



**REPÚBLICA
PORTUGUESA**

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO
DOS ASSUNTOS PARLAMENTARES

Exmo. Senhor
Presidente da Comissão de
Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e
Garantias
Deputado Bacelar de Vasconcelos

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
Comunicação eletrónica	14-06-2018	N.º: 3583 ENT.: 6578 PROC. N.º:	15/10/2018

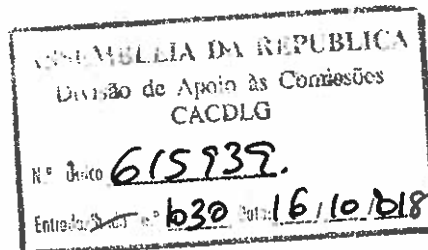
ASSUNTO: Proposta de Lei n.º 137/XIII/3.ª (Governo) - "Regula a transferência, pelas transportadoras aéreas, dos dados dos registos de identificação dos passageiros, bem como o tratamento desses dados, transpondo a Diretiva (UE) 2016/681".

Encarrega-me o Secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares de junto enviar cópia do parecer da Senhora Secretária-Geral do Sistema de Segurança Interna, sobre o assunto identificado em epígrafe, remetido a este Gabinete, pelo Gabinete do Senhor Primeiro-Ministro.

Com os melhores cumprimentos,

A Chefe do Gabinete

Marina Gonçalves





Proposta de Lei n.º 137/XIII/3.ª (GOV) que visa a transposição da Diretiva PNR

Parecer

1. Os contínuos incidentes terroristas e outras formas de criminalidade grave, demonstraram a importância do intercâmbio e monitorização de informações respeitantes a esses fenómenos entre todas as autoridades competentes dos Estados-Membros, incluindo os serviços de polícia, das alfândegas e outros serviços responsáveis pela aplicação da lei e autoridades judiciais. Nos termos da Diretiva PNR essa ação não se limita aos instrumentos já existentes à data da sua publicação (v. Considerando (23) da Diretiva).
2. A criminalidade grave e organizada tem explorado métodos de deslocação transfronteiras para levar a cabo as suas ações, executando-as através de elaborados esquemas para iludir a deteção das autoridades. Em resposta, os governos têm vindo a reforçar a sua vigilância para garantir a segurança dos seus cidadãos. O PNR (*Passenger Name Record/Registo de Identificação de Passageiros*) é uma ferramenta crucial e com provas dadas no combate ao terrorismo e à criminalidade grave. Os Estados Unidos da América, Canadá e Austrália, entre outros, têm vindo a utilizar este sistema com comprovado sucesso, o que levou, aliás, a União Europeia a concluir acordos PNR com os referidos Estados.
3. A criação de um registo europeu fiável e eficaz de identificação de passageiros constitui uma das conclusões do Conselho sobre a **Estratégia Renovada de Segurança Interna** para 2015-2020. Também a **Agenda Europeia para a Segurança** apela ao estabelecimento de um sistema de registo de passageiros de transportes aéreos, que forneça um instrumento sólido e eficaz que ajude a identificar passageiros de alto risco, até então desconhecidos das autoridades policiais.
4. A Diretiva PNR veio assim melhorar a cooperação entre os diferentes sistemas nacionais atenuando as diferenças entre os Estados-Membros ao nível da segurança, salvaguardado o nível da proteção da privacidade e dos dados pessoais exigido pela Carta¹, pela Convenção n.º 108² e pela CEDH³.

¹ Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

² Convenção para a Proteção das Pessoas relativamente ao Tratamento Automatizado de Dados de Caráter Pessoal.

³ Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais.



SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA
GABINETE DO SECRETÁRIO-GERAL

5. O próprio Tratado da União Europeia reforçou a proteção dos direitos fundamentais e o controlo democrático das políticas da União relativas à Segurança Interna, tendo transformado o Parlamento Europeu em colegislador em sede de cooperação policial e judiciária em matéria penal. Esta intervenção do Parlamento, associada à intervenção dos demais órgãos da União, como a Comissão e o Tribunal de Justiça, vem garantir a defesa dos direitos individuais e aumenta a segurança jurídica e a confiança no PNR enquanto instrumento jurídico.
6. A presente Proposta de Lei afigura-se como um marco significativo no sentido de aperfeiçoar ao nível nacional, mas também no âmbito da segurança interna da União Europeia, o intercâmbio, análise e monitorização das informações relevantes constituindo-se como um valor acrescentado para a identificação e deteção de combatentes terroristas estrangeiros, traficantes de droga ou outros agentes de delinquência grave em viagem.
7. Como é sabido, a maioria dos Estados-Membros já utilizava dados PNR facultados à polícia, ou a outras autoridades, ao abrigo das respetivas legislações nacionais. Um sistema PNR à escala europeia vem, assim, harmonizar as disposições jurídicas dos Estados-Membros, evitando lacunas em termos de segurança e, ao mesmo tempo, garantindo a proteção de dados.
8. A Diretiva a transpor invoca e tem como precedente a Diretiva 2004/82/CE do Conselho (4) que regula a transmissão antecipada de dados referentes a informações prévias sobre passageiros (API — *advance passenger information*) pelas transportadoras aéreas às autoridades nacionais competentes, a fim de melhorar os controlos nas fronteiras e combater a imigração ilegal. Não se conhecem quaisquer polémicas geradas pela transposição e entrada em vigor do regime previsto relativamente aos dados API, pelo que mal se compreendem algumas observações suscitadas no que respeita aos dados PNR.
9. A Proposta de Lei efetua, em nossa opinião, uma correta leitura da Diretiva, incluindo as restrições nela contidas no tocante à transferência, tratamento e conservação dos dados PNR, proibindo, designadamente, a recolha e utilização de dados sensíveis, contemplando a anonimização dos dados após um prazo prudente para que o titular dos dados deixe de ser imediatamente identificável e criando uma unidade de informação de passageiros para tratar e proteger esses dados.
10. Relativamente ao preâmbulo da Proposta de Lei (v. 6.º §) quando se refere à idoneidade



SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA
GABINETE DO SECRETÁRIO-GERAL

dos dados PNR para a identificação de pessoas suspeitas de atividades criminosas graves ou terroristas, consideramos, em linha com o parecer da CACDLG, de 4.7.2018, que este entendimento é, efetivamente, o oposto do visado pela Diretiva, cujo Considerando (7) refere que *“A avaliação dos dados PNR permite identificar pessoas insuspeitas de envolvimento em infrações terroristas ou criminalidade grave antes de tal avaliação e que deverão ser sujeitas a um controlo mais minucioso pelas autoridades competentes. Através da utilização dos dados PNR é possível fazer face à ameaça que representam as infrações terroristas e a criminalidade grave numa perspetiva diferente da do tratamento de outras categorias de dados pessoais. Contudo, a fim de assegurar que o tratamento de dados PNR se continua a restringir ao necessário, a fixação e a aplicação de critérios de avaliação deverão limitar-se a infrações terroristas e à criminalidade grave para as quais a utilização de tais critérios seja relevante. Além disso, os critérios de avaliação deverão ser definidos de modo a reduzir ao mínimo o número de pessoas inocentes incorretamente identificadas pelo sistema”*. Nessa medida, impõe-se a adequação do texto daquele Preâmbulo à letra da Diretiva.

11. A criação de um GIP (Gabinete de Informações de Passageiros) como unidade nacional de informações de passageiros, no Ponto Único de Contacto para a Cooperação Policial Internacional (PUC-CPI) é uma solução que nos parece consentânea com a letra e o espírito do legislador europeu. Com efeito, em nenhum momento a Diretiva exige que a Unidade de Informações de Passageiros seja uma autoridade administrativa nova, que concorra com outras autoridades pré-existentes, com competências para fins de prevenção, deteção, investigação e repressão do terrorismo e da criminalidade grave. Aliás, se assim fosse, tal implicaria alterações de fundo no *status quo* do regime das forças e serviços de segurança, que constitui uma competência absoluta da Assembleia da República, nos termos da Constituição.
12. Afigura-se, por outro lado, que a opção de atribuir os dados PNR a uma única autoridade competente, melhor dizendo a uma única polícia seria manifestamente redutor tendo em consideração a transversalidade imposta pelos objetivos da Diretiva - **prevenção, deteção, investigação e repressão**. Constituindo missões prioritárias das polícias a prevenção e a investigação das tipologias criminais previstas na Diretiva, mal se entenderia que a utilização de dados PNR se pudesse esgotar nesses objetivos, omitindo de forma grosseira outros tão importantes e legítimos como a deteção e a repressão.



SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA
GABINETE DO SECRETÁRIO-GERAL

13. O PUC-CPI é, nos termos do n.º 1 do artigo 23.º A da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, o centro operacional responsável pela coordenação da cooperação policial internacional. Ele reúne, sob a mesma gestão, o Gabinete Nacional Sirene, o Gabinete Nacional da Interpol, a Unidade Nacional da Europol, a coordenação dos oficiais de ligação nacionais e estrangeiros, a coordenação dos Centros de Cooperação Policial e Aduaneira e os pontos de contacto decorrentes das Decisões Prüm. E futuramente o GIP.
14. As entidades que estão reunidas no PUC-CPI estão dotadas de inquestionável autoridade e são “*autoridades competentes*” nos termos da Diretiva PNR. Recorda-se que o PUC-CPI tem um Gabinete de Gestão constituído por elementos da Guarda Nacional Republicana, da Polícia de Segurança Pública, da Polícia Judiciária e do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, designados Coordenadores de Gabinete, bem como um Centro Operacional constituído por elementos das mesmas entidades.
15. Dispõe o n.º 1 do Artigo 7.º da Diretiva que “*cada Estado-Membro adota uma lista das autoridades competentes habilitadas a solicitar às UIP ou a delas receber dados PNR ou o resultado do tratamento de tais dados, a fim de analisar mais minuciosamente essas informações ou de tomar medidas apropriadas para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave*”.
16. Mais dispõe o n.º 3 do Artigo 7.º da Diretiva que: “*Para efeitos do artigo 9.º, n.º 3, cada Estado-Membro notifica a Comissão da lista das respetivas autoridades competentes até 25 de maio de 2017, podendo alterar a sua notificação a todo o tempo. A Comissão publica a notificação, bem como as suas eventuais alterações, no Jornal Oficial da União Europeia.*” Isto implica, naturalmente, a existência de várias “*autoridades competentes*” que dispõem de *várias bases de dados sobre pessoas e objetos procurados a fim de obter provas e, se for caso disso, detetar cúmplices de criminosos e desmantelar redes criminosas* (v. Considerando (6) da Diretiva).
17. A notificação da lista das *autoridades competentes* à Comissão, e a sua eventual alteração a todo o tempo, denota uma flexibilidade incompatível com a rigidez de uma enumeração taxativa das referidas autoridades na lei de transposição (posição veiculada em parecer de algumas entidades, designadamente a CNPD) que preferem uma enumeração expressa das *autoridades competentes* na Proposta de Lei, pelo que também neste ponto consideramos adequada a formulação genérica constante da Proposta (artigo 7.º).



18. A Proposta de Lei, e bem, segue a lógica da Diretiva ao identificar como “*autoridades competentes para efeitos de transmissão dos dados PNR ou do resultado do seu tratamento, nos termos e para os fins do n.º 5 do artigo anterior, as entidades policiais e aduaneiras e as autoridades judiciárias com competência, nos termos da lei, para a prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave*” (v. artigo 7.º n.º 1 da Proposta de Lei). Efetivamente todo o sistema fica a ganhar com a inclusão de entidades não habitualmente incluídas no universo das forças e serviços de segurança, como é o caso da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) cujas Bases de Dados são das mais abrangentes, seja nas áreas da fiscalidade, alfândegas e outras (fluxos financeiros e congelamento de ativos eventualmente utilizados no financiamento do terrorismo). A comparação de dados PNR com os conteúdos das referidas bases de dados pode ser decisiva para alcançar plenamente os objetivos da Diretiva PNR (prevenção, deteção, investigação e repressão).
19. A UIP/GIP não tem de ser, ela própria, uma autoridade competente “*para fins de prevenção e investigação criminal de infrações terroristas e de criminalidade grave*”, tal como refere o parecer da CNPD. As *autoridades competentes*, como acima se refere, podem e devem ter naturezas distintas das UIP/GIP. Efetivamente, nos termos da Diretiva, e da Proposta de Lei, estas apenas estão “*habilitadas a solicitar às UIP ou a delas receber dados PNR ou o resultado do tratamento desses dados*”, pelo que quem toma medidas apropriadas para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão são as *autoridades competentes* e não as UIP/GIP.
20. Considera-se legítima a inclusão dos serviços que integram o Sistema de Informações da República Portuguesa no conjunto de *autoridades competentes*, com a possibilidade de acederem aos dados PNR. Corresponde, efetivamente, ao espírito e à letra da Diretiva PNR “*a utilização eficaz de dados PNR, nomeadamente mediante a sua comparação com várias bases de dados*”.
21. A comparação de dados, constituindo um processo automatizado não implica a presença ou intervenção de elementos dos serviços de informações no GIP, o que não limita ou inibe a comparação dos dados PNR com as respetivas bases de dados para as finalidades previstas na Diretiva (prevenir, detetar, investigar e reprimir infrações terroristas e a criminalidade grave).



22. Os serviços de informações desempenham um papel de grande relevância no quadro da Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo, designadamente no que respeita à identificação precoce de potenciais ameaças terroristas através da recolha, tratamento e análise de dados e informações e a sua disponibilização recíproca entre entidades responsáveis neste domínio, no território nacional e no estrangeiro, permitindo antecipar o conhecimento e a avaliação de ofensivas em preparação (v. al. a) do n.º 3 da Estratégia). Corresponde este objetivo à finalidade de deteção prevista na Diretiva PNR.
23. No que se refere às autoridades judiciárias, também elas estão presentes no PUC-CPI, estabelecendo o n.º 10 do art.º 23º-A, da Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto que “ *A/O Procurador-Geral da República indica um ponto de contacto que assegura a articulação permanente entre o Ministério Público e o PUC-CPI, para o exercício das competências que lhe são próprias, no processo penal.*”
24. A este respeito cite-se o Doc. N.º 10492/14 do Conselho, “*Orientações para a criação de um ponto único de contacto para o intercâmbio internacional de informação entre os serviços de polícia*”: *Nos Estados-Membros em que as autoridades judiciárias supervisionam as investigações criminais, a presença destas autoridades no SPOC (Single Point of Contact) é muito útil para uma resposta rápida a pedidos relacionados com investigações criminais, em particular nos casos em que a transmissão de informação pelos canais policiais exige autorização das autoridades judiciárias (...)*”.
25. No caso do Gabinete de Informações de Passageiros (GIP) prevê a Proposta de Lei que os dados resultantes do tratamento sejam comunicados às autoridades Judiciárias e ao DCIAP, em particular – v. Artigos 7º e 8º-, o que reforça o mérito da sua inclusão no PUC-CPI.
26. Efetivamente, o que decorre da Diretiva é que os Estados-membros devem “*assegurar que as transportadoras aéreas transfiram, pelo método de exportação, os dados PNR enumerados no anexo I, na medida em que já tenham recolhido esses dados no exercício normal das suas atividades, para a base de dados da UIP do Estado-Membro em cujo território o voo aterrará ou do qual descolará*”. Portanto, nada invalida, nem proíbe, que um Estado-membro integre a sua UIP numa entidade pré-existente, desde que estejam assegurados os procedimentos previstos nos artigos 8.º e 9.º da Diretiva, como expressamente decorre da Proposta de Lei em apreço.
27. Por último, determina a Proposta que seja a CNPD a entidade competente para a aplicação



SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA
GABINETE DO SECRETÁRIO-GERAL

das coimas respeitantes à violação das obrigações impostas às transportadoras aéreas, previstas no Artigo 19º. Concordando-se com a referida entidade que tal não se enquadra no âmbito das suas atribuições, entende-se como adequada uma solução equivalente à prevista na Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, na sua redação atual (v. artigo 196.º-“*Incumprimento na comunicação de dados*”), atribuindo-se ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras a competência para aplicação das coimas.

28. Em conclusão, a Proposta de Lei n.º 137/XIII/3.ª (GOV) apresenta-se, em nossa opinião, completamente alinhada com a DIRETIVA (UE) 2016/681 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, de 27 de abril de 2016, relativa à utilização dos dados dos registos de identificação dos passageiros (PNR) para efeitos de **prevenção, deteção, investigação e repressão** das infrações terroristas e da criminalidade grave.
29. O PUC-CPI é um serviço transversal, que congrega no mesmo centro operacional elementos das várias forças e serviços de segurança, que mantêm as suas competências funcionais num registo de paridade.
30. A integração da UIP no PUC-CPI, com a designação de Gabinete de Informações de Passageiros (passando o PUC-CPI a dispor de um quinto Gabinete, a par do Gabinete Nacional Sirene, Gabinete Nacional da Interpol, Unidade Nacional da Europol, coordenação dos oficiais de ligação nacionais e estrangeiros, coordenação dos Centros de Cooperação Policial e Aduaneira e pontos de contacto decorrentes das Decisões Prüm), afigura-se a opção ponderada, atentas as atribuições legais que estiveram na origem da sua criação que, recorda-se, surge também de recomendações imperativas da União Europeia com o objetivo de racionalizar a cooperação policial internacional. Estas recomendações foram sendo reiteradas nomeadamente em sede das avaliações ao acervo *Schengen* que decorreram em Portugal, em 2010 e 2017. Sublinha-se que ali se concentram, através do Centro Operacional, as Bases de Dados que cobrem a maior parte do universo da informação policial nacional o que potencia e agiliza, desde logo, a comparação de dados exigida pela Diretiva, indispensável ao funcionamento do sistema PNR.
31. Assinale-se que própria Diretiva apela à partilha dos dados PNR pelos Estados-Membros, entre si e com a EUROPOL, o que reforça o entendimento de que o regime de intercâmbio destes dados se deve reger pelas disposições em matéria da cooperação policial e judiciária.



SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA
GABINETE DO SECRETÁRIO GERAL

Aliás, todo o espírito da Diretiva concorre para o reforço da cooperação policial, seja ao nível interno, europeu e internacional, o que se insere sem dúvida na esfera de funcionamento e na missão do PUC-CPI.

32. O GIP corresponde à exigência da Diretiva (UE) 2016/681 de criar ou designar uma unidade de informações de passageiros (artigo 4.º: *Cada Estado-Membro cria ou designa uma autoridade competente para efeitos de prevenção, deteção, investigação ou repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave, ou cria ou designa uma secção de tal autoridade, para agir na qualidade da sua «unidade de informações de passageiros»*).
33. Os serviços de informações nacionais devem ser considerados autoridades competentes para efeitos de transmissão dos dados PNR ou do resultado do seu tratamento, pelas razões acima mencionadas, devendo adequar-se, em conformidade, o n.º 4 do artigo 3.º da Proposta.
34. Por outro lado, o funcionamento do GIP deve ser assegurado por elementos da Autoridade Tributária e Aduaneira, a par dos elementos da Guarda Nacional Republicana, da Polícia de Segurança Pública, da Polícia Judiciária e do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, já contemplados no n.º 4 do artigo 3.º da Proposta.
35. Na exposição de motivos da Proposta de Lei importa, também, adequar o 6.º § à letra da Diretiva, tendo em atenção o seu Considerando (7).
36. A competência para aplicação das coimas deve ser atribuída ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras ponderada a opção do legislador, plasmada no artigo 196.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, na sua redação atual, no que se refere ao incumprimento da comunicação de dados API, assim se racionalizando os meios e o conhecimento existente.

Lisboa, em 10 de outubro de 2018.

A Secretária Geral

Maria Helena Fazenda

