

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

OPINIE

EUROPEJSKI INSPEKTOR OCHRONY DANYCH

Opinia Europejskiego Inspektora Ochrony Danych w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie kodeksu postępowania dla komputerowych systemów rezerwacji

(2008/C 233/01)

EUROPEJSKI INSPEKTOR OCHRONY DANYCH,

Kontekst wniosku

uwzględniając Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, w szczególności jego art. 286,

uwzględniając Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej, w szczególności jej art. 8,

uwzględniając dyrektywę 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych,

uwzględniając rozporządzenie (WE) nr 45/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2000 r. o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe i o swobodnym przepływie takich danych, w szczególności jego art. 41,

uwzględniając wniosek o wydanie opinii zgodnie z art. 28 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 45/2001, otrzymany od Komisji Europejskiej w dniu 20 listopada 2007 r.,

WYDAJE NASTĘPUJĄCĄ OPINIĘ:

I. WPROWADZENIE**Konsultacje z Europejskim Inspektorem Ochrony Danych**

1. Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie kodeksu postępowania dla komputerowych systemów rezerwacji (zwany dalej „wnioskiem”) został przesłany EIOD do konsultacji zgodnie z art. 28 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 45/2001.
2. Przedmiotowy wniosek odnosi się do przetwarzania danych dotyczących pasażerów za pomocą komputerowych systemów rezerwacji (zwanymi dalej „KSR”) i jest ściśle związany z innymi systemami gromadzenia i wykorzystywania danych dotyczących pasażerów w UE lub w stosunkach UE z państwami trzecimi. Systemy te są przedmiotem żywego zainteresowania EIOD, który z zadowoleniem przyjął złożony przez Komisję wniosek o konsultację.

3. Celem wniosku jest zaktualizowanie przepisów kodeksu postępowania dla komputerowych systemów rezerwacji, który został ustanowiony w 1989 roku na mocy rozporządzenia Rady (EWG) nr 2299/89. Kodeks ten w coraz większym stopniu zdaje się nie przystawać do nowych warunków rynkowych; aby mógł on wzmocnić konkurencję, wymagałyby uproszczenia, a jednocześnie należałoby utrzymać podstawowe zabezpieczenia oraz zagwarantować konsumentom otrzymywanie obiektywnych informacji.
4. Ochrona danych osobowych nie jest główną kwestią, na której skupia się wniosek. Zważywszy jednak na fakt, że KRS w rzeczywistości przetwarzają wielkie ilości danych osobowych, opracowano konkretny artykuł wniosku odnoszący się do ochrony danych z myślą o uzupełnieniu przepisów dyrektywy 95/46/WE, która ma nadal zastosowanie *lex generalis*.
5. Inne przepisy wniosku również mają wpływ na ochronę danych, nawet jeżeli ich głównym celem jest zapewnienie wszystkim zainteresowanym podmiotom równego dostępu do informacji w warunkach uczciwej konkurencji: ochrona tożsamości subskrybentów, niezależnie od tego, czy są osobami fizycznymi czy przedsiębiorstwami, także wchodzi w zakres ochrony prywatności.
6. EIOD odnotowuje, że przedmiotowy wniosek odnosi się jedynie do tych aspektów funkcjonowania KSR, które obejmują działanie tego systemu jako interfejsu między liniami lotniczymi a biurami podróży. Nie obejmuje on świadczenia innych usług informatycznych, takich jak hosting dla systemu rezerwacji linii lotniczych. Dane osobowe przetwarzane w tym specyficznym kontekście nie będą zatem chronione niektórymi zabezpieczeniami przewidzianymi w omawianym kodeksie postępowania. Ujęte będą one jednak w ogólnym systemie ochrony danych określonym w dyrektywie 95/46/WE.

Zakres opinii

7. W pierwszej części opinii EIOD odniesie się do zakresu zastosowania i warunków zastosowania wniosku w odniesieniu do zastosowania dyrektywy 95/46/WE. Następnie skupi się na elementach merytorycznych i dokona analizy artykułów wniosku związanych z kwestiami ochrony danych. Określone zostaną aspekty pozytywne oraz zasugerowane ewentualne ulepszenia. Szczególna uwaga będzie poświęcona warunkom egzekwowania tych przepisów.
8. W ostatniej części opinii EIOD zajmie się kwestiami wykraczającymi poza konkretne przepisy wniosku i odniesie się do pewnych szerszych konsekwencji przetwarzania — za pomocą KSR — danych dotyczących pasażerów, w przypadku gdy systemy te działają jako interfejs dla biur podróży lub jako dostawcy usług informatycznych. Przedmiotem szczegółowej analizy będzie kwestia dostępu państw trzecich do przechowywanych przez KSR danych dotyczących pasażerów.

II. ZAKRES I WARUNKI ZASTOSOWANIA

9. Wniosek zawiera szczegółowe przepisy dotyczące ochrony danych osobowych. Przepisy te „uszczegóławiają i uzupełniają” przepisy dyrektywy 95/46/WE i pozostają bez uszczerbku dla przepisów wspomnianej dyrektywy⁽¹⁾. Pozytywnym aspektem wniosku jest ten wyraźnie określony związek pomiędzy oboma instrumentami.
10. EIOD zauważa jednak, że zakres zastosowania kodeksu postępowania nie jest identyczny z zakresem zastosowania dyrektywy 95/46/WE. Podstawowym kryterium zastosowania kodeksu postępowania jest *użytkowanie lub oferowanie do użytkowania systemu* na terytorium UE⁽²⁾. Przepisy dyrektywy mają zastosowanie, jeżeli administrator danych prowadzi *działalność gospodarczą* na terytorium państwa członkowskiego lub gdy administrator danych prowadzi *działalność gospodarczą* poza terytorium UE, lecz *wykorzystuje urzędnika* znajdujące się na terytorium UE⁽³⁾.
11. W związku z powyższym można przewidzieć dwa scenariusze odnoszące się do zastosowania kodeksu postępowania:
 - gdy KSR jest umiejscowiony w UE, zastosowanie mają zarówno kodeks postępowania, jak i wspomniana dyrektywa, ponieważ spełnione są kryteria obu tych tekstów,
 - jeżeli KSR jest umiejscowiony poza UE, oferowanie usług na terytorium UE oraz wykorzystanie urzędników znajdujących się na terytorium UE będą miały decydujące znaczenie w określeniu zastosowania obu instrumentów prawnych.

Chociaż kryteria zastosowania kodeksu postępowania i dyrektywy różnią się, w praktyce powinny skutkować łącznym zastosowaniem obu instrumentów: *oferowanie usług za pośrednictwem KSR na terytorium UE* zainicjuje zastosowanie kodeksu postępowania, a wspomniane oferowanie usług w praktyce odbywać się będzie za pomocą urzędników (komputerowych) znajdujących się na terytorium UE, co skutkować będzie również zastosowaniem omawianej dyrektywy.

⁽¹⁾ Art. 11 ust. 9 wniosku.

⁽²⁾ Art. 1 wniosku.

⁽³⁾ Art. 4 ust. 1 lit a) i c) dyrektywy 95/46/WE.

12. Kolejnym następstwem szerokiego zakresu zastosowania kodeksu postępowania i dyrektywy jest ich wpływ na linie lotnicze, które mogą być umiejscowione na terytorium UE lub poza nim. Linie lotnicze, które są umiejscowione poza UE zasadniczo nie podlegają europejskim zasadom ochrony danych, z wyjątkiem przypadków *wykorzystywania* przez nie *urzędów znajdujących się na terytorium UE* do przetwarzania danych osobowych (zastosowanie dyrektywy). Tak byłoby, gdyby np. linie lotnicze wykorzystywały KSR umiejscowiony na terytorium UE jako hosta dla usługi rezerwacji. Należy również odnotować, że dane dotyczące lotów obsługiwanych przez linie lotnicze będą podlegać prawodawstwu UE bezpośrednio po ich przetworzeniu przez KSR, który jest umiejscowiony na terytorium UE lub który oferuje usługi na terytorium UE (zastosowanie kodeksu postępowania).

III. ANALIZA WNIOSKU

Podstawowe zasady dotyczące ochrony danych

13. Art. 11 wniosku przewiduje wykaz gwarancji dotyczących przetwarzania danych osobowych, w tym ograniczenie celu, niezbędność danych, szczegółowa ochrona danych szczególnie chronionych, ograniczenie okresu przechowywania, prawa do informacji i dostępu do danych osoby, której dotyczą dane.
14. Art. 11 precyzuje także w sposób pożądaną kwestię charakteru działania KSR, które należy uważać za administratorów danych w odniesieniu do dokonywania rezerwacji lub wydawania biletów na produkty transportowe. Osoby, których dotyczą dane będą więc mogły wykonywać swoje prawa nie tylko w stosunku do biur podróży lub przewoźników lotniczych, lecz także, w stosownych przypadkach, w stosunku do KSR.
15. Obowiązek zapewnienia dokładności danych przez uczestniczących w systemie przewoźników lub pośredników (choć nie jest ograniczony do danych osobowych) przewidziany w art. 9 jest jednoznacznym odniesieniem do dyrektywy 95/46/WE, zgodnie z którą dane osobowe muszą być dokładne.
16. Należy zauważyć, że te przepisy wniosku są zgodne z uwagami poczynionymi przez Grupę Roboczą art. 29 w zaleceniu nr 1/98⁽⁴⁾. Przepisy te są tym bardziej pożądane, że doprecyzowują niektóre przepisy dyrektywy 95/46/WE: istnieje w szczególności odwołanie do ograniczonego okresu przechowywania danych osobowych w pamięci autonomicznej (*off-line*) (przez 72 godziny) oraz do usuwania informacji po trzech latach; określone są także ograniczenia warunków dostępu związane z pierwotnym celem przetwarzania (rozstrzyganie sporów dotyczących faktur). Przewidziano również przejrzystość przetwarzania — podawanie przez subskrybenta danych kontaktowych dotyczących sprzedawcy korzystającego z systemu oraz informacji o wykonaniu prawa dostępu do danych.

⁽⁴⁾ Zalecenie z dnia 28 kwietnia 1998 r. dotyczące komputerowych systemów rezerwacji, WP10.

17. Obok elementów już uwzględnionych we wniosku, dokument ten można by uzupełnić o trzy inne aspekty.

Dane szczególnie chronione

18. Po pierwsze, jeżeli chodzi o możliwość wyrażenia zgody przez osobę, której dotyczą dane na przetwarzanie danych szczególnie chronionych, należy jednoznacznie stwierdzić, że zgoda taka musi opierać się na wystarczających informacjach. Chociaż art. 2 lit. h) dyrektywy 95/46/WE stwierdza, że w każdym przypadku zgoda powinna być wydana w sposób „konkretny i świadomy i dobrowolny”, w praktyce może nie zawsze odbywać się to w taki sposób. Tak więc art. 11 ust. 3 można by uzupełnić w następujący sposób: „... dane te przetwarzane są tylko wówczas, gdy osoba, której dotyczą dane, udzieliła wyraźnej zgody na ich przetwarzanie na podstawie niezbędnych do tego celu informacji”.

Środki bezpieczeństwa

19. Po drugie, w odniesieniu do kwestii bezpieczeństwa przyjmuje się, że zastosowanie będą mieć ogólne zasady dyrektywy 95/46/WE. EIOD zalecałby uzupełnienie tych zasad o obowiązki koncentrujące się w bardziej bezpośredni sposób na szczególnych cechach danych osobowych przetwarzanych za pomocą KSR. Ponieważ KSR mogą działać jako globalne interfejsy dla linii lotniczych, lecz także jako dostawcy usług lub hosty dla konkretnej linii lotniczej, należy tę wielką ilość danych przetwarzanych dla potrzeb tych dwóch różnych funkcji wyraźnie rozdzielić — za pomocą „chińskich murów” lub innych stosownych środków bezpieczeństwa. EIOD zaleca dodanie — w formie dodatkowego ustępu — tego aspektu do art. 11.

20. Do art. 11 po ust. 4 można by zatem dodać nowy ustęp w brzmieniu: „W przypadku gdy KSR wykorzystuje bazy danych w innym charakterze, takim jak interfejs lub host dla linii lotniczych, należy zastosować środki techniczne i organizacyjne, aby zapobiec łączeniu baz danych oraz aby zadbać o to, by dane osobowe były dostępne wyłącznie do tego określonego celu, w jakim zostały zgromadzone”.

Dane marketingowe

21. Po trzecie EIOD z zadowoleniem przyjmuje warunki określone w art. 7 i art. 11 ust. 5 w stosunku do przetwarzania danych w kontekście analizy rynku. Sprzedawcy korzystający z systemu mogą przekazywać te dane stronom trzecim wyłącznie w formacie uniemożliwiającym zidentyfikowanie osoby, której dotyczą dane, niezależnie od tego, czy dotyczą one organizacji, przedsiębiorstw czy osób fizycznych. Zapis ten ma wprawdzie na celu głównie zapobieżenie identyfikacji biur podróży⁽¹⁾, zakłada się jednak, że anonimizacja odnosi się do każdego rodzaju danych osobowych przetwarzanych w trakcie dokonywania rezerwacji, zatem również do danych osobowych klientów biur podróży. Aspekt ten należy sprecyzować we wniosku przez uzupełnienie art. 11 ust. 5 w następujący sposób: „Anonimizację stosuje się do wszystkich osób, których dotyczą dane

uczestniczących w procedurze dokonywania rezerwacji, w tym do konsumentów końcowych”.

IV. WYKONANIE

22. W związku z szerokim zakresem zastosowania omawianego rozporządzenia, kompetencje Komisji i organów ochrony danych w zakresie dbania o spójność działań zainteresowanych stron rozciągają się na administratorów danych umiejscowionych poza terytorium UE. Bardzo ważne jest, by Komisja, która została jednoznacznie określona we wniosku jako organ odpowiedzialny za wykonanie kodeksu postępowania, dysponowała skutecznymi środkami służącymi zapewnieniu zgodności z zasadami ochrony danych.

23. Aby zapewnić skuteczne wykonanie kodeksu postępowania, należy zagwarantować kontrolę i identyfikowalność danych osobowych w sieci KSR. Dane osobowe są rzeczywiście przekazywane przez różne podmioty, takie jak linie lotnicze lub biura podróży, które mają także dostęp do tych danych, i są przetwarzane przez KSR działające w różnym charakterze, w imieniu linii lotniczych lub nie.

24. Obok potrzeby wyraźnego rozróżnienia odrębnych sfer działania KSR, wydaje się, że schemat przepływów danych w systemie jest warunkiem koniecznym do uzyskania jasnego obrazu obiegu danych osobowych między liniami lotniczymi, biurami podróży i KSR. Aspekt ten ma podstawowe znaczenie dla oceny kompetencji różnych organów odpowiedzialnych za wykonanie kodeksu postępowania (organów ochrony danych i Komisji).

25. Jest to tym bardziej istotne ze względu na fakt, że KSR są z sobą połączone oraz z powodu złożoności sieci KSR. Należy sprecyzować zakres, w którym np. do danych osobowych wprowadzonych za pośrednictwem linii lotniczej lub biura podróży, będących klientami KSR, można uzyskać dostęp na innym etapie — różnym od etapu pierwotnego — za pośrednictwem KSR i można te dane przetwarzać.

26. Zgodnie z art. 12 wniosku Komisja będzie miała prawo, w ramach swoich kompetencji, zainicjować procedury egzekwowania w przypadku naruszenia przepisów rozporządzenia. W kompetencjach Komisji będzie zatem leżeć między innymi kontrola zgodności z zasadami ochrony danych, które to zasady zawarte są w omawianym rozporządzeniu.

27. W takim przypadku funkcje Komisji działającej w tym charakterze mogą nakładać się na funkcje krajowych organów ochrony danych, w takim stopniu, w jakim działalność KSR lub sprzedawcy korzystającego z systemu wchodzi w zakres zastosowania krajowego ustawodawstwa w zakresie ochrony danych. Należy wówczas zapewnić spójne procedury egzekwowania i współpracy. Grupa Robocza art. 29 mogłaby stanowić właściwe forum służące ułatwiania takiej współpracy.

⁽¹⁾ Uzasadnienie, pkt 5. Szczegółowe wyjaśnienia zawarte są w „Szczegółowym wyjaśnieniu wniosku”.

28. Ponadto, działając w ramach swoich kompetencji, Komisja będzie zajmować się konkretnymi zbiorami danych, w tym wszystkimi elementami domniemanego naruszenia przepisów rozporządzenia (do dostępu zainteresowanych stron do zbiorów danych odniesiono się np. w art. 15 wniosku). We wspomnianych zbiorach danych znajdują się więc na pewno dane osobowe, co będzie implikować właściwość EIOD w zakresie nadzorowania takiego przetwarzania w ramach wypełniania jego zadań w odniesieniu do instytucji europejskich, zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 45/2001, podobnie jak to ma miejsce w przypadku wszystkich spraw, w których Komisja działa w charakterze administratora danych.

V. DOSTĘP PAŃSTW TRZECICH DO DANYCH DOTYCZĄCYCH PASAŻERÓW

29. Kwestia dostępu państw trzecich do danych dotyczących pasażerów doprowadziła do zawarcia szczegółowych umów między Unią Europejską a tymi państwami trzecimi, a zwłaszcza między UE a Kanadą w lipcu 2005 roku oraz między UE a Stanami Zjednoczonymi w lipcu 2007 roku. Zgodnie z tymi umowami dane dotyczące przelotu pasażera (PNR) przekazywane przez linie lotnicze organom zagranicznym muszą spełniać konkretne warunki związane z ochroną danych.
30. W tym kontekście KSR pełniłyby różne role, w zależności od tego, czy działają one w charakterze hosta czy interfejsu dla danych linii lotniczych.

KSR działający w charakterze hosta dla linii lotniczych

31. Jak wspomniano wcześniej, linie lotnicze, które nie zarządzają własnym systemem rezerwacji często zlecają wykonanie takiej usługi stronie trzeciej, którą może być KSR. W takim przypadku KSR nie działa w charakterze interfejsu dla biur podróży, lecz jako dostawca usług dla danej linii lotniczej. W takim charakterze (hosta) KSR mógłby przekazywać dane dotyczące przelotu pasażera (PNR) organom państwa trzeciego.
32. Zgodnie z opinią Komisji ⁽¹⁾ taka działalność KSR wykracza poza zakres zastosowania rozporządzenia, tak więc obowiązki tego systemu związane z przekazywaniem danych stronom trzecim nie są w takich okolicznościach naruszane. W odniesieniu do warunków przekazywania danych państwom trzecim, nadal jednak mają zastosowanie ogólne zasady ochrony danych określone w dyrektywie 95/46/WE, podobnie jak zasady sformułowane w konwencji Rady Europy nr 108.
33. Zdaniem EIOD podmioty świadczące takie usługi informacyjne są odpowiedzialne za usługę, którą wykonują, oraz za dalsze przekazywanie danych stronie trzeciej. W tym kontekście podmioty takie należy uważać za współadministratorów danych — wraz z odnośnymi liniami lotniczymi — w odniesieniu do świadczonej przez nie usługi. Z powyższego wynika, że przekazywanie państwu trzeciemu danych dotyczących pasażerów przez dostawcę usługi, niezależnie od tego czy jest nim KSR czy inny dostawca usług informatycznych, musi spełniać warunki określone

we wszelkich umowach międzynarodowych zawartych z tym państwem.

34. Obowiązki mogłyby obejmować rozwiązanie kwestii praktycznych, takich jak sposoby przekazywania danych oraz przejście z funkcji „pchania” do „przyciągania”, co oznacza, że dostawca usług informatycznych kontroluje warunki przekazywania danych oraz charakter przekazywanych danych. Należy również uwzględnić obowiązki w zakresie przejrzystości; stosowne działania należy uzgadniać z liniami lotniczymi i podejmować je w stopniu odpowiadającym skutecznemu świadczeniu usług rezerwacji przez dostawcę usług informatycznych. Osoba, której dotyczą dane, powinna mieć także możliwość wnoszenia skarg przeciwko KSR w związku z przetwarzaniem danych przez KSR w kontekście omawianego przekazywania danych osobie trzeciej.

Działalność KSR w charakterze interfejsu

35. Niezależnie od sytuacji, w której KSR działają w charakterze dostawcy usług i muszą uwzględniać umowy międzynarodowe zawarte między UE a państwami trzecimi, należy również przewidzieć okoliczności, w których KSR działają w charakterze interfejsu: w takim przypadku każdy wniosek dotyczący danych osobowych złożony przez stronę trzecią jest objęty warunkami rozporządzenia i zasadniczo takie przekazanie danych nie powinno być dozwolone. Zgodnie zresztą z art. 11 ust. 4 wniosku dostęp do danych KSR jest dozwolony tylko w przypadku sporów dotyczących faktur. Istotny jest fakt, że przepis ten ma zastosowanie niezależnie od sytuacji KSR (niezależnie od tego, czy znajduje się on na terytorium UE, czy Stanów Zjednoczonych), o ile usługi są oferowane są do użytkowania na terytorium Wspólnoty.

VI. WNIOSEK

36. EIOD z zadowoleniem przyjmuje uwzględnienie we wniosku zasad ochrony danych, które doprecyzowują przepisy dyrektywy 95/46/WE. Przepisy te zwiększają pewność prawną; pożyteczne byłoby także ich uzupełnienie dodatkowymi zabezpieczeniami w trzech kwestiach: zapewnienia w pełni świadomej zgody osoby, której dotyczą dane, na przetwarzanie danych szczególnie chronionych; zapewnienie środków bezpieczeństwa uwzględniających różne usługi oferowane przez KSR; oraz ochronę danych marketingowych (zob. pkt 18–21 niniejszej opinii).
37. Jeżeli chodzi o zakres zastosowania przedmiotowego wniosku, ze względu na kryteria, które sprawiają, że wniosek ma zastosowanie do KSR umiejscowionych w państwach trzecich, należy podnieść kwestię jego zastosowania w praktyce w sposób spójny z zastosowaniem *lex generalis*, tzn. dyrektywy 95/46/WE (zob. pkt 9–12).
38. Aby zapewnić skuteczne wykonanie wniosku, zdaniem EIOD, należy podejść do całej problematyki KSR w sposób jasny i kompleksowy z uwzględnieniem złożoności sieci KSR i warunków dostępu stron trzecich do danych osobowych przetwarzanych przez KSR.

⁽¹⁾ Decyzja C(2005) 652/1 w sprawie zgodności dostępu USA do danych dotyczących przelotu pasażera (PNR) z rozporządzeniem (EWG) nr 2299/89 w sprawie kodeksu postępowania dla komputerowych systemów rezerwacji.

39. Nawet jeżeli te kwestie wykraczają poza konkretne przepisy wniosku, za istotne uważa się rozważanie kwestii KSR w kontekście całościowym oraz uświadomienie sobie konsekwencji i wyzwań związanych przetwarzaniem tak wielkiej ilości danych osobowych, których część ma charakter szczególnie chroniony, w globalnej sieci w praktyce dostępnej dla organów państw trzecich.
40. Podstawowe znaczenie ma zatem zapewnienie przez organy, w których kompetencjach leży egzekwowanie przepisów, tzn. Komisję, tak jak przewiduje to wniosek, a także organów ochrony danych (zob. pkt 22–35), skutecznego

ich przestrzegania nie tylko w odniesieniu do aspektów wniosku dotyczących konkurencyjności, lecz także w odniesieniu do zasad ochrony danych.

Sporządzono w Brukseli, dnia 11 kwietnia 2008 r.

Peter HUSTINX
Europejski Inspektor Ochrony Danych
