

I

(Resolucije, priporočila in mnenja)

MNENJA

EVROPSKI NADZORNIK ZA VARSTVO PODATKOV

Mnenje ENVP o predlaganem skupnem okviru za evropsko statistiko glede oseb in gospodinjstev

(2017/C 87/01)

Namen tega predloga je ustanovitev skupnega okvira za evropsko statistiko glede oseb in gospodinjstev na podlagi podatkov na individualni ravni, zbranih z vzorci.

Predlog v zadevnem delu vsebuje sklicevanja na uporabo administrativnih evidenc ter na druge vire ali inovativne pristope za zagotavljanje statističnih podatkov v okviru masovnih podatkov. Novi inovativni pristopi resda obljublajo veliko za statistiko in raziskave, vendar so tudi povezani s tveganji in predstavljajo izziv, zato morajo zakonodajalci poskrbeti, da morebitne koristi nikoli ne gredo na račun pravic posameznikov. Za zagotovitev učinkovite zaščite pravice do zasebnosti in pravice do varstva osebnih podatkov morajo zakonodajalci predvideti morebitna tveganja in izzive, ki jih te perspektivne tehnike lahko prinesejo, in poskrbeti za ustrezne zaščitne ukrepe.

V ta namen predlagamo prilagoditev člena 8, s čimer se zagotovi, da vsakršna obdelava podatkov, ki zajema administrativne evidence in druge vire podatkov, poteka v skladu z veljavnimi zakoni o varstvu podatkov in da vsakršno neposredno posredovanje podatkov s strani posameznikov (razen nekaterih izjem, ki jih določa zakonodaja in so predmet ustreznih zaščitnih ukrepov) temelji na prostovoljni osnovi.

V zvezi s povezovanjem administrativnih evidenc, kakor je predvideno v členu 11, prav tako izpostavljamo potrebo, da se zagotovi skladnost takšnega povezovanja z zakonodajo o varstvu podatkov ob upoštevanju nujnosti, sorazmernosti in posebnih zaščitnih ukrepov na podlagi prava države članice ali prava Unije.

EVROPSKI NADZORNIK ZA VARSTVO PODATKOV JE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije, zlasti člena 16 Pogodbe;

ob upoštevanju Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, zlasti členov 7 ter 8 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, zlasti člena 28(2) Uredbe;

SPREJEL NASLEDNJE MNENJE:

1. Ozadje in namen predloga

1. Evropska komisija (v nadaljnjem besedilu: Komisija) je 8. avgusta 2016 objavila predlog Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o ustanovitvi skupnega okvira za evropsko statistiko glede oseb in gospodinjstev na podlagi podatkov na individualni ravni, zbranih z vzorci (v nadaljnjem besedilu: predlog) ⁽¹⁾. Istega dne je Komisija Evropskega nadzornika za varstvo podatkov (v nadaljnjem besedilu: ENVP) kot neodvisni posvetovalni organ zaprosila za njegovo mnenje. Zahtevek je 25. novembra 2016 predložil tudi Svet Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: Svet).
2. Kot je navedeno v členu 1 (Predmet), je namen predloga ustanovitev skupnega okvira za evropsko statistiko glede oseb in gospodinjstev na podlagi podatkov na individualni ravni, zbranih z vzorci.

⁽¹⁾ COM(2016)551 final.

3. ENVP se je seznanil s političnimi cilji predloga. Pri tem pozdravlja:
- dejstvo, da se nanj obračajo za nasvet in da je sklic na takšno posvetovanje zapisan v uvodni izjavi 23 predlagane uredbe,
 - vključitev uvodne izjave 20, ki se nanaša na veljavno zakonodajo o varstvu podatkov (Uredba 95/46/ES in Uredba (ES) št. 45/2001 Evropskega parlamenta in Sveta), ter
 - sklic na pravila o varstvu podatkov pri povezovanju različnih evidenc o določenem posamezniku (člen 11).

2. Pregled in ključni pomisleki

4. Naš glavni pomislek se nanaša na dvoumnost trenutnega osnutka v zvezi z možnostjo uporabe virov „administrativnih“ podatkov in „masovnih podatkov“, kot so podatki o lokaciji telefonov, poslovne in davčne evidence, evidence o socialni varnosti in zdravstvene evidence, evidence uradov za zaposlovanje in organizacij, ki upravljajo socialno varnost. Resda masovni podatki zagotavljajo nove možnosti in večjo učinkovitost pri pripravi uradnih statistik, vendar so prav tako povezani s posebnimi tveganji, zato predlagamo, da se vse s tem povezane določbe natančno pregledajo⁽¹⁾.
5. Prav tako bi bila dobrodošla večja jasnost glede dejstva, da morajo biti informacije, kadar koli jih posamezniki neposredno predložijo, dane na prostovoljni osnovi z uporabo soglasja iz členov 6 in 7 Splošne uredbe o varstvu podatkov⁽²⁾, ki je pravna podlaga za obdelavo osebnih podatkov, razen če se predložitev informacij izrecno zahteva na podlagi prava Unije ali prava držav članic v skladu z veljavno zakonodajo o varstvu podatkov.
6. Glede na zgornje pomisleke bi bilo predvsem dobrodošlo, če bi zakonodajalci lahko jasneje formulirali člen 8 (o virih podatkov in metodah).
7. Druge zadevne določbe, za katere ENVP meni, da bi se lahko izboljšale, vključujejo:
- člen 2(e) v zvezi z opredelitvijo „administrativnih evidenc“,
 - uvodno izjavo 4 o uporabi „administrativnih virov“ za statistične namene,
 - uvodno izjavo 20, ki se nanaša na veljavno zakonodajo o varstvu podatkov in na pojem „velikega javnega interesa“,
 - člen 11(1) o vzorčnih okvirih.

3. Priporočila

3.1 Sklicevanja na veljavno zakonodajo o varstvu podatkov (uvodna izjava 20)

8. Odvisno od tega, kdaj bo predlagana uredba začela veljati, bo morda treba posodobiti sklicevanja na veljavno zakonodajo v uvodni izjavi 20. Predvsem jih bo morda treba nadomestiti s sklicevanji na Splošno uredbo o varstvu podatkov, ki bo začela veljati 25. maja 2018, in s sklicevanji na nov pravni instrument, ki bo nadomestil Uredbo 45/2001.
9. Prav tako bi bila v uvodni izjavi dobrodošla navedba o skladnosti z zaščitnimi ukrepi, ki se nanašajo na obdelavo za statistične namene, v skladu s členom 89 Splošne uredbe o varstvu podatkov.
10. Glede na to, da predlog predvideva uporabo podatkov iz novih virov podatkov, ki lahko npr. vključujejo tudi podatke o lokaciji, pridobljene iz evidenc prenosnih telefonov (glej oddelek 3.4 v nadaljevanju, ki razpravlja o členu 8), priporočamo tudi posebno sklicevanje na direktivo o e-zasebnosti⁽³⁾, ki se trenutno pregleduje (ali na novo uredbo o e-zasebnosti, če je ustrezno, glede na časovni okvir).

3.2 Sklicevanja na „velik javni interes“ (uvodna izjava 20)

11. Zaradi lažjega sklicevanja za nestrokovnjake predlagamo, da se doda besedilo „v skladu s členom 8(4) Direktive 95/46/ES“ po besedni zvezi „velik javni interes“. Če se besedilo nanaša na Splošno uredbo o varstvu podatkov, se je treba sklicevati na člen 9(2)(g) te uredbe.

⁽¹⁾ V zvezi s priložnostmi, tveganji in izzivi, ki so povezani z masovnimi podatki, glej mnenje ENVP št. 7/2015 „Soočanje z izzivi masovnih podatkov“:
https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2015/15-11-19_Big_Data_EN.pdf. Glej zlasti oddelek 1.

⁽²⁾ Uredba (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Direktive 95/46/ES (Splošna uredba o varstvu podatkov) (UL L 119, 4.5.2016, str. 1).

⁽³⁾ Direktiva 2002/58/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. julija 2002 o obdelavi osebnih podatkov in varstvu zasebnosti na področju elektronskih komunikacij (UL L 201, 31.7.2002, str. 37).

3.3 Opredelitev administrativnih evidenc (člen 2(e) in uvodna izjava 4)

12. Člen 2(e) predloga opredeljuje „administrativne evidence“ kot „podatke, ki jih za lastne namene pripravi nestatistični vir, običajno javni organ, katerega cilj ni priprava statistike“. Izraz „administrativne evidence“ je nato uporabljen v členu 8 in tudi v uvodni izjavi 4.
13. Zdi se, da je ta opredelitev administrativnih evidenc zelo široka in v praksi vključuje „kake koli druge vire podatkov“, ki je še en izraz, prav tako uporabljen v členu 8. Potemtakem izraz „administrativni podatki“, kot je opredeljen, lahko vključuje ne samo administrativne evidence javnih organov, temveč tudi vire, kot so podatki o lokaciji prenosnih telefonov, ki se v pomenu, v katerem se izraz običajno uporablja v pogovornem jeziku, ne razume vedno kot „administrativna evidenca“.
14. Zdi se, da to samo po sebi nima neposrednega učinka na raven varstva osebnih podatkov, če upoštevamo dejstvo, da člen 8 v vsakem primeru vključuje „kake koli druge vire podatkov“. Kljub temu bi zaradi jasnosti zakonodajalci lahko razmislili o prilagoditvi člena 2(e) in ožji opredelitvi „administrativnih evidenc“. Po drugi strani pa bi zakonodajalci lahko v celoti črtali člen 2(e) in se namesto tega v členu 8 sklicevali na „administrativne evidence, ki jih ustvari organizacija, običajno javni organ, za druge, nestatistične namene, in kake koli drugi viri, metode ali inovativni pristopi ...“.
15. Poleg tega uvodna izjava 4, kakor smo že prej poudarili, zlasti spodbuja uporabo administrativnih virov za statistične namene. Pozdravljamo dejstvo, da uvodna izjava izpostavlja potrebo, da se zagotovi „kakovost, natančnost, pravočasnost in primerljivost teh statistik“. Za nadaljnje izboljšanje te določbe predlagamo, da se doda sklic na varstvo osebnih podatkov. Tako se lahko na koncu odstavka doda naslednje besedilo: „ter varovanje pravice do varstva osebnih podatkov“.

3.4 Viri podatkov in metode (člen 8)

16. Poleg podatkov, ki jih respondenti neposredno predložijo, se člen 8 sklicuje tudi na „administrativne evidence in kake koli druge vire, metode ali inovativne pristope, če omogočajo pripravo podatkov, ki so primerljivi in skladni z veljavnimi posebnimi zahtevami, določenimi v tej uredbi“.
17. Člen 8 odraža namen, ki je naveden na strani 13 obrazložitvenega memoranduma, da se omogoča in spodbuja „uporaba novih oblik zbiranja podatkov in alternativnih virov podatkov, vključno z administrativnimi podatki in ocenami, pridobljenimi iz modeliranih in masovnih podatkov“. Glej tudi že prej navedeno uvodno izjavo 4 predloga, ki spodbuja „uporabo administrativnih virov [...] zaradi tehnološkega napredka“, ter člen 13 o študijah izvedljivosti in pilotnih študijah, ki prav tako obravnava uporabo drugih virov podatkov.
18. Tako kot na drugih področjih tudi na področju statistike masovni podatki lahko prinesejo koristi, kot je npr. povečanje učinkovitosti. Vendar pa so povezani tudi z dodatnimi tveganji. Nov okvir o varstvu podatkov, predvsem pa sprejetje Splošne uredbe o varstvu podatkov, sta namenjena temu, da obravnavata ta tveganja na način, ki zagotavlja zaščito, vendar obenem tudi omogoča prožnost za nadaljnjo uporabo podatkov, tudi za statistične namene.
19. Kljub temu bodo verjetno še vedno potrebni dodatni zakonodajni ukrepi na področju nacionalnega prava ali prava Unije, ki ureja statistiko, da se omogoči bolj razširjena uporaba masovnih podatkov v statistiki na način, ki je združljiv z veljavno zakonodajo o varstvu podatkov.
20. Trenutni predlog ne sme zbuditi iluzije, da je člen 8 že sam po sebi zadostna pravna podlaga za uporabo masovnih podatkov za namene predloga. Bistveno je, da uvodne izjave in člen 8 skupaj jasno določajo, da mora biti vsaka takšna uporaba virov masovnih podatkov skladna z veljavno zakonodajo o varstvu podatkov, vključno s potrebo po ustrezni pravni podlagi iz člena 6 Splošne uredbe o varstvu podatkov.
21. V ta namen priporočamo, da se člen 8 prilagodi:

Člen 8

Viri podatkov in metode

1. Države članice zagotovijo podatke iz člena 1 z uporabo enega ali kombinacije naslednjih virov, pod pogojem, da izpolnjujejo zahteve glede kakovosti iz člena 12 **ter da se zbirajo in dalje obdelujejo v skladu z zaščitnimi ukrepi in ob njihovem upoštevanju, kakor določajo veljavni zakoni o varstvu podatkov:**
 - (a) informacije, ki so jih neposredno predložili respondenti **na prostovoljni osnovi na podlagi soglasja oseb, na katere se podatki nanašajo in ki so podatke predložile v skladu s členom 7 [Splošne uredbe o varstvu podatkov] (razen če se predložitev podatkov izrecno zahteva v skladu s pravom Unije ali pravom države članice, ki velja za upravljavca in ki določa tudi primerne ukrepe za zaščito pravic, svoboščin in upravičenega interesa oseb, na katere se podatki nanašajo);**

(b) administrativne evidence in kakršni koli drugi viri, metode ali inovativni pristopi, če omogočajo pripravo podatkov, ki so primerljivi in skladni z veljavnimi posebnimi zahtevami, določenimi v tej uredbi.

2. Države članice Komisiji (Eurostat) zagotovijo podrobne podatke o uporabljenih virih in metodah.

3.5 Vzorčni okviri (člen 11)

22. Člen 11(1) določa, da vzorčni okviri vsebujejo tudi „informacije, ki so potrebne za povezavo oseb z drugimi administrativnimi evidencami, če je to dovoljeno v skladu s pravili o varstvu podatkov“.

23. Priporočamo, da se drugi del stavka spremeni, kot sledi: „če je povezovanje takšnih drugih evidenc potrebno in sorazmerno ter izrecno dovoljeno v skladu z veljavnim pravom Unije ali pravom države članice, ki velja za upravljavca in ki določa tudi primerne ukrepe za zaščito pravic, svoboščin in upravičenega interesa oseb, na katere se podatki nanašajo“.

4. Sklepne ugotovitve

24. ENVP priporoča:

- da se vključi navedba direktive o e-zasebnosti pri sklicevanju na veljavno zakonodajo v uvodni izjavi 20 ter opravijo nujne posodobitve vseh ustreznih sklicevanj, če je potrebno, z vidika trenutnega pregleda okvira za varstvo podatkov,
- da se pojasni sklicevanja na „velik javni interes“ v uvodni izjavi 20,
- da se bistveno prilagodi člen 8, s čimer se zagotovi, da vsakršna obdelava podatkov, ki zajema administrativne evidence in druge vire podatkov, poteka v skladu z veljavnimi zakoni o varstvu podatkov in da vsakršno neposredno posredovanje podatkov s strani posameznikov (razen nekaterih izjem, ki jih določa zakonodaja in so predmet ustreznih zaščitnih ukrepov) temelji na prostovoljni osnovi,
- da se v zvezi s povezovanjem administrativnih evidenc, kakor je predvideno v členu 11, zagotovi, da je takšno povezovanje skladno z zakonodajo o varstvu podatkov ob upoštevanju nujnosti, sorazmernosti in posebnih zaščitnih ukrepov na podlagi prava države članice ali prava Unije,
- da se preuči sprememba opredelitve pojma „administrativna evidenca“ v členu 2(e) in doda sklic na zaščito pravice do varstva osebnih podatkov v povezani uvodni izjavi 4.

V Bruslju, 1. marca 2017

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI

Pomočnik Evropskega nadzornika za varstvo podatkov
