

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 sobre a comercialização e utilização de precursores de explosivos

(2011/C 101/01)

A AUTORIDADE EUROPEIA PARA A PROTECÇÃO DE DADOS,

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

Tendo em conta a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e, nomeadamente, os seus 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 pedido de parecer apresentado nos termos do artigo 28.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 45/2001 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⁾,

ADOPTOU O SEGUINTE PARECER:

I. INTRODUÇÃO

1. Em 20 de Setembro de 2010, a Comissão Europeia adoptou uma proposta de Regulamento sobre a comercialização e utilização de precursores de explosivos ⁽³⁾ (a seguir designada «a proposta»). Em 11 de Novembro de 2010, a proposta, tal como adoptada pela Comissão, foi enviada à AEPD para consulta, em conformidade com o artigo 28.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 45/2001. A AEPD congratula-se com o facto de ter sido consultada pela Comissão e de ser feita referência a essa consulta nos considerandos da proposta.

⁽¹⁾ JO L 281 de 23.11.1995, p. 31.

⁽²⁾ JO L 8 de 12.1.2001, p. 1.

⁽³⁾ COM(2010) 473.

2. O principal objectivo das medidas propostas é reduzir os riscos de ataques levados a cabo por terroristas ou outros criminosos com engenhos explosivos caseiros. Para este efeito, o regulamento limita o acesso das pessoas em geral a determinados produtos químicos que possam ser utilizados como precursores de explosivos caseiros. Além disso, a proposta sujeita a venda desses produtos a um controlo mais rigoroso através da comunicação de transacções suspeitas e de furtos.
3. No presente parecer, a AEPD chama a atenção dos legisladores para várias questões pertinentes em matéria de protecção de dados e formula recomendações para garantir o direito fundamental à protecção dos dados pessoais.

II. ANÁLISE DA PROPOSTA E QUESTÕES PERTINENTES EM MATÉRIA DE PROTECÇÃO DE DADOS**1. Medidas propostas pela Comissão**

4. A proposta incide sobre os problemas da utilização ilícita de determinados produtos químicos, amplamente disponíveis no mercado e ao alcance do grande público, como precursores de explosivos caseiros. Os artigos 4.º e 5.º da proposta tratam da proibição da venda ao público em geral, a qual é combinada com um regime de concessão de licenças e com a exigência de registo de todas as transacções licenciadas. O artigo 6.º exige que os operadores económicos comuniquem as transacções suspeitas e os furtos. Por último, o artigo 7.º aborda a necessidade de protecção de dados.

Artigos 4.º e 5.º: Proibição da venda, concessão de licenças e registo das transacções

5. Passará a ser proibida a venda ao público de determinados produtos químicos acima de certos limiares de concentração. Só será permitido vender esses produtos em concentrações superiores a utilizadores que possam provar uma necessidade legítima para a sua utilização.

6. O âmbito da proibição limita-se a uma pequena lista de substâncias químicas e suas misturas (ver anexo I da proposta) e à venda dessas substâncias ao público em geral. As restrições não são aplicáveis a utilizadores profissionais ou em transacções entre empresas. Além disso, a venda ao público das substâncias incluídas nessa lista é limitada apenas acima de determinados níveis de concentração e elas podem continuar a ser adquiridas mediante a apresentação de uma licença concedida por uma entidade pública (que certifique a utilização legítima). Por último, é aplicável uma excepção aos agricultores, que podem adquirir nitrato de amónio para utilização como adubos sem para isso necessitarem de uma licença, independentemente dos limiares de concentração.
7. Também são necessárias licenças sempre que se pretenda importar substâncias incluídas nessa lista para a União Europeia.
8. Os operadores económicos que coloquem uma substância ou mistura à disposição do titular de uma licença têm o dever de verificar a licença apresentada e de manter um registo da transacção.
9. Cada Estado-Membro é obrigado a adoptar as normas aplicáveis à concessão das licenças. A autoridade competente do Estado-Membro deve recusar-se a conceder a licença ao requerente se existirem motivos razoáveis para duvidar da licitude da utilização declarada. As licenças emitidas são válidas em todos os Estados-Membros. A Comissão pode elaborar orientações sobre as especificações técnicas das licenças, a fim de contribuir para o seu reconhecimento mútuo.

Artigo 6.º: Comunicação de transacções suspeitas e de furtos

10. A venda de uma gama mais ampla de produtos químicos que suscitam preocupação (os incluídos no anexo II, complementarmente aos que constam do anexo I, já sujeitos à exigência de licenciamento) será objecto de comunicação em caso de transacções suspeitas e de furtos.
11. A proposta exige que cada Estado-Membro designe um ponto de contacto nacional (com um número de telefone e endereço electrónico bem claros) para a comunicação de transacções suspeitas e de furtos. Os operadores económicos são obrigados a comunicar sem demora quaisquer transacções suspeitas e furtos, mencionando, se possível, a identidade do cliente.
12. A Comissão deve elaborar e actualizar orientações destinadas a auxiliar os operadores económicos a reconhecerem e notificarem transacções suspeitas. As orientações incluirão também actualizações regulares de uma lista de substâncias adicionais, não incluídas no anexo I nem no anexo II, relativamente às quais se incentiva a comunicação voluntária de transacções suspeitas e de furtos.

Artigo 7.º: Protecção de dados

13. O considerando 11 e o artigo 7.º exigem que o tratamento de dados pessoais efectuado ao abrigo do regulamento respeite sempre a legislação da UE em matéria de protecção de dados, nomeadamente a Directiva 95/46/CE ⁽⁴⁾, e as normas nacionais de aplicação dessa directiva. A proposta não contém outras disposições relativas à protecção de dados.

2. São necessárias mais disposições específicas para proteger adequadamente os dados pessoais

14. A comunicação de transacções suspeitas e de furtos e o regime de concessão de licenças e de registo previstos no regulamento implicam o tratamento de dados pessoais. Ambos implicam — pelo menos até certo ponto — uma interferência no direito à privacidade e à protecção dos dados pessoais, exigindo, por isso, garantias adequadas.
15. A AEPD congratula-se por a proposta conter uma disposição específica (artigo 7.º) sobre a protecção de dados. Dito isto, esta disposição única — e muito geral — prevista na proposta é insuficiente para responder adequadamente às preocupações em matéria de protecção de dados suscitadas pelas medidas propostas. Além disso, os artigos pertinentes da proposta (artigo 4.º, 5.º e 6.º) também não descrevem de forma suficientemente pormenorizada as especificidades das operações de tratamento de dados previstas.
16. A título de exemplo, no que respeita à concessão de licenças, o regulamento exige que os operadores económicos mantenham um registo das transacções licenciadas, sem especificar, todavia, que dados pessoais esses registos devem conter, por quanto tempo deverão ser conservados, a quem podem ser revelados e em que condições. Além disso, também não se especifica que dados serão recolhidos aquando do tratamento dos pedidos de licenças.
17. Quanto à exigência de comunicar as transacções suspeitas e os furtos, a proposta estabelece uma obrigação de comunicação, sem especificar, todavia, o que constitui uma transacção suspeita, que dados pessoais devem ser comunicados, por quanto tempo as informações comunicadas devem ser conservadas, a quem podem ser reveladas e em que condições. Além disso, não dá quaisquer outras informações sobre os «pontos de contacto nacionais» a designar, nem sobre uma eventual base de dados que estes pontos de contacto possam estabelecer para os seus Estados-Membros, ou sobre uma base de dados que possa vir a ser estabelecida a nível da UE.
18. Do ponto de vista da protecção de dados, a recolha de dados sobre as transacções suspeitas é a questão mais sensível da proposta. As disposições pertinentes devem ser clarificadas de modo a assegurar que o tratamento de dados se mantém proporcionado e a evitar abusos. Para o efeito, devem especificar-se claramente as condições de tratamento dos dados e aplicar-se garantias adequadas.

⁽⁴⁾ Citada na nota de rodapé 1.

19. É importante salientar que os dados não devem ser utilizados para qualquer outro fim para além da luta contra o terrorismo (e outros crimes que envolvam a má utilização de produtos químicos para produzir engenhos explosivos caseiros). Os dados também não devem ser conservados durante longos períodos, sobretudo se o número de destinatários potenciais ou reais for grande e/ou se forem utilizados para prospecção de dados. Este aspecto torna-se ainda mais importante nos casos em que é possível demonstrar que a suspeita inicial carecia de fundamento. Nesses casos, tem de haver uma justificação específica para prolongar a conservação. A título ilustrativo, a AEPD menciona, neste contexto, a decisão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem no processo de S e Marper contra o Reino Unido (2008) ⁽⁵⁾, segundo o qual a conservação prolongada do ADN de pessoas sem antecedentes criminais violava o seu direito à privacidade, consagrado no artigo 8.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

20. Por estas razões, a AEPD recomenda que os artigos 5.º, 6.º e 7.º da proposta contendam disposições adicionais, mais específicas, que respondam adequadamente a estas preocupações. Serão a seguir apresentadas algumas recomendações específicas.

21. Além disso, também se deve considerar se é possível estabelecer disposições específicas e mais pormenorizadas numa decisão de execução da Comissão em conformidade com os artigos 10.º, 11.º e 12.º da proposta, para abordar outras questões de protecção de dados a nível prático.

22. Por último, a AEPD recomenda também que as orientações da Comissão sobre as transacções suspeitas e as especificações técnicas das licenças incluam disposições mais específicas em matéria de tratamento e de protecção de dados. Tanto as orientações como uma eventual decisão de execução no domínio da protecção de dados devem ser adoptadas após consulta da AEPD e — sempre que esteja em causa a execução a nível nacional — do Grupo de Trabalho de Protecção de Dados do Artigo 29.º. O próprio regulamento deve prevê-lo claramente e enumerar especificamente as principais questões a abordar nas orientações/decisão de execução.

3. Recomendações respeitantes à concessão de licenças e ao registo de transacções

3.1. Recomendações relativas ao artigo 5.º da proposta

Período máximo de conservação e categorias de dados recolhidos

23. A AEPD recomenda que o artigo 5.º do regulamento deve especificar um prazo máximo de conservação (*prima facie*, não superior a dois anos), bem como as categorias de dados pessoais a registar (que não excedam o nome, o número da licença e os artigos adquiridos). Estas recomendações decorrem do princípio da necessidade e proporcionalidade: a recolha e a conservação de dados pessoais de-

vem ser limitadas ao estritamente necessário para os fins em vista (ver artigo 6.º, alíneas c) e e), da Directiva 95/46/CE). Se essas especificações forem deixadas ao direito ou à prática nacionais, é provável que isso conduza a incertezas desnecessárias e a um tratamento, na prática, desigual de situações semelhantes.

Proibição da recolha de «certas categorias específicas de dados»

24. Além disso, o artigo 5.º do regulamento também deve proibir expressamente — em relação ao processo de concessão de licenças — a recolha e o tratamento de «certas categorias específicas de dados» (definidas no artigo 8.º da Directiva 95/46/CE), tais como, nomeadamente, dados pessoais que revelem a origem racial ou étnica, as opiniões políticas, as convicções religiosas ou filosóficas.

25. Essa proibição também deverá contribuir para assegurar que os requerentes não sejam tratados de forma discriminatória em virtude, por exemplo, da sua raça, nacionalidade, filiação política ou religião. Neste contexto, a AEPD salienta que a garantia de um nível elevado de protecção de dados também é uma forma de contribuir para o combate ao racismo, à xenofobia e à discriminação, o qual pode contribuir, por seu turno, para prevenir a radicalização e o recrutamento para fins terroristas.

3.2. Recomendações relativas às orientações/decisão de execução

Dados recolhidos durante o processo de concessão de licenças

26. O regulamento dispõe que os pedidos de licença devem ser recusados se existirem motivos razoáveis para duvidar da licitude da utilização declarada. Neste aspecto, será útil que as orientações ou a decisão de execução especifiquem os dados que podem ser recolhidos pelas autoridades de licenciamento no âmbito do pedido de licença.

Limitação das finalidades

27. As orientações ou a decisão de execução devem prever que os registos apenas sejam revelados a autoridades competentes para a aplicação da lei que estejam a investigar actividades terroristas ou outras suspeitas de utilização criminosa de precursores de explosivos. As informações não devem ser utilizadas para quaisquer outros fins (ver artigo 6.º, alínea b), da Directiva 95/46/CE).

Fornecimento de informações às pessoas em causa sobre o registo de transacções (e sobre a comunicação de transacções suspeitas)

28. A AEPD recomenda ainda que se especifique nas orientações ou na decisão de execução que a autoridade de licenciamento — que é a mais bem posicionada para transmitir esse aviso directamente às pessoas em causa — deve informar os titulares das licenças que as suas aquisições serão registadas e poderão ser objecto de comunicação caso sejam consideradas «suspeitas» (ver artigos 10.º e 11.º da Directiva 95/46/CE).

⁽⁵⁾ S. e Marper contra Reino Unido (4 de Dezembro de 2008) (recursos n.ºs 30562/04 e 30566/04).

4. Recomendações respeitantes à comunicação de transacções suspeitas e de furtos

4.1. Recomendações relativas ao artigo 6.º da proposta

29. A AEPD recomenda que o papel e a natureza dos pontos de contacto nacionais sejam clarificados na proposta. A avaliação de impacto refere, no n.º 6.33, a possibilidade de esses pontos de contacto poderem ser não só «autoridades policiais» mas também «associações». Os documentos legislativos não fornecem mais informações a este respeito. Esta questão deve ser clarificada, em especial, no artigo 6.º, n.º 2, da proposta. Em princípio, os dados devem ficar na posse das autoridades policiais e, se isso não acontecer, as respectivas razões devem ser justificadas de forma muito clara.
30. Além disso, o artigo 6.º do regulamento deve especificar os dados pessoais a registar (que não excedam o nome, o número da licença, os artigos adquiridos e os motivos da suspeita). Estas recomendações decorrem do princípio da necessidade e proporcionalidade: a recolha de dados pessoais deve ser limitada ao estritamente necessário para os fins em vista (ver artigo 6.º, alínea c), da Directiva 95/46/CE). Neste contexto, são aplicáveis considerações semelhantes às expressas no n.º 23.
31. O artigo 6.º do regulamento também deve proibir expressamente — em relação ao procedimento de comunicação — a recolha e o tratamento de «certas categorias específicas de dados» (definidas no artigo 8.º da Directiva 95/46/CE) tais como, nomeadamente, dados pessoais que revelem a origem racial ou étnica, as opiniões políticas, as convicções religiosas ou filosóficas (ver também n.ºs 24 e 25).
32. Por último, o artigo 6.º deve estabelecer um período máximo de conservação dos dados, tendo em conta as finalidades do seu armazenamento. A AEPD recomenda que — a menos que uma transacção suspeita ou um furto tenha conduzido a uma investigação específica e esta ainda esteja em curso — todas as transacções suspeitas e os furtos comunicados devem ser eliminados da base de dados no fim de um prazo estabelecido (*prima facie*, o mais tardar dois anos a contar da data de comunicação). Esta medida deverá contribuir para assegurar que, nos casos em que a suspeita não foi confirmada (ou mesmo objecto de investigação posterior), as pessoas inocentes não ficam incluídas numa «lista negra» e «sob suspeita» durante um período excessivamente longo (ver artigo 6.º, alínea e), da Directiva 95/46/CE). Em qualquer caso, devem evitar-se divergências excessivas nesta matéria a nível nacional.
33. Esta limitação é igualmente necessária para garantir o princípio da qualidade dos dados (ver artigo 6.º, alínea d), da Directiva 95/46/CE), bem como outros princípios jurídicos importantes, como a presunção de inocência. Assim, não só as pessoas poderão ser mais adequadamente protegidas, como se permitirá também que a aplicação da lei se concentre mais eficazmente nos casos de maior gravidade, em que é provável que a suspeita venha a confirmar-se.

4.2. Recomendações relativas às orientações/decisão de execução

Devem definir-se critérios para as transacções suspeitas

34. A proposta não define o que se entende por transacção «suspeita». Contudo, o artigo 6.º, n.º 6, alínea a), da proposta prevê que a Comissão «elabora e actualiza orientações» e fornece informações sobre «o modo de reconhecer e notificar transacções suspeitas».
35. A AEPD congratula-se por a proposta exigir que a Comissão elabore orientações. Estas devem ser suficientemente claras e concretas, evitando uma interpretação demasiado extensiva, a fim de minimizar a comunicação de dados pessoais às autoridades policiais e prevenir as práticas arbitrárias e discriminatórias, por exemplo, em virtude da raça, nacionalidade, filiação política ou religião.

Limitação das finalidades, confidencialidade, segurança e acesso

36. As orientações/normas de execução devem prever ainda a segurança e a confidencialidade das informações e que estas só sejam reveladas a autoridades competentes para a aplicação da lei que estejam a investigar actividades terroristas ou outras suspeitas de utilização criminosa de precursores de explosivos. As informações não devem ser utilizadas para outros fins, por exemplo, para as autoridades fiscais ou da imigração investigarem questões que não estejam relacionadas com essas actividades.
37. As orientações/decisão de execução devem especificar complementarmente quem deve ter acesso aos dados recebidos (e armazenados) pelos pontos de contacto nacionais. O acesso e a divulgação dos dados devem ser estritamente limitados à necessidade de informação. A publicação de uma lista de possíveis destinatários também deve ser considerada.

Direitos de acesso das pessoas em causa

38. As orientações/decisão de execução devem prever os direitos de acesso das pessoas em causa, incluindo, se for caso disso, a possibilidade de rectificar ou apagar os seus dados (ver artigos 12.º a 14.º da Directiva 95/46/CE). A existência deste direito — ou de eventuais excepções ao mesmo nos termos do artigo 13.º — pode ter implicações importantes. Por exemplo, nos termos das regras gerais aplicáveis, a pessoa em causa também tem o direito de saber se a sua transacção foi comunicada como sendo suspeita. No entanto, a (eventual) utilização deste direito poderia impedir o vendedor de precursores de explosivos de comunicar as transacções suspeitas do comprador. Consequentemente, quaisquer excepções devem ser claramente justificadas e especificamente estabelecidas, de preferência no regulamento, ou em qualquer caso, nas orientações/decisão de execução. Também deve ser previsto um mecanismo de recurso, com o envolvimento dos pontos de contacto nacionais.

5. Observações complementares

Revisão periódica da eficácia

39. A AEPD congratula-se com o facto de o artigo 16.º da proposta prever uma revisão do regulamento [5 anos após a adopção]. Na verdade, a AEPD entende que os novos instrumentos devem comprovar, em revisões periódicas, que continuam a constituir um meio eficaz de luta contra o terrorismo (e outras actividades criminosas). A AEPD recomenda que o regulamento preveja especificamente que, nessas revisões, a eficácia do regulamento, bem como os seus efeitos sobre os direitos fundamentais, incluindo a protecção de dados, devem ser igualmente tomados em consideração.

III. CONCLUSÕES

40. A AEPD recomenda que se adicionem à proposta outras disposições, mais específicas, que respondam adequadamente às preocupações em matéria de protecção de dados. Além disso, as orientações da Comissão relativas às transacções suspeitas e às especificações técnicas das licenças — bem como uma decisão de execução relativa à protecção de dados que venha a ser tomada — também devem incluir disposições mais específicas sobre o tratamento e a protecção de dados. As orientações (e a eventual decisão de execução) devem ser adoptadas após consulta da AEPD e — se for caso disso — do Grupo de Trabalho do artigo 29.º com representantes das autoridades de protecção de dados dos Estados-Membros.
41. O artigo 5.º do regulamento deve especificar um prazo máximo de conservação (*prima facie*, não superior a dois anos) para as transacções registadas, bem como as categorias de dados pessoais a registar (que não excedam o nome, o número da licença e os artigos adquiridos). O tratamento de certas categorias específicas de dados deve ser expressamente proibido.

42. O papel e a natureza dos pontos de contacto devem ser clarificados no artigo 6.º da proposta. Esta disposição também deve especificar um prazo máximo de conservação para os dados comunicados sobre as transacções suspeitas (*prima facie*, não superior a dois anos), bem como para os dados pessoais a registar (que não excedam o nome, o número da licença, os artigos adquiridos e os motivos da suspeita). O tratamento de certas categorias específicas de dados deve ser expressamente proibido.
43. Além disso, as orientações/decisão de execução devem especificar os dados que podem ser recolhidos pelas autoridades de licenciamento no âmbito do pedido de licença e limitar claramente as finalidades para as quais os dados podem ser utilizados. Devem aplicar-se também disposições semelhantes aos registos de transacções suspeitas. As orientações/decisão de execução devem especificar que a autoridade de licenciamento tem de informar os titulares de licenças que as suas aquisições serão registadas e poderão ser objecto de comunicação caso sejam consideradas «suspeitas». Devem especificar igualmente quem terá acesso aos dados recebidos (e armazenados) pelos pontos de contacto nacionais. O acesso e a divulgação dos dados devem ser estritamente limitados à necessidade de informação. Devem atribuir ainda direitos de acesso adequados às pessoas em causa, estabelecendo e justificando claramente eventuais excepções.
44. A eficácia das medidas previstas deve ser periodicamente revista, tomando-se também em consideração o seu impacto na privacidade.

Feito em Bruxelas, em 15 de Dezembro de 2010.

Peter HUSTINX

Supervisor Europeu para a Protecção de Dados