

## I

(Resolutioner, rekommendationer och yttranden)

## YTTRANDEN

## EUROPEISKA DATATILLSYNSMANNEN

**Yttrande från europeiska datatillsynsmannen om rekommendationen till rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 2533/98 av den 23 november 1998 om Europeiska centralbankens insamling av statistiska uppgifter**

(2009/C 192/01)

EUROPEISKA DATATILLSYNSMANNEN HAR ANTAGIT DETTA YTTRANDE

med beaktande av fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, särskilt artikel 286,

med beaktande av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, särskilt artikel 8,

med beaktande av Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter,

med beaktande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 45/2001 av den 18 december 2000 om skydd för enskilda då gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen behandlar personuppgifter och om den fria rörligheten för sådana uppgifter, särskilt artikel 41,

HÄRIGENOM FRAMFÖRS FÖLJANDE:

#### I. INLEDNING

*Rekommendation om ändring av förordningen om Europeiska centralbankens insamling av statistiska uppgifter*

1. Den 23 november 1998 antog Europeiska unionens råd förordning (EG) nr 2533/98 om Europeiska centralbankens insamling av statistiska uppgifter (nedan kallad förordning 2533/98) <sup>(1)</sup>. För att denna förordning ska fortsätta att vara ett effektivt instrument för Europeiska centralbankssystem-

mets (nedan kallat ECBS) insamling av statistiska uppgifter överväger man att göra ett antal ändringar. Den 15 september 2008 antog Europeiska centralbankens råd (nedan kallat ECB) enhälligt en rekommendation <sup>(2)</sup> (nedan kallad rekommendationen) till rådets förordning om ändring av förordning 2533/98 <sup>(3)</sup>.

2. Den 4 februari 2009 beslöt rådet att samråda med Europeiska datatillsynsmannen (nedan kallad datatillsynsmannen) och uppmanade honom att avge ett yttrande <sup>(4)</sup>. Det bör understrykas att ett sådant samråd på Coreper-stadiet, även om det är ovanligt, omfattas av artiklarna 41 och 46 d i förordning (EG) nr 45/2001.
3. De viktigaste artiklar i förordning nr 2533/98 som ska ändras är artiklarna 1, 2, 3 (delvis) och 8. Även om artikel 8 specifikt behandlar föreskrifter om insynsskydd, anser datatillsynsmannen att de andra artiklarna kan också inverka på skyddet av personuppgifter, varför de har tagits med i denna analys.

4. Slutligen måste man i det allmänna sammanhang i vilket denna rekommendation analyseras beakta förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om europeisk statistik <sup>(5)</sup>, ett förslag om vilket datatillsynsmannen också

<sup>(1)</sup> EGT L 318, 27.11.1998, s. 8.

<sup>(2)</sup> EUT C 251, 3.10.2008, s. 1.

<sup>(3)</sup> Förfarandet för att anta sådana ändringar grundar sig på artikel 107.6 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och därefter artiklarna 5.4 och 41 i stadgan för det europeiska centralbankssystemet och för Europeiska centralbanken.

<sup>(4)</sup> Rådet samrådde också den 13 oktober 2008 med Europeiska kommissionen, som avgav sitt yttrande den 13 januari 2009, KOM(2008) 898 slutlig.

<sup>(5)</sup> KOM(2007) 625 slutlig, 16.10.2007.

avgav ett yttrande <sup>(1)</sup>. Dessa båda texter är sammanlänkade. Sambandet mellan de båda förordningarna innebär, enligt vad som underströks i sistnämnda yttrande, att nära samarbete och lämplig samordning bör säkerställas mellan det europeiska statistiksystemet och ECBS, samtidigt som respektive förvaltningsstrukturer bevaras. Datatillsynsmannen förklarade också sin tolkning av begreppen insynsskydd och anonymitet i samband med statistik. Denna analys gäller fortfarande.

## II. ANALYS AV FÖRSLAGET

### Statistiska uppgifter

5. Datatillsynsmannen välkomnar att de föreslagna ändringarna innehåller en specifik hänvisning till den rättsliga ramen för dataskydd. Även om förordning nr 2533/98 för närvarande endast innehåller en hänvisning till direktiv 95/46/EG, föreslås det nu att artikel 8.8 även ska hänvisa till förordning (EG) nr 45/2001, eftersom sistnämnda mer specifikt omfattar ECB:s verksamhet som en europeisk institution.
6. Dessutom bekräftar denna bestämmelse skäl 34 i förordning (EG) nr 45/2001, som har följande lydelse: Enligt artikel 8.8 i rådets förordning (EG) nr 2533/98 av den 23 november 1998 om Europeiska centralbankens insamling av statistiska uppgifter skall den förordningen gälla utan att det påverkar tillämpningen av direktiv 95/46/EG. I detta sammanhang påverkar den inte heller tillämpningen av förordning (EG) nr 45/2001.
7. Enligt förklaringen i rekommendationens ingress är huvudmotivet att se över tillämpningsområdet för förordning nr 2533/98 för att den ska fortsätta att vara ett effektivt instrument för ECB för att utföra ECBS:s uppgift att samla in statistiska uppgifter. Den bör också garantera att ECB har kontinuerlig tillgång till statistiska uppgifter av erforderlig kvalitet (och) omfattande samtliga ECBS:s uppgifter.
8. Även om uttrycket "statistiska uppgifter" används i stor omfattning både i förordning nr 2533/98 och i den rekommendation som ECB antagit, noterar datatillsynsmannen att uttrycket "statistiska uppgifter" inte finns definierat i någon av texterna, utom genom någon hänvisning till definitionen av rapporteringskrav (artikel 1.1 i förordning nr 2533/98). Datatillsynsmannen anser att detta uttrycks räckvidd bör klarläggas inom ramen för förordning nr 2533/98, särskilt eftersom statistiska uppgifter kan omfatta uppgifter som inte bara kommer från juridiska, utan också från fysiska personer (också benämnda "referenspopulation av uppgiftslämnare"). Därför kan personuppgifter i den mening som avses i förordning (EG) nr 45/2001 samlas in och, även om de skulle behandlas i statistisk form, fortfarande kunna vara uppgifter om identifierbara personer (dvs. indirekt, genom en kod eller eftersom en mycket liten andel personer med

specifika särdrag nämns). Dessutom är det också viktigt att definiera detta uttryck, eftersom rekommendationen behandlar möjligheten att bevilja vetenskapliga forskningsorgan tillgång till insynsskyddade statistiska uppgifter "som inte medger direkt identifiering" (artikel 8.4) eller positivt uttryckt: som fortfarande medger indirekt identifiering.

9. Enligt datatillsynsmannen skulle uttrycket kunna förstås på liknande sätt som i förslaget till en förordning om europeisk statistik (där det definieras som "alla olika former av statistik, t.ex. grunddata, indikatorer, räkenskaper och metadata"). Icke desto mindre bör, i ECB:s fall, begreppet "statistiska uppgifter" begränsas till statistik om fysiska och juridiska personer som behandlas inom ramen för ECB:s behörighet. Datatillsynsmannen föreslår att det görs ytterligare klarlägganden av detta uttryck i skälen.

### Syfte

10. Enligt motiveringen till rekommendationen grundar sig den befintliga strukturen för insamling av statistiska uppgifter på en "en-till-en"-koppling mellan referenspopulationen av uppgiftslämnare (fysiska och juridiska personer som är underställda rapporteringskrav) och specifika typer av statistik (enligt artikel 2.2 i förordning 2533/98). Enligt ECB har denna struktur blivit ineffektiv, på grund av att uppgifter i allt högre grad samlas in en enda gång och används för olika statistiska ändamål för att minska rapporteringsbördan. ECB föreslår därför att utöka antalet ändamål genom en vägledande förteckning över de statistiska ändamål för vilka statistiska uppgifter får samlas in från referenspopulationen av uppgiftslämnare.
11. Datatillsynsmannen noterar skälen till varför man begärt en utökad räckvidd, men understryker att en av principerna i förordning (EG) nr 45/2001 avser ändamålsbegränsning. Denna princip anger att personuppgifter måste behandlas för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och att senare behandling inte får ske på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål. Principen i artikel 4.1 b klargörs ytterligare, eftersom det förklaras: "Senare behandling av personuppgifter för historiska, statistiska eller vetenskapliga ändamål skall inte anses vara oförenligt förutsatt att den registeransvarige vidtar lämpliga skyddsåtgärder, särskilt för att säkerställa att personuppgifterna inte behandlas för några andra ändamål och att personuppgifterna inte används till stöd för åtgärder eller beslut som avser en särskild person".
12. Med tanke på de faktorer som beskrivs i motiveringen till rekommendationen erkänner datatillsynsmannen att befintlig praxis inte har överensstäm med förordning (EG) nr 45/2001, eftersom uppgifter har vidarebehandlats för ändamål som inte har fastställts i förordning nr 2533/98. Genom att skapa en vägledande förteckning över ändamål som ligger utanför ramen för förordning nr 2533/98 skulle principen om ändamålsbegränsning enligt förordning (EG) nr 45/2001 fortfarande inte vara uppfylld fullt ut.

<sup>(1)</sup> EUT C 308, 3.12.2008, s. 1.

13. I kommentarer från ECB om denna punkt betonades det att förordning nr 2533/98 fortfarande är en "paraplyförordning", som fastställer referenspopulationen av uppgiftslämnare (antalet enheter från vilka ECB potentiellt kan samla in uppgifter för att fullgöra sina uppgifter). För att kunna ålägga uppgiftslämnarna faktiska rapporteringsskyldigheter måste ECB utfärda en specifik ECB-rättsakt som definierar både den faktiska populationen av uppgiftslämnare och de specifika rapporteringskraven.

14. Datatillsynsmannen anser att varje ändring som görs i förordningen i detta avseende bör klargöra i vilken utsträckning som uppgifter kommer att behandlas i framtiden eller åtminstone mer exakt ange de förväntade ändamålen inom ramen för ECB:s behörighetsområde. Därför motsätter sig datatillsynsmannen inte utökningen av antalet ändamål för vilka statistiska uppgifter samlas in, utan föreslår att varje hänvisning till upprättandet av en vägledande förteckning över ändamål ska strykas. Dessutom skulle man i texten kunna bekräfta att en ECB-rättsakt som definierar den faktiska populationen av uppgiftslämnare och de specifika rapporteringskraven inte kommer att överskrida ändamålsbegränsningen inom ECB:s specifika behörighet.

15. Som klarläggande kan datatillsynsmannen dessutom inte gå med på ECB:s förklaring i motiveringen till rekommendationen, enligt vilken "information blir statistisk information genom att den används för att sammanställa statistik, oavsett för vilket ändamål den ursprungligen samlats in". Principen om ändamålsbegränsning medger inte en sådan tolkning. Personuppgifter ska verkligen först och främst samlas in för ett eller flera specifika ändamål och kan senare användas för (andra) statistiska ändamål med förbehåll för lämpliga skyddsåtgärder (se artikel 4.1 b i förordning (EG) nr 45/2001, till vilken det hänvisas i punkt 11).

16. Slutligen noterar datatillsynsmannen att ändamålsbegränsningen understryks redan i den föreslagna artikel 8.4 a, som anger att "(...) ska ECBS ska använda de insynsskyddade statistiska uppgifter som överlämnats till dem uteslutande för ECBS:s uppgifter, utom i följande situationer: a) Om uppgiftslämnaren eller annan juridisk eller fysisk person, enhet eller filial som kan identifieras, uttryckligen har givit sitt samtycke till att sagda statistiska uppgifter får användas för andra ändamål." Genom att uttryckligen kräva samtycke för att utvidga det ursprungliga ändamålet, erkänner ECB att ändamålen i princip bör begränsas.

#### Betalningsstatistik

17. Dessutom har datatillsynsmannen i den föreslagna vägledande förteckningen över ändamål för vilka statistik får samlas in från referenspopulationen av uppgiftslämnare noterat att begreppet "betalningsstatistik" i rekommendationen (artikel 2.1) läggs till det redan befintliga ändamålet "betalningssystemstatistik". Detta innebär att den statistik som ska samlas in kommer att omfatta uppgifter om enskilda

betalningar som en del av betalningssystemstatistik (dvs. betalningsinfrastruktur). Detta tillägg av betalningsstatistik gör det alltmer relevant att se till att reglerna för dataskydd respekteras.

18. Även om datatillsynsmannen vet att artikel 105.2 i EG-fördraget ger ECBS i uppdrag att främja väl fungerande betalningssystem och att det i detta sammanhang kan vara nödvändigt med alltomfattande uppgifter om såväl betalningsinfrastrukturer och de betalningar som sker genom sådana strukturer för ECB:s uppläggning av politiken, bör detta uppdrag begränsas till vad som är nödvändigt för att genomföra ECB:s uppläggning av politiken och inte tillåta insamling av finansiell information som rör fysiska personer som kan identifieras (varken direkt eller indirekt). Även om datatillsynsmannen kan förstå att det är viktigt att samla in uppgifter om själva betalningarna – till exempel uppgifter om kreditkortsbetalningar för sådana ändamål som konjunkturanalys eller betalningsbalans – vill han understryka att om uppgifter om kreditkort, vare sig de samlas in direkt från fysiska personer eller aggregerat från kortföretag och/eller betalningssystemoperatörer, ändå kan innehålla personlig information om fysiska personer.

19. Om det emellertid i specifika fall skulle kunna finnas vissa skäl för att behandla sådan betalningsstatistik, förklarade ECB att den kommer att följa den tillämpliga rättsliga ramen för dataskydd. Denna täcker behovet av att säkerställa att statistiken måste behandlas och av att se till att det vidtas säkerhetsåtgärder.

#### Population av uppgiftslämnare

20. I likhet med kommissionen i dess yttrande om rekommendationen <sup>(1)</sup> erkänner datatillsynsmannen det behov som ECB framför i rekommendationen, nämligen att justera omfattningen av referenspopulationen av uppgiftslämnare. Det skäl som ECB framför är att de finansiella marknaderna blir alltmer komplexa, med allt starkare kopplingar mellan finansiella transaktioner och balansräkningspositioner för olika typer av finansförmedlare (t.ex. monetära finansinstitut, försäkringsföretag och finansiella företag).

21. Detta kan i sin tur innebära att ECB behöver tillgång till jämförbar, frekvent och aktuell statistik för dessa undersektorer, så att ECB även i framtiden kan utföra sina uppgifter. Följden kommer emellertid att bli att en sådan ändring i referenspopulationen av uppgiftslämnare kommer att medföra att de olika aktörerna inom ECBS ökar insamlandet av uppgifter. För att onödigt insamling av uppgifter ska undvikas, noterar datatillsynsmannen att ECB avser att säkerställa att ECB bara kommer att samla in nödvändig statistik information, om fördelarna med detta uppväger kostnaderna och informationen inte redan har samlats in av andra organ.

<sup>(1)</sup> Kommissionens yttrande av den 13 januari 2009, KOM(2008) 898 slutlig.

22. För att respekten för principen om uppgiftskvalitet och principen om uppgiftsbegränsning ska säkerställas, anser datatillsynsmannen emellertid att det bör införas ett särskilt förfarande för att säkerställa att uppgifterna inte redan har samlats in av andra organ. ECB bekräftade att det pågår diskussioner mellan det europeiska statistiksystemet (Eurostat) och ECB för att utarbeta förfaranden för att ytterligare främja samarbetet och minimera rapporteringsbördan. Datatillsynsmannen anser att ett sådant samarbete bör vidareutvecklas.

#### *Utbyte av insynsskyddade uppgifter*

23. Rekommendationen ändrar artikel 3 i förordning 2533/98 genom att ange flera statistiska principer, bland annat principen om insynsskydd för statistiska uppgifter. Dessutom ändrar den artikel 8 vad avser de fastställda föreskrifterna om insynsskydd. Tanken bakom detta är att avspegla innehållet i förslaget till en förordning om europeisk statistik. Såsom redan understrukits i denna text, föreligger det ett behov av att införa mer flexibilitet i befintliga regler om insynsskydd för statistiska uppgifter mellan det europeiska statistiksystemet och ECBS. Genom de föreslagna nya föreskrifterna i rekommendationen upprepas detta behov, genom att det anges att den rättsliga ramen, för att ett effektivt och verksamt utbyte av nödvändiga statistiska uppgifter ska säkerställas, bör föreskriva att en sådan överföring kan äga rum, under förutsättning att detta är nödvändigt för att effektivt utarbeta, producera och sprida europeisk statistik.

24. Datatillsynsmannen har redan haft tillfälle att klargöra sin ståndpunkt vad avser överföring av insynsskyddade uppgifter mellan det europeiska statistiksystemet och ECBS<sup>(1)</sup>. Datatillsynsmannen ansåg att sådana överföringar som äger rum mellan Eurostat och ECB uppfyller nödvändighetsvillkoren i artikel 7 i förordning (EG) nr 45/2001. Mot bakgrund av de föreslagna ändringarna bekräftar datatillsynsmannen att en sådan överföring kan äga rum, men endast för statistiska ändamål och genom att garantera ett skydd mot olagligt röjande. Denna aspekt skulle kunna understrykas ytterligare i ändringen av förordning nr 2533/98. Artikel 8.3 innehåller redan några åtgärder men datatillsynsmannen föreslår att det till exempel ska läggas till att uppgiftslämnarna ska informeras om att ytterligare överföring endast kommer att göras för statistiska ändamål och att de personer som erhåller denna statistiska information påminns om att den är konfidentiell.

#### *Tillgång till inte direkt identifierbara insynsskyddade statistiska uppgifter för forskningsändamål*

25. Datatillsynsmannen noterar att det upplägg som ECB har antagit för tillgång till inte direkt identifierbara insynsskyddade statistiska uppgifter för forskningsändamål är att tillåta sådan tillgång men samtidigt behålla ett starkt insynsskydd.

Artikel 8.4 föreskriver ett i förväg uttryckligen givet samtycke från den myndighet som tillhandahöll uppgifterna.

26. När det gäller behandling av inte direkt identifierbara insynsskyddade statistiska uppgifter, vill datatillsynsmannen framhålla att definitionen av personuppgifter i artikel 2 a i direktiv 95/46/EG har följande lydelse: "personuppgifter: varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person (den registrerade). En identifierbar person är en person som kan identifieras, direkt eller indirekt, framför allt genom hänvisning till ett identifikationsnummer eller till en eller flera faktorer som är specifika för hans fysiska, fysiologiska, psykiska, ekonomiska, kulturella eller sociala identitet".

27. Enligt datatillsynsmannens analys i yttrandet om förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om gemenskapsstatistik om folkhälsa och hälsa och säkerhet i arbetet<sup>(2)</sup>, har "inte direkt identifierbar" samband med begreppet anonymiserade uppgifter ur statistisk synpunkt. Även om begreppet anonymiserade uppgifter ur dataskyddssynpunkt omfattar uppgifter som inte längre kan identifieras (se skäl 26 i direktiv 95/46/EG), är ur statistisk synpunkt anonymiserade uppgifter sådana uppgifter för vilka ingen direkt identifiering är möjlig.

28. Denna definition innebär därför att indirekt identifiering av statistiska uppgifter fortfarande skulle vara möjlig och att behandlingen fortfarande måste följa förordning (EG) nr 45/2001. I detta avseende anges det i artikel 4.1 e att personuppgifter "skall lagras på ett sätt som förhindrar att de registrerade kan identifieras under en längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka uppgifterna samlades in eller för vilka de senare behandlas. Gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen skall se till att sådana personuppgifter som skall fortsätta att lagras för historiska, statistiska eller vetenskapliga ändamål endast lagras antingen i avidentifierad form eller, om detta inte är möjligt, med krypterad identitet för de registrerade. Sådana personuppgifter får under inga omständigheter användas för andra ändamål än historiska, statistiska eller vetenskapliga."

29. När det gäller sådan tillgång för vetenskapliga ändamål, anser datatillsynsmannen därför att de statistiska uppgifterna bör lämnas ut på ett sådant sätt att uppgiftslämnaren inte kan identifieras, varken direkt eller indirekt, med beaktande av alla relevanta medel som en utomstående rimligen skulle kunna tänkas använda.

### III. SLUTSATS

30. Datatillsynsmannen noterar viljan att förbättra utbytet av statistiska uppgifter mellan det europeiska statistiksystemet och ECBS och tillgången för forskningsändamål. Även om det är välkommet att ett sådant utbyte och sådan tillgång

<sup>(1)</sup> Se punkt 27 i Europeiska dataskyddsmannens yttrande om förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om europeisk statistik (KOM(2007) 625 slutlig).

<sup>(2)</sup> EUT C 295/1, 7.12.2007, s. 1. Se punkterna 14–18.

kan äga rum, samtidigt som starkt insynsskydd för uppgifterna säkerställs, krävs det vissa klargöranden beträffande de termer som används och de begrepp som omfattas av ett sådant utbyte och en sådan tillgång.

31. Datatillsynsmannen har följande kommentarer beträffande den framlagda rekommendationen och den kommande ändringen av förordning nr 2533/98:

- Ytterligare klargörande av uttrycket "statistiska uppgifter" bör göras i skälen till förordningen, eftersom begreppet "statistiska uppgifter" i samband med förordning nr 2533/98 bör begränsas till statistik om fysiska och juridiska personer som behandlas inom ramen för ECB:s behörighet.
- Datatillsynsmannen motsätter sig inte en utökning av ändamålen men invänder mot att förteckningen över ändamålen skulle vara vägledande och inte tillräckligt specificerad.
- Det bör säkerställas att bestämmelserna om dataskydd tillämpas fullt ut vid insamling av betalningsstatistik. Insamling av finansiell information som avser fysiska

personer som kan identifieras (antingen direkt eller indirekt) bör normalt inte tillåtas, såvida man inte klart har visat att behandlingen av informationen är nödvändig och att säkerhetsåtgärder har vidtagits.

- Ytterligare samarbete mellan det europeiska statistiksystemet och ECB bör utvecklas i syfte att säkerställa respekten för såväl principen om uppgifternas kvalitet som principen om uppgiftsbegränsning.
- Det bör säkerställas att tillgång till statistiska uppgifter för forskningsändamål bör tillhandahållas på ett sådant sätt att uppgiftslämnaren inte kan identifieras, varken direkt eller indirekt, med beaktande av alla relevanta medel som en utomstående rimligen skulle kunna tänkas använda.

Utfärdat i Bryssel den 8 april 2009

Peter HUSTINX  
*Europeiska datatillsynsmannen*