



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

CES/2003/10
7 April 2003

RUSSIAN
Original: ENGLISH

**СТАТИСТИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ и ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ
КОНФЕРЕНЦИЯ ЕВРОПЕЙСКИХ СТАТИСТИКОВ**

Пятьдесят первая пленарная сессия
(Женева, 10-12 июня 2003 года)

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ - ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО СЕВЕРНЫХ СТРАН

Документ, представленный Статистическим управлением Швеции¹

I. ВВЕДЕНИЕ

1. В настоящем документе излагаются некоторые правовые вопросы, касающиеся доступа к микроданным, и описывается соответствующее законодательство Северных стран. В основу настоящего документа положен доклад статистических управлений Северных стран "Доступ к микроданным в Северных странах".
2. Функционирование национальных статистических институтов (НСИ) зависит от доверия респондентов при соблюдении конфиденциальности и защите неприкосновенности личной жизни граждан. Готовность респондентов предоставлять сведения зависит от способности статистических управлений гарантировать анонимность респондентов.

¹ Автор: Биргитта Петтерсон.

3. Защита конфиденциальности данных о лицах и предприятиях является одним из главных принципов официальной статистики. Граждане имеют право на защиту со стороны общества от неприемлемого вторжения в их личную жизнь. В то же время потребность в защите граждан должна уравниваться законными потребностями в использовании информации о лицах, например в целях формирования статистики и подготовки исследований. Микроданные, собираемые в статистических целях, представляют значительный интерес для исследователей. В последние годы наблюдается рост числа запросов о предоставлении статистических микроданных для проведения исследований. Исследователям также необходимо предоставление более подробных данных. При разработке норм законодательства о защите неприкосновенности частной жизни, касающихся личностных данных, необходимо использовать весьма взвешенный подход. Кроме того, законодательство не должно излишне ограничивать использование новых технологий, которые создают не только риски, но и преимущества.

4. Меры защиты, применяемые к конфиденциальным данным, получаемым в статистических целях, опираются на целый ряд правовых актов и директив. Важно, чтобы регламентирующие нормы, касающиеся статистики и конфиденциальности, были ясными и четко соответствовали своей цели. Четкие правила необходимы для создания климата доверия, особенно в отношениях с респондентами. Законодательство, касающееся конфиденциальности и защиты личной жизни, имеет важное значение с точки зрения возможности НСИ предоставлять доступ к микроданным. Законодательство устанавливает ограничения на публикацию данных, например в исследовательских целях, и закладывает и подкрепляет административными и техническими мерами защиты правовую основу. Конкретными нормами законодательства в этой области в Северных странах являются закон о статистике и законы о защите данных. К этому необходимо добавить действующие нормы ЕС в сфере конфиденциальности статистических данных.

II. ОБЩИЕ ПРАВИЛА

5. Использование статистической информации во многих случаях регулируется законодательством или кодексом поведения. В Северных странах существуют конкретные законы о статистике, регулирующие использование статистической информации. Согласно этим нормам данные, собираемые в статистических целях, будь то в рамках обязательной отчетности или предоставляемые добровольно, могут в принципе использоваться только для разработки статистической информации. Существуют исключения, позволяющие предоставлять доступ к данным в исследовательских целях и для целей государственного планирования. Однако одним из условий использования данных в исследовательских целях является отсутствие несовместимости между целями такой обработки и целью, с которой собирались такие данные. Обработка данных,

которая предусматривает их публикацию, должна также находиться в соответствии с нормами, регулирующими защиту личной жизни.

6. Общие законы о защите личностных данных в Северных странах (законы о личностных данных²) также применяются к разработке статистической информации и публикации микроданных. Эти законы опираются на Директиву Европейского парламента и Совета 95/46/ЕС от 24 октября 1995 года о защите лиц применительно к обработке личностных данных и о свободном перемещении таких данных. Эти законы содержат правила, устанавливающие базовые требования к обработке личностных данных. Законы о личностных данных являются схожими в Северных странах и применяются ко всем формам обработки личностных данных, включая регистрацию, хранение, публикацию, объединение, изменения, исключение и т.д.

7. В соответствии с законами о личностных данных:

- Обработка данных должна осуществляться добросовестно и с соблюдением законодательства.
- Данные должны собираться в конкретных, четко сформулированных и законных целях и не подвергаться последующей обработке, противоречащей этим целям. Однако последующая обработка данных в исторических, статистических или научных целях не рассматривается в качестве противоречащей.
- Данные должны быть адекватными, релевантными и неизбыточными по отношению к целям, в которых они собираются и/или подвергаются дальнейшей обработке.
- Данные должны быть точными и, в случае необходимости, обновляться; необходимо предпринимать все разумные меры для удаления или исправления неточных или неполных с точки зрения целей, в которых они собирались или подвергались дальнейшей обработке, данных.

² В Дании - Закон об обработке личностных данных, Закон № 429 от 31 мая 2000 года, в Финляндии - Закон о личностных данных 523/1999, в Исландии - Закон о защите лиц применительно к обработке личностных данных 77/2000, в Норвегии - Закон о личностных данных (2000), в Швеции - Закон о личностных данных (1998:204).

- Данные должны храниться в форме, позволяющей идентификацию субъектов не дольше, чем это необходимо для целей, в которых они собирались, или подвергались дальнейшей обработке. Личностные данные могут храниться в течение более длительных периодов для использования в исторических, статистических или научных целях.

8. Если данные о том или ином лице собираются от самого этого лица, то проверяющий личностные данные должен в связи с этим добровольно проинформировать данное лицо об обработке данных.

9. Весьма жесткие правила применяются к обработке чувствительных личностных данных. В качестве чувствительных рассматриваются личностные данные, касающиеся этнического происхождения, политических убеждений, религиозных или философских убеждений, членства в профсоюзах, и личностные данные, касающиеся состояния здоровья или половой жизни. Главный принцип заключается в том, что такие данные могут обрабатываться только с согласия респондента. Однако чувствительные данные могут обрабатываться в исследовательских и статистических целях без наличия такого согласия при условии, что такая обработка является необходимой, а также того, что общественная польза проекта несомненно превышает риск противоправного нарушения права на неприкосновенность личной жизни.

10. Кроме того, в Дании, Норвегии и Швеции научный проект, предусматривающий обработку чувствительных личностных данных без согласия респондентов, должен доводиться до сведения Агентства по защите данных и одобряться им до начала такой обработки. Это касается данных всех обследований независимо от того, проводились они государственными органами, отдельными лицами или предприятиями. (В Швеции одобрение Государственным агентством по защите данных не является необходимым, если Комитет по исследованиям одобрил обработку.) Если Агентство по защите данных одобряет обработку, личностные данные могут публиковаться и использоваться в рамках исследовательских проектов, если только иного не предусмотрено правилами о конфиденциальности. Это означает, что НСИ могут принимать во внимание другие аспекты, даже если Агентство по защите данных (или в случае Швеции Комитет по исследованиям) одобрило обработку данных. Агентство по защите данных рассматривает только вопрос о том, соответствует ли обработка требованиям Закона о личностных данных. НСИ должны также изучить вопрос о том, не может ли публикация данных привести к разглашению конфиденциальной информации об отдельных лицах.

III. КОНФИДЕНЦИАЛЬНОСТЬ

11. Данные, в том числе обезличенные данные, полученные в статистических целях, носят конфиденциальный характер. Статистические данные являются конфиденциальными независимо от их источника. Кроме того, данные, получаемые из государственных административных источников, являются конфиденциальными, когда они находятся в распоряжении НСИ. Согласно законодательству, действующему в Северных странах, запрещается предоставление конфиденциальных данных не имеющим на то права лицам. В Финляндии и Норвегии вопросы конфиденциальности регулируются законами о статистике. В Швеции принцип конфиденциальности данных прописан в специальном законе, а именно в Законе о тайне. Закон о тайне содержит положения, устанавливающие, что именно является конфиденциальным в деятельности государственных и муниципальных органов. Обычно в Законе о тайне принцип конфиденциальности устанавливается применительно к определенным опросам, определенным операциям и определенным государственным органам. Конфиденциальность не распространяется на информацию, предоставляемую другому органу, если только иного не предусмотрено в Законе о тайне.

12. Согласно основному принципу законодательства Северных стран конфиденциальные данные могут передаваться третьей стороне только в целях статистических наблюдений и исследований. В соответствии с этим основным принципом доступ может предоставляться в той форме, которая не позволяет прямой или косвенной идентификации лиц или других субъектов информации, таких, как предприятия. На практике НСИ Северных стран предоставляют доступ только к обезличенным данным или микроданным, не содержащим имени/названия, адреса и идентификационного номера.

13. Часто в национальном законодательстве отсутствует юридическое определение, позволяющее оценивать возможность идентификации того или иного лица или предприятия. Однако в определении, содержащемся в статье 13 Постановления Совета о статистике Сообщества (ЕС) № 322/97 от 17 февраля 1997 года, говорится, что при оценке возможности идентификации статистической единицы следует учитывать все средства, которые могут быть разумно использованы третьей стороной в целях идентификации названной статистической единицы.

14. Противодействие косвенной идентификации сопряжено с трудностями, особенно когда набор данных содержит большой объем подробной информации, которая, например, может иметь несимметричное распределение в статистике. Примером могут служить так называемые "связанные данные работодатель - наемный работник". Идентификация

также является проблемой в статистике малых районов или в случае статистических данных о предприятиях, когда статистическая единица является единственным производителем.

15. Обязательство сохранять конфиденциальность также (в соответствии с законом или путем принятия на себя обязательства о неразглашении) распространяется на получателей данных. НСИ могут также ограничивать права исследователей передавать другим лицам или использовать информацию. Нарушение данных ограничений является наказуемым деянием. Однако в Швеции невозможно налагать ограничения в тех случаях, когда данные передаются другим органам власти. В связи с этим Статистическое управление Швеции также должно принимать во внимание вопрос о том, будут ли эти данные являться конфиденциальными в соответствии с Законом о тайне Швеции для органа, получающего данные. В случае если эти данные не будут являться для него конфиденциальными, любой желающий сможет получить к ним доступ, поскольку глава 2 Закона о свободе печати обязывает власти предоставлять доступ к данным, не носящим конфиденциальный характер.

16. Все исключения от этого принципа общедоступности официальной информации должны быть четко сформулированы в Законе о тайне Швеции. Закон о тайне не устанавливает никаких общих правил относительно перехода обязательства соблюдать конфиденциальность от одного государственного органа к другому. Обычно орган, имеющий свои собственные правила конфиденциальности, применимые к информации, обеспечивает соблюдение конфиденциальности органом-получателем. Однако существуют правила, предусматривающие переход в особых ситуациях обязательства соблюдать конфиденциальность при передаче информации другому органу. Одно из этих правил гласит, что в случае если какой-то орган получает данные для исследовательских целей от другого органа, для которого эти данные являются конфиденциальными, то требование конфиденциальности также должно применяться и к органу-получателю. На практике это означает, что в большинстве случаев при предоставлении доступа к микроданным исследователям, работающим в государственных учреждениях, например в университетах, не возникает никаких проблем. Однако в отношении предоставления данных в статистических целях или в целях государственного планирования такие правила отсутствуют.

17. В дополнение к законам и регламентирующим нормам о конфиденциальности данных все Северные страны используют определенную процедуру ограничения доступа, требующую письменного подтверждения подписью исследователя того, что он был ознакомлен с общими правилами конфиденциальности. Кроме того, заключаются юридические договоры, устанавливающие различные ограничения на доступ к

микроданным, с указанием лиц, проектов, переменных и периодов, на протяжении которых данные могут использоваться в исследовательских целях. Однако, как отмечалось ранее, в Швеции при передаче данных другому государственному органу подобные ограничения не устанавливаются.

18. На практике НСИ Северных стран предоставляют доступ к статистическим микроданным только в конкретных исследовательских целях. В принципе доступ к микроданным предоставляется только государственным органам, официально одобренным учреждениям или индивидуальным "добросовестным исследователям".

IV. ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ МИКРОДАНЫХ

19. Законодательство Северных стран не содержит правил, ограничивающих свободы предоставления микроданных. НСИ может самостоятельно определять используемый метод, при условии соблюдения общих требований законодательства. Используемые на практике методы предоставления доступа к конфиденциальным данным можно разделить на следующие категории: доступ вне статистического управления, доступ в статистическом управлении, автономный доступ и интерактивный доступ.

20. В Норвегии и Швеции наборы данных о лицах или предприятиях предоставляются исследователям, работающим за пределами статистического управления. Этот подход также широко используется в Финляндии, однако главным образом в отношении наборов личностных данных. В то же время наборы данных о предприятиях предоставляются внешним пользователям редко и только после проведения весьма тщательной проверки и обеспечения защиты данных, что предусматривает исключение крупных фирм и внесение случайных помех в переменные.

21. Статистическое управление Дании придерживается другой практики. Поскольку его главенствующим принципом является невыдача данных за пределы Статистического управления Дании, в нем создан механизм, позволяющий работать внешним исследователям в стенах Управления. В соответствии с этим механизмом пользователи могут получать доступ к регистровым данным, которые не содержат идентифицирующих переменных или являются обезличенными, с рабочей станции, расположенной в помещениях Статистического управления. Статистическое управление Дании также предоставляет пользователям доступ к микроданным со специального компьютера, расположенного в его помещениях, причем пользователи имеют возможность обращаться к этому компьютеру со своего собственного рабочего места через линию Интернет-связи с шифрованием. Однако доступ предоставляется не ко всем наборам данных; в частности,

исключается доступ к чувствительным данным, а данные о предприятиях подвергаются тщательной оценке во избежание возникновения любых проблем с конфиденциальностью.

V. ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ МИКРОДАНЫХ ИССЛЕДОВАТЕЛЯМ ИЗ ДРУГИХ СТРАН

22. Согласно Директиве 95/46/ЕС государства-члены должны принимать меры к тому, чтобы передача личностных данных третьей стране (стране, не входящей в ЕС и ЕЭЗ) могла осуществляться только при условии обеспечения данной третьей страной адекватного уровня защиты и соблюдения законов государства-члена, принятых во исполнение данной Директивы, до передачи данных. Вместе с тем Комиссия может счесть, что третья страна обеспечивает адекватный уровень защиты. В этом случае личностные данные могут передаваться государствами-членами без необходимости дополнительных гарантий. Согласно данной Директиве уровень защиты данных должен оцениваться в свете всех обстоятельств, в которых будет осуществляться операция по передаче данных или набор операций по передаче данных, а также с учетом заданных условий. Рабочая группа по защите граждан применительно к обработке личностных данных, созданная в соответствии с данной Директивой, опубликовала руководство по проведению таких оценок.

23. Соответствующие механизмы Швейцарии³, Венгрии⁴ и программа "Safe harbour" США были признаны в качестве обеспечивающих адекватную защиту. В целях обеспечения соблюдения данной Директивы организациями США министерство торговли США в консультации с Европейской комиссией разработало программу "Safe harbour". ЕС одобрила принцип "Safe harbour" в июле 2000 года⁵. Сертификация на соответствие принципам "Safe harbour" будет служить для организаций ЕС гарантией того, что соответствующее предприятие обеспечивает "адекватную" защиту конфиденциальности в

³ Решение Комиссии от 26 июля 2000 года во исполнение Директивы 95/46/ЕС Европейского парламента и Совета об адекватности защиты личностных данных, обеспечиваемой в Швейцарии.

⁴ Решение Комиссии от 26 июля 2000 года во исполнение Директивы 95/46/ЕС Европейского парламента и Совета об адекватности защиты личностных данных, обеспечиваемой в Венгрии.

⁵ Решение Комиссии от 26 июля 2000 года во исполнение Директивы 95/46/ЕС Европейского парламента и Совета по вопросу об адекватности защиты, обеспечиваемой принципами конфиденциальности "Safe harbour" и касающееся часто задаваемых вопросов, опубликованных министерством торговли США.

соответствии с Директивой. Программа "Safe harbour" не охватывает все организации США.

24. Европейская комиссия ⁶ также признала, что Закон о защите личной информации и электронных документов Канады обеспечивает надлежащую защиту определенных личностных данных, передаваемых из ЕС в Канаду. Однако данный Закон Канады и Решение Комиссии не распространяются на личностные данные, имеющиеся у государственных органов как федерального уровня, так и уровня провинций, или личностные данные, хранящиеся частными организациями и используемые в некоммерческих целях, такие, как данные, ведущиеся благотворительными организациями или собираемые в контексте трудовых отношений.

25. Что касается передачи данных получателям из организаций, не охватываемых вышеупомянутыми решениями, а также из других стран, то такие получатели в ЕС должны обеспечить дополнительные гарантии, такие, как заключение стандартных соглашений, утвержденных Комиссией в июне 2001 года⁷, до передачи данных.

26. В Северных странах нормы, регулирующие защиту конфиденциальности данных, передаваемых внешним пользователям, также в принципе могут применяться и в тех случаях, когда данные передаются другим странам. Однако существуют определенные ограничения. Законы о личностных данных Северных стран содержат те же правила, что и Директива, которая ограничивает передачу данных третьим странам. Закон о личностных данных в принципе запрещает передачу прошедших обработку личностных данных третьей стране, если только эта третья страна не обеспечивает адекватный уровень защиты.

27. В Швеции эти вопросы регулируются Законом о тайне. Согласно этому Закону, передача конфиденциальных данных какому-либо органу или международной организации, находящимся за пределами Швеции, разрешается только в том случае, если 1) такое предоставление данных производится в соответствии со специальными положениями законодательства или 2) искомые данные в схожих обстоятельствах могли бы быть представлены шведскому органу, а орган, являющийся держателем этих данных,

⁶ Решение Комиссии от 20 декабря 2001 года во исполнение Директивы 95/46/ЕС Европейского парламента и Совета по вопросу об адекватности защиты личностных данных, обеспечиваемой Законом о защите личной информации и электронных документов Канады.

⁷ Решение Комиссии (2001/497/ЕС), определяющее содержание стандартных договоров о передаче личностных данных третьим странам.

считает, что передача данной информации, несомненно, согласуется с интересами Швеции.

28. Законодательство ЕС содержит специальные положения, разрешающие передачу микроданных Евростату. В то же время не существует никаких других специальных положений, касающихся статистических микроданных. В Швеции передача микроданных государственным учреждениям других стран в целях исследований, таким образом, возможна только в том случае, если такая передача данных соответствует интересам Швеции. Микроданные могут предоставляться частным исследователям из других стран, если существует уверенность в том, что публикация этой информации не приведет к убыткам или иному ущербу для лица, к которому относится данная информация. На практике Статистическое управление Швеции придерживается весьма рестриктивного подхода в области передачи микроданных исследователям из других стран. Статистическое управление Норвегии предоставляет зарубежным пользователям только обезличенные микроданные. Для получения данных исследователь должен выполнить ряд дополнительных условий.

29. В Финляндии действуют аналогичные нормы конфиденциальности данных, касающиеся передачи данных внешним по отношению к Статистическому управлению Финляндии пользователям. Единственное отличие заключается в том, что передача данных за пределы Финляндии требует согласия Генерального директора. Однако до того, как Генеральный директор представит ходатайство для вынесения окончательного решения, данное ходатайство должно быть рассмотрено Советом по защите данных. Автор ходатайства должен представить Совету описание того, каким образом конфиденциальность данных будут обеспечиваться за пределами Финляндии.

30. Дания и Исландия не предоставляют доступа к микроданным исследователям из других стран.

31. Предоставление информации Евростату регулируется нормами ЕС в области статистики. Государства-члены в принципе обязаны в соответствии с этими нормами предоставлять микроданные для статистических нужд Сообщества.

СПРАВОЧНЫЕ МАТЕРИАЛЫ

Access to Microdata in the Nordic Countries (2003). Statistics Sweden.