



Številka: 0712-209/2011/  
Datum: 8. 11. 2011

Ministrstvo za promet  
Direktorat za promet  
Sektor za prevoze v cestnem prometu  
Langusova 4

1535 Ljubljana

**ZADEVA: Novi digitalni tahografi**  
**ZVEZA: Vaš dopis in gradiva, z dne 27.11.2011 in 3.11.2011**

## I. Uvod

Z dopisom ste nam v mnenje posredovali predlog Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe Sveta (EGS) št. 3821/85 o tahografu (nadzorni napravi) v cestnem prometu in spremembi Uredbe (ES) št. 561 Evropskega parlamenta in Sveta (v nadaljevanju predlog uredbe), dokument številka 15718/11, delovni dokument Sveta EU št. 2011/78 v zvezi s to uredbo ter mnenje evropskega organa za varstvo osebnih podatkov. Naknadno ste posredovali še delovni dokument Sveta EU št. 2011/80 z dne 28.10.2011, ki spreminja člene 3 do 6 predloga Uredbe Sveta (EGS) št. 3821/85. V zvezi s prej navedenim ste nas zaprosili, da vam z vidika varstva osebnih podatkov posredujemo mnenje v zvezi s predlogom uredbe, predvsem glede členov od 4 do 6 iz delovnega dokumenta Sveta EU št. 2011/80.

Informacijski pooblaščenec (v nadaljevanju Pooblaščenec) uvodoma ugotavlja, da so nekatere določbe (členi od 4 do 6) predloga uredbe na podlagi pripomb Evropskega nadzornega organa za varstvo osebnih podatkov (v nadaljevanju EDPS), z dne 5.10.2011 izboljšane (npr. seznam podatkov, ki se posreduje nadzornemu organu na podlagi člena 5), nekateri predlogi pa niso bili upoštevani (vsebina aneksa IB). Ugotoviti je tudi treba, da so v posredovanem gradivu tri različice členov od 4 do 6, zadnja iz 28.10.2011. Tudi to kaže, da skupina, ki pripravlja predlog uredbe, prej navedene določbe še vedno spreminja. Pooblaščenec tako v nadaljevanju podaja splošno mnenje glede na predlagano ureditev digitalnih tahografov, kot ta izhaja iz vseh predloženih delovnih dokumentov.

Kot je razvidno iz obrazložitvenega memoranduma predloga uredbe, imajo tahografi ključno vlogo pri kontroli skladnosti s predpisi o času vožnje in počitka poklicnih voznikov v cestnem prometu. Tahografi prispevajo k izboljšanju varnosti, pogojev dela voznikov in zagotavljanju lojalne konkurence. Tahograf je v svojem bistvu snemalna naprava, ki beleži spremembe v zvezi z vozilom, kot so njegova lokacija, čas obratovanja, hitrost, z vozilom pa upravlja voznik. Tehnično gledano gre torej za napravo, ki naj bi bila pod nadzorom upravljavca vozila. Nadzorni organ pa podatke, ki jih tahograf beleži in shranjuje, v primerih cestnega nadzora te zahteva in nato preverja dejansko stanje. Tahograf pa bo lahko opremljen z vmesnikom, ki bo zabeležene podatke posredoval pametnim transportnim sistemom.

Kot izhaja iz 15. recitala, obratovanje tahografa pomeni tudi obdelavo osebnih podatkov, ki se nanašajo na voznika. Zato mora biti obdelava osebnih podatkov, ki jih tahograf beleži, (s)hrani in posreduje, skladna z Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 95/46/ES, ki je bila v slovenski pravni red prenesena z Zakonom o varstvu osebnih podatkov (Uradni list RS, št. 94/07 – UPB1).

V zvezi z obdelavo osebnih podatkov sta ključni dve temeljni načeli. Načelo sorazmernosti pomeni, da morajo biti osebni podatki, ki se obdelujejo ustrezni in po obsegu primerni glede na namene, za katere se zbirajo in nadalje obdelujejo. Načelo namenskosti pa določa, da se lahko osebni podatki zbirajo le za določene in zakonite namene ter se ne smejo nadalje obdelovati tako, da bi bila njihova obdelava v neskladju s temi nameni. Predvsem skozi optiko prej navedenih načel je treba presojeti določbe iz predloga uredbe.

## II. Predlog uredbe

Predlog uredbe v členu 4 določa<sup>1</sup>, da se na začetku in na koncu delovnega dne avtomatično zabeleži geolokacija vozila na teh dveh časovnih točkah. Po mnenju Pooblaščenca navedeno pomeni, da tahograf oziroma njegov ustrezen modul vseskozi ugotavlja geografsko lokacijo vozila, podatki se pa zabeležijo na začetku in na koncu delovnega dne. Kot je razvidno iz člena 6.a, se naj bi na podlagi te določbe shranjevala tudi hitrost vozila. Glede na 5. recital, ki določa, da zapisovanje podatkov o kraju olajša navzkrižno preverjanje časov vožnje in obdobja počitka, se zastavlja vprašanje, zakaj se v zvezi s tem potrebuje podatek o hitrosti vozila? Pooblaščenec tudi predlaga, da se v uredbi natančno zapiše in opredeli namen stalnega beleženja geolokacije vozila.

Pooblaščenec se strinja s predlogom EDPS, da se že v uredbo vnese določba, ki delodajalcem oziroma lastnikom vozil prepoveduje uporabo geolokacijskih podatkov za nadzor voznikov v realnem času.

V določbi člena 5 je urejena komunikacija tahografa na daljavo za potrebe nadzora. Tako naj bi bil tahograf zaradi lažjega izvajanja usmerjenih cestnih preverjanj, sposoben komunicirati z nadzornimi organi, tudi ko se vozilo premika. Tahograf naj bi z nadzornim organom komuniciral izključno (ang. *only when*) na njegovo zahtevo oziroma na zahtevo njegove opreme, kot to določa drugi odstavek člena 5.

Pooblaščenec meni, da je prej navedena določba drugega odstavka člena 5 iz vidika varstva osebnih podatkov zgolj dobro izhodišče za sorazmerno obdelavo osebnih podatkov<sup>2</sup>. Ne more biti dvoma, da je iz vidika sorazmerne obdelave osebnih podatkov bolj primerna rešitev, na podlagi katere se zabeleženi in shranjeni podatki iz tahografa nadzornemu organu posredujejo samo na njegovo zahtevo, kot pa če bi se posredovali v daljših ali krajših časovnih intervalih.

Vendar pa kot že navedeno, je takšna določba samo dobro izhodišče. Če naj se osebni podatki tudi v resnici sorazmerno obdelujejo, je treba po mnenju Pooblaščenca okoliščine, zaradi katerih se podatki iz tahografa tudi zahtevajo, določno opredeliti, še pred tem pa opraviti presojo sorazmernosti oziroma pomembnosti teh okoliščin. V kolikor določba nima prej navedene vsebine, iz vidika sorazmerne obdelave osebnih podatkov to pomeni, da se takšna rešitev iz vidika zakonite obdelave osebnih podatkov lahko povsem približa tisti, ko se podatki posredujejo v krajših oziroma daljših časovnih intervalih. V členu 5 se sicer res ureja oddaljena zaznava nepravilne uporabe tahografa za namen lažjega izvajanja cestnega nadzora, vendar je po mnenju Pooblaščenca treba pojem cestnega nadzora natančneje opredeliti, npr. krajevno, časovno, s podatki o času in kraju nadzornika na terenu, oziroma najmanj tako, da bo mogoče iz revizijskih sledi obdelav vseh podatkov mogoče ugotoviti, ali so se podatki zahtevali upravičeno.

Predlog uredbe nadalje v tretjem odstavku člena 5 določa seznam podatkov, ki se posredujejo za namen opravljanja (ob)cestnega nadzora vozil, s potencialno prirejenim oziroma nepravilno uporabljenim tahografom. Kot že navedeno, predstavlja takšna dikcija samo dobro izhodišče za sorazmerno obdelavo osebnih podatkov. Ker pa ni določeno, kdaj oziroma kako se ugotavlja, da je tahograf potencialno prirejen oziroma napačno uporabljen, takšna določba predstavlja resno tveganje za zlorabo osebnih podatkov, s tem pa je po mnenju Pooblaščenca neskladna z Direktivo 46/95/ES.

V obravnavani določbi so nadalje naštetih podatki, ki naj se v primeru, da je tahograf potencialno prirejen oziroma nepravilno uporabljen posredujejo nadzornim organom. Pooblaščenec se posebej do seznama ne more opredeliti, ker kot kaže, ocena posega v zasebnost ni bila narejena (ang. *privacy impact assesement*) oziroma Pooblaščenec z njo ni bil seznanjen, sam pa je na spletu tudi ne najde. Presoja vpliva neke tehnologije na zasebnost je primarno dolžnost pripravljavca predpisa. Več o tem je v sklepu tega mnenja.

Primerjava besedila določbe tretjega odstavka člena 5 iz delovnega dokumenta št. 80/2011 in iz dokumenta z dne 25.7.2011, pokaže, da je besedilo z dne 25.7.2011 izrecno določalo, da se podatki o hitrosti ne pošiljajo, delovno besedilo št. 2011/80 pa izrecno določa, da se pošljejo podatki o prekoračitvah hitrosti. V gradivu tudi ni pojasnjeno, zakaj je ta podatek izrecno uvrščen v sklop podatkov, ki jih tahograf posreduje za potrebe (ob)cestnega nadzora.

Takšna določba vnaša dvom v vsebino naslednjega, četrtega odstavka člena 5 predloga uredbe, ki določa, da se lahko iz tahografa posredovani podatki uporabijo izključno (ang. *sole*) za namen nadzora skladnosti s to

<sup>1</sup> V mnenju so obravnavane izključno določbe, navedene v delovnem dokumentu št. 2011/80.

<sup>2</sup> Pooblaščenec stališče, da je do zasebnosti posameznika najbolj prijazen takšen pristop, ko so podatki, ki so potrebni za izvedbo samega nadzora, pod izključnim nadzorom uporabnika, zastopa tudi pri uvajanju elektronskega cestninjenja.

uredbo in Uredbo št. 561/2006. Podatki se ne smejo posredovati drugim entitetam oziroma subjektom, kot pa nadzornim organom, ki nadzirajo obdobja vožnje in obdobja počitka ali sodnim telesom. Če se s posredovanimi podatki nadzira samo obdobja vožnje in obdobja počitka, se Pooblaščenec sprašuje, zakaj se potrebujejo tudi podatki o prekoračitvah hitrosti? Takšna določba pa lahko z vidika pristojnosti v drugačno luč postavi tudi organ, ki nadzira obdobja vožnje in obdobja počitka. Ali res nadzirajo samo ta obdobja, ali pa kaj več? Na tem mestu je treba opozoriti na načelo namenskosti, ki prepoveduje nadaljnjo obdelavo osebnih podatkov tako, da bi bila njihova obdelava v neskladju z nameni, za katere so bili podatki prvotno zbrani.

Pooblaščenec poudarja, da morajo biti vsi ti oddaljeni dostopi biti ustrezno zabeleženi z verodostojno in celovito revizijsko sledjo. Popolnoma nedopustno bi bilo, da bi bil možen nepooblaščen in neevidentiran dostop do podatkov tahografa. Po mnenju Pooblaščenca je ureditev vsebine revizijske sledi uredbena materija.

V členu 6 predlog uredbe predvideva, da so lahko tahografi opremljeni tudi z vmesniki, ki pod izpolnjenimi pogoji omogočajo uporabo podatkov, ki so jih zabeležili in shranili, zunanji napravi (t.i. inteligentni transportni sistemi). V točki c. te določbe je navedeno, da ima zunanja naprava dostop do osebnih podatkov šele na podlagi izrecnega soglasja voznika, na katerega se podatki nanašajo. Na tem mestu Pooblaščenec poudarja, da je osebno privolitev posameznika kot pravno podlago za obdelavo njegovih osebnih podatkov iz delovnega razmerja, uporabiti skrajno previdno. V teh primerih se zastavlja predvsem vprašanje svobodne volje delavca, kot šibkejše stranke v delovnem razmerju.

Predvsem pa je treba biti pri nadaljnji obdelavi podatkov, ki so bili prvotno zbrani za npr. lažje izvajanje (ob)cestnega nadzora, posebno skrben. Takšna obdelava podatkov je dopustna, če ni v nasprotju z nameni, zaradi katerih so bili podatki prvotno zbrani. Oceno je treba narediti za vsako nov drug namen posebej. Tudi pri tej obdelavi osebnih podatkov je treba upoštevati sorazmernost njihove obdelave. Povedano drugače, nesprijemljivo je npr. dati inteligentnim transportnim sistemom na voljo kar vse podatki, ki jih beleži tahograf. Prav tako je treba opraviti oceno vpliva na zasebnost.

Predlog uredbe v 15. recitalu določa, da bodo zapisovanje podatkov v tahografih in razvijanje tehnologij za zapisovanje podatkov o kraju, komuniciranje na daljavo in vmesnik z inteligentnimi prometnimi sistemi zahtevali obdelavo osebnih podatkov. Uporabljati je treba zakonodajo Unije o varstvu posameznikov v zvezi z obdelavo osebnih podatkov in prostem pretoku takih informacij, zlasti Direktivo 95/46/ES ter Direktivo 2002/58/ES. Določba člena 34 predloga uredbe državam članicam nalaga, da zagotovijo, da se osebni podatki opravljajo v skladu z direktivama 94/46/ES in 2002/58/ES ter pod nadzorom neodvisnega javnega organa države članice, ki je opredeljen v členu 28 Direktive 95/46/ES. V nadaljevanju te določbe je navedeno, da države članice zagotovijo, da se varujejo podatki iz členov 4 do 6, 26 (vozniške kartice) in 29 (hranjenje zapisov pri prevoznih podjetjih). Tahograf iz priloge IB je zasnovan tako, da zagotavlja zasebnost. Obdelujejo se samo podatki, ki so nujno potrebni za obdelavo. Lastniki vozil in/ali prevozna podjetja upoštevajo, če je to potrebno, ustrezne določbe v zvezi z varstvom osebnih podatkov.

Pooblaščenec pozdravlja določbo iz katere izhaja, da mora biti »zasebnost vgrajena (ang. *privacy by design*)«. Ob tem pa kot že navedeno ugotavlja, da imajo določbe členov od 4 do 6 pomanjkljivosti iz vidika načela sorazmernosti, namenskosti in tudi zakonitosti. V zvezi z zadnjim načelom Pooblaščenec predlaga, da se že v uredbi zapišejo vsi podatki, ki se bodo obdelovali, in vse modalitete obdelave teh podatkov, ne pa da je to predmet priloge oziroma aneksa IB, če se ta ne sprejema po istem postopku in z istimi organi ko pa uredba sama. Glede vsebine aneksa IB se zastavlja tudi vprašanje, ali bo ta sprejet sočasno z uredbo, ali pa šele kasneje. Če bo aneks sprejet kasneje, se Pooblaščenec pridružuje mnenju EDPS o obstoju nevarnosti, da bo industrija do sprejetja aneksa sama razvila do zasebnosti nenaklonjene okvirje in ukrepe (18. točka mnenja EDPS).

Ni odveč, če Pooblaščenec na tem mestu ponovno opozori, da je treba pred uvedbo novih digitalnih tahografov, ki so zmožni beležiti lokacijo vozila, posredovati podatke nadzornim organom in prek vmesnika posredovati podatke inteligentnim transportnim sistemom, opraviti oceno posega v zasebnost. Ne gre spregledati, da se velik del obdelave podatkov izvaja z opremo za določanje geografske lokacije in opremo za oddaljen dostop do podatkov. To sta tehnologiji, ki imata znaten vpliv na posameznikovo zasebnost in varstvo osebnih podatkov.

Člen 27 ureja združitev voznških kartic z voznškimi dovoljenji. Pooblaščenec se pridružuje pomislekom EDPS glede sorazmernosti obdelave osebnih podatkov. Ni izkazano, da je takšna integracija v resnici najboljši način boja proti zlorabam in napačnim uporabi voznških kartic. Pred takšnim ukrepom je treba narediti oceno vpliva na zasebnost.

### III. Sklepno

Uporaba novih tahografov bo poleg predvidenega zmanjšanja upravnih bremen, povečanja varnosti na cestah in s tem zmanjšanja družbene škode in povečanja varstva pravic voznikov, prinesla tudi obdelavo osebnih podatkov.

Pooblaščenec pozdravlja, da že iz recitala izhaja dolžnost postavitve sistema na način, da bo »zasebnost vgrajena«. Vendar ob tem ugotavlja, da določbe členov od 4 do 6 temu ne sledijo v celoti in jih je treba izboljšati.

Pooblaščenec tudi meni, da je treba glavne modalitete obdelave podatkov v tahografih urediti v uredbi sami, ne pa v aneksih k uredbi. V aneksih so lahko urejene samo tehnične podrobnosti glavnih načel, ki morajo biti določeni v uredbi. Kot že navedeno, tehnologiji, ki bosta uporabljeni, lahko nepravilno uporabljeni predstavljata znaten vpliv na posameznikovo zasebnost in varstvo osebnih podatkov. Zato je po mnenju Pooblaščenca tudi iz vidika predvidljivosti pravnega reda nujno, da se vse glave poteze obdelave osebnih podatkov, torej (način – zbiranje, posredovanje, hramba) obdelava osebnih podatkov in osebni podatki, ki se obdelujejo, določno uredijo z uredbo.

Pooblaščenec v zvezi z uporabo obravnavanih tehnologij pogreša oceno vpliva teh tehnologij na zasebnost, ki je naloga pripravljavca uredbe. To orodje omogoča analizo, npr. ali so vsi osebni podatki, ki naj bi se obdelovali, tudi v resnici potrebi za dosego namena, ki se ga zasleduje. Povedano drugače, šele s tem orodjem se pri načeloma kompleksnih vprašanjih cestnega nadzora ugotovi, ali je obdelava osebnih podatkov sorazmerna ali ne. In nenazadnje, nesorazmerna obdelava podatkov lahko vodi tudi v pojav širitve prvotnega namena obdelave (ang. function creep).

S spoštovanjem,

Informacijski pooblaščenec;  
Nataša Pirc Musar, univ. dipl. prav.,  
pooblaščenka