

PARECER N.º 13 /2008

I – Introdução

1. O Ministro da Presidência veio, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 2 do artigo 22º e na alínea a) do n.º 1 do artigo 23º da Lei n.º 67/98, de 26 de Outubro (Lei de Protecção de Dados Pessoais – LPDP), solicitar à Comissão Nacional de Protecção de Dados (CNPd) a emissão de parecer sobre o projecto de diploma relativo ao XV Recenseamento Geral da População e o V Recenseamento Geral da Habitação – Censos 2011.

2. Conforme se salienta no preâmbulo do projecto ora em análise, *"para a ronda censitária de 2011 será estabelecida, pela primeira vez, na legislação comunitária um conjunto de regras de carácter obrigatório relativamente à desagregação geográfico-administrativa mínima para cada variável e aos indicadores de qualidade que cada país deverá fornecer ao EUROSTAT"*.

3. Nesse sentido, os Censos 2011 têm como objectivo, entre outros, a constituição de uma base de informação de referência, necessária à extracção de amostras de suporte aos inquéritos realizados junto das famílias, no quadro do respectivo sistema de informação estatística.

4. Afirma-se ainda o propósito de que os Censos 2011 sejam os últimos a realizar em Portugal recorrendo ao método censitário tradicional.

5. A CNPD foi chamada a pronunciar-se sobre o Censos 2001 – o último recenseamento geral da população e da habitação realizado no nosso país



COMISSÃO NACIONAL
DE PROTECÇÃO DE DADOS

9

–, tendo então emitido os Pareceres n.ºs 2/99 e 4/99 sobre o projecto de diploma que viria a transformar-se no Decreto-Lei n.º 143/2000, de 15 de Julho, o qual procedeu ao enquadramento normativo daquele recenseamento.

II – Normas relevantes em sede de protecção de dados

1. Do projecto de diploma destacam-se, por serem relevantes em sede de protecção de dados pessoais, os preceitos que seguidamente se transcrevem:

“CAPÍTULO V

Protecção de dados pessoais

Artigo 19º

Confidencialidade

Os dados estatísticos individuais, recolhidos no âmbito dos Censos 2011, ficam sujeitos ao princípio do segredo estatístico, nos termos previstos no artigo 5º da Lei n.º 6/89, de 15 de Abril, bem como ao regime vigente em matéria de protecção de dados pessoais face à informática, constituindo segredo profissional para todas as pessoas que participem nos trabalhos destas operações estatísticas e que deles tomem conhecimento.

Artigo 20º

Proibição de utilização de dados

Às autarquias locais fica proibida a utilização, por qualquer forma, dos dados recolhidos directamente através dos questionários dos Censos 2011.

Artigo 21º

Banco de dados para difusão

Os dados dos Censos 2011 são disponibilizados pelo INE, I.P., para fins estatísticos e de investigação, salvaguardando o princípio do segredo estatístico.

Artigo 22º

Dados pessoais

1. *Os instrumentos de notação são transpostos para suporte digital e guardados pelo INE, I.P., em condições de absoluta segurança, só podendo ser utilizados para fins estatísticos ou históricos, com salvaguarda do disposto na Lei do Sistema Estatístico Nacional e na Lei da Protecção de Dados Pessoais.*

2. *Não é permitido o acesso aos dados, por parte dos seus titulares, após a conclusão das operações de recolha dos mesmos.*

2. De acordo com o artigo 6º, a Secção Eventual para Acompanhamento dos Censos 2011 é o órgão superior de orientação e coordenação daquele recenseamento.

3. É ainda importante salientar o teor do disposto no artigo 7º do projecto, no qual se estabelecem as competências do INE no âmbito dos referidos Censos, salientando-se as seguintes:

"1. O Instituto Nacional de Estatística, I.P., assegura a concepção e dirige a realização dos Censos 2011, nos termos do artigo 6º da Lei n.º 6/89, de 15 de Abril, e do artigo 4º do Decreto-Lei n.º 166/2007, de 3 de Maio.

2. As competências do INE, I.P., são exercidas aos níveis central, regional e local e consistem em:

a) Preparar o programa de acção dos recenseamentos, organizar e supervisionar a respectiva execução;

(...) f) Proceder ao tratamento e apuramento dos dados e à difusão dos respectivos resultados".

III – Apreciação

A) Forma do diploma

O projecto de diploma é omissivo quanto às categorias de dados que serão recolhidas. Desconhece-se, portanto, se a religião (objecto de tratamento no Censos 2001) ou qualquer outro dado sensível – na acepção do artigo 7º da Lei n.º 67/98, de 26 de Outubro (Lei de Protecção de dados Pessoais - LPDP) será objecto dos "*instrumentos de notação nominais*" ou questionários.

Se tal acontecer estaremos perante um tratamento de dados sensíveis, pelo que o diploma em análise terá de assumir a forma de lei parlamentar ou ser por ela autorizado, à semelhança do que sucedeu nos Censos 2001 com o Decreto-Lei n.º 143/2000, objecto da autorização parlamentar emitida através da Lei n.º 2/2000, de 16 de Março.

Na verdade, o tratamento de eventuais dados sensíveis como a religião, ainda que em sistema de resposta facultativo, não deixa de afectar a privacidade dos cidadãos. Trata-se de informações correspondentes a um "direito, liberdade ou garantia" constitucionalmente protegido – o da reserva da intimidade da vida privada.

E, como é sabido, só a Assembleia da República pode legislar (ou autorizar o Governo a legislar) sobre direitos, liberdades e garantias – cf. alínea b) do n.º 1 do artigo 165º da Constituição.

B) Observância de normas procedimentais e de protecção de dados

Face ao teor do n.º 1 do artigo 22º do projecto de diploma, conclui a CNPD que os dados recolhidos são anonimizados quando transpostos para suporte informático, salvo aqueles que forem incluídos na base de amostras. Assim, os titulares dos dados não serão identificáveis, pelo que a LPDP não é aplicável aos referidos suportes.

O mesmo já não sucede, obviamente, com os "instrumentos de notação" ou questionários – que contêm dados pessoais – quer constem de suporte de papel quer a resposta tenha sido enviada pela *Internet*. É a compatibilidade daqueles tratamentos com as normas de protecção de dados pessoais que seguidamente abordaremos.

1. Entidade responsável

O artigo 7º do projecto atribui ao INE competências no âmbito da concepção e direcção dos Censos 2011, incumbindo-o, designadamente, de proceder ao tratamento e apuramento dos dados (cf. alínea f) do n.º 2).

Desta forma, nos termos e para os efeitos da alínea d) do artigo 3º da LPDP, o INE é a entidade responsável pelos tratamentos de dados efectuados no âmbito dos Censos 2011.

2. Finalidade

De acordo com o disposto no artigo 3º do projecto, os Censos 2011 têm por objectivos:

"a) A recolha, apuramento, análise e divulgação de dados estatísticos oficiais referentes às características demográficas e sócio-económicas da população abrangida e do parque habitacional;

b) A criação de uma base de informação de referência, fundamental para a selecção e extracção de amostras, garantindo o suporte aos inquéritos realizados no quadro do sistema de informação estatística para as famílias;

c) A organização de uma base de dados de natureza individualizada, para edifícios, alojamentos, famílias e indivíduos, que permita a futura

integração de dados com os provenientes de fontes administrativas, de modo a implementar a transição censitária para um modelo de produção de dados censitários, sobre a população e a habitação, de forma mais frequente e com menores custos".

A "base de dados de amostras" a que se reporta a alínea b) constituirá, necessariamente, um tratamento de dados pessoais¹ e, tal como se salientou no Parecer n.º 2/99 da CNPD face a situação semelhante nos Censos 2001, também a constituição deste novo ficheiro que visa a extracção de amostras deve revestir-se de particulares cuidados.

O objectivo expresso na alínea c) – "*base de natureza individualizada para edifícios, alojamentos, famílias e indivíduos*" – afirma-se como um novo desiderato do legislador face às finalidades de anteriores recenseamentos, nomeadamente dos Censos 2001 (cf. artigo 3º do Decreto-Lei n.º 143/2000).

De qualquer modo, todas as bases, na medida em que traduzem tratamentos de dados pessoais, devem ser notificadas à CNPD em conformidade com o disposto no artigo 27º da LDPD para obtenção de autorização, no quadro do procedimento do controlo prévio por parte da CNPD. No caso da alínea c), este dever de notificação para obtenção de autorização prévia decorre, até, do facto de estarmos perante uma recolha de dados pessoais através de desvio de finalidade, a qual está sujeita a controlo prévio da CNPD (*ibidem*, alínea d) do n.º 1 do artigo 28º).

3. Categorias de dados

¹ À semelhança do que sucedeu nos Censos 2001, em que a criação de uma base semelhante foi prevista no artigo 27º do Decreto-Lei 143/2000.

Como se sublinhou supra, o projecto é omissivo quanto às categorias de dados que serão objecto de tratamento. Porém, por razões de transparência, deveriam tais dados ser identificados, como, aliás, sucedeu no Censos 2001 (cf. n.º 1 do artigo 6º do Decreto-Lei n.º 143/2000)².

Com efeito, uma vez que está em causa a apreciação das características demográficas e sócio-económicas da população, i. é, de dados pessoais dos cidadãos (cf. artigo 3º do projecto), é imprescindível que a CNPD se pronuncie sobre o conteúdo dos questionários a fim de apreciar a sua pertinência e adequação em relação à finalidade do tratamento (cf. artigos 5º e 29º, alíneas b) e c) da LPDP).

Sublinha-se, aliás, que o tratamento de dados pessoais sensíveis potenciadores de discriminação, tais como as convicções religiosas ou filosóficas, a filiação partidária ou sindical, entre outros, só deve poder ser efectuado com o consentimento expresso do respectivo titular, com garantias de não discriminação e com a adopção das medidas de segurança previstas no artigo 15º da LPDP.

Por outro lado, o n.º 7 do artigo 35º da Constituição da República Portuguesa afirma o princípio da neutralidade tecnológica, pelo qual as normas aplicáveis à informática são extensivas aos ficheiros manuais nos seguintes termos: *“Os dados pessoais constantes de ficheiros manuais gozam de protecção idêntica à prevista nos números anteriores, nos termos da lei”*.

² A CNPD teve, aliás, ocasião de se pronunciar sobre a adequação e pertinência daqueles dados no Parecer n.º 4/99.

A LPDP, no seguimento do imperativo constitucional, define como “tratamento de dados pessoais” qualquer operação ou conjunto de operações “*efectuadas com ou sem meios automatizados*”.

A menção do artigo 19º ao “*regime vigente em matéria de protecção de dados pessoais face à informática*” surge, assim, como desadequada e ultrapassada atento o direito vigente.

Em razão do exposto, sugere-se que o corpo do artigo 19º do projecto seja alterado, eliminando-se a expressão “face à informática” e dele passando a constar a expressão mais abrangente “*regime vigente em matéria de protecção de dados pessoais*”.

4. Forma de recolha

Para além da recolha directa e da recolha através dos serviços administrativos, a recolha de dados através da *Internet* constitui uma novidade do Censos 2011.

Esta forma de recolha de dados, ora posta à disposição dos cidadãos, visa facilitar e agilizar procedimentos. Há, no entanto, que ter presente os riscos acrescidos que esta forma de transmissão da informação comporta, pelo que devem ser adoptadas medidas acrescidas de segurança.

Nesse sentido, porque estamos perante recolha em rede aberta, o titular dos dados deve ser informado de que os seus dados pessoais podem circular na rede sem condições de segurança, correndo o risco de serem vistos e utilizados por terceiros não autorizados (cf. n.º 4 do artigo 10º da LPDP).

5. Direito de acesso, rectificação e eliminação

O n.º 2 do artigo 22º do projecto estabelece a proibição de acesso aos dados, por parte dos seus titulares, após a conclusão das operações de recolha dos mesmos.

Esta disposição – nova face a anterior legislação – parece excessiva face ao disposto no n.º 1 do artigo 35º da Constituição, que consagra o direito de acesso de todos os cidadãos aos dados informatizados que lhes digam respeito, bem como o direito de exigir a sua rectificação e actualização. No desenvolvimento do preceito constitucional, a LPDP estabelece o artigo 11º.

"O direito ao conhecimento dos dados pessoais existentes em registos informáticos é uma espécie de direito básico nesta matéria (habeas data já lhe chamaram) e desdobra-se, por sua vez, em vários direitos, designadamente: (a) o direito de acesso, ou seja, o direito de conhecer os dados constantes de registos informáticos, quaisquer que eles sejam (públicos ou privados); (b) o direito ao conhecimento da identidade dos responsáveis, bem como o direito ao esclarecimento sobre a finalidade dos dados; (c) o direito de contestação, ou seja, direito à rectificação dos dados e sobre a identidade e endereço do responsável; (d) o direito de actualização (cujo escopo fundamental é a correcção do conteúdo dos dados em caso de desactualização); (e) finalmente, o direito à eliminação dos dados cujo registo é interdito (cfr. n.º 3). O direito de acesso, além de universal (i. é, vale para todos os registos, sejam públicos ou privados), não pode ficar dependente de condições que restrinjam o seu exercício (v.g., pagamento de uma taxa excessivamente onerosa)"³.

³ CANOTILHO, G. e MOREIRA, V., Constituição da República Portuguesa: Anotada, vol. 1, Coimbra Editora, 2007.

Sendo certo que a lei pode limitar o direito de acesso, deve tratar-se de lei formal, mas essa limitação deve reduzir-se ao mínimo indispensável à finalidade que visa prosseguir. Assim, a proibição de acesso deve poder acontecer apenas entre o momento da recolha e o da posterior divulgação dos resultados definitivos dos recenseamentos à população e habitação. A partir do momento em que os resultados sejam divulgados, o acesso dos cidadãos aos seus dados deve ser facultado em cumprimento da Constituição e da lei.

6. Comunicação de dados

O artigo 21º do projecto afirma que os dados do Censos 2011 são disponibilizados pelo INE para fins estatísticos e de investigação, salvaguardando o princípio do segredo estatístico. Segue-se que, de acordo com este princípio, as informações individualizadas sobre pessoas singulares nunca poderão ser divulgadas (cf. n.º 3 do artigo 5º da LSEN).

O projecto não prevê, assim, a possibilidade de comunicação de dados pessoais.

7. Medidas de segurança

O artigo 19º do projecto de diploma remete genericamente para a Lei do Sistema Estatístico Nacional (LSEN - Lei n.º 6/89, de 15 de Abril) e para a Lei de Protecção de Dados Pessoais.

Ora, estando em causa a totalidade da população, dos alojamentos destinados à habitação e dos edifícios que contenham, pelo menos, um alojamento (cf. artigo 2º do projecto), segue-se que deverá ser aplicado o já citado princípio basilar do segredo estatístico, segundo o qual as

informações individualizadas sobre pessoas singulares nunca podem ser divulgadas (cf. o n.º 3 do artigo 5º da LSEN).

Daqui decorre que, no âmbito dos Censos 2011, ao INE incumbe garantir a privacidade dos cidadãos, devendo os dados recolhidos ser absolutamente confidenciais.

Devem, assim, ser adoptadas medidas especiais de segurança relativamente aos "instrumentos de notação nominais", nomeadamente as previstas no artigo 15º da LPDP.

As garantias de confidencialidade implicam o estabelecimento de regras e procedimentos claros que impeçam o acesso indevido aos dados durante todas as fases do recenseamento, desde a recolha até à divulgação dos dados. Nesse sentido, deveria, por exemplo, estipular-se que os "agentes recenseadores" não têm acesso a quaisquer dados.

8. Prazo de conservação dos dados

Tendo os "instrumentos de notação" dados pessoais, é imprescindível estabelecer um prazo para a sua conservação. Todavia, tal não foi feito.

Deve, desde logo, ser estabelecido um prazo concreto para a eliminação dos dados, reiterando-se o que esta Comissão já afirmou no Parecer 2/99, i. é, que não devem ser conservados para além do prazo de apuramento dos resultados, devendo ser eliminados preferencialmente até dois anos após o momento censitário.

9. Fluxos transfronteiras de dados

Não estão previstas transferências de dados para países terceiros, sendo certo que a cooperação internacional nesta matéria necessariamente implicará fluxo de informações de carácter estatístico – não de dados pessoais – para a EUROSTAT.

IV – Conclusões

Em razão do exposto, a CNPD emite as seguintes conclusões ao projecto de diploma sobre os Censos 2011:

1. Caso sejam objecto de tratamento eventuais dados sensíveis, deve o projecto de diploma revestir a forma de lei parlamentar ou decreto-lei autorizado, por abordar matéria relativa a direitos, liberdades e garantias;
2. A entidade responsável pelos tratamentos de dados pessoais no âmbito dos Censos 2011 é o INE;
3. As bases de dados previstas nas alíneas a), b) e c) do artigo 3º do projecto devem ser notificadas à CNPD para obtenção de autorização dentro do procedimento do controlo prévio da CNPD (*ibidem*, artigo 28º);
4. Por razões de transparência, devem ser identificados quais os dados pessoais que serão objecto de tratamento; tratando-se de dados sensíveis, mormente os mais potenciadores de discriminação, tais como as convicções religiosas ou filosóficas, a filiação partidária ou sindical, entre outros, deve haver abstenção do respectivo tratamento e, no máximo, só deve poder ser efectuado com o consentimento expresso do respectivo titular, com garantias de não discriminação e com a adopção das medidas de segurança previstas no artigo 15º da LPDP;
5. O corpo do artigo 19º do projecto deve ser alterado, eliminando-se a expressão "*face à informática*" e dele passando a constar a expressão mais abrangente "*regime vigente em matéria de protecção de dados pessoais*";

6. Na recolha através da *Internet*, o titular dos dados deve ser informado de que os seus dados podem circular na rede sem condições de segurança, correndo o risco de serem vistos e utilizados por terceiros não autorizados (cf. n.º 4 do artigo 10º da LPDP);
7. O direito de acesso pelo titular dos dados, consagrado nos artigos 35º da Constituição e 11º da LPDP, apenas deverá poder ser proibido entre o momento da recolha e o da divulgação dos resultados definitivos dos Censos 2011;
8. As informações individualizadas sobre pessoas singulares não devem poder ser divulgadas, uma vez que não está prevista no projecto qualquer possibilidade de comunicação de dados pessoais;
9. No âmbito dos Censos 2011, cabe ao INE garantir a confidencialidade dos dados recolhidos, devendo ser adoptadas medidas especiais de segurança relativamente aos "instrumentos de notação nominais";
10. Deve ser estabelecido um prazo concreto para a eliminação dos dados, qual seja o do apuramento dos resultados, devendo os dados ser eliminados preferencialmente até dois anos após o recenseamento;
11. Não deverão ser efectuados fluxos transfronteiras de dados, com excepção das informações de carácter estatístico para a EUROSTAT.

Lisboa, 14 de Abril de 2008.

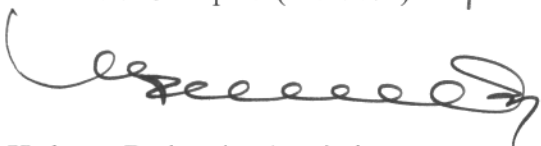
Ana Roque

Carlos Campos Lobo



COMISSÃO NACIONAL
DE PROTECÇÃO DE DADOS


Eduardo Campos (Relator)


Helena Delgado António


Luís Barroso


Vasco Almeida


Luís Lingnau da Silveira (Presidente)