

PARECER DA AUTORIDADE EUROPEIA PARA A PROTECÇÃO DE DADOS

Proposta de decisão do Conselho relativa à conclusão de um Acordo entre a Comunidade Europeia e o Governo do Canadá sobre o tratamento de informações antecipadas sobre os passageiros (API) e de registos de identificação dos passageiros (PNR) (COM (2005) 200 final)

(2005/C 218/06)

A AUTORIDADE EUROPEIA PARA A PROTECÇÃO DE DADOS,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Europeia, nomeadamente o artigo 286.º,

Tendo em conta a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, nomeadamente o artigo 8.º,

Tendo em conta a Directiva 95/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Outubro de 1995, relativa à protecção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados,

Tendo em conta o Regulamento (CE) n.º 45/2001 relativo à protecção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas instituições e pelos órgãos comunitários e à livre circulação desses dados, nomeadamente o artigo 41.º

Tendo em conta o pedido de parecer apresentado pela Comissão, em conformidade com o n.º 2 do artigo 28.º do Regulamento (CE) n.º 45/2001, que foi recebido a 26 de Maio de 2005;

ADOPTOU O SEGUINTE PARECER:

1. Introdução

1. A AEPD congratula-se com o facto de ter sido consultada com base no n.º 2 do artigo 28.º do Regulamento (CE) n.º 45/2001, o que vem confirmar a opinião por si expressa no documento de estratégia de 18 de Março de 2005 («A AEPD (...) aconselha as instituições comunitárias sobre propostas legislativas, assim como sobre documentos conexos»). No entender da AEPD, esta missão de aconselhamento é extensiva à celebração de acordos entre a CE e os países terceiros e/ou organizações internacionais, no que se refere ao tratamento de dados pessoais.
2. Atendendo ao carácter obrigatório do n.º 2 do artigo 28.º do Regulamento (CE) n.º 45/2001, deverá ser feita referência ao presente parecer no preâmbulo da decisão do Conselho.
3. Segundo os considerandos da decisão, o acordo em questão, celebrado entre a União Europeia e o Canadá, está relacionado com uma decisão da Comissão, (seguidamente denominada «*Decisão da Comissão*»), em conformidade com o n.º 6 do artigo 25.º da Directiva 95/46/CE, nos termos da qual autoridades competentes canadianas deverão assegurar um nível de protecção adequado dos dados API/PNR. No entender da AEPD, a decisão da Comissão deveria ter sido igualmente sujeita a consulta, uma vez que faz parte do «pacote» legislativo conjunto.

4. Esta proposta é já a segunda apresentada após o Acordo de 17 de Maio de 2004, celebrado entre a Comunidade Europeia e os Estados Unidos da América, cuja legalidade foi contestada pelo Parlamento Europeu, ao abrigo do artigo 230.º do Tratado CE ⁽¹⁾. Na sua intervenção perante o Tribunal de Justiça, a AEPD apoiou as conclusões do Parlamento Europeu que preconizavam a anulação do acordo.

2. Características essenciais do acordo

5. Esta proposta de acordo é de natureza similar à do acordo com os Estados Unidos da América e está relacionada com uma decisão da Comissão, em conformidade com o n.º 6 do artigo 25.º da Directiva 95/46/CE, tendo por objectivo reforçar a segurança pública e obrigando a transportadora aérea a transferir dados para um país terceiro.
6. Existem, no entanto, consideráveis diferenças quanto ao fundo, tal como foi assinalado nos dois pareceres do Grupo do Artigo 29.º (Protecção de Dados) ⁽²⁾. A AEPD destaca as quatro diferenças fundamentais em torno das quais se articula todo o presente parecer. Em primeiro lugar, a proposta prevê um sistema de exportação («push-system») e não um sistema de importação («pull-system»), o que tem como consequência que as companhias aéreas da Comunidade Europeia podem controlar a transferência de dados para as autoridades canadianas. Em segundo lugar, os compromissos assumidos pelas autoridades canadianas são vinculativos (n.º 1 do artigo 2.º do acordo), o que contribui para tornar a proposta mais equilibrada, em comparação com o acordo com os Estados Unidos da América. Em terceiro lugar, a lista dos dados PNR a transferir é mais limitada e não inclui «categorias abertas» de dados sobre passageiros, que poderiam revelar informações sensíveis. Por último, o acordo beneficia de um sistema legislativo muito mais desenvolvido em matéria de protecção de dados, que protege a pessoa a quem se referem os dados e inclui supervisão por um Comissário independente para a protecção de dados. A legislação canadiana, porém, não concede total protecção aos cidadãos da União Europeia. Os compromissos assumidos pelas autoridades canadianas procuram precisamente encontrar uma solução para este problema.

3. Implicações para a Directiva 95/46/CE

7. No âmbito da Directiva 95/46/CE, a transferência de dados para um país terceiro é abrangida pela definição de «tratamento de dados pessoais» (nos termos da alínea b) do artigo 2.º da directiva, «qualquer operação ou conjunto de operações efectuadas sobre dados pessoais») e, por conseguinte, pelo Capítulo II da Directiva («Condições gerais de licitude do tratamento de dados pessoais») aplica-se a essa transferência. Neste contexto, o artigo 25.º da Directiva destina-se a prever salvaguardas suplementares em caso de transferência para um país terceiro, visto que os dados, a partir do momento em que são transferidos, passam a estar fora da jurisdição do Estado-Membro.
8. A proposta de acordo com o Canadá, lida em associação com a decisão da Comissão, obriga as companhias aéreas a transferir dados para o Canadá. Terá que se decidir se essa obrigação os impede de cumprirem as obrigações decorrentes da legislação nacional de aplicação da Directiva 95/46/CE, especialmente o Capítulo II, e se esse facto poderá influenciar a efectiva aplicação da directiva.
9. O artigo 5.º da proposta obriga as companhias aéreas a tratar os dados API/PNR contidos nos seus sistemas informatizados de reserva e de controlo das partidas, tal como é exigido pelas autoridades canadianas competentes, em conformidade com o direito canadiano. A proposta não estipula que são aplicáveis a legislação comunitária e, mais especificamente, as regras relativas ao tratamento de dados pessoais, tal como previstas no Capítulo II da Directiva 95/46/CE. Não existindo tal disposição, as companhias aéreas poderão ser obrigadas a tratar dados, mesmo que esse tratamento não esteja inteiramente conforme com o disposto no Capítulo II da Directiva 95/46/CE. São apenas obrigadas a proceder em conformidade com as disposições fundamentais do direito canadiano.

⁽¹⁾ Processo C-317, ainda pendente em Tribunal.

⁽²⁾ Trata-se de um grupo consultivo independente, composto por representantes das autoridades de protecção de dados dos Estados-Membros, pela AEPD e pela Comissão, que foi instituído pela Directiva 95/46/CE. A AEPD faz referência ao parecer 3/2004 sobre o nível de protecção assegurado pelo Canadá para a transferência, efectuada pelas companhias aéreas, de Registos de Identificação dos Passageiros (PNR) e das Informações Antecipadas sobre Passageiros (API) (11 de Fevereiro de 2004), assim como ao Parecer 1/2005 sobre o nível de protecção assegurado pelo Canadá para a transferência, efectuada pelas companhias aéreas, de Registos de Identificação dos Passageiros (PNR) e das informações antecipadas sobre passageiros (API) (19 de Janeiro de 2005).

10. Como foi já referido e será ainda mais explicitado adiante, embora no Canadá exista um sistema legislativo desenvolvido em matéria de protecção de dados e não haja razões para afirmar que a legislação canadiana em matéria de protecção de dados prejudica seriamente os interesses das pessoas concernidas, na Comunidade Europeia, também não existem razões para assumir que a legislação canadiana cumpre integralmente todas as disposições do Capítulo II da Directiva 95/46/CE. Esse pressuposto não pode ser inferido nem do acordo, nem da respectiva exposição de motivos. Além disso, o pressuposto não tem qualquer sentido, uma vez que as autoridades canadianas não estão vinculadas a nenhuma (futura) interpretação da directiva dada pelo Tribunal de Justiça, nem se poderá garantir que modificações posteriores da legislação canadiana (ou novas interpretações provenientes do sistema judicial canadiano) cumpram o disposto na legislação comunitária.
11. Com base nesta análise, a AEPD conclui que o acordo implica uma alteração da Directiva 95/46/CE. Por esse motivo, e independentemente de eventuais prejuízos consideráveis para a pessoa concernida, será necessário obter o consentimento do Parlamento Europeu, nos termos do n.º 3 do artigo 300.º do Tratado CE.
12. Em geral, a AEPD considera que as questões institucionais ultrapassam o seu mandato. Neste caso, no entanto, a AEPD decidiu pronunciar-se, uma vez que se não forem respeitadas as prerrogativas do Parlamento, tal conduzirá a uma alteração da Directiva, o que virá a influenciar o nível de protecção de dados no território da Comunidade Europeia.
13. Uma hipótese alternativa seria alterar o acordo de modo a garantir que o tratamento dos dados API/PNR pelas companhias aéreas obedeça ao disposto na Directiva 95/46/CE. Ao incluir uma disposição neste sentido, o acordo já não implicaria uma alteração da directiva.

4. Conteúdos do acordo com o Canadá

4.1 *Aprovação dos principais elementos da proposta*

14. Não obstante os requisitos processuais para adopção da proposta, a AEPD ponderou se, no essencial, o acordo proposto protege suficientemente as pessoas a quem se referem os dados, e em particular os seus direitos fundamentais, na aceção do artigo 6.º do Tratado UE.
15. A AEPD fez o levantamento das principais diferenças da proposta em relação ao acordo com os Estados Unidos da América (ver ponto 6), tendo concluído que as deficiências deste último não se verificam, em três dos pontos principais, na presente proposta, ou pelo menos não na mesma medida.
16. A AEPD constata ainda que o Grupo do Artigo 29.º, no seu parecer de 19 de Janeiro de 2005, aprovou os principais aspectos da proposta de decisão da Comissão relativa ao nível adequado de protecção de dados proporcionado pela Agência dos Serviços de Fronteira do Canadá (CBSA). Nessa avaliação, assumem grande importância os compromissos da CBSA (ver Anexo da decisão da Comissão). A AEPD subscreve as conclusões do Grupo do Artigo 29.º, tendo igualmente em conta que o Comissário para a Protecção dos Dados Pessoais («Privacy Commissioner») do Canadá aprova as limitações ao acesso aos dados API/PNR para efeitos administrativos e de aplicação da lei ⁽¹⁾.
17. A AEPD considera da maior importância que o sistema de exportação de dados API/ PNR permita às companhias aéreas europeias controlar o tratamento e a transferência desses dados. Estas actividades são abrangidas pela jurisdição dos Estados-Membros, aplicando-se, pois, a legislação comunitária.
18. É igualmente importante que o artigo 2.º da proposta declare expressamente que «as Partes acordam que os dados API/PNR (...)serão tratados tal como descrito nos compromissos assumidos (...)». Por conseguinte, esses compromissos, que constam do Anexo à decisão da Comissão, são vinculativos.

⁽¹⁾ Cf. declaração do Comissário de 9 de Abril de 2003 (http://www.privcom.gc.ca/keyIssues/ki-qc/mc-ki-api_e.asp).

19. Por último, a AEPD salienta a importância da criação de um Comité Misto que organize nomeadamente revisões conjuntas, o que permitirá acompanhar a aplicação dos instrumentos jurídicos. Isto é tanto mais importante quanto esses instrumentos jurídicos são novos e as experiências relativas à aplicação desse tipo de instrumentos são escassas.
20. Neste contexto e em função da análise prevista no ponto 4.2 do documento de estratégia referido no ponto 1, a AEPD aprova os principais elementos da proposta e limita os seus comentários apenas a alguns pontos específicos, a saber:
 - número e a natureza dos dados API/PNR a transferir;
 - finalidade do tratamento de dados, que não se limita à luta contra o terrorismo, mas que tem igualmente a ver com outros crimes transnacionais graves;
 - o artigo 3.º do acordo, relativo ao acesso, correcção e anotação.

4.2 Número e natureza dos dados API/PNR

21. O Anexo II da proposta não inclui nem os dados sensíveis, na acepção do artigo 8.º da Directiva 95/46/CE, nem as «categorias abertas» de dados de passageiros que poderiam, conforme fossem preenchidas num formulário, revelar dados sensíveis (como por exemplo, preferências alimentares que dêem indicações sobre convicções religiosas ou dados médicos).
22. No entanto, a lista dos dados PNR a compilar (Anexo II da proposta) inclui dados que poderão ser pertinentes para a protecção dos direitos fundamentais do passageiro, especialmente a sua vida privada. A AEPD assinala a categoria 10 (informação sobre passageiros frequentes), que poderá revelar factos sobre o comportamento do passageiro (embora não esteja incluída toda a informação sobre o passageiro frequente) e a categoria 23 (informações APIS eventualmente recolhidas), que inclui não apenas o nome, mas também outras informações constantes do passaporte do passageiro.
23. A AEPD não está convencida de que a inclusão destas categorias seja necessária e proporcional e sugere que se reconsidere a necessidade de as inserir no Anexo do Acordo. Todavia, o facto de estas categorias estarem integradas numa lista de dados não é por si só suficientemente importante para exigir uma renegociação do acordo e, no entender da AEPD, não deverá conduzir à sua anulação.

4.3 Finalidade do tratamento de dados

24. Tal como já tínhamos anteriormente constatado em instrumentos jurídicos que implicam o tratamento de dados pessoais no âmbito da luta contra o terrorismo, o legislador não limita a finalidade do tratamento apenas ao terrorismo, mas torna extensivas a outros crimes graves ou, em alguns casos, até mesmo à execução da lei em geral as finalidades que permitem esse tratamento.
25. A presente proposta menciona a luta contra outros crimes graves de natureza transnacional, incluindo o crime organizado. Segundo os compromissos da CBSA (secção 12), essa informação apenas poderá ser partilhada com outros serviços estatais canadianos para os mesmos efeitos. A informação será apenas partilhada com as autoridades de países terceiros para estes efeitos e na medida em que tal for considerado adequado, nos termos do artigo 25.º da Directiva 95/46/CE, no país terceiro em causa. Esta limitação das finalidades por si só não viola as disposições da directiva, nem os seus princípios de base.

4.4 Protecção da pessoa a quem se referem os dados

26. O acordo contém disposições explícitas destinadas a proteger os interesses da pessoa a quem se referem os dados. A AEPD destaca expressamente o artigo 3.º relativo ao acesso, correcção e anotação. Segundo esta disposição, uma pessoa que está presente no território da União Europeia pode exercer os seus direitos de acesso, correcção e anotação, nas mesmas circunstâncias que os residentes canadianos.

27. Conceder estes direitos não proporciona, por si só, a necessária protecção à pessoa à qual se referem os dados. Será ainda preciso garantir que esses direitos poderão ser efectivamente exercidos.
28. O alcance e o fundamento destes direitos são definidos pela legislação canadiana. A fim de proporcionar a protecção necessária ao cidadão europeu ao qual se referem os dados, a legislação pertinente deverá ser acessível à pessoa em questão e deverão ser previsíveis as suas consequências para tal pessoa. A fim de cumprir esta obrigação, o Grupo do Artigo 29.º sugeriu que se incluísse no Anexo da decisão da Comissão o quadro regulamentar canadiano apropriado.
29. Esta sugestão não foi aceite, mas a decisão da Comissão e os compromissos da CBSA são uma explicação do quadro jurídico apropriado. As secções pertinentes dos compromissos permitem aos passageiros aéreos conhecer os seus direitos.
30. A AEPD assinala que é importante não apenas que o passageiro aéreo residente na Comunidade Europeia tenha acesso aos textos dos instrumentos jurídicos adequados, mas também que tenha um acesso efectivo aos recursos legais.
31. A AEPD subscreve o procedimento referido na secção 31 dos compromissos. Segundo este procedimento, o Comissário para a Protecção dos Dados Pessoais do Canadá poderá tratar queixas que lhe tenham sido remetidas pelas autoridades de protecção de dados dos Estados-Membros, em nome de residentes da União Europeia. Na opinião da AEPD, este procedimento poderá mesmo, na prática, revelar-se mais eficaz do que um formal *ius standi* dos residentes europeus perante os tribunais canadianos.

5. Conclusões

32. A AEPD chegou às seguintes conclusões:
 - Deverá ser feita referência ao presente parecer no preâmbulo da decisão do Conselho.
 - A AEPD deveria ter sido consultada sobre a decisão da Comissão, em conformidade com o n.º 6 do artigo 25.º da Directiva 95/46/CE, visto se considerar que a Agência dos Serviços de Fronteira do Canadá (CBSA) assegura um nível de protecção adequado dos dados API/PNR.
 - Será necessário obter o consentimento do Parlamento Europeu, nos termos do n.º 3 do artigo 300.º do Tratado CE.
 - Uma hipótese alternativa seria alterar o acordo de modo a garantir que o tratamento dos dados API/PNR pelas companhias aéreas obedeça ao disposto na Directiva 95/46/CE.
 - A AEPD aprova os principais aspectos da proposta de acordo.

Feito em Bruxelas, em 15 de Junho de 2005.

Peter HUSTINX
Autoridade Europeia para a Protecção de
Dados
