

I

(Rezolucije, priporočila in mnenja)

MNENJA

EVROPSKI NADZORNIK ZA VARSTVO PODATKOV

Mnenje Evropskega nadzornika za varstvo podatkov o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o kodeksu poslovanja računalniških sistemov rezervacij

(2008/C 233/01)

EVROPSKI NADZORNIK ZA VARSTVO PODATKOV JE –

Predlog in njegovo ozadje

ob upoštevanju Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti in zlasti člena 286 Pogodbe,

ob upoštevanju Listine Evropske unije o temeljnih pravicah in zlasti člena 8 Listine,

ob upoštevanju Direktive 95/46/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. oktobra 1995 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov,

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 ter zlasti člena 41 Uredbe,

ob upoštevanju zaprosila za mnenje v skladu s členom 28(2) Uredbe (ES) št. 45/2001, ki ga je 20. novembra 2007 prejel od Komisije –

SPREJEL NASLEDNJE MNENJE:

I. UVOD**Posvetovanje z evropskim nadzornikom za varstvo podatkov (ENVP)**

1. Komisija je ENVP-ju poslala predlog uredbe o kodeksu poslovanja računalniških sistemov rezervacij (v nadaljevanju: predlog), da bi se z njim posvetovala v skladu s členom 28(2) Uredbe (ES) št. 45/2001.

2. Predlog ureja obdelavo podatkov o potnikih v računalniških sistemih rezervacij (v nadaljevanju: RSR-ji) in je tesno povezan z drugimi mehanizmi zbiranja in uporabe podatkov o potnikih v EU oziroma v odnosu s tretjimi državami. Ti mehanizmi so zelo zanimivi za ENVP, ki je prošnje za posvetovanje vesel.

3. Namen predloga je posodobiti določbe kodeksa poslovanja računalniških sistemov rezervacij, ki je bil uveden leta 1989 z Uredbo Sveta (EGS) št. 2299/89. Kodeks je zaradi spremenjenih tržni razmer vse manj primeren in bi ga bilo treba poenostaviti, da bi okrepili konkurenčnost; obenem bi morali ohraniti osnovne zaščitne ukrepe in zagotoviti, da bodo potrošniki dobili nepristranske informacije.

4. Glavni cilj predloga ni varstvo osebnih podatkov. Vendar je bil zaradi velike količine osebnih podatkov, obdelanih v RSR-jih, v predlog vključen poseben člen o varstvu podatkov, da bi dopolnili določbe Direktive 95/46/ES, ki se še naprej uporablja kot *lex generalis*.

5. Druge določbe predloga so prav tako povezane z varstvom podatkov, četudi je njihov namen zagotoviti enake informacije vsem udeleženi stranem v smislu poštene konkurence: zaščita identitete naročnikov, ki so lahko fizične osebe ali podjetja, je prav tako pozitiven element z vidika varovanja zasebnosti.

6. ENVP ugotavlja, da predlog ureja le dejavnosti RSR-jev kot vmesnega člena med letalskimi prevozniki in potovalnimi agenti. Ne zajema pa opravljanja drugih informacijskih storitev, kot je gostovanje sistemov rezervacij letalskih prevoznikov. Za osebne podatke, obdelane v tem kontekstu, torej ne bodo veljali nekateri zaščitni ukrepi, predvideni v kodeksu poslovanja. Vseeno pa bo zanje veljal splošni režim varstva podatkov iz Direktive 95/46/ES.

Bistveni elementi mnenja

7. V prvem delu bo ENVP obravnaval področje in pogoje uporabe predloga v povezavi z uporabo Direktive 95/46/ES. Nato bo prešel na vsebino in analiziral člene predloga, ki se nanašajo na varstvo podatkov. Izpostavil bo pozitivne elemente in predlagal mogoče izboljšave. Posebna pozornost bo namenjena pogojem za izvajanje teh določb.
8. V zadnjem delu bo s konkretnih določb predloga prešel na analizo nekaterih splošnejših posledic obdelave podatkov o potnikih v RSR-jih, ne glede na to, ali delujejo kot vmesni člen za potovalne agente ali kot ponudniki informacijskih storitev. Dostop tretjih držav do osebnih podatkov, shranjenih v RSR-jih, bo obravnavan v posebni točki.

II. PODROČJE IN POGOJI UPORABE

9. Predlog vključuje podrobne določbe o varstvu osebnih podatkov. Te določbe „podrobno opredeljujejo in dopolnjujejo“ določbe iz Direktive 95/46/ES, vendar ne posegajo v določbe te direktive ⁽¹⁾. Jasno določeno razmerje med tema instrumentoma je pozitiven element.
10. Vendar ENVP ugotavlja, da področje uporabe kodeksa poslovanja ni enako področju uporabe Direktive 95/46/ES. Odločujoče merilo za uporabo kodeksa poslovanja je, da so sistemi *na voljo za uporabo ali se uporabljajo* na ozemlju EU ⁽²⁾. Določbe direktive pa se uporabljajo, če je upravljavec *ustanovljen* v državi članici ali če je upravljavec *ustanovljen zunaj EU*, vendar *uporablja opremo*, ki se nahaja na ozemlju EU ⁽³⁾.
11. To pomeni, da so za uporabo kodeksa poslovanja in direktive mogoči različni scenariji:
 - če je RSR ustanovljen v EU, se bosta uporabljala kodeks poslovanja in direktiva, saj sta izpolnjeni merili iz obeh besedil,
 - če je RSR ustanovljen zunaj EU, je uporaba obeh pravnih instrumentov odvisna od tega, ali se storitve opravljajo v EU oziroma ali se uporablja oprema, ki se nahaja v EU.

Čeprav sta merili za uporabo kodeksa poslovanja in direktive različni, bi morali v praksi pomeniti, da se hkrati uporabljata oba instrumenta: če se *storitve RSR opravljajo v EU*, se uporablja kodeks poslovanja, ker pa se bodo storitve v praksi opravljale z uporabo (računalniške) opreme, ki se nahaja v EU, se uporablja tudi direktiva.

⁽¹⁾ Člen 11(9) predloga.

⁽²⁾ Člen 1 predloga.

⁽³⁾ Člen 4 (1)(a) in (c) Direktive 95/46/ES.

12. Druga posledica širokega področja uporabe kodeksa poslovanja in direktive je njuno učinkovanje na letalske prevoznike, ki so lahko ustanovljeni v ali zunaj EU. Za letalske prevoznike zunaj EU načeloma ne veljajo evropska načela varovanja podatkov, razen če za obdelavo podatkov *uporabljajo opremo, ki se nahaja v EU* (uporaba direktive). Do tega bi na primer prišlo, če za svoje rezervacijske storitve najamejo RSR, ustanovljen v EU. Opozoriti je treba tudi, da se za podatke v zvezi s poleti uporablja zakonodaja EU že, če jih obdelata RSR, ki je ustanovljen v EU ali ponuja storitve v EU (uporaba kodeksa poslovanja).

III. ANALIZA PREDLOGA

Osnovna načela varovanja podatkov

13. V členu 11 predloga so našeta tudi jamstva v zvezi z obdelavo osebnih podatkov, med drugim omejitve namena, potrebnost podatkov, posebno varstvo občutljivih podatkov, rok hranjenja, pravica posameznikov, na katere se podatki nanašajo, do informacij in vpogleda.
14. Pozitivno je, da je v členu 11 navedena vloga RSR-jev, ki veljajo za upravljavce podatkov, pri rezervacijah ali izdaji vozovnic za prevozne storitve. Posamezniki, na katere se nanašajo podatki, bodo torej lahko uveljavljali svoje pravice ne le nasproti letalskim prevoznikom, temveč po potrebi tudi nasproti RSR-jem.
15. Z obveznostjo sodelujočih prevoznikov in posrednikov, da zagotovijo točnost podatkov (čeprav ne samo osebnih podatkov), ki je določena v členu 9, je vzpostavljena neposredna povezava z Direktivo 95/46/ES, ki določa, da morajo biti osebni podatki točni.
16. Opozoriti je treba, da so te določbe predloga v skladu s pripombami delovne skupine iz člena 29 iz Priporočila št. 1/98 ⁽⁴⁾. Pozitivne so še toliko bolj, ker podrobneje določajo nekatere določbe iz Direktive 95/46/ES: izrecno sta navedena omejitve v zvezi s prenosom osebnih podatkov v arhiv izven spleta (72 ur) in uničenje podatkov po treh letih, dostop do takšnih podatkov pa je omejen s prvotnim namenom obdelave (rešitev spora v zvezi z izdanim računom). Zagotovljena naj bi bila tudi preglednost obdelave, saj mora naročnik sporočiti kontaktne podatke prodajalca sistema in informacije glede uveljavljanja pravice do dostopa.

⁽⁴⁾ Priporočilo z dne 28. aprila 1998 o računalniških sistemih rezervacij v letalstvu, WP10.

17. Elemente, ki so že vključeni v predlog, bi lahko dopolnili z naslednjimi tremi točkami.

Občutljivi podatki

18. V zvezi z možnostjo posameznika, na katerega se podatki nanašajo, da privoli v obdelavo občutljivih podatkov, bi bilo treba izrecno navesti, da mora soglasje temeljiti na ustreznih informacijah. Čeprav člen 2(h) Direktive 95/46/ES določa, da bi moralo biti vsako soglasje „*prstovoljna dana posebna in informirana izjava volje*“, to v praksi ni vedno zagotovljeno. Člen 11(3) bi torej lahko dopolnili na naslednji način: „... se takšni podatki obdelajo le, če je posameznik, na katerega se osebni podatki nanašajo, izrecno in *ob poznavanju vseh ustreznih informacij* privolil v obdelavo teh podatkov“.

Zaščitni ukrepi

19. V zvezi z varnostnimi vprašanji se domneva, da se bodo uporabljala splošna načela Direktive 95/46/ES. ENVP priporoča, naj se ta načela dopolnijo z obveznostmi, ki bodo bolj prilagojene posebnim značilnostim osebnih podatkov, ki se obdelujejo v RSR-jih. Ker RSR-ji lahko delujejo kot globalni vmesni člen za letalske prevoznike in tudi kot ponudnik storitev ali gostitelj za določenega letalskega prevoznika, bi bilo treba ogromno količino podatkov, ki se obdelujejo v okviru teh dveh funkcij, jasno izolirati, in sicer z informacijskimi pregradami (t. i. kitajskimi zidovi) in drugimi ustreznimi zaščitnimi ukrepi. ENVP predlaga, da se to vključi kot nov odstavek v člen 11.
20. V člen 11 bi za odstavkom 4 torej lahko vstavili nov odstavek: „*Če se v RSR upravljajo podatkovne baze za različne funkcije, kot sta vmesni člen ali gostitelj za letalskega prevoznika, je treba sprejeti tehnične in organizacijske ukrepe, s katerimi se prepreči povezava med podatkovnimi bazami in zagotovi, da so osebni podatki dostopni le za tisti namen, za katerega so bili pridobljeni.*“.

Podatki o trženju

21. ENVP pozdravlja pogoje za obdelavo podatkov v okviru tržne analize, določene v členih 7 in 11(5). Te podatke lahko prodajalci sistema sporočijo tretjim stranem le, če identificirajo fizičnih oseb, organizacij ali podjetij. Čeprav je glavni namen tega preprečiti razkritje identitete potovalnih agentov⁽¹⁾, se domneva, da anonimnost velja za vse vrste osebnih podatkov, ki se obdelujejo v postopku rezervacije, torej tudi osebne podatke strank in potovalnih

agentov. To bi morali določiti v predlogu z dopolnitvijo člena 11(5): „*Zagotovitev anonimnosti se nanaša na vse subjekte, na katere se nanašajo podatki in ki sodelujejo v postopku rezervacije, vključno s končnim porabnikom.*“.

IV. IZVAJANJE

22. Ker ima uredba široko področje uporabe, so za zagotovitev, da bodo vse udeležene strani spoštovale določbe, poleg Komisije in organov za varstvo podatkov pristojni tudi nadzorniki za varstvo podatkov zunaj EU. Nujno je, da ima Komisija, ki je izrecno navedena v predlogu kot odgovorna za izvajanje kodeksa poslovanja, na voljo učinkovita sredstva za zagotovitev spoštovanja načel o varstvu podatkov.
23. Da bi zagotovila učinkovito izvajanje kodeksa poslovanja, bi bilo treba v okviru mreže RSR-jev zagotoviti nadzor nad osebnimi podatki in njihovo sledljivost. Osebne podatke prenašajo različni subjekti in različni subjekti imajo dostop do njih, na primer letalski prevozniki, potovalne agencije, RSR-ji pa imajo pri obdelavi podatkov različne vloge, pri čemer lahko delujejo v imenu letalskih prevoznikov ali pa tudi ne.
24. Poleg tega, da je treba jasno razmejevati med različnimi dejavnostmi RSR-jev, se zdi, da je program za pretok podatkov v sistemu predpogoj za zagotovitev pregleda nad kroženjem osebnih podatkov med letalskimi prevozniki, potovalnimi agencijami in RSR-ji. To je nujno, da se določi pristojnost različnih izvršnih organov (organ za varstvo podatkov oziroma Komisija).
25. To je še toliko pomembnejše zaradi medsebojne povezanosti RSR-jev in kompleksnosti njihove mreže. Treba je določiti, v katerih primerih lahko podatke, ki jih je vnesel letalski prevoznik ali potovalna agencija, ki je stranka RSR-ja, kasneje obdeluje nek drug SRS.
26. V skladu s členom 12 predloga bo Komisija pristojna za uvedbo izvršilnega postopka v primeru kršitve te uredbe. Komisija bo torej med drugim pristojna tudi za nadzor spoštovanja načel o varstvu podatkov iz uredbe.
27. Pri tem se bo njena vloga lahko prekrivala z vlogo nacionalnih nadzornikov za varstvo podatkov, če dejavnosti RSR-ja ali prodajalca sistema sodijo v področje uporabe nacionalne zakonodaje, ki ureja varstvo podatkov. V takem primeru bi bilo treba zagotoviti skladne izvršilne postopke in medsebojno sodelovanje. Za tako usklajevanje bi lahko skrbela delovna skupina iz člena 29.

⁽¹⁾ Obrazložitevni memorandum, točka 5. Dodatna informacija, „Podrobna razlaga predloga“.

28. Poleg tega bo Komisija v okviru izvajanja svoje pristojnosti obravnavala posamezne spise, ki bodo vsebovali vse elemente domnevne kršitve (dostop do spisov s strani udeleženih strani npr. ureja člen 15 predloga). V teh spisih bodo seveda tudi osebni podatki, kar bi lahko pomenilo, da bi bil za obdelavo lahko pristojen ENVP, saj bi to sodilo med naloge v zvezi z evropskimi institucijami v skladu z Uredbo (ES) št. 45/2001, kot v vseh drugim primerih, ko ima Komisija vlogo upravljalca podatkov.

V. DOSTOP TRETJIH DRŽAV DO PODATKOV O POTNIKIH

29. Zaradi dostopa tretjih držav do podatkov o potnikih so bili sklenjeni posebni sporazumi med temi tretjimi državami in Evropsko unijo, zlasti sporazum med EU in Kanado julija 2005 ter med EU in Združenimi državami julija 2007. V skladu s temi sporazumi morajo podatki PNR, ki jih letalski prevozniki sporočijo tujim organom, izpolnjevati določene pogoje v zvezi z varstvom podatkov.

30. Vloga SRS-jev v tem kontekstu bi bila drugačna, odvisno od tega, ali bi imeli vlogo gostitelja ali vmesnega člana za letalske prevoznike.

SRS kot gostitelj za letalskega prevoznika

31. Kot je že bilo navedeno, letalski prevozniki, ki ne upravljajo svojega rezervacijskega sistema, ponavadi najamejo zunanje izvajalce, med drugim RSR-je. RSR v tem primeru ne deluje kot vmesni člen za potovalne agencije, temveč kot ponudnik storitev za letalskega prevoznika. V tej vlogi „gostitelja“ bi RSR lahko sporočil podatke PNR organom tretje države.

32. V skladu z razlago Komisije ⁽¹⁾ ta dejavnost RSR-jev ne sodi v področje uporabe uredbe, kar pomeni, da ne kršijo obveznosti v zvezi s prenosom podatkov tretjim stranem. Vendar so splošna načela o varstvu podatkov, ki urejajo pogoje za prenos tretjim državam, iz Direktive 95/46/ES, pa tudi tista iz Konvencije Sveta Evrope št. 108 še vedno veljavna.

33. ENVP meni, da so subjekti, ki opravljajo tovrstne informacijske odgovorni za storitve, ki jih ponujajo, in za nadaljnji prenos podatkov tretjim osebam. Zato bi jih v zvezi z opravljeno storitvijo lahko obravnavali kot soupravljalce (skupaj z zadevnimi letalskimi prevozniki). To pomeni, da mora biti prenos podatkov o potnikih s strani ponudnika storitev – naj bo to RSR ali drug ponudnik informacijskih storitev – tretji državi izpolnjevati pogoje vseh mednarodnih sporazumov, sklenjenih s to državo.

34. Med obveznostmi bi bile lahko urejanje praktičnih vidikov, kot je način prenosa podatkov ter prehod od posredovanja

podatkov (angl. „push“) na črpanje podatkov (angl. „pull“), kar bi pomenilo, da ima ponudnik informacijskih storitev nadzor nad pogoji prenosa in kakovostjo prenesenih podatkov. Obveznost zagotavljanja preglednosti bi morali prav tako obravnavati skupaj z letalskimi prevozniki, kolikor rezervacijske storitve letalskih prevoznikov dejansko opravlja informacijski ponudnik. Osebe, na katere se podatki nanašajo, bi morale imeti možnost zahtevati odškodnino od RSR-jev, v zvezi z obdelavo podatkov, ki jo je RSR izvedel v okviru prenosa tretji strani.

RSR v vlogi vmesnega člana

35. Poleg situacije, v kateri RSR-ji delujejo kot ponudniki storitev, ki morajo spoštovati mednarodne sporazume, sklenjene med EU in tretjimi državami, bi morali predvideti tudi situacijo, v kateri bi RSR-ji delovali kot vmesni člen: v tem primeru vsaka zahteva tretje strani za pridobitev osebnih podatkov sodi v področje uporabe uredbe, zato prenos načeloma ne bi smel biti dovoljen. V skladu s členom 11(4) predloga je namreč dostop do podatkov RSR-jev dovoljen samo v primeru spora v zvezi z izdanim računom. Pomembno je, da se za storitve, ponujene za uporabo na ozemlju Skupnosti, ta določba uporablja ne glede na status RSR-ja (naj se nahaja v EU ali v Združenih državah).

VI. ZAKLJUČEK

36. ENVP je zadovoljen, da so bila v predlog vključena načela o varovanju podatkov, ki podrobneje opredeljujejo določbe Direktive 95/46/ES. Te določbe izboljšujejo pravno varnost, lahko pa bi jih dopolnili z zaščitnimi ukrepi na treh področjih: zagotovitev privolitve posameznikov, ki so seznanjeni z vsemi ustreznimi informacijami in na katere se podatki nanašajo, v primeru obdelave občutljivih podatkov; zagotovitev zaščitnih ukrepov ob upoštevanju različnih storitev, ki jih ponujajo RSR-ji, in varstva podatkov o trženju (gl. točke 18–21 mnenja).

37. V zvezi s področjem uporabe predloga se glede meril, na podlagi katerih se predlog uporablja za RSR-je, ustanovljene v tretjih državah, postavlja vprašanje, kakšna bo njena uporaba v praksi glede na *lex generalis*, tj. Direktivo 95/46/ES (gl. točke 9–12).

38. Da bi zagotovili učinkovito izvajanje predloga, ENVP meni, da je potreben jasen in celovit pregled problematike RSR-jev, pri čemer je treba upoštevati kompleksnost mreže RSR-jev in pogojev za dostop tretjih strani do osebnih podatkov, ki jih obdelujejo RSR-ji.

⁽¹⁾ Sklep C(2005) 652/1 o združljivosti dostopa ZDA do podatkov PNR z Uredbo (EGS) št. 2299/89 o kodeksu poslovanja računalniških sistemov rezervacij.

39. Čeprav te teme morda presegajo konkretne določbe predloga, je pomembno, da se vprašanje RSR-jev postavi v globalni kontekst in da se zavedamo posledic in težav, povezanih z obdelavo tako ogromne količine osebnih podatkov, od katerih so nekateri občutljivi, v okviru svetovne mreže, ki je praktično dostopna organom tretjih držav.
40. Zato je ključno, da pristojni organi (tj. Komisija), kot je to predvideno v predlogu, in organi za varstvo podatkov zagotovijo dejansko spoštovanje ne le konkurenčnih

vidikov predloga, temveč načel o varstvu podatkov (gl. točke 22–35).

V Bruslju, 11. aprila 2008

Peter HUSTINX

Evropski nadzornik za varstvo podatkov
