I

(Állásfoglalások, ajánlások és vélemények)

VÉLEMÉNYEK

EURÓPAI ADATVÉDELMI BIZTOS

Az európai adatvédelmi biztos véleménye a számítógépes helyfoglalási rendszerek ügyviteli szabályzatáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletjavaslatról

(2008/C 233/01)

AZ EURÓPAI ADATVÉDELMI BIZTOS,

tekintettel az Európai Közösséget létrehozó szerződésre, és különösen annak 286. cikkére,

tekintettel az Európai Unió Alapjogi Chartájára, és különösen annak 8. cikkére,

tekintettel a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló, 1995. október 24-i 95/46/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvre,

tekintettel a személyes adatok közösségi intézmények és szervek által történő feldolgozása tekintetében az egyének védelméről, valamint az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló, 2000. december 18-i 45/2001/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletre, és különösen annak 41. cikkére,

tekintettel az Európai Bizottságtól 2007. november 20-án kapott, a 45/2001/EK rendelet 28. cikkének (2) bekezdése szerinti véleménykérésre,

ELFOGADTA A KÖVETKEZŐ VÉLEMÉNYT:

I. BEVEZETÉS

Konzultáció az európai adatvédelmi biztossal

1. A Bizottság a 45/2001/EK rendelet 28. cikke (2) bekezdésének megfelelően egyeztetés céljából megküldte az európai adatvédelmi biztos részére a számítógépes helyfoglalási rendszerek ügyviteli szabályzatáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletjavaslatot (a továbbiakban: a javaslat).

2. A javaslat az utasadatok számítógépes helyfoglalási rendszerek (a továbbiakban: CRS-ek) általi feldolgozásáról szól, és szorosan kapcsolódik az utasadatok gyűjtésének és felhasználásának egyéb rendszereihez az EU-n belül vagy harmadik országokkal kapcsolatban. E rendszerek az európai adatvédelmi biztos fokozott érdeklődésére tartanak számot, aki üdvözli a Bizottság véleménykérését.

A javaslat összefüggéseiben szemlélve

3. A javaslat célja a 2299/89/EGK tanácsi rendelet által 1989-ben létrehozott számítógépes helyfoglalási rendszerek ügyviteli szabályzatában foglalt rendelkezések naprakésszé tétele. A szabályzat egyre kevésbé felel meg az új piaci feltételeknek, és azt – az alapvető biztosítékok fenntartása, valamint a fogyasztóknak nyújtott semleges tájékoztatás biztosítása mellett – a verseny megerősítése érdekében egyszerűsíteni kellene.

4. A javaslat középpontjában nem a személyes adatok védelme áll. Ugyanakkor figyelembe véve, hogy a CRS-ek nagy mennyiségű személyes adatot dolgoznak fel, a javaslatba külön adatvédelmi cikk került, a *lex generalis*-ként továbbra is alkalmazandó 95/46/EK irányelv rendelkezéseinek kiegészítése érdekében.

5. A javaslat egyéb rendelkezéseinek is van adatvédelmi vonatkozása, még akkor is, ha fő céljuk annak biztosítása, hogy a tisztességes verseny keretében valamennyi érintett szereplő egyenlő tájékoztatást kapjon: az előfizetők – mint természetes személyek vagy vállalkozások – személyazonosságának védelme szintén örvendetes a magánélet védelme szempontjából.

6. Az európai adatvédelmi biztos megjegyzi, hogy a javaslat a CRS-ek tevékenységeivel kizárólag a CRS-eknek a légitársaságok és az utazási irodák közötti interfészi minőségében foglalkozik. Nem terjed ki azonban olyan egyéb informatikai szolgáltatásokra, mint például a légitársaságok helyfoglalási rendszereinek hostingja. Az ebben az eltérő kontextusban feldolgozott személyes adatok tehát nem részesülnek néhány, az ügyviteli szabályzatban foglalt biztosíték előnyeiből. A 95/46/EK irányelv általános adatvédelmi rendszere azonban kiterjed ezen adatokra is.

A vélemény központi kérdései

7. Az európai adatvédelmi biztos véleménye elsőként a javaslat hatályának és alkalmazási feltételeinek kérdésével foglalkozik, 95/46/EK irányelv alkalmazásával összefüggésben. Ezután rátér a javaslat tartalmára, és elemzi a javaslat adatvédelmi vonatkozású cikkeit. Azonosítja a pozitív részeket és lehetséges javítási javaslatokkal él. Az európai adatvédelmi biztos véleményében külön figyelmet szentel e rendelkezések végrehajtási feltételeinek.

8. A vélemény utolsó pontja túlmutat a javaslat konkrét rendelkezésein, és az utasadatok CRS-ek általi feldolgozásának néhány tágabb értelemben vett hatására tér ki, kapcsolódjon ez akár a CRS-ek utazási irodák tekintetében betöltött interfészi szerepéhez vagy informatikai szolgáltatói minőségéhez. A CRS-ekben foglalt utasadatokhoz való, harmadik országok általi hozzáférés külön elemzés tárgyát fogja képezni.

II. ALKALMAZÁSI KÖR ÉS FELTÉTELEK

9. A javaslat részletes rendelkezéseket tartalmaz a személyes adatok védelmére vonatkozóan. Ezek a rendelkezések „pontosítják és kiegészítik" a 95/46/EK irányelvben foglaltakat, az irányelv rendelkezéseinek sérelme nélkül ([1]). A két eszköz közötti egyértelmű kapcsolat pozitívum.

10. Az európai adatvédelmi biztos ugyanakkor megjegyzi, hogy a szabályzat alkalmazási köre nem egyezik meg a 95/46/EK irányelv hatályával. Az ügyviteli szabályzat alkalmazásának meghatározó kritériuma az, ha a *rendszert* az EU területén *kínálják használatra vagy ott használják fel* ([2]). Az irányelv rendelkezései abban az esetben alkalmazandók, ha az adatkezelő valamely tagállam területén *telepedett le*, vagy ha az adatkezelő az EU területén kívül telepedett le ugyan, de az EU területén található *eszközt alkalmaz* ([3]).

11. Az ügyviteli szabályzat és az irányelv alkalmazása tekintetében ezért különböző forgatókönyvek képzelhetők el:

   – Amennyiben a CRS az EU területén jön létre, az ügyviteli szabályzat és az irányelv egyaránt alkalmazandó, mivel mindkét szöveg kritériumai teljesülnek.

   – Amennyiben a CRS az EU területén kívül jön létre, az EU területén való szolgáltatásnyújtás és az EU területén való eszközhasználat határozza meg mindkét jogi eszköz alkalmazását.

   Bár az ügyviteli szabályzat és az irányelv alkalmazásának kritériumai eltérnek, gyakorlatban a két eszköz együttes alkalmazását kellene eredményezniük: *a CRS-szolgáltatások EU területén való nyújtása* maga után vonja az ügyviteli szabályzat alkalmazását, és ez a szolgáltatásnyújtás a gyakorlatban az EU területén található (számítógépes) eszköz felhasználása révén fog megvalósulni, aminek következményeképpen alkalmazandó lesz az irányelv.

12. Az ügyviteli szabályzat és az irányelv széles alkalmazási körének egy másik következménye – az akár az EU területén belül, akár azon kívül letelepedett – légitársaságokra gyakorolt hatás. Az EU területén kívül letelepedett légitársaságok elvben nem tartoznak az európai adatvédelmi elvek hatálya alá, kivéve, ha a személyes adatok feldolgozásához *az EU területén található eszközt alkalmaznak* (az irányelv alkalmazása). Ez a helyzet áll fenn, ha például a légitársaságok a helyfoglalási szolgáltatáshoz az EU területén létrehozott CRS-t használnak hostként. Meg kell jegyezni, hogy a légi járatokkal kapcsolatos adatok uniós jogszabályi hatály alá esnek attól a pillanattól kezdve, hogy azokat valamely, az EU területén létrehozott vagy az EU területén szolgáltatást nyújtó CRS feldolgozza (az ügyviteli szabályzat alkalmazása).

III. A JAVASLAT ELEMZÉSE

Adatvédelmi alapelvek

13. A javaslat 11. cikke biztosítékokat tartalmaz a személyes adatok feldolgozásával kapcsolatban, ideértve a célkorlátozást, az adatok szükségességét, az érzékeny adatok külön védelmét, korlátozott tárolást, az adatalanyok tájékoztatáshoz való jogát és hozzáférési jogát.

14. A 11. cikk ezenfelül örvendetes módon pontosítja a CRS-ek minőségét is, és kimondja, hogy azok a közlekedési termékhez kapcsolódó helyfoglalás, illetve jegykiállítás tekintetében adatkezelőnek minősülnek. Az adatalanyok ezért jogaikat nem csupán az utazási irodák vagy a légi fuvarozók tekintetében gyakorolhatják, hanem adott esetben a CRS-ek tekintetében is.

15. A részt vevő fuvarozók és az adatokat kezelő közvetítők 9. cikkben foglalt azon kötelezettsége, hogy biztosítsák az adatok pontosságát (bár ez nem korlátozódik a személyes adatokra) egyértelmű hivatkozás a 95/46/EK irányelvre, amelynek értelmében a személyes adatoknak pontosnak kell lenniük.

16. Meg kell jegyezni, hogy a javaslat ezen rendelkezései összhangban állnak a 29. cikk alapján létrehozott munkacsoport 1/98. sz. ajánlásában ([4]) megfogalmazott észrevételekkel. Ezek annál is inkább örvendetesek, mivel pontosítják a 95/46/EK irányelv néhány rendelkezését: hivatkoznak különösen a személyes adatok off-line tárolásának korlátozott időtartamára (72 óra), és az információ három éven belüli megsemmisítésére, a feldolgozás eredeti céljához kapcsolódó korlátozott hozzáférési feltételek mellett (számlázási viták rendezése). A feldolgozás átláthatósága szintén előírás, a rendszerszolgáltató kapcsolattartási adatainak az előfizető általi feltüntetésével és a hozzáférési jogok gyakorlásáról szóló tájékoztatással.

([1]) A javaslat 11. cikkének (9) bekezdése.
([2]) A javaslat 1. cikke.
([3]) A 95/46/EK irányelv 4. cikke (1) bekezdésének a) és c) pontja.
([4]) Az 1998. április 28-i ajánlás a légitársaságok számítógépes helyfoglalási rendszereiről, WP10.

17. Ezen, a javaslatban már benne foglalt elemek mellett a szöveget három kérdés tekintetében még ki lehetne egészíteni.

Érzékeny adatok

18. Először, az adatalanyok azon lehetőségére vonatkozóan, hogy hozzájáruljanak az érzékeny adatok feldolgozásához, egyértelművé kellene tenni, hogy e hozzájárulásnak megfelelő tájékoztatáson kell alapulnia. Bár a 95/46/EK irányelv 2. cikkének h) pontja kimondja, hogy a hozzájárulás minden esetben „*önkéntesnek, kifejezettnek és tájékozottnak*" kell lennie, ez a gyakorlatban nem mindig valósul meg. A 11. cikk (3) bekezdését tehát az alábbi módon lehetne kiegészíteni: „… azokat csak abban az esetben lehet feldolgozni, ha az adatalany kifejezett, *tájékoztatáson alapuló* hozzájárulását adta az említett adatok feldolgozásához".

Biztonsági intézkedések

19. Másodszor, a biztonsági kérdések tekintetében feltételezhető, hogy a 95/46/EK irányelv általános elvei lesznek alkalmazandók. Az európai adatvédelmi biztos javasolja ezen elveknek a CRS-ek által feldolgozott személyes adatok sajátosságaira közvetlenebbül összpontosító követelményekkel való kiegészítését. Mivel a CRS-ek globális interfészként működhetnek a légitársaságok számára, ugyanakkor betölthetik egy adott légitársaság szolgáltatójának vagy hostjának szerepét is, az e két eltérő feladathoz kapcsolódóan feldolgozott nagy mennyiségű adatot egyértelműen külön kellene választani, „kínai" falat emelve közéjük vagy egyéb megfelelő biztonsági intézkedést alkalmazva. Az európai adatvédelmi biztos ennek – a 11. cikk új bekezdéseként – való beépítését javasolja.

20. A 11. cikk tehát a (4) bekezdés után új bekezdéssel egészülhetne ki, amelynek szövege a következő lenne:„*Amennyiben egy CRS különböző minőségekben – légitársaságok interfészeként vagy hostjaként – üzemeltet adatbázisokat, az adatbázisok közötti összekapcsolódás megakadályozása, valamint annak biztosítása érdekében, hogy a személyes adatok csak gyűjtésük meghatározott céljára legyenek hozzáférhetők, technikai és szervezési intézkedéseket kell hozni*".

Értékesítési adatok

21. Harmadszor, az európai adatvédelmi biztos üdvözli a 7. cikkben, valamint a 11. cikk (5) bekezdésében az adatok piacelemzés keretében történő feldolgozására meghatározott feltételeket. Ezeket az adatokat a rendszerszolgáltatók kizárólag nem azonosítható formában szolgáltathatják ki harmadik feleknek, függetlenül attól, hogy szervezetek, vállalatok vagy természetes személyek adatairól van-e szó. Bár a cél itt főként az utazási irodák azonosításának megakadályozása ([1]), az anonimizálás feltételezhetően a helyfoglalás során feldolgozott valamennyi személyes adatot, így az utazási irodák ügyfeleinek személyes adatait is érinti. Ezt a 11. cikk (5) bekezdésének alábbi kiegészítése révén kellene meghatározni a javaslatban: „*Az anonimizálás a helyfoglalási eljárásban érintett valamennyi adatalanyra, többek között a végső fogyasztókra is vonatkozik*".

IV. **VÉGREHAJTÁS**

22. A rendelet széles alkalmazási köre eredményeként a Bizottság és az adatvédelmi hatóságok azon hatásköre, hogy biztosítsák az érintett szereplők általi megfelelést, kiterjed az EU-n kívül letelepedett adatkezelőkre is. Elengedhetetlen, hogy a Bizottság, amelyet a javaslat egyértelműen az ügyviteli szabályzat végrehajtásának felelőseként nevez meg, hatékony eszközökkel rendelkezzen az adatvédelmi elveknek való megfelelés biztosításához.

23. Az ügyviteli szabályzat hatékony végrehajtása érdekében biztosítani kell a CRS-hálózaton belül a személyes adatok ellenőrzését és nyomonkövethetőségét. A személyes adatokat különböző szereplők továbbítják, azokhoz különböző szereplők férnek hozzá, úgy mint a légitársaságok és utazási irodák, az adatokat pedig a CRS-ek különböző minőségben dolgozzák fel, akár légitársaságok nevében járnak el, akár nem.

24. Annak érdekében, hogy a légitársaságok, utazási irodák és CRS-ek közötti személyesadat-forgalomról pontos kép alakulhasson ki, a CRS-ek különböző tevékenységei egyértelmű szétválasztásának szükségessége mellett előfeltételnek tűnik egy adatáramlási rendszer létrehozása is a rendszeren belül. Ez elengedhetetlen a végrehajtásért felelős különböző hatóságok (adatvédelmi hatóságok és a Bizottság) hatásköreinek értékelése szempontjából.

25. Ezt a CRS-ek összekapcsoltsága és a CRS-hálózat összetettsége még szükségesebbé teszi. Egyértelművé kell tenni, hogy egy CRS ügyfeleként működő valamely légitársaságon vagy utazási irodán keresztül bevitt személyes adatok az eredetitől eltérő CRS-en keresztül milyen mértékben férhetők hozzá és dolgozhatók fel.

26. A javaslat 12. cikkével összhangban a Bizottság hatáskörébe fog tartozni, hogy a rendelet megsértése esetén végrehajtási eljárást kezdeményezzen. A Bizottság hatásköre tehát magában foglalja többek között a rendeletben foglalt adatvédelmi elveknek való megfelelés ellenőrzését is.

27. Ennek során szerepe átfedheti a nemzeti adatvédelmi hatóságok szerepét, amennyiben egy CRS vagy rendszerszolgáltató tevékenységei a nemzeti adatvédelmi jogszabályok hatálya alá esnek. Ilyen esetben koherens végrehajtási eljárásokat és kölcsönös együttműködést kell biztosítani. A 29. cikk alapján létrehozott munkacsoport megfelelő fóruma lehet e koordináció megkönnyítésének.

([1]) Indokolás, 5. pont. További információk. „A javaslat részletes magyarázata".

28. Emellett a Bizottság hatáskörének gyakorlása közben a feltételezett jogsértés valamennyi elemét tartalmazó különös iratokat is kezel majd (például az érintett felek általi, iratokba való betekintést, a javaslat 15. cikkében említettek szerint). Ezek az iratok elkerülhetetlenül tartalmaznak személyes adatokat, ami azt jelentené, hogy feldolgozásuk felügyeletét az európai adatvédelmi biztos látja el a 45/2001/EK rendelettel összhangban az európai intézményekhez kapcsolódó feladatai részeként, csakúgy, mint minden egyéb esetben, amikor a Bizottság adatkezelőként jár el.

V. AZ UTASOK ADATAIHOZ VALÓ, HARMADIK ORSZÁGOK ÁLTALI HOZZÁFÉRÉS

29. Az utasok adataihoz való, harmadik országok általi hozzáférés az Európai Unió és az érintett harmadik országok közötti különös megállapodások létrejöttét eredményezte, ilyen különösen az EU és Kanada között 2005 júliusában létrejött, valamint az EU és az Egyesült Államok között 2007 júliusában létrejött megállapodás. E megállapodások szerint a légitársaságok által külföldi hatóságok felé közölt PNR-adatoknak az adatvédelem tekintetében különös feltételeknek kell megfelelniük.

30. A CRS szerepe ebben az összefüggésben eltér, attól függően, hogy a légitársaságok részére host vagy interfész minőségben jár-e el.

A CRS mint a légitársaságok hostja

31. Amint azt már korábban említettük, azok a légitársaságok, amelyek nem saját maguk kezelik helyfoglalási rendszerüket, e feladatot kiszervezhetik harmadik feleknek, így CRS-eknek is. A CRS itt nem utazási irodák interfészeként jár el, hanem a légitársaság szolgáltatójaként. „Host" minőségében a CRS PNR-adatokat közölhet a harmadik országok hatóságai felé.

32. A Bizottság szerint [1] a CRS ezen tevékenysége nem esik a rendelet hatálya alá, így tehát az abban foglalt, a harmadik államok felé való adattovábbítással kapcsolatos követelmények ilyen körülmények között nem sérülnek. Ugyanakkor – a harmadik államok felé történő adattovábbítás feltételeit illetően – a 95/46/EK irányelv általános adatvédelmi elvei továbbra is alkalmazandók, csakúgy, mint az Európa Tanács 108. egyezménye.

33. Az európai adatvédelmi biztos úgy véli, hogy az ilyen informatikai szolgáltatást nyújtó vállalkozások felelősek az általuk kínált szolgáltatásért és az adatok harmadik felek részére történő továbbításáért. Ebben az értelemben a nyújtott szolgáltatás tekintetében őket és az érintett légitársaságokat társ-adatkezelőnek kell tekinteni. Ez azt vonja maga után, hogy az utasadatoknak a rendszerszolgáltató – akár CRS, akár más informatikai szolgáltató – általi, harmadik ország felé történő továbbításának meg kell felelnie az adott országgal kötött nemzetközi megállapodás feltételeinek.

34. A kötelezettségek magukban foglalhatják olyan gyakorlati kérdések megoldását, mint például az adattovábbítás módjai, valamint a push-eljárásról a pull-eljárásra való átállás, ami azt is jelenti, hogy a továbbítás feltételeit és a továbbított adatok minőségét az informatikai szolgáltató ellenőrzi. Az átláthatósági követelményeket szintén figyelembe kell venni, egyeztetve a légitársaságokkal, és amennyiben a légitársaságok helyfoglalási szolgáltatásait ténylegesen az informatikai szolgáltató végzi. A CRS által a harmadik fél felé való továbbítással összefüggésben végzett adatfeldolgozással kapcsolatban az adatalanynak jogorvoslati lehetőséggel kell rendelkeznie a CRS-el szemben.

A CRS mint interfész

35. Függetlenül attól a helyzettől, amikor a CRS-ek szolgáltatóként járnak el és figyelembe kell venniük az EU és harmadik országok között létrejött nemzetközi megállapodásokat, meg kell vizsgálni azt az esetet is, amikor a CRS-ek interfészi minőségben járnak el: Ebben az esetben minden, személyes adat iránti, harmadik fél részéről érkező kérelemre a rendelet feltételei vonatkoznak, és az adattovábbítás elméletben nem engedélyezhető. A javaslat 11. cikkének (4) bekezdése értelmében a CRS-adatokhoz való hozzáférés kizárólag számlázási viták esetén engedélyezett. Fontos, hogy ez a rendelkezés a CRS helyzetétől (legyen az akár az EU-ban, akár az Egyesült Államokban) függetlenül alkalmazandó, amennyiben a szolgáltatásokat a Közösség területén való igénybevételre kínálják.

VI. ÖSSZEGZÉS

36. Az európai adatvédelmi biztos üdvözli, hogy a javaslat a 95/46/EK irányelv rendelkezéseit pontosító adatvédelmi elveket foglal magában. Ezek a rendelkezések megerősítik a jogbiztonságot és azokat hasznos lehet három ponton további biztosítékokkal kiegészíteni: az érzékeny adatok feldolgozásához az adatalanyok teljes körű tájékoztatáson alapuló hozzájárulásának biztosításával; biztonsági intézkedések hozatalával, figyelembe véve a CRS-ek által kínált különböző szolgáltatásokat, valamint az értékesítési adatok védelmével (lásd e vélemény 18–21. pontját).

37. A javaslat alkalmazási körével kapcsolatban a feltételek, amelyek a javaslatot a harmadik országokban létrehozott CRS-ekre alkalmazandóvá teszik, felvetik a kérdést, hogy a javaslat hogyan alkalmazható a gyakorlatban a *lex generalis*, vagyis a 95/46/EK irányelv alkalmazásával koherens módon (lásd a 9–12. pontot).

38. A javaslat hatékony végrehajtásának biztosítása érdekében az európai adatvédelmi biztos úgy véli, hogy a CRS-ek egész problematikáját világos és átfogó keretben kell szemlélni, figyelme véve a CRS-hálózat összetettségét, valamint a CRS-ek által feldolgozott személyes adatokhoz való, harmadik felek általi hozzáférés feltételeit is.

[1] A C(2005) 652/1 határozat az utas-nyilvántartási adatállományhoz (PNR) való, Egyesült Államok általi hozzáférésnek a számítógépes helyfoglalási rendszerek ügyviteli szabályzatáról szóló 2299/89/EGK rendelettel való összeegyeztethetősége.

39. Még ha ezen kérdések túl is mennek a javaslat konkrét rendelkezésein, az európai adatvédelmi biztos elengedhetetlennek tartja a CRS-kérdés globális összefüggésben való vizsgálatát, valamint az ilyen nagy mennyiségű személyes adat – köztük érzékeny adatok – globális, a harmadik államok hatóságai számára gyakorlatilag hozzáférhető hálózatban való feldolgozásából eredő következmények és kihívások tudatosítását.

40. Ezért nem csupán a javaslat versennyel kapcsolatos vonatkozásai szempontjából, hanem adatvédelmi szempontból is döntő fontosságú, hogy a végrehajtásért felelős illetékes hatóságok, vagyis a Bizottság, a javaslatban előírtak szerint, valamint az adatvédelmi hatóságok biztosítsák a hatékony megfelelést (lásd a 22–35. pontot).

Kelt Brüsszelben, 2008. április 11-én.

Peter HUSTINX

európai adatvédelmi biztos