

PARECER N.º 5/2018

I. Pedido

O Gabinete do Secretário de Estado das Infraestruturas remeteu à Comissão Nacional de Protecção de Dados (CNPD), para parecer, o anteprojeto de Decreto-Lei que institui a obrigatoriedade de registo e subscrição de seguro de responsabilidade civil aos sistemas de aeronaves pilotadas remotamente.

O pedido formulado decorre das atribuições conferidas à CNPD pelo n.º 2 do artigo 22.º da Lei n.º 67/98, de 26 de outubro, alterada pela Lei n.º 103/2015, de 24 de agosto – Lei de Protecção de Dados Pessoais (doravante, LPDP) –, e o parecer é emitido no uso da competência fixada na alínea a) do n.º 1 do artigo 23.º do mesmo diploma legal, restringindo-se aos aspetos relativos à protecção de dados pessoais.

II. Apreciação

1. A tutela da privacidade

Importa, em primeiro lugar, assinalar que a utilização de sistemas de aeronaves pilotadas remotamente (RPAS) não tem em Portugal disciplina legal, sendo apenas objeto de um regulamento da Autoridade Nacional de Aviação Civil (ANAC), o qual se centra essencialmente na garantia da segurança aérea.

Esta é uma matéria que, pelo especial impacto que tem na segurança, bem como na privacidade das pessoas, merecia há muito a atenção do legislador nacional. Para essa necessidade vem, aliás, a CNPD, desde 2014, chamando a atenção do poder político-legislativo, em particular da Assembleia da República, reiterando a imprescindibilidade de se acautelar e minimizar por via legislativa a afetação dos direitos fundamentais dos cidadãos, em especial quanto à reserva da intimidade da vida privada e da protecção da informação pessoal a eles respeitante¹.

¹ Cf. Audição da CNPD em abril de 2014 na Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades Garantias, os Pareceres da CNPD n.ºs 41/2014 e 41/2015, acessíveis em https://www.cnpd.pt/bin/decisoes/Par/40_41_2014.pdf e https://www.cnpd.pt/bin/decisoes/Par/40_41_2015.pdf, e, mais recentemente, a comunicação datada de 29 de agosto de 2017 dirigida à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades Garantias.



Na realidade, como se advertiu no Parecer n.º 41/2014, estas aeronaves podem ter a si acoplados dispositivos tecnológicos muito variados, que vão de uma simples câmara de vídeo ou microfone, a sensores de infravermelhos, sistemas de reconhecimento facial ou de reconhecimento de pessoas a partir de características morfológicas ou antropométricas (*soft biometrics*), com a especificidade de circularem «em qualquer ambiente, sem que os indivíduos se apercebam que estão a ser utilizados, porventura com o específico intuito de os vigiar. Por outro lado, nem sempre é claro quem os está a utilizar e a sua característica de elevada mobilidade, associada à reduzida suscetibilidade de serem detetadas, torna-as um instrumento potencialmente perigoso para a privacidade e liberdade dos cidadãos.

Em face disto, a necessidade de regulação legal não se restringe, como é óbvio, à utilização destes equipamentos por forças de segurança ou outras autoridades públicas, uma vez que as mesmas razões se fazem sentir com igual ou até com mais intensidade quando utilizadas por privados.»

Neste sentido se pronunciou também, desenvolvidamente, o Grupo de Trabalho do Artigo 29.º, que congrega as autoridades de proteção de dados dos Estados Membros da União Europeia, no parecer 1/2015, de 16 de junho de 2015, sobre questões de privacidade e de proteção de dados na utilização de *drones*².

Aliás, a proposta de regulamento europeu referida no preâmbulo do Anteprojeto contém um anexo onde vem prevista a obrigatoriedade de realização de estudo de impacto sobre a privacidade e de consequente adoção de medidas mitigadoras da afetação dos direitos fundamentais.

Ora, o presente Anteprojeto de Decreto-Lei define o regime legal da utilização das aeronaves remotamente pilotadas (também conhecidas pela abreviatura em língua inglesa RPAS ou *drones*), de modo a garantir a supervisão e a fiscalização eficazes, estabelecendo para o efeito a obrigatoriedade de um registo prévio e de um seguro de responsabilidade civil.

Se as preocupações com a segurança (na vertente da *safety* e na vertente da *security*) estão de algum modo refletidas no texto do Anteprojeto, já a privacidade e a tutela dos direitos

² Parecer acessível em:

http://collections.internetmemory.org/haeu/20171122154227/http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2015/wp231_en.pdf

fundamentais com ela conexcionados – direito à reserva da intimidade da vida privada, direito à imagem, direito às liberdades de expressão, de reunião e de deslocação, bem como o direito à proteção de dados pessoais – são ignorados.

Compreendendo-se que o Governo não se considere competente para definir as condições que salvaguardem aqueles direitos, liberdades e garantias – em face do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) –, não deixa, porém, de se assinalar que a definição de regras legais sobre a utilização de aeronaves afeta necessariamente esta categoria de direitos fundamentais e tem direta incidência nos direitos acima enunciados, na medida em que legitima essa utilização, inclusive quando aquelas integrem «*material a bordo [...] que possa ser considerado perigoso*» (como se especifica na alínea m) do n.º 1 do artigo 6.º do Anteprojeto). Pelo que a limitação à competência legislativa do Governo decorrente da alínea b) do n.º 1 do artigo 165.º da CRP se impõe em todo o caso na definição do regime dos RPAS, tanto quando defina o tratamento de dados pessoais que o registo constitui, como quando fixe as condições para se operar com RPAS ainda que com componentes impactantes nos direitos fundamentais dos cidadãos.

Na verdade, a definição legal de um conjunto de deveres para os proprietários das aeronaves, a cumprir previamente à utilização destas, legitima essa utilização e cria a convicção de nada mais ser necessário para tutela de outros direitos porventura conflituantes com o direito da operar as aeronaves. O que é tanto mais grave quanto se tem presente que a maior parte das RPAS é operada para captar e gravar imagem e som.

É, pois, evidente que um regime legal de utilização de RPAS não pode deixar de fora a tutela da privacidade, como se esta fosse uma questão cindível, suscetível de ser considerada numa outra fase do procedimento legislativo ou no contexto de uma outra iniciativa legislativa.

Nessa medida, a CNPD recomenda que o presente anteprojeto seja reformulado, integrando disposições que minimizem o impacto nos direitos à reserva da intimidade da vida privada, à imagem, à liberdade e à proteção de dados pessoais, em cumprimento do disposto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 18.º da Constituição.

Assim, a CNPD vem sugerir a definição de certos limites e condições à utilização de RPAS, para além dos que acautelam, no anteprojeto, a segurança e a responsabilidade civil, para tutela da privacidade dos cidadãos.



- 1.1. Desde logo, recomenda-se a introdução de uma norma a ressaltar a observância do regime jurídico de proteção de dados pessoais, sempre que as RPAS sejam utilizadas com dispositivos acoplados que possam implicar a captação e gravação de imagem e som de pessoas, ou que permitam a captação de outros dados pessoais (*i.e.*, informação relativa a pessoas singulares identificadas ou identificáveis) – por exemplo, através de sensores de infravermelhos ou tecnologia de *soft biometrics*.

Não sendo imprescindível, já que aquele regime sempre teria aplicação, o facto de haver um diploma a regular especificamente a utilização de RPAS, pode, como se explicou acima, formar a convicção de que para operar tais aeronaves basta o cumprimento das obrigações neste definidas, pelo que razões de clareza e certeza jurídica justificam essa referência expressa.

Cumprido, contudo, assinalar a dificuldade de a transmissão ou gravação (registo) de informação pelos dispositivos acoplados se ter por legitimada pela LPDP ou pelo Regulamento (UE) 2016/679 – Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD) –, aplicável a partir de 25 de maio de 2018. O consentimento explícito dos titulares dos direitos afetados é, frequentemente, muito difícil de obter (só possível quando o voo ocorra em recintos ou área delimitadas – *v.g.*, em eventos ou festas particulares), e o interesse legítimo do responsável ou de terceiro dificilmente poderá prevalecer sobre os direitos, liberdades e garantias. Por outro lado, tal interesse nem sequer releva se em causa estiver informação sensível ou especialmente protegida, como seja a convicção política ou filosófica, a fé religiosa, saúde ou a informação relativa à vida privada (cf. artigo 7.º da LPDP e 9.º do RGPD).

Por esta razão, seria adequada uma norma que limitasse a possibilidade de captação de imagens e som (ou outro tipo de informação) aos casos em que não sejam previsivelmente identificáveis as pessoas abrangidas; sempre que fortuitamente forem recolhidos dados pessoais, deve a lei impor a obrigação de imediata eliminação da informação relativa às pessoas.

Do mesmo modo, deverá ser proibida a recolha de imagens ou de outra informação em propriedade privada ou pública destinada a ser utilizada em contexto privado e familiar, designadamente, jardins, terraços, etc. Especiais cautelas se impõem também em áreas normalmente utilizadas por crianças.

Note-se que poderá justificar-se a previsão legislativa de um regime especial para a utilização de aeronaves com dispositivos acoplados por jornalistas no exercício da sua atividade profissional ou por outros profissionais (*v.g.*, produtores/realizadores).

- 1.2. Um outro aspeto de regime que deve estar especificamente regulado prende-se com a garantia dos direitos dos cidadãos no âmbito de tratamento de dados pessoais, em particular o direito de informação e o direito de acesso; em causa estão direitos consagrados no n.º 1 do artigo 35.º da CRP e no artigo 8.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que correspondem à manifestação mínima do direito fundamental à autodeterminação informacional e que, por isso, não podem deixar de estar assegurados.

A garantia do direito de informação pressupõe a obrigação de dar a conhecer aos potenciais afetados que, num determinado local ou área e num período de tempo delimitado, serão captadas imagens e/ou som, ou outra informação suscetível de afetar direitos fundamentais das pessoas abrangidas.

Este direito de informação, porque é instrumental em relação ao direito de acesso e aos direitos de eliminação ou oposição, reclama ainda o conhecimento de quem está a realizar o tratamento de dados pessoais e os respetivos contactos, bem como a finalidade do tratamento.

Assim, deve prever-se o dever de informação, o qual é mais facilmente cumprido quando em causa esteja a utilização de RPAS em zonas fixas (*v.g.*, barragens, infraestruturas de produção de energia elétrica e outras infraestruturas de risco), porque podem ser aí afixados avisos. Nos restantes casos, a informação terá de ser disponibilizada por um meio facilmente acessível, nomeadamente na Internet. Neste contexto, importa definir o sítio da Internet onde a informação seja consultável, a qual, naturalmente, deverá ser relacionável com a identificação da aeronave. Nessa medida, uma vez que a ANAC é a entidade pública responsável pelo registo dos RPAS, parece ser esta entidade mais apta a agregar e a divulgar essa informação.

Deve ainda prever-se que a informação seja disponibilizada antes do início do voo da aeronave e que seja conservada por um prazo razoável (*v.g.*, 30 dias), de modo a permitir o exercício dos direitos do cidadão e a acautelar a produção de prova em eventuais processos contraordenacionais ou judiciais.

Sublinha-se que a disponibilização desta informação é também imprescindível para a fiscalização da licitude dos tratamentos de dados pessoais.

2. Análise do Articulado do Anteprojeto

Considerando agora o teor do Anteprojeto, destacar-se-ão aqui as normas que suscitem dúvidas ou merecem ser revistas na perspetiva da sua conformidade com o regime jurídico de proteção de dados pessoais.

- 2.1. O Anteprojeto prevê a criação de um registo dos proprietários da RPA, o qual, além de informação de identificação e contacto do proprietário e da aeronave, pode ainda integrar informação sobre os operadores da aeronave. Se a informação relativa a proprietários e operadores não suscita dúvidas (ainda que se aconselhe a especificação dos dados dos operadores – *v.g.*, nome), já a alínea m) do n.º 1 do artigo 6.º, que menciona «uma lista de qualquer outro material a bordo da RPA que possa ser considerado perigoso» merece vários reparos.

Por um lado, afigura-se aconselhável densificar nalgum ponto do anteprojeto o que se deve entender por *material que possa ser considerado perigoso*. O recurso a um conceito impreciso neste contexto, sem ao menos se explicitar os bens objeto de proteção (*v.g.*, vida e integridade física das pessoas, segurança aérea, segurança pública, segurança nacional), prejudica a função orientadora de condutas que as normas legais devem cumprir.

Por outro lado, não pode deixar de se exigir também a especificação das componentes das aeronaves que sejam suscetíveis de afetar outros direitos fundamentais dos cidadãos, como seja o direito ao respeito pela vida privada ou os direitos à imagem, à proteção de dados pessoais e à liberdade.

Acresce que a informação recolhida no caso do registo provisório – para proprietários não residentes em território nacional – parece ficar aquém da necessária para que a finalidade do registo seja atingida. Desde logo, não se alcança por que razão não se exige também neste caso a especificação dos materiais que integrem ou sejam acoplados aos *drones* suscetíveis de constituir um perigo para a segurança ou para os direitos fundamentais dos cidadãos.

A CNPD recomenda por isso a reformulação da redação da alínea m) do n.º 1 do artigo 6.º, bem como do n.º 6 do mesmo artigo.

- 2.2. No que diz respeito à disponibilização da informação constante do registo às forças de segurança e outras autoridades públicas, a que se reporta o n.º 7 do artigo 6.º, estranha-se que não se preveja a publicidade do registo.

Na verdade, considerando a finalidade desta base de dados, afigura-se adequado sujeitá-la a um regime de publicidade similar ao que vale para o registo de bens cuja utilização é suscetível de gerar risco para a segurança das pessoas, como sucede com os veículos automóveis.

Apenas se recomenda que sejam ocultados dados cujo conhecimento não seja necessário pela generalidade dos interessados, *i.e.*, o NIF do proprietário da aeronave. Aliás, se em causa estiverem RPAs que tenham acoplados dispositivos suscetíveis de afetar a privacidade dos cidadãos, as regras de proteção de dados pessoais obrigam à publicidade de parte dessa informação (por exemplo, nome e contactos do responsável).

Acrescente-se ainda que, a manter-se a intenção de não publicitar a informação constante do registo, não é explicitado, nem se alcança qual possa ser, o motivo de a exigência de protocolo que define os termos da disponibilização da informação a autoridades públicas não se estender às forças e serviços de segurança e à Autoridade Aeronáutica Nacional: onde a razão de ser é a mesma, a mesma deve ser a solução legislativa.

- 2.3. No artigo 10.º prevê-se a possibilidade de a ANAC impor um registo prévio de voos de RPAs, para a manutenção da segurança da navegação aérea. O registo será limitado a determinada área, a definir em cada caso pela ANAC, que para o efeito deve dispor de plataforma eletrónica que identifique o número do registo da RPA, a área abrangida e o período de tempo de voo.

Ora, este é um mecanismo idóneo à tutela da privacidade e que por essa razão é imprescindível que seja utilizado, não como um sistema de registo ocasional ou eventual, mas sempre que em causa esteja a utilização de RPA com dispositivos tecnológicos que permitam a captação, transmissão ou gravação de dados pessoais.

A CNPD recomenda, por isso, a obrigatoriedade legal de registo prévio do voo, sempre que aos *drones* esteja acoplado equipamento que permita a recolha de dados pessoais, de modo a salvaguardar outros direitos fundamentais.

Com efeito, além do alargamento do âmbito de aplicação desta norma, deve ser também prevista a publicitação deste registo, por razões de transparência, permitindo aos cidadãos exercer algum controlo sobre eventual recolha dos seus dados pessoais, e por motivos de eficácia de fiscalização.

- 2.4. Finalmente, duas observações merece o artigo 13.º, onde vem estabelecido o regime contraordenacional.

A primeira observação prende-se com a conveniência, mais uma vez por razões de clareza e certeza jurídica, em salvaguardar no n.º 1 deste artigo outros regimes contraordenacionais, designadamente o que resulta do regime jurídico de proteção de dados pessoais.

A segunda observação diz respeito à aparente incongruência da classificação como muito grave e grave de duas infrações que parecem ser de natureza equiparável. Na verdade, enquanto na alínea e) do n.º 2 se prevê como contraordenação muito grave, a remoção, rasura, danificação ou ilegibilidade da etiqueta de registo afixada na RPA, na alínea b) do n.º 3 qualifica-se como contraordenação grave o voo da RPA com equipamento de identificação eletrónica desligado ou operacional.

Estando em causa duas obrigações de identificação, portanto, com a mesma finalidade, parecendo que a segunda dispensa a primeira (cf. a parte final do n.º 2 do artigo 8.º), a fonte da sua previsão (legal ou regulamentar) não parece ser suficiente para justificar a diferenciação em termos de gravidade da infração quando tal finalidade fica prejudicada.



III. Conclusão

1. Com os fundamentos acima expostos, a CNPD entende que a utilização de aeronaves remotamente tripuladas, sempre que estas tenham acopladas tecnologias que permitam a captação de imagem, som ou de outras informações relativas a pessoas singulares, identificadas ou identificáveis, afeta significativamente a privacidade das pessoas abrangidas, e nessa medida os direitos fundamentais à reserva da intimidade da vida privada, à imagem, às liberdades de expressão, de reunião e de deslocação, bem como o direito fundamental à proteção de dados pessoais.

Por essa razão, o regime legal de utilização de RPAS não pode limitar-se a acautelar a segurança e a responsabilidade civil, deixando de fora a tutela da privacidade, como se esta fosse uma questão autónoma, até por criar a convicção de que basta o cumprimento dos deveres daquele regime, descurando a observância de outras obrigações legais, em particular, as decorrentes do regime de proteção de dados pessoais.

A CNPD sugere, por isso, que o presente anteprojeto seja reformulado, integrando disposições que minimizem o impacto nos direitos fundamentais, em cumprimento do disposto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 18.º da Constituição.

2. Em especial, recomenda-se:
 - a. A introdução de uma norma a ressaltar a observância do regime jurídico de proteção de dados pessoais, sempre que as aeronaves sejam utilizadas com dispositivos acoplados que possam implicar a recolha de outros dados pessoais;
 - b. A limitação da possibilidade de captação de imagens e som (ou de outro tipo de informação) aos casos em que não sejam previsivelmente identificáveis as pessoas abrangidas; sempre que fortuitamente forem recolhidos dados pessoais, deve a lei impor a obrigação de imediata eliminação da informação relativa às pessoas identificáveis.
 - c. A possibilidade de previsão de um regime especial para a utilização de aeronaves com dispositivos acoplados por jornalistas no exercício da sua atividade profissional ou por outros profissionais, no âmbito da liberdade de expressão ou criação artística;

- d. A imposição de um dever de informação, nos termos acima expostos, como condição do exercício dos direitos de acesso, eliminação ou oposição ao tratamento de informação pessoal, bem como para efeitos de fiscalização em matéria de dados pessoais;
- e. A reformulação da redação da alínea m) do n.º 1 do artigo 6.º, bem como do n.º 6 do mesmo artigo, exigindo a especificação das componentes das aeronaves que afetem, além da segurança, outros direitos fundamentais dos cidadãos;
- f. O alargamento do âmbito de aplicação do registo prévio de voos, previsto no artigo 10.º, bem como a sua publicitação, nos termos enunciados no ponto 2.3, de modo a salvaguardar outros direitos fundamentais.

Lisboa, 16 de fevereiro de 2018

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Filipa', with a long, sweeping horizontal stroke extending to the right.

Filipa Calvão (Presidente, que relatou)