



**AEPD - Autoridade Europeia para a Protecção
de Dados**

Acesso do público aos documentos e protecção de dados

Série documentos de fundo

Resumo

Julho de 2005

n.º 1

A Autoridade Europeia para a Protecção de Dados editou um documento com orientações relativas ao tratamento dos pedidos de acesso do público a documentos que contenham dados pessoais. A presente brochura apenas contém um curto resumo do referido documento. O texto completo do documento e uma lista de controlo para uso dos funcionários que se ocupam dos pedidos de acesso encontram-se no sítio da Internet da AEPD: www.edps.eu.int

Introdução

O acesso do público, por um lado, e a protecção da privacidade e dos dados, por outro, são direitos fundamentais consagrados numa vasta gama de textos legislativos a nível europeu. São direitos profundamente enraizados nas tradições constitucionais dos Estados-Membros e amplamente apoiados pelo público. São igualmente elementos essenciais da noção de boa governação. Em 2001, foram aprovados dois regulamentos que obrigam as instituições e órgãos da União Europeia a respeitar esses direitos: o Regulamento (CE) 45/2001 (a seguir denominado "regulamento relativo à protecção de dados") e o Regulamento (CE) 1049/2001 (a seguir denominado "regulamento relativo ao acesso do público aos documentos").

Não existe qualquer precedência hierárquica nem, muitas vezes, qualquer tensão, entre os dois direitos. Todavia, como o objectivo do regulamento relativo ao acesso do público aos documentos é o de favorecer o acesso a todos os documentos, ao passo que o regulamento relativo à protecção de dados tem de garantir a protecção dos dados de carácter pessoal, podem ocorrer tensões nalguns casos. A aplicação simultânea dos dois regulamentos tem sido por vezes sentida como difícil. A Autoridade Europeia para a Protecção de Dados (AEPD) decidiu pois publicar um documento que mostra que os direitos devem ser considerados complementares, e não opostos um ao outro.

A finalidade do presente documento consiste em oferecer orientações práticas para os casos em que seja necessário estabelecer se um documento que contém dados de carácter pessoal pode ou não ser divulgado a terceiros, por exemplo, em resposta a perguntas relativas a empregados ou à assistência a reuniões, ou em relação a um processo de queixa, ou quando se pondera a publicação de uma lista na Internet.

A aplicação simultânea dos dois regulamentos

O regulamento relativo ao acesso do público responde ao facto de existir, na maioria das sociedades democráticas, um interesse geral na divulgação de documentos das autoridades públicas. Por conseguinte, o regulamento faculta o mais amplo possível grau de acesso do público aos documentos, por parte de qualquer cidadão da União Europeia ou de qualquer pessoa singular ou colectiva com residência ou com sede estatutária num Estado-Membro.

O direito do acesso do público é limitado por algumas excepções, das quais, segundo o documento, uma é essencial, por dizer respeito à privacidade e à protecção de dados. A alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º declara o seguinte:

As instituições recusarão o acesso aos documentos cuja divulgação pudesse prejudicar a protecção [...] da vida privada e da integridade do indivíduo, nomeadamente nos termos da legislação comunitária relativa à protecção dos dados pessoais.

Os termos iniciais da alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º são absolutas: a divulgação será recusada. Todavia, os demais elementos contêm condições que exigem um exame concreto e individualizado do conteúdo do documento. Ao fazê-lo, têm de ser tidos em conta todos os elementos pertinentes.

Análise da excepção da alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º

Na prática, o disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º impõe três condições, que têm de estar reunidas para que se aplique a excepção ao acesso do público:

1. A privacidade da pessoa a quem os dados dizem respeito tem de estar em jogo.
2. O acesso do público pode afectar substancialmente a pessoa a quem os dados dizem respeito.
3. O acesso do público não é autorizado pela legislação em matéria de protecção de dados.

1) Está em jogo a privacidade da pessoa a quem os dados dizem respeito?

Tal como se encontra definida no artigo 8.º da Convenção Europeia de protecção dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais, o direito à privacidade vai além da protecção da vida privada em sentido restrito - podendo incluir aspectos da vida profissional - mas não é ilimitado. Tem de haver um interesse qualificado de uma pessoa envolvida - o documento tem de conter elementos sobre uma pessoa que são em princípio considerados "pessoais" ou "privados". O simples facto de um documento conter dados pessoais de carácter genérico, como o nome de uma pessoa, não deveria (em princípio) obstar à sua divulgação. Em geral, está em jogo a privacidade da pessoa a quem os dados dizem respeito se o documento em questão:

- contiver dados sensíveis (tais como dados respeitantes à saúde);
- disser respeito ao bom nome e à reputação de uma pessoa;
- puder dar uma imagem falseada da pessoa;
- puder divulgar factos embaraçosos;
- puder divulgar informações dadas ou recebidas confidencialmente por essa pessoa.

Deve ser referido que os funcionários de uma administração pública estão sujeitos a um nível de interesse público - por motivos de transparência e de responsabilidade - que é diferente do dos trabalhadores do sector privado. Há que ter presente que não é o(a) empregado(a) a título pessoal que participa, por exemplo, numa reunião de grupo no Conselho - encontra-se ali a título oficial, representando um Estado-Membro ou uma das instituições ou órgãos da U.E.

Por conseguinte, alguns dados pessoais mais gerais, relacionados com as funções profissionais de um empregado de uma entidade pública, podem situar-se fora do âmbito da protecção da privacidade. Isso é ainda mais evidente em relação ao pessoal superior, quando representa uma instituição ou um órgão da União Europeia. Esses dados pessoais podem - também nessas situações - continuar sujeitos ao regulamento relativo à protecção de dados.

2) A pessoa a quem os dados dizem respeito é substancialmente afectada?

Para que a pessoa a quem os dados dizem respeito seja substancialmente afectada pela sua divulgação, tem de existir um nível de prejuízo real à sua privacidade. O público não deve ser privado do seu direito de acesso se a privacidade da pessoa em causa for apenas afectada superficialmente. Em bom número de situações, o acesso do público a um documento não afecta a privacidade da pessoa em causa. É o que sucede, por exemplo, se esses dados pessoais já tiverem sido tornados públicos anteriormente.

Nos casos em que seja provável que a privacidade da pessoa a quem os dados dizem respeito possa ser substancialmente afectada pela divulgação, é aconselhável pedir a opinião dessa pessoa antes de tomar uma decisão quanto à sua divulgação.

3) A divulgação está em conformidade com a legislação em matéria de protecção de dados?

Ao analisar até que ponto a divulgação é autorizada pela legislação em matéria de protecção de dados, os princípios do direito à informação e da proporcionalidade desempenham um papel decisivo.

3.1 O princípio do direito à informação

Dado que qualquer excepção tem de ser interpretada e aplicada rigorosamente, a excepção da alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do regulamento relativo ao acesso do público só pode ser aplicada na medida em que o regulamento relativo à protecção de dados proíba explicitamente a divulgação dos dados pessoais.

O regulamento relativo à protecção de dados estipula uma série de condições para a divulgação de dados pessoais, sendo as mais importantes as que a seguir se expõem.

A divulgação dos dados pessoais tem de ser compatível com as finalidades que presidem à sua recolha (decididas na altura da recolha). Se essas finalidades excluíssem a divulgação a terceiros - explícita ou implicitamente -, então a divulgação violaria o artigo 4.º do regulamento relativo à protecção de dados. Neste contexto, as expectativas razoáveis da pessoa em causa teriam de ser tidas em conta.

Além disso, existem muito poucas possibilidades de divulgar dados pessoais sensíveis que revelem a origem racial ou étnica, as opiniões políticas, as convicções religiosas ou filosóficas ou a filiação sindical, bem como dados relativos à saúde e à vida sexual (ver artigo 10.º).

O artigo 5.º do regulamento relativo à protecção de dados permite a divulgação se esta for necessária para o desempenho de funções exercidas no interesse público ou no exercício legítimo da autoridade, ou se for necessária para o cumprimento de uma obrigação jurídica. Por um lado, essa disposição facilita o acesso do público, se este for necessário para cumprir o regulamento relativo ao acesso do público. Por outro lado, essa disposição restringe o acesso do público, já que não permite a divulgação ilícita ou desproporcionada dos dados de carácter pessoal - o artigo 5.º deve ser visto como o contraponto da alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º, uma vez que o termo "necessária" exige um controlo da proporcionalidade.

3.2 O princípio da proporcionalidade

O controlo da proporcionalidade compreende dois elementos:

1. As derrogações ao acesso do público devem ater-se aos limites do que é adequado e necessário para atingir o objectivo que se pretende atingir (Tribunal de Justiça no processo Conselho c/Hautala).
2. A necessidade de determinar se o mesmo resultado não poderia ser alcançado através de outras medidas menos restritivas, por exemplo, concedendo acesso parcial ao documento.

Em primeiro lugar, é necessário analisar em que medida são afectados os direitos da pessoa em causa garantidos pelo regulamento relativo à protecção dos dados. Por outras palavras: que tipo de prejuízo tem a divulgação para a pessoa em causa? Em caso algum pode uma pessoa, por virtude da divulgação, ver-se privada ou indevidamente coarctada no exercício do seu direito (fundamental) à protecção dos dados. A análise deverá ter em conta:

- o tipo de dados pessoais tratados;
- o carácter obrigatório ou voluntário da recolha inicial de dados pessoais;
- a situação da pessoa em causa e as eventuais consequências da divulgação ao público dos dados que lhe dizem respeito;
- que a divulgação tem menos prejuízo para a pessoa em causa se o documento for entregue mediante pedido do que se for publicado na Internet.

Em segundo lugar, se a divulgação irrestrita de um documento puder ter como resultado privar - ou restringir indevidamente - uma pessoa singular do exercício do seu direito fundamental à protecção dos dados, têm de ser ponderadas medidas menos restritivas. Deve ser ponderado o acesso parcial, por exemplo apagando os dados pessoais antes de entregar o documento a um terceiro. Determinadas passagens ou dados de um documento devem ser suprimidos, a menos que isso resulte numa carga administrativa injustificada.

Três exemplos da aplicação da alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º nas instituições da UE

Os três exemplos que se seguem são tirados de uma ampla compilação apresentada na versão integral do presente documento. O primeiro constitui um caso pró-activo (medida geral numa fase inicial), ao passo que o segundo é reactivo (queixa apresentada à AEPD) e o terceiro diz respeito a um caso em que o acesso do público não podia ser concedido. Os exemplos são simplificados para se adaptarem ao formato da presente brochura. As análises seguem uma lista de controlo incluída no Capítulo 6 do documento.

Exemplo 1: O formulário para apresentação de queixa ao Provedor de Justiça Europeu

O formulário para apresentação de queixa ao Provedor de Justiça Europeu informa o queixoso das consequências de uma escolha entre tratamento público e tratamento confidencial. O queixoso é pois informado pelo Provedor - antecipadamente - das possibilidades de acesso do público.

Comentário:

Está em jogo a privacidade da pessoa em causa? Ela é substancialmente afectada pela divulgação dos dados?

Pode-se aduzir que as informações dadas por um queixoso ou recebidas de outrem podem em muitos casos relacionar-se intimamente com as respectivas privacidades. É razoável pensar que, se o queixoso opta pelo tratamento confidencial, os seus legítimos interesses possam ser gravemente afectados pela divulgação. As perspectivas de carreira ou emprego, por exemplo, poderiam ser afectadas independentemente do resultado dos inquéritos do Provedor.

A divulgação é autorizada nos termos da legislação em matéria de protecção de dados?

Através do formulário, o queixoso é convenientemente informado das consequências da escolha entre tratamento público e tratamento confidencial. Neste contexto, é obtido o seu "consentimento inequívoco" na divulgação, de harmonia com a alínea h) do artigo 2.º e a alínea d) do artigo 5.º do regulamento relativo à protecção de dados, caso o queixoso não requeira a confidencialidade. Todavia, a divulgação total ao público de documentos relativos a uma queixa em que o queixoso tenha optado pela confidencialidade violaria o artigo 4.º, já que seria contrária ao princípio segundo o qual as finalidades são determinadas no momento da recolha - tal como podiam ser normalmente entendidas pela pessoa em causa. Nesses casos, pode ainda ser publicada uma versão anónima de uma decisão.

Exemplo 2: A lista dos assistentes acreditados junto do Parlamento Europeu pode revelar as convicções políticas de um assistente - deve mesmo assim ser tornada pública?

A lista dos "Assistentes acreditados junto do Parlamento Europeu" enumera os assistentes dos deputados do PE. Como estes constam da lista juntamente com os respectivos assistentes, e é provável que muitos dos assistentes comunguem dos valores dos deputados para quem trabalham, a lista pode indirectamente revelar as respectivas convicções políticas. A lista é acessível a partir do sítio web do Parlamento Europeu e os nomes podem ser encontrados na Internet com o motor de pesquisa Google. Um assistente pode ser excluído da lista publicada, a título excepcional, se apresentar razões imperiosas e legítimas que elucidem de que forma a sua privacidade é violada.

Comentário:

Está em jogo a privacidade da pessoa em causa? Ela é substancialmente afectada pela divulgação dos dados?

A opinião política da pessoa em causa insere-se na categoria dos dados sensíveis e prende-se intrinsecamente com a privacidade de uma pessoa singular. Este tipo de informação não deveria em regra ser divulgada. Todavia, em situações como a que está em apreço pode haver bons motivos para fazê-lo. É dificilmente defensável que os assistentes em geral seriam substancialmente afectados pela divulgação. O facto de se tornar público que uma pessoa trabalha como assistente de um deputado do PE, e que essa pessoa pode comungar dos valores do deputado, não lhe é necessariamente prejudicial. Todavia, em casos específicos (como partidos mais extremistas), a divulgação poderia prejudicar substancialmente a pessoa em causa, por exemplo, numa procura posterior de emprego.

A divulgação é autorizada nos termos da legislação em matéria de protecção de dados?

A publicação do nome de uma pessoa na lista de assistentes acreditados coaduna-se com o artigo 4.º do regulamento relativo à protecção de dados se corresponder às expectativas razoáveis da pessoa em causa. Existe um elevado grau de interesse público num Parlamento que funcione com transparência, e a divulgação está pois em conformidade com o artigo 5.º. O artigo 10.º proíbe o tratamento de dados pessoais relativos a convicções políticas. Todavia,

esta disposição não é absoluta - os seus n.ºs 2 e 4 consagram importantes excepções.

Exemplo 3: Uma lista de estagiários numa instituição pode ser tornada pública?

No caso da lista das pessoas que aceitaram um estágio numa instituição (o exemplo provém do Parlamento Europeu), o acesso do público tem sido recusado com o fundamento de que violaria a privacidade dos estagiários. Ao assinar o formulário de candidatura, o(a) candidato(a) declara que leu o "Regulamento interno dos estágios e visitas de estudo no Secretariado do Parlamento Europeu". O n.º 6 do artigo 6.º desse regulamento diz respeito ao processo de admissão e declara: "os resultados do processo de selecção não serão publicados".

Comentário:

Está em jogo a privacidade da pessoa em causa? Ela é substancialmente afectada pela divulgação dos dados?

Em geral, a divulgação de informação como os nomes das pessoas (que na maior parte dos casos acabaram de concluir estudos universitários e que aceitaram um estágio num órgão público (como o Parlamento) implica pouco a privacidade. Poucos seriam os casos em que a pessoa em causa seria prejudicada ou substancialmente afectada pela divulgação. Deveria contudo ser dada aos candidatos a possibilidade de se auto-excluírem por razões imperiosas e legítimas.

A divulgação é autorizada nos termos da legislação em matéria de protecção de dados?

Embora os nomes tivessem sido recolhidos para finalidades determinadas, explícitas e legítimas, de harmonia com o artigo 4.º, é imperioso ter presente que os candidatos foram explicitamente informados de que os seus dados pessoais não seriam revelados. A divulgação seria pois contrária às expectativas razoáveis das pessoas em causa e, apesar das fortes razões a favor do acesso do público (nomeadamente por razões de responsabilização), não pode ser concedido acesso do público.

Conclusão

O documento trata de dois direitos fundamentais - o direito do acesso do público aos documentos e o direito à protecção dos dados de carácter pessoal. A maior parte das vezes estes direitos não interferem um com o outro, mas há casos em que os dois regulamentos se aplicam simultaneamente (a excepção da alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º). Esta disposição contém uma série de condições que exigem uma análise mais aprofundada.

Um tratamento adequado dos pedidos de acesso aos documentos que contêm dados pessoais é uma vertente importante da boa governação. Por conseguinte, as instituições e órgãos da União Europeia têm de analisar concreta e individualmente cada caso, tendo presentes os princípios do direito à informação e da proporcionalidade. A observância dos dois direitos pode ser melhorada por um trabalho pró-activo, informando antecipadamente as pessoas em causa sobre a forma como serão tratados os seus dados pessoais - no total respeito dos regulamentos pertinentes.

Endereço: rue Wiertz 60 - B-1047 Brussels
Sede: rue Montoyer 63
E-mail: edps@edps.eu.int
www.edps.eu.int
Tel.: 02-283 19 00 - Fax: 02-283 19 50

© Comunidade Europeia, 2005

Reprodução autorizada para fins não comerciais, na condição de se informar a fonte.

Impresso na Bélgica