

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 evropski statistiki (COM(2007) 625 konč.)

(2008/C 308/01)

EVROPSKI NADZORNIK ZA VARSTVO PODATKOV JE –

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 prošnje za mnenje v skladu s členom 28(2) Uredbe (ES) št. 45/2001, ki jo je 17. oktobra 2007 prejel od Evropske komisije –

SPREJEL NASLEDNJE MNENJE:

I. UVOD

Posvetovanje z Evropskim nadzornikom za varstvo podatkov (ENVP)

1. Komisija je 17. oktobra 2007 v skladu s členom 28(2) Uredbe (ES) št. 45/2001/ES poslala ENVP predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o evropskih statistikah (v

nadaljnem besedilu „predlog“) in ga zaprosila za mnenje. Ker je posvetovanje v skladu s členom 28(2) Uredbe (ES) št. 45/2001 obvezno, ENVP pozdravlja izrecno sklicevanje na to posvetovanje v preambuli predloga.

2. ENVP je 5. septembra 2007 podal mnenje o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o statističnih podatkih Skupnosti v zvezi z javnim zdravjem ter zdravjem in varnostjo pri delu (COM(2007) 46 konč.) (v nadaljnem besedilu „mnenje o statističnih podatkih v zvezi z javnim zdravjem“) ⁽¹⁾. Ta predlog se močno navezuje na sedanji predlog, ki je bolj splošne narave; pri njegovi pripravi je bil upoštevan pravni okvir, ki se sedaj spreminja. Kot je bilo poudarjeno že v mnenju o statističnih podatkih v zvezi z javnim zdravjem, sta obe pobudi tesno povezani.

3. Še preden je bilo sprejeto mnenje o statističnih podatkih v zvezi z javnim zdravjem, je bilo na sestanku med ENPV in predstavniki Eurostata ugotovljeno, da je treba izvesti skupen pregled postopkov, ki jih Eurostat uporablja pri obravnavi posameznih zapisov za statistične namene, temu pa lahko sledi predhodno preverjanje. Poleg tega je bilo sklenjeno, da bi moral ta skupni pregled zajemati analizo minimalnega podatkovnega niza, ki je zahtevana za vsak postopek obdelave, ter analizo postopkov obdelave, ki se uporabljajo v okviru Eurostata. Oba elementa sta bila vključena v zaključne ugotovitve navedenega mnenja. ENVP se trenutno skupaj s službami Eurostata pripravlja na izvedbo tega skupnega pregleda ⁽²⁾.

⁽¹⁾ UL C 295, 7.12.2007, str. 1. Na voljo na spletnem mestu ENVP.

⁽²⁾ V skladu s členom 27 Uredbe (ES) št. 45/2001 bi bilo lahko po koncu skupnega pregleda potrebno še predhodno preverjanje posameznih postopkov obdelave.

4. ENVP je poleg tega 20. decembra 2007 odboru Evropskega parlamenta za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve predložil pripombe glede predloga uredbe o popisih prebivalstva in stanovanj ⁽³⁾. Čeprav ga Evropski parlament v zvezi s tem predlogom ni zaprosil za mnenje, je ENVP poudaril, kako pomembno je pri tem varstvo podatkov. Ponovno je izrazil tudi svoje pomisleke glede pravilne opredelitve pravnega okvira, na podlagi katerega se obdelujejo statistični podatki – pojasnil je, da je ta odločilnega pomena –, ter izpostavil potrebo po razjasnitvi določenih pojmov.
5. ENVP pa je kot član Delovne skupine iz člena 29 tudi dejavno sodeloval pri pripravi mnenja o opredelitvi osebnih podatkov ⁽⁴⁾, v kateri so analizirani tudi določeni vidiki statističnih podatkov.

Predlog in njegovo ozadje

6. Glede na obrazložiten memorandum je cilj predloga revizija obstoječega osnovnega pravnega okvira, ki ureja proizvodnjo statistike na evropski ravni, zaradi prilagoditve trenutnemu stanju, ki bo omogočila tudi boljši odziv na prihodnje dogajanje in izzive. Po mnenju Komisije evropska statistika bistveno prispeva k vzpostavitvi informacijskih zmogljivosti, potrebnih za podporo strateških ciljev EU, ter povezanih politik in podpornih mehanizmov.
7. Komisija poleg tega meni, da je zaradi tega potrebna določena stopnja prožnosti v pravilih o statistični zaupnosti, da se omogoči nadzorovan dostop do podrobnih statističnih podatkov, ne da bi pri tem ogrozili visoko stopnjo varstva, ki jo zahtevajo zaupni statistični podatki. Pri tem so bistveni izmenjava zaupnih podatkov v okviru Evropskega statističnega sistema (*European Statistical System – ESS*) in pravila v zvezi z dostopom do takšnih podatkov za raziskovalne namene; zahtevajo posodobitev sedanjih zakonskih zahtev.
8. Člen 285 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti je pravna podlaga za statistične dejavnosti na evropski ravni. V tem členu so določene zahteve, ki se nanašajo na pripravo statističnih podatkov Skupnosti, in, kot je poudarjeno v njegovem drugem odstavku, na skladnost s standardi nepristranskosti, zanesljivosti, objektivnosti, znanstvene neodvisnosti, stroškovne učinkovitosti in zaupnosti statističnih podatkov. V sedanjem predlogu so predstavljene številne spremembe obstoječega pravnega okvira, na primer z izboljšanjem upravljanja statističnih podatkov oziroma združitvijo dejavnosti Evropskega statističnega sistema, pa tudi z uvedbo večje prožnosti v sedanjih pravilih o zaupnosti statističnih podatkov, pri kateri bi hkrati ohranili visoko stopnjo varstva podatkov ⁽⁵⁾.

9. Namen predloga je poenostavitev obstoječega pravnega okvira za proizvodnjo in razširjanje statistike na evropski ravni, zlasti z združitvijo več ločenih besedil zakonodaje Skupnosti na področju statistike v en sam instrument. Obstoječi pravni okvir, ki bo razveljavljen, zajema naslednje zakonodajne akte:

- Uredba Sveta (ES) št. 322/97 z dne 17. februarja 1997 o statističnih podatkih Skupnosti ⁽⁶⁾,
- Uredba Sveta (Euratom, EGS) št. 1588/90 z dne 11. junija 1990 o prenosu zaupnih podatkov na Statistični urad Evropskih skupnosti ⁽⁷⁾,
- Sklep Sveta 89/382/EGS, Euratom z dne 19. junija 1989 o ustanovitvi Odbora za statistične programe Evropskih skupnosti ⁽⁸⁾.

10. Cilj predloga je zagotoviti nadaljnjo uporabo izvedbenih ukrepov iz Uredbe Komisije (ES) št. 831/2002 z dne 17. maja 2002 o izvajanju Uredbe Sveta (ES) št. 322/97 o statističnih podatkih Skupnosti glede dostopa do zaupnih podatkov v znanstvene namene ⁽⁹⁾ in Odločbe Komisije 2004/452/ES z dne 29. aprila 2004 o določitvi seznama organov, katerih raziskovalci imajo dostop do zaupnih podatkov v znanstvene namene ⁽¹⁰⁾.
11. Ker pa je poleg tega pomembno zagotoviti tesno sodelovanje in ustrezno usklajevanje med ESS in Evropskim sistemom centralnih bank, se bo sedanjí predlog uporabljal brez poseganja v Uredbo Sveta (ES) št. 2533/98 z dne 23. novembra 1998 o zbiranju statističnih informacij s strani Evropske centralne banke ⁽¹¹⁾. Glede na to, da v Eurostatu trenutno poteka splošen pregled obdelovanja podatkov, bi lahko pridobljene ugotovitve uporabili tudi za Evropsko centralno banko.
12. ENVP se bo pri analizi posvetil predvsem tistim elementom predloga, ki bi lahko vplivali na varstvo osebnih podatkov.

II. ANALIZA PREDLOGA

13. V uvodni izjavi 18 je navedeno, da je treba zagotoviti pravico do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja ter pravico do varstva osebnih podatkov, kakor je določeno v členih 7 in 8 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.

⁽⁶⁾ UL L 52, 22.2.1997, str. 1.

⁽⁷⁾ UL L 151, 15.6.1990, str. 1.

⁽⁸⁾ UL L 181, 28.6.1989, str. 47.

⁽⁹⁾ UL L 133, 18.5.2002, str. 7.

⁽¹⁰⁾ UL L 156, 30.4.2004, str. 1, kakor je bila popravljena z UL L 202, 7.6.2004, str. 1.

⁽¹¹⁾ UL L 318, 27.11.1998, str. 8. Glej tudi mnenje Evropske centralne banke o navedenem predlogu.

⁽³⁾ COM(2007) 69 konč.

⁽⁴⁾ Delovna skupina za varstvo podatkov iz člena 29, Mnenje št. 4/2007 o pojmu osebnih podatkov, sprejeto 20. junija 2007 (WP 136). Glej zlasti primera 17 in 18.

⁽⁵⁾ Točka 3 obrazložitenega memoranduma.

14. V uvodni izjavi 19 predloga pa je poleg tega navedeno, da ta uredba (predlog) zagotavlja varstvo posameznikov v zvezi z obdelavo osebnih podatkov in določa, kar zadeva evropsko statistiko, pravila iz 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 in iz 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.

15. ENVP pozitivno ocenjuje ti uvodni izjavi, saj potrjujeta, da je treba pri zbiranju statističnih podatkov vsekakor poskrbeti tudi za njihovo varstvo. Kljub temu pa meni, da bi morala biti uvodna izjava 18 naravnana bolj pozitivno, tako kot uvodna izjava 19, glasila pa naj bi se: „*Ta uredba zagotavlja pravico ...*“.

16. ENVP pozdravlja tudi oblikovanje evropskega pristopa k statistiki v uvodnih izjavah 12 in 13. Del tega pristopa je določitev organov, ki pripravljajo statistične podatke. Čeprav evropska statistika sicer običajno temelji na nacionalnih podatkih, ki jih proizvedejo nacionalni statistični organi, se statistika lahko pripravi tudi na podlagi neobjavljenih nacionalnih prispevkov, podsklopov nacionalnih prispevkov in na podlagi evropskih statističnih raziskav ali z usklajenimi koncepti ali metodami. Z vidika varstva podatkov je pomembno, da se določi organ za nadzor nad podatki, ki se uporabljajo za pripravo statistik. Ta organ bo imel enako odgovornost, kot jo ima v skladu z Direktivo 95/46/ES upravljavec podatkov, tudi v povezavi s pravico do obveščanja, pravico posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki, do dostopa ter pravico, da doseže popravek, pa tudi s pravico, da je seznanjen s tem, kdo je prejemnik podatkov (v tem primeru je prejemnik Eurostat), in sicer vedno, kadar je te pravice mogoče uveljavljati.

Varstvo podatkov in zaupnost statističnih podatkov

17. ENVP je v mnenju o statističnih podatkih v zvezi z javnim zdravjem analiziral vzporednost pojmov zaupni podatki in osebni podatki. Ugotovil je, da sta zaupnost statističnih podatkov in varstvo podatkov dva različna pojma, čeprav se zdi, da gre za podobni besedni zvezi ⁽¹²⁾. ENVP je poudaril, da lahko pride do njune zamenjave, zato je treba razjasniti razlike med varstvom podatkov in statistično zaupnostjo.

18. V zvezi s statističnimi načeli ENVP posebej opozarja na člen 2(1)(e) predloga, v katerem je opredeljeno načelo zaupnosti statističnih podatkov. Za razliko od Uredbe (ES) št. 322/97 je tu namesto izraza „statistične enote“ uporab-

ljen izraz „subjekti statističnih podatkov“, ki je podrobneje opredeljen v členu 3(7).

19. ENVP se s spremembo opredelitve ne strinja iz istih razlogov kot v svojem mnenju o statističnih podatkih v zvezi z javnim zdravjem, v katerem je opozoril, da je treba razjasniti razlike med pojmi z dveh različnih področij. V Direktivi 95/46/ES je pojem „posameznik, na katerega se nanašajo osebni podatki“ osrednjega pomena pri opredelitvi „osebnih podatkov“, nanaša pa se izključno na fizične osebe. Opredelitev zaupnosti statističnih podatkov pa ne velja le za fizične osebe, temveč se uporablja tudi za gospodinjstva, gospodarske subjekte in druga podjetja. ENVP zato predlaga, da se v predlogu ohrani pojem statističnih enot, saj bi v tem primeru zajel fizične osebe in gospodinjstva, gospodarske subjekte in druga podjetja, na ta način pa ne bi bile možne zamenjave s pravnim okvirom za varstvo podatkov.

Upravljanje statističnih podatkov

20. ENVP pozitivno ocenjuje besedilo člena 5, v katerem je predvideno, da naj bi bil na spletnem mestu Komisije (Eurostata) objavljen seznam drugih nacionalnih organov, ki jih imenujejo države članice. Preglednost v zvezi z organi, pristojnimi za oskrbovanje Eurostata z ustreznimi podatki o statističnih enotah, bo zaradi seznama boljša.

Kakovost statistike

21. Člen 10 predloga je v celoti posvečen kakovosti, ki naj bi jo dosegali pri pripravi statističnih podatkov. V njem so naštet vidiki kakovosti, ki jih je treba upoštevati. V predlogu je navedeno, da pri uporabi teh vidikov kakovosti Komisija določi načine, strukturo in pogostost poročil o kakovosti iz sektorske zakonodaje, in sicer v skladu z regulativnim postopkom iz člena 27(2) predloga. ENVP želi poudariti, da so načela v zvezi s kakovostjo podatkov opredeljena v členu 4 Uredbe (ES) št. 45/2001, in meni, da bi jih moral Eurostat upoštevati, ko v skladu s členom 10(3) predloga ocenjuje kakovost podatkov, ki mu jih predložijo države članice. Zato predlaga naslednjo spremembo drugega stavka v odstavku 3: „*Komisija (Eurostat) oceni kakovost posredovanih podatkov, tudi z vidika zahtev glede varstva podatkov, in objavi poročila*“.

22. V členu 10(2) je poleg tega uporaba teh vidikov kakovosti predvidena tudi za podatke, ki jih zajema sektorska zakonodaja na posameznih statističnih področjih. V primeru, da se sprejme takšna sektorska zakonodaja, je v členu 10(2) navedeno, da načine, strukturo in pogostost poročil o kakovosti

⁽¹²⁾ Glej točke 14-17 navedenega mnenja.

v okviru zakonodaje določi Komisija. ENVP opozarja, da pričakuje, da se bo Komisija želela posvetovati z njim o sektorski zakonodaji, ki bi jo lahko sprejela v zvezi s statistiko, in ga zaprosila, naj preuči, ali bi bila ta zakonodaja skladna z Uredbo (ES) št. 45/2001.

Razširjanje evropske statistike

23. ENVP soglaša z možnostjo, ki jo nudi člen 18 predloga, o razširjanju statističnih podatkov z anonimiziranimi evidenca. Želi pa opozoriti na splošni pojem „anonimiziranje“.
24. Pri preučevanju anonimnosti z vidika varstva podatkov bi bilo treba upoštevati razlago Delovne skupine iz člena 29 v mnenju o pojmu osebnih podatkov⁽¹³⁾. Po njenem mnenju, ki temelji na Direktivi 95/46/ES, je anonimne podatke mogoče opredeliti kot katero koli informacijo, ki se nanaša na fizično osebo, kadar te osebe ne more identificirati niti upravljavec podatkov ali katera druga oseba, ob upoštevanju vseh sredstev, za katera se pričakuje, da jih bo uporabil bodisi upravljavec bodisi katera koli druga oseba za ugotavljanje identitete tega posameznika. Anonimizirani podatki so potemtakem anonimni podatki, ki so se pred tem nanašali na določljivo osebo, vendar identifikacija ni več mogoča.
25. ENVP je že v mnenju o statističnih podatkih v zvezi z javnim zdravjem poudaril, da pojem anonimnosti sicer z vidika varstva podatkov zajema podatke, ki niso več določljivi, s stališča statistike pa so anonimni tisti podatki, ki niso neposredno določljivi. To pomeni, da bi na podlagi posredne opredelitve te podatke lahko opredelili kot anonimne s stališča statistike, ne pa nujno tudi s stališča varstva podatkov.
26. Da bi se izognili nejasnosti pri eni in drugi razlagi, ENVP predlaga naslednjo spremembo člena 18 predloga: „Posamezni podatki se lahko razširjajo z datotekami za javno uporabo, v katerih so vključene anonimizirane evidence, ki so bile pripravljene na takšen način, da statistične enote ni mogoče identificirati niti neposredno niti posredno ob upoštevanju vseh ustreznih sredstev, ki bi jih tretja oseba lahko predvidoma uporabila“. S tem pojasnilom bi se izognili negotovosti glede tega, kateri podatki so lahko dostopni javnosti.

Prenos zaupnih podatkov

27. V členu 20 je določeno splošno pravilo o prenosu zaupnih podatkov med nacionalnimi organi ter med nacionalnimi organi in Komisijo (Eurostat), v njem pa so navedena tudi pravila v zvezi z izmenjavo zaupnih podatkov za statistične namene med ESS in Evropskim sistemom centralnih bank (ESCB). V členu 20(1) predloga je navedeno, da so načrtovani prenosi upravičeni, če so potrebni za razvoj, proizvodnjo in razširjanje evropske statistike. ENVP meni, da so taki prenosi med Eurostatom in nacionalnimi organi ter med Eurostatom in Evropsko centralno banko (ECB) v skladu s pogoji nujnosti iz členov 7 in 8 Uredbe (ES) št. 45/2001. Poleg tega soglaša s stavkom iz člena 20(1), v katerem je predvideno, da morajo organi, ki so podatke zbrali, vsak nadaljnji prenos izrecno odobriti. ECB je v svojem mnenju o predlogu⁽¹⁴⁾ poleg tega predlagala nekatere spremembe člena 20, da bi bilo iz njega razvidno, kakšna je pravna podlaga za njene pristojnosti pri obdelavi statističnih podatkov ter pri izmenjavi zaupnih podatkov za statistične namene med ESS in ECB. ENVP se strinja s spremembami besedila predloga, ki jih je predlagala ECB.

Dostop do zaupnih podatkov za raziskovalne namene

28. Čeprav je v členu 22 uvedena možnost, da se pod določenimi pogoji odobri dostop do zaupnih podatkov, bi ENVP rad opozoril na to, da dostop raziskovalcev do naborov podatkov ureja Uredba (ES) št. 831/2002, ki je sedanji predlog ne razveljavlja (glej uvodno izjavo 29 predloga). Zato bo Komisija morala pri določanju načinov, pravil in pogojev v zvezi z dostopom upoštevati ne le Uredbo (ES) št. 45/2001, pač pa tudi specifična pravila prej navedene uredbe Komisije v zvezi z dostopom do anonimiziranih mikropodatkov v znanstvene namene.

III. SKLEP

29. ENVP pozdravlja predlog uredbe o evropski statistiki. S to uredbo bi zagotovili trdno splošno pravno podlago za razvoj, proizvodnjo in razširjanje statističnih podatkov na evropski ravni.
30. ENVP pa želi vseeno opozoriti na naslednje:
- ENVP pričakuje, da se bo Komisija posvetovala z njim o sektorski zakonodaji, ki bi jo lahko sprejela v zvezi s statistiko, da bo to uredbo mogoče izvajati, potem ko bo sprejeta,

⁽¹³⁾ Glej opombo 4.

⁽¹⁴⁾ Glej mnenje ECB (UL C 291, 5.12.2007, str. 1) – osnutek predlogov.

-
- spremeniti bi bilo treba uvodno izjavo 18,
 - ponovno bi bilo treba razmisliti o predlaganem pojmu „subjekt statističnih podatkov“, da ne bi prihajalo do zamenjav s pojmi v zvezi z varstvom podatkov,
 - Komisija bi morala pri oceni kakovosti upoštevati načelo kakovosti podatkov,
- v povezavi z razširjanjem podatkov bi bilo treba upoštevati dvoumnost pojma „anonimiziranja“ podatkov.

V Bruslju, 20. maja 2008

Peter HUSTINX

Evropski nadzornik za varstvo podatkov
