

## 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 à investigação e à prevenção de acidentes e incidentes na aviação civil

(2010/C 132/01)

A AUTORIDADE EUROPEIA PARA A PROTECÇÃO DE DADOS,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 16.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 <sup>(1)</sup>,

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 <sup>(2)</sup>,

ADOPTOU O SEGUINTE PARECER:

#### I. INTRODUÇÃO

1. Em 29 de Outubro de 2009, a Comissão adoptou uma proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à investigação e à prevenção de acidentes e incidentes na aviação civil <sup>(3)</sup>. O regulamento proposto destina-se a substituir a Directiva 94/56/CE do Conselho, que estabelece os princípios fundamentais que regem os inquéritos sobre os acidentes e os incidentes no domínio da aviação civil <sup>(4)</sup>.
2. A AEPD não foi consultada, contrariamente ao previsto no n.º 2 do artigo 28.º do Regulamento (CE) n.º 45/2001. Em consequência, o presente parecer é emitido ao abrigo do

n.º 2 do artigo 41.º do mesmo regulamento. A AEPD recomenda que seja feita referência ao seu parecer no preâmbulo da proposta.

3. A título de observação de carácter geral, e embora lamentemente não ter sido consultada em tempo útil, a AEPD nota com satisfação que a proposta contém aspectos de protecção de dados. Algumas disposições insistem no facto de as medidas previstas não prejudicarem a Directiva 95/46/CE e de a confidencialidade dos dados constituir um dos vários aspectos importantes da proposta.
4. Não obstante, a AEPD identificou algumas lacunas e ambiguidades relativamente à protecção de dados pessoais. Após a descrição do contexto e dos antecedentes da proposta, no Capítulo II, essas observações são desenvolvidas no Capítulo III.

#### II. CONTEXTO E ANTECEDENTES DA PROPOSTA

5. A proposta visa actualizar a regulamentação existente no domínio da investigação de acidentes aéreos. As regras anteriores, adoptadas há quinze anos, já não estarão adaptadas ao novo mercado comum da aviação nem às competências exigidas pelos sistemas de bordo mais complexos das aeronaves. As crescentes discrepâncias nas capacidades de investigação dos Estados-Membros serão outra justificação para um novo enquadramento que fomente a colaboração e a coordenação das autoridades nacionais competentes em matéria de investigação.
6. Deste modo, a proposta concentra-se na criação de uma rede europeia de autoridades responsáveis pelas investigações de segurança na aviação civil que facilite uma cooperação mais estruturada. A proposta estabelece igualmente regras vinculativas, no intuito, essencialmente, de definir os direitos e obrigações mútuos das autoridades nacionais responsáveis pela investigação e da Agência Europeia para a Segurança da Aviação (AESA), assegurando a protecção das informações sensíveis, e de estabelecer requisitos uniformes para o tratamento das recomendações de segurança.

<sup>(1)</sup> JO L 281 de 23.11.1995, p. 31.

<sup>(2)</sup> JO L 8 de 12.1.2001, p. 1.

<sup>(3)</sup> COM(2009) 611 final.

<sup>(4)</sup> JO L 319 de 12.12.1994, p. 14.

7. A AEPD não tem quaisquer observações a tecer em relação ao objectivo geral da proposta e apoia sem reservas a iniciativa, que visa melhorar a eficácia das investigações e, por conseguinte, prevenir a ocorrência de futuros acidentes com aeronaves. As observações a seguir apresentadas concentram-se nos aspectos da proposta que têm impacto na protecção de dados pessoais, nomeadamente o tratamento de dados de listas de passageiros, sobre vítimas, suas famílias e testemunhas, bem como sobre o pessoal de cabina, durante as diferentes etapas da investigação e no contexto de um intercâmbio de informações entre autoridades responsáveis pela investigação.

### III. ANÁLISE DA PROPOSTA

#### III.1. Objectivo da proposta

8. O considerando 3 e o artigo 1.º recordam a limitação já referida na exposição de motivos da proposta e de acordo com a qual o único objectivo das investigações de segurança deve ser a prevenção de futuros acidentes e incidentes, sem imputar culpas ou responsabilidades. A AEPD saúda esta precisão, conforme ao princípio de limitação de finalidades enunciado no artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 45/2001 e no artigo 6.º da Directiva 95/46/CE. Nos termos destas disposições, os dados pessoais devem ser tratados para fins determinados, explícitos e legítimos e não ser posteriormente tratados de forma incompatível com esses fins.
9. Embora esta limitação de finalidades seja explicitamente enunciada no início da proposta, é importante que este princípio não seja esvaziado de conteúdo por derrogações, conforme se examinará nos pontos III.4 a III.6.
10. A AEPD nota que, para além da finalidade principal de reforçar a segurança da aviação, o projecto de regulamento prevê igualmente a recolha de dados pessoais no contexto da assistência às vítimas e às suas famílias (artigo 23.º). A AEPD não vê qualquer problema de compatibilidade entre esta finalidade e a finalidade de investigação de segurança. Não obstante, o artigo 1.º do regulamento poderá ser completado de modo a reflectir adequadamente ambos os aspectos do regulamento.

#### III.2. Recolha de informações

11. A proposta descreve pormenorizadamente a vasta gama de informações a que os responsáveis pela investigação podem ter acesso, nomeadamente dados pessoais, como os contidos nos registadores de voo ou em qualquer outro registo, resultados dos exames aos corpos das vítimas ou às pessoas envolvidas na operação da aeronave e audição de testemunhas a quem possa ser solicitada a apresentação de informações ou elementos de prova pertinentes.
12. Estas informações são disponibilizadas ao investigador responsável, bem como aos seus peritos e conselheiros, e aos

peritos e conselheiros dos representantes acreditados, em função das respectivas necessidades. A AESA tem igualmente o direito de aceder a parte destas informações enquanto participar na investigação, sob o controlo do investigador responsável, com algumas excepções, nomeadamente no caso de a testemunha não autorizar a divulgação do seu depoimento.

13. A proposta prevê ainda as condições em que a lista de passageiros deve ser disponibilizada. Neste caso, a finalidade não se prende apenas com a condução da investigação, mas também com a necessidade de entrar em contacto com as famílias e de facultar informações às unidades médicas.

14. A AEPD saúda o nível de pormenor da proposta no que respeita às condições de recolha de dados pessoais em função da sua finalidade, o que é conforme ao princípio da necessidade <sup>(5)</sup> da legislação em matéria de protecção de dados.

#### III.3. Armazenamento de dados pessoais

15. Embora compreenda a necessidade de uma ampla recolha de informações, incluindo dados pessoais, conforme indicado *supra*, a AEPD sublinha a necessidade de regras estritas em matéria de armazenamento e divulgação a terceiros destes dados.
16. No que respeita ao armazenamento, a proposta prevê, no seu artigo 14.º, a necessidade de conservar documentos, materiais e gravações, por razões óbvias relacionadas com a condução da investigação. Contudo, a proposta não fornece qualquer indicação sobre a duração do armazenamento dessas informações. De acordo com os princípios de protecção de dados <sup>(6)</sup>, 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». Assim, os dados pessoais devem, em princípio, ser apagados logo que a investigação esteja concluída ou, se não for possível apagá-los completamente, ser mantidos em formato anónimo <sup>(7)</sup>. As eventuais razões para a conservação por mais tempo de dados identificados devem ser indicadas e explicadas, e incluir critérios de identificação das entidades com direito a conservá-los. Deve ser inserida na proposta uma disposição nesse sentido, aplicável, de forma horizontal, a quaisquer informações pessoais trocadas através da rede.

<sup>(5)</sup> Artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 45/2001 e artigo 6.º da Directiva 95/46/CE.

<sup>(6)</sup> Artigo 4.º, alínea e), do Regulamento (CE) n.º 45/2001 e artigo 6.º, alínea e), da Directiva 95/46/CE.

<sup>(7)</sup> Por «anonimização» deve entender-se tornar impossível a identificação do indivíduo. Com alguns tipos de informação, como gravações de voz, a total anonimização é impossível, pelo que é necessária uma protecção mais rigorosa para evitar qualquer utilização indevida.

### III.4. Disponibilidade e publicação de informações

17. Embora a proposta estipule, como princípio, que as informações pessoais apenas devem ser utilizadas para fins de investigação e pelas partes responsáveis por essa investigação, o texto prevê algumas derrogações gerais <sup>(8)</sup>.
18. Tal é o caso dos depoimentos de testemunhas, que, se a testemunha concordar, podem ser disponibilizados ou utilizados para outros fins que não a investigação de segurança [n.º 1, alínea a), do artigo 15.º]. A AEPD lembra que o consentimento das testemunhas deve ser livre, específico e informado e que a utilização subsequente das informações não deve estar relacionada com uma finalidade incompatível com investigações de segurança. Se estas condições não forem satisfeitas, o consentimento não deve ser utilizado como base para uma utilização subsequente dos dados pessoais. Esta observação é igualmente válida no que respeita à utilização do consentimento para estabelecer derrogações ao princípio de limitação das finalidades no caso de gravações (artigo 16.º).
19. O artigo 15.º da proposta inclui igualmente uma derrogação genérica aplicável a qualquer tipo de informações de segurança sensíveis <sup>(9)</sup>. Estas informações, que, em princípio, são objecto de protecção específica contra a utilização indevida, continuam a poder ser divulgadas para fins diferentes de investigações de segurança, se a autoridade responsável pela administração da justiça num Estado-Membro assim o decidir, tendo em conta a existência de um interesse público superior e o equilíbrio entre as vantagens da sua divulgação e o seu impacto negativo no plano interno e internacional nas investigações e na gestão da segurança da aviação civil. A AEPD considera que esta derrogação não oferece suficiente segurança jurídica. Nomeadamente, a noção de «autoridade responsável pela administração da justiça» pode dar azo a especulações. Uma decisão administrativa de uma entidade governamental (por exemplo, o ministério da justiça) não terá a mesma legitimidade que uma decisão de um tribunal judicial tomada numa base casuística). Mesmo no caso de uma decisão de um tribunal, devem ser previstas condições estritas: para além de a finalidade a que se destinam dever ser autorizada por lei e de ter de existir um interesse público superior <sup>(10)</sup>, há que ter em conta os interesses e os direitos fundamentais das pessoas a quem os dados dizem respeito. Nomeadamente, o facto de as informações pessoais prestadas por uma pessoa no contexto de uma investigação de segurança poderem ser

reutilizadas contra si num processo judicial pode influenciar a legitimidade do tratamento. A AEPD insta a uma clarificação desta derrogação e à definição de um procedimento mais pormenorizado, que inclua salvaguardas mais rigorosas no que respeita à protecção dos direitos fundamentais das pessoas em causa.

20. Insta igualmente à definição de um tipo de informações de segurança sensíveis referido nesse artigo, a saber, informações «que sejam de natureza particularmente sensível ou privada». A Directiva 95/46/CE fornece uma definição de dados sensíveis, mas não é claro se a proposta remete para esta definição. Se o objectivo consiste em cobrir todos os dados sensíveis abrangidos pela definição da Directiva 95/46/CE e *ir mais além*, uma terminologia mais adequada poderia remeter para informações de natureza particularmente íntima e privada, incluindo dados sensíveis na acepção da Directiva 95/46/CE, bem como outros exemplos de dados pessoais a abranger pela definição. Este aspecto deve ser clarificado no artigo 2.º (*Definições*) ou no artigo 15.º da proposta.
21. Também as gravações são protegidas por princípio, mas podem ser disponibilizadas ou utilizadas em alguns casos para outros fins, incluindo a utilização para fins de aeronavegabilidade ou de manutenção, se forem eliminados das gravações os dados de identificação ou se estas forem divulgadas de acordo com procedimentos seguros. Estas excepções são alternativas e não cumulativas. A AEPD gostaria de saber por que razão os dados de identificação não poderão ser sistematicamente eliminados das gravações, que passariam a ser anónimas <sup>(11)</sup>: deve ser justificado por que razão a aeronavegabilidade ou a manutenção requerem o tratamento de dados pessoais identificáveis. Além disso, a terceira excepção, que permite a divulgação de acordo com procedimentos seguros, é demasiado vaga e desproporcionada. A menos que sejam indicadas finalidades concretas e legítimas, esta excepção deve ser suprimida.
22. O mesmo princípio de eliminação dos dados de identificação deve ser aplicado, por predefinição, à comunicação de informações prevista nos artigos 8.º, 17.º e 18.º da proposta, relativos à rede e à comunicação de informações. A AEPD saúda, neste contexto, a referência a uma obrigação de sigilo profissional e à obrigação de comunicar unicamente informações pertinentes para os interessados em causa. A AEPD apoia igualmente o princípio enunciado no n.º 2 do artigo 19.º segundo o qual o relatório das investigações deve proteger o anonimato das pessoas envolvidas no acidente ou incidente.
23. Por último, a publicação da lista de passageiros está igualmente subordinada a algumas condições. O princípio é o de que a lista apenas pode ser divulgada depois de todas as famílias de passageiros terem sido informadas, podendo os Estados-Membros decidir manter a lista confidencial. A AEPD considera que o princípio deveria ser o inverso. A

<sup>(8)</sup> A AEPD foi consultada em Novembro de 2008, por ocasião de um procedimento de conciliação sobre uma proposta de directiva que estabelece os princípios fundamentais que regem a investigação de acidentes no sector do transporte marítimo. Tendo em conta a analogia entre os dois contextos, as questões suscitadas são similares e as observações tecidas no ponto III.4, tal como a resposta à consulta anterior, estão centrados no equilíbrio necessário entre divulgação de informações no decurso de uma investigação e protecção dos dados.

<sup>(9)</sup> Inclui informações relacionadas com testemunhas, comunicações entre pessoas que tenham estado envolvidas na operação da aeronave ou gravações das unidades de controlo de tráfego aéreo. É igualmente aplicável a informações «que sejam de natureza particularmente sensível», como, por exemplo, informações de saúde.

<sup>(10)</sup> Importa notar que a Directiva 95/46/CE prevê derrogações ao princípio de limitação da finalidade, apenas se tal for previsto na legislação e necessário para salvaguardar determinados interesses, em conformidade com as condições enunciadas no artigo 13.º da mesma directiva.

<sup>(11)</sup> A eliminação dos dados de identificação das gravações satisfaria o princípio da proporcionalidade, se a entendermos como «anonimização» total; por outras palavras, se for impossível voltar a identificar o indivíduo (ver nota de pé de página 5).

lista deveria, em princípio, ser mantida confidencial, podendo os Estados-Membros decidir, em casos concretos e com fundamentos legítimos, publicar a lista depois de ter informado todas as famílias e de ter obtido o seu consentimento para a publicação do nome do seu familiar. A AEPD recomenda que o n.º 3 do artigo 23.º seja alterado em conformidade.

### III.5. Intercâmbio de informações entre Estados-Membros e com países terceiros

24. Um dos principais objectivos do projecto de regulamento consiste no estabelecimento de uma rede, de modo a que as autoridades responsáveis pelas investigações troquem informações e experiência. Nos termos do n.º 6 do artigo 8.º do projecto de proposta, as autoridades responsáveis pelas investigações de segurança que participam nos trabalhos da rede trocam todas as informações disponíveis no contexto da aplicação do presente regulamento e adoptam todas as medidas necessárias para garantir a adequada confidencialidade dessas informações, em conformidade com a legislação nacional ou comunitária aplicável.

25. A AEPD congratula-se com as medidas previstas relativamente à confidencialidade das informações, em especial com a obrigação de não divulgar informações que tenham sido consideradas confidenciais pela Comissão. No que respeita a dados pessoais tratados através da rede, a AEPD considera que estas salvaguardas devem ser completadas pela obrigação de garantir a exactidão desses dados e a sua eventual correcção e supressão de forma sincronizada por todos os membros da rede que os trata.

26. O papel do repositório referido no n.º 3 do artigo 15.º deve ser clarificado em relação à circulação de informações no interior da rede. Nomeadamente, deve ser clarificado que, conforme foi informalmente comunicado à AEPD, o repositório central não está, de forma alguma, ligado à rede e não contém dados pessoais. A este propósito, a AEPD salienta que determinadas informações, como números de voos, podem permitir a identificação indirecta de indivíduos envolvidos num acidente ou incidente com uma aeronave. O regulamento deveria precisar que as informações armazenadas no repositório não podem ser utilizadas para localizar indivíduos envolvidos num acidente ou incidente com uma aeronave.

27. A AEPD sublinha que observadores e peritos, que podem incluir representantes de companhias aéreas ou de fabricantes de aeronaves, podem ser convidados a aderir à rede, passando a ter acesso ao mesmo tipo de informação que os membros da rede, excepto se a Comissão decidir, caso a caso, que as informações são confidenciais e que o acesso às mesmas deve ser restrito. Esta disposição pode deixar aberta a possibilidade de terceiros acederem a dados pessoais relacionados, por exemplo, com vítimas ou testemunhas, na eventualidade de os dados não serem considerados confidenciais. A AEPD considera que, no contexto desta proposta, os dados pessoais devem sistematicamente ser considerados confidenciais. Se tal não for o caso, deve ser limitado o acesso a dados pessoais por parte de terceiros.

28. Isto é ainda mais importante no caso de peritos ou observadores representarem países terceiros ou de a investigação ser realizada em conjunto com investigadores de países terceiros que não assegurem um nível de protecção adequado. Poderá ser acrescentada à proposta uma disposição que reitere que não devem ser transferidos quaisquer dados pessoais para representantes de países terceiros que não assegurem um nível adequado de protecção, excepto se tiverem sido satisfeitas condições específicas<sup>(12)</sup>. Esta disposição seria aplicável, nomeadamente, no âmbito do artigo 8.º, relativo à rede, e do artigo 18.º, relativo às condições de comunicação de informações.

29. Estas observações vão, uma vez mais, no sentido de um princípio geral de «anonimização» de dados pessoais numa fase incipiente do processo e logo que a identificação deixe de ser necessária para o bom andamento das investigações, conforme já se referiu no Capítulo III.3.

### III.6. Papel da Comissão e da AESA

30. A AEPD regista que a Comissão e a AESA participam no funcionamento da rede (artigos 7.º e 8.º) e têm o direito de, até certo ponto, participar em investigações de segurança (artigo 9.º). A AEPD recorda que o tratamento de dados pessoais por estas duas entidades está subordinado à observância do Regulamento (CE) n.º 45/2001 e à supervisão da AEPD. Deveria ser inserida no regulamento uma disposição sobre este ponto.

31. A AEPD insta a que seja clarificado em que medida a rede será gerida pela Comissão e através da infra-estrutura técnica da União Europeia. Se o objectivo for utilizar uma rede já existente, qualquer plano para permitir a interoperabilidade com bases de dados existentes deve ser claramente referido e fundamentado. A AEPD sublinha a necessidade de prever uma rede segura, acessível apenas às entidades com direito a acesso e para os fins descritos na proposta. Por razões de segurança jurídica, devem ser clarificados no texto os papéis e responsabilidades respectivos da Comissão e da AESA<sup>(13)</sup>, bem como de qualquer outro órgão da União envolvido na gestão da rede.

## IV. CONCLUSÕES

32. A AEPD saúda o facto de o regulamento ser explicitamente aplicável sem prejuízo da Directiva 95/46/CE, tendo, assim, em conta, até certo ponto, os princípios de protecção de dados. Contudo, tendo em conta o contexto em que os dados pessoais são tratados, considera que devem ser inseridas na proposta disposições específicas destinadas a garantir um tratamento justo.

<sup>(12)</sup> Ver artigo 9.º do Regulamento (CE) n.º 45/2001 e artigo 26.º da Directiva 95/46/CE.

<sup>(13)</sup> Incluindo precisões sobre quem gere os direitos de acesso à rede e quem garante a sua integridade.

33. Isto é ainda mais necessário dadas as circunstâncias em que estes dados são tratados: na sua maior parte, os dados dirão respeito a indivíduos directa ou indirectamente afectados por um acidente grave e/ou pela perda de um familiar. Este facto reforça a necessidade de uma protecção eficaz dos seus direitos e de uma estrita limitação da transmissão ou publicação de dados pessoais.
34. Posto que a proposta visa permitir a investigação de acidentes ou incidentes e que os dados pessoais são pertinentes apenas quando são necessários no âmbito dessa investigação, tais dados devem, em princípio, ser apagados ou «anonimizados», tão depressa quanto possível, e não apenas na fase de relatório final. Este procedimento deve ser garantido pela inserção de uma disposição horizontal no regulamento.
35. A AEPD aconselha ainda que:
- Sejam rigorosamente definidas e limitadas as excepções ao princípio de limitação das finalidades;
  - Seja estabelecido um período limitado de armazenagem de dados pessoais;
  - Seja previsto um processo coordenado para o acesso, rectificação e/ou supressão de dados pessoais, especialmente no contexto da sua transmissão a Estados-Membros através da rede;
  - A transmissão de dados pessoais a representantes de países terceiros seja subordinada à condição de estes assegurarem um nível de protecção adequado;
  - Sejam clarificados os papéis e as responsabilidades da Comissão e da AESA, na perspectiva da aplicação do Regulamento (CE) n.º 45/2001.

Feito em Bruxelas, em 4 de Fevereiro de 2010.

Peter HUSTINX

*Autoridade Europeia para a Protecção de Dados*

---