

PARECER/2021/153

I. Pedido

1. O Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros solicitou à Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPDP) a emissão de parecer sobre o Projeto de Decreto-Lei n.º 955/XXII/2021, que altera o Regulamento da Lei da Nacionalidade.

2. A CNPDP emite parecer no âmbito das suas atribuições e competências, enquanto autoridade administrativa independente com poderes de autoridade para o controlo dos tratamentos de dados pessoais, conferidos pela alínea c) do n.º 1 do artigo 57.º, a alínea b) do n.º 3 do artigo 58.º e n.º 4 do artigo 36.º, todos do Regulamento (UE) 2016/679, de 27 de abril de 2016 – Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (doravante RGPD), em conjugação com o disposto no artigo 3.º, no n.º 2 do artigo 4.º e na alínea a) do n.º 1 do artigo 6.º, todos da Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, que executa na ordem jurídica interna o RGPD.

II. Análise

3. Com o propósito de alargar o acesso à nacionalidade originária e à naturalização, as Leis Orgânicas n.ºs 2/2018, de 5 de julho e 2/2020, de 10 de novembro, procederam à 8.ª e 9.ª alteração da Lei da Nacionalidade.

4. Nos termos dos artigos 4.º e 3.º daqueles diplomas legais, respetivamente, cabe ao Governo proceder às necessárias alterações ao Regulamento da Nacionalidade Portuguesa, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 237-A/2006, de 14 de dezembro e alterado pelos Decretos-Leis n.º 43/2013, de 1 de abril, 30-A/2015, de 27 de fevereiro e 71/2017, de junho (doravante designado Regulamento da Nacionalidade).

5. O Projeto de Decreto-Lei ora submetido a parecer da CNPDP visa, precisamente, regulamentar a aquisição de nacionalidade por naturalização, mais concretamente, os requisitos gerais de naturalização, a naturalização de estrangeiros nascidos em Portugal e a naturalização de menores, e, bem assim, os novos regimes de naturalização de menores acolhidos em instituições e de naturalização de ascendentes de cidadãos portugueses originários.

6. Pretende igualmente regular as alterações do regime de oposição à aquisição de nacionalidade e aos regimes de nulidade e de consolidação introduzidos pelos atrás referidos diplomas legais.

7. Ainda, procede a atualizações terminológicas, adequando o regime ao léxico introduzido pelo regime do maior acompanhado e à orgânica do Instituto de Registos e Notariado, I.P. (IRN, I.P.)



i. Do regime atual de utilização de tramitação eletrónica para a prática de atos e notificação dos requerentes

8. O Regulamento da Nacionalidade Portuguesa, na sua redação atual, prevê já algumas situações em que se permite que os pedidos de atribuição, aquisição e perda de nacionalidade possam ser tramitados por via eletrónica.

9. Assim, a par da possibilidade de entrega em papel do requerimento para aquisição da nacionalidade por naturalização, dirigido ao Ministro da Justiça, entregue numa das entidades previstas no n.º 1 do artigo 18.º – extensões da Conservatória dos Registos Centrais junto de outras pessoas coletivas públicas, das conservatórias do registo civil ou dos serviços consulares portugueses – permite-se que aquele requerimento seja enviado por correio ou por via eletrónica para a Conservatória dos Registos Centrais e que a entidade junto da qual o requerimento tenha sido apresentado o envie à Conservatória dos Registos Centrais, podendo este envio ser efetuado por via eletrónica (artigo 27.º).

10. Podem ainda, nos termos do n.º 1 do artigo 32.º, ser enviadas por via eletrónica as declarações para fins de atribuição, aquisição e perda de nacionalidade que sejam prestadas pelas pessoas a quem respeitam.

11. Nos termos do n.º 2 do artigo 18.º, n.º 1 do artigo 27.º e n.º 1 do artigo 37.º, na redação atual, a tramitação far-se-ia nas condições que viessem a ser determinadas pelo Ministro da Justiça,

12. De igual modo, estabelece aquele diploma legal que os requerentes ficam dispensados da apresentação dos documentos exigidos para a instrução dos processos quando os mesmos possam ser obtidos por via eletrónica junto das entidades competentes (n.º 1 do artigo 37.º) e que a Conservatória dos Registos Centrais comunique com as outras entidades envolvidas no processo por via eletrónica, sempre que possível (n.º 1 do artigo 43.º).

ii. Do regime a estabelecer através do projeto de decreto-lei

13. Com a finalidade de alargar regime da tramitação eletrónica a situações novas, adita-se agora um artigo relativo à tramitação e consulta eletrónicas de documentos (cf. art. 43.º-A), como segue:

14. Nos termos do n.º 1 deste artigo, estabelece-se uma obrigação de tramitação eletrónica dos procedimentos de atribuição, aquisição, perda, nulidade e consolidação da nacionalidade para os interessados representados por advogado ou solicitador, prevendo-se a facultatividade para os interessados não representados por aqueles profissionais (n.º 1 e 2 daquele artigo). Passa a prever-se que a notificação dos advogados e solicitadores se faça, igualmente, por via eletrónica, sem, contudo, indicar o meio.

15. No que respeita ao envio de documentos pelos serviços ou entidades com competência para o recebimento de requerimentos, bem como as comunicações entre essas e outras entidades, consagra-se, não uma obrigatoriedade, mas a preferência pelo uso da via eletrónica (cf. n.º 8 do mesmo artigo)
16. O mesmo se prescreve para o requerimento de certificados e certidões, podendo estes vir a ser disponibilizados em suporte eletrónico (n.º 9). Nada é dito, no entanto, quanto ao modo como serão disponibilizados, se através de envio por correio eletrónico, se ficarão disponíveis na plataforma através da qual formulem o requerimento e apresentem os documentos, quando exigido.
17. O Decreto-Lei n.º 30-A/2015, de 27 de fevereiro, aditou ao Regulamento da Nacionalidade o artigo 24.º-A, no qual se estabelecem os requisitos para a concessão da nacionalidade portuguesa, por naturalização, a estrangeiros que sejam descendentes de judeus sefarditas.
18. Para esse efeito, o requerimento deve ser instruído com vários documentos, entre os quais um certificado emitido por uma "comunidade judaica com estatuto de pessoa coletiva religiosa, radicada em Portugal, nos termos da lei, que ateste a tradição de pertença a uma comunidade sefardita" (cf. n.º 3 do artigo 24.º-A), e as comunicações com estas comunidades efetuam-se por via eletrónica (cf. n.º 7 do artigo 43.º-A).
19. É dito que a tramitação dos procedimentos e a consulta por via eletrónica serão definidos por portaria do membro do Governo responsável pela área da justiça (cf. n.ºs 1, 7 a 9 do artigo 43.º-A).
20. E que a mesma se processará no *sistema de informação de suporte à tramitação dos procedimentos de atribuição, aquisição, perda, nulidade e consolidação da nacionalidade*, prevendo-se a sua interoperabilidade com o *sistema de informação do registo civil* (cf. n.º 12 do artigo 34.º-A).
21. Nada de concreto, no entanto, é dito a respeito deste sistema. Nomeadamente, onde se encontram alojados os servidores, quem tem acesso aos dados objeto de tratamento, como são efetuados os registos dos pedidos e, bem assim, se e como são efetuados os registos dos *logs* e por quanto tempo serão guardados, de forma a fiscalizar eventuais acessos indevidos à informação.
22. De facto, nos termos conjugados da alínea b) do n.º 3 com as alíneas do n.º 3 do artigo 36.º do RGPD, no âmbito da consulta prévia à CNPD, o responsável pelo tratamento de dados deve comunicar à CNPD, designadamente, "as finalidades e os meios do tratamento previstos" e "as medidas e garantias previstas para defesa dos direitos e liberdades dos titulares dos dados". Isto é, não basta que se transmita, de forma vaga, a intenção de garantia dos direitos e da segurança do sistema, é necessário que, em concreto, sejam facultados elementos que permitam à CNPD pronunciar-se sobre a tutela adequada dos direitos e dos meios a utilizar no tratamento dos dados pessoais.



23. Desde logo atendendo à sua epígrafe - “[t]ratamento de dados pessoais” – o novo artigo 43.º-B parece pretender esgotar o regime no que respeita a esta matéria. No entanto, tal não acontece, uma vez que o seu preceituado se apresenta vago e incompleto.
24. Senão vejamos. Começa o legislador por referir no n.º 1 que o *sistema de informação de suporte à tramitação dos procedimentos de atribuição, aquisição, perda, nulidade e consolidação da nacionalidade* (doravante sistema), tem por finalidade permitir a prática dos atos previstos no Regulamento.
25. Estabelece, de seguida, que o responsável pelo tratamento de dados pessoais é o presidente do Conselho Diretivo do IRN, I.P., a quem cabe, igualmente, “assegurar os direitos de informação, de acesso, de oposição, ou de retificação dos dados pelos respetivos titulares, bem como velar pela legalidade da consulta ou comunicação de informação” (n.º 2 e 3).
26. E no n.º 12 do artigo 43.º-A prevê-se que “[a] tramitação eletrónica dos procedimentos de nacionalidade e a consulta eletrónica dos processos efetuam-se no sistema de informação de suporte à tramitação dos procedimentos de atribuição, aquisição, perda, nulidade e consolidação da nacionalidade, interoperável com o sistema de informação do registo civil”.
27. Tal disposição parece pressupor a existência ou implementação de uma plataforma específica para a tramitação destes procedimentos.
28. Todavia, ficam, desde logo, por definir as regras relativas a tal tramitação, no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais, uma vez que apenas se prevê que a submissão dos requerimentos e da documentação se realiza *por via eletrónica*, sem mais especificações. Ora, tal conceito compreende também a comunicação dos dados pessoais por correio eletrónico. E no Projeto de Decreto-Lei não se concretiza o meio eletrónico a utilizar, remetendo ao longo do citado artigo 43.º-A para portaria.
29. Mas o tratamento de dados pessoais realizado através de comunicações por correio eletrónico coloca riscos diferenciados e mais elevados do que os colocados no contexto de uma plataforma eletrónica especificamente desenhada para a tramitação destes requerimentos – a qual pode e deve ser, de raiz, concebida para assegurar a confidencialidade e integridade da informação transmitida.
30. Ao contrário, o correio eletrónico opera, por regra, através de redes genericamente disponibilizadas no mercado, dificultando a adoção de medidas de seguranças específicas para acautelar a integridade e confidencialidade dos dados pessoais (sobre a qual o presente Projeto nada diz). Sendo certo que as entidades com obrigação legal de proceder ao envio dos dados pessoais por via eletrónica correspondem a um universo

diferenciado e alargado (v.g., advogados, solicitadores, comunidades judaicas), nem todos eventualmente dotados dos recursos necessários para adoção de tais medidas.

31. Também é certo que o presente projeto de diploma legislativo não vem acompanhado da avaliação do impacto decorrente dos tratamentos de dados pessoais que prevê, em incumprimento da obrigação imposta pelo n.º 4 do artigo 18.º da Lei n.º 43/2004, de 18 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto. Tal avaliação, se tivesse sido realizada e remetida à CNPD, permitiria agora a recomendação de previsão de medidas específicas para acautelar os riscos em função do meio pensado para proceder a tais operações de tratamento dos dados pessoais.

32. Na sua falta, a CNPD limita-se a alertar para a necessidade de acautelar os riscos acrescidos no caso de utilização de correio eletrónico ou outro meio, que em concreto não ofereça garantias de segurança.

33. No que diz especificamente respeito à obrigação que recai sobre “as entidades autorizadas a aceder diretamente aos dados”, a CNPD não consegue compreender o alcance do disposto no n.º 5 do artigo 43.º-B, que faz recair sobre tais entidades autorizadas a obrigação de adoção de todas as medidas necessárias à estrita observância das regras prescritas no RGPD e na LERGD. Com efeito, a CNPD desconhece a que entidades se refere esta disposição, e a hipótese de serem os que acedem nos termos n.º 4 do artigo 43.º-B não se afigura congruente, porquanto, se os dados acedidos não permitirem a identificação dos titulares dos dados, por aqueles estarem anonimizados, não faz sentido aplicar o regime jurídico de proteção de dados.

34. Já se o n.º 5 do artigo 43.º-B pretende regular as comunicações de dados realizadas pelos advogados, solicitadores e comunidades judaicas, entre outros, não pode falar em acesso direto a dados, porque não ser essa a operação que está em causa.

35. Insiste-se que a omissão quanto à especificação do meio pelo qual se assegura tal acesso, designadamente se em causa está o acesso numa plataforma eletrónica, impossibilita a compreensão do real alcance do disposto no n.º 5 do artigo 43.º-B.

36. Um outro aspeto que importa realçar respeita à consagração no n.º 4 do artigo 43.º-B da possibilidade de a informação constante do sistema poder ser divulgada para fins de investigação científica ou para fins estatísticos, “desde que não possam ser identificáveis as pessoas a que respeita”. Partindo-se do pressuposto de que a expressão “não possam ser identificáveis” pretenda dizer que os dados serão anonimizados ou, no mínimo, pseudonimizados, nos termos da alínea 5) do artigo 4.º do RGPD antes de serem facultados, nada é dito quanto ao modo como se procederá a essa anonimização, nem quem se ocupará dessa função e com que medidas de segurança para os dados.

37. Também nada é dito que permita saber se aquela operação, bem como o processo de transmissão desses dados para aquelas finalidades, será objeto de regulamentação.

38. Deste modo, tendo em consideração as omissões referidas, a CNPD recomenda que estes aspetos essenciais do tratamento de dados pessoais sejam regulados no Projeto de Decreto-Lei, sobretudo tendo em conta o diferente impacto que a opção pelo meio de comunicação dos dados pessoais tem, à partida, na confidencialidade e integridade desta informação e, portanto, o impacto que pode ter nos direitos fundamentais dos titulares dos dados.

III. Conclusão

39. Com os fundamentos atrás expostos, a CNPD recomenda a clarificação e densificação do texto do projeto, de forma a garantir a conformidade do tratamento de dados com a legislação aplicável neste âmbito, ou, no mínimo, deve essa densificação, em relação às observações agora expendidas, ser objeto de regulamentação, devendo o instrumento normativo que vier a concretizá-la ser submetido a parecer da CNPD.

40. Quanto ao mais, o Projeto de Decreto-Lei em análise não suscita reservas na perspetiva da proteção de dados.

Aprovado na reunião de 7 de dezembro de 2021



Filipa Calvão (Presidente)