

PARECER/2023/64

I. Pedido

1. O Ministério dos Negócios Estrangeiros, através da Direção-Geral dos Assuntos Consulares e das Comunidades Portuguesas, solicitou à Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD) que se pronunciasse sobre o Projeto de Decreto-Lei que visa transpor para a ordem jurídica interna a Diretiva (UE) n.º 2019/997, do Conselho, de 18 de junho, que cria o Título de Viagem Provisório da UE (TVP da UE) e que revoga a Decisão 96/409/PESC.
2. A CNPD 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. O Decreto n.º 45/97, de 3 de setembro, aprovou a Decisão 96/409/PESC dos Representantes dos Governos dos Estados-Membros, reunidos no Conselho, que criou um título de viagem provisório (TVP) comum, a emitir pelos Estados-Membros aos cidadãos da União Europeia em territórios de países onde o Estado-Membro de origem desses cidadãos não possua representação diplomática ou consular permanente.
4. O Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) consagrou a cidadania da União como estatuto fundamental dos nacionais dos Estados-Membros. Esta confere aos cidadãos da União o direito de beneficiarem, no território de um país terceiro em que o Estado-Membro de que são nacionais não se encontre representado, da proteção das autoridades diplomáticas e consulares de outro Estado-Membro, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado-Membro, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 20.º do TFUE.
5. A Diretiva (UE) 2015/637 do Conselho, de 20 de abril de 2015, concretiza esse direito, estabelecendo as medidas de cooperação e coordenação necessárias, e referindo-se aos TVP da UE como um tipo de assistência

consular a prestar pelas embaixadas e pelos consulados dos Estados-Membros aos cidadãos não representados da União.

6. Nos termos do Preâmbulo, é agora necessário atualizar as regras do Decreto n.º 45/97, assegurando-se a coerência entre, por um lado, as condições específicas e o processo de emissão dos TVP e, por outro, as regras gerais sobre proteção consular estabelecidas na Diretiva (UE) 2015/637, entretanto transposta para a ordem jurídica interna, pelo Decreto-Lei n.º 51/2021, de 15 de junho, que aprova o novo Regulamento Consular.

7. A Diretiva (UE) 2019/997 do Conselho, de 18 de junho de 2019, cria um TVP da UE e revoga a Decisão 96/409/PESC. O TVP da UE traz um acréscimo de segurança, consistindo não só num formulário uniforme, mas também numa vinheta uniforme. Alarga-se o seu âmbito de aplicação para além de cidadãos europeus não representados, nomeadamente, aos próprios nacionais, aos cidadãos de outro Estado-Membro representados no país onde procuram obter um TVP da UE, e aos membros da família que não sejam cidadãos da União, que acompanhem cidadãos da União, sempre que esses membros da família sejam residentes legais num Estado-Membro.

8. Assim, o presente Projeto estabelece regras sobre as condições e o procedimento para os cidadãos não representados em países terceiros obterem um título de viagem provisório da UE (a seguir designado «TVP da UE») e cria um modelo uniforme para esses documentos.

9. Nos termos do artigo 4.º do Projeto, um pedido de TVP da UE apresentado por parte dos cidadãos não representados em países terceiros cujos passaportes ou documentos de viagem tenham sido extraviados, furtados ou destruídos, ou que não possam ser obtidos num prazo razoável, exige que se efetue consulta ao Estado-membro da nacionalidade, nos termos do n.º 1 do artigo 43.º do Decreto-Lei n.º 51/2021, de 15 de junho, para efeitos de verificação da nacionalidade e da identidade do requerente.

10. Sendo que o n.º 1 do artigo 43.º do Decreto-Lei referido dispõe que a consulta ao MNE do Estado -Membro de que a pessoa declara ser nacional, é feita através do ponto de contacto competente, ou, se for caso disso, da embaixada ou do consulado competente desse Estado, com indicação de toda a informação relevante disponível, incluindo os custos previsíveis dos atos a praticar, para efeitos de concessão da proteção consular pelo Estado -Membro da União Europeia não representado no país terceiro ou de envio das informações complementares que se revelem necessárias.

11. Nos termos do n.º 2 do artigo 4.º do Projeto, a Autoridade que presta assistência¹ comunica ao Estado-Membro da nacionalidade todas as informações relevantes, incluindo: o apelido, e o(s) nome(s) próprio(s) do requerente, a nacionalidade, a data de nascimento e o sexo; a imagem facial do requerente recolhida pela Autoridade que presta assistência no momento da apresentação do pedido ou, apenas se tal não for exequível, uma fotografia digitalizada ou digital do requerente, com base nas normas estabelecidas na parte 3 do documento 9303 da Organização da Aviação Civil Internacional (OACI) sobre os documentos de viagem de leitura ótica, (sétima edição, 2015); uma cópia ou uma digitalização de todos os meios de identificação disponíveis, tais como um bilhete de identidade ou uma carta de condução, e, sendo o caso, o tipo e o número do documento substituído e o número de registo nacional ou da segurança social.

12. Pese embora esta disposição se limite a transcrever o disposto na alínea *b)* do n.º 2 do artigo 4.º da Diretiva (UE) n.º 2019/997, de 18 de junho, a CNPD manifesta, uma vez mais², as reservas que a cópia de documento de identificação levanta quanto ao valor da prova da identidade, uma vez que a digitalização de um documento de identificação é facilmente manipulável, não garantindo assim a veracidade dos dados, em desrespeito pelos princípios da exatidão e da integralidade dos dados pessoais consagrados nas alíneas *d)* e *f)* do n.º 1 do artigo 5.º do RGPD.

13. Reafirma-se que a cópia simples dos documentos de identificação constitui um documento sem qualquer valor jurídico probatório, precisamente pela facilidade da sua manipulação, pelo que se recomenda a revisão do n.º 2 do artigo 4.º do Projeto.

14. Note-se que, o Estado-Membro da nacionalidade consultado deve responder à consulta nos termos do n.º 3 do artigo 10.º da Diretiva (UE) 2015/637 e confirmar se o requerente é seu nacional.

15. De acordo com o n.º 7 deste inciso o beneficiário de um TVP da UE restitui este documento, independentemente da sua caducidade, aquando da chegada ao destino final.

¹ Note-se que o n.º 5 do artigo 2.º do Projeto, entende por «Autoridade que presta assistência», os serviços periféricos externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros dotados de atribuições na área consular, nos termos do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 51/2021, de 15 de junho, que aprova o Regulamento Consular, os cônsules honorários com competência para a emissão de documentos provisórios de viagem, nos termos do artigo 21.º, e os vice-cônsules, até à extinção dos atuais vice-consulados, nos termos do artigo 74.º do Decreto-Lei n.º 51/2021, que recebem um pedido de TVP da UE;

² Veja-se o Parecer n.º 44/2023, de 16 de maio, e o [Parecer n.º 31/2017](#), de 17 de maio de 2017, e ainda o [Parecer n.º 142/2020](#), de 3 de dezembro 2020.

16. Nos termos do n.º 9 do artigo 4.º do Projeto, o formulário normalizado de pedido de TVP da UE e a obrigação de restituição do TVP da UE à chegada são aprovados por Portaria conjunta do Ministro dos Negócios Estrangeiros e do Ministro da Administração Interna.

17. Ora, a referida Portaria deverá ser objeto de apreciação pela CNPD, no âmbito da competência conferida pela alínea c) do n.º 1 do artigo 57.º, conjugado com a alínea b) do n.º 3 do artigo 58.º, e com o n.º 4 do artigo 36.º, todos do RGPD em articulação com o disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 6.º da Lei 58/2019, de 8 de agosto, que executa na ordem jurídica interna este diploma legal.

18. Do ponto de vista do direito à proteção de dados pessoais releva o artigo 10.º do Projeto, que se limita a transcrever o artigo 15.º da Diretiva (UE) n.º 2019/997, de 18 de junho que se visa transpor. Aqui se definem as finalidades de recolha dos dados pessoais (verificar a identidade do requerente, pelo procedimento previsto no artigo 4.º, para imprimir a vinheta uniforme de TVP da UE e para facilitar a viagem desse requerente) não podendo ser tratados para outras finalidades, em obediência ao princípio da limitação das finalidades consagrado na alínea b) do n.º 1 do artigo 5.º do RGPD. Prevê ainda o direito de acesso e de retificação dos dados (em termos vagos sem regular o exercício destes direitos) e fixam-se os prazos de conservação dos dados.

19. Quanto à segurança do tratamento o n.º 1 do artigo 10.º do Projeto apenas dispõe que «A Autoridade que presta assistência ou o Ministério dos Negócios Estrangeiros e o Estado-Membro da nacionalidade garantem a segurança adequada dos dados pessoais», não sendo definidas quaisquer medidas técnicas ou organizativas de segurança, pelo que fica prejudicada a pronuncia da CNPD sobre o cumprimento do princípio da confidencialidade e integridade consagrado na alínea do n.º 1 do artigo 5.º do RGPD.

20. Uma nota quanto ao n.º 2 deste artigo que refere que «Sem prejuízo da *Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto*, um requerente a favor do qual seja emitido um TVP da UE tem o direito de verificar os dados pessoais que nele constam e, se for caso disso, solicitar que sejam efetuadas correções através da emissão de um novo documento». Observa-se que o direito de acesso e retificação dos titulares dos dados vem consagrado nos artigos 15.º e 16.º do RGPD, pelo que se recomenda a referência a este diploma legal.

21. Quanto ao prazo de conservação dos dados, o n.º 4 dispõe que «A Autoridade que presta assistência ou o Ministério dos Negócios Estrangeiros e o Estado-Membro da nacionalidade conservam os dados pessoais do requerente apenas durante o tempo necessário, inclusive para a cobrança das taxas a que se refere o artigo 6.º. Esses dados pessoais não podem em caso algum ser conservados por um prazo superior a 180 dias pela

Autoridade que presta assistência ou pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros, ou por a dois anos (?)³ pelo Estado-Membro da nacionalidade. Após o termo do prazo de conservação, os dados pessoais do requerente são apagados». Encontra-se cumprido o princípio da limitação da conservação dos dados previsto na alínea e) do n.º 1 do artigo 5.º do RGPD.

22. Por fim, o n.º 5 deste artigo estabelece que a Autoridade que presta assistência ou o Ministério dos Negócios Estrangeiros asseguram a destruição segura de todos os TVP da UE restituídos e de todas as cópias que lhes digam respeito *o mais rapidamente possível*. Por razões de clareza e segurança jurídica recomenda-se a fixação de um prazo concreto para a destruição dos TVP da UE, a partir da restituição dos mesmos.

III. Conclusão

23. Nos termos e com os fundamentos supra expostos a CNPD recomenda:

- a) A reponderação da utilização de cópia ou de digitalização de documentos de identificação nos termos dos pontos 12 e 13;
- b) A alteração do n.º 2 do artigo 10.º por forma a referir o RGPD; e
- c) A fixação de um prazo concreto para a destruição dos TVP da UE e das cópias que lhes digam respeito, a partir da restituição dos mesmos.

Aprovado na reunião de 4 de julho de 2023

Assinado por: **PAULA CRISTINA MEIRA LOURENÇO**

Data: 2023.07.04 15:40:21+01'00'

Certificado por: **Diário da República Eletrónico**.

Atributos certificados: **Presidente - Comissão Nacional de Proteção de Dados**.



Paula Meira Lourenço (Presidente)

³ Curiosamente o texto transcreve a Diretiva incluindo a gralha nela presente.