



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

ECE/CES/2009/3
27 March 2009

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ
КОМИССИЯ

СТАТИСТИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

КОНФЕРЕНЦИЯ ЕВРОПЕЙСКИХ
СТАТИСТИКОВ

Пятьдесят седьмая пленарная сессия
Женева, 8-10 июня 2009 года
Пункт 6 предварительной повестки дня

ПРИНЦИПЫ, КАСАЮЩИЕСЯ АСПЕКТОВ КОНФИДЕНЦИАЛЬНОСТИ И ЗАЩИТЫ
ИНТЕГРИРОВАННЫХ НАБОРОВ СТАТИСТИЧЕСКИХ ДАННЫХ

**ПРИНЦИПЫ И РУКОВОДЯЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ, КАСАЮЩИЕСЯ АСПЕКТОВ
КОНФИДЕНЦИАЛЬНОСТИ ИНТЕГРИРОВАННЫХ НАБОРОВ ДАННЫХ ДЛЯ
СТАТИСТИЧЕСКИХ ИЛИ СМЕЖНЫХ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИХ ЦЕЛЕЙ**

Записка Целевой группы по аспектам конфиденциальности и защиты интегрированных наборов статистических данных

Резюме

На своей пленарной сессии, состоявшейся в 2006 году, Конференция предложила учредить целевую группу для рассмотрения вопросов конфиденциальности и защиты интегрированных наборов данных и для разработки единых принципов (ECE/CES/70). В феврале 2007 года была создана Целевая группа по аспектам конфиденциальности и защиты интегрированных наборов статистических данных. В настоящей записке содержится проект набора принципов и практических методов, подготовленный Целевой группой. Его цель заключается в разработке общих рамок для оценки и упрощения законодательных и других аспектов конфиденциальности создания и использования интегрированных наборов данных для статистических и сопутствующих исследовательских целей.

Принципы и руководящие положения, касающиеся аспектов конфиденциальности интегрированных наборов статистических данных для статистических или смежных исследовательских целей представляются для пленарной сессии Конференции 2009 года в целях их утверждения в соответствии с процедурой принятия материалов и рекомендаций Конференции европейских статистиков (ECE/CES/2006/37/Rev.1).

I. ВВЕДЕНИЕ

1. На своем восьмом совещании Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН) приняла решение С(47) об основных принципах официальной статистики в регионе Европейской экономической комиссии (15 апреля 1992 года, см. <http://www.unecce.org/stats/documents/e/1992/32.e.pdf>). В пункте 6 основных принципов указывается, что "персональные данные, собираемые статистическими учреждениями для подготовки статистической информации, независимо от того, относятся ли они к физическим или юридическим лицам, должны носить строго конфиденциальный характер и использоваться исключительно для статистических целей".
2. Интеграция данных означает объединение данных единичных записей из различных административных источников и/или источников данных на основе обследований с целью компиляции новой официальной статистики, которая затем может обнародоваться отдельно. Кроме того, эти интегрированные наборы данных могут использоваться для поддержки широкого круга экономических и социальных исследований, проводить которые на основе традиционных источников не представляется возможным.
3. Эти принципы и руководящие положения применяются в отношении работы по интеграции данных, проводящейся в национальных статистических управлениях (НСУ). В некоторых случаях международные статистические организации объединяют наборы микроданных из различных стран, однако, поскольку маловероятно, что в национальных файлах данных содержатся какие-либо общие единицы, такие действия не рассматриваются в качестве интеграции данных.
4. Для целей этих принципов и руководящих положений использование других источников в процессах проверки достоверности и расчета данных, полученных из какого-либо одного источника, не рассматривается в качестве интеграции данных, хотя в этой связи могут возникать аналогичные вопросы. Два варианта одного и того же обследования считаются одним источником.
5. В интересах облегчения применения этих принципов и руководящих положений используются следующие определения:
 - а) составные микроданные - данные единичных записей, получаемые в результате интеграции данных;
 - б) конфиденциальность - обязательство провайдера информации сохранять секретность этой информации;

- c) интеграция данных - процесс объединения данных из двух или более источников с целью подготовки новых выходных данных;
- d) согласование данных - увязка микроданных из различных источников на основе общих особенностей, характерных для этих источников;
- e) провайдер данных - организация, которая подготавливает данные или метаданные. Для целей настоящих принципов и руководящих положений этот термин охватывает провайдеров файлов данных из статистических или нестатистических источников и не включает в себя индивидуальных респондентов статистических обследований;
- f) физические или юридические лица - физические или юридические субъекты, признанные национальным законодательством;
- g) официальная статистика - любая статистическая деятельность, проводящаяся в рамках национальной статистической системы или статистической программы межправительственной организации;
- h) защита конфиденциальности - право того или иного лица сохранять секретный характер его личных вопросов и взаимоотношений, включая обязательство владельца информации перед субъектом информации поступать аналогичным образом;
- i) статистическая деятельность - сбор, хранение, преобразование и распространение статистической информации;
- j) статистические цели - использование данных в соответствии с основными принципами официальной статистики в рамках одного или более этапов статистического коммерческого процесса в интересах содействия подготовке официальной статистики.
6. Интеграция данных может включать в себя такие аспекты, как точное согласование, вероятностное согласование и/или статистическое согласование. Преимущества интегрированных наборов данных могут включать в себя следующие аспекты:
- a) подготовка новой или расширенной статистики;
- b) подготовка информации с более высоким уровнем дезагрегирования для показателей, в отношении которых уже существует некоторая информация;

с) возможность проводить исследования с использованием составных микроданных, которые охватывают широкий круг переменных для более значительного числа единиц в сравнении с теми, которые могут быть получены с помощью какого-либо одного источника данных;

d) возможности для совершенствования или проверки достоверности существующих источников данных;

e) возможности для снижения нагрузки на респондентов.

7. Прилагаемые принципы и сопутствующие руководящие указания дополняют основной принцип б путем обеспечения общих рамок для оценки и упрощения законодательных и других аспектов конфиденциальности создания и использования интегрированных наборов данных для статистических и исследовательских целей. В них, в частности, признается, что основные принципы официальной статистики также применяются в отношении интегрированных наборов данных, как и в отношении любого другого источника официальной статистики.

8. При разработке этих принципов признается, что в некоторых странах государственная политика в первую очередь стремится использовать источники (интегрированных) административных данных, такие как регистры, для подготовки официальной статистики только путем проведения обследований, если важнейшие переменные отсутствуют или имеют слишком низкое качество в имеющихся административных источниках. В этих странах интеграция наборов статистических данных является обычной процедурой, используемой в национальных статистических управлениях. В них обычно уже созданы надежные законодательные основы и установлены четкие правила по защите конфиденциальности персональных и личных коммерческих данных, независимо от того, были ли данные интегрированы из различных источников.

9. Однако во многих других странах концепция интеграции данных с целью подготовки составных микроданных из различных источников для статистических и смежных исследовательских целей является относительно новой. Прилагаемые принципы, сопутствующие руководящие положения и пример плана технико-экономического обоснования предназначены для разработки рамок для такой работы, которые могут обеспечить определенную четкость и согласованность применения.

10. В дополнение к приводящимся ниже принципам и руководящим положениям были установлены две другие концепции, которые могут иметь важное значение в некоторых

обстоятельствах, в особенности для стран, в которых не сложились устойчивые традиции осуществления деятельности по интеграции данных для официальных статистических целей. Первая из них заключается в том, что интеграция данных не должна проводиться в тех случаях, когда она физически угрожает целостности процесса сбора исходных данных. Вторая предусматривает, что возможность интеграции данных для исследовательских целей следует рассматривать только в тех случаях, когда в ходе процесса утверждения можно подтвердить, что такие действия предпринимаются в государственных интересах. Предполагается, что официальные статистические цели всегда будут служить государственным интересам, если они соответствуют основным принципам официальной статистики. Эти концепции упоминаются здесь для полноты информации, однако они не являются настолько широко признанными, и в этой связи не имеют такого же статуса, как указываемые ниже принципы.

II. ПРИНЦИПЫ И РУКОВОДЯЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ, КАСАЮЩИЕСЯ АСПЕКТОВ КОНФИДЕНЦИАЛЬНОСТИ ИНТЕГРИРОВАННЫХ НАБОРОВ СТАТИСТИЧЕСКИХ ДАННЫХ

A. Принцип 1

Интеграция данных должна осуществляться НСУ только в статистических и исследовательских целях и в обстоятельствах, в которых обнаружение данных, которые могут позволить установить физическое(их) лицо (лиц) (и, если прописано в законе, юридическое(их) лицо (лиц), такое(их) как предприятие), регламентируется законом.

11. Руководящие положения:

- a) вышеупомянутый принцип должен быть закреплен в статистическом законодательстве и/или в законодательстве о защите данных и должен строго соблюдаться правительствами;
- b) в тех случаях когда не существует точно определенных средств законодательной защиты, НСУ следует воздерживаться от интеграции данных, касающихся физических и юридических лиц;
- c) если в национальном законодательстве не указывается иного, использование НСУ в статистических или исследовательских целях любых существующих данных из административных или статистических источников, которые хранятся в государственных ведомствах, не противоречит принципам защиты конфиденциальности деятельности конкретного физического или юридического лица.

В. Принцип 2

НСУ должны проводить деятельность по интеграции данных только в соответствии с их официальным статистическим мандатом и после завершения стандартного процесса утверждения (например, технико-экономическое обоснование).

12. Руководящие положения:

а) в тех случаях, когда НСУ имеет мандат(ы), который(е) выходит(ят) за рамки статистической и сопутствующей исследовательской деятельности, такой, как использование данных для административных или нормативных целей, связанных с физическими лицами, оно должно воздерживаться от любой деятельности по интеграции данных для статистических или сопутствующих исследовательских целей в отношении этих единиц, если только это особо не оговаривается в законе и/или компетентным органом за рамками НСУ;

б) до проведения любого нового обследования в статистических целях следует рассмотреть вопрос о том, может ли интеграция данных использоваться в качестве альтернативного средства для сокращения расходов, повышения качества или минимизации нагрузки на респондентов;

с) следует осуществлять стандартный процесс утверждения в отношении любого нового предложения об интеграции данных. Он может принимать форму официального технико-экономического обоснования. В приложении приводится пример плана технико-экономического обоснования, однако каждой стране следует установить свою собственную типовую форму для процесса утверждения проектов по интеграции данных. В ходе процесса утверждения следует устанавливать, каким образом работа по интеграции данных позволит подготавливать или улучшать официальную статистику или будет содействовать проведению сопутствующих исследований.

С. Принцип 3

Общественное благо, связанное с любым проектом по интеграции данных, должно быть достаточно значительным для того, чтобы можно было бы не учитывать любые соображения, касающиеся защиты или конфиденциальности использования данных, и/или риски для надежности официальной системы статистики.

13. Руководящие положения:

- a) интеграция данных должна осуществляться в безопасных условиях и таким образом чтобы не подвергать опасности надежность официальной статистической системы;
- b) если это не оговаривается в законодательстве или не предусматривается в стандартном процессе утверждения, любые прямые средства идентификации, связанные с подлежащими интеграции данными, должны быть устранены в кратчайшие сроки после завершения процесса интеграции;
- c) в надлежащих случаях следует проводить консультации с органами, отвечающими за обеспечение того, чтобы все преимущества, соображения защиты конфиденциальности и риски были установлены и надлежащим образом рассмотрены НСУ в рамках их стандартного процесса утверждения. Перечень преимуществ должен включать в себя преимущества, возникающие в результате любого преднамеренного долгосрочного сохранения или планируемого расширения с течением времени интегрированного набора данных;
- d) в некоторых странах будет действовать законодательное требование, предусматривающее, что стандартный процесс утверждения должен включать в себя оценку воздействия на защиту конфиденциальности;
- e) когда это обосновано и практически осуществимо, следует получать согласие провайдера(ов) данных.

D. Принцип 4

Данные не должны интегрироваться в том случае, когда респондентам было дано то или иное конкретное обязательство избегать таких действий.

14. Руководящие положения:

В рамках стандартного процесса утверждения (такого, как технико-экономическое обоснование в отношении интеграции данных) следует изучать, какие обязательства были даны респондентам в отношении целей возможного использования их данных. Глава НСУ не должен утверждать предложение об интеграции данных в том случае, если любой элемент этого предложения несовместим с этими обязательствами.

Е. Принцип 5

Интегрированные данные должны использоваться только в отношении утвержденных статистических или исследовательских целей, и любое значительное изменение первоначально утвержденных целей должно влечь за собой представление на рассмотрение нового стандартного процесса утверждения.

15. Руководящие положения:

Если в законодательстве не предусматривается иного, следует обращаться за новым разрешением всякий раз, когда:

- a) источники (наборы данных), используемые в процессе интеграции, претерпевают значительные изменения или в процессе интеграции предлагается использовать новые источники;
- b) предлагается значительно увеличить количество характерных параметров, охватываемых процессом интеграции;
- c) предлагается значительно увеличить число единиц, охватываемых процессом интеграции (например, охват не нескольких, а всех отраслей экономики);
- d) изменяется метод интеграции (например, переход от статистического к точному согласованию);
- e) набор данных, возникающий в результате интеграции, предлагается использовать в иных официальных статистических целях или в изложенных сторонним исследователем научных целях, которые не указывались в первоначальном стандартном процессе утверждения.

Ф. Принцип 6

Число единичных записей и переменных параметров данных, подлежащих включению в увязанный набор данных, не должно превышать числа, требующегося для поддержки утвержденной(ых) цели(ей).

16. Руководящие положения:

a) "утвержденная(ые) цель(и)" - это цель(и), утвержденная(ые) в технико-экономическом обосновании процесса интеграции данных. В набор данных следует включать только те переменные параметры данных, которые необходимы для поддержки этих целей в отношении утвержденной деятельности по интеграции данных;

b) число единичных записей, подлежащих интеграции, должно быть минимально необходимым для поддержки утвержденной(ых) цели(ей) (например, следует рассмотреть вопрос об интеграции выборочного источника данных с полным охватом).

Г. Принцип 7

НСУ должны проводить любую интеграцию данных открытым и транспарентным образом.

17. Руководящие положения:

a) следует публиковать информацию о политике НСУ в отношении интеграции данных, а также обзорные сведения о работе по интеграции данных, проводимой НСУ;

b) следует предавать гласности основные статистические результаты любой деятельности по интеграции данных. В тех случаях, когда деятельности по интеграции данных используется в интересах совершенствования процесса подготовки официальной статистики (например, посредством повышения ее качества), публикация этих официальных статистических данных отвечает такому требованию;

c) если в законодательстве не предусматривается иного, то административные органы всякий раз, когда это обосновано и практически возможно, должны информировать респондентов о том, что их информация может в целом использоваться для статистических или исследовательских целей.

Н. Принцип 8

Доступ к составным данным единичных записей, получаемым в ходе интеграции данных, но не содержащим каких-либо идентификаторов, должны, как правило, иметь только уполномоченные сотрудники НСУ. Любое предложение о предоставлении доступа внешнему(им) лицу(ам) должно иметь под собой четкие юридические основы и согласовываться с целями, изложенными в стандартном процессе утверждения. Любое(ые) лицо(а), которому(ым) предоставляется такой доступ, должно(ы) давать обеспеченные правовой санкцией институциональные и материальные гарантии в

отношении того, что оно (они) будет (будут) использовать данные в соответствии с утвержденным предложением и что посторонние лица не будут иметь доступа к набору данных.

18. Руководящие положения:

а) составные микроданные, получаемые в результате интеграции, проводимой НСУ, могут использоваться для статистических или сопутствующих исследовательских целей другими разработчиками официальной статистики в рамках одной и той же национальной статистической системы или, если это подкрепляется положениями соответствующего национального законодательства, в рамках наднациональной статистической системы при условии, что НСУ утверждает технико-экономическое обоснование в соответствии с руководящими положениями 2 b). Процесс утверждения должен включать в себя рассмотрение вопроса о том, строго ли отделена с организационной точки зрения статистическая и сопутствующая исследовательская деятельность от любого сбора или обработки данных в административных целях;

б) НСУ не должно предоставлять провайдером данных информацию о любых переменных параметрах в интегрированных данных, которые могли бы содействовать провайдеру данных в проведении любой административной или нормативной деятельности;

с) внешним добросовестным исследователям может быть предоставлен доступ к микроданным из интегрированного набора данных в соответствии с руководящими положениями КЕС "Обеспечение конфиденциальности статистики и предоставления доступа к микроданным", если технико-экономическое обоснование утверждается НСУ;

д) обязательства реципиента должны быть изложены в контракте, и за любые нарушения реципиентом правил конфиденциальности должны предусматриваться указываемые в законодательстве потенциальные санкции, которые применяются в отношении реципиента и в случае необходимости - учреждения-спонсора.

ANNEX

[ENGLISH ONLY]

EXAMPLE OF A BUSINESS CASE OUTLINE

1. Principle 2 provides that a standard approval process should be followed for any new data integration proposal and suggests that this may take the form of a formal business case. If a business case approach is to be used, it is proposed that it should cover the following topic areas:

A. Purpose(s)

2. The business case should describe the purposes for which the integrated data will be used.

B. Benefit to Official Statistics

3. The business case should describe how the proposed project will produce or improve official statistics. Improving official statistics could involve improvements to the accuracy, reliability, relevance, timeliness, consistency and coverage of the statistics or to the concepts, definitions or methods used to produce the statistics.

C. Other Benefits

4. The business case should describe who else will benefit, and how they will do so, from the project.

D. Retention

5. The business case should state how long the integrated dataset needs to be retained to support the purposes for use. The retention may be subject to periodic reviews.

E. Data sources

6. The proposal should describe what sources of data will be used for data integration. This should list the proposed source agencies and describe in general terms the data to be received from each agency.

7. Any risks to integrity of the data sources should be listed. Any implications of the legislation that source data was collected under to the data integration project should be listed.

F. Alternatives

8. It should be explained why data integration is preferable to any feasible alternative in terms of cost, quality or minimising compliance burden.

G. Stakeholders

9. The business case should list all identified key stakeholders (both internal and external) in the data integration project and the results of any consultation with them.

H. Retention of names and addresses

10. If the data integration project needs to retain personal names and addresses for linking then this should be stated along with how long retention of these details is needed.

I. Frequency of Reviews

11. The business case should specify the frequency with which reviews of the data integration will be held.

J. Privacy Impact Assessment

12. A privacy impact assessment should be completed unless a country's legislative and/or relevant NSO policy provides an exemption. It should also be noted that although privacy generally relates to natural persons, it may also relate to a legal person in the case of some businesses or industries. For example, certain unincorporated businesses, such as farms, may generate privacy considerations in some countries.

* * * * *