

PARECER/2024/39

I. Pedido

1. A Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias solicitou à Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD) emissão de parecer sobre a Proposta de Lei n.º 23/XVI/1.ª (GOV) que «Aprova a criação da Unidade Nacional de Estrangeiros e Fronteiras na Polícia de Segurança Pública, altera o regime de retorno, e regula o novo sistema de entradas e saídas para o reforço do controlo das fronteiras externas».

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, 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 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. Notas prévias

3. Importa, como notas prévias, assinalar que a presente Proposta de Lei, doravante Proposta, não vem suportada por um estudo de impacto sobre a proteção de dados, o que, relembra-se mais uma vez, é obrigatório nos termos do n.º 4 do artigo 18.º da Lei n.º 43/2004, de 18 de agosto, alterada, por último, pela Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto. A ausência do referido estudo compromete a avaliação mais completa dos riscos decorrentes dos tratamentos de dados pessoais.

4. De igual forma, não pode deixar de se assinalar que entre a data de entrada do pedido na Comissão e a data em que a Proposta será discutida na Assembleia medeiam escassos cinco dias úteis o que, atendendo à complexidade da matéria em causa, igualmente prejudica uma análise mais profunda e completa das alterações propostas.

5. Por fim, o regime jurídico de estrangeiros e controlo de fronteiras tem sofrido nos últimos três anos sucessivas alterações legislativas de grande alcance e impacto, com a extinção do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e a criação da Agência para a Imigração e Asilo, I.P. e da Unidade de Coordenação de Fronteiras e Estrangeiros (UCFE), bem como pela transferência de competências, até 2023 concentradas no SEF, para várias outras entidades.

6. Tal circunstância acarreta uma grande fragmentação legislativa a nível nacional, promovida pela multiplicidade de diplomas e pela sua alteração parcelar, sendo que estas alterações tiveram um grande impacto na perspetiva do direito fundamental à proteção de dados, na medida em que implicaram modificações no plano dos sistemas de informação nacionais e nas partes nacionais dos sistemas de informação europeus de larga escala, bem como na criação, a nível nacional, dos novos sistemas a nível da UE (por exemplo, SES, ETIAS, ECRIS para nacionais de países terceiros) e da sua prevista interoperabilidade, incluindo com o SIS, VIS e Eurodac.

7. A CNPD não pode deixar de salientar que, em todos estes processos legislativos em que o Governo foi o legislador, a CNPD nunca foi ouvida, como deveria ter sido nos termos da alínea c) d do n.º 1 do artigo 57.º, da alínea b) do n.º 3 do artigo 58.º e n.º 4 do artigo 36.º, todos do RGPD, em conjugação com o disposto no artigo 3.º, no n.º 2 do artigo 4.º e na alínea a) do número 1 do artigo 6.º, todos da Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto e, nalguns casos, da alínea c) do número 1 do artigo 44.º da Lei n.º 59/2018, de 8 de agosto.

III. Análise

8. Indicam-se na Exposição de Motivos, como fundamento para a alteração legislativa ora proposta, três ordens de razões: a reestruturação do sistema português de controlo de fronteiras e a reformulação do regime das forças e serviços de segurança interna operadas pela Lei n.º 73/2021, de 12 de novembro (1) o facto de o novo Pacto Europeu sobre a Migração e Asilo da União Europeia ter reforçado a necessidade de uma nova abordagem em matéria de gestão de migrações e asilo, através de um conjunto de atos legislativos para reformar o quadro jurídico da União Europeia (UE) neste âmbito (2) e a necessidade de reformulação do quadro institucional, jurídico e operacional que enquadra o controlo de fronteiras, indicado no Plano de Ação para as Migrações (Plano) apresentado pelo XXIV Governo Constitucional em 3 de junho de 2024.

9. Neste contexto, a Proposta em análise cria a Unidade Nacional de Estrangeiros e Fronteiras (UNEF), na Polícia de Segurança Pública (PSP), tal como previsto na medida 33 do referido Plano, integrando nesta polícia algumas das competências anteriormente atribuídas à Agência para a Integração, Migrações e Asilo, I.P. (AIMA, I.P.), e procede, em conformidade, à terceira alteração à Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto, alterada pelas leis n.º s73/2021, de 12 de novembro e 53/2023, de 31 de agosto, que aprova a lei orgânica da PSP e à terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 41/2023, de 2 de junho, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 41-A/2024, de 28 de junho e 53/2024, de 30 de agosto, que criou a AIMA, I.P.

10. Do mesmo modo, tem como escopo executar, na ordem jurídica interna, o Regulamento (EU)2017/2226 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de novembro de 2017 (Regulamento (UE)2017/2226), que estabelece o Sistema de Entrada/Saída (SES) para registo dos dados das entradas e saídas e dos dados das recusas de entrada dos nacionais de países terceiros aquando da passagem das fronteiras externas dos Estados-

Membros, que determina as condições de acesso ao SES para efeitos de aplicação da lei, e que altera a Convenção de Aplicação do Acordo Schengen e os Regulamentos (CE) n.º 767/2008 e n.º 1077/2011.

11. A Proposta procede ainda à terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 139/94, de 23 de maio, alterado pela Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, e pelo Decreto-Lei n.º 41/2023, de 2 de junho, que regula a colocação dos oficiais de ligação da Guarda Nacional Republicana (GNR) e da PSP em organismos internacionais e países estrangeiros; à décima quinta alteração à Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, na sua redação atual, que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional; à terceira alteração à Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro, na sua versão atual, que aprova a Lei orgânica da GNR.

12. É criada a UNEF, que constitui uma unidade dedicada a Estrangeiros e Fronteiras, criada como unidade especializada no âmbito das missões da PSP, pretendendo-se com a sua criação que «de forma articulada, [esta] assegure as competências de controlo de fronteiras aéreas, de retorno e de fiscalização, na sua área de circunscrição, sobre a permanência de estrangeiros em território nacional» (Exposição de Motivos).

13. As competências em matérias de Estrangeiros e Fronteiras foram, na sequência da extinção do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, atribuídas a diferentes entidades.

14. A criação da UNEF procede à transferência de algumas das competências atribuídas à AIMA, I.P. naquele contexto para a PSP. Assim, passam a ser da competência da PSP as competências relativas aos processos de afastamento, readmissão e retorno, sem que, diz-se na Exposição de Motivos, tal prejudique as demais competências da AIMA, I.P., nem as competências da GNR ou da Unidade de Coordenação de Fronteiras e Estrangeiros (UCFE).

15. A UNEF constitui-se como uma unidade especializada no âmbito das missões da PSP em matéria de estrangeiros, fronteiras e segurança aeroportuária, dirigida pelo diretor nacional adjunto da unidade orgânica de estrangeiros, fronteiras e segurança aeroportuária, coadjuvado por um subdiretor.

16. As específicas competências da UNEF encontram-se previstas no artigo 3.º da Proposta.

17. Entre outras, esta Unidade assume a competência para: instruir os processos de contraordenação relativos a infrações em matérias que recaem sob a sua competência no âmbito do regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional; atribuir vistos nas fronteiras, nos termos da lei; executar as decisões prévias de afastamento coercivo emitidas pela entidade competente, e as decisões judiciais de expulsão de cidadãos estrangeiros a concretizar por via aérea; assegurar a cooperação internacional em matéria de segurança aeroportuária; ou assegurar a informação legal à Inspeção-Geral da Administração Interna, no quadro da monitorização de regressos forçados, nos termos da lei.

18. Ainda, nos termos da alínea e) daquele artigo, compete à UNEF «Registrar e atualizar informação de natureza policial, criminal e relativa ao afastamento coercivo, expulsão, readmissão e retorno voluntário de cidadãos estrangeiros nas fronteiras aéreas (...)».

19. Esta competência parece indiciar um novo tratamento de dados pessoais a efetuar pela PSP, nos termos das competências que lhe são agora atribuídas, uns de carácter policial e criminal e, outros, de carácter administrativo, nada sendo dito, na Proposta, quanto à finalidade de tais tratamentos.

20. Ora, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 5.º do RGPD, «Os dados pessoais são: b) Recolhidos para finalidades específicas, determinadas, explícitas e legítimas (...)». O mesmo se preceitua na Lei n.º 59/2018, de 8 de agosto, que estabelece as regras relativas à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas autoridades competentes para efeitos de prevenção, deteção, investigação ou repressão de infrações penais ou execução de sanções penais, incluindo a salvaguarda e a prevenção a ameaças à segurança pública, como é o caso, quando, no n.º 1 do artigo 4.º prescreve que «Os dados são: b) Recolhidos para finalidades determinadas, explícitas e legítimas (...)».

21. Até porque tais finalidades terão implicação necessária na aferição da licitude dos tratamentos a realizar, no sentido em que não podem ser estranhas ao fundamento que presida ao específico tratamento, devendo respeitar os requisitos previstos no n.º 3 do artigo 6.º do RGPD.

22. Também, porque, quanto aos tratamentos a realizar ao abrigo da Lei n.º 59/2018, de 8 de Agosto, se prescreve, no n.º 2 do artigo 5.º, que os objetivos do tratamento, os dados pessoais a tratar e as finalidades do tratamento sejam previstas na Lei. O que no caso vertente não se verifica, não sendo, por conseguinte, cumpridos os requisitos previstos naqueles instrumentos normativos.

23. Ainda no que respeita às competências, prevê-se que compete à UNEF «Contribuir para a recolha da informação relativa a ilícitos criminais no âmbito do regime jurídico da entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, sem prejuízo das competências previstas no artigo 188.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, na sua redação atual» (alínea p) do artigo 3.º).

24. Tal preceito merece algumas reservas. Por um lado, porque a Proposta não explicita qual a informação em causa, se se trata de dados pessoais, ou de dados estatísticos. Caso se trate de dados pessoais, tal deve estar consagrado com clareza, com indicação das específicas categorias de dados que serão objeto de recolha. Caso se trate de informação estatística, haverá igualmente que clarificar, regulando ulteriormente, o modo de recolha dos dados e da respetiva anonimização (quem anonimiza, como anonimiza, entre outros aspetos).

25. Veja-se que esta competência está descrita de forma vaga também quanto ao modo de a executar, por nada ser dito quanto ao que se entende que seja «contribuir para a recolha», nomeadamente, não se explicita quem são as outras entidades que contribuem na recolha de dados e para que se contribui.

26. Ou seja, tendo em consideração que, nos termos da alínea 2) do artigo 4.º do RGPD a recolha consubstancia, em si mesma, um tratamento de dados pessoais, esta apenas poderá realizar-se para um fim específico que, mais uma vez, não vem explicitado.

27. Por outro lado, fica por esclarecer a quem são transmitidos os dados ou quem pode aceder-lhes, em que contexto e para que finalidades, o que não pode deixar de ser enquadrado, pela razões já atrás indicadas.

28. Ainda, é dito que esta competência não prejudica as competências previstas no artigo 188.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho. Este artigo é objeto de alteração através da presente Proposta, pelo que as observações a este respeito serão indicadas aquando da análise das referidas alterações.

i. Alterações à Lei.º 23/2007, de 4 de julho.

29. A Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, estabelece o regime de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional. Se a generalidade das alterações propostas não suscita observações à CNPD, por se tratar, na generalidade, da substituição da AIMA pela PSP no contexto desta matéria, o mesmo não pode afirmar-se quanto aos aspetos seguintes.

30. Quanto às Entidades competentes, rege o artigo 140.º que, na redação proposta, passa a mencionar que «A decisão de afastamento coercivo pode ser determinada, nos termos da presente lei, pelo diretor nacional da PSP, com a possibilidade de delegação e subdelegação», cabendo-lhe, ainda, nas mesmas condições, a decisão de arquivamento do processo de afastamento coercivo.

31. A nova previsão legal enfatiza o que acima foi dito: que a PSP passa a ser a entidade competente para o afastamento coercivo, substituindo a AIMA, I.P. nesta competência, o que implica estar-se perante uma decisão de natureza administrativa, (nos termos do artigo 145.º da Lei n.º 43/2007, de 4 de Julho). Esta dupla vertente da atuação da PSP no contexto do regime de estrangeiros e fronteiras (policial e administrativa) careceria de maior densificação normativa no que respeita à proteção de dados, porquanto, como acima ficou referido, embora os regimes de proteção num e noutro âmbito se aproximem, ainda assim patenteiam diferenças que não podem ser ignoradas, sendo a limitação das finalidades um desses aspetos.

32. O mesmo se diga em relação à competência para a readmissão, prevista no novo n.º 2 do artigo 164.º. o número único é agora transformado em n.º 1, substituindo-se apenas a AIMA, I. P., pelo diretor nacional da PSP

enquanto entidade competente para a aceitação de pedidos de readmissão de pessoas por parte de Portugal, bem como a apresentação de pedidos de readmissão a outro Estado.

33. De resto, a Proposta procede, ao longo do diploma, a uma atualização das referências às competências atribuídas à AIMA, I.P., substituindo algumas dessas referências à PSP, por via da transferência de algumas competências daquela para esta entidade.

34. Já no novel n.º 2 passa a prever-se que «Dos atos praticados no exercício da competência referida no número anterior deve ser dado conhecimento, pela PSP, através da UNEF, à UCFE e à AIMA, I.P.».

35. Mais uma vez entende a CNPD que a redação é pouco clara e pode suscitar dúvidas quanto ao teor da comunicação a efetuar. De facto, fica por determinar se os atos objeto de comunicação são desprovidos de dados pessoais, ou se implicam a transmissão daqueles, como parece ser o caso. Na medida em que a comunicação à UCFE, que funciona na dependência do Secretário Geral de Segurança Interna, e à AIMA, I.P. constitua tratamento de dados pessoais nos termos da alínea 2) do artigo 4.º do RGPD, devem, mais uma vez, ser explicitadas as categorias de dados a ser transmitidos (e não apenas a referência a “atos”, bem como as finalidades de tal transmissão, porque também o recebimento de dados constitui uma operação de tratamento, agora pelas entidades destinatárias, havendo, em todo o caso, que aferir da adequação, necessidade e proporcionalidade do tratamento, juízo que apenas pode realizar-se se conhecidos não apenas os dados a tratar como as finalidades que se visam com o seu tratamento.

36. No que respeita ao reconhecimento mútuo de decisões de expulsão previstas no artigo 169.º, pretende-se que «Para efeitos do disposto no artigo 28.º Do Regulamento (EU) 2018/1861 (...), sempre que a pessoa objeto de uma decisão de afastamento a que se referem os n.ºs 1 e 2 seja detentora de uma autorização de residência emitida por um Estado membro da União Europeia ou por um estado parte na Convenção de Aplicação, a PSP, através da UNEF, consulta as autoridades competentes desse Estado, para efeitos de eventual cancelamento da autorização de residência em conformidade com as disposições legais aí em vigor, bem como o Estado autor da decisão de afastamento» (n.º4).

37. Por outro lado, prevê-se no n.º 2 do artigo 170.º, que, nos casos em que uma decisão de afastamento, tomada por autoridade nacional competente seja executada por um Estado membro da União ou por um Estado Parte na Convenção de Aplicação, seja a PSP, através da UNEF, a fornecer à entidade competente do Estado de execução, todos os documentos necessários para comprovar que a natureza executória da medida de afastamento de carácter permanente.

38. A CNPD recorda que, nos termos do artigo 28.º do Regulamento (UE) 2018/1861, sobre o Sistema de Informação de Schengen (SIS), os Estados Membros consultam-se mutuamente através do intercâmbio de

informação suplementar, o qual é realizado através dos Gabinetes nacionais SIRENE, nos termos conjugados da alínea 2) do artigo 3.º e dos artigos 7.º e 8.º do mesmo Regulamento e que todo o intercâmbio de informação suplementar entre Estados Membros de Schengen é realizado através daquele Gabinete, e não diretamente entre as entidades diretamente envolvidas no processo decisório e/ou na execução de decisões,

39. Nesta medida, não poderá a PSP, através da UNEF, consultar diretamente as autoridades competentes de outro Estado Schengen, antes devendo dirigir os pedidos de consulta ao Gabinete SIRENE, sendo canalizados através deste Gabinete todos os intercâmbios de informação neste contexto.. Assim, devem as norma previstas nos números 3 e 4 do artigo 169.º ser alteradas no sentido da conformação com as exigências do Direito da União.

40. A mesma observação servindo para o regime previsto no n.º 7 do artigo 171.º quando nessa sede se prevê, mais uma vez, que a PSP possa, através da UNEF, informar a UCFE e a autoridade competente do Estado membro autor de uma decisão de afastamento.

41. No que respeita ao artigo 188.º (Investigação), prevê-se, na redação atual, que cabe à Polícia Judiciária (PJ) investigar os crimes de imigração ilegal, auxílio à imigração ilegal e tráfico de seres humanos. A Proposta adita um número 3, passando agora a consagrar a cooperação e partilha de informação entre a PJ, a PSP e a GNR, em todas as matérias que relevem da prevenção e combate à migração ilegal e ao tráfico de seres humanos, com o objetivo de prevenção e investigação dos crimes previstos no capítulo IX.

42. No entanto, fá-lo através de uma redação igualmente lata, mantendo-se as dúvidas suscitadas pela redação da referida alínea p), nomeadamente, a dúvida sobre a natureza das informações a partilhar. Isto é, fica por compreender se se trata de informação anonimizada, para fins de análise de tendências e padrões criminais, ou de dados pessoais.

43. A referência aos objetivos de investigação criminal parece indiciar que serão tratados dados pessoais, mas, se assim é, não se percebe se o legislador pretende acrescentar alguma valência à cooperação entre órgãos de polícia criminal realizada no âmbito do sistema integrado de informação criminal, através da Plataforma de Interoperabilidade de Investigação Criminal (PIIC), o que convirá clarificar.

44. A previsão dos números 6 e 7 do artigo 207.º (Competência para a aplicação de coima) carece de uma melhor clarificação.

45. Neste artigo identificam-se as infrações cuja instrução cabe à PSP, à GNR e à AIMA, I.P., atribuindo ao comandante-geral da GNR, ao diretor nacional da PSP e ao conselho diretivo da AIMA, I.P. a competência para aplicarem as coimas e as sanções acessórias cuja instrução cabe às respetivas instituições.

46. No número 6 consagra-se que, «para os efeitos previstos naquele artigo, a GNR, a PSP e a AIMA, I.P. organizam um registo individual, sem prejuízo das normas legais aplicáveis em matéria de proteção de dados pessoais e comunicam reciprocamente e entre [si] todas as decisões dos respetivos processos contraordenacionais» (sublinhado nosso).

47. Ora, é precisamente porque não pode deixar de se atender ao regime da proteção de dados, que se torna necessário clarificar e densificar o preceito. Clarificar porque não é claro o que é este registo individual, que dados nele constam e para que fins. Trata-se de um registo de contraordenações? Se sim, para que fins? Para controlo da reincidência no âmbito das infrações previstas naquela lei? São dúvidas para as quais a CNPD não encontrou resposta através da leitura da Proposta.

48. Por outro lado, no número 7 acrescenta um dever de a GNR e a AIMA, I.P. comunicarem à PSP os «processos de contraordenação decididos». Ou seja, parece pretender-se que, em reciprocidade, as três entidades transmitam a decisões dos processos, e que, a PSP seja apenas recetora, agora de processos de contraordenação decididos, mas nada há que permita identificar qual a relevância do conhecimento do processo – e não, apenas, decisão – bem como para que efeitos ficará a PSP a conhecer o processo. Tratando-se de dados pessoais, o tratamento deve cumprir os princípios da necessidade (também de conhecer), da adequação (desde logo aos fins) e da proporcionalidade. Não estando tais elementos inscritos na lei, fica a CNPD impedida de avaliar o respeito por tais princípios, como tem de fazer.

49. Assim, deve a lei adequar-se, neste contexto, ao regime previsto no RGPD e na Lei n.º 58/2018, de 8 de agosto.

50. Quanto aos aditamentos a esta lei, deve ser revisto o teor do número 1 do artigo 40.º-A (Presunção de não preenchimento das condições de duração da estada autorizada) na medida em que a referência ao artigo 22.º do Regulamento (UE)2017/2226 não parece estar de acordo com o conteúdo deste preceito¹, mas antes ao previsto no artigo 12.º do Regulamento (EU) 2016/399 (Código de Fronteiras Schengen), que é referido no número 2 do mesmo artigo 40.º-A.

51. No artigo 40.º-B (Afastamento da presunção de não preenchimento das condições de duração da estada autorizada), estabelece-se que nos casos em que a presunção de não preenchimento seja ilidida, as

¹ «Período transitório e medidas transitórias: 1. Durante um período de 180 dias após a entrada em funcionamento do SES, a fim de verificar, à entrada e à saída, se o nacional de país terceiro admitido para uma estada de curta duração não ultrapassou a duração máxima da estada autorizada e, se pertinente, verificar à entrada se os nacionais de país terceiro não ultrapassaram o número de entradas autorizadas pelo visto de curta duração emitido para uma ou duas entradas, as autoridades competentes responsáveis pelas fronteiras têm em conta as estadas no território dos Estados-Membros durante os 180 dias».

autoridades competentes «Quando o artigo 35.º do regulamento (EU) 2017/2226 preveja tal situação, apagam o processo existente». A CNPD faz notar que o artigo 35.º daquele Regulamento não prevê o apagamento dos processos, antes se referindo à alteração de dados pessoais, retificando-os, completando-os ou procedendo ao seu apagamento antecipado nalgumas situações previstas. Assim, embora não haja necessidade de replicar, na lei nacional, os preceitos dos Regulamentos europeus, será de destacar a possibilidade de apagamento antecipado de dados antes do término do prazo de conservação.

52. Devendo, no entanto, a terminologia ser atualizada em conformidade com aquele instrumento normativo europeu, fazendo constar dados pessoais» em vez de «processo».

ii. Alterações ao decreto-Lei n.º 41/2023, de 2 de junho

53. A Proposta introduz algumas alterações ao Decreto-Lei n.º 41/2023, de 2 de junho, que cria a Agência para a Integração, Migrações e Asilo, I.P., mais propriamente ao seu anexo que estabelece a Orgânica da Agência para a Integração, Migrações e Asilo, I.P.

54. A este respeito relembra-se que este Decreto-Lei, que contém evidente matéria de proteção de dados, não foi submetido a pronúncia da CNPD, como deveria ter sido nos termos da alínea c) d do n.º 1 do artigo 57.º, da alínea b) do n.º 3 do artigo 58.º e n.º 4 do artigo 36.º, todos do RGPD, em conjugação com o disposto no artigo 3.º, no n.º 2 do artigo 4.º e na alínea a) do número 1 do artigo 6.º, todos da Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto.

55. O teor da alínea e) do artigo 3.º do Anexo ao Decreto-Lei (Missão e atribuições) estabelece, na redação atual, que compete à AIMA «e) Gerir os sistemas de informação nacionais em matéria de estrangeiros que não contenham informação policial, nos termos do presente decreto-lei e a respetiva interligação aos sistemas europeu no domínio das migrações e do asilo».

56. Este preceito foi eliminado, pretendendo-se, em sua substituição, estabelecer que cabe à AIMA, I.P. «Assegurar o cumprimento das atribuições de natureza administrativa previstas na lei sobre a entrada, permanência e saída de estrangeiros do território nacional». Como é bom de ver, o texto que se pretende introduzir não se reporta à mesma materialidade do texto que se pretende substituir.

57. Ora, entre os sistemas sob a responsabilidade da AIMA, I.P., encontra-se designadamente o Sistema EURODAC, que é o sistema através do qual são tratados os dados dos requerentes de asilo, para que o Estado Português possa cumprir as obrigações de Dublin e verificar se existe outro pedido do mesmo requerente apresentado noutro Estado membro, o que, a haver, determinaria que o seu pedido não poderia ser analisado em Portugal, mas no Estado membro no qual o requerente submeteu o primeiro pedido.

58. A Proposta retira à AIMA, I.P. aquela competência, sem a atribuir a outra entidade, o que gerará um vazio legal e uma incerteza passível de provocar que o Estado português se veja impossibilitado de cumprir as suas obrigações nesta sede. Mas, de facto, a alteração que se pretende fazer nesta norma afeta também os outros sistemas de informação, ou seja, os tratamentos de dados pessoais, realizados pela AIMA, I.P.

iii. Sobre a execução, na lei nacional do Regulamento

59. O Regulamento (EU) 2017/2226, do Parlamento e do Conselho, de 30 de novembro de 2017, que estabelece o Sistema de Entrada/Saída (SES) para efeitos para registo de dados das entradas e saídas e dos dados das recusas de entrada de nacionais de países terceiros aquando da passagem das fronteiras externas dos Estados-Membros, que determina as condições e acesso ao SES para efeitos de aplicação da lei e altera a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen e os Regulamentos (CE) n.º 767/2008 e (EU) n.º 1077/2011, estabelecendo um núcleo de matérias cuja regulamentação deve ser efetuada pelos Estados-Membros.

60. No entanto, verifica-se que algumas das medidas acometidas aos Estados-Parte pelo Regulamento não encontram previsão na presente Proposta através da qual, como se afirma na Exposição de Motivos, se pretende executar na ordem jurídica interna àquele Regulamento, normativo que devia ser incorporado na Proposta.

61. Assim, não encontram previsão legal que delas se ocupe as seguintes injunções dirigidas aos Estados por aquele Regulamento:

- a. Identificação das autoridades nacionais competentes para acesso ao SES e com que fins (cf. número 2 do artigo 9.º do Regulamento);
- b. Autoridade responsável pelo tratamento de dados do SES (cf. artigos 31.º e 29.º do Regulamento);
- c. Designação das autoridades nacionais competentes para consulta aos dados para efeitos de prevenção, deteção e investigação de infrações penais graves e designação do(s) respetivo(s) ponto central de acesso (cf. artigo 29.º do Regulamento);
- d. Previsão de formação específica em proteção de dados ao pessoal das autoridades com acesso ao SES (cf. número 5 do artigo 38.º do Regulamento), a qual deve ser prévia à entrada em funcionamento do SES). Esta obrigação consta, aliás, de outros instrumentos jurídicos da União, como sejam o SIS e o VIS.
- e. Estabelecimento do prazo de conservação dos dados SES nos ficheiros nacionais de entrada e saída, que não pode ser superior ao período no SES (cf. artigo 40.º).

iv. Da Lei de autorização legislativa

62. Sob a epígrafe Revisão do regime de afastamento e retorno (artigo 14.º), pretende-se prever a autorização legislativa da Assembleia ao Governo.

63. Ora, nos termos da Constituição da República Portuguesa, «As leis de autorização legislativa devem definir o objeto, o sentido, a extensão e a duração da autorização» (n.º 2 do artigo 165.º).

64. Ora, a Proposta de Lei cinge-se à identificação dos diplomas a alterar e, nalguns casos, a identificação dos preceitos a alterar², sem, contudo, identificar o sentido e extensão dessa alteração.

65. Veja-se que nem os objetivos que vêm enquadrados no n.º 2 do referido artigo são suficientes para acautelar aquelas exigências constitucionais. Assim, é dito, que a autorização legislativa é concedida para permitir ao Governo reformular e redefinir o sistema de afastamento e de retorno de cidadãos estrangeiros do território nacional, subordinada aos objetivos que ali são elencados, de que são exemplo: «garantir a tutela jurisdicional efetiva e os direitos fundamentais dos cidadãos»; «promover a eficácia, celeridade e simplificação procedimental do sistema de retorno»; «consagrar mecanismos legais de reforço dos meios para a instalação de migrantes, incluindo em caso de afluxo excecional de cidadãos nacionais de países terceiros»; ou «rever as competências ao nível de gestão e coordenação de fronteiras, tendo em conta a natureza multiagência, de vocação para o controlo de fronteiras, mas de índole não operacional, da UCFE, e a redefinição orgânica e de competências da GNR e da PSP resultante da presente Lei»; ou, mais diretamente ligado com a matéria de proteção de dados pessoais, «Rever o modelo de estudo, planeamento e gestão da base de dados referidas na alínea g) do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 99.º-A/2023, de 27 de outubro» e, ainda, «Prever mecanismos de auditoria e controlo externo das entidades que gerem [aquelas] bases de dados quanto ao acesso a dados pessoais».

66. Nos termos da Constituição, é necessário que a Assembleia da República defina o objeto da autorização, o seu sentido e extensão, tendo que predefinir a orientação política da medida legislativa, por isso não basta que se diga, por exemplo, que é concedida autorização para alterar disposições de determinado diploma, havendo que indicar quais as disposições e os exatos termos em que essa modificação deve ser realizada, devendo

² Veja-se, a título de exemplo, as seguintes alíneas: «É concedida autorização legislativa ao Governo para a) Alterar disposições do capítulo VIII da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, na sua redação atual, que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional; b) Alterar a Lei n.º 34/94, de 14 de setembro, na sua redação atual, que regula o acolhimento de estrangeiros, por razões humanitárias ou de segurança, em centros de instalação temporária; (...).

estabelecer-se o sentido preciso das normas a criar pelo Governo, sob pena de se estar perante uma autorização genérica, a qual é proibida pela Constituição³.

67. Isto é, não basta, como é feito na presente Proposta na parte relativa à autorização legislativa, que se identifiquem os diplomas legais que serão objeto de alterações e, quanto a estes, que se identifiquem apenas os objetivos, para mais em termos excessivamente vagos, como, por exemplo, quando se afirma que «a autorização referida no artigo anterior é concedida para permitir ao Governo reformular e redefinir o sistema de afastamento e de retorno de cidadãos estrangeiros do território nacional, subordinado aos seguintes objetivos»: «a) Garantir a tutela jurisdicional efetiva e os direitos dos cidadãos;» «b) Promover a eficácia, celeridade e simplificação procedimental do sistema de retorno» ou «j) Rever o modelo de estudo, planeamento e gestão de bases e dados referidas na alínea d) do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 99.º-A/2023, de 27 de outubro».

68. Ou seja, no caso da presente Proposta, nada é dito quanto ao sentido e extensão das alterações. Ora, cabendo à Assembleia da República regular o tratamento de dados pessoais, com impacto significativo nos direitos fundamentais, em particular o direito à proteção de dados e à reserva da vida privada, dúvidas não restam que qualquer autorização ao Governo deve respeitar o regime previsto no n.º 2 do artigo 165.º da Constituição da República Portuguesa, definindo de forma clara o sentido e a extensão das específicas medidas legislativas autorizadas, o que não se afigura cumprido neste caso.

69. Assim, a CNPD recomenda que a autorização legislativa a conceder neste âmbito pela Assembleia da República ao Governo seja densificada e identifique com precisão o sentido e a extensão da autorização, ademais, tendo em consideração que a legislação que se pretende autorizar ao Governo respeita à tutela de direitos fundamentais.

IV. Conclusão

70. Com os fundamentos acima expostos, a CNPD recomenda a revisão da Proposta, conformando-a ao regime de proteção de dados pessoais e às exigências normativas da União Europeia.

Lisboa, 10 de outubro de 2024

Ana Paula Lourenço (Relatora)

Ana Paula
Lourenço

Assinado de forma digital por Ana Paula Lourenço
Dados: 2024.10.10 16:21:26 +01'00'

3 Joaquim Gomes Canotilho e Vital Moreira – Constituição da República Portuguesa anotada, Almedina, vol II, 2006, p. 337