

I

(Резолюции, препоръки и становища)

СТАНОВИЩА

ЕВРОПЕЙСКИ НАДЗОРЕН ОРГАН ЗА ЗАЩИТА НА
ДАННИТЕ

Становище на Европейския надзорен орган по защита на данните относно препоръката за регламент на Съвета за изменение на регламент (ЕО) № 2533/98 от 23 ноември 1998 година относно събирането на статистическа информация от Европейската централна банка

(2009/С 192/01)

ЕВРОПЕЙСКИЯТ НАДЗОРЕН ОРГАН ПО ЗАЩИТА НА ДАННИТЕ,

като взе предвид Договора за създаване на Европейската общност, и по-специално член 286 от него,

като взе предвид Хартата на основните права на Европейския съюз, и по-специално член 8 от нея,

като взе предвид Директива 95/46/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 1995 г. за защита на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни,

като взе предвид Регламент (ЕО) № 45/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2000 г. относно защитата на лицата по отношение на обработката на лични данни от институции и органи на Общността и за свободното движение на такива данни, и по-специално член 41 от него,

ПРИЕ СЛЕДНОТО СТАНОВИЩЕ:

I. ВЪВЕДЕНИЕ

Препоръка за изменение на регламента относно събирането на статистическа информация от Европейската централна банка

1. На 23 ноември 1998 г. Съветът на Европейския съюз прие Регламент (ЕО) № 2533/98 относно събирането на статистическа информация от Европейската централна банка (ЕЦБ) (по-долу „Регламент (ЕО) № 2533/98“) ⁽¹⁾. За да се запази този регламент като ефективен инструмент за изпълнение на задачите на Европейската система на централните банки (по-

долу ЕЦБ) по събиране на статистическа информация се обмислят няколко изменения. На 15 септември 2008 г. Управителният съвет на Европейската централна банка (по-долу ЕЦБ) прие с единодушие препоръка ⁽²⁾ (наричана по-долу „препоръката“) за регламент на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 2533/98 ⁽³⁾.

2. На 4 февруари 2009 г. Съветът реши да се допита до Европейския надзорен орган по защита на данните (по-долу ЕНОЗД) и го прикани да представи становището си ⁽⁴⁾. Трябва да се подчертае, че подобна консултация на етап Корепер, макар и необичайна, е предвидена в членове 41 и 46, буква г) от Регламент (ЕО) № 45/2001.
3. Основните членове от Регламент (ЕО) № 2533/98, предложени за изменение, са членове 1, 2, 3 (отчасти) и 8. Въпреки че член 8 разглежда конкретно режима за поверителност, ЕНОЗД смята, че останалите членове мога също да окажат въздействие върху защитата на личните данни и във връзка с това са включени в настоящия анализ.

4. И най-накрая, при анализа на тази препоръка трябва да се вземе предвид и предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно европейската статистика ⁽⁵⁾, по което ЕНОЗД също представи своето

⁽²⁾ ОВ С 251, 3.10.2008 г., стр. 1.

⁽³⁾ Процедурата за приемане на такива изменения се основава на член 107, параграф 6 от Договора за създаване на Европейската общност и впоследствие на член 5, параграф 4 и член 41 от Устава на Европейската система на централните банки и на Европейската централна банка.

⁽⁴⁾ На 13 октомври 2008 г. Съветът се допита и до Европейската комисия, която на 13 януари 2009 г. представи становище на Комисията, COM(2008) 898 окончателен.

⁽⁵⁾ COM(2007) 625 окончателен, 16 октомври 2007 г.

⁽¹⁾ ОВ L 318, 27.11.1998 г., стр. 8.

становише⁽¹⁾. Двата текста са взаимосвързани. Както беше подчертано в посоченото по-горе становище, връзката между двата регламента показва, че следва да се гарантира тясно сътрудничество и подобаваща координация между Европейската статистическа система и ЕЦБ при запазване на съответните управленчески структури. ЕНОЗД поясни и своето тълкуване на понятията за поверителност и анонимност в контекста на статистиката. Този анализ остава в сила.

II. АНАЛИЗ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

Статистическа информация

- ЕНОЗД приветства факта, че предложените изменения съдържат конкретно позоваване на правната рамка за защита на данните. Наистина, там където Регламент (ЕО) № 2533/98 понастоящем се позовава само на Директива 95/46/ЕО, сега се предлага член 8, параграф 8 да съдържа позоваване и на Регламент (ЕО) № 45/2001, като последното обхваща по-конкретно дейностите на ЕЦБ като Европейска институция.
- Освен това, тази разпоредба потвърждава съображение 34 от Регламент (ЕО) № 45/2001, който гласи, че: „Съгласно член 8, параграф 8 от Регламент (ЕО) № 2533/98 на Съвета от 23 ноември 1998 г. относно събирането на статистическа информация от Европейската централна банка (7), регламентът трябва да се прилага, без да се засягат разпоредбите на Директива 95/46/ЕО“. В този смисъл той не засяга и Регламент (ЕО) № 45/2001.
- Както беше пояснено в преамбула на препоръката, основната ѝ цел е да се преразгледа обхвата на Регламент (ЕО) № 2533/98 с цел запазването му като ефективен инструмент за изпълнение от страна на ЕЦБ на задачите на ЕЦБ по събиране на статистическа информация. Той следва също така да гарантира, че ЕЦБ разполага непрекъснато със статистическа информация с необходимото качество, (и) която обхваща целия диапазон от задачи на ЕЦБ.
- Макар изразът „статистическа информация“ да се използва широко както в Регламент (ЕО) № 2533/98, така и в приетата от ЕЦБ препоръка, ЕНОЗД отбелязва, че никой от тези текстове не съдържа определение за израза „статистическа информация“ освен при позоваване на определението за изисквания за статистическо отчитане (член 1, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 2533/98). ЕНОЗД смята, че обхватът на този израз следва да бъде изяснен в контекста на Регламент (ЕО) № 2533/98, особено като се има предвид, че статистическата информация може да обхваща данни не само на юридически, но и на физически лица (описана и като „обща съвкупност от отчетни единици“). Следователно могат да се събират лични данни по смисъла на Регламент (ЕО) № 45/2001 и въпреки че тези данни се обработват в статистическа форма, те все пак биха могли да бъдат данни относно разпознаваеми лица (т.е. непряко, чрез код или тъй като се споменава много малка част лица със специфични характеристики). Освен това, дефинирането на този израз е също толкова важно като се има предвид, че в препоръката се разглежда възможността за предоставяне на достъп на

научноизследователски организации до поверителна статистическа информация, която „не позволява пряко идентифициране“ (член 8, параграф 4 или изразено с положителна форма: която все пак позволява непряко идентифициране.

- Според ЕНОЗД изразът би могъл да се разбира по начин, подобен на този в предложението за регламент относно европейската статистика (където то е определено като: „всички различни форми на статистика, включително базови данни, индикатори, сметки и метаданни“). Въпреки това, в случая с ЕЦБ понятието статистическа информация следва да бъде ограничено до статистика относно физически и юридически лица, която се обработва в сферата на компетентност на ЕЦБ. ЕНОЗД предлага този израз да бъде допълнително изяснен в съображенията.

Цел

- Според обяснителния меморандум на препоръката съществуващата структура на събирането на статистическа информация се основава на преките връзки между общата съвкупност от отчетни единици (физическите и юридическите лица, които се подчиняват на изискванията за статистическо отчитане) и специфичните видове статистика (описани в член 2, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 2533/98). ЕЦБ е на мнение, че тази структура вече не е ефективна, тъй като данните се събират все по-често само веднъж и служат за множество статистически цели, с оглед на намаляване на разходите по отчитането. Ето защо ЕЦБ предлага обхватът на целите да се разшири чрез изготвянето на примерен списък на статистическите цели, за които може да се събира статистика от общата съвкупност от отчетни единици.
- ЕНОЗД взема под внимание причините, поради които е необходимо разширяване на обхвата, но подчертава, че един от принципите, съдържащи се в Регламент (ЕО) № 45/2001, е свързан с ограничаването в рамките на целта. Този принцип гласи, че личните данни трябва да се обработват за конкретни, изрично указани и законни цели и да не бъдат впоследствие обработвани по несъвместим с тези цели начин. Този принцип, съдържащ се в член 4, параграф 1, буква б) е допълнително изяснен, като се посочва, „че последващата обработка на лични данни за исторически, статистически или научни цели не се счита за несъвместима при условие, че контролиращият орган предвиди подходящи защитни мерки, с които по-конкретно да се гарантира, че данните няма да бъдат обработвани за никакви други цели или няма да бъдат използвани в подкрепа на мерки или решения, засягащи конкретно физическо лице“.
- Предвид фактите, посочени в обяснителния меморандум на препоръката, ЕНОЗД отчита, че съществуващата практика не е в съответствие с Регламент (ЕО) № 45/2001, тъй като се извършва допълнителна обработка на данни за цели, които не са установени в Регламент (ЕО) № 2533/98. Чрез изготвянето на „примерен“ списък на целите, излизайщи извън рамката на Регламент (ЕО) № 2533/98, принципът на Регламент (ЕО) № 45/2001 за ограничаване в рамките на целта продължава да не е изпълнен.

⁽¹⁾ ОВ С 308, 3.12.2008 г., стр. 1.

13. Същевременно, в коментари, получени от ЕЦБ по този въпрос, се подчертаваше, че Регламент (ЕО) № 2533/98 остава „регламент-шапка“, който установява общата съвкупност от отчетни единици (обхвата на образуванията, от които ЕЦБ може евентуално да събира данни за изпълнението на задачите си). За да наложи на отчетните единици същински задължения за отчитане, ЕЦБ трябва да издаде конкретен правен акт на ЕЦБ, в който се определя както същинската съвкупност от отчетни единици, така и конкретните изисквания за статистическо отчитане.

14. ЕНОЗД смята, че всяка промяна в регламента по този въпрос следва да изяснява степента на бъдеща обработка на данните или поне да посочва по-конкретно очакваните цели в рамките на компетентността на ЕЦБ. Ето защо ЕНОЗД не се противопоставя на разширяването на целите, за които се събира статистическа информация, но предлага да се заличи споменаването на примерен списък на целите. Освен това, в текста би могло да се потвърди, че правен акт на ЕЦБ, който определя същинската съвкупност от отчетни единици и конкретните изисквания за статистическо отчитане, не надхвърля ограничението на целта в рамките на специфичните сфери на компетентност на ЕЦБ.

15. Също така, ЕНОЗД би желал да поясни, че не може да се съгласи с обяснението на ЕЦБ в обяснителния меморандум на препоръката, според което „информацията става статистическа, ако се използва за съставяне на статистика, без оглед на целта, за която тя е била първоначално събрана“. Принципът на ограничаване в рамките на целта не допуска подобно тълкуване. Наистина, личните данни се събират на първо място за една или повече специфични цели и могат да се използват допълнително за (други) статистически цели при подходящи гаранции (вж. член 4, параграф 1, буква б) от Регламент (ЕО) № 45/2001, посочен в точка 11).

16. И най-накрая ЕНОЗД отбелязва, че ограничаването в рамките на целта вече е изтъкнато в предложени член 8, параграф 4, буква а), която гласи че „ (...) ЕСЦБ използва предадената ѝ поверителна статистическа информация изключително за изпълнение на задачите на ЕСЦБ с изключение на случаите: а) когато отчетната единица или друго юридическо или физическо лице, правен субект или клон, които могат да бъдат идентифицирани, са дали изрично съгласието си посочената статистическа информация да се използва за други цели“. Чрез искането на изрично съгласие за разширяване на първоначалната цел ЕЦБ признава, че целите по принципа следва да бъдат ограничени.

Статистика на плащанията

17. Освен това, в предложени примерен списък на целите, за които може да се събира статистика от общата съвкупност от отчетни единици, ЕНОЗД отбелязва, че в препоръката (член 2, параграф 1) се добавя понятието „статистика на плащанията“ към вече съществуващата цел за „статистика на платежните системи“. Това означава, че събираната статистика ще обхваща данни за индивидуални плащания

като част от статистиката на платежните системи (т.е. инфраструктура на плащанията). Добавянето на статистика на плащанията прави още по-уместно предвиждането на гаранции, че правилата относно защитата на данните се спазват.

18. Макар ЕНОЗД да разбира, че член 105, параграф 2 от Договора за ЕО дава на ЕСЦБ мандат да утвърждава гладкото функциониране на платежните системи и че в този смисъл изчерпателната информация както за платежните инфраструктури, така и за плащанията, извършвани чрез тези инфраструктури, може да е необходима за провеждането на политиката на ЕЦБ, този мандат следва да се ограничи до необходимото за осъществяване на политиките на ЕЦБ и не следва да позволява събирането на финансова информация, свързана с физически лица, които са разпознаваеми (пряко или непряко). Макар да разбира важността на събирането на информацията относно самите плащания — например данни за плащания с кредитни карти за целите на предполагаем анализ или платежен баланс, ЕНОЗД би желал да подчертае, че независимо дали данните за кредитни карти се събират пряко от физическото лице или от компаниите за кредитни карти и/или администратора на платежната система на сумарна основа, те все пак може да съдържат лична информация относно физически лица.

19. Ако обаче в специфични случаи би могло да има причини за обработката на такава статистика на плащанията, ЕЦБ заяви, че ще спазва приложимата правна рамка относно защитата на данните. Тук се включва необходимостта да се докаже нуждата от обработката и да се гарантира, че са взети мерки за сигурност.

Отчетни единици

20. Подобно на Комисията в становището си относно препоръката⁽¹⁾ ЕНОЗД признава необходимостта, изразена от ЕЦБ в препоръката, да се адаптира обхватът на съвкупността от отчетни единици. Изтъкнатата от ЕЦБ причина е, че финансовите пазари стават все по-сложни, с постоянно засилване на взаимната зависимост между финансовите трансакции и балансовите позиции на различните видове финансови посредници (като парично-финансови институции, застрахователни дружества и дружества със специална инвестиционна цел).

21. Това на свой ред може да означава, че ЕЦБ се нуждае от сравнима, често изготвяна и навременна статистика за тези подсектори, за да може да продължи да изпълнява своите задачи. Като резултат обаче такава промяна на съвкупността от отчетни единици ще увеличи събирането на информация от различните участници в ЕСЦБ. ЕНОЗД отбелязва, че с цел избягване на ненужно събиране на данни ЕЦБ възнамерява да гарантира, че ще събира необходимата статистическа информация само ако основанийето за това оправдава разходите и ако информацията не е вече събрана от други органи.

⁽¹⁾ Становище на Комисията от 13 януари 2009 г., COM(2008) 898 окончателен.

22. За да се гарантира обаче спазването на принципа за качество на данните, както и принципа за минимизиране на данните, ЕНОЗД смята, че следва да се въведе специфична процедура, която да гарантира, че информацията не е вече събрана от други органи. ЕЦБ потвърди, че между Европейската статистическа система (ЕСС) и ЕЦБ се водят разговори с цел разработването на процедури за укрепване на сътрудничеството и свеждане до минимум на разходите по отчитането. ЕНОЗД смята, че това сътрудничество трябва да бъде задълбочено.

Обмен на поверителна информация

23. В препоръката се изменя член 3 от Регламент (ЕО) № 2533/98 чрез посочването на няколко статистически принципа, сред които принципа на статистическата поверителност. Освен това се изменя член 8 по отношение на установения режим на поверителност. Целта е да се отрази съдържанието на предложението за регламент относно европейската статистика. Както беше вече подчертано в настоящото изложение, необходимо е да се въведе по-голяма гъвкавост в съществуващите правила относно статистическата поверителност между Европейската статистическа система (ЕСС) и ЕСЦБ. Тази необходимост се подчертава отново от предложения в препоръката нов режим, като се посочва, че за да се гарантира ефикасен и ефективен обмен на необходимата статистическа информация, правната рамка следва да предвиди извършването на подобно предаване само ако то е необходимо за ефективното разработване, изготвяне и разпространение на висококачествена статистика.

24. ЕНОЗД вече има възможността да уточни своето становище по отношение на предаването на поверителни данни между ЕСС и ЕСЦБ⁽¹⁾. ЕНОЗД счита, че това предаване между Евростат и ЕЦБ е в съответствие с условията за наличие на необходимост, както е предвидено в членове 7 от Регламент (ЕО) № 45/2001. Предвид предложените изменения ЕНОЗД потвърждава, че подобно пренасяне може да се извършва, но само за статистически цели и чрез гарантиране на защита срещу незаконосъобразно разкриване. Този аспект би могъл да се подчертае още повече в изменението на Регламент (ЕО) № 2533/98. Параграф 3 от член 8 вече съдържа някои мерки, но ЕНОЗД предлага да се добави например, че отчетните единици биват уведомявани, че по-нататъшно предаване ще се извършва само за статистически цели, и че на лицата, които получават тази статистическа информация, се напомня поверителният аспект на тази статистическа информация.

Достъп до поверителна статистическа информация, която дава възможност за непряко идентифициране, за изследователски цели

25. ЕНОЗД отбелязва, че възприетият от ЕЦБ подход спрямо достъпа до поверителна статистическа информация, която дава възможност за непряко идентифициране, за изследователски цели, е такъв достъп да се позволява при поддържане на строги гаранции за поверителност. Член 8, параграф 4

предвижда предварителното изрично съгласие на органа, който е предоставил информацията.

26. В контекста на обработката на поверителна статистическа информация, която дава възможност за непряко идентифициране, ЕНОЗД би желал да подчертае, че определението за лични данни, съдържащо се в член 2, буква а) от Директива 95/46/ЕО гласи, както следва: „Лични данни означава всяка информация, свързана с идентифицирано или подлежащо на идентификация лице („съответно физическо лице“); за подлежащо на идентифициране лице се смята това лице, което може да бъде идентифицирано, пряко или непряко, по-специално чрез идентификационен номер или един или повече специфични признаци, отнасящи се до неговата физическа, физиологическа, психологическа, умствена, икономическа, културна или социална самоличност“.

27. Освен това, както беше посочено в Становището на ЕНОЗД относно предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно статистиката на Общността за общественото здраве и здравето и безопасността на работното място⁽²⁾ „непрякото идентифициране“ е свързано с понятието анонимност от статистическа гледна точка. Въпреки че от гледна точка на защита на данните понятието за анонимност би обхванало данни, които вече е невъзможно да бъдат идентифицирани (вж. съображение 26 от Директива 95/46/ЕО), от статистическа гледна точка, анонимните данни са данни, от които не е възможно пряко идентифициране.

28. Следователно определението означава, че *непрякото* идентифициране на статистическа информация остава възможно и обработката продължава да се подчинява на изискването за спазване на Регламент (ЕО) № 45/2001. В това отношение член 4, параграф 1, буква д) уточнява, че личните данни „трябва да бъдат съхранявани по начин, който позволява установяване на самоличността на субектите на данни в продължение на период, който не надвишава необходимото за целите, за които се събират или впоследствие обработват данните. Институцията или органът на Общността регламентират съхраняването на лични данни, които трябва да се пазят за по-дълги периоди за исторически, статистически или научни цели да се извършва само в анонимна форма или, ако това не е възможно, само с кодиране на самоличността на субектите на данни. Във всички случаи данните не се използват за никакви други, освен исторически, статистически или научни цели“.

29. Като резултат, в случая с такъв достъп за изследователски цели ЕНОЗД смята, че статистическата информация следва да се предоставя по такъв начин, че да не е възможно разпознаването на отчетната единица, пряко или непряко, когато се вземат под внимание всички съответни средства, които в разумна степен биха могли да бъдат използвани от трета страна.

III. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

30. ЕНОЗД отбелязва желанието за подобряване на обмена на статистическа информация между ЕСС и ЕСЦБ, и достъпа за изследователски цели. Макар да се приветства фактът, че

⁽¹⁾ Вж. точка 27 от Становището на Европейския надзорен орган по защита на данните относно предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно европейската статистика (СОМ(2007) 625 окончателен).

⁽²⁾ ОВ С 295/1, 7.12.2007 г., вж. точки 14—18.

такъв обмен и достъп могат да се осъществяват при гарантиране на строга поверителност на данните, необходими са някои пояснения по отношение на използваната терминология и понятията, обхванати от този обмен и достъп.

31. ЕНОЗД има следните забележки по отношение на представената препоръка и бъдещата промяна на Регламент (ЕО) № 2533/98:

- В съображенията от регламента следва да се внесе допълнително уточнение относно израза „статистическа информация“, тъй като понятието статистическа информация в контекста на Регламент (ЕО) № 2533/98 следва да бъде ограничено до статистика относно физически и юридически лица, която се обработва в сферата на компетентност на ЕЦБ,
- ЕНОЗД не се противопоставя на разширяването на обхвата на целите, но възразява срещу списък на цели, който е примерен и недостатъчно конкретен,
- Следва да се гарантира, че рамката за защита на данните се прилага в пълна степен при събирането на статистика на плащанията. По принцип събирането на финансова информация, свързана с физически лица, които са

разпознаваеми (пряко или непряко), не следва да се позволява, освен ако необходимостта от обработката е показана ясно и са взети мерки за сигурност,

- Сътрудничеството между ЕСС и ЕЦБ следва да се задълбочи, за да се гарантира спазването на принципа за качество на данните и принципа за минимизиране на данните,
- Следва да се гарантира, че достъпът до статистическа информация за изследователски цели се предоставя по такъв начин, че да не е възможно разпознаването на отчетната единица, пряко или непряко, когато се вземат под внимание всички съответни средства, които в разумна степен биха могли да бъдат използвани от трета страна.

Съставено в Брюксел на 8 април 2009 година.

Peter HUSTINX

Европейски надзорен орган по защита на данните