REPUBLIKA SLOVENIJA
INFORMACIJSKI POOBLAŠČENEC
Dunajska cesta 22, 1000 Ljubljana
T: 01 230 9730
www.ip-rs.si
gp.ip@ip-rs.si

Številka: 007-39/2024/6
Datum: 2. 9. 2024

Izdajatelj: Republika Slovenija Ref. št. dokumenta: 007-39/2024/6
Podpisnik: Andrej Tomšič Čas podpisa: 11:40, 03.09.2024
Potek veljavnosti: 26.11.2024 Št. cert: 7c 02 0c 70 00 00 00 00 56 7d 1d 9a

MINISTRSTVO ZA OKOLJE, PODNEBJE IN ENERGIJO
Direktorat za prometno politiko

Nina.Bozic-Odar@gov.si
gp.mope@gov.si

ZADEVA: Mnenje glede predloga sprememb Zakona o celostnem prometnem načrtovanju (ZCPN) povezanih s spremembo 25. člena ZCPN

Zveza: vaš dopis z dne 2.9.2024, sestanek z dne 21. 8. 2024 ter telefonski pogovor dne 29.8.2024

Spoštovani,

Prejeli smo vaše zaprosilo z dne 2. 9. 2024 za nujno podajo mnenja na predlagane spremembe 25. člena ZCPN, ki se nanašajo na uporabo sistemov za avtomatsko prepoznavo registrskih tablic (ANPR). Naša stališča glede urejanja zadevne problematike smo vam sicer že podali na sestanku dne 21.8.2024 na prvi osnutek člena ter v telefonskem pogovoru dne 29. 8. 2024. V telefonskem pogovoru smo pojasnili, da:

- *je treba konkretno določiti vsakega posameznega upravljavca, za vsakega upravljavca zbirko in nabor podatkov ter za vsako zbirko namene ter rok hrambe,*
- *da upravljavec ne more biti država in samoupravna lokalna skupnost, ampak posamezni subjekti npr. DARS, občina ipd.,*
- *da morajo biti roki hrambe najkrajši, kot je še primerno za dosego namena,*
- *je 9. odstavek predlaganega člena treba zožati in dopolniti ter določiti upravljavca, namen in rok hrambe/obdelave.*

Po dogovoru nam pošiljate popravljen predlog določb in nas prosite za mnenje do konca dneva.

Na podlagi informacij, ki ste nam jih posredovali, vam v nadaljevanju skladno s 5. točko prvega odstavka 55. člena Zakona o varstvu osebnih podatkov (Uradni list RS, št. 163/22; v nadaljevanju ZVOP-2), 58. členom Uredbe (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter razveljavitvi Direktive 95/46/ES (v nadaljevanju Splošna uredba) ter 2. členom Zakona o informacijskem pooblaščencu (Uradni list RS, št. 113/05 in 51/07 – ZUstS-A; v nadaljevanju ZInfP) posredujemo naše neobvezujoče mnenje v zvezi s predlogom sprememb 25. člena ZVPN.

Zaradi izredno kratkega roka, ki ga imamo na voljo za odgovor, naša stališča podajamo v obliki bistvenih točk:

Ad 1. odstavek

Opozarjamo, da je uporaba sistemov ANPR zlasti za namen raziskovanja parkirnega utripa izrazito sporna, saj predstavlja poseganje v ustavno pravico posameznikov zaradi ugotavljanja zasedenosti oziroma izkoriščenosti parkirnih mest, pri čemer iz definicije »parkirnega utripa« v 3. členu ZCPN ne izhaja, da takega namena občine ne bi mogla dosegati na druge, primerljivo učinkovite načine, brez uporabe sistemov ANPR. Poseg v ustavno pravico posameznikov je dovoljen zgolj in samo v primeru, da je primeren, potreben in sorazmeren, pri uporabi sistemov ANPR za merjenje »parkirnega utripa« pa se zdi, da ni izpolnjen nobeden od teh pogojev. Občina vsekakor lahko spremlja zasedenost parkirnih mest in njihovo izkoriščenost, vendar mora to početi tako, da pri tem pretirano ne posega v zasebnost posameznikov. Določba prvega odstavka pa take nesorazmerne posege vsekakor omogoča, saj občini za dosego tega namena omogoča ne zgolj prepoznavo, ampak tudi sistematično zbiranje podatkov o lokacijah, času in trajanju postankov ter gibanju določenih vozil med lokacijami, kar predstavlja relativno resen poseg v ustavno pravico posameznikov. Namen raziskave »parkirnega utripa«, kot je definiran v ZCPN po prepričanju IP torej nikakor ne more odtehtati posega v informacijsko zasebnost posameznikov, ki ga predstavlja uporaba sistemov ANPR za doseganje tega namena.

Ad 4. odstavek

Z določbo »*Območje in časovno opredelitev raziskovanja parkirnega utripa določi občina s sklepom župana*« se pomembne odločitve o obdelavi osebnih podatkov, kot so lokacija in obseg zbiranja osebnih podatkov prepušča odločitvi župana, kar ne zadosti pogojem iz 38. člena Ustave RS, da lahko obdelavo osebnih podatkov določa le zakon in ne podzakonski predpisi ali akti samoupravnih lokalnih skupnosti. Opozarjamo, da gre pri merjenju parkirnega utripa, kolikor je merjen s tehnologijo ANPR (kar je tudi predlagano z določbo predlaganega prvega odstavka 25. člena), lahko **za potencialno zelo obsežno zbiranje podatkov**, ki ima lahko ob neprimernih in nezadostnih varovalkah tudi pomembne posledice za posameznike. Če poskusimo pojasniti z drugimi besedami in kar se da plastično – **zloraba te tehnologije omogoča pridobivanje podatkov o tem, katero vozilo je kje in kdaj parkirano in kako pogosto** – kar je verjetno dovolj zgovorno, kako »zanimivi« so lahko ti podatki za različne subjekte z različnimi političnimi in ekonomskimi interesi in da morajo biti varovalke pred nedopustnimi nameni izrazito močne in učinkovite.

Opozarjamo, da osmi in deveti odstavek 80. člena ZVOP-2 glede odločitev o tem, kateri deli cest bodo videonadzorovani ureja tako:

> *(8) Na področju videonadzora cestnega prometa sme upravljavec izvajati videonadzor le na vnaprej določenih odsekih cest v svojem upravljanju, tako da se ne izvaja sistemsko nadzorovanje gibanja posameznikov ali poseganje v zasebnost posameznikov. Upravljavec mora v skladu z zakonom določiti tiste odseke ceste v svojem upravljanju, kjer z drugimi sredstvi ni mogoče doseči nujnega in učinkovitega varovanja cestnega prometa ali njegovega upravljanja.*

(9) Upravljavec videonadzornega sistema iz prejšnjega odstavka mora pred dokončno določitvijo lokacij iz prejšnjega odstavka izdelati oceno učinka, ki vsebuje lokacijo odsekov cest, in jo posredovati v predhodno mnenje nadzornemu organu.

Predlagamo, da se uporabi primerljive varovalke (vsaj predhodno mnenje IP) poleg tega pa zelo omeji rok hrambe podatkov (več o tem kasneje).

Določbo prvega odstavka bi bilo potrebno spremeniti v smislu, da občina z odlokom lahko predpiše zgolj **dodatne** pogoje za uporabo sistemov ANPR, saj z ZCPN določenih pogoje občina z odlokom ne more spreminjati ali urejati drugače (giblje se lahko zgolj v zakonsko določenem okviru).

Ad 5. odstavek:

Določba »*Kadar nadaljnja obdelava podatkov ni potrebna, se podatki samodejno izbrišejo*« ni dovolj jasna. Bolj jasno je treba opredeliti, da **se podatki nemudoma samodejno izbrišejo, če niso izpolnjeni nameni njihovega zbiranja oziroma takoj ko so izpolnjeni nameni njihovega zbiranja**, t.i. če niso ugotovljene kršitve izpolnjevanja pogojev za uporabo cest ali prometnih pasov, rezerviranih za določena vozila in nadzorom nad njihovo uporabo, ali če niso ugotovljene kršitve pogojev do parkiranja na parkirnem mestu in nadzorom parkiranja in drugih namenov kot jih določajo prvi tri odstavki predlaganega člena. Takšen predlog tudi omejuje možnost sistematičnega nadzora nad parkiranimi vozili – nedopustno bi npr. bilo, da se denimo vozila mestnega redarstva vozijo mimo parkiranih vozil ter z delujočim ANPR sistemom masovno zajemajo podatke o registrskih označbah vozil ne glede na to, ali so določena vozila v kršitvi ali ne, odločitev o tem, »*ali je nadaljnja obdelava potrebna ali ne*« pa ostane »v zraku«, kjer ni jasno, kdo in v kakšnem času se mora odločiti o tem ali ne, posledično pa se lahko podatki hranijo nesorazmerno dolgo. **Sistemi ANPR ne smejo biti uporabljeni kot orodje za množični nadzor, zato morajo biti varovalkami pred zlorabami in nenamenskimi uporabami zelo stroge** – sistem je kot tak po naravi stvari zelo invaziven in ne gre pozabiti, da je uporaba takšnih sistemov na javnih površinah po 80. členu ZVOP-2 z razlogom prepovedana in možna praktično le s podlago v zakonu. **Zajete registrske tablice morajo biti praktično v realnem času preverjene v smislu, ali je vozilo v kršitvi ali ne, in <u>kolikor ni, se morajo zajeti podatki nemudoma brisati</u>. Množično zajemanje registrskih tablic in naknadno preverjanje ne sme biti dopustno.** Na podobnih premisah temelji tudi 37. člen Zakona o cestninjenju, ki določa, **da če nadzorni sistem upravljavca cestninskih cest pri izvajanju cestninskega nadzora potrdi, da z vozilom ni storjena kršitev obveznosti plačila cestnine, se podatki o začasni določitvi lokacije vozila takoj izbrišejo**. Če nadzorni sistem upravljavca cestninskih cest samodejno ne potrdi izpolnitve obveznosti plačila cestnine za posamezno vozilo (npr. zaradi vremenskih vplivov, tehničnih ali drugih objektivnih razlogov), lahko upravljavec cestninskih cest hrani podatke o lokaciji vozila najdlje 20 dni od njihove pridobitve. V tem času upravljavec cestninskih cest osebno preveri, če je bila za posamezno vozilo izpolnjena obveznost plačila cestnine. Podatki se brišejo takoj po ugotovitvi, da je bila za posamezno vozilo izpolnjena obveznost plačila cestnine, vendar najkasneje v 20 dneh od njihove pridobitve. Omejena hramba podatkov je tako dopustna le v primeru, ko sistemi ni zmogel samodejno prepoznati registrske tablice in je potreben ročni oz. osebni pregled.

Ad 6. in 7. odstavek

Določbi predlaganega 6. in 7. odstavka »…*povezujejo s podatki, ki jih potrebujejo za opravljanje nalog iz svoje pristojnosti*« sta preveč splošni in kot takšni **ne ustrezata normam za določanje povezovanja zbirk osebnih podatkov**. Kot smo že tudi pojasnili na sestanku

21.8. mora biti jasno opredeljeno: katera zbirka se povezuje s katero zbirko oziroma kateri podatki se pridobijo iz katere zbirke, jasno določeni upravljavci zbirk, s kakšnim namenom se dopušča povezovanje in kateri je povezovalni znak«. **Prva stavka 6. in 7. odstavka sta tako neustrezna in predlagamo njihovo brisanje** ali pa jasno opredelitev glede na zgoraj navedeno. Določbi takšni kot sta temu ne zadostita in zato **ne bosta ustrezni podlagi za povezovanje zbirk osebnih podatkov**[1]**.** Druga stavka 6. in 7. odstavka sta s tega vidika malce bolj jasna, vseeno pa je treba pa še:

- določiti povezovalni znak (registrska številka vozila),
- namen povezovanja (glede na 1. odstavek)
- upravljavca evidence registriranih vozil ter
- katere podatke se iz te zbirke pridobi.

Ponovno vas usmerjamo tudi na naše smernice o povezovanju za boljše razumevanje:

https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/smernice/Varstvo_osebnih_podatkov_pri_povezovanju_zbirk_osebnih_podatkov_v_javni_upravi.pdf.

ad 10. odstavek:

Obveščanje posameznikov o uporabi ANPR sistemov je vsekakor obvezno, vendar pa **predlagani člen ne ureja vsebine obvestila**. Predlagamo, da se pri tem sledi ureditvi v ZVOP-2, in sicer da se doda stavek v 10. odstavek, da **obvestilo vsebuje informacije iz prvega in drugega odstavka 13. člena Splošne uredbe informacije**, pri čemer so te informacije lahko objavljene na spletni strani upravljavca, na fizičnem (obvestilu) pa se nujno nahajajo naslednje informacije :

- pisno ali nedvoumno grafično opisano dejstvo, da se uporablja sistem avtomatske prepoznave tablic;
- namene obdelave, navedbo upravljavca, telefonsko številko ali naslov elektronske pošte ali spletni naslov za potrebe uveljavljanja pravic posameznika s področja varstva osebnih podatkov.

Na ta način se doseže, da podane informacije ustrezajo zahtevam iz Splošne uredbe in da različni upravljavci ne objavljajo različnih informacij, zakon pa podrobneje ne predpisuje ali omejuje drugih podrobnosti (npr. velikosti obvestila, materialov, pisav ipd.).

[1] Primerjalno glej mnenje Zakonodajno-pravne službe glede 11.a člena stanovanjskega zakonika (SZ-1), kjer izhaja opozorilo glede ureditve predlaganega povezovanja, da cit.: *«Predlagano je tudi povezovanje zbirk na podlagi povezovalnega znaka iz zbirk podatkov različnih upravljavcev. Povezovanje zbirk podatkov je opredeljeno v Zakonu o varstvu osebnih podatkov (v nadaljevanju ZVOP-2) kot avtomatsko in elektronsko povezovanje zbirk, ki jih upravljajo upravljavci za različne namene ali po različnih pravnih podlagah, in sicer tako, da se določeni osebni podatki samodejno prenesejo ali vključijo v drugo povezano zbirko ali več povezanih zbirk, tudi če se izvaja le enosmeren pretok osebnih podatkov; zbirke so povezane, če se določeni osebni podatki iz ene zbirke neposredno vključijo v drugo zbirko in se tako druga zbirka poveča ali posodobi ali pa se osebni podatki v njej zaradi točnosti spremenijo (12. točka 5. člena ZVOP-2). Iz te opredelitve je razvidno, da povezovanje predpostavlja obstoj najmanj dveh zbirk osebnih podatkov (ki sta zaradi zahtev 38. člena Ustave določeni z zakonom). Iz predlagane ureditve ni razvidno, s katerimi zbirkami občine, javnih stanovanjskih skladov in neprofitnih stanovanjskih organizacij naj bi se povezale posamezne zbirke upravljavcev javnega sektorja. Preveriti je treba, katere zakonsko opredeljene zbirke bi se lahko povezale (pri tem pa na zakonski ravni konkretno opredeliti povezovalni znak) in jih opredeliti v napovednem stavku 11.a člena SZ-1. Če teh ni, ni mogoče določiti povezovanja zbirk.«*

Ad 11. odstavek:

Sprotna psevdonimizacija je vsekakor lahko učinkovit ukrep za varstvo osebnih podatkov, vendar pa mora biti dobro izvedena in kombinirana z drugimi ukrepi – ne gre namreč pozabiti, da psevdonimizirani podatki še vedno predstavljajo osebne podatke in da zanje veljajo enaka pravila kot za ostale podatke. Predlagamo, da se v prvi odstavek doda določba, da **se izvaja sprotna psevdonimizacija z uporabo naključnega niza[2] in da se surovi podatki takoj po izvedeni psevdonimizaciji brišejo**, saj se s tem pomembno omeji možnosti določljivosti vozil in s tem posameznikov - 60 dnevni rok se nam zdi absolutno predolg rok za uničenje surovih podatkov, lahko pa je zadosten za brisanje psevdonimiziranih podatkov Namen merjenja parkirnega utripa je po naši oceni možno povsem zadovoljivo doseči s psevdonimiziranimi osebnimi podatki (ne zanima nas, kdo je lastnik vozila, moramo pa vseeno imeti možnost razlikovanja med vozili), zato je skladno z načelom minimizacije obdelave in omejitve shranjevanja treba predpisati takojšnje uničenje surovih podatkov in brisanje psevdonimiziranih podatkov v določenem roku.

ad 13:

Predlagane določbe so po naši oceni nejasne in morda celo nepotrebne. Ni namreč jasno, opredeljeno, kdo je »pristojni organ« niti kateri nameni so mišljeni. Če boste upoštevali naša zgoraj podana opozorila so roki hrambe, če sledimo opredeljenim namenom v prvih treh odstavkih, t.j.:

- ugotavljanja izpolnjevanja pogojev za dostop v območja omejenega prometa in nadzorom nad dostopom v ta območja (*prvi odstavek, občine*);
- ugotavljanja izpolnjevanja pogojev za uporabo cest ali prometnih pasov, rezerviranih za določena vozila in nadzorom nad njihovo uporabo (*prvi odstavek, občine*);
- ugotavljanja izpolnjevanja pogojev do parkiranja na parkirnem mestu in nadzorom parkiranja (*prvi odstavek, občine*);
- z namenom ugotavljanja izpolnjevanja pogojev za uporabo delov avtocest, hitrih cest ter cest, ki so določene kot izbirne cestninske ceste v skladu z zakonom, ki ureja cestninjenje ali prometnih pasov na teh cestah, rezerviranih za določena vozila in nadzorom nad njihovo uporabo (*drugi odstavek, Direkcija in DARS*);
- ugotavljanja izpolnjevanja pogojev do parkiranja na parkiriščih, ki so del avtocest, hitrih cest ter cest, ki so določene kot izbirne cestninske ceste v skladu z zakonom, ki ureja cestninjenje in nadzorom parkiranja na teh parkiriščih v upravljanju državnih upravljavcev infrastrukture (*drugi odstavek, Direkcija in DARS*);
- ugotavljanja izpolnjevanja pogojev do parkiranja na parkiriščih, ki so del javne železniške infrastrukture in nadzorom parkiranja na njih (*tretji odstavek, upravljavec javne železniške infrastrukture*);

takšni, da **če nadzorni sistemi upravljavcev, kot so določeni v prvih treh odstavkih tega člena potrdijo, da z vozilom niso storjena kršitve namenov uporabe sistema za avtomatsko prepoznavo tablic, kot so določeni v prvih treh odstavkih tega člena, se podatki iz 5. odstavka takoj izbrišejo**. Navedeno je treba jasno zapisati. Če pa je ugotovljena

[2] Angl salt. Gre za metodo, kjer se podatek pretvori v drug podatek tako, da se uporabi pri tem nek naključni niz (sol oz. salt), ki se redno spreminja. s čimer se v precejšnji meri omeji možnost, da se iz psevdonimiziranih podatkov enostavno restavrira surove podatke (v tem primeru registrske tablice).

kršitev pa veljajo določbe predlaganega 12. odstavka. Če nadzorni sistem samodejno ne potrdi kršitve za posamezno vozilo (npr. zaradi vremenskih vplivov, tehničnih ali drugih objektivnih razlogov), lahko upravljavec hrani podatke iz 5. odstavka najdlje 20 dni od njihove pridobitve. V tem času upravljavec osebno preveri, če je bila za posamezno vozilo ugotovljena kršitev. Podatki se brišejo takoj po ugotovitvi, da za posamezno vozilo ni bila ugotovljena kršitev, vendar najkasneje v 20 dneh od njihove pridobitve.

Začasna hramba podatkov je tako dopustna le v primeru, ko sistem ni zmogel samodejno prepoznati registrske tablice in je potreben ročni oz. osebni pregled.

Zaključno opozarjamo, da zaradi kratkega roka, ki smo ga imeli na voljo za pregled določb in podajo mnenje, ni nujno, da smo podali vse pripombe in da bomo v nadaljevanju postopka morda imeli dodatne pripombe oziroma priporočila.

Opozarjamo tudi, da mora predlagatelj (kdorkoli že to bo) glede na določbe tretjega odstavka 24. člena ZVOP-2 predlogu zakona priložiti oceno učinka. Več o t.i. zakonodajnih ocenah učinka glede varstva osebnih podatkov smo pojasnili na povezavi:

https://www.ip-rs.si/zakonodaja/reforma-evropskega-zakonodajnega-okvira-za-varstvo-osebnih-podatkov/klju%C4%8Dna-podro%C4%8Dja-uredbe/ocena-u%C4%8Dinka-v-zvezi-z-varstvom-podatkov/#a4.

Lepo vas pozdravljamo,

dr. Jelena Virant Burnik,
Informacijska pooblaščenka

Pripravil:
mag. Andrej Tomšič,
namestnik informacijske pooblaščenke

Poslati:
- naslovniku, po elektronski pošti.