

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

OPINIE

EUROPEJSKI INSPEKTOR OCHRONY DANYCH

Opinia Europejskiego Inspektora Ochrony Danych na temat wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie statystyk europejskich (COM(2007) 625 wersja ostateczna)

(2008/C 308/01)

EUROPEJSKI INSPEKTOR OCHRONY DANYCH,

uwzględniając Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, w szczególności jego art. 286,

uwzględniając Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej, w szczególności jej art. 8,

uwzględniając dyrektywę 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych,

uwzględniając rozporządzenie (WE) nr 45/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2000 r. o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe i o swobodnym przepływie takich danych, w szczególności jego art. 41,

uwzględniając wniosek o wydanie opinii zgodnie z art. 28 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 45/2001, otrzymany od Komisji Europejskiej w dniu 17 października 2007 r.,

WYDAJE NASTĘPUJĄCĄ OPINIĘ:

I. WPROWADZENIE

Konsultacje z Europejskim Inspektorem Ochrony Danych

1. W dniu 17 października 2007 r. Komisja przesłała Europejskiemu Inspektorowi Ochrony Danych do konsultacji — zgodnie z art. 28 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 45/2001 — wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie statystyk europejskich (zwaną dalej „przedmiotowym wnioskiem”). Zważywszy na wiążący

charakter art. 28 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 45/2001, EIOD z zadowoleniem przyjmuje wyraźne odniesienie do tej konsultacji w preambule do wniosku.

2. W dniu 5 września 2007 r. EIOD wydał opinię na temat wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie statystyk Wspólnoty w zakresie zdrowia publicznego oraz bezpieczeństwa i higieny pracy (COM(2007) 46 wersja ostateczna) (zwaną dalej „opinią na temat statystyk dotyczących zdrowia”) ⁽¹⁾. Wniosek ten był ściśle powiązany z obecnie analizowanym wnioskiem o bardziej ogólnej naturze, zważywszy że ten pierwszy wniosek został przygotowany w kontekście prawnym, który obecnie jest przedmiotem modyfikacji. Zatem, jak podkreślono w pkt 10 opinii na temat statystyk dotyczących zdrowia, między tymi dwiema inicjatywami istnieje ścisły związek.

3. Zanim przyjęta została opinia na temat statystyk dotyczących zdrowia, miało miejsce spotkanie EIOD z przedstawicielami Eurostatu, w wyniku którego stwierdzono, że „należy przeprowadzić wspólny przegląd procesów stosowanych w Eurostatie do obsługi indywidualnych danych do celów statystycznych; przegląd ten może wiązać się z potrzebą przeprowadzenia kontroli wstępnej”. Uzgodniono również, że „na ten wspólny przegląd powinny się składać: analiza minimalnego zbioru danych wymaganych do każdej operacji przetwarzania danych oraz analiza operacji przetwarzania danych wykonywanych przez Eurostat”. Obydwa elementy zostały uwzględnione we wnioskach zawartych we wspomnianej wyżej opinii. W chwili obecnej EIOD wraz ze służbami Eurostatu pracuje nad przeprowadzeniem tego wspólnego przeglądu ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Dz.U. C 295 z 7.12. 2007, s. 1. Opinia jest dostępna na stronie internetowej EIOD.

⁽²⁾ Jednym z możliwych rezultatów tego wspólnego przeglądu może okazać się konieczność przeprowadzenia kontroli wstępnej indywidualnych operacji przetwarzania, zgodnie z art. 27 rozporządzenia (WE) nr 45/2001.

4. Ponadto w dniu 20 grudnia 2007 r. EIOD przedstawił na forum działającej w Parlamencie Europejskim Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych uwagi na temat wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie spisów powszechnych ludności i mieszkań ⁽³⁾. Pomimo że Komisja Europejska nie przeprowadziła z EIOD formalnych konsultacji w sprawie tego wniosku, EIOD podkreślił znaczenie ochrony danych w tym kontekście. Ponownie zwrócił uwagę na zasadnicze znaczenie, jakie według niego ma prawidłowe określenie ram prawnych przetwarzania danych statystycznych i konieczność wyjaśnienia niektórych definicji.
5. Ponadto jako członek grupy roboczej art. 29 EIOD aktywnie uczestniczył w przygotowywaniu opinii na temat pojęcia danych osobowych ⁽⁴⁾, w której analizuje się również niektóre aspekty dotyczące danych statystycznych.

Kontekst wniosku

6. Zgodnie z uzasadnieniem przedmiotowy wniosek ma na celu dokonanie zmiany obecnie obowiązujących podstawowych ram prawnych, które określają tworzenie statystyk na szczeblu europejskim, w tym dostosowanie ich do obecnych realiów oraz ulepszenie ich w taki sposób, aby uwzględniły przyszłe postępy i wyzwania. W opinii Komisji statystyki europejskie stanowią istotny wkład w tworzenie zdolności informacyjnej, niezbędnej do utrzymania celów strategicznych UE oraz zasadniczych polityk i instrumentów wsparcia.
7. Ponadto Komisja stwierdza, że pojawiają się głosy na rzecz wprowadzenia pewnego stopnia elastyczności w ramach systemu poufności informacji statystycznych, tak by umożliwić kontrolowany dostęp do szczegółowych danych statystycznych bez narazania na szwank wysokiego poziomu ochrony, który jest wymagany w odniesieniu do poufnych danych statystycznych. Wymiana poufnych danych w ramach Europejskiego Systemu Statystycznego oraz zasady określające dostęp do takich danych do celów naukowych mają w tym względzie zasadnicze znaczenie i wymagają unowocześnienia obecnie obowiązujących wymogów prawnych.
8. W art. 285 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską określono podstawę prawną tworzenia statystyk na szczeblu europejskim. W artykule tym przedstawiono wymogi związane z tworzeniem statystyk wspólnotowych oraz, jak podkreślono w jego ust. 2, wymóg „poszanowania [norm] bezstronności, rzetelności, obiektywizmu, niezależności naukowej, efektywności pod względem kosztów oraz poufności informacji statystycznych”. Przedmiotowy wniosek wprowadza kilka zmian do obowiązujących ram prawnych, na przykład poprzez poprawę zarządzania statystyką lub umocnienie działań Europejskiego Systemu Statystycznego, jak również przez uelastycznienie obowiązujących zasad poufności informacji statystycznych przy jednoczesnym zachowaniu wysokiego poziomu ochrony danych ⁽⁵⁾.

9. Jeśli chodzi o cele przedmiotowego wniosku, to ma on przyczynić się do uproszczenia obowiązujących ram prawnych w odniesieniu do tworzenia i rozpowszechniania statystyk na szczeblu europejskim, w szczególności poprzez połączenie w jeden instrument prawny szeregu tekstów prawodawczych dotyczących statystyk Wspólnoty. Obowiązujące ramy prawne, które mają zostać uchylone, obejmują następujące akty prawodawcze:

- rozporządzenie Rady (WE) nr 322/97 z dnia 17 lutego 1997 r. w sprawie statystyk Wspólnoty ⁽⁶⁾;
- rozporządzenie Rady (Euratom, EWG) nr 1588/90 z dnia 11 czerwca 1990 r. w sprawie przekazywania do Urzędu Statystycznego Wspólnot Europejskich danych będących przedmiotem poufności informacji statystycznych ⁽⁷⁾;
- decyzja Rady 89/382/EWG, Euratom z dnia 19 czerwca 1989 r. w sprawie ustanowienia Komitetu ds. Programów Statystycznych Wspólnot Europejskich ⁽⁸⁾.

10. W przedmiotowym wniosku dąży się do zachowania środków wykonawczych określonych w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 831/2002 z dnia 17 maja 2002 r. wykonującym rozporządzenie Rady (WE) nr 322/97 w sprawie statystyki Wspólnoty, dotyczącym dostępu do poufnych danych do celów naukowych ⁽⁹⁾ oraz w decyzji Komisji 2004/452/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. określającej wykaz instytucji, których naukowcy mogą uzyskać dostęp do poufnych danych w celach naukowych ⁽¹⁰⁾.
11. Ponadto ze względu na to, że zapewnienia bliskiej współpracy i odpowiedniej koordynacji między Europejskim Systemem Statystycznym a Europejskim Systemem Banków Centralnych ma duże znaczenie, przedmiotowy wniosek powinien stosować się nie naruszając rozporządzenia Rady (WE) nr 2533/98 z dnia 23 listopada 1998 r. dotyczącego zbierania informacji statystycznych przez Europejski Bank Centralny ⁽¹¹⁾. Niemniej jednak, zważywszy że w Eurostacie przeprowadzany jest wspólny przegląd przetwarzania danych, wyniki tego przeglądu powinny również zostać wykorzystane do oceny sytuacji w EBC.
12. W swojej analizie EIOD skoncentruje się na tych elementach przedmiotowego wniosku, które mogą mieć wpływ na ochronę danych osobowych.

II. ANALIZA WNIOSKU

13. W motywie 18 stwierdza się, że „należy zapewnić prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego oraz do ochrony danych osobowych, określone w art. 7 i 8 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej”.

⁽⁶⁾ Dz.U. L 52 z 22.2.1997, s. 1.

⁽⁷⁾ Dz.U. L 151 z 15.6.1990, s. 1.

⁽⁸⁾ Dz.U. L 181 z 28.6.1989, s. 47.

⁽⁹⁾ Dz.U. L 133 z 18.5.2002, s. 7.

⁽¹⁰⁾ Dz.U. L 156 z 30.4.2004, s. 1. Sprostowanie w Dz.U. L 202 z 7.6.2004, s. 1.

⁽¹¹⁾ Dz.U. L 318 z 27.11.1998, s. 8. Zob. także opinia Europejskiego Banku Centralnego na temat przedmiotowego wniosku.

⁽³⁾ COM/2007/0069 wersja ostateczna.

⁽⁴⁾ Grupa Robocza ds. Ochrony Danych utworzona na mocy art. 29, opinia 4/2007 na temat pojęcia danych osobowych, przyjęta w dniu 20 czerwca 2007 r. (WP 136). Zob. zwłaszcza przykład 17 i 18.

⁽⁵⁾ Punkt 3 uzasadnienia.

14. Ponadto w motywie 19 przedmiotowego wniosku mówi się o tym, że „niniejsze rozporządzenie (»przedmiotowy wniosek«) zapewnia ochronę osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i wyszczególnia, w odniesieniu do statystyk europejskich, przepisy określone w dyrektywie 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych oraz w rozporządzeniu (WE) nr 45/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2000 r. o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe i o swobodnym przepływie takich danych”.
15. EIOD wyraża zadowolenie w związku z wprowadzeniem tych dwóch motywów, ponieważ potwierdzają one, że ochrona danych stanowi ważny aspekt, który należy uwzględnić przy przetwarzaniu danych statystycznych. EIOD wolałby jednak, żeby w motywie 18 użyć bardziej kategorycznego sformułowania, podobnego do sformułowania użytego w motywie 19 — motyw ten powinien mieć następujące brzmienie: „Niniejsze rozporządzenie zapewnia prawo...”
16. EIOD z zadowoleniem przyjmuje również możliwość wdrożenia „europejskiego podejścia od statystyki”, o którym mowa w motywach 12 i 13. Część tego podejścia obejmuje określenie organów, które sporządzają statystyki. W rzeczy samej statystyki europejskie są zazwyczaj oparte na danych krajowych sporządzanych przez krajowe organy statystyczne, ale mogą być one również sporządzane w oparciu o niepublikowane dane dostarczane przez państwa członkowskie, o podzbiory danych dostarczanych przez państwa członkowskie oraz o europejskie badania statystyczne lub przy pomocy zharmonizowanych koncepcji lub metod. Z punktu widzenia ochrony danych ważne jest określenie, który organ zajmuje się kontrolą danych wykorzystywanych do sporządzania statystyk. To właśnie ten organ powinien ponosić odpowiedzialność związaną ze statusem administratora danych zgodnie z dyrektywą 95/46/WE, w tym także w odniesieniu do prawa do informacji, prawa osób, których dane dotyczą, do dostępu do danych i do ich sprostowania oraz prawa do uzyskania informacji, kto jest odbiorcą danych (w tym przypadku odbiorcą danych jest Eurostat) — o ile takie prawa przysługują danej osobie.

Ochrona danych i poufność informacji statystycznych

17. W swojej opinii na temat statystyk dotyczących zdrowia EIOD przeanalizował podobieństwa między pojęciem danych poufnych i pojęciem danych osobowych. Doszedł do wniosku, że określenie „poufność informacji statystycznych” i określenie „ochrona danych”, chociaż brzmią podobnie, to odnoszą się do dwóch różnych pojęć⁽¹²⁾. EIOD podkreślił, że istnieje możliwość mylenia tych dwóch pojęć i że konieczne jest jasne określenie różnic między ochroną danych a poufnością informacji statystycznych.
18. Jeśli chodzi o zasady statystyczne EIOD chciałby zająć się bliżej art. 2 ust. 1 lit. e) przedmiotowego wniosku, w którym zdefiniowano zasadę poufności informacji statystycznych. Po pierwsze, EIOD zauważył, że — inaczej niż w rozporządzeniu 322/97 — pojęcie „jednostek statystycznych”

(statistical units) zastąpiono pojęciem „podmioty danych statystycznych” (statistical data subject). Pojęcie to zostało dokładniej zdefiniowane w art. 3 ust. 7.

19. EIOD nie zgadza się z taką zmianą definicji z tego samego powodu, dla którego w swojej opinii na temat statystyk dotyczących zdrowia podkreślił konieczność jasnego przedstawienia, czym różnią się wspomniane pojęcia. Pojęcie „osoba, której dane dotyczą” (data subject) stanowi ważny termin w dyrektywie 95/46/WE służący zdefiniowaniu „danych osobowych” i odnosi się wyłącznie do osób fizycznych. Definicja poufności danych statystycznych odnosi się natomiast nie tylko do osób fizycznych, ale również do gospodarstw domowych, podmiotów gospodarczych i przedsiębiorstw. W związku z powyższym EIOD proponuje wprowadzić do wniosku pojęcie „jednostek statystycznych”, ponieważ dzięki temu przepisami wniosku będą objęte zarówno osoby fizyczne, jak i gospodarstwa domowe, podmioty gospodarcze i przedsiębiorstwa, i uregulowanie to nie będzie mylnie odnoszone do przepisów prawnych dotyczących ochrony danych.

Zarządzanie statystykami

20. EIOD z zadowoleniem przyjmuje brzmienie art. 5, w którym przewidziano publikację na stronie internetowej Komisji (Eurostatu) wykazu innych organów krajowych wyznaczanych przez państwa członkowskie. Wykaz ten zwiększy przejrzystość działania organów, które mają dostarczać Eurostatowi wymagane dane dotyczące jednostek statystycznych.

Jakość statystyczna

21. Artykuł 10 przedmiotowego wniosku jest w całości poświęcony poziomowi jakości oczekiwanemu przy sporządzaniu danych statystycznych. Wymienia się w nim parametry jakości, których przestrzeganie jest obligatoryjne. Zgodnie z przedmiotowym wnioskiem przy stosowaniu tych parametrów jakości Komisja określa zgodnie z procedurą regulacyjną, o której mowa w art. 27 ust. 2 tego wniosku, metody (sic), strukturę i cykliczność sprawozdań dotyczących jakości, które przewidziano w przepisach sektorowych. EIOD chciałby podkreślić, że w art. 4 rozporządzenia (WE) nr 45/2001 zdefiniowano zasady dotyczące jakości danych. EIOD uważa, że Eurostat powinien uwzględnić te zasady za każdym razem, kiedy, zgodnie z art. 10 ust. 3 przedmiotowego wniosku, dokonuje oceny jakości danych przekazywanych mu przez państwa członkowskie. EIOD proponuje zatem następującą zmianę ust. 3 zdanie drugie: „Komisja (Eurostat) dokonuje oceny jakości przekazanych danych, uwzględniając przy tym wymogi w zakresie ochrony danych, i publikuje sprawozdania”.
22. Ponadto w art. 10 ust. 2 przewidziano stosowanie tych parametrów jakości do danych objętych przepisami sektorowymi w konkretnych dziedzinach statystycznych. W przypadku gdy takie przepisy sektorowe zostaną przyjęte, art. 10 ust. 2 przewiduje, że metody, struktura i cykliczność

⁽¹²⁾ Zob. pkt 14–17 tej opinii.

sprawozdań dotyczących jakości, które przewidziano w przepisach sektorowych, są określane przez Komisję. EIOD chciałby przypomnieć, że w sprawie przepisów sektorowych, które mogłyby zostać przyjęte przez Komisję w odniesieniu do statystyk, należy się z nim skonsultować, by mógł zbadać zgodność tych przepisów z rozporządzeniem (WE) nr 45/2001.

Rozpowszechnianie statystyk europejskich

23. W odniesieniu do kwestii rozpowszechniania statystyk EIOD zgadza się z art. 18 przedmiotowego wniosku, w którym dopuszczono możliwość rozpowszechniania danych statystycznych za pośrednictwem anonimowych rejestrów. EIOD chciałby jednak zwrócić uwagę na ogólną koncepcję „przetwarzania danych w celu zachowania anonimowości”.
24. Rozważając tę koncepcję z punktu widzenia ochrony danych, należy uwzględnić interpretację przedstawioną przez grupę roboczą art. 29 w opinii na temat pojęcia danych osobowych⁽¹³⁾. Odwołując się do dyrektywy 95/46/WE, grupa ta uważa, że dane przetworzone w celu zachowania anonimowości oznaczają każdą informację dotyczącą osoby fizycznej, której ani administrator danych ani żadna inna osoba nie są w stanie zidentyfikować, uwzględniając wszelkie środki, których administrator danych lub jakkolwiek inna osoba mogą z dużym prawdopodobieństwem użyć w celu zidentyfikowania danej osoby fizycznej. Dane przetworzone w celu zachowania anonimowości oznaczają dane anonimowe odnoszące się początkowo do konkretnej osoby, której identyfikacja przestała już być możliwa.
25. W swojej opinii na temat statystyk dotyczących zdrowia EIOD podkreślił już, że chociaż koncepcja ta obejmuje — z punktu widzenia ochrony danych — dane, których nie można już zidentyfikować, z punktu widzenia statystyki dane anonimowe to dane, w odniesieniu do których nie jest możliwa *bezpośrednia* identyfikacja. Definicja ta zakłada, że możliwość *pośredniej* identyfikacji nadal pozwalałaby kwalifikować dane jako anonimowe z punktu widzenia statystyki, ale niekoniecznie z punktu widzenia ochrony danych.
26. Aby uniknąć mylenia tych dwóch interpretacji EIOD proponuje zatem następującą zmianę art. 18 przedmiotowego wniosku: „Poszczególne dane mogą być rozpowszechniane w formie dokumentu do użytku publicznego, obejmującego anonimowe rejestry opracowane w taki sposób, że **jednostka statystyczna** nie może być zidentyfikowana — **bezpośrednio ani pośrednio** — przy uwzględnieniu wszelkich odnośnych środków, które mogłyby zostać w należyty sposób użyte przez osobę trzecią”. Dzięki takiemu wyjaśnieniu uniknie się niepewności co do tego, które dane można udostępniać do użytku publicznego.

Przekazywanie poufnych danych

27. W art. 20 ustanowiono ogólną zasadę dotyczącą przekazywania poufnych danych między organami krajowymi oraz między organami krajowymi i Komisją, jak również zasady dotyczące wymiany poufnych danych do celów statystycznych między Europejskim Systemem Statystycznym i Europejskim Systemem Banków Centralnych. W art. 20 ust. 1 przedmiotowego wniosku stwierdza się, że przekazywanie takich danych jest niezbędne do opracowywania, tworzenia lub rozpowszechniania statystyk europejskich, co uzasadnia planowane przekazywanie. EIOD uważa, że takie przypadki przekazywania danych między Eurostatem i organami krajowymi oraz między Eurostatem i EBC spełniają warunki konieczności przekazania danych, o których mowa w art. 7 i 8 rozporządzenia (WE) nr 45/2001. EIOD popiera ponadto umieszczenie w art. 20 ust. 1 zdania, z którego wynika, że „przekazywanie wykraczające poza to, co przewidziano w zdaniu poprzedzającym, wymaga wyraźnego zezwolenia organów krajowych, które zebrały dane”. Co więcej, w swojej opinii w sprawie przedmiotowego wniosku EBC⁽¹⁴⁾ sugerował wprowadzenie pewnych zmian do art. 20 w celu uwzględnienia podstawy prawnej swoich uprawnień podczas przetwarzania danych statystycznych i podczas wymiany poufnych danych do celów statystycznych między Europejskim Systemem Statystycznym i EBC. EIOD zgadza się ze zmianami tekstu przedstawionymi w propozycji EBC.

Dostęp do poufnych danych do celów badawczych

28. Chociaż art. 22 wprowadza możliwość udzielania dostępu do poufnych danych po spełnieniu warunków, które należy określić, EIOD chciałby przypomnieć, że udostępnianie zestawów danych pracownikom naukowym podlega przepisom rozporządzenia Komisji (WE) nr 831/2002, którego uchylenia przedmiotowy wniosek nie przewiduje (zob. motyw 29 przedmiotowego wniosku). A zatem przy ustalaniu przez Komisję wszelkich sposobów, zasad i warunków dostępu do danych uwzględnić trzeba będzie nie tylko rozporządzenie (WE) nr 45/2001, ale również przepisy szczegółowe ustanowione w wyżej wymienionym rozporządzeniu Komisji dotyczącym dostępu, do celów naukowych, do danych cząstkowych przetworzonych w celu zachowania anonimowości.

III. WNIOSKI

29. EIOD z zadowoleniem przyjmuje wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie statystyk europejskich. Rozporządzenie to stanowić będzie trwałą i ogólną podstawę prawną opracowywania, tworzenia i rozpowszechniania statystyk na szczeblu europejskim.
30. EIOD pragnie jednak zwrócić uwagę na następujące punkty:
- EIOD ma nadzieję, że zostanie poproszony o opinię w sprawie przepisów sektorowych, które Komisja może przyjąć w odniesieniu do statystyk w celu wdrożenia przedmiotowego rozporządzenia, po tym, jak zostanie ono przyjęte;

⁽¹³⁾ Zob. przypis 4.

⁽¹⁴⁾ Zob. opinia EBC C 291/01 z dnia 5 grudnia 2007 r. — propozycje zmian tekstu.

- Należy zmienić brzmienie motywu 18;
- Należy ponownie zastanowić się nad proponowanym pojęciem „podmiotu danych statystycznych”, tak aby nie było ono mylone z pojęciami z dziedziny ochrony danych;
- Przy dokonywaniu przez Komisję oceny jakości danych należy uwzględnić zasadę zachowania odpowiedniej jakości danych;
- W kontekście rozpowszechniania danych należy uwzględnić dwuznaczność pojęcia „przetwarzanie danych w celu zachowania anonimowości”.

Sporządzono w Brukseli, dnia 20 maja 2008 r.

Peter HUSTINX

Europejski Inspektor Ochrony Danych
