



Številka: 007-72/2016/3

Datum: 27.9.2016

Ministrstvo za infrastrukturo
gp.mzi@gov.si

Zadeva: Mnenje IP k predlogu sprememb Zakona o motornih vozilih
Zveza: vaš dopis št. 007-230/2016/2-02121246, z dne 14. 9. 2016 in dopis Javne agencije RS za varnost prometa št. 37121-38/2016/1, z dne 5. 9. 2016

Spoštovani,

Informacijski pooblaščenec (v nadaljevanju IP) je dne 15. 9. 2016 prejel dopis Javne agencije RS za varnost cestnega prometa (v nadaljevanju: agencija) na temo zakonske ureditve obveznega videonadzora preskuševalnih stez za tehnične preglede vozil, dne 22. 9. 2016 pa s strani Ministrstva za infrastrukturo besedilo predloga novega Zakona o motornih vozilih (v nadaljevanju predlog ZMV-1). V nadaljevanju vam na podlagi 48. člena Zakona o varstvu osebnih podatkov (Ur. l. RS, št. 86/04, 113/05, 51/07 in 67/07, v nadaljevanju ZVOP-1) posredujemo mnenje IP z vidika varstva osebnih podatkov.

IP uvodoma ugotavlja, da je bistvena sprememba z vidika poseganja v zasebnost posameznikov predvsem uvedba omenjenega sistema videonadzora, zato temu posvečamo posebno pozornost v svojem mnenju. Sicer pa se v predlogu ZMV-1 na zbiranje in obdelavo osebnih podatkov nanašajo predvsem 57.-66. člen, deloma pa tudi nekateri drugi členi, ki se dotikajo obdelave osebnih podatkov v zvezi z zbirkami osebnih podatkov v prej navedenih členih.

Glede uvedbe videonadzornega sistema preskuševalnih stez za tehnične preglede vozil

Kot izhaja iz pojasnil agencije glede potrebnosti uvedbe ukrepa videonadzornega sistema preskuševalnih stez za tehnične preglede vozil za namene spremljanja izvajanja postopkov preverjanja ustreznosti vozil pri organizacijah, ki izvajajo tehnične preglede in postopke ugotavljanja skladnosti vozil, naj bi bil sistem zamišljen v dveh delih, in sicer preko dveh nadzornih kamer. Prva kamera bi bila nameščena tako, da bi na vhodu na pregledno stezo z uporabo sprožilca posnela fotografijo vozila in jo preko povezave avtomatično posredovala na strežnik Javne agencije RS za varnost prometa (v nadaljevanju: Agencija). Druga kamera pa bi bila nameščena v drugo smer in bi preko sprožilca na premik vozila posnela določen čas izvajanja samega pregleda. Posnetek te kamere bi bil shranjen zgolj na snemalniku pooblaščene organizacije in bi se hranil tri mesece za namen izvajanja nadzora na lokaciji.

IP po pregledu predlaganih sprememb najprej ugotavlja, da iz besedila predloga ZMV-1 dejansko ni razvidno, kako naj bi videonadzorni sistem, ki ga opisujete, deloval. Prav tako posledično niso v besedilu predloga ZMV-1 zajete nobene varovalke s ciljem zagotavljanja ustavno dopustne in predvsem sorazmerne obdelave osebnih podatkov. Kot je IP pojasnili že na sestanku s predstavniki agencije na to temo 6. 6. 2016, pomeni vsako zbiranje in obdelava osebnih podatkov poseg v zasebnost posameznikov, zato mora biti vsakršno zbiranje uzakonjeno preiščeno in predvsem sorazmerno glede na zasledovane cilje. V prvi vrsti zato že na podlagi predstavljene zasnove sistema, opozarjamo, da se vsekakor ne zdi sorazmeren in posledično ustavno dopusten prvi del predstavljene oblike videonadzornega sistema, ki predvideva centralizirano zbirko vseh fotografij vozil in zelo verjetno tudi njihovih lastnikov. Gre za zbiranje in obdelavo osebnih podatkov vseh oseb, ki pripeljejo

vozilo na pregled, s strani agencije. Avtomatično in neselektivno fotografiranje vseh vozil, ki so na podlagi fotografije določljiva – npr. preko registrske tablice – in še posebej, v kolikor gre za vozila v lasti fizičnih oseb, namreč nedvomno predstavlja obdelavo osebnih podatkov. Ustvarjanje centralizirane zbirke na ravni agencije, zgolj za namen identifikacije in ukrepanja zoper določeno manjše število kršiteljev se v tem pogledu ne zdi ustrezen ukrep. Pomeni namreč centraliziran nadzor vsakega (večinoma vendarle poštenega) posameznika (in morebitnih spremljevalcev), ki pripelje vozilo na tehnični pregled. V vašem dopisu in gradivu pojasnujete zgolj razloge, zakaj naj bi bilo zbiranje navedenih fotografij in njihova hramba tako na centralizirani kot v delu tudi na ravni posameznih pooblaščenih organizacij potrebni, nikjer pa ne opredeljujete, kako naj bi se naslovila s tem povezana tveganja za zasebnost posameznikov in ne omenjate nobenih razlogov, zakaj bi se dejansko navedene cilje lahko rešilo zgolj s tako velikim posegom v zasebnost in ne morebiti na manj invaziven način, npr. zgolj s hrambo posnetkov na ravni pooblaščenih organizacij za sorazmerno kratek rok. Vsekakor se IP strinja, da gre za pomembne cilje zagotavljanja varnosti cestnega prometa, vendar pa iz vaših navedb ne izhaja, da predstavljeni cilji upravičujejo (vse/tolikšne) posege v zasebnost. Po mnenju IP bi brez dvoma že s hrambo posnetkov na ravni pooblaščenih organizacij krajši čas ter uporabo posnetkov zgolj v primeru začetka konkretnega postopka nadzora dosegli zelene cilje, to je ukrepanje proti kršiteljem in preventivni odvračalni učinek na morebitne potencialne kršitelje.

Gre za pomemben poseg v zasebnost vseh oseb, ki bodo pripeljale vozila na tehnični pregled (kot tudi vseh zaposlenih pri pooblaščenih organizacijah), zato bi bilo treba, kot smo opozorili že na sestanku v juniju, v okviru priprave zasnove takšnega videonadzornega sistema izvesti analizo in oceno učinkov na varstvo osebnih podatkov s ciljem identifikacije tveganj, ki jih z vidika posegov v zasebnost takšen sistem prinaša ter na tej podlagi oblikovati zakonsko ureditev za ustrezno obliko videonadzornega sistema, ki bo zajemala tudi ustrezne varovalke za minimizacijo oz. odpravo prepoznanih tveganj.

Po opravljeni analizi učinkov, s katero boste ugotoviti, kateri ukrepi so dejansko nujno in ustavno dopustni za doseg zastavljenega cilja, bi bilo treba z vidika zakonske ureditve obdelave in zbiranja osebnih podatkov fizičnih oseb v predlogu ZMV-1, kot podrobneje pojasnujemo v nadaljevanju, jasno in dovolj določno urediti:

- novo zasnovo videonadzornega sistema (namen, nabor osebnih podatkov, upravljavec zbirke) preskuševalnih stez za tehnične preglede vozil ter
- ustrezne varovalke (npr. ustrezno kratek rok hrambe, način hrambe, morebitne pravice posameznikov poleg že opredeljenih v ZVOP-1).

V predlogu, ki smo ga prejeli, je ta vsebina zelo skopo zgolj omenjena v 57. in 61. členu predloga ZMV-1. IP v zvezi z načrtovanim zbiranjem in drugimi oblikami obdelave osebnih podatkov zato izpostavlja načelno pripombo, ki velja za celoten sistem kot tak in s tem povezano obdelavo tudi osebnih podatkov tako s strani agencije kot tudi organizacij, ki izvajajo tehnične preglede in druga javna pooblastila po predlogu ZMV-1. V skladu z Ustavo RS in ZVOP-1 morajo biti v prvi vrsti zbiranje, obdelovanje, namen uporabe, nadzor in varstvo tajnosti osebnih podatkov urejeni z zakonom. Ob tem zato še posebej opozarjamo na neustreznost določbe 8. točke prvega odstavka 61. člena predloga ZMV-1, da naj bi vsebinsko, hrambo in način vodenja evidenc videonadzornega sistema preskuševalnih stez za tehnične preglede vozil podrobneje predpisal minister.

Zgoraj navedeno v konkretnem primeru pomeni, da bi morale biti upoštevajoč siceršnje obveznosti izvajalcev videonadzora (npr. obvestilo oz. seznanitev snemanih z obstojem videonadzora), omejitve oz. zakonske okvire, ki jih glede uporabe videonadzora določa ZVOP-1 v 2. poglavju VI. dela zakona (to poglavje ureja splošne vidike, ki veljajo za uvedbo videonadzora), določeni: nabor osebnih podatkov, ki se zbirajo, način in nameni obdelave, upravljavec/upravljavci tako nastalih zbirk posnetkov, kdo lahko do njih dostopa. Priporočamo pa, da se z zakonom določi tudi predvsem rok hrambe teh posnetkov.

Predlog zakona pa zgolj na splošno v 5. točki prvega odstavka 57. člena določa splošno obveznost organizacij, da morajo »zagotavljati videonadzorni sistem preskuševalnih stez za tehnične preglede vozil«, kot pogoj za pridobitev javnega pooblastila. Predlog ZMV-1 nikjer izrecno ne določa, kdo naj bi upravljal tako nastale zbirke (osebni) podatkov s posnetki videonadzornih sistemov. Niti nista nikjer določena nabor podatkov, ki naj bi se pri tem zbirali in nadalje obdelovali, ter namen zbiranja in nadaljnje obdelave osebnih podatkov. Prav tako ni določeno, v katerih zbirkah naj bi se ti podatki potem hranili in po kakšnem režimu bo potekalo brisanje.

Ostale pripombe

K 61. in 63. členu

Glede opredelitve nabora podatkov v evidenci registriranih vozil opozarjamo na nesprejemljivost vsebinsko odprte določbe 'druge podatke' v tretjem odstavku 63. člena, ki dopušča prosto tolmačenje, katere podatke lahko upravljavec zbira v tej evidenci na tej zakonski podlagi. Takšna določba po mnenju IP ni skladna z zahtevo 38. člena Ustave RS po zakonski določitvi zbiranja in obdelave osebnih podatkov.

Prav tako pa naj bi v skladu s 7. točko prvega odstavka 61. člena predloga ZMV-1 minister predpisal vsebino, hrambo in način vodenja evidenc iz 60. člena predloga ZMV-1 (evidenca usposabljanja). Navedena dikcija dopušča tolmačenje, da naj bi agencija in organizacije vodile v navedeni oziroma več evidencah še druge poleg zakonsko opredeljenih osebnih podatkov (13. odstavek 60. člena predloga ZMV-1) oz. da bi vodile še druge evidence poleg evidence usposabljanja. Dodatno nejasnost pa zbuja v zvezi s tem besedilo 3. točke drugega odstavka 62. člena, ki določa, da agencija vodi evidenco opravljanja preskusov usposobljenosti ter podelitve pooblastil izvajalcem nalog iz 60. člena predloga ZMV-1, pri čemer ni povsem jasno ali gre za dodatno evidenco ali evidenco iz 60. člena predloga ZMV-1 (v kolikor gre za eno evidenco bi bilo v izogib nejasnostim smiselno besedilo zakona poenotiti). Z vidika zgoraj omenjenih zahtev Ustave RS glede zbiranja in obdelave osebnih podatkov pa urejanje te materije s podzakonskimi akti ni ustavno dopustno.

K 64. členu

IP opozarja, da je vsebinsko preširoka določba prvega odstavka 64. člena predloga ZMV-1, ki določa, da lahko v zakonu navedene organizacije oz. subjekti dostopajo do vseh evidenc iz 63. člena, ki jih potrebujejo pri opravljanju svojih nalog, pri čemer se ta dostop omogoča »z neposredno računalniško povezavo in z možnostjo dostopa do teh podatkov z uporabo ustrezne tehnologije«. Glede na to, da imajo inšpekcijski organi, policija in občinska redarstva svoja pooblastila za dostopanje do osebnih podatkov ustrezno opredeljena v področnih zakonih (ZIN, ZNPPol, ZORed), zato ni povsem jasen namen tako široke in splošne določbe, ki bi jo bilo mogoče razumeti tudi kot odprto podlago za vsakršno, neomejeno dostopanje teh organov do navedenih zbirk osebnih podatkov. Iz teh določb tudi ni povsem jasno, ali naj bi šlo zgolj za dostopanje (elektronsko ali analogno), ali je mišljena vzpostavitev povezave med zbirkami navedenih organov in zbirkami po predlogu ZMV-1, kot za nekatere zbirke izrecno določa 64. člen. Na takšno tolmačenje toliko bolj nakazuje dejstvo, da za običajno pridobivanje osebnih podatkov po elektronski poti ni treba zakonsko opredeliti načina dostopa – zadošča opredelitev nabora, namena in uporabnika, ki je do določenih osebnih podatkov iz neke zbirke upravičen (nasprotno pa je v primeru, da gre za povezovanje zbirk, to treba zakonsko določiti). Poleg tega pa predlog ZMV-1 za namene opravljanja nalog inšpekcijskega nadzora v 70. členu še posebej določa široka splošna pooblastila inšpektorjev v zvezi z dostopanjem do osebnih podatkov.

V zvezi z določbami 7. in 8. odstavka tega člena predloga ZMV-1 še opozarjamo, da bi lahko navedeno besedilo razumeli tudi na način, da se dodatno določa plačevanje nadomestil tudi v delu, ki se nanaša na izvajanje pravice posameznikov do seznanitve z lastnimi osebnimi podatki, ki jo zakonsko omejuje ZVOP-1 in na njegovi podlagi sprejet pravilnik. V tem delu je zato besedilo predlagane določbe teh dveh odstavkov 64. člena neskladno z ZVOP-1 oz. vsebinsko preširoko.

K 65. členu

Podobno kot pri 64. členu tudi v zvezi z določbami 6. odstavka 65. člena predloga ZMV-1 opozarjamo, da bi bilo navedeno besedilo mogoče razumeti na način, da se dodatno oži izvajanje pravice posameznikov do seznanitve z lastnimi osebnimi podatki, ki jo zakonsko opredeljuje ZVOP-1 in na njegovi podlagi sprejet pravilnik. V tem smislu je zato besedilo predlagane določbe tega odstavka dejansko odveč, saj je do teh podatkov (in več) posameznik upravičen že na podlagi 30. in 31. člena ZVOP-1, oženje te pravice pa ne bi bilo skladno z ZVOP-1.

K 66. členu

Kot smo na več mestih opozorili že zgoraj, lahko podzakonski akt določa tehnično-izvedbena pravila glede zbiranja in obdelave osebnih podatkov, zavarovanja osebnih podatkov ipd. ne more pa predstavljati konstitutivnega predpisa, s katerim se določa nastanek, vsebina, namen zbiranja in obdelave osebnih podatkov v posameznih evidencah. Prav tako ne more v tem smislu zgolj podzakonski akt predstavljati zakonske podlage za povezavo določenih zbirk osebnih podatkov, če tega ne določa zakon. Besedilo 66. člena je v tem smislu zato neustrezno.

Enako velja za del, ki se nanaša na morebitno zaračunavanje stroškov posredovanja osebnih podatkov v okviru pravice do seznanitve posameznika z lastnimi osebnimi podatki.

V skladu z navedenim predlagamo, da predlog zakona ustrezno dopolnite in smo na voljo za morebitna dodatna pojasnila.

S spoštovanjem,

Mojca Prelesnik, univ.dipl.prav.,
Informacijska pooblaščenka

Pripravila:
Alenka Jerše,
namestnica informacijske pooblaščenke