



Številka: 007-

Datum: 10.08.2011

Ministrstvo za promet
Direktorat za ceste
Langusova 4

1535 Ljubljana

Zveza na vaš dopis številka: 37110-1/2010/54-0034352

ZADEVA: Mnenje Informacijskega pooblaščenca o varstvu osebnih podatkov v Predlogu Zakona o cestninjenju (EVA 2010-2411-0003)

Spoštovani!

na podlagi 48. čl. Zakona o varstvu osebnih podatkov (Uradni list RS, št. 86/04 in 113/05, 51/07-ZUstS-A in 67/07, v nadaljevanju ZVOP-1) Informacijski pooblaščenec (v nadaljevanju Pooblaščenec) v zvezi z dne 04.08.2011 prejetim Predlogom Zakona o cestninjenju podaja naslednje pripombe z vidika naših pristojnosti glede vprašanj varstva osebnih podatkov pri elektronskem cestninjenju vozil.

Uvodoma želimo poudariti, da je Informacijski pooblaščenec že leta 2008 pripravil in objavil svoje stališče glede vidikov zbiranja in obdelave osebnih podatkov, ki bi jih morala zakonodajalec in pripravljavec zakonov s tega področja upoštevati, če želimo v Republiki Sloveniji vzpostaviti sistem elektronskega cestninjenja, ki bo naklonjen zasebnosti. Z navedenim stališčem je bil seznanjen tudi predlagatelj zakona. Zato smo toliko bolj presenečeni, da smo prejeli zahtevo za podajo mnenja v zvezi s predlogom Zakona o cestninjenju šele v fazi, ko je bil osnutek zakona že pripravljen in pred tem nismo bili vključeni v postopek priprave zakona. V izogib naknadnemu usklajevanju in v prid iskanju primernih rešitev, zato predlagamo, da v nadaljnje aktivnosti v zvezi z vzpostavljanjem sistema elektronskega cestninjenja vključite Pooblaščenca, kot nadzorni organ za varstvo osebnih podatkov, v zgodnejši fazi priprave predpisov s tega področja.

Kot je mogoče razbrati iz Predloga Zakona o cestninjenju, naj bi se s predlaganim zakonom uvedlo elektronsko cestninjenje zgolj za tovorna vozila, in sicer vozila, katerih največja dovoljena masa presega 3.500 kg, ne glede na največjo dovoljeno maso priklopnega vozila. Trenutno to področje ureja Zakon o cestnini za vozila, katerih največja dovoljena masa presega 2.500 kg (Uradni list RS, št. 69/08, s spremembami in dopolnitvami, v nadaljevanju ZCestV). Za ta vozila naj bi se s predlaganim sistemom z uporabo t.i. OBU naprav, ki jih predvideva tudi ZCestV, uvedlo plačevanje cestnine glede na prevozeno razdaljo. Za vsa ostala vozila (kolikor je mogoče razbrati iz predloga zakona, v ta sklop sodijo tudi vsa osebna vozila) pa naj bi ostal v veljavi sistem plačevanja glede na določen čas z uporabo vinjete za različna obdobja. Sistem vinjete, kot izhaja iz predloga zakona, ne predvideva zbiranja nobenih osebnih podatkov, zato se Pooblaščenec v tem delu ni spuščal v komentiranje posredovanega predloga Zakona o cestninjenju.

Pooblaščenec želi opozoriti, da ima tudi uporaba elektronskega cestninjenja na podlagi obstoječega predloga Zakona o cestninjenju zgolj za težka tovorna vozila posledice za varstvo osebnih podatkov. Elektronsko cestninjenje namreč nedvomno zahteva tudi obdelavo osebnih podatkov, saj so lastniki težkih tovornih vozil lahko tudi fizične osebe. Prav tako pa Pooblaščenec ne more mimo dejstva, da je zelo verjetno, da država

sistem elektronskega cestninjenja, kot bo zastavljen z navedenim zakonom, v prihodnosti prenese tudi na osebna vozila, kjer pa bo obdelava osebnih podatkov še bistveno obsežnejša. Če je država gospodarna, dveh ločenih sistemov verjetno ne bo imela, temveč bo za ostala vozila nadgradila obstoječi sistem.

V nadaljevanju zato podajamo nekatere najpomembnejše pripombe, ki se nanašajo na navedeni Predlog Zakona o cestninjenju. Pričakujemo pa, da bosta tako aktualno mnenje, kot tudi mnenje Pooblaščenca z dne 14.07.2008¹, upoštevana s strani pripravljavca zakonodaje in razpisnih postopkov tudi v bodoče.

Obstoječi standardi glede varstva osebnih podatkov v okviru EU so določeni z Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 95/46/ES z dne 24. oktobra 1995 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov (UL L 281, 23.11.1995, s spremembami, v nadaljevanju: Direktiva 95/46/ES), Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 2002/58/ES z dne 12. julija 2002 o obdelavi osebnih podatkov in varstvu zasebnosti na področju elektronskih komunikacij (UL L 201, 31.7.2002, v nadaljevanju: Direktiva 2002/58/ES) ter v okviru Sveta Evrope s Konvencijo Sveta Evrope o varstvu posameznikov glede avtomatske obdelave osebnih podatkov (v nadaljevanju: Konvencija 108). Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2004/52/ES z dne 29. aprila 2004 o interoperabilnosti elektronskih cestninskih sistemov v Skupnosti (UL L 166, 30. 4. 2004, v nadaljevanju: Direktiva 2004/52/ES) v 7. odstavku 2. člena določa, da države članice zagotovijo, da se osebni podatki, potrebni za delovanje evropskega elektronskega cestninjenja, obdelujejo v skladu s pravili Skupnosti o varstvu svobode in temeljnih pravic posameznikov, vključno njihove zasebnosti, in še zlasti spoštujejo določbe direktiv 95/46/ES in 2002/58/ES. Direktiva 2004/52/ES tudi izrecno omenja pravna vprašanja, ki jih je treba rešiti, in sicer med drugim tudi potrebo po potrditvi veljavnosti izbranih tehničnih rešitev v odnosu do pravil Skupnosti, ki varujejo svobodo in temeljne pravice posameznikov, vključno zasebnost, ter zlasti po zagotovitvi skladnosti z zgoraj omenjenima direktivama. V Republiki Sloveniji ta določila v celoti konkretizirata Ustava ter ZVOP-1. Pooblaščenec želi v skladu s svojimi pristojnostmi in omenjenimi standardi zato v prvi vrsti opozoriti na dejstvo, da bi zaradi morebitne neustrezne tehnične in pravne ureditve sistema cestninjenja lahko prišlo do nedopustnega prekomernega zbiranja oziroma obdelave osebnih podatkov.

Elektronsko cestninjenje v prostem prometnem toku po naravi stvari vključuje obdelavo velike količine osebnih podatkov, in sicer lokacijske in časovne podatke o prevoženih poti oziroma nahajališču vozila. Glede vprašanj varstva osebnih podatkov pri elektronskem cestninjenju gre zlasti za naslednja vprašanja:

1. lastnosti naprave za obračun cestnine,
2. prostovoljna ali obvezna uporaba,
3. delitev vlog v procesu obračuna cestnine,
4. nadzor nad kršitvami.

V tem smislu je z vidika zakonite in poštene obdelave osebnih podatkov v skladu z ZVOP-1 ter zagotavljanja spoštovanja načel namembnosti in sorazmernosti obdelave in zbiranja osebnih podatkov v skladu z ZVOP-1 v prvi vrsti bistveno, da zakonodajalec jasno in nedvoumno v zakonu, in ne morebitnem podzakonskem ali drugem aktu, opredeli osebne podatke, ki se zbirajo, namene, za katere se ti podatki zbirajo, ter, da se v tem smislu ustrezno ozko določi obseg njihovega zbiranja in obdelave, ki sta potrebna za doseganje zakonsko opredeljenih ciljev ter namenov, za katere se ti podatki zbirajo. To v praksi v primeru elektronskega cestninjenja pomeni tudi izbiro ustreznih tehničnih rešitev, ki omogočajo izvajanje zakonsko opredeljenih ciljev brez nepotrebne prekomerne obdelave osebnih podatkov.

Pooblaščenec ugotavlja, da ima predlog Zakona o cestninjenju v tem smislu bistveno in nedopustno pomanjkljivost, zaradi katere z vidika ustavno zagotovljenega varstva osebnih podatkov ni sprejemljiv, in sicer prepušča odločitev o tem, na kakšen način se bodo zbirali in obdelovali osebni podatki preko t.i. OBU naprave za elektronsko cestninjenje kasnejši ureditvi s t. i. splošnim aktom o cestninjenju, ki naj bi ga sprejeli upravljavci cestninskih cest na podlagi javnega pooblastila. Ta akt naj bi, kot je opredeljeno z 19. členom predloga Zakona o cestninjenju, urejal »način izvajanja cestninjenja, način plačevanja cestnine, evidentiranje plačil in druga vprašanja v zvezi s cestninjenjem«. Za cestninske ceste, za katere opravlja naloge upravljavca cestninskih cest

¹ https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/razno/Mnenje_IP_o_varstvu_osebnih_podatkov_pri_elektronskem_cestninjenju-koncno.pdf

državni organ, pa naj bi ta vprašanja uredil minister, pristojen za promet. V obeh primerih to pomeni, da bo dejansko pomembna vprašanja zbiranja in obdelave osebnih podatkov, ki je nedvomno nujno potrebno za izvajanje cestninjenja, plačevanje cestnine in evidentiranje plačil, urejal podzakonski ali celo drug splošni akt pravne osebe zasebnega prava in ne zakon. **To ni in ne more biti dopustno, saj bi bil tak akt po mnenju Pooblaščenca neustaven in takšno zbiranje in obdelava osebnih podatkov posledično nedopustno.**

Pooblaščenec v zvezi s tem ugotavlja, da zakon nikjer ne opredeljuje, na kakšen način naj bi elektronsko cestninjenje izvajali upravljavci cestninskih cest, saj, kot je mogoče razbrati iz predloga Zakona o cestninjenju, to prepušča ureditvi s strani upravljavca cestninskih cest v splošnem aktu. Upravljavci cestninskih cest pa so pravne osebe, ki v skladu z zakonom upravljajo posamezne cestninske ceste. To pomeni, da je navedenim upravljavcem prepuščena tako odločitev o načinu, preko katerega bo t.i. OBU naprava zbirala podatke o posameznem vozilu, ki so potrebni za cestninjenje, kot tudi s tem povezan nabor osebnih podatkov. Sama uporaba termina OBU naprava še ne pove ničesar o tem, kako se bodo zbirali in obdelovali osebni podatki, kje se bodo ti hranili in kdo bo do njih dostopal. To ni dopustna rešitev, zato Pooblaščenec poziva predlagatelja zakona, da z zakonom podrobneje uredi oziroma omeji to področje

Gotovo je do zasebnosti posameznika najbolj prijazen pristop, ko so podatki, ki so potrebni za izvedbo samega cestninjenja, pod izključnim nadzorom uporabnika. V tem primeru se obračun cestnine izvrši v napravi sami (t.i. inteligentna naprava ali Smart Client), nadzornemu centru pa se posreduje samo seštevek potrošene vsote. Vse štiri faze obračunskega postopka pri elektronskem cestninjenju se torej v tem primeru izvedejo v sami napravi:

1. določitev lokacije,
2. določitev cestninskega segmenta in ustrezne tarife,
3. izračun porabljene vsote za ta segment,
4. seštevek porabljenih vsot.

V takšnem primeru lahko govorimo o tem, da ohranjamo anonimnost voznika, saj ima uporabnik vse lokacijske in časovne podatke shranjene pri sebi, identificirati pa se mora le v primeru, da se pojavijo nepravilnosti, ki to dejansko terjajo: npr., ko uporabnik ne plača pravilno obračunane cestnine, ko mu je bilo ukradeno osebno vozilo, ko njegova naprava za cestninjenje ne deluje pravilno oziroma ne deluje takrat, ko bi morala (med vožnjo po cestninski cesti). Podrobneje so vidiki zasebnosti različnih tehničnih rešitev za izvajanje elektronskega cestninjenja pojasnjeni v zgoraj navedenem mnenje Pooblaščenca z dne 14.07.2008, zato jih v izogib podvajanju ne ponavljamo.

Na podlagi zgoraj navedenega pa je Pooblaščenec mnenja, da lahko zgolj delitev obračunskega procesa, ki ohranja podatke v izključni posesti posameznika, zadosti kriteriju načela sorazmernosti obdelave osebnih podatkov (3. člen ZVOP-1). Ključni načeli varstva osebnih podatkov sta namreč načelo namenskosti in načelo sorazmernosti, izhajata pa iz postulata, da vsaka obdelava osebnih podatkov po naravi stvari pomeni poseg v ustavno pravico posameznika do zasebnosti, zato je potrebno zbirati in naprej obdelovati samo toliko podatkov, kot je potrebno za doseg konkretnega cilja. Če je naš cilj učinkovito in pravično pobiranje cestnine, je opisani način gotovo tisti, ki zadosti tem kriterijem, ostali izvedbeni načini namreč ne morejo zadostiti kriteriju sorazmernosti, če obstaja način, ki predstavlja manjši poseg v zasebnost posameznika. Pri tem je treba upoštevati dejstvo, da so tako časovni kot tudi lokacijski podatki skladno s stališči delovne skupine Article 29 Working Party, ki deluje na podlagi Direktive 95/46/ES, in Pooblaščenca nedvomno osebni podatki v smislu ZVOP-1, če je možna določljivost posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki², pri tem pa se na določljivost posameznika ne gleda zgolj skozi zmožnosti posameznega upravljavca (če sta v proces obračunavanja npr. vključeni dve pravni osebi), temveč na splošno.

Pravna podlaga za uvedbo elektronskega cestninjenja nad osebnimi vozili bi morala natančno opredeliti tudi rok hrambe podatkov in možnosti dostopa do podatkov, ki se zbirajo za namene elektronskega cestninjenja. V skladu z 21. členom ZVOP-1 se osebni podatki lahko shranjujejo le toliko časa, dokler je to potrebno za doseg namena, zaradi katerega so se zbirali ali nadalje obdelovali (po končanem obračunu cestnin). Glede na obseg osebnih podatkov in stopnjo posega v posameznikovo zasebnost, ki bi ga predstavljal dostop do teh podatkov, je Informacijski pooblaščenec mnenja, da mora biti dostop do teh podatkov ustrezno omejen, in sicer na način, ki je analogen zakonskem varstvu, ki ga uživajo prometni podatki v elektronskih komunikacijah, ki se hranijo na

² Več o tem glej Mnenje 4/2007 o pojmu osebnih podatkov, ki je dosegljivo na povezavi:
http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/docs/wpdocs/2007/wp136_sl.pdf.

podlagi t. i. retencijske direktive³. Dostop do teh podatkov je možen zgolj na podlagi sodne odredbe pristojnega organa za taksativno vnaprej opredeljene namene. Na tem mestu je treba opozoriti, da bi morala biti morebitna omejitev pravic posameznika do seznanitve z lastnimi osebnimi podatki izrecno navedena v zakonu, ki uvaja elektronsko cestninjenje nad osebnimi vozili, takšna omejitev pravice posameznika pa mora biti skladna z določbami 36. člena⁴ ZVOP-1.

Polje možnih zlorab osebnih podatkov, ki terja posebno obravnavo, je tudi izvajanje nadzora in odkrivanje kršiteljev, ki je urejeno v IV. Poglavju predloga Zakona o cestninjenju. Pooblaščenec je mnenja, da ne sme biti ugotovljena identiteta voznikov, dokler niso storili nečesa, kar je opredeljeno kot kršitev cestninjenja, pri tem pa je treba upoštevati temeljno načelo sorazmernosti, in sicer tako, da se najprej preverja obstoj in pravilno delovanje naprave za obračun cestninjenja v vozilu. Če nadzorna enota v zvezi s tem ne zazna kršitve, ne sme nadaljevati s postopki identifikacije naprave in s tem voznika. Šele v primeru, ko nadzorna naprava zazna odsotnost ali nepravilnost delovanja ali nastavitev naprave za obračun cestninjenja v vozilu, lahko skladno z načelom sorazmernosti pristojni organ nadaljuje s postopkom zajema registrske tablice vozila. Morebitna identifikacija lastnika motornega vozila takoj ob prepoznavi registrske tablice ima seveda povsem drugačne vplive na zasebnost, kot v primeru, da se identifikacija lastnika motornega vozila izvrši šele ob ugotovljenem prekršku. Predlog Zakona o cestninjenju bi moral tovrstna pooblastila v zvezi z nadzorom urejati jasneje in ne zgolj navajati, da ima upravljavec cestninskih cest pooblastilo med drugim slikovno snemati vozila in identificirati registrsko označbo vozila in samega voznika.

Če torej povzamemo, pri urejanju elektronskega cestninjenja bi moral predlagatelj Zakona o cestninjenju z zakonsko ureditvijo (ki pa je navedeni predlog zakona ne vsebuje) zagotoviti ustrezne funkcionalne zahteve tako, da ima uporabnik elektronskega cestninjenja vse lokacijske in časovne podatke shranjene pri sebi (brez nepotrebne prekomernega centralnega zbiranja in obdelovanja osebnih podatkov) ter pri strogem zagotavljanju omejenega dostopa pooblaščenih oseb do podatkov ob zagotavljanju sledljivosti tako vpogledov kot ostalih elementov obdelave osebnih podatkov in namenu sorazmernega izvajanja nadzora, ki minimizira poseg v zasebnost posameznika. Načeloma je vprašanje varstva osebnih podatkov pri elektronskem cestninjenju povsem enostavno. Plačevanje cestnine v osnovi ne zahteva centralizirane obdelave osebnih podatkov (dokler ne pride do kršitev), nesorazmerne obdelave osebnih podatkov pri obračunavanju cestnine, dostopu do podatkov in izvajanju nadzora. Temeljna načela varstva osebnih podatkov stremijo k ohranitvi takšnega stanja in tehnologija mora biti uporabljena na način, ki to stanje ohranja. Vsakršen odmik od tega bi predstavljal le dodaten poseg v že tako načeto zasebnost v informacijski družbi in ustavno varovane pravice posameznika.

V upanju, da boste navedena priporočila vključili v predlagani osnutek Zakona o cestninjenju, vas lepo pozdravljamo in smo vam na voljo za morebitna dodatna pojasnila.

S spoštovanjem,

Informacijski pooblaščenec

Nataša Pirc Musar, univ.dipl.prav.,

pooblaščenka

³ Direktiva 2006/24/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2006 o hrabi podatkov, pridobljenih ali obdelanih v zvezi z zagotavljanjem javno dostopnih elektronskih komunikacijskih storitev ali javnih komunikacijskih omrežij.

⁴ (1) Pravice posameznika iz tretjega in četrtega odstavka 19. člena, 30. in 32. člena tega zakona je mogoče z zakonom izjemoma omejiti iz razlogov varstva suverenosti in obrambe države, varstva nacionalne varnosti in ustavne ureditve države, varnostnih, političnih in gospodarskih interesov države, izvrševanja pristojnosti policije, preprečevanja, razkrivanja, odkrivanja, dokazovanja in pregona kaznivih dejanj in prekrškov, odkrivanja in kaznovanja kršitev etičnih norm za določene poklice, iz monetarnih, proračunskih ali davčnih razlogov, zaradi nadzora nad policijo in varstva posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki, ali pravic in svoboščin drugih. (2) Omejitve iz prejšnjega odstavka se lahko določijo samo v obsegu, ki je nujen za dosego namena, zaradi katerega se določa omejitev.