

I

(Rezoluții, recomandări și avize)

AVIZE

AUTORITATEA EUROPEANĂ PENTRU PROTECȚIA
DATELOR

Avizul Autorității Europene pentru Protecția Datelor privind recomandarea de regulament al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) nr. 2533/98 al Consiliului din 23 noiembrie 1998 privind colectarea informațiilor statistice de către Banca Centrală Europeană

(2009/C 192/01)

AUTORITATEA EUROPEANĂ PENTRU PROTECȚIA DATELOR,

având în vedere Tratatul de instituire a Comunității Europene, în special articolul 286,

având în vedere Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene, în special articolul 8,

având în vedere Directiva 95/46/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 24 octombrie 1995 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date,

având în vedere Regulamentul (CE) nr. 45/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 decembrie 2000 privind protecția persoanelor fizice cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal de către instituțiile și organele comunitare și privind libera circulație a acestor date, în special articolul 41 ,

A ADOPTAT PREZENTUL AVIZ:

I. INTRODUCERE

Recomandare de modificare a Regulamentului privind colectarea informațiilor statistice de către Banca Centrală Europeană

1. La 23 noiembrie 1998, Consiliul Uniunii Europene a adoptat Regulamentul (CE) nr. 2533/98 privind colectarea informațiilor statistice de către Banca Centrală Europeană (denumit în continuare „Regulamentul (CE) nr. 2533/98”) ⁽¹⁾. În scopul menținerii acestui regulament drept un instrument eficient pentru îndeplinirea sarcinilor

Sistemului European al Băncilor Centrale (denumit în continuare „SEBC”) în ceea ce privește colectarea informațiilor statistice, au fost luate în considerare o serie de amendamente. La 15 septembrie 2008, Consiliul guvernatorilor Băncii Centrale Europene (denumită în continuare „BCE”) a adoptat în unanimitate o recomandare ⁽²⁾ (denumită în continuare „recomandarea”) de regulament al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) nr. 2533/98 ⁽³⁾.

2. La 4 februarie 2009, Consiliul a decis să consulte Autoritatea Europeană pentru Protecția Datelor (denumită în continuare „AEPD”) și a invitat-o să-și prezinte avizul ⁽⁴⁾. Trebuie subliniat că o astfel de consultare la nivel de Coreper, deși neobișnuită, este întemeiată pe articolele 41 și 46 litera (d) din Regulamentul (CE) nr. 45/2001.
3. Principalele articole ale Regulamentului (CE) nr. 2533/98 propuse spre modificare sunt articolele 1, 2, 3 (parțial) și 8. Deși articolul 8 se referă în mod specific la regimul de confidențialitate, AEPD consideră că și celelalte articole pot avea un impact asupra protecției datelor cu caracter personal și, prin urmare, fac parte din analiza actuală.
4. În final, contextul general în care este analizată recomandarea trebuie să țină seama și de propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind statisticile europene ⁽⁵⁾, propunere cu privire la care AEPD

⁽²⁾ JO C 251, 3.10.2008, p. 1.

⁽³⁾ Procedura de adoptare a unor astfel de modificări este întemeiată pe articolul 107 alineatul (6) din Tratatul de instituire a Comunității Europene și, de asemenea, pe articolul 5 alineatul (4) și articolul 41 Statutul Sistemului European al Băncilor Centrale și al Băncii Centrale Europene.

⁽⁴⁾ Consiliul a consultat Comisia Europeană la 13 octombrie 2008, care a prezentat un aviz al Comisiei la 13 ianuarie 2009, COM(2008) 898 final.

⁽⁵⁾ COM(2007) 625 final din 16 octombrie 2007.

⁽¹⁾ JO L 318, 27.11.1998, p. 8.

a emis, de asemenea, un aviz ⁽¹⁾. Ambele texte sunt interconectate. Această conexiune între cele două regulamente implică, după cum s-a subliniat în acest din urmă aviz, că trebuie asigurate cooperarea strânsă și coordonarea adecvată între Sistemul Statistic European și SEBC, în paralel cu menținerea structurilor de guvernare respective. AEPD a explicat, de asemenea, și interpretările pe care le-a dat noțiunilor de confidențialitate și anonim în contextul statisticilor. Această analiză rămâne validă.

II. ANALIZA PROPUNERII

Informații statistice

5. AEPD salută faptul că amendamentele propuse conțin o trimitere specifică la cadrul legal privind protecția datelor. Într-adevăr, în timp de Regulamentul (CE) nr. 2533/98 se referă în prezent doar la Directiva 95/46/CE, acum se propune ca în articolul 8 alineatul (8) să se facă trimitere și la Regulamentul (CE) nr. 45/2001, acesta din urmă referindu-se în mod mai specific la activitățile BCE în calitate de instituție europeană.
6. În plus, această dispoziție confirmă considerentul 34 din Regulamentul (CE) nr. 45/2001 care prevede că: „În conformitate cu articolul 8 alineatul (8) din Regulamentul (CE) nr. 2533/98 al Consiliului din 23 noiembrie 1998 privind colectarea informațiilor statistice de către Banca Centrală Europeană, regulamentul respectiv se aplică fără a aduce atingere Directivei 95/46/CE.” În acest context, se aplică și fără a aduce atingere Regulamentului (CE) nr. 45/2001.
7. După cum s-a explicat în preambulul la recomandare, principalul obiectiv al acesteia îl constituie revizuirea domeniului de aplicare al Regulamentului (CE) nr. 2533/98 pentru a-l menține drept un instrument eficient în realizarea de către BCE a misiunilor SEBC de colectare a informațiilor statistice. De asemenea, acesta ar trebui să garanteze disponibilitatea neîntreruptă a informațiilor statistice ale BCE la calitatea necesară (și) acoperind întreaga gamă de sarcini ale SEBC.
8. Deși expresia „informații statistice” este utilizată foarte mult atât în Regulamentul (CE) nr. 2533/98, cât și în recomandarea adoptată de BCE, AEPD menționează faptul că expresia „informații statistice” nu este definită în niciunul dintre aceste texte, cu excepția doar a unei referințe la definiția cerințelor de raportare [articolul 1 alineatul (1) din Regulamentul (CE) nr. 2533/98]. AEPD consideră că domeniul de aplicare a acestei expresii ar trebui clarificat în contextul Regulamentului (CE) nr. 2533/98, îndeosebi deoarece informațiile statistice pot include și date care provin nu doar de la persoane juridice, ci și de la persoane fizice (descrise și ca unități de observare statistică de referință cu obligații de raportare). Prin urmare, datele cu caracter personal, în sensul Regulamentului (CE) nr. 45/2001 pot fi colectate și, deși aceste date vor fi prelucrate sub o formă statistică, tot ar putea constitui date referitoare la persoane identificabile (de exemplu indirect, printr-un cod sau pentru că este menționat un număr foarte mic de persoane cu anumite caracteristici specifice). În plus,

este la fel de importantă și definirea acestei expresii, deoarece recomandarea se referă la posibilitatea de a se acorda unor organisme de cercetare științifică accesul la informații statistice confidențiale care „nu permit identificarea directă” [articolul 8 alineatul (4)] sau, cu o exprimare pozitivă: care încă permite identificarea *indirectă*.

9. Conform AEPD, expresia ar putea fi înțeleasă într-un mod similar în propunerea de regulament privind statisticile europene (unde este definită drept: „toate formele diferite de statistici, inclusiv date fundamentale, indicatori, conturi și metadata”). Cu toate acestea, în cazul BCE, noțiunea de informații statistice ar trebui limitată la statisticile referitoare la persoane fizice și juridice, statistici procesate în cadrul sferei de competență a BCE. AEPD propune să se includă în considerente clarificări suplimentare cu privire la această expresie.

Obiectivul

10. Conform expunerii de motive a recomandării, arhitectura existentă pentru colectarea de informații statistice se bazează pe o legătură directă între unitățile de observare statistică de referință cu obligații de raportare (persoane fizice și juridice care fac obiectul cerințelor de raportare) și tipuri specifice de statistici [astfel cum este prevăzut la articolul 2 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 2533/98]. În opinia BCE, această arhitectură a devenit ineficientă deoarece tot mai des datele statistice sunt colectate o singură dată și servesc unor obiective statistice multiple, în vederea reducerii sarcinii de raportare. Prin urmare, BCE propune extinderea domeniului de aplicare a acestor obiective prin furnizarea unei liste indicative cu toate obiectivele statistice pentru care pot fi colectate informațiile statistice de la unitățile de observare statistică de referință cu obligații de raportare.
11. AEPD ia act de motivele pentru care este necesară această extindere a domeniului de aplicare, dar subliniază faptul că unul dintre principiile cuprinse în Regulamentul (CE) nr. 45/2001 se referă la limitarea scopului. Conform acestui principiu, datele cu caracter personal trebuie să fie prelucrate în scopuri determinate, explicite și legitime și să nu fie prelucrate ulterior într-un mod incompatibil cu aceste scopuri. Acest principiu, prevăzut la articolul 4 alineatul (1) litera (b), este clarificat și mai mult, fiind prevăzut că „prelucrarea ulterioară a datelor cu caracter personal în scopuri istorice, statistice sau științifice nu este considerată incompatibilă în măsura în care operatorul ia măsurile de securitate adecvate, în special pentru a se asigura că datele nu sunt prelucrate în nici un alt scop și nici utilizate pentru a sprijini dispoziții sau decizii luate în privința unei persoane anume”.
12. Ținând seama de faptele descrise în expunerea de motive a recomandării, AEPD recunoaște că practicile existente nu au fost conforme cu Regulamentul (CE) nr. 45/2001, deoarece datele au fost prelucrate ulterior în scopuri care nu au fost prevăzute în Regulamentul (CE) nr. 2533/98. Chiar dacă s-ar crea o listă „indicativă” de scopuri care depășesc cadrul Regulamentului (CE) nr. 2533/98, tot nu ar fi respectat pe deplin principiul limitării scopului din Regulamentul (CE) nr. 45/2001.

⁽¹⁾ JO C 308, 3.12.2008, p. 1.

13. Cu toate acestea, în comentariile primite de la BCE cu privire la acest aspect s-a subliniat faptul că Regulamentul (CE) nr. 2533/98 rămâne un „regulament-umbrelă” care stabilește unitățile de observare statistică de referință cu obligații de raportare (domeniul de aplicare al entităților de la care BCE poate, eventual, colecta date pentru a-și îndeplini sarcinile). Pentru a putea impune actualele obligații de raportare agenților de raportare, BCE trebuie emită un act juridic BCE care să definească atât unitățile de observare statistică efective, cât și cerințele specifice de raportare.
14. AEPD consideră că orice modificare introdusă în regulament cu privire la acest aspect ar trebui să clarifice măsura în care datele vor fi prelucrate în viitor sau, cel puțin, să indice în mod mai precis scopurile intenționate în limitele competențelor BCE. Prin urmare, AEPD nu se opune extinderii scopurilor în care sunt colectate informațiile statistice, dar propune eliminarea oricărei referințe la stabilirea unei liste indicative de scopuri. În plus, textul ar putea confirma că orice act juridic al BCE care definește unitățile de observare statistică cu obligații de raportare și cerințele specifice de raportare nu trebuie să depășească limitele scopurilor impuse de competențele specifice ale BCE.
15. De asemenea, pentru o și mai bună claritate, AEPD nu poate fi de acord cu explicația furnizată de BCE în expunerea de motive a recomandării, conform căreia „informațiile devin informații statistice atunci când sunt folosite pentru realizarea de statistici, indiferent de scopul inițial pentru care au fost colectate”. Principiul limitării scopului nu permite o astfel de interpretare. Într-adevăr, datele cu caracter personal se colectează în primul rând pentru unul sau mai multe scopuri definite și pot fi folosite ulterior pentru (alte) scopuri statistice, sub rezerva măsurilor de securitate adecvate [a se vedea articolul 4 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul (CE) nr. 45/2001 menționat la punctul 11].
16. În fine, AEPD ia act de faptul că limitarea scopului este deja subliniată în articolul 8 alineatul (4) litera (a), care prevede că „[...] SEBC utilizează informațiile statistice confidențiale ce i-au fost transmise în scopul exclusiv al exercitării misiunilor SEBC, cu excepția oricăreia din următoarele situații: (a) dacă agentul care raportează sau altă persoană juridică, persoană fizică, entitate sau sucursală care poate fi identificată, și-a dat acordul în mod expres pentru utilizarea informațiilor statistice respective în alte scopuri”. Prin solicitarea acordului explicit în vederea extinderii scopului inițial, BCE recunoaște că, în principiu, scopurile ar trebui să fie limitate.

Statistici privind plățile

17. Mai mult, în lista indicativă propusă de scopuri pentru care pot fi colectate statistici de la unitățile de observare statistică de referință cu obligații de raportare, AEPD a observat că recomandarea [articolul 2 alineatul (1)] adaugă noțiunea de „statistici privind plățile” la scopul deja existent de „statistici privind sistemele de plăți”.

Aceasta înseamnă că statisticile care urmează a se colecta vor cuprinde date referitoare la plăți individuale ca parte a statisticilor privind sistemele de plăți (respectiv infrastructura de plăți). Adăugarea statisticilor privind plățile este relevantă pentru a se asigura respectarea normelor privind protecția datelor.

18. Deși AEPD înțelege că articolul 105 alineatul (2) din Tratatul CE mandatează SEBC să promoveze buna funcționare a sistemelor de plăți și că, în acest context, pentru procesul de elaborare a politicilor BCE, sunt necesare informații complete privind atât infrastructurile de plăți, cât și plățile efectuate prin intermediul respectivelor infrastructuri, acest mandat ar trebui limitat la ceea ce este necesar pentru realizarea procesului de elaborare a politicilor BCE și nu ar trebui să permită colectarea de informații financiare care aparțin unor persoane fizice care pot fi identificate (direct sau indirect). Chiar dacă poate înțelege că este importantă colectarea de informații cu privire la plăți în sine - de exemplu, date privind plăți efectuate cu cărți de credit pentru analize conjuncturale sau în scopul stabilirii balanței de plăți, AEPD dorește să sublinieze faptul că indiferent dacă datele privind cărțile de credit sunt colectate de la persoane fizice sau de la societățile emitente de cărți de credit și/sau gestionarii sistemelor de plăți la nivel cumulat, datele respectiv tot mai pot conține informații referitoare la persoanele fizice.
19. Totuși, dacă în anumite cazuri specifice, ar putea exista unele motive pentru a se procesa astfel de statistici privind plățile, BCE a indicat că se va conforma cadrului juridic aplicabil privind protecția datelor. Acest lucru se referă și la nevoia de a se clarifica necesitatea procesării și de a se asigura că sunt luate măsuri de securitate.

Unitățile de observare statistică

20. În mod similar opiniei exprimate de Comisie cu privire la recomandare ⁽¹⁾, AEPD recunoaște necesitatea exprimată de BCE în recomandare privind ajustarea domeniului de aplicare al unităților de observare statistică de referință cu obligații de raportare. Motivul BCE este acela că piețele financiare devin din ce în ce mai complexe, fiind caracterizate prin interconexiuni din ce în ce mai numeroase între tranzacțiile financiare și pozițiile din bilanțul diferitelor categorii de intermediari financiari (cum ar fi instituțiile financiare monetare, societățile de asigurări și vehiculele investiționale).
21. Ca urmare, acest lucru poate implica faptul că BCE va solicita statistici comparabile, frecvente și elaborate la timp pentru aceste subsectoare, în vederea îndeplinirii în continuare a misiunilor sale. Cu toate acestea, consecința va fi că o astfel de modificare a unităților de observare statistică de referință cu obligații de raportare va conduce la sporirea colectării informațiilor de către diverși actori implicați în SEBC. Pentru a se evita colectarea inutilă de date, AEPD ia act de faptul că BCE intenționează să asigure că va colecta doar informații statistice necesare dacă avantajele unei astfel de acțiuni depășesc costurile și dacă informațiile respective nu sunt deja colectate de alte organisme.

⁽¹⁾ Avizul Comisiei din 13 ianuarie 2009, COM(2008) 898 final.

22. Cu toate acestea, pentru a se asigura respectarea principiului calității datelor, precum și a principiului minimizării datelor, AEPD consideră că ar trebui instituită o procedură specifică pentru a asigura că informațiile nu sunt colectate de alte organisme. BCE a confirmat că sunt în derulare discuții între SSE (Eurostat) și BCE pentru elaborarea de proceduri destinate unei mai bune promovări a cooperării și reducerii la minim a sarcinii de raportare. AEPD consideră că această cooperare ar trebui dezvoltată și mai mult.

Schimbul de informații clasificate

23. Recomandarea modifică articolul 3 din Regulamentul (CE) nr. 2533/98 prin menționarea câtorva principii statistice, printre care principiul confidențialității statistice. În plus, modifică articolul 8 în ceea ce privește regimul de confidențialitate stabilit. Ideea este să se reflecte conținutul propunerii de regulament privind statisticile europene. După cum a fost deja subliniat în acest text, este nevoie să se introducă o flexibilitate mai mare în normele existente cu privire la confidențialitatea statistică între Sistemul Statistic European și SEBC. Noul regim propus, introdus prin recomandare, reiterează această necesitate arătând că, pentru a se asigura un schimb eficient și eficace de informații statistice necesare, cadrul juridic ar trebui să prevadă că o astfel de transmisie se poate efectua, cu condiția să fie necesar pentru dezvoltarea, producerea sau diseminarea eficientă de statistici europene.

24. AEPD a avut deja ocazia să clarifice această poziție în ceea ce privește transmiterea de date confidențiale între SSE și SEBC ⁽¹⁾. AEPD consideră că transferurile care au avut loc între Eurostat și BCE respectă condițiile de necesitate prevăzute la articolul 7 din Regulamentul (CE) nr. 45/2001. Ținând seama de modificările propuse, AEPD confirmă faptul că un astfel de transfer ar putea avea loc doar în scopuri statistice și doar cu garantarea protecției împotriva dezvăluirii ilegale. Acest aspect ar putea fi subliniat și mai mult în modificarea Regulamentului (CE) nr. 2533/98. Articolul 8 alineatul (3) conține deja unele măsuri, dar AEPD propune adăugarea, de exemplu, a faptului că agenții de raportare trebuie să fie informați că transmiterea ulterioară se va efectua doar în scopuri statistice și că persoanele care primesc aceste informații statistice sunt informate cu privire la aspectul confidențial al informațiilor statistice.

Accesul în scopuri de cercetare la informațiile statistice confidențiale ce nu pot fi direct identificate

25. AEPD ia act de faptul că abordarea adoptată de BCE în ceea ce privește accesul în scopuri de cercetare la informațiile statistice confidențiale ce nu pot fi direct identificate este acela de a se permite un astfel de acces în paralel cu

menținerea garanțiilor stricte de confidențialitate. Articolul 8 alineatul (4) prevede consimțământul explicit prealabil al autorității care a furnizat informațiile.

26. În contextul prelucrării informațiilor statistice confidențiale ce nu pot fi direct identificate, AEPD dorește să sublinieze faptul că definiția datelor cu caracter personal prevăzută la articolul 2 litera (a) din Directiva 95/46/CE are următorul cuprins: „Dată cu caracter personal înseamnă orice informație referitoare la o persoană fizică identificată sau identificabilă («persoana vizată»); o persoană identificabilă este o persoană care poate fi identificată, direct sau indirect, în special prin referire la un număr de identificare sau la unul sau mai multe elemente specifice, proprii identității sale fizice, fiziologice, psihice, economice, culturale sau sociale.”

27. În plus, după cum AEPD arată și în analiza prezentată în avizul său privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind statisticile comunitare referitoare la sănătatea publică și la sănătatea și securitatea în muncă ⁽²⁾, „identificabil indirect” se referă la noțiunea de anonim din punct de vedere statistic. Cu toate că, din punct de vedere al protecției datelor, noțiunea de anonim se referă la datele care nu mai sunt identificabile (a se vedea considerentul 26 din Directiva 95/46/CE), din punct de vedere statistic datele cu caracter anonim sunt acele date pentru care nu există nicio posibilitate de identificare *directă*.

28. Prin urmare, această definiție implică faptul că identificarea *indirectă* a informațiilor statistice ar rămâne posibilă și că prelucrarea ar fi supusă în continuare conformității cu Regulamentul (CE) nr. 45/2001. În acest sens, articolul 4, alineatul (1) litera (e) stipulează că datele cu caracter personal „trebuie să fie păstrate într-o formă care să permită identificarea persoanelor vizate pentru o perioadă de timp care nu o depășește pe cea necesară scopurilor pentru care au fost colectate sau pentru care sunt ulterior prelucrate. Instituțiile sau organele comunitare stabilesc că datele cu caracter personal care urmează să fie păstrate pe perioade mai lungi decât perioada menționată în scopuri istorice, statistice sau științifice trebuie păstrate doar într-o formă anonimă sau, dacă acest lucru nu este posibil, să fie stocate numai cu condiția codificării identității persoanei vizate. În orice caz, datele nu trebuie folosite în alte scopuri decât cele istorice, statistice sau științifice.”

29. Prin urmare, în cazul unui astfel de acces în scopuri de cercetare, AEPD consideră că informațiile statistice ar trebui furnizate astfel încât să nu poată fi identificat agentul de raportare, nici direct, nici indirect, ținându-se seama de toate mijloacele relevante care ar putea fi utilizate în mod rezonabil de către o terță parte.

III. CONCLUZIE

30. AEPD ia act de dorința de îmbunătățire a schimbului de informații statistice dintre SSE și SEBC și a accesului în scopuri de cercetare. Deși a fost salutat faptul că un astfel

⁽¹⁾ A se vedea punctul 27 din avizul Autorității Europene pentru Protecția Datelor cu privire la propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind statisticile comunitare [COM(2007) 625 final].

⁽²⁾ JO C 295/1, 7.12.2007, a se vedea punctele 14-18.

de schimb și acces se pot realiza prin asigurarea confidențialității stricte a datelor, sunt necesare unele clarificări în ceea ce privește terminologia utilizată și conceptele acoperite de schimb și acces.

31. AEPD are următoarele comentarii privind recomandarea prezentată și viitoarea modificare a Regulamentului (CE) nr. 2533/98:

- Ar trebui inclusă o clarificare mai bună a expresiei „informații statistice” în considerentele regulamentului, deoarece noțiunea de informații statistice în contextul Regulamentului (CE) 2533/98 ar trebui limitată la statistici privind persoanele fizice și juridice care sunt prelucrate în sfera de competențe ale BCE;
- AEPD nu se opune extinderii scopurilor, dar obiectează în ceea ce privește o listă de scopuri care ar fi cu titlu indicativ și insuficient explicită;
- Trebuie asigurat faptul că se aplică pe deplin cadrul privind protecția datelor în cazul colectării de statistici privind plățile. Colectarea de informații financiare refe-

ritoare la persoane fizice care pot fi identificate (fie direct, fie indirect) nu ar trebui permisă în mod normal, exceptând cazul în care este demonstrată clar necesitatea prelucrării și sunt puse în aplicare măsurile de securitate;

- Ar trebui dezvoltată colaborarea ulterioară dintre SSE și BCE în vederea asigurării respectării principiului calității datelor, precum și a principiului minimizării datelor;
- Ar trebui să se asigure că accesul la informații statistice în scopuri de cercetare ar trebui acordat astfel încât să nu poată fi identificat agentul de raportare, nici direct, nici indirect, ținându-se seama de toate mijloacele relevante care ar putea fi utilizate în mod rezonabil de către o terță parte.

Adoptat la Bruxelles, la 8 aprilie 2009.

Peter HUSTINX

Autoritatea Europeană pentru Protecția Datelor