



Zadeva: 007-37/2016/2

Datum: 18.5.2016

**Sektor za letalstvo
Ministrstvo za infrastrukturo**

gp.mzip@gov.si

Zadeva: Mnenje na Predlog Uredbe o sistemih brezpilotnih zrakoplovov – predlog za obravnavo
Zveza: 007-154/2016/4

Spoštovani,

dne 6.5. 2016 smo prejeli vaš dopis, v katerim nam v medresorsko usklajevanje pošiljate Uredbo o sistemih brezpilotnih zrakoplovov (EVA 2016-2430-0045). Informacijski pooblaščenec vam na podlagi 48. člena Zakona o varstvu osebnih podatkov (Ur. l. RS, 94/07-UPB1, v nadaljevanju: ZVOP-1) posreduje predhodno mnenje na Predlog Uredbe o sistemih brezpilotnih zrakoplovov (v nadaljevanju predlog uredbe) glede usklajenosti predloga z zakonom in drugimi predpisi, ki urejajo varstvo osebnih podatkov.

I. Splošno

Informacijski pooblaščenec žal ugotavlja, da se predlog uredbe v pretežnem delu praktično ne dotika vprašanj varovanja osebnih podatkov, čeprav ključne študije¹ ugotavljajo, da so tveganja za nezakonite obdelave osebnih podatkov, kakor tudi za posege v druge temeljne človekove pravice, pri uporabi brezpilotnikov občutna in da k ustreznim zakonodajnim ukrepom za zmanjšanje teh tveganj pozivajo tako nadzorni organi za varstvo osebnih podatkov² kot Evropska komisija³. Informacijski pooblaščenec posledično predlaga nabor ukrepov glede varstva osebnih podatkov, ki bi jih morala upoštevati uredba o sistemih brezpilotnih zrakoplovov.

Brepilotni letalniki so lahko opremljeni z različnimi senzorji, ki zajemajo podatke (od slike, videa, lokacije itd.), med katerimi se lahko za različne namene zbirajo tudi osebni podatki velikega števila posameznikov brez njihovega vedenja in ustrezne pravne podlage. Določene uporabe brezpilotnikov imajo lahko neznatne vplive na pravico posameznikov do zasebnosti (npr. nadzor plinovodov), pri drugih pa so lahko posegi v človekove pravice grobi in obsežni (zlasti pri uporabi v gosto naseljenih področjih, s strani slabo obveščanih ali škodo namernih operaterjev ali pa nadzor množičnih zborovanj s strani organov pregona in uporaba s strani obveščevalnih agencij). Podobno kot drugi organi za varstvo osebnih podatkov v EU, ki smo zbrani v Delovni skupini za varstvo podatkov iz člena 29 (Article 29 Working Party) ocenjujemo, da je nujno treba pripraviti zakonske pogoje za dopustnost uporabe brezpilotnih letalnikov in v okviru teh pogojev določiti tudi primerne ukrepe za varstvo osebnih podatkov in zasebnosti. Nadzorni organi za varstvo osebnih podatkov so v drugih državah članicah EU pri pripravi predpisov tesno sodelovali z nacionalnimi agencijami za civilno letalstvo ter resornimi ministrstvi. Žal Informacijski pooblaščenec v postopek priprave predloga uredbe ni bil pozvan, čeprav smo Javni agenciji za civilno letalstvo in Ministrstvu za infrastrukturo ponudili vso strokovno

¹ Obseg in intenzivnost posega v človekove pravice (s poudarkom na pravico do zasebnosti) podrobno analizira študija »Study on privacy, data protection and ethical risks in civil Remotely Piloted Aircraft Systems Operations«, ki jo naročila Evropska komisija, dostopno na: <http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/aerospace/uas>

² Glej mnenje Delovne skupine za varstvo podatkov iz člena 29: »Opinion 01/2015 on Privacy and Data Protection Issues relating to the Utilisation of Drones« (WP 2311) z dne 16.6.2015, dostopno na: http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2015/wp231_en.pdf

³ Riga Declaration on Remotely Piloted Aircraft (Drones) "Framing The Future of Aviation" Riga, 6 March 2015, dostopno na: <http://ec.europa.eu/transport/modes/air/news/doc/2015-03-06-drones/2015-03-06-riga-declaration-drones.pdf>



pomoč, tako da lahko mnenje podajamo le naknadno in bi rešitve, ki jih predlagamo, lahko bile že vključene pred medresorsko razpravo.

II. Specifične pripombe

Na str. 25 je v obrazložitvi navedeno, da: »Določbe te uredbe veljajo za sisteme brezpilotnih zrakoplovov z vzletno operativno maso do 150 kg, ki se uporabljajo v Republiki Sloveniji. Predvideno je, da se uredba ne bo uporabljala za sisteme brezpilotnih zrakoplovov pri izvajanju državnih aktivnosti, torej, kadar se le-ti uporabljajo za vojaške, carinske, policijske, iskalne, reševalne in gasilske dejavnosti, dejavnosti obalnih služb ali podobne dejavnosti oziroma službe.«

Informacijski pooblaščenec meni, da navedena obrazložitev ni povsem na mestu, saj dvomimo, da bodo navedeni organi uporabljali izključno brezpilotne letalnike nad 150kg – na nas so se namreč že obrnili predstavniki organizacij s področja reševalne in gasilske dejavnosti, ki jih zanima uporaba manjših brezpilotnikov (npr. nadzor požarišč), zato menimo, da je realno pričakovati, da bodo tudi številne takšne organizacije⁴ uporabljale manjše brezpilotnike, ki (pa) jih ureja ta uredba, zato menimo, da je to treba ustrezno upoštevati.

V Poročilu o brezpilotnikih⁵ smo podrobno opisali tveganja, ki jih za varstvo osebnih podatkov predstavlja uporaba brezpilotnikov, prav tako smo podali **priporočila zakonodajalcu**, operaterjem in posameznikom.

Kot smo pojasnili, so tveganja zelo različna glede na to, kakšni sistemi za zajem podatkov se uporabijo, kdo upravlja z brezpilotnikom in s kakšnimi nameni. V zvezi z obdelavo osebnih podatkov se pojavljajo tveganja v povezavi s **pravnimi podlagami**, zmanjšano **transparentnostjo** glede zbiralcev podatkov in njihovih namenov, izpostavljajo se tudi določena vprašanja glede **zavarovanja podatkov** in uveljavljanja **pravic posameznikov**, kot so pravica do seznanitve, izbrisa, dopolnitve in ugovora zoper obdelavo osebnih podatkov. Posebna tveganja predstavlja uporaba sistemov za zajem podatkov s strani policije, zlasti v primeru masovnih zajemov in obdelav podatkov, kar pa ni predmet te uredbe.

Glede na to, da gre za splošno uredbo o sistemih brezpilotnih zrakoplovov, je uredba primerno mesto, kjer se lahko naslovijo določena tveganja glede varstva osebnih podatkov. Vprašanja pravnih podlag za obdelavo osebnih podatkov morajo – kolikor podlage na daje sistemski Zakon o varstvu osebnih podatkov - skladno z določbo 38. člena Ustave RS biti rešena v področni zakonodaji (policijska uporaba brezpilotnikov za zbiranje osebnih podatkov npr. v Zakonu o nalogah in pooblastilih policije), tveganja glede transparentnosti, varnosti podatkov in uveljavljanj pravic posameznikov, pa je najprimerneje urediti na sistemski način, torej je primerno mesto za to pričujoča uredba. Določene rešitve, ki ste jih predvideli, sicer posredno že vplivajo na zmanjšanje tveganj (kot npr. obveznost namestitve identifikacijska ploščice oz. identifikacijskih nalepk), prav gotovo pa je mogoče določiti druge smiselne in učinkovite postopke in ukrepe.

Nekatere podajamo v nadaljevanju.

1. Vključitev analize učinkov na varstvo osebnih podatkov v vlogo za pridobitev dovoljenja agencije

Komercialna uporaba brezpilotnikov (npr. snemanje promocijskih oglasov, turističnih znamenitosti, snemanje množičnih dogodkov s strani organizatorjev teh dogodkov, medijsko pokrivanje dogodkov, nesreč, snemanje površin iz zraka ipd.) bo v mnogih primerih neizogibno terjalo zbiranje osebnih podatkov (podob ljudi, registrskih števil avtomobilov, drugih osebnih podatkov), kjer ne bo (oziroma ne bo mogoče ali bo

⁴ Že zaradi nižjih stroškov.

⁵ Dostopno na: https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/porocila/Brezpilotni_letalniki_-_porocilo_IP.pdf

sorazmerno težko pridobiti) privolitve posameznikov⁶ ali izrecne pravne podlage v zakonu. Zato bo takšna obdelava osebnih podatkov pogosto temeljila na pravni podlagi prevladujočih interesov, t.j. **3. odstavek 10. člena ZVOP-1** (v zasebnem sektorju) oziroma na podlagi **4. odstavek 9. člena ZVOP-1** (v javnem sektorju), ki pa terjata analizo zakonitosti interesov upravljavca, analizo posledic na posameznike in uporabo primernih varovalk. V interesu upravljavca in posameznikov, katerih osebni podatki bodo zbrani⁷, je, da se takšna analiza, torej **analiza učinkov na varstvo osebnih podatkov**, izvede pred samim letenjem, saj se s tem izognemo kršenju zakonodaje s strani upravljavcev in nezaželenim posledicam na pravice posameznikov. Izvedbo analiz učinkov priporoča tudi Delovna skupina za varstvo podatkov iz člena 29 v svojem mnenju⁸, cit: »*the Article 29 Working Party (WP29) recommends adopting the measures of privacy by design and privacy by default and suggests the data protection impact assessment as a suitable tool to assess the impact of the application of drone technology on the right to privacy and data protection.*«. Glede na navedeno predlagamo, da se v uredbo vključi dolžnost operaterjev, da pred letalskimi dejavnostmi⁹, ki vključujejo kakršenkoli zajem, hrambo, ali drugačno obdelavo osebnih podatkov, izvedejo analizo učinkov na varstvo osebnih podatkov, ki naj bo sestavni del za pridobitev dovoljenja agencije. Obrazec za analizo učinkov, ki lahko postane sestavni del uredbe kot priloga, lahko pripravi Informacijski pooblaščenec. Takšno sodelovanje kot jasen napotek zakonodajalcu daje tudi Delovna skupina za varstvo podatkov iz člena 29, cit.: »*WP29 calls on policy makers for the **introduction of data protection aspects among the key features of national provisions regulating the commercial use of drones** (in connection with pilot qualification and training, among airworthiness and certification requirements, while issuing/revoking operating licenses and aerial work permits), calling for a strict cooperation between Data Protection Authorities and CAA*».

Namen analize učinkov na varstvo osebnih podatkov je predvsem preventivne in ne toliko nadzorne narave - upravljavec namreč s takšno analizo (predhodno) preveri zakonodajne zahteve, ni pa mišljeno, da bi morala Agencija za civilno letalstvo vsebinsko preverjati analize učinkov. Analize učinkov na varstvo osebnih podatkov bi lahko naknadno v inšpekcijskih postopkih zaradi domnevnih kršitev varstva osebnih podatkov zahteval Informacijski pooblaščenec.

Pisna analiza učinkov bi primeroma morala vsebovati vsaj naslednje elemente:

- identifikacija pravne podlage za zajem osebnih podatkov,
- določitev najustrežnejšega načina informiranja posameznikov, katerih osebni podatki bodo zajeti, glede na specifikko posameznega leta (npr. z letaki, tiskanimi obvestili v primerih dogodkov zaprtega tipa, z informacijami na spletni strani ali v registru letov),
- načrtovanje in prilagoditev izvedbe leta tako, da se minimizira zajem osebnih podatkov oziroma temu v celoti izogne (npr. z izklopom nepotrebnih sistemov za zajem podatkov, predhodnim obveščanjem, prilagajanjem urnikov, izogibanjem naseljenim področjem in množicam),
- oceno možnih tveganj glede *varnosti* podatkov (za izgubo podatkov, nepooblaščen dostop do podatkov, prevzem nadzora nad letalnikom in druga tveganja glede informacijske varnosti) ter prilagoditev ukrepov glede na identificirana tveganja,
- opis ukrepov za zagotovitev vidnosti in prepoznavnosti brezpilotnega letalnika¹⁰ (npr. s svetlobnimi signali, identifikacijskimi napravami ter oznakami) ter oseb, udeleženih pri letu (pilot, operater itd.),
- opis ukrepov za izločanje nepotrebnih osebnih podatkov in učinkovito brisanje osebnih podatkov, ko so bili doseženi nameni zbiranja,

⁶ Privolitev posameznika bo predvsem relevantna v primerih, ko bo območje letenja omejeno, torej v primerih športnih prireditev, koncertov in na podobnih množičnih dogodkih, kjer se lahko posameznike na takšen ali drugačen način obvesti o uporabi brezpilotnih letalnikov in pridobi njihovo privolitev v obdelavo osebnih podatkov (npr. z informacijami ob nakupu vstopnic, na spletnih straneh oziroma v pogojih določene storitve).

⁷ In seveda družbe kot celote.

⁸ Glej opombo 2.

⁹ Izvedba analize učinkov na varstvo osebnih podatkov ni primeren ukrep za uporabo *letalskih modelov* pod pogoji iz predloga uredbe, temveč le za izvajanje letalske dejavnosti skladno z definicijo te v predlogu uredbe.

¹⁰ Delno že predvideno v predlogu uredbe.

- po potrebi (npr. pri množičnem zbiranju osebnih podatkov) pridobitev predhodnega nezavezujočega mnenja Informacijskega pooblaščenca.

Kot rečeno lahko obrazec za analizo učinkov, ki lahko postane sestavni del uredbe kot priloga, pripravi Informacijski pooblaščenec, uskladi pa se z agencijo in ministrstvom.

2. Register letov

Kot smo izpostavili v Poročilu o brezpilotnih letalnikih je ustrezna dostopnost informacij za posameznike ključna pri vseh novih tehnologijah, tudi pri brezpilotnih letalnikih. V zvezi s tem pozdravljamo določbe uredbe, ki prepovedujejo in sankcionirajo uporabo neoznačenih brezpilotnih letalnikov, menimo pa, da bi lahko za večjo transparentnost storili še več.

Posameznik ima pravico vedeti, kdaj in kdo zbira njegove podatke ter zakaj. Transparentnost uporabe brezpilotnih letalnikov je bistvenega pomena tudi za delovanje nadzornih organov in za širšo sprejemljivost brezpilotnih letalnikov v družbi. Za razliko od videonadzora, kjer so nameščena obvestila relativno enostavna in učinkovita metoda obveščanja posameznikov, takšne rešitve pri brezpilotnikih niso izvedljive, zato je treba odgovor iskati v več-kanalnem pristopu:

- informacije v tiskani obliki, kadar je to mogoče (npr. pri dogodkih zaprtega tipa, kot so npr. koncerti na prostem),
- informacije na spletnih straneh upravljavcev,
- registrske tablice in druge označbe brezpilotnih letalnikov,
- nacionalni register/vir informacij,
- mednarodni register/vir informacij (samo za čezmejne aktivnosti).

Vir informacij na spletu v obliki nacionalnega registra¹¹, bi lahko posamezniku, ki nad sabo zagleda brezpilotni letalnik, oziroma nadzornim organom (agencija policija, Informacijski pooblaščenec ipd.), omogočil enostaven dostop do informacij:

- o upravljavcu/operaterju brezpilotnega letalnika,
- področju in času letenja,
- vrsti dovoljenja,
- informacij o zbiranju podatkov:
 - ali se zbirajo osebni podatki ali ne¹²;
 - v primeru zbiranja osebnih podatkov:
 - kdo (vključno s kontaktnimi informacijami), kdaj, kje, zakaj in katere podatke zbira;
 - kakšne so pravice posameznika in kako jih lahko uveljavlja.

Glede registra bi bilo treba opredeliti naslednje bistvene elemente:

- upravljanje z registrom,
- pogoji oz. zahteve glede vpisa,
- izjeme, ko vnos v register ni potreben,
- obseg prikaza podatkov (historični, trenutni, prihodnji podatki o letih),
- morebitni zaprti deli registra za privilegirane uporabnike,
- drugi bistveni elementi.

¹¹ Ta bi moral biti prijazen mobilnim napravam in temeljiti na odprtih podatkih.

¹² To informacijo je mogoče zagotoviti tudi s svetlobnimi signali z brezpilotnika.

Določene bi morale biti tudi izjeme (npr. glede ne-objavljanja občutljivih osebnih podatkov, če gre za dostavo zdravil in podobno, morebitne izjeme oziroma razlike v primeru policijskih brezpilotnikov itd.).

Menimo, da bi register letov lahko bistveno **pripomogel k večji transparentnosti** uporabe brezpilotnih letalnikov v smislu izvajanja letalskih dejavnosti, kot to definira predlog uredbe. Podobno kot pri analizi učinkov na varstvo osebnih podatkov predlagamo, da se ta dolžnost ne uporablja oziroma ne zahteva za letalske modele. Register letov bi prav tako bistveno **pripomogel k večji učinkovitosti nadzora**, saj bi nadzornim organom (agencija, policija, Informacijski pooblaščenec) omogočil enostavnejšo identifikacijo upravljavcev/kršiteljev. Register bi moral biti zasnovan tako, da ne povzroča nesorazmernih naporov za upravljavce brezpilotnikov in sicer bi lahko register učinkovito polnili že na podlagi informacij, ki jih bodo morali upravljavci že sicer posredovati v postopku pridobitve dovoljenja. Ob odsotnosti tovrstnega registra lahko namreč nadzorni organi in upravljavci pričakujemo povečano število prijav, pritožb in vprašanj zaskrbljenih posameznikov, podjetij in združenj o posameznih letih, potencialno tudi neprimernih ravnanj (kot so napadi na brezpilotnik, njegova sestrelitev), kar ni nikomur v interesu. Na samo zasnovo registra v smislu javnosti podatkov lahko podamo ločeno mnenje oziroma priporočila.

3. Drugi predlogi

Poleg zgoraj navedenih predlogov posebej izpostavljamo še nekatera priporočila, ki smo jih že navedli v Poročilu o brezpilotnih letalnikih, in sicer:

- V pripravo normativnih aktov oziroma v javno razpravo je treba vključiti vse deležnike, vključno s **predstavniki medijev, nevladnih organizacij, operaterjev in ponudnikov storitev**, ki temeljijo na uporabi brezpilotnih letalnikov.
- Spodbujati bi bilo treba razvoj samo-regulativnih kodeksov ravnanja, mehanizmov potrjevanja in drugih iniciativ za zagotovitev varne in odgovorne rabe brezpilotnih letalnikov¹³.
- Opredeliti je treba **ustrezne izjeme za novinarsko rabo in osebno rabo brezpilotnih letalnikov** (delno že predvideno).
- V pogoje za pridobitev dovoljenja pri bolj tveganih operacijah bi bilo treba vključiti tudi pogoje glede potrebnega izobraževanja in/ali licenciranja operaterjev, ki mora vključevati tudi poznavanje zakonodaje s področja temeljnih človekovih pravic.

Kot smo že večkrat javno poudarili ostajamo Javni agenciji za civilno letalstvo in Ministrstvu za infrastrukturo na voljo za vso strokovno pomoč glede varstva osebnih podatkov.

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

Pripravil:

- mag. Andrej Tomšič, namestnik informacijske pooblaščenke

¹³ Kodeksi ravnanja in mehanizem potrjevanja (certifikacija) imajo pomembno vlogo v pred kratkim sprejeti UREDBI (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 o razveljavitvi Direktive 95/46/ES (Splošna uredba o varstvu podatkov)