

I

(Beslutninger og resolutioner, henstillinger og udtalelser)

UDTALELSER

DEN EUROPÆISKE TILSYNSFØRENDE FOR DATABESKYTTELSE

Udtalelse fra Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse (EDPS) om henstillingen med henblik på Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 2533/98 af 23. november 1998 om Den Europæiske Centralbanks indsamling af statistisk information

(2009/C 192/01)

DEN EUROPÆISKE TILSYNSFØRENDE FOR DATABESKYTTELSE,

som henviser til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 286,

som henviser til Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, særlig artikel 8,

som henviser til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger,

som henviser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 45/2001 af 18. december 2000 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i fællesskabsinstitutionerne og -organerne og om fri udveksling af sådanne oplysninger, særlig artikel 41,

HAR VEDTAGET FØLGENDE UDTALELSE:

I. INDLEDNING

Henstilling med henblik på at ændre Rådets forordning om Den Europæiske Centralbanks indsamling af statistisk information

1. Den 23. november 1998 vedtog Rådet for Den Europæiske Union forordning (EF) nr. 2533/98 om Den Europæiske Centralbanks indsamling af statistisk information (i det følgende benævnt »forordning nr. 2533/98«) ⁽¹⁾ For at denne forordning fortsat kan fungere som et effektivt

instrument til udførelse af de opgaver med indsamling af statistisk information, som påhviler Det Europæiske System af Centralbanker (i det følgende benævnt »ESCB«), overvejes et antal ændringer. Den 15. september 2008 vedtog Den Europæiske Centralbanks (i det følgende benævnt »ECB«) Styrelsesråd med enstemmighed en henstilling ⁽²⁾ (i det følgende benævnt »henstillingen«) med henblik på Rådets forordning om ændring af forordning nr. 2533/98 ⁽³⁾.

2. Den 4. februar 2009 besluttede Rådet at høre Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse (i det følgende benævnt »EDPS«) og opfordrede ham til at afgive en udtalelse ⁽⁴⁾ Det skal understreges, at en sådan høring på Coreper-stadiet, selv om den er usædvanlig, er omfattet af artikel 41 og artikel 46, litra d), i forordning (EF) nr. 45/2001.

3. De vigtigste artikler i forordning nr. 2533/98, som er blevet forelagt med henblik på ændringer, er artikel 1, 2, 3 (delvist) og 8. Selv om artikel 8 specifikt omhandler forskrifter om tavshedspligt, mener EDPS, at de øvrige artikler også kan have indvirkning på beskyttelse af personoplysninger, og de er derfor medtaget i denne analyse.

4. Endelig må den generelle baggrund for analysen af denne henstilling også omfatte forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om europæiske statistikker ⁽⁵⁾, et

⁽¹⁾ EFT L 318 af 27.11.1998, s. 8.

⁽²⁾ EUT C 251 af 3.10.2008, s. 1.

⁽³⁾ Proceduren for vedtagelse af sådanne ændringer har artikel 107, stk. 6, i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab samt artikel 5, stk. 4, og artikel 41 i statuten for Det Europæiske System af Centralbanker og Den Europæiske Centralbank som grundlag.

⁽⁴⁾ Rådet hørte også Europa-Kommissionen den 13. oktober 2008, som afgav en udtalelse den 13. januar 2009, KOM(2008) 898 endelig.

⁽⁵⁾ KOM(2007) 625 endelig af 16.10.2007.

forslag, som EDPS har afgivet udtalelse om ⁽¹⁾ De to tekster er indbyrdes forbundet. Som det blev understreget i sidstnævnte udtalelse, indebærer denne forbindelse mellem de to forordninger, at der bør sikres et tæt samarbejde og en hensigtsmæssig samordning mellem det europæiske statistiske system og ESCB, samtidig med at de respektive styringsstrukturer opretholdes. EDPS redegjorde også for sin fortolkning af begreberne fortrolighed og anonymitet i forbindelse med statistikker. Denne analyse er stadig gældende.

II. ANALYSE AF FORSLAGET

Statistisk information

5. EDPS hilser det velkommen, at de foreslåede ændringer indeholder en specifik henvisning til den retlige ramme for databeskyttelse. Mens forordning nr. 2533/98 i sin nuværende form kun henviser til direktiv 95/46/EF, foreslås det nu, at artikel 8, stk. 8, også skal henvise til forordning (EF) nr. 45/2001, der mere specifikt omfatter ECB's aktiviteter som europæisk institution.
6. Denne bestemmelse bekræfter desuden betragtning 34 i forordning (EF) nr. 45/2001, som fast-sætter, at »Rådets forordning (EF) nr. 2533/98 af 23. november 1998 om Den Europæiske Centralbanks indsamling af statistisk information gælder i henhold til dens artikel 8, stk. 8, med forbehold af direktiv 95/46/EF. « I denne forbindelse er det også med forbehold af forordning (EF) nr. 45/2001.
7. Som forklaret i henstillingens præambel er dens hovedformål at revidere anvendelsesområdet for forordning nr. 2533/98, for at denne kan bevares som et effektivt instrument i ECB's udførelse af ESCB's opgaver vedrørende indsamling af statistisk information. Den bør også sikre, at ECB fortsat kan råde over statistisk information af den nødvendige kvalitet, som dækker alle ESCB's opgaver.
8. Til trods for at udtrykket »statistisk information« er anvendt i udstrakt grad både i forordning nr. 2533/98 og i den henstilling, som ECB har vedtaget, bemærker EDPS, at udtrykket »statistisk information« ikke er defineret i nogen af disse tekster, undtagen ved en henvisning til definitionen af rapporteringskrav (artikel 1, nr. 1), i forordning nr. 2533/98). EDPS mener, at anvendelsesområdet for dette udtryk bør præciseres i forbindelse med forordning nr. 2533/98, især da statistisk information kan omfatte oplysninger, som ikke alene stammer fra juridiske, men også fra fysiske personer (også beskrevet som referencerapporteringspopulation). Der kan derfor indsamles personoplysninger i henhold til forordning (EF) nr. 45/2001, og selv om disse oplysninger ville blive behandlet i statistisk form, kunne de stadig være oplysninger om identificerbare personer (dvs. indirekte, i kodeform, eller fordi en meget lille del af personer med særlige karakteristika nævnes). Det er desuden vigtigt at definere dette udtryk, eftersom henstillingen nævner muligheden for at give videnskabelige forskningsorganer adgang til fortrolig statistisk information, som

»ikke giver mulighed for direkte identifikation« (artikel 8, stk. 4), eller, for at udtrykke det positivt: som stadig giver mulighed for indirekte identifikation.

9. Ifølge EDPS kan dette udtryk forstås på samme måde som i forslaget til forordning om europæiske statistikker (hvor det defineres som »alle forskellige former for statistik, herunder basisdata, indikatorer, regnskaber og metadata«). I ECB's tilfælde bør begrebet statistisk information dog begrænses til statistik om juridiske og fysiske personer, som behandles inden for rammerne af ECB's beføjelser. EDPS foreslår, at dette udtryk præciseres nærmere i betragtningerne.

Formål

10. Ifølge henstillingens begrundelse er den nuværende måde at indsamle statistiske oplysninger på baseret på en én-til-én-sammenkædning mellem referencerapporteringspopulationen (de fysiske og juridiske personer, der er undergivet rapporteringskrav) og specifikke typer af statistikker (som beskrevet i artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 2533/98). Efter ECB's opfattelse er denne praksis blevet ineffektiv, fordi oplysninger i stigende grad kun indsamles én gang og udnyttes til flere statistiske formål for at begrænse rapporteringsbyrden. Derfor foreslår ECB at udvide omfanget af formål ved at opstille en vejledende fortegnelse over de statistiske formål, til hvilke der kan indsamles statistik fra referencerapporteringspopulationen.
11. EDPS noterer sig grundene til, hvorfor der anmodes om en udvidelse af omfanget, men understreger, at et af principperne i forordning (EF) nr. 45/2001 vedrører formålsbegrænsning. Dette princip fastslår, at personoplysninger må gøres til genstand for behandling til udtrykkeligt angivne og legitime formål og ikke senere må gøres til genstand for behandling, som er uforenelig med disse formål. Dette princip, som findes i artikel 4, stk. 1, litra b), præciseres nærmere, idet det fastslås, at »senere behandling til historiske, statistiske eller videnskabelige formål anses ikke for at være uforenelig med disse formål, såfremt den registeransvarlige giver de fornødne garantier, især til sikring af, at personoplysningerne ikke behandles til andre formål, og at de ikke anvendes til støtte for foranstaltninger eller beslutninger, der berører bestemte enkeltpersoner«.
12. EDPS erkender i lyset af de kendsgerninger, der er beskrevet i henstillingens begrundelse, at den eksisterende praksis ikke har været i overensstemmelse med forordning (EF) nr. 45/2001, da oplysninger senere er blevet behandlet til formål, som ikke er nævnt i forordning nr. 2533/98. Hvis man opstiller en »vejledende« fortegnelse over de formål, der ligger uden for rammerne af forordning nr. 2533/98, vil formålsbegrænsningsprincippet i forordning (EF) nr. 45/2001 stadig ikke være opfyldt fuldt ud.

⁽¹⁾ EUT C 308 af 3.12.2008, s. 1.

13. Det blev imidlertid fremhævet i ECB's bemærkninger til dette punkt, at forordning nr. 2533/98 forbliver en »paraplyforordning«, som definerer referencerapporteringspopulation (de enheder, fra hvilke ECB potentielt kan indsamle oplysninger til at udføre sine opgaver). For at kunne pålægge rapporteringsenhederne faktiske rapporteringspligter, er ECB nødt til at udstede en særlig ECB-retsakt, som definerer både den faktiske rapporteringspopulation og de specifikke rapporteringskrav.
14. EDPS mener, at enhver ændring af forordningen vedrørende dette aspekt bør præcisere, i hvilket omfang oplysninger vil blive behandlet i fremtiden, eller i det mindste mere nøjagtigt specificere de forventede formål inden for rammerne af ECB's beføjelser. EDPS er derfor ikke imod at udvide formålet med indsamling af statistiske oplysninger, men foreslår at fjerne enhver henvisning til opstilling af en vejledende fortegnelse over formål. Teksten kunne endvidere bekræfte, at en ECB-retsakt, som definerer den faktiske rapporteringspopulation og de specifikke rapporteringskrav, ikke går uden for formålsbegrænsningen inden for rammerne af ECB's specifikke beføjelser.
15. EDPS er desuden af klarhedshensyn ikke enig med ECB's forklaring i henstillingens begrundelse, hvorefter »information bliver til statistisk information, hvis den anvendes til udarbejdelse af statistikker, uanset hvilket formål den oprindeligt er indsamlet til«. Formålsbegrænsningsprincippet tillader ikke en sådan fortolkning. Personoplysninger skal i første omgang snarere indsamles til et eller flere specifikke formål og kan senere anvendes til (andre) statistiske formål med forbehold af de fornødne garantier (se artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning (EF) nr. 45/2001, som der henvises til i punkt 11).
16. Endelig bemærker EDPS, at formålsbegrænsningen allerede er understreget i den foreslåede affattelse af artikel 8, stk. 4, litra a), som fastsætter, at »(...) ESCB kun [kan] anvende den fortrolige statistiske information, som er blevet overført, til udførelse af ESCB's opgaver, bortset fra følgende tilfælde: a) såfremt rapporteringsenheden eller den anden juridiske eller fysiske person, enhed eller filial, der kan identificeres, udtrykkeligt har givet samtykke til brug af den nævnte statistiske information til andre formål«. Ved at kræve udtrykkeligt samtykke til at udvide det oprindelige formål anerkender ECB, at formål bør begrænses som princip.
- Betalingsstatistik*
17. EDPS har endvidere bemærket, at henstillingen i den foreslåede vejledende fortegnelse over de statistiske formål, til hvilke der kan indsamles statistik fra referencerapporteringspopulationen (artikel 2, stk. 1), tilføjer begrebet »betalingsstatistik« til det allerede eksisterende formål »betalings-systemstatistik«. Dette betyder, at den statistik, der skal indsamles, vil omfatte oplysninger om individuelle betalinger som del af betalingssystemstatistik (dvs. betalingsinfrastruktur). Denne tilføjelse af betalingsstatistik gør det helt relevant at sikre, at databeskyttelsesreglerne overholdes.
18. Selv om EDPS forstår, at EF-traktatens artikel 105, stk. 2, giver ESCB mandat til at fremme betalingssystemernes smidige funktion, og at omfattende information om både betalingsinfrastruktur og de betalinger, der foretages via disse infrastrukturer, i denne forbindelse kan være nødvendig for ECB's beslutningstagning, bør dette mandat begrænses til, hvad der er nødvendigt for at gennemføre ECB's beslutningstagning, og bør ikke tillade indsamling af finansiel information, der vedrører fysiske personer, som kan identificeres (enten direkte eller indirekte). Selv om EDPS kan forstå, at det er vigtigt at indsamle information om selve betalingerne — for eksempel oplysninger om kreditkortbetalinger til konjunkturanalyse- eller betalingsbalanceformål — vil han gerne understrege, at uanset om kreditkortoplysninger er indsamlet direkte fra den fysiske person eller fra kreditkortselskaber og/eller selskaber, der driver betalingssystemer, på et aggregeret grundlag, kan de stadig indeholde personlig information om fysiske personer.
19. Hvis der imidlertid i specifikke tilfælde er grunde til at behandle sådanne betalingsstatistikker, fastslår ECB, at behandling vil ske i overensstemmelse med den gældende retlige ramme for databeskyttelse. Dette indebærer, at man skal forvisse sig om, at behandling er nødvendig, og at der træffes sikkerhedsforanstaltninger.
- Rapporteringspopulation*
20. EDPS anerkender ligesom Kommissionen i dens udtalelse om henstillingen (!) det behov, som ECB har givet udtryk for i henstillingen, for at justere referencerapporteringspopulationen. ECB har som begrundelse anført, at de finansielle markeder bliver stadigt mere komplekse, idet finansielle transaktioner udført af og balancepositioner hos forskellige typer finansielle formidlere, f.eks. monetære og finansielle institutioner, forsikringselskaber og »financial vehicle corporations«, griber mere og mere ind i hinanden.
21. Dette kan indebære, at ECB, for fortsat at kunne udføre sine opgaver, har brug for sammenlignelige, regelmæssige og rettidige statistikker for disse delsektorer. Konsekvensen vil imidlertid blive, at en sådan ændring af referencerapporteringspopulationen vil øge indsamlingen af information foretaget af de forskellige ESCB-aktører. For at undgå unødvendig indsamling af oplysninger noterer EDPS sig, at ECB agter at sikre, at den kun vil indsamle den nødvendige statistiske information, hvis nytteværdien af at gøre dette er større end omkostningerne, og hvis denne information ikke allerede indsamles af andre organer.

(!) Kommissionens udtalelse af 13. januar 2009, KOM(2008) 898 endelig.

22. For at sikre, at datapåidelighedsprincippet og dataminimeringsprincippet overholdes, finder EDPS dog, at der bør indføres en særlig procedure, som sikrer, at informationen ikke allerede er indsamlet af andre organer. ECB har bekræftet, at der er drøftelser i gang mellem ESS (Eurostat) og ECB med henblik på at udvikle procedurer til fremme af samarbejde og minimere rapporteringsbyrden. EDPS mener, at et sådant samarbejde bør videreudvikles.

Udveksling af fortrolig information

23. Henstillingen ændrer artikel 3 i forordning nr. 2533/98 ved at nævne adskillige statistiske principper, blandt andet princippet om statistisk fortrolighed. Desuden ændrer den artikel 8 med hensyn til gældende forskrifter om tavshedspligt. Idéen er at afspejle indholdet af forslaget til en forordning om europæiske statistikker. Som det allerede er understreget i denne tekst, er der behov for at indføre mere fleksibilitet i de eksisterende regler om statistisk fortrolighed mellem det europæiske statistiske system (ESS) og ESCB. De foreslåede nye forskrifter, som indføres ved henstillingen, fremhæver på ny dette behov ved at fastslå, at for at der kan sikres en effektiv og velfungerende udveksling af den nødvendige statistiske information bør den retlige ramme tage højde for, at en sådan overførsel kan finde sted, hvis det er nødvendigt af hensyn til en effektiv udvikling, udarbejdelse eller formidling af europæiske statistikker.

24. EDPS har allerede haft lejlighed til at præcisere sin holdning til fremsendelse af fortrolige oplysninger mellem ESS og ESCB⁽¹⁾ EDPS finder, at de overførsler, som finder sted mellem Eurostat og ECB, opfylder kravet om nødvendighed i artikel 7 i forordning (EF) nr. 45/2001. I lyset af de foreslåede ændringer bekræfter EDPS, at sådanne overførsler kan finde sted, men kun til statistiske formål og ved at garantere beskyttelse mod uretmæssig videregivelse. Dette aspekt kunne yderligere fremhæves i ændringen af forordning nr. 2533/98. Artikel 8, stk. 3, indeholder allerede nogle foranstaltninger, men EDPS foreslår f.eks. at tilføje, at rapporteringsenhederne skal oplyses om, at senere fremsendelser kun vil finde sted til statistiske formål, og at personer, som modtager denne statistiske information, skal mindes om dens fortrolige karakter.

Adgang til fortrolig statistisk information, som ikke er direkte identificerbar, til forskningsformål

25. EDPS bemærker, at ECB's holdning til adgang til fortrolig statistisk information, som ikke er direkte identificerbar, til forskningsformål, er, at sådan adgang skal tillades, samtidig med at der opretholdes strenge fortrolighedsforanstaltninger. Artikel 8, stk. 4, fastsætter forudgående udtrykkeligt

samtykke fra den myndighed, der har leveret informationen.

26. I forbindelse med behandling af fortrolig statistisk information, som ikke er direkte identificerbar, vil EDPS gerne fremhæve, at definitionen af personoplysninger i artikel 2, litra a), i direktiv 95/46/EF er som følger: »personoplysninger enhver form for information om en identificeret eller identificerbar fysisk person (»den registrerede«); ved identificerbar person forstås en person, der direkte eller indirekte kan identificeres, bl.a. ved et identifikationsnummer eller et eller flere elementer, der er særlige for denne persons fysiske, fysiologiske, psykiske, økonomiske, kulturelle eller sociale identitet«.

27. Som det endvidere fremgik af EDPS' analyse i hans udtalelse om forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fællesskabsstatistikker over folkesundhed og arbejdsmiljø⁽²⁾, vedrører »ikke-direkte identificerbarhed« set fra et statistisk synspunkt anonymitet. Begrebet anonymitet omfatter ud fra et databeskyttelsessynspunkt oplysninger, der ikke længere kan identificeres (jf. betragtning 26 i direktiv 95/46/EF), men ud fra et statistisk synspunkt er anonyme oplysninger oplysninger, som ikke giver mulighed for direkte identifikation.

28. Denne definition medfører således, at indirekte identifikation af statistisk information stadig ville være mulig, og behandlingen ville stadig skulle overholde forordning (EF) nr. 45/2001. I denne forbindelse fastsætter artikel 4, stk. 1, litra e), at »personoplysninger skal opbevares på en sådan måde, at det ikke er muligt at identificere de registrerede i et længere tidsrum end det, der er nødvendigt af hensyn til de formål, hvortil personoplysningerne indsamles, eller de formål, hvortil de senere behandles. Fællesskabsinstitutionen eller -organet fastsætter, at personoplysninger, der til historiske, statistiske eller videnskabelige formål skal opbevares i længere tid end ovennævnte periode, enten kun opbevares i en form, der gør dem anonyme, eller, hvis dette er umuligt, kun opbevares, såfremt den pågældende persons identitet kryptograferes. Personoplysningerne må under ingen omstændigheder benyttes til andre formål end historiske, statistiske eller videnskabelige«.

29. Som følge heraf mener EDPS, at statistisk information, hvis der gives adgang hertil til forskningsformål, bør stilles til rådighed på en sådan måde, at rapporteringsenheden ikke kan identificeres hverken direkte eller indirekte, når alle relevante midler, som med rimelighed kan tænkes anvendt af tredjemand, tages i betragtning.

III. KONKLUSION

30. EDPS noterer sig viljen til at forbedre udvekslingen af statistisk information mellem ESS og ESCB samt adgangen til forskningsformål. Selv om det hilses velkommen, at sådan udveksling og adgang kan finde sted, samtidig med at

⁽¹⁾ Se punkt 27 i udtalelsen fra Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse (EDPS) om forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om europæiske statistikker (KOM(2007) 625 endelig).

⁽²⁾ EUT C 295 af 7.12.2007, s. 1, se punkt 14-18.

oplysningernes strenge fortrolighed sikres, er der behov for nogle præciseringer af den anvendte terminologi og de begreber, som en sådan udveksling og adgang omfatter.

31. EPDS har følgende bemærkninger til den forelagte henstilling og fremtidige ændring af forordning nr. 2533/98:

— Udtrykket »statistisk information« bør præciseres yderligere i betragtningerne til forordningen, eftersom begrebet statistisk information i forbindelse med forordning nr. 2533/98 bør begrænses til statistik om fysiske og juridiske personer, som behandles inden for rammerne af ECB's beføjelser.

— EDPS har ikke noget at indvende imod en udvidelse af formålene, men modsætter sig en fortegnelse over formål, som er vejledende og ikke tilstrækkelig specifik.

— Det bør sikres, at rammerne for databeskyttelse fuldt ud finder anvendelse i tilfælde af indsamling af betalingsstatistik. Indsamling af finansiel information vedrørende fysiske personer, som kan identificeres (enten direkte

eller indirekte), bør normalt ikke tillades, undtagen hvis det klart godtgøres, at behandling er nødvendig, og der er indført sikkerhedsforanstaltninger.

— Samarbejdet mellem ESS og ECB bør videreudvikles med henblik på at sikre overholdelse af datapålidelighedsprincippet og dataminimeringsprincippet.

— Det bør sikres, at adgang til statistisk information til forskningsformål gives på en sådan måde, at rapporteringsenheden under hensyntagen til alle midler, som med rimelighed kan tænkes anvendt af tredjemand, hverken direkte eller indirekte kan identificeres.

Udfærdiget i Bruxelles, den 8. april 2009.

Peter HUSTINX

*Den Europæiske Tilsynsførende for
Databeskyttelse*