

I

(Resoluções, recomendações e pareceres)

PARECERES

AUTORIDADE EUROPEIA PARA A PROTECÇÃO DE DADOS

Parecer da Autoridade Europeia para a Protecção de Dados sobre o Livro Verde da Comissão sobre a execução eficaz das decisões judiciais na União Europeia: transparência do património dos devedores — COM(2008) 128 final

(2009/C 20/01)

A AUTORIDADE EUROPEIA PARA A PROTECÇÃO DE DADOS,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Europeia, designadamente o artigo 286.º,

Tendo em conta a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, designadamente 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 e, nomeadamente, o artigo 41.º,

Tendo em conta o pedido de parecer nos termos do n.º 2 do artigo 28.º do Regulamento (CE) n.º 45/2001, recebido em 10 de Março de 2008 da Comissão Europeia,

EMITIU O SEGUINTE PARECER:

I. INTRODUÇÃO

Consulta à AEPD

1. Antes de aprovar o Livro Verde, a Comissão consultou informalmente a AEPD sobre o projecto de texto, facto apreciado pela AEPD visto que assim teve a oportunidade de fazer algumas sugestões relativamente ao projecto antes da sua aprovação pela Comissão.

2. Como já foi dito no documento de orientação política, «A AEPD enquanto conselheira das instituições comunitárias», a AEPD não se limita a dar parecer sobre propostas formais, mas pode igualmente reagir em relação aos documentos que as precedem, tais como comunicações ou consultas, que servem de base para as opções políticas feitas nas propostas legislativas ⁽¹⁾. Assim, no caso presente, a AEPD foi consultada pela Comissão por carta datada de 6 de Março de 2008.

3. Na mesma data, a Comissão lançou uma consulta pública, convidando os interessados a apresentarem as suas observações até 30 de Setembro de 2008. O presente parecer deve ser visto como complemento desta consulta pública. Nos termos do n.º 2 do artigo 28.º do Regulamento (CE) n.º 45/2001, a AEPD está disponível para se pronunciar a título informal sobre projectos de propostas elaboradas com base neste livro verde e espera ser consultada relativamente a qualquer proposta legislativa aprovada.

Contexto do livro verde e conteúdo essencial do parecer

4. O livro verde incide sobre possíveis medidas a nível da UE susceptíveis de serem tomadas para «aumentar a transparência da situação patrimonial dos devedores e reforçar o direito de os credores obterem informações, embora respeitando os princípios da protecção da vida privada do devedor», de acordo com a Directiva 95/46/CE. O livro verde analisa pormenorizadamente a situação actual, bem como um amplo leque de opções possíveis para alcançar estes objectivos.

⁽¹⁾ Documento de orientação política «A AEPD enquanto conselheira das instituições comunitárias sobre propostas legislativas e documentos conexos», de 18 de Março de 2005, pode ser consultado no sítio Internet da AEPD: www.edps.europa.eu

5. Nesta perspectiva, o presente parecer destina-se principalmente a fornecer orientações relacionadas com questões de protecção de dados que podem levantar-se em torno das iniciativas legislativas que possam vir a ser tomadas com base neste livro verde.
6. Antes de mais, recorda-se que a AEPD já emitiu alguns pareceres sobre propostas muito semelhantes ao presente projecto de livro verde, nomeadamente nos domínios das obrigações alimentares ⁽¹⁾ e da coordenação dos sistemas de segurança social ⁽²⁾.
7. Todas estas iniciativas têm muitos elementos em comum: promover e gerir a circulação de dados pessoais com vista a acautelar melhor os direitos dos cidadãos no espaço de liberdade, segurança e justiça; lidar com diferentes sistemas jurídicos e autoridades nacionais competentes; assegurar que a circulação de dados pessoais se processe de acordo com a legislação pertinente em matéria de protecção de dados, garantindo deste modo não só os direitos fundamentais dos cidadãos à protecção de dados, mas também a qualidade dos dados utilizados nos sistemas previstos.
8. Nesta perspectiva, a AEPD entende que algumas das observações feitas nos pareceres acima referidos, como as que vêm indicadas em seguida, poderão ser pertinentes e úteis também no caso presente.
11. Neste contexto, a AEPD regista que o recurso ao consentimento enquanto fundamento jurídico parece ter um âmbito muito limitado uma vez que é pouco provável que o devedor dê o seu consentimento ao tratamento dos seus dados pessoais para assegurar a transparência do seu património numa perspectiva de execução. Prever, pelo contrário, uma obrigação legal específica, a nível da UE ou ao nível nacional, imposta às autoridades responsáveis pela aplicação da lei de tratar os dados pessoais dos devedores não só constituiria um fundamento jurídico adequado nos termos da alínea c) do artigo 7.º como também poderia facilitar a disponibilidade efectiva e uniforme desses dados, sob reserva de garantias claras de protecção de dados. Em alternativa, poderá ser elaborada uma disposição específica para a execução de uma missão de interesse público nos termos da alínea e) do artigo 7.º da directiva.
12. Por conseguinte, a AEPD recomenda que os actos legislativos que eventualmente vierem a ser adoptadas com base no livro verde devem assegurar que o tratamento de dados pessoais levado a cabo por todas as autoridades responsáveis pela aplicação da lei se baseie claramente em pelo menos um dos fundamentos enunciados no artigo 7.º da Directiva 95/46/CE ⁽³⁾.

II. COMENTÁRIOS FUNDAMENTAIS

Diferenças entre os sistemas jurídicos dos Estados-Membros e fundamentos jurídicos para o tratamento de dados pessoais

9. Em primeiro lugar, importa sublinhar que no domínio da transparência do património dos devedores, tal como se reconhece no livro verde, os sistemas que existem actualmente nos Estados-Membros são muito heterogéneos, tanto no que respeita às autoridades responsáveis pela aplicação da lei (que podem incluir autoridades públicas e profissionais privados qualificados) como no que respeita às regras essenciais. Uma vez que o livro verde não prevê a harmonização destes aspectos, estas diferenças devem ser tidas em conta já que as autoridades de aplicação da lei, que desempenham as funções de controladores de dados, podem ser muito diferentes.
10. Nos termos da Directiva 95/46/CE, os controladores de dados podem tratar dados pessoais apenas com o consentimento da pessoa em causa ou com outra base legítima, como seja o cumprimento de uma obrigação jurídica ou o desempenho de funções de interesse público ou no exercício da autoridade pública [alíneas a), c) e e) do artigo 7.º da directiva].
11. A proporcionalidade é um conceito importante a ter em conta neste contexto, assegurando nomeadamente que as informações pessoais sobre devedores não sejam excessivas relativamente à dívida e que sejam conservadas apenas pelo tempo necessário à finalidade para a qual foram recolhidas ou tratadas ulteriormente ⁽⁴⁾.
12. Por conseguinte, a AEPD congratula-se com a última frase do capítulo 4.b que, referindo-se à necessidade de se respeitar o princípio da proporcionalidade na declaração do devedor, estipula que deviam excluir-se «da declaração todas as informações não necessárias para efeitos do objectivo em causa. Uma solução que obrigue o devedor a revelar antecipadamente todo o seu património protegeria menos a vida privada do que uma solução em que o devedor é obrigado a declarar apenas as informações necessárias, quando determinadas condições estão preenchidas». Neste contexto, importa igualmente assegurar que o acesso aos dados dos devedores seja proporcionado aos fins pretendidos e sujeito a limites específicos. Esta questão já é referida na última frase do capítulo 4.c do livro verde que estipula que, a fim de evitar a coacção indevida do devedor, a possível declaração patrimonial futura podia proibir a publicação da declaração patrimonial do devedor num registo acessível ao público. A AEPD observa que esta

⁽¹⁾ Parecer da Autoridade Europeia para a protecção de dados, de 16 de Maio de 2006, sobre a proposta de regulamento do Conselho relativo à competência, à lei aplicável, ao reconhecimento, à execução das decisões e à cooperação em matéria de obrigações alimentares (JO C 242 de 7.10.2006, p. 20).

⁽²⁾ Parecer Autoridade Europeia para a protecção de dados, de 6 de Março de 2007, sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece as modalidades de aplicação do Regulamento (CE) n.º 883/2004 relativo à coordenação dos sistemas de segurança social [COM(2006) 16 final] (JO C 91 de 26.4.2007, p. 15).

Proporcionalidade

⁽³⁾ Ver igualmente o parecer da AEPD sobre obrigações alimentares, pontos 14 a 18 e o parecer da AEPD sobre a coordenação dos sistemas de segurança social, pontos 27 a 33.

⁽⁴⁾ Ver igualmente o parecer da AEPD sobre obrigações alimentares, pontos 45 a 49 e o parecer da AEPD sobre a coordenação dos sistemas de segurança social, pontos 21 a 36.

afirmação geral requer especial atenção e especificações suplementares quando são elaboradas propostas relativas a uma possível lista europeia de devedores.

15. Nesta perspectiva, a AEPD recomenda que o princípio da proporcionalidade seja devidamente tido em conta não só no que respeita aos elementos de dados a revelar pelos devedores, mas também tendo em conta outros aspectos como o período de tempo durante o qual os dados são armazenados e revelados, as entidades que têm acesso aos dados, bem como as modalidades de divulgação.

Limitação das finalidades

16. Outra questão pertinente prende-se com o princípio da limitação de finalidades, que estipula que os dados devem ser recolhidos para finalidades determinadas, explícitas e legítimas, e que não serão posteriormente tratados de forma incompatível com essas finalidades [alínea b) do n.º 1 do artigo 6.º da Directiva 95/46/CE]. Por conseguinte, a definição completa e exacta das finalidades para as quais os dados pessoais do devedor são tratadas é um elemento essencial de qualquer proposta relativa à transparência do património dos devedores.

17. Isto significa, por exemplo, o que aliás já é brevemente mencionado na nota de pé-de-página (26) do projecto de livro verde, que as informações sobre o devedor obtidas para efeitos de cobrança de créditos não devem ser utilizadas para outros fins que não a execução do crédito do credor.

18. Todavia, poderão ser necessárias excepções ao princípio da limitação das finalidades. Por exemplo, no caso de uma iniciativa legislativa que preveja a recolha por parte das autoridades de aplicação da lei (por exemplo, autoridades fiscais ou da segurança social) de dados de terceiros colhidos inicialmente para efeitos que não a cobrança de créditos, como no caso dos registos civis, bem como os registos fiscais ou da segurança social (mencionados no ponto II.2 do livro verde). Além disso, poderá também suceder quando os dados tratados para efeitos de cobrança de um crédito sejam necessários para outros fins, por exemplo no caso de uma investigação fiscal ou acção penal.

19. Estes casos devem ser tratados à luz do artigo 13.º da Directiva 95/46/CE que admite algumas excepções possíveis ao princípio da limitação das finalidades. Poderão nomeadamente justificar uma derrogação neste contexto, a alínea a) do n.º 1 do artigo 13.º para a repressão de infracções penais, a alínea e) para questões fiscais, a alínea f) para o exercício da autoridade pública, ou a alínea g) para a

protecção dos direitos e liberdades de outros. Estas possibilidades já foram utilizadas em situações semelhantes a nível nacional ou da UE, como refere o livro verde relativamente ao acesso aos registos fiscais e da segurança social e à cooperação entre as autoridades fiscais nacionais ⁽¹⁾. Nalguns casos, foram dadas garantias suplementares como o controlo judicial ou a supervisão pública.

20. Não obstante, o artigo 13.º da Directiva 95/46/CE estipula que essas excepções devem ser necessárias e baseadas em medidas legislativas quer a nível nacional quer comunitário. Neste contexto, seria desejável que as propostas que vierem a ser elaboradas com base no livro verde assegurem que o tratamento de dados pessoais inicialmente recolhidos para fins que não a cobrança de créditos sejam explícita e claramente baseado em medidas legislativas. Além disso, o legislador pode decidir se deve referir especificamente nas medidas legislativas baseadas no livro verde as condições em que os dados recolhidos para assegurar a transparência do património dos devedores podem ser tratados para finalidades diferentes.

21. Nesta perspectiva, a AEPD recomenda que todas as eventuais medidas relativas à transparência do património dos devedores obedeçam ao princípio da limitação das finalidades e que quaisquer excepções necessárias satisfaçam as condições estabelecidas no artigo 13.º da Directiva 95/46/CE ⁽²⁾.

Informação dos devedores, direitos da pessoa em causa e medidas de segurança

22. Para além das medidas acima referidas, as iniciativas que vierem a ser tomadas com base no livro verde devem igualmente atender devidamente aos seguintes aspectos:

— nos termos da secção IV da Directiva 95/46/CE, é essencial informar devidamente as pessoas em causa do tratamento dos seus dados pessoais e dos seus direitos. Isto significa nomeadamente que os devedores devem receber informações adequadas independentemente do facto de os dados pessoais terem sido recolhidos directamente junto deles ou indirectamente de terceiros,

— devem ser garantidos os direitos de acesso e rectificação da pessoa em causa, nos termos do artigo 12.º da Directiva 95/46/CE, bem como o direito de oposição ao tratamento por razões imperiosas e legítimas de acordo com o artigo 14.º. Nesta perspectiva, poderiam ser ponderadas medidas que facilitem a utilização desses direitos num contexto transfronteiras ⁽³⁾,

⁽¹⁾ Ver páginas 7 a 8 do livro verde.

⁽²⁾ Ver igualmente o parecer da AEPD sobre obrigações alimentares, pontos 14 a 1 e o parecer da AEPD sobre a coordenação dos sistemas de segurança social, pontos 18 a 20.

⁽³⁾ Ver por exemplo o parecer da AEPD relativo à coordenação dos sistemas de segurança social, pontos 36 a 38, bem como artigo 6.º da proposta da Comissão de decisão-quadro do Conselho relativa à organização e ao conteúdo do intercâmbio de informações extraídas do registo criminal entre os Estados-Membros [COM(2005) 690 final].

- poderão ser previstas, de acordo com o artigo 17.º da Directiva 95/46/CE, medidas técnicas e organizativas a fim de garantir um nível adequado de segurança na transmissão de informações entre autoridades responsáveis pela aplicação da lei e o acesso a essas informações. A segurança do sistema deve ser tomada em consideração logo aquando da definição da arquitectura do sistema de intercâmbio de informações.

III. CONCLUSÃO

23. A AEPD congratula-se com o livro verde e o amplo processo de consulta de que foi objecto e recomenda que:

- os actos legislativos que eventualmente vierem a ser adoptadas com base no livro verde assegurem que o tratamento de dados pessoais levado a cabo por todas as autoridades responsáveis pela aplicação da lei se baseie claramente em pelo menos um dos fundamentos enunciados no artigo 7.º da Directiva 95/46/CE, e mais concretamente nas alíneas c) e/ou e),
- o princípio da proporcionalidade seja devidamente tido em conta não só no que respeita aos elementos de dados a revelar pelos devedores, mas também tendo em conta outros aspectos como o período de tempo

durante o qual os dados são armazenados e revelados, as entidades que têm acesso aos dados, bem como as modalidades de divulgação,

- todas as eventuais medidas relativas à transparência do património dos devedores obedeçam ao princípio da limitação das finalidades e que quaisquer excepções necessárias satisfaçam as condições estabelecidas no artigo 13.º da Directiva 95/46/CE,
 - os aspectos relativos à comunicação de informações aos devedores, aos direitos das pessoas em causa e à segurança do tratamento sejam devidamente tidos em conta.
24. Nos termos do n.º 2 do artigo 28.º do Regulamento (CE) n.º 45/2001, a AEPD está disponível para se pronunciar a título informal sobre projectos de propostas resultantes deste livro verde e espera ser consultada relativamente a qualquer proposta legislativa que vier a ser aprovada.

Feito em Bruxelas, em 22 de Setembro de 2008.

Peter HUSTINX

Autoridade Europeia para a Protecção de Dados