

I

(Resoluções, recomendações e pareceres)

PARECERES

AUTORIDADE EUROPEIA PARA A PROTEÇÃO DE DADOS

Parecer da Autoridade Europeia para a Proteção de Dados sobre a proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2006/126/CE do Parlamento Europeu e do Conselho no respeitante às cartas de condução que incluem as funcionalidades de um cartão de condutor

(2012/C 139/01)

A AUTORIDADE EUROPEIA PARA A PROTEÇÃO DE DADOS,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o seu artigo 16.º,

Tendo em conta a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, nomeadamente os seus artigos 7.º e 8.º,

Tendo em conta a Diretiva 95/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de outubro de 1995, relativa à proteção 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 proteção 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 seu artigo 28.º, n.º 2,

ADOTOU O SEGUINTE PARECER

I. INTRODUÇÃO

1. Em 11 de novembro de 2011, a Comissão adotou uma proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2006/126/CE do Parlamento Europeu e do Conselho no respeitante às cartas de condução que incluem as funcionalidades de um cartão de condutor (adiante designada «a proposta») ⁽³⁾.
2. A proposta é uma das medidas avançadas pela Comissão na sua comunicação intitulada «Tacógrafo digital: roteiro das futuras atividades» ⁽⁴⁾ tendo em vista a intensificação da utilização dos tacógrafos digitais na União Europeia. Esta proposta complementa a proposta de Regulamento relativo à introdução de um aparelho de controlo no domínio dos transportes rodoviários que altera o Regulamento (CEE) n.º 3821/85, adotada pela Comissão em 19 de julho de 2011 (adiante designada «proposta de Regulamento relativo à introdução de um aparelho de controlo no domínio dos transportes rodoviários») ⁽⁵⁾, sobre a qual a AEPD emitiu parecer em 5 de outubro de 2011 ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ JO L 281 de 23.11.1995, p. 31.

⁽²⁾ JO L 8 de 12.1.2001, p. 1.

⁽³⁾ COM(2011) 710 final.

⁽⁴⁾ COM(2011) 454 final.

⁽⁵⁾ Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CEE) n.º 3821/85 do Conselho relativo à introdução de um aparelho de controlo no domínio dos transportes rodoviários e o Regulamento (CE) n.º 561/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho [COM(2011) 451 final].

⁽⁶⁾ Disponível no sítio web da AEPD, em: http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2011/11-10-05_Tachographs_PT.pdf

I.1. Consulta da AEPD

3. A proposta foi enviada à AEPD para consulta em 11 de novembro de 2011, em conformidade com o artigo 28.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 45/2001.
4. A AEPD lamenta que não lhe tenha sido dada a oportunidade de, a título informal, apresentar observações à Comissão antes da adoção da proposta. A AEPD recomenda que seja feita menção da presente consulta no preâmbulo da proposta.

I.2. Contexto geral

5. A proposta estabelece a base jurídica e as modalidades da fusão do cartão de condutor profissional com a carta de condução, garantindo assim a aplicabilidade do artigo 27.º da proposta de Regulamento relativo à introdução de um aparelho de controlo no domínio dos transportes rodoviários, que enuncia o princípio da fusão. O artigo 27.º dessa proposta determina que, a partir de 19 de janeiro de 2018, os cartões de condutor são incorporados nas cartas de condução e emitidos, renovados, trocados e substituídos em conformidade com as disposições da Diretiva 2006/126/CE.
6. O cartão de condutor ⁽⁷⁾ é um componente do sistema tacográfico instituído pelo Regulamento (CEE) n.º 3821/85. É atribuído aos condutores profissionais e permite a identificação do seu titular pelo aparelho de controlo. Permite igualmente o registo de dados relativos à atividade do condutor, para eventual controlo ulterior. O cartão contém um determinado número de dados — especificados no anexo I (B) do Regulamento (CEE) n.º 3821/85 —, incluindo informações sobre a carta de condução; esse anexo vai, porém, ser revisto após a adoção da proposta de Regulamento relativo à introdução de um aparelho de controlo no domínio dos transportes rodoviários, para ser adaptado à evolução tecnológica.
7. A fusão do cartão de condutor profissional com a carta de condução foi a solução encontrada pela Comissão, na sequência de uma consulta às partes interessadas e de uma avaliação de impacto ⁽⁸⁾, para reduzir quer a ocorrência de fraudes, quer os encargos administrativos e os custos associados à emissão desses documentos. A proposta tem como objetivo permitir a «coexistência das duas funções reunidas num único documento, ou seja, uma carta de condução que inclui as funcionalidades de um cartão de condutor» ⁽⁹⁾.

I.3. Questões relativas à proteção de dados suscitadas pela proposta

8. Conforme foi salientado pela AEPD no seu parecer sobre a proposta de Regulamento relativo à introdução de um aparelho de controlo no domínio dos transportes rodoviários ⁽¹⁰⁾, a pretendida fusão do cartão de condutor com a carta de condução pode reduzir o grau de proteção de que atualmente gozam os dados dos condutores.
9. Tendo em conta a quantidade de informação que pode registar sobre a atividade e o paradeiro dos condutores (data, hora, distância, geolocalização, velocidade, etc.), o cartão de condutor é mais do que um mero cartão de identificação que atesta o facto de o seu titular ser condutor profissional. É mais intrusivo do ponto de vista da proteção de dados, já que se destina a controlar o cumprimento das regras sociais do transporte rodoviário por parte do seu titular.
10. É, pois, fundamental que o tratamento de dados efetuado no âmbito da utilização das cartas de condução com cartão de condutor incorporado respeite o quadro jurídico da UE em matéria de proteção de dados, que resulta dos artigos 7.º e 8.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, do artigo 16.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e da Diretiva 95/46/CE ⁽¹¹⁾.
11. No presente parecer, a AEPD centrará a sua análise em duas questões fundamentais: (i) se está ou não suficientemente demonstrado que a fusão da carta de condução com o cartão de condutor é necessária para alcançar os objetivos pretendidos, dadas as implicações dessa fusão em matéria de direito à privacidade, e (ii) se há ou não garantias suficientes de que o tratamento dos dados dos condutores num cartão único respeita o princípio da proporcionalidade.

⁽⁷⁾ De acordo com o artigo 1.º, alínea t), do anexo I (B) do Regulamento (CEE) n.º 3821/85, o «cartão de condutor» é um «cartão tacográfico atribuído pelas autoridades de um Estado-Membro a um determinado condutor. Este cartão identifica o condutor e permite a memorização dos dados relativos às suas atividades».

⁽⁸⁾ Note-se que o impacto na privacidade não foi avaliado.

⁽⁹⁾ Ver «Exposição de motivos», COM(2011) 710 final, página 3.

⁽¹⁰⁾ Ver nota de pé-de-página 6.

⁽¹¹⁾ Diretiva 95/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de outubro de 1995, relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados (JO L 281 de 23.11.1995, p. 31).

II. ANÁLISE DA PROPOSTA

II.1. A integração dos cartões de condutor nas cartas de condução é necessária?

12. A integração dos cartões de condutor profissional nas cartas de condução suscita algumas preocupações no que respeita à privacidade e à proteção de dados. Em primeiro lugar, a AEPD faz notar que a necessidade da integração do cartão de condutor na carta de condução não foi suficientemente demonstrada. Na exposição de motivos da proposta, a Comissão afirma que se trata de «uma solução» que ajudará a combater a fraude e a utilização indevida dos cartões de condutor, mas não demonstra que a fusão era a melhor opção do ponto de vista da proteção dos dados por não ser possível recorrer a meios menos intrusivos.
13. Deve igualmente ser tido em conta que a fusão dos dois documentos — com que se pretende atingir dois objetivos inteiramente distintos — contraria o princípio da limitação das finalidades estabelecido no artigo 6.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva 95/46/CE. O cartão de condutor é mais do que um mero cartão de identificação que atesta o facto de o seu titular ser condutor profissional, uma vez que também serve para controlar o cumprimento das regras sociais do transporte rodoviário pelo condutor. A própria Comissão reconhece a existência de «duas funções reunidas num único documento, ou seja, uma carta de condução que inclui as funcionalidades de um cartão de condutor» ⁽¹²⁾.
14. As modalidades da fusão também apresentam riscos específicos — e ainda não abordados — em matéria de privacidade e de proteção de dados. Tendo em conta as finalidades do tratamento de dados, a necessidade e a proporcionalidade da obrigação de os Estados-Membros incorporarem uma micropastilha nas novas cartas de condução integradas a atribuir aos condutores, consignada no artigo 1.º da proposta, são duvidosas. O impacto no tratamento de dados resultante da fusão dos dois documentos e da utilização de uma micropastilha na nova carta de condução integrada deve ser cuidadosamente avaliado. Por conseguinte, a AEPD recomenda que a integração do cartão de condutor na carta de condução deve ficar prevista para depois da realização de uma avaliação de impacto em matéria de privacidade e segurança. O artigo 1.º da proposta deverá mencionar claramente esse facto.
15. Ainda não há informação suficiente sobre o modo como a fusão dos documentos de condução dos condutores profissionais vai ser concretizada, nem sobre se a nova carta de condução integrada incluirá ou não informações sobre as aptidões do titular no que respeita à condução de veículos de uso privado. Se for esse o caso, é necessário criar mecanismos transparentes que restrinjam o acesso a cada secção do cartão apenas a quem esteja devidamente autorizado. A AEPD também está preocupada com a possibilidade de os Estados-Membros aproveitarem o ensejo para alargar a utilização de micropastilhas a todas as cartas de condução, incluindo as de uso privado. A opção pela utilização desta tecnologia em documentos de identidade relacionados com as aptidões de condução tem impacto na privacidade e na proteção dos dados pessoais, dependendo sobretudo do tipo e da quantidade que pode ser armazenada, pelo que as escolhas nesta matéria não devem ser determinadas por motivações de ordem técnica. A decisão deve ser objeto de um debate público transparente e ficar dependente da criação de salvaguardas legais que garantam a privacidade e a proteção dos dados pessoais.
16. Além disso, a AEPD salienta que a utilização dos dados dos condutores também deve ser cuidadosamente analisada no contexto mais vasto dos sistemas de transporte inteligentes e em relação à possibilidade da sua reutilização em combinação com informações recolhidas por outros sistemas instalados nos veículos (eCall, eToll e/ou outros). A AEPD insta o legislador a ter em devida conta os princípios da limitação das finalidades, da necessidade e da proporcionalidade ao elaborar as futuras propostas legislativas relativas à utilização e ulterior tratamento de dados de condutores no âmbito dos sistemas de transporte inteligentes.

II.2. Proporcionalidade do tratamento de dados de condutores profissionais

17. Ainda que a necessidade da fusão dos dois documentos estivesse provada, o tratamento de dados pessoais no cartão único teria, em qualquer caso, de respeitar todos os princípios e regras da proteção de dados estabelecidos na Diretiva 95/46/CE, nomeadamente o princípio da proporcionalidade.

⁽¹²⁾ Ver «Exposição de motivos», COM(2011) 710 final, página 3.

18. A AEPD faz notar que a Diretiva 2006/126/CE contém apenas uma simples referência às «regras relativas à proteção de dados» no seu artigo 1.º, n.º 2, sem as especificar, pelo que recomenda que fique expressamente referido num artigo específico da proposta que o tratamento de dados relacionado com as cartas de condução será efetuado de acordo com as regras nacionais de aplicação da Diretiva 95/46/CE. Importa sublinhar que o tratamento de dados relacionado com as cartas de condução inclui não apenas o tratamento dos dados registados na micropastilha, mas também outros tipos de tratamento de dados referentes ao próprio cartão, que ocorrem, por exemplo, quer no processo de emissão ou no controlo da validade das cartas de condução, quer nos controlos levados a cabo pelas autoridades competentes para fiscalizar a observância das regras sociais do transporte rodoviário.
19. Quanto às particularidades do tratamento de dados, é afirmado no considerando 2 da proposta que «as cartas de condução e os cartões de condutor são, em termos de conceção e do conjunto de campos de dados que contêm, praticamente idênticos». Esta afirmação é enganosa por duas razões: em primeiro lugar, ainda não se sabe exatamente que campos de dados serão incluídos no cartão do condutor; em segundo lugar, é presumível que sejam mais do que os definidos para a carta de condução, porque o cartão do condutor serve para controlar o comportamento do condutor, de modo a garantir o cumprimento das regras sociais do transporte rodoviário.
20. Embora as categorias dos dados contidos na carta de condução estejam clara e detalhadamente enumeradas no anexo I da Diretiva 2006/126/CE⁽¹³⁾, a Comissão ainda não definiu as especificações dos dados a armazenar na micropastilha da carta de condução. Ainda não ficou claro, por exemplo, se a micropastilha pode ou não conter dados biométricos (impressões digitais, iriscopia ou outros). Além disso, como a AEPD salientou no seu parecer sobre a proposta de Regulamento relativo à introdução de um aparelho de controlo no domínio dos transportes rodoviários⁽¹⁴⁾, os detalhes relativos ao tratamento de dados no cartão de condutor também ainda não foram definidos com segurança, uma vez que dependem da revisão dos anexos do Regulamento (CEE) n.º 3821/85 sobre os tacógrafos, que só será iniciada depois da adoção da proposta de alteração desse regulamento. Assim sendo, torna-se difícil, nesta fase, apurar com segurança suficiente se o tratamento de dados previsto respeita ou não o princípio da proporcionalidade.
21. Quanto ao previsível volume de dados que contêm informações sobre os condutores e que serão armazenados na micropastilha, o artigo 1.º da proposta menciona apenas os dados de identificação do cartão de condutor a que se refere o anexo I (B), secção IV, ponto 5.2, do Regulamento (CEE) n.º 3821/85, enquanto, por seu lado, o artigo 7.º-A da proposta determina que a carta de condução deve incorporar «as funcionalidades necessárias, de modo a poder ser igualmente utilizada como cartão de condutor». Para ser utilizada como cartão de condutor, a carta de condução terá de incorporar todos os campos de dados definidos para esse cartão, e não apenas os dados de identificação do cartão. Esses dados conterão muito mais informação do que a carta de condução, nomeadamente os dados sobre a atividade do condutor (data, início e termo da viagem, distância percorrida, dados de geolocalização, hora, velocidade, etc.).
22. A AEPD salienta a necessidade da adoção de uma abordagem coerente na explanação de medidas em dois instrumentos jurídicos distintos relativos às cartas de condução com cartão de condutor incorporado — a proposta de Regulamento relativo à introdução de um aparelho de controlo no domínio dos transportes rodoviários e a proposta de alteração da Diretiva relativa à carta de condução —, por forma a garantir que a conceção geral do tratamento de dados respeita o direito à privacidade e os princípios relativos à proteção de dados, nomeadamente o da proporcionalidade, e oferece garantias suficientes no que respeita à proteção de dados e a uma ponderação adequada dos direitos das pessoas envolvidas.
23. A AEPD recomenda, em particular, que seja elaborada uma lista detalhada dos dados a registar no cartão integrado baseada num critério de necessidade. A proposta deve explicitar o modo como as pessoas envolvidas podem exercer o seu direito de acesso à informação sobre o tratamento dos dados e aos seus dados, e o seu direito de oposição, em conformidade com o disposto nos artigos 10.º, 11.º, 12.º e 14.º da Diretiva 95/46/CE. Salienta também que o tratamento de dados estará sujeito a revisão adequada a efetuar pelas autoridades competentes em matéria de proteção de dados e nos termos do direito interno de cada país.

⁽¹³⁾ Incluem, principalmente, a identidade e a data de nascimento do condutor, o local de emissão e a entidade responsável, o tipo de veículo a que a carta se refere, e eventuais restrições aplicáveis.

⁽¹⁴⁾ Ver nota de pé-de-página 6, página 1.

24. A AEPD sublinha ainda que é necessário explicitar os objetivos e as circunstâncias que justificam a autorização de acesso aos dados, e a quem essa autorização pode ser concedida. Deve ficar claro que o acesso aos dados contidos na micropastilha será permitido apenas para fins oficiais e claramente definidos, com exclusão de todos os outros (comerciais ou não comerciais). Além disso, a proposta deve especificar claramente a quem pode ser facultado o acesso, que dados contidos na micropastilha podem ser consultados (carta de condução profissional, dados do condutor, carta de condução não profissional) e em que circunstâncias o podem ser (por exemplo, que tipo de acesso aos dados de um condutor que não está a trabalhar por motivo de férias ou de doença?), dado que a combinação dos dois instrumentos jurídicos gera incertezas a este respeito.
25. Por último, quanto aos registos das cartas de condução roubadas, extraviadas ou que apresentem defeitos e que incorporam um cartão de condutor (artigo 7.º-C da Proposta), é necessário especificar os dados ou categorias de dados que devem ser conservados. Na definição desses dados devem ser observados os princípios da proporcionalidade e da minimização de dados. Além disso, é necessário indicar quais são as autoridades competentes para manter o registo desses dados.

III. CONCLUSÃO

26. A AEPD mantém algumas dúvidas quanto à necessidade e à proporcionalidade — que têm de ser demonstradas — da fusão das cartas de condução com os cartões de condutor prevista na proposta. Por conseguinte, considera que deve ser ponderado o recurso a meios menos intrusivos para alcançar o mesmo objetivo de combater a fraude e reduzir custos no que respeita aos condutores profissionais do sector dos transportes rodoviários.
27. A AEPD recomenda, em particular, que:
- seja introduzido na proposta um artigo específico que refira expressamente a legislação em matéria de proteção de dados, nomeadamente a Diretiva 95/46/CE,
 - fique estabelecido no artigo 1.º da proposta que a integração do cartão de condutor na carta de condução e a utilização da micropastilha só serão concretizadas depois da realização de uma avaliação de impacto em matéria de privacidade e segurança,
 - seja adotada uma abordagem coerente na explanação de medidas em dois instrumentos jurídicos distintos relativos às cartas de condução com cartão de condutor incorporado — a proposta de Regulamento relativo à introdução de um aparelho de controlo no domínio dos transportes rodoviários e a proposta de alteração da Diretiva relativa à carta de condução —, a fim de que a conceção geral do tratamento de dados respeite o direito à privacidade e os princípios relativos à proteção de dados, nomeadamente o da proporcionalidade, e proporcione garantias suficientes no que respeita à proteção de dados e a uma ponderação adequada dos direitos das pessoas envolvidas,
 - sejam especificados com mais clareza e pormenor, e com base num critério de necessidade, os dados ou categorias de dados a armazenar na micropastilha, entre os quais deverão contar-se os fixados na versão revista do anexo I (B) do Regulamento (CEE) n.º 3821/85 e os especificados pela Comissão relativamente à micropastilha das cartas de condução. A definição dos dados tratados e armazenados na micropastilha deve respeitar os princípios da proporcionalidade e da minimização de dados,
 - seja explicitado a quem, em que circunstâncias e a que categorias de dados pode ser facultado acesso,
 - fique claramente indicado no artigo 7.º-C a quem compete manter os registos das cartas de condução roubadas, extraviadas ou que apresentem defeitos e que incorporam um cartão de condutor, e que, de acordo com os princípios da proporcionalidade e da minimização de dados, apenas devem ser conservados os dados estritamente necessários para o fim em vista.

Feito em Bruxelas, em 17 de fevereiro de 2012.

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