

F.

PARECER/2024/21

I. Pedido

1. A Direção-Geral dos Assuntos Europeus do Ministério dos Negócios Estrangeiros submeteu em 16 de julho de 2024, à Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD), para parecer, o documento WK 9836/2024 INIT, que corresponde ao Projeto de texto do Acordo Comercial Digital UE-Singapura (doravante referido como Projeto), em negociação, a celebrar entre a União Europeia e a República de Singapura (de ora em diante designada Singapura).
2. O Pedido é ainda acompanhado de um documento designado "Estudo de Potencial Impacto para o futuro Acordo de Comércio Digital UE-Singapura).
3. A CNPD não pode deixar de salientar que o curtíssimo lapso de tempo concedido para emissão de parecer (o pedido de Parecer deu entrada nos serviços da CNPD a 16 de julho com solicitação de envio de comentários até 17 de julho), compromete uma apreciação aprofundada do Protocolo.

II. Da competência da CNPD

4. A CNPD emite o presente parecer no âmbito das suas atribuições e competências, enquanto autoridade nacional de controlo do tratamento de dados pessoais, nos termos do disposto nos artigos 57.º, n.º 1, alínea c) e 58.º, n.º 3, alínea b) do regulamento (EU) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016 (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados – doravante RGPD), em conjugação com o disposto nos artigos 3.º, 6.º, n.º 1, alínea a) e n.º 2, todos da Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, que tem como objeto assegurar a execução, na ordem jurídica interna, do RGPD (Lei Execução do RGPD, doravante LERGD).

III. Contexto do Pedido

5. Em 19 de outubro de 2018, a União Europeia e os seus Membros, por um lado, e Singapura, por outro, celebraram um Acordo de Parceria e Cooperação (APC UE_S), no qual estabeleceram normas de cooperação que, entre outras, abrangem as áreas de direitos humanos, democracia e liberdades fundamentais, incluindo a matéria de proteção de dados, bem como aos obstáculos técnicos ao comércio.
6. O presente Acordo Comercial Digital é celebrado no âmbito do referido Acordo do APC EU_S, e através dele visa-se reforçar as relações comerciais recíprocas em matéria de comércio digital de bens e serviços, com respeito pelos princípios e valores comuns refletidos no referido Acordo de Parceria e Cooperação, estabelecendo o regime dessa cooperação neste âmbito.

7. Do mesmo modo, pretende-se aprofundar a zona de comércio livre estabelecida pelo Acordo de Comércio Livre celebrado naquela mesma data entre a União Europeia e Singapura (ACL UE_S) no âmbito de alguns domínios da economia digital, e, simultaneamente, reconhecer que os princípios de comércio digital UE-Singapura, assinados em 31 de janeiro de 2023, proporcionam um quadro comum que permite impulsionar o comércio digital, refletindo o compromisso conjunto das Partes no sentido de uma economia digital aberta.

8. O Acordo de Parceria e Cooperação, juntamente com o Acordo de Comércio Livre, constitui a zona de comércio livre em conformidade com o artigo XXIV do Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio (GATT), de 1994, e o artigo V do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS) (artigo 1.º).

IV. Análise

9. O Acordo a celebrar aplica-se às medidas que as partes implementem no seu ordenamento interno e que afetem o comércio realizado por meios eletrónicos, com exceção dos «serviços audiovisuais; serviços de radiodifusão, informações detidas ou tratadas por uma Parte ou em seu nome, ou medidas relacionadas com essa informação, incluindo medidas relacionadas com a recolha, armazenamento ou outras operações e tratamento, à exceção das previstas no artigo 16.º relativos aos dados abertos da Administração Pública, bem como aos serviços prestados ou atividades realizadas no exercício de autoridade governamental (n.ºs 2 e 4 do artigo 2.º)¹.

10. Sobre o Projeto de Acordo de Parceria e Cooperação, a CNPD emitiu o Parecer/2019/9, pronunciando-se no sentido de que o mesmo não regulava de forma concreta o modo como a cooperação prevista se efetivaria, uma vez que não continha as normas específicas quanto ao tratamento de dados pessoais que resulte do intercâmbio de informações nos diferentes domínios.

11. De facto, embora as Partes se propusessem melhorar o seu nível de proteção de dados pessoais tendo em conta os princípios e práticas internacionais mais exigentes, designadamente das Diretrizes das Nações Unidas sobre o tratamento informatizados dos Dados Pessoais, a CNPD fez notar que a materialização de ações de cooperação ao abrigo do referido Acordo que impliquem tratamento de dados pessoais teriam, imprescindivelmente, de ser reguladas através de acordos específicos bilaterais ou multilaterais que contenham todas as disposições necessárias sobre a proteção de dados pessoais, os quais devem ser submetidos à apreciação da CNPD.

12. O Projeto agora em análise pressupõe a transferência de dados pessoais, como decorre expressamente dos artigos 5.º (Fluxos transfronteiriços de dados) e 6.º (dados pessoais) a esses aspetos específicos que é

¹¹ Seguramente por lapso, verifica-se que o artigo não contempla o número 3, passando as referências do número 2 para o 4.

necessário regular e que, embora merecedor de algumas referências para o seu melhoramento, mostra-se mais densificado no que respeita ao regime de proteção de dados.

13. Por essa razão, a CNPD saúda o facto de, através do presente Acordo se pretenderem introduzir alterações ao ACL UE-Singapura no que respeita à matéria de proteção de dados e de regulação de fluxos transfronteiriços previsto no artigo 8.54, no n.º 3 do artigo.57 e no n.º 4 do artigo 8.57, substituindo-o pelo regime previsto nos artigos 5.º e 6.º do presente Acordo.

14. No entanto, a CNPD alerta para o facto de que a inserção destas normas naquele diploma não pode significar que os tratamentos de dados pessoais tenham, imprescindivelmente, de ser regulados para cada leque de matérias, através de acordos específicos bilaterais ou multilaterais que contenham todas as disposições necessárias sobre a proteção de dados pessoais

15. Importa referir que o quadro jurídico da União Europeia e de Singapura se mantêm praticamente idênticos aos existentes à data da celebração do Acordo sobre o qual a CNPD emitiu o referido Parecer.

16. Desde logo, Singapura não beneficia de uma decisão de adequação da Comissão Europeia, através da qual a Comissão atesta que este País assegura um nível de proteção adequado, nem aderiu à Convenção n.º 108 do Conselho da Europa, aberta a países terceiros.

17. Tal como à data, dispõe de uma lei de proteção de dados pessoais, a *Personal Data Protection Act 2012* (PDPA), com última alteração em 31 de dezembro de 2021, aplicável tanto ao setor público como privado, consubstanciando um regime próximo de outros países e, em particular com o regime de proteção de dados da União Europeia, embora apresente algumas diferenças não despidiendas. Acresce que existem em Singapura outros instrumentos jurídicos que regulamentam setores específicos com vista ao reforço de garantias de proteção de dados pessoais dos cidadãos.

18. Ainda, desde a data da emissão do Parecer por esta Comissão, Singapura procedeu à regulamentação de alguns aspetos da data Protection Act, nomeadamente através do *Personal data Regulation (Appeal) Regulations 2021* que, no entanto, não parecem alterar substancialmente algumas fragilidades em relação ao regime previsto no RGPD no que respeita aos direitos dos titulares dos dados e aos meios e modo de os exercerem.

19. Acresce que Singapura tem instituída uma autoridade com competência para fiscalizar a aplicação do regime jurídico de proteção de dados, com poderes sancionatórios, a *Personal Data Protection Commission Singapore* (PDPC)². Trata-se de uma entidade com amplas atribuições abrangendo diversos setores de

² Acessível através de <https://www.pdpc.gov.sg>

atividade, porém, encontra-se inserida na estrutura do Governo, o que não parece assegurar a independência considerada à luz do Direito da União Europeia como imprescindível para reconhecer um nível de proteção adequado de proteção de dados.

20. Vêm definidos no artigo 4.º alguns conceitos com relevância em matéria de proteção de dados pessoais, designadamente os conceitos de: “consumidor”, “pessoa abrangida nos fluxos transfronteiriços de dados” ou “utilizador final”. Ainda, definem-se os conceitos de alguns tratamentos ou suportes de dados pessoais tais como: “mensagem eletrónica comercial”, “mensagem eletrónica comercial não solicitada”, “autenticação eletrónica”, “faturação eletrónica”, “quadro de faturação eletrónica” e “pagamentos eletrónicos”, bem como de “assinatura eletrónica”, bem como o conceito de “dados da administração pública” e de “dados pessoais”.

21. Contudo, não se encontra prevista a definição de “tratamento de dados pessoais”. Ora, o núcleo de operações de tratamento de dados pessoais estabelecido na Lei de Proteção de Dados de Singapura mostra-se menos claro e menos exaustivo do que a definição prevista do RGPD. Assim, aquela lei define tratamento de dados como qualquer operação ou conjunto de operações em relação aos dados pessoais, e inclui qualquer um dos seguintes: registo, estruturação, adaptação ou alteração, recuperação e combinação, bem como a transmissão o apagamento e a destruição, não referindo, por exemplo, o acesso, a divulgação ou consulta.

22. Por forma a clarificar que o conceito de tratamento de dados é coincidente na interpretação de ambas as Partes, seria desejável que fosse enquadrada, também, a definição de “tratamento de dados pessoais”, assim assegurando leitura uniforme e inequívoca dos preceitos do Acordo, conforme à definição prevista na alínea 2) do artigo 4.º do RGPD.

23. Por outro lado, o Projeto é omissivo quanto aos direitos dos titulares de dados, limitando-se a referir que cada Parte mantém um quadro jurídico que preveja a proteção de dados pessoais e que ao elaborar o seu quadro jurídico para a proteção de dados «cada Parte deverá ter em conta os princípios e orientações desenvolvidos pelos organismos ou organizações internacionais competentes, tais como os princípios referidos na declaração Conjunta sobre a Privacidade e a Proteção de dados Pessoais e as Diretrizes da OCDE que regem a proteção da privacidade e os fluxos transfronteiriços de dados pessoais», o que se mostra manifestamente insuficiente.

24. Ademais, tendo em consideração que a Lei de Proteção de dados de Singapura não prevê expressamente alguns dos direitos reconhecidos pelo RGPD, tais como o direito de acesso, o direito de apagamento, o direito à portabilidade ou o direito de oposição que, desde modo, ficam arredados da possibilidade de exercício por parte dos titulares, e que em relação a alguns dos outros direitos é diversa a amplitude do seu exercício.

25. Ainda, tendo em consideração a limitada previsão da Lei de Proteção de dados de Singapura em relação, seja a fundamentos de licitude do tratamento, seja a inexistência de uma categoria especial de dados que confira uma proteção reforçada a certos dados, sugere-se, também neste âmbito, a uma maior positivação destas matérias.

26. Deste modo, a CNPD entende que o clausulado do Acordo deveria ser mais pormenorizado quanto aos efetivos direitos dos titulares, bem como ao modo de os exercer, porquanto também neste âmbito o Acordo é pouco expressivo, limitando-se a referir que os Estados publicam informações sobre a forma como os titulares podem interpor recurso.

27. Assim, o Acordo deve prever mecanismos que assegurem a sua aplicabilidade, garantindo que o titular dos dados possa exercer os seus direitos através das autoridades independentes (administrativas ou judiciais) a quem o direito interno atribua o respeito por tais direitos, sob pena de se entender que o texto do Acordo não acautela as condições necessárias e indispensáveis à realização da transferência dos dados pessoais, como impõe o artigo 44.º do RGPD.

V. Conclusão

28. Em face das observações feitas, a CNPD recomenda a revisão do texto Projeto de Acordo a celebrar entre a União Europeia e Singapura, através da inserção de disposições específicas que visem assegurar um nível de proteção adequado próximo do garantido pelo regime europeu de proteção de dados e, nomeadamente:

- a. Defina o conceito de “tratamento de dados pessoais”, garantindo que a proteção dos direitos dos cidadãos à proteção de dados cobre todo o espectro de operações previstas no RGPD salvaguardem a efetiva proteção de dados pessoais das pessoas envolvidas;
- b. Consagre de forma expressa os direitos dos titulares de dados.
- c. Incorpore no texto da Convenção dispositivo que preveja os mecanismos que assegurem o exercício dos direitos pelos titulares de dados, incluindo a proteção reforçada dos dados que integrem categorias especiais de dados.

Lisboa, 18 de julho de 2024



Ana Paula Pinto Lourenço (Relatora)