



**10936/03/PT
WP 83**

**Parecer 7/2003 sobre a reutilização da informação do sector público
e protecção dos dados pessoais**

- Estabelecer um equilíbrio-

Adoptado em 12 de Dezembro de 2003

O Grupo de Trabalho foi instituído pelo artigo 29.º da Directiva 95/46/CE. É um órgão europeu independente, com carácter consultivo em matéria de protecção de dados e privacidade. As suas atribuições são definidas no artigo 30.º da Directiva 95/46/CE e no artigo 14.º da Directiva 97/66/CE.

O secretariado é assegurado pela Direcção E (Serviços, Propriedade Intelectual e Industrial, Meios de Comunicação Social e Protecção de Dados) da Comissão Europeia, DG Mercado Interno, B-1049 Bruxelas, Bélgica, Gabinete C100-6/136.

Sítio Web: www.europa.eu.int/comm/privacy

O GRUPO DE PROTECÇÃO DAS PESSOAS NO QUE DIZ RESPEITO AO TRATAMENTO DE DADOS PESSOAIS

Instituído pela Directiva 95/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 24 de Outubro de 1995¹

Tendo em conta o artigo 29.º e o n.º 1, alínea a), e o n.º 3 do artigo 30.º da referida directiva,

Tendo em conta o seu regulamento interno e, em particular, os seus artigos 12.º e 14.º,

ADOPTOU O PRESENTE PARECER:

I. Introdução

A Comissão Europeia adoptou, em Junho de 2002, uma proposta de directiva relativa à reutilização e exploração comercial de documentos do sector público². O Parlamento Europeu votou esta directiva em segunda leitura, em 25 de Setembro de 2003, e o Conselho aceitou formalmente as alterações votadas pelo Parlamento em 27 de Outubro³. O objectivo da directiva é conseguir uma harmonização mínima das regras aplicáveis à reutilização da informação do sector público na União Europeia, por forma a assegurar condições equitativas para todos. Esta informação é considerada um importante activo económico, uma vez que constitui a matéria-prima de novos produtos e serviços digitais e é uma fonte fundamental de dados para o comércio electrónico.

Os dados a reutilizar a que esta directiva se refere são, por exemplo, informação geográfica, sobre empresas, turismo, tráfego ou educação. Os dados pessoais não são, assim, o objectivo principal, embora a sua reutilização também possa vir a ser pedida. A este respeito, a directiva pretende ser neutra, isto é, não afecta o nível de harmonização das regras de protecção de dados tal como estabelecido na Directiva 95/46/CE, como é referido explicitamente num artigo e num considerando da directiva proposta⁴. Daqui se infere que a directiva sobre protecção de dados é completamente aplicável sempre que se solicita a reutilização de dados pessoais na acepção dessa directiva.

¹ Jornal Oficial L 281 de 23.11.1995, p. 31, disponível para consulta em: http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/dataprot/index.htm

² Proposta de directiva relativa à reutilização e exploração comercial de documentos do sector público, (COM (2002) 207 final)

³ A directiva encontra-se actualmente em processo de assinatura, devendo a publicação no Jornal Oficial ser feita em Dezembro.

⁴ O n.º 4 do artigo 1.º estipula que: «A presente directiva não modifica, nem de modo algum afecta o nível de protecção dos indivíduos relativamente ao processamento de dados pessoais nos termos das disposições de direito nacional e comunitário, nem altera, em particular, as obrigações e direitos estabelecidos na Directiva 95/46/CE.»

O considerando 19 estipula que: «A presente directiva deve ser aplicada e executada no pleno cumprimento dos princípios relativos à protecção de dados pessoais, nos termos da 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».

Posição comum adoptada pelo Conselho em 26 de Maio de 2003.

De acordo com o artigo 30.º da Directiva 95/46/CE, o Grupo de Trabalho pode emitir recomendações sobre todas as matérias relacionadas com a protecção de dados pessoais na Comunidade. O grupo já emitiu o Parecer 3/99 sobre o mesmo tema e o Parecer 5/2001 sobre um tema correlacionado⁵.

O objectivo do presente documento é explicar o significado que assume neste contexto o conceito de total aplicabilidade avançado pela directiva sobre protecção de dados e prestar orientação sobre a melhor forma de estabelecer um equilíbrio entre protecção de dados e reutilização de informação do sector público, em complemento dos dois pareceres já citados.

II Aspectos relevantes da directiva sobre protecção de dados

1. Aspectos gerais

É importante sublinhar a diferença que existe entre os conceitos de acesso a dados pessoais nos termos da directiva sobre protecção de dados, de acesso a documentos do sector público no âmbito da legislação sobre liberdade de informação e de disponibilização de informação do sector público que contém dados pessoais para efeitos de reutilização.

Embora a directiva sobre protecção de dados garanta, como parte do direito fundamental à protecção dos dados, o direito de acesso da pessoa em causa aos seus próprios dados, o objectivo da legislação sobre a liberdade de informação é garantir transparência, abertura e responsabilização das pessoas que, em consequência, não precisam de justificar os seus pedidos de informação. Regra geral, a informação é utilizada para fins privados e não comerciais. A directiva sobre protecção de dados reconhece que o princípio do direito de acesso do público aos documentos oficiais pode ser tido em consideração aquando da implementação dos princípios nela estabelecidos⁶. O legislador determinou, neste caso, que existe uma obrigação geral de comunicação, sujeita a determinadas condições e excepções, como as habituais excepções por razões de protecção da privacidade. Nesses casos, a finalidade para a qual os dados serão reutilizados não terá que ser um aspecto a considerar. Deve referir-se que a directiva sobre a reutilização da informação do sector público assenta nos regimes de acesso existentes nos Estados-Membros e não altera as regras nacionais de acesso aos documentos. Não se aplica nos casos, previstos nos respectivos regimes de acesso, em que cidadãos ou empresas, ao abrigo do regime de acesso pertinente, apenas possam obter determinado documento se comprovarem o seu particular interesse⁷.

Uma das reutilizações de dados pessoais possíveis prevista na directiva relativa à reutilização, contrariamente aos dois casos anteriormente mencionados, é a destinada a efeitos comerciais, representando, dessa forma, um activo económico para as empresas e carecendo dos aspectos relacionados com os direitos humanos e a transparência.

⁵ Parecer 3/99 relativo a Informação do sector público e protecção de dados pessoais – Contributo para a consulta iniciada pela Comissão Europeia sobre o Livro Verde intitulado «Informação do sector público: um recurso fundamental para a Europa», COM (1998) 585; Parecer 5/2001 sobre o Relatório Especial ao Parlamento Europeu do Provedor de Justiça Europeu na sequência do projecto de recomendação dirigido à Comissão Europeia no âmbito da queixa 713/98/IJH. As instituições comunitárias terão igualmente que procurar encontrar um equilíbrio entre a sua obrigação de transparência, como definido no Regulamento (CE) n.º 1049/2001, e a protecção dos dados pessoais, em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 45/2001.

⁶ Ver considerando 72 da directiva sobre protecção de dados.

⁷ Ver considerando 9 da directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à reutilização de informações do sector público.

A distinção, embora por vezes difícil de efectuar na prática, pode ter consequências em termos da aplicação dos princípios estabelecidos na directiva sobre protecção de dados. O presente documento pretende dar orientação neste último caso exclusivamente, no que toca ao acesso a dados pessoais para efeitos de reutilização.

2. O quadro da protecção de dados

Esta parte do documento trata do quadro aplicável em matéria de protecção de dados que os organismos do sector público terão que observar quando for solicitada a comunicação de dados pessoais para efeitos de reutilização.

A directiva sobre protecção de dados só se aplica neste contexto se a informação detida pelo sector público contiver dados pessoais. Dada a definição pouco específica da directiva⁸, muitos documentos do sector público poderão envolver dados pessoais. A proposta de directiva menciona como exemplo de documentos que podem ser reutilizados, informações sobre geografia, empresas, tráfego, ou dados estatísticos agregados. A informação detida pelo sector público que contém dados pessoais pode ser encontrada, por exemplo, em registos da população, comerciais, automóveis ou sobre créditos, bem como informação de carácter médico, laboral ou da segurança social. Antes de mais, para evitar a comunicação de dados pessoais, a possibilidade deve ser excluída sempre que a finalidade da reutilização possa ser alcançada com a comunicação de dados pessoais anónimos, de forma tal que a pessoa em causa deixe de ser identificável.

O Grupo de Trabalho relembra que a directiva sobre protecção de dados se aplica aos dados pessoais tornados públicos⁹.

Na perspectiva da directiva sobre protecção de dados, a comunicação a terceiros de dados pessoais obtidos e detidos por organismos do sector público deve ser considerada como uma operação de tratamento de dados pessoais, uma vez que a definição de tratamento inclui a *comunicação por transmissão*, com a consequência de que as condições materiais a que deve obedecer o tratamento de dados pessoais terão que ser observadas. Deve notar-se que a reutilização pode ser consequência de um pedido específico a uma autoridade do sector público para que comunique determinada informação, pode resultar de um contrato, ou do uso da informação tornada pública ou acessível através da Internet, como é o caso de certos registos públicos. Neste último caso, o Grupo de Trabalho sublinha a necessidade de apresentar garantias técnicas para limitar ou estruturar o acesso de forma a evitar operações de tratamento ilegal, por exemplo, descargas de grandes quantidades de dados. Quanto a este aspecto, a directiva sobre protecção de dados exige de facto que o responsável pelo tratamento implemente medidas apropriadas para proteger os dados pessoais de qualquer comunicação ou acesso não autorizados, nomeadamente quando o tratamento implicar a sua transmissão por rede (artigo 17.º da directiva).

⁸ A alínea a) do artigo 2.º da directiva sobre protecção de dados estipula que: “Para efeitos da presente directiva, entende-se por «Dados pessoais», qualquer informação relativa a uma pessoa singular identificada ou identificável («pessoa em causa»); é considerado identificável todo aquele que possa ser identificado, directa ou indirectamente, nomeadamente por referência a um número de identificação ou a um ou mais elementos específicos da sua identidade física, fisiológica, psíquica, económica, cultural ou social;... ».

⁹ Ver Parecer 3/99, *op. cit.* nota 2 supra.

Devem ser observadas, na acepção da directiva sobre protecção de dados, as medidas materiais constantes do artigo 7.º e, no caso de dados sensíveis, do artigo 8.º, bem como os princípios relacionados com a qualidade dos dados, nos termos do artigo 6.º. É importante sublinhar que os artigos 7.º, 8.º e 6.º são requisitos complementares que têm que ser cumpridos.

(a) *Legitimidade da comunicação pública (artigo 7.º da directiva sobre protecção de dados)*

O tratamento de dados pessoais que consista na sua comunicação mediante pedido tem que ser legitimado por uma das razões elencadas no artigo 7.º da directiva sobre protecção de dados. Neste contexto, parecem ser importantes as seguintes razões:

(aa) Se a pessoa em causa tiver dado de forma inequívoca o seu consentimento, o organismo do sector público pode comunicar os dados pessoais desta pessoa em causa particular. Para garantir o direito à autodeterminação, em matéria de informação, da pessoa em causa, seria conveniente prever a possibilidade de dar ou negar consentimento à reutilização aquando da recolha original dos dados.

(bb) Outra razão legítima pode ser quando o tratamento for necessário para a execução de um contrato no qual a pessoa em causa é parte ou de diligências prévias à formação do contrato decididas a pedido da pessoa em causa.

(cc) Se o tratamento for necessário para cumprir uma obrigação legal. Esta razão só é aplicável se o organismo público tiver competências especiais para comunicar os dados. É importante sublinhar que a directiva relativa à reutilização não pode ser invocada como obrigação legal a cumprir, uma vez que não cria a obrigatoriedade de comunicar dados pessoais: por um lado, é dito que não afecta em nada a directiva sobre protecção de dados e, por outro, o considerando 9 prevê explicitamente que “não obriga a autorizar a reutilização de documentos. A decisão de autorização ou não caberá aos Estados-Membros ou aos organismos do sector público interessados”. São assim os Estados-Membros a determinar os casos em que os organismos do sector público são obrigados a comunicar dados pessoais.

Existe ainda mais uma razão – quando o tratamento for necessário para a execução de uma missão de interesse público ou o exercício da autoridade pública de que é investido o responsável pelo tratamento ou um terceiro a quem os dados sejam comunicados – que é difícil de distinguir da “obrigação legal” visto que se sobrepõem¹⁰. Contudo, a distinção é importante dado que, no caso de uma obrigação legal, cabe ao legislador avaliar que existe compatibilidade antes de determinar que existe uma obrigação legal de comunicar dados pessoais. Quando o tratamento é considerado necessário para a execução de uma missão de interesse público, a responsabilidade da referida avaliação cabe ao organismo do sector público, o que deixa alguma margem de apreciação.

(dd) A cláusula geral que permite o tratamento necessário para prosseguir interesses legítimos do responsável pelo tratamento, ou seja, do organismo do sector público ou de terceiros a quem os dados sejam comunicados, exige que seja encontrado um equilíbrio numa base casuística entre o direito das pessoas em causa à protecção da vida privada e os interesses legítimos do responsável pelo tratamento ou de terceiros que desejem reutilizar esses dados.

¹⁰ Ver Parecer 5/2001, *op. cit.* nota 2 supra.

(b) Protecção especial de dados sensíveis (artigo 8.º)

A directiva sobre protecção de dados contém disposições especiais para os dados pessoais sensíveis¹¹ que incluem a proibição de tratamento como regra geral, embora prevejam também um determinado número de excepções justificadas. Se tiver que comunicar dados sensíveis, o organismo do sector público deverá, além de avaliar a compatibilidade, examinar cuidadosamente se uma das excepções justificadas se aplica. As excepções que podem ser pertinentes neste contexto aplicam-se quando a pessoa em causa tiver dado o seu consentimento explícito para esse tratamento ou quando o tratamento disser respeito a dados manifestamente tornados públicos pela pessoa em causa.

(c) Transferências para países terceiros (artigos 25.º e 26.º)

Se o destinatário dos dados estiver estabelecido num país terceiro, aplicam-se as disposições relativas às transferências internacionais de dados, da directiva sobre protecção de dados¹². Da mesma forma, os dados pessoais só podem ser comunicados e transferidos se o país terceiro em questão assegurar um nível de protecção adequado, ou se for aplicável uma das derrogações elencadas no artigo 26.º da directiva.

Uma disposição que merece particular atenção neste contexto é a alínea f) do n.º 1 do artigo 26.º que determina que a transferência pode fazer-se, mediante certas condições, se for realizada a partir de um determinado registo público. A lógica subjacente é que os destinatários em países terceiros não sejam desfavorecidos no que toca ao acesso a determinada informação pública. Contudo, isto não significa que tal transferência seja automaticamente legítima só porque é realizada a partir de um registo público. Pelo contrário, em todos os casos de tratamento de dados pessoais – como nas transferências a partir de um registo – têm que cumprir-se as condições previstas, em particular a compatibilidade (ver alínea d) seguinte).

(d) Princípios relativos à qualidade dos dados, em particular o princípio de finalidade (artigo 6.º)

Esta disposição estabelece vários princípios relativos à qualidade dos dados como requisitos fundamentais que os organismos do sector público terão que observar na comunicação de dados.

Neste contexto, além do princípio geral do “tratamento leal e lícito”, aquele segundo o qual os dados pessoais devem ser adequados, pertinentes e não excessivos é importante, especialmente quando a comunicação é efectuada com uma finalidade específica. Assim, e antes de mais para evitar a comunicação de dados pessoais, a possibilidade deve ser excluída sempre que a finalidade da reutilização possa ser alcançada com a comunicação de dados pessoais anónimos, de forma tal que a pessoa em causa deixe de ser identificável.

Princípio da delimitação de finalidades

¹¹ Dados sensíveis são dados pessoais que revelem a origem racial ou étnica, as opiniões políticas, as convicções religiosas ou filosóficas, a filiação sindical, bem como o tratamento de dados relativos à saúde e à vida sexual. (N.º 1 do artigo 8.º da directiva sobre protecção de dados).

¹² Artigos 25.º e 26.º da directiva.

Além do anterior, neste contexto merece especial atenção o princípio da delimitação de finalidades. Segundo o princípio da finalidade estabelecido no artigo 6.º da directiva sobre protecção de dados, os dados pessoais devem ser *recolhidos para finalidades determinadas,...e não serão posteriormente tratados de forma incompatível com essas finalidades*. Assim, a directiva não proíbe a reutilização para finalidades diferentes, mas sim para finalidades incompatíveis.

Uma excepção a este princípio é o tratamento posterior para fins históricos, estatísticos ou científicos: não é considerado incompatível desde que os Estados-Membros estabeleçam garantias adequadas. A justificação subjacente é que o tratamento de dados pessoais para estas finalidades, em circunstâncias normais, não implica a sua utilização em relação a uma pessoa em causa determinada. Consequentemente, o considerando 29 da directiva sobre protecção de dados refere que a existência de garantias deve impedir que os dados sejam utilizados em desfavor de uma pessoa¹³.

(aa) *Generalidades*

No contexto da reutilização da informação do sector público, o princípio da finalidade é obviamente de importância capital. Alguns exemplos de interpretações possíveis deste princípio nos Estados-Membros incluem o uso do critério “expectativas razoáveis” das pessoas para avaliar a compatibilidade, para a aceitar quando está em causa uma obrigação legal, ou para fazer depender da análise de todas as circunstâncias do tratamento a compatibilidade da reutilização, o que se resume numa espécie de teste ao equilíbrio de interesses, incluindo a natureza dos dados, a maneira como foram recolhidos e a existência de garantias para a pessoa em causa. Alguns Estados-Membros adoptaram uma posição restritiva por razões constitucionais.

Como sublinhámos anteriormente, os organismos do sector público só podem agir no âmbito das suas competências atribuídas por lei. Assim, a legislação dos Estados-Membros deve especificar claramente as competências no que se refere à possível comunicação de dados pessoais para efeitos da sua reutilização, tendo em conta os critérios em seguida enumerados. No entanto, pode não ser possível especificar cada situação legal, devendo assim ser o próprio organismo do sector público a avaliar o problema da compatibilidade. Deve dizer-se quanto a isto que as autoridades de protecção de dados nos Estados-Membros, que são responsáveis por acompanhar a aplicação das respectivas leis nesta matéria, apresentaram orientações sobre a questão e, em caso de dúvida, estão em posição de prestar ajuda em situações concretas.

Tem de ser feita uma distinção entre pedidos específicos de comunicação de informações e utilização de informação já do domínio público, como acontece relativamente à informação de certos registos públicos. Só quando forem apresentados pedidos específicos terá que ser efectuada uma avaliação da finalidade da reutilização específica pelo organismo do sector público.

Deve sublinhar-se a este respeito que as autoridades do sector público não são as únicas responsáveis por esta avaliação quando são solicitadas no sentido de comunicarem dados pessoais. Da mesma forma, o terceiro que solicita a comunicação dos dados para efeitos

¹³

O texto completo do considerando diz o seguinte: «Considerando que o tratamento posterior de dados pessoais para fins históricos, estatísticos ou científicos não é de modo geral considerado incompatível com as finalidades para as quais os dados foram previamente recolhidos, desde que os Estados-membros estabeleçam garantias adequadas; que tais garantias devem em especial impedir a utilização de dados em apoio de medidas ou de decisões tomadas em desfavor de uma pessoa;

da sua reutilização é responsável pelo tratamento desses dados, na acepção da directiva, e como tal tem obrigação de cumprir os requisitos nela estipulados. Este aspecto é particularmente relevante para a informação que já se encontra acessível ao público.

(bb) Finalidades específicas

Um dos principais elementos da avaliação da compatibilidade está ligado à maneira como a finalidade é determinada originalmente. Uma finalidade que tenha sido determinada de maneira vaga é mais facilmente compatível com uma outra finalidade secundária. Contudo, uma definição pouco precisa dificilmente poderá cumprir o requisito de determinação previsto pela directiva ou responder ao critério de qualidade e previsibilidade que o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem exige que as autoridades públicas cumpram para poderem restringir direitos ou liberdades fundamentais.

No sector público, a finalidade original é em geral determinada pelas regras que governam o funcionamento do sector. Assim, os organismos públicos investidos de certas competências só podem realizar o tratamento de dados pessoais para as finalidades abarcadas pelas suas competências, ou se o tratamento for necessário para executar as suas funções essenciais.

Frequentemente, quando os organismos do sector público tratam um pedido não sabem para que finalidade a informação será reutilizada, dado que ao abrigo da proposta de directiva não existe qualquer obrigação de declarar as finalidades para que é solicitada a informação. Contudo, a directiva sobre protecção de dados exige essa declaração se a comunicação de dados pessoais for solicitada, para que a autoridade possa avaliar se a reutilização é compatível com a finalidade original e se é legítima, de um modo geral.

(cc) Avaliação da compatibilidade

Há vários elementos que podem ter de ser tidos em conta na avaliação da compatibilidade do tratamento posterior com a finalidade original.

- Razões para o tratamento original

As razões para a recolha original de dados pessoais por organismos do sector público apresentadas no artigo 7.º da directiva podem influenciar a avaliação da compatibilidade: como foi referido anteriormente, tais razões serão normalmente o consentimento da pessoa em causa, o cumprimento de uma obrigação legal ou a execução de uma missão de interesse público. Outra razão pode ser a execução de um contrato que requeira o tratamento de dados pessoais.

Há casos em que as administrações públicas são obrigadas por lei não só a recolher mas também a divulgar dados pessoais a terceiros. Um exemplo são as leis que regulam certos registos públicos como é o caso dos que incluem dados pessoais sobre propriedade ou registos estabelecidos ao abrigo do direito da família. A directiva permite isto, desde que seja do interesse público ter estes dados disponíveis publicamente.

Nestes casos de obrigação legal, o legislador deve avaliar a compatibilidade de antemão, tendo em conta os problemas que a questão engloba. Em consequência, quando existe obrigação legal, a compatibilidade já não é um problema aquando da comunicação dos dados, desde que a sua avaliação tenha sido efectuada antecipadamente.

Em outras ocasiões, por exemplo, quando a comunicação de dados é necessária para a execução de uma missão de interesse público, o organismo do sector público terá que proceder ele próprio a essa avaliação.

Se não for possível invocar o interesse público, e só pode ser invocado um interesse privado de terceiros, a directiva permite que os dados pessoais desse tipo de registos sejam comunicados a terceiros, desde que sejam preenchidas determinadas condições, por exemplo, se for demonstrado um interesse legítimo.

É, pois, possível haver casos em que a comunicação pode ser compatível com o tratamento original, visto que a lei já determina que a comunicação no interesse do público pode ser uma das finalidades desse primeiro tratamento.

Quanto a outras razões para o tratamento original, o consentimento das pessoas em causa pode ser relevante se os dados pessoais forem recolhidos para realização de um inquérito, ou se a execução de um contrato corresponder, por exemplo, à venda ou compra de activos de uma empresa, ou se a intenção for vender os dados pessoais com fins lucrativos. Situações destas podem surgir, por exemplo, quando organismos públicos recolheram dados pessoais no âmbito de uma venda de propriedades e podem querer utilizar esses dados para propor hipotecas, ou quando dados pessoais recolhidos nas inscrições universitárias podem ser usados para fazer marketing directo de artigos estudantis junto dos estudantes.

Se for aplicado o critério da expectativa razoável da pessoa em causa, a pessoa que comunicou os seus dados para um efeito específico e privado não estará à espera que sejam reutilizados para outras finalidades não directamente relacionadas com a original e, em particular, se estas outras finalidades forem a comercialização desses dados (ver também o ponto sobre *reutilização para finalidades comerciais*).

- *Dados pessoais obrigatórios*

Com frequência as pessoas são obrigadas a prestar dados pessoais, quando fazem a sua declaração de impostos, por exemplo, ou quando solicitam um serviço público, como a segurança social.

Nestes casos, se a reutilização dos dados obrigatórios for solicitada, é necessário proceder à avaliação da compatibilidade com particular cuidado, especialmente nos Estados-Membros que aplicam o critério da expectativa razoável: a pessoa em causa que é obrigada a apresentar os seus dados pessoais não espera que estes sejam reutilizados com outras finalidades, de forma que a sua comunicação seria considerada desleal na aceção da directiva sobre protecção de dados. O mesmo acontece quando a comunicação de dados obrigatórios é solicitada para efeitos de comercialização (ver em seguida).

- *Reutilização para finalidades comerciais*

Para efeitos do presente documento, a comercialização inclui a intenção dos reutilizadores de gerar directamente benefícios ou de usar os dados pessoais para fins de marketing em geral. A proposta de directiva relativa à reutilização fala em “exploração” comercial a este respeito. Analisando o sector público, o risco de comercialização da informação reside na possibilidade de organismos do sector poderem utilizar a informação obtida para certos fins específicos com outras finalidades não relacionadas e exclusivamente lucrativas.

Em cada caso, é preciso encontrar o equilíbrio entre o direito fundamental à protecção dos dados e o interesse comercial dos operadores privados. Se a intenção é reutilizar os dados pessoais para efeitos comerciais, esta finalidade secundária pode ser considerada incompatível e, assim, a informação poderá não ser comunicada. Com efeito, alguns Estados-Membros prevêm explicitamente a proibição dessa comercialização. São exemplos a legislação francesa que proíbe a utilização comercial dos cadernos eleitorais,

a legislação belga sobre abertura da administração que proíbe estritamente a reutilização de dados pessoais para fins comerciais e a lei de Berlim sobre a liberdade da informação que proíbe, regra geral, a utilização comercial da informação obtida ao abrigo da lei.

As autoridades públicas podem comunicar legalmente informação para fins comerciais se tiverem competências específicas para tal. A lei deve incluir garantias específicas para a pessoa em causa, tais como uma disposição relativa ao direito de oposição. É o caso, na Suécia e na Finlândia, dos registos da população ou dos registos dos sistemas de dados relativos ao tráfego automóvel. A legislação sueca declara especificamente que os dados pessoais do registo da população (“*Swedish Person and Address Register*”) podem ser utilizados para fins de marketing directo, por isso, neste caso, a reutilização é feita de acordo com a finalidade original, e prevê a possibilidade de oposição.

A legislação neerlandesa permite a utilização comercial para alguns fins específicos, como a classificação de crédito e responsabilidade civil, por exemplo. No Reino Unido, poucos são os casos em que as disposições legislativas prevêem a autorização de exploração comercial.

- *Destinatários dos dados*

Para a avaliação da compatibilidade pode ser relevante conhecer a finalidade da reutilização. Em alguns casos, o destinatário beneficiará dos seus direitos fundamentais, como a liberdade de opinião ou a liberdade de imprensa. Nesses casos, os direitos fundamentais dos destinatários têm que ser tidos em conta e é necessário encontrar um equilíbrio entre os dois direitos fundamentais em causa. O critério da compatibilidade pode ser mais fácil de cumprir nestes casos.

- *Natureza dos dados*

Também a natureza dos dados desempenha um papel importante na avaliação da compatibilidade. Quando, por exemplo, se trata de reutilização de dados sensíveis, o limiar de compatibilidade será mais elevado do que no caso de dados pessoais “normais”. O pedido de reutilização de dados sensíveis pode mesmo ser considerado incompatível por questão de princípio, embora as condições especiais aplicáveis referidas anteriormente pareçam facultar protecção suficiente.

No caso de serem solicitados dados parcialmente anónimos, o facto de a identificação da pessoa em causa só ser possível depois de envidados esforços especiais também tem que ser considerado na avaliação¹⁴.

- *Comunicação a partir de um registo público*

No caso dos registos públicos, a comunicação da informação aí incluída pode ser feita com objectivos mais específicos, dado que todos os registos públicos foram, também eles, criados com fins específicos. Se a finalidade da comunicação for a reutilização específica, o quadro legislativo deverá estruturar-se de forma a tentar impedir que sejam dados outros fins à informação. Mais uma vez, o terceiro que solicita a comunicação dos dados para efeitos da sua reutilização é responsável pelo tratamento desses dados, na acepção da directiva, e, como tal, tem obrigação de cumprir os requisitos nela estipulados.

O Grupo de Trabalho sublinha a necessidade de apresentar garantias técnicas para limitar ou estruturar o acesso de forma a evitar operações de tratamento ilegal, por exemplo, descargas de grandes quantidades de dados.

¹⁴ Para tornar eficaz esta protecção dada pelo anonimato parcial, a re-identificação dos dados devia ser sancionada.

- *Outros elementos*

As consequências da comunicação e da reutilização dos seus dados, para a pessoa em causa, também terá que ser considerada, na medida em que estiverem previstas garantias adequadas. Estas podem ser a informação dada à pessoa em causa ou o seu direito de oposição (ver ponto 3 relativamente às duas possibilidades).

(d) *Conclusão desta secção*

Como resulta do anteriormente referido, a avaliação terá que ser efectuada numa base casuística cujos resultados nem sempre serão simplesmente “sim” ou “não”, mas antes diferenciados, uma vez que poderá ser proibido o acesso a alguns dados, certos usos podem também eles ser proibidos, o acesso pode ser concedido a certos grupos restritos de pessoas, podem ser impostas condições de acesso (por exemplo, justificar um pedido) ou poderá ser exclusivamente concedido o acesso não informatizado (acesso a cópia em papel de um documento).

Existem várias circunstâncias em que a informação detida pelo sector público pode ser utilizada de forma que não envolva a comunicação de dados relacionados com pessoas específicas. É sobretudo o caso dos dados estatísticos agregados, como de censos nacionais ou de investigações epidemiológicas ou científicas. Além disso, as informações detalhadas sobre as pessoas em causa podem ser omitidas em documentos do sector público antes da sua comunicação ou em registos públicos abertos à consulta, ou o registo das pessoas pode ser feito anonimamente (pagamento das taxas municipais, por exemplo).

3. Direitos das pessoas em causa

A directiva sobre protecção de dados concede vários direitos à pessoa em causa cujos dados pessoais sejam comunicados. A principal maneira de garantir a transparência de tratamento é a obrigação de informar a pessoa em causa sobre o tratamento. Esta é a condição prévia para o exercício efectivo dos restantes direitos da pessoa em causa, tais como o de rectificação ou de oposição.

O Grupo de Trabalho relembra que¹⁵

- as pessoas em causa têm que ser informadas sobre a comunicação dos seus dados pessoais; se as autoridades públicas prevêm esta possibilidade, devem informar a pessoa em causa no momento da recolha dos dados, em conformidade com a alínea c) do artigo 10.º da directiva sobre protecção de dados;

- independentemente da publicação dos dados pessoais, as pessoas em causa têm o direito de acesso e, se necessário, o direito de requerer que sejam rectificadas ou apagados se o tratamento não tiver sido realizado em conformidade com as disposições da directiva e, em particular, se forem dados incompletos ou inexactos;

- as pessoas em causa têm o direito de se opor ao tratamento dos seus dados pessoais, em particular, se forem reutilizados para fins comerciais e, mais ainda, de marketing directo. Quanto a este último aspecto, a alínea a), do n.º 1 do artigo 14.º da directiva sobre protecção de dados explicitamente determina este direito de oposição, cujo exercício não carece de qualquer justificação particular.

¹⁵ Ver Parecer 3/99.

Sempre que a lei permita o uso, deve prever a possibilidade de oposição a uma eventual reutilização, logo na altura da recolha original dos dados.

A existência do direito de oposição deve também ser mencionada na informação que é dada à pessoa em causa, por forma a garantir a lealdade do tratamento.

III. Conclusões

A questão de saber se a directiva sobre protecção de dados autoriza a reutilização de informação proveniente do sector público que inclui dados pessoais carece de uma avaliação cuidadosa e casuística que permita estabelecer um equilíbrio entre o direito à protecção da vida privada e o direito de acesso público. Os organismos do sector público terão que considerar a legitimidade da comunicação relativamente a cada caso concreto, de acordo com os critérios fixados na directiva. Dado que a análise do princípio de finalidade é crucial neste contexto, o presente parecer apresenta vários elementos que terão que ser considerados nessa análise. Caso a comunicação seja prevista, os organismos do sector público terão que observar os direitos das pessoas em causa, como o direito de informação ou de oposição, em particular se os dados se destinarem a ser reutilizados para fins comerciais, como o marketing directo, por exemplo.

Feito em Bruxelas, em 12 de Dezembro de 2003
Pelo Grupo de Trabalho
O Presidente
Stefano RODOTA