

I

(Päätöslauseimat, suositukset ja lausunnot)

LAUSUNNOT

EUROOPAN TIETOSUOJAVALTUUTETTU

Euroopan tietosuojavaltuutetun lausunto ehdotuksesta henkilöitä ja kotitalouksia koskeville Euroopan tilastoille vahvistettavista yhteisistä puitteista

(2017/C 87/01)

Ehdotuksen tarkoituksena on yhteisten puitteiden vahvistaminen henkilöitä ja kotitalouksia koskeville Euroopan tilastoille, jotka perustuvat pääasiassa otannoilla kerättyihin yksilötason tietoihin.

Ehdotus sisältää viittauksia hallinnollisten rekisterien käyttöön sekä muihin tietolähteisiin tai innovatiivisiin toimintatapoihin, joilla tuotetaan tilastotietoja suurten tietoaisteiden, massadatan yhteydessä. Uudet innovatiiviset toimintatavat voivat olla lupaavia tilastojen ja tutkimustoiminnan kannalta. Ne aiheuttavat kuitenkin myös riskejä ja haasteita, ja lainsäätäjien on varmistettava, ettei yksilöiden oikeuksista tingitä mahdollisten hyötyjen saavuttamiseksi. Jotta oikeutta yksityisyyteen ja henkilötietojen suojaan voitaisiin suojata tehokkaasti, lainsäätäjien olisi varauduttava näiden lupaavien tekniikkojen mahdollisesti mukanaan tuomiin riskeihin ja haasteisiin ja huolehdittava asianmukaisista suojaustoimista.

Tätä tarkoitusta varten Euroopan tietosuojavaltuutettu suosittelee 8 artiklan tarkistamista sen varmistamiseksi, että kaikki tietojenkäsittely, johon liittyy hallinnollisia rekistereitä ja muita tietolähteitä, on suoritettava sovellettavan tietosuojalainsäädännön mukaisesti ja että yksittäisten henkilöiden suoraan antamien tietojen (lukuun ottamatta tiettyjä laissa säädettyjä poikkeuksia ja edellyttäen, että noudatetaan asianmukaisia suojaotoimia) toimittamisen on oltava vapaaehtoista.

Euroopan tietosuojavaltuutettu korostaa, että 11 artiklan mukaisen hallinnollisiin rekistereihin yhdistämisen yhteydessä on varmistettava, että yhdistäminen tehdään tietosuojalainsäädännön mukaisesti siten, että välttämättömyyden ja suhteellisuuden vaatimukset täyttyvät ja että jäsenvaltion tai unionin lainsäädännön mukaisia erityisiä suojaotoimia noudatetaan.

EUROOPAN TIETOSUOJAVALTUUTETTU

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 16 artiklan,

Euroopan unionin perusoikeuskirjan ja erityisesti sen 7 ja 8 artiklan,

yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta 24 päivänä lokakuuta 1995 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 95/46/EY ja

yksilöiden suojelusta yhteisöjen toimielinten ja elinten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta 18 päivänä joulukuuta 2000 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 45/2001, erityisesti sen 28 artiklan 2 kohdan, ja

ON ANTANUT SEURAAVAN LAUSUNNON:

1. Ehdotuksen taustaa ja tarkoitus

- 1) Euroopan komissio, jäljempänä 'komissio', julkaisi 8. elokuuta 2016 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhteisten puitteiden vahvistamisesta otannoilla kerättyihin yksilötason tietoihin perustuville henkilöitä ja kotitalouksia koskeville Euroopan tilastoille, jäljempänä 'ehdotus' (¹). Samana päivänä komissio pyysi Euroopan tietosuojavaltuutettua, joka on riippumaton neuvoo-antava elin, antamaan lausunnon ehdotuksesta. Myös Euroopan unionin neuvosto, jäljempänä 'neuvosto', pyysi lausuntoa 25. marraskuuta 2016.
- 2) Kuten ehdotuksen 1 artiklassa (Kohde) esitetään, ehdotuksen tarkoituksena on vahvistaa yhteiset puitteet otannoilla kerättyihin yksilötason tietoihin perustuville henkilöitä ja kotitalouksia koskeville Euroopan tilastoille.

(¹) COM(2016) 551 final.

3) Euroopan tietosuojavaltuutettu panee merkille ehdotuksen periaatteelliset tavoitteet. Hän suhtautuu myönteisesti seuraaviin seikkoihin:

- häntä on kuultu ja asetusehdotuksen johdanto-osan 23 kappaleessa viitataan hänen kuulemiseensa
- asetusehdotukseen on sisällytetty johdanto-osan 20 kappale, jossa viitataan sovellettavaan tietosuojalainsäädäntöön (direktiivi 95/46/EY ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 45/2001), sekä
- viittaus tietosuojasäännöksiin henkilöiden eri rekistereihin yhdistämisen yhteydessä (11 artikla).

2. Yleiskatsaus ja keskeisimmät huolenaiheet

- 4) Euroopan tietosuojavaltuutetun tärkein huolenaihe on nykyisen luonnoksen moniselitteisyys, joka liittyy mahdollisuuteen käyttää "hallinnollisia" tietolähteitä ja massadatalähteitä kuten puhelimen paikannustietoja, yritysten rekistereitä ja verotietoja, sosiaaliturvarekistereitä ja potilaskertomuksia sekä työvoimatoimistojen ja sosiaaliturvan hallinnoinnista vastaavien laitosten rekistereitä. Massadata voi tarjota uusia mahdollisuuksia virallisten tilastojen tuottamiseen ja tehostaa sitä, mutta siitä aiheutuu myös erityisiä riskejä, minkä vuoksi tietosuojavaltuutettu ehdottaa asiaan liittyvien säännösten huolellista tarkastelua (¹).
- 5) Euroopan tietosuojavaltuutettu toivoo myös selvennystä sen osalta, että yksittäisten henkilöiden välittömän tietojen antamisen olisi aina oltava vapaaehtoista ja että se edellyttää suostumusta yleisen tietosuojasetuksen (²) nojalla (6 ja 7 artikla), joka muodostaa henkilötietojen käsittelyn oikeusperustan, ellei tietojen antamista nimenomaisesti vaadita unionin tai jäsenvaltioiden lainsäädännössä sovellettavan tietosuojalainsäädännön mukaisesti.
- 6) Euroopan tietosuojavaltuutettu olisi nämä huolenaiheet huomioon ottaen erityisen tyytyväinen, jos lainsäätäjät voisivat selkeyttää asetusehdotuksen 8 artiklan (Tietolähteet ja menetelmät) muotoilua.
- 7) Euroopan tietosuojavaltuutettu katsoo, että myös seuraavia säännöksiä voi olla syytä täsmentää:
- 2 artiklan e alakohta, jossa on "hallinnollisten rekisterien" määritelmä
 - "hallinnollisten tietolähteiden" käyttöä tilastotarkoituksiin koskeva johdanto-osan 4 kappale
 - sovellettavaa tietosuojalainsäädäntöä ja käsitettä "tärkeä yleinen etu" koskeva johdanto-osan 20 kappale
 - otantakehikkoja koskeva 11 artiklan 1 kohta.

3. Suositukset

3.1 Viittaukset sovellettavaan tietosuojalainsäädäntöön (johdanto-osan 20 kappale)

- 8) Ehdotetun asetuksen voimaantulopäivästä riippuen johdanto-osan 20 kappaleessa olevia viittauksia sovellettavaan lainsäädäntöön on mahdollisesti päivitettävä. Erityisesti voi olla tarpeen korvata ne viittauksilla yleiseen tietosuojasetukseen, jota aletaan soveltaa 25. toukokuuta 2018, ja viittauksilla uuteen säädökseen, joka korvaa asetuksen (EY) N:o 45/2001.
- 9) Euroopan tietosuojavaltuutettu toivoisi myös, että jossakin johdanto-osan kappaleessa viitattaisiin tilastollisia tarkoituksia varten tehtävää tietojen käsittelyä koskevien suojatoimien noudattamiseen yleisen tietosuojasetuksen 89 artiklan nojalla.
- 10) Ottaen huomioon, että ehdotuksessa säädetään sellaisten uusista tietolähteistä peräisin olevien tietojen käytöstä, joita voisivat olla esimerkiksi matkapuhelutiedoista saadut paikannustiedot (ks. jäljempänä kohta 3.4, jossa käsitellään 8 artiklaa), Euroopan tietosuojavaltuutettu suosittelee myös erityistä viittausta parhaillaan tarkistettavana olevaan sähköisen viestinnän tietosuojadirektiiviin (³) (tai uuteen sähköisen viestinnän tietosuojadirektiiviin sen voimaantulon jälkeen).

3.2 Viittaukset "tärkeän yleisen edun" käsitteeseen (johdanto-osan 20 kappale)

- 11) Euroopan tietosuojavaltuutettu suosittelee, että ennen ilmaisua "tärkeän yleisen edun" lisätään sanat "direktiivin 95/46/EY 8 artiklan 4 kohdan mukaisen", jotta maallikot saisivat helpommin kyseisen ilmaisun viitteen. Jos tekstissä on tarkoitus viitata yleiseen tietosuojasetukseen, asianomainen viittaus olisi yleisen tietosuojasetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohta.

(¹) Massadatan mahdollisuuksien, riskien ja haasteiden osalta ks. tietosuojavaltuutetun lausunto 7/2015 "Meeting the challenges of big data":

https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2015/15-11-19_Big_Data_EN.pdf. Katso erityisesti osa 1.

(²) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuojasetus) (EUVL L 119, 4.5.2016, s. 1).

(³) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/58/EY, annettu 12 päivänä heinäkuuta 2002, henkilötietojen käsittelystä ja yksityisyyden suojasta sähköisen viestinnän alalla (EYVL L 201, 31.7.2002, s. 37).

3.3 Hallinnollisten rekisterien (2 artiklan e alakohdan ja johdanto-osan 4 kappale) määritelmä

- 12) Ehdotuksen 2 artiklan e alakohdan määritelmän mukaan "hallinnollisilla rekistereillä" tarkoitetaan "muista kuin tilastollisista lähteistä yleensä julkisen tahon omiin tarkoituksiinsa tuottamia tietoja, joiden tarkoituksena ei ole tuottaa tilastoja". Termiä "hallinnolliset rekisterit" käytetään sen jälkeen 8 artiklassa ja johdanto-osan 4 kappaleessa.
- 13) Tämä hallinnollisten rekisterien määritelmä vaikuttaa olevan varsin laaja ja näyttää käytännössä kattavan myös toisen 8 artiklassa käytetyn termin, "kaikki muut tietolähteet". Termi "hallinnolliset tiedot" voi määritelmän nojalla näin ollen kattaa julkisyhteisöjen hallinnollisten rekisterien lisäksi myös muita tietolähteitä, kuten matkapuhelinten paikannustietoja, joita ei arkisen kielenkäytön mukaisessa termin merkityksessä välttämättä katsota "hallinnolliseksi rekisteriksi".
- 14) Tämä ei sinänsä näytä vaikuttavan suoraan henkilötietojen suojan tasoon, kun otetaan huomioon, että 8 artikla kattaa joka tapauksessa "kaikki muut tietolähteet". Lainsäätäjät voisivat kuitenkin selvytyden vuoksi harkita 2 artiklan e alakohdan tarkistamista ja termin "hallinnolliset rekisterit" suppeampaa määrittelyä. Vaihtoehtoisesti lainsäätäjät voisivat poistaa 2 artiklan e alakohdan kokonaan ja sen sijaan sisällyttää 8 artiklaan seuraavan viittauksen: "jonkin organisaation, yleensä julkisen tahon tuottamat hallinnolliset rekisterit, joiden tarkoituksena ei ole tuottaa tilastoja, sekä kaikki muut tietolähteet, menetelmät tai innovatiiviset toimintatavat ...".
- 15) Kuten edellä jo todettiin, johdanto-osan 4 kappaleessa kannustetaan erityisesti käyttämään hallinnollisia lähteitä tilastotarkoituksiin. Euroopan tietosuojavaltuutettu suhtautuu myönteisesti siihen, että kyseisessä johdanto-osan kappaleessa korostetaan tarvetta varmistaa "tällaisten tilastojen laatu, tarkkuus, ajantasaisuus ja vertailukelpoisuus". Tämän säännöksen parantamiseksi entisestään Euroopan tietosuojavaltuutettu suosittelee henkilötietojen suojaan koskevan viittauksen lisäämistä. Kappaleen loppuun voidaan esimerkiksi lisätä seuraava teksti: "sekä henkilötietojen suojaan koskevan oikeuden turvaaminen".

3.4 Tietolähteet ja menetelmät (8 artikla)

- 16) Suoraan vastaajilta saatujen tietojen lisäksi 8 artiklassa mainitaan myös "hallinnolliset rekisterit ja kaikki muut tietolähteet, menetelmät tai innovatiiviset toimintatavat, kunhan ne mahdollistavat vertailukelpoisten ja tässä asetuksessa vahvistettujen erityisvaatimusten mukaisten tietojen tuotannon".
- 17) Ehdotuksen 8 artikla ilmentää tavoitetta, joka esitetään perustelujen sivulla 13 ja jonka mukaan sallitaan ja edistetään "uusien tiedonkeruumuotojen ja vaihtoehtoisten tietolähteiden käyttöä, mukaan luettuna hallinnollinen tieto sekä mallintamisesta ja suurista tietoaaineistoista saatavat estimaatit". Ks. myös jo edellä mainittu ehdotuksen johdanto-osan 4 kappale, jonka mukaan olisi edistettävä "hallinnollisten lähteiden käyttöä tekniikan kehityksen ansiosta" sekä toteutettavuus- ja pilottitutkimuksia koskeva 13 artikla, jossa käsitellään myös muiden tietolähteiden käyttöä.
- 18) Massadatan voi tilastojen alalla kuten muillakin aloilla olla hyötyä esimerkiksi tehokkuuden lisäämisessä. Se voi kuitenkin aiheuttaa myös uusia riskejä. Uuden tietosuojaa koskevan säädöskehityksen, erityisesti yleisen tietosuojasetuksen, tavoitteena on näiden riskien torjunta tarjoamalla suoja, mutta myös mahdollisuuden tarjoaminen joustavuuteen myöhemmän, esimerkiksi tilastotarkoituksiin suoritettavan, käsittelyn tarkoituksiin.
- 19) Todennäköisesti tarvitaan kuitenkin vielä täydentäviä lainsäädäntötoimia tilastoja koskevan kansallisen tai unionin lainsäädännön alalla. Ne voisivat mahdollistaa massadatan laajamittaisemman käyttämisen tilastoissa tavalla, joka on sovellettavan tietosuojalainsäädännön mukaista.
- 20) Nykyisellä ehdotuksella ei pitäisi luoda sitä harhakuvaa, että 8 artikla yksinään tarjoaisi riittävän oikeusperustan suurten tietoaaineistojen eli massadatan käyttämiseen ehdotuksen mukaisiin tarkoituksiin. On erittäin tärkeää, että johdanto-osan kappaleissa ja 8 artiklassa tehdään yhdessä selväksi, että mihin tahansa sellaiseen suurten tietolähteiden käyttöön sovelletaan voimassa olevaa tietosuojalainsäädäntöä, mukaan lukien yleisen tietosuojasetuksen 6 artiklan mukainen asianmukainen oikeusperusta.
- 21) Euroopan tietosuojavaltuutettu suosittelee sen vuoksi, että 8 artiklaa tarkistetaan seuraavasti:

8 artikla

Tietolähteet ja menetelmät

1. Jäsenvaltioiden on toimitettava 1 artiklassa tarkoitetut tiedot käyttämällä yhtä seuraavista lähteistä tai seuraavien lähteiden yhdistelmää sillä edellytyksellä, että ne täyttävät 12 artiklassa annetut laatuvaatimukset **ja että tiedot kerätään ja niitä käsitellään sovellettavassa tietosuojalainsäädännössä säädettyjen suojatoimien mukaisesti ja kyseisiä suojatoimia noudattaen:**

- a) suoraan vastaajilta **heidän suostumuksensa perusteella vapaaehtoisesti [yleisen tietosuojasetuksen] 7 artiklan mukaisesti** saadut tiedot (**ellei tietojen antamista edellytetä erityisesti unionin tai jäsenvaltion lainsäädännössä, jota sovelletaan rekisterinpitäjään ja jossa vahvistetaan myös asianmukaiset toimenpiteet rekisteröityjen oikeuksien ja vapauksien ja oikeutettujen etujen suojaamiseksi**);

b) hallinnolliset rekisterit ja kaikki muut tietolähteet, menetelmät tai innovatiiviset toimintatavat, kunhan ne mahdollistavat vertailukelpoisten ja tässä asetuksessa vahvistettujen erityisvaatimusten mukaisten tietojen tuotannon.

2. Jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle (Eurostat) yksityiskohtaiset tiedot käytetyistä lähteistä ja menetelmistä.

3.5 Otantakehikot (11 artikla)

22) Ehdotuksen 11 artiklan 1 kohdassa säädetään, että otantakehikoihin on sisällytettävä myös *"tiedot, joita tarvitaan henkilöiden yhdistämiseksi muihin hallinnollisiin rekistereihin, siinä määrin kuin se on tietosuojasääntöjen mukaista"*.

23) Euroopan tietosuojavaltuutettu suosittelee, että virkkeen toinen osa muotoillaan uudelleen seuraavasti: *"siinä määrin kuin yhdistäminen näihin muihin rekistereihin on välttämätöntä ja oikeasuhteista sekä erikseen sallittua sovellettavan unionin tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaan, jota sovelletaan rekisterinpitäjään ja jossa vahvistetaan asianmukaiset toimenpiteet rekisteröityjen oikeuksien ja vapauksien ja oikeutettujen etujen suojaamiseksi"*.

4. Päätelmät

24) Euroopan tietosuojavaltuutettu suosittelee, että

- sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi mainitaan viitattaessa sovellettavaan lainsäädäntöön johdanto-osan 20 kappaleessa ja tehdään asianmukaiset päivitykset kaikkiin asianomaisiin viittauksiin sitä mukaa, kun tietosuoja koskevan säädöskehityksen tarkistaminen edistyy;
- selkeytetään viittauksia *"tärkeän yleisen edun"* käsitteeseen johdanto-osan 20 kappaleessa
- tarkistetaan ehdotuksen 8 artiklaa perusteellisesti sen varmistamiseksi, että tietojenkäsittely, johon liittyy hallinnollisia rekistereitä ja muita tietolähteitä, toteutetaan sovellettavan tietosuojalainsäädännön mukaisesti ja että yksittäisten henkilöiden suoraan antamien tietojen (lukuun ottamatta tiettyjä laissa säädettyjä poikkeuksia ja edellyttäen, että noudatetaan asianmukaisia suojatoimia) toimittaminen on vapaaehtoista
- varmistetaan 11 artiklan mukaisen hallinnollisiin rekistereihin yhdistämisen yhteydessä, että yhdistäminen tehdään tietosuojalainsäädännön mukaisesti siten, että välttämättömyyden ja oikeasuhteisuuden vaatimukset täyttyvät ja jäsenvaltion tai unionin lainsäädännön mukaisia erityisiä suojatoimia noudatetaan
- harkitaan 2 artiklan e alakohdassa olevan *"hallinnollisen rekisterin"* määritelmän tarkistamista ja viittauksen lisäämistä henkilötietojen suoja koskevan oikeuden suojaamiseen asiaan liittyvään johdanto-osan 4 kappaleeseen.

Tehty Brysselissä 1. maaliskuuta 2017.

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI
Euroopan apulaistietosuojavaltuutettu
