



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE NEGÓCIOS ESTRANGEIROS E COMUNIDADES PORTUGUESAS

PARECER

PROPOSTA DE RESOLUÇÃO N.º 51/XII/2.ª

**Aprova o Acordo entre a República Portuguesa e os Estados Unidos da América
para Troca de Informação de Rastreo de Terrorismo, assinado em Washington,
em 24 de julho de 2012**

Relator do Parecer: Deputado António Serrano



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Parte I - Nota Introdutória

Ao abrigo do disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa e do n.º 1 do artigo 198.º do Regimento da Assembleia da República, o Governo apresentou a Proposta de Resolução n.º 51/XII/2ª, que “Aprova o Acordo entre a República Portuguesa e os Estados Unidos da América para Troca de Informação de Rastreo de Terrorismo, assinada em Washington, em 24 de julho de 2012”.

O conteúdo da Proposta de Resolução n.º 51/XII/2ª está de acordo com o previsto na alínea i) do artigo 161.º da Constituição da República Portuguesa e preenche os requisitos formais aplicáveis.

Por determinação da Senhora Presidente da Assembleia da República, de 5 de dezembro de 2012, a referida Proposta de Resolução n.º 49/XII/2ª baixou à Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas como a materialmente competente, mas com a menção de que a mesma era conexa com a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos Liberdades e Garantias.

A Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas dirigiu ao Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias o ofício n.º 2-19/COM/2013 solicitando emissão de Parecer, o qual foi aprovado em 12 de Janeiro do corrente que se anexa ao presente Parecer, fazendo dele parte integrante.

Parte II – Considerandos:



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- 1- Considerando os antigos laços históricos e sólidos que unem Portugal e os Estados Unidos da América nos mais diversos campos, seja o económico, o cultural, ou o militar entre outros, a par da relação frutuosa mantida em todas as áreas do seu relacionamento bilateral, incluindo as áreas da segurança, do combate ao terrorismo e atividades associadas;
- 2- Tendo presente a importância acrescida do presente Acordo, em razão da sua matéria, por envolver o sensível aspeto relativo ao tratamento de dados pessoais para fins de polícia, o que naturalmente causa impacto na esfera dos direitos, liberdades e garantias das pessoas;
- 3- Tendo presente que a transferência de dados pessoais, face à Lei de Proteção de Dados (LPD), Lei n.º 67/98, de 26 de Outubro, para um Estado que não pertença à União Europeia “só pode realizar-se com o respeito pelas disposições da presente Lei e se o Estado para onde são transferidas assegurar um nível de proteção adequada (n.º 1 do art. 19.º), dispondo depois a mesma lei, como abertura de exceção, no seu artigo 20.º, n.º 6, que a transferência de dados possa ocorrer quando tal constituir medida necessária à prevenção, investigação e repressão de infrações penais, devendo nesse caso o fluxo ser regido “por disposições legais específicas ou pelas convenções e acordos internacionais em Portugal é parte”;
- 4- Reconhecendo que exigências para a transmissão a Estados terceiros da União Europeia constantes na Decisão-Quadro 2008/977/JAI do Conselho, de 27 de Novembro de 2008, relativa à proteção de dados pessoais tratados no âmbito da cooperação policial em matéria penal, e que,



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

nomeadamente, o seu artigo 13.º, dispõe que esse Estado deve assegurar um nível de proteção adequado;

5- Considerando o Protocolo Adicional à Convenção 108, do Conselho da Europa, de 28 de Janeiro de 1981, assinado e ratificado por Portugal, o qual estipula que a transferência de dados pessoais para um Estado que não é parte da Convenção apenas poderá realizar-se se esse Estado assegurar um nível de proteção de dados adequado (n.º1 do art. 2.º), e à qual os Estados Unidos não aderiram;

6- Considerando mais o Protocolo Adicional à Convenção 108 do Conselho da Europa bem como a Decisão-Quadro 2008/977/JAI do Conselho, diplomas onde prevê que, em derrogação à exigência de adequada proteção de um Estado terceiro, a transferência internacional de dados pessoais se possa realizar se forem assegurados mecanismos suficientes de garantia de proteção da vida privada e dos direitos e liberdades fundamentais das pessoas;

7- Tendo presente que EUA não têm legislação geral federal em matéria de proteção de dados. O *US Privacy Act*, alterado em 1974, contém apenas disposições parcelares, e somente aplicáveis a entidades públicas, em particular em matéria de confidencialidade e de acesso de retificação para parte dos titulares dos dados;

8- Tendo presente a inexistência ao nível federal norte-americano de qualquer autoridade independente de controlo que supervisione o tratamento de dados pessoais, pese embora a existência do *Terrorism Screening Center*, autoridade criada em 2003, no âmbito do FBI, e que pretende coordenar ao



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

nível nacional toda a informação identificativa de terroristas conhecidos ou suspeitos para apoio a outras agências governamentais as quais procedem na linha da frente ao rastreio de terrorista, designadamente aquando da obtenção de vistos, controlo de fronteiras, embarque aéreo, imigração e aquisição de nacionalidade;

9- Considerando o objeto do Acordo, verifica-se que do ponto de vista formal o documento encontra-se organizado em apenas 21 artigos e sistematizado em 4 Capítulos.

9.1 Do Capítulo I

Como acontece habitualmente neste tipo de instrumento jurídico de direito internacional público, o primeiro dos seus artigos é dedicado à delimitação do objeto e finalidade, que no caso *sub judice* compreende a cooperação entre as Partes em matéria de partilha e utilização de informação e rastreio do terrorismo retirada da informação produzida pelos serviços de informações e pelas entidades responsáveis pela aplicação da lei, apenas para efeitos de prevenção e combate ao terrorismo e às infrações relacionadas com o terrorismo, tal como definido no Direito interno das Partes e no Direito Internacional que lhes é aplicável, acrescentando o n.º 2 deste normativo que esta cooperação deverá ser implementada de acordo com o Direito interno das Partes e o Direito Internacional que lhes é aplicável, incluindo os Direitos Internacional Humanitário e os Direitos Humanos.

O artigo 2.º trata o conteúdo das definições, sendo de notar que há conceitos comuns e outros cujos significados são diferentes para Portugal e para os Estados Unidos, como sejam os casos de informação classificada, terrorista conhecido e suspeito de terrorismo. Assim, nos casos referidos, para Portugal informação



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

classificada significa qualquer que seja a sua forma, natureza e meios de transmissão, que, de acordo com o respetivo Direito em vigor, requeira proteção contra a sua divulgação não autorizada e à qual tenha sido atribuída a marca de classificação de segurança apropriada; e para os Estados Unidos da América informação de segurança nacional classificada, definida nos termos da Ordem Executiva 13526, conforme alterada, ou nos termos de qualquer ordem anterior ou posterior, que requeira proteção contra a sua divulgação não autorizada e à qual foi atribuída a marca indicativa da natureza classificada quando sob a forma documental, segundo se dispõe nos pontos i. e ii. da alínea a). No que tange à definição de terrorista conhecido, para os EUA, nos termos da alínea g), é o indivíduo condenado por um crime de terrorismo num tribunal dos EUA ou num tribunal estrangeiro de jurisdição competente, ou tenha sido acusado ou indiciado por um crime de terrorismo num tribunal dos EUA ou num tribunal estrangeiro de jurisdição competente. Para Portugal trata-se de um indivíduo que tenha sido condenado por um crime de terrorismo num tribunal português. O suspeito de terrorismo para os Estados Unidos é um indivíduo, em relação ao qual existem motivos razoáveis para suspeitar que pratica ou tem praticado comportamentos considerados atividades terroristas ou atividades relacionadas com o terrorismo, ou que está ou tem estado envolvido na preparação e no apoio às mesmas, com base numa suspeita fundamentada e razoável, e para Portugal um indivíduo que tenha sido acusado de um crime de terrorismo num tribunal Português, conforme o disposto na alínea h).

De assinalar a verificação de uma desconformidade de conceitos relevante no que respeita à definição de “terrorista conhecido” que para os EUA é não só a pessoa condenada como a constituída arguida. Sucede que à luz da lei portuguesa o princípio da presunção da inocência é um direito fundamental, pelo que a atribuição da qualificação em presença a uma pessoa que não tenha sido objeto de



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

uma condenação pela prática desse crime configura-se como potencialmente violadora de princípios em que se funda o nosso Estado de Direito, bem assim como da própria Constituição da República Portuguesa, cujo artigo 32.º, n.º 2, expressamente refere que “todo o arguido se presume inocente até trânsito em julgado da sentença”.

9.2 Do Capítulo II

Na economia do documento é de grande relevância o disposto no artigo 4.º, pois este normativo trata com detalhe os princípios a observar no respeitante à troca de informação, o que releva em sede de salvaguarda dos direitos fundamentais pois envolve o tratamento de dados pessoais para fins policiais. Assim, essas informações deverão ser: i) obtidas para os fins especificados no presente Acordo e não ser tratadas para outros fins; ii) adequadas, necessárias, pertinentes e não excessivas relativamente às finalidades para que são recolhidas, transferidas e depois tratadas; iii) exatas e, se necessário, atualizadas em conformidade com o Direito interno de cada Parte; iv) e conservadas de forma a permitir a identificação dos titulares dos dados apenas durante o período necessário para a prossecução das finalidades para que foram transmitidas ou para que são tratadas posteriormente. De salientar a importância do consagrado em iv) por aí se verter o princípio da necessidade concreta, tão importante na investigação criminal num quadro generalizado de partilha de dados pessoais.

Matéria menos controversa embora igualmente relevante é a que se encontra regulada pelos artigo 5.º respeitante ao período de conservação da informação. De acordo com o previsto, o prazo para a conservação de dados é o do direito interno das Partes, salvo no caso em que terminados os prazos fixados no Acordo os dados informativos continuam a ser necessários para efeitos de investigações, de procedimentos penais ou de aplicação da lei, em curso, que possam ser objeto de



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

controlo judicial. De notar que em Portugal, nos termos da legislação que regula a identificação criminal, o registo criminal é cancelado após um determinado período legalmente estabelecido, o que nos casos de crimes com sentença superior a 8 anos de prisão é de 10 anos após a extinção da pena, desde que não tenha ocorrido nova condenação, ou após o falecimento do titular.

O princípio da reciprocidade encontra-se vertido no artigo 6.º relativo ao âmbito da troca de informações, pois dele decorre que as partes concordam em conceder-se mutuamente o acesso à informação de rastreio de terrorismo, a qual deve ser prestada, salvo se a mesma for contrária ao seu interesse nacional, e sob reserva do Direito interno das obrigações internacionais da Parte. Questão delicada é a que se encontra prevista no n.º 3 deste preceito, pois aí se estabelece qual a informação de rastreio a transmitir e que compreende: nome completo do individuo, data de nascimento, o número do passaporte ou de outro documento de identificação, bem como a nacionalidade/cidadania atual e anterior, se conhecida. Mais acrescentando o n.º 4 que informações adicionais, não classificadas, sobre terroristas conhecidos ou suspeitos de terrorismo, para além das já enumeradas anteriormente, como impressões digitais e fotografias, podem ser dadas, desde que tal seja permitido por lei e por decisão da Parte transmissora. A norma contida no n.º 5 deixa aberta a porta para a possibilidade da celebração de um outro acordo de segurança sobre proteção mútua de informação classificada entre as Partes, sendo que a parte afirmativa deste comando diz que o presente Acordo não impõe a obrigação de troca de informação classificada.

Os procedimentos para a troca de informação encontram-se previstos ao longo dos cinco números do artigo 7.º, sendo aqui de destacar o disposto no n.º 1 onde se determina que cada Parte deverá designar um ou mais pontos de contacto que deverão reunir-se logo 30 dias após a entrada em vigor do Acordo *sub judice*, o qual, nos termos do n.º 2, deverá começar a ser aplicado o mais tardar 120 dias



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

depois da sua entrada em vigor. Já os procedimentos para a determinação da existência de coincidências se encontram previstos no artigo subsequente do Acordo, definindo-se neste aspeto o dever de informar no prazo de 24 horas através dos pontos de contacto, sempre que encontre uma possível existência de coincidência. Porém, o fundamental deste normativo é o estatuído no seu n.º 2, pois aqui se dispõe o que as Partes se esforçarão por: i) ajudar a confirmar se existe uma coincidência associada ao indivíduo; ii) prestar imediatamente informação adicional, não classificada e passível de ser disponibilizada, à Parte destinatária; iii) pedir às autoridades competentes do seu Governo que deem informação adicional, não classificada, à Parte destinatária; e iv) coordenar as respostas operacionais entre os participantes e/ou as autoridades competentes dos dois Governos. Ainda neste artigo, referir que o seu n.º 3 prevê que a Parte transmissora possa pedir à Parte destinatária que aja ou se abstenha de agir em relação ao indivíduo encontrado, sendo que a parte destinatária deverá em conformidade com o seu Direito interno, ter em consideração esses pedidos, bem como qualquer informação adicional, não classificada, prestada pela Parte transmissora.

9.3 Do Capítulo III

Será, porventura, do presente Acordo a sua área mais sensível do ponto de vista das garantias, uma vez que se ocupa da utilização e proteção da informação ao longo dos artigos 9.º a 14.º. Os princípios vertidos na disciplina do artigo 9.º são os da exatidão e atualidade da informação, como se retira do seu n.º 3 ao estatuir que a Parte destinatária concorda em não utilizar ou não se basear na informação recebida ao abrigo do presente Acordo, ou em informação produzida a partir dessa mesma informação, sempre que essas informações tenham sido substituídas por



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

novas informações, ou no caso do presente Acordo ter terminado, com a exceção prevista investigações, procedimentos ou aplicação da lei em curso.

Segundo o princípio da necessidade de conhecer, aflorado no n.º 1 do artigo 10.º, relativo à Proteção contra Divulgação conforme a sua epígrafe, o acesso à informação entre as Partes transmissora e destinatária é restrito a apenas aos funcionários autorizados no seio das respetivas autoridades competentes. Já o n.º 2 vem estabelecer que salvo o consentimento escrito da Parte transmissora, qualquer outra divulgação da informação recebida ao abrigo do presente Acordo é estritamente proibida, incluindo mas não se limitando à: i) utilização em qualquer ação ou processo judicial ou administrativo, qualquer processo judicial ou quase-judicial, ou em qualquer processo que poderia acarretar divulgação pública; ii) divulgação a um Governo de um país estrangeiro terceiro e/ou a uma organização internacional; iii) divulgação a particulares, incluindo o indivíduo objeto da informação de rastreio do terrorismo; e iv) divulgação de qualquer informação, nomeadamente ao indivíduo objeto da informação de rastreio do terrorismo, sobre se um indivíduo é ou não objeto da informação de rastreio do terrorismo prestada ao abrigo do presente Acordo. No que tange às garantias, o preceituado no n.º 3 consagra que qualquer reprodução, difusão ou comunicação de qualquer informação prestada pelas Partes ao abrigo do presente Acordo, que não o nome, a data de nascimento, o número do passaporte, o país de origem ou de cidadania no passaporte, tem de ser acompanhada de uma declaração descrevendo as restrições à utilização e divulgação previstas no número anterior do presente artigo. Enquanto o n.º 4, ainda deste mesmo artigo, se ocupa dos procedimentos a levar a cabo pelas Partes aquando do pedido de consentimento para uma divulgação, a estatuído no n.º 5 preconiza que qualquer ambiguidade ou questão relacionada com a divulgação das informações trocadas ao abrigo do presente Acordo deverão ser objeto de consultas entre as Partes.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

A segurança da informação corresponde à epígrafe ao artigo 11.º, dispondo o seu n.º1 que cada Parte deverá utilizar garantias de segurança eletrónica adequadas para controlar o acesso, o suporte, a introdução, o tratamento, a transmissão e o transporte da informação obtida ao abrigo do presente Acordo. Mais, adianta o normativo do n.º 2 onde se define que cada Parte deverá adotar as medidas técnicas e organizativas necessárias para garantir a proteção contra o acesso e a introdução de dados não autorizados, a perda, a corrupção, a má utilização, a destruição, a alteração ou a difusão, accidental ou não autorizada, ou qualquer outro tipo de tratamento ilícito das informações obtidas ao abrigo do presente Acordo; essas medidas deverão assegurar um nível de segurança adequado em relação à natureza dos dados e aos riscos que o respetivo tratamento apresenta. Finalmente, o terceiro comando deste preceito vem reforçar o grau de segurança, na medida em que as Partes se obrigam ao dever da utilização de garantias de segurança, eletrónica e física, adequadas para controlar o acesso à informação obtida ao abrigo do presente Acordo, devendo armazenar sempre essa informação num sistema de armazenamento seguro, em conformidade com o seu Direito interno.

O Acordo prevê um sistema de supervisão e monitorização do mesmo, regulado pelo artigo seu artigo 12.º que no n.º 1 determina o dever às Parte em monitorizar o seu cumprimento, pela sua parte quanto à proteção de informação e comunicar com a outra Parte, quando for adequado, sobre questões de proteção e segurança. Acrescentando o n.º 2 que cada Parte deverá envidar os seus melhores esforços no sentido de assegurar que todo o pessoal com acesso à informação obtida ao abrigo do presente Acordo recebe formação em matéria das garantias necessárias para proteger a informação. Já a norma contida no n.º 3 estabelece o dever das Partes em manter um registo das entidades e dos indivíduos habilitados a ter acesso às informações da outra Parte e informar a outra Parte de qualquer tentativa de acesso indevido ou de utilizar ou divulgar indevidamente informações prestadas



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

pela outra. Por sua vez, do número 4 decorre o dever das Partes em manter um registo sobre quando foi recebida a informação obtida ao abrigo do presente Acordo, durante quanto tempo foi conservada essa informação e como foi utilizada, segundo o disposto no presente Acordo, devendo, a pedido, disponibilizar essa informação à Parte transmissora. Para maior segurança, ficou consagrado no texto do Acordo que cada Parte deverá assegurar que o registo identifica as entidades que tiveram acesso à informação partilhada pela Parte transmissora. Finalmente, dispõe o número 5 que cada Parte deverá utilizar os mais rigorosos procedimentos vigentes para o tratamento de informação pessoal sensível e/ou de segurança nacional.

Importante garantia, sem dúvida, é a que se consagra no artigo 13.º, o qual dispõe, na medida do previsto nos respetivos Direitos internos e no respeito pelas restrições à divulgação previstas no artigo 10.º, que cada Parte deverá assegurar que o titular dos dados tem o direito de indagar junto da autoridade competente se o potencial tratamento dos seus dados pessoais foi efetuado em conformidade com a lei e no respeito das condições e dos limites fixados no presente Acordo, e de receber uma resposta adequada. Neste contexto garantístico, o artigo 14.º é de grande alcance pois, sempre no quadro do direito interno, as Partes, de acordo com o n.º 1 obrigam-se a assegurar que o titular dos dados pode exercer efetivamente o direito de queixa, incluindo o acesso a vias de recurso judicial e a possibilidade de pedir indemnização, em caso de violação dos direitos de proteção dos seus dados pessoais em relação ao rastreio. O número seguinte determina que cada Parte deverá ter ou instituir procedimentos para os indivíduos registarem queixas relacionadas com o rastreio, enquanto o n.º 3 estabelece que se uma Parte recebe uma queixa relacionada com a informação prestada pela outra Parte, a Parte que recebe a queixa deverá fornecer uma cópia da mesma à outra Parte e consultar, quando for adequado, sobre quaisquer ações a serem realizadas. No



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

âmbito deste normativo destacar o seu número 5 porque nele se encontrar consagrado o princípio da confidencialidade, ao se determinar que uma Parte não deverá em caso algum revelar ao indivíduo que regista a queixa ou a qualquer outra entidade privada, e o facto de ter sido enviada uma cópia da queixa à outra Parte ou da queixa se referir à informação prestada pela outra Parte ao abrigo do presente Acordo.

9.4 Do Capítulo IV

Sobre a relação deste com outros instrumentos jurídicos de direito internacional público, dispõe o artigo 15.º que este não têm por objetivo prejudicar ou restringir qualquer outro instrumento entre as Partes, incluindo os acordos relativos à aplicação da lei, à troca de informações ou aos esforços de contraterrorismo. O n.º 2 do citado preceito refere que o presente Acordo não confere direitos a quaisquer pessoas privadas, nem alarga ou restringe direitos de outro modo conferidos aos nacionais de cada Parte ao abrigo das respetivas leis internas.

Em matéria de consultas, conforme o artigo 16.º, a prática deve ser a consulta regular através dos pontos de contacto e quanto a à eventualidade de conflitos emergentes da aplicação ou interpretação do Acordo devem os mesmos ser resolvidos através de negociação por via diplomática.

Emendas, vigência e denuncia, entrada em vigor e registo correspondem, respetivamente, às epígrafes dos artigos 18.º, 19.º, 20.º e 21.º, sendo aqui de destacar a norma ínsita no n.º 3 do artigo 19.º a qual determina que o acordado ao abrigo do artigo 10.º quanto à utilização e divulgação de todas as informações recebidas ao abrigo deste Acordo continua a aplicar-se após a sua denúncia pelas Partes.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

A terminar, referir que este novo instrumento direito internacional público, nos termos do artigo 20.º, entrará em vigor trinta dias após a data da receção da última das notificações, por escrito e por via diplomática, de que foram cumpridos os procedimentos internos de cada uma das Partes necessários para o efeito, e para que todo o processo se conclua dispõe 21.º que após a entrada em vigor do presente Acordo, Portugal deverá submetê-lo para registo junto do Secretariado das Nações Unidas, nos termos do artigo 102.º da Carta das Nações Unidas, devendo, igualmente, notificar os Estados Unidos da conclusão deste procedimento e indicar-lhe o número de registo atribuído.

Parte III – Opinião do Relator

O presente Parecer explicita em detalhe a organização e o conteúdo da Proposta de Resolução n.º 51/XII/2.^a que aprova “o Acordo entre a República Portuguesa e os Estados Unidos da América para Troca de Informação de Rastreio de Terrorismo, assinada em Washington, em 24 de julho de 2012”.

Da análise realizada verifica-se a existência de aspetos relevantes que se prendem com diferenças relativos ao quadro hermenêutico dos conceitos relativos a informação classificada, terrorista conhecido e suspeito de terrorismo, os quais diferem entre os regimes jurídicos português e norte-americano, tal como pode ser verificado, por exemplo, no artigo 2.º do capítulo 1.º.

A troca de informação de rastreio de terrorismo é matéria complexa, sensível e delicada, pelo que no Capítulo III são incluídas normas garantísticas que visam assegurar a correta utilização e a adequada proteção de informação no respeito pelo direito interno de cada Estado.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Trata-se de um Acordo importante que permite reforçar os laços de cooperação entre os dois Estados nos domínios da segurança, do combate ao terrorismo e atividades associadas, pelo que deve merecer a aprovação nesta Comissão.

Parte IV - Conclusões

A Comissão Parlamentar de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas, em reunião realizada no dia 22 de janeiro de 2013, aprova a seguinte conclusão:

A Proposta de Resolução n.º 51/XII/2ª, que aprova o “Acordo entre a República Portuguesa e os Estados Unidos da América para Troca de Informação de Rastreio de Terrorismo, assinada em Washington, em 24 de julho de 2012”, reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser apreciada e votada em Plenário.

Palácio de São Bento, 22 de Janeiro de 2013

O Deputado Relator



António Serrano

O Presidente da Comissão



Alberto Martins

