

I

(Resoluções, recomendações e pareceres)

PARECERES

AUTORIDADE EUROPEIA PARA A PROTECÇÃO DE DADOS

Parecer da Autoridade Europeia para a Protecção de Dados sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às estatísticas europeias [COM(2007) 625 final]

(2008/C 308/01)

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 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de Dezembro de 2000, 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 nos termos do n.º 2 do artigo 28.º do Regulamento (CE) n.º 45/2001, recebido em 17 de Outubro de 2007 da Comissão Europeia,

ADOPTOU O SEGUINTE PARECER

I. INTRODUÇÃO

Consulta da AEPD

1. A proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às Estatísticas Europeias (a seguir designada «a proposta») foi enviada pela Comissão à AEPD para

consulta, em conformidade com o n.º 2 do artigo 28.º do Regulamento (CE) n.º 45/2001, em 17 de Outubro de 2007. Atendendo ao carácter obrigatório do n.º 2 do artigo 28.º do Regulamento (CE) n.º 45/2001, a AEPD congratula-se por o preâmbulo da proposta conter uma referência explícita a esta consulta.

2. Em 5 de Setembro de 2007, a AEPD emitiu um parecer sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a estatísticas comunitárias no domínio da saúde pública e da saúde e segurança no trabalho [COM(2007) 46 final] (a seguir designado «parecer sobre as estatísticas no domínio da saúde») ⁽¹⁾. Essa proposta estava intimamente ligada à actual proposta, de carácter mais geral, já que tinha sido elaborada dentro de um quadro jurídico que é agora objecto de alterações. Por conseguinte, tal como sublinhado no ponto 10 do parecer sobre as estatísticas no domínio da saúde, existe uma estreita ligação entre estas duas iniciativas.
3. Antes da adopção do parecer sobre as estatísticas no domínio da saúde, realizou-se uma reunião entre a AEPD e representantes do Eurostat que permitiu chegar à conclusão de que «deverá ser efectuada uma análise conjunta dos procedimentos aplicados pelo Eurostat ao tratar registos pessoais para fins estatísticos, o que pode tornar necessário um controlo prévio». Concluiu-se também que «a referida análise conjunta deverá consistir na análise do conjunto mínimo de dados necessário para cada operação de tratamento e na análise das operações de tratamento implementadas no Eurostat». Ambos os elementos foram incluídos na conclusão do parecer acima referido. A AEPD está a colaborar actualmente com os serviços do Eurostat para levar a cabo essa análise conjunta ⁽²⁾.

⁽¹⁾ JO C 295 de 7.12.2007, p. 1. Disponível no sítio Web da AEPD.

⁽²⁾ É possível que uma das conclusões da análise conjunta aponte para a necessidade de um controlo prévio de determinadas operações de tratamento de dados, em conformidade com o artigo 27.º do Regulamento (CE) n.º 45/2001.

4. Além disso, em 20 de Dezembro de 2007 a AEPD apresentou à Comissão LIBE do Parlamento Europeu as suas observações sobre a proposta de regulamento relativo aos recenseamentos da população e da habitação ⁽³⁾. Embora a Comissão Europeia não a tenha formalmente consultado sobre a proposta, a AEPD salientou a pertinência da questão da protecção de dados nesse contexto. Chamou também a atenção, mais uma vez, para a crucial importância de definir correctamente o quadro jurídico em que os dados estatísticos são tratados e para a necessidade de clarificar certas definições.
5. Por último, a AEPD participou activamente, na sua qualidade de membro do Grupo do Artigo 29.º, na elaboração do parecer sobre o conceito de dados pessoais ⁽⁴⁾, o qual analisa também certos aspectos atinentes aos dados estatísticos.

A proposta no seu contexto

6. De acordo com a exposição de motivos, a proposta pretende rever o quadro jurídico que actualmente rege a produção de estatísticas a nível europeu, com vista à sua adaptação à realidade actual e ao seu aperfeiçoamento para responder aos desafios e desenvolvimentos futuros. No entender da Comissão, as estatísticas europeias constituem um contributo essencial para a construção da capacidade de informação necessária à sustentação dos objectivos estratégicos da UE e das políticas subjacentes, bem como dos seus instrumentos de apoio.
7. Além disso, a Comissão afirma que tem havido também pedidos no sentido de introduzir um certo grau de flexibilidade no regime de segredo estatístico, de modo a permitir um acesso controlado a dados estatísticos detalhados sem comprometer o elevado nível de protecção que os dados estatísticos confidenciais requerem. O intercâmbio de dados confidenciais no âmbito do Sistema Estatístico Europeu (SEE) e as normas de acesso a tais dados para efeitos de investigação são elementos essenciais nesta matéria e exigem a modernização dos requisitos jurídicos em vigor.
8. O artigo 285.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia estabelece a base jurídica para as actividades de elaboração de estatísticas a nível europeu. O referido artigo indica os requisitos respeitantes à produção de estatísticas comunitárias e, tal como salienta o n.º 2, exige que a elaboração de estatísticas seja feita «no respeito (por normas de) imparcialidade, fiabilidade, objectividade, isenção científica, eficácia em relação aos custos e [...] segredo estatístico». A actual proposta traz várias alterações ao quadro jurídico em vigor, por exemplo através da melhoria da governação estatística ou da consolidação das actividades do Sistema Estatístico Europeu (SEE), bem como pela introdução de uma maior flexibilidade nas actuais regras sobre segredo estatístico, não deixando ao mesmo tempo de preservar um elevado nível de protecção de dados ⁽⁵⁾.

⁽³⁾ COM(2007) 69 final.

⁽⁴⁾ Grupo da Protecção de Dados (Grupo do Artigo 29.º), Parecer n.º 4/2007 sobre o conceito de dados pessoais, aprovado em 20 de Junho de 2007 (WP 136). Ver, em especial, os exemplos 17 e 18.

⁽⁵⁾ Ponto 3 da exposição de motivos.

9. Quanto aos seus objectivos, a proposta pretende simplificar o quadro jurídico vigente para a produção e a divulgação das estatísticas a nível europeu, especialmente através da consolidação de uma série de textos distintos da legislação comunitária em matéria de estatísticas num só instrumento jurídico. Esse quadro jurídico vigente, que deverá ser revogado, é constituído pelos seguintes actos legislativos:

— Regulamento (CE) n.º 322/97 do Conselho, de 17 de Fevereiro de 1997, relativo às estatísticas comunitárias ⁽⁶⁾,

— Regulamento (Euratom, CEE) n.º 1588/90 do Conselho, de 11 de Junho de 1990, relativo à transmissão de informações abrangidas pelo segredo estatístico ao Serviço de Estatística das Comunidades Europeias ⁽⁷⁾,

— Decisão 89/382/CEE, Euratom do Conselho, de 19 de Junho de 1989, que cria o Comité do Programa Estatístico das Comunidades Europeias ⁽⁸⁾.

10. A proposta pretende manter as medidas de execução previstas no Regulamento (CE) n.º 831/2002 da Comissão, de 17 de Maio de 2002, que implementa o Regulamento (CE) n.º 322/97 do Conselho, relativo às estatísticas comunitárias, no que diz respeito ao acesso a dados confidenciais para fins científicos ⁽⁹⁾ e na Decisão 2004/452/CE da Comissão, de 29 de Abril de 2004, que estabelece uma lista de organismos cujos investigadores poderão aceder a dados confidenciais para fins científicos ⁽¹⁰⁾.
11. Além disso, como é importante garantir uma estreita colaboração e uma coordenação adequada entre o SEE e o Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC), a actual proposta aplicar-se-á sem prejuízo do Regulamento (CE) n.º 2533/98 do Conselho, de 23 de Novembro de 1998, relativo à compilação de informação estatística pelo Banco Central Europeu ⁽¹¹⁾. No entanto, atendendo a que o tratamento de dados pelo Eurostat está a ser objecto de uma análise conjunta, os resultados obtidos deverão ser também aplicados à situação do BCE.
12. A AEPD centrará a sua análise nos elementos da proposta susceptíveis de ter um impacto na protecção dos dados pessoais.

II. ANÁLISE DA PROPOSTA

13. O Considerando 18 reza que «os direitos ao respeito pela vida privada e familiar e à protecção dos dados de carácter pessoal, conforme consagrados nos artigos 7.º e 8.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, devem ser assegurados».

⁽⁶⁾ JO L 52 de 22.2.1997, p. 1.

⁽⁷⁾ JO L 151 de 15.6.1990, p. 1.

⁽⁸⁾ JO L 181 de 28.6.1989, p. 47.

⁽⁹⁾ JO L 133 de 18.5.2002, p. 7.

⁽¹⁰⁾ JO L 156 de 30.4.2004, p. 1, rectificado pelo JO L 202 de 7.6.2004, p. 1.

⁽¹¹⁾ JO L 318 de 27.11.1998, p. 8. Ver também o parecer do Banco Central Europeu sobre a proposta.

14. Além disso, o Considerando 19 afirma que «o presente regulamento ("a proposta") garante a protecção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e específica, no que diz respeito às estatísticas europeias, as regras definidas pela 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 e pelo Regulamento (CE) n.º 45/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de Dezembro de 2000, 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».

15. A AEPD acolhe favoravelmente estes dois considerandos, na medida em que ambos confirmam que a protecção de dados constitui um importante elemento a ter em consideração quando se lida com dados estatísticos. No entanto, a AEPD gostaria que se utilizasse no Considerando 18 uma formulação mais positiva, semelhante à do Considerando 19, passando assim o texto a começar por: «O presente regulamento assegura os direitos ...».

16. A AEPD congratula-se também com o desenvolvimento de uma «abordagem europeia da estatística», tal como se expõe nos Considerandos 12 e 13. Um dos elementos dessa abordagem consiste na determinação das autoridades que produzem as estatísticas. Efectivamente, embora as estatísticas europeias sejam habitualmente baseadas em dados nacionais produzidos pelas autoridades estatísticas nacionais, podem igualmente ser produzidas com base em contributos nacionais não publicados, em subconjuntos de contributos nacionais e em inquéritos estatísticos europeus ou através de conceitos ou métodos harmonizados. Do ponto de vista da protecção de dados, importa determinar a autoridade que controla os dados utilizados na produção das estatísticas. Com efeito, caberão a esse órgão as responsabilidades inerentes ao estatuto de responsável pelo tratamento nos termos da Directiva 95/46/CE, nomeadamente no que se refere ao direito à informação, aos direitos de acesso aos dados e sua rectificação concedidos às pessoas em causa e ao direito a conhecer os destinatários dos dados (neste caso, o Eurostat é um dos destinatários dos dados), sempre que esses direitos sejam aplicáveis.

Protecção de dados e segredo estatístico

17. No parecer sobre as estatísticas no domínio da saúde, a AEPD analisou o paralelismo entre o conceito de dados confidenciais e o de dados pessoais. Concluiu que o segredo estatístico e a protecção de dados, embora apresentem similitudes nas palavras, abrangem dois conceitos diferentes⁽¹²⁾. A AEPD salientou a possibilidade de confusão entre as duas noções e a necessidade de abordar claramente as diferenças entre protecção de dados e segredo estatístico.

18. No que respeita aos princípios estatísticos, a AEPD gostaria de abordar especificamente do n.º 1, alínea e), do artigo 2.º da proposta, que define o princípio do segredo estatístico. Em primeiro lugar, a AEPD observa que, contrariamente ao

Regulamento (CE) n.º 322/97, a expressão «unidades estatísticas» é agora substituída por «sujeitos dos dados estatísticos», cuja definição é dada adiante, no n.º 7 do artigo 3.º.

19. A AEPD não concorda com a mudança de definição, pelo mesmo motivo já invocado no seu parecer sobre as estatísticas no domínio da saúde, a saber, a necessidade de compreender claramente as diferenças de conceitos nos domínios respectivos. O conceito de «pessoa em causa» é uma noção importante da Directiva 95/46/CE para a definição de «dados pessoais», e esta noção diz respeito exclusivamente a pessoas singulares. No entanto, a definição de segredo estatístico diz respeito não só às pessoas singulares mas também às famílias, aos operadores económicos e a outras empresas. Por conseguinte, a AEPD sugere que a proposta mantenha a noção de «unidades estatísticas», uma vez que assim ficam abrangidas tanto as pessoas singulares como as famílias, os operadores económicos e outras empresas, de forma a não criar confusão com o quadro jurídico da protecção de dados.

Governança estatística

20. A AEPD congratula-se com a formulação do artigo 5.º, que prevê a publicação no sítio Web da Comissão (Eurostat) de uma lista das outras autoridades nacionais designadas pelos Estados-Membros. Essa lista permitirá determinar com maior transparência as autoridades competentes para fornecer ao Eurostat os dados pertinentes relativos às unidades estatísticas.

Qualidade das estatísticas

21. O artigo 10.º da proposta é inteiramente dedicado ao nível de qualidade que deve em princípio existir aquando da produção de dados estatísticos. Nele se enumeram os critérios de qualidade a respeitar. A proposta estabelece que, ao aplicar esses critérios de qualidade, as modalidades (sic), a estrutura e a periodicidade dos relatórios de qualidade previstos na legislação sectorial devem ser definidas pela Comissão, em conformidade com o procedimento de regulamentação referido no n.º 2 do artigo 27.º da proposta. A AEPD gostaria de salientar que o artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 45/2001 define princípios relativos à qualidade dos dados. A AEPD crê que o Eurostat deverá ter em conta esses princípios quando, em conformidade com o n.º 3 do artigo 10.º da proposta, proceder à avaliação da qualidade dos dados que lhe são transmitidos pelos Estados-Membros. Por conseguinte, a AEPD sugere que o segundo período do n.º 3 passe a ter a seguinte redacção: «A Comissão (Eurostat) deve avaliar a qualidade dos dados transmitidos, tendo inclusivamente em conta os requisitos em matéria de protecção de dados, e publicar os relatórios».

22. Além disso, o n.º 2 do artigo 10.º prevê a aplicação desses critérios de qualidade aos dados abrangidos pela legislação sectorial em domínios estatísticos específicos. Para o caso de vir a ser adoptada essa legislação sectorial, o n.º 2 do artigo 10.º estipula que as modalidades, a estrutura e a

⁽¹²⁾ Ver pontos 14-17 do referido parecer.

periodicidade dos relatórios de qualidade previstos na legislação sectorial devem ser definidas pela Comissão. A AEPD recorda que espera ser consultada sobre a legislação sectorial que a Comissão poderá vir a adoptar em matéria de estatísticas, a fim de analisar a sua conformidade com o Regulamento (CE) n.º 45/2001.

Divulgação das Estatísticas Europeias

23. No que respeita à divulgação, a AEPD concorda com o artigo 18.º da proposta, que permite a divulgação dos dados estatísticos através de registos anónimos (anonimizados, *anonymised* no original inglês) de dados. No entanto, a AEPD gostaria de chamar a atenção para o conceito geral de «anonimização».
24. Ao considerar a anonimidade do ponto de vista da protecção de dados, há que ter em conta a interpretação que o Grupo do Artigo 29.º faz do conceito de «dados pessoais» no seu já citado parecer⁽¹³⁾. Baseando-se na Directiva 95/46/CE, entende por «dados anonimizados» todas as informações relativas a uma pessoa singular em que a pessoa não possa ser identificada, nem pelo responsável pelo tratamento nem por qualquer outra pessoa, tendo em conta o conjunto dos meios susceptíveis de serem razoavelmente utilizados pelo responsável pelo tratamento dos dados ou por qualquer outra pessoa para identificar a referida pessoa. Dados anonimizados seriam então dados anónimos que anteriormente se referiam a uma pessoa identificável que deixou de o ser.
25. No seu parecer sobre as estatísticas no domínio da saúde, a AEPD já salientou que, embora do ponto de vista da protecção de dados a noção possa abranger dados que deixaram de ser identificáveis, do ponto de vista estatístico dados anónimos são dados em relação aos quais não é possível uma identificação *directa*. Esta definição implica que a possibilidade de identificação *indirecta* permitiria ainda qualificar os dados em causa como anónimos do ponto de vista estatístico, mas não necessariamente do ponto de vista da protecção de dados.
26. Por conseguinte, para evitar quaisquer confusões entre as duas interpretações, a AEPD proporia alterar o artigo 18.º da proposta do seguinte modo: «Os dados individuais podem ser divulgados sob a forma de ficheiro para utilização pública, consistindo em registos anonimizados de dados, que foram elaborados de modo que a unidade estatística não possa ser identificada, **directa ou indirectamente**, tendo em conta todos os meios pertinentes susceptíveis de serem razoavelmente utilizados por terceiros». Esta clarificação permitiria evitar toda e qualquer incerteza quanto aos dados que podem ser disponibilizados para utilização pública.

⁽¹³⁾ Ver a nota de rodapé n.º 4.

Transmissão de dados confidenciais

27. O artigo 20.º estabelece a regra geral aplicável à transmissão de dados confidenciais entre autoridades nacionais e entre autoridades nacionais e a Comissão, bem como as regras sobre o intercâmbio de dados confidenciais para fins estatísticos entre o SEE e o SEBC. O n.º 1 do artigo 20.º da proposta estipula que essas transmissões são necessárias para o desenvolvimento, a produção e a divulgação das estatísticas europeias, justificando assim as transferências planeadas. A AEPD considera que as transferências assim efectuadas entre o Eurostat e as autoridades nacionais e entre o Eurostat e o BCE estão em conformidade com as condições de necessidade previstas nos artigos 7.º e 8.º do Regulamento (CE) n.º 45/2001. Além disso, a AEPD subscreve o segundo período do n.º 1 do artigo 20.º que prevê que «qualquer outra transmissão deve ser explicitamente autorizada pela autoridade nacional que recolheu os dados em questão». Acrescente-se ainda que, no seu parecer sobre a proposta, o BCE⁽¹⁴⁾ sugeriu algumas alterações ao artigo 20.º com vista a reflectir a base jurídica das suas competências no tratamento dos dados estatísticos e no que respeita ao intercâmbio de dados confidenciais para fins estatísticos entre o SEE e o BCE. A AEPD concorda com as alterações de redacção da proposta sugeridas pelo BCE.

Acesso a dados confidenciais para investigação

28. Se bem que o artigo 22.º introduza a possibilidade de conceder o acesso a dados confidenciais em determinadas condições a estabelecer, a AEPD gostaria de lembrar que a divulgação dos conjuntos de dados aos investigadores é regida pelo Regulamento (CE) n.º 831/2002, que não é revogado pela actual proposta (ver Considerando 29 da proposta). Por conseguinte, para além da conformidade com o Regulamento (CE) n.º 45/2001, as regras específicas estabelecidas no regulamento da Comissão acima mencionado no que se refere à divulgação para fins científicos dos microdados tornados anónimos (*anonymised microdata*) deverão ser tidas em consideração nas modalidades, regras e condições de acesso a estabelecer pela Comissão.

III. CONCLUSÃO

29. A AEPD acolhe favoravelmente a proposta de regulamento relativo às estatísticas europeias. Este regulamento trará uma base jurídica sólida e geral para o desenvolvimento, a produção e a divulgação das estatísticas a nível europeu.
30. Contudo, a AEPD gostaria de salientar os seguintes pontos:
- a AEPD espera ser consultada sobre a legislação sectorial que a Comissão poderá vir a adoptar em matéria de estatísticas para dar execução ao presente regulamento, uma vez adoptada essa legislação,

⁽¹⁴⁾ Ver parecer do BCE (JO C 291 de 5.12.2007, p. 1) — Propostas de redacção.

- dever-se-á proceder a uma alteração do Considerando 18,
- o conceito proposto de «sujeito dos dados estatísticos» deverá ser reconsiderado a fim de evitar confusões com conceitos do âmbito da protecção de dados,
- o princípio da qualidade dos dados deverá ser tido em consideração na avaliação da qualidade a efectuar pela Comissão,

- haverá que considerar a ambiguidade do conceito de «anonimização» dos dados no contexto da divulgação dos mesmos.

Feito em Bruxelas, em 20 de Maio de 2008.

Peter HUSTINX

Autoridade Europeia para a Protecção de Dados
