



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

EXCELENTÍSSIMO SENHOR
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA
REPUBLICA

Ofício n.º 631/XIII/1ª – CACDLG/2018

Data: 04-07-2018

NU: 605377

ASSUNTO: Parecer sobre a Proposta de Lei n.º 137/XIII/3.ª (GOV).

Para os devidos efeitos, junto se envia o parecer relativo à Proposta de Lei n.º 137/XIII (GOV) – *“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”*, tendo as respetivas partes I e III sido aprovadas por unanimidade, na ausência do PÉV, na reunião de 4 de julho de 2018 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

O PRESIDENTE DA COMISSÃO

(Bacelar de Vasconcelos)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

PARECER

PROPOSTA DE LEI Nº 137/XIII/3ª

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.

PARTE I - CONSIDERANDOS

I. a) Nota introdutória

O Governo tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República, em 6 de junho de 2018, a Proposta de lei nº 137/XIII/3ª - “ 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”.

Esta apresentação foi efetuada nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 167.º, na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e, igualmente, no artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), não reunindo integralmente, contudo, os requisitos formais previstos na lei e no RAR.

Com efeito, conforme referido na Nota Técnica em anexo, esta iniciativa não cumpre o disposto no n.º 2 do artigo 6º do Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de Outubro, e no n.º 3 do artigo 124º do RAR, ambos determinando que as propostas de lei devem ser acompanhadas



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

dos pareceres ou contributos resultantes de consultas que o Governo tenha desencadeado, sendo que embora na Exposição de Motivos o Governo expressamente refira um conjunto de audições legalmente obrigatórias, não fez acompanhar a presente iniciativa desses pareceres ou contributos.

Por despacho de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República de 7 de junho de 2018, a iniciativa vertente baixou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias para emissão do respetivo parecer.

A discussão na generalidade da Proposta de Lei nº 137/XIII/3ª “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” está agendada para o próximo dia 6 de julho.

Aguarda-se o envio dos pareceres que foram solicitados, em 14 de junho passado, às seguintes entidades: Conselho Superior da Magistratura; Comissão Nacional de Proteção de Dados; Ordem dos Advogados; Conselho Superior do Ministério Público.

I. b) Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

As atividades terroristas e outras formas de criminalidade grave, nomeadamente organizada, envolvem, muitas vezes, viagens aéreas internacionais, com conexões com países terceiros.

Por seu lado, a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen determina que as instituições da União Europeia adotem medidas compensatórias à supressão dos controlos nas fronteiras internas que preveem, designadamente, o intercâmbio de dados pessoais entre autoridades policiais e judiciárias dos Estados-Membros no quadro da cooperação internacional.

Foi neste contexto que, em 27 de abril de 2016, foi aprovada a Diretiva (UE) 2016/681 do Parlamento Europeu e do Conselho, 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, cujo prazo de transposição foi



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

fixado para 25 de Maio de 2018.

A presente proposta de lei procede agora à sua transposição e visa definir um quadro legal comum, bem como *“a adoção e funcionamento de soluções tecnológicas idênticas que garantam o intercâmbio de informações sobre dados PNR entre Portugal e os restantes Estados-Membros da União, com segurança e no pleno respeito pelos princípios e regras relativas à proteção dos dados pessoais”*.

Para este efeito, os dados dos registos de identificação dos passageiros (dados PNR) são constituídos por informações pessoais fornecidas pelos passageiros e recolhidas, tratadas e conservadas, pelas transportadoras aéreas.

Nos termos desta proposta de lei, estes dados são transferidos e disponibilizados às entidades policiais e autoridades judiciais e só podem ser tratados para fins de prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave.

Em conformidade com a declaração do Conselho da União Europeia de 18 de abril de 2016, determina-se igualmente a aplicação do presente regime a voos extracomunitários e a voos intracomunitários.

Das medidas previstas na presente proposta de lei destacam-se as seguintes:

- A criação de uma nova unidade orgânica integrada no Ponto Único de Contacto para a Cooperação Policial Internacional (PUC-CPI) previsto na Lei de Segurança Interna (*nº 6 do artigo 23º-A, da lei nº 53/2008, de 29 de agosto, na sua redação atual*): esta unidade nacional de informações de passageiros, designada Gabinete de Informações de Passageiros (GIP), tem como incumbência tratar e proteger os dados PNR e proceder à sua comparação com as demais bases de dados disponíveis, bem como assegurar uma via de comunicação única e segura entre as autoridades competentes nacionais e as suas congéneres estrangeiras.

Propõe-se que:

- O funcionamento do GIP seja assegurado por elementos da Guarda Nacional Republicana, da Polícia de Segurança Pública, da Polícia Judiciária e do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, podendo integrar ainda um elemento de ligação da Autoridade Tributária e Aduaneira e da



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Polícia Marítima;

- As transportadoras aéreas transfiram, pelo método de exportação, os dados PNR dos voos extra-UE e intra-UE que são recolhidos pelo GIP numa base de dados destinada a registar, armazenar, manter atualizada e disponibilizar a informação para fins de prevenção e investigação criminal de infrações terroristas e de criminalidade grave;
- Para proteger os direitos fundamentais dos cidadãos, nomeadamente os direitos de privacidade e de não discriminação, no âmbito do tratamento de dados pessoais, e tendo em vista a sua conciliação com as finalidades do tratamento, estão previstas restrições à partilha, ao tratamento e à conservação dos dados PNR;
- Proíbe-se a recolha e utilização de dados sensíveis e estabelecem-se limitações à conservação dos dados PNR, os quais, uma vez transferidos, devem ser anonimizados ao fim de seis meses, e, a partir deste momento, guardados por um período máximo de cinco anos;
- Determina-se a nomeação de um encarregado de proteção de dados, incumbido de controlar as operações de tratamento de dados, sujeitando as mesmas a registo obrigatório, e de assegurar a observância das normas legais aplicáveis a estas operações;
- Ao nível da cooperação internacional prevê-se a possibilidade de partilha de dados, e dos resultados do seu tratamento, com a Agência Europeia para a Cooperação Policial (Europol) e com as autoridades competentes dos restantes Estados-Membros da União Europeia e de países terceiros (neste caso, estabelece-se que a transferência de dados PNR para países terceiros só pode ocorrer em circunstâncias muito limitadas e numa base casuística, desde que esteja garantido um nível de proteção adequado).

I. c) Enquadramento legal e antecedentes

No plano nacional cabe, desde logo, fazer referência à Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 7-A/2015, de 20 de fevereiro de 2015, que se funda no compromisso de mobilização, coordenação e cooperação



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

de todas as estruturas nacionais com responsabilidade direta e indireta no domínio do combate à ameaça terrorista e uma concretização, ao nível nacional, dos imperativos de natureza interna, europeia e internacional de combate ao terrorismo.

A prossecução dos objetivos estratégicos assumidos na Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo é concretizada mediante a adoção das seguintes linhas de ação: detetar, prevenir, proteger, perseguir e responder. Neste quadro afirma-se especificamente que *“a recolha, tratamento e análise de dados e informações e a sua disponibilização recíproca entre entidades responsáveis neste domínio, no território nacional e no estrangeiro, permite antecipar o conhecimento e a avaliação de ofensivas em preparação”*.

É ainda de referir a menção expressa à transposição desta Diretiva nas Orientações Estratégicas para 2017, inscritas pelo Governo no Relatório Anual de Segurança Interna 2016, confirmada a especial relevância já então reconhecida a este importante instrumento legal na prevenção e combate ao terrorismo e à criminalidade grave, pese embora só agora em fase de concretização.

Quanto aos antecedentes desta matéria no quadro da União Europeia refira-se que, já em 6 de novembro de 2007, a Comissão tinha adotado uma proposta de decisão-quadro do Conselho relativa à utilização dos dados dos registos de identificação dos passageiros (PNR). No entanto, com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em 1 de dezembro de 2009, a proposta, que ainda não fora aprovada pelo Conselho, foi considerada obsoleta.

Posteriormente, o documento do Conselho *«Programa de Estocolmo — uma Europa aberta e segura que sirva e proteja os cidadãos»* abordou a questão da utilização dos dados PNR para fins de prevenção, deteção, investigação e repressão do terrorismo e da criminalidade, destacando a necessidade de a Comissão apresentar uma proposta neste domínio. Nesta sequência, a Comissão, na sua Comunicação sobre *«a abordagem global relativa à transferência dos dados do registo de identificação dos passageiros (PNR) para países*



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

terceiros», em 21 de setembro de 2010, apresentou os elementos principais de uma política da União neste domínio.

Em fevereiro de 2011, a Comissão¹ apresentou uma proposta de Diretiva relativa à utilização dos dados dos registos de identificação dos passageiros para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave.

Em conclusão destes trabalhos, a Diretiva(UE) 2016/681, de 27 de abril de 2016, foi publicada em 4 de maio de 2016, e prevê a harmonização das disposições dos Estados-Membros relativas à obrigação das transportadoras aéreas que operam voos entre um país terceiro e o território de pelo menos um Estado-Membro e, eventualmente, também para os voos intra-UE, mediante notificação, por escrito, à Comissão Europeia, transmitirem dados dos registos de identificação dos passageiros (PNR) às autoridades competentes para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave.

De acordo com o estabelecido no artigo 18º da Diretiva, *“Os Estados-Membros põem em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à presente diretiva até 25 de maio de 2018”*.

PARTE II – OPINIÃO DO RELATOR

Inquestionavelmente, o presente regime jurídico é uma muito relevante ferramenta que visa, em simultâneo, contribuir para a garantia da segurança e proteger a vida das pessoas face às ameaças do terrorismo e da criminalidade grave, e assegurar regras de acesso, tratamento e

¹ Bruxelas, 2.2.2011 COM(2011) 32 final - Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à utilização dos dados dos registos de identificação dos passageiros para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

destruição de dados que, por serem de natureza pessoal, carecem de adequados mecanismos de proteção.

Em Portugal, nos termos da Lei de Segurança Interna, e em especial da Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo, têm competências e participam activamente no combate a essas ameaças as forças e os serviços de segurança, a Polícia Judiciária, a Autoridade Tributária e Aduaneira (em particular na vertente do branqueamento de capitais e no financiamento do terrorismo e da criminalidade organizada) e as autoridades judiciárias.

É, pois, crucial que todas estas entidades sejam qualificadas por esta transposição como “Autoridades Competentes”, o que incompreensivelmente não acontece nos termos da presente proposta de lei (vide artigo 7º n.º 1).

Com efeito, constituiria um grave prejuízo para a Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo, designadamente no seu objetivo estratégico - detetar, em que consabidamente os serviços de informação desempenham um papel insubstituível em várias das suas linhas de ação, bem como para a eficácia do funcionamento da Unidade de Coordenação Antiterrorista (UCAT) que muito naturalmente os integra como membros permanentes uns, e mediante convocatória os outros, se os serviços de informações e a Autoridade Tributária forem deixados de fora do acesso e tratamento desta informação, reservando-a em exclusivo para as entidades policiais.

Tenha-se em conta que, de resto, a delimitação das autoridades competentes às entidades policiais em exclusivo, contraria claramente o objeto assumido pela Diretiva que agora se transpõe.

Contrariamente à proposta de decisão – quadro do Conselho, de 2007, que não chegou a ser adotada, essa sim relativa a registos de identificação de passageiros para fins policiais, a presente Diretiva expressamente se dirige a algo mais vasto, a “prevenção, deteção,



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave” (vide artigo 1º, n.º 2 da Diretiva), matérias que entre nós se integram em competências que envolvem mais entidades do que as entidades policiais.

Um segundo aspeto igualmente relevante é o que diz respeito ao que parece ser um errado entendimento dos desafios que se pretendem abordar por esta Diretiva.

Na Exposição de Motivos é dito que *“o tratamento dos dados PNR... disponibilizará às entidades policiais e autoridades judiciárias informação idónea à identificação de pessoas suspeitas de atividades criminosas graves ou terroristas, permitindo-lhes adotar as medidas necessárias e legalmente admissíveis.” (2º § da pág. 2).*

Ora, este entendimento é o oposto do visado pela Diretiva, cujo considerando 7 refere *“a avaliação eficaz 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.”*

Também por aqui, atendendo a que o seguimento e investigação deste tipo de situações pelas entidades policiais pressuporia sempre a existência ou abertura de um inquérito, fica bem evidente a necessidade incontornável de enquadrar nas autoridades competentes os serviços de informação, únicos com competências legais próprias para este tipo de situações.

Esta entorse à correta transposição da Diretiva, e acima de tudo a omissão operacional grave que daí decorreria, com manifestos prejuízos para a eficácia do combate ao terrorismo e à criminalidade organizada que tantas vezes lhe está associada, tem de merecer uma adequada correção desta proposta, na especialidade.

Sobre este aspecto, que reputo de essencial, parece-me ainda ser oportuno que esta Comissão possa obter um parecer da Secretária Geral do Sistema de Segurança Interna, peça



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

fundamental na execução da Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo e coordenadora da UCAT.

PARTE III - CONCLUSÕES

1. A Proposta de lei nº 137/XIII/3ª visa regular a transferência, pelas transportadoras aéreas, dos dados dos registos de identificação dos passageiros (“dados PNR”) dos voos provenientes de um Estado-Membro da União Europeia ou de um país terceiro ou com destino a um Estado-Membro da União Europeia ou a um país terceiro, bem como o tratamento desses dados, nomeadamente a sua recolha, utilização e conservação, e o respetivo intercâmbio com os Estados-Membros da União Europeia;
2. A iniciativa legislativa em apreço procede à transposição para a ordem jurídica interna da Diretiva (UE) 2016/681 do Parlamento Europeu e do Conselho de 27 de abril de 2016, relativa à utilização dos dados dos registos de passageiros para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave;
3. Atendendo ao seu objeto, é fundamental articular a transposição da Diretiva com as competências legais assumidas pelas várias forças e serviços de segurança na ordem jurídica portuguesa, e em particular com os objetivos da Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo.
4. A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que a Proposta de Lei nº 137/XIII/3ª – “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”, reúne os requisitos constitucionais e parcialmente os regimentais para ser discutida e votada, na generalidade, em Plenário.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

PARTE IV – ANEXOS

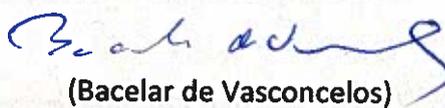
Anexa-se a nota técnica elaborada pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, 4 de julho de 2018

O Deputado Relator


(Luís Marques Guedes)

O Presidente da Comissão


(Bacelar de Vasconcelos)

Proposta de Lei n.º 137/XIII/2.ª (GOV)

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

Data de admissão: 7 de junho de 2018

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª)

Índice

- I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa
- II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
- III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes
- IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria
- V. Consultas e contributos
- VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: Paula Faria (BIB), Nuno Amorim (DILP), José Filipe Sousa (DAPLEN), Catarina R. Lopes e Nélia Monte Cid (DAC).

Data: 28 de junho de 2018

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

A presente Proposta de Lei, da iniciativa do Governo, visa transpor para a ordem jurídica interna 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) – do inglês “Passenger Name Record” - para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave.

A iniciativa propõe-se, de acordo com a respetiva exposição de motivos, assegurar que a transferência dos referidos dados PNR pelas transportadoras aéreas, se faça através da *“definição de um quadro legal comum, bem como a adoção e funcionamento de soluções tecnológicas idênticas, que garantam o intercâmbio de informações sobre dados PNR entre Portugal e os restantes Estados-Membros da União, com segurança e no pleno respeito pelos princípios e regras relativas à proteção dos dados pessoais”*, tendo como contexto o facto de as atividades terroristas e outras formas de criminalidade grave poderem envolver viagens aéreas internacionais.

Recorda o proponente que, de acordo com a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, as instituições da União Europeia devem adotar medidas compensatórias da supressão do controlo nas fronteiras internas, *“designadamente o intercâmbio de dados pessoais entre autoridades policiais e judiciárias”* e, bem assim, nos termos do disposto no n.º 1 e na alínea a) do n.º 2 do artigo 87.º do TFUE, promover uma cooperação policial que associe todas *“as autoridades competentes dos Estados-Membros (...) com atribuições nos domínios da prevenção e da deteção de infrações penais e das investigações nessa matéria”*.

Sendo o impulso legiferante concreto operado pela referida Diretiva (UE) 2016/681 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, invoca ainda o proponente a Declaração do Conselho da União Europeia de 18 de abril de 2016, que faz estender a aplicação do regime a voos extracomunitários e a voos intracomunitários. A iniciativa visa, pois, cumprir estes dois imperativos legislativos.

A Proposta tem assim por objeto a regulação da transferência, pelas transportadoras aéreas, e subsequentes tratamento (recolha, utilização e conservação) e intercâmbio com os Estados-Membros da União Europeia, exclusivamente para fins de prevenção, deteção, investigação e repressão de terrorismo e criminalidade grave, dos dados dos registos de identificação dos passageiros.

Os «dados PNR» são informações pessoais fornecidas pelos passageiros e recolhidas, tratadas e conservadas pelas transportadoras aéreas para fins comerciais, cuja transferência para a base de dados da autoridade requerente é concretizada de modo a permitir a sua comparação com os dados constantes das várias bases de dados sobre pessoas e objetos procurados. Do elenco destes dados¹ destacam-se, para além da informação relativa à viagem – designadamente itinerário, data, número do bilhete, informação de bagagem -, o nome, endereço e informações de contacto (número de telefone, endereço de correio eletrónico); todas as informações sobre as modalidades de pagamento, incluindo o endereço de faturação; observações gerais, designadamente todas as informações disponíveis sobre menores não acompanhados com idade inferior a 18 anos, como nome e sexo do menor, idade, língua(s) falada(s), nome e contactos da pessoa que o acompanha no momento da partida e sua relação com o menor, nome e contactos da pessoa que o acompanha no momento da chegada e sua relação com o menor, agente presente na partida e na chegada.

Estão incluídos na previsão legal genérica da iniciativa os dados dos passageiros dos voos provenientes de um Estado-Membro da União Europeia ou de um país terceiro (Estado que não integra a UE) e os voos com destino a um Estado-Membro da União Europeia ou a um país terceiro.

Para regulação da transferência e tratamento dos dados, a iniciativa propõe:

- A criação do Gabinete de Informações de Passageiros («GIP») como unidade nacional de informações de passageiros, entidade com atribuições de recolha dos dados PNR junto das transportadoras aéreas, sua conservação, tratamento e transferência às autoridades competentes e intercâmbio com as unidades homólogas dos outros Estados-Membros e com a Europol;
- A regulação do tipo (elenco do anexo I), modo de transferência dos dados pelas transportadoras (método de exportação, por “*meios eletrónicos que ofereçam garantias suficientes de segurança*”), momento e período para realização da transferência;
- A regulação do tratamento dos dados: recolha pelo GIP em base de dados própria – para registo, armazenamento, atualização e disponibilização para fins de prevenção e investigação criminal de infrações terroristas e de criminalidade grave; finalidades da recolha: avaliação dos passageiros antes da sua chegada; resposta a pedidos das autoridades competentes, análise dos dados para atualização ou criação de novos critérios de utilização;
- A regulação da transferência dos dados e do resultado do seu tratamento: intercâmbio com outros Estados-Membros, transmissão à Europol, transferência para países terceiros;

¹ Os constantes do Anexo I à Proposta de Lei.

- A definição dos prazos de conservação e anonimização dos dados na base de dados do GIP e da garantia do tratamento de dados pessoais – designadamente direito de acesso, retificação, apagamento e limitação, confidencialidade e segurança – de acordo com a Lei² - competindo a respetiva fiscalização à Comissão Nacional de Proteção de Dados, regulando-se a designação do responsável pela proteção de dados e do encarregado de proteção de dados, para além de se estabelecer uma obrigação específica de sigilo profissional (cujo incumprimento é punível nos termos do Código Penal);
- A definição do controlo do tratamento de dados pelo GIP;
- O estabelecimento de normas de ilícitos contraordenacionais correspondentes à violação das obrigações das transportadoras aéreas e à violação das normas de proteção de dados pessoais;
- A previsão de uma obrigação de comunicação de dados estatísticos à Comissão Europeia.

Figuram em anexo à Proposta de Lei, que altera acessoriamente a [Lei de Segurança Interna](#) (aprovada pela Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, e alterada pela Lei n.ºs 59/2015, de 24 de junho, e pelo Decreto-Lei n.º 49/2017, de 24 de maio), dois anexos: o I contendo o elenco dos dados dos PNR recolhidos pelas transportadoras aéreas; o II elencando as infrações tipificadas, para efeitos de aplicação da lei, como criminalidade grave; e o III como alteração do anexo da Lei de Segurança Interna (mapa do pessoal dirigente do Ponto Único de Contacto para a Cooperação Policial Internacional, centro operacional responsável pela coordenação da cooperação policial internacional).

A iniciativa determina como data de início de vigência da Lei a aprovar o dia seguinte ao da sua publicação.

II. **Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário**

- **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais**

² Neste ponto, e no que toca à violação das normas de proteção de dados pessoais, a iniciativa remete para as Propostas de Lei n.º [125/XIII](#) - *Aprova as regras relativas ao tratamento de dados pessoais para efeitos de prevenção, deteção, investigação ou repressão de infrações penais ou de execução de sanções penais, transpondo a Diretiva (UE) n.º 2016/680* e [126/XIII](#) - *Altera o regime jurídico aplicável ao tratamento de dados referentes ao sistema judicial*, que, com a presente, serão objeto de discussão conjunta na generalidade na sessão plenária de 6 de julho próximo.

A Proposta de Lei n.º 137/XIII foi apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa, previsto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da [Constituição](#), e no artigo 118.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (RAR).

A iniciativa toma a forma de proposta de lei, nos termos do n.º 1 do artigo 119.º do RAR, encontra-se redigida sob a forma de artigos, alguns deles divididos em números e alíneas, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, mostrando-se, assim, conforme com o disposto nas alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 124.º do RAR. De igual modo, observa os requisitos formais relativos às propostas de lei, constantes das alíneas a), b) e c) do n.º 2 do artigo 124.º do RAR.

Cumprir referir, contudo, que, nos termos do n.º 3 do artigo 124.º do Regimento, as propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado. O [Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro](#), que regula o procedimento de consulta de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo, dispõe igualmente, no n.º 1 do artigo 6.º, que “Os atos e diplomas aprovados pelo Governo cujos projetos tenham sido objeto de consulta direta contêm, na parte final do respetivo preâmbulo ou da exposição de motivos, referência às entidades consultadas e ao carácter obrigatório ou facultativo das mesmas”. E acrescenta, no n.º 2, que “No caso de propostas de lei, deve ser enviada cópia à Assembleia da República dos pareceres ou contributos resultantes da consulta direta às entidades cuja consulta seja constitucional ou legalmente obrigatória e que tenham sido emitidos no decurso do procedimento legislativo do Governo”.

O Governo refere na exposição de motivos que *foram ouvidos o Conselho Superior da Magistratura, o Conselho Superior do Ministério Público, a Ordem dos Advogados e a Comissão Nacional de Proteção de dados*. Todavia, os referidos pareceres não acompanham a presente iniciativa, nem à mesma são juntos quaisquer outros pareceres, estudos, documentos ou contributos recebidos no âmbito do processo legislativo do Governo.

A presente iniciativa respeita os limites à admissão da iniciativa, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, uma vez que não parece infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem jurídica.

De igual modo, observa o disposto no n.º 2 do artigo 123.º do Regimento, mencionando que que foi aprovada em Conselho de Ministros a 24 de maio de 2018, sendo subscrita pelo Primeiro-Ministro, pelo Ministro da Administração Interna, pela Ministra da Justiça e pelo Secretário de Estado e dos Assuntos Parlamentares.

A presente proposta de lei deu entrada a 6 de junho de 2018, tendo sido admitida a 7 de junho e anunciada no dia 14 de junho, altura em que baixou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.^a). A sua discussão encontra-se agendada para a reunião plenária do dia 6 de julho de 2018.

Para efeitos de apreciação na especialidade, chama-se a atenção para o facto de esta iniciativa, nos seus artigos 10.º, 12.º, 14.º, 16.º e 20.º, remeter para diplomas que ainda se encontram em apreciação na Assembleia da República, ou seja, para as Propostas de Lei n.ºs 125/XIII/3.^a (GOV) - *Aprova as regras relativas ao tratamento de dados pessoais para efeitos de prevenção, deteção, investigação ou repressão de infrações penais ou de execução de sanções penais, transpondo a Diretiva (UE) n.º 2016/680*, e 126/XIII/3.^a (GOV) - *Altera o regime jurídico aplicável ao tratamento de dados referentes ao sistema judicial*. Não sendo este facto inédito, não é uma boa técnica legislativa, uma vez que se torna difícil assegurar que haverá aprovação (e atempada) destas leis, se serão ambas promulgadas e se poderão sair publicadas subsequentemente, de modo a que estas referências possam ser coordenadas aquando da publicação e, assim, fazer sentido.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela [Lei n.º 43/2014, de 11 de julho](#), doravante designada como lei formulário, contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa e que, por isso, deverão ser tidas em conta no decurso do processo da especialidade na Comissão, em particular aquando da redação final.

Assim, desde logo cumpre referir que a iniciativa *sub judice* contém uma exposição de motivos e obedece ao formulário das propostas de lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 13.º da lei formulário, apresentando sucessivamente, após o articulado, e tal como referido *supra*, a data de aprovação em Conselho de Ministros e as assinaturas do Primeiro-Ministro, da Ministra da Justiça e do Secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares.

A proposta de lei, que *“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”*, tem um título que traduz sinteticamente o seu objeto, observando igualmente o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, podendo, no entanto, ser aperfeiçoado em sede de especialidade ou de redação final. Desde logo, refira-se que é promovida a alteração (no artigo 22.º) da [Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto](#), que aprova a Lei de Segurança Interna. Ora, nos termos do n.º 1 artigo 6.º da lei formulário, *“Os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores,*

Proposta de Lei n.º 137/XIII/3.^a (GOV)

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.^a)

identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas”. Consultado o [Diário da República Eletrónico](#), verifica-se que a lei em causa sofreu, até à presente data, as seguintes três alterações: Decreto-Lei n.º 126-A/2011, de 29 de dezembro, Lei n.º 59/2015, de 24 de junho, e Decreto-Lei n.º 49/2017, de 24 de maio. Pelo que, em caso de aprovação, esta será a quarta. Uma vez que o título da iniciativa não faz referência a este diploma que altera, propõe-se que essa menção seja feita.

Nos termos do n.º 4 do artigo 9.º da lei formulário, “*Tratando-se de diploma de transposição de diretiva comunitária, deve ser indicada expressamente a diretiva a transpor*”, pelo que, em caso de aprovação, se propõe a seguinte alteração ao título:

“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 do Parlamento Europeu e do Conselho de 27 de abril de 2016, e procedendo à quarta alteração à Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, que aprova a Lei de Segurança Interna”

Por fim, assinala-se que, em caso de aprovação, a iniciativa em apreço, revestindo a forma de lei, será objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que diz respeito à entrada em vigor, o artigo 24.º da proposta de lei determina que aquela ocorra no dia seguinte ao da sua publicação, mostrando-se em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário.

Na presente fase do processo legislativo a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

A [Constituição da República Portuguesa](#) estabelece no seu [artigo 26.º](#) que “a todos são reconhecidos os direitos à identidade pessoal, ao desenvolvimento da personalidade, à capacidade civil, à cidadania, ao bom nome e reputação, à imagem, à palavra, à reserva da intimidade da vida privada e familiar e à proteção legal contra quaisquer formas de discriminação.” O domicílio e o sigilo da correspondência e outros meios de

comunicação privada são invioláveis, sendo proibida toda a ingerência das autoridades públicas na correspondência, nas telecomunicações e nos demais meios de comunicação, salvo os casos previstos na lei em matéria de processo criminal ([artigo 34.º](#) n.ºs 1 e 4).

O [artigo 35.º](#), relativamente à utilização da informática, estabelece que “todos têm o direito de acesso aos dados informatizados que lhes digam respeito, podendo exigir a sua retificação e atualização, e o direito de conhecer a finalidade a que se destinam, nos termos da lei”, cabendo a esta última a definição de dados pessoais, bem como as condições aplicáveis ao seu tratamento automatizado, conexão, transmissão e utilização, garantindo a sua proteção através de entidade administrativa independente.

Por outro lado, o artigo 16.º, n.º 1, do [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#) (TFUE), introduzido pelo Tratado de Lisboa, estabelece o princípio de que todas as pessoas têm direito à proteção dos dados de carácter pessoal que lhes digam respeito. Além disso, no artigo 16.º, n.º 2, o Tratado de Lisboa introduziu uma base jurídica específica para a adoção de normas em matéria de proteção de dados pessoais. No mesmo sentido, cumpre mencionar o artigo 8.º da [Carta dos Direitos Fundamentais da UE](#), que consagra a proteção dos dados pessoais como um direito fundamental.

Fazendo parte de um pacote de reformas, anunciada em 2012 pela Comissão Europeia, relacionadas com a proteção de dados, um novo quadro jurídico foi efetivado através de três medidas legislativas, uma no sentido de criar um Regulamento relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados³ e duas Diretivas: uma relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas autoridades competentes para efeitos de prevenção, investigação, deteção e repressão de infrações penais ou de execução de sanções penais e à livre circulação desses dados⁴ e outra relativa à utilização dos dados dos registos de identificação dos passageiros (PNR)⁵ para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave, que a presente iniciativa transpõe.

Com efeito, o [Regulamento \(UE\) 2016/679, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016](#)⁶, relativo à proteção de dados pessoais e à livre circulação desses dados, mais conhecido por RGPD

³ Que tem na [Proposta de Lei n.º 120/XIII](#) - *Assegura a execução, na ordem jurídica nacional, do Regulamento (UE) 2016/679, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados*, em nova apreciação na Comissão de Assuntos Constitucionais, o instrumento que visa assegurar a sua execução na ordem jurídica interna.

⁴ Sendo a [Proposta de Lei n.º 125/XII/3.ª](#) o instrumento que visa transpor esta Diretiva para a ordem interna.

⁵ Do inglês *Passenger Name Records (PNR)*.

⁶ Os regulamentos são instrumentos de aplicabilidade direta, conforme previsto no artigo 288.º do TFUE, e proporcionam uma maior segurança jurídica, através da introdução de um conjunto de regras base em todo o território da União.

(Regulamento Geral de Proteção de Dados) foi aprovado em conjunto com a [Diretiva \(UE\) 2016/680, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016](#), respeitante à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas autoridades competentes para efeitos de prevenção, investigação, deteção e repressão de infrações penais ou de execução de sanções penais, e à livre circulação desses dados e com a [Diretiva \(UE\) 2016/681 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016](#), referente à utilização dos dados dos registos de PNR para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave, doravante designada apenas por “Diretiva”.

Com relevo para a apreciação da matéria da presente iniciativa, cumpre mencionar o considerando 4 da [Diretiva \(UE\) 2016/680, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016](#), que declara que “a livre circulação de dados pessoais entre as autoridades competentes para efeitos de prevenção, investigação, deteção ou repressão de infrações penais ou execução de sanções penais, incluindo a salvaguarda e a prevenção de ameaças à segurança pública a nível da União, e a sua transferência para países terceiros e organizações internacionais deverão ser facilitadas, assegurando simultaneamente um elevado nível de proteção dos dados pessoais.”

Obriga ainda a que a transferência de dados pessoais para um país terceiro (extracomunitário) cumpra os requisitos de necessidade e proporcionalidade para efeitos de prevenção, investigação ou deteção de infrações penais (artigo 35.º), devendo este país terceiro ser detentor de um adequado nível de proteção de dados pessoais (n.º 1 do mesmo artigo).

O espaço Schengen permite a livre circulação de pessoas dentro dos países signatários sem necessidade de apresentação de passaporte nas fronteiras. Este acordo, primeiramente assinado em 1985 pela França, Alemanha e pelos países do Benelux⁷, estendeu-se a mais países, tendo Portugal assinado o mesmo em 1991⁸. Este passou a fazer parte do quadro institucional da União Europeia em 1997 com o [Tratado de Amsterdão](#). Atualmente, a livre circulação de pessoas encontra-se prevista nos artigos 28.º e seguintes do [Tratado de Lisboa](#). No entanto, a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen determina que cada um dos Estados Membros devem criar e manter um sistema de informação próprio, com a função de preservar a ordem e segurança públicas, incluindo a segurança do Estado. Assim surge o [Decreto-Lei n.º 292/94, de 16 de novembro](#), que cria o Gabinete Nacional SIRENE.

Em termos de mecanismos de controlo e fiscalização do sistema de informação Schengen, estes encontram-se previstos na [Lei n.º 2/94, de 19 de fevereiro](#).

⁷ Bélgica, Holanda e Luxemburgo.

⁸ Aprovado, para adesão, através da [Resolução da Assembleia da República n.º 35/93, de 25 de novembro](#) e ratificado pelo [Decreto do Presidente da República n.º 55/93, de 25 de novembro](#).

Tendo em consideração que os crimes de terrorismo e de organização terrorista constituem uma das mais graves violações dos valores universais da dignidade humana, da liberdade, da igualdade e da solidariedade, do respeito pelos direitos humanos e das liberdades fundamentais, foi aprovada a [Decisão-Quadro n.º 2006/960/JAI do Conselho, de 18 de dezembro](#), relativa à simplificação do intercâmbio de dados e informações entre as autoridades de aplicação da lei nos Estados-Membros da União Europeia, instrumento que o Estado Português transpôs para o ordenamento jurídico interno através da [Lei n.º 74/2009, de 12 de agosto](#), relativo ao intercâmbio de dados e informações de natureza criminal na União Europeia.

A obrigação de comunicação dos dados dos passageiros por parte das transportadoras não é portanto novidade no quadro institucional da União, nem no ordenamento interno. Neste sentido, a [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, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs [29/2012, de 9 de agosto](#), [56/2015, de 23 de junho](#), [63/2015, de 30 de junho](#), [59/2017, de 31 de julho](#) e [102/2017, de 28 de agosto](#) - vulgo Lei da Imigração - foi o diploma que transpôs para o ordenamento jurídico interno a [Diretiva 2004/82/CE do Conselho, de 29 de Abril de 2004](#), relativa à obrigação de comunicação de dados dos passageiros pelas transportadoras. A obrigação de transmissão de dados recai sobre as operadoras e tem como destinatário o SEF, entidade a que devem ser transmitidos, até ao final do registo de embarque, as informações relativas aos passageiros que transportem até um posto de fronteira através do qual entrem em território nacional, tendo por finalidade facilitar a execução de controlos no posto autorizado de passagem da fronteira de entrada do passageiro no território nacional.

A [Diretiva](#) cuja transposição é preconizada pela presente iniciativa tem como objetivos garantir a segurança e proteger a vida e a segurança das pessoas e criar um regime jurídico aplicável à proteção dos dados PNR no que respeita ao seu tratamento pelas autoridades competentes⁹. Assim, as transportadoras aéreas que operam voos extra-UE¹⁰ transferirem os dados PNR que recolham, incluindo os dados API (*Advance Passenger Information*)¹¹. Os Estados-Membros deverão ter igualmente a possibilidade de alargar esta

⁹ Considerando 5.º.

¹⁰ De acordo com o n.º 2 do artigo 3.º da Diretiva considera-se «Voo extra-UE» como um voo regular ou não regular efetuado por uma transportadora aérea a partir de um país terceiro e programado para aterrar no território de um Estado-Membro, ou a partir do território de um Estado-Membro e programado para aterrar num país terceiro, incluindo, em ambos os casos, os voos com escala no território de Estados-Membros ou de países terceiros.

¹¹ A Diretiva 2004/82/CE do Conselho, regula a transmissão antecipada de dados referentes a informações prévias sobre passageiros (API — *Advance Passenger Information*)

obrigação às transportadoras aéreas que operam voos intra-UE¹². Essas disposições deverão aplicar-se sem prejuízo do disposto na [Diretiva 2004/82/CE](#). Esta iniciativa prevê a adoção de disposições a todos os Estados-Membros que o prevejam a obrigação de as transportadoras aéreas que operam voos extra-UE transferirem os dados PNR que recolham, incluindo os dados API, para uma única unidade de informações de passageiros (UIP) designada no Estado-Membro em causa, de modo a assegurar a clareza e a reduzir os custos para as transportadoras aéreas. A UIP pode ter diversas secções num Estado-Membro, podendo também os Estados-Membros criar conjuntamente uma UIP. Os Estados-Membros deverão trocar informações entre si através de redes apropriadas de intercâmbio de informações, de modo a facilitar a partilha de informações e a garantir a interoperabilidade¹³. Os Estados-Membros deverão ter igualmente a possibilidade de alargar esta obrigação às transportadoras aéreas que operam voos intra-UE.

O artigo 4.º da Diretiva define que cada Estado-Membro deve criar ou designar 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» (UIP). Neste sentido e para esse efeito é criado pela presente iniciativa o Gabinete de Informações de Passageiros (GIP). Este gabinete funciona no Ponto Único de Contacto para a Cooperação Policial Internacional¹⁴ (PUC-CPI) que é o centro operacional responsável pela coordenação da cooperação policial internacional, que assegura o encaminhamento dos pedidos de informação nacionais, a receção, o encaminhamento e a difusão nacional de informação proveniente das autoridades policiais estrangeiras, a transmissão de informação e a satisfação dos pedidos por estas formulados, conforme previsto no [artigo 23.º-A](#) da [Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto](#)¹⁵, que aprova a lei de segurança interna.

Este artigo é alterado pela presente iniciativa no sentido de acomodar o novo gabinete, por ela criada.

No que aos dados pessoais diz respeito, além do já citado RGPD, o seu tratamento está protegido pela [Lei n.º 67/98, de 26 de outubro](#)¹⁶, que aprovou a Lei da Proteção de Dados Pessoais (transpõe para a ordem jurídica portuguesa a Directiva n.º 95/46/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Outubro de 1995,

¹² De acordo com o n.º 3 do artigo 3.º da Diretiva considera-se «Voo intra-UE» como um voo regular ou não regular efetuado por uma transportadora aérea a partir do território de um Estado-Membro, programado para aterrar no território de um ou mais Estados-Membros, sem escala no território de um país terceiro.

¹³ Considerando 13.º.

¹⁴ A organização e funcionamento deste centro operacional encontra-se regulado pelo [Decreto Regulamentar n.º 7/2017, de 7 de agosto](#).

¹⁵ Diploma consolidado retirado do portal oficial do Diário da República Eletrónico.

¹⁶ Diploma consolidado retirado do portal na Internet do Diário da República Eletrónico.

relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento dos dados pessoais e à livre circulação desses dados), sendo a Comissão Nacional de Proteção de Dados a sua entidade fiscalizadora.

Ainda relevante para a apreciação da presente iniciativa, por se tratar de entidade passível de ser destinatária dos dados objeto de transmissão, cumpre mencionar o [Regulamento \(UE\) 2016/794 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de maio de 2016](#), que cria a Agência da União Europeia para a Cooperação Policial (Europol) e que substitui e revoga as Decisões 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI e 2009/968/JAI do Conselho.

- **Enquadramento doutrinário/bibliográfico**

Bibliografia específica

BAKOWSKI, Piotr; VORONOV, Sofija - **The proposed EU passenger name records (PNR) directive** [Em linha] : revived in the new security context. [S. l.] : European Parliamentary Research Service, 2015. [Consult. 25 jun. 2018]. Disponível na intranet da AR: <http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=125027&img=10278&save=true>

Resumo: A proposta de diretiva, 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, remonta a 2011, mas foi rejeitada pela “Comissão LIBE” do Parlamento Europeu, em abril de 2013. No entanto, dado o novo contexto de segurança e os numerosos apelos dos Estados-Membros da União Europeia, o Parlamento Europeu comprometeu-se a trabalhar para a finalização de uma diretiva PNR da UE, até ao final de 2015. Contudo, as opiniões dividem-se e nem todos estão convencidos da eficácia da medida proposta, e muitos interessados questionam a sua necessidade e proporcionalidade, enfatizando os diferentes riscos relativos aos direitos fundamentais inerentes a qualquer esquema de PNR. Ativistas da privacidade e das liberdades civis alertam contra a natureza intrusiva da medida, e encaram-na como mais um passo no caminho para uma sociedade de vigilância. Por outro lado, as transportadoras aéreas advogam a adoção rápida de uma diretiva PNR, que forneça legislação harmonizada ao nível da UE, em vez de um conjunto de regras nacionais divergentes. De facto, cada vez mais Estados-Membros estão a desenvolver sistemas de recolha de dados PNR, tendo a Comissão Europeia disponibilizado fundos da UE para o efeito.

FINLÂNDIA. POLIISI - **Finland data requirements guide for airlines passenger name record (PNR)**. Helsinki : [s.n.], 2017. [Consult. 25 jun. 2018]. Disponível em: WWW: <URL:https://www.poliisi.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/intermin/embeds/poliisiwwwstructure/58110_FINLAND_S_DATA_REQUIREMENTS_GUIDE_FOR_AIRLINES_v1.2.pdf?6d1e56ec4550d588>

Proposta de Lei n.º 137/XIII/3.ª (GOV)

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª)

Resumo: Este documento surge na sequência da aprovação pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho da Diretiva (UE) 2016/681, em 27 de abril de 2016, relativa à utilização dos dados dos registos de identificação dos passageiros (PNR) para a prevenção, deteção, investigação e repressão de infrações terroristas e da criminalidade grave. O objetivo deste documento é auxiliar as companhias aéreas que operam serviços aéreos internacionais de passageiros, de e para a Finlândia, a entender os requisitos constantes da nova regulamentação de fornecimento de dados ('Passenger Name Record – PNR') à Alfândega e aos Serviços de Proteção de Fronteiras.

SOUSA, Constança Urbano de – Segurança versus privacidade : breves notas a propósito do acordo EU-EUA sobre a transmissão de dados PNR (passenger name record). **Themis**. Coimbra. ISSN 2182-9438. A. 12, nº 22/23 (2012), p. 51-65. Cota: RP-205.

Resumo da autora: «O presente artigo analisa o acordo entre a União Europeia e os Estados Unidos da América sobre a utilização e transferência dos registos de identificação dos passageiros ('Passenger Name Record – PNR') para o Departamento de Segurança Interna dos Estados Unidos, sob a perspetiva da sua compatibilidade com alguns princípios que regem a proteção de dados na UE. No âmbito da prevenção e combate ao terrorismo e outros crimes graves, o tratamento sistemático dos dados PNR das companhias aéreas é altamente controverso devido ao seu elevado potencial de ingerência no direito à proteção de dados pessoais. Foi no contexto da relação transatlântica que esta tensão entre segurança e privacidade se fez sentir com particular intensidade, tendo conduzido à celebração de quatro acordos com os EUA em menos de uma década.»

UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia - **Security union closing security information gaps: new EU rules on passenger name record (PNR) data** [Em linha]. Brussels : European Commission, 2018. [Consult. 25 jun. 2018]. Disponível na intranet da AR: <http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=125029&img=10285&save=true>

Resumo: Este documento da Comissão Europeia incide sobre as novas regras constantes da Diretiva (UE) 2016/681, de 27 de abril, 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. Embora alguns Estados-Membros já utilizem dados PNR, a forma como os dados são recolhidos e partilhados varia de um Estado-Membro para outro. Este novo quadro à escala da UE visa harmonizar e complementar diferentes leis nacionais: removendo inconsistências, colmatando lacunas de informação e de segurança, garantindo os mais elevados padrões de proteção de dados e o pleno respeito pelos direitos fundamentais.

UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia - **Implementation plan for Directive (EU) 2016/681 of the European Parliament and of the Council of 27 April on the use of passenger name record (PNR) data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime. Brussels: European Commission, 2016.** [Consult. 26 jun. 2018]. Disponível em: WWW: <URL:https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-security/legislative-documents/docs/20161128/implementation_plan_directive_on_the_use_of_pnr_data_for_the_prevention_detection_investigation_and_prosecution_of_terrorist_offences_and_serious_crime_en.pdf>

Resumo: O Parlamento Europeu e o Conselho adotaram, em 27 de abril de 2016, a Diretiva (UE) 2016/681, a qual prevê que os Estados-Membros estabeleçam ou designem entidades específicas (Unidades de Informação de Passageiros - UIP) responsáveis pela recolha e armazenamento de dados (PNR) dos passageiros junto das transportadoras aéreas e seu processamento com o propósito de prevenir, detetar e investigar infrações terroristas e crimes graves. As Unidades de Informação de Passageiros (PIU) também serão responsáveis por troca de dados com as suas congéneres nos outros Estados-Membros e com a Europol, bem como, em condições específicas, com países terceiros.

A transposição e posterior implementação da referida Diretiva exige, portanto, que os Estados-Membros adotem uma série de medidas legislativas, administrativas e técnicas, que são identificadas no presente documento da Comissão Europeia. São ainda referidos os progressos dos Estados-Membros na aplicação da Diretiva.

- **Enquadramento do tema no plano da União Europeia**

O Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) contém diversas disposições sobre a matéria em apreço, nomeadamente definindo que a União constitui um espaço de liberdade, segurança e justiça, no respeito dos direitos fundamentais e dos diferentes sistemas e tradições jurídicos dos Estados-Membros (artigo 67.º) e que desenvolve políticas que visem assegurar a ausência de quaisquer controlos de pessoas, independentemente da sua nacionalidade, na passagem das fronteiras internas, controlo de pessoas e vigilância eficaz da passagem das fronteiras externas e um sistema integrado de gestão de fronteiras externas (artigo 77.º).

Por outro lado, refere ainda que a União desenvolve uma cooperação policial que associa todas as autoridades competentes dos Estados-Membros (...) podendo ser estabelecidas medidas sobre recolha, armazenamento, tratamento, análise e intercâmbio de informações pertinentes (artigo 87.º).

Proposta de Lei n.º 137/XIII/3.ª (GOV)

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª)

Neste sentido, o Programa de Estocolmo exortava a Comissão a propor uma medida da União que garanta um elevado nível de proteção de dados, no domínio registo de identificação dos passageiros (PNR), no intuito de prevenir, detectar, investigar e reprimir infracções terroristas e formas graves de criminalidade com base numa avaliação de impacto.

Em 2004 entrou em vigor a Diretiva 2004/82/CE, que regula a transmissão antecipada de dados referentes a informações prévias sobre passageiros pelas transportadoras aéreas às autoridades nacionais competentes, por forma a melhorar os controlos nas fronteiras e combater a imigração ilegal.

Prevê a Diretiva de 2004 que os Estados-Membros tomem as medidas necessárias para obrigar as transportadoras a transmitirem, até ao final do registo de embarque e a pedido das autoridades responsáveis pelos controlos de passageiros nas fronteiras externas, as informações relativas aos passageiros que transportarem até um ponto autorizado de passagem de fronteiras através do qual entrem no território de um Estado-Membro.

Estas informações incluem documentos de identificação contendo dados pessoais, ponto de embarque, ponto de passagem da fronteiras, hora de partida e chegada e total de passageiros, definindo ainda o quadro legal das sanções a impor às transportadoras que não tenham transmitido os dados ou os transmitam de forma incompleta ou falsa.

No entanto, devem ser respeitadas as normas relativas à proteção de dados contidas na Diretiva 95/46/CE, atualmente revogada pelo Regulamento (UE) 2016/679, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados.

Também a iniciativa¹⁷ que deu origem à Diretiva 2016/681 referia que em resposta à ameaça da criminalidade grave e do terrorismo, bem como da supressão dos controlos fronteiriços internos por força da Convenção de Schengen, a UE adoptou medidas relativas à recolha e ao intercâmbio de dados pessoais entre as autoridades responsáveis pela aplicação da lei e outras autoridades. Embora estas medidas tenham provado ser úteis, tendem a centrar-se em dados de pessoas que já são suspeitas, ou seja, pessoas que são «conhecidas» das autoridades competentes. O Sistema de Informação de Schengen (SIS), o Sistema de Informação de Schengen de segunda geração (SIS II), o Sistema de Informação sobre Vistos (VIS) e o sistema de entrada/saída antecipada constituem exemplos das medidas referidas.

¹⁷ Escrutinada pela Assembleia da República, objeto de [relatório](#) da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias e de [parecer](#) da Comissão de Assuntos Europeus

Definia ainda os dados PNR como sendo constituídos por informações não verificadas fornecidas pelos passageiros e recolhidas e conservadas nos sistemas de reserva e de controlo das partidas das transportadoras aéreas para fins comerciais. Frisava também que a utilização de dados PNR, contudo, não é actualmente regulada a nível da UE.

Com a Diretiva 2016/681 prevê-se a transferência, pelas transportadoras aéreas, dos dados dos registos de identificação dos passageiros (PNR) de voos extra-UE e o tratamento desses dados, inclusive a sua recolha, utilização e conservação pelos Estados-Membros, e o respetivo intercâmbio entre Estados-Membros. A diretiva não exclui a hipótese de aplicação a voos intra-UE, devendo os Estados-Membros notificar a Comissão nesses casos.

O intercâmbio de informações encontra-se previsto entre Estados-Membros mas também entre estes e a Europol, a solicitação da própria, encontrando-se limitada a sua transmissão para países terceiros, devendo, nomeadamente, ser preenchidas as condições estabelecidas na Decisão-Quadro 2008/977/JAI relativa à proteção dos dados pessoais tratados no âmbito da cooperação policial e judiciária em matéria penal.

A elaboração das listas de dados deverá salvaguardar os direitos fundamentais, a proteção dos dados pessoais e a não discriminação, não podendo ser tomada qualquer decisão que produza efeitos jurídicos que prejudiquem uma pessoa ou que a afetem significativamente apenas com base no tratamento automatizado dos dados PNR.

Importa ainda referir nesta matéria a Decisão 2009/371/JAI, que cria o Serviço Europeu de Polícia (Europol) e a Decisão-Quadro 2006/960/JAI relativa à simplificação do intercâmbio de dados e informações entre as autoridades de aplicação da lei dos Estados-Membros da União Europeia, aplicando-se as suas normas, sem prejuízo da Diretiva em causa.

Destaca-se ainda, em conexão com este tema, a iniciativa relativa à criação de um quadro para a interoperabilidade entre os sistemas de informação da UE (cooperação policial e judiciária, asilo e migração), assegurando a interoperabilidade entre o Sistema de Entrada/Saída (SES), o Sistema de Informação sobre Vistos (VIS), [o Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem (ETIAS)], o Eurodac, o Sistema de Informação Schengen (SIS) e [o Sistema Europeu de Informação sobre os Registos Criminais de nacionais de países terceiros (ECRIS-TCN)] a fim de que os referidos sistemas e dados se complementem mutuamente.

Será útil recordar que a matéria objeto da presente iniciativa foi sucessivamente objeto de debate, desde a X Legislatura, nas Comissões antecessoras da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, a propósito, designadamente, das iniciativas europeias [COM\(2007\)654](#) *Proposta de Decisão* -

Proposta de Lei n.º 137/XIII/3.ª (GOV)

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª)

Quadro, relativa à utilização dos dados do Registo de Identificação de Passageiros (Passenger Name Record - PNR) para efeitos de aplicação da lei para fins de combate ao terrorismo e à criminalidade organizada, que deu origem à [Resolução da Assembleia da República n.º 71/2009](#), aprovada por unanimidade, no sentido de recomendar ao Governo que fosse transmitido aos órgãos proponentes da União Europeia que a AR considerava não estar suficientemente demonstrada a necessidade da ação comunitária, “sendo importante ter em consideração que a proposta visa uma harmonização de sistemas, quando apenas alguns Estados membros têm ou pretendem criar um sistema de utilização de dados PNR, limitando -se a impor aos Estados membros a obrigação da criação deste sistema” (na X Legislatura); [COM\(2010\)492](#) - Comunicação da Comissão sobre a abordagem global relativa à transferência dos dados do registo de identificação dos passageiros (PNR) para países terceiros (na XI Legislatura) e [COM\(2011\)807](#) Proposta de DECISÃO DO CONSELHO relativa à conclusão do Acordo entre os Estados Unidos da América e a União Europeia sobre a utilização e a transferência dos registos de identificação dos passageiros (PNR) para o Departamento da Segurança Interna dos Estados Unidos (na XII Legislatura).

- **Enquadramento internacional**

- Países europeus**

A presente iniciativa transpõe para o ordenamento jurídico uma Diretiva 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 e, segundo informação recolhida da [página da Comissão Europeia](#), à data de 1 de junho, apenas 10 dos 28 Estados-Membros a transpuseram totalmente¹⁸. No portal Eur-Lex são ainda mencionados três outros Estados-Membros que também transpuseram a diretiva¹⁹.

Em novembro de 2017, na sequência de um questionário feito pelo [Grupo de Intercâmbio de Informações e da Proteção de Dados](#) (DAPIX) sobre a implementação da Diretiva, o Conselho Europeu [publicou](#) o resultado, que revela que a maioria dos Estados-Membros ainda estava em processo de criação da IUP (unidade de informações de passageiros, que a presente iniciativa cria como Gabinete de Informações de

¹⁸ Alemanha, Bélgica, Croácia, Eslováquia, Hungria, Itália, Lituânia, Malta, Polónia e Reino Unido.

¹⁹ A informação recolhida da página da Comissão refere-se a transposições totais, pelo que é possível que Estónia, Irlanda e Letónia não tenham transposto a Diretiva na totalidade ou que ainda não tenham comunicado tal informação às instituições europeias.

Passageiros), indicando que em alguns Estados-Membros, não especificando quais, esta unidade não será associada aos órgãos de polícia criminal, o que pode dificultar a sua ligação à rede SIENA²⁰, tendo a maioria entregue a função de API às autoridades alfandegárias, enquanto outros a entregaram a autoridades policiais (também são mencionados casos em que alguns países entregaram esta função a autoridades alfandegárias com poderes policiais).

Os diversos Estados Membros transpuseram a Diretiva através dos seguintes atos legislativos²¹:

Alemanha	<i>Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/681</i>
Bélgica	<i>Loi du 25 décembre 2016 relative au traitement des données des passagers</i> <i>Arrêté royal du 18 juillet 2015 relatif à l'exécution de la loi du 25 décembre 2016 relative au traitement des données des passagers, reprenant les obligations pour les compagnies aériennes</i>
Croácia	<i>Zakon o prijenosu i obradi podataka o putnicima u zračnom prometu u svrhu sprječavanja, otkrivanja, istraživanja i vođenja kaznenog postupka za kaznena djela terorizma i druga teška kaznena djela</i>
Eslováquia	Optou por proceder a alterações legislativas em diversos diplomas (9 no total)
Estónia	<i>Broneeringuinfo andmekogu asutamine ja andmekogu pidamise põhimäärus</i> <i>Riiqipiiri seadus</i>
Hungria	Optou por proceder a alterações legislativas em diversos diplomas (12 no total)
Irlanda	<i>European Union (Passenger Name Record Data) Regulations 2018</i>
Itália	<i>Decreto Legislativo maggio 2018, n. 53</i>
Letónia	<i>Gaisa kuģu pasažieru datu apstrādes likums</i>
Lituânia	Optou por proceder a alterações legislativas em diversos diplomas (16 no total)
Malta	<i>Passenger Name Record (Data) Act, 2018</i>
Polónia	Optou por proceder a alterações legislativas em diversos diplomas (6 no total)
Reino Unido	Optou por proceder a alterações legislativas em diversos diplomas (8 no total) ²²

²⁰ [*Secure Information Exchange Network Application*](#).

²¹ Os diplomas apresentados estão nas línguas oficiais dos diversos Estados-Membros.

²² A totalidade dos atos normativos utilizados para a transposição da Diretiva consta da página do [eur-lex](#).

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

• Iniciativas legislativas

Efetuada uma pesquisa à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar, verificou-se que, neste momento, não existem petições pendentes sobre a matéria em causa, mas existem algumas iniciativas pendentes na 1.ª Comissão, sobre matéria idêntica ou conexa, designadamente:

- - [Proposta de Lei n.º 120/XIII/3.ª \(Gov\)](#) - Assegura a execução, na ordem jurídica nacional, do Regulamento (UE) 2016/679, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados;
- - [Proposta de Lei n.º 125/XIII/3.ª \(Gov\)](#) - Aprova as regras relativas ao tratamento de dados pessoais para efeitos de prevenção, deteção, investigação ou repressão de infrações penais ou de execução de sanções penais, transpondo a Diretiva (UE) n.º 2016/680;
- [Proposta de Lei n.º 126/XIII/3.ª \(GOV\)](#) - Altera o regime jurídico aplicável ao tratamento de dados referentes ao sistema judicial.

V. Consultas e contributos

A Comissão solicitou, em 14 de junho de 2018, parecer escrito às seguintes entidades: Conselho Superior da Magistratura, Conselho Superior do Ministério Público, Ordem dos Advogados e Comissão Nacional de Proteção de Dados.

Os pareceres serão disponibilizados no [site](#) da Assembleia da República, mais especificamente [na página eletrónica da presente iniciativa](#).

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Em face da informação disponível, não é possível determinar ou quantificar os encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa.