpomembnejši razlogi za decentralizirano rešitev, je napačna razlaga, da decentralizirana rešitev omogoča delovanje sistema brez prekinitve. Ta trditev nima osnove, saj izpad delovanja enega decentraliziranega udeleženca vpliva na pošiljanje, predvsem pa prejemanje podatkov pri vseh uporabnikih tega decentraliziranega udeleženca (npr. ponudnika e-poti). Zato nikakor ni mogoče trditi, da bo decentralizirani sistem samodejno deloval brez prekinitve.

Prav zaradi takšne zmotne trditve je v konceptu zakon zgrešen, ker ne določa prav nobenih minimalnih varnostnih pogojev za ponudnike e-poti, niti glede kibernetske varnosti, niti glede razpoložljivosti njihovega sistema.

Drugi bistveno zavajajoči podatek je, da je dosedanji sistem »brez dvoma« najboljši (ker je že vzpostavljen), zato spremembe niso potrebne in da so poslovni subjekti po sedanjem sistemu že pripravljeni na izmenjavo e-računov po tehnološki shemi, ki je že vzpostavljena. Predlagatelj zakona ne navaja prav nobene statistične podlage, da je temu tako, saj, kot navaja sam, je malih podjetij 70% in večina teh danes ne posluje z e-računi. To pomeni, da bi morebitna sprememba v tehnoloških postopkih dejansko vplivala na manjšino udeležencev v e-poslovanju. To pa pomeni, da je glede na napredek tehnologije, ki je v 20 letih od začetkov vzpostavitve e-Slog izmenjave poslovnih dokumentov nedvomno pomembno spremenil sodobne pristope, smiselno spremeniti tehnološke postopke in celoten pristop k e-poslovanju zdaj, ko vanj še niso vključeni vsi udeleženci in ne kasneje, ko bodo dejansko vsi poslovni subjekti že imeli vzpostavljene rešitve za elektronsko poslovanje.

S hitenjem na področju izmenjave e-računov, ki v imenu predloga zakona implicira tudi izmenjavo e-dokumentov, bo država ponovno zamudila priložnost za uvedbo celovitega e-vročanja na ravni države. Zgodovina nas uči, da potem država bistveno zaostaja za drugimi, če izpostavimo samo primer uvedbe kartice zdravstvenega zavarovanja brez nameščenih kvalificiranih potrdil zaradi čakanja na e-osebno izkaznico, ki smo jo potem dobili šele 15 let kasneje. S tem pa je zastalo celotno e-poslovanje v Sloveniji in kot država nismo bili pripravljeni na celovit in hiter prehod na e-poslovanje, ko se je pojavil COVID-19.

Ta zakon je lahko priložnost za uvedbo splošnega e-vročanja, rešil bi lahko tudi e-vročanje v davčnem postopku, v izvršbah in tudi v sodnih in upravnih postopkih, če bi bil primerno razširjen tudi na vročanje »e-dokumentov«. Tako pa pri vročanju vseh ostalih dokumentov razen e-računov ostajamo na množici e-portalov, ki jih morajo obiskovati tako pravne kot fizične osebe, da se lahko seznanijo s pisanji, kar predstavlja vse večje breme, hkrati pa ovira za širšo vpeljavo e-poslovanja na vseh področjih delovanja države, poslovnih subjektov in fizičnih oseb.

Navedba predlagatelja zakona v odgovoru na predlog 1. mnenja, ki ni bilo upoštevano pri pripravi zakona (predlog brisanja prvega odstavka 7. člena glede obvezne izmenjave e-računov), da bodo na podlagi obvezne uporabe e-računov nastali »prihranki oziroma nižji stroški« je popolnoma neutemeljena, z ničemer podprta in kaže na to, da predlagatelj zakona meni, da zavezanci po predlogu zakona, ki še ne izmenjujejo e-računov, ne znajo izračunati ekonomike svojih stroškov in zato ostajajo pri drugačnih (zastarelih?) oblikah izmenjave računov. Če bi želeli doseči res le ekonomiko, bi zakonodajalec dovolil nadaljnjo izmenjavo e-računov po elektronski pošti in bi samo zahteval, da so računi zapisani v obliki, kot jo določa predlog zakona, ne glede na pot, po kateri so vročeni. Vročitev po elektronski pošti namreč ne vpliva na možnost prejemnika, da uvozi e-račun v svoj zaledni informacijski sistem, kar lahko na različne načine tudi avtomatizira (npr. z namenskim e-naslovom za prejemanje e-računov). Uporaba ponudnikov e-poti ne pomeni prav nobene večje varnosti izmenjave e-računov, kot navaja predlagatelj v obrazložitvi, ker predlagatelj zakona ni določil prav nobenih zahtev za kibernetško varnost ponudnikov e-poti.

Glede na napačna tehnična izhodišča in nerešljive zaplete, ki jih predlog zakona prinaša na področju obdelave osebnih podatkov, kot sledi iz pripomb v nadaljevanju, je edina možna rešitev ponovna proučitev alternativnih možnosti in drugačna arhitekturna postavitev končnega sistema za e-poslovanje.

Opredelitev skupnega upravljavca

1. odst. 22. člena predloga zakona določa, da so UJP, ponudnik e-poti ter prejemnik in izdajatelj skupni upravljavci osebnih podatkov prejemnikov oziroma osebnih podatkov, navedenih v e-računih in e-dokumentih, izmenjanih prek UJP.

4. odst. 22. člena predloga zakona določa, da so davčni organ kot upravljavec aplikacije davčnega organa, prejemnik in izdajatelj e-računa, ki se izmenja prek aplikacije davčnega organa, UJP kot enotna vstopna in izstopna točka za aplikacijo davčnega organa ter ponudniki e-poti skupni upravljavci osebnih podatkov prejemnikov oziroma osebnih podatkov, navedenih v e-računih, izdanih ali prejetih prek aplikacije davčnega organa.

6. odst. 22. člena predloga zakona določa, da so ponudnik e-poti, izdajatelj in prejemnik skupni upravljavci osebnih podatkov prejemnikov e-računov in e-dokumentov oziroma

osebnih podatkov, navedenih v e-računih in e-dokumentih, izmenjanih prek ponudnika e-poti.

Predlog spremembe

4. odst. ne določa skupnega upravljanja glede morebitnih osebnih podatkov v e-dokumentih, izmenjanih z aplikacijo davčnega organa. Ali morda funkcije izmenjave e-dokumentov ne bo podpirala? Priporočamo dopolnitev ali pojasnilo, da aplikacija davčnega organa ne omogoča izmenjave e-dokumentov, ob tem pa opozarjamo, da je v tem primeru to očitno izgubljena priložnost, da bi bili e-dokumenti vročeni vsaj v sklopu davčnega postopka.

Pripombe

Določba glede skupnih upravljavcev in pogoji, ki jih predvideva zakon v zvezi z obdelavo osebnih podatkov, so nezakoniti, ker predlog zakona ne vsebuje ocene učinka, ki bi jo moral vsebovati skladno s 3. odst. 24. člena ZVOP-2.

Odločitev o skupnih upravljavcih je slabo zamišljena ali pa slabo izvedena, saj se morajo skupni upravljavci že na podlagi zahtev iz 26. člena Splošne uredbe o varstvu podatkov dogovoriti o vseh bistvenih pogojih obdelave osebnih podatkov. Zakon na primer ne določa nobenih jasnih pravil glede obveznih ali vsaj minimalnih tehničnih kontrol, ne določa pravil glede medsebojnega obveščanja upravljavcev v primeru incidentov ipd. Ker bo skupno upravljanje določal zakon, mora že zakon temeljiti na oceni učinka in vsebovati mora vse določbe, ki so bistvene za skupne upravljavce. Dogovor med upravljavci bo namreč zamenjala zakonska podlaga, kar je v tem primeru tudi edina možna rešitev, saj ni mogoče pričakovati, da se bo lahko vsak izdajatelj (računov) pogajal z davčnim organom, s ponudnikom e-poti in prejemnikom glede posebnih zahtev v sklopu skupnega upravljanja. Če bo to mogoče, pa je treba z zakonom določiti pravila, kako bo postopek usklajevanja potekal. Če to ne bo mogoče, mora biti pa zakon zastavljen tako, da bodo v primeru kršitev varstva osebnih podatkov jasne odgovornosti med skupnimi upravljavci, še posebej v primeru izrečenih glob, uveljavljanja škode zaradi kršitev varstva osebnih podatkov ali celo kazenskih postopkov zaradi kršitev varstva osebnih podatkov. To je toliko bolj pomembno zato, ker za ponudnike e-poti niso določene prav nobene minimalne zahteve glede njihove informacijske varnosti.

Predlagatelj zakona tudi ni upošteval, da bi lahko osebni podatki v e-računih ali pa e-dokumentih vsaj v nekaterih primerih predstavljali posebne vrste osebnih podatkov, ki zahtevajo dodatno obravnavo in varovanje, tega pa zakon ne obravnava.

Zelo verjetno gre tudi za zlorabo instituta skupnega upravljavca, saj je ponudnik e-poti po naravi naloge obdelovalec osebnih podatkov. Če pa lahko ponudnik e-poti določa svoje namene obdelave podatkov, pa je zelo verjetno, da ti nameni niso nujno združljivi z nameni izdajatelja računa, katerega namen je le vročiti račun prejemniku. To pa pomeni, da ne gre za konvergiranje namenov obdelave in zato ne gre za skupnega upravljavca.

Kot sledi iz Smernic 07/2020 o pojmihi upravljavec in obdelovalec iz Splošne uredbe o varstvu podatkov, različica 2.0, sprejeta 7. 7. 2021 s strani Evropskega odbora za varstvo podatkov, je tudi Sodišče EU pojasnilo, da se bo subjekt štel za skupnega upravljavca skupaj z drugim(-i) samo v zvezi s postopki, za katere določi, skupaj z drugimi, sredstva in namene zlasti iste obdelave podatkov v primeru konvergentnih odločitev. Če eden od teh subjektov sam odloči

o namenih in sredstvih postopkov, ki so prejšnji ali poznejši v verigi obdelave, je treba ta subjekt šteti za edinega upravljavca tega prejšnjega ali poznejšega postopka.

Pri tem je treba poudariti, da sam obstoj vzajemne koristi (na primer poslovne), ki izhaja iz postopka obdelave, ne pomeni skupnega upravljanja. Če subjekt, vključen v obdelavo, ne sledi nobenemu(-nim) svojemu(-jim) namenu(-nom) v zvezi z dejavnostjo obdelave, ampak je le plačan za opravljene storitve, deluje kot obdelovalec in ne kot skupni upravljavec. V predvidenem primeru je ponudnik e-poti le plačan za izvedbo obdelave, zato je že po tej definiciji samo obdelovalec osebnih podatkov. Če bo izvajal še kakršnekoli druge obdelave za svojo korist, pa ni nujno ta korist v interesu izdajatelja računa, zato izdajatelj računa z njim ne more biti skupni upravljavec, saj ne zasledujeta enakih ciljev obdelave.

EDPB tudi poudarja, da uporaba skupnega sistema obdelave podatkov ali infrastrukture ne bo v vseh primerih privedla do tega, da se vključene stranke štejejo za skupne upravljavce, **zlasti kadar je obdelava, ki jo izvajajo, deljiva in bi jo lahko izvedla ena stranka brez posredovanja druge** ali kadar je ponudnik obdelovalec brez svojega namena (obstoj zgolj poslovne koristi za vključene stranke ne zadošča za opredelitev kot namen obdelave).

Ker že zakon predvideva, da lahko izdajatelj računa tudi sam, s svojo infrastrukturo neposredno posreduje e-račun prejemniku, če to njegov informacijski sistem omogoča, zastavljena rešitev predstavlja deljivo obdelavo, zato niso izpolnjeni pogoji za skupnega upravljavca. Hkrati pa je ponudnik e-poti samo posrednik in dobi le plačilo za posredovanje e-računa. Če bi ponudnik e-poti izvajal kakršnekoli druge obdelave, ki jih zakon ne določa, pa bi bilo to nezakonito v sklopu obdelave podatkov na podlagi zakona, kar pomeni, da bi v sklopu teh nalog postal samostojni upravljavec.

EDPB v prej citiranem dokumentu daje zelo podoben primer, ki se **ne šteje ko primer skupne obdelave** podatkov in sicer prenos podatkov o zaposlenih na davčne organe.

V tem primeru družba zbira in obdeluje osebne podatke svojih zaposlenih z namenom upravljanja plač, zdravstvenih zavarovanj itd. Zakon družbi nalaga obveznost pošiljanja podatkov o plačah davčnim organom z namenom okrepitve davčnega nadzora. Čeprav v tem primeru tako družba kot tudi davčni organ obdelujeta enake podatke, ki se nanašajo na plače, se bosta oba subjekta zaradi neobstoja skupaj določenih namenov in sredstev v zvezi s to obdelavo podatkov štela za ločena upravljavca podatkov.

Najboljša rešitev je sprememba celotnega koncepta zakona tako, da ne bo potrebno skupno upravljanje.

Predlagana rešitev

Podobno kot se je odločilo Vrhovno sodišče RS, predlagamo vzpostavitev protokola, ki omogoča uporabo šifriranja »od začetka do konca« (angl. »end-to-end«). To je danes tehnično izvedljivo, se uporablja v mnogih rešitvah, konkretno v Sloveniji pri vročanju sodišč. To pomeni, da posrednik za vročanje (v tem primeru ponudnik e-poti) nima vpogleda v vsebino sporočila, temveč lahko razbere samo nujne podatke iz ovojnice (npr. pošiljatelja, prejemnika), vsebino v ovojnici pa lahko dešifrira samo prejemnik. To ne pomeni, da v primeru posebnega dogovora med izdajateljem in ponudnikom e-poti ne bi bilo mogoče, da ponudnik e-poti vpogleda v vsebino ali celo manipulira z njo, vendar naj bo to prepuščeno individualnim dogovorom med izdajateljem in ponudnikom e-poti oziroma prejemnikom in ponudnikom e-poti, nikakor pa ne sistemska rešitev, ker povzroča preveč zapletov.

S takšno tehnično rešitvijo niso potrebne nobene določbe glede skupnega upravljavca. Če bi predlagatelj zakona izvedel analizo učinka, bi že na podlagi analize učinka ugotovil, da obstajajo alternativne in boljše rešitve oziroma kontrole za varstvo osebnih podatkov, ki imajo manjši vpliv na zasebnost kot pristop s skupnim upravljavcem, predvsem pa to poenostavlja tudi odgovornost za obdelavo osebnih podatkov, ki je potem predmet individualnega dogovora med deležniki, ki imajo dostop do vsebin z osebnimi podatki.

Alternativna rešitev

Ponovno izpostavljam, da bi bila bistveno boljša rešitev uvedba splošnega elektronskega vročanja. Takšen sistem že obstaja med Vrhovnim sodiščem in obveznimi uporabniki e-vročanja, združljivo rešitev pa ponuja tudi MDP v sklopu Sistema za centralno elektronsko vročanje SI-CeV.

Z obveznostjo odpiranja »varnega elektronskega predala« bi dosegli več učinkov:

- Vsi zavezanci bi hkrati postali tudi potencialni prejemniki vseh ostalih pisanj, ne le e-računov, torej v davčnem, upravnem, civilnem postopku, potencialno tudi ostalih, celo kazenskem.
- Prenehala bi se uvedba namenskih portalov za e-vročanje, ki za to niso primerni, saj bo kmalu vsak poslovni subjekt, pa tudi državljan, moral vpogledovati v vedno večje število portalov, da bo pregledal vso vročeno pošto (eDavki, SI-CeV, ...), čeprav že iz fizičnega vročanja poznamo samo en poštni nabiralnik.
- Prevzem pisanj iz portalov ne omogoča nobene avtomatizacije, ker gre za komunikacijo stroj-človek (ki bere podatke na portalu) namesto stroj-stroj, kjer bi lahko zaledne aplikacije samodejno obdelovale vsaj nekatere vrste pisanj (kot na primer strukturirane e-račune).
- Slabo zastavljeno obvezno objavo e-naslovov pravnih oseb v AJPES, kjer mnogi e-predali pravnih oseb sploh ne delujejo, ker so postali samo pomožni način za pošiljanje komercialnih sporočil, bi zamenjal zanesljiv in obvezen e-predal tako za e-račune kot za ostale e-dokumente.
- Še vedno bi bila možna decentralizacija vročanja na strani prejemnikov in pošiljateljev, vendar je prepuščena odločitvam trga – vsak udeleženec v sistemu se lahko sam odloči ali bo dokumente (ki so lahko tudi e-računi) sprejemal neposredno sam v svoj informacijski sistem ali bo za to uporabljal posrednika (ponudnika e-poti), za manjše naslovnike pa bi še vedno ostala možnost ročnega sprejemanja v portalih ponudnikov.

Ali bi država to nalogo zaupala Pošti Slovenije, ki že sedaj skrbi za univerzalne storitve (USO), ali bi to prevzel FURS, UJP, MDP ali bi postavila model certificiranih ponudnikov teh storitev je popolnoma brezpredmetno, ključno je, da obstaja infrastruktura, ki splošno vročanje omogoča, predvsem pa nalaga prehod množice mešanih načinov vročanja na enotno platformo. Ob tem bi se bilo najbolj smiselno opreti na podlago, ki jo daje uredba eIDAS, ki že določa pogoje za elektronsko vročanje, ponudnike in tudi standarde, država bi vse to samo morala začeti uporabljati.

S tem bi bili e-računi skladni z EU predpisi, platforma za njihovo izmenjavo pa prav tako.

Izvrševanje pravic posameznikov

9. odst. 22. člena predloga zakona določa, da posameznik uveljavlja pravico dostopa, dopolnitve, popravka, blokiranja, izbrisa in ugovora v zvezi z lastnimi osebnimi podatki pri izdajatelju.

11. odst. 22. člena določa, da dopolnitev, popravek, blokiranje ali izbris osebnih podatkov, ki so del izmenjanega eračuna ali povratnega sporočila, razen izbris po poteku roka hrambe iz drugega, tretjega in četrtega odstavka 19. člena, prvega ter tretjega odstavka 20. člena tega zakona, pri UJP, davčnemu organu oziroma ponudniku e-poti ni mogoč.

Pripombe

Določba je nezakonita, ker je v nasprotju s 3. odst. 26. člena Splošne uredbe, ki izrecno določa, da lahko posameznik, na katerega se nanašajo osebni podatki, ne glede na pogoje dogovora skupnih upravljavcev uresničuje svoje pravice v skladu s to uredbo glede vsakega od upravljavcev in proti vsakemu od njih. To med drugim vključuje tudi pravico do dopolnitve, popravka, blokiranja ali izbrisa.

Upoštevati je treba, da je na primer zaradi kršitve na strani izdajatelja posameznik, katerega podatki so navedeni v e-računu ali e-dokumentu, lahko zainteresiran za dokazovanje vsebine ali posredovanja podatkov na podlagi podatkov, ki jih lahko na primer blokira (prepove obdelavo) pri ponudniku e-poti, UJP ali davčnem organu, zato gre v tem primeru za zelo grob poseg v pravice posameznika, ki sploh ne temelji na analizi učinka, ker je predlagatelj zakona ni pripravil.

Razen tega predpis, sprejet v Republiki Sloveniji, ne more spremeniti ali izničiti kogentne določbe iz uredbe Evropske unije.

Takšna razlaga sledi tudi iz povzetka Smernic 07/2020 o pojmihi upravljavec in obdelovalec iz Splošne uredbe o varstvu podatkov, različica 2.0, sprejeta 7. 7. 2021 s strani Evropskega odbora za varstvo podatkov, ki pojasnjuje, da posamezniki, na katere se nanašajo osebni podatki, lahko ne glede na pogoje dogovora uresničujejo svoje pravice glede vsakega od upravljavcev in proti vsakemu od njih. Za nadzorne organe pogoji dogovora niso zavezujoči bodisi glede vprašanja opredelitve strank kot skupnih upravljavcev bodisi glede določene kontaktne točke.

Predlog spremembe

Predlagamo celovito preureditev zakona tako, da ne bo temeljil na skupnih upravljavcih in da ne bo v nasprotju z ZVOP-2 in uredbami EU in da bo upošteval zahteve, ki jih ZVOP-2 nalaga zakonodajalcu, kadar posega na področje obdelave osebnih podatkov.

Način vročanja e-računov

Odst. 10. člena določa, da »izmenjava e-računov in e-dokumentov med poslovnimi subjekti ni dovoljena prek elektronske pošte«.

Pripombe

Ni jasno zakaj je diskriminirana uporaba elektronske pošte, glede na to, da zakon jasno dovoljuje uporabo »lastnih sistemov za neposredno izmenjavo e-računov in e-dokumentov«, pri tem pa ne daje prav nobenih zahtev glede delovanja teh sistemov. To pomeni, da so subjekti popolnoma avtonomni pri izbiri tehnologije, omejena je le elektronska pošta. Ni nobenih dodatnih zahtev glede šifriranja, komunikacijskih protokolov ali drugih tehničnih pogojev, da bi informacijski sistem ustrezal »uporabi lastnih sistemov«, zakonodajalec ima le interes preprečiti uporabo elektronske pošte, čeprav v praksi odlično deluje in predlagatelj zakona ne navaja prav nobenih statističnih podatkov ali drugih razlogov zakaj elektronska pošta predstavlja tako pomembno težavo, da jo je treba prepovedati z zakonom.

Že iz same opredelitve izhaja, da zakonodajalec želi predvsem zagotoviti, da bodo izmenjavo e-računov proti plačilu izvajali ponudniki e-poti, namesto, da bi lahko zavezanci izmenjevali račune brezplačno oziroma z minimalnimi stroški kot doslej.

Predlog spremembe

Predlagamo črtanje določbe »izmenjava e-računov in e-dokumentov med poslovnimi subjekti ni dovoljena prek elektronske pošte«.

Interna neskladnost predpisa

3. odst. 10. člena določa, da ima poslovni subjekt izbranega vsaj enega ponudnika e-poti.

To je v nasprotju s 1. odst. 10. člena, ki določa, da poslovni subjekti izmenjujejo e-račune in e-dokumente prek ponudnikov e-poti, ki so vpisani v seznam ponudnikov e-poti, omrežja PEPPOL oziroma certificiranih dostopnih točk PEPPOL ali prek lastnih sistemov za neposredno izmenjavo e-računov in e-dokumentov.

Pripombe

Če je ponudnik e-poti ena od alternativni možnosti izmenjave e-računov, zakaj potem mora imeti vsak subjekt izbranega vsaj enega ponudnika e-poti? Obstajale bodo skupine podjetij, kjer bodo vsaj nekateri člani skupine izmenjevali e-račune in e-dokumente preko skupini lastnih sistemov za neposredno izmenjavo e-računov. Zato je 3. odst. v nasprotju s 1. odst. 10. člena.

Predlog spremembe

Predlagamo črtanje 3. odst. 10. člena predloga zakona.

Splošni predlog spremembe

Če bo zakon ostal v predlagani obliki, čeprav je v pomembnem delu nezakonit in čeprav v nasprotju s trditvami predlagatelja ni v interesu pomembnega dela predvidenih zavezancev, predlagamo opredelitev minimalnih zahtev za varnost informacijskih sistemov ponudnikov e-poti.

Zaradi obdelave osebnih podatkov in masovne izmenjave podatkov ter bistvenega vpliva na potencialno veliko število zavezancev predlagamo, da so ponudniki e-poti opredeljeni vsaj kot ponudniki bistvenih storitev po Zakonu o informacijski varnosti.

Dr. Samo Javornik

Direktor Slovenskega inštituta za revizijo