

I

(Resolucije, priporočila in mnenja)

MNENJA

EVROPSKI NADZORNIK ZA VARSTVO PODATKOV

Mnenje Evropskega nadzornika za varstvo podatkov o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o preiskavah in preprečevanju nesreč in incidentov v civilnem letalstvu

(2010/C 132/01)

EVROPSKI NADZORNIK ZA VARSTVO PODATKOV JE –

(ES) št. 45/2001. To mnenje tako temelji na členu 41(2) iste uredbe. ENVP priporoča, naj se sklic na to mnenje vključi v preambulo predloga.

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

ob upoštevanju Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, zlasti člena 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, zlasti člena 41 uredbe ⁽²⁾

SPREJEL NASLEDNJE MNENJE

I. UVOD

1. Komisija je 29. oktobra 2009 sprejela predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o preiskavah in preprečevanju nesreč in incidentov v civilnem letalstvu ⁽³⁾. Predlagana uredba naj bi nadomestila Direktivo Sveta 94/56/ES o določitvi temeljnih načel za vodenje preiskav nesreč in incidentov v civilnem letalstvu ⁽⁴⁾.
2. Z Evropskim nadzornikom za varstvo podatkov (ENVP) ni bil opravljen posvet, kakor se zahteva v členu 28(2) Uredbe

3. Čeprav ENVP obžaluje, da ni bil pravočasno zaprosen za mnenje, na splošno z zadovoljstvom ugotavlja, da so vidiki varstva podatkov vključeni v predlog. V nekaterih določbah se vztraja pri dejstvu, da predvideni ukrepi ne vplivajo na Direktivo 95/46/ES, zaupnost podatkov pa je eden od številnih pomembnih vidikov predloga.
4. ENVP je kljub temu opredelil nekaj pomanjkljivosti in nejasnosti glede varstva osebnih podatkov. Po opisu okvira in ozadja predloga v poglavju II bodo te pripombe opisane v poglavju III.

II. OKVIR IN OZADJE PREDLOGA

5. Namen predloga je posodobiti obstoječo ureditev na področju preiskav letalskih nesreč. Prejšnja pravila, sprejeta pred petnajstimi leti, ne bi bila več prilagojena novemu skupnemu letalskemu trgu in strokovnemu znanju, ki je potrebno za kompleksnejše letalske sisteme. Vse večje razlike v preiskovalnih zmogljivostih držav članic bi prav tako upravičile novi okvir, ki podpira sodelovanje in usklajevanje nacionalnih organov za preiskave.
6. Predlog se tako osredotoča na vzpostavitev omrežja organov za preiskave v zvezi z varnostjo civilnega letalstva za pospešitev bolj strukturiranega sodelovanja. Prav tako zagotavlja obvezujoča pravila, katerih glavni cilji bi bili opredeliti vzajemne pravice in obveznosti nacionalnih organov za preiskave in Evropske agencije za varnost v letalstvu (EASA), zagotoviti varovanje občutljivih informacij in vzpostaviti enotne zahteve za obdelavo varnostnega priporočila.

⁽¹⁾ UL L 281, 23.11.1995, str. 31.

⁽²⁾ UL L 8, 12.1.2001, str. 1.

⁽³⁾ COM(2009) 611 konč.

⁽⁴⁾ UL L 319, 12.12.1994, str. 14.

7. ENVP nima pripomb k splošnemu cilju predloga in popolnoma podpira podano pobudo, katere namen je izboljšati učinkovitost preiskav ter tako preprečiti pojav letalskih nesreč v prihodnosti. Spodnja opažanja se bodo osredotočila na vidike predloga, ki vplivajo na varstvo osebnih podatkov, kar predvsem vključuje obdelavo podatkov s seznamov potnikov, podatkov o žrtvah, njihovih družinah in pričah ter kabinskem osebju med različnimi stopnjami preiskave in v okviru izmenjave informacij med organi za preiskave.

III. ANALIZA PREDLOGA

III.1 Cilj predloga

8. V uvodni izjavi 3 in členu 1 se znova opozarja na omejitev, ki je navedena že v obrazložitvenem memorandumu predloga, v skladu s katero bi moral biti edini cilj preiskav v zvezi z varnostjo preprečevanje nesreč in incidentov v prihodnosti brez porazdelitve krivde ali odgovornosti. ENVP pozdravlja to natančnost, ki je v skladu z načelom omejitve namena iz člena 4 Uredbe (ES) št. 45/2001 in člena 6 Direktive 95/46/ES. V skladu s temi določbami se morajo osebni podatki obdelati za določene, izrecne in zakonite namene in se ne smejo nadalje obdelovati na način, ki ni združljiv s temi nameni.

9. Čeprav je ta omejitev namena izrecno navedena na začetku predloga, je pomembno, da nobeno odstopanje tega načela ne oropa njegovega bistva, kot bo proučeno v poglavjih od III.4 do III.6.

10. ENVP ugotavlja, da se v osnutku uredbe poleg glavnega namena, to je izboljšanja letalske varnosti, določa tudi zbiranje osebnih podatkov v okviru pomoči žrtvam in njihovim družinam (člen 23). ENVP ne vidi nobenih težav v zvezi s skladnostjo med tem namenom in namenom preiskave v zvezi z varnostjo. Vendar bi člen 1 Uredbe lahko dopolnili, da bi se v njem pravilno izražala oba vidika Uredbe.

III.2 Zbiranje informacij

11. V predlogu je podrobno opisana cela vrsta informacij, do katerih imajo dostop tisti, ki so odgovorni za preiskavo. Med temi informacijami so zlasti osebni podatki, kot so podatki, ki jih vsebujejo posnetki poleta in morebitni drugi posnetki, rezultati preiskav teles žrtev ali ljudi, ki so sodelovali pri upravljanju zrakoplova, in zaslišanja prič, od katerih se lahko zahtevajo ustrezne informacije ali dokazila.

12. Te informacije so dostopne glavnemu preiskovalcu, njegovim strokovnjakom in svetovalcem ter pooblaščenim zastopnikom na podlagi potrebe po seznanitvi s podatki. EASA ima med sodelovanjem v preiskavi pod nadzorom glavnega preiskovalca prav tako pravico do dostopa do nekaterih od teh informacij, z nekaj izjemami, na primer, ko priča ne želi, da se njena izjava objavi.

13. Predlog prav tako določa pogoje, v skladu s katerimi bi seznam potnikov moral biti dan na razpolago. Namen pri tem ni povezan le z vodenjem preiskave, temveč tudi s potrebo po povezovanju z družinami in v zvezi z zdravstvenimi službami.

14. ENVP pozdravlja raven podrobnosti, ki jo predlog določa glede pogojev za zbiranje osebnih podatkov v povezavi z zasledovanim ciljem, ki je v skladu z načelom potrebnosti⁽⁵⁾ zakona o varovanju podatkov.

III.3 Shranjevanje osebnih podatkov

15. Medtem ko ENVP razume potrebo po širokem zbiranju informacij, vključno z osebnimi podatki, kot je navedeno zgoraj, poudarja potrebo po strogih pravilih v zvezi z njihovim shranjevanjem in razkrivanjem tretjim osebam.

16. Glede shranjevanja je v členu 14 predloga predvidena potreba po ohranitvi dokumentov, gradiva in posnetkov iz očitnih razlogov, povezanih z vodenjem preiskave. Vendar pa v predlogu ni navedeno, kako dolgo naj bi se te informacije hranile. V skladu z načeli varovanja podatkov⁽⁶⁾ je treba osebne podatke hraniti „v obliki, ki dopušča identifikacijo posameznikov, na katere se nanašajo osebni podatki, le toliko časa, kakor je potrebno za namene, za katere so bili zbrani ali za katere se nadalje obdelujejo“. V skladu s tem je treba osebne podatke načelno izbrisati takoj, ko je preiskava končana, ali pa jih je treba hraniti v anonimni obliki, če popolno brisanje ni mogoče.⁽⁷⁾ Razloge, zaradi katerih je določljive podatke treba hraniti dlje časa, je treba navesti in utemeljiti, vključevati pa morajo tudi merila, s katerimi so opredeljeni tisti, ki so pooblaščen za hranjenje podatkov. V predlogu je treba vključiti tako določbo, ki bi se horizontalno uporabljala za vse osebne informacije, izmenjane prek omrežja.

⁽⁵⁾ Člen 4 Uredbe (ES) št. 45/2001 in člen 6 Direktive 95/46/ES.

⁽⁶⁾ Člen 4(e) Uredbe (ES) št. 45/2001 in člen 6(e) Direktive 95/46/ES.

⁽⁷⁾ Anonimizacijo je treba razumeti kot onemogočenje nadaljnje identifikacije posameznika. Za nekatere vrste informacij, kot je glasovni posnetek, popolna anonimizacija ni mogoča, kar govori v prid potrebi po strožjih zaščitnih ukrepih, da bi se izognili morebitnim zlorabam.

III.4 Razpoložljivost in objava informacij

17. Čeprav je v predlogu načelno navedeno, da se osebne informacije lahko uporabljajo samo za namene preiskave in da jih lahko uporabljajo samo osebe, ki so za take preiskave odgovorne, pa besedilo vključuje nekaj večjih odstopanj⁽⁸⁾.

18. To velja za izjave prič, ki se lahko dajo na razpolago ali se uporabijo v druge namene kot za preiskave v zvezi z varnostjo, če se priča strinja (člen 15.1.a). ENVP znova opozarja, da bi tako soglasje priče moralo biti svobodno, izrecno in prostovoljno, nadaljnja raba informacij pa se ne bi smela nanašati na namen, ki ne bi bil v skladu s preiskavami v zvezi z varnostjo. Če ti pogoji niso izpolnjeni, se soglasje ne sme uporabiti kot podlaga za nadaljnjo uporabo osebnih informacij. Ta pripomba prav tako velja za uporabo soglasja za odstopanje od načela omejitve namena v primeru posnetkov (člen 16).

19. Člen 15 predloga prav tako vsebuje večje odstopanje, ki se nanaša na vse občutljive varnostne informacije⁽⁹⁾. Te informacije, za katere načeloma velja posebno varstvo pred zlorabami, se lahko še zmeraj razkrijejo za kateri koli namen, ki niso preiskave v zvezi z varnostjo, če pristojni pravosodni organ v državi članici tako odloči glede na obstoj prevladujočega interesa in ravnovesja med koristmi razkritja ter njegovega škodljivega domačega in mednarodnega učinka na preiskave in upravljanje varnosti v civilnem letalstvu. ENVP meni, da to odstopanje ne ponuja zadostne pravne varnosti. Zlasti pojem „pristojni pravosodni organ“ bi lahko pripeljal do špekulacije. Upravna odločba vladnega organa (na primer pravosodnega oddelka) ne bi imela iste legitimnosti kot odločba sodišča v vsakem primeru posebej. Celotno v primeru sodne odločbe je treba določiti stroge pogoje: poleg dejstva, da mora zakon dovoljevati določen namen in da mora obstajati prevladujoč javni interes⁽¹⁰⁾, je treba upoštevati interese in temeljne pravice posameznikov, na katere se podatki nanašajo. Zlasti dejstvo, da je osebne informacije, ki jih je posameznik podal v okviru preiskave v zvezi z varnostjo, mogoče uporabiti zoper njega v sodnem postopku, lahko vpliva na zakonitost postopka. ENVP poziva k razjasnitvi tega odstopanja in k podrobnemu

postopku, vključno s strožjimi zaščitnimi ukrepi za varovanje temeljnih pravic posameznikov, na katere se podatki nanašajo.

20. Prav tako poziva k opredelitvi ene vrste občutljivih varnostnih informacij, navedenih v tem členu, to je informacij, ki so „posebej občutljive in zasebne narave“. Direktiva 95/46/ES določa opredelitev občutljivih podatkov, vendar ni jasno, ali se predlog nanaša na to opredelitev. Če je cilj zajeti in preseči občutljive podatke, kakor so opredeljeni v Direktivi 95/46/ES, bi se primernejša terminologija lahko nanašala na informacije, ki so posebej intimne in zasebne narave, vključno z občutljivimi podatki v smislu Direktive 95/46/ES ter drugimi primeri osebnih podatkov, ki so navedeni v opredelitvi. To je treba razjasniti v členu 2 (določba o opredelitvah pojmov) ali členu 15 predloga.

21. Posnetki so načelno podobno zaščiteni, vendar se lahko dajo na voljo ali uporabijo v druge namene v nekaterih primerih, vključno z uporabo za plovnost ali vzdrževanje, če se posnetki uporabijo anonimno (so deidentificirani) ali če so razkriti po varnostnih postopkih. Te izjeme so alternativa in niso kumulativne. ENVP sprašuje, zakaj posnetki praviloma ne bi bili deidentificirani – to je anonimizirani⁽¹¹⁾: treba je utemeljiti, zakaj se za plovnost ali vzdrževanje zahteva obdelava določljivih osebnih podatkov. Poleg tega je tretja izjema, ki omogoča razkritje po varnostnih postopkih, preohlapna in nesorazmerna. To izjemo je treba izbrisati, razen če se navedejo posebni zakoniti nameni.

22. Isto načelo deidentifikacije je treba samodejno uporabljati za sporočanje informacij, kot je predvideno v členih 8, 17 in 18 predloga, ki se nanašajo na omrežje in sporočanje informacij. ENVP v tem duhu pozdravlja navedbo obveznosti varovanja poslovne skrivnosti in obveznosti, da se ustreznim zainteresiranim stranem sporočijo samo zadevne informacije. Prav tako podpira načelo, navedeno v členu 19.2, v skladu s katerim se bo v poročilu o preiskavi varovala anonimnost oseb, udeleženih v nesreči ali incidentu.

23. Nazadnje, za objavo seznama potnikov prav tako veljajo nekateri pogoji. V skladu s tem načelom lahko seznam postane javen šele, ko so bile obveščene vse družine potnikov, države članice pa se lahko odločijo, da ta seznam ostane zaupen. ENVP meni, da bi načelo moralo biti

⁽⁸⁾ ENVP je bil zaprosen za mnenje novembra 2008 v spravnem postopku za predlog direktive o določitvi temeljnih načel za vodenje preiskav nesreč v pomorskem sektorju. Glede na analogijo med obema okviroma so bila postavljena podobna vprašanja, pripombe v poglavju III.4, na primer odgovor na prejšnje posvetovanje, pa se osredotočajo na ravnovesje, ki ga je treba najti med razkritjem informacij med preiskavo in varstvom podatkov.

⁽⁹⁾ Vključuje informacije, ki se nanašajo na priče, sporazumevanje med osebami, ki so bile vključene v delovanje plovila, ali posnetke iz enot kontrole letenja. Prav tako se nanaša na informacije, ki so „posebej občutljive narave“, kot so podatki o zdravstvenem stanju.

⁽¹⁰⁾ Opozoriti je treba, da Direktiva 95/46/ES omogoča odstopanja od načela omejitve namena, samo če se to določi z zakonom in če je treba zavarovati nekatere javne interese v skladu s pogoji njenega člena 13.

⁽¹¹⁾ Deidentifikacija bi zadostila načelu sorazmernosti, če jo lahko razumemo kot popolno anonimizacijo, z drugimi besedami, če ponovna identifikacija posameznika ni mogoča (glej opombo 5).

obrnjeno. Seznam bi načelno moral biti zaupen, vendar bi se države članice v posebnih primerih in na podlagi upravičenega razloga lahko odločile, da bodo ta seznam objavile po tem, ko obvestijo vse družine in pridobijo njihovo soglasje za objavo imena njihovega sorodnika. ENVP priporoča ustrezno spremembo člena 22.3.

III.5 Izmenjava informacij med državami članicami in s tretjimi državami

24. Eden od glavnih namenov osnutka uredbe je vzpostaviti omrežje, da si lahko organi za preiskave izmenjujejo informacije in izkušnje. V skladu s členom 8.6 osnutka predloga si organi za preiskave v zvezi z varnostjo, ki sodelujejo pri delu omrežja, izmenjujejo vse informacije, ki so jim na voljo v zvezi z uporabo uredbe. Sprejmejo vse potrebne ukrepe za zagotovitev zaupnosti takih informacij v skladu z veljavno nacionalno zakonodajo ali pravom Skupnosti.

25. ENVP pozdravlja predvidene ukrepe, kar zadeva zaupnost informacij, in zlasti obveznost nerazkritja informacij, ki jih Komisija šteje za zaupne. Če se osebne informacije obdelajo prek omrežja, ENVP meni, da bi morala te varnostne ukrepe dopolniti obveznost, da se jamči za točnost teh podatkov in da vsi člani omrežja, ki obdelujejo take osebne podatke, usklajeno izvedejo morebitne popravke ali izbrise.

26. Vlogo arhiva, navedenega v členu 15.3, je treba pojasniti v zvezi s kroženjem informacij znotraj omrežja. Zlasti je treba pojasniti, kot je bilo neuradno sporočeno ENVP, da osrednji arhiv nikakor ni povezan z omrežjem in da ne vsebuje osebnih podatkov. ENVP v zvezi s tem navaja, da bi informacije, kot so številke leta, lahko omogočile posredno identifikacijo posameznikov, udeleženih v letalski nesreči ali incidentu. Kot minimalno pravilo bi uredba morala opredeljevati, da informacij, shranjenih v arhivu, ni mogoče uporabiti za izsleditev posameznikov, udeleženih v letalski nesreči ali incidentu.

27. ENVP ugotavlja, da so opazovalci in strokovnjaki, med katerimi so lahko predstavniki letalskih podjetij ali proizvajalci zrakoplovov, lahko povabljeni, naj se vključijo v omrežje. Imeli bi dostop do informacij iste vrste kot člani omrežja, razen če bi se Komisija v posameznem primeru odločila, da so informacije zaupne in da je dostop do njih omejen. Ta določba bi lahko dopuščala možnost, da bi tretje osebe dostopale do osebnih podatkov, ki se nanašajo na primer na žrtve ali priče, če te ne veljajo za zaupne. ENVP meni, da je treba v okviru tega predloga osebne podatke vedno obravnavati kot zaupne. V nasprotnem primeru morajo imeti tretje osebe omejen dostop do osebnih podatkov.

28. To je še toliko pomembneje, če strokovnjaki ali opazovalci predstavljajo tretje države ali če se preiskava izvaja skupaj s preiskovalci iz tretjih držav, ki ne bi zagotovile ustrezne ravni zaščite. V predlog bi lahko bila dodana določba, ki bi opozarjala, da se osebni podatki ne smejo posredovati predstavnikom iz tretje države, ki ne zagotavlja ustrezne ravni zaščite, razen v primeru, ko so bili izpolnjeni posebni pogoji⁽¹²⁾. To bi veljalo predvsem v zvezi s členom 8 o omrežju in členom 18 o pogojih za sporočanje informacij.

29. Ta opažanja še enkrat zahtevajo splošno načelo anonimizacije osebnih podatkov na zgodnji stopnji procesa in takoj ko identifikacija ni več potrebna za izvedbo preiskav, kot je že navedeno v poglavju III.3.

III.6 Vloga Komisije in agencije EASA

30. ENVP ugotavlja, da sta Komisija in agencija EASA udeleženi v delovanje omrežja (člena 7 in 8) in da bosta deloma lahko sodelovali v preiskavah v zvezi z varnostjo (člen 9). ENVP opozarja, da mora biti obdelava osebnih podatkov pri teh dveh organih skladna z Uredbo (ES) št. 45/2001 in da jo nadzoruje ENVP. Glede te točke je v uredbo treba dodati ustrezno določbo.

31. ENVP poziva k razjasnitvi obsega, v katerem bo omrežje upravljala Komisija in v katerem bo upravljanje potekalo prek tehnične infrastrukture Evropske unije. Če bi bil namen uporabiti že obstoječe omrežje, je treba vsak načrt za omogočanje interoperabilnosti z obstoječimi podatkovnimi zbirkami jasno navesti in utemeljiti. ENVP poudarja potrebo po zagotovitvi varnega omrežja, dostopnega le za namene, opisane v predlogu, in upravičenim zainteresiranim stranem. Ustrezne vloge in odgovornosti Komisije in agencije EASA⁽¹³⁾ ter katerega koli organa Unije, ki bi bil udeležen v upravljanju omrežja, je treba zaradi pravne varnosti razjasniti v besedilu.

IV. SKLEPNE UGOTOVITVE

32. ENVP pozdravlja dejstvo, da se uredba izrecno uporablja brez poseganja v Direktivo 95/46/ES in tako deloma upošteva načela varovanja podatkov. Vendar pa glede na okvir, v katerem se osebni podatki obdelujejo, meni, da je treba dodati posebne določbe za zagotovitev pravične obdelave.

⁽¹²⁾ Glej člen 9 Uredbe (ES) št. 45/2001 in člen 26 Direktive 95/46/ES.

⁽¹³⁾ Vključno z določili glede vidikov, kot so na primer, kdo upravlja pravice do dostopa do omrežja in kdo jamči za njegovo celovitost.

33. To je toliko bolj potrebno ob upoštevanju okoliščin, v katerih se ti podatki obdelujejo: običajno se nanašajo na posameznike, ki jih je neposredno ali posredno prizadela težka nesreča in/ali izguba sorodnikov. To upravičuje potrebo po učinkoviti zaščiti njihovih pravic in strogih omejitvah posredovanja ali objave osebnih podatkov.
34. Glede na to, da je namen predloga omogočiti preiskavo nesreč ali incidentov in da so osebni podatki pomembni samo, kadar je to potrebno v okviru take preiskave, je treba te podatke načelno izbrisati ali jih anonimizirati, takoj ko je to mogoče, in ne šele na stopnji končnega poročila. To bi bilo zajamčeno z vstavitvijo horizontalne določbe v Uredbo.
35. ENVP prav tako svetuje:
- zagotovitev omejenega roka za shranjevanje osebnih podatkov,
 - zagotovitev usklajenega postopka za dostop, popravek in/ali izbris osebnih podatkov, zlasti pri njihovem posredovanju državam članicam prek omrežja,
 - posredovanje osebnih podatkov predstavnikom tretjih držav mora biti pogojeno z zagotovitvijo zadostne ravni zaščite,
 - razjasnitev vlog in odgovornosti Komisije in agencije EASA z vidika uporabe Uredbe (ES) št. 45/2001.
- strogo opredelitev in omejitev izjem za namen omejitvenega načela,

V Bruslju, 4. februarja 2010

Peter HUSTINX

Evropski nadzornik za varstvo podatkov