

Sua Excelência
A Presidente da Assembleia da República
Palácio de S. Bento
1249-068 LISBOA

Vossa Ref.ª

Vossa Comunicação

Nossa Ref.ª

Proc. R – 6573/09 (A6)

Assunto: Direito fundamental à protecção de dados pessoais. Bases de dados que reúnem informação policial.

1. O direito à protecção de dados pessoais é um direito fundamental cuja importância se eleva, nas sociedades hodiernas, à medida dos desenvolvimentos tecnológicos, bem como dos desafios que os Estados de direito democrático enfrentam, nomeadamente, num mundo mutável e globalizado, perante as necessidades de defesa da legalidade democrática e da garantia da segurança e dos direitos dos cidadãos.

Sem que se questione, no caso das forças de segurança, a indispensabilidade dos instrumentos adequados à prossecução das suas atribuições, incluindo a disponibilidade de uma base de dados que possa assistir as respectivas actividades operacionais, impõe-se, de todo o modo, não perder de vista que o tratamento de dados pessoais neste domínio e a informação que o mesmo consubstancia não permanecem imunes à protecção conferida pela Constituição e pela lei nesta matéria.

Efectivamente, objecto de consagração autónoma no art.º 35.º da Lei Fundamental, o direito à protecção de dados pessoais recebe igualmente tutela normativa no plano europeu, em termos de instrumentos gerais, na Convenção para a Protecção das Pessoas relativamente ao Tratamento Automatizado de Dados de Carácter Pessoal, de 1981, e

seu Protocolo Adicional, respeitante às Autoridades de Controlo e aos Fluxos Transfronteiriços de Dados, de 2001, adoptados sob os auspícios do Conselho da Europa (CoE), bem como, no quadro do processo de integração europeia, no art.º 8.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (UE), que enforma preceito inspirado, a par da referida Convenção do CoE e de normas de direito originário e derivado da UE, no próprio art.º 8.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, sobre o direito ao respeito pela vida privada.

2. Permito-me, outrossim, evocar na presente missiva o labor dos meus antecessores, na atenção precocemente dada à temática em causa no contexto do recorte constitucional e estatutário das competências deste Órgão do Estado, e relembrar que a aprovação da Lei n.º 10/91, de 29 de Abril, predecessora¹ da actual Lei da Protecção de Dados Pessoais (LPDP)², sobreveio à publicação do Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 182/89, em que ficou verificada a omissão das medidas legislativas necessárias para conferir exequibilidade às normas dos n.ºs 2 e 4 do artigo 35.º da Constituição, na redacção à data vigente, acolhendo a fundamentação que substanciou, por seu turno, o pedido na origem do referido Acórdão, processualmente impulsionado pelo então Provedor de Justiça, Bastonário Almeida Ribeiro³.

3. Neste enquadramento e mais recentemente, têm sido trazidas à atenção do Provedor de Justiça, mediante o exercício do direito de queixa que assiste aos cidadãos, questões que relevam, concretamente, do regime jurídico aplicável às bases de dados que reúnam informação policial.

Este é um domínio sobre o qual, ainda no marco geográfico europeu, também o CoE cedo se debruçou, com destaque para a adopção, em 15 de Setembro de 1987, da Recomendação n.º R (87) 15 do Comité de Ministros, visando a regulação da utilização de dados pessoais no sector da polícia.

¹ Com as alterações entretanto introduzidas pela Lei n.º 28/94, de 29 de Agosto, que aprovou medidas de reforço da protecção de dados pessoais.

² Lei n.º 67/98, de 26 de Outubro.

Esta Recomendação evidencia, logo no seu preâmbulo, «*a necessidade de conciliar o interesse da sociedade na prevenção e repressão dos crimes e na manutenção da ordem pública*», por um lado, e «*os interesses do indivíduo e o direito ao respeito da sua vida privada*», por outro, e enforma ainda hoje – sem prejuízo, naturalmente, da evolução que o tratamento desta matéria venha a merecer, no futuro, no seio do CoE – os princípios basilares que devem orientar os Estados Membros, em matéria de bases de dados da polícia, e referentes ao respectivo controlo e notificação, à recolha de dados, ao seu registo, utilização, comunicação e publicidade, aos direitos de acesso, rectificação e de recurso, ao período de conservação e à actualização dos dados, bem como, ainda, à segurança da informação em causa.

Ao nível do direito interno, para além da protecção conferida pela Constituição e pela LPDP vigente, verifico que a matéria relativa à utilização de dados pessoais no sector da polícia carece, em alguns casos, de um quadro legislativo adequado e actualizado, o que configura uma situação gravemente lesiva dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, incluindo o seu direito à autodeterminação informativa.

4. Sem que, no limite, esteja em causa neste domínio, designadamente, o direito do cidadão de aceder aos dados sobre si registados – o qual, no caso de tratamento de dados pessoais relativos à segurança do Estado e à prevenção ou investigação criminal, pode ser exercido indirectamente, através da Comissão Nacional de Protecção de Dados (CNPD), estando igualmente assegurados, por idêntica via, se for caso disso, os direitos de rectificação e eliminação, por força da aplicação da lei geral –, já os termos em que pode ocorrer a sobreposição da informação das bases policiais, nomeadamente à informação do registo criminal, com efeitos jurídicos na esfera subjectiva da pessoa visada, constituem motivo para a minha apreensão. Assim é, efectivamente, ainda que seja ínfimo o número de queixas que a este respeito têm sido apresentadas junto deste

³ Provedor de Justiça, *12.º Relatório do Provedor de Justiça à Assembleia da República*, 1987, pp. 65-68.

Órgão do Estado e que respeitam de modo específico à utilização da base de dados da Polícia de Segurança Pública (PSP).

A este propósito, equacione-se, a título de exemplo, a situação de pedido de cartão de acesso, por motivos de actividade profissional reconhecida para o efeito, às áreas reservadas e restritas dos aeroportos nacionais, cuja autorização, da competência do director do aeroporto, é precedida de parecer da PSP.

Note, uma vez mais, Senhora Presidente, que não se dúvida, na identificada hipótese, da necessidade do procedimento previsto, por razões de protecção do transporte aéreo e da aviação civil em geral. Todavia, pode já afigurar-se problemática a tomada de uma decisão, eventualmente com reflexos na situação laboral da pessoa visada, com base em parecer de força de segurança, que desatenda a informação constante do registo criminal e exclusivamente fundamentado com apoio em informação constante da respectiva base de dados policial, cuja regulação, desde logo em termos de normas de protecção de dados pessoais aplicáveis, não se encontra vertida no suporte legal constitucionalmente exigido.

Base de dados essa que pode conter informação tão diversa como o cadastro de condutores, o cadastro de detentores de licença de uso e porte de arma, pedidos de detenção e paradeiro, investigação criminal de crimes da competência da PSP, pedidos de vigilância ou controlos específicos, só para citar alguns exemplos, eventualmente sem informação actualizada, sendo esse o caso, relativa a condenações judiciais transitadas em julgado, e cuja fonte, por outro lado, pode tanto ser o registo de uma ocorrência ou de uma participação, como a existência de uma mera suposição.

Com efeito, o diploma que regulamenta a manutenção de uma base de dados pessoais pela PSP consta do Decreto Regulamentar n.º 5/95, de 31 de Janeiro – a base de dados do Sistema de Informações Operacionais de Polícia (SIOP/PSP) –, diploma este emitido ao abrigo das disposições transitórias constantes da já revogada Lei n.º 10/91 e dirigidas

à legalização do tratamento de bases de dados existentes à data da entrada em vigor dessa mesma lei.

5. A este respeito, já em 2004, a CNPD fora solicitada pelo Ministério da Administração Interna a emitir parecer sobre um projecto de decreto-lei relativo ao sistema de informações operacionais da PSP, elaborado na sequência de um alargamento das atribuições desta força de segurança e da conseqüente necessidade de se proceder aos ajustamentos correspondentes. Logo nesse parecer, a CNPD afirmou, em sede de enquadramento normativo, impor-se, efectivamente, «à PSP alterar a legislação existente em matéria de recolha e tratamento de dados no âmbito do seu sistema de informações operacionais de polícia – SIOP/PSP –, nomeadamente a sua base de dados pessoais, que tem por finalidade organizar e manter actualizada a informação necessária ao exercício das missões da PSP» (Parecer n.º 39/2004, de 9 de Novembro de 2004, p. 3).

Sem que a matéria relativa às bases de dados da PSP tivesse sofrido evolução legislativa, em 2010 a CNPD foi novamente solicitada pelo Governo a pronunciar-se sobre projecto de decreto-lei regulador das bases de dados constituindo ou integrando o SIOP/PSP. A opinião da CNPD ficou vertida no Parecer n.º 20/2010, de 12 de Abril, documento que suscitou, como é sabido, elevada atenção pública.

Entre as principais conclusões da CNPD a este respeito, sobressai, desde logo, a necessidade de o diploma regulador da base de dados pessoais da PSP revestir a forma de lei do Parlamento ou decreto-lei autorizado, por incidir sobre matéria relativa a direitos, liberdades e garantias (art.º 165.º, n.º 1, alínea b), da Constituição).

De igual modo e na medida em que projecto de decreto-lei em apreciação «baseia-se essencialmente na estrutura e conteúdo do Decreto Regulamentar n.º 5/95», na formulação do citado Parecer (p. 1), a CNPD foi peremptória ao expressar-se nos termos que a seguir deixo transcritos (p. 2):

Decorridos que são mais de 15 anos sobre aquele Decreto Regulamentar, para além da evolução das tecnologias de informação e comunicação, que, por si só, já impunham a sua actualização, as alterações legislativas, designadamente, as alterações na orientação da política criminal, e na legislação em vigor no sector das polícias e investigação criminal, bem como os compromissos internacionais assumidos pelo Estado Português no que respeita à cooperação policial, designadamente ao nível comunitário, não são consentâneas com a proposta de nova legislação de regulamentação dos sistemas de informação que, tal como já se afirmou, à excepção de alguns acrescentos e actualizações, é muito similar ao anterior diploma que regula esta matéria.

Neste sentido, para além da questão de índole formal acima referenciada, a CNPD focou-se em distintos aspectos estruturais e de conteúdo suscitados pelo mencionado projecto de diploma governamental, entre os quais permito-me destacar os seguintes:

– necessidade de serem identificados todos os tratamentos de dados pessoais que constituem o SIOP/PSP, com expressa indicação das respectivas finalidades e, para cada uma delas, os demais elementos a que alude o art.º 30.º da Lei n.º 67/98, como sejam «*as categorias dos titulares e os dados pessoais tratados, os modos de recolha, as entidades a quem os dados podem ser transmitidos, os prazos de conservação, os perfis de acesso dentro da entidade, os direitos dos titulares, bem como a forma do seu exercício*» (p. 8);

– necessidade de previsão expressa da «*proibição de conservar dados sobre indivíduos pelo único motivo de possuírem determinada origem étnica, comportamento na vida privada, fé religiosa, convicção filosófica ou política, filiação partidária ou sindical ou de pertencerem a determinados movimentos ou organizações*» (pp. 10-11), com a ressalva das excepções legalmente autorizadas;

– questão da observância do princípio da fidedignidade das informações, em face da possibilidade de «*diferenciação por grau de exactidão das informações*

constantes das bases de dados agregados ao SIOP/PSP» (p. 11), colocando em realce a gravidade dos efeitos de informação inexacta no plano dos direitos, liberdades e garantias, bem como os efeitos de disseminação de informação inexacta ou desactualizada, entre os sistemas de informação dos órgãos de polícia criminal nacionais, ou ainda, na esfera da UE e no âmbito da aplicação de convenções internacionais;

– necessidade de regulação normativa da *«comunicação das decisões judiciais para efeitos da actualização do SIOP»*, o que releva *«em termos de verificação dos princípios da qualidade dos dados, independentemente de dever constar da legislação de processo penal disposição neste sentido»* (p. 21).

6. Tomou-se, igualmente, conhecimento que a CNDP tem priorizada, no quadro das suas actividades, a atenção à problemática das bases de dados no sector das forças de segurança, procurando, nomeadamente, responder *«às necessidades actuais de uma maior supervisão, em especial de grandes sistemas de informação, (...) que tratam dados pessoais de especial sensibilidade e com forte incidência nos direitos, liberdades e garantias das pessoas»* (Plano de Actividades da CNPD – 2011, p. 2). Neste enquadramento foram programadas pela CNDP, para o ano em curso, acções de fiscalização e auditoria às bases de dados das forças de segurança.

Crê-se que o resultado dessas acções, pela entidade independente de controlo da protecção de dados pessoais, poderá revelar-se de extrema importância para a análise da temática das bases de dados que reúnam informação policial, nomeadamente, com vista a colmatar a ausência de diploma conforme com a reserva de competência legislativa em matéria de direitos, liberdades e garantias, no que à situação concreta da PSP concerne.

7. Nesse sentido, em face de tudo quanto fica exposto e nos termos do art.º 20.º, n.º 1, alínea b), do Estatuto do Provedor de Justiça, dirijo-me a Vossa Excelência – em consideração da qualidade do órgão de soberania a que Vossa Excelência preside, com

competência legislativa reservada na matéria, à luz do disposto no art.º 165.º, n.º 1, alínea b), da Lei Fundamental, e tendo, outrossim, presente o trabalho de relevo que a CNPD tem desenvolvido sobre o assunto em presença –, alertando o Parlamento para a necessidade de o quadro normativo aplicável às bases de dados da PSP ser adequado ao grau de tutela dos direitos fundamentais reclamado pelas normas constantes do art.º 35.º da Lei Fundamental, com a sugestão de que o mesmo seja ajustado à forma de lei constitucionalmente exigida e actualizado em conformidade.

As presentes considerações valem, *mutatis mutandis* e na medida em que seja esse o caso, relativamente a outras bases de dados em situação análoga, que reúnam informação policial, como seja a base de dados da Guarda Nacional Republicana (Decreto Regulamentar n.º 2/95, de 25 de Janeiro), aguardando que a presente missiva possa merecer o acolhimento na forma que o alto critério da Assembleia da República entender adequada.

Apresento a Vossa Excelência os melhores cumprimentos,

O Provedor de Justiça,

Alfredo José de Sousa