

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 sobre a segurança face à criminalidade

(2011/C 343/01)

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 os artigos 7.º e 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 ⁽¹⁾,

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 ⁽²⁾, nomeadamente o artigo 28.º, n.º 2,

Tendo em conta o pedido de parecer nos termos do artigo 28.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 45/2001,

ADOPTOU O SEGUINTE PARECER:

I. INTRODUÇÃO

I.1. Consulta da AEPD

1. Em 8 de Junho de 2011, a Comissão adoptou uma proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às estatísticas europeias sobre a segurança face à criminalidade ⁽³⁾ (a seguir designada a «proposta»). A proposta foi enviada à AEPD para consulta no mesmo dia.
2. A AEPD congratula-se por ter sido consultada nos termos do artigo 28.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 45/2001 e por ter sido feita referência ao presente parecer no preâmbulo da proposta.
3. A AEPD congratula-se ainda com o facto de anteriormente lhe ter sido dada a oportunidade de formular observações informais sobre o projecto de proposta.

I.2. Objectivos e âmbito da proposta

4. A proposta tem por objectivo a realização, na União Europeia, de um novo inquérito ⁽⁴⁾ sobre a segurança face à criminalidade. A proposta estabelece um quadro normativo comum para a produção de estatísticas europeias, através da recolha, compilação, tratamento e transmissão de dados europeus harmonizados.

⁽¹⁾ JO L 281 de 23.11.1995, p. 31.

⁽²⁾ JO L 8 de 12.1.2001, p. 1.

⁽³⁾ COM(2011) 335 final.

⁽⁴⁾ Os Estados-Membros também aceitaram satisfazer os requisitos da proposta, alterando, para o efeito, os inquéritos nacionais existentes.

5. As categorias de dados a tratar são enunciadas no anexo I da proposta e incluem perguntas muito concretas sobre a origem sociodemográfica dos inquiridos no inquérito, eventuais incidentes de violência sexual ou física de que possam ter sido vítimas, o seu sentimento de segurança, a sua atitude perante a aplicação da lei e as suas precauções de segurança.
6. A proposta regula a transmissão de dados confidenciais dos Estados-Membros para a Comissão (Eurostat), bem como a divulgação e o acesso aos dados para fins científicos. As regras práticas do sistema de codificação de dados e do intercâmbio de microdados serão adoptadas por meio de actos de execução.

I.3. Objectivo do parecer da AEPD

7. O presente parecer analisa os elementos da proposta que estão relacionados com o tratamento de dados pessoais. Baseia-se em dois pareceres anteriores da AEPD neste domínio, relativos, respectivamente, ao Regulamento (CE) n.º 223/2009, que estabelece um quadro de referência para a produção de estatísticas europeias ⁽¹⁾, e ao Regulamento (CE) n.º 1338/2008, relativo às estatísticas sobre saúde e segurança no trabalho ⁽²⁾.
8. O parecer refere ainda o Regulamento (CE) n.º 831/2002, relativo ao acesso a dados confidenciais para fins científicos ⁽³⁾, que está actualmente a ser revisto. A AEPD não deixaria de saudar um pedido de consulta sobre esta matéria. As referências ao Regulamento (CE) n.º 831/2002 no presente parecer não prejudicam o parecer que a AEPD venha a emitir nesse contexto.

II. ANÁLISE DA PROPOSTA

II.1. Observações introdutórias

9. Conforme já afirmou em diversas ocasiões ⁽⁴⁾, a AEPD está ciente da importância do desenvolvimento, produção e divulgação de dados estatísticos. Não obstante, está preocupada com o risco de as pessoas em causa poderem ser identificadas e com o facto de serem tratados dados sensíveis, como os dados relativos à saúde, à vida sexual e aos delitos.
10. A AEPD saúda as referências à protecção dos direitos e liberdades individuais no contexto do tratamento de dados pessoais nos considerandos 6 e 7 da proposta, mas lamenta que o potencial impacto da proposta na protecção da privacidade e dos dados não tenha sido abordado na avaliação de impacto que a acompanha.
11. O presente parecer discute a possibilidade de identificar as pessoas em causa no contexto das estatísticas e na proposta (parte II.2) e a aplicabilidade do quadro de protecção de dados (parte II.3). Em seguida, a parte II.4 analisa o tratamento de dados sensíveis. Na parte II.5, o parecer concentra-se nas garantias de segurança e na anonimização, sendo as informações a fornecer às pessoas em causa abordadas na parte II.6.

II.2. Possibilidade de identificar as pessoas em causa

12. O artigo 2.º, alínea a), da Directiva 95/46/CE e o artigo 2.º, alínea a), do Regulamento (CE) n.º 45/2001 definem dados pessoais como qualquer informação relativa a uma pessoa singular identificada ou identificável (a «pessoa em causa»). Esta identificação pode ser directa, por exemplo, através de um nome, ou indirecta, por exemplo, através de um número de identificação ou de outros factores. Em consequência, desde que haja a possibilidade de identificar pessoas singulares, os dados são considerados dados pessoais e é aplicável a legislação em matéria de protecção de dados.

⁽¹⁾ Ver Parecer da Autoridade Europeia para a Protecção de Dados sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às estatísticas europeias (JO C 308 de 3.12.2008, p. 1) (disponível em: http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2008/08-05-20_Statistics_PT.pdf) e Regulamento (CE) n.º 223/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Março de 2009, relativo às estatísticas europeias (JO L 87 de 31.3.2009, p. 164).

⁽²⁾ Ver Parecer da Autoridade Europeia para a Protecção de Dados sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às estatísticas comunitárias sobre saúde pública e saúde e segurança no trabalho (JO C 295 de 7.12.2007, p. 1) (disponível em: http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2007/07-09-05_Statistics_health_data_PT.pdf) e Regulamento (CE) n.º 1338/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Dezembro de 2008, relativo às estatísticas comunitárias sobre saúde pública e saúde e segurança no trabalho (JO L 354 de 31.12.2008, p. 70).

⁽³⁾ 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 (JO L 133 de 18.5.2002, p. 7).

⁽⁴⁾ Pareceres supramencionados da AEPD sobre estatísticas.

13. No contexto das estatísticas, a possibilidade de identificar as pessoas em causa prende-se, essencialmente, com os microdados⁽¹⁾, que contêm informações sobre unidades estatísticas individuais. Ainda que investigadores, instâncias políticas e outros utilizadores possam solicitar o acesso ao maior número de microdados possível e tão detalhados quanto possível para aumentar a qualidade e a flexibilidade das suas investigações, os inquiridos necessitam de garantias de que os seus dados pessoais serão protegidos, especialmente quando os inquéritos abordam temas sensíveis, como o da presente proposta. A protecção de dados pessoais levantou ainda preocupações no contexto da revisão do Regulamento (CE) n.º 831/2002⁽²⁾.
14. No que respeita à possibilidade de identificar as pessoas em causa, na legislação europeia relativa às estatísticas há duas noções que são relevantes: a de «dados confidenciais» e a de «dados anónimos». Nos termos do Regulamento (CE) n.º 223/2009, os dados que permitem a «identificação, directa ou indirecta», das unidades estatísticas (que podem ser pessoas singulares, agregados familiares, operadores económicos ou outras empresas) são considerados «dados confidenciais»⁽³⁾ e são objecto de segredo estatístico⁽⁴⁾. No entanto, o Regulamento (CE) n.º 831/2002 define dados confidenciais como dados «que permitam apenas a identificação indirecta». Tal como na proposta, as unidades estatísticas dizem respeito a pessoas singulares (e a agregados familiares)⁽⁵⁾; no caso em apreço, os dados confidenciais incluem dados pessoais, pelo que a legislação em matéria de protecção de dados é aplicável independentemente do facto de os dados permitirem a identificação directa ou indirecta.
15. A definição de «dados anónimos» é também ligeiramente diferente nestes dois regulamentos. Enquanto o Regulamento (CE) n.º 831/2002 define «microdados tornados anónimos» como registos estatísticos individuais em que o risco de identificação foi «minimizado»⁽⁶⁾, nos termos do artigo 19.º do Regulamento (CE) n.º 223/2009, são «registos anonimizados» aqueles que foram «preparados de modo que a unidade estatística não possa ser identificada, nem directa nem indirectamente, tendo em conta todos os meios que possam ser razoavelmente utilizados por terceiros para o efeito»⁽⁷⁾. Esta última definição é comparável à definição constante do considerando 26 da Directiva 95/46/CE e do considerando 8 do Regulamento (CE) n.º 45/2001, nos termos da qual os dados pessoais são «tornados anónimos» quando a pessoa em causa «já não possa ser identificável», tendo em conta «o conjunto dos meios susceptíveis de serem razoavelmente utilizados, seja pelo responsável pelo tratamento, seja por qualquer outra pessoa, para identificar a referida pessoa»⁽⁸⁾.

(1) Definidos na proposta como «registos estatísticos individuais» e na base de dados de conceitos e de definições do Eurostat como «observações ou medições não agregadas de características de unidades individuais. Um conjunto de microdados é o resultado de um inquérito ou de outra forma de recolha de dados, após edição ao nível da unidade, imputação e eventual correspondência com outros dados ao nível da unidade. Organiza dados ao nível da unidade, de modo a que as relações entre unidades individuais e as respectivas características possam ser identificadas e sejam possíveis todas as formas de agregação» (Base de dados de conceitos e de definições do Eurostat, disponível em: http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nomenclatures/index.cfm?TargetUrl=DSP_GLOSSARY_NOM_DTL_VIEW&StrNom=CODED2&StrLanguageCode=EN&IntKey=22564850&RdoSearch=BEGIN&TxtSearch=microdata&CboTheme=&IntCurrentPage=1 último acesso em 17.8.2011).

(2) As principais preocupações dos Estados-Membros em relação à revisão do Regulamento (CE) n.º 831/2002 incluem «a garantia da protecção dos dados, os níveis de impacto da confidencialidade, a questão da propriedade dos dados e o controlo do acesso» (Eurostat, Relatório de síntese da 8.ª reunião do Comité do Sistema Estatístico Europeu e 66.ª Conferência do EEE de 10.2.2011, disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/comitologie/info/2011/CMTD\(2011\)0018/COM-AC_DI\(2011\)S013045-01_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/comitologie/info/2011/CMTD(2011)0018/COM-AC_DI(2011)S013045-01_EN.pdf) último acesso em 17.8.2011).

(3) Ver artigo 3.º, n.º 7, do Regulamento (CE) n.º 223/2009.

(4) Regulado pelo artigo 2.º, n.º 1, alínea e), e pelo capítulo V do Regulamento (CE) n.º 223/2009 e pelo Regulamento (CE) n.º 831/2002.

(5) Ver artigo 1.º da proposta.

(6) Artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 831/2002.

(7) Artigo 19.º do Regulamento (CE) n.º 223/2009.

(8) Segundo o Grupo de Trabalho de Protecção de Dados do Artigo 29.º, o critério de «o conjunto dos meios susceptíveis de serem razoavelmente utilizados» deve contemplar todos os factores em causa, nomeadamente, «o custo de proceder à identificação, (...) o objectivo pretendido, a forma como o tratamento está estruturado, a vantagem esperada pelo responsável pelo tratamento, os interesses em causa para as pessoas, bem como o risco de disfunções organizacionais (por exemplo: quebra do dever de confidencialidade) e falhas técnicas». As técnicas de anonimização escolhidas devem igualmente ser adaptadas aos progressos tecnológicos susceptíveis de, no futuro, permitir a identificação da pessoa em causa [Grupo de Trabalho de Protecção de Dados do Artigo 29.º, Parecer 4/2007 sobre o conceito de dados pessoais, 20 de Junho de 2007 (WP 136), p. 15, disponível em: http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2007/wp136_pt.pdf último acesso em 17.8.2011].

16. Em consequência, após a anonimização dos microdados na acepção do artigo 19.º do Regulamento (CE) n.º 223/2009, que apenas é aplicável à presente proposta no caso de os microdados serem divulgados publicamente, os dados deixam de ser considerados dados pessoais, não lhes sendo aplicáveis as disposições da Directiva 95/46/CE e do Regulamento (CE) n.º 45/2001.
17. Contudo, os dados que sejam considerados anonimizados na acepção do Regulamento (CE) n.º 831/2002 podem não estar anonimizados nos termos da Directiva 95/46/CE e do Regulamento (CE) n.º 45/2001, dado que o risco de identificação pode permanecer, pelo que lhes deve ser aplicável a legislação relativa à protecção de dados. Esta definição de anonimização é aplicável, no âmbito da presente proposta, a conjuntos de microdados difundidos, no caso de o inquérito em causa ser subsequentemente incluído na lista do artigo 6.º do Regulamento (CE) n.º 831/2002.

II.3. Aplicabilidade da Directiva 95/46/CE e do Regulamento (CE) n.º 45/2001

II.3.1. Recolha dos dados

18. O objectivo da proposta é estabelecer um quadro normativo comum para «a produção de estatísticas europeias sobre a protecção contra a criminalidade, através da recolha, compilação, tratamento e transmissão pelos Estados-Membros» ⁽¹⁾ de dados comparáveis sobre a criminalidade e a segurança.
19. Os dados são recolhidos pelos Estados-Membros e transmitidos ao Eurostat, que os divulga e põe à disposição dos investigadores. Embora não regule a forma como os Estados-Membros procedem à recolha de dados, a proposta especifica os dados que devem ser transmitidos ao Eurostat. Em consequência, as perguntas que são colocadas aos inquiridos no inquérito são determinadas pelas categorias de dados que os Estados-Membros devem transmitir ao Eurostat e que são enunciadas no anexo I da proposta.
20. O anexo I requer, explicitamente, no seu ponto 6, a «identificação do inquirido». Do mesmo modo, uma das perguntas a colocar no inquérito no contexto da violência física entre parceiros e entre indivíduos que não são parceiros é «quem a cometeu» (ponto 7.1, do anexo I). Se a resposta a estas perguntas for um nome, os dados dizem respeito a indivíduos identificados *directamente*.
21. A AEPD está ciente de que o objectivo destas perguntas não é obter os nomes do inquirido e do seu agressor, mas, provavelmente, atribuir um código ao inquirido ou obter características específicas do alegado agressor, como a existência de parentesco e o grau de parentesco. Acresce que a AEPD saúda o facto de os identificadores directos não serem transmitidos ao Eurostat, devendo, nos termos do artigo 7.º, n.º 1, da proposta, ser previamente removidos. Não obstante, a AEPD recomenda que as descrições destas variáveis nos pontos 6 e 7.1 do anexo I sejam alteradas, a fim de clarificar quais são exactamente as informações específicas requeridas e de evitar que estes identificadores directos sejam desnecessariamente recolhidos pelos Estados-Membros.
22. Mesmo sem identificadores directos, é possível que os dados recolhidos permitam a identificação indirecta «por referência a um número de identificação» ou, devido ao elevado número de campos de dados requeridos no inquérito, por referência «a um ou mais elementos específicos da sua identidade física, fisiológica, psíquica, económica, cultural ou social» ⁽²⁾. Em consequência, o tratamento dos dados pelos Estados-Membros está subordinado à legislação nacional que transpõe a Directiva 95/46/CE.
23. A este propósito, a AEPD gostaria de chamar a atenção para o fenómeno das combinações únicas ou raras, em que a combinação de diferentes elementos de informação permite diferenciar as pessoas em causa das outras pessoas e, por conseguinte, identificá-las, conforme foi sublinhado pelo Grupo de Trabalho do Artigo 29.º ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Ver artigo 1.º da proposta.

⁽²⁾ Artigo 2.º, alínea a), da Directiva 95/46/CE e artigo 2.º, alínea a), do Regulamento (CE) n.º 45/2001.

⁽³⁾ «Uma combinação de pormenores de diferentes categorias (grupo etário, origem geográfica, etc.) pode ser igualmente muito conclusiva em algumas circunstâncias, sobretudo se se tem acesso a certas informações adicionais. Este fenómeno foi exhaustivamente estudado por peritos de estatística, sempre interessados em evitar uma quebra da confidencialidade» [Grupo de Trabalho de Protecção de Dados do Artigo 29.º, Parecer 4/2007 sobre o conceito de dados pessoais, 20 de Junho de 2007 (WP 136), p. 13, disponível em: http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2007/wp136_pt.pdf].

II.3.2. Transmissão, acesso e divulgação

24. A possibilidade de identificação subsiste no momento da transmissão dos dados ao Eurostat e quando os investigadores têm acesso aos dados, uma vez que, como já se referiu, o artigo 7.º, n.º 1, da proposta não prevê a remoção de identificadores indirectos ⁽¹⁾. Além disso, o artigo 7.º, n.ºs 1 e 2, prevê explicitamente que os Estados-Membros transmitam microdados confidenciais ao Eurostat. Ora, nos termos do artigo 9.º, n.º 2, da proposta ⁽²⁾, o Eurostat pode conceder, para fins científicos, acesso aos dados confidenciais.
25. Conforme já se referiu, os dados confidenciais são dados que permitem a identificação, pelo menos indirecta, de unidades estatísticas, que, neste caso, incluem pessoas singulares. Em consequência, o tratamento de dados pelo Eurostat e o acesso de investigadores a esses dados constitui tratamento de dados pessoais, a que são aplicáveis as disposições do Regulamento (CE) n.º 45/2001.
26. No que respeita à sua divulgação, o artigo 9.º, n.º 1, da proposta estipula que o Eurostat «procede à difusão das estatísticas sobre a segurança face à criminalidade até 31 de Dezembro de 2014», mas não especifica em que condições se deve proceder a essa difusão. Se o inquérito organizado com base nesta proposta for subsequentemente incluído na lista do artigo 6.º do Regulamento (CE) n.º 831/2002, o risco de identificação apenas será «minimizado» antes da divulgação dos microdados. Neste caso, o Regulamento (CE) n.º 45/2001 é aplicável enquanto for possível identificar as pessoas em causa.
27. No caso de os microdados serem divulgados publicamente, é aplicável o artigo 19.º do Regulamento (CE) n.º 223/2009, que prevê a anonimização dos dados, na acepção da Directiva 95/46/CE e do Regulamento (CE) n.º 45/2001, antes da divulgação das unidades estatísticas individuais sob a forma de ficheiro para utilização pública. Após a anonimização nesta acepção, os microdados deixam de ser considerados dados pessoais e, em consequência, o Regulamento (CE) n.º 45/2001 deixa de lhes ser aplicável.

II.4. Tratamento de dados sensíveis

28. Importa sublinhar que os dados pessoais em questão se inscrevem numa categoria especial de dados para a qual a Directiva 95/46/CE e o Regulamento (CE) n.º 45/2001 prevêem regras mais estritas. O artigo 8.º, n.º 1, da Directiva 95/46/CE e o artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 45/2001 proíbem explicitamente, salvo em condições estritas, o tratamento de dados pessoais que revelem a origem racial ou étnica, as opiniões políticas, as convicções religiosas ou filosóficas ou a filiação sindical, bem como o tratamento de dados relativos à saúde e à vida sexual e limitam o tratamento de dados pessoais relativos a infracções, condenações penais ou medidas de segurança ⁽³⁾.
29. Os Estados-Membros devem transmitir ao Eurostat, entre outras categorias, dados relativos a relacionamentos passados e presentes, violência física e sexual entre parceiros e entre indivíduos que não são parceiros, tratamento médico, exposição a drogas, infracções e origem nacional dos inquiridos e dos seus pais. Estas categorias incluem dados relativos à saúde, à vida sexual e a infracções, e podem revelar a origem étnica. Apresentamos em seguida alguns exemplos:
- Dados relativos à saúde: «se o/a inquirido/a sofreu lesões; se a vítima recebeu tratamento médico para a lesão», nos pontos 2.1.4, e 7.1; «se o inquirido esteve exposto a problemas de droga», no ponto 3; «se alguma das pessoas (...) lhe bateu com o punho (...), o/a pontapeou, arrastou ou espancou; (...) asfixiou ou queimou, ameaçou ou usou uma pistola, faca ou outra arma contra o/a inquirido/a;», no ponto 7.1; e «se o actual parceiro ou um parceiro anterior (...) alguma vez o/a esbofeteou, lhe atirou algum objecto (...)», no ponto 7.3;
 - Dados relativos à vida sexual: «relacionamentos anteriores; estado civil de facto» (pergunta complementar à do «estado civil», no ponto 5; «se alguma das pessoas (...) tentou obrigá-lo/a (...) a ter

⁽¹⁾ Tal como o Regulamento (CE) n.º 223/2009 (supramencionado), referido neste artigo.

⁽²⁾ E também do Regulamento (CE) n.º 831/2002 (supramencionado), a que este artigo faz referência.

⁽³⁾ Artigo 8.º, n.º 5, da Directiva 95/46/CE e artigo 10.º, n.º 5, do Regulamento (CE) n.º 45/2001.

relações sexuais não desejadas, ou a realizar qualquer outra actividade sexual não desejada», no ponto 7.2; e «se o/a inquirido/a realizou uma actividade sexual não desejada por ter receio do que o actual parceiro ou um parceiro anterior (...) pudesse fazer», no ponto 7.4;

- Dados que, em determinadas condições, podem revelar a origem racial ou étnica: «país de nascimento da mãe»; «país de nascimento do pai» (perguntas complementares à do «país de nascimento»), no ponto 5; e «língua utilizada para a entrevista», no ponto 6;
- Dados relativos a suspeitas, infracções ou condenações penais: «experiência de criminalidade por tipos de crime; criminalidade doméstica; crimes não convencionais», a par de uma longa lista de «dados específicos sobre o crime», nos pontos 1 e 2.

30. O artigo 8.º, n.ºs 2 a 4, da Directiva 95/46/CE e o artigo 10.º, n.ºs 2 a 4, do Regulamento (CE) n.º 45/2001 contêm excepções à proibição de tratar estas categorias de dados. Ao caso em apreço, poderiam ser aplicáveis o artigo 8.º, n.º 4, da Directiva 95/46/CE e o artigo 10.º, n.º 4, do Regulamento (CE) n.º 45/2001, que permitem o tratamento de dados deste tipo por «importantes motivos de interesse público». Contudo, esta excepção é prevista sob reserva das «garantias adequadas» e «quando a lei dispuser expressamente» nesse sentido ⁽¹⁾.
31. No que respeita a este último requisito, a AEPD entende que um regulamento adoptado pelo processo legislativo ordinário, conforme previsto no artigo 338.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, constituirá uma base jurídica adequada para o tratamento.
32. Contudo, os «importantes motivos de interesse público» que justificam a recolha, a transmissão e a divulgação destes dados pormenorizados e sensíveis não estão suficientemente aclarados na proposta. Nos termos do seu artigo 1.º, a proposta visa estabelecer «um quadro para o desenvolvimento, a produção e a difusão de estatísticas europeias comparáveis em matéria de segurança face à criminalidade». Todavia, embora forneçam explicações sobre o contexto político pertinente, a exposição dos motivos e o preâmbulo não explicitam os fins específicos ou os objectivos políticos que se pretende atingir com estas estatísticas. Com efeito, estes são apenas parcialmente referidos na ficha financeira legislativa anexa à proposta ⁽²⁾.
33. Nestas circunstâncias, a AEPD recomenda que sejam claramente enunciados no preâmbulo da proposta os «importantes motivos de interesse público» que justificam o tratamento, a exemplo do que foi feito noutros regulamentos que requerem o tratamento de dados relativos à saúde ⁽³⁾ e que estabelecem estatísticas europeias ⁽⁴⁾. Tal é igualmente importante para avaliar a necessidade de tratar categorias pormenorizadas de dados sensíveis, que podem ser excessivos e podem não ser considerados pertinentes, se a finalidade não for claramente enunciada.

⁽¹⁾ Artigo 8.º, n.º 4, da Directiva 95/46/CE e artigo 10.º, n.º 4, do Regulamento (CE) n.º 45/2001.

⁽²⁾ O ponto 1.4.3 da ficha financeira legislativa refere que um dos «resultados (...) esperados» da proposta é «uma base estatística para apoiar a formulação de políticas que promovam a segurança e a prevenção da criminalidade» (p. 24 da proposta) e, de acordo com o ponto 1.5.2, o «valor acrescentado da intervenção da União Europeia» é a «comparabilidade dos resultados em matéria de segurança face à criminalidade a nível da UE, o que contribuirá para a elaboração de políticas com base em dados concretos».

⁽³⁾ O considerando 23 do Regulamento (UE) n.º 1235/2010 relativo à farmacovigilância, afirma que «o propósito de proteger a saúde pública constitui um interesse público fundamental e, por conseguinte, o processamento de dados pessoais pode justificar-se se os dados de saúde identificáveis só forem tratados quando estritamente necessário e apenas quando as partes envolvidas avaliarem esta necessidade em cada uma das fases do processo de farmacovigilância» [Regulamento (UE) n.º 1235/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Dezembro de 2010, que altera, no que diz respeito à farmacovigilância dos medicamentos para uso humano, o Regulamento (CE) n.º 726/2004 que estabelece procedimentos comunitários de autorização e de fiscalização de medicamentos para uso humano e veterinário e que institui uma Agência Europeia de Medicamentos, e o Regulamento (CE) n.º 1394/2007 relativo a medicamentos de terapia avançada (JO L 348 de 31.12.2010, p. 1)].

⁽⁴⁾ O considerando 12 do Regulamento (CE) n.º 1338/2008 (*op. cit.*) afirma que «as necessidades estatísticas resultantes da acção comunitária no domínio da saúde pública, das estratégias nacionais para o desenvolvimento de cuidados de saúde de elevada qualidade, acessíveis e sustentáveis e da estratégia comunitária de saúde e segurança no trabalho, assim como as necessidades relacionadas com os indicadores estruturais, com os indicadores de desenvolvimento sustentável e com os ECHI e outros grupos de indicadores que é preciso desenvolver para o acompanhamento das acções políticas e das estratégias comunitárias e nacionais nos domínios da saúde pública e da saúde e segurança no trabalho, são de interesse público substancial».

II.5. Garantias de segurança e anonimização

34. No que respeita à necessidade de «garantias adequadas», a AEPD toma nota das referências ao Regulamento (CE) n.º 223/2009, ao Regulamento (CE) n.º 831/2002 e ao Código de Prática das Estatísticas Europeias ⁽¹⁾, que prevê a protecção dos dados confidenciais. Contudo, conforme já foi referido pela AEPD ⁽²⁾, o facto de os dados directa ou indirectamente relacionados com pessoas singulares identificáveis serem considerados confidenciais e como tal tratados não garante, por si só, que o seu tratamento seja plenamente conforme à legislação em matéria de protecção de dados. Neste sentido, a AEPD congratula-se com as referências à Directiva 95/46/CE e ao Regulamento (CE) n.º 45/2001 no preâmbulo da proposta.
35. Não obstante, tendo em conta o carácter sensível dos dados a tratar e o facto de os fins estatísticos poderem ser alcançados com recurso a dados anonimizados ⁽³⁾, a AEPD sublinha que os dados devem ser logo que possível anonimizados, na aceção da Directiva 95/46/CE e do Regulamento (CE) n.º 45/2001 ⁽⁴⁾. No caso de, devido ao nível de pormenor necessário para o inquérito, não poder ser garantida a total anonimização dos microdados antes da transmissão ao Eurostat ou antes da concessão de acesso aos investigadores e se tal for devidamente justificado, a proposta deve, no mínimo, procurar garantir a anonimização na aceção do Regulamento (CE) n.º 831/2002 (minimização dos riscos de identificação).
36. Os dados confidenciais, que, neste caso, são dados sensíveis, apenas devem ser tratados se necessário, ou seja, se não for possível alcançar os mesmos objectivos científicos com microdados que tenham sido anonimizados na aceção da Directiva 95/46/CE e do Regulamento (CE) n.º 45/2001 ou em relação aos quais os riscos de identificação tenham sido minimizados na aceção do Regulamento (CE) n.º 831/2002. Os dados divulgados publicamente devem, em todo o caso, ter sido anonimizados na aceção da Directiva 95/46/CE, do Regulamento (CE) n.º 45/2001 e do artigo 19.º do Regulamento (CE) n.º 223/2009.
37. Até à sua anonimização na aceção da Directiva 95/46/CE e do Regulamento (CE) n.º 45/2001, os dados têm de ser objecto das medidas técnicas e organizacionais adequadas para assegurar a sua confidencialidade e segurança, conforme previsto nos artigos 16.º e 17.º da Directiva 95/46/CE e nos artigos 21.º e 22.º do Regulamento (CE) n.º 45/2001. Essas medidas devem ter em conta os riscos que o tratamento apresenta e o carácter sensível dos dados a proteger.
38. Acresce que o artigo 27.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 45/2001 estipula que «as operações de tratamento que possam apresentar riscos específicos para os direitos e liberdades das pessoas em causa, devido à sua natureza, âmbito ou finalidade, são sujeitas a controlo prévio pela Autoridade Europeia para a protecção de dados». O artigo 27.º, n.º 2, do mesmo regulamento especifica que o tratamento de dados relativos à «saúde», a «suspeitas», a «infracções» e a «condenações penais» apresenta esses riscos, pelo que deve ser sujeito a controlo prévio.
39. Dado que incide em dados pessoais relacionados com estas categorias, o tratamento pelo Eurostat é sujeito a controlo prévio ⁽⁵⁾. Em consequência, no âmbito de um procedimento de controlo prévio, a AEPD pode formular orientações complementares e recomendações específicas respeitantes ao cumprimento das regras de protecção de dados.

⁽¹⁾ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a independência, a integridade e a responsabilidade das autoridades estatísticas nacionais e comunitárias, COM(2005) 217 final (JO C 172 de 12.7.2005, p. 22).

⁽²⁾ Pareceres supramencionados da AEPD sobre estatísticas.

⁽³⁾ De acordo com a acta da reunião de 29 de Outubro de 2010 do Comité Consultivo Europeu da Estatística (ESAC), «aparentemente, existe um mal-entendido persistente em relação ao conceito de dados confidenciais; os investigadores académicos estão interessados em microdados anonimizados, não procuram ter acesso a dados confidenciais. Assim, o que se pretende é a difusão de dados anonimizados de nível individual». (Acta da 6.ª reunião do ESAC, de 29.10.2010, p. 3, disponível em: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/esac/documents/6th%20ESAC_Minutes.pdf último acesso em 17.8.2011).

⁽⁴⁾ Ver pontos 15 e 16 do presente parecer.

⁽⁵⁾ Importa notar que o tratamento de dados efectuado pelos Estados-Membros pode igualmente ser sujeito a controlo prévio por parte das autoridades nacionais ou regionais de protecção de dados, ao abrigo da legislação nacional em matéria de protecção de dados adoptada em conformidade com o artigo 20.º da Directiva 95/46/CE.

40. Por último, o artigo 8.º, n.º 2, da proposta estipula que as regras práticas do sistema de codificação de dados e do intercâmbio de microdados serão adoptadas por meio de actos de execução. A AEPD receberia, com agrado, um pedido de consulta sobre estas regras práticas.

II.6. Informações a fornecer às pessoas em causa

41. A AEPD lembra que, dado que os Estados-Membros recolhem directamente os dados fornecidos pelos inquiridos, é aplicável o artigo 10.º da Directiva 95/46/CE. Em consequência, as pessoas em causa têm de ser informadas, pelo menos, acerca do carácter voluntário do inquérito e da possibilidade de se recusarem a responder a uma ou mais perguntas, das finalidades do tratamento a que os dados se destinam, da identidade do responsável pelo tratamento, do facto de os dados serem transmitidos ao Eurostat, que poderá facultá-los a investigadores, e do seu direito de acesso aos dados e de rectificação, bloqueio e apagamento dos mesmos, salvo se o tratamento for abrangido por uma das derrogações a estes direitos previstas nas legislações nacionais em matéria de protecção de dados.

III. CONCLUSÕES

42. A importância do desenvolvimento, produção e divulgação de dados estatísticos tem sido reiteradamente reconhecida pela AEPD. Não obstante, a AEPD está apreensiva em relação ao tratamento de dados sensíveis deste inquérito específico e à possibilidade de identificação de vítimas e agressores de actos de violência física e sexual. Em consequência, a AEPD recomenda, nomeadamente, o seguinte:

- A descrição das variáveis «identificação do inquirido» e «quem foi o autor da ocorrência» deve ser alterada de modo a evitar a desnecessária identificação *directa* das pessoas em causa. Além disso, para evitar igualmente a identificação *indirecta*, a AEPD recomenda que, logo que possível, os microdados sejam anonimizados, na acepção do considerando 26 da Directiva 95/46/CE e do considerando 8 do Regulamento (CE) n.º 45/2001 (sem possibilidade de identificação, tendo em conta o conjunto dos meios susceptíveis de serem razoavelmente utilizados);
- Na eventualidade de, devido ao nível de pormenor requerido pelo inquérito, a anonimização dos microdados, na acepção da Directiva 95/46/CE e do Regulamento (CE) n.º 45/2001, não poder ser garantida antes da transmissão ao Eurostat ou antes da concessão de acesso aos investigadores, podem ser tratados os dados que estejam anonimizados na acepção do Regulamento (CE) n.º 831/2002 (minimização dos riscos de identificação);
- Os dados confidenciais apenas devem ser tratados se tal for estritamente necessário, ou seja, se não for possível alcançar os mesmos objectivos com microdados anónimos e se a necessidade do seu tratamento estiver claramente justificada na proposta;
- Nestes casos, os «importantes motivos de interesse público» que justificam o tratamento de dados sensíveis devem ser clarificados e especificados no texto da proposta. Importa igualmente assegurar que todas as categorias de dados pessoais a recolher e tratar são importantes e que os dados não são excessivos para o fim em vista. Os dados divulgados publicamente devem, em todo o caso, ter sido anonimizados na acepção da Directiva 95/46/CE, do Regulamento (CE) n.º 45/2001 e do artigo 19.º do Regulamento (CE) n.º 223/2009;
- Até à sua anonimização na acepção da Directiva 95/46/CE e do Regulamento (CE) n.º 45/2001, devem ser tomadas as medidas técnicas e organizacionais adequadas para assegurar a confidencialidade e a segurança dos dados pessoais tratados, conforme previsto nos artigos 16.º e 17.º da Directiva 95/46/CE e nos artigos 21.º e 22.º do Regulamento (CE) n.º 45/2001, tendo em conta os riscos que o tratamento apresenta e o carácter sensível dos dados a proteger. Além disso, o tratamento será sujeito a controlo prévio por parte da AEPD;
- A AEPD lembra que as pessoas em causa têm de ser devidamente informadas antes da recolha dos seus dados, em conformidade com as legislações nacionais em matéria de protecção de dados;

- Por último, a AEPD congratular-se-ia com um pedido de consulta respeitante à revisão do Regulamento (CE) n.º 831/2002 e às regras práticas do sistema de codificação de dados e do intercâmbio de microdados, que serão adoptadas por meio de actos de execução.

Feito em Bruxelas, em 19 de Setembro de 2011.

Giovanni BUTTARELLI
*Autoridade Adjunta Europeia para a Protecção
de Dados*
