

Parecer n.º 81 /2014

I. Pedido

A Direção-Geral dos Assuntos Europeus (DGAE) do Ministério dos Negócios Estrangeiros solicita à Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD) a emissão de parecer sobre o Acordo de Parceria Económico entre os Estados da África Ocidental, a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental e a União Económica e Monetária da África Ocidental, por um lado, e a União Europeia e os seus Estados-Membros, por outro.

A CNPD é competente para a emissão do respetivo parecer nos termos da alínea a) do n.º 1 da Lei n.º 67/98, de 26 outubro (Lei de Proteção de Dados Pessoais), na medida em que o Acordo prevê o tratamento de dados pessoais.

II. Objetivos do Acordo

Com o presente Acordo as Partes desejam reforçar os laços existentes entre si, baseados em relações de parceria, no desenvolvimento sustentável e na solidariedade, bem como promover o seu desenvolvimento económico e social.

As Partes apelam à observância dos princípios vertidos na Carta das Nações Unidas em especial no tocante à proteção dos direitos humanos, tal como se comprometem a respeitar os compromissos assumidos nos instrumentos que regulam o comércio internacional, designadamente pela Organização Mundial do Comércio.

Pretende-se reforçar a integração entre os Estados da África Ocidental e as relações euro-africanas, sem perder de vista os diferentes níveis de desenvolvimento social e

económico nas regiões abrangidas pelo presente Acordo, as suas necessidades específicas e a importância da promoção e desenvolvimento do seu comércio.

O Acordo de Parceria Económico (APE) surge assim legitimado pela necessidade de uma progressiva liberalização das trocas comerciais ao nível de bens e serviços, pela importância de se assumir um desenvolvimento sustentável, aumento da capacidade de produção e exportação dos Estados da África Ocidental, tal como a diversificação das suas economias, da sua competitividade, da sua tecnologia, tudo em vista à criação de emprego e atração de investimento para esses países.

As Partes querem contribuir para a reafirmação da estabilidade e de uma paz duradoura nos seus territórios, considerados fatores cruciais para o sucesso de uma efetiva integração regional dos Estados da África Ocidental.

Com o Acordo as Partes mostram-se determinadas a alcançar os novos objetivos acima expostos, preservando os compromissos concretizados com o *Cotonou Agreement*, Acordo ACP – CE assinado em 23 de junho de 2000.

Em suma, o APE que se aprecia tem em vista o estabelecimento de uma parceria comercial e económica com a finalidade de alcançar o crescimento económico para a criação de emprego, redução e erradicação da pobreza, aumento do nível de vida, o pleno emprego e diversificação da economia.

III. Intervenientes no Acordo

O Acordo em presença é celebrado pela União Europeia, *rectius*, as Partes Contratantes no Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, designados Estados-Membros da União Europeia, por um lado e Estados da África Ocidental, a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental e a União Económica e Monetária da África Ocidental, por outro.



IV. Obrigações decorrentes do Acordo

Decorre claramente do Acordo em análise que cada Parte é responsável pelo respeito de todas as cláusulas e toma as medidas necessárias para dar cumprimento às obrigações que lhe incumbem por força do mesmo.

O Acordo é aplicável aos territórios dos Estados Membros da União Europeia, nas condições neles previstas e, por outro lado, Estados da África Ocidental, a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental e a União Económica e Monetária da África Ocidental, respetivamente.

V. Tratamento de dados pessoais

No texto do Acordo são escassas as referências ao intercâmbio de informações que configurem dados pessoais, baseando-se em grande parte essas trocas na disponibilização de informação relativa às políticas de trocas comerciais e regulamentação relativa a bens e serviços.

Destaque-se, contudo, que no artigo 87.º do texto principal do Acordo determina-se que nenhuma das disposições nele previstas pode ser entendida no sentido de impedir a adoção ou a aplicação por qualquer das Partes das medidas necessárias para assegurar o cumprimento de normas ou regulamentos que não sejam incongruentes em relação às normas previstas no Acordo, incluindo aquelas relativas à proteção dos indivíduos no tocante ao tratamento e disseminação de dados pessoais e à proteção da confidencialidade das pessoas singulares e dos seus registos.

As Partes deixam também em aberto a necessidade de desenvolver esforços para debater determinadas questões como seja a proteção dos dados pessoais (artigo 106.º), o que acabou por ter algum destaque num dos seis anexos que fazem parte integrante deste APE.



Efetivamente o Anexo E, a que as Partes decidiram denominar Protocolo sobre a assistência mútua em matéria de direitos alfandegários apresenta como expressão chave do mesmo a definição de dados pessoais, que surge de imediato no artigo 1.º como sendo toda a informação relativa a uma pessoa singular identificada ou identificável.

A alínea a) do n.º 3 do Artigo 3.º refere que um pedido de assistência de uma autoridade encarregue da aplicação do Acordo, pode fazer com que a entidade requerida, tome especiais medidas de vigilância sobre uma pessoa a respeito da qual haja sérios indícios que possa estar envolvida na violação de legislação relativa a direitos alfandegários.

Os pedidos de assistência mútua assumem-se no Protocolo do Anexo E, como legitimador do intercâmbio de dados pessoais, exigindo-se a forma escrita nos pedidos, a indicação o mais exata e inteligível possível dos cidadãos alvo de investigação, bem como a indicação dos factos relevantes sobre os quais corre um inquérito.

O artigo 10.º do Protocolo anexo ao APE sob epígrafe “Information exchange and confidentiality” surge como o preceito mais importante no que toca à proteção de dados pessoais, determinando-se que toda a informação comunicada entre as Partes no âmbito do Protocolo tem natureza restrita e confidencial, dependendo no entanto das regras aplicáveis em cada uma das Partes.

Estabelece-se que as informações intercambiadas devem ser protegidas de forma similar à tutela concedida às informações consideradas segredo de Estado, exigindo-se que aos dados pessoais transmitidos seja garantida uma proteção pelo menos equivalente à do Estado que os fornece, obrigando necessariamente as Partes a inteirarem-se devidamente sobre esta questão em relação a cada Estado com que realizam intercâmbio de informações contendo dados pessoais.

O n.º 4 do artigo 10.º do Protocolo ao APE faz alusão ao princípio da finalidade, deixando expressa a necessidade do uso da informação intercambiada para a específica finalidade do Protocolo, sendo necessário consentimento prévio da autoridade transmissora no caso de se querer utilizar para outro fim.

O n.º 6 refere que os dados pessoais transmitidos ao abrigo do Protocolo podem ser mantidos pelo tempo necessário a alcançar a finalidade para a qual foram fornecidos.

De acordo com o n.º 7 a autoridade requerida deverá assegurar-se o mais possível que os dados foram coligidos de forma lícita e leal e que devem estar atualizados. Acresce ainda que os dados a facultar não devem ser excessivos em relação à finalidade para a qual se destinam.

O artigo 13.º do Protocolo deixa ao critério das Partes, no tocante à Implementação do Protocolo, a decisão sobre as medidas práticas e dispositivos necessários à sua aplicação tendo em consideração as normas em vigor em especial em matéria de proteção de dados pessoais. Refere também que as Partes podem recomendar aos órgãos competentes as alterações que considerem que devem ser feitas ao Protocolo.

Considera-se que com base nesta possibilidade as Partes assumem poder aprofundar as questões relativas à proteção de dados pessoais, tornando o intercâmbio de dados pessoais seguro e com garantias de proteção dos direitos dos cidadãos.

VI. Protecção de dados pessoais nos Estados da África Ocidental⁽¹⁾

Como os Estados da África Ocidental não integram a União Europeia impõe-se analisar se estes Estados e organizações internacionais Partes neste Acordo, para onde podem ser transferidos os dados pessoais de cidadãos residentes no território dos Estados

⁽¹⁾ Aqui nos referimos à República do Benim, do Burkina Faso, de Cabo Verde, da Costa do Marfim, da Gâmbia, do Gana, da Guiné, da Guiné Bissau, da Libéria, da Mauritânia, do Mali, do Níger, da Nigéria, do Senegal, da Serra Leoa e do Togo.



Membros da União Europeia, asseguram um nível de proteção adequado (cf. Artigos 19.º, n.º 1, e 20.º da Lei n.º 67/98, de 26 de outubro, e artigos 25.º e 26.º da Diretiva 95/46/CE).

Este aspeto assume particular relevância, já que a existência de uma Lei de Proteção de Dados e de uma entidade administrativa independente com atribuições de garantir o cumprimento interno dos instrumentos jurídicos internacionais de aplicação em matéria de dados pessoais, corresponde a um dos requisitos de base inseridos na Recomendação n.º R (87) 15, adotada pelo Comité dos Ministros dos Estados Membros do Conselho da Europa, em 17 de setembro de 1987, e que visou regulamentar a utilização dos dados de carácter pessoal no sector da polícia.

Importa referir que além dos Estados da África Ocidental estamos perante um acordo que tem como Partes a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental⁽²⁾ e a União Económica e Monetária da África Ocidental⁽³⁾, duas organizações internacionais às quais não se podem aplicar os requisitos acima referidos. Por esta razão, o Acordo em presença deverá ser melhorado com a inclusão de normas que produzam efeito útil quanto à proteção dos dados pessoais transferidos que sejam imediatamente exequíveis na ordem interna dos Estados Partes no Acordo.

Caberá, assim, se tal ainda for oportuno no âmbito das negociações em curso, integrar no acordo disposições autónomas e expressas relativas às regras de proteção de dados pessoais e que as partes declaradamente se obrigam a respeitar tal como já se referia no Parecer n.º 21/2010 de 19 de Abril desta CNPD, admitindo-se a opção por uma de duas soluções, em alternativa.

⁽²⁾ Fazem parte da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental a República do Benim, do Burkina Faso, de Cabo Verde, da Costa do Marfim, da Gâmbia, do Gana, da Guiné, da Guiné Bissau, da Libéria, do Mali, do Niger, da Nigéria, do Senegal, da Serra Leoa e do Togo.

⁽³⁾ São membros da União Económica e Monetária do Oeste Africano a República do Benim, Burkina Faso, Costa do Marfim, da Guiné Bissau, do Mali, do Niger, do Senegal e do Togo.

A mais exaustiva corresponde à adoção dum preceito do tipo do artigo 5.º do Protocolo anexo à Convenção sobre dupla tributação entre Portugal e a República Federal da Alemanha, a seguir transcrito (onde a menção de artigo 25.º deve entender-se feita ao artigo 26.º):

- a) *"The receiving agency may use such data in compliance with paragraph 2 of Article 25 only for the purpose stated by the supplying agency and shall be subject to the conditions prescribed by the supplying agency.*
- b) *The supplying agency shall be obliged to ensure that data to be supplied are accurate and their foreseeable relevance within the meaning of the sentence of paragraph 1 of Article 25 and that they are proportionate to the purpose for which they are supplied. Data are foreseeably relevant if in the concrete case at hand there is the serious possibility that the other Contracting State has a right to tax and there is nothing to indicate that the data are already known to the competent authority of the other Contracting State or that the competent authority of the other Contracting State would learn of the taxable object without the information. If it emerge that inaccurate data or data which should not have been supplied have been supplied, the receiving agency shall be informed of this without delay. That agency shall be obliged to correct or erase such data without delay. If data have been supplied spontaneously, the receiving agency shall check without delay whether the data are needed for the purpose for which they were supplied; that agency shall immediately erase any data which is not needed.*
- c) *The receiving agency shall on request inform the supplying agency on a case-by-case basis for the purpose of informing the person concerned about the use of the supplied data and the results achieved thereby.*
- d) *The receiving agency shall inform the person concerned of the data collection by the supplying agency, unless the data were supplied spontaneously. The person*

concerned need not be informed if and as long as on balance it is considered that the public interest in not informing him outweighs his right to be informed.

- e) Upon application the person concerned shall be informed of the supplied data relating to him and of the use to which such data are to be put. The second sentence of paragraph d) shall apply accordingly.*
- f) The receiving agency shall bear liability under its domestic laws in relation to any person suffering unlawful damage in connection with the supply of data under the exchange of data pursuant to this Convention. In relation to the damaged person, the receiving agency may not plead to its discharge that the damage had been caused by the supplying agency.*
- g) The supplying and the receiving agencies shall be obliged to keep official records of the supply and receipt of personal data.*
- h) If the domestic law of the supplying agency contains special provisions for the deletion of the personal data supplied, that agency shall inform the receiving agency accordingly. In any case, supplied personal data shall be erased once they are no longer required for the purpose for which they were supplied.*
- i) The supplying and the receiving agencies shall be obliged to take effective measures to protect the personal data supplied against unauthorised access, unauthorised alteration and unauthorised disclosure.*
- j) Use for other purposes without the prior approval of the supplying State is permissible only if it is needed to avert in the individual case at hand an imminent threat to a person of loss of life, bodily harm or loss of liberty, or to protect significant assets and there is danger inherent in any delay. In such a case the competent authority of the supplying State must be asked without delay for retroactive authorisation of the change in use. If authorisation is refused, the*

information may no longer be used for the other purpose; any damage which has been caused by the change in use of the information must be compensated."

Relativamente a este texto, sugerir-se-ia:

- começar por precisar que a transferência de dados pessoais se fará de acordo com as normas internacionais e internas aplicáveis. Esta regra significará, designadamente, em relação a Portugal, o respeito da Convenção 108 do Conselho da Europa e seu Protocolo Adicional, da Lei n.º 67/98 (artigos 19 e 20) e, na parte respeitante a informações com incidências judiciais e policiais, da Decisão Quadro 2008/977/JHA, de 27/11/08;
- consagrar expressamente o direito de retificação dos titulares;
- regular ainda a eventual transferência de dados para outros Estados (sujeita à concordância do país que transmite os dados no âmbito do acordo e à proteção adequada por parte do último país destinatário).

A opção mais concisa poderia corresponder ao teor dos artigos 13.º dos Acordos celebrados com a Itália e a Eslovénia, para efeitos de luta contra a criminalidade organizada, terrorismo e tráfico de pessoas e estupefacientes:

"Transferência e utilização de dados pessoais

1. Nos termos do Direito internacional e do Direito interno aplicável, os dados utilizados e transferidos no âmbito do presente Acordo devem:

- a) Alcançar as finalidades explícitas e legítimas do presente Acordo, não podendo em caso algum serem tratados de forma incompatível com essas finalidades em momento posterior;*
- b) Ser adequados, pertinentes e não excessivos relativamente às finalidades para que são recolhidos, transferidos e posteriormente tratados;*

c) Estar exatos e, se necessário, atualizados, devendo ser tomadas todas as medidas razoáveis para assegurar que os dados inexatos ou incompletos, tendo em conta as finalidades para que foram recolhidos ou para que são tratados, posteriormente, sejam apagados ou retificados;

d) Serem conservados de forma a permitir a identificação das pessoas em causa apenas durante o período necessário para a prossecução das finalidades para que foram recolhidos ou para que são tratados posteriormente, sendo eliminados posteriormente a esse período.

2. Se qualquer pessoa cujos dados são objeto de transmissão, requerer acesso aos mesmos, a parte requerida deverá fornecer, diretamente, o acesso a esses dados, bem como à sua correção, exceto quando esse pedido possa ser recusado nos termos do Direito internacional e do Direito interno aplicável."

Optando-se por este critério, convirá ter em atenção:

- a desejável não referência expressa ao Direito Internacional e Direito Interno aplicáveis, menções pouco ajustadas às situações em vista;
- a necessidade de acrescentar uma regra relativa à adoção de medidas de segurança, assegurando que os ficheiros tratados estejam protegidos por medidas adequadas destinadas a protegê-los de riscos naturais ou humanos de perda, destruição, acesso ou uso não autorizado e de contaminação dos dados.
- a previsão da hipótese da transferência de dados para outros países por parte do Estado requerente, sujeita à concordância do Estado requerido e à proteção adequada dos por parte do país destinatário.
- A conveniência de se prever a adoção de medidas adequadas, por parte de cada Estado, de controlo e de sanção para o incumprimento destas regras.

A terminar, alerta-se para a circunstância de não se prever na proposta atual a transmissão para terceiros Estados ou para organismos internacionais de dados pessoais recebidos da outra Parte Contratante ao abrigo da Convenção. Ora, estando



em causa um acordo no qual são partes organismos internacionais, é fundamental que esta questão seja acautelada.

VII. Conclusões

Em face das observações feitas, considera-se que o texto do Acordo de Parceria Económico entre os Estados da África Ocidental, a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental e a União Económica e Monetária da África Ocidental, por um lado, e a União Europeia e os seus Estados-Membros, por outro carece de reformulação, através da inserção de normas com o teor acima proposto para que se possa considerar satisfatório à luz das normas e princípios aplicáveis em matéria de proteção de dados pessoais.

É este o nosso parecer.

Lisboa, 16 de dezembro de 2014

Filipa Calvão (Presidente)