

De: Rui Castelo <ruicastelo@cnpd.pt>
Enviado: terça-feira, 9 de Junho de 2015 17:08
Para: Comissão 1ª - CACDLG XII
Assunto: Envio de Parecer.
Anexos: 40_45_2015.pdf

Importância: Alta

Exmo. Senhor
Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais,
Direitos, Liberdades e Garantias
Dr. Fernando Negrão

N/Ref. 02.02
Proc. n.º 7076/2015
Of. n.º 16459 de 09/06/2015

V. Ref.
Of. n.º 586/XII/1.ª – CACDLG/2015
15/05/2015

Assunto: Parecer sobre a Proposta de Lei nº 324/XII/4.ª (GOV).

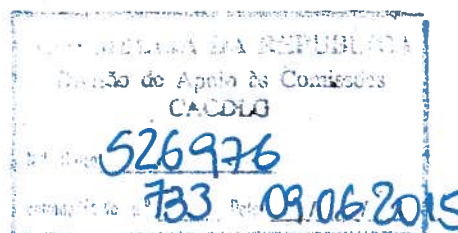
Em resposta ao pedido de parecer acima identificado, comunico a V. Exa. o Parecer desta CNPD n.º 45/2015, proferido nesta data, cuja cópia se anexa.

*

Solicita-se a acusação da receção do presente e-mail através da opção recibo de leitura.

Com os melhores cumprimentos.
A Presidente da CNPD,
(Filipa Calvão)

rc



PARECER N.º 45/2015

1. O pedido

O Senhor Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias remeteu à Comissão Nacional de Protecção de Dados (CNPd), para parecer, a Proposta de Lei n.º 324/XII/4ª (Gov) que «Procede à terceira alteração à Lei n.º 112/2009, de 16 de Setembro que estabelece o regime jurídico aplicável à prevenção de violência doméstica, à protecção e à assistência das suas vítimas».

O pedido formulado decorre das atribuições conferidas à CNPD pelo n.º 2 do artigo 22.º da Lei n.º 67/98, de 26 de outubro (LPD), e é emitido no uso da competência fixada na alínea a) do n.º 1 do artigo 23.º do mesmo diploma legal.

2. Apreciação

O âmbito do presente parecer centra-se na apreciação da matéria relativa à protecção de dados pessoais, interpretando-se o seu conceito na aceção do artigo 3.º, alínea a), da LPD.

Para efeitos da LPD, entende-se por tratamento de dados pessoais "qualquer operação ou conjunto de operações sobre dados pessoais, efetuadas com ou sem meios automatizados, tais como a recolha, o registo, a organização, a conservação, a adaptação ou alteração, a recuperação, a consulta, a utilização, a comunicação por transmissão, por difusão ou por qualquer outra forma de colocação à disposição, com comparação ou interconexão, bem como o bloqueio, apagamento ou destruição" - cf. artigo 3.º, alínea b).

Feita a delimitação do objeto do presente parecer, à CNPD cabe pronunciar-se sobre a compatibilidade das disposições do projeto de diploma com os princípios integradores da protecção de dados pessoais.



No preâmbulo do diploma em análise refere-se que «O primeiro objetivo da presente proposta de lei é o de adequar um dos principais instrumentos legais de proteção das vítimas, a lei da violência doméstica, a uma realidade dinâmica, que impõe um constante reforço dos mecanismos de proteção da vida e segurança das vítimas e o aprofundamento de medidas de apoio à sua reinserção no meio social e laboral.» Assim, propõe-se uma alteração à Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, estabelecendo a reorganização da rede nacional de apoio às vítimas de violência doméstica. É criada uma Equipa de Análise Retrospectiva de Homicídio em Violência Doméstica, que realizará uma análise retrospectiva das situações de homicídio ocorrido em contexto de violência doméstica que tenham sido já objeto de decisão judicial transitada em julgado ou de decisão de arquivamento, com o objetivo de serem adotados, no futuro, pelos serviços da Administração Pública, novos procedimentos ou metodologias de natureza preventiva.

Por outro lado, prevê-se expressamente que as forças e serviços de segurança adotem procedimentos para a proteção policial das vítimas, a partir de um plano individualizado de segurança elaborado em função do nível de risco de revitimação, com base na nova ficha de avaliação de risco em violência doméstica.

Reconhece-se à vítima o direito de retirar da sua residência, para além dos seus bens de uso pessoal e dos bens pertencentes a filhos menores, os bens pertencentes a pessoa maior de idade que se encontre na sua direta dependência em razão de afetação grave, permanente e incapacitante no plano físico ou psíquico.

Consagra-se agora na lei a prioridade no acesso às ofertas de emprego e o atendimento prioritário, em condições de privacidade, nos centros de emprego e Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P.

Na exposição de motivos da presente Proposta de Lei nada consta quanto à criação de uma base de dados pessoais, centralizada na Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna, com toda a informação relativa aos processos de violência doméstica (vide artigo 37.º-A). Fica, assim, por explicar a necessidade da criação de

uma base de dados de natureza tão sensível bem como os motivos que levam o legislador a optar pela sua criação nos moldes efetuados.

A exposição dos motivos é também omissa quanto às alterações realizadas no artigo 37.º, as quais retiram os limites de não identificação dos dados para assumir o tratamento de dados pessoais.

Consultado o Projeto de diploma, constata-se que os artigos 37.º, 37.º-A, 73.º e 74.º, n.º 3, do Projeto em análise levantam algumas questões que urgem ser esclarecidas. Vejamos

Propõe-se, antes de mais, uma alteração da ordem dos artigos 37.º e 37.º-A. O artigo 37.º-A deveria preceder o Artigo 37.º, pois este trata de comunicações à Base de Dados da Violência Doméstica cuja criação está prevista no artigo seguinte.

Nestes termos, começaremos por nos referir ao artigo 37.º-A:

l)

Artigo 37.º-A

Base de Dados de Violência Doméstica

- 1 - É criada a Base de Dados de Violência Doméstica, sendo o respetivo tratamento da responsabilidade da Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna.*
- 2 - O tratamento de dados efetuado no âmbito da Base de Dados de Violência Doméstica reporta-se às ocorrências participadas às forças de segurança, às avaliações de risco e às decisões comunicadas nos termos do artigo anterior, e tem por finalidades exclusivas:*

- a) Contribuir para o conhecimento do fenómeno e para o desenvolvimento da política criminal e da política de segurança*



interna em matéria de violência doméstica, disponibilizando informação em função das necessidades dos utilizadores institucionais e do público;

b) Contribuir para a prevenção e investigação criminal do fenómeno, na prossecução das atribuições e competências das forças de segurança.

3 - Os trabalhadores da Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna, credenciados para o efeito, apenas têm acesso ao número único identificador de processo-crime, sendo-lhes vedado o acesso a quaisquer dados pessoais.

4 - Os elementos das forças de segurança, autorizados para o efeito, acedem aos registos constantes da Base de Dados de Violência Doméstica, incluindo dados pessoais.

5 - Os trabalhadores ou elementos das forças de segurança com acesso à Base de Dados de Violência Doméstica estão sujeitos ao dever de confidencialidade.

6 - A Base de Dados de Violência Doméstica é notificada à Comissão Nacional de Protecção de Dados, nos termos da Lei n.º 67/98, de 26 de outubro.

1 - Este artigo consagra a criação de uma Base de Dados de Violência Doméstica e ainda que nele não venham especificadas as categorias de dados por ela abrangidas não restam dúvidas que contém dados pessoais de natureza sensível, cujo tratamento está regulado nos artigos 7.º e 8.º da Lei 67/98, de 26 de outubro (Lei de Protecção de Dados Pessoais – LPDP) e respeitantes a diferentes categorias de titulares dos dados.

Na verdade, da leitura do n.º 2 do artigo 37.º-A retira-se que a base de dados assenta, em primeiro lugar, na recolha de informação proveniente das participações policiais, contendo dados sobre a vítima de violência doméstica, sobre os filhos menores, também

vítimas ou não, eventualmente testemunhas, outros membros do agregado familiar, o perpetrador, o denunciante (vizinho, familiar, etc.). A informação além de ter a identificação de todos estes intervenientes comporta descrições pormenorizadas das situações (o que aconteceu, como, quando e quais os resultados). A Base de Dados comporta ainda a avaliação de risco feita pelas autoridades policiais e, por último, as decisões de atribuição de estatuto de vítima, despachos finais proferidos em inquéritos e decisões finais transitadas em julgado.

Nessa medida, esta base de dados reveste-se de uma sensibilidade extrema, abrangendo um universo de pessoas muito alargado, incluindo menores. Por outro lado, a natureza da informação tratada é abarcada pela reserva da intimidade da vida privada (*vide* n.º 1 do artigo 26.º e n.º 2 do artigo 35.º da Constituição da República Portuguesa), pelo que o seu conhecimento é passível de poder gerar discriminação e afetar direitos fundamentais e de personalidade. Em suma, a sua constituição representa um risco muito elevado para a privacidade de todos os envolvidos, em particular das vítimas.

Importa, a este propósito referir que a *Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à violência contra as mulheres e a violência doméstica*, de 11 de maio de 2011 (ETS 210), ratificada por Portugal pelo Decreto do Presidente da República n.º 13/2013, de 21 de janeiro, apenas compromete as Partes, no seu artigo 11.º, a «*recolher, a intervalos regulares, dados estatísticos desagregados relevantes sobre casos que envolvam todas as formas de violência abrangidas*» pelo âmbito de aplicação da Convenção.

Em nenhum momento a Convenção obriga os Estados a processar dados pessoais de forma centralizada para combater um fenómeno tão dramático como este, além dos tratamentos de dados levados a cabo pelas diferentes entidades envolvidas, e no estrito âmbito das competências de cada uma delas, de acordo com princípios de necessidade, adequação e proporcionalidade.

Por outro lado, a Convenção dispõe que os Estados Parte (artigo 65.º) deverão conservar e utilizar os dados pessoais tratados no âmbito de aplicação da Convenção 108.

Não se encontra na Exposição de Motivos nem no próprio articulado da presente Proposta de Lei qualquer justificação da necessidade de criar uma base de dados centralizada com dados pessoais. De igual forma não é demonstrado no texto em análise que os objetivos genéricos pretendidos não podem ser alcançados por outro meio menos lesivos da privacidade. Com efeito, o tratamento de dados em causa tem por finalidades exclusivas as previstas no n.º 2 do artigo 37.º-A. e da sua leitura não resulta demonstrada a necessidade de tratamentos de dados pessoais para as atingir. Chama-se ainda a atenção para o facto destas finalidades apontadas não serem finalidades específicas como reclama a alínea b) do artigo 5.º da LPDP.

Nestes termos conclui-se que o artigo 37.º-A não cumpre o princípio da proporcionalidade, desde logo na vertente da adequação, contrariando assim o disposto no n.º 2 do artigo 18.º da Constituição da República Portuguesa e na alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º da LPDP.

2 – Sem prejuízo da conclusão anterior, importa ainda notar que, nos termos do artigo 8.º, n.º 1, da LPDP, a criação e manutenção de registos centrais relativos a pessoas suspeitas de infrações penais só pode ser mantida por serviços públicos com competência específica prevista na respetiva lei de organização e funcionamento.

Ora o Decreto Regulamentar n.º 29/2012, de 13 de março, alterado pelos Decretos-Leis n.º 161-A/2013, de 2 de dezembro, e 112/2014, de 11 de julho – Lei Orgânica da Secretaria Geral do MAI –, não prevê tal competência. Pretende-se pois entregar a uma entidade da administração direta do Estado o poder de gerir uma base de dados de natureza sensível sem que estejam reunidos os pressupostos previstos no n.º 1 do artigo 8.º da LPDP.

Além de que a centralização dessa informação no Ministério da Administração Interna (MAI) afigura-se, desde logo, algo desajustada face aos intervenientes nesta rede: os processos são de natureza criminal, os apoios são prestados por organismos do Ministério da Segurança Social, do Ministério da Saúde, do Ministério da Educação, pelas Autarquias, etc, não cabendo àquele Ministério nenhum papel preponderante que



justifique a atribuição da responsabilidade pelo presente tratamento à sua Secretaria-Geral. Porventura, atento o leque alargado de ministérios que nesta rede têm intervenção, justificar-se-á a atribuição de tal competência à Presidência do Conselho de Ministros.

Assim, o artigo 37.º-A do diploma em apreço viola o disposto no n.º 1 do artigo 8.º da LPDP.

3 – A alínea a) do n.º 2 do presente artigo não especifica qual a informação disponibilizada nem explícita a que utilizadores institucionais pode ser transmitida.

O cariz vago deste preceito suscita as maiores reservas do ponto de vista da sua constitucionalidade, se interpretado como permitindo a disponibilização de dados pessoais. Recordar-se que a informação pessoal a integrar essa base de dados é de natureza muito sensível, pelo que a comunicação ou consulta dos dados pessoais não pode deixar de ser prevista, nesta sede, em termos bem delimitados.

Sobretudo, o acesso à informação pelo público, aí referida, levanta questões de inconstitucionalidade, porquanto o acesso a dados pessoais de terceiros só pode ser efetuado em situações excepcionais especificamente previstas na Lei, portanto (Cfr. Artigo 35.º, n.º 4, da Constituição da República Portuguesa), sendo aquela disposição legal claramente insuficiente, pelo seu teor pouco preciso, para o efeito de excepcionar esta proibição constitucional.

Nestes termos, não pode deixar de se entender que a alínea a) do n.º 2 do artigo 37.º-A, se interpretada com o sentido de abranger dados pessoais, é inconstitucional.

4 – Cumpre ainda sublinhar que no n.º 3 do artigo 37.º-A não está explicado o âmbito de acesso ao número único identificador de processo-crime (NUIPC) nem qual a tarefa adstrita aos trabalhadores credenciados.

Destaque-se que aquele preceito, ao permitir que os funcionários da Secretaria Geral



do MAI tenham acesso ao NUIPC, parece possibilitar que estes possam aceder, por via indireta, a dados pessoais (de resto, sensíveis), não se percebendo por isso o sentido da salvaguarda na parte final do preceito (e que, aliás, contraria o disposto no n.º 5 do mesmo artigo, como melhor se exporá adiante).

Na verdade, não se alcança qual seja a finalidade de atribuição de perfil de acesso ao NUIPC se se pretende negar o acesso aos dados pessoais.

Assim, a CNPD entende que o n.º 3 do artigo 37.º-A deve ser reformulado, por forma a determinar-se com exatidão a que dados pessoais têm os funcionários administrativos em causa acesso e a finalidade de tal acesso.

5 – Ainda no que respeita ao acesso à informação constante da base de dados, não se alcança a necessidade de os elementos das forças de segurança – devendo estar identificados claramente quais são os Órgãos de Polícia Criminal (OPC) – terem acesso a esta Base de Dados de Violência Doméstica.

Grande parte da informação aqui contida existe já na Base de Dados dos OPC (por via das participações e seguimentos e, agora, por força desta lei, também das avaliações de risco). Também as diligências e trâmites do processo crime são registadas pelos OPC.

Acresce que, se houver necessidade de um OPC consultar o caso tratado por outro OPC, poderá fazê-lo através da Plataforma Integrada de Investigação criminal (PIIC), uma plataforma criada com o objetivo de partilhar informação de prevenção e investigação criminal.

Em face do descrito, e na falta de uma fundamentação específica, conclui-se não haver necessidade do acesso previsto no n.º 4 do artigo 37.º-A.

Sobretudo, conclui-se não haver necessidade de criar mais uma Base de Dados para dar acesso àqueles que já têm acesso à mesma informação por outra via. Esta afigura-se ser, na verdade, a conclusão principal a retirar da leitura deste preceito.

Assim, para além da falta de adequação, também se demonstra a desnecessidade da criação da Base de Dados de Violência Doméstica, em clara violação do princípio da proporcionalidade e, portanto, em violação do disposto no n.º 2 do artigo 18.º da Constituição e na alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º da LPDP.

6 – Relativamente ao n.º 5 de artigo 37.º-A, cumpre pôr em evidência que a informação pessoal só poderá ser acessível por elementos das forças de segurança e não por outro tipo de trabalhadores – como parece pretender impor o n.º 3 do mesmo artigo.

Com efeito, não se alcança a razão de ser da imposição de um dever de confidencialidade sobre dados cujo conhecimento está por lei proibido. Mesmo que se entendesse ser tal dever restrito ao dado NUIPC, tal previsão legal será sempre expressão do reconhecimento de que o dado NUIPC permite, indiretamente, aceder a dados cuja reserva está garantida por lei. 7 – O n.º 6 deste artigo consagra a obrigatoriedade da Base de Dados da Violência Doméstica ser notificada à CNPD. De facto, tendo em conta a sensibilidade dos dados pessoais tratados – nos quais se incluem dados pessoais previstos no n.º 1 do artigo 7.º e no n.º 2 do artigo 8.º da LPDP –, e na ausência de previsão dos elementos a que se refere o artigo 30.º da LPDP, não poderão tais tratamentos deixar de ser objeto de notificação prévia à CNPD, nos termos do art.º 27.º do mesmo diploma legal.

Mas independentemente de eventual autorização pela CNPD, estranha-se que a lei que cria uma base de dados com esta dimensão e relevo não contenha normas claras sobre proteção de dados, tais como categorias dos dados tratados, segurança da informação, prazo de conservação dos dados, efetivação do direito de acesso e oposição.

O articulado em análise revela-se nesta matéria manifestamente insuficiente, deixando para decisão administrativa a densificação do tratamento de dados os pessoais extremamente sensíveis.

II)

Artigo 37.º

[...]

- 1 - *As decisões de atribuição do estatuto de vítima, os despachos finais proferidos em inquéritos e as decisões finais transitadas em julgado em processos por prática do crime de violência doméstica são comunicadas à Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna, para efeitos de registo e tratamento de dados.*
- 2 - *As comunicações previstas no número anterior são transmitidas sem referência a dados pessoais, com exceção do número único identificador de processo-crime.*
- 3 - *A Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna comunica semestralmente os dados referidos no n.º 1 ao organismo da Administração Pública responsável pela área da cidadania e da igualdade de género.*
- 4 - *O disposto no n.º 1 não prejudica as regras de tratamento de dados para efeitos estatísticos, na área da justiça, em matéria de violência doméstica, de acordo com a legislação aplicável.*

7 – Centrando-nos agora no artigo 37.º da Proposta de Lei, chama-se desde logo a atenção para a redação do no n.º 2, de que as *comunicações são transmitidas sem referência a dados pessoais*. Não fica claro se as comunicações dos documentos ali enunciados são feitas de forma anonimizada – se esse for o sentido da norma, importaria aclará-la, por forma a especificar o dever de anonimização.

Por outro lado, não se alcança a utilidade da suposta anonimização ou da pretensa transmissão *sem referência a dados pessoais*, quando se especifica que a informação é adicionada à Base de Dados da Violência Doméstica por referência precisamente ao NUIPC, que é considerado por este mesmo diploma, neste mesmo preceito, como um dado pessoal. E em todo o caso, quando a Base de



Dados em questão é um tratamento de dados pessoais e toda a informação é acessível por via deste mesmo NUIPC.

8 - No n.º 3 do artigo *sub judice* não está justificado o motivo da comunicação semestral dos dados ao organismo da Administração Pública responsável pela área da cidadania e da igualdade de género, nem a razão de tal comunicação envolver dados pessoais.

Na verdade, ainda que não seja explicitada a finalidade da comunicação àquele organismo, dificilmente se compreende a necessidade de informação não anonimizada. E, de todo o modo, mais uma vez se sublinha a circunstância de através do NUIPC se poder aceder, por via indireta, a esses mesmos dados. De facto não só o NUIPC integra letras que permitem identificar a Circunscrição Judicial em que o processo correu trâmites, como a partir do momento que o processo deixa de estar em segredo de justiça o mesmo torna-se público.

Esta comunicação regular dos dados agora prevista acaba por resultar numa duplicação da presente base de dados, com todas as consequências evidentes que daí decorrem, em termos de duplicação do risco de acessos e utilização indevida da informação pessoal sensível.

Assim, sugere-se a reformulação do texto dos n.ºs 2 e 3 do artigo 37.º

III)

Artigo 73.º

[...]

Mediante declaração emitida pela entidade gestora da casa de abrigo onde a vítima se encontra acolhida, os serviços de saúde integrados no serviço nacional de saúde dessa área providenciam toda a assistência necessária à vítima e aos seus filhos, garantindo a confidencialidade dos dados.

Artigo 74.º

[...]

1-[...].

2-[...].

3 - *O estabelecimento escolar referido no n.º 1 está obrigado a garantir sigilo relativamente às informações a que possa ter acesso por motivo do processo de transferência.*

9 - Quanto aos artigos 73.º e 74.º da presente Proposta de Lei cumpre referir a necessidade de inserir no texto legal uma disposição no sentido de que estes serviços devem adotar as medidas de segurança técnicas e organizacionais necessárias para garantir a confidencialidade da informação, devendo esta ser conhecida apenas por quem tenha estrita necessidade dela. Nas mesmas normas deve ainda prever-se o dever de fixar diferentes níveis de acesso e de impedir a introdução desta informação noutras bases de dados dos organismos referidos.

3. Conclusão

A CNPD entende que, nos termos acima expostos, a Proposta de Lei, analisada à luz dos princípios e normas de proteção de dados, integra normas que não estão em conformidade com a Constituição da República Portuguesa nem com a Lei de Proteção de Dados Pessoais. Em especial, entende que:

1. A criação de uma Base de Dados da Violência Doméstica, prevista no artigo 37.º-A, não cumpre o princípio da proporcionalidade, desde logo na vertente da adequação e de necessidade, contrariando assim o disposto no n.º 2 do artigo



- 18.º da Constituição e na alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º da Lei de Protecção de Dados Pessoais;
2. A Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à violência contra as mulheres e a violência doméstica não obriga os Estados a processar dados pessoais de forma centralizada, mas apenas à recolha regular de dados estatísticos desagregados;
 3. As forças de segurança dispõem já de acesso, designadamente por via da Plataforma Integrada de Investigação Policial, à informação que aquela base de dados pretende coligir;
 4. A criação e manutenção de registos centrais relativos a pessoas suspeitas de infrações penais só pode ser mantida por serviços públicos com competência específica prevista na respetiva lei de organização e funcionamento, o que não se verifica quanto à Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna;
 5. A proposta de lei não especifica a que dados pessoais sensíveis que constam da Base de Dados, e em que condições, podem trabalhadores da Administração Pública (que não os órgãos de polícia criminal) aceder ou a que terceiros («público») podem tais dados ser comunicados, não sendo por essa razão este diploma suficiente para se ter por preenchida a exceção de proibição de acesso a dados pessoais de terceiros consagrada no n.º 4 do artigo 35.º da Constituição.

Este é o sentido do nosso parecer.

Lisboa, 9 de junho de 2015

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Filipa Calvão', is written over a horizontal line.

Filipa Calvão (Presidente)

