

I

(Resolucije, priporočila in mnenja)

MNENJA

EVROPSKI NADZORNIK ZA VARSTVO PODATKOV

Mnenje Evropskega nadzornika za varstvo podatkov o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2006/126/ES Evropskega parlamenta in Sveta v zvezi z voznikiškimi dovoljenji z vgrajenimi funkcijami voznikove kartice

(2012/C 139/01)

EVROPSKI NADZORNIK ZA VARSTVO PODATKOV JE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije in zlasti člena 16 Pogodbe,

ob upoštevanju Listine Evropske unije o temeljnih pravicah ter zlasti členov 7 in 8 Listine,

ob upoštevanju Direktive 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, ⁽¹⁾

ob upoštevanju Uredbe (ES) št. 45/2001 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. decembra 2000 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov v institucijah in organih Skupnosti in o prostem pretoku takih podatkov ⁽²⁾ ter zlasti člena 28(2) Uredbe –

SPREJEL NASLEDNJE MNENJE:

I. UVOD

1. Komisija je 11. novembra 2011 sprejela predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2006/126/ES Evropskega parlamenta in Sveta v zvezi z voznikiškimi dovoljenji z vgrajenimi funkcijami voznikove kartice (v nadaljnjem besedilu: predlog). ⁽³⁾
2. Predlog je del ukrepov, ki jih Komisija priporoča za pospešitev uveljavljanja digitalnih tahografov v Evropski uniji, kot je bilo napovedano v sporočilu z naslovom „Digitalni tahograf: Načrt za prihodnje dejavnosti“ ⁽⁴⁾. Ta predlog dopolnjuje predlog uredbe o tahografu (nadzorni napravi) v cestnem prometu, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 3821/85 in ga je Komisija sprejela 19. julija 2011 (v nadaljnjem besedilu: predlog uredbe o tahografu (nadzorni napravi) v cestnem prometu) ⁽⁵⁾, Evropski nadzornik za varstvo podatkov pa je mnenje o njem sprejel 5. oktobra 2011 ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ UL L 281, 23.11.1995, str. 31.

⁽²⁾ UL L 8, 12.1.2001, str. 1.

⁽³⁾ COM(2011) 710 konč.

⁽⁴⁾ COM(2011) 454 konč.

⁽⁵⁾ 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. 561/2006 Evropskega parlamenta in Sveta, COM(2011) 451 konč.

⁽⁶⁾ Na voljo na spletnem mestu ENVP na naslovu: http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2011/11-10-05_Tachographs_SL.pdf

I.1 Posvetovanje z Evropskim nadzornikom za varstvo podatkov (ENVP)

3. V skladu s členom 28(2) Uredbe (ES) št. 45/2001 je Komisija 11. novembra 2011 predlog poslala ENVP v posvetovanje.
4. ENVP obžaluje, da pred sprejetjem predloga ni imel možnosti Komisiji predložiti neuradne pripombe. ENVP priporoča, da se sklicevanje na to posvetovanje navede v preambuli k predlogu.

I.2 Splošno ozadje

5. Predlog določa pravno podlago in podrobna pravila za združitev kartic poklicnih voznikov z njihovimi voznikiškimi dovoljenji, ki pomeni izvajanje člena 27 predloga uredbe o tahografu (nadzorni napravi) v cestnem prometu, v katerem so bila določena načela take združitve. Člen 27 navedenega predloga določa, da so z začetkom veljavnosti od 19. januarja 2018 voznikove kartice vgrajene v vozniška dovoljenja ter da se izdajajo, podaljšujejo, izmenjujejo in nadomeščajo v skladu z določbami Direktive 2006/126/ES.
6. Voznikova kartica ⁽⁷⁾ je sestavni del tahografskega sistema, določenega z Uredbo (EGS) št. 3821/85. Voznikova kartica se dodeli poklicnemu vozniku in omogoča identifikacijo imetnika kartice s tahografom. Omogoča tudi, da se podatki o voznikovih dejavnostih shranijo na kartico zaradi morebitnega naknadnega nadzora. Kartica vsebuje določeno količino podatkov, opredeljenih v Prilogi IB k Uredbi (EGS) št. 3821/85, vključno z informacijami o voznikiškem dovoljenju; vendar bo ta priloga po sprejetju predloga uredbe o tahografu (nadzorni napravi) v cestnem prometu pregledana in posodobljena v skladu s tehnološkim napredkom.
7. Komisija je določila združitev kartice poklicnih voznikov z njihovim voznikiškim dovoljenjem po posvetovanju z zainteresiranimi stranmi in na podlagi ocene učinka ⁽⁸⁾, in sicer kot rešitev za zmanjšanje goljufij ter poenostavitev upravnega bremena in stroškov izdajanja teh dokumentov. Cilj predloga je omogočiti „soobstoj dveh funkcij, združenih v en dokument, tj. vozniško dovoljenje s funkcijami voznikove kartice“ ⁽⁹⁾.

I.3 Vprašanja varstva podatkov, ki jih odpira predlog

8. Kot je ENVP poudaril že v mnenju o predlogu uredbe o tahografu (nadzorni napravi) v cestnem prometu ⁽¹⁰⁾, lahko predvidena združitev voznikove kartice z voznikiškim dovoljenjem vpliva na sedanjo raven varstva podatkov o voznikih.
9. Ob upoštevanju mogoče količine informacij o dejavnosti in lokaciji voznika, ki se zapišejo (kot so datum, čas, razdalja, geografski položaj, hitrost itd.), je voznikova kartica več kot zgolj preprosta kartica za identifikacijo, ki potrjuje, da je oseba poklicni voznik. Z vidika varstva podatkov torej še bolj posega v zasebnost, saj se z njo spremlja, koliko oseba spoštuje socialne predpise v cestnem prometu.
10. Zato je nujno, da obdelava podatkov iz voznikiškega dovoljenja z voznikovo kartico poteka v skladu z okvirom EU za varstvo podatkov, kot je določen v členih 7 in 8 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, členu 16 Pogodbe o delovanju Evropske unije ter Direktivi 95/46/ES ⁽¹¹⁾.
11. ENVP bo analizo v tem mnenju osredotočil na dve glavni vprašanji: (i) ali je zadostno dokazano, da je združitev voznikiškega dovoljenja z voznikovo kartico potrebna za dosego zastavljenih ciljev glede na posledice take združitve na zasebnost, in (ii) ali je v zadostni meri zagotovljeno, da se pri obdelavi podatkov o voznikih v eni sami kartici upošteva načelo sorazmernosti.

⁽⁷⁾ V skladu s členom 1(t) Priloge IB k Uredbi (EGS) št. 3821/85 voznikova kartica pomeni „tahografsko kartico, ki jo organi države članice izdajo določenemu vozniku; ta kartica identificira voznika in omogoča shranjevanje podatkov o dejavnosti voznika.“

⁽⁸⁾ Čeprav ni bila izvedena ocena zasebnosti.

⁽⁹⁾ Glej obrazložitevni memorandum, COM(2011) 710 konč., str. 3.

⁽¹⁰⁾ Prim. opombo 6.

⁽¹¹⁾ Direktiva 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, str. 31).

II. ANALIZA PREDLOGA

II.1 Potrebnost združitve voznikovih kartic z voznškimi dovoljenji?

12. Združitev kartic poklicnih voznikov z njihovimi voznškimi dovoljenji vzbuja številne pomisleke z vidika zasebnosti in varstva podatkov. ENVP predvsem ugotavlja, da potrebnost združitve voznikove kartice z voznškim dovoljenjem ni bila zadostno dokazana. Komisija v obrazloženem memorandumu k predlogu navaja, da je to „rešitev“, ki bo prispevala k preprečevanju goljufij in zlorab voznških kartic; z vidika varstva osebnih podatkov pa kljub temu ne pokaže, da bi bila taka združitev najboljši način in ali bi bilo vredno razmisliti o drugih načinih, ki manj posegajo v zasebnost.
13. Treba je še upoštevati, da bi bila združitev teh dveh kartic, ki imata dva popolnoma različna namena, v nasprotju z načelom omejitve namena iz člena 6(1)(b) Direktive 95/46/ES. Voznikova kartica je več kot samo preprosta kartica za identifikacijo, ki potrjuje, da je oseba poklicni voznik, saj se z njo spremlja, koliko oseba upošteva socialne predpise v cestnem prometu. Komisija sama ugotavlja, da bosta „dve[...] funkcij[i], združeni[...] v en dokument, tj. voznško dovoljenje s funkcijami voznikove kartice“⁽¹²⁾.
14. Tudi način združitve prinaša posebna tveganja v smislu zasebnosti in varstva podatkov, ki še niso bila obravnavana. Obveznost držav članic na podlagi člena 1 predloga, da v vsa nova združena voznška dovoljenja, ki bodo izdana voznikom, vključijo mikročip, vzbuja pomisleke, ali je tak ukrep potreben in sorazmeren glede na namene obdelave. Podrobno je treba proučiti, kako bosta na obdelavo vplivali združitev obeh kartic in uporaba mikročipa v novem združenem voznškem dovoljenju. ENVP zato priporoča, naj se združitev voznikove kartice z voznškim dovoljenjem predvidi šele po opravljeni oceni učinka na zasebnost in varnost. To je treba izrecno navesti v členu 1 predloga.
15. Ni še jasno, kako bo potekala združitev vseh voznških dokumentov pri poklicnih voznikih in ali bo novo združeno voznško dovoljenje vsebovalo tudi vse podatke o voznikovi usposobljenosti za upravljanje drugih tipov vozil za zasebno uporabo. V takem primeru bi bilo treba uvesti jasne mehanizme za zagotovitev, da imajo vpogled v posamezen razdelek kartice samo osebe, ki so za to pooblaščen. ENVP prav tako izraža zaskrbljenost, da bi taka možnost lahko države članice pripeljala do tega, da bi uporabo mikročipa razširile na vsa voznška dovoljenja, tudi za zasebno uporabo. Odločitev za uporabo take tehnologije v osebnih dokumentih o voznški usposobljenosti posega v zasebnost in varstvo podatkov posameznikov, zlasti glede vrste in količine informacij, ki bi jih lahko vsebovala, in odločitve v zvezi s tem ne smejo biti sprejete na podlagi tehničnih možnosti. Odločitev mora ostati predmet pregledne javne razprave in opredelitve ustreznih varoval v zakonodaji, da se zagotovita zasebnost in varstvo podatkov posameznikov.
16. Poleg tega ENVP poudarja, da je treba uporabo podatkov o voznikih pazljivo proučiti tudi v širšem okviru inteligentnih prometnih sistemov in obsegu, v katerem se lahko podatki o voznikih nadalje uporabijo in povežejo z drugimi podatki, zbranimi iz drugih sistemov, vgrajenih v vozilo (kot so eCall, eToll itd.). ENVP zakonodajalca poziva k ustreznemu upoštevanju načel omejitve namena, potrebnosti in sorazmernosti pri oblikovanju prihodnjih zakonodajnih predlogov v zvezi z uporabo in nadaljnjo obdelavo podatkov o voznikih v okviru inteligentnih prometnih sistemov.

II.2 Sorazmernost obdelave podatkov o poklicnih voznikih

17. Čeprav bi se združitev obeh kartic izkazala za potrebno, bi morala obdelava osebnih podatkov v taki enotni kartici vseeno potekati v skladu z vsemi načeli in pravili varstva podatkov, določenimi v Direktivi 95/46/ES, zlasti z načelom sorazmernosti.

⁽¹²⁾ Glej obrazložitveni memorandum, COM(2011) 710 konč., str. 3.

18. ENVP ugotavlja, da Direktiva 2006/126/ES v členu 1(2) vsebuje samo sklicevanje na „pravila o varstvu podatkov“, ne da bi bila ta podrobno pojasnjena. Priporoča, naj se v vsebinskem členu predloga pojasni, da mora obdelava podatkov iz voznških dovoljenj potekati v skladu z nacionalnimi predpisi o izvajanju Direktive 95/46/ES. Treba je poudariti, da obdelava podatkov iz voznških dovoljenj ne vključuje samo podatkov, obdelanih v mikročipu, temveč tudi druge vrste obdelave podatkov v zvezi s kartico, kot je izdaja voznškega dovoljenja, spremljanje njene veljavnosti in preverjanj, ki jih pristojni organi izvajajo glede upoštevanja socialnih predpisov v cestnem prometu.
19. V zvezi s podrobnostmi obdelave je v uvodni izjavi 2 predloga navedeno, da imajo „voznška dovoljenja in voznikove kartice [...] skoraj enako obliko in niz podatkovnih polj“. Ta navedba je zavajajoča iz dveh razlogov: prvič, natančna podatkovna polja, ki bodo obdelana v voznikovi kartici, še vedno niso znana; drugič, mogoče je domnevati, da bodo nujno presegala tista, ki so bila določena za voznško dovoljenje, saj je namen voznikove kartice spremljati voznikovo ravnanje, da se zagotovi upoštevanje socialnih predpisov v cestnem prometu.
20. Medtem ko so kategorije podatkov, ki jih vsebuje voznško dovoljenje, jasno in podrobno določene v Prilogi I k Direktivi 2006/126/ES⁽¹³⁾, pa Komisija še ni natančno opredelila podatkov, ki bodo shranjeni v mikročipu voznškega dovoljenja. Na primer, še vedno ni jasno, ali bi lahko mikročip vseboval biometrične podatke (kot so prstni odtisi ali skeniranje šarenice). Poleg tega, kot je ENVP poudaril v mnenju o predlogu uredbe o tahografu (nadzorni napravi) v cestnem prometu⁽¹⁴⁾, podrobnosti obdelave podatkov v voznikovi kartici še vedno niso opredeljene z gotovostjo in so odvisne od spremembe prilog k Uredbi (EGS) št. 3821/85 o tahografih, ta postopek pa se bo začel šele po sprejetju predloga o spremembi uredbe o tahografih. V tej fazi je zato težko z zadostno gotovostjo oceniti, ali bo predvidena obdelava podatkov upoštevala načelo sorazmernosti.
21. Glede predvidljivega obsega podatkov, ki bodo obdelani v mikročipu s podatki o vozniku, so v členu 1 predloga omenjeni samo identifikacijski podatki iz voznikove kartice, kot so navedeni v točki 5.2 razdelka IV Priloge IB k Uredbi (EGS) št. 3821/85, medtem ko člen 7(a) predloga nasprotno določa, da mora voznško dovoljenje vsebovati „potrebne funkcije, da se lahko uporablja tudi kot voznikova kartica“. Da se bo lahko voznško dovoljenje uporabljalo kot voznikova kartica, bo moralo vsebovati vsa podatkovna polja, določena za voznikovo kartico, in ne samo identifikacijskih podatkov iz kartice. Taki podatki bodo vsebovali veliko več informacij kot voznško dovoljenje, na primer podatke o dejavnostih voznika (kot so datum, začetek in konec vožnje, razdalja, podatki o geografskem položaju, čas, hitrost itd.).
22. ENVP poudarja potrebo po upoštevanju doslednega pristopa pri oblikovanju ukrepov v dveh ločenih pravnih instrumentih o voznških dovoljenjih z voznikovo kartico – po eni strani, predlog uredbe o tahografu (nadzorni napravi) v cestnem prometu in, po drugi strani, predlog o spremembi direktive o voznških dovoljenjih – za zagotovitev, da splošna zasnova obdelave spoštuje zasebnost in vsa načela varstva podatkov, zlasti načelo sorazmernosti, ter da zagotavlja zadostna jamstva v smislu varstva podatkov in ustrezno upoštevanje pravic oseb, na katere se nanašajo osebni podatki.
23. ENVP zlasti priporoča, naj se na podlagi preskusa potrebnosti opredeli jasen seznam podatkov, ki naj bi se obdelovali v združeni kartici. V predlogu je treba pojasniti, kako je mogoče v okviru take obdelave učinkovito uveljaviti pravice oseb, na katere se nanašajo osebni podatki, do informacij o obdelavi, dostopa do njihovih podatkov in ugovora, kot so določene v členih 10, 11, 12 in 14 Direktive 95/46/ES. Poudarja še, da mora biti obdelava podatkov predmet ustreznega pregleda, ki ga izvedejo pristojni organi za varstvo podatkov, v skladu z nacionalno zakonodajo.

⁽¹³⁾ Te se v glavnem nanašajo na voznikovo istovetnost, kraj rojstva, kraj izdaje in organ izdajatelj, tip vozila, za katero se izdaja dovoljenje, in na to, ali veljajo kakšne omejitve.

⁽¹⁴⁾ Prim. opombo 6, str. 1.

24. ENVP prav tako poudarja, da je treba pojasniti namene in okoliščine, v katerih je dovoljen dostop do podatkov, in kdo ima do njih dostop. Biti mora jasno, da je dostop do podatkov v mikročipu dovoljen samo za uradne in jasno opredeljene namene, ne pa tudi za druge (komercialne ali nekomercialne) namene. Dalje, v predlogu je treba jasno navesti, kdo ima dostop do določenih podatkov v mikročipu (to so vozniško dovoljenje poklicnega voznika, podatki o vozniku, osebno vozniško dovoljenje) in v kakšnih okoliščinah (na primer kakšna vrsta dostopa do podatkov o vozniku, ki je odsoten z dela zaradi dopusta ali bolniškega dopusta), saj mešanica obeh pravnih instrumentov v zvezi s tem ustvarja negotovost.
25. Nazadnje, kar zadeva ukradeno, izgubljeno ali poškodovano vozniško dovoljenje z voznikovo kartico (člen 7c predloga), je treba pojasniti, kateri podatki ali kategorije podatkov se lahko shranijo. Pri opredelitvi takih podatkov je treba upoštevati načeli sorazmernosti in zmanjšanja količine podatkov. Poleg tega je treba pojasniti, kdo je (so) pristojni organ(-i), ki mora(-jo) voditi evidenco takih podatkov.

III. SKLEPNE UGOTOVITVE

26. ENVP izraža pomisleke glede potrebnosti in sorazmernosti združitve vozniskega dovoljenja z voznikovo kartico, predvidene v predlogu, ki ju je treba dokazati. Zato je treba proučiti, ali bi bilo mogoče isti cilj preprečevanja goljufij in znižanja stroškov pri poklicnih voznikih v cestnem prometu doseči z drugimi sredstvi, ki manj posegajo v zasebnost.
27. ENVP zlasti priporoča:
- naj se v vsebinski člen predloga doda sklicevanje na zakonodajo o varstvu podatkov, zlasti na Direktivo 95/46/ES,
 - naj se v členu 1 predloga določi, da je treba združitev voznikove kartice z vozniskim dovoljenjem in uporabo mikročipa predvideti šele po opravljeni oceni vpliva na zasebnost in varnost,
 - naj se upošteva dosleden pristop pri oblikovanju ukrepov v dveh ločenih pravnih instrumentih o vozniskih dovoljenjih z voznikovo kartico, to sta uredba o tahografu (nadzorni napravi) v cestnem prometu in direktiva o vozniskih dovoljenjih, za zagotovitev, da splošna zasnova obdelave podatkov spoštuje zasebnost in vsa načela varstva podatkov, zlasti načelo sorazmernosti, ter da zagotavlja zadostna jamstva v smislu varstva podatkov, vključno z učinkovitim uveljavljanjem pravic oseb, na katere se nanašajo osebni podatki,
 - naj se na podlagi preskusa potrebnosti jasneje in podrobneje določijo podatki ali kategorije podatkov, ki naj bi jih vseboval mikročip, kar bi vključevalo vse podatke iz posodobljene Priloge IB k Uredbi (EGS) št. 3821/85 ter podatke, ki jih bo Komisija podrobno določila v zvezi z mikročipom v vozniskih dovoljenjih. Pri opredelitvi podatkov, obdelanih in shranjenih v mikročipu, je treba zlasti upoštevati načeli sorazmernosti in zmanjšanja količine podatkov,
 - naj se pojasnijo okoliščine, v katerih je dovoljen dostop do nekaterih kategorij podatkov, in kdo ima do njih dostop,
 - naj se v členu 7c jasno navede, kdo vodi evidenco o ukradenih, izgubljenih ali poškodovanih vozniskih dovoljenjih z voznikovo kartico ter da se v skladu z načeloma sorazmernosti in zmanjšanja količine podatkov shranijo samo podatki, ki so nujno potrebni za to.

V Bruslju, 17. februarja 2012

Giovanni BUTTARELLI
Pomočnik Evropskega nadzornika za varstvo
podatkov