

PARECER/2021/18

I. Pedido

1. O Ministério dos Negócios Estrangeiros, através da Direção-Geral de Política Externa, solicitou à Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPd) que se pronunciasse sobre o projeto de Acordo de Cooperação entre a República Portuguesa e o Estado do Qatar em matéria de segurança interna (a seguir «Acordo»)¹.

2. A CNPD emite parecer no âmbito das suas atribuições, enquanto autoridade nacional de controlo dos tratamentos de dados pessoais, conferidas pelo n.º 2 do artigo 30.º, em conjugação com o n.º 1 do artigo 43.º e com as alíneas a) e c) do n.º 1 do artigo 44.º, todos da Lei n.º 59/2019, de 8 de agosto.

3. O presente Acordo tem como objeto a cooperação e o intercâmbio técnicos em matéria de segurança interna (cf. artigo 1.º). No n.º 1 do artigo 2.º, estão identificadas as seguintes áreas de cooperação: gestão de fluxos migratórios e controlo de fronteiras; policiamento de proximidade; gestão de grandes eventos desportivos; prevenção e segurança rodoviárias; defesa civil; investigação criminal de incidentes policiais táticos; segurança aeroportuária; segurança pessoal; manutenção da ordem pública; tráfico de droga; análise de informação criminal e cooperação policial, polícia científica; cibersegurança.

4. Outras áreas de cooperação, desde que abrangidas pelo objeto e âmbito do presente Acordo, poderão ser definidas mediante acordos específicos entre as Partes (cf. n.º 2 do artigo 2.º).

5. É expressamente excluído do âmbito do Acordo a cooperação judicial em matéria penal e a extradição (cf. n.º 3 do artigo 2.º).

6. Nos termos do artigo 3.º, as formas de cooperação *incluem*: ações de formação de pessoal; fornecimento de materiais; realização de estudos sobre equipamento e organização; execução de serviços²; intercâmbio de metodologias, experiências profissionais e informação técnica e científica.

7. O artigo 4.º do Acordo, sobre as modalidades de cooperação, prescreve que a cooperação ao abrigo do presente Acordo pode abranger programas de cooperação cujo âmbito, objetivo, fins e responsabilidade de execução serão definidos caso-a-caso e sujeitos à aprovação das *autoridades competentes* das Partes, indicadas no artigo 11.º do Acordo, ou seja, o Ministério da Administração Interna, por Portugal, e o Ministério

¹ O texto do Acordo agora em apreciação diz respeito a uma «versão consolidada» enviada pelo MNE em janeiro de 2021. O texto inicialmente remetido à CNPD correspondia a uma versão de fevereiro de 2020, substancialmente diferente em matéria de dados pessoais.

² No texto do projeto de Acordo, que se encontra redigido em Língua Inglesa, «Execute services».



do Interior (departamento de cooperação internacional), pelo Qatar, que coordenam as atividades de cooperação realizadas ao abrigo do presente Acordo.

8. No n.º 2 do artigo 4.º, dispõe-se que termos adicionais aplicáveis às atividades de cooperação podem ser determinados por instrumentos específicos a concluir entre as Partes.

9. Os artigos 6.º e 7.º do Acordo regulam a forma dos pedidos de cooperação e eventuais recusas. Assim, prevê-se que qualquer pedido deve ser transmitido por escrito e incluir uma descrição sumária das razões que o justificam; pode ser transmitido por qualquer meio de comunicação que permita a sua receção e registo pela Parte requerida. Em caso de urgência, as Partes podem submeter um pedido oralmente, o qual deve ser seguido de uma confirmação escrita no prazo de 24 horas.

10. Prescreve ainda o Acordo que as Partes podem recusar, total ou parcialmente, o pedido de cooperação se a Parte requerida considerar que *a sua execução pode atentar contra os princípios da soberania, segurança, ordem pública ou outro qualquer interesse essencial ou for contrária à sua lei nacional ou aos seus compromissos internacionais ou possa prejudicar investigações ou processos em curso no seu território.*

11. Sob a epígrafe “Informação confidencial”, o artigo 8.º determina que as Partes devem notificar-se mutuamente de que a informação prestada ao abrigo do presente Acordo é confidencial ao abrigo do direito nacional e internacional aplicável.

12. O n.º 3 do artigo 8.º dispõe que a informação confidencial e os documentos recebidos pelas autoridades competentes das Partes não podem ser transmitidos a terceiros sem a autorização prévia da outra Parte e sem garantias legais adequadas, em conformidade com o direito internacional e do direito interno aplicável.

13. Quanto à proteção de informação classificada que venha a ser objeto de intercâmbio, tal será feito em conformidade com os termos do acordo entre as Partes sobre a matéria (cf. n.º 4 do artigo 8.º).

14. Entre os restantes artigos do Acordo (do 9.º ao 19.º), destaca-se as disposições relativas à duração e término do Acordo, previstas no artigo 16.º. O Acordo tem uma duração de três anos, renováveis automaticamente, por períodos iguais e sucessivos; qualquer Parte pode denunciar o Acordo, com uma antecedência mínima de 180 dias antes do seu termo, cessando este apenas no final do período da duração em curso. No entanto, o n.º 4 do artigo 16.º prevê que o término do Acordo não afeta os projetos ou programas iniciados ao abrigo deste Acordo, mas ainda inacabados à data do seu termo.

II. Análise

15. O objeto deste Acordo, porque relativo a matéria de segurança interna, implica a sua apreciação jurídica à luz da Lei n.º 59/2019, de 8 de agosto, que regula a proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas autoridades competentes para efeitos de prevenção, deteção, investigação ou repressão de infrações penais ou de execução de sanções penais³.

16. A CNPD pronunciou-se recentemente sobre outros projetos de acordo em matéria de segurança interna, que estão a ser objeto de negociação por Portugal, e que contêm semelhanças com o texto agora em apreciação. Foi o caso de Andorra (Parecer/2020/20), cujo texto era muito genérico não havendo qualquer referência ao tratamento de dados pessoais, tal como acontece na versão consolidada do texto do presente Acordo.

17. Com efeito, numa versão prévia do texto, havia dois artigos relativos ao tratamento de dados pessoais, em moldes idênticos ao texto do acordo com a Tunísia e que foi também objeto de pronúncia da CNPD (Parecer/2020/54).

18. Embora o clausulado sobre proteção de dados pessoais na versão inicialmente remetida à CNPD fosse insuficiente e carecesse de muito aperfeiçoamento, em linha com as observações já expendidas a propósito do parecer sobre o acordo com a Tunísia, a eliminação de qualquer menção ao tratamento de dados pessoais nesta última versão consolidada não permite, por um lado, a pronúncia da CNPD e, por outro, inviabiliza a transferência de dados pessoais por falta de condição de licitude.

19. Tal como já salientado no seu Parecer/2020/54, a CNPD reitera que «do articulado do Acordo não resulta expressamente que se preveja o tratamento de dados pessoais. Com efeito, quer o objeto do Acordo quer as formas de cooperação são de tal maneira gerais e vagos que não é possível alcançar se se trata apenas de uma cooperação de nível técnico, formativa, de assessoria, com intercâmbio de informações de carácter geral, quanto a políticas, metodologias e práticas, ou, se pelo contrário, este Acordo também abrange a comunicação de dados pessoais em matéria de segurança interna».

20. Todavia, se atentarmos em algumas áreas de cooperação indicadas, tais como o tráfico de droga e a análise de informação criminal e cooperação policial, dir-se-ia que muito dificilmente tal cooperação poderá concretizar-se sem comunicação de informações que contenham dados pessoais.

³ Lei que transpõe a Diretiva (UE) 2016/680 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016.

21. Também resulta dos termos do artigo 7.º do Acordo, sobre os motivos de eventual recusa aos pedidos de cooperação que, podendo ser invocado o prejuízo de uma investigação ou de um processo em curso como justificação para não responder positivamente a um pedido da outra Parte, haverá lugar ao tratamento de dados pessoais.

22. Assim sendo, a ausência no Acordo de normas relativas ao tratamento de dados, indispensáveis para regular a transferência e subsequente utilização de dados pessoais, no respeito pelos princípios gerais de proteção de dados, plasmados no artigo 4.º, bem como nas exigências dos artigos 37.º e 39.º, todos da Lei n.º 59/2019, implica o incumprimento das exigências legais em matéria de tratamento de dados pessoais.

23. A norma relativa a informação confidencial⁴ não habilita, sem mais, a Parte requerida a transmitir informação que, por motivos do seu direito nacional, direito da União ou direito internacional, poderá não poder transmitir, o que será o caso, com a versão atual do Acordo, se nessa informação estiverem contidos quaisquer dados pessoais. Com efeito, no que diz respeito a dados pessoais, a qualificação como 'confidencial' da informação que possa transmitir não legitima Portugal a transferir dados pessoais, sem estarem verificados todos os requisitos legais, mormente o fundamento de legitimidade para a transferência internacional de dados.

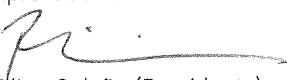
III. Conclusão

24. Não gozando o Estado do Qatar de uma decisão de adequação da Comissão Europeia, impor-se-ia que fossem apresentadas as garantias adequadas no texto do Acordo, enquanto instrumento juridicamente vinculativo, conforme exigido pela alínea a) do n.º 1 do artigo 39.º da Lei 59/2019, de 8 de agosto.

25. O texto do Acordo não faz qualquer referência ao tratamento de dados, não regulando, por conseguinte, a transferência de dados pessoais e sua posterior utilização para o Estado do Qatar, pelo que não constitui fundamento de legitimidade para qualquer transferência de dados pessoais.

26. Assim, com base no texto atual do Acordo, na sua versão consolidada, não podem ser transferidos dados pessoais de Portugal para o Estado do Qatar.

Aprovado na reunião de 9 de fevereiro de 2021


Filipa Calvão (Presidente)

⁴ Também não é claro se se trata da aplicação de um princípio geral de confidencialidade aplicável à informação transferida, ou se diz respeito a informação classificada, como será de supor pelo n.º 4 do artigo, o que seria insuficiente pois "confidencial" corresponde apenas a um nível de classificação.