



REPUBLIKA SLOVENIJA

INFORMACIJSKI  
POOBLAŠČENEC

Dunajska cesta 22, 1000 Ljubljana  
T: 01 230 9730  
F: 01 230 9778  
gp.ip@ip-rs.si  
www.ip-rs.si

Številka: 007-53/2021/2

Datum: 23. 11. 2021

Ministrstvo za infrastrukturo  
gp.mzi@gov.si

**ZADEVA: Predlog novega Zakona o letalstvu (EVA – 2021-2430-0094) – MNENJE**

ZVEZA: vaš dopis št. 007-623/2021/1, z dne 22. 10. 2021 ter priloženo gradivo

Spoštovani,

na podlagi vašega zaprosila 48. člena Zakona o varstvu osebnih podatkov (ZVOP-1) ter 57. člena 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 (Splošna uredba) v nadaljevanju posredujemo mnenje Informacijskega pooblaščenca (IP) k prejetemu predlogu Zakona o letalstvu – EVA – 2021-2430-0094 (predlog ZLet-1).

IP po pregledu gradiva ugotavlja, da bi se predlog zakona neposredno na vprašanja varstva osebnih podatkov lahko nanašal zlasti v 11., 22., 24., 33., 34., 35., 36., 37., 38., 39., 52., 53., 54., 74., 75., 100., 101., 102., 103., 104., 119., 137., 138., 166., 167., 168., 195., 196., 197., 217., 267., 274. in 285. členu. V preostalem delu predlog zakona ureja druge vidike civilnega, vojaškega oziroma policijskega letalstva.

Uvodoma iz previdnosti opozarjamo, da morajo vse zakonsko opredeljene obdelave osebnih podatkov potekati v skladu z načelom sorazmernosti ter da morajo biti v skladu z 38. členom Ustave RS nabor in namen zbiranja osebnih podatkov določeni z zakonom, kot je izpostavilo tudi Ustavno sodišče RS v svoji odločbi št. U-I-411/06-21 z dne 19. 6. 2008 v primerljivi zadevi odločanja o sorazmernosti zakonske opredelitve nabora osebnih podatkov, ki se zbirajo in obdelujejo v postopku obravnave vloge za izdajo dovoljenja za gibanje, preverjanje preteklosti in varnostno preverjanje ter izdelavo ocene primernosti prosilca za gibanje in zadrževanje na letališču in v objektu navigacijskih služb zračnega prometa brez spremstva. Njihovo opredeljevanje zgolj s podzakonskim aktom ni ustrezno. V kolikor je torej s številnimi v predlogu ZLet-1 navedenimi podzakonskimi predpisi (npr. Pravilnik o pogojih, ki jih mora izpolnjevati vzletišče, Uredba o načinu izdaje dovoljenja za gibanje in obvezne sestavine obrazloženega predloga, Pravilnik o licenciranju vojaškega letalskega in drugega strokovnega osebja vojaškega letalstva) načrtovano opredeljevanje obdelav osebnih podatkov, ki v tem ali drugem zakonu niso konkretno opredeljene, to ne bi bilo skladno z Ustavo RS.

**K 11. členu**

Glede na zelo široko in splošno pooblastilo Vladi RS za urejanje in izvajanje državnih aktivnosti v letalstvu, ki niso urejene s predlogom ZLet-1 IP predlagatelja opozarja, da terja morebitno zbiranje osebnih podatkov s sistemi, ki so nameščeni na brezpilotnike (npr. naprave za merjenje hitrosti, ANPR, biometrijski ukrepi, naprave za fotografiranje, snemanje in videonadzor ipd.) podlago v zakonu in ne zgolj v predpisih, ki jih sprejme Vlada RS. Če bi namreč uporabo brezpilotnikov na določenem področju po tem členu predpisovala Vlada RS (npr. za izvajanje inšpekcijskega nadzora ali na drugih

podrojih), to ne bi bilo v skladu z Ustavo RS, saj podzakonski predpisi za urejanje morebitnih tovrstnih zbiranj osebnih podatkov ne zadoščajo.

Glede na predlog ZLet-1 naj bi se 11. člen glasil:

*»11. člen  
(urejanje drugih državnih aktivnosti)*

*Vlada lahko, na predlog pristojnega organa, izda predpis, s katerim uredi izvajanje državnih aktivnosti v letalstvu, ki niso urejene s tem zakonom. Organ, ki je predlagatelj predpisa, je organ, pristojen za nadzor nad izvajanjem zadevne državne aktivnosti.«*

V obrazložitvi k temu členu pa je navedeno, da naj bi ZLet-1 celovito urejal vse letalstvo v Republiki Sloveniji – civilno, vojaško in policijsko letalstvo, torej tudi državne aktivnosti. Nadalje iz obrazložitve izhaja, da se s tem lahko razume, da predlog ZLet-1 ureja tudi izvajanje državnih aktivnosti, ki niso le aktivnosti policije ali vojske, temveč tudi mnoge druge, ki jih izvajajo drugi organi oziroma subjekti, ki so nosilci javnih pooblastil, kot so določena z zakonom. Z razvojem novih tehnologij, postopkov in praks v družbi se pri izvajanju javnih pooblastil pojavljajo potrebe organov in subjektov, ki presegajo trenutno zakonsko urejanje, ne samo na področju letalstva, temveč tudi na drugih področjih. Pojasnjeno je še, da tako lahko te nove potrebe (npr. izvajanje inšpekcijskega nadzora (npr. na področju kmetijstva ali energetike) ali izvajanje aktivnosti, ki so v javnem interesu, s sistemi brezpilotnih zrakoplovov) potrebujejo posebne ureditve za izvajanje teh, državnih aktivnosti v letalstvu, saj splošna pravila za civilno letalstvo, kot jih določa ta zakon, predpisi EU ali pa opisujejo mednarodni standardi, priporočene prakse in navodila ICAO, niso primerna, ker so preveč omejujoča ali obremenjujoča. Zato naj bi predlog ZLet-1 določil, da lahko vlada, na predlog pristojnega organa, izda predpis, s katerim uredi izvajanje državnih aktivnosti v letalstvu, ki niso urejene s tem zakonom. IP opozarja, da to ne more vključevati tudi urejanja zbiranja in obdelave osebnih podatkov zgolj na podlagi takega podzakonskega predpisa, če takšno zbiranje in obdelava nista ustrezno urejena na ravni zakona, in ne zgolj z vsebinsko odprto normo 11. člena predloga ZLet-1, ki ne vsebuje opredelitev namena obdelave in nabora osebnih podatkov.

**K 24. členu**

IP opozarja na delno nejasnost glede vsebine podatkov, ki naj bi jih izvajalci storitev poročali ministrstvu na podlagi 24. člena predloga ZLet-1. Statistični podatki sicer načeloma ne bi smeli vsebovati osebnih podatkov, torej podatkov na podlagi katerih so posamezniki določeni ali določljivi, če zakon tega ustrezno ne ureja. Vendar pa predlog zakona tega nikjer izrecno ne ureja. Tudi razumevanje splošnih pojmov v praksi dokazuje, da pojem statistični podatek različne stroke razumejo različno, zato zgolj uporaba tega pojma v predlogu ZLet-1 ne zagotavlja sama po sebi, da pri tem ne gre in ne bo šlo za obdelavo osebnih podatkov. Navedeni splošni člen, ki ne vsebuje nobenega nabora osebnih podatkov, ki naj bi bili predmet poročanja, pa ne more predstavljati ustrezne ustavno skladne pravne podlage za morebitno obdelavo osebnih podatkov.

IP zato predlaga, da se bodisi ustrezno določi, da osebni podatki niso predmet poročanja na podlagi tega člena, bodisi se uredi nabor osebnih podatkov, ki naj bi bili predmet poročanja.

**K 34. členu**

IP se sprašuje ali je resnično nujno in potrebno, da vsebuje register zrakoplovov tako podatek o datumu rojstva in rojstnem kraju kot tudi podatek o EMŠO. Glede na namene in pomen podatkov in z vidika načela sorazmernosti se namreč zdi, da bi moral zadoščati bodisi zgolj EMŠO bodisi zgolj datum rojstva.

**K 74. členu**

IP opozarja, da ni ustrezna splošna določba o povezovanju z referenčnimi registri, pri čemer ni opredeljeno, kateri registri naj bi se povezovali z registrom certificiranega in strokovnega osebja, za kateri namen naj bi se povezava omogočala, katere osebne podatke naj bi se na ta način obdelovalo in kaj naj bi bil povezovalni znak. V obrazložitvah je predlagatelj navedel kot primer referenčnega registra centralni register prebivalstva. Glede na navedeno IP predlaga, da se ustrezno določno (in ne primeroma) navede konkretne registre, s katerimi naj bi se register certificiranega in strokovnega osebja povezoval, ter namen povezave, povezovalni znak in nabor osebnih podatkov, ki bodo na ta način predmet obdelav. V nasprotnem primeru določba 7. odstavka 74. člena predloga ZLet-1 ne bo skladna z Ustavo RS, saj pomeni nedoločno in odprto opredelitev obdelav neznanega nabora osebnih podatkov, za neznane namene iz vnaprej nedoločenih zbirk.

#### **K 91. in 96. členu**

Glede vodenja postopka in s tem povezanega morebitnega zbiranja in obdelave osebnih podatkov ter zavarovanja teh podatkov pri vročanju po elektronski poti IP iz previdnosti izpostavlja, da iz določb 91. člena ni povsem jasno razvidno (zlasti iz določb 10. točke drugega odstavka 91. člena) ali bodo v tem postopku predmet posredovanja in obdelave tudi osebni podatki. V kolikor je temu tako, bi moral biti njihov nabor jasno opredeljen, prav tako pa bi bilo smiselno zagotoviti ustrezne oblike zavarovanja teh podatkov pri pošiljanju po elektronski poti v 'klasične' elektronske predale (torej v take, ki ne izpolnjujejo zahtev varnega elektronskega predala).

#### **K 102. in 103. členu**

IP ugotavlja, da v tretjem odstavku 102. člena (oziroma na drugem ustreznem mestu v predlogu ZLet-1) predloga ZLet-1 manjka prenos četrtega odstavka 8. člena t.i. PNR direktive, ki določa, da »države članice letalskim prevoznikom dovolijo, da prenos iz točke (b) odstavka 3 omejijo na podatke, ki so bili v primerjavi s prenosi iz točke (a) navedenega odstavka spremenjeni«. Slednje pomeni, da morajo imeti letalski prevozniki možnost, da nemudoma po zaprtju leta prenesejo le tiste podatke, ki so bili spremenjeni glede na podatke, ki so bili prenešeni 24-48 ur pred načrtovanim časom odhoda leta. Predlog ZLet-1 te možnosti ne dopušča in tako bi morali prevozniki nemudoma po zaprtju leta še enkrat prenesti vse podatke, ne le tistih, ki so bili spremenjeni, navedeno ni skladno z ustavnim načelom sorazmernosti obdelav osebnih podatkov, zato IP predlaga dopolnitev 102. člena v tem delu.

#### **K 104. členu**

IP želi izpostaviti nejasnosti v zvezi z določbo 104. člena predloga ZLet-1, ki določa, da nadzor nad izvrševanjem določb 100., 101. (člena se nanašata na API podatke), 102. in 103. (člena se nanašata na PNR podatke) člena predloga ZLet-1 izvaja (zgolj) policija. Gre za določbe, ki med drugim urejajo tudi bistvena vprašanja varstva osebnih podatkov, za nadzor katerih je pristojen IP. IP v predlogu ZLet-1 ni nikjer omenjen.

Ob tem poudarjamo, da že sama t.i. PNR direktiva v 15. členu med drugim določa, da je nacionalni nadzorni organ iz člena 25 Okvirnega sklepa 2008/977/PNZ na ozemlju svoje države članice pristojen za svetovanje glede uporabe predpisov, ki so jih države članice sprejele na podlagi te direktive, in za spremljanje takšne uporabe.

Zato poudarjamo, da bi moral biti predlog ZLet-1 ustrezno dopolnjen, da ne bo nobenega dvoma, da je za nadzor zakonitosti obdelav osebnih podatkov in druge vidike spoštovanja predpisov s področja varstva osebnih podatkov v zvezi s 100.-103. členom kot tudi v drugih deli predloga ZLet-1 pristojen IP kot nacionalni nadzorni organ za varstvo podatkov.

#### **K 119. in 166. členu**

IP ugotavlja, da predlog ZLet-1 v 119. členu med storitve zemeljske oskrbe na javnih letališčih uvršča tudi upravljanje in nadzor na javnem letališču, pri čemer naj bi v skladu s 13. odstavkom 119. člena predloga ZLet-1 Vlada RS določila kategorije storitev zemeljske oskrbe in izvajanje storitev zemeljske oskrbe. Ob tem pa 166. člen opredeljuje med drugim obvezno uporabo video nadzornih sistemov s

strani upravljavca javnega letališča in vodenje evidence obiskovalcev. Predlagatelj v zvezi s tem v obrazložitvi pojasni, da gredo trendi na področju varovanja v smeri implementacije ukrepov, kot so uporaba video nadzora, kontrole pristopa, biometrije, avtomatske prepoznave registrskih tablic, snemanje določenih telefonskih števil ipd., vse za namen preprečevanja nezakonitega vmešavanja in (poznejše) analize potencialnih groženj. IP se strinja, da ni nobenega dvoma o tem, da je izkazana potreba po določeni obliki zagotavljanja varnosti javnih letališč. Nikakor pa ta zahteva in določitev uporabe tovrstnih sredstev za izvajanje nadzora na javnih letališčih ne morejo biti popolnoma odprti in prepuščeni zgolj vsakokratni presoji Vlade RS.

IP poudarja, da je sicer deloma vsebinsko področje video nadzora urejeno v ZVOP-1 (vendar ne v delu, ki bi se nanašal izrecno na javna letališča), prav tako pa video nadzora sploh ne ureja Splošna uredba oz. ZVOPOKD. Dodatno ni jasno, kako bo področje video nadzora in vodenja evidenc obiskovalcev urejeno v ZVOP-2. Glede na to IP izpostavlja, da bi bilo treba, vse vidike in storitve ter obvezne oblike varovanja, ki bodo vključevale tudi obvezne oblike obdelav osebnih podatkov, kot npr. izvajanje video nadzora, uporabo biometrijskih ukrepov, vodenje evidence obiskovalcev, druge oblike snemanja javnih površin ali druge oblike obdelav osebnih podatkov, urediti z zakonom, saj podzakonski akt, kot smo na več mestih opozorili, ne zadošča. Utemeljenost navedene skrbi IP potrjujejo prejeti osnutki podzakonskih aktov kot npr. Pravilnik o minimalni letališki infrastrukturi in Pravilnik o izvajanju nalog letaliških služb, ki na več mestih kažejo, da namerava predlagatelj konkretne oblike obveznega nadzora, ki pomenijo resne posege v informacijsko zasebnost posameznikov in posledično zbiranje in obdelavo osebnih podatkov, določiti zgolj s podzakonskimi akti.

#### **K 167. členu**

IP ugotavlja, da predlog ZLet v 167. členu:

- ne določa, katere biometrične osebne podatke obdeluje Javna agencija za civilno letalstvo Republike Slovenije (za namen izdaje dovoljenja za gibanje in zadrževanje na varovanih delih javnega letališča, kjer je gibanje omejeno). Navedeno ni skladno z Ustavo RS in Splošno uredbo, saj mora biti nabor biometričnih osebnih podatkov zakonsko opredeljen, gre namreč lahko za najrazličnejše vrste biometričnih osebnih podatkov.
- Ne določa dovolj ozko in jasno namena obdelave osebnih podatkov iz 3., 9. in 10. odstavka 167. člena.
- Ne določa konkretno kdo je upravljavec osebnih podatkov iz 3., 9. in 10. odstavka 167. člena.
- Ne določa konkretno roka hrambe osebnih podatkov iz 3., 9. in 10. odstavka 167. člena.
- Predlagatelj ni izkazal, zakaj bi bilo potrebno, učinkovito in sorazmerno zbiranje podatkov o vseh izrečenih disciplinskih sankcijah ali disciplinskih postopkih pri preteklih delodajalcih prosilca v zadnjih 5 letih (kot izhaja iz določbe 6. točke 3. odstavka 167. člena predloga ZLet).

Po ustaljeni ustavnosodni presoji je poseg v informacijsko zasebnost dopusten le, če je v zakonu določeno opredeljeno, kateri podatki se smejo zbirati in obdelovati in kaj je namen obdelave. Kot se je v zvezi s presojo skladnosti Zakona o letalstvu že izreklo Ustavno sodišče RS v odločbi št. U-I-411/06-21 z dne 19. 6. 2008 v primerljivi zadevi, mora zakon določiti vse osebne podatke, ki jih bo upravljavec zbiral in drugače obdeloval. Če zakon ne določi vseh osebnih podatkov, ki jih bo upravljavec osebnih podatkov lahko zbiral, vpogledoval, shranjeval ali drugače obdeloval, in je obseg zbranih osebnih podatkov odvisen od vsakokratnih potreb upravljavca osebnih podatkov, potem poseg v zasebnost za posameznika ni predvidljiv. Posameznik ne more oceniti, v kolikšen del njegove informacijske zasebnosti bo poseženo. Zato IP predlaga, da predlagatelj 167. člen predloga ZLet ustrezno dopolni.

Hvala za sodelovanje in lep pozdrav,

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

Pripravila:

Alenka Jerše, univ. dipl. prav.

namestnica informacijske pooblaščenke