

PARECER

Assunto: Parecer N.º 20/2018 e contributo da CNPD para a revisão do articulado da proposta de Lei que assegura a execução na ordem jurídica nacional do Regulamento Geral de Proteção de Dados: artigo 31.º B relativo aos fins estatísticos.

A – Contexto

No âmbito do processo de consulta da Assembleia da República sobre a proposta de Lei acima referida, a CNPD recomenda que o respetivo artigo 31.º -Tratamentos para fins de arquivo de interesse público, fins de investigação científica ou histórica ou fins estatísticos - seja revisto, nos termos seguintes:

- Considera que o n.º 1 (*“ O tratamento para fins de arquivo de interesse público, fins de investigação científica ou histórica pu fins estatísticos deve respeitar o principio da minimização dos dados e incluir a pseudonimização ou a anonimização dos mesmo sempre que os fins visado possam ser atingidos por uma destas vias”*), nada acrescenta ao texto do artigo 89 n.º 1 do RGPD, pelo que nessa medida deve ser eliminado e a matéria ser desagregada em vários artigos com diferenciação dos regimes aplicáveis às várias finalidades.
- Quanto ao n.º 2 (*“Quando os dados pessoais sejam tratados para fins de arquivo de interesse público, fins de investigação científica ou histórica ou fins estatísticos, ficam prejudicados os direitos de acesso, retificação, limitação do tratamento e de oposição previstos nos artigos 15.º, 16.º, 18.º e 21.º do RGPD, na medida do necessário, se esses direitos forem suscetíveis de tornar impossível ou prejudicar gravemente a realização desses fins.”*), considera que a derrogação dos direitos de acesso e retificação não pode ser determinada sem fundamento específico que concretiza a sua necessidade. Relativamente aos direitos de limitação e de oposição já admite que justificam o seu afastamento por determinação legal (mas não propõe redação alternativa).

- Propõe assim um artigo para o tratamento para fins estatísticos com a seguinte redação:

Artigo 31º-B

Tratamentos para fins estatísticos

Sem prejuízo do disposto na lei do Sistema Estatístico Nacional, os dados pessoais tratados para fins estatísticos devem ser anonimizados de modo que torne impossível a reidentificação dos titulares logo que concluída a operação estatística.

B – O artigo 31º-B proposto pela CNPD

Esta proposta, no entendimento do INE, não deve ser aceite considerando que, apesar de reconhecer a existência de um regime específico previsto na lei do Sistema Estatístico Nacional (SEN), remete genericamente para a anonimização de dados pessoais tratados para fins estatísticos assim que concluída a operação estatística, entrando em contradição com os princípios previstos naquela lei e no Regulamento (CE) nº 223/2009 de 11 de Março, relativo às estatísticas europeias, alterado pelo Regulamento (UE) 2015/759 de 29 de Abril nomeadamente o da independência técnica, do segredo estatístico, da qualidade, bem como com o próprio RGPD ao afastar a pseudonimização.

Como tal, esta proposta não só não reflete, nem acomoda a diversidade do processo estatístico, como iremos demonstrar, como se sobrepõe ao RGPD que justamente anteviu a excecionalidade dos fins estatísticos ao prever, que as medidas podem incluir a pseudonimização, a possibilidade de derrogações para o exercício dos direitos dos titulares, exceções no caso dos tratamentos de outras categorias de dados (sensíveis) e na própria aplicação dos princípios da limitação da conservação e das finalidades, previstos respetivamente nos artigos 89º nº 2, 9º nº 2 j), 5º nº 1 e) e b).

Vejamos,

A Lei do Sistema Estatístico Nacional (SEN) contempla as regras fundamentais que visam conferir poder ao INE capacidade para definir livremente os métodos, normas e procedimentos estatísticos, bem como salvaguardar a privacidade dos cidadãos e garantir a confiança no SEN, nomeadamente através da natureza confidencial dos dados recolhidos que ficam sujeitos a segredo estatístico e profissional mesmo após o termo das funções dos seus trabalhadores ou colaboradores, nos termos dos artigos 5º e 6º da referida lei. Esta lei prevê ainda o princípio da qualidade estatística no seu artigo 7º que sujeita o INE a seguir rigorosos padrões nacionais e internacionais no processo de produção de estatísticas oficiais.

Além desta, o próprio Regulamento (CE) nº 223/2009 de 11 de Março, relativo às estatísticas europeias, alterado pelo Regulamento (UE) 2015/759 de 29 de Abril, acentua a independência dos INE (artigo 2, nº 1 alinea a), e respetivas chefias (art. 5º A), no que respeita à responsabilidade pela tomada de decisão sobre processos, métodos e procedimentos estatísticos, sobre a sua independência no exercício das funções estatísticas, assegurando o respeito pelo Segredo Estatístico através da proteção dos dados confidenciais nomeadamente a aprovação de todas as medidas técnicas e organizativas destinadas a garantir a proteção física e lógica de dados confidenciais (artigo 20º).

No caso do RGPD, os fins estatísticos^[1] constam do artigo 89º, no capítulo das situações específicas, o que decorre do facto de estes fins serem considerados um tipo de tratamento de dados pessoais que configura uma situação especial, diferenciada pela sua natureza, quer em termos de finalidade quer em termos de dimensão e métodos de tratamento.

O nº 1 estabelece que os fins estatísticos justificam que os respetivos tratamentos devem estar sujeitos a garantias adequadas que assentem em medidas que assegurem os direitos

^[1] É o considerando 162 que nos ajuda, embora limitadamente, a densificar o conceito de fins estatísticos no qual devem entender-se todas as operações de recolha e tratamento de dados pessoais necessários à produção de estudos ou de resultados estatísticos e em que apenas na fase final deve ser entendido que os dados são agregados e portanto não são já dados pessoais.

dos titulares, as quais “podem incluir a pseudonimização”. Ou seja, a anonimização apenas deve ser adotada quando tal não inviabilizar os fins. E isso pressupõe a liberdade, o conhecimento e critério de quem conhece pormenorizadamente os tratamentos estatísticos. O nº 2 refere-se à possibilidade de derrogação de direitos dos titulares novamente considerando a especificidade dos fins estatísticos.

Os nº 3 e 4 neste caso não são relevantes.

Em concreto relativamente ao artigo 31º B:

- A formulação do artigo 31º B põe em causa a independência técnica do INE que neste âmbito é quem define os processos, métodos, normas e procedimentos estatísticos que se devem aplicar, tendo sempre em vista a salvaguarda da confidencialidade da informação recolhida; desta forma interfere na responsabilidade do INE sobre os dados que recolhe e trata e na qualidade estatística da informação produzida;
- A formulação do artigo 31º B, parece que pretende salvaguardar o regime específico previsto na lei do SEN ao preceituar que a norma se aplica sem prejuízo do disposto nesta, mas efetivamente entra em contradição com aquela lei e com o Regulamento nº 223/2009 pelas razões acima referidas;
- O artigo 89º nº 1 do RGPD dispõe sobre as medidas aplicáveis, designadamente a pseudonimização e apenas prevê implicitamente a anonimização na parte final. Ou seja, para atingir fins estatísticos, em primeira linha, a condição é assegurar os direitos e liberdades dos titulares dos dados, sendo que a anonimização apenas é referida como medida de tratamento estatístico a usar sempre que, em concreto e numa determinada fase, se verifique que dessa forma se consegue atingir a finalidade estatística;
- No processo de produção de estatísticas oficiais, designadamente nos inquéritos e operações censitárias, são recolhidos dados pessoais de identificação, nome e morada, que servem para alimentar, atualizar e manter ficheiros de unidades estatísticas, transversais e

permanentes. Estes ficheiros destinam-se a conceber as amostras aleatórias de respondentes e são fulcrais para a obtenção de estatísticas oficiais, dinâmicas, credíveis e atualizadas, que espelhem a realidade social de forma objetiva, imparcial e fiável. A informação desses ficheiros dificilmente poderá ser pseudonimizada por se tornar impossível de gerir, mas são no entanto adotadas outras medidas de segurança como o controlo de acessos e logs. E, por maioria de razão, muito menos anonimizada, pois nesse caso não seria atingido o fim estatístico, de caráter instrumental, a que se destinam (conceber em contínuo as amostras aleatórias de respondentes).

- É pois considerando a especificidade do processo estatístico que não é possível dizer em absoluto que, finda uma operação estatística¹, todos os dados “devem ser anonimizados”. E é aliás nesse sentido que o RGPD refere que, quanto à conservação da informação e sempre que estejam em causa fins estatísticos, os dados podem ser conservados por períodos mais longos (artigo 5º, nº 1 alínea e).

Ou seja, no processo de produção de estatísticas oficiais há necessidade de pelo menos em casos específicos conservar a informação dos titulares de dados para além do fim da operação estatística.

- E é nesse sentido que o Grupo de Trabalho da proteção de dados do artigo 29º, no seu parecer 4/2007 (pág. 19) sobre o conceito de dados pessoais, reconhece e destaca o caso dos fins estatísticos como um exemplo em que o uso da pseudonimização como medida de segurança da informação é relevante e pertinente para o tratamento estatístico².

1

Conceito de “operação estatística” que consta da base de dados de conceitos estatísticos do INE: “Atividade estatística enquadrada numa metodologia estatística pré-definida, englobando a recolha, tratamento, análise e difusão de dados respeitantes a características de uma população”

² Informação dividida em partes, codificadas e ligadas por uma chave que estabelece correspondência e é de conhecimento limitado, dificultando assim um acesso indevido e diminuindo o risco de identificação e aumentando a proteção dos dados dos titulares.

C - Conclusão

- As regras, métodos e normas estatísticos são definidos pelo INE de acordo com os princípios da independência técnica e do segredo estatístico previsto na lei do SEN e no Regulamento nº 223/2009, ou seja, é o INE que define o momento e forma de melhor tratar os dados.
- A expressão “sem prejuízo do disposto na lei do SEN” entra em contradição com o disposto naquela lei e no Regulamento nº 223/2009 porque não salvaguarda este regime.
- O RGPD apenas aconselha a anonimização sempre que os fins possam ser atingidos desse modo, não se limitando unicamente a esta;
- Dada a especificidade do processo estatístico não é possível dizer, de forma absoluta e geral, como preceitua o artigo 31ºB, que, finda uma operação estatística, todos os dados “devem ser anonimizados e sem possibilidade reidentificação”.
- O próprio RGPD refere que, quanto à limitação da conservação da informação, sempre que estejam em causa fins estatísticos, os dados podem ser conservados por períodos mais longos (artigo 5º, nº 1 alínea e).
- A redação do artigo 31º-B impede, nomeadamente, a constituição/atualização de amostras, e conseqüentemente a realização de inquéritos, a criação de novos produtos estatísticos, a validação da informação recolhida diretamente e a obtida através de fontes administrativas com conseqüências na qualidade e fiabilidade dos resultados, bem como reflexamente um menor aproveitamento e rentabilização dos dados administrativos com redução da carga administrativa e de custos para o Estado Português.



Nestes termos, entendemos que a proposta da CNPD não deve ser considerada, sob pena de colocar em causa a prossecução da missão e atribuições do INE, podendo manter-se por conseguinte a redação do artigo 31º da proposta de lei do Governo em apreciação na Assembleia.

Salienta-se que o carácter unificador e de coerência de soluções jurídicas nos vários Estados Membros, como refere o RGPD no considerando 9 “ *a necessidade de evitar a fragmentação da aplicação da proteção dos dados ao nível da União...*”, que presidiu à substituição do anterior quadro legal de formato Diretiva transposta para lei nacional, por regulamento europeu, é também posto em causa no contexto dos fins estatísticos.

25.06.2018