

## I

(Resoluções, recomendações e pareceres)

## PARECERES

## AUTORIDADE EUROPEIA PARA A PROTECÇÃO DE DADOS

### Parecer da Autoridade Europeia para a Protecção de Dados sobre a Recomendação referente a um regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 2533/98 do Conselho, de 23 de Novembro de 1998, relativo à recolha de informação estatística pelo Banco Central Europeu

(2009/C 192/01)

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,

ADOPTOU O SEGUINTE PARECER:

#### I. INTRODUÇÃO

*Recomendação com vistas a alterar o regulamento relativo à recolha de informação estatística pelo Banco Central Europeu*

1. Em 23 de Novembro de 1998, o Conselho da União Europeia aprovou o Regulamento (CE) n.º 2533/98 relativo à recolha de informação estatística pelo Banco Central Europeu (a seguir designado «Regulamento (CE) n.º 2533/98») <sup>(1)</sup>. Para que o regulamento continue a ser um instrumento eficaz no desempenho das funções de recolha de informação estatística do Sistema Europeu de Bancos Centrais (a seguir designado «SEBC»), estão a ser ponderadas algumas alterações. Em 15 de Setembro de 2008, o Conselho de Administração do Banco Central Eu-

ropeu (a seguir designado «BCE») adoptou por unanimidade uma recomendação <sup>(2)</sup> (a seguir designada «recomendação») referente a um regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 2533/98 <sup>(3)</sup>.

2. Em 4 de Fevereiro de 2009, o Conselho decidiu consultar a Autoridade Europeia para a Protecção de Dados (a seguir designada «AEPD») e convidou-a a apresentar o seu parecer <sup>(4)</sup>. Saliente-se que esta consulta na fase do Coreper, embora pouco habitual, está abrangida pelo artigo 41.º e pela alínea d) do artigo 46.º do Regulamento (CE) n.º 45/2001.
3. As principais disposições do Regulamento (CE) n.º 2533/98 que são apresentadas para alteração são os artigos 1.º, 2.º, 3.º (em parte) e 8.º. Embora seja no artigo 8.º que se aborda especificamente o regime de confidencialidade, a AEPD considera que os outros artigos também podem ter impacto na protecção de dados pessoais, pelo que são objecto da presente análise.
4. Por último, há igualmente que ter em conta, no contexto geral da análise da recomendação, a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às Estatísticas Europeias <sup>(5)</sup>, a respeito da qual a AEPD

<sup>(2)</sup> JO C 251 de 3.10.2008, p. 1.

<sup>(3)</sup> O procedimento para a adopção de tais alterações baseia-se no n.º 6 do artigo 107.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia e, subsequentemente, no n.º 4 do artigo 5.º e no artigo 41.º dos Estatutos do Sistema Europeu dos Bancos Centrais e do Banco Central Europeu.

<sup>(4)</sup> A Comissão também foi consultada pelo Conselho em 13 de Outubro de 2008, tendo dado parecer em 13 de Janeiro de 2009 – doc. COM(2008) 898 final.

<sup>(5)</sup> COM(2007) 625 final de 16.10.2007.

<sup>(1)</sup> JO L 318 de 27.11.1998, p. 8.

também deu o seu parecer<sup>(1)</sup>. Ambos os textos estão interligados, o que, tal como salientado naquele parecer, torna necessário garantir uma estreita cooperação e uma coordenação adequada entre o Sistema Estatístico Europeu e o SEBC, mantendo, entretanto, as respectivas estruturas de governação. A AEPD explicou igualmente a sua interpretação das noções de confidencialidade e anonimato no contexto das estatísticas. Trata-se de uma análise que permanece válida.

## II. ANÁLISE DA PROPOSTA

### *Informações estatísticas*

5. A AEPD regista com satisfação que as alterações propostas contêm uma referência específica ao quadro jurídico para a protecção de dados. Efectivamente, se o Regulamento (CE) n.º 2533/98, na sua versão actual, apenas se refere à Directiva 95/46/CE, é agora proposto que o n.º 8 do seu artigo 8.º passe também a mencionar o Regulamento (CE) n.º 45/2001, que abrange mais especificamente as actividades do BCE enquanto instituição europeia.
6. Além disso, a referida disposição confirma o considerando 34 do Regulamento (CE) n.º 45/2001, que reza o seguinte: «Nos termos do n.º 8 do seu artigo 8.º, o Regulamento (CE) n.º 2533/98 do Conselho, de 23 de Novembro de 1998, relativo à recolha de informação estatística pelo Banco Central Europeu, é aplicável sem prejuízo da Directiva 95/46/CE.» Neste contexto, também é aplicável sem prejuízo do Regulamento (CE) n.º 45/2001.
7. Tal como se explica no preâmbulo, a recomendação tem por principal objectivo rever o âmbito de aplicação do Regulamento (CE) n.º 2533/98, para que este continue a constituir um instrumento eficaz para o desempenho das funções de recolha de informação estatística do SEBC através do BCE. O Regulamento (CE) n.º 2533/98 deverá igualmente garantir que o BCE disponha, com regularidade, de informação estatística da devida qualidade relativamente a todas as atribuições do SEBC.
8. Embora a expressão «informação estatística» apareça com frequência tanto no Regulamento (CE) n.º 2533/98 como na recomendação adoptada pelo BCE, a AEPD assinala que nenhum desses textos contém uma definição, à parte uma referência às exigências de informação [ponto 1 do artigo 1.º do Regulamento (CE) n.º 2533/98]. A AEPD considera que o alcance desta expressão deveria ser clarificado no contexto do Regulamento, até porque a informação estatística pode abranger dados não só de pessoas colectivas, mas também de pessoas singulares (também descritas como «população inquirida de referência»). Por conseguinte, podem ser recolhidos dados pessoais na acepção do Regulamento (CE) n.º 45/2001, dados esses que, embora tratados sob forma estatística, podem mesmo assim dizer respeito a pessoas identificáveis (isto é, indirectamente, por código ou porque é feita referência a um reduzidíssimo número de pessoas com características específicas). Além disso, também importa definir esta expressão,

uma vez que na recomendação é abordada a possibilidade de permitir o acesso de organismos de investigação científica a dados estatísticos confidenciais que «não permitam uma identificação directa» (n.º 4 do artigo 8.º) ou, em formulação positiva: que ainda permitam uma identificação *indirecta*.

9. Na opinião da AEPD, a expressão pode ser entendida do mesmo modo que na proposta de regulamento relativo às Estatísticas Europeias (onde é definida como «todas as formas diferentes de estatísticas, incluindo dados de base, indicadores, contas e metadados»). Não obstante, no caso do BCE, a noção de «informação estatística» deve ficar limitada às estatísticas sobre pessoas singulares e colectivas que sejam tratadas no âmbito das competências do Banco. A AEPD sugere que a expressão também seja clarificada nos considerandos.

### *Finalidades*

10. Segundo a exposição de motivos da recomendação, a actual arquitectura da compilação de informação estatística assenta nonexo individualizado entre a população inquirida de referência (as pessoas singulares e colectivas submetidas às exigências de informação) e tipos específicos de estatísticas (de acordo com a descrição constante do n.º 2 do artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 2533/98). O BCE considera que esta arquitectura se tornou ineficaz, já que é cada vez mais frequente a recolha única de dados para uma multiplicidade de finalidades estatísticas, no intuito de reduzir o esforço de prestação de informação. Assim, o BCE propõe que se alargue o leque de finalidades, facultando uma lista indicativa de todas as finalidades estatísticas subjacentes à recolha de dados estatísticos junto da população inquirida de referência.
11. A AEPD toma nota dos motivos que estão na origem do pedido de alargamento, mas salienta que um dos princípios enunciados no Regulamento (CE) n.º 45/2001 diz respeito à limitação das finalidades. Segundo este princípio, os dados pessoais devem ser recolhidos para finalidades determinadas, explícitas e legítimas e não ser posteriormente tratados de forma incompatível com essas finalidades. Conforme se especifica ainda na alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º, «o tratamento posterior para fins históricos, estatísticos ou científicos não é considerado incompatível desde que o responsável pelo tratamento estabeleça garantias adequadas, nomeadamente para assegurar que os dados não sejam tratados para quaisquer outros fins nem utilizados como fundamento de medidas ou decisões relativas a qualquer indivíduo em particular».
12. Perante os factos descritos na exposição de motivos da recomendação, a AEPD reconhece que o Regulamento (CE) n.º 45/2001 não tem sido respeitado na prática actual, uma vez que se tem procedido ao posterior tratamento de dados para finalidades não estabelecidas no Regulamento (CE) n.º 2533/98. Com a elaboração de uma lista «indicativa» de finalidades que extravasam o quadro do Regulamento (CE) n.º 2533/98, o princípio da limitação das finalidades, consignado no Regulamento (CE) n.º 45/2001, continuaria mesmo assim a não ser cumprido na íntegra.

<sup>(1)</sup> JO C 308 de 3.12.2008, p. 1.

13. No entanto, nas observações que teceu sobre este ponto, o BCE salientou que o Regulamento (CE) n.º 2533/98 era e continuava a ser um «regulamento genérico» que definia a população inquirida de referência (entidades cujos dados podem ser recolhidos pelo BCE para o desempenho das suas funções). Para poder efectivamente impor obrigações de informação aos inquiridos, o BCE tem de adoptar um acto jurídico específico que defina a população inquirida efectiva e as exigências de informação particulares.
14. A AEPD considera que as alterações eventualmente introduzidas no regulamento quanto a este aspecto devem deixar claro até que ponto os dados serão tratados no futuro, ou pelo menos, mais concretamente, especificar as finalidades esperadas no âmbito das competências do BCE. Por conseguinte, a AEPD não se opõe ao alargamento das finalidades para as quais é recolhida informação estatística, mas sugere a supressão de toda e qualquer referência à elaboração de uma lista indicativa. O texto poderá, além disso, confirmar que os actos jurídicos adoptados pelo BCE para definir a população inquirida efectiva e as exigências de informação particulares não irão além da limitação das finalidades no âmbito das competências específicas do Banco.
15. Além disso, por uma questão de clareza, a AEPD não pode concordar com a explicação dada pelo BCE na exposição de motivos da recomendação, segundo a qual «a informação que seja utilizada na compilação de estatísticas transforma-se em informação estatística, independentemente da finalidade que tenha originalmente presidido à sua recolha». O princípio da limitação das finalidades não permite semelhante interpretação. Com efeito, os dados pessoais serão primeiro recolhidos para uma ou várias finalidades específicas, podendo ser posteriormente utilizados para (outras) finalidades estatísticas, mediante garantias adequadas [ver alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 45/2001, referida no ponto 11].
16. Por último, a AEPD assinala que a limitação das finalidades já é realçada no texto proposto para a alínea a) do n.º 4 do artigo 8.º, no qual se afirma que «(...) o SEBC poderá utilizar os dados estatísticos confidenciais que lhe sejam transmitidos exclusivamente para o desempenho das funções do SEBC, excepto em qualquer uma das seguintes circunstâncias: a) se o inquirido ou outra pessoa singular ou colectiva, organismo ou sucursal susceptível de ser identificado tiver dado explicitamente o seu consentimento para a utilização dos referidos dados estatísticos para outros fins». Ao pedir o explícito consentimento para alargar a finalidade inicial, o BCE está a reconhecer que, por princípio, deve haver um limite para as finalidades.

#### *Estatísticas de pagamentos*

17. Acresce que, na lista indicativa proposta a respeito das finalidades para as quais podem ser recolhidas estatísticas junto da população inquirida de referência, a AEPD constatou que, relativamente ao n.º 1 do artigo 2.º do Regulamento n.º 2533/98, a recomendação vem acrescentar a noção de «estatísticas de pagamentos» à finalidade já prevista de «estatísticas de sistemas de pagamentos». Quer isto dizer que as estatísticas a recolher abrangerão dados sobre

pagamentos específicos no contexto das estatísticas de sistemas de pagamentos (isto é, infra-estruturas de pagamentos). Com o aditamento das estatísticas de pagamentos, torna-se ainda mais importante assegurar o cumprimento das regras sobre protecção de dados.

18. A AEPD está ciente de que, no n.º 2 do seu artigo 105.º, o Tratado CE confere ao SEBC mandato para promover o bom funcionamento dos sistemas de pagamentos e que, neste contexto, os processos de decisão política do BCE podem requerer uma informação completa, quer sobre as infra-estruturas de pagamentos, quer sobre os pagamentos efectuados através das mesmas; tal mandato deverá, todavia, limitar-se ao que é necessário para os processos de decisão política do BCE, não permitindo que sejam recolhidas informações financeiras sobre pessoas singulares que sejam identificáveis (directa ou indirectamente). Embora possa compreender que é importante recolher informações sobre os pagamentos propriamente ditos – por exemplo, dados sobre pagamentos com cartão de crédito para fins de análise conjuntural ou de balança de pagamentos –, a AEPD salienta que, quer sejam recolhidos directamente junto da pessoa singular ou das companhias de cartões de crédito e/ou dos exploradores de sistemas de pagamentos, numa base agregada, os dados sobre cartões de crédito podem conter informações pessoais sobre pessoas singulares.
19. O BCE afirmou contudo que, se em determinados casos houver algum motivo para tratar estatísticas de pagamentos desse género, respeitará o quadro jurídico aplicável em matéria de protecção de dados. Significa isto, nomeadamente, que se impõe apurar se o tratamento de dados é necessário e garantir a aplicação de medidas de segurança.

#### *População inquirida*

20. Tal como a Comissão no seu parecer sobre a recomendação <sup>(1)</sup>, também a AEPD reconhece a necessidade, expressa pelo BCE, de ajustar o âmbito da população inquirida de referência. Argumenta o BCE que os mercados financeiros se estão a tornar cada vez mais complexos, verificando-se uma crescente interligação entre as operações financeiras e as posições de balanço de diferentes tipos de intermediários financeiros (tais como instituições financeiras monetárias, empresas de seguros e sociedades de titularização).
21. Daí pode resultar que, para estar em condições de continuar a exercer as suas funções, o BCE necessite de estatísticas comparáveis, frequentes e actualizadas relativamente aos sub-sectores em causa. No entanto, com o ajustamento da população inquirida de referência, os diversos intervenientes que fazem parte do SEBC terão de passar a proceder a uma recolha de informações em mais vasta escala. A AEPD regista que, para evitar a recolha escusada de dados, é intenção do BCE apenas recolher a informação estatística necessária se as vantagens compensarem os custos e se essa informação não é já recolhida por outros organismos.

<sup>(1)</sup> Parecer da Comissão de 13 de Janeiro de 2009, COM(2008) 898 final.

22. Todavia, para garantir a observância dos princípios da qualidade e da minimização dos dados, a AEPD considera que deve ser instituído um procedimento destinado a verificar que a informação em causa não é já recolhida por outros organismos. O BCE confirmou que está a debater com o SEE (Eurostat) procedimentos que permitam intensificar a cooperação e promover a minimização do esforço de prestação de informação. Na opinião da AEPD, essa cooperação deve ser aprofundada.

#### *Intercâmbio de informação confidencial*

23. A recomendação altera o artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 2533/98 pela introdução de uma referência a vários princípios estatísticos, entre os quais o princípio da confidencialidade estatística. Modifica igualmente o artigo 8.º no que respeita ao regime de confidencialidade estabelecido. O que desta forma se pretende é reflectir o conteúdo da proposta de regulamento relativo às estatísticas europeias. Como já aqui foi sublinhado, é necessário introduzir maior flexibilidade nas actuais regras sobre confidencialidade estatística entre o SEE (Sistema Estatístico Europeu) e o SEBC. Com o novo regime proposto, a recomendação vem reiterar esta necessidade, afirmando que, a fim de garantir o eficaz e efectivo intercâmbio da informação estatística necessária, o quadro jurídico deverá prever que a transmissão pode ter lugar desde que seja necessária para a eficácia dos processos de desenvolvimento, elaboração ou disseminação de estatísticas europeias.

24. A AEPD já teve oportunidade de deixar clara a sua posição no que toca à transmissão de dados confidenciais entre o SEE e o SECB<sup>(1)</sup>. Segundo a AEPD, as transferências assim efectuadas entre o Eurostat e o BCE estão em conformidade com as condições de necessidade previstas no artigo 7.º do Regulamento (CE) n.º 45/2001. À luz das alterações propostas, a AEPD confirma que a transmissão pode ter lugar, mas unicamente para fins estatísticos e na condição de estar garantida a protecção contra a divulgação ilegal. Trata-se de um aspecto a que ainda se poderá conferir mais destaque na alteração do Regulamento (CE) n.º 2533/98. O n.º 3 do artigo 8.º já contém algumas medidas, mas a AEPD sugere que se acrescente, por exemplo, que os inquiridos serão informados de que a ulterior transmissão apenas pode ter lugar para fins estatísticos, e que quem recebe essa informação estatística será lembrado do carácter confidencial da mesma.

#### *Acesso a informação estatística confidencial não directamente identificável para fins de investigação científica*

25. A AEPD regista que, segundo a abordagem adoptada pelo BCE a este respeito, é permitido o acesso, para fins de investigação científica, a informação estatística confidencial não directamente identificável, sendo embora mantidas es-

tritas salvaguardas em matéria de confidencialidade. O n.º 4 do artigo 8.º prevê o prévio e explícito consentimento da autoridade que forneceu a informação.

26. A respeito do tratamento de informação estatística confidencial não directamente identificável, a AEPD salienta que, na alínea a) do artigo 2.º da Directiva 95/46/CE, é dada a seguinte definição de «dados pessoais»: «Dados pessoais», qualquer informação relativa a uma pessoa singular identificada ou identificável («pessoa em causa»); é considerado identificável todo aquele que possa ser identificado, directa ou indirectamente, nomeadamente por referência a um número de identificação ou a um ou mais elementos específicos da sua identidade física, fisiológica, psíquica, económica, cultural ou social».

27. Além disso, tal como a AEPD concluiu no seu parecer sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às estatísticas comunitárias sobre saúde pública e saúde e segurança no trabalho<sup>(2)</sup>, a expressão «não directamente identificável» está relacionada, do ponto de vista estatístico, com a noção de «anonimato». Se bem que, em termos de protecção de dados, a noção de «anonimato» possa abranger dados que já não são identificáveis (cf. considerando 26 da Directiva 95/46/CE), do ponto de vista estatístico, «dados anónimos» são dados que não permitem uma identificação directa.

28. Infere-se, pois, da definição em causa que continua a ser possível uma identificação *indirecta* da informação estatística e que o tratamento se deve pautar pelo disposto no Regulamento (CE) n.º 45/2001. Tal como se especifica na alínea e) do n.º 1 do artigo 4.º, os dados pessoais «devem ser conservados de forma a permitir a identificação das pessoas em causa apenas durante o período necessário para a prossecução das finalidades para que foram recolhidos ou para que são tratados posteriormente. A instituição ou o órgão comunitário deve estabelecer que os dados pessoais que devam ser conservados durante períodos mais longos do que o referido, para fins históricos, estatísticos ou científicos, só serão conservados sob uma forma que os torne anónimos, ou, quando tal seja impossível, só serão armazenados desde que a identidade da pessoa em causa seja cifrada. Os dados nunca devem ser utilizados para quaisquer outros fins que não sejam históricos, estatísticos ou científicos».

29. Assim sendo, neste caso do acesso para fins de investigação científica, considera a AEPD que a informação estatística deve ser facultada de modo a que o inquirido não possa ser identificado, nem directa nem indirectamente, tendo em conta todos os meios que possam ser razoavelmente utilizados por terceiros.

### III. CONCLUSÃO

30. A AEPD regista que há intenção de melhorar o intercâmbio de informação estatística entre o SEE e o SEBC, bem como

<sup>(1)</sup> Ver ponto 27 do 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].

<sup>(2)</sup> JO C 295 de 7.12.2007, p. 1 — ver pontos 14 a 18.

o acesso para efeitos de investigação científica. Embora se considere positivo que o intercâmbio e o acesso possam ter lugar no estrito respeito pela confidencialidade dos dados, são necessárias algumas clarificações quanto à terminologia utilizada e aos conceitos abrangidos.

31. Eis as observações da AEPD sobre a recomendação apresentada e a futura alteração do Regulamento (CE) n.º 2533/98:

- Há que clarificar melhor a expressão «informação estatística» nos considerandos, por se tratar de uma noção que, no contexto do Regulamento (CE) n.º 2533/98, deve ficar limitada às estatísticas sobre pessoas singulares e colectivas que sejam tratadas no âmbito das competências do BCE;
- A AEPD não se opõe ao alargamento das finalidades, mas tem objecções quanto a uma lista de carácter indicativo e sem o suficiente grau de especificação;
- Cabe assegurar que o quadro para a protecção de dados seja plenamente aplicado no caso da recolha de estatísticas de pagamentos. A recolha de informação finan-

ceira relativa a pessoas singulares que sejam identificáveis (directa ou indirectamente) não deverá, em princípio, ser permitida, a menos que esteja claramente comprovada a necessidade de tratamento e que sejam aplicadas medidas de segurança;

- Deve ser intensificada a colaboração entre o SEE e o BCE, a fim de garantir a observância dos princípios da qualidade e da minimização dos dados;
- Convém assegurar que o acesso a informação estatística para fins de investigação científica seja facultado de modo a que o inquirido não possa ser identificado, nem directa nem indirectamente, tendo em conta todos os meios que possam ser razoavelmente utilizados por terceiros.

Feito em Bruxelas, em 8 de Abril de 2009.

Peter HUSTINX

*Autoridade Europeia para a Protecção de Dados*