

## I

(Resolucije, priporočila in mnenja)

## MNENJA

## EVROPSKI NADZORNIK ZA VARSTVO PODATKOV

**Mnenje Evropskega nadzornika za varstvo podatkov o Priporočilu za uredbo Sveta o spremembah Uredbe (ES) št. 2533/98 z dne 23. novembra 1998 o zbiranju statističnih informacij s strani Evropske centralne banke**

(2009/C 192/01)

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 te 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 te uredbe,

SPREJEL NASLEDNJE MNENJE:

**I. UVOD**

*Priporočilo za spremembo uredbe o zbiranju statističnih podatkov s strani Evropske centralne banke*

1. Svet Evropske unije je 23. novembra 1998 sprejel Uredbo (ES) št. 2533/98 o zbiranju statističnih informacij s strani Evropske centralne banke (v nadaljnjem besedilu: Uredba št. 2533/98) <sup>(1)</sup>. Da bi Uredba (ES) št. 2533/98 ostala učinkovit instrument za izvajanje nalog Evropskega sistema

centralnih bank (v nadaljnjem besedilu: ESCB) glede zbiranja statističnih informacij, se obravnava več sprememb. Svet Evropske centralne banke (v nadaljnjem besedilu: ECB) je 15. septembra 2008 soglasno sprejel priporočilo <sup>(2)</sup> (v nadaljnjem besedilu: priporočilo) za uredbo Sveta o spremembah Uredbe št. 2533/98 <sup>(3)</sup>.

2. Svet je 4. februarja 2009 sklenil, da se bo posvetoval z evropskim nadzornikom za varstvo podatkov (v nadaljnjem besedilu: ENVP) in ga zaprosil za mnenje <sup>(4)</sup>. Treba je poudariti, da taka posvetovanja na ravni Coreperja, ki so sicer neobičajna, urejata člena 41 in 46(d) Uredbe (ES) št. 45/2001.
3. Spremenjeni naj bi bili predvsem člani 1, 2, 3 (delno) in 8 Uredbe št. 2533/98. Čeprav določbe o zaupnosti posebej vsebuje člen 8, ENVP meni, da lahko tudi drugi člani vplivajo na varstvo osebnih podatkov in so zato vključeni v to analizo.

4. V širšem smislu je treba pri analizi tega priporočila upoštevati tudi predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o evropski statistiki <sup>(5)</sup>, o katerem je ENVP že dal

<sup>(2)</sup> UL C 251, 3.10.2008, str. 1.

<sup>(3)</sup> Podlaga za postopek sprejemanja takih sprememb je člen 107(6) Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti ter člena 5(4) in 41 Statuta Evropskega sistema centralnih bank in Evropske centralne banke.

<sup>(4)</sup> Svet se je 13. oktobra 2008 posvetoval tudi z Evropsko komisijo, ki je mnenje Komisije predložila 13. januarja 2009, dok. COM(2008) 898 konč.

<sup>(5)</sup> COM(2007) 625 konč. z dne 16.10.2007.

<sup>(1)</sup> UL L 318, 27.11.1998, str. 8.

mnenje <sup>(1)</sup>, saj sta besedili povezani. Iz te povezave med uredbama izhaja, da bi bilo treba – kot je bilo poudarjeno že v zgoraj omenjenem mnenju – zagotoviti tesno sodelovanje in ustrezno usklajevanje med Evropskim statističnim sistemom in ESCB ter pri tem ohraniti njuni strukturi upravljanja. ENVP je pojasnil tudi, kako razlaga pojma zaupnosti in anonimnosti v povezavi s statistiko. Ta analiza je še naprej veljavna.

## II. ANALIZA PREDLOGA

### Statistične informacije

5. ENVP je zadovoljen, da je v predlaganih spremembah posebej naveden pravni okvir za varstvo podatkov. Medtem ko je v sedanji Uredbi št. 2533/98 navedena samo Direktiva 95/46/ES, naj bi bila po novem predlogu v členu 8(8) navedena tudi Uredba (ES) št. 45/2001, ki podrobneje ureja dejavnosti ECB kot evropske institucije.
6. Ta določba poleg tega potrjuje uvodno izjavo 34 Uredbe (ES) št. 45/2001, ki določa: „Na podlagi člena 8(8) Uredbe Sveta (ES) št. 2533/98 z dne 23. novembra 1998 o statističnih informacijah, ki jih zbira Evropska centralna banka, ta uredba velja brez vpliva na Direktivo 95/46/ES.“ Tako tudi na Uredbo (ES) št. 45/2001 nima vpliva.
7. Kot je razloženo v preambuli priporočila, je glavni cilj revizija področja uporabe Uredbe št. 2533/98, da bi se ohranila kot učinkovit instrument za izvajanje nalog ESCB glede zbiranja statističnih informacij. Prav tako naj bi se zagotovilo, da bodo ECB še naprej na voljo statistične informacije potrebne kakovosti, ki bodo pokrivala celoten nabor nalog ESCB.
8. ENVP ugotavlja, da je kljub pogosti uporabi v Uredbi št. 2533/98 in tudi v priporočilu ECB izraz „statistične informacije“ nekoliko opredeljen le v okviru opredelitve zahtev za poročanje (člen 1(1) Uredbe št. 2533/98), nobeno izmed besedil pa ne vsebuje njegove izrecne opredelitve. Po mnenju ENVP bi bilo treba pojasniti razsežnost tega pojma v Uredbi št. 2533/98, saj v statistične informacije niso vključeni samo podatki, ki izvirajo od pravnih oseb, temveč so lahko mednje vključeni tudi podatki, ki izvirajo od fizičnih oseb (za katere se uporablja tudi izraz referenčna poročevalska populacija). Tako se lahko zbirajo tudi osebni podatki s pomenom iz Uredbe (ES) št. 45/2001, ki bi lahko bili podatki o posameznikih, ki jih je mogoče identificirati (npr. posredno, iz kode ali ker je naveden zelo majhen odstotek ljudi s posebnimi značilnostmi), čeprav bi se ti podatki obdelovali v statistični obliki. Opredelitev tega izraza je pomembna tudi zato, ker je v priporočilu predvidena možnost, da se znanstvenoraziskovalnim organom odobri dostop do zaupnih statističnih informacij,

„ki ne omogočajo neposredne identifikacije“ (člen 8(4)), oziroma izraženo v trdilnem stavku: ki še vedno omogočajo posredno identifikacijo.

9. Po mnenju ENVP je mogoče izraz razumeti na podoben način kot v predlogu uredbe o evropski statistiki (v kateri je opredeljen kot: „vse različne oblike statistike, vključno z osnovnimi podatki, kazalniki, računi in metapodatki“). Kljub temu bi bilo treba v primeru ECB pojem statističnih informacij omejiti na statistične podatke o fizičnih in pravnih osebah, ki se obdelujejo na področju pristojnosti ECB. ENVP predlaga, da se ta izraz nadalje pojasni v uvodnih izjavah.

### Namen

10. Kot izhaja iz obrazložitvenega memoranduma k priporočilu, sedanja struktura zbiranja statističnih podatkov temelji na neposredni povezavi med referenčno poročevalsko populacijo (fizične in pravne osebe, za katere veljajo zahteve za poročanje) in posameznimi vrstami statističnih podatkov (kot je opisano v členu 2(2) Uredbe št. 2533/98). Po mnenju ECB je postala ta struktura neučinkovita, ker se podatki vse pogosteje zbirajo le enkrat in za več statističnih namenov, da bi se tako čim bolj zmanjšalo breme poročanja. ECB zato priporoča, da se razširi obseg namenov in v ta namen določi okvirni seznam statističnih namenov, za katere se statistični podatki lahko zbirajo od referenčne poročevalske populacije.
11. ENVP pozna razloge za zahtevano razširitev obsega, vendar poudarja, da je eno od načel Uredbe (ES) št. 45/2001 tudi omejitev namenov. V skladu s tem načelom morajo biti osebni podatki zbrani za določene, izrecne in zakonite namene in se ne smejo nadalje obdelovati na način, ki ni združljiv s temi nameni. To načelo, ki ga vsebuje člen 4(1)(b), postane še jasnejše zaradi določbe, da se „nadaljnja obdelava osebnih podatkov za zgodovinske, statistične ali znanstvene namene ne šteje za nezdržljivo pod pogojem, da upravljavec določi ustrezne zaščitne ukrepe, zlasti za zagotovitev, da se podatki ne obdelujejo za noben drug namen ali da se ne uporabljajo v podporo ukrepov ali odločitev v zvezi z določenim posameznikom“.
12. ENVP glede na podatke, opisane v obrazložitvenem memorandumu k priporočilu, ugotavlja, da sedanja praksa ni skladna z Uredbo (ES) št. 45/2001, saj se podatki še nadalje obdelujejo za namene, ki niso določeni v Uredbi št. 2533/98. Vendar pa tudi z določitvijo „okvirnega“ seznama namenov, ki bi preseglal okvir iz Uredbe št. 2533/98, ne bi v celoti izpolnili načela omejitve iz Uredbe (ES) št. 45/2001.

<sup>(1)</sup> UL C 308, 3.12.2008, str. 1.

13. Vendar ECB v svojih pripombah o tem poudarja, da Uredba št. 2533/98 ostaja „krovna uredba“, v kateri je določena referenčna poročevalska populacija (obseg subjektov, od katerih bi ESB lahko zbirala podatke za izvajanje svojih nalog). Da bi ECB poročevalskim enotam lahko naložila dejanske obveznosti poročanja, mora izdati poseben pravni akt ECB, v katerem so opredeljene dejanska poročevalska populacija in posebne zahteve za poročanje.
14. Po mnenju ENVP bi bilo treba pri vseh tovrstnih spremembah Uredbe pojasniti, v kakšnem obsegu se bodo podatki obdelovali v prihodnosti ali vsaj natančneje določiti pričakovane namene v okviru pristojnosti ECB. ENVP tako ne nasprotuje povečanju števila namenov, za katere se zbirajo statistične informacije, vendar predlaga, da se črta besedilo o določitvi okvirnega seznama namenov. V besedilu bi lahko bilo poleg tega potrjeno, da pravni akt ECB, v katerem bodo opredeljene dejanska poročevalska populacija in posebne zahteve za poročanje, ne bo presegel omejitve namenov v okviru posebnih pristojnosti ECB.
15. Zaradi jasnosti se ENVP nadalje ne more strinjati z razlago ECB v obrazložitvenem memorandumu k priporočilu, da „informacije postanejo statistične informacije, če se uporabijo za urejanje statistike, ne glede na namen, za katerega so bile prvotno zbrane“. Načelo omejitve namenov take razlage ne dopušča. Osebni podatki se dejansko zbirajo predvsem za enega ali več določenih namenov in se lahko nadalje uporabljajo za (druge) statistične namene le v skladu z ustreznimi zaščitnimi ukrepi (glej člen 4(1)(b) Uredbe (ES) št. 45/2001, citiran v točki 11).

16. Nazadnje ENVP ugotavlja še, da je načelo omejitve poudarjeno že v predlaganem členu 8(4)(a), ki določa, da: „(...) ESCB uporabi zaupne statistične informacije, ki so ji bile posredovane, izključno za izvajanje nalog ESCB, razen v naslednjih primerih: (a) če je poročevalska enota ali druga pravna oseba, fizična oseba, subjekt ali podružnica, ki jo je mogoče identificirati, izrecno soglašala z uporabo navedenih statističnih informacij za druge namene“. S tem ko ECB zahteva izrecno soglasje za razširitev prvotnega namena, priznava, da bi morali biti nameni načeloma omejeni.

#### Statistika plačil

17. ENVP nadalje opaža, da priporočilo v predlaganem okvirnem seznamu namenov, za katere se statistični podatki lahko zbirajo od referenčne poročevalske populacije (člen 2(1)) poleg obstoječega namena „statistike plačilnih sistemov“ dodaja tudi pojem „statistika plačil“. To pomeni, da bodo statistični podatki, ki se bodo zbirali,

vključevali podatke o posameznih plačilih kot del statistike plačilnih sistemov (tj. plačilnih infrastruktur). Zaradi te dodatne statistike plačil je pomembno zagotoviti spoštovanje pravil o varstvu podatkov.

18. ENVP ve, da je med nalogami, ki jih člen 105(2) Pogodbe ES daje ESCB, podpiranje nemotenega delovanja plačilnih sistemov ter da zato ECB za oblikovanje politike morda potrebuje izčrpne informacije o plačilnih infrastrukturah in plačilih, izvedenih prek teh struktur, vendar pa bi morala biti ta naloga omejena na to, kar je nujno za oblikovanje politike ECB in ne bi smela dopuščati zbiranja finančnih informacij o fizičnih osebah, ki jih je mogoče identificirati (neposredno ali posredno). Tudi če ENVP lahko razume, da je pomembno zbirati podatke o samih plačilih – na primer podatke o plačilih s kreditno kartico za hipotetično analizo ali za namene plačilne bilance –, želi kljub temu poudariti, da ne glede na to, ali so podatki o kreditnih karticah pridobljeni neposredno od fizičnih oseb ali družb za kreditne kartice in/ali upravljavca plačilnega sistema na agregatni osnovi, lahko še vedno vsebujejo osebne informacije o fizičnih osebah.
19. Vendar pa je ECB izjavila, da bo spoštovala veljavni pravni okvir varstva podatkov, kadar bodo v posameznih primerih obstajali razlogi za obdelavo take statistike plačil. S tem je izpolnjena potreba po določitvi nujnosti obdelave ter po tem, da se zagotovi sprejetje varnostnih ukrepov.

#### Poročevalska populacija

20. Podobno kot Komisija v svojem mnenju o priporočilu <sup>(1)</sup> tudi ENVP priznava potrebo, ki jo je ECB izrazila v priporočilu, da se prilagodi obseg referenčne poročevalske populacije. Kot razlog ECB navaja dejstvo, da finančni trgi postajajo vse bolj kompleksni, z vse večjo prepletenostjo finančnih transakcij in bilančnih pozicij različnih kategorij finančnih posrednikov (kot so denarne finančne institucije, zavarovalne družbe in družbe, ki se ukvarjajo s prenosom finančnih sredstev).
21. To pa lahko povzroči, da bo ECB zahtevala primerljive, pogoste in pravočasne statistične podatke za te podsektorje, tako da bi lahko nadaljevala izvajanje svojih nalog. Vendar pa bo zaradi spremenjene referenčne poročevalske populacije podatke zbiralo večje število različnih akterjev, vključenih v ESCB. ENVP ugotavlja, da namerava ECB zagotoviti, da bo potrebne statistične informacije zbirala le, če koristi tega odtehtajo stroške in če teh informacij že ne zbirajo drugi organi; tako se podatki ne bodo zbirali po nepotrebnem.

<sup>(1)</sup> Sporočilo Komisije z dne 13. januarja 2009, COM(2008) 898 konč.

22. Da pa bi bili izpolnjeni načeli kakovosti podatkov ter čim manjšega zbiranja podatkov, bi bil po mnenju ENVP potreben poseben postopek, s katerim bi zagotovili, da podatkov ne zbirajo že drugi organi. ECB je potrdila, da med ESS (Eurostat) in ECB že potekajo razprave, da bi razvili postopke, s katerimi bi nadalje olajšali sodelovanje in zmanjšali breme poročanja. ENVP meni, da bi bilo treba to sodelovanje nadalje razviti.

#### *Izmenjava zaupnih podatkov*

23. Priporočilo spreminja člen 3 Uredbe št. 2533/98 z navedbo več statističnih načel, med drugim tudi načelo zaupnosti statističnih informacij. Nadalje spreminja tudi določbe o zaupnosti iz člena 8, da bi bilo tako zagotovljeno, da je vsebina podobna kot v predlogu uredbe o evropski statistiki. Kot je že bilo poudarjeno v tem besedilu, bi morala biti pravila o zaupnosti statističnih informacij med evropskim statističnim sistemom (ESS) in ESCB prožnejša. Ta potreba je izražena tudi v predlaganih novih določbah o zaupnosti iz priporočila, v katerem je poudarjeno, da je treba za zagotovitev učinkovite in smotrne izmenjave potrebnih statističnih informacij v pravnem okviru predvideti možnost takega prenosa, kadar je potreben za učinkovit razvoj, pripravo in razširjanje evropskih statističnih podatkov.

24. ENVP je že imel priložnost, da izrazi svoje stališče o prenosu zaupnih podatkov med ESS in ESCB<sup>(1)</sup>. ENVP je menil, da so taki prenosi med Eurostatom in Evropsko centralno banko (ECB) v skladu s pogoji nujnosti iz členov 7 in 8 Uredbe (ES) št. 45/2001. Glede predlaganih sprememb ENVP potrjuje, da bi taki prenosi bili možni, vendar samo za statistične namene ter ob zagotavljeni zaščiti pred nezakonitim razkritjem. Ta vidik bi lahko poudarili tudi v spremembi Uredbe št. 2533/98. Odstavek 3 člena 8 že vsebuje nekatere ukrepe, kljub temu pa ENVP predlaga, da bi, na primer, dodali, da so poročevalske enote obveščene, da bo nadaljnji prenos izveden le v statistične namene ter da bodo osebe, ki bodo prejele te statistične informacije, opozorjene na zaupnost teh statističnih informacij.

*Dostop do zaupnih statističnih informacij, ki jih ni mogoče neposredno identificirati, za raziskovalne namene*

25. ENVP ugotavlja, da je ECB glede dostopa do zaupnih statističnih informacij, ki jih ni mogoče neposredno identificirati, za raziskovalne namene sprejela pristop, po katerem dopušča tak dostop, vendar pri tem ohranja strogo varovanje zaupnosti. V členu 4(8) je predvideno predhodno soglasje organa, ki je zagotovil te informacije.

26. ENVP želi pri obdelavi zaupnih statističnih podatkov, ki jih ni mogoče neposredno identificirati, poudariti, da so osebni podatki v členu 2(a) Direktive 95/46/ES opredeljeni, kot sledi: „osebni podatek pomeni katero koli informacijo, ki se nanaša na določeno ali določljivo fizično osebo (posameznik, na katerega se nanašajo osebni podatki); določljiva oseba je tista, ki se lahko neposredno ali posredno identificira, predvsem s sklicevanjem na identifikacijsko številko ali na enega ali več dejavnikov, ki so značilni za njeno fizično, fiziološko, duševno, ekonomsko, kulturno ali socialno identiteto“.

27. Kot je ENVP analiziral že v svojem mnenju o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o statističnih podatkih Skupnosti v zvezi z javnim zdravjem ter zdravjem in varnostjo pri delu<sup>(2)</sup>, je pojem „podatkov, ki jih ni mogoče neposredno identificirati“ s statističnega vidika povezan s pojmom anonimnosti. Čeprav z vidika varstva podatkov pojem anonimnosti zajema podatke, ki jih ni več mogoče identificirati (glej uvodno izjavo 26 Direktive 95/46/ES), so s statističnega vidika anonimni podatki tisti podatki, ki jih ni več mogoče *neposredno* identificirati.

28. Iz te opredelitve tako izhaja, da bi bila posredna identifikacija statističnih podatkov še vedno mogoča, obdelava pa bi še vedno morala biti skladna z Uredbo (ES) št. 45/2001. S tem v zvezi člen 4(1)(e) določa, da morajo biti osebni podatki „shranjeni v obliki, ki dopušča identifikacijo posameznikov, na katere se nanašajo osebni podatki, le toliko časa, kolikor je potrebno za namene, za katere so bili zbrani ali za katere se nadalje obdelujejo. Institucija ali organ Skupnosti predpiše, da se osebni podatki, ki jih je treba shraniti za daljše obdobje za zgodovinsko, statistično ali znanstveno uporabo, shranijo samo v anonimni obliki, ali če to ni mogoče, samo z zakodirano identiteto posameznikov, na katere se osebni podatki nanašajo. V nobenem primeru se osebni podatki ne smejo uporabiti za noben drug namen kakor za zgodovinski, statistični ali znanstveni namen.“

29. Zato ENVP meni, da bi morale biti v primeru takega dostopa za raziskovalne namene statistične informacije zagotovljene na tak način, da poročevalske enote ni mogoče identificirati niti neposredno niti posredno, pri čemer je treba upoštevati vsa sredstva, ki bi jih lahko tretja stran realno uporabila.

### III. SKLEPNE UGOTOVITVE

30. ENVP opaža pripravljenost za izboljšanje izmenjave statističnih informacij med ESS in ESCB in dostopa za raziskovalne namene. Čeprav je pozitivno, da sta taka izmenjava in dostop mogoča ob strogem zagotavljanju zaupnosti

<sup>(1)</sup> Glej točko 27 mnenja Evropskega nadzornika za varstvo podatkov o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o evropski statistiki (COM(2007) 625 konč.).

<sup>(2)</sup> UL C 295/1, 7.12.2007, glej točke 14 do 18.

- podatkov, so potrebna nekatera pojasnila o uporabljeni terminologiji in konceptih, ki so zajeti v tako izmenjavo in dostop.
31. ENVP ima naslednje pripombe o predloženem priporočilu in prihodnji spremembi Uredbe št. 2533/98:
- v uvodnih izjavah Uredbe bi bilo treba dodatno pojasniti izraz „statistične informacije“, saj bi bilo treba pojem statističnih informacij v Uredbi 2533/98 omejiti na statistične informacije o fizičnih in pravnih osebah, ki se obdelujejo na področju pristojnosti ECB,
  - ENVP ne nasprotuje razširitvi obsega namenov, vendar pa se ne strinja s seznamom namenov, ki bi bil okviren in ne bi bil dovolj natančno določen,
  - treba bi bilo zagotoviti, da se okvir varstva podatkov v celoti uporablja pri zbiranju statistike plačil. Zbiranje finančnih informacij o fizičnih osebah, ki jih je mogoče identificirati (neposredno ali posredno), običajno ne bi smelo biti dopuščeno, razen če je potreba po obdelavi jasno dokazana in se izvajajo zaščitni ukrepi,
  - sodelovanje med ESS in ECB bi bilo treba nadalje razviti, da bi bilo zagotovljeno spoštovanje načela kakovosti podatkov ter načela čim manjšega zbiranja podatkov,
  - dostop do statističnih informacij za raziskovalne namene bi moral biti zagotovljen na tak način, da poročevalske enote ni mogoče identificirati niti neposredno niti posredno, pri čemer je treba upoštevati vsa sredstva, ki bi jih lahko realno uporabila tretja stran.
- V Bruslju, 8. aprila 2009
- Peter HUSTINX  
*Evropski nadzornik za varstvo podatkov*
-