

I

(Päätöslauselmat, suositukset ja lausunnot)

LAUSUNNOT

EUROOPAN TIETOSUOJAVALTUUTETTU

Euroopan tietosuojavaltuutetun lausuntoehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan rikosturvallisuustilastoista

(2011/C 343/01)

EUROOPAN TIETOSUOJAVALTUUTETTU, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 16 artiklan,

ottaa huomioon Euroopan unionin perusoikeuskirjan ja erityisesti sen 7 ja 8 artiklan,

ottaa huomioon yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta 24 päivänä lokakuuta 1995 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 95/46/EY ⁽¹⁾,

ottaa huomioon yksilöiden suojelusta yhteisöjen toimielinten ja elinten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta 18 päivänä joulukuuta 2000 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 45/2001 ⁽²⁾ ja erityisesti sen 28 artiklan 2 kohdan,

ottaa huomioon asetuksen (EY) N:o 45/2001 28 artiklan 2 kohdan mukaisen lausuntopyynnön,

ON ANTANUT SEURAAVAN LAUSUNNON:

I JOHDANTO

I.1 Euroopan tietosuojavaltuutetun kuuleminen

1. Komissio hyväksyi 8 päivänä kesäkuuta 2011 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan rikosturvallisuustilastoista ⁽³⁾ (jäljempänä 'ehdotus'). Ehdotus toimitettiin samana päivänä Euroopan tietosuojavaltuutetulle lausuntoa varten.
2. Euroopan tietosuojavaltuutettu on tyytyväinen siihen, että häntä on kuultu asetuksen (EY) N:o 45/2001 28 artiklan 2 kohdassa edellytetyllä tavalla ja että ehdotuksen johdanto-osaan on sisällytetty viittaus tähän lausuntoon.
3. Euroopan tietosuojavaltuutettu pitää myönteisenä myös sitä, että hänelle annettiin tilaisuus esittää ehdotuksesta epäviralliset huomautuksensa.

I.2 Ehdotuksen tavoitteet ja soveltamisala

4. Ehdotuksen tavoitteena on toteuttaa Euroopan unionin tasolla uusi rikosturvallisuutta koskeva tutkimus ⁽⁴⁾. Siinä luodaan yhteiset puitteet vertailukelpoisten tilastojen tekemiseksi Euroopassa yhdenmukaisten tietojen keruun, kokoamisen, käsittelyn ja siirron avulla.

⁽¹⁾ EYVL L 281, 23.11.1995, s. 31.

⁽²⁾ EYVL L 8, 12.1.2001, s. 1.

⁽³⁾ KOM(2011) 335 lopullinen.

⁽⁴⁾ Jäsenvaltioiden on mahdollista täyttää vaatimukset myös muuttamalla olemassa olevia kansallisia tutkimuksiaan.

5. Käsiteltävät tietoryhmät määritellään ehdotuksen liitteessä I, ja tutkimukseen sisältyy yksityiskohtaisia kysymyksiä vastaajien sosio-demografisesta taustasta, mahdollisesti koetusta seksuaalisesta ja fyysisestä väkivallasta, henkilökohtaisesta turvallisuudentunteesta sekä asenteista lainvalvontaa ja turvallisuuteen liittyviä varotoimia kohtaan.
6. Ehdotuksessa säädetään salassapidettävien tietojen toimittamisesta jäsenvaltioilta komissiolle (Eurostatille) sekä tietojen levittämisestä ja niiden käyttöoikeudesta tieteellisiin tarkoituksiin. Tietojen koodausjärjestelmään ja mikrotason tietojen vaihtamiseen liittyvät käytännön järjestelyt määritellään myöhemmin täytäntöönpanosäädöksillä.

1.3 Tietosuojavaluutetun lausunnon tarkoitus

7. Tässä lausunnossa keskitytään niihin ehdotuksen kohtiin, jotka liittyvät henkilötietojen käsittelyyn. Lausunto perustuu Euroopan tietosuojavaluutetun kahteen aiempaan lausuntoon. Näistä toinen koskee asetusta (EY) N:o 223/2009 ⁽¹⁾, joka luo viitekehyksen Euroopan tilastojen tuottamiselle, ja toinen työterveyttä ja työturvallisuutta koskevista tilastoista annettua asetusta (EY) N:o 1338/2008 ⁽²⁾.
8. Lausunnossa viitataan myös parhaillaan tarkistettavaan asetukseen (EY) N:o 831/2002 ⁽³⁾ tieteellisiin tarkoituksiin käytettävien salassapidettävien tietojen käyttöoikeudesta. Euroopan tietosuojavaluutettu toivoo, että häneltä pyydetäisiin siitä lausuntoa. Tässä lausunnossa esitetyt viittaukset asetukseen (EY) N:o 831/2002 eivät estä Euroopan tietosuojavaluutettua antamasta tarkistuksen yhteydessä muita neuvoja.

II EHDOTUKSEN TARKASTELU

II.1 Taustaa

9. Kuten Euroopan tietosuojavaluutettu on aiemminkin todennut ⁽⁴⁾, hän on selvillä tilastotietojen kehittämisen, tuotannon ja levittämisen hyödyllisyydestä. Tietosuojavaluutettu on kuitenkin huolissaan rekisteröityjen tunnistamisen riskistä sekä arkaluonteisten tietojen, kuten terveyteen, sukupuolielämään ja rikoksiin liittyvien tietojen käsittelystä tilastotyön yhteydessä.
10. Euroopan tietosuojavaluutettu on tyytyväinen siihen, että ehdotuksen johdanto-osan kuudenteen ja seitsemänteen perustelukappaleeseen on sisällytetty viittauksia yksilöiden oikeuksien ja vapauksien suojeluun henkilötietojen käsittelyssä. Hän pitää kuitenkin valitettavana sitä, ettei ehdotukseen liitetyssä vaikutusten arvioinnissa ole lainkaan käsitelty ehdotuksen mahdollisia vaikutuksia yksityisyyteen ja tietosuojaan.
11. Tässä lausunnossa käsitellään mahdollisuuksia tunnistaa rekisteröidyt tilastotiedoista ja asiaa koskevia ehdotuksen säännöksiä (osa II.2) sekä selvitetään tietosuojakehyksen sovellettavuutta (osa II.3). Lausunnon osassa II.4 tarkastellaan arkaluonteisten tietojen käsittelyä ja osassa II.5 keskitytään turvallisuuteen liittyviin varotoimiin. Lopuksi käsitellään rekisteröidyille toimitettavia tietoja (osa II.6).

II.2 Mahdollisuudet rekisteröityjen tunnistamiseen

12. Direktiivin 95/46/EY 2 artiklan a kohdan ja asetuksen (EY) N:o 45/2001 2 artiklan a kohdan mukaan henkilötiedoilla tarkoitetaan kaikenlaisia tunnistettua tai tunnistettavissa olevaa luonnollista henkilöä (jäljempänä 'rekisteröity') koskevia tietoja. Tunnistaminen voi tapahtua joko suoraan (esimerkiksi nimen perusteella) tai epäsuorasti (esimerkiksi henkilönumeron tai jonkin muun tekijän perusteella). Jos siis tiedoista voidaan tunnistaa luonnollisia henkilöitä, ne luokitellaan henkilötiedoiksi ja niihin on sovellettava tietosuojalainsäädäntöä.

⁽¹⁾ Ks. Euroopan tietosuojavaluutetun lausunto ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan tilastoista, EUVL C 308, 3.12.2008, s. 1. (saatavilla osoitteessa http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2008/08-05-20_Statistics_EN.pdf sekä Euroopan tilastoista 11 päivänä maaliskuuta 2009 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 223/2009 (EUVL L 87, 31.3.2009, s. 164).

⁽²⁾ Ks. Euroopan tietosuojavaluutetun lausunto ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kansanterveyttä sekä työterveyttä ja työturvallisuutta koskevista yhteisön tilastoista, EUVL C 295, 7.12.2007, s. 1. (saatavilla osoitteessa http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2007/07-09-05_Statistics_health_data_EN.pdf) ja kansanterveyttä sekä työterveyttä ja työturvallisuutta koskevista yhteisön tilastoista 16 päivänä joulukuuta 2008 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 1338/2008 (EUVL L 354, 31.12.2008, s. 70).

⁽³⁾ Yhteisön tilastoista annettun neuvoston asetuksen (EY) N:o 322/97 täytäntöönpanosta tieteellisiin tarkoituksiin käytettävien salassapidettävien tietojen käyttöoikeuden osalta 17 päivänä toukokuuta 2002 annettu asetusta (EY) N:o 831/2002 (EYVL L 133, 18.5.2002, s. 7).

⁽⁴⁾ Edellä mainitut Euroopan tietosuojavaluutetun tilastoista antamat lausunnot.

13. Tilastotietojen tapauksessa rekisteröityjen tunnistamisen mahdollisuus liittyy pääasiallisesti mikrotason tietoihin ⁽¹⁾, koska niistä voidaan tunnistaa yksittäiset tilastoyksiköt. Vaikka tutkijat, poliittiset päättäjät ja muut käyttäjät saattavat vaatia käyttöönsä mahdollisimman paljon ja mahdollisimman yksityiskoh-
taisia mikrotason tietoja parantaakseen tutkimustensa laatua ja joustavuutta, vastaajien on saatava takeet henkilötietojensa suojasta etenkin, jos tutkimuksissa käsitellään ehdotuksessa tarkoitettua kaltaisia arka-
luonteisia asioita. Henkilötietojen suoja on herättänyt huolta myös asetuksen (EY) N:o 831/2002 ⁽²⁾ tarkistuksen yhteydessä.
14. Tilastotietoja koskevassa EU:n lainsäädännössä määritellään kaksi rekisteröityjen tunnistamismahdolli-
suuden kannalta merkityksellistä käsitettä: "salassapidettävät tiedot" ja "anonyymit tiedot". Asetuksen (EY) N:o 223/2009 mukaan "salassapidettävillä tiedoilla" tarkoitetaan tietoja, joiden avulla on mahdol-
lista "suoraan tai välillisesti tunnistaa" tilastoyksiköt (luonnolliset henkilöt, kotitaloudet, taloudelliset toimijat tai muut yritykset) ⁽³⁾ ja joita siten koskee tilastosalaisuus ⁽⁴⁾. Asetuksen (EY) N:o 831/2002 määritelmän mukaan salassapidettävillä tiedoilla tarkoitetaan tietoja, "joiden perusteella tilastoyksiköt voidaan tunnistaa vain epäsuorasti". Kuten ehdotuksessa, jälkimmäisessä asetuksessa tilastoyksiköillä viitataan luonnollisiin henkilöihin (ja kotitalouksiin) ⁽⁵⁾. Tässä tapauksessa salassapidettäviin tietoihin sisältyy henkilötietoja, joten niihin on sovellettava tietosuojalainsäädäntöä riippumatta siitä, onko hen-
kilöt mahdollista tunnistaa tiedoista suoraan vai epäsuorasti.
15. Myös näissä kahdessa asetuksessa esitetyt "anonyymien tietojen" määritelmät poikkeavat toisistaan. Asetuksessa (EY) N:o 831/2002 "mikrotason anonyymeilla tiedoilla" tarkoitetaan yksittäisiä tilastotietueita, jotka on muokattu tilastoyksiköiden tunnistamisvaaran "minimoimiseksi" ⁽⁶⁾. Asetuksen (EY) N:o 223/2009 19 artiklassa puhutaan "tiedoista, joista on poistettu tunnistetiedot" eli "jotka on käsitelty siten, ettei tilastoyksikköä voida tunnistaa suoraan tai välillisesti, kun otetaan huomioon kaikki kysee-
seen tulevat keinot, joita kolmannen osapuolen voidaan kohtuudella odottaa käyttävän" ⁽⁷⁾. Jälkimmäi-
nen määritelmä vastaa direktiivin 95/46/EY johdanto-osan 26 perustelukappaleen ja asetuksen (EY) N:o 45/2001 johdanto-osan kahdeksannen perustelukappaleen määritelmää, jonka mukaan henkilötietojen "tunnistettavuus on poistettu", jos rekisteröidyn tunnistaminen ei ole "enää" mahdollista, kun otetaan huomioon "kaikki keinot, joita joko rekisterinpitäjä tai muu henkilö voi kohtuuden rajoissa käyttää mainitun henkilön tunnistamiseksi" ⁽⁸⁾.
- ⁽¹⁾ Ehdotuksen määritelmän mukaan mikrotason tiedoilla tarkoitetaan "yksittäisiä tilastotietueita". Eurostatin käsitteiden ja määritelmien tietokannassa annetaan seuraava määritelmä: "aggregoimattomat havainnot tai yksittäisten tilastoyksiköiden ominaisuuksien arvot. Mikrotason tietosarjalla tarkoitetaan tutkimus- tai muun tiedonkeruutapahtuman tulosta yksikkötason tietojen editoinnin ja imputoinnin sekä mahdollisen muihin yksikkötason tietoihin yhdistämisen jälkeen. Käsitellyssä yksikkötason tiedot järjestetään niin, että niistä voidaan tunnistaa yksittäisten tilastoyksiköiden ja niiden ominaisuuksien väliset suhteet ja tehdä kaikenlaisia aggregointeja" (Eurostatin käsitteiden ja määritelmien tietokanta, saatavilla osoitteessa http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nomenclatures/index.cfm?TargetUrl=DSP_GLOSSARY_NOM_DTL_VIEW&StrNom=CODED2&StrLanguageCode=EN&IntKey=22564850&RdoSearch=BEGIN&TxtSearch=microdata&CboTheme=&IntCurrentPage=1 tarkasteltu viimeksi 17.8.2011)
- ⁽²⁾ Asetuksen (EY) N:o 831/2002 tarkistuksessa jäsenvaltioiden keskeisiä huolenaiheita ovat "tietosuojan turvaaminen, tietojen turvaluokitus, kysymys tietojen omistusoikeudesta sekä käyttöoikeuksien valvonta" (Eurostat, tiivistelmä Euroopan tilastojärjestelmää käsittelevän komitean kahdeksannen kokouksen pöytäkirjasta, 66. ETA:n konferenssi, 10.2.2011, saatavilla osoitteessa [http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/comitologie/info/2011/CMTD\(2011\)0018/COM-AC_DI\(2011\)S013045-01_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/comitologie/info/2011/CMTD(2011)0018/COM-AC_DI(2011)S013045-01_EN.pdf), tarkasteltu viimeksi 17.8.2011).
- ⁽³⁾ Ks. asetuksen (EY) N:o 223/2009 3 artiklan 7 kohta.
- ⁽⁴⁾ Tilastosalaisuudesta säädetään asetuksen (EY) N:o 223/2009 2 artiklan 1 kohdan e alakohdassa ja liitteessä V sekä asetuksessa (EY) N:o 831/2002.
- ⁽⁵⁾ Ks. ehdotuksen 1 artikla.
- ⁽⁶⁾ Asetuksen (EY) N:o 831/2002 2 artikla.
- ⁽⁷⁾ Asetuksen (EY) N:o 223/2009 19 artikla.
- ⁽⁸⁾ 29 artiklan mukaisen tietosuojatyöryhmän mukaan "kaikkia kohtuullisesti toteutettavissa olevia keinoja" koskevan edellytyksen arvioinnissa on otettava huomioon kaikki asiaan vaikuttavat tekijät, esim. "tunnistamisen kustannukset, – käyttötarkoitus, käsittelyn järjestelyt, rekisterinpitäjälle koituvat arvioitut hyödyt, yksityishenkilöiden etu sekä organisaation toimintahäiriöiden riski (esim. salassapitovelvoitteen rikkomukset) sekä tekniset ongelmat". Myös anonyymi-
miksi tekemisessä sovellettavia menetelmiä olisi pyrittävä mukauttamaan sellaisen tekniikan kehitykseen, joka voi tulevaisuudessa mahdollistaa rekisteröityjen tunnistamisen (29 artiklan mukaisen tietosuojatyöryhmän henkilötietojen käsitteestä antama lausunto N:o 4/2007, 20 päivänä kesäkuuta 2007, (WP 136), s. 15, saatavilla osoitteessa http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2007/wp136_en.pdf, tarkasteltu viimeksi 17.8.2011).

16. Sen jälkeen, kun asetuksen (EY) N:o 223/2009 19 artiklassa tarkoitetuista mikrotason tiedoista on poistettu tunnistetiedot, niitä ei siis enää luokitella henkilötiedoiksi eikä niihin myöskään sovelleta direktiivin 95/46/EY ja asetuksen (EY) N:o 45/2001 säännöksiä, mutta kyseinen artikla koskisi ehdotusta vain siinä tapauksessa, että mikrotason tiedot julkistettaisiin.
17. Asetuksessa (EY) N:o 831/2002 tarkoitettuja anonyymeja tietoja ei kuitenkaan välttämättä ole tehty direktiivin 95/46/EY ja asetuksen (EY) N:o 45/2001 tarkoittamalla tavalla anonyymiksi, koska tunnistamisvaara on edelleen mahdollinen. Sen vuoksi tällaisiin tietoihin on sovellettava tietosuojalainsäädäntöä. Ehdotuksen mukaan tätä anonyymiksi tekemisen määritelmää sovellettaisiin julkaistaviksi tarkoitettuihin mikrotason tietoihin siinä tapauksessa, että tutkimus lisätään myöhemmin asetuksen (EY) N:o 831/2002 6 artiklassa esitettyyn luetteloon.

II.3 Direktiivin 95/46/EY ja asetuksen (EY) N:o 45/2001 soveltaminen

II.3.1 Tietojen kerääminen

18. Ehdotuksen tavoitteena on luoda yhteiset puitteet "Euroopan rikosturvallisuustilastojen tuottamista varten siten, että jäsenvaltiot keräävät, kokoavat, käsittelevät ja toimittavat" ⁽¹⁾ rikollisuutta ja turvallisuutta koskevat vertailukelpoiset tiedot.
19. Jäsenvaltiot keräävät tiedot ja toimittavat ne Eurostatille, joka huolehtii niiden levittämisestä ja antamisesta tutkijoiden käyttöön. Vaikka ehdotuksessa ei säädetä, kuinka tiedonkeruu on käytännössä järjestettävä, siinä eritellään, mitkä tiedot jäsenvaltioiden on toimitettava Eurostatille. Vastaajille tutkimuksessa esitettävät kysymykset määräytyvät siis niiden tietoryhmien mukaan, jotka jäsenvaltioiden on toimitettava Eurostatille, ja ne luetellaan ehdotuksen liitteessä I.
20. Ehdotuksen liitteessä I olevassa 6 kohdassa tiedustellaan nimenomaisesti "vastaajan tietoja". Lisäksi tutkimuksessa esitetään joitakin fyysistä väkivaltaa parisuhteessa ja sen ulkopuolella koskevia kysymyksiä, joista yksi on "Kuka oli tekijä?" (liite I, 7 kohdan 1 alakohta). Jos näihin kysymyksiin vastataan nimellä, henkilöt voidaan tunnistaa *suoraan* tiedoista.
21. Euroopan tietosuojavaltuutettu on selvillä siitä, ettei kysymysten tarkoituksena ole selvittää vastaajien ja väkivallantekijöiden nimiä, vaan todennäköisesti liittyy vastaajaan jokin tietty koodi tai pyytää väkivallantekijästä tarkentavia määreitä (esim. sukulaisuussuhde). Euroopan tietosuojavaltuutettu on tyytyväinen siihen, ettei suoria tunnisteita toimiteta Eurostatille, sillä ehdotuksen 7 artiklan 1 kohdassa veloitetaan poistamaan ne ennen tietojen luovuttamista. Tietosuojavaltuutettu kuitenkin suosittelee muuttamaan liitteessä I olevassa 6 kohdassa ja 7 kohdan 1 alakohdassa esitettyjen muuttujien kuvauksia, jotta niistä kävisi selvästi ilmi, mitä tietoja kysymyksissä tarkalleen pyydetään, ja jotta estetään jäsenvaltioita keräämästä tarpeettomasti tällaisia suoria tunnisteita.
22. Ilman suoria tunnisteitakin henkilöt voidaan mahdollisesti edelleen tunnistaa kerätyistä tiedoista *epäsuorasti* esimerkiksi "henkilönumeron perusteella" tai tutkimukseen sisältyvien tietokenttien suuren määrän takia "yhden tai useamman hänelle tunnusomaisen fyysisen, fysiologisen, psyykkisen, taloudellisen, kulttuurillisen tai sosiaalisen tekijän perusteella" ⁽²⁾. Sen vuoksi jäsenvaltioiden on noudatettava tietojen käsittelyssä direktiivin 95/46/EY täytäntöönpanemiseksi annettua kansallista lainsäädäntöä.
23. Tältä osin Euroopan tietosuojavaltuutettu haluaa muistuttaa ainutlaatuisista ja harvinaisista tietoyhdistelmistä, joihin yhdistettyjen eri tietojen perusteella rekisteröidyt on mahdollista erottaa toisistaan ja tunnistaa, kuten 29 artiklan mukainen tietosuojatyöryhmä on todennut ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Ks. ehdotuksen 1 artikla.

⁽²⁾ Direktiivin 95/46/EY 2 artiklan a kohta ja asetuksen (EY) N:o 45/2001 2 artiklan a kohta.

⁽³⁾ "Myös eri tietoryhmiä (ikäluokka, alueellinen alkuperä jne.) edustavien tietojen yhdistelmät voivat joissakin olosuhteissa olla ratkaisevia etenkin, jos saatavilla on jonkinlaisia täydentäviä tietoja. Tilastotieteilijät ovat tutkineet laajalti tätä ilmiötä, jotta vältetään tarkasti rikkomasta salassapitovelvollisuutta." (29 artiklan mukaisen tietosuojatyöryhmän henkilötietojen käsitteestä antama lausunto N:o 4/2007, 20 päivänä kesäkuuta 2007 (WP 136), s. 13, saatavilla osoitteessa http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2007/wp136_en.pdf).

II.3.2 Toimittaminen, käyttöoikeus ja levittäminen

24. Henkilöt on edelleen mahdollista tunnistaa tiedoista siinä vaiheessa, kun ne toimitetaan Eurostatille ja annetaan tutkijoiden käsiteltäväksi, sillä ehdotuksen 7 artiklan 1 kohdassa ⁽¹⁾ ei vaadita poistamaan epäsuoria tunnisteita, kuten jo edellä todettiin. Lisäksi ehdotuksen 7 artiklan 1 kohdassa ja 7 artiklan 2 kohdassa jäsenvaltiot veloitetaan nimenomaisesti toimittamaan salassapidettävät mikrotason tiedot Eurostatille. Ehdotuksen 9 artiklan 2 kohdan ⁽²⁾ mukaan Eurostat voi lisäksi myöntää käyttöoikeuden sellaisiin salassapidettäviin tietoihin, joita käytetään tieteellisiin tarkoituksiin.
25. Kuten edellä selitettiin, salassapidettävillä tiedoilla tarkoitetaan tietoja, joiden avulla on mahdollista ainakin välillisesti tunnistaa tilastoyksiköitä, joihin tässä tapauksessa kuuluvat myös luonnolliset henkilöt. Tietojen käsittelyä Eurostatissa ja antamista tutkijoiden käyttöön on siten pidettävä sellaisena henkilötietojen käsittelynä, johon sovelletaan asetuksen (EY) N:o 45/2001 säännöksiä.
26. Tietojen levittämisen osalta 9 artiklan 1 kohdassa säädetään, että Eurostat ”huolehtii rikosturvallisuutta koskevien tilastotietojen levittämisestä viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2014”, mutta ei määritellä erikseen, kuinka tietojen levittäminen on käytännössä järjestettävä. Jos ehdotuksessa tarkoitettu tutkimus lisätään myöhemmin asetuksen (EY) N:o 831/2002 6 artiklan luetteloon, tunnistamisvaara ”minimoidaan” vain ennen mikrotason tietojen julkaisemista. Tässä tapauksessa on sovellettava asetusta (EY) N:o 45/2001 aina niin kauan kuin rekisteröidyt on edelleen mahdollista tunnistaa tiedoista.
27. Mikäli mikrotason tiedot julkaistaan, on sovellettava asetuksen (EY) N:o 223/2009 19 artiklaa, jossa edellytetään tunnistetietojen poistamista direktiivissä 95/46/EY ja asetuksessa (EY) N:o 45/2001 tarkoitettulla tavalla ennen kuin yksittäisiä tilastoyksiköitä koskevia tietoja voidaan jakaa julkiseen käyttöön tarkoitettun tiedoston muodossa. Kun tunnistetiedot on poistettu, mikrotason tietoja ei enää luokitella henkilötiedoiksi eikä niihin siten sovelleta asetusta (EY) N:o 45/2001.

II.4 Arkaluonteisten tietojen käsittely

28. On tärkeää korostaa, että henkilötiedot kuuluvat tässä tapauksessa erityiseen tietoryhmään, johon direktiivissä 95/46/EY ja asetuksessa (EY) N:o 45/2001 sovelletaan tavallista tiukempia sääntöjä. Direktiivin 95/46/EY 8 artiklan 1 kohdassa ja asetuksen (EY) N:o 45/2001 10 artiklan 1 kohdassa nimittäin kielletään nimenomaan sellaisten henkilötietojen käsittely, jotka koskevat rotua tai etnistä alkuperää, poliittisia mielipiteitä, uskonnollista tai filosofista vakaumusta tai ammattiliittoon kuulumista, sekä terveyteen ja seksuaaliseen käyttäytymiseen liittyvien tietojen käsittely muutoin kuin tiukoin edellytyksin, ja rajoitetaan rikoksiin, rikosasioissa annettuihin tuomioihin tai turvallisuutta koskeviin toimenpiteisiin liittyvää tietojen käsittelyä ⁽³⁾.
29. Tietoryhmiin, joista jäsenvaltiot veloitetaan toimittamaan tietoja Eurostatille, kuuluvat esimerkiksi vastaajien nykyiset ja aiemmat perhesiteet, fyysinen ja seksuaalinen väkivalta parisuhteessa ja sen ulkopuolella, sairaalahoito, huumeongelmat, rikokset sekä vastaajien ja heidän vanhempiensa syntymämaat. Nämä tietoryhmät sisältävät terveyteen, sukupuolielämään ja rikoksiin liittyviä tietoja, ja niistä voi käydä ilmi vastaajan etninen alkuperä. Seuraavassa on joitakin esimerkkejä.
- Terveyteen liittyvät tiedot: ”Loukkaantuiko vastaaja? Vaatiko vamma sairaalahoitoa?” (2 kohdan 2 ja 4 alakohta ja 7 kohdan 1 alakohta); ”Onko vastaaja joutunut tekemisiin huumausaineongelman kanssa?” (3 kohta); ”Onko kukaan edellä mainituista henkilöistä ... lyönyt nyrkillä ... tai potkinut, raahannut perässään tai käynyt käsiksi; ... kuristanut tai polttanut taikka uhannut pistoolilla, veitsellä tai muulla aseella” (7 kohdan 1 alakohta); ja ”Onko nykyinen tai entinen kumppani lyönyt tai heittänyt jollakin ...” (7 kohdan 3 alakohta).
- Sukupuolielämään liittyvät tiedot: ”Aiemmat perhesiteet; tosiasiallinen siviilisäätö” (sitä tiedustellaan pelkän ”siviilisäädyn” lisäksi) (5 kohta); ”Onko kukaan ... yrittänyt pakottaa ei-toivottuun sukupuoliseen kanssakäymiseen ... taikka harjoittanut jotakin muuta ei-toivottua seksuaalisväritteistä

⁽¹⁾ Myös edellä mainittu asetus (EY) N:o 223/2009, johon tässä artikkelissa viitataan.

⁽²⁾ Myös edellä mainittu asetus (EY) N:o 831/2002, johon tässä artikkelissa viitataan.

⁽³⁾ Direktiivin 95/46/EY 8 artiklan 5 kohta ja asetuksen (EY) N:o 45/2001 10 artiklan 5 kohta.

toimintaa” (7 kohdan 2 alakohta); ja ”Onko vastaaja harjoittanut ei-toivottua seksuaalista kanssakäymistä, koska on ollut peloissaan siitä, mitä nykyinen tai entinen kumppani ... saattaa tehdä” (7 kohdan 4 alakohta).

- Tiedot, joista tietyissä olosuhteissa voi käydä ilmi vastaajan rotu tai etninen alkuperä: ”äidin syntymämaa”; ”isän syntymämaa” (joiden lisäksi tiedustellaan ”syntymämaata”) (5 kohta); ja haastattelukieltä (6 kohta).
- Tiedot rikosepäilyistä tai -tuomioista: ”Kokemukset rikoksista rikostyypeittäin; Kotitalouksiin liittyvät rikokset; Muut kuin perinteiset rikokset” sekä pitkä luettelo ”rikosten kuvauksia” (1 ja 2 kohta).

30. Direktiivin 95/46/EY 8 artiklan 2–4 kohdassa ja asetuksen (EY) N:o 45/2001 10 artiklan 2–4 kohdassa säädetään joitakin poikkeuksia kieltoon käsitellä näitä tietoryhmiä. Ehdotuksen tapauksessa voitaisiin mahdollisesti soveltaa direktiivin 95/46/EY 8 artiklan 4 kohtaa ja asetuksen (EY) N:o 45/2001 10 artiklan 4 kohtaa, joissa sallitaan tällaisten tietojen käsittely ”tärkeää yleistä etua” koskevasta syystä. Tämä poikkeus voidaan kuitenkin sallia vain, jos toteutetaan ”asianmukaiset suojatoimet”, ja edellyttäen, että ”lainsäädännössä nimenomaisesti säädetään” tällaisten tietojen käsittelystä ⁽¹⁾.
31. Viimeksi mainitun vaatimuksen osalta Euroopan tietosuojavaltuutettu katsoo, että tietojenkäsittelylle luodaan riittävä oikeusperusta asetuksella, joka hyväksytään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 338 artiklassa edellytetyssä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.
32. Ehdotuksessa ei kuitenkaan riittävän tarkasti määritellä sitä ”tärkeää yleistä etua”, joka oikeuttaisi näin yksityiskohtaisten ja arkaluonteisten tietojen keruun, toimittamisen ja levittämisen. Ehdotuksen 1 artiklan mukaan sen tarkoituksena on luoda ”puitteet vertailukelpoisten Euroopan rikosturvallisuustilastojen kehittämiseksi, tuottamiseksi ja levittämiseksi kotitalouksien tai yksityishenkilöiden parissa toteutettavan tutkimuksen perusteella”. Vaikka ehdotuksen perusteluissa ja johdanto-osassa on selvitetty keskeiset poliittiset taustat, niissä ei kuitenkaan nimenomaisesti määritellä tilastojen käyttötarkoitusta tai poliittisia tavoitteita. Ehdotukseen liittyvässä rahoitus selvityksessäkin nämä mainitaan vain osittain ⁽²⁾.
33. Sen vuoksi Euroopan tietosuojavaltuutettu suosittelee, että tietojen käsittelyn oikeuttava tärkeä yleinen etu mainittaisiin selvästi ehdotuksen johdanto-osassa, kuten on tehty muissakin terveystietojen käsittelyä ⁽³⁾ ja Euroopan tilastojen laatimista ⁽⁴⁾ edellyttävissä asetuksissa. Tämä olisi tärkeää myös arkaluonteisten tietoryhmien käsittelyn tarpeellisuuden arvioimiseksi, sillä tietoja voi olla liikaa, eikä niitä voida katsoa olennaisiksi, ellei niiden käyttötarkoitusta ole määritelty selvästi.

⁽¹⁾ Direktiivin 95/46/EY 8 artiklan 4 kohta ja asetuksen (EY) N:o 45/2001 10 artiklan 4 kohta.

⁽²⁾ Säädökseen liittyvän rahoitus selvityksen 1.4.3 kohdan mukaan yksi ehdotuksen ”odotettavissa olevista tuloksista” on ”tilastojen tuottaminen turvallisuuden edistämistä ja rikosten ehkäisemistä koskevan toimintapolitiikan muotoilemisen tueksi” (ehdotuksen s. 23), ja sen 1.5.2 kohdan mukaan ”EU:n osallistumisesta saatava lisäarvo” on ”rikosturvallisuudesta EU:n tasolla saatujen tulosten vertailukelpoisuus, mikä puolestaan edistää näyttöön perustuvaa päätöksentekoa”.

⁽³⁾ Lääketurvatoiminnasta annetun asetuksen (EU) N:o 1235/2010 johdanto-osan 23 perustelukappaleen mukaan ”kansanterveyden suojeleminen on huomattavassa määrin yleisen edun mukaista, joten henkilötietojen käsitteleminen on perusteltavissa silloin, kun tunnistettavia terveystietoja käsitellään ainoastaan, kun se on välttämätöntä ja vain kun osapuolet arvioivat kyseisen välttämättömyyden lääketurvatoiminnan kaikissa vaiheissa” (ks. ihmisille ja eläimille tarkoitettuja lääkkeitä koskevista yhteisön lupa- ja valvontamenettelyistä sekä Euroopan lääkeviraston perustamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 726/2004 ja pitkälle kehitetyssä terapiassa käytettävistä lääkkeistä annetun asetuksen (EY) N:o 1394/2007 muuttamisesta ihmisille tarkoitettuja lääkkeitä koskevan lääketurvatoiminnan osalta 15 päivänä joulukuuta 2010 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1235/2010, (EUVL L 348, 31.12.2010, s. 1)).

⁽⁴⁾ Asetuksen (EY) N:o 1338/2008 johdanto-osan 12 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa: ”Tilastovaatimukset, jotka perustuvat yhteisön toimintaan kansanterveysalalla, kansallisiin strategioihin korkealaatuisen, yleisesti saatavilla olevan ja kestävänsä terveydenhuollon kehittämiseksi sekä yhteisön työterveys- ja työturvallisuusstrategiaan, sekä vaatimukset, jotka liittyvät rakenneindikaattoreihin, kestävänsä kehityksen indikaattoreihin, Euroopan yhteisön terveysindikaattoreihin ja muihin indikaattoreihin, joita on kehitettävä yhteisön ja jäsenvaltioiden poliittisten toimien ja strategioiden seuraamiseksi kansanterveyden sekä työterveyden ja työturvallisuuden alalla, ovat yleisen edun kannalta merkittäviä.”

II.5 Turvallisuuteen liittyvät varotoimet ja anonymiksi tekeminen

34. "Tarpeellisten varotoimien" osalta Euroopan tietosuojavaltuutettu panee merkille viittaukset asetukseen (EY) N:o 223/2009, asetukseen (EY) N:o 831/2002 ja Euroopan tilastoja koskeviin käytäntösiintöihin⁽¹⁾, joissa edellytetään salassapidettävien tietojen suojaamista. Kuten tietosuojavaltuutettu on aiemmin todennut⁽²⁾, se, että suoraan tai epäsuorasti tunnistettavia luonnollisia henkilöitä koskevat tiedot luokitellaan salassapidettäväksi ja niitä käsitellään sellaisina, ei kuitenkaan vielä yksinään takaa, että näiden tietojen käsittely tapahtuu täysin tietosuojalainsäädännön mukaisesti. Tässä mielessä tietosuojavaltuutettu on tyytyväinen siihen, että ehdotuksen johdanto-osaan on sisällytetty viittaukset direktiiviin 95/46/EY ja asetukseen (EY) N:o 45/2001.
35. Kun kuitenkin otetaan huomioon käsiteltäväksi tulevien tietojen arkaluonteisuus ja se, että anonymiksi tehtyjä mikrotason tietoja saatetaan käyttää tilastollisiin tarkoituksiin⁽³⁾, Euroopan tietosuojavaltuutettu korostaa, että tiedot olisi tehtävä mahdollisimman varhaisessa vaiheessa direktiivissä 95/46/EY ja asetuksessa (EY) N:o 45/2001 tarkoitetulla tavalla anonymiksi⁽⁴⁾. Jos tutkimus edellyttää sellaista tarkkuustasoa, ettei mikrotason tietojen täydellistä anonymiutta voida taata ennen tietojen toimittamista Eurostatille tai antamista tutkijoiden käyttöön, ja jos tämä on selvästi perusteltua, ehdotuksessa olisi edellytettävä ainakin asetuksessa (EY) N:o 831/2002 tarkoitettua anonymiksi tekemistä (tunnistamisvaaran minimointia).
36. Salassapidettäviä tietoja, tässä tapauksessa arkaluonteisia tietoja, olisi käsiteltävä vain, jos se on välttämätöntä eli jos samaa tieteellistä tarkoitusta ei voida saavuttaa käyttämällä sellaisia mikrotason tietoja, jotka on tehty direktiivissä 95/46/EY ja asetuksessa (EY) N:o 45/2001 tarkoitetulla tavalla anonymiksi tai joita on asetuksessa (EY) N:o 831/2002 tarkoitetulla tavalla muokattu tunnistamisvaaran minimoimiseksi. Julkaistaviksi tarkoitetuista tiedoista olisi joka tapauksessa poistettava tunnistetiedot direktiivissä 95/46/EY, asetuksessa (EY) N:o 45/2001 ja asetuksessa (EY) N:o 223/2009 19 artiklassa tarkoitetulla tavalla.
37. Tietojen käsittelyn luottamuksellisuus ja turvallisuus on varmistettava direktiivin 95/46/EY 16 ja 17 artiklassa ja asetuksen (EY) N:o 45/2001 21 ja 22 artiklassa edellytetyillä asianmukaisilla teknisillä ja organisatorisilla toimenpiteillä siihen asti, kunnes tiedot on tehty direktiivissä 95/46/EY ja asetuksessa (EY) N:o 45/2001 tarkoitetulla tavalla anonymiksi. Näissä toimenpiteissä olisi otettava huomioon tietojen käsittelyn aiheuttamat riskit ja suojattavien tietojen arkaluonteisuus.
38. Lisäksi asetuksen (EY) N:o 45/2001 27 artiklan 1 kohdassa säädetään, että "Euroopan tietosuojavaltuutetun on tarkastettava ennakolta ne käsittelyt, joihin saattaa liittyä erityisiä rekisteröityjen oikeuksiin ja vapauksiin liittyviä vaaroja käsittelyjen luonteen, laajuuden tai tarkoitusten vuoksi". Sen 27 artiklan 2 kohdassa täsmennetään, että "terveyttä", "rikoksia koskevia epäilyjä", "rikoksia" ja "rikosasioissa annettavia tuomioita" koskevien tietojen käsittelyyn saattaa liittyä tällaisia vaaroja ja että nämä käsittelyt on siten tarkastettava ennakolta.
39. Koska Eurostatissa käsiteltäviin tietoihin sisältyy näihin ryhmiin kuuluvia henkilötietoja, Euroopan tietosuojavaltuutetun on tarkastettava käsittelyt ennakolta⁽⁵⁾. Tietosuojavaltuutettu voi ennakkotarkastusmenettelyn yhteydessä antaa lisää neuvoja ja tarkempia suosituksia tietosuojasääntöjen noudattamisesta.
-
- ⁽¹⁾ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle kansallisten ja yhteisön tilastoviranomaisten riippumattomuudesta, koskemattomuudesta ja vastuuvuorollisuudesta, KOM(2005) 217 lopullinen, (EUVL C 172, 12.7.2005, s. 22).
- ⁽²⁾ Edellä mainitut Euroopan tietosuojavaltuutetun tilastoista antamat lausunnot.
- ⁽³⁾ Eurooppalaisen tilastoja käsittelevän neuvoa-antavan komitean (ESAC) 29.10.2010 kokouksen pöytäkirjan mukaan "salassapidettävien tietojen käsitteestä näyttää edelleen olevan vallalla tietty väärinkäsitys; tutkijoita kiinnostavat ainoastaan anonymit mikrotason tiedot, he eivät tarvitse käyttöönsä salassapidettäviä tietoja. Tässä pyydetään siis nimenomaan yksilötason anonymien tietojen luovuttamista". (ESAC:n kuudennen kokouksen pöytäkirja, 29.10.2010, s. 3, saatavilla osoitteessa http://eps.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/esac/documents/6th%20ESAC_Minutes.pdf, tarkasteltu viimeksi 17.8.2011).
- ⁽⁴⁾ Ks. tämän lausunnon 15 ja 16 kohta.
- ⁽⁵⁾ Huomattakoon, että tietojen käsittely jäsenvaltioissa voi edellyttää myös kansallisten tai alueellisten tietosuojaviranomaisten ennakkotarkastusta, jos sellaisesta säädetään direktiivin 95/46/EY 20 artiklan nojalla annetuissa kansallisissa tietosuojalainsäädännöissä.

40. Ehdotuksen 8 artiklan 2 kohdan mukaan tietojenkoodausjärjestelmään ja mikrotason tietojen vaihtamiseen liittyvät käytännön järjestelyt vahvistetaan myöhemmin täytäntöönpanosäädöksillä. Euroopan tietosuojavaltuutettu toivoo, että häneltä pyydetäisiin lausuntoa näistä käytännön järjestelyistä.

II.6 Rekisteröidyille toimitettavat tiedot

41. Euroopan tietosuojavaltuutettu muistuttaa, että kun jäsenvaltiot keräävät tiedot vastaajilta suoraan, sovelletaan direktiivin 95/46/EY 10 artiklaa. Rekisteröidyille, joilta tietoja kerätään, on siten annettava ainakin seuraavat tiedot: tutkimuksen vapaaehtoisuus ja rekisteröidyn mahdollisuus kieltäytyä vastauksesta yhteen tai useaan kysymykseen; sen käsittelyn tarkoitus, jota varten tietoja kerätään; rekisterinpitäjän henkilöllisyys; se, että tiedot toimitetaan Eurostatille, joka voi antaa ne tutkijoiden käyttöön; ja rekisteröidyn oikeus saada itseään koskevia tietoja ja saada tiedot oikaistuiksi, suojatuiksi ja poistetuiksi (paitsi jos käsittely kuuluu kansallisissa tietosuojalainsäädännöissä näihin oikeuksiin säädettyjen poikkeusten soveltamisalaan).

III PÄÄTELMÄT

42. Euroopan tietosuojavaltuutettu on useissa yhteyksissä tunnustanut tilastotietojen kehittämisen, tuottamisen ja levittämisen merkityksen. Tietosuojavaltuutettu pitää kuitenkin huolestuttavana, että tutkimuksessa käsitellään arkaluonteisia tietoja ja että fyysisen ja seksuaalisen väkivallan uhrit ja tekijät on mahdollista tunnistaa tiedoista. Näin ollen tietosuojavaltuutettu suosittelee erityisesti seuraavaa:

- Muuttujien "vastaajan tiedot" ja "kuka oli tekijä?" kuvauksia olisi muutettava niin, ettei rekisteröityjä voida suoraan tunnistaa tiedoista. Jotta estetään myös rekisteröityjen epäsuora tunnistaminen, tietosuojavaltuutettu suosittelee, että mikrotason tiedot tehtäisiin mahdollisimman varhaisessa vaiheessa direktiivin 95/46/EY johdanto-osan 26 perustelukappaleessa ja asetuksen (EY) N:o 45/2001 johdanto-osan kahdeksannessa perustelukappaleessa tarkoitetulla tavalla anonymiksi (käsitellään siten, ettei rekisteröityä ole mahdollista tunnistaa, kun otetaan huomioon kaikki keinot, joita voidaan kohtuuden rajoissa käyttää kyseisen henkilön tunnistamiseksi).
- Jos tutkimus edellyttää sellaista tarkkuustasoa, ettei mikrotason tietojen tekemistä direktiivissä 95/46/EY ja asetuksessa (EY) N:o 45/2001 tarkoitetulla tavalla anonymiksi voida taata ennen niiden toimittamista Eurostatille tai antamista tutkijoiden käyttöön, ehdotuksen perusteella voitaisiin käsitellä tietoja, jotka on tehty asetuksessa (EY) N:o 831/2002 tarkoitetulla tavalla anonymiksi (tunnistamisvaara on minimoitu).
- Salassapidettäviä tietoja olisi käytettävä vain, jos se on välttämätöntä eli jos samaa tarkoitusta ei voida saavuttaa käyttämällä anonyymeja mikrotason tietoja, ja edellyttäen, että käsittelyn tarpeellisuus perustellaan selkeästi ehdotuksessa.
- Näissä tapauksissa arkaluonteisten tietojen käsittelyn oikeuttava "tärkeä yleinen etu" olisi täsmennettävä ja mainittava nimenomaisesti ehdotuksen tekstissä. Lisäksi olisi varmistettava, että kaikki kerättävien ja käsiteltävien henkilötietojen ryhmät ovat olennaisia eikä tietoja ole liikaa käsittelyn tarkoitukseen nähden. Julkaistaviksi tarkoitetut tiedot olisi joka tapauksessa tehtävä direktiivissä 95/46/EY, asetuksessa (EY) N:o 45/2001 ja asetuksen (EY) N:o 223/2009 19 artiklassa tarkoitetulla tavalla anonymiksi.
- Tietojen käsittelyn luottamuksellisuus ja turvallisuus on varmistettava direktiivin 95/46/EY 16 ja 17 artiklassa ja asetuksen (EY) N:o 45/2001 21 ja 22 artiklassa edellytetyillä asianmukaisilla teknisillä ja organisatorisilla toimenpiteillä siihen asti, kunnes tiedot on tehty direktiivissä 95/46/EY ja asetuksessa (EY) N:o 45/2001 tarkoitetulla tavalla anonymiksi. Näissä toimenpiteissä olisi otettava huomioon tietojen käsittelyn aiheuttamat riskit ja suojattavien tietojen arkaluonteisuus. Lisäksi näiden tietojen käsittely edellyttää Euroopan tietosuojavaltuutetun ennakkotarkastusta.
- Euroopan tietosuojavaltuutettu muistuttaa, että rekisteröidyille on annettava kansallisissa tietosuojalainsäädännöissä edellytetyt asianmukaiset tiedot, ennen kuin heidän tietojaan kerätään.

- Euroopan tietosuojavaltuutettu pitäisi asianmukaisena, että häneltä pyydetäisiin lausuntoa asetuksen (EY) N:o 831/2002 tarkistuksesta sekä myöhemmin täytäntöönpanosäädöksillä vahvistettavista tietojenkoodausjärjestelmään ja mikrotason tietojen vaihtamiseen liittyvistä käytännön järjestelyistä.

Tehty Brysselissä 19 päivänä syyskuuta 2011.

Giovanni BUTTARELLI
Euroopan apulaistietosuojavaltuutettu
